



Jahresbericht 2019 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

vom 28. Januar 2020

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

Wir unterbreiten Ihnen gestützt auf Art. 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 2019 und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

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

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

28. Januar 2020

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte

Der Präsident der GPK-N:
Erich von Siebenthal

Die Präsidentin der GPK-S:
Maya Graf

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2975
2	Auftrag und Organisation	2976
2.1	Auftrag und Kompetenzen der GPK	2976
2.1.1	Aufgaben der GPK im Rahmen der Oberaufsicht	2976
2.1.2	Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten	2978
2.1.3	Zusammenarbeit der GPK und der GPDel mit ihrem Sekretariat	2979
2.1.4	Zusammenarbeit der GPK mit den Finanzkommissionen, der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle	2980
2.2	Organisation und Zusammensetzung der GPK	2981
3	Arbeiten der GPK im Jahr 2019	2985
3.1	Veröffentlichungen im Jahr 2019	2985
3.2	Wirtschafts-, Bildungs- und Finanzpolitik	2985
3.2.1	Aufsichtstätigkeit der FINMA im Bereich des Konsumkredits	2987
3.3	Soziale Sicherheit und Gesundheit	2988
3.3.1	Antibiotikaresistenzen	2988
3.3.2	Beteiligung der Schweiz an den europäischen Warnsystemen im Gesundheitsbereich	2989
3.3.3	Monitoring der Labortarife	2991
3.3.4	Aufsicht des Bundesamtes für Gesundheit im Bereich der medizinischen ionisierenden Strahlung	2993
3.3.5	Aufsichtstätigkeit von Swissmedic	2994
3.4	Internationale Beziehungen und Aussenhandel	2997
3.4.1	Kriegsmaterialausfuhr	2997
3.5	Staat und Verwaltung	2999
3.5.1	Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung	2999
3.5.2	Elektronische Geschäftsverwaltung der Bundesverwaltung (GEVER)	3000
3.5.3	Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur)	3001
3.5.4	E-Voting	3002
3.5.5	Ausschreibung des Online-Schalters des Staatssekretariats für Wirtschaft EasyGov	3003
3.5.6	Qualität der Daten der Verwaltung im Gesetzgebungsprozess und Verbesserungen bei den Abstimmungsbüchlein	3004
3.6	Justizwesen und Bundesanwaltschaft	3006
3.6.1	Strafanzeigen von Dieter Behring gegen Vertreter der Strafjustiz	3006

3.6.2	Planung und Einführung der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts	3006
3.6.3	Flexibilisierung der Personalressourcen beim Bundesverwaltungsgericht	3008
3.6.4	Verkehr der Eidgenössischen Gerichte mit den parlamentarischen Kommissionen	3011
3.6.5	Nachkontrolle zu OpenJustitia	3012
3.6.6	Informelle Treffen der BA mit der FIFA	3014
3.7	Sicherheit	3016
3.7.1	Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung (Nachkontrolle)	3016
3.8	Umwelt, Verkehr und Infrastruktur	3017
3.8.1	Aufsicht der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) über die Stromnetzbetreiber	3017
3.8.2	Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr im Bereich der Bahninfrastruktur	3019
3.8.3	Luftverkehrssicherheit in der Schweiz und Drohnenverkehr	3020
3.9	Laufende Inspektionen der GPK	3022
3.9.1	Aufsichtsverhältnis zwischen der AB-BA und der BA	3022
3.9.2	Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren	3023
3.9.3	Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste	3023
3.9.4	Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes	3024
3.10	Dienststellenbesuche	3024
3.11	Aufsichtseingaben	3025
3.12	Weitere Geschäfte der GPK	3025
3.12.1	Dienstleistungen der Pilatuswerke in Saudi-Arabien	3025
3.12.2	Mitholz/Gefahrenkataster VBS	3026
3.12.3	Impfstoffmangel in der Schweiz	3027
3.12.4	Strategie und Aktionsplan Biodiversität Schweiz	3027
3.12.5	Bombardier-Doppelstockzüge	3027
3.12.6	Corporate Governance des Bundes	3028
3.12.7	Liste der behandelten Geschäfte nach Subkommission	3029
4	Staatsschutz und Nachrichtendienste	3034
4.1	Aufgaben, Rechte und Organisation der GPDel	3034
4.2	Steuerungsinstrumente des Bundesrats	3035
4.3	Kontakte und Vereinbarungen mit dem Ausland	3036
4.4	Genehmigungspflichtige Informationsbeschaffung	3037
4.5	Aufsicht über die Cyberangriffe der Armee	3040
4.6	Funk- und Kabelaufklärung	3040
4.7	Auskunfts- und Meldepflichten	3042
4.8	Beurteilung der Bedrohungslage	3043

4.9	Aufsichtseingabe von «grundrechte.ch»	3044
4.9.1	Rechtliches zu den Schranken von Artikel 5 NDG	3045
4.9.2	Beurteilung der Datenbearbeitung des NDB bezüglich Artikel 5 und 6 NDG	3046
4.9.3	Probleme bei der Datenerfassung	3047
4.9.4	Probleme mit dem Auskunftsrecht nach Artikel 63 NDG	3048
4.9.5	Beurteilung der Auskunftserteilung durch den NDB	3051
4.9.6	Zuverlässigkeit der Freitextsuche	3052
4.9.7	Handlungsbedarf aus Sicht der GPDel bezüglich der Datenbearbeitung im NDB	3053
4.9.8	Handlungsbedarf aus Sicht der GPDel bezüglich Beantwortung von Auskunftsgesuchen	3055
4.9.9	Massnahmen des VBS	3055
4.10	Konferenz mit den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen	3056
4.11	Aufsichtstätigkeit der AB-ND	3058
4.12	Tätigkeits- und Organisationsverbote	3059
4.13	Strafverfolgung im Staatsschutzbereich	3060
5	Geschäftsberichte und wiederkehrende Berichte	3061
5.1	Geschäftsbericht 2018 des Bundesrates	3061
5.2	Geschäftsbericht 2018 des Bundesgerichts	3063
5.3	Weitere von der GPK geprüfte Berichte	3063
6	Legislative Tätigkeiten	3064
6.1	Parlamentarische Initiative 15.451: «Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen»	3064
6.2	Parlamentarische Initiative 18.418: «Einsetzen einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation zur Steuerung der bundesnahen Betriebe im Verkehrs- und Fernmeldebereich»	3065
7	Stand der laufenden Inspektionen der GPK und GPDel	3067
	Abkürzungsverzeichnis	3072
	Anhang: Jahresbericht 2019 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Anhang zum Jahresbericht 2019 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte	3079

Bericht

1 Einleitung

Der vorliegende Jahresbericht bietet einen Überblick über die Tätigkeit der parlamentarischen Oberaufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Jahr 2019. 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 (siehe Kap. 3.2 ff.). Bis 2016 wurde nur über die abgeschlossenen Geschäfte und die Veröffentlichungen der GPK berichtet. Um die Transparenz zu erhöhen, informieren die GPK im Jahresbericht seit 2017 auch über ihre laufenden Arbeiten (siehe. Kap. 3.12 und Kap. 7).

Die GPK befassten sich im Berichtsjahr erneut mehrmals mit verschiedenen Aspekten der Governance der bundesnahen Unternehmen. Die GPK-S hat im November 2019 ihren Bericht zu den Buchungsunregelmässigkeiten bei der Postauto Schweiz AG¹ veröffentlicht. Dabei hat sie einstimmig verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht, damit der Bundesrat seine Aufsicht über die bundesnahen Unternehmen verstärkt. Im Rahmen einer anderen Inspektion hat die GPK-S zudem einen Kurzbericht² über die Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen publiziert. Zudem hat die GPK-N einen Kurzbericht³ über die Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG veröffentlicht. Auch die Kommission kommt in diesem Zusammenhang zum Schluss, dass weiterhin verschiedene Fragen in Bezug auf die Entflechtung der RUAG und die neue Struktur der RUAG, insbesondere betreffend die voraussichtlichen Kosten und Risiken der Restrukturierung, einer Klärung bedürfen.

Neben den erwähnten Untersuchungen beschäftigten sich die GPK im Jahr 2019 mit diversen weiteren Themen, zu denen bisher keine Informationen veröffentlicht wurden und die nun Gegenstand des vorliegenden Berichtes sind. Dazu gehören insbesondere die Kriegsmaterialexporte (siehe Kap. 3.4.1), der Supportvertrag der Pilatuswerke mit Saudi-Arabien (siehe Kap. 3.12.1), die Qualität der Daten der Verwaltung im Gesetzgebungsprozess und Verbesserungen bei den Abstimmungsbüchlein (siehe Kap. 3.5.6) oder auch die Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) (siehe Kap. 3.5.3).

¹ Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG. Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Nov. 2019 (noch nicht publiziert).

² Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB. Beurteilung der Stellungnahme des Bundesrates. Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Nov. 2019 (BBI 2020 945).

³ Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG. Bewertung der Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Sept. 2018. Kurzbericht der GPK-N vom 19. November 2019 (BBI 2020 2549).

Die GPK publizierten im vergangenen Jahr 15 Untersuchungsberichte. Die Berichte der GPK-N zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, zur Öffentlichkeitsarbeit des Bundes und zu den Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung sowie die Berichte der GPK-S zu DNA-Analyse in Strafverfahren, zur Erfüllung angenommener Motionen und Postulate und zu den externen Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung stützen sich auf eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) (siehe Jahresbericht 2019 der PVK im Anhang).

Die GPK leiteten im vergangenen Jahr überdies zwei neue Inspektionen ein. Bei der einen handelt es sich um die Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten. Diese Inspektion wird sich auf eine Evaluation der PVK beziehen (siehe Bericht der PVK im Anhang, Kap. 3.1). Auf der Basis der Evaluation der PVK wird die zuständige Kommission ihre Beurteilungen aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht vornehmen. Die andere Inspektion bezieht sich auf das Aufsichtsverhältnis zwischen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) und der Bundesanwaltschaft (BA; vgl. 3.9.1). Die Veröffentlichung der Ergebnisse dieser Inspektionen erfolgt voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2020.

Im Berichtsjahr traten die GPK zu 20 Plenarsitzungen und 80 Subkommissions- bzw. Arbeitsgruppensitzungen zusammen. Davon waren 13 Termine Dienststellenbesuchen gewidmet. Die GPDel führte 10 Sitzungen durch. Insgesamt fanden 110 Sitzungen statt.

Die GPK haben den vorliegenden Bericht an der Plenarsitzung vom 28. Januar 2020 einstimmig gutgeheissen und dessen Veröffentlichung beschlossen. Der Berichtsentwurf war den betroffenen Behörden gemäss Art. 157 ParlG⁴ zur Stellungnahme unterbreitet worden. Die abgegebenen Stellungnahmen waren von den GPK und der GPDel geprüft und soweit wie möglich berücksichtigt worden.

2 Auftrag und Organisation

2.1 Auftrag und Kompetenzen der GPK

2.1.1 Aufgaben der GPK im Rahmen der Oberaufsicht

Die GPK nehmen als parlamentarische Kommissionen im Auftrag der eidgenössischen Räte die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte sowie der anderen Träger von Aufgaben des Bundes wahr (Art. 169 BV⁵, Art. 52 ParlG). Die Aufgaben und

⁴ Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (ParlG; SR 171.10).

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101).

Zuständigkeiten der GPK werden in den Art. 26–27, 52–55 und 153–158 ParlG sowie in weiteren Gesetzes-⁶ und Verordnungstexten⁷ definiert.

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

Die GPK erfüllen ihre Aufgaben, indem sie:

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

⁶ 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**).

⁷ Handlungsgrundsätze der GPK vom 29. Aug. 2003 und 4. Sept. 2003 (BBI **2015** 4841).

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.⁸ Die Kommissionen haben insbesondere das Recht, alle amtierenden und ehemaligen Behördenvertreter, Mitarbeitenden von Dienststellen sowie Vertreter von übrigen Trägern von Bundesaufgaben direkt zu befragen, und sie können von diesen alle zweckdienlichen Auskünfte verlangen. Sie haben zudem die Möglichkeit, auskunftspflichtige Personen vorzuladen und nötigenfalls vorführen zu lassen. 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).

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).⁹ Sie haben

⁸ 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).

⁹ 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 > Organe > Kommissionen > Aufsichtskommissionen > GPK > Grundlagenpapiere / Informationsrechte (Stand: 28. Jan. 2020).

dazu entsprechende Weisungen erlassen, die u. a. den Zugang zu Mitberichten von Departementsvorstehenden zu Bundesratsgeschäften restriktiv regeln.¹⁰ Die Mitglieder der GPK sind zudem hinsichtlich aller Tatsachen, von denen sie im Rahmen ihres Mandats Kenntnis erhalten, an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG).

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.

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.¹¹ Es verfügt gemäss Artikel 67 ParlG über dieselben Informationsrechte wie die GPK/GPDel, in deren Auftrag es tätig ist. Nach Artikel 153 Absatz 1 Satz 2 ParlG können die GPK/GPDel einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen. Die GPK sowie die GPDel erteilen ihrem Sekretariat Aufträge und begleiten und kontrollieren deren Umsetzung.

Aufgrund des Milizsystems und der gebotenen Unabhängigkeit der GPK gegenüber den beaufsichtigten Stellen kommt dem Sekretariat der GPK/GPDel bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags der GPK/GPDel eine wichtige Rolle zu. Es unterstützt die Kommissionen und die GPDel bei der Auswahl, Konzeption und Durchführung von Untersuchungen und Evaluationen sowie bei allen weiteren Massnahmen der Oberaufsicht.¹² Es nimmt die Eingaben gemäss Artikel 129 ParlG entgegen und bereitet die Beschlüsse vor.

¹⁰ Weisungen der GPK der eidg. Räte über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz vom 27. Jan. 2012, www.parlament.ch > Organe > Aufsichtskommissionen > GPK > Grundlagenpapiere / Informationsrechte (Stand: 28. Jan. 2020).

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

¹² Art. 7 Bst. a der Geschäftsordnung der Parlamentsdienste vom 16. Mai 2014 (GOPD), www.parlament.ch > Über das Parlament > Parlamentsdienste (Stand: 28. Jan. 2020).

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 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. 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)¹³ 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. Mit der Revision des FKG, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, wurde der Informationsfluss zwischen der EFK, den Departementen, den mit Querschnittsaufgaben betrauten Bundesämtern, dem Bundesrat, der FinDel und den GPK in einer gesetzlichen Grundlage verankert. 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.¹⁴

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

¹³ Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG; SR 614.0).

¹⁴ Art. 14 Abs. 1 FKG

der EFK über allfällige Grundsatzfragen nutzen. Auch nehmen die GPK jeweils im Frühling den Jahresbericht der EFK zur Kenntnis.

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 GRN¹⁵ und Art. 11 Abs. 1 GRS¹⁶), 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)

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

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

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

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

Im Jahr 2019 tagten zwei Arbeitsgruppen, bestehend aus Mitgliedern der GPK-S wie auch der GPK-N. Die Arbeitsgruppe «Risikomanagement Bund», der auch eine Vertretung der FinDel angehört, setzt sich mit dem Risikomanagement und dem Risikoreporting an den Bundesrat auseinander. Die Arbeitsgruppe «Hochseeschiff-fahrts-Bürgschaften» befasste sich im Rahmen einer Inspektion insbesondere mit Fragen zur departementalen Aufsicht, zur Information des Gesamtbundesrates und zum Risikomanagement.

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 Auskunftrechte (siehe 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 Vertreterinnen oder Vertreter der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF). Die Auflösung der NAD per 30. November 2019 wurde am 23. März 2019 einstimmig sowohl vom National- als auch vom Ständerat beschlossen¹⁷, da der Umfang ihrer Aufsichtsaufgaben nach der fahrplanmässigen Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels deutlich abgenommen hat und die meisten Abschlussarbeiten im Jahr 2019 erfolgt sind. Die verbleibenden Aufgaben wurden an die Oberaufsichtsorgane FK, GPK und FinDel übergeben.¹⁸ Die NAD führte ihren Abschlussanlass am 8. November 2019 durch und veröffentlichte zu diesem Zeitpunkt ihren letzten Bericht.¹⁹

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

¹⁷ Pa.Iv. FK-S «Aufhebung der Neat-Aufsichtsdelegation» vom 9. Okt. 2017 (17.495).

¹⁸ Verwirklichung der Neat ist auf Kurs – NAD übergibt die Verantwortung für die parlamentarische Aufsicht an die FK, GPK und FinDel, Medienmitteilung der NAD vom 8. November 2019.

¹⁹ Oberaufsicht über den Bau der Neat in den Jahren 2018 und 2019. Bericht vom 4. November 2019 (BBI 2020 1397).

dient der Entlastung der GPDel-Mitglieder, die seit dem neuen Nachrichtendienstgesetz (NDG)²⁰ ihre Oberaufsicht über den Nachrichtendienst noch verstärkt ausüben.

Das Präsidium der GPK-N hatte 2019 Nationalrätin Doris Fiala inne; Nationalrat Erich von Siebenthal übte das Vizepräsidium aus. Die GPK-S wurde von Ständerätin Anne Seydoux-Christe präsidiert; Ständerat Damian Müller amtierte als Vizepräsident. Das Präsidium der GPDel nahm im Jahr 2019 Ständerat Claude Janiak wahr; das Vizepräsidium hatte Nationalrat Alfred Heer inne.

Eine namentliche Auflistung der Mitglieder der GPK, ihrer Subkommissionen und Arbeitsgruppe sowie der GPDel im Jahr 2019 findet sich in der folgenden Tabelle.

Nach den eidgenössischen Wahlen 2019, gingen die beiden GPK im Dezember 2019 zur Konstituierung für die neue Legislatur 2019–2023 über. Die neue Zusammensetzung der GPK kann auf der Internetseite der Bundesversammlung²¹ eingesehen werden.

Zusammensetzung der GPK, ihrer Subkommissionen und Arbeitsgruppen sowie der GPDel im Berichtsjahr 2019

<i>GPK-N (Plenarkommission))</i>	<i>GPK-S (Plenarkommission)</i>
Doris Fiala (Präsidentin), Thomas Ammann, Prisca Birrer-Heimo, Duri Campell, Martin Candinas, Thomas de Courten, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Ida Glanzmann-Hunkeler, Maya Graf, Alfred Heer, Erich Hess, Hugues Hiltbold, Ada Marra, Philippe Nantermod, Valérie Piller Carrard, Michael Töngi, Jürg Stahl (bis 2. Juni, ersetzt durch Werner Salzmann), Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller, Thomas Hardegger, Erich von Siebenthal (Vizepräsident), Cédric Wermuth, Claudio Zanetti	Anne Seydoux-Christe (Präsidentin), Andrea Caroni, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Damian Müller (Vizepräsident), Beat Rieder (bis 23. Juni, ersetzt durch Daniel Fässler), Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Subkommissionen EDA/VBS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (Präsidentin), Prisca Birrer-Heimo, Martin Candinas, Thomas de Courten (bis 2. Juli), Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Maya Graf, Ada Marra, Philippe Nantermod, Werner Salzmann (ab 3. Juli)	Damian Müller (Präsident), Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl

²⁰ Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG; SR 121).

²¹ www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommissionen GPK

<i>Subkommissionen EJPD/BK</i>	
Alfred Heer (Präsident), Yvonne Feri, Ida Glanzmann-Hunkeler, Erich Hess, Hugues Hiltpold, Ada Marra, Valérie Piller Carrard, Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller	Peter Föhn (Präsident), Damian Müller, Beat Rieder (bis 23. Juni, ersetzt durch Daniel Fässler), Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Subkommissionen EFD/WBF</i>	
Yvonne Feri (Präsidentin), Prisca Birrer-Heimo, Martin Candinas, Thomas de Courten, Diana Gutjahr, Philippe Nantermod, Michael Töngi, Erich von Siebenthal, Cédric Wermuth, Claudio Zanetti	Joachim Eder (Präsident), Andrea Caroni, Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Subkommissionen EDI/UVEK</i>	
Thomas de Courten (Präsident ab 21. Mai), Duri Campell, Corina Eichenberger-Walther, Thomas Hardegger, Valérie Piller Carrard, Jürg Stahl (Präsident bis 20. Mai), Marianne Streiff-Feller, Michael Töngi, Erich von Siebenthal, Claudio Zanetti	Claude Hêche (Präsident), Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Géraldine Savary
<i>Subkommissionen Gerichte/BA</i>	
Corina Eichenberger-Walther (Präsidentin), Thomas Ammann, Duri Campell, Yvette Estermann, Thomas Hardegger, Erich Hess, Philippe Nantermod, Luzi Stamm, Cédric Wermuth	Hans Stöckli (Präsident), Andrea Caroni, Damian Müller, Beat Rieder (bis 23. Juni, ersetzt durch Daniel Fässler), Anne Seydoux-Christe
<i>GPDel</i>	
Claude Janiak (Präsident), Maya Graf, Alfred Heer (Vizepräsident), Hugues Hiltpold, Alex Kuprecht, Anne Seydoux-Christe	
<i>Arbeitsgruppe Risikoreporting Bundesrat (nur GPK-Mitglieder)</i>	
Anne Seydoux-Christe (Präsidentin), Joachim Eder, Yvonne Feri, Doris Fiala, Damian Müller, Erich von Siebenthal	

<i>Arbeitsgruppe Hochseeschiffahrts-Bürgschaften</i>
Yvonne Feri (Präsidentin), Martin Candinas, Andrea Caroni, Thomas de Courten, Joachim Eder, Géraldine Savary, Michael Töngi, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen, Erich von Siebenthal
<i>NAD (nur GPK-Mitglieder) – am 30. November 2019 aufgelöst</i>
Martin Candinas, Joachim Eder, Peter Föhn, Thomas Hardegger

3 Arbeiten der GPK im Jahr 2019

In diesem Kapitel informieren die GPK über Themen und Geschäfte, mit denen sie sich im Berichtsjahr befasst haben, unter speziellen 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 2019

Veröffentlichte Berichte und Medienmitteilungen der GPK

Thema	Veröffentlichte Unterlagen
Die GPK-S befasst sich mit den Problemen bei der Lancierung der neuen Radio- und Fernseh-abgabe	Medienmitteilung der GPK-S vom 22. Februar 2019
Auswirkungen von Freihandelsabkommen	Kurzbericht der GPK-N vom 1. März 2019 (BBl 2019 3043)
Nachkontrolle betreffend Qualität der Verbund-partnerschaft in der Berufsbildung	Kurzbericht der GPK-N vom 1. März 2019 (BBl 2019 3199)
«Dosto»-Züge der SBB: Fokussierung auf die Wahrnehmung der Interessen durch den Bundes-rat als Eigner	Medienmitteilung der GPK-N vom 1. März 2019
Beteiligung des Bundes an Wirtschafts-sanktionen	Kurzbericht der GPK-S vom 26. März 2019 (BBl 2019 3293)
Nachkontrolle zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	Kurzbericht der GPK-N vom 2. April 2019 (BBl 2019 3969)
GPK geben der Gerichtskommission Stellung-nahme zur Wiederwahl des Bundesanwalts ab	Medienmitteilung der GPK vom 14. Mai 2019

Thema	Veröffentlichte Unterlagen
Hochseeschiffahrts-Bürgschaften: Bewertung der Stellungnahme des Bundesrates vom 28. September 2018	Kurzbericht der GPK vom 25. Juni 2019 (BBl 2019 7001)
GPk-S: Abschluss der Untersuchungen zu den internationalen Kooperationen im Militärbereich und Einleitung der Nachkontrolle zum Personal im diplomatischen Dienst	Medienmitteilung der GPK-S vom 27. Juni 2019
Administrativhaft im Asylbereich	Kurzbericht der GPK-N vom 2. Juli 2019 (BBl 2019 6037)
Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen	Bericht der GPK-N vom 2. Juli 2019 (BBl 2019 6227)
Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik	Kurzbericht der GPK-N vom 27. August 2019 (BBl 2019 7907)
DNA-Analyse in Strafverfahren	Bericht der GPK-S vom 27. August 2019 (BBl 2019 7119)
Erfüllung angenommener Motionen und Postulate	Bericht der GPK-S vom 8. Oktober 2019 (BBl 2020 409)
Öffentlichkeitsarbeit des Bundes	Bericht der GPK-N vom 15. Oktober 2019 (BBl 2020 1127)
Nachkontrolle Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung	Kurzbericht der GPK-S vom 12. November 2019 (BBl 2020 2379)
Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB. Beurteilung der Stellungnahme des Bundesrates	Kurzbericht der GPK-S vom 12. November 2019 (BBl 2020 945)
Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht	Bericht der GPK-S vom 12. November 2019 (noch nicht veröffentlicht)
Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung	Bericht der GPK-N vom 19. November 2019 (BBl 2020 1659)

Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG: Bericht der GPK-N
Bewertung der Stellungnahme des Bundesrates vom 19. November 2019
vom 28. September 2018 (BBl 2020 2549)

3.2 Wirtschafts-, Bildungs- und Finanzpolitik

3.2.1 Aufsichtstätigkeit der FINMA im Bereich des Konsumkredits

Die GPK-N beschäftigte sich 2019 mit den Aufsichtstätigkeiten der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) im Bereich des Konsumkredits, nachdem in der Presse kritische Artikel zur Aufsicht in diesem Bereich erschienen waren.²² Gemäss dem Dachverband «Schuldenberatung Schweiz» und der Caritas führen die Kreditinstitute die vorgeschriebenen Solvabilitätskontrollen nur unvollständig durch. Diesen Organisationen zufolge würde es der FINMA obliegen, die Aktivitäten der Institute genauer zu kontrollieren und verstärkt darauf zu achten, dass diese die Rechtsgrundlagen einhalten.

Der Konsumkreditvertrag, durch den einer Konsumentin oder einem Konsumenten ein Kredit in Form eines Zahlungsaufschubs, eines Darlehens oder einer ähnlichen Finanzierungshilfe gewährt oder versprochen wird, wird im Bundesgesetz über den Konsumkredit (KKG)²³ geregelt. Da das KKG kein Finanzmarktgesetz im Sinne des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG)²⁴ darstellt, ist die FINMA nicht direkt für die Überwachung der Einhaltung des KKG zuständig. Verletzungen des KKG durch von der FINMA beaufsichtigte Institute können für die FINMA relevant werden, wenn sie in systematischer Weise erfolgen und Beaufsichtigte damit gegen das Gewährserfordernis verstossen. Für die gewerbsmässige Vergabe von Konsumkrediten ist nicht zwingend eine Banklizenz erforderlich. Nicht alle Akteure in diesem Bereich unterliegen daher der Aufsicht der FINMA. Die Abklärungen der FINMA beziehen sich nur auf Unternehmen, die von der FINMA über eine Bewilligung als Bank verfügen. Über die anderen Akteure im Konsumkreditbereich besitzt die FINMA nur beschränkt Informationen.

Bei ihrer Aufsichtstätigkeit stützt sich die FINMA in erster Linie auf eigene Analysen (Marktentwicklung, spezifische Datenmeldungen, Aufsichtsgespräche). Es obliegt den Beaufsichtigten, deren Prüfgesellschaften und Revisionsstellen, die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen zu überprüfen und der FINMA Bericht darüber zu erstatten. Gemäss Artikel 29 Absatz 2 FINMAG sind die Beaufsichtigten und Prüfgesellschaften verpflichtet, Vorkommnisse, die für die Aufsicht von Bedeutung sind, unverzüglich der FINMA zu melden. Wenn die FINMA konkrete Hinweise für Fehlverhalten erhält, geht sie diesen nach oder beauftragt Dritte,

²² Wenn der Barkredit in die Schuldenfalle führt, SRF News, Artikel vom 23.10.2018.

²³ Bundesgesetz vom 23. März 2001 über den Konsumkredit (KKG; SR 221.214.1).

²⁴ Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1).

dies zu tun. Im Bereich des Konsumkredits geht die FINMA nur konkreten Hinweisen nach. Diese können aus der allgemeinen Aufsichtstätigkeit oder aus Meldungen Dritter (Prüfgesellschaften, Bürgeranfragen usw.) hervorgehen.

Im Bereich des Konsumkredits unterzog die FINMA die Tätigkeiten von drei Instituten, die über eine Banklizenz verfügen, einer vertieften Überprüfung. Der Marktanteil dieser Institute im Bereich des Konsumkredits beläuft sich laut FINMA auf 60 bis 70 Prozent. Die GPK-N ist daher der Auffassung, dass die FINMA die in diesem Bereich tätigen Institute im Rahmen der ihr durch das FINMAG zugewiesenen Zuständigkeiten angemessen beaufsichtigt.

3.3 Soziale Sicherheit und Gesundheit

3.3.1 Antibiotikaresistenzen

Die GPK-S informierte sich Ende 2017 über den Stand des Projektes «Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz» (StAR). Mit dieser Strategie, welche unter der gemeinsamen Federführung mehrerer Bundesämter – Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und Bundesamt für Umwelt (BAFU) – umgesetzt wird, sollen Antibiotikaresistenzen und die Zunahme von multiresistenten Keimen bekämpft werden. Die Kommission erkannte damals keinen Handlungsbedarf aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, wies jedoch darauf hin, dass die Förderung der Entwicklung neuer Antibiotika in ihren Augen von grosser Bedeutung ist, weshalb sie die Verwaltung ersuchte, alle möglichen Lösungen in Betracht zu ziehen, damit in diesem Bereich Fortschritte erzielt werden.²⁵

Im Februar 2019 nahm die GPK-S eine erneute Standortbestimmung zum Projekt StAR vor und hörte dazu Vertreterinnen und Vertreter des BAG, des BLV und des BAFU an. Diese präsentierten ihr insbesondere den Stand des Gesamtprojektes und die grössten Herausforderungen in den Teilbereichen Mensch, Tier und Umwelt. Ausserdem wurde die Kommission über die geplanten Massnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung informiert. Mit Schreiben vom 26. März 2019 teilte die Kommission der Vorsteherin des UVEK sowie den Vorstehern des EDI und des WBF ihre Beurteilung dieses Dossiers mit.

Die GPK-S zeigte sich erfreut über die vorbildliche Zusammenarbeit der zuständigen Departemente und Ämter im Rahmen dieses Projektes. Sie ist – wie andere Akteure – überzeugt, dass der Kampf gegen Antibiotikaresistenzen eine zentrale gesundheitspolitische Herausforderung darstellt, die künftig weiter an Bedeutung gewinnen wird. In diesem Zusammenhang nahm sie mit Genugtuung zur Kenntnis, dass der Bund 2021 eine Zwischenbilanz des Projekts StAR ziehen will.

Aus der Standortbestimmung im Februar 2019 ging hervor, dass die Entwicklung neuer Antibiotika ein zentraler Punkt bei der Bekämpfung von Resistenzen ist. Die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung wiesen gegenüber der Kommis-

²⁵ Für weitere Informationen über die vorherigen Arbeiten der GPK-S siehe Jahresbericht 2018 der GPK und der GPDel, Kap. 3.3.3 (BBl 2019 2729, hier 2758).

sion auf das Marktversagen in diesem Bereich hin, das insbesondere auf die geringe Rentabilität von Antibiotika zurückzuführen sei. Diese Situation bereitet der GPK-S im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit grosse Sorgen, weshalb die zuständigen Ämter und Departemente ersucht wurden, ihren Handlungsspielraum weitestmöglich auszuschöpfen und alle möglichen Lösungen zu prüfen, damit die Entwicklung neuer Antibiotika gefördert wird.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass im Bereich Umwelt die Umsetzung der Massnahme «Grundlagen Hofdünger, Boden, Wasser» (Massnahme 3.5.2 des Projektes StAR²⁶) aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nicht möglich sein dürfte. Sie ersuchte die zuständigen Departemente und Ämter, zu überlegen, wie diese Massnahme verhältnismässig umgesetzt werden kann, und betonte, dass in dieser Sache ein koordiniertes Vorgehen zwischen dem Landwirtschafts- und dem Umweltsektor wichtig ist.

Insgesamt und auf Grundlage der erhaltenen Informationen kam die GPK-S zum Schluss, dass aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht kein Handlungsbedarf besteht. Da sie der Meinung war, dass die erhaltenen Informationen für die Arbeit der zuständigen Sachbereichskommissionen von Nutzen sein könnten, beschloss sie, die ihr vorgelegten Unterlagen und das Protokoll ihrer Anhörung an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) und die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) weiterzuleiten. Die GPK-S wird sich 2021 erneut über den Stand des Projektes StAR informieren.

3.3.2 Beteiligung der Schweiz an den europäischen Warnsystemen im Gesundheitsbereich

Die GPK-N verfolgt seit Oktober 2017 regelmässig, wie sich die Situation in Sachen Beteiligung der Schweiz an den europäischen Warnsystemen im Gesundheitsbereich entwickelt.²⁷ Die Kommission wurde damals darüber informiert, dass seit September 2015 ein bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) zur Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Gesundheit bereit ist, dieses aber bis zum Abschluss eines allfälligen institutionellen Rahmenabkommens zwischen der EU und der Schweiz blockiert ist. Die Kommission zeigte sich damals äusserst besorgt über die schwerwiegenden Auswirkungen, welche diese Blockade auf die nationale Sicherheit im Bereich der Gesundheit haben könnte. Sie beschloss daher, sich über die Entwicklung in diesem Dossier weiterhin auf dem Laufenden zu halten.

Die GPK-N liess sich im Oktober 2018 und Juni 2019 von Vertreterinnen und Vertretern des BAG über die Entwicklungen in dieser Angelegenheit informieren. Sie erläuterten der Kommission, dass in diesem Dossier keine positiven Entwicklungen zu verzeichnen sind. Der Abschluss eines allfälligen Abkommens zwischen der

²⁶ Die Massnahme sieht vor, mit einer Machbarkeitsstudie die Grundlagen für eine langfristige Antibiotika- und Resistenzüberwachung im Hofdünger, Boden und Wasser zu schaffen. Für weitere Informationen hierzu siehe Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz vom 18. Nov. 2015, S. 47.

²⁷ Jahresbericht 2017 der GPK und der GPDel, Kap. 3.3.4 (BBl 2018 1987, hier 2017).

Schweiz und der EU zur Teilnahme der Schweiz an den wichtigsten EU-Koordinationsmechanismen im Gesundheitsbereich werde weiterhin von den Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen abhängig gemacht.

Die GPK-N teilte dem Bundesrat mit Schreiben vom 6. September 2019 ihre Besorgnis über diese Verhandlungsblockade mit, welche aus Sicht der Kommission ein Risiko für die öffentliche Gesundheit in der Schweiz darstellt. Die Schweiz hat nur noch einen sehr beschränkten Zugang zu wichtigen Informationen aus den relevanten EU-Gesundheitsinstitutionen und ihr bleibt der Zugang zur gemeinsamen Beschaffung von Heilmitteln²⁸ nach wie vor verwehrt.

Die GPK-N teilte dem Bundesrat mit, dass ihrer Ansicht nach die Teilnahme der Schweiz an den europäischen Warnsystemen für beide Seiten von Vorteil ist. Nicht zuletzt aufgrund der geografischen Lage der Schweiz inmitten von Europa, aber auch aufgrund des hohen grenzüberschreitenden Reiseaufkommens sollte auch aufseiten der EU ein vitales Interesse daran bestehen, dass sich die Schweiz an den Koordinationsmechanismen beteiligt. Ein Ausschluss der Schweiz aus den europäischen Warnsystemen verhindert weitgehend den wichtigen Austausch und die Koordination, insbesondere auch mit den Nachbarländern. Eine koordinierte Früherkennung und Ereignisbewältigung z. B. in Fällen von Pandemien ist dadurch nur beschränkt möglich.

Die GPK-N nahm Kenntnis davon, dass das BAG alles in seiner Macht Stehende unternimmt, um der Blockade entgegenzuwirken, beispielsweise indem es die bilateralen Kontakte mit den EU-Ländern zu intensivieren versucht und die Kontakte auf der technischen Ebene aufrechterhält. Die Kommission ersuchte den Bundesrat, diese Bemühungen des BAG so weit wie möglich zu unterstützen und den Austausch auf technischer Ebene weiterhin aktiv zu fördern.

Die Kommission ist sich bewusst, dass die weitere Entwicklung in diesem Dossier hauptsächlich von der Lösung der institutionellen Fragen zwischen der Schweiz und der EU abhängt und dass die aktuellen Lösungswege beschränkt sind. Die GPK-N bat den Bundesrat trotzdem, nochmals zu prüfen, ob eine Entkoppelung des Gesundheitsdossiers von den Verhandlungen um das institutionelle Rahmenabkommen möglich ist. Da die Beteiligung der Schweiz an den europäischen Gesundheitssystemen für beide Seiten überaus wichtig ist, hält es die GPK-N für zentral, dass schnellstmöglich eine zufriedenstellende Lösung gefunden wird. Sie wird dieses Dossier weiterhin aufmerksam verfolgen und sich zu gegebener Zeit erneut über den weiteren Verlauf informieren.

Mit Schreiben vom 21. November 2019 teilte der Vorsteher des EDA der GPK-N mit, dass der Bundesrat die Ansicht der Kommission teilt, wonach der Abschluss

²⁸ *Joint Procurement of Medical Countermeasures (JPMC)*, auf Deutsch «Gemeinsame Beschaffung bei medizinischen Gegenmassnahmen»: Die EU will mit der Einführung dieses Verfahrens einen gerechteren Zugang zu bestimmten medizinischen Gegenmassnahmen bei schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren, eine bessere Versorgungssicherheit und eine ausgewogene Preisgestaltung für die teilnehmenden Länder gewährleisten. Die Länder, welche das Abkommen unterzeichnet haben, können ein gemeinsames Beschaffungsverfahren für Impfstoffe, antivirale Mittel und medizinische Gegenmassnahmen einleiten. [https://ec.europa.eu, Leben, Arbeiten und Reisen in der EU > Gesundheitswesen > Vorsorge und Massnahmen \[Stand: 28. Jan. 2020\]](https://ec.europa.eu, Leben, Arbeiten und Reisen in der EU > Gesundheitswesen > Vorsorge und Massnahmen [Stand: 28. Jan. 2020]).

eines Kooperationsabkommens zwischen der Schweiz und der EU im Gesundheitsbereich für beide Seiten von Vorteil ist. Er beteuerte, dass sich der Bundesrat der Bedeutung des Dossiers bewusst ist und er sich weiterhin für einen möglichst raschen Abschluss des Gesundheitsabkommens einsetzen wird. Ausserdem versicherte er, dass der Bundesrat alle in seiner Kompetenz stehenden Massnahmen unterstützt, um die Risiken in diesem Bereich auf ein Mindestmass zu reduzieren.

3.3.3 Monitoring der Labortarife

Nachdem das BAG 2009 im Bereich der Laboranalysen eine neue Tarifliste veröffentlicht hatte (Analysenliste, AL)²⁹ und es zu heftigen Reaktionen auf diese Massnahme gekommen war, beschloss die GPK-N, sich mit diesem Thema zu befassen. Die Kommission kam nach der Prüfung des Verfahrens zur Neufestsetzung der Labortarife 2010 zum Schluss, dass dieses korrekt verlaufen und im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen erfolgt war, formulierte aber dennoch verschiedene Empfehlungen an den Bundesrat. Bei einer Nachkontrolle 2012 erachtete sie diese Empfehlungen als umgesetzt und sah aus Sicht der Oberaufsicht keinen weiteren Handlungsbedarf.³⁰

Die Kommission verfolgte die Entwicklungen im Bereich der Laboranalysen allerdings weiter, indem sie Kenntnis nahm von den Monitoringberichten, die das EDI 2012 (für den Zeitraum 2009–2011) und 2015 (für den Zeitraum 2011–2012) zu diesem Thema veröffentlichte. Auf der Grundlage dieser Berichte prüfte die GPK-N namentlich die Veränderungen bei den Analysezahlen in den Arztpraxen, privaten Labors und Spitälern, die Entwicklung der Behandlungsqualität und die Qualität der für das Monitoring verwendeten Daten.

Im Oktober 2015 übermittelte der Vorsteher des EDI der Kommission das Pflichtenheft für den dritten Monitoringbericht³¹ (Zeitraum 2013–2014). Er teilte mit, dass das BAG plant, alle zwei Jahre ein Monitoring durchzuführen. Die GPK-N unterrichtete den Vorsteher des EDI Anfang 2016 darüber, dass die verschiedenen Monitorings aus ihrer Sicht zu einer Verbesserung der Datenbasis betreffend Labors und Kostenentwicklung geführt haben. Sie hielt ausserdem fest, dass sich die Einführung der neuen AL nicht negativ ausgewirkt hat oder zumindest nicht im befürchteten Ausmass. Die Kommission beschloss, das Dossier zu schliessen, verwies allerdings darauf, dass sie die Angelegenheit nach der Veröffentlichung des nächsten Monitoringberichts möglicherweise erneut prüfen wird.

²⁹ Rechtsgrundlagen: Art. 52 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR **832.10**) in Verbindung mit Art. 34 der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR **832.102**) und Art. 28 Abs. 1 der Verordnung des EDI vom 29. Sept. 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR **832.112.31**).

³⁰ Für weitere Einzelheiten zum Verlauf der Arbeiten der GPK-N siehe Jahresbericht 2012 der GPK und der GPDel, Kap. 3.3.4 (BBl **2013** 3513, hier 3545).

³¹ Das Pflichtenheft ist ein vom BAG erstelltes Dokument, das den Auftrag des Monitoringberichts, dessen Ziele, die zu prüfenden Aspekte, die Datenquellen, die Organisation, die erwarteten Produkte, den Zeitplan sowie das Budget für das Monitoring umfasst.

Anfang 2017 teilte das EDI der Kommission mit, dass sich die ursprünglich für Anfang 2017 geplante Veröffentlichung des dritten Monitoringberichts (Zeitraum 2013–2014) verzögert, da die zuständige Abteilung des BAG stark in ein anderes Projekt³² involviert ist. Das EDI erklärte ausserdem, dass das BAG entschieden hat, den Monitoringzeitraum auf das Jahr 2015 auszudehnen, um die Auswirkungen zweier zusätzlicher Massnahmen (vorübergehende Erhöhung des Übergangszuschlags für Praxisanalysen und Einführung des Kapitels «Schnelle Analysen»), die 2012 vom EDI im Rahmen des Masterplans «Hausarztmedizin und medizinische Grundversorgung»³³ beschlossen worden waren, evaluieren zu können.

Im Mai 2018 präsentierten die Vertreterinnen und Vertreter des BAG der GPK-N die ersten Ergebnisse des Monitorings zu den Jahren 2013–2015. Im April 2019 wurde die Endfassung des Monitoringberichts³⁴ veröffentlicht, von der die Kommission im Oktober 2019 Kenntnis nahm. Ihre Beurteilung diesbezüglich liess die GPK-N dem Vorsteher des EDI mit Schreiben vom 19. November 2019 zukommen.

Auf der Grundlage des Monitoringberichts und der vom EDI und BAG vorgelegten Informationen stellte die Kommission fest, dass sich die Situation im Bereich der Labortarife insgesamt positiv entwickelt und dass die Kosten der AL eng begleitet werden. Laut BAG haben die im Rahmen des Masterplans «Hausarztmedizin und medizinische Grundversorgung» getroffenen besonderen Massnahmen zur AL ihr Ziel erreicht, d. h. zu Einsparungen und einer realitätsgetreueren Vergütung geführt. Ausserdem wurden in diesem Bereich gemäss BAG keine Einbussen bei der Qualität der Leistungen verzeichnet.

Dank diesem Monitoring konnte die Transparenz im Bereich der AL erhöht werden, was die GPK-N begrüsst. Sie stellte zudem mit Genugtuung fest, dass sich die Qualität der für das Monitoring zur Verfügung stehenden Daten in den letzten Jahren deutlich verbessert hat. Die Kommission erachtet es als angemessen, das Monitoring der AL künftig im Dreijahresrhythmus weiterzuführen. Sie hat davon Kenntnis genommen, dass der nächste Bericht zu den Jahren 2016–2018 somit voraussichtlich Ende 2021 publiziert werden sollte. Sie ist sich jedoch bewusst, dass das künftige Monitoring stark von der Umsetzung der Motion 17.3969 der SGK-S («Tarifpartner sollen Tarife von Laboranalysen aushandeln») abhängt.

Auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen kam die Kommission zum Schluss, dass aus Sicht der Oberaufsicht kein weiterer Handlungsbedarf besteht. Sie orientierte den Vorsteher des EDI im November 2019 daher über ihren Beschluss, ihre Arbeiten in diesem Dossier endgültig abzuschliessen.

³² Revision der Mittel- und Gegenständeliste (MiGeL).

³³ Dieser Masterplan wurde lanciert, um die Forderungen der Volksinitiative «Ja zur Hausarztmedizin» zu erfüllen. Für weitere Informationen hierzu siehe Masterplan «Hausarztmedizin und medizinische Grundversorgung», www.bag.admin.ch > Berufe im Gesundheitswesen > Medizinalberufe > Medizinische Grundversorgung (Stand: 28. Jan. 2020).

³⁴ Monitoring Analysenliste 2013–2015, Bericht des BAG vom 23. Apr. 2019.

3.3.4 Aufsicht des Bundesamtes für Gesundheit im Bereich der medizinischen ionisierenden Strahlung

Die GPK-N befasste sich im Rahmen ihres Jahresprogramms 2019 mit der Aufsichtstätigkeit des BAG im Bereich der medizinischen ionisierenden Strahlung. Derzeit gibt es in der Schweiz mehr als 20 000 bewilligte radiologische Anlagen und 72 000 beruflich strahlenexponierte Personen im medizinischen Sektor. Das BAG ist gemäss Strahlenschutzgesetz (StSG)³⁵ und Strahlenschutzverordnung (StSV)³⁶ die Bewilligungsbehörde für die Verwendung von ionisierender Strahlung in der Medizin, der Industrie, der Forschung und der Lehre. Gleichzeitig ist das Bundesamt auch die Aufsichtsbehörde für die medizinischen Einrichtungen sowie für die Bildungs- und die Forschungseinrichtungen in diesem Bereich.

Die GPK-N hörte im April 2019 Vertreter des BAG und des Generalsekretariates des EDI zu diesem Thema an. In der Folge erhielt die Kommission vom BAG schriftlich eine Reihe zusätzlicher Informationen. Nach der Analyse dieser Informationen teilte die GPK-N dem Vorsteher des EDI per Schreiben vom 19. November 2019 ihre Beurteilung mit.

Wie bereits erwähnt, ist das BAG im Bereich der medizinischen ionisierenden Strahlung für die betroffenen Unternehmen und Einrichtungen gleichzeitig Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde. Die GPK-N stellte sich die Frage, ob eine solche Kumulation von Zuständigkeiten nicht zu Interessenkonflikten führen könnte. Sie kam allerdings zum Schluss, dass diese Gefahr gering ist, da das Bundesamt in erster Linie eine technische Aufsicht ausübt (Kontrolle der Einhaltung der rechtlichen Schutzvorschriften).

Das BAG machte gegenüber der Kommission geltend, dass die Zusammenlegung von Bewilligungs- und Aufsichtsfunktion für eine höhere Effizienz, für eine einheitliche Praxis und für Kontinuität beim Wissensmanagement sorgt. Die Kompetenzverteilung beim Strahlenschutz habe sich in den letzten Jahren bewährt. Die Totalrevision der StSV im Jahr 2017 habe keinerlei Änderung der bestehenden Struktur notwendig gemacht. Das Bundesamt betonte zudem, dass im Strahlenschutz verschiedene Akteure in den Aufsichtsmechanismus involviert sind und der Spielraum für Interessenkonflikte und Missbräuche innerhalb der Aufsichtsbehörde deshalb sehr beschränkt ist. Die GPK-N nahm ausserdem zur Kenntnis, dass in mehreren anderen europäischen Ländern ähnliche Strukturen bestehen.

Das BAG präsentierte der Kommission überdies die Funktionsweise der Personendosimetrie in der Medizin. Das System beruht auf einem zentralen Dosisregister, in dem die Messdaten der knapp 100 000 in der Schweiz beruflich strahlenexponierten Personen registriert sind (72 000 im medizinischen Sektor). Die GPK-N nahm in diesem Zusammenhang Kenntnis davon, dass sich die Anzahl der beruflich strahlenexponierten Personen in den letzten Jahren nahezu verdoppelt hat, die kollektive Strahlenexposition hingegen im gleichen Zeitraum stabil geblieben ist. Zudem erhielt sie Informationen über die Dosimetriestellen, welche die Messinstrumente für

³⁵ Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (StSG ; SR **814.50**).

³⁶ Strahlenschutzverordnung vom 26. Apr. 2017 (StSV; SR **814.501**).

das medizinische Personal liefern, und über das Anerkennungsverfahren, dem sich diese Stellen alle fünf Jahre unterziehen müssen.

Die GPK-N stellte mit Genugtuung fest, dass die Aufsichtstätigkeit im Bereich der medizinischen ionisierenden Strahlung in den letzten Jahren verstärkt wurde, namentlich durch die Einführung neuer Aufsichtsstrategien wie die klinischen Audits (Begutachtungen unter Fachkolleginnen und -kollegen in Spitälern). Ferner präsentierte das BAG der Kommission die Ergebnisse einer 2017 durchgeführten Vergleichsmessung unter den Dosimetriestellen, die als Blindtest organisiert war. Die Kommission begrüsst die Absicht des Bundesamtes, künftig weitere solche Tests vorzunehmen. Gleichzeitig nahm sie aber auch zur Kenntnis, dass eine jährliche Durchführung dieser Massnahme angesichts des damit verbundenen Aufwands nicht möglich ist. Reguläre Vergleichsmessungen werden jedoch weiterhin jährlich durchgeführt.

Die Kommission tauschte sich mit dem BAG ausserdem über die Verwendung der Dosimetriedaten für Forschungszwecke aus. Sie stellte mit Bedauern fest, dass diese Daten nur sehr begrenzt genutzt werden, und ermunterte das Bundesamt, sich im Rahmen seiner Möglichkeiten künftig für eine breitere Nutzung einzusetzen. Sie begrüsst die Absicht des BAG, sich am internationalen Austausch über die Strahlenrisiken zu beteiligen und Forschungsarbeiten in diesem Bereich zu unterstützen.

Darüber hinaus behandelte die Kommission verschiedene weitere Themen wie die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und der Suva, den Kenntnisstand hinsichtlich der Risiken schwacher ionisierender Strahlung und den Zusammenhang zwischen ionisierender Strahlung und Krebs.

Die GPK-N erkannte auf der Grundlage der ihr zur Verfügung stehenden Informationen keinen Handlungsbedarf aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht und hielt fest, dass das BAG ihre Fragen transparent und detailliert beantwortet hatte. Im November 2019 informierte sie den Vorsteher des EDI deshalb über ihren Beschluss, ihre Arbeiten in diesem Dossier zu beenden.

3.3.5 Aufsichtstätigkeit von Swissmedic

Die GPK befassten sich zwischen Ende 2018 und Ende 2019 mit verschiedenen Aspekten der Aufsichtstätigkeit des Schweizerischen Heilmittelinstituts Swissmedic im Bereich der Arzneimittel und Medizinprodukte.

Im Juli 2018 nahm Swissmedic nach einer internationalen Warnung über Verunreinigungen mehrere aus dem Ausland importierte Medikamente vom Markt, welche den Wirkstoff Valsartan enthalten.³⁷ Die GPK-N befasste sich vor diesem Hintergrund mit der Aufsicht von Swissmedic über ausländische Medikamente und hörte im November 2018 in diesem Zusammenhang Vertreterinnen und Vertreter des Heilmittelinstitutes an. Diese präsentierten der Kommission die Aufgaben und Kompetenzen von Swissmedic in Sachen Marktaufsicht, das Zulassungsverfahren

³⁷ Skandal um verunreinigte Medikamente weitet sich aus. In: NZZ am Sonntag, 29. Juli 2018; Tausende in der Schweiz nahmen krebserregende Blutdrucksenker ein. In: NZZ am Sonntag, 19. Aug. 2018; Médocs dangereux retirés. In: 20 Minutes, 20. Aug. 2018.

für ausländische Arzneimittel, die einzelnen Schritte, die im Fall Valsartan unternommen wurden, und die Lehren, die aus dieser Angelegenheit gezogen worden sind.

Für Swissmedic zeigt der Fall Valsartan, dass sich die Pharmaindustrie gewisser Qualitätsprobleme nicht genügend bewusst ist und sie ihre Verantwortung in diesem Bereich zum Teil nicht ausreichend wahrnimmt. Die Vertreterinnen und Vertreter von Swissmedic betonten angesichts der Risiken, die mit der globalisierten Herstellung einhergehen, dass es ungemein wichtig ist, gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden anderer Länder internationale Audits durchzuführen. In ihren Augen funktioniert das internationale Netzwerk in Sachen Marktaufsicht. Sie erklärten zudem, dass Fälle wie jener von Valsartan äusserst selten vorkommen. Die Kommission nahm erfreut zur Kenntnis, dass Swissmedic im fraglichen Fall rasch mehrere Massnahmen zur Information der Gesundheitsfachpersonen und der Öffentlichkeit sowie zur Analyse der Ursachen des Problems und zu dessen Beseitigung ergriffen hatte.

Im Februar 2019 führte die GPK-N einen Dienststellenbesuch bei Swissmedic durch, bei dem verschiedene Aspekte dieser Thematik vertieft wurden. Die Vertreterinnen und Vertreter des Instituts lieferten bei dieser Gelegenheit zusätzliche Informationen zur Kompetenzverteilung in Sachen Evaluation der Qualitätsmängel von Arzneimitteln, zu den Entscheidungsprozessen und zur Kommunikation in problematischen Situationen sowie zu den stichprobenartigen Kontrollen von Swissmedic.

Die Kommission teilte Swissmedic ihre Schlussfolgerungen per Schreiben vom 15. Oktober 2019 mit. Sie hielt darin fest, dass das Institut ihr eingehend erläutert hat, wie bei Problemen mit der Qualität von ausländischen Arzneimitteln vorgegangen wird und welche Herausforderungen in diesem Bereich bestehen. Zudem betonte sie, wie wichtig es ist, ein koordiniertes Vorgehen sämtlicher Akteure — einschliesslich der Pharmaindustrie — auf internationaler Ebene weiter zu fördern, damit solche Situationen künftig noch effizienter angegangen werden. Da die Kommission auf der Grundlage der erhaltenen Informationen keine kritischen Elemente hinsichtlich der Tätigkeit von Swissmedic in diesem Bereich festgestellt hatte, sah sie keinen weiteren Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht, weshalb sie beschloss, ihre Arbeiten zu diesem Thema abzuschliessen.

Die GPK-N sprach im Rahmen ihres Dienststellenbesuchs bei Swissmedic im Februar 2019 auch einige andere Aspekte der Aufsichtstätigkeit des Institutes an, namentlich die Durchführung von Strafverfahren bei Widerhandlungen gegen die Strafbestimmungen des Heilmittelgesetzes (HMG)³⁸ und die rechtlichen Vorgaben im Bereich der Medizinprodukte. Im Juni 2019 liess Swissmedic der Kommission eine Reihe weiterer Informationen schriftlich zukommen. Für die GPK-N ergab sich aus diesen Informationen kein Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht, allerdings kam die Kommission zum Schluss, dass einige Punkte von gesetzgeberischem Interesse sein könnten (insbesondere in Bezug auf die Strafverfahren, die Verschärfung der Sanktionen bei Verstössen sowie die Kommunikationspolitik des Instituts betreffend Marktzulassungsgesuche). Sie beschloss deshalb, diese Informationen an die zuständige Sachbereichskommission ihres Rates (Kommission

³⁸ Bundesgesetz vom 15. Dez. 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG; SR **812.21**).

für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, SGK-N) weiterzuleiten mit der Bitte, allfällige Schritte zu unternehmen, welche diese für notwendig hält. Sie kündigte zudem an, sich in rund zwei Jahren erneut mit den Vertreterinnen und Vertretern von Swissmedic über diese Punkte auszutauschen.

Die GPK-S wiederum befasste sich mit der Aufsicht von Swissmedic im Spitalbereich, namentlich vor dem Hintergrund verschiedener Vorfälle im Zusammenhang mit Medizinprodukten. Zu diesem Thema hatte sie bereits 2018 im Austausch mit Swissmedic und dem EDI gestanden.³⁹

Im Oktober 2019 nahm die GPK-S mit dem Generalsekretär des EDI sowie zwei Vertreterinnen von Swissmedic eine Standortbestimmung vor. Die beiden Letztgenannten präsentierten der Kommission die Massnahmen, die das Institut ergriffen hatte, um die Spitäler für ihre Pflicht zu sensibilisieren, Vorfälle im Zusammenhang mit Medizinprodukten zu melden. Sie informierten die Kommission darüber, dass die Spitäler ab 2018 deutlich mehr Vorfälle gemeldet hatten, insbesondere nach dem Entscheid von Swissmedic, die abgeschlossenen Strafverfahren zu veröffentlichen.

Laut Swissmedic dürften die neuen rechtlichen Vorgaben zu den Medizinprodukten (Revision des HMG⁴⁰), die Anfang 2019 in Kraft getreten sind, zu einer stärkeren Überwachung des Marktes als Ganzes führen. Dies habe allerdings keinerlei Änderung bezüglich der Aufsichtsfunktion des Institutes oder der Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und Swissmedic zur Folge. Der Generalsekretär des EDI verwies darauf, dass der von den eidgenössischen Räten am 21. Juni 2019 verabschiedete Entwurf «Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit» zur Revision des KVG⁴¹ zusätzliche Instrumente vorsieht, um im Bereich der Qualität verschiedene Massnahmen auf nationaler Ebene zu ermöglichen. Er erinnerte aber auch daran, dass die Hauptverantwortung im Gesundheitsbereich bei den Kantonen liegt. Die Vertreterinnen von Swissmedic betonten, dass in Bezug auf die Einhaltung der Qualitätsvorgaben der Aufsicht der kantonalen Behörden über die Spitäler grosse Bedeutung zukommt.

Des Weiteren bilanzierte die GPK-S mit Swissmedic den Fall des Unternehmens Alkopharma, gegen das Swissmedic eine Geldstrafe verhängt hatte, weil es jahrelang gefälschte Medikamente an Spitäler in der Schweiz und in Frankreich geliefert hatte. Anfang 2019 widersprach das BGer in dieser Angelegenheit dem Heilmittelinstitut, da in seinen Augen keine konkrete Gefahr für die Gesundheit der Patientinnen und Patienten bestanden hatte.⁴² Die Vertreterinnen von Swissmedic erklärten, dass Art. 86 HMG zum Verbrechen und Vergehen im Bereich der Heilmittel seit der Revision des Gesetzes auch im Fall einer abstrakten Gesundheitsgefährdung angewendet werden kann. Weiter kann eine Überwachung der Telekommunikation der

³⁹ Für mehr Informationen zu den vorherigen Arbeiten der GPK-S siehe Jahresbericht 2018 der GPK und der GPDel, Kap. 3.3.4 (BBI 2019 2733, hier 2760).

⁴⁰ HMG, Änderung vom 18. März 2016 (AS 2017 2745).

⁴¹ Für mehr Informationen hierzu siehe BAG, Teilrevision des KVG: Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit, www.bag.admin.ch, Versicherungen > Krankenversicherung > Laufende Revisionsprojekte (Stand: 28. Jan. 2020).

⁴² Il n'y a pas eu de mise en danger de la santé, selon le Tribunal fédéral. In: Le Nouvelliste, 17. Jan. 2019; Le TF a une interprétation stricte de la mise en danger. In: 24 Heures, 17. Jan. 2019.

betroffenen Unternehmen beantragt werden. Laut Swissmedic hat der Fall Alkopharma gezeigt, dass die mit der Revision vorgenommenen Änderungen sinnvoll sind.

Die GPK-S kam angesichts der ihr vorliegenden Informationen zum Schluss, dass in dieser Sache aus der Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht kein Handlungsbedarf besteht, und beschloss deshalb, ihre Arbeiten in diesem Dossier vorerst zu beenden. Sie wird sich in rund zwei Jahren nochmals über den Stand der Dinge erkundigen.

3.4 Internationale Beziehungen und Aussenhandel

3.4.1 Kriegsmaterialausfuhr

Die GPK nehmen jedes Jahr Kenntnis vom Bericht des Bundesrates über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr (Art. 32 des Kriegsmaterialgesetzes [KMG]⁴³). In diesem Zusammenhang hören sie den Vorsteher des WBF sowie Vertreterinnen und Vertreter des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), die für die Kontrolle der Kriegsmaterialausfuhr zuständig sind, an. Im Jahr 2019 beschäftigten sich die GPK im Zusammenhang mit Kriegsmaterialausfuhr v. a. mit drei Angelegenheiten.

Die erste der von den GPK vertieften Angelegenheiten betraf eine möglicherweise problematische Ausfuhr einer Schweizer Werkzeugmaschine im März 2019, über die mehrere Medien berichtet hatten⁴⁴. Es handelte sich um eine Ausfuhr nach Russland, welche die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) für 7,4 Millionen Euro versichert hatte. Den Medien zufolge befand sich der Endkunde in Venezuela und die Werkzeugmaschine wurde für die Waffenproduktion eingesetzt. Auf eine Frage der Kommission hin teilte das SECO mit, dass dies der SERV zum Zeitpunkt der Ausfuhr jedoch nicht bekannt war. Für diese Ausfuhr wurde keine Bewilligung eingeholt, da es sich weder um Kriegsmaterial noch um Dual-Use-Güter handelte. Für diese Ausfuhr war auch keine Anmeldung beim SECO erforderlich. Gemäss SECO und SERV würde die SERV eine solche Ausfuhr heute insbesondere aufgrund der veränderten Situation in Venezuela nicht mehr versichern. In der Regel führt die SERV ein vierteljährliches Controlling der Ausfuhraktivitäten durch. Bei Geschäften, die heikel oder von einer Grössenordnung von 100 Millionen Franken sind, werden allerdings häufigere Controllings durchgeführt. Laut dem WBF hat das elektronische Bewilligungssystem für die Kriegsmaterialausfuhr Elic⁴⁵ den Informationsfluss zwischen den verschiedenen Akteuren und zu den 8000 von der SERV zwischen 2010 und 2019 versicherten Geschäften verbessert und es ist zu keinen ähnlichen Fällen mehr gekommen.

⁴³ Bundesgesetz vom 13. Dez. 1996 über das Kriegsmaterial (KMG; SR 514.51).

⁴⁴ Z. B. *Le Venezuela s'est armé grâce à des machines-outils suisses*, 24heures, Artikel vom 20.3.2019 oder Moskau, Caracas, Volketswil, Tages Anzeiger, Artikel vom 20.3.2019.

⁴⁵ Jahresbericht 2018 der GPK und der GPDel vom 28. Jan. 2019, Kap. 3.4.2 (BBl 2019 2729, hier 2767).

Die zweite Angelegenheit, mit der sich die GPK-N intensiv auseinandersetzte, war der Bericht der EFK «Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial» vom 20. Juni 2018. Die Kommission interessierte sich insbesondere für die grundlegenden Differenzen zwischen der EFK und dem SECO, die in diesem Bericht erwähnt werden und von den Medien aufgenommen und kommentiert worden waren⁴⁶, und hörte dazu Vertreterinnen und Vertreter der EFK und des SECO an. Die Kommission setzte sich vertieft mit einzelnen Aspekten des Berichts auseinander und liess sich über die Meinungsverschiedenheiten zwischen der EFK und dem SECO informieren. Auf der Grundlage dieser Anhörungen und der vorgenommenen Prüfung kam die GPK-N zum Schluss, dass den zahlreichen Meinungsverschiedenheiten zwischen der EFK und dem SECO Ungenauigkeiten und eine schlechte Kommunikation zwischen den beiden Stellen zugrunde liegt. Ausserdem hielt sie fest, dass gewisse Missverständnisse – und unterschiedliche öffentliche Stellungnahmen der zuständigen Behörden – wohl hätten vermieden werden können, wenn bestimmte Angaben im Bericht präzisiert oder die Bemerkungen des SECO besser integriert worden wären. Allgemein können solche Differenzen problematisch sein, da sie für die beteiligten Behörden einen Imageschaden und einen Vertrauensverlust mit sich bringen können. Aus Sicht der GPK-N müssen solche Differenzen zwischen den Behörden vor der Veröffentlichung des Berichts beigelegt werden können – insbesondere, wenn es sich um faktische Differenzen handelt. Auf diese Weise würde verhindert, dass Differenzen zwischen den Verwaltungsstellen über die Medien ausgetragen werden, und die politische Diskussion wäre konstruktiver. Die GPK-N teilte ihre Einschätzungen dem SECO und der EFK mit und ersuchte diese um eine Verbesserung ihrer Zusammenarbeit.

Die dritte Angelegenheit, über welche die GPK näher informiert werden wollten, betraf die Ausführaktivitäten und die Lieferungen der im Ausland tätigen Tochtergesellschaften der RUAG. Die GPK werden zwar jedes Jahr über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr aus der Schweiz orientiert (darunter diejenigen der RUAG AG), in diesen Informationen fehlten bis zu jenem Zeitpunkt jedoch die Zahlen zur Ausfuhr, die vom Ausland aus getätigt wurde. Die GPK wollten sich eine Übersicht über die allgemeine Situation insbesondere bei der RUAG, die zu 100 Prozent im Eigentum des Bundes steht, verschaffen, und hörten dazu im August 2019 Vertreterinnen und Vertreter der RUAG an. Sie erhielten so verschiedene Informationen und Zahlen zum Thema. Die GPK planen, sich erneut punktuell über diese Thematik informieren zu lassen. Zu guter Letzt weisen die GPK darauf hin, dass die EFK 2018 überprüfte⁴⁷, ob die RUAG an ihren ausländischen Standorten die schweizerischen Rechtsgrundlagen für Ausfuhren einhält – wie vom Bundesrat 2016 gefordert. Die EFK kam zum Schluss, dass sich die RUAG grundsätzlich an das Gesetz hält.

⁴⁶ Z. B. «Wir wissen, wo sich die Schweizer Waffen im Ausland befinden», Blick, Artikel vom 14.9.2018 oder *Exportations d'armes: un rapport explosif*, Le Temps, Artikel vom 4.9.2018.

⁴⁷ Eidgenössische Finanzkontrolle: *Prüfung der Compliance beim Transfer von Kriegsmaterial, RUAG*, Bericht vom 7. Mai 2018 (nicht veröffentlicht).

3.5 Staat und Verwaltung

3.5.1 Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung

Die GPK-S befasst sich seit 2015 mit dem Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung und dessen Einschränkungen. Anstoss für die Befassung der GPK-S mit diesen Themen bildete eine Evaluation des Büros Vatter AG⁴⁸ aus dem Jahr 2014.

Das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)⁴⁹ sieht vor, dass eine Person beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag stellen kann, wenn deren Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Die Evaluation des Büros Vatter deckte auf, dass die Schlichtungsverfahren beim EDÖB zu lange dauerten, was faktisch eine Begrenzung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten darstelle. Als möglichen Lösungsansatz sah die Evaluation eine Aufstockung der Ressourcen beim EDÖB vor. Die zu lange Schlichtungsdauer führte schliesslich zwischen 2009 und 2010 in drei Fällen zu einer Rüge des EDÖB durch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) wegen Rechtsverweigerung. Vor diesem Hintergrund kam die GPK-S im Jahr 2015 zum Schluss, dass es hierzu Handlungsbedarf seitens der parlamentarischen Oberaufsicht gibt. Die GPK-S stellte noch im gleichen Jahr fest, dass sich die personellen Ressourcen beim EDÖB nicht verbessert hatten und dieser in den Jahren 2014 und 2015 wegen Rechtsverzögerung vom BVGer erneut gerügt worden war. Zudem kam die GPK-S zum Schluss, dass der Paradigmenwechsel weg vom Geheimhaltungsprinzip hin zu grundsätzlicher Transparenz in verschiedenen Einheiten der Bundesverwaltung noch nicht abgeschlossen sei.

Um der hohen Anzahl der Schlichtungsanträge bei gleichbleibenden personellen Ressourcen Rechnung zu tragen, kündigte der neue EDÖB, Adrian Lobsiger, 2016 an, dass die Schlichtungsverfahren ab dem 1. Januar 2017 in einem Pilotversuch in erster Linie mündlich erfolgen sollen. Davon versprach er sich eine schnellere Abwicklung der Verfahren und einen Abbau der Pendenzen. Die Auswertung dieses Pilotversuchs zeigte, dass die Einhaltung der Frist von 30 Tagen markant gesteigert werden konnte und dass dabei auch der Anteil einvernehmlicher Lösungen erhöht werden konnte. Der EDÖB überführte den Pilotversuch 2018 in den ordentlichen Betrieb. Im Rahmen eines Dienststellenbesuchs der Subkommission EJPB/BK der GPK-S im Februar 2018 wurde diese darüber informiert. Die GPK-S begrüsst diese Entwicklungen und beschloss 2019, ihre Abklärungen zu diesem Bereich abzuschliessen. Allerdings entschied die Kommission, alle zwei Jahre den Tätigkeitsbericht des EDÖB zu behandeln. In diesem Rahmen wird auch die Weiterentwicklung bezüglich der mündlichen Schlichtungsverfahren verfolgt werden.

Des Weiteren wurde die GPK-S im Jahr 2017 auch im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)⁵⁰ tätig. Die Totalre-

⁴⁸ Büro Vatter AG, Politikforschung und –beratung, Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ), Schlussbericht vom 9. Dez. 2014.

⁴⁹ Bundesgesetz vom 17. Dez. 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3).

⁵⁰ Bundesgesetz vom 16. Dez. 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1)

vision sah gewisse Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung in verschiedenen Bereichen vor. Die GPK-S wandte sich mit einem Mitbericht an die zuständige Sachbereichskommission der eidgenössischen Räte, ohne jedoch abschliessend zu den einzelnen Einschränkungen Stellung zu nehmen. Sie zeigte darin die Vor- und Nachteile der angestrebten Revision aus Sicht der Oberaufsicht auf. Die Totalrevision des BöB wurde am 21. Juni 2019 von beiden Räten verabschiedet.

3.5.2 Elektronische Geschäftsverwaltung der Bundesverwaltung (GEVER)

Mit GEVER Bund wird die elektronische Geschäftsverwaltung der Bundesverwaltung bezeichnet. Zur Ablösung der alten Systeme wurde ein IKT-Schlüsselprojekt mit dem Namen «GEVER Bund» geschaffen. Die Hauptaufgaben von GEVER sind die zentrale Ablage aller geschäftsrelevanten Dossiers, die Steuerung und Automatisierung wiederkehrender Abläufe, sowie die Geschäftskontrolle und die Archivierung. Alle Mitarbeitenden der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung sollten in Zukunft mit einem einheitlichen Standard arbeiten.

Dieses Projekt ist bei der BK angegliedert und wird von dieser geführt. Nach dem durchgeführten WTO-Beschaffungsverfahren gab der Bundesrat im Jahr 2013 zwei Produkten den Zuschlag (ActaNova und iGEKO). Im dritten Quartal 2015 mussten sich die Departemente und die BK entscheiden, welches der beiden Produkte sie einführen wollten. Die Wahl sämtlicher Departemente und auch der BK fiel auf ActaNova, da mit der Wahl desselben Systems grosse Einsparungen erzielt werden können. Der bisherige Anbieter eines Grossteils der elektronischen Geschäftsverwaltung der Bundesverwaltung wurde nicht berücksichtigt, was ein gerichtliches Verfahren und damit Verzögerungen bei der weiteren Realisierung der Einführung von GEVER nach sich zog.

Die GPK-S entschied, sich mit dem Thema zu befassen und informierte sich im Jahr 2016 über den aktuellen Stand des Geschäfts, insbesondere zur Frage, ob das Projekt nach Abschluss des Beschwerdeverfahrens wieder auf Kurs sei. Zudem wurden der gesamte Ausschreibungsprozess und die Strategie des Bundesrates, zwei Anbieter zu berücksichtigen, von der Kommission hinterfragt. In diesem Rahmen wurden im Jahr 2016 verschiedene Vertreterinnen und Vertreter der BK angehört, welche die zeitlichen Verzögerungen erklärten und festhielten, dass das Projekt – die Einführung von GEVER in den Departementen und Bundesämtern – wiederaufgenommen wurde. Der Bundeskanzler verwies auf die zwei klassischen Risiken, welche weiterhin bestehen bleiben würden: eine potenzielle Kostenüberschreitung und eine weitere zeitliche Verzögerung.

Ende 2018 nahm die GPK-S eine weitere Standortbestimmung vor und liess sich erneut von der BK über den aktuellsten Stand informieren. Der Bundeskanzler erläuterte, dass zu jenem Zeitpunkt die ersten Ämter im Rahmen eines Pilotversuchs auf das neue System migriert worden seien. Bei der Migration hätte es keinerlei Probleme gegeben. Jenes Unternehmen, welches zwar den Zuschlag erhalten hatte, dessen Produkt jedoch von keinem Departement ausgewählt worden war, musste mit 600 000 Franken entschädigt werden. Die Tatsache, dass künftig nur noch ein Sys-

tem zum Einsatz kommt, würde Einsparungen von 100 Millionen Franken in den nächsten zehn Jahren mit sich bringen. Zudem zeigte sich der Bundeskanzler auch mit der Qualität des Produktes bezüglich Erwartungen und Erfordernissen zufrieden. Er verwies dabei jedoch vor allem darauf, dass das Potenzial des neuen Systems unbedingt ausgeschöpft werden müsse. Die Vertreterinnen und Vertreter der BK griffen in diesem Zusammenhang das allgemeine Problem im öffentlichen Beschaffungsrecht auf, wonach in gewissen Fällen ein Zuschlag an ein bestimmtes Unternehmen zwingend erfolgen muss, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, auch wenn bereits zu Beginn gewisse Bedenken bestehen, verwiesen aber gleichzeitig auf die damals laufenden Revisionsbestrebungen des Beschaffungsrechts. Solche Bedenken können sich beispielsweise auf negative Erfahrungen mit einem bestimmten Unternehmen stützen. Demzufolge lag auch beim vorliegenden Projekt das grösste Risiko beim Anbieter des neuen Produkts ActaNova. Bei den nachträglichen Preisforderungen des Anbieters hat die BK im konkreten Fall nicht nachgegeben und erreicht, dass beim entsprechenden Unternehmen ein Umdenken stattfand.

Angesichts dieser positiven Entwicklungen beschloss die GPK-S anfangs 2019, das Thema ihrerseits vorläufig abzuschliessen und gegebenenfalls nach der Einführung des neuen Systems in den Departementen und Bundesämtern erneut aufzunehmen.

3.5.3 Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur)

Die GPK-S befasst sich seit 2016 mit der Interdepartementalen Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit. Der Schlussbericht einer externen Evaluation der IMZ-Struktur aus dem Jahr 2016 brachte mehrere Schwachstellen und Mängel in der Struktur hervor. Insbesondere wurde die Zusammenarbeit zwischen den wichtigen Akteuren der IMZ-Struktur (SEM, EDA und SECO) kritisiert. Daraufhin schloss das EJPD mit dem EDA eine Zusammenarbeitsvereinbarung betreffend die internationale Migrationszusammenarbeit ab. Die GPK-S zeigte sich damals erstaunt darüber, dass das WBF nicht auch Teil dieser Zusammenarbeitsvereinbarung war, kommt dem SECO doch eine sehr wichtige Funktion innerhalb der IMZ-Struktur zu. Die Vereinbarung bezeichnet das WBF gar als Schlüsseldepartement. Weshalb der regelmässige Austausch, welcher zwischen SEM und EDA ausdrücklich vorgesehen ist, nicht auch für das SECO gelten soll, war für die GPK-S nicht nachzuvollziehen. Deshalb führte die GPK-S im Zeitraum zwischen 2016 und 2018 verschiedene Anhörungen mit Vertreterinnen und Vertretern des SEM, des EDA und des SECO durch, um die erwähnten Mängel zu thematisieren. Dabei wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass in der Zwischenzeit insbesondere bezüglich der Zusammenarbeit verschiedene Verbesserungen vorgenommen worden seien. Die angehörten Personen waren zuversichtlich, dass die Mängel zeitnah behoben werden bzw. dies schon geschehen sei.

Im Rahmen einer weiteren externen Evaluation der Integrierten Grenzverwaltung⁵¹ wurde als eine der Fallstudien auch die IMZ-Struktur thematisiert. Das Ergebnis

⁵¹ Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung», Schlussbericht, KEK – CDC Consultants und TC Team Consult SA, 15. Juni 2018.

zeigte, dass die Zusammenarbeit im Bereich der IMZ-Struktur weiterhin Mängel aufwies und nicht zufriedenstellend verlief. Insbesondere wurde geltend gemacht, dass die verschiedenen Akteure oft Partikularinteressen des eigenen Departementes bzw. eines Bundesamtes oder eines Staatssekretariates verfolgten, so dass dem SEM sich eröffnende Opportunitäten oft nicht zeitgerecht mitgeteilt würden. Nach Ansicht der GPK-S wurde damit der Sinn und Zweck und dabei eines der vorrangigen Ziele der IMZ-Struktur infrage gestellt.

Aus diesem Grund führte die GPK-S im Jahr 2019 erneut Anhörungen mit den drei wichtigsten Akteuren der IMZ-Struktur durch und kam dabei zum Schluss, dass sich zwar die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und dem EDA stark verbessert hat, jene mit dem SECO jedoch nicht. Aus diesen Gründen forderte die GPK-S den Bundesrat auf zu eruieren, weshalb das SECO bisher nicht besser in die IMZ-Struktur einbezogen wurde bzw. dieses sich nicht besser in die Struktur einbrachte. In seiner Antwort stellte der Bundesrat klar, dass er die Auffassung der GPK-S nicht teilt, wonach das SECO nur ungenügend in die Struktur miteinbezogen werde. Er unterstrich, dass das SECO eine aktive Rolle einnimmt und wie das EJPD und das EDA auf allen Stufen der IMZ-Struktur vertreten ist.

Da der Bundesrat derzeit nicht gewillt ist, strukturelle und ganzheitliche Anpassungen vorzunehmen, jedoch verschiedene punktuelle Anpassungen und Verbesserungen in Aussicht stellt, beschloss die GPK-S, das Geschäft ihrerseits vorläufig abzuschliessen und mittelfristig wieder aufzunehmen. Gleichzeitig wurde der Bundesrat angehalten, die thematisierten, punktuellen Verbesserungen weiter zu verfolgen und umzusetzen.

3.5.4 E-Voting

E-Voting wird in der Schweiz seit mehr als 15 Jahren eingesetzt, um Erfahrungen in diesem Bereich zu sammeln. Gemäss den Informationen der BK haben bisher mehr als 300 erfolgreiche Versuche mit E-Voting stattgefunden. Im Dezember 2018 schickte der Bundesrat die Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR)⁵² in die Vernehmlassung. Das Ziel dieser Teilrevision war, das E-Voting als dritten ordentlichen Stimmkanal aufzunehmen.

Die GPK-N entschied im Jahr 2018, sich mit dem Thema des E-Votings zu befassen und führte dazu im Folgejahr verschiedene Anhörungen mit Vertreterinnen und Vertretern der BK, der Schweizerischen Post und externen Expertinnen und Experten durch. Das Ziel der GPK-N war es, das Vorgehen und die Beschlüsse des Bundesrates im Rahmen der Oberaufsicht zu bewerten.

Nachdem der Kanton Genf bereits im November 2018 angekündigt hatte, das eigene E-Voting-System zurückzuziehen und ab 2020 nicht mehr anzubieten, verblieb die Schweizerische Post als einzige Anbieterin eines E-Voting-Systems. Dieses System wurde zwischen dem 25. Februar 2019 und dem 24. März 2019 einem öffentlichen Intrusionstest unterzogen. Bei diesem Test ging es darum, die Sicherheit des Systems zu überprüfen, indem dieses angegriffen wird. Bei diesem Test wurden

⁵² Bundesgesetz vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1).

«schwerwiegende Mängel im Quellcode»⁵³ des Systems aufgedeckt. Der Bundesrat hat daraufhin entschieden, die Revision des BPR vorläufig auszusetzen, da eine Überführung des E-Votings in einen ordentlichen Stimmkanal aufgrund der Resultate des Intrusionstests und der Ergebnisse der Vernehmlassung derzeit verfrüht wäre. Die GPK-N liess sich im Oktober 2019 detailliert über diesen Bundesratsentscheid und das weitere Vorgehen informieren. Für die GPK-N ist dieser Entscheid in nachvollziehbarer Weise zustande gekommen.

Vor dem Hintergrund dieser neuen Entwicklungen und der verschiedenen weiteren Bestrebungen (parlamentarische Vorstösse und die Volksinitiative zu einem Moratorium für E-Voting, die sich derzeit noch im Sammelstadium befindet) hat die GPK-N beschlossen, ihre Befassung mit diesem Dossier abzuschliessen. Die GPK-N begrüsst dabei jedoch auch die weiteren Schritte, welche der Bundesrat im Sommer 2019 beschlossen hat. Die wesentlichen Änderungen dieser Neuausrichtung beinhalten die Weiterentwicklung der Systeme, eine wirksame Kontrolle und Aufsicht, die Stärkung der Transparenz und des Vertrauens, sowie die stärkere Vernetzung mit der Wissenschaft. Die Neuausrichtung des Versuchsbetriebs soll in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen. Die detaillierte Ausarbeitung dieser Neuausrichtung ist Gegenstand eines Berichtes der BK, der dem Bundesrat bis Ende 2020 vorgelegt werden muss.

3.5.5 Ausschreibung des Online-Schalters des Staatssekretariats für Wirtschaft EasyGov

Im Rahmen eines Informationsbesuchs der GPK-S im August 2018 in Delsberg hatte sich die Regierung des Kantons Jura besorgt geäussert über die Vergabe des Informatikauftrags One-Stop-Shop (später EasyGov) durch das SECO an eine Firma, deren Entwicklungsteam in Vietnam angesiedelt ist. Der Kanton Jura hatte über Partnerunternehmen an der Ausschreibung teilgenommen und hatte eine Lösung angeboten, die auf dem gesicherten Online-Schalter beruht, welcher derzeit den jurassischen Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen zur Verfügung steht. Die Kommission setzte sich in der Folge mit der Frage auseinander, weshalb eine Firma mit einem Entwicklungsteam in Vietnam den Zuschlag erhalten hatte und nicht ein Schweizer Unternehmen, das sämtliche Arbeiten in der Schweiz hätte ausführen lassen und dessen Informatiklösung bereits besteht. Die vom Kanton Jura aufgeworfenen Fragen bezogen sich u. a. darauf, inwieweit neben dem Preis auch qualitative und inhaltliche Kriterien berücksichtigt werden.

Die GPK-S hörte eine Vertretung des SECO und des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) an, um die Verfahren der öffentlichen Ausschreibung im Allgemeinen zu prüfen und spezifische Fragen zu dieser Vergabe zu stellen. In diesem Zusammenhang nahm die Kommission auch Kenntnis vom Evaluationsbericht zur Ausschreibung von EasyGov. Dieser umfasst sämtliche qualitativen und finanziellen Kriterien, welche für die Vergaben im Allgemeinen gelten, sowie die Rangfolge der konkreten Offerten.

⁵³ E-Voting: Bundesrat richtet Versuchsbetrieb neu aus und stellt Einführung als ordentlichen Stimmkanal zurück, Medienmitteilung des Bundesrates vom 27. Juni 2019.

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen⁵⁴ sieht vor, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält (Art. 21). Selbst wenn verschiedene Kriterien wie Qualität, Preis, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst und Zweckmässigkeit der Leistung berücksichtigt werden, fragte sich die Kommission, ob nicht das Risiko besteht, dass dem Preis der Angebote zu viel Bedeutung beigemessen wird und mögliche positive, indirekte Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft nicht berücksichtigt werden.

Nach Inkrafttreten des revidierten BöB, das von der Bundesversammlung am 21. Juni 2019⁵⁵ verabschiedet wurde, wird das vorteilhafteste Angebot den Zuschlag erhalten (Art. 41 BöB⁵⁶). In Bezug auf die Übertragung von Aufgaben an Subunternehmerinnen schreibt das Gesetz vor, dass die charakteristische Leistung grundsätzlich von der Anbieterin zu erbringen ist (Art. 31 Abs. 3 BöB⁵⁷). Darüber hinaus müssen die Subunternehmerinnen bereits heute und unabhängig davon, ob sie in der Schweiz oder im Ausland ansässig sind, das Beschaffungsrecht einhalten, insbesondere die Bestimmungen zum Arbeitnehmerschutz, zu den Arbeitsbedingungen und zur Lohngleichheit.

In diesem konkreten Fall und aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht hat die GPK-S keinen Handlungsbedarf festgestellt. Sie hält fest, dass die Verfahren der geltenden Rechtslage entsprachen, die nicht berücksichtigte Firma vom SECO und vom BBL nach der Vergabe aktiv informiert worden ist und gegen den Entscheid der Auftraggeberin kein Rekurs erhoben wurde. Zudem sollte mit den neuen Bestimmungen des vom Parlament verabschiedeten BöB «ein Paradigmenwechsel im öffentlichen Beschaffungswesen hin zu mehr Nachhaltigkeit und Qualitätswettbewerb»⁵⁸ vollzogen werden.

3.5.6 **Qualität der Daten der Verwaltung im Gesetzgebungsprozess und Verbesserungen bei den Abstimmungsbüchlein**

Der Bundesrat veröffentlichte am 15. Juni 2018 eine Medienmitteilung⁵⁹ betreffend den Fehler bei der Bezifferung der Anzahl Zweiverdienerehepaare. Die fehlerhafte Schätzung von 80 000 Zweiverdienerehepaaren wurde namentlich in der Botschaft des Bundesrates vom 21. März 2018 zur Beseitigung der Heiratsstrafe verwendet. Der korrigierte Wert beträgt 454 000 Paare. Diese falsche Schätzung war Teil der Erläuterungen des Bundesrates vom 21. März 2018 über die Beseitigung der Heiratsstrafe. Die GPK-S beschloss aufgrund dieser Mitteilung, die Gründe für diesen

⁵⁴ Bundesgesetz vom 16. Dez. 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR **172.056.1**).

⁵⁵ BBl **2019** 4505

⁵⁶ BBl **2019** 4505, hier 4525

⁵⁷ BBl **2019** 4505, hier 4521

⁵⁸ Beschaffungskonferenz des Bundes: Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts, www.bkb.admin.ch > Öffentliches Beschaffungswesen > Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts (Stand: 28. Jan. 2020).

⁵⁹ Heiratsstrafe: Fehler bei der Bezifferung der Anzahl Zweiverdienerehepaare entdeckt und behoben, Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Juni 2018.

Fehler zu analysieren. Deshalb hat sie anfangs 2019 den Departementsvorsteher des EFD und seit 2018 mehrmals den Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) angehört. Mit Urteil vom 10. April 2019 hob das BGer die Volksabstimmung vom 28. Februar 2018 zur Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» aufgrund der falschen Bezifferung der Anzahl Zweiverdienerehepaare auf.⁶⁰

Die Anhörungen der GPK-S ergaben, dass verschiedene Probleme zu dieser falschen Schätzung geführt haben. Erstens wurden die entsprechenden Zahlen seit 2006 nicht mehr aktualisiert. Zweitens hat es die ESTV unterlassen, auch Paare mit Kindern in der Statistik zu berücksichtigen. Aufgrund einer neuen Schätzmethode hat die ESTV den Fehler bemerkt.

Ein weiterer wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit Statistiken im Bereich der Steuern stellt die ungenügende Qualität der der ESTV gelieferten Daten durch die Kantone dar, was sich schliesslich auch auf allfällige Schätzungen auswirkt. Die ESTV besitzt bereits heute die notwendigen gesetzlichen Grundlagen, um die notwendigen Angaben der Kantone einfordern zu können. Die ESTV prüft derzeit, ob eine Anpassung dieser Grundlagen in Bezug auf die Klarheit angezeigt ist. Zudem finden verschiedene Gespräche mit den Kantonen statt, um die Zusammenarbeit zu verbessern und technische Möglichkeiten in diesem Bereich zu prüfen.

Ebenfalls 2018 beschloss die GPK-N, das Problem der Fehler in den Abstimmungsbüchlein ganz allgemein anzugehen. Anlass dafür bildete das Abstimmungsbüchlein zu den eidgenössischen Abstimmungen im November 2018, in dem zur Vorlage über die Überwachung von Versicherten falsche Informationen gegeben wurden.⁶¹

Die GPK-N führte eine Anhörung mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundeskanzlei durch, wobei sie sich nicht auf den Einzelfall beschränkte, sondern das Problem ganzheitlich anging, da bereits mehrmals falsche Informationen in die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates Eingang fanden.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Bundeskanzlei informierten die GPK-N darüber, dass eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden war, welche Massnahmen für ein besseres Qualitätsmanagement bei den Abstimmungserläuterungen erarbeiten soll.

Auf der Grundlage der Arbeiten dieser Arbeitsgruppe hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen ergriffen, die einerseits die Entscheidgrundlagen im Gesetzgebungsprozess und andererseits die Erläuterungen des Bundesrates und damit das Abstimmungsbüchlein verbessern sollen.⁶² So sollen beispielsweise bei grösseren Gesetzgebungsprojekten auch externe Expertenmandate vergeben werden können, um die Richtigkeit der zahlenmässigen Angaben in den Erläuterungen des Bundesrates zu überprüfen.

Die GPK-N wird sich im Jahr 2020 mit der Umsetzung der Massnahmen betreffend das Abstimmungsbüchlein und deren Auswirkungen befassen. Betreffend die fehler-

⁶⁰ BGE 145 I 207

⁶¹ Abstimmungserläuterungen vom 25. November 2018; Anzahl Observationen korrigiert, Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 7. November 2018.

⁶² Aufgehobene Abstimmung zur Heiratsstrafe: Bundesrat bestimmt das weitere Vorgehen, Medienmitteilung des Bundesrates vom 21. Juni 2019.

haften Schätzungen der Anzahl Zweiverdienerehepaare wird sich die GPK-S im Jahr 2020 über die Ergebnisse der Diskussionen mit den Kantonen und einen allenfalls gegebenen gesetzgeberischen Handlungsbedarf informieren lassen.

3.6 Justizwesen und Bundesanwaltschaft

3.6.1 Strafanzeigen von Dieter Behring gegen Vertreter der Strafjustiz

Im Zusammenhang mit zwei Anzeigen von Dieter Behring vom Juni 2016 gegen den Bundesanwalt, einen stellvertretenden Bundesanwalt und einen Staatsanwalt einerseits sowie gegen den Bundesstrafgerichtspräsidenten andererseits stellten die GPK offene Fragen in den geltenden Regelungen zur Strafverfolgung von Behördenmitgliedern, die durch die Bundesversammlung gewählt werden, fest. Die offenen Fragen betreffen namentlich die Einsetzung von ausserordentlichen Staatsanwälten des Bundes im Fall von Anzeigen gegen den Bundesanwalt oder seine Stellvertreter sowie die Immunitätsaufhebung von Behördenmitgliedern, welche durch die Bundesversammlung gewählt werden⁶³.

Im Februar 2019 ersuchten die GPK die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) sowie das Bundesgericht, die Problembereiche näher zu analysieren und Lösungsvorschläge für die Anpassung der Rechtsgrundlagen zu unterbreiten. Die AB-BA reichte den GPK am 20. März 2019 ihren Bericht ein, das Bundesgericht den seinen am 21. Mai 2019. Die GPK kamen an ihrer Mai-Sitzung zum Schluss, dass die bisherigen Abklärungen keinen Handlungsbedarf für die Oberaufsicht mehr nahelegten, und übergaben die Analysen und Vorschläge der AB-BA und des Bundesgerichts den Kommissionen für Rechtsfragen (RK), die für allfällige gesetzgeberische Massnahmen in diesem Bereich zuständig sind.

3.6.2 Planung und Einführung der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts

Die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung (GK) orientierte die Subkommissionen Gerichte/BA der beiden GPK im Herbst 2018 darüber, dass im Hinblick auf die Schaffung der neuen Berufungskammer auf Anfang 2019 die Raumfrage nicht gelöst und der Kanton Tessin mit der Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten im benachbarten Pretorio im Verzug sei.

Mit Schreiben vom 8. November 2018 an die GK, welches die GPK als Kopie zugestellt erhielten, orientierte die damalige Verwaltungskommission des Bundesstrafgerichts über den Stand der Vorbereitung bezüglich der Bildung der Berufungskammer. Dieses Schreiben erfolgte sieben Wochen vor dem Inkrafttreten der

⁶³ Jahresbericht 2018 der GPK und GPDel vom 28. Jan. 2019, Ziff. 3.6.2 (BBl 2019 2729, hier 2777).

Änderung des Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG)⁶⁴ am 1. Januar 2019, welche die Schaffung einer Berufungskammer am Bundesstrafgericht vorsieht.

In diesem Schreiben wies die Verwaltungskommission darauf hin, dass sowohl die räumlichen als auch die personellen Verhältnisse der neu zu schaffenden Berufungskammer bereits kritisch seien, noch bevor diese ihre Arbeit am 1. Januar 2019 aufnehme. Die zugrunde liegenden Zahlen zur Bestimmung sowohl der Anzahl Richterinnen und Richter der künftigen Berufungskammer des Bundesstrafgerichts als auch ihrer Mitarbeitenden und der benötigten Infrastruktur würden nicht den realistischen Erwartungen entsprechen. Die am realistischsten erscheinende Anzahl an Richtern und Richterinnen würden sich vielmehr nach der Formel 3–2–1 bestimmen: drei Richter und Richterinnen für die deutsche Sprache, zwei für die französische Sprache und einer bzw. eine für die italienische Sprache. Entsprechendes Personal und entsprechende Infrastruktur müssten mit diesem Bedarf einhergehen, um das Funktionieren der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts zu gewährleisten.

Die FK nahmen sich umgehend des finanziellen Engpasses an und erwirkten eine Budgeterhöhung um 1 Million Franken für das Jahr 2019. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) sah sich gezwungen, in aller Eile eine parlamentarische Initiative zur Schaffung einer zusätzlichen Richterstelle (Erhöhung von zwei auf drei ordentliche Richter) einzureichen. Dank des Einsatzes und der Flexibilität der entsprechenden Kommissionen und der beiden Räte konnten die erforderlichen Ressourcen per Anfang 2019 bereitgestellt werden.

Am 1. Januar 2019 nahm die Berufungskammer ihre Tätigkeit auf. Die Subkommissionen Gerichte/BA hörten am 27. Februar 2019 die Präsidentin der Berufungskammer sowie den damaligen Präsidenten des Bundesstrafgerichts und den Bundesgerichtspräsidenten zur Situation an.

Aufgrund der erhaltenen Informationen stellten die GPK fest, dass

- die Räumlichkeiten der Berufungskammer im Hinblick auf die vom Parlament kurzfristig geschaffene zusätzliche Richterstelle und die zusätzlich erforderlichen Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber bereits prekär waren und nicht lange ausreichen würden;
- die räumlich getrennte Unterbringung der Berufungskammer mit Blick auf die erforderliche Unabhängigkeit der Berufungskammer als Rechtsmittelinstanz der Strafkammer des BStGer dringlich war, zumal gegen aussen für die Parteien von Strafverfahren auch jeder Anschein einer fehlenden Unabhängigkeit vermieden werden sollte;
- nach den Angaben des damaligen Präsidenten des Bundesstrafgerichts mit einem Bezug von externen Räumlichkeiten durch die Berufungskammer erst im Verlauf von 2020 zu rechnen wäre.

Im Weiteren thematisierten die Subkommissionen insbesondere mögliche Auswirkungen der vom Parlament im Gesetz angelegten, jedoch nicht unumstrittenen institutionellen Besonderheit, dass die Berufungskammer einerseits als Berufungs-

⁶⁴ Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG; SR 173.71).

instanz mit voller Kognition die Entscheide der Strafkammer zu überprüfen hat, andererseits jedoch organisatorisch Teil des Bundesstrafgerichts ist.

Zudem trifft die Verwaltungskommission des Bundesstrafgerichts organisatorische Entscheide und verfügt über Ressourcenzuteilungsbefugnisse, was für die Unabhängigkeit der Berufungskammer problematisch sein kann. Dieser Umstand war insbesondere in der Besetzung der Verwaltungskommission bis Ende März 2019 störend, da sich in der dreiköpfigen Verwaltungskommission zwei Mitglieder der Strafkammer befanden, die somit die Mehrheit bildeten. Die Präsidentin der Berufungskammer wies gegenüber den Subkommissionen mit Recht darauf hin, dass Entscheide dieser Verwaltungskommission, wonach Gerichtsschreiberinnen der Berufungskammer noch mit der Bearbeitung von Verfahren der ersten Instanz betraut wurden, die Unabhängigkeit der Berufungskammer verletzen. Der ehemalige Präsident des Bundesstrafgerichts, versicherte jedoch den Subkommissionen Gerichte/BA, dass dies künftig nicht mehr vorkommen werde.

In einem dringlichen Schreiben vom 2. April 2019 teilten die GPK dem Bundesstrafgericht mit, sie erachteten es als unabdingbar, dass die Verwaltungskommission des Bundesstrafgerichts zusammen mit dem für die Bereitstellung von Räumlichkeiten grundsätzlich zuständigen BBL alles daransetzt, dass externe Räumlichkeiten für die Berufungskammer bis Ende dieses Jahres zur Verfügung stehen und die Berufungskammer diese beziehen kann.

In Bezug auf die strukturelle und organisatorische Unabhängigkeit der Berufungskammer wiesen die GPK mit Schreiben vom 13. Mai 2019 an das Bundesstrafgericht darauf hin, dass sie sich der besonderen institutionellen Situation am Bundesstrafgericht bewusst seien und in den kommenden Jahren die Entwicklung sehr genau beobachten würden. Sie setzten jedoch vorderhand ihr Vertrauen darauf, dass die Verwaltungskommission in neuer Zusammensetzung alles daransetzen werde, die Berufungskammer zu unterstützen und darauf zu achten, dass ihre Unabhängigkeit gewahrt werde.

Im Herbst 2019 erfuhren die GPK, dass für die örtliche Trennung der Berufungskammer in Zusammenarbeit mit dem BBL und dem Kanton Tessin eine provisorische Zwischenlösung gesucht würde, dass diese voraussichtlich jedoch nicht bis Ende Jahr realisierbar sei. In Bezug auf gewisse Unstimmigkeiten unter der Richterschaft, die teilweise auch in den Medien ausgetragen wurden, baten die GPK den Bundesgerichtspräsidenten, sich auch dieses Themas im Rahmen der Aufsicht anzunehmen. Bereits wenig später informierte der Bundesgerichtspräsident die zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA, dass er diesbezüglich eine Entwarnung geben könne. Das Bundesstrafgericht sei insgesamt auf Kurs und in der Lage, seine Funktion wahrzunehmen.

3.6.3 Flexibilisierung der Personalressourcen beim Bundesverwaltungsgericht

Das BVGer ist regelmässig mit grösseren Schwankungen seiner Arbeitslast in Folge von Gesetzesänderungen konfrontiert. Nachdem das BVGer Anfang 2018 bei der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) ein Gesuch um Schaffung

einer befristeten Richterstelle im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) gestellt hatte, stiess ein entsprechendes Gesetzgebungsprojekt bei der RK-N auf Widerstand. Schliesslich zog das BVGer seinen Antrag wieder zurück.

An ihrer Sitzung vom 19. November 2018 besprachen die Subkommissionen Gerichte/BA mit dem Präsidenten des BVGer Möglichkeiten, wie die Ressourcen am BVGer flexibler gestaltet werden könnten, um Schwankungen in der Arbeitslast besser auffangen zu können.⁶⁵

Der Präsident des BVGer schlug drei mögliche Massnahmen vor, die näher geprüft werden sollten:

- Grösserer Spielraum bei der Einstellung und Einsetzung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber: Nach Angaben des Präsidenten des BVGer wird die Möglichkeit, zusammen mit dem Bundesgericht als Aufsichtsbehörde im Budgetprozess einen entsprechenden Bedarf an zusätzlichen Gerichtsschreiberstellen geltend zu machen, bereits wahrgenommen. Im Weiteren läuft zurzeit das Projekt «Equitaf», welches zum Ziel hat, die Ressourcen des Gerichts besser zu verteilen.
- Schaffung von nebenamtlichen Richterstellen: Der Präsident des BVGer wies darauf hin, dass das BVGer über keine nebenamtlichen Richter verfügt, während es solche beim Bundesgericht (19), beim Bundesstrafgericht (ohne Berufungskammer 3; bei der Berufungskammer 10) und beim Bundespatentgericht (40) gibt. Insbesondere wären nebenamtliche Richter in bestimmten Bereichen, wie z. B. im Kartellrecht, sinnvoll.
- Kompetenzdelegation an die GK zur Wahl von Richtern bei dringendem Bedarf: Der Präsident des BVGer schlug vor, dass die Bundesversammlung der GK gewisse Wahlkompetenzen, namentlich in Fällen von dringendem Bedarf des Gerichts, delegieren könnte.

In ihrem Schreiben vom 14. Mai 2019 nahmen die GPK gegenüber dem BVGer zu den einzelnen Vorschlägen wie folgt Stellung:

- In Bezug auf den grösseren Spielraum bei der Einstellung und Einsetzung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber vertraten die GPK die Meinung, dass Massnahmen in diesem Bereich im Rahmen der Gerichtsautonomie des BVGer selbst verwirklicht werden könnten. Sie begrüsst die Bemühungen des BVGer in dieser Richtung und empfahlen dem BVGer, die eigenen Spielräume bei der Stellenplanung und –schaffung sowie bei der flexibleren Einsetzung der Gerichtsschreiberinnen und –schreiber konsequent wahrzunehmen und ein entsprechendes internes Konzept zu erarbeiten.
- In Bezug auf die Schaffung von nebenamtlichen Richterstellen stellten die GPK fest, dass zur Schaffung von nebenamtlichen Richtern Änderungen des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG; SR 173.32) sowie der Verordnung der

⁶⁵ Jahresbericht 2018 der GPK und GPDel vom 28. Jan. 2019, Ziff. 3.6.3 (BBl 2019 2729, hier 2779).

Bundesversammlung über die Richterstellen am BVGer (SR 173.321) mittels parlamentarischer Initiative erforderlich wären. Zuständig hierfür wären die RK. Die GPK erwogen folgende Vor- und Nachteile der Schaffung von nebenamtlichen Richtern:

- Nebenamtliche Richter böten den Vorteil, dass sie fachspezifisch gesucht und eingesetzt werden können; überdies benötigen sie keinen zusätzlichen Arbeitsraum am Gericht, welches raummässig bereits an seine Grenzen stösst.
- Allerdings sind die Erfahrungen mit nebenamtlichen Richtern am Bundesgericht durchgezogen und geben immer wieder zu Diskussionen Anlass. Häufig sind nebenamtliche Richter nicht in dem Mass zeitlich verfügbar, wie man bei deren Wahl annimmt. Dies stellten die GPK gerade jüngst wieder bei der neu geschaffenen Berufungskammer des Bundesstrafgerichts fest.
- Insgesamt erachteten die GPK die Schaffung von nebenamtlichen Richtern am BVGer nicht als vielsprechende Lösung und verzichteten daher darauf, den RK einen entsprechenden Antrag zu stellen.
- Zum Vorschlag einer Kompetenzdelegation an die GK zur Wahl von Richtern bei dringendem Bedarf stellten die GPK folgende Überlegungen an:
 - Um der GK die Wahlkompetenz in gewissen Fällen für Richter des BVGer zu erteilen, müsste eine Regelung auf Gesetzesstufe geschaffen werden, wohl mit einer Änderung von Art. 40a ParlG, welcher die Aufgaben der GK umschreibt. Von der Bundesverfassung her wäre eine solche Lösung nicht ausgeschlossen (Art. 168 BV sieht nur für die Bundesrichter die Wahl durch die Bundesversammlung vor), doch würden damit zwei Arten von Bundesverwaltungsrichtern geschaffen, was zumindest anachronistisch erscheint. Eine Umschreibung der Voraussetzungen für eine Wahl durch die GK wäre zudem nicht einfach. Wann ist ein «dringender Bedarf» des Gerichts gegeben?
 - Art. 1 Abs. 5 VGG sieht vor, dass die Bundesversammlung zur Bewältigung aussergewöhnlicher Geschäftseingänge zusätzliche Richterstellen auf jeweils längstens zwei Jahre bewilligen kann. Eine Wahl durch die GK könnte allenfalls für diese Sonderfälle vorgesehen werden. Allerdings setzt die Wahl zusätzlicher Richter jeweils auch eine Änderung der Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am BVGer voraus, also ein Entscheid beider Kammern. Somit würde mit der Delegation der Wahl an die GK kein namhafter Zeitgewinn resultieren. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass Gesetz und Parlamentsverordnung von «Richterstellen», nicht von Richterinnen und Richtern (also Personen) sprechen. Somit ist es möglich und heute auch üblich, dass Richter, die aufgrund dieser Sonderbestimmung gewählt werden, nach zwei Jahren im Amt bleiben, während andere Richter z. B. in Pension gehen. Damit würden zwei Arten von Richtern entstehen, solche, die erstmals von der Bundesversammlung gewählt wurden, und solche, die erstmals von der GK gewählt wurden. Würde man für

diese Richter eine Wahldauer von nur zwei Jahren vorsehen, würden sich Fragen der Verfassungsmässigkeit solcher Richter stellen.

- Die GPK kamen aufgrund dieser Erwägungen zum Schluss, dass eine Wahldelegation an die GK wenig effektiv und mit zu vielen Schwierigkeiten verbunden wäre. Sie verzichteten daher darauf, den RK einen entsprechenden Antrag zu stellen.

Da die Kompetenz zur Gesetzesvorbereitung in diesem Bereich grundsätzlich bei den RK liegt, liessen die GPK diesen ihre Erwägungen und Unterlagen ebenfalls zukommen, mit der Bitte, gegebenenfalls weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu prüfen.

3.6.4 Verkehr der Eidgenössischen Gerichte mit den parlamentarischen Kommissionen

Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass es für die eidgenössischen Gerichte angesichts der mannigfaltigen Kontakte mit dem Parlament und der unterschiedlichen Zuständigkeiten der parlamentarischen Kommissionen nicht immer eindeutig ist, mit welchem Anliegen sie sich an welche Kommission wenden sollen. So wandte sich beispielsweise das BVGer mit Schreiben vom 29. Januar 2018 an die RK-S und beantragte, eine zusätzliche, auf zwei Jahre befristete Richterstelle zur Bewältigung der Genehmigungsverfahren nach dem NDG zu schaffen⁶⁶. Weshalb sich das BVGer nicht auch an die RK-N gewandt hat, ist nicht ersichtlich.

Aufgrund eines Hinweises der RK-S gingen die zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA der Frage nach, wie der Verkehr der eidgenössischen Gerichte mit den parlamentarischen Kommissionen für alle Gerichte funktioniert und ob diesbezüglich Handlungsbedarf besteht.

Die GPK stellten fest, dass sich die Kontakte zwischen den eidgenössischen Gerichten und den Aufsichtskommissionen (GPK und FK) sowie der GK in Bezug auf deren jeweilige Zuständigkeiten gut eingespielt haben. Unklarheiten bestehen hingegen gelegentlich bei gesetzgeberischen Anliegen der Gerichte.

Grundsätzlich sind die Büros des Ständerates und des Nationalrates für die Zuteilung der Geschäfte an die Kommissionen zuständig (Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS⁶⁷, Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN⁶⁸).

Die GPK ersuchten deshalb mit Schreiben vom 13. Mai 2019 die eidgenössischen Gerichte, künftig gesetzgeberische Anliegen dem Parlament ausschliesslich über die Büros der beiden Räte zukommen zu lassen. Weiter betonten sie, dass die erstinstanzlichen Gerichte solche Anliegen jeweils in Absprache mit dem Bundesgericht als Aufsichtsbehörde einreichen sollten.

⁶⁶ Jahresbericht 2018 der GPK und GPDel vom 28. Jan. 2019, Ziff. 3.6.3 (BBl 2019 2729, hier 2779); siehe auch Ziff. 3.6.3.

⁶⁷ Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (SR 171.14).

⁶⁸ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Okt. 2003 (SR 171.13).

3.6.5 Nachkontrolle zu OpenJustitia

Im Rahmen einer Nachkontrolle zur Open-Source-Plattform des Bundesgerichts liessen sich die zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA im April 2019 anlässlich ihres Besuchs beim Bundesgericht in Luzern informieren, wie weit und unter welchen Bedingungen das Bundesgericht seine Gerichtssoftware OpenJustitia anderen Gerichten bzw. Kantonen nach wie vor zur Verfügung stellt.

Vorgeschichte

Die GPK-S befasste sich in den Jahren 2011 und 2012 aufgrund einer Aufsichtseingabe der Weblaw AG mit der IT des Bundesgerichts sowie mit dem Projekt OpenJustitia. Die GPK-S hatte es damals abgelehnt, eine vertiefte Untersuchung durchzuführen, wollte das Projekt aber kritisch weiter begleiten. Bei OpenJustitia handelte es sich um eine Open-Source-Plattform des Bundesgerichts, welche für kantonale und ausländische Gerichte sowie andere private Interessierte die Rechtsprechungs-Software des Bundesgerichts kostenlos zur Verfügung stellte.

Die Weblaw AG und andere Gegner der Plattform machten unter anderem geltend, das Bundesgericht konkurrenzieren in unzulässiger Weise private Anbieter, indem es als IT-Dienstleister auftrete, und greife somit in die Wirtschaftsfreiheit ein. Es liege nahe, dass die IT-Lösungen des Bundesgerichts aus Steuergeldern quersubventioniert und deshalb zu Dumpingpreisen angeboten würden. Für solche kommerziellen IT-Angebote durch das Bundesgericht würden insbesondere die gesetzlichen Grundlagen fehlen.

Ein vom Bundesrat und den GPK in Auftrag gegebenes Gutachten von Prof. Georg Müller und PD Stefan Vogel vom 26. März 2014 kam zum Schluss, dass es ohne gesetzliche Grundlage nicht rechtmässig sei, die Software des Bundesgerichts den Kantonen und Privaten gratis zur Verfügung zu stellen. Die Veröffentlichung der Software würde den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität verletzen. Hingegen verlangte das Gutachten keine gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der Software OpenJustitia an Bundesbehörden wie z. B. das Bundesstrafgericht.

Mit Schreiben vom 22. Dezember 2014 teilte das Bundesgericht den GPK mit, dass es seine Applikation OpenJustitia aufgrund des Gutachtens ab sofort nicht mehr weitergeben werde, bis allenfalls eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werde. Den Kantonen Waadt und Bern, die von der OpenJustitia Plattform Gebrauch gemacht hatten, werde das Bundesgericht künftige Fassungen der Applikation nur mit einer Lizenz abgeben, die nicht zur Weitergabe an Dritte zwingt.

Am 3. September 2015 reichte das Bundesstrafgericht beim Bundesgericht eine Anfrage zur Herausgabe des Source-Codes der Open-Source-Software (OSS) OpenJustitia ein. Das Bundesgericht lehnte das Ersuchen mit Verweis auf das Gutachten Müller/Vogel ab. Mit der Abgabe von OpenJustitia an das Bundesstrafgericht müsse aufgrund der heute nicht geklärten rechtlichen Lage vorläufig zugewartet werden. Als rechtlich nicht geklärt erachtete das Bundesgericht die Frage, ob bei einer Herausgabe der Software an das Bundesstrafgericht der lizenzrechtliche Zwang zur Weitergabe der OpenJustitia-Software an Dritte ausserhalb der Bundesverwaltung eintrete oder nicht. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass das Bundesgericht irgendwo auf der Welt wegen des sogenannten Copyleft-Effekts auf Herausgabe der

OSS eingeklagt werden könnte oder von privaten Software-Anbietern in der Schweiz erneut der Vorwurf erhoben würde, das Bundesgericht konkurrenzieren sie auf unlautere Weise. Dieses Risiko wolle das Bundesgericht nicht eingehen (Bericht des BGer vom 15 Oktober 2015 an die Subkommission N1 der Finanzkommission des Nationalrates [FK-N]).

Am 26. September 2016 stellte das Bundesgericht den GPK ein vom Kanton Bern in Auftrag gegebenes Gutachten von Prof. Tomas Poledna et al. vom 18. August 2016 zur Nutzung von Open-Source-Software in der öffentlichen Verwaltung zu. Dieses Gutachten kam zu etwas anderen Schlüssen als jenes von Prof. Georg Müller und PD Stefan Vogel vom 26. März 2014. Insbesondere verlangt das Gutachten praktisch keine gesetzlichen Grundlagen oder höchstens eine solche auf Verordnungsstufe. Gemäss dem Gutachten werde nur «in wenigsten Fällen» durch eine OSS-Veröffentlichung der öffentlichen Hand «eine Tangierung des Schutzbereichs der Wirtschaftsfreiheit eintreten».

In einer Aussprache der Subkommissionen Gerichte/BA vom 15. November 2016 mit dem Bundesgerichtspräsidenten erklärte dieser, das Bundesgericht bleibe bei seinem Entscheid vom 22. Dezember 2014, die Plattform nicht mehr zur Verfügung zu stellen, ausser die GPK würden ihre ausdrückliche Zustimmung dazu geben.

Bei dieser Ausgangslage prüften die GPK die Frage, ob es angesichts des neuen Gutachtens und des Interesses des Bundesstrafergerichts an der Übernahme der Open-Justitia-Software angezeigt wäre, dass das Bundesgericht seine Open Source basierte Software dem Bundesstrafergericht und allenfalls auch wieder weiteren Interessenten zur Verfügung stellen würde.

In ihrem Schreiben an das Bundesgericht vom 31. März 2017 nahmen die GPK zunächst zur Haltung des Bundesgerichts, es würde auf seinen Entscheid nur zurückkommen, falls die GPK ausdrücklich ihre Zustimmung dazu geben würden, wie folgt Stellung: «Grundsätzlich greift die Obergeraufsicht nicht in hängige Entscheide der Bundesbehörden ein, weil dies der gewaltenteiligen Ordnung widersprechen würde. Die GPK würden damit in den Entscheid eingebunden und könnten im Nachhinein nicht mehr eine unabhängige Obergeraufsicht ausüben. Die GPK können jedoch aus ihrer Sicht wünschbare Ziele formulieren, Bedenken äussern oder auf Probleme hinweisen. Die Entscheidverantwortung liegt jedoch bei der zuständigen Bundesbehörde.»

Die GPK machten das Bundesgericht im Weiteren darauf aufmerksam, dass die durch das erste Gutachten geäusserten Bedenken mit dem zweiten Gutachten nicht einfach aus dem Weg geräumt worden seien. Es gebe nach wie vor verschiedene Expertenmeinungen. Sofern das Bundesgericht die Plattform wieder zur Verfügung stelle, müsse damit gerechnet werden, dass es erneut Kritik in der Öffentlichkeit oder von privater Seite geben könnte. Aus rechtsstaatlicher Sicht erscheine es den GPK wünschbar, dass es das Bundesgericht als oberstes Gericht des Landes grundsätzlich vermeidet, privatrechtliche Aktivitäten am Markt zu entfalten, die für seine Funktion nicht unerlässlich sind, um potentielle Rechtsstreitigkeiten, bei denen es selber letztinstanzlich entscheiden müsste, zu vermeiden.

In Bezug auf das Bundesstrafergericht teilten die GPK dem Bundesgericht mit, die Bedenken des Bundesgerichts würden ihnen kaum nachvollziehbar erscheinen, da

das Bundesgericht und das Bundesstrafgericht derselben Rechtspersönlichkeit Bund angehören und auch Müller/Vogel keine gesetzliche Grundlage als notwendig erachten. Sofern die Verwendung von OpenJustitia durch das Bundesstrafgericht tatsächlich kostengünstiger sei als eine andere Lösung – was nicht zum vornherein der Fall sein müsse – und dadurch keine neuen, möglicherweise problematischen oder unerwünschten Abhängigkeiten des Bundesstrafgerichts von der IT des Bundesgerichts entstehen würden, und sofern die Gefahr eines Copyleft-Effekts vermieden werden könne, sei aus Sicht der GPK gegen eine Prüfung des Gesuchs des Bundesstrafgerichts durch das Bundesgericht nichts einzuwenden.

Mit Schreiben vom 5. Oktober 2017 teilte das Bundesgericht dem Bundesstrafgericht seinen Entscheid mit, diesem seine Open-Source-Plattform OpenJustitia unter Auflagen zur Verfügung zu stellen. Das Bundesstrafgericht durfte gemäss den Auflagen OpenJustitia ausschliesslich für sich selber nutzen, die Applikation in die IT-Umgebung des Bundesstrafgerichts integrieren und soweit notwendig an seine Verhältnisse anpassen, grundsätzlich aber nicht weiterentwickeln (keine neuen Funktionalitäten). Eine Absicht zur Weiterentwicklung und/oder Weitergabe muss zuvor dem Bundesgericht unterbreitet werden.

Stand der Entwicklung

Das Bundesgericht plante im Frühling 2019, Juridoc, eine Rechtsprechungsdatenbank, die das Gericht für den eigenen Gebrauch entwickelt hat, im Internet aufzuschalten, nachdem dieses Programm bereits im Rahmen der OpenJustitia-Plattform dem Bundesstrafgericht sowie dem Kanton Waadt zur Verfügung gestellt wurde. Der Kanton Waadt hatte sich von Beginn weg am OpenJustitia-Projekt des Bundesgerichts beteiligt und ein eigenständiges Programm entwickelt, zu welchem auch Juridoc gehört. Da somit bereits ein Kanton in dieses Programm investiert hatte, wollte das Bundesgericht dieses nicht stoppen. Bei Juridoc handelt es sich um ein Open-Source-Programm, das auch andere benutzen können, wenn es einmal zugänglich ist.

3.6.6 Informelle Treffen der BA mit der FIFA

Nachdem die Medien am Wochenende des 3. und 4. November 2018 über zwei informelle Treffen von FIFA-Präsident Gianni Infantino mit Bundesanwalt Michael Lauber berichteten, beschlossen die zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA beider GPK, an ihrer Sitzung vom 19. November 2018 eine Vertretung der AB-BA und den Bundesanwalt zu dieser Angelegenheit anzuhören. Im Weiteren liess der Bundesanwalt den GPK am 7. und 9. November 2018 Aktennotizen über die beiden Treffen im Jahr 2016 zukommen.

Die AB-BA orientierte die Subkommissionen Gerichte/BA am 19. November 2018 über ihre Feststellungen im Rahmen ihrer Abklärungen zu den zwei Treffen.⁶⁹ Am 23. November 2018 erliess die AB-BA eine Empfehlung an die BA, wonach Gespräche mit Parteien oder anderen Verfahrensbeteiligten inskünftig im Sinne der

⁶⁹ Zu den Feststellungen der AB-BA, siehe Tätigkeitsbericht 2018 der AB-BA, S. 14 ff.

Strafprozessordnung zu Händen der Verfahrensakten zu dokumentieren sind (Ort, Zeit, Datum; Beschreibung der Funktionen anwesender Personen; Ziel und wesentlicher Inhalt der Gespräche).

Am 12. März 2019 liess der Bundesanwalt sowohl der AB-BA als auch den GPK die Kopie eines Berichts betreffend ein mutmassliches drittes Treffen zwischen dem Bundesanwalt und dem Präsidenten der FIFA zukommen. Dieser wurde zuhänden des ausserordentlichen Staatsanwalts des Kantons Wallis, Damian Graf, erstellt, welcher ein Strafverfahren gegen Rinaldo Arnold, Oberstaatsanwalt des Kantons Wallis, wegen des Verdachts der Vorteilsannahme führte. Arnold hatte am ersten der beiden bereits bekannten Treffen von 2016 teilgenommen. Im Rahmen dieses Strafverfahrens war Graf auf ein mögliches drittes Treffen gestossen und hatte dem Bundesanwalt dazu schriftliche Fragen gestellt.

Aus dem Bericht des Bundesanwalts an den ausserordentlichen Walliser Staatsanwalt ging hervor, dass laut den Agenda-Einträgen ein drittes Treffen am 16. Juni 2017 gefunden worden sei, an das sich jedoch weder der Bundesanwalt noch der Informationschef, der nebst dem damaligen Leiter der Abteilung Wirtschaftskriminalität eingetragen war, erinnern konnten.

Am 25. März 2019 liess die AB-BA den GPK ihren Kurzbericht betreffend ein mutmassliches drittes Treffen des Bundesanwalts mit dem FIFA-Präsidenten zukommen. Aufgrund ihrer Abklärungen sah die AB-BA weiteren Handlungsbedarf und kündigte weitere Schritte zur Untersuchung dieser Angelegenheit an.

Am 9. Mai 2019 liess die AB-BA den GPK ihren Bericht über die Vorabklärungen zur Frage einer möglichen Disziplinaruntersuchung zukommen. Darin kam die AB-BA zum Schluss, dass die von ihr im Bericht umschriebenen Verhaltensweisen des Bundesanwalts mögliche Amtspflichtverletzungen darstellen könnten und dass deshalb ein Disziplinarverfahren zu eröffnen sei. Die AB-BA werde eine externe Fachperson mit der Durchführung beauftragen.

Nachdem das BVGer mit Urteil vom 29. Juli 2019⁷⁰ entschieden hatte, dass der AB-BA die erforderlichen Rechtsgrundlagen fehlen, um eine Disziplinaruntersuchung einem externen Experten zu übertragen, führte die AB-BA die Disziplinaruntersuchung selbst fort. Das Bundesgericht ist auf eine Beschwerde der AB-BA gegen das Urteil des BVGer nicht eingetreten.

Die GPK üben im Namen des Parlaments die Oberaufsicht sowohl über die BA als auch über die AB-BA aus. Grundsätzlich greift die Oberaufsicht der GPK nicht in die laufende Aufsichtstätigkeit der AB-BA ein. Die AB-BA muss ihre Aufsicht unabhängig ausüben können. Es obliegt ihr, über die Wahl ihrer Mittel und deren rechtmässigen und verhältnismässigen Einsatz zu entscheiden. Die Oberaufsicht wird erst tätig, wenn sich nach dem Abschluss der aufsichtsrechtlichen Massnahmen der AB-BA weiterer Handlungsbedarf ergibt oder die Aufsichtstätigkeit der AB-BA selbst zum Gegenstand der Oberaufsicht wird. Die GPK lassen sich jedoch über die Aufsichtstätigkeit der AB-BA regelmässig informieren.

⁷⁰ A-3612/2019.

Gemäss diesen Grundsätzen haben sich die GPK mehrmals von der AB-BA orientieren lassen und auch den Bundesanwalt wiederholt angehört. Sie werden sich zu gegebener Zeit über die Ergebnisse des Disziplinarverfahrens informieren lassen.

3.7 Sicherheit

3.7.1 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung (Nachkontrolle)

In ihrem Bericht vom 6. Oktober 2015 zu den internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung⁷¹, welcher sich auf eine Evaluation der PVK⁷² stützte, hatte die GPK-S fünf Empfehlungen zuhänden des Bundesrates formuliert. Dieser zeigte sich in der Folge bereit, die Empfehlungen mit einer Ausnahme ganz oder zumindest teilweise umzusetzen⁷³. Um die Umsetzung zu überprüfen, leitete die GPK-S mit Schreiben vom 6. Dezember 2018⁷⁴ eine Nachkontrolle ein.

Eine der wichtigsten Feststellungen der Inspektion bzw. des Berichts der GPK-S von 2015 war, dass die rechtlichen Vorgaben zur Qualifizierung und zur Publikation der Kooperationsabkommen sehr komplex sind und sich keine Bundesstelle für zuständig erachtete, die Kriterien und damit die Frage der Publikation der Abkommen abschliessend zu beurteilen. Im Rahmen der Nachkontrolle prüfte die Kommission daher insbesondere, ob der Bundesrat diesbezüglich für eine Klärung gesorgt hatte. Zugleich forderte sie auch Informationen zum Umstand, dass der Bundesrat Ende 2018 nachträglich über 20 internationale Abkommen im Rüstungsbereich genehmigen und dass das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) der Direktion für Völkerrecht ebenfalls nachträglich rund 50 projektspezifische Durchführungsvereinbarungen melden musste.

Die Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Februar 2019⁷⁵ zeigte aus Sicht der GPK-S, dass der Bundesrat ihre Empfehlungen zum grössten Teil umgesetzt hat. Sie beurteilt es als sinnvoll, dass die rechtlichen Vorgaben und Zuständigkeiten bei Abschluss und Publikation der Kooperationsabkommen im Nachgang zur Inspektion im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe diskutiert und geklärt wurden. Sie begrüsst auch, dass armasuisse im Nachgang zur Inspektion der GPK-S die nötigen Arbeiten einleitete, um einen Überblick über die Abkommen und Vereinbarungen im Rüstungsbereich zu erlangen. Im Zuge dieser Arbeiten wurden auch die oben erwähnten Abkommen und Vereinbarungen entdeckt, welche fälschlicherweise nicht vom Bundesrat genehmigt bzw. nicht der Direktion für Völkerrecht gemeldet

⁷¹ Internationale Kooperationen in der militärischen Ausbildung und Rüstung, Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI **2016** 1391).

⁷² Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung, Bericht der PVK zuhänden der GPK-S vom 11. März 2015 (BBI **2016** 1403).

⁷³ Internationale Kooperationen in der militärischen Ausbildung und Rüstung, Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Dez. 2015 zum Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI **2016** 1455).

⁷⁴ nicht veröffentlicht

⁷⁵ nicht veröffentlicht

wurden. Die GPK-S geht davon aus, dass solche Versäumnisse künftig nicht mehr vorkommen werden. Ihrer Ansicht nach konnte mit den eingeleiteten Massnahmen insgesamt eine Verbesserung in Bezug auf die Transparenz und die Prozesse beim Abschluss von internationalen Kooperationsvereinbarungen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung erreicht werden.

Die GPK-S kritisiert aber auch, dass der Bundesrat zwei ihrer wichtigen Anliegen nach wie vor ablehnt, konkret die Schaffung von mehr Transparenz im Rüstungsbereich durch die Veröffentlichung der Rahmenabkommen sowie die Konkretisierung der strategischen Vorgaben für die Kooperationen im Allgemeinen.

In seiner Stellungnahme im Rahmen der Nachkontrolle begründet der Bundesrat den Verzicht auf die Publikation der Rahmenabkommen im Rüstungsbereich, welche anders als die Rahmenabkommen im Ausbildungsbereich nicht publiziert werden, mit den geltenden rechtlichen Grundlagen. Diese halten tatsächlich fest, dass die Abkommen nicht veröffentlicht werden müssen, da sie nicht rechtsetzend sind – sie könnten aber auf Beschluss des Bundesrates veröffentlicht werden. Das heisst, der Bundesrat wäre durchaus in der Lage, für Transparenz zu sorgen, wenn er dies möchte. Die GPK-S bedauert, dass der Bundesrat hierzu keine Notwendigkeit sieht.

Ebenso erachtet es der Bundesrat nach wie vor als nicht notwendig, die strategischen Vorgaben für Kooperationen der Armee im Rüstungs- und Ausbildungsbereich zu konkretisieren; er will den Rahmen für solche Kooperationen weit gesteckt lassen. Die GPK-S beurteilt die strategischen Vorgaben hingegen nach wie vor als zu wenig konkret. Weil diese so vage sind, dürfte es ihrer Ansicht nach auch schwierig sein, zu überprüfen, ob sie im Einzelfall eingehalten werden.

Trotz der beiden Kritikpunkte zog die GPK-S im Jahr 2019 aber insgesamt eine positive Bilanz ihrer Inspektion und Nachkontrolle. Sie stellte fest, dass dank der Umsetzung ihrer wesentlichen Empfehlungen klare Verbesserungen erzielt wurden, und beschloss daher, ihre Nachkontrolle und somit das Geschäft abzuschliessen.

3.8 Umwelt, Verkehr und Infrastruktur

3.8.1 Aufsicht der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) über die Stromnetzbetreiber

Ende 2018 erschienen mehrere Presseartikel⁷⁶, in denen auf die grossen Tarifunterschiede zwischen den Stromnetzbetreibern in den verschiedenen Regionen der Schweiz hingewiesen wurde. Insbesondere war die Rede von der sogenannten synthetischen Netzbewertung, die 2007 mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (StromVG)⁷⁷ eingeführt worden war und mit der die Unternehmen bestimmte alte, bereits abgeschriebene Infrastrukturen in ihrer Buchhaltung neu aktivieren und somit in ihren Kosten berücksichtigen konnten. In den betreffenden

⁷⁶ Strombezüger zahlen oftmals doppelt. In: Basler Zeitung, 5. Nov. 2018; Politiker wollen das Gewinnstreben der Stromverteiler bremsen. In: Tages-Anzeiger, 10. Nov. 2018; Die Tricks der Stromverteiler. In: Berner Zeitung, 28. Dez. 2018.

⁷⁷ Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Stromversorgung (StromVG; SR 734.7).

Artikeln wurde zudem die Frage der Rolle der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) bei der Aufsicht über die Stromnetzbetreiber aufgeworfen.

Die GPK-S beschloss, sich eingehend mit diesem Thema zu befassen und hörte daher im Januar 2019 Vertreterinnen und Vertreter der ElCom und des Bundesamtes für Energie (BFE) an. Diese präsentierten der Kommission u. a. die Struktur der Aufsicht über die Stromnetzbetreiber, die Zuständigkeiten der jeweiligen Organe sowie die verschiedenen Stromtarifkomponenten.

Die ElCom und das BFE führten vor der Kommission mehrere Ursachen für die regionalen Tarifunterschiede an, darunter die Topographie und die Siedlungsstruktur. Der Präsident der ElCom wies darauf hin, dass gemäss Artikel 14 Absatz 4 StromVG «die Kantone die geeigneten Massnahmen zur Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede der Netznutzungstarife in ihrem Gebiet» treffen können und der Bundesrat über eine subsidiäre Handlungskompetenz in diesem Bereich verfügt. Allerdings hätten weder die Kantone noch der Bundesrat diese Möglichkeit bis dato genutzt.

Was die synthetische Bewertung der Stromnetze betrifft, erklärten die ElCom und das BFE, dass es sich dabei um eine Kompromissmassnahme handelt, für welche sich der Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Einführung des StromVG 2007 entschieden hatte und deren Modalitäten später durch verschiedene Gerichtsentscheide präzisiert worden waren. Das BFE räumte ein, dass diese Bestimmung des StromVG in gewissen Regionen zu einem höheren Netzentgelt geführt hatte. Der Präsident der ElCom betonte jedoch, dass heute keine synthetischen Bewertungen neuer Anlagen mehr erfolgen, dass die synthetisch bewerteten Anlagen nur noch rund zehn Prozent der Netzkosten ausmachen und dass diese Praxis in den kommenden Jahren vollkommen verschwinden dürfte.

Die Erhöhung der Transparenz bei den Stromtarifen wurde in den Anhörungen ebenfalls thematisiert. Die ElCom strebt eine effizientere Aufsicht über die Netzbetreiber an und wünscht daher eine Gesetzesanpassung, um deren Kennzahlen zu Effizienz, Tarifen und Qualität veröffentlichen zu können. Das BFE teilte der Kommission mit, dass dieser Aspekt im Rahmen der geplanten Revision des StromVG (die auch eine vollständige Öffnung des Strommarktes vorsieht) diskutiert wird.⁷⁸

Auf der Grundlage der erhaltenen Informationen kam die GPK-S zum Schluss, dass aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht kein Handlungsbedarf in dieser Angelegenheit besteht. Die Kommission stellte fest, dass die ElCom ihren Handlungsspielraum im Bereich der Aufsicht adäquat zu nutzen scheint und über alle Informationen verfügt, die dafür erforderlich sind. Ausserdem hielt sie fest, dass die Anzahl der Anlagen, die synthetisch bewertet werden, in den kommenden Jahren von selbst abnehmen dürfte.

Die Kommission war hingegen der Auffassung, dass sich die zuständige Sachbereichskommission mit den grossen Tarifunterschieden zwischen den verschiedenen

⁷⁸ Das Projekt zur Erhöhung der Transparenz bei den Stromtarifen nennt sich «Sunshine-Regulierung». Weitere Informationen dazu finden sich unter www.elcom.admin.ch, Themen > Sunshine-Regulierung (Stand: 28. Jan. 2020). Der Bundesrat führte von Okt. 2018 bis Jan. 2019 eine Vernehmlassung zur Revision des StromVG durch. Die Arbeiten in diesem Zusammenhang laufen noch.

Regionen der Schweiz befassen sollte, da die Topografie und die Siedlungsstruktur nicht die einzigen Ursachen für die Unterschiede zu sein scheinen. Die GPK-S liess daher der UREK-S im März 2019 das Protokoll ihrer Anhörungen sowie die in diesem Zusammenhang behandelten Unterlagen zukommen und ersuchte diese, sich zu gegebener Zeit eingehender mit diesem Thema zu befassen. Die GPK-S ihrerseits beschloss, ihre Arbeiten in dieser Sache abzuschliessen.

3.8.2 Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr im Bereich der Bahninfrastruktur

Die GPK-N befasste sich 2018 mit der Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr (BAV) im Bereich der Bahninfrastruktur.⁷⁹ In ihrem Schreiben vom 9. November 2018 zeigte sich die Kommission gegenüber dem BAV erfreut darüber, dass das Amt bereit ist, bei den Betreiberinnen von Eisenbahninfrastrukturen stichprobenartige Kontrollen zur technischen Ausführung durchzuführen. Sie nahm zur Kenntnis, dass ein externes Unternehmen mit der Erarbeitung eines Konzepts für solche Kontrollen beauftragt worden war. Die Kommission begrüsst zudem, dass das BAV den Erfahrungsaustausch mit anderem Bundesämtern in diesem Bereich zu fördern versucht. Sie nahm ausserdem Kenntnis von Informationen zur Einführung eines Portfoliocontrollings im Bereich der Bahninfrastruktur. Die GPK-N teilte dem BAV damals mit, sich im Sommer 2019 erneut über den Stand dieses Dossiers informieren zu wollen.

Im August 2019 erhielt die GPK-N vom BAV Informationen über den Stand der Arbeiten in diesem Bereich. Nach der Analyse dieser Informationen teilte die Kommission der Vorsteherin des UVEK per Schreiben vom 19. November 2019 ihre Beurteilung mit.

Die GPK-N stellte mit Genugtuung fest, dass die Einführung stichprobenartiger Kontrollen zur technischen Ausführung der Infrastruktur für die beiden gewichtigsten Anlagengattungen (Fahrbahn und Sicherungsanlagen) im Gange ist. Sie nahm aber auch Kenntnis von den Schwierigkeiten des BAV, für diese Kontrollen Expertinnen und Experten zu rekrutieren, die einerseits genügend Erfahrung im Eisenbahnbau mitbringen und andererseits unabhängig von den Infrastrukturbetreiberinnen sind.

Das BAV teilte der Kommission mit, dass es nur begrenzt möglich ist, mit anderen Bundesämtern – wie dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) – im Bereich der stichprobenartigen Kontrollen Erfahrungen auszutauschen, da die Tätigkeiten der beiden Bundesämter nur schlecht vergleichbar sind. Die GPK-N kann diese Gründe nachvollziehen, begrüsst aber gleichwohl die vom BAV unternommenen Schritte zur Förderung eines solchen Erfahrungsaustauschs.

Die Kommission nahm zudem Kenntnis vom Fortschritt der Arbeiten des BAV zur Einführung des Portfoliocontrollings im Bereich der Bahninfrastruktur. Sie stellte fest, dass mehrere Massnahmen umgesetzt worden waren (namentlich die Einfüh-

⁷⁹ Für mehr Informationen zu den Arbeiten der GPK-N siehe Jahresbericht 2018 der GPK und der GPDel, Kap. 3.8.3 (BBl 2019 2729, hier 2786).

rung des Webinterface zur Erfassung der Infrastrukturdaten und die Anwendung des Branchenstandards) und das Handling dadurch vereinfacht werden konnte. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Umsetzung dieser Massnahmen erhebliche Veränderungen für die Infrastrukturbetreiberinnen mit sich bringt, weshalb es für die Umstellung eine gewisse Zeit braucht und der Betreuungsfunktion des Bundesamtes besondere Bedeutung zukommt. Sie stellte ausserdem mit Genugtuung fest, dass das BAV die Zusammenarbeit mit der Branche als «erfreulich und produktiv» beurteilt.

Ferner bedauerte die GPK-N, dass die Bestrebungen des BAV um mehr Kooperation zwischen den kleineren Infrastrukturbetreiberinnen bis dato erst teilweise erfolgreich waren. Sie begrüßte aber die Absicht des BAV, weiterhin auf einen Ausbau der Zusammenarbeit hinzuwirken.

Angesichts der ihr vorliegenden Informationen kam die GPK-N zum Schluss, dass aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht kein weiterer Handlungsbedarf besteht. Sie informierte die Vorsteherin des UVEK deshalb über ihren Beschluss, ihre Arbeiten in diesem Dossier zu beenden.

3.8.3 Luftverkehrssicherheit in der Schweiz und Drohnenverkehr

Im Jahr 2018 befasste sich die GPK-S mit der Luftverkehrssicherheit in der Schweiz und mit den Herausforderungen, mit denen sich das Flugverkehrsmanagement angesichts der wachsenden Drohnenbranche konfrontiert sieht. Nach mehrfachem Austausch in dieser Angelegenheit kam die Kommission zum Schluss, dass sich der Bundesrat, das UVEK und die zuständigen Behörden der Drohnenthematik aktiv annehmen und dass im Bereich des Drohnenverkehrs bereits zahlreiche Schritte eingeleitet worden sind. Die Kommission sah aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht keinen Handlungsbedarf, teilte jedoch mit, sie wolle die Arbeiten in diesem Dossier weiterverfolgen.⁸⁰

Im Oktober 2019 nahm die Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) eine Standortbestimmung in dieser Angelegenheit vor. Diese präsentierten ihr die Entwicklungen in der Luftverkehrssicherheit, den aktuellen Stand der einschlägigen Gesetzgebung sowie die wichtigsten Herausforderungen und die nächsten Schritte in diesem Bereich.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Bundesamtes führten aus, dass die Anzahl der Vorfälle mit Drohnen in den letzten Monaten relativ stabil geblieben ist und dass sich diese Vorfälle in erster Linie dann ereignen, wenn die Geräte ohne adäquate Bewilligung fliegen. Sie wiesen darauf hin, dass mit der neuen Gesetzgebung, die derzeit erarbeitet wird, die Anzahl derartiger Vorfälle zurückgehen sollte.

Die Kommission wurde über die neuen EU-Verordnungen zu Drohnen informiert, die voraussichtlich Anfang Juli 2020⁸¹ in Kraft treten und ins Schweizer Recht übernommen werden. Die neuen Bestimmungen sehen drei Kategorien von Drohnen

⁸⁰ Für mehr Informationen zu den vorherigen Arbeiten der GPK-S siehe Jahresbericht 2018 der GPK und der GPDel, Ziff. 3.8.2 (BBI 2019 2729, hier 2784).

⁸¹ Bei gewissen Bestimmungen gilt eine Übergangsfrist bis Juli 2022.

vor, für die jeweils ein anderes Bewilligungsverfahren⁸² gilt. Dabei wird wie bisher nicht zwischen privater und kommerzieller Nutzung unterschieden. Zudem müssen sich alle Betreiber von mehr als 250 Gramm wiegenden oder mit Sensoren, die Personendaten aufzeichnen können, ausgestatteten Drohnen registrieren und einen Online-Test bestehen. Das BAZL wies darauf hin, dass sich die EU-Vorschriften stark am einschlägigen Schweizer Regulierungsmodell orientieren, welches als beispielhaft erachtet wird. Das Bundesamt präzisierte zudem, dass die Schweiz bei der Umsetzung der neuen Vorschriften über einen bestimmten Handlungsspielraum verfügt, z. B. bei der Abgrenzung der Zonen, in denen der Einsatz von Drohnen beschränkt oder verboten ist.

Die Bearbeitung der Bewilligungsgesuche für Drohnen stellt für das BAZL eine langfristige Herausforderung dar.⁸³ Die Vertreterinnen und Vertreter des Bundesamtes teilten mit, dass die Anzahl der eingereichten Dossiers nach wie vor sehr hoch ist und diese oft komplex sind. Allerdings sei ein standardisiertes Verfahren für einfache Gesuche eingeführt worden, sodass die Anzahl der behandelten Gesuche drastisch erhöht werden konnte.

Das BAZL informierte die Kommission auch über den Stand des Projekts «U-Space». U-Space umfasst eine Reihe von Diensten, die in Zusammenarbeit mit Skyguide und zahlreichen Akteuren in diesem Bereich (Flugkontrollunternehmen, Hersteller von Drohnen, Piloten usw.) entwickelt wurden und eine sichere und effiziente Integration von Drohnen im Luftraum gewährleisten sollen. Ziel dieses Projekts ist es ausserdem, administrative Verfahren im Bereich des Flugverkehrs dank der Digitalisierung zu erleichtern. U-Space stellt eine Netzwerklösung zur Identifizierung bereit, mit welcher die Bevölkerung und die Polizei in Echtzeit ermitteln können, wer von wo aus eine Drohne fliegt. Mit dem System, das derzeit entwickelt wird, werden zudem zur besseren Planung von Operationen Flugpläne für Drohnen eingeführt, und können beispielsweise Bewilligungen für bestimmte Zonen des Luftraums automatisch generiert werden. Die Kommission thematisierte mit den Vertreterinnen und Vertretern des BAZL verschiedene Aspekte der Umsetzung dieses Systems, namentlich den Schutz der Privatsphäre und den Zusammenhang zwischen der Entwicklung von U-Space und der 5G-Technologie.

Auf Grundlage der erhaltenen Informationen kam die GPK-S zum Schluss, dass in diesem Dossier aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht kein Handlungsbedarf besteht. Sie wird die Entwicklungen in diesem Bereich weiterverfolgen und in rund zwei Jahren eine neue Standortbestimmung vornehmen.

⁸² Drohnen für den Freizeitgebrauch mit einem Gewicht von maximal 25 Kilogramm (Kategorie «offen») bedürfen keiner vorgängigen Bewilligung, wenn sie in Sichtkontakt und in einem Radius von maximal 120 Metern geflogen werden. Drohnen, die ohne Sichtkontakt fliegen oder schwerer sind (Kategorie «spezifisch»), benötigen eine vorgängige Bewilligung. Die dritte Kategorie («zulassungspflichtig») betrifft Flüge für die Beförderung von Personen oder Gütern, für welche aufgrund des erhöhten Risikos ähnlich strenge Vorschriften gelten wie für den bemannten Luftverkehr.

⁸³ Siehe diesbezüglich Jahresbericht 2018 der GPK und der GPDel, Ziff. 3.8.2 (BBl 2019 2729, hier 2784).

3.9 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 2019 laufenden Inspektionen der GPK sowie deren nächsten Schritte aufgeführt. Die folgenden Kapitel präsentieren laufende Inspektionen oder Nachkontrollen, zu welchen im Jahr 2019 kein Bericht veröffentlicht wurde

3.9.1 Aufsichtsverhältnis zwischen der AB-BA und der BA

Im Rahmen von Anhörungen des Bundesanwalts und der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft im Frühjahr 2019, welche nach dem Beschluss der AB-BA erfolgten, eine Disziplinaruntersuchung betreffend den Bundesanwalt einzuleiten, stellten die GPK fest, dass das Vertrauensverhältnis zwischen der AB-BA und dem Bundesanwalt erheblich gestört ist (siehe auch Ziff. 3.6.6). An ihrer gemeinsamen Sitzung vom 14. Mai 2019 beschlossen sie, zur Klärung des zwischen der AB-BA und der BA divergierenden Aufsichtsverständnisses eine Inspektion durchzuführen, um die Stabilität und Glaubwürdigkeit der Strafverfolgung auf Bundesebene zu stärken und zu prüfen, wie das Vertrauen zwischen der AB-BA und der Bundesanwaltschaft wiederhergestellt werden kann⁸⁴.

Das Inspektionskonzept, das von den GPK am 25. Juni 2019 verabschiedet wurde, sieht drei Phasen der Inspektion vor: In einer 1. Phase untersuchen die GPK anhand von Anhörungen und Akteneinsichtnahmen die praktische Funktionsweise der Aufsicht der AB-BA über die BA sowie die Divergenzen im Aufsichtsverständnis zwischen den beiden Behörden. In der 2. Phase sollen die Befunde anhand der rechtlichen Grundlagen und deren praktische Ausgestaltung beider Behörden eingeordnet werden, mit dem Ziel Optimierungsbedarf zu erkennen und mögliche Massnahmen einzuleiten. Für die 2. Phase sollen Mandate an Experten vergeben werden. In einer 3. Phase sollen die Ergebnisse der Expertenberichte sowie die Schlussfolgerungen der GPK in den Inspektionsbericht integriert werden.

Gemäss Vorgaben der GPK soll die Inspektion unabhängig des von der AB-BA beschlossenen Disziplinarverfahrens durchgeführt werden. Abklärungen zu den informellen Koordinationstreffen der BA mit der FIFA sind nicht Gegenstand der Inspektion.

⁸⁴ Medienmitteilung der GPK-N/S vom 14. Mai 2019, GPK geben der Gerichtskommission Stellungnahme zur Wiederwahl des Bundesanwalts ab.

Die zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA führen zurzeit die 1. Phase der Inspektion durch. Gemäss Plan soll die gesamte Inspektion im Laufe des Jahres 2020 abgeschlossen werden.

3.9.2 Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren

Im Berichtsjahr leitete die GPK-S die Nachkontrolle zur Inspektion der beiden GPK von 2017 über die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren⁸⁵ ein. Aufgrund von Adressierungsproblemen, die Anfang 2019 beim Versand der ersten Rechnungen für die neue Abgabe an die Haushalte durch das Unternehmen Serafe AG⁸⁶ aufgetreten waren, richtete die Kommission eine Reihe schriftlicher Fragen an das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), um sich über die Gründe für diese Mängel zu informieren sowie über die Massnahmen, die getroffen worden sind, um in dieser Sache Abhilfe zu schaffen. Im Juni 2019 vertiefte sie diese Aspekte bei einer Anhörung von Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes, bevor sie im Oktober 2019 erneut eine Standortbestimmung vornahm. Die Kommission wird im Laufe des Jahres 2020 Bilanz über die Einführung der neuen Abgabe ziehen.

3.9.3 Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste

Ausserdem leitete die GPK-S die Nachkontrolle zu ihrer Inspektion von 2014 über die Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste⁸⁷ ein. Im Juni 2019 nahm sie Kenntnis von einem Bericht des Bundesrates zur Umsetzung der Empfehlungen, die sie in dieser Sache an ihn gerichtet hatte. Im September 2019 hörte sie den Generalsekretär des EDI sowie Vertreter des BAG an, um gewisse Aspekte des Dossiers zu vertiefen. Die Kommission hat vor, ihre Arbeiten in dieser Angelegenheit im Jahr 2020 fortzuführen.

⁸⁵ Mandat zur Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren für die Jahre 2019–2025, Kurzbericht der GPK vom 4. Juli 2017 (BBl **2017** 6225); siehe auch Jahresbericht 2018 der GPK und der GPDel, Kap. 3.5.5 (BBl **2019** 2729, hier 2772).

⁸⁶ Datenchaos um TV- und Radiogebühren. In: Aargauer Zeitung, 15. Jan. 2019. So kam es zum Adress-Chaos bei der Billag-Nachfolgerin. In: Basler Zeitung, 18. Jan. 2019.

⁸⁷ Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste, Bericht der GPK-S vom 25. März 2014 (BBl **2014** 7775). Dieser Bericht beruht auf der Evaluation der PVK «Evaluation der Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente», Bericht der PVK vom 13. Juni 2013 zuhanden der GPK-S (BBl **2014** 7795). Siehe auch Jahresbericht 2018 der GPK und der GPDel, Kap. 3.3.6 (BBl **2019** 2729, hier 2762).

3.9.4 Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes

Die GPK-N ihrerseits führte die Nachkontrolle zu ihrer Inspektion von 2015 über die Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes⁸⁸ durch. Die Kommission nahm Kenntnis von den Arbeiten, die das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) derzeit im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (SP FFF) durchführt. Im Rahmen eines Dienststellenbesuchs beim ARE im September 2019 brachte sie verschiedene Aspekte dieses Dossiers zur Sprache. Sie beschloss, erst nach der für Sommer 2020 vorgesehenen Verabschiedung der definitiven Version des überarbeiteten SP FFF eine Lagebeurteilung in diesem Dossier vorzunehmen.

3.10 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 Dienststellenbesuchen 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	– Cyber-Rekrutenschule/Elektronische Kriegführung- Schule 64 (EKF S 64) – Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) – Direktion für Völkerrecht (DV) – Oberauditorat
EDI/UVEK	– Swissmedic – Bundesamt für Statistik (BFS) – Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) – Pro Helvetia

⁸⁸ Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der GPK-N vom 20. Nov. 2015 (BBI 2016 3531). Dieser Bericht beruht auf der Evaluation der PVK «Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes», Bericht der PVK vom 11. Mai 2015 zuhanden der GPK-N (BBI 2016 3551).

EFD/WBF	– Innosuisse – Schweizerische Agentur für Innovation – Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) – Bundesamt für Zivildienst (ZIVI) – Paul Scherrer Institut (PSI)
EJPD/BK	– Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) – Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)
Gerichte/BA	– Bundesgericht in Luzern

3.11 Aufsichtseingaben

Eingaben gemäss Art. 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 Eingeberrinnen und Eingeberrn weder Parteirechte zu, noch können sie gegen die Entscheide der GPK Beschwerde einlegen.

Im Berichtsjahr haben die GPK 28 Eingaben erhalten. Davon konnten 13 abschliessend behandelt werden. Im selben Zeitraum haben sich die Kommissionen auch mit 2 Eingaben aus dem Vorjahr befasst.

3.12 Weitere Geschäfte der GPK

Neben den zuvor genannten Geschäften behandelten die GPK im Berichtsjahr auch noch weitere Themen. Mehrere aktuelle Themen werden im folgenden Kapitel präsentiert. Alle Themen werden in der Tabelle im Kapitel 3.12.7 aufgelistet.

3.12.1 Dienstleistungen der Pilatuswerke in Saudi-Arabien

Die Subkommission EDA/VBS der GPK-N befasst sich seit Ende 2018 mit den Abklärungen des EDA zu den Dienstleistungen der Pilatus Flugzeugwerke in Saudi-Arabien. Diese Dienstleistungen müssen dem EDA gestützt auf das Bundesgesetz

über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) gemeldet werden. Ende 2018 wurde bekannt, dass das EDA ein Verfahren eingeleitet hat, um gewisse Tätigkeiten der Firma Pilatus in Saudi-Arabien zu prüfen. In der Folge wurden auch noch weitere Tätigkeiten der Firma in weiteren Ländern geprüft. Mit Verfügung vom 25. Juni 2019 verbot das EDA Pilatus schliesslich gewisse Dienstleistungen in Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten.

Die GPK-N hat sich seit November 2018 mehrmals mit dieser Thematik befasst. Die zuständige Subkommission hat dazu im Zeitraum zwischen Februar und Oktober 2019 auch mehrere Anhörungen durchgeführt und dabei die verantwortlichen Personen des EDA, darunter auch den Vorsteher und die Staatssekretärin EDA, und des SECO befragt. Zudem hat sie von der Firma Pilatus schriftliche Auskünfte verlangt.

Der Fokus der Abklärungen der GPK-N liegt dabei insbesondere auf den Entscheidungsprozessen innerhalb des EDA, dem Einbezug des Bundesrates sowie auf der Koordination zwischen dem EDA und dem SECO. Nicht Gegenstand der Abklärungen bildet hingegen der Entscheid des EDA an sich, dessen rechtliche Beurteilung obliegt dem Bundesverwaltungsgericht.

Die GPK-N wird ihre Abklärungen Anfang 2020 fortsetzen und nach Abschluss ihrer Prüfung über ihre Feststellungen und Beurteilung informieren.

3.12.2 Mitholz/Gefahrenkataster VBS

Im Sommer 2018 wurde bekannt, dass beim unterirdischen militärischen Munitionslager in Mitholz in der Gemeinde Kandergrund im Berner Oberland ein viel höheres Risiko für eine Explosion von Munitionsrückständen besteht, als bisher angenommen. Diese Einschätzung war neu und kam nur zustande, weil das VBS in der Anlage ein neues Rechenzentrum plante und aus diesem Grund eine neue Risikobeurteilung vornahm. In der Folge leitete das VBS verschiedene Massnahmen und Prüfungen ein.

Die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-N hat sich seit Oktober 2018 verschiedentlich von den zuständigen Personen des VBS über die laufenden Arbeiten informieren lassen. Sie erkundigte sich dabei insbesondere, welche Massnahmen getroffen oder geplant sind, um das Risiko für die Bevölkerung um Mitholz zu senken, und wie die lokalen Behörden und die Bevölkerung einbezogen werden. Die GPK-N interessiert aber auch, weshalb das VBS die Gefahr in Mitholz nicht erkannt hatte, obwohl es einen Kataster der belasteten Standorte führt, und inwiefern es aus dem Fall Mitholz Lehren gezogen hat, indem es z. B. eine Anpassung der Prozesse bezüglich des Katasters der belasteten Standorte vorgenommen hat.

Die zuständige Subkommission wird die Arbeiten des VBS im Jahr 2020 weiter begleiten und ihre Abklärungen fortsetzen.

3.12.3 **Impfstoffmangel in der Schweiz**

Die GPK-N setzte im Berichtsjahr ihre Arbeiten im Dossier «Impfstoffmangel in der Schweiz» fort.⁸⁹ Im Februar 2019 hörte die Kommission mehrere Akteure dieses Dossiers an (Eidgenössische Kommission für Impffragen [EKIF], Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung [BWL], Swissmedic sowie Vertreterinnen und Vertreter der Pharmaindustrie). Anschliessend übermittelte sie dem EDI verschiedene schriftliche Fragen, namentlich zur Attraktivität der Schweiz für den Impfstoffmarkt, zum Zulassungsverfahren für neue Impfstoffe und zur Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden in der Schweiz. Im November 2019 führte sie in dieser Angelegenheit weitere Gespräche mit dem Vorsteher des EDI, mit Delegationen von Swissmedic und BAG sowie mit dem Präsidenten der EKIF. Ihrer Ansicht nach sind diesbezüglich noch mehrere Fragen offen, weshalb sie sich auch 2020 mit diesem Dossier beschäftigen wird.

3.12.4 **Strategie und Aktionsplan Biodiversität Schweiz**

Im Jahr 2017 verabschiedete der Bundesrat den Aktionsplan zur fünf Jahre zuvor erlassenen Strategie Biodiversität Schweiz. Die GPK-S hörte im März 2019 eine Delegation des BAFU an, um sich über die Umsetzung dieses Aktionsplans und die damit einhergehenden Herausforderungen zu informieren. Auf der Grundlage der erhaltenen Informationen richtete sie an das BAFU und das BLW eine Reihe zusätzlicher Fragen zur Organisation und zur Aufsicht über die laufenden Projekte im Rahmen der Strategie Biodiversität Schweiz, zum Einsatz der dafür vorgesehenen Mittel und zur Rolle der Landwirtschaft in diesem Bereich. Im November 2019 nahm sie zur Kenntnis, dass mehrere wichtige Publikationen zur Biodiversität im Landwirtschaftsbereich bevorstehen. Sie beschloss, Anfang 2020 erneut Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Bundesämter anzuhören.

3.12.5 **Bombardier-Doppelstockzüge**

Die Probleme bei der Lieferung und Inbetriebnahme der Doppelstockzüge, welche die SBB 2010 beim Unternehmen Bombardier bestellt hatte, waren 2019 Gegenstand zahlreicher politischer Stellungnahmen und Medienberichte. Die GPK-N beschloss Anfang März 2019, sich mit diesem Fall zu befassen. Unter Berücksichtigung ihrer gesetzlichen Kompetenzen entschied die Kommission, sich bei ihren Arbeiten auf die strategische Steuerung und Aufsicht des Bundesrates, des UVEK und des BAV zu konzentrieren und zu untersuchen, wie diese die Interessen des Bundes in dieser Angelegenheit wahrnehmen.⁹⁰ Sie verzichtete hingegen darauf, den Vertrag oder die Geschäftsbeziehungen zwischen der SBB und Bombardier in ihre Prüfung einzubeziehen, da dies in ihren Augen einen unverhältnismässigen Eingriff

⁸⁹ Für mehr Informationen zu den bisherigen Arbeiten der GPK-N in diesem Dossier siehe Jahresbericht 2018 der GPK und der GPDel, Ziff. 3.3.4 (BBI 2019 2729, hier 2759).

⁹⁰ «Dosto»-Züge der SBB: Fokussierung auf die Wahrnehmung der Interessen durch den Bundesrat als Eigner, Medienmitteilung der GPK-N vom 1. März 2019.

in die Unternehmensautonomie darstellen würde und auch aus Sicht der Gewaltentrennung problematisch wäre, da es bei allfälligen Vertragsstreitigkeiten der Justiz obliegt, über die Verantwortlichkeiten zu entscheiden. Die Kommission richtete im Laufe des Jahres mehrere schriftliche Fragen zu diesem Dossier an die Vorsteherin des UVEK. Zudem nahm sie Kenntnis von verschiedenen Unterlagen zum Sachverhalt. Sie wird diese Angelegenheit weiterhin aufmerksam verfolgen und im ersten Halbjahr 2020 eine Reihe von Anhörungen durchführen.

3.12.6 Corporate Governance des Bundes

Die GPK befassten sich im Berichtsjahr mehrfach mit der Corporate Governance des Bundes (Steuerung und Beaufsichtigung der bundesnahen Unternehmen). Sie nahmen Kenntnis von den Schlussfolgerungen eines im Auftrag des Bundesrates erstellten und im Juni 2019 veröffentlichten Expertenberichtes zu diesem Thema⁹¹ und von der Stellungnahme des Bundesrates zu den im Bericht enthaltenen Empfehlungen⁹². Ende Oktober 2019 unterhielten sich die beiden Kommissionen mit dem Bundespräsidenten über dieses Thema. Die GPK thematisierten zudem verschiedene Aspekte der Corporate Governance in Berichten, die sie im Laufe des Jahres veröffentlichten (namentlich in den Berichten zur PostAuto-Affäre⁹³, zum Cyberangriff auf die RUAG⁹⁴ und zu den Interessenbindungen im Verwaltungsrat der SBB⁹⁵), und nahmen mehrere parlamentarische Vorstösse in dieser Sache an.⁹⁶ Im Rahmen der Nachkontrolle zu den genannten Dossiers werden die GPK die Entwicklung der Corporate-Governance-Praxis des Bundes weiterhin aufmerksam verfolgen.

⁹¹ Lienhard, Andreas / Rieder, Stefan / Sonderegger, Roger W. / Ladner, Andreas / Höchner, Claudia / Ritz, Manuel / Roose, Zilla (2019): Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Bern, Luzern, St. Gallen, Lausanne.

⁹² Beurteilung des Expertenberichtes «Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen», Bericht des Bundesrates vom 14. Aug. 2019 in Beantwortung des Schreibens der GPK vom 4. Juli 2019 (nicht veröffentlicht).

⁹³ Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der GPK-S vom 12. Nov. 2019 (BBI: noch nicht veröffentlicht).

⁹⁴ Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG: Bewertung der Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Sep. 2018, Bericht der GPK-N vom 19. Nov. 2019 (BBI 2020 2549)

⁹⁵ Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB, Beurteilung der Stellungnahme des Bundesrates. Kurzbericht der GPK-S vom 12. Nov. 2019 (BBI 2020 945)).

⁹⁶ Siehe namentlich Mo. GPK-S 19.4383, Po. GPK-S 19.4386 und 19.4389.

3.12.7 Liste der behandelten Geschäfte nach Subkommission

Subkommissionen EDA/VBS

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Supportvertrag der Pilatus-Werke mit Saudiarabien	X	
Mitholz / Gefahrenkatalog	X	
Personensicherheitsprüfung (PSP)	X	
Bevölkerungsschutz: Bericht «Auslegeordnung Telematikprojekte»	X	
Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS)	X	
Top-Projekte des VBS	X	
Spitzensport in der Armee		X
Einmalige sportliche Grossanlässe in der Schweiz		X
Sponsoring im EDA		X
Aufgaben der DEZA betreffend Menschen mit Behinderungen		X
Austausch mit Botschafter/innen		X
Direktion für Ressourcen: Cockpit-Zahlen		X
Einsätze der Armee bei Katastrophen im Ausland		X
Lufttransportdienst des Bundes		X
Grundsätze der Rüstungspolitik		X

Subkommissionen EFD/WBF

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Interessenbindungen des obersten Kaders	X	
SUPERB23	X	

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Fehler bei der Bezifferung der Anzahl Zweiverdienerehepaare	X	
Übergabe von Daten Dritter im Rahmen der Amtshilfe durch die ESTV	X	
Austausch länderbezogener Berichte von grossen multinationalen Unternehmen	X	
Überprüfung der Verteilung der Bundesgelder an die medizinischen Fakultäten	X	
Reorganisation des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF)	X	
Direktzahlungen des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW)	X	
Informatikprobleme bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)	X	
Probleme beim Transit von Flüchtlingen durch die Schweiz	X	
Gutachten im Auftrag der Publica betreffend die Widersprüche zwischen BVG und BPG		X
Aufsichtstätigkeit der FINMA im Bereich des Konsumkredits		X
Vergleichsvereinbarungen des Kantons Graubünden mit in einem WEKO-Verfahren involvierten Bauun- ternehmen		X
Überprüfung der Struktur und Aufgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)		X
Koordination und Förderung im Hochschulbereich		X
Lohnsystem der Bundesverwaltung		X
Personalangelegenheit bei der ETH Zürich		X
Verwendung gesicherter Kommunikationsmittel innerhalb der Bundesverwaltung		X

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
EFK-Bericht: Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial		X
Präsentation des Eidgenössischen Büros für Konsum- entenfragen (BFK) und der Eidgenössischen Kommis- sion für Konsumentenfragen (EKK)		X
Zollfreilager		X
WEKO: Kommunikation		X
Kostenentschädigung für berufliche Reisen in der Bundesverwaltung		X
Exportförderung		X
Ausschreibung des Online-Schalters des SECO One-Stop-Shop, später EasyGov		X

Subkommissionen EDI/UVEK

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Posttarife für Pressezustellung	X	
Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an Dritte	X	
Audit der EFK zur Transportpolizei	X	
Impfstoffmangel in der Schweiz	X	
SBB: Bestellung von Doppelstockzügen bei Bombardier	X	
Strategie und Aktionsplan Biodiversität Schweiz	X	
Aufgaben des EDÖB im Gesundheitsbereich – Elektronisches Patientendossier	X	
«Just culture» im Bereich der Flugsicherheit	X	
Projekt ARE+ des Bundesamtes für Raumentwicklung	X	
Aufsicht des BSV über die IV-Stellen in den Bereichen Datenschutz und Privatsphäre		X

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
CarPostal France		X

Subkommissionen EJPD/BK

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
GEVER – elektronische Geschäftsverwaltung Bund	X	
Beschleunigte Asylverfahren: Evaluation der neuen Asylverfahren	X	
Polizeiaufgabengesetz	X	
Reorganisation der Bundeskriminalpolizei (BKP)	X	
Integrierte Grenzverwaltung	X	
Internationale Rechtshilfe	X	
Ärztliche Betreuung bei Ausschaffungen	X	
Fehler im Abstimmungsbüchlein	X	
Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus	X	
eRetour	X	
Integrationszahlungen	X	
Strategische Führungsübung 2017 (SFU 17)	X	
Modernisierung des Kompetenzzentrums Amtliche Veröffentlichungen (KAV)	X	
Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips?		X
e-voting		X
Schweiz 2030		X
Menschenschmuggel		X
Schengen-Evaluierung		X
Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ)		X

Subkommissionen Gerichte/BA

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Kontakte der BA zur FIFA	X	
Einführung des elektronischen Gerichtsdoassiers (Justitia 4.0)	X	
Umsetzung von Art. 260ter StGB (Pa. Iv. GPK-S)	X	
Gerichtsgebühren der eidgenössischen Gerichte	X	
Kennzahlen zur Ressourcensteuerung der Strafver- folgungsbehörden	sistiert	
Rolle der BA bei der Aufdeckung einer ehemaligen Quelle des NDB (Fall Daniel M.)		X
Weiterbildung bei den Eidgenössischen Gerichten		X
Nachkontrolle OpenJustitia		X

Plenarkommissionen

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Regeln und Praxis bei der Übergabe der Leitung eines Departementes bzw. der Bundeskanzlei	X	
IKT-Schlüsselprojekte des Bundes	X	
Corporate Governance des Bundes	X	
Parlamentarische Initiative Joder vom 18. Juni 2015 (15.451 «Stärkung der Geschäftsprüfungskommissio- nen»)	X	
Parlamentarische Initiative Rytz vom 16. März 2018 (18.418 «Einsetzen einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation zur Steuerung der bundesnahen Betriebe im Verkehrs- und Fernmeldebereich)		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 im Auftrag von NDB und MND Funkaufklärung betreibt und Aufträge des NDB zur Kabelaufklärung ausführt. Die gerichtspolizeilichen Verfahren der BA im Bereich des Staatsschutzes sind ebenfalls Gegenstand der Oberaufsicht durch die GPDel.

Die parlamentarische Oberaufsicht der GPDel erstreckt sich ferner auf die kantonalen Vollzugsorgane, wenn sie im Auftrag des NDB Informationen beschaffen oder Daten bearbeiten. Da diese Aufgabe gleichzeitig in die Zuständigkeit der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane fällt, wird die GPDel nur nach Rücksprache mit dem zuständigen kantonalen Organ in einem Kanton tätig.

Der Oberaufsicht der GPDel unterstehen ausserdem die durch das Nachrichtendienstgesetz (NDG)⁹⁷ geschaffene Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) und das BVGer, wenn es über genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen des NDB befindet. Während eine inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide durch die Oberaufsicht ausgeschlossen ist (Art. 26 Abs. 4 ParlG), kann die GPDel hingegen die Zusammenarbeit der beteiligten Stellen und generell die Funktionsfähigkeit des Genehmigungsverfahrens überprüfen.

Die GPDel ist ein ständiger Ausschuss aus beiden GPK, der aus drei National- und drei Ständeräten besteht, wobei stets 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

⁹⁷ Bundesgesetz vom 25. Sept. 2015 über den Nachrichtendienst (NDG; SR 121).

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

4.2 Steuerungsinstrumente des Bundesrats

Dem Bundesrat stehen mehrere Instrumente zur Verfügung, um den NDB politisch zu steuern. Das wichtigste Steuerungsinstrument ist der Grundauftrag an den NDB. Er setzt die thematischen und geografischen Prioritäten für die tägliche Arbeit des Dienstes. Der Grundauftrag muss mindestens alle vier Jahre erneuert werden (Art. 70 Abs. 1 Bst. a NDG). Im Rahmen dieses Zyklus wurde der Grundauftrag für die Jahre 2019 bis 2022 am 20. November 2018 im Sicherheitsausschuss (SiA) des Bundesrates vorbesprochen und am 14. Dezember 2018 vom Bundesrat genehmigt.

Die GPDel liess sich den Grundauftrag am 12. April 2019 durch die Vorsteherin des VBS und den Direktor des NDB präsentieren. Der Grundauftrag gliedert sich den Aufgaben des NDG entsprechend in sechs Themengebiete (Art. 6 Abs. 1 Bst. a und b NDG), welche jeweils durch sachliche oder geografische Kernbereiche konkretisiert werden. Dank dieser neuen Struktur hat das Dokument an inhaltlicher Klarheit und Kohärenz mit den rechtlichen Vorgaben gewonnen. Anlässlich der Präsentation wurde der GPDel erläutert, aufgrund welcher Überlegungen der nachrichtendienstliche Fokus auf gewisse Weltregionen neu priorisiert worden ist.

Der Bundesrat sah davon ab, zur «Wahrung der Handlungsfähigkeit der Schweiz» (Art. 6 Abs. 1 Bst. c NDG) selbständige Kernbereiche zu formulieren. Die Bedeutung dieser Bestimmung beschränkt sich nämlich «auf die essentielle Aufgabe des NDB, der Landesregierung zeitgerecht für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Informationen zu liefern».⁹⁸ Folglich kann Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c NDG auch nicht zur Begründung von Aufgaben beigezogen werden, die nicht bereits durch die übrigen Zweckbestimmungen von Artikel 6 Absatz 1 NDG abgedeckt sind.

Ein weiteres Steuerungsinstrument ist die Beobachtungsliste. Dem Bundesrat obliegt die Aufgabe, diese Liste jährlich zu genehmigen und der GPDel zur Kenntnisnahme vorzulegen (Art. 70 Abs. 1 Bst. b NDG). Die Beobachtungsliste enthält nationale und internationale Organisationen und Gruppierungen, bei denen die begründete Annahme besteht, dass sie die innere oder äussere Sicherheit bedrohen (Art. 72 Abs. 1 NDG, Art. 39 Abs. 2 NDV⁹⁹).

Diese Annahme gilt insbesondere dann als begründet, wenn eine Organisation oder Gruppierung auf einer Liste der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union (EU) geführt wird. Eine zwingende Übernahme ist jedoch nicht vorgesehen, handelt es sich bei Artikel 72 Absatz 2 NDG doch explizit um eine Kann-Bestimmung. Faktisch ist jedoch der internationale Teil der Schweizer Beobachtungsliste weitgehend deckungsgleich mit der Liste der EU. Im Vergleich zum Beschluss 2019/25 des Rates der EU vom 8. Januar 2019 gibt es nur ein halbes Dutzend Abweichungen.

⁹⁸ Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz vom 19. Febr. 2014 (BBI 2014 2105, hier 2144).
⁹⁹ Verordnung vom 16. Aug. 2017 über den Nachrichtendienst (NDV; SR 121.1).

Figuriert eine Organisation oder Gruppierung auf der Beobachtungsliste, ist der Nachrichtendienst berechtigt, nicht nur über die entsprechenden Vereinigungen, sondern auch über deren Exponentinnen und Exponenten Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit (vgl. Art. 5 Abs. 5 NDG) zu beschaffen und zu bearbeiten. Vorausgesetzt ist jedoch, dass mit diesen Informationen die Bedrohungen, die von diesen Organisationen und Gruppierungen ausgehen, beurteilt werden können (Art. 5 Abs. 8 NDG).

Die Kompetenz, eine Organisation oder Gruppierung auf die Beobachtungsliste zu setzen resp. zu entfernen, obliegt alleine der Exekutive. Den Betroffenen wird bei ihrer Aufnahme auf die Beobachtungsliste das rechtliche Gehör nicht gewährt; dies, obwohl Massnahmen, die gestützt auf die Beobachtungsliste erfolgen, in den Schutzbereich von völkerrechtlichen und verfassungsmässigen Grundrechten eingreifen können. Die jährliche Kenntnisnahme der Liste und ihrer Anpassungen durch die GPDel erfolgt auch unter diesem Aspekt.

Das dritte Steuerungsinstrument, mit dem sich die GPDel im Berichtsjahr befasste, ist die sogenannte GEX-Liste, in welcher der Bundesrat jedes Jahr bestimmt, welche Gruppierungen als gewalttätig-extremistisch einzustufen sind (Art. 70 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG). Die GEX-Liste dient der Bestimmung von Gruppierungen, welche der NDB ausschliesslich im Informationssystem IASA-GEX NDB bearbeiten darf (Art. 50 NDG, Art. 22–28 VIS-NDB¹⁰⁰). Gegen Exponenten gewalttätig-extremistische Gruppierungen dürfen keine genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen angeordnet werden (Art. 27 Abs. 1 Bst. a NDG *e contrario*). Auf der aktuellen GEX-Liste vom 6. Juni 2019 befinden sich 75 gewalttätige linksextreme und 99 gewalttätige rechtsextreme Gruppierungen. Die GPDel nahm anlässlich ihrer Sitzung vom 23. Oktober 2019 Kenntnis vom Inhalt der als vertraulich klassifizierten Beobachtungs- und GEX-Listen.

4.3 Kontakte und Vereinbarungen mit dem Ausland

Dem Bundesrat obliegt die Aufgabe, die jährliche Zusammenarbeit des NDB und des MND mit ausländischen Behörden festzulegen (Art. 70 Abs. 1 Bst. f NDG; Art. 99 Abs. 6 MG¹⁰¹). Hierzu hat das VBS dem SiA vorgängig eine Liste mit allen Dienststellen zu unterbreiten, mit denen die Nachrichtendienste regelmässige nachrichtendienstliche Kontakte unterhalten. Die GPDel hat die Liste der Auslandkontakte zur Kenntnis genommen und liess sich an ihrer Sitzung vom 22. August 2019 durch den Direktor des NDB sowie den Chef des MND über die Kontaktpflege informieren.

In qualitativer Hinsicht hat die Liste der Auslandkontakte eine Beurteilung zu enthalten, welche den Nutzen, den Aufwand sowie die Risiken dieser Kontakte darlegen (Art. 7 Abs. 2 NDV). Diese Form der Beurteilung geht auf Anregungen der

¹⁰⁰ Verordnung vom 16. Aug. 2017 über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (VIS-NDB; SR **121.2**).

¹⁰¹ Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG, SR **510.10**).

GPDel aus dem Jahre 2013 zurück.¹⁰² Aufgrund dieser Informationen soll es dem Bundesrat ermöglicht werden, einen Kontakt erst aufgrund einer Güterabwägung zwischen seinem Nutzen für die Arbeit der Nachrichtendienste und allenfalls dagegensprechenden politischen Überlegungen zu genehmigen.

Anlässlich ihrer Sitzung vom 27. Mai 2019 nahm die GPDel überdies Kenntnis von den neuen Vereinbarungen mit zwei Partnerdiensten, welche der Bundesrat im Frühjahr 2019 genehmigt hatte. Gemäss Artikel 80 Absatz 3 NDG hat der Bundesrat zwischenstaatliche Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem NDB und ausländischen Partnerdiensten zu genehmigen. Diese Vorgabe, die auch den MND betrifft (Art. 99 Abs. 6 MG), galt bereits vor dem Inkrafttreten des NDG. Seit 2014 setzt sich die GPDel dafür ein, dass alle neuen Vereinbarungen des NDB dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Dies führte dazu, dass im Jahr 2016 das VBS die bisherigen Vereinbarungen, die zwischen dem NDB und ausländischen Stellen bestanden, vom Bundesrat in ihrer Gesamtheit nachträglich genehmigen liess.¹⁰³

Die Oberaufsicht der GPDel wird sich zukünftig vermehrt auch mit der Frage befassen, bei welchen Abkommen des NDB der Bundesrat eine selbstständige Genehmigungskompetenz geltend machen kann bzw. welche Abkommen dem Parlament vorgelegt werden müssen. Artikel 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹⁰⁴ erlaubt dem Bundesrat lediglich, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, wenn sie von beschränkter Tragweite sind (Abs. 2) oder wenn er durch ein Bundesgesetz dazu ermächtigt wurde (Abs. 1), wie es Artikel 70 Absatz 3 NDG für Abkommen zum Informationsschutz oder zur Beteiligung an internationalen Informationssystemen vorsieht. Zu den Kompetenzen von Bundesrat und Parlament beim Abschluss nachrichtendienstlicher Verträge führte die GPDel am 25. November 2019 eine Aussprache mit der Vorsteherin des VBS durch.

4.4 Genehmigungspflichtige Informationsbeschaffung

Seit dem Inkrafttreten des NDG am 1. September 2017 kann der NDB genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen nach Artikel 26 NDG durchführen. Dazu gehören insbesondere das Eindringen in fremde Computersysteme, der Einsatz von IMSI-Catchern¹⁰⁵ und GPS-Ortungsgaräten sowie der Einsatz von Überwachungsgeräten zwecks Ton- und Bildaufnahmen an nicht öffentlichen Orten. Weiter stehen dem NDB auch Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)¹⁰⁶ offen.

Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen des NDB müssen vorgängig vom BVGer genehmigt werden. Der Präsident der zuständigen Abteilung des

¹⁰² Jahresbericht 2013 der GPK und GPDel vom 31. Jan. 2014, Ziff. 4.1.1 (BBl 2014 4963, hier 5019).

¹⁰³ Jahresbericht 2016 der GPK und GPDel vom 26. Jan. 2017, Ziff. 4.2.3 (BBl 2017 3741, hier 3782).

¹⁰⁴ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 170.010).

¹⁰⁵ Gerät zur Identifikation und Lokalisation von Personen via ihre Mobilfunkgeräte.

¹⁰⁶ Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1).

BVGer erstellt dazu jedes Jahr einen Tätigkeitsbericht zuhanden der GPDel (Art. 29 Abs. 8 NDG). Aufgrund dieses Berichts soll sich die GPDel ein Bild machen können, wie das BVGer die Anträge des NDB bearbeitet und welche Probleme sich allenfalls dabei stellen. In der Regel besteht deshalb kein Bedarf, operative Details zu den genehmigten Massnahmen im Bericht zu erwähnen. Hingegen hat die GPDel ein grosses Interesse an Hinweisen auf wenig zweckmässige Verfahrensbestimmungen, zu denen allenfalls ein legislativer Handlungsbedarf besteht.

Am 25. Februar 2019 stellte der Präsident der 1. Abteilung des BVGer seinen Tätigkeitsbericht zum Jahr 2018 der GPDel vor. Laut dem Bericht wurden im Verlauf des Jahres 2018 drei Anträge des NDB nur teilweise genehmigt. Im Vorjahr gab es nur einen einzigen solchen Fall. Eine vollständige Ablehnung einer beantragten Massnahme war hingegen in beiden Jahren nicht zu verzeichnen. In diversen Fällen verknüpfte das BVGer jedoch eine Genehmigung mit Auflagen an den NDB. Das BVGer hatte im Jahr 2018 erstmals über Anträge des NDB über die Nichtmitteilung nach Artikel 33 Absatz 2 NDG zu entscheiden, dies, nachdem die ersten Beschaffungsmassnahmen eingestellt wurden.

Im Frühjahr 2014 hatte die GPDel in ihrem Mitbericht zum NDG angeregt, das Eindringen in fremde Computersysteme nicht nur im Inland, sondern auch im Ausland einer richterlichen Genehmigungspflicht zu unterstellen. Sie begründete ihren Antrag damit, dass der Standort von mobilen Geräten zum Zeitpunkt der Genehmigung einer «Hacking»-Massnahme oft nicht vorhersehbar sein würde. Nachdem der Ständerat den Antrag der GPDel angenommen hatte, zog er die entsprechende Bestimmung jedoch im Differenzbereinigungsverfahren mit dem Nationalrat wieder zurück.

In der Praxis müssen der NDB und das BVGer somit darauf achten, dass keine Massnahmen nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 1 NDG gegen «Hacking»-Ziele im Ausland vom Gericht genehmigt und danach vom NDB durchgeführt werden. Über Anträge für das Eindringen in Computersysteme, welche sich im Ausland befinden, entscheidet gemäss Artikel 37 Absatz 2 NDG allein die Vorsteherin des VBS nach vorheriger Konsultation des Vorstehers des EDA und der Vorsteherin des EJPD. Die Einhaltung dieser unterschiedlichen Verfahren war ein Thema, welches die GPDel zuerst mit dem BVGer und später am 12. April 2019 auch mit der Vorsteherin des VBS besprach.

Obwohl die Eidg. Räte wiederholt darüber debattiert hatten, ob und wie weit die Öffentlichkeit über den Einsatz von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen informiert werden sollte, fand keine entsprechende Bestimmung Eingang in das Gesetz.¹⁰⁷ Mit der Totalrevision der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF)¹⁰⁸ sorgte hingegen der Bundesrat im November 2017 dafür, dass der Dienst ÜPF in seiner jährlichen Statistik auch die Anzahl der Aufträge des NDB publiziert (Art. 12 VÜPF). Im Dezember 2017 versprach der Bundesrat zudem in seiner Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss, dass der NDB in seinem Jahresbericht jeweils die Anzahl der genehmigten Beschaffungs-

¹⁰⁷ AB NR **2015** 1320–1327, AB SR **2015** 792.

¹⁰⁸ Verordnung vom 15. Nov. 2017 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF; SR **780.11**).

massnahmen und die Anzahl der Operationen, in denen sie zum Einsatz kamen, publiziert.¹⁰⁹ Die GPDel begrüsst die Veröffentlichung dieser Information im Jahr 2018, bat jedoch die zuständigen Stellen zu prüfen, wie die Aussagekraft der veröffentlichten Angaben, insbesondere im mehrjährigen Vergleich, verbessert werden könnte.

Am 16. November 2018 erhielt die GPDel dazu ein Konzept, welches der NDB zusammen mit dem Dienst ÜPF und dem BVGer entwickelt hatte. Demzufolge publiziert der NDB in seinem Jahresbericht zukünftig auch die Anzahl der von den Massnahmen betroffenen Personen. Nach dem Dafürhalten der GPDel erfüllen die Angaben, welche der NDB unter den Kennzahlen am Schluss seines Jahresberichts am 24. Mai 2019 veröffentlichte, den von der Delegation beabsichtigten Zweck.

Am 22. August 2019 beschloss die GPDel zudem, in ihrem Jahresbericht jeweils darüber zu informieren, wie viele Genehmigungsanträge des NDB das BVGer abgelehnt oder nur teilweise bewilligt hatte. Auf dieser Grundlage sollte sich die Öffentlichkeit auch ein Bild über die Genehmigungspraxis des BVGer machen können.¹¹⁰

Die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen sind ein regelmässiges Thema im SiA. Neben dem VBS gehören dem SiA auch das EDA und das EJPD an, deren Vorsteher und Vorsteherin vor der Freigabe einer Massnahme von der Vorsteherin des VBS zu konsultieren sind (Art. 30 NDG). Die entsprechenden Unterlagen lässt das VBS systematisch der GPDel zukommen.

Am 23. Oktober 2019 präsentierte der NDB der GPDel zum ersten Mal einen Leistungsausweis zu den bisher durchgeführten genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen sowie den Massnahmen nach Artikel 37 Absatz 2 NDG. Die GPDel wird einen solchen Bericht auch nächstes Jahr vom NDB einverlangen und insbesondere darauf achten, dass der NDB geeignete Kriterien zur Beurteilung der Angemessenheit und des Nutzens einer Massnahme entwickelt.

Mit individuellen Anträgen des NDB für genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen und den entsprechenden Entscheiden des BVGer befasste sich die GPDel nur im Ausnahmefall, beispielsweise im Zusammenhang mit einzelnen Terrorismusfällen. Hingegen erhält die Delegation eine Kopie von allen Anträgen, welche die Vorsteherin VBS für «Hacking»-Massnahmen im Ausland (Art. 37 Abs. 2 NDG) genehmigt hat. Eine solche systematische Information hatte die GPDel am 16. November 2017 in einem Schreiben an den Bundesrat wegen der damit verbundenen politischen Risiken angeregt.¹¹¹

¹⁰⁹ Fra. Glättli «Nachrichtendienstgesetz. Versprechen des Bundesrates in Zusammenhang mit dem beschränkten Einsatz der Kabelaufklärung» vom 6. Dez. 2017 (17.5640).

¹¹⁰ In zwei separaten Schlichtungsverfahren zwischen dem NDB und zwei Journalisten hatte es der EDOB am 10. Dez. 2018 abgelehnt, dem NDB zu empfehlen, gestützt auf das BGÖ Auskunft über die Anzahl der vom BVGer nicht genehmigten Massnahmen zu geben.

¹¹¹ Jahresbericht 2017 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2018, (BBI 2018 1987 hier 2052).

4.5 Aufsicht über die Cyberangriffe der Armee

Mit der Verordnung über die militärische Cyberabwehr (MCAV)¹¹² trat am 1. März 2019 das Ausführungsrecht für die Genehmigung von Cyberangriffen der Armee nach Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c MG in Kraft. Nach der Verabschiedung der MG-Revision zur Weiterentwicklung der Armee (WEA)¹¹³ im Jahr 2016 hatte die GPDel das VBS gebeten, der Gestaltung der Aufsicht über solche Aktionen auf Verordnungsstufe ausreichend Beachtung zu schenken.¹¹⁴

Nach Artikel 8 MCAV nimmt das GS-VBS die departementsinterne Aufsicht über die militärische Cyberabwehr wahr, erstattet dem Bundesrat regelmässig Bericht und informiert die parlamentarische Oberaufsicht. Diese Aufgabe hat das VBS einem «Aufsichtsgremium Cyber-Abwehr auf Stufe VBS» übertragen, welches unter der Leitung des militärischen Beraters der Vorsteherin des VBS steht. Weiter gehören dem Gremium je ein Vertreter aus den Bereichen Sicherheitspolitik und Recht des GS-VBS sowie ein Sekretär an.

Gestützt auf die Organisationsverordnung des VBS (OV-VBS)¹¹⁵ hatte das Aufsichtsgremium seine Arbeit bereits im Jahr 2018 aufgenommen und erstattete anlässlich der Sitzung vom 25. Februar 2019 zum ersten Mal der GPDel Bericht. Zukünftig ist eine jährliche Berichterstattung an die Oberaufsicht in schriftlicher Form vorgesehen. Bei Bedarf wird die GPDel das Gremium auch direkt anhören, insbesondere zur Beurteilung von spezifischen Cyberaktionen der Armee. Die GPDel erfährt vorgängig von solchen Massnahmen, da diese eines Bundesratsbeschlusses bedürfen, worüber die GPDel laufend informiert wird (Art. 154 Abs. 3 ParlG).

4.6 Funk- und Kabelauflklärung

Im Berichtsjahr befasste sich die GPDel wiederum vertieft mit der Funk- und Kabelauflklärung. Dabei ging es einerseits um die Übertragung der Aufsichtstätigkeit von der Unabhängigen Kontrollinstanz für die Funk- und Kabelauflklärung (UKI) an die AB-ND. In ihrem Jahresbericht von 2018 hatte die UKI vorgeschlagen, ihre Aufgaben mittelfristig an die AB-ND zu übertragen.¹¹⁶

Am 20. Februar 2019 beschloss der Bundesrat, dass dieser Schritt mit der nächsten NDG-Revision erfolgen sollte. Im Aussprachepapier des VBS wurde der Entscheid mit dem Vorteil einer professionalisierten und einer kohärenteren Aufsicht begründet. Die GPDel diskutierte den Aufgabentransfer am 12. April 2019 mit der neuen Vorsteherin des VBS. Diese begründete den Entscheid des Bundesrates im Wesentlichen damit, dass die AB-ND die Kontrolltätigkeit mit einem Bestand von zehn Personen und einem Budget von rund 2,3 Mio. Franken pro Jahr professioneller

¹¹² Verordnung über die militärische Cyberabwehr vom 30. Jan. 2019 (MCAV; SR **510.921**).

¹¹³ Botschaft des Bundesrats zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. Sept. 2014 (BBl **2014** 6955).

¹¹⁴ Jahresbericht 2018 vom 28. Jan. 2019, Ziff. 4.9 (BBl **2019** 2729, hier 2908).

¹¹⁵ Organisationsverordnung für das VBS vom 7. März 2003 (OV-VBS; SR **172.214.1**).

¹¹⁶ Vgl. hierzu den Jahresbericht 2018 der GPK und GPDel vom 28. Jan. 2019, Ziff. 4.4 (BBl **2019** 2729, hier 2799).

wahrnehmen könne als die Mitglieder der UKI, die ihre Aufgaben bloss nebenamtlich ausüben. Gleichentags thematisierte die GPDel die Aufgabenübertragung auch mit dem Leiter der AB-ND. In diesem Zusammenhang erkundigte sich die Delegation insbesondere danach, wie und bis wann die AB-ND sich das nötige Knowhow zur Aufsichtstätigkeit über die Kabel- und Funkaufklärung aneignen werde.

Andererseits informierte sich die GPDel im Berichtsjahr auch inhaltlich über die Entwicklungen im Bereich Funk- und Kabelaufklärung. Hierzu liess sie sich am 27. Mai 2019 durch Vertreter des NDB, des MND und des ZEO den jährlichen Leistungsausweis COMINT (Communications Intelligence) präsentieren. Ein entsprechender Bericht wird der GPDel seit dem Jahr 2002 jährlich zugestellt.¹¹⁷ Der Bericht für das Jahr 2019 enthielt zum ersten Mal auch Angaben über die Kabelaufklärung.

Die Anhörung bot der GPDel Gelegenheit, sich im Detail über die Möglichkeiten und Grenzen der bestehenden Funk- und Kabelaufklärungsmittel zu informieren. Die Kabelaufklärung befindet sich zurzeit noch in der technischen Aufbauphase. Es müssen auch Verfahren entwickelt werden, um die relevanten Verbindungen und die verwendeten Kabel zu identifizieren.

Gleichentags liess sich die GPDel durch die UKI deren Jahresbericht vom 8. April 2019 vorstellen. Die UKI überprüft die Rechtmässigkeit der Funkaufklärungsaufträge, welche der NDB und der MND dem ZEO erteilen. Auch der Vollzug der genehmigten und freigegebenen Aufträge zur Kabelaufklärung fällt unter die Aufsicht der UKI (Art. 79 Abs. 1 NDG). Über das VBS erstattet die UKI dem Bundesrat jährlich Bericht (Art. 10 Abs. 3 VAND¹¹⁸). Anlässlich der Anhörung vom 27. Mai 2019 interessierte sich die GPDel einerseits für die neue Kontrollmethode der UKI im Bereich der Funkaufklärung. Andererseits erkundigte sie sich über die ersten Erkenntnisse der UKI im Bereich der Kabelaufklärung. Laut der UKI war die operationelle Phase noch zu kurz, um substantielle Aussagen zu machen.

Schliesslich nahm die GPDel an der Sitzung vom 22. August 2019 die neuen Weisungen über die Umsetzung von Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung über die elektronische Kriegführung und die Funkaufklärung (VEKF)¹¹⁹ durch das ZEO zur Kenntnis. Laut dieser Bestimmung kann das ZEO dem NDB und dem MND vorschlagen, zusätzliche Funkaufklärungsobjekte in laufende Aufträge aufzunehmen. Die Weisungen präzisieren nun, dass das ZEO die Aufträge selbständig mit passenden Suchbegriffen ergänzen kann, aber diese bei der Zustellung der Aufklärungsergebnisse an die Auftraggeber ausweisen muss. Somit können der NDB und der MND in letzter Instanz über die endgültige Verwendung neuer Suchbegriffe entscheiden.

Aus Sicht der GPDel ist dieses Vorgehen praxistauglich und einer Revision von Artikel 2 Absatz 5 VEKF vorzuziehen, welche die AB-ND im September 2018 vom damaligen Vorsteher des VBS in einer formellen Empfehlung im Prüfbericht 18–9

¹¹⁷ Rechtmässigkeit und Wirksamkeit des Funkaufklärungssystems «Onyx», Bericht der GPDel vom 9. Nov. 2007 (BBI **2008** 2545, hier 2563).

¹¹⁸ Verordnung vom 16. Aug. 2017 über die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (VAND; SR **121.3**).

¹¹⁹ Verordnung vom 17. Okt. 2012 über die elektronische Kriegführung und die Funkaufklärung (VEKF; SR **510.292**).

verlangt hatte.¹²⁰ Aufgrund der Materialien¹²¹ zur VEKF erachtete die GPDel diese jedoch als unnötig und wies den damaligen Vorsteher des VBS und die AB-ND bereits am 24. September 2019 schriftlich darauf hin. Im November 2018 schlug deshalb der Vorsteher des VBS nach einer Aussprache mit dem Leiter der AB-ND vor, die notwendigen Präzisierungen mittels einer Weisung vorzunehmen. Daraufhin erklärte sich die AB-ND bereit, ihre Empfehlung entsprechend anzupassen.

4.7 Auskunfts- und Meldepflichten

Der Bundesrat legt in einer nicht öffentlichen Liste fest, welche Vorgänge und Feststellungen dem NDB unaufgefordert zu melden sind (Art. 20 Abs. 4 NDG). In dieser Liste muss der Bundesrat überdies den «Umfang der Meldepflicht» sowie das «Verfahren der Auskunftserteilung» regeln (Art. 20 Abs. 4 NDG). Wie die GPDel vernommen hat, gab diese Meldepflichten bei verschiedenen Stellen Anlass zur Kritik.

Anlässlich ihrer Sitzung vom 28. Mai 2019 liess sich die GPDel deshalb durch die Staatssekretärin EDA und den stellvertretenden Direktor von fedpol über ihre Erfahrungen mit der Liste gemäss Artikel 20 Absatz 4 NDG orientieren. Dabei erhielt die Oberaufsicht den Eindruck, dass die Behörden mittels Unterscheidungen in «Muss- und Kann-Meldungen» einen praktikablen Weg gefunden haben, um mit den teils sehr offenen formulierten Meldepflichten an den NDB umzugehen. Die überarbeitete, teils stark entschlackte Liste vom 6. Juni 2019 nahm die GPDel anlässlich ihrer Sitzung vom 23. Oktober 2019 zur Kenntnis.

Am 22. August 2019 befasste sich die GPDel mit der Erhebung von Reisedaten, welche dem NDB erlauben, Informationen über Reisen, Aufenthalte und Kontakte von Zielpersonen zu bearbeiten. Zum einen befasste sich die GPDel mit dem «Informationssystem Quattro P» (Art. 55 NDG)¹²², in welchem Personendaten, Ausweisdaten und Fotos von Personen aus rund 40 Staaten ausserhalb der EU erfasst werden. Die GPDel nahm zur Kenntnis, dass der NDB bis Ende 2019 beabsichtigt, ein Gesichtserkennungsprogramm einzuführen, das einen Abgleich zwischen den Personenfotos in den Systemen Quattro P und dem IASA NDB ermöglichen soll. Zum anderen befasste sich die GPDel auch mit den Vorab-Passagierinformationen, auch API-Daten (*Advanced Passenger Information*) genannt. Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)¹²³ erlaubt es dem NDB seit dem 1. Juni 2019, API-Daten

¹²⁰ Tätigkeitsbericht 2018 der AB-ND [undatiert], S. 16.

¹²¹ Die AB-ND begründete ihre Empfehlung damit, dass der Begriff «Funkaufklärungsobjekte» rechtlich zu unbestimmt sei. Übersehen wurde dabei jedoch, dass im Jahr 2003 die VEKF mit einem Anhang erlassen wurde, der verschiedene Legaldefinitionen enthielt. Unter dem Begriff Funkaufklärungsobjekte wurden beispielsweise Adressierungselemente (d.h. Rufnummern, E-Mail-Adressen, etc.) oder natürliche und juristische Personen subsumiert.

¹²² Das Informationssystem «Quattro P» ersetzte im Jahr 2015 das Vorgängersystem «Fotopass». Zur Entwicklung vgl. Jahresbericht 2013 der GPK und GPDel vom 31. Jan. 2014, Ziff. 4.2.5 (BBI 2014 4963, hier 5030); sowie Jahresbericht 2016 der GPK und GPDel vom 26. Jan. 2017, Ziff. 4.2.4 (BBI 2017 3741, hier 3783).

¹²³ Bundesgesetz vom 16. Dez. 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20).

von zusätzlichen Flugstrecken zu beantragen (Art. 104 Abs. 1^{bis} Bst. b AIG). Wie die GPDel erfahren hat, machte der NDB im Berichtsjahr von diesem Recht Gebrauch. Heute werden die API-Daten sämtlicher Passagiere von 23 Flughäfen mit Ziel Schweiz vor Abflug dem SEM resp. dem NDB übermittelt.

4.8 Beurteilung der Bedrohungslage

Bislang wurde der «Bericht über die Bedrohungslage und die Tätigkeiten der Sicherheitsorgane des Bundes» gestützt auf den zwischenzeitlich aufgehobenen Artikel 27 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)¹²⁴ jeweils im hinteren Teil des Geschäftsberichtes des Bundesrates (Band I) publiziert. Darin machte der Bundesrat in einem ersten Teil Aussagen über die allgemeine Bedrohungslage,¹²⁵ in einem zweiten Teil wurde über die Tätigkeiten der Sicherheitsorgane des Bundes informiert. Der zweite Teil enthielt jeweils statistische Angaben zu verschiedenen Aspekten der Arbeit des NDB (z.B. Anzahl Meldungen in ISIS¹²⁶, geprüften Akkreditierungen, Visumgesuche und Asyl dossiers). Besonders der zweite Teil hatte den Charakter eines Rechenschaftsberichts der Sicherheitsorgane NDB und fedpol gegenüber der Öffentlichkeit.

Diese Informationen werden neu in zwei unterschiedlichen Berichten publiziert. Die neue «jährliche Beurteilung der Bedrohungslage» gemäss Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe d NDG, welche der Bundesrat am 1. Mai 2019 erstmals veröffentlicht hat¹²⁷, richtet ihren Fokus nicht mehr allein auf die Lage im Inland, sondern ebenso auf die weltweite sicherheitspolitische Lage, was nicht Teil der BWIS-Aufgaben des NDB war.¹²⁸ Wie im neuen Bericht des Bundesrats einleitend dargelegt wird, basiert der neue Bericht auf dem Sicherheitspolitischen Bericht 2016 und dient dazu, dessen Aussagen zu überprüfen, zu bestätigen oder allenfalls anzupassen. Die statistischen Angaben, die bislang im zweiten Teil des Berichtes gemäss dem früheren Artikel 27 BWIS ausgewiesen worden sind, werden neu im Kapitel «Kennzahlen» des Berichtes «Sicherheit Schweiz» des NDB ausgewiesen.

Die GPDel hat die «jährliche Beurteilung der Bedrohungslage» am 28. Mai 2019 diskutiert. Dabei blieb für die GPDel letztlich fraglich, welchen Mehrwert dieser Bericht vis-à-vis den ausführlichen Abhandlungen im (sporadischen) Sicherheitspolitischen Bericht, dem (jährlichen) aussenpolitischen Bericht sowie dem (jährlichen)

¹²⁴ Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120).

¹²⁵ Hierzu zählten insbesondere Themen wie Terrorismus, Gewaltextremismus, Proliferation, verbotener Nachrichtendienst, Angriffe auf Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen, Gefährdung für Personen und Gebäude im Zuständigkeitsbereich des Bundes, Gefährdungen im Umfeld von Sportanlässen.

¹²⁶ Vor dem Jahr 2010 stand ISIS für «Informatisiertes Staatsschutzinformationssystem», danach bedeutete die Abkürzung «Informationssystem Innere Sicherheit».

¹²⁷ Jährliche Beurteilung der Bedrohungslage, Bericht des Bundesrates an die eidgenössischen Räte und die Öffentlichkeit vom 1. Mai 2019 (BBl 2019 3147).

¹²⁸ Der neue Bericht umfasst die Themen Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, NBC-Proliferation, Angriffe auf kritische Infrastrukturen, gewalttätiger Extremismus sowie sicherheitspolitisch bedeutsame Vorgänge im Ausland. Abschliessend werden die Auswirkungen auf die Schweiz evaluiert.

NDB-Bericht «Sicherheit Schweiz» generiert. Die GPDel nahm aufgrund der Anhörung der Staatssekretärin EDA und der Chefin der Abteilung Sicherheitspolitik am 28. Mai 2019 zur Kenntnis, dass öffentliche Aussagen über sicherheitspolitisch bedeutsame Vorgänge im Ausland für das EDA problematisch sein können. Aus politischer Sicht gilt es zu bedenken, dass einer Beurteilung zu Vorgängen im Ausland eine grössere Bedeutung zukommt, wenn sie vom Bundesrat als Kollegium verabschiedet wird, als wenn es sich um den Bericht eines einzelnen Amtes handelt, wie dies beim Bericht «Sicherheit Schweiz» des NDB der Fall ist.

Wie die GPDel bereits in ihrem Mitbericht zum NDG im Jahr 2014 festgestellt hatte, ist Artikel 70 NDG fehlerhaft ausformuliert.¹²⁹ Einerseits muss der Bundesrat die eidgenössischen Räte und die Öffentlichkeit jährlich über die Bedrohungslage informieren (Art. 70 Abs. 1 Bst. d NDG). Andererseits soll genau dieses Dokument nicht öffentlich sein (Art. 70 Abs. 2 NDG). Die GPDel vertritt die Ansicht, dass dieser Widerspruch in der nächsten NDG-Revision behoben werden soll.

4.9 Aufsichtseingabe von «grundrechte.ch»

Am 21. Mai 2019 richtete der Verein «grundrechte.ch» eine Aufsichtseingabe an die GPDel, laut welcher der NDB gesetzeswidrig politische Parteien und soziale Bewegungen überwachen und «fichieren» würde, obwohl diese Organisationen sich an sämtliche demokratische Spielregeln und rechtliche Vorgaben hielten, um ihre politischen Rechte wahrzunehmen. Um diesen Vorwurf zu belegen, liess der Verein der GPDel auch die Antworten des NDB auf die Auskunftsgesuche verschiedener Parteien zukommen. Die GPDel teilte dem Verein «grundrechte.ch» am 27. Mai 2019 mit, dass sie aufgrund der Aufsichtseingabe eigene Abklärungen vornehmen und den Verein zu gegebener Zeit über ihre Beurteilung informieren werde.

Zu diesem Zweck edierte die GPDel beim NDB eine Vielzahl von Akten und holte weiterführende Auskünfte ein. Insbesondere verlangte die GPDel auch alle Unterlagen über Personen heraus, welche laut dem Verein «grundrechte.ch» und einzelnen Medienberichten zufolge beim NDB ein Auskunftsgesuch eingereicht hatten.

Im August 2019 sichtete die GPDel die umfangreichen Akten, welche der NDB über den Sommer in ihrem Auftrag zusammengestellt hatte und veranlasste weitere Abklärungen. An ihrer Sitzung vom 23. Oktober 2019 nahm die GPDel den abgeklärten Sachverhalt zur Kenntnis und nahm eine rechtliche Beurteilung vor. Gleichzeitig beschloss sie, ihre Erkenntnisse und den von ihr erkannten Handlungsbedarf der Vorsteherin des VBS in einem Schreiben zur Kenntnis zu bringen und mit ihr darüber am 25. November 2019 eine Aussprache zu führen. Am 15. November 2019 führte der Präsident der GPDel ein vorbereitendes Gespräch mit der Vorsteherin des VBS.

Im Nachgang zur Aussprache vom 25. November 2019 beschloss die GPDel, die wichtigsten Schlussfolgerungen aus ihren Abklärungen in ihrem Jahresbericht zu

¹²⁹ Mitbericht der Geschäftsprüfungsdelegation zum NDG (14.022) vom 22. April 2014, S. 8.

veröffentlichen. Über dieses Vorgehen informierte die GPDel am 28. November 2019 die Öffentlichkeit in einer Medienmitteilung.¹³⁰

4.9.1 Rechtliches zu den Schranken von Artikel 5 NDG

Artikel 5 Absatz 5 NDG verbietet die Beschaffung und Bearbeitung von Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz. Diese Schranke gilt jedoch nicht, wenn eine Person oder eine Organisation diese Rechte ausübt, um terroristische, verbotene nachrichtendienstliche oder gewalttätig-extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen. Gemäss Artikel 5 Absatz 8 NDG dürfen über Organisationen auf der Beobachtungsliste oder deren Exponenten auch Informationen nach Artikel 5 Absatz 5 NDG beschafft und bearbeitet werden, wenn damit die Bedrohungen, die von diesen Organisationen ausgehen, beurteilt werden können.

Artikel 5 NDG enthält im Wesentlichen die Bestimmungen des früheren Artikel 3 BWIS. Aus der BWIS-Botschaft vom 7. März 1994 geht hervor, dass die Aufhebung der Schranken von Artikel 3 BWIS dazu dienen soll, ein «Gesamtbild»¹³¹ über eine Organisation der Beobachtungsliste zu gewinnen. Nach der Beurteilung der GPDel war es jedoch nie die Absicht des Gesetzgebers, auch ein Gesamtbild über Personen zu gewinnen, die als Exponenten einer entsprechenden Organisation zu betrachten sind.

Somit dürfen Informationen über die Aktivitäten einer Person nur dann beschafft werden, wenn diese Informationen der Beurteilung der betreffenden Organisation auf der Beobachtungsliste dienen können. Bei einer Führungsperson einer Organisation dürfte dieses Kriterium für die Mehrheit ihrer politischen Aktivitäten gelten. Bei Personen, welche nur am Rande einer Organisation der Beobachtungsliste in Erscheinung treten, dürfen ihre anderen politischen Aktivitäten jedoch nicht automatisch mitüberwacht werden. Dies wäre nur dann erlaubt, wenn sich aus diesen Aktivitäten konkrete Anhaltspunkte ergeben würden, die dazu dienen, die Bedrohung, die von der betreffenden Organisation ausgeht, zu beurteilen (vgl. Art. 5 Abs. 8 NDG).

Die Schranken von Artikel 5 NDG gelten nur für die Erfassung von Informationen, wenn diese «personenbezogen erschlossen» werden (vgl. Art. 5 Abs. 6 NDG). Als der NDB im Jahr 2015 die GPDel zur Einführung der Freitextsuche im System ISIS konsultierte, teilte ihm die GPDel mit Schreiben vom 4. November 2015 mit, dass Meldungen, für welche die Schranken von Artikel 3 BWIS gelten, nicht für eine Freitextsuche zugänglich sein dürften. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass alle Informationen, welche mittels Freitextsuche auffindbar sind, von Gesetzes wegen als «personenbezogen erschlossen» gelten. Diese Auslegung wurde explizit durch ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 2. Juni 2009 über Artikel 3 BWIS gestützt. Aus einem weiteren Gutachten des BJ vom 21. September 2015, welches

¹³⁰ Bearbeitung der Aufsichtseingabe von «grundrechte.ch», Medienmitteilung der GPDel vom 28. Nov. 2019.

¹³¹ Botschaft des Bundesrates zum BWIS vom 7.3.1994 (BBl 1994 II 1127 1172).

die GPDel im Zusammenhang mit ihren Abklärungen zur Freitextsuche einholte, ging zudem hervor, dass das Auskunftsrecht und die Datenlöschung im Rahmen der Qualitätskontrolle auch für Personendaten gelten, die mittels Freitextsuche auffindbar sind.

Aus Artikel 5 NDG ergibt sich, dass die früheren Schranken von Artikel 3 BWIS neu für alle Informationssysteme des NDB gelten. Darauf hatte die GPDel den damaligen Direktor NDB bereits am 27. Oktober 2016 in einem Brief aufmerksam gemacht.¹³² Für die Anwendbarkeit von Artikel 5 NDG auf diese Systeme bleibt es deshalb unerheblich, ob die dortigen Personendaten über ein Datenbankobjekt erschlossen sind oder über eine Freitextsuche, beispielsweise nach dem Namen einer Person, gefunden werden können.

4.9.2 Beurteilung der Datenbearbeitung des NDB bezüglich Artikel 5 und 6 NDG

Ausgehend von der erwähnten Aufsichtseingabe hat die GPDel die Datenbearbeitung im NDG auf ihre Vereinbarkeit mit den Aufgaben des NDB nach Artikel 6 NDG und den Schranken von Artikel 5 NDG untersucht. Die GPDel identifizierte folgende Probleme, die sie über den Einzelfall hinaus als relevant erachtet:

- Die Mehrheit der Zeitungsartikel und Meldungen von Nachrichtenagenturen sowie die Texte von Internetseiten, welche beim NDB ediert wurden, hätten vom Dienst weder beschafft noch bearbeitet werden dürfen. Es fehlt in der Regel eine thematische Zuständigkeit gemäss Artikel 6 NDG und oft wird Artikel 5 NDG verletzt.
- Praktisch jede der analysierten täglichen Ereignisübersichten des Bundessicherheitsdienstes (BSD) enthält Meldungen, welche nicht den Vorgaben des NDG entsprechen. Bei den Meldungen des BSD, welche die Schranken von Art. 5 NDG verletzen, ist davon auszugehen, dass sie auch nicht die Schranken von Artikel 23b Absatz 3 BWIS einhalten. Diese Bestimmung ist materiell nämlich identisch mit Artikel 5 Absatz 5 und 6 NDG, welche beide aus dem ursprünglichen Artikel 3 Absatz 1 BWIS übernommen wurden.
- Unter den erhobenen Daten fanden sich auch Berichte, welche aus Observationen kantonaler Vollzugsorgane (Kantonale Nachrichtendienste, KND) stammen. Während diesbezüglich kaum Verletzungen von Artikel 5 NDG festzustellen waren, ist es aus Sicht der GPDel notwendig, dass der NDB die KND auf die Schranken von Artikel 5 Absatz 5 NDG aufmerksam macht, insbesondere im Zusammenhang mit der Beobachtungsliste. Auch die Beschaffung des NDB sollte systematisch Artikel 5 NDG im Auge behalten, wenn sie Informationen von menschlichen Quellen entgegennimmt.
- Die «Fichierung» von kurdisch-stämmigen Politikern im Zusammenhang mit den Basler Grossratswahlen von 2004 gab den Anstoss für die ISIS-

¹³² Jahresbericht 2016 der GPK und GPDel vom 26. Jan. 2017, Ziff. 4.3.1 (BBl 2017 3741 hier 3787).

Inspektion der GPDel, welche zwischen 2008 und 2010 erfolgte.¹³³ In der Folge hätten diesbezügliche Informationen gelöscht werden müssen. Wie die GPDel feststellen musste, waren solche Berichte im Sommer 2019, d.h. 15 Jahre später, beim NDB immer noch auffindbar.

- Bei den Daten aus der Elektronische Lagedarstellung (ELD) hat der NDB auf Nachfrage der GPDel die Probleme mit Artikel 5 NDG selber erkannt und Korrekturmassnahmen eingeleitet. Ziel ist es, die Informationen der ELD soweit zu anonymisieren, dass die Schranken von Artikel 5 NDG nicht mehr tangiert werden.
- Jene Fälle, bei denen parlamentarische Vorstösse durch die KND bearbeitet wurden, erachtet die GPDel als legitim.
- Es ist unbestritten, dass der Nachrichtendienst auf Stufe Bund und Kantone sicherheitspolizeiliche Aufgaben unterstützen und zu diesem Zweck vorausschauend die Risiken der anstehenden öffentlichen Anlässe beurteilen soll. Ein gutes Beispiel ist die wöchentliche Einschätzung des KND Bern. Dass die Schranken von Artikel 5 NDG dabei tangiert werden, dürfte unvermeidlich sein. Da solche Information nur für kurze Zeit benötigt werden, sollte im Rahmen von Artikel 5 Absatz 7 NDG eine pragmatische Lösung möglich sein.

In einzelnen Antworten an die Gesuchsteller, aber auch in seiner Aktennotiz vom 23. Mai 2019 an die Vorsteherin des VBS, legte der NDB jeweils Wert darauf, dass die Daten zu den betroffenen Personen durchwegs rechtmässig bearbeitet wurden. Diesbezüglich kommt die GPDel jedoch zu einem anderen Schluss und sieht in verschiedener Hinsicht dringenden Handlungsbedarf.

4.9.3 Probleme bei der Datenerfassung

Aufgrund der Analyse der bearbeiteten Daten folgert die GPDel, dass der NDB den Schranken von Artikel 5 NDG bei der Datenerfassung zu wenig Beachtung beimisst. Der unmittelbare Grund dafür liegt in den Weisungen des NDB vom 31. August 2017, welche die Erfassung und Anonymisierung von Informationen, die den Schranken von Artikel 5 NDG unterliegen, regeln.

Die Weisungen verbieten die elektronische Erfassung einer Meldung nur dann, wenn diese ausschliesslich Informationen enthält, die im Widerspruch zu Artikel 5 NDG stehen. Enthält die Meldung jedoch eine einzige Information, die in den Aufgabenbereich des NDB (vgl. Art. 6 NDG) fällt und die zugleich nicht der Bearbeitungsschranke von Artikel 5 NDG unterworfen ist, erfasst der NDB den gesamten Inhalt der Meldung. Ob die zu erfassende Meldung noch weitere Informationen enthält, die der NDB aufgrund der Schranken von Artikel 5 NDG gar nicht bearbeiten dürfte, spielt nach den Weisungen somit keine Rolle.

¹³³ Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010, Ziff. 3.2 (BBl 2010 7665 hier 7705).

Erst wenn eine Meldung mit einem Datenbankobjekt in IASA-GEX NDB oder IASA NDB verknüpft wird, erfolgt die Prüfung ihres gesamten Inhalts auf seine Konformität mit Artikel 5 NDG. Personendaten, deren Bearbeitung Artikel 5 NDG verletzen, müssen in diesem Fall anonymisiert werden. Da der NDB bei der Erfassung von Presseartikeln, Presseschauen und Ereignislisten in IASA NDB oft darauf verzichtet, sie mit einem Datenbankobjekt zu verknüpfen, besteht keine Gewähr, dass diese Daten mit Artikel 5 NDG konform sind.

Nach Ansicht der GPDel ist diese problematische Praxis des NDB darauf zurückzuführen, dass die Leitung des Dienstes den Begriff «personenbezogen erschliessen» nicht richtig ausgelegt hat, als im Jahr 2016 die Freitextsuche mit dem System SIDRED (vgl. Art. 6 VIS-NDB) eingeführt wurde. Auch im Schreiben des Direktors NDB vom 31. Juli 2019 an die GPDel wird die Rechtsauffassung vertreten, dass eine personenbezogene Erschliessung von Informationen nur dann vorliegt, wenn diese mit einem Datenbankobjekt zur betroffenen Person verknüpft werden. Dies ist jedoch nur in IASA-GEX NDB und bei einem kleinen Bruchteil der Millionen von Meldungen in IASA NDB der Fall. Für alle anderen Daten in seinen Systemen sorgt der NDB de facto nicht dafür, dass die Schranken von Artikel 5 NDG eingehalten werden.

Die GPDel und das BJ haben bisher die Auffassung vertreten, dass eine personenbezogene Erschliessung auch dann vorliegt, wenn die Informationen mittels Freitextsuche gefunden werden können. Dieselbe Auslegung vertrat auch das BVGer in einem Schreiben an den NDB in einem Verfahren um Überprüfung der Mitteilung des EDÖB nach Art. 65 NDG im August 2018 in einem Einzelfall. Das Gericht geht von einer personenbezogenen Erschliessung aus, wenn der Bearbeiter die zu einer bestimmten Person gehörenden Personendaten mit vernünftigem Aufwand findet, worunter auch eine Volltextsuche fällt. Die Leitung des Informationsmanagements des NDB erachtete diese Rechtsauslegung im Zusammenhang mit dem NDG jedoch nicht als stringent und wies in einem internen Mail auch auf die problematischen Konsequenzen hin, welche eine solche Auslegung für die Datenbearbeitungspraxis im Dienst haben würde. Beispielsweise würde es schlicht unmöglich sein, im OSINT-Portal die notwendige inhaltliche Triage der tausenden Pressemeldungen nach den Kriterien von Artikel 5 Absatz 5 NDG zu gewährleisten.

Diese internen Diskussionen zeigen der GPDel, dass der NDB seine Datenbearbeitung so organisiert hat, dass er die Anforderungen, welche die Schranken von Artikel 5 NDG an die Verwendung der Freitextsuche stellen, mangels genügender Personalressourcen unmöglich erfüllen kann. Für die GPDel stellt sich ausserdem die Frage, warum der NDB tausende von Pressemeldungen beschafft, für deren Bearbeitung offensichtlich niemand Zeit hat.

4.9.4 Probleme mit dem Auskunftsrecht nach Artikel 63 NDG

Das Auskunftsrecht gilt grundsätzlich für alle Daten des NDB, die personenbezogen erschlossen sind (vgl. Bemerkungen in Ziffer 4.9.1 und 4.9.3). Darunter fallen alle

Personendaten, die über eine Datenbankabfrage oder eine Freitextsuche gefunden werden können.

Für die Daten in den Informationssystemen ELD, OSINT-Portal und Quattro P, die administrativen Daten in GEVER NDB (administrative Daten) sowie die Daten in den Speichersystemen nach Artikel 58 NDG und 36 Absatz 5 NDG gilt laut Artikel 63 Absatz 1 NDG immer das Auskunftsrecht gemäss DSG¹³⁴. Nach Artikel 8 DSG erhalten die Gesuchsteller grundsätzlich Auskunft über alle ihre Daten oder werden darüber informiert, dass der NDB keine Informationen über sie bearbeitet. Der NDB kann das Einsichtsrecht jedoch gestützt auf Artikel 9 DSG einschränken, aufschieben oder verweigern, wenn es das überwiegende öffentliche Interesse oder dasjenige von Dritten erfordert oder wenn durch die Auskunft der Zweck eines Strafverfahrens oder eines anderen Untersuchungsverfahrens gefährdet würde.

Steht einer uneingeschränkten Auskunft aus Sicht des NDB nichts im Weg, so gilt das Auskunftsrecht gemäss DSG auch für die Informationssysteme IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, ISCO, den Restdatenspeicher sowie für die nachrichtendienstlichen Daten von GEVER NDB (Art. 63 Abs. 2 NDG). Falls keine Daten über einen Gesuchsteller bearbeitet werden, wird dieser allerdings erst nach drei Jahren darüber informiert (Artikel 63 Absatz 5 NDG).

Überwiegt das Interesse Dritter oder das Interesse des NDB an einer Geheimhaltung, wird gemäss Artikel 63 Absatz 4 NDG die Auskunft so lange aufgeschoben, bis kein Geheimhaltungsinteresse mehr besteht. Spätestens aber nach Ablauf der Aufbewahrungsdauer der Daten der betroffenen Person erteilt ihr der NDB nach dem Verfahren des DSG Auskunft. Eine Einschränkung der Auskunft nach Artikel 9 DSG ist in diesem Zeitpunkt nur dann noch möglich, wenn ein Geheimhaltungsinteresse auch nach Ablauf der Aufbewahrungsdauer weiterbesteht, d.h. nachdem die Information gelöscht worden ist. Artikel 8 Absatz 7 BPI¹³⁵ war diesbezüglich präziser.

Bei einem Aufschub der Auskunft kann der Gesuchsteller durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) prüfen lassen, ob seine Daten rechtmässig bearbeitet werden und ob der Aufschub gerechtfertigt ist. Die Beurteilung des EDÖB und die Umsetzung seiner Empfehlungen können danach noch vom BVGer überprüft werden. Dieses kann mittels Verfügung erkannte Mängel vom NDB beheben lassen.

Artikel 63 NDG regelt abschliessend, welche Informationssysteme dem Auskunftsrecht unterstehen. Der NDB betreibt jedoch noch weitere Informationssysteme, insbesondere das System zur Erfassung besonders sensibler Daten gemäss Artikel 7 VIS-NDB und die Fileablage SiLAN. Zur Fileablage SiLAN scheint der NDB üblicherweise vollständig Auskunft zu erteilen. Der Betrieb der beiden Informationssysteme erfolgt im Widerspruch zu den Vorgaben des NDG und die entsprechende Regelung des Auskunftsrechts fehlt.

Artikel 44 Absatz 3 NDG erlaubt es dem NDB, Daten zwischen Informationssystemen hin- und herzuschieben oder in mehreren Informationssystemen gleichzeitig

¹³⁴ Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR **235.1**).

¹³⁵ Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR **361**).

abzuspeichern. Mit Blick auf das Auskunftsrecht erachtet die GPDel diese Bestimmung als problematisch, da sie dazu führen kann, dass für die exakt gleiche Information unterschiedliche Auskunftsverfahren gelten.

Das Verfahren für den Aufschub der Auskunft, wie es in Artikel 63 Absatz 2 bis 5 NDG geregelt ist, geht auf das ursprüngliche Auskunftsverfahren nach Artikel 8 BPI für das System JANUS der Bundeskriminalpolizei (BKP) zurück. Gemäss Verordnung betrug dort die Aufbewahrungsdauer mindestens 8 Jahre und konnte schrittweise verlängert werden, wenn es die Dauer des Ermittlungsverfahrens verlangte. Die Aufbewahrungsdauer galt allerdings nicht für einzelne Informationen, sondern für die Gesamtheit der Informationen über eine Person und die Vorgänge, welche im Rahmen der Ermittlungen über sie erfasst wurden.

Bei der Revision des Auskunftsrechts von Artikel 18 BWIS im Jahr 2011 wurde die Regelung von Artikel 8 BPI für das Staatsschutzinformationssystem ISIS übernommen. Die Daten in ISIS waren zu diesem Zeitpunkt alle über ein Datenbankobjekt einer Person zugeordnet und konnten auf anderem Weg, beispielsweise über eine Freitextsuche, nicht gefunden werden. Die einzelnen Informationen zu einer Person wurden infolge der periodischen Qualitätskontrollen oder, wenn sie ihre maximale Aufbewahrungsdauer (15 Jahre) erreicht hatten, gelöscht. Wenn keine Daten mehr vorhanden waren, wurde auch das Datenbankobjekt der Person in ISIS gelöscht. Damit war – in Analogie zur Regelung gemäss BPI – auch der Zeitpunkt des Ablaufs der Aufbewahrungsfrist definiert.

Das Auskunftsverfahren nach Artikel 18 BWIS wurde ins NDG übernommen. Es gilt nun nicht mehr bloss für eine einzige Datenbank, sondern für alle sechs Informationssysteme nach Artikel 63 Absatz 2 NDG. Die maximale Aufbewahrungsdauer für die Daten unterscheidet sich von einem System zum anderen und beträgt zwischen 5 und 45 Jahren. Zusätzlich können in diesen Systemen personenbezogene Daten auch mittels Freitextsuche gefunden werden. Unter diesen Umständen ergeben sich für das Auskunftsverfahren, welches ursprünglich für das BPI konzipiert wurde, verschiedene Probleme.

Erstens gibt es keine gemeinsame Aufbewahrungsdauer, welche für die Daten in den sechs verschiedenen Systemen gilt. Zweitens lassen sich Daten, die ausschliesslich mittels Freitextsuche gefunden werden können, oft keinem Datenbankobjekt zuordnen. In diesem Fall ist eine Bestimmung der Aufbewahrungsdauer, wie sie unter Artikel 18 BWIS erfolgte, nicht mehr möglich. Es stellt sich deshalb die Frage, ob in diesen Fällen der NDB dem Geschwetter nach der Löschung einer einzelnen Meldung jeweils Auskunft erteilen müsste. Für einen Aufschub der Auskunft bis zum Zeitpunkt, in welchem keine Informationen mehr über den Geschwetter in den Systemen nach Artikel 63 Absatz 2 NDG vorhanden sind, bietet das NDG nach Ansicht der GPDel keine gesetzliche Grundlage. Dies gilt insbesondere für jene Personen, zu denen kein eigenes Datenbankobjekt in einem der Informationssysteme nach Artikel 63 Absatz 2 NDG existiert.

Die Verweigerung oder der Aufschub einer Auskunft zielt im Grunde genommen darauf ab, spezifische Informationen, deren Geheimhaltung für die Funktionsweise des NDB wichtig ist, zu schützen. Wird allerdings die Auskunft nach Artikel 63 Absatz 2 NDG aufgeschoben, so betrifft dies nicht nur eine spezifische sensible

Information, sondern auch alle anderen Informationen zum betroffenen Gesuchsteller, die in den übrigen fünf Informationssystemen enthalten sind. So führt beispielsweise ein schützenswerter Quellenbericht in IASA-GEX NDB, der den Namen einer Person enthält, die nicht im Fokus des Dienstes steht, dazu, dass auch die Auskunft über alle Presseartikel zu dieser Person in IASA NDB aufgeschoben wird.

Dieses Problem stellt sich insbesondere, weil der Inhalt der Systeme, für welche gestützt auf Artikel 63 Absatz 2 NDG die Auskunft aufgeschoben werden kann, äusserst heterogen ist. So informierte der NDB anfangs Oktober 2019 die GPDel, dass sich 3.3 Mio. Presseartikel in IASA NDB befinden, die älter als zwei Jahre sind und dass der Direktor NDB beschlossen habe, sie noch vor Monatsende zu löschen.

Aus Sicht der GPDel lässt sich der Aufschub einer Auskunft über öffentlich bekannte Informationen nach Ablauf der Aufbewahrungsdauer grundsätzlich nicht rechtfertigen. In diesem Sinn erscheint es auch angebracht, dass der NDB allen bisherigen Gesuchsteller, für welche die Auskunft aufgeschoben wurde und die in den 3.3 Mio. in IASA NDB gelöschten Dateien erwähnt werden, innert nützlicher Frist über die gelöschten Pressemeldungen Auskunft erteilt.

Aus Sicht der GPDel sollte nicht nur die Konzeption des Auskunftsrechts im NDG grundlegend überprüft, sondern auch eine Vereinfachung der Systemlandschaft ins Auge gefasst werden. Es ist deshalb auf jeden Fall zu vermeiden, dass der NDB weitere, neue Informationssysteme einführt.

4.9.5 Beurteilung der Auskunftserteilung durch den NDB

Die GPDel hat die vom NDB verschiedenen Gesuchstellern erteilten Auskünfte mit denjenigen Daten verglichen, die beim NDB zum Zeitpunkt der Auskunft vorhanden waren:

- Der NDB erteilte in allen untersuchten Fällen für die Daten in den Systemen nach Artikel 63 Absatz 1 NDG uneingeschränkt Auskunft gemäss Artikel 8 DSGVO. Für die drei Fälle, in welchen der NDB seine Antwort auf diese Systeme allein beschränkte, stimmten die Auskünfte mit den Daten überein, die der NDB über diese Personen bearbeitet hatte.
- In drei der untersuchten Fälle erteilte der NDB zusätzlich auch Auskunft gemäss Artikel 8 DSGVO über die Daten in den Systemen nach Artikel 63 Absatz 2 NDG. Obwohl die Auskunft gemäss Artikel 8 DSGVO erfolgte, stellt die GPDel fest, dass sie in allen Fällen unvollständig war.
- Im Fall einer Nationalrätin gab der NDB ebenfalls Auskunft über die Daten in den Systemen nach Artikel 63 Absatz 2 NDG. Bei drei Dokumenten aus IASA NDB informierte der NDB jedoch nur eingeschränkt über ihren Inhalt und ihre Herkunft. Dieses Vorgehen wäre für Informationen aus einem System nach Artikel 63 Absatz 1 NDG gestützt auf Artikel 9 DSGVO zulässig gewesen. Da die Dokumente in IASA NDB abgelegt waren, durfte der NDB aus Sicht der GPDel die Auskunft jedoch nicht nach Artikel 9 DSGVO einschränken, sondern hätte sie gestützt auf Artikel 63 Absatz 2 NDG für alle diese Dokumente aufschieben müssen.

In formeller Hinsicht wurden die Anforderungen an die Auskunftserteilung gemäss DSG und die Mitteilung des Aufschubs der Auskunft gemäss Artikel 63 Absatz 3 NDG in unterschiedlichem Masse erfüllt:

- Bei der Auskunft gemäss DSG unterliess es der NDB, Angaben zum Zweck der Datenbearbeitung und zu den Kategorien der Empfänger dieser Daten zu machen (vgl. Art. 8 Abs. 2 DSG). Ausserdem wurde die Herkunft der Daten nur teilweise angegeben. Bei einer vollständigen Auskunft ist weder eine Begründung noch eine Rechtsmittelbelehrung vonnöten, im Gegensatz zu einer eingeschränkten Auskunft gemäss Artikel 9 DSG.
- In allen Mitteilungen, die der NDB zum Aufschub einer Auskunft gemacht hat, wurden die Gesuchsteller in Übereinstimmung mit Artikel 63 Absatz 3 NDG auf die Möglichkeit einer Überprüfung durch den EDÖB hingewiesen. Da solche Mitteilungen gemäss Artikel 66 Absatz 2 NDG von den Betroffenen nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden können, bedarf es keiner Rechtsmittelbelehrung.

Aus Sicht der GPDel könnte es zweckmässig sein, wenn der NDB einem Gesuchsteller die Auskunft gemäss DSG und den Aufschub gemäss Artikel 63 Absatz 2 NDG jeweils in separaten Schreiben zur Kenntnis bringt. Damit könnte dem unterschiedlichen Charakter der Mitteilungen gemäss Artikel 63 Absatz 3 NDG und den Auskünften gemäss DSG besser Rechnung getragen werden und es wäre in jedem Fall klar, welche formellen Anforderungen einzuhalten sind.

4.9.6 Zuverlässigkeit der Freitextsuche

Die vertieften Abklärungen des NDB zuhanden der GPDel zeigen, dass es oft schwierig ist, in den Informationssystemen des NDB alle relevanten Informationen zu einem Gesuchsteller ausfindig zu machen. Die Ursache für dieses Problem liegt darin, dass ein immer kleinerer Anteil der Personendaten über ein Datenbankobjekt erschlossen ist und der NDB sich für den Zugriff auf die von ihm gespeicherten Personendaten zunehmend auf die Freitextsuche abstützt.

Das Resultat einer Freitextsuche hängt direkt von den gewählten Suchbegriffen, letztlich aber auch vom Aufwand, welcher für eine Suche betrieben werden kann, ab. Das Resultat der Suche hängt aber auch von den personalisierten Einstellungen der Suchmaschine SIDRED ab, welche sich dem Suchverhalten der Mitarbeitenden systematisch anpassen.

Die diversen Lücken, welche bei den Auskünften des NDB festgestellt wurden, gehen demnach nicht auf ein bewusstes Zurückhalten von Informationen zurück. Vielmehr liegt es in der Natur der Freitextsuche, dass die Vollständigkeit ihrer Resultate nicht wirklich gewährleistet werden kann. Auf die Notwendigkeit, dass das Auskunftsrecht auch nach der Einführung der Freitextsuche gewährleistet sein

müsse, hatte die GPDel den damaligen Direktor NDB bereits am 4. November 2015 schriftlich hingewiesen.¹³⁶

4.9.7 **Handlungsbedarf aus Sicht der GPDel bezüglich der Datenbearbeitung im NDB**

Die Auswertung der vom NDB bearbeiteten Daten über Personen und Organisationen, die Auskunftsgesuche gestellt haben, hat verschiedene, oft auch grundlegende Mängel in der Datenbearbeitung des Dienstes zum Vorschein gebracht. Für die Behebung dieser Mängel ist grundsätzlich das VBS zuständig.

Als Oberaufsicht hat die GPDel der Vorsteherin des VBS insgesamt sechs Sofortmassnahmen vorgeschlagen, um erkannte rechtliche Probleme mit spezifischen Daten zu beheben. Die wichtigsten Massnahmen sind:

1. Alle Meldungen des früheren Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) und des KND Basel-Stadt, die einen Bezug zu den baselstädtischen Grossratswahlen von 2004 haben, sind zu überprüfen. Zu überprüfen sind auch alle Daten des NDB zu davon betroffenen kantonalen Parteien, die ein Einsichtsgesuch gestellt haben. Nicht gesetzeskonforme Meldungen sind zu löschen oder allenfalls zu anonymisieren.
2. Der NDB stellt gestützt auf Artikel 75 NDG sicher, dass die KND die Vorgaben von Artikel 5 NDG bezüglich der Bearbeitung von Informationen über Organisationen der Beobachtungsliste und ihrer Exponenten richtig auslegen und einhalten. Der NDB informiert die Vorsteherin des VBS bis Ende Januar 2020 über das geplante Vorgehen.
3. Der NDB überprüft die Ereignisübersichten und allenfalls auch andere Produkte des BSD in seinen Systemen in Bezug auf die für den NDB geltenden Rechtsgrundlagen (Art. 5 und 6 NDG) und löscht nicht rechtskonforme Berichte. Wegen der langen Aufbewahrungsdauer (15–45 Jahre) in IASA NDB ist dort eine frühere Löschung aller Ereignisübersichten des BSD in Erwägung zu ziehen.
4. Der NDB prüft im Grundsatz, welche Produkte des BSD überhaupt benötigt. Er definiert gemeinsam mit fedpol, welche Voraussetzungen die Produkte des BSD nach Artikel 5 und 6 NDG erfüllen müssen, damit sie dem NDB zugestellt und von ihm *tel quel* erfasst werden können. Dieses Konzept ist der GPDel bis Ende April 2020 zuzustellen.

Um die Erfassung von nicht gesetzeskonformen Daten zukünftig zu verhindern, hat die GPDel der Vorsteherin des VBS insgesamt fünf Massnahmen vorgeschlagen. Die wichtigsten Massnahmen sind:

1. Die internen Weisungen vom 31. August 2017 über die Datenerfassung und Anonymisierung entsprechen keiner gesetzeskonformen Auslegung und sind zu korrigieren. Sie sollen zukünftig gewährleisten, dass wenn auch nur eine

¹³⁶ Jahresbericht 2015 der GPK und GPDel vom 29. Januar 2016, Ziff. 4.3.4, (BBl 2016 6241, hier 6316).

Information innerhalb einer Meldung unter die Schranken von Artikel 5 NDG fällt, diese Meldung in ihrer Gesamtheit nicht für die Freitextsuche zugänglich gemacht wird.

2. Der NDB überprüft, welche Kategorien von insbesondere öffentlichen Informationen er effektiv für die Erfüllung seiner Aufgaben nach Artikel 6 NDG benötigt. Ein Verzicht auf die Erfassung von Presseschauen sollte ins Auge gefasst werden.
3. Nachrichtendienstliche Risikobeurteilungen für die Planung von sicherheitspolizeilichen Massnahmen basieren teilweise auf Informationen, welche unter die Schranken von Artikel 5 NDG fallen. Eine temporäre Speicherung von personenbezogenen Daten gestützt auf Artikel 5 Absatz 7 NDG erscheint zulässig, wenn sie weniger als ein Jahr dauert. Der NDB sollte prüfen, wie eine solche Regelung insbesondere in den Kantonen umgesetzt werden könnte.

Aufgrund ihrer Abklärungen kommt die GPDel zum Schluss, dass der NDB zurzeit nicht gewährleisten kann, dass seine Daten in Übereinstimmung mit den Vorgaben des NDG bearbeitet werden. Ein grosser Teil der Daten wurden nie darauf überprüft, ob sie die Schranken von Artikel 5 NDG verletzen. Weiter haben sich bis zum Sommer dieses Jahres im System IASA NDB rund 7.7 Mio. Dokumente angesammelt, die ausschliesslich über die Freitextsuche auffindbar sind. Sie dürfen während 15 Jahre aufbewahrt werden, ohne dass sie in diesem Zeitraum einer Qualitätskontrolle unterzogen werden müssen.

Die GPDel hat deshalb der Vorsteherin des VBS vorgeschlagen, im Hinblick auf eine Bereinigung des Datenbestandes folgende Abklärungen vornehmen zu lassen:

1. Der NDB verschafft sich einen Überblick über die Datenqualität in jedem Informationssystem bezüglich der Vorgaben von Artikel 5 NDG und Artikel 6 NDG und schlägt Massnahmen und Prioritäten für ihre Bereinigung vor. Für die Bereinigung der Millionen von Dokumenten in IASA NDB, die ausschliesslich über die Freitextsuche zugänglich sind, ist auch eine Übertragung dieser Daten in das System Restdatenspeicher nach Artikel 57 NDG zu prüfen. Dieses System wurde spezifisch für die Ablage solcher Daten konzipiert.¹³⁷
2. Im Hinblick auf die nächste Revision des NDG könnte allenfalls ein neues Datenhaltungskonzept geprüft werden, in welchem der Zweck der Informationssysteme (Art. 47 bis 57 NDG), die Regeln für den Datentransfer zwischen den Systemen (Art. 44 NDG) und die Anwendbarkeit der Schranken von Artikel 5 NDG für einzelne Systeme in Verbindung mit spezifischen Löschrufen neu austariert würden. Der grundlegende Zweck der Schranken von Artikel 5 NDG sollte dabei jedoch nicht zur Disposition stehen.

Die GPDel ist der Ansicht, dass diese Art von Massnahmen einen wesentlichen Beitrag zu leisten vermögen, um das Vertrauen in die Qualität der Daten des NDB längerfristig zu gewährleisten.

¹³⁷ AB-S 2015 525

4.9.8 Handlungsbedarf aus Sicht der GPDel bezüglich Beantwortung von Auskunftsgesuchen

Die GPDel hat verschiedene Mängel in der Auskunftspraxis des NDB festgestellt und kommt zum Schluss, dass die aktuelle Konzeption des Auskunftsrechts im NDG weder einen gezielten Schutz von Geheimhaltungsinteressen des NDB noch eine angemessene Auskunftserteilung an die betroffenen Personen gewährleistet. Das VBS sollte deshalb folgende Massnahmen anordnen:

1. Der NDB ergänzt nachträglich die Antworten an jene drei Gesuchsteller, bei denen die GPDel festgestellt hat, dass sie gestützt auf Artikel 8 DSGVO unvollständig Auskunft erhalten haben.
2. Der NDB informiert alle betroffenen Gesuchsteller, nachdem im Rahmen der ersten Sofortmassnahme nach Ziffer 4.9.7 Daten über sie gelöscht, respektive anonymisiert worden sind.
3. Der NDB prüft, welche der 3.3 Mio. Pressemeldungen, die in IASA NDB gelöscht wurden, Gesuchsteller betreffen, bei denen die Auskunft aufgeschoben worden ist. Er informiert diese innert nützlicher Frist über die Löschung ihrer Daten.
4. Der NDB revidiert die internen Weisungen über die Behandlung von Einsichtsgesuchen vom 1. Dezember 2017 und trägt den von der GPDel in Ziffer 4.9.5 aufgezeigten Mängeln Rechnung.
5. Der NDB definiert geeignete Minimalanforderungen für die Freitextsuche, um bei der Bearbeitung der Auskunftsgesuche eine einheitliche und zuverlässige Qualität sicherstellen zu können.
6. Im Hinblick auf die nächste Revision des NDG überprüft der NDB die aktuelle Ausgestaltung des Auskunftsrechts im NDG und erarbeitet Vorschläge für eine neue Konzeption, welche den aufgezeigten Mängeln Rechnung trägt. Dabei ist auch eine Vereinfachung der Systemlandschaft des NDB anzustreben.

4.9.9 Massnahmen des VBS

Nachdem die GPDel am 8. November 2019 ihre rechtliche Beurteilung und den von ihr erkannten Handlungsbedarf der Vorsteherin des VBS in schriftlicher Form zu Kenntnis gebracht hatte, führte sie mit ihr am 25. November 2019 eine Aussprache in Anwesenheit des Direktors NDB.

Wie die Vorsteherin des VBS der GPDel mitteilte, ist das VBS bereit, die grosse Mehrheit der Empfehlungen der GPDel umzusetzen. Sie wies auch darauf hin, dass der NDB bereits selbständig mehrere Massnahmen eingeleitet hat. Bezüglich der Beurteilung der Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung im NDB stellte die Vorsteherin des VBS allerdings zwischen dem NDB und der GPDel divergierende Interpretationen der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen fest. Aus diesem Grund hat sie beschlossen, die zugrundeliegenden Fragen mittels eines Gutachtens klären zu lassen.

Der Direktor NDB informierte die GPDel, dass der NDB inzwischen insgesamt 3.3 Mio. Pressemeldungen und Presseauswertungen in IASA NDB, welche nur über die Freitextsuche zugänglich und älter als zwei Jahre waren, gelöscht hat. In Zukunft soll für diese Art von Daten die gleiche maximale Aufbewahrungsdauer von zwei Jahren wie im OSINT-Portal gelten. Dieses System dient der Bearbeitung von Informationen aus öffentlichen Quellen und unterliegt im Gegensatz zu IASA NDB dem Auskunftsrecht gemäss DSG.

Darüber hinaus hat der Direktor NDB seinen Dienst beauftragt, Datenbestände zu identifizieren, die zwar rechtmässig bearbeitet werden, aber von den Mitarbeitenden des NDB nicht zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden. Der NDB soll abklären, ob für diese Daten ebenfalls eine maximale Aufbewahrungsdauer von zwei Jahren eingeführt werden könnte.

Was die 20 konkreten Massnahmen betrifft, welche die GPDel vorgeschlagen hat, so erklärte sich der Direktor des NDB bereit, sie mit drei Ausnahmen umzusetzen. Insbesondere lehnt er eine Revision der von der GPDel bemängelten internen Weisungen über die Erfassung und Anonymisierung von Informationen, die den Schranken von Artikel 5 NDG unterliegen, ab (vgl. Ziffer 4.9.7, Massnahme 5), da sie aus Sicht des NDB gesetzeskonform seien. Ihre Gesetzeskonformität soll ebenfalls Gegenstand des Gutachtens sein.

Weiter ist der NDB nicht bereit, die Massnahme 2 von Ziffer 4.9.8 umzusetzen, zumal das NDG nicht explizit vorsieht, dass den betroffenen Gesuchstellern Auskunft erteilt werden muss, wenn Daten über sie beim Vollzug der Sofortmassnahme 1 von Ziffer 4.9.7 gelöscht werden. Implizit wirft dies auch die Frage auf, wann im konkreten Fall gemäss Artikel 63 Absatz 3 NDG die Aufbewahrungsdauer einer Information abgelaufen ist und die aufgeschobene Auskunft erteilt werden muss (vgl. Ziffer 4.9.4).

Was die Massnahme 3 unter Ziffer 4.9.8 anbelangt, so informierte der Direktor des NDB die GPDel, dass die Löschung der 3.3 Mio. Presseartikel keinen Einfluss auf die bereits bearbeiteten Auskunftsgesuche hat, da der NDB die Auskunft über Presseartikel nie aufgeschoben habe. In den untersuchten Fällen fand die GPDel diverse Informationen aus öffentlichen Quellen und Presseartikel, für welche der NDB die Auskunft aufgeschoben hatte. Die Massnahme, welche die GPDel vorgeschlagen hatte, verlangt, dass der NDB prüft, ob sich unter den 3.3 Mio. Pressemeldungen auch solche Fälle befinden. Aus der Zusicherung, dass der NDB die Auskunft über Presseartikel noch nie aufgeschoben hat, ergibt sich für die GPDel noch keine Gewähr dafür, dass die gelöschten Pressemeldungen keine Bezüge zu den beim NDB eingegangenen Auskunftsgesuchen haben könnten.

4.10 Konferenz mit den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen

Mit dem Inkrafttreten des NDG am 1. September 2017 sind die Zuständigkeiten für die Obergaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten in den Kantonen erstmals explizit geregelt worden. Die GPDel hatte sich in ihrem Mitbericht zum NDG vom 22. April 2014 für die heute geltenden Bestimmungen eingesetzt (Art. 80

Abs. 2 Bst. b und Art. 82 NDG).¹³⁸ Die damalige Intervention im Gesetzgebungsprozess führte dazu, dass die kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane weiterhin die Arbeit ihrer kantonalen Vollzugsorgane überprüfen können.¹³⁹

Um die kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane für ihre neuen Kompetenzen zu sensibilisieren und das Verhältnis zur GPDel zu klären, organisierte die GPDel eine Tagung. Am 26. Februar 2019 trafen sich im Parlamentsgebäude 75 Vertreterinnen und Vertreter der parlamentarischen Aufsichtsorgane aus 21 Kantonen mit der GPDel. Im Zentrum der Tagung stand die Klärung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der parlamentarischen Oberaufsicht auf Stufe Bund und Kanton.¹⁴⁰

An der Tagung zeigten die GPDel-Mitglieder auf, wie sich das NDG auf die parlamentarische Oberaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit im Bund und in den Kantonen auswirkt. Dabei wurde betont, dass die GPDel den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen eine wichtige Bedeutung beimisst. Entsprechend hat sich die GPDel bei ihrer Aufsichtstätigkeit über die kantonalen Vollzugsorgane eine grosse Zurückhaltung auferlegt. Die GPDel wird deshalb jeweils den direkten Kontakt zur kantonalen Oberaufsicht suchen, bevor sie eigene Abklärungen bei einem kantonalen Vollzugsorgan vornimmt. Erkennt die GPDel Handlungsbedarf auf Stufe Kanton, wird sie mit diesem Anliegen an die zuständige kantonale Oberaufsicht gelangen, welche dann in eigener Kompetenz über das Vorgehen gegenüber der Exekutive ihres Kantons zu entscheiden hat. Die GPDel ist auch bereit, aufgrund von Hinweisen aus den Kantonen Abklärungen vorzunehmen, insbesondere dann, wenn sie über weiterreichende Informationsrechte verfügt als die kantonalen Oberaufsichtsorgane. Der Inhalt der Tagung steht der Öffentlichkeit in einem ausführlichen Tagungsband auf der Webseite der GPDel zur Verfügung.¹⁴¹

Nachdem der Genfer Grosse Rat sich im November 2018 mit der Frage befasst hatte, ob die Weitergabe von Berichten des NDB an den Chef des für das kantonale Vollzugsorgan zuständige Sicherheits- und Wirtschaftsdepartements rechtlich zulässig gewesen wäre, stellte der Präsident der GPDel gegenüber den Medien klar, dass vor September 2017, d.h. dem Inkrafttreten des NDG, keine rechtlichen Schranken bestanden, was die Weitergabe von Informationen durch ein kantonales Vollzugsorgan an die vorgesetzten Stellen betraf.¹⁴² Ihre Schlussfolgerungen zur Rechtslage unter dem neuen NDG wollte die GPDel an ihrer Konferenz mit den kantonalen parlamentarischen Oberaufsichtsorganen präsentieren.

Wie die GPDel an der Konferenz darlegte, sieht Artikel 33 NDV gegenwärtig nicht vor, dass Kantonsregierungen zur Ausübung ihrer Führungsfunktion nachrichtendienstliche Informationen erhalten können. Dies steht im Widerspruch zu den Kom-

¹³⁸ Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2015, Ziff. 4.5.2 (BBl **2015** 5217, hier 5286).

¹³⁹ Zur Vorgeschichte siehe den Jahresbericht 2018 der GPK und GPDel vom 28. Jan. 2019, Ziff. 4.7 (BBl **2019** 2729, hier 2805).

¹⁴⁰ Parlamentarische Aufsichtsstrukturen unter dem Nachrichtendienstgesetz – GPDel erörtert nachrichtendienstliche Aufsichtskompetenzen, Medienmitteilung der GPDel vom 1. März 2019.

¹⁴¹ Treffen zwischen der Geschäftsprüfungsdelegation und den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen, Tagungsband vom 26. Febr. 2019.

¹⁴² Jahresbericht 2018 der GPK und GPDel vom 28. Jan. 2019, Ziff. 4.8 (BBl **2019** 2729, hier 2804).

petenzen der kantonalen Dienstaufsicht nach Art. 82 NDG. Weiter schliesst es die Verordnung aus, dass die kantonalen Vollzugsorgane den Polizeikorps frühzeitig nachrichtendienstliche Erkenntnissen für sicherheitspolizeiliche Aufgaben zur Verfügung stellen. Zudem enthält die heutige Verordnung zudem in verschiedenen Punkten widersprüchliche Vorgaben für die Weitergabe von nachrichtendienstlichen Informationen durch die kantonalen Vollzugsorgane.

Diese Feststellung hatte die GPDel bereits am 25. Februar 2019 mündlich gegenüber der Vorsteherin des VBS geäussert. Mittels Schreiben vom 19. März 2019 lieferte die GPDel eine ausführliche schriftliche Begründung für eine dringliche Revision von Artikel 33 NDV. Gemäss Antwortschreiben des VBS an die GPDel vom 5. Juni 2019 wurde der NDB beauftragt, Artikel 33 NDV einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Nach der geplanten Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens mit den Kantonen sollte der revidierte Artikel voraussichtlich im Herbst 2020 in Kraft treten.

4.11 Aufsichtstätigkeit der AB-ND

Die AB-ND nahm ihre Arbeit mit dem Inkrafttreten des NDG am 1. September 2017 auf. Im Jahr 2017 erstellte die AB-ND zwei Prüfberichte. Primärer Empfänger dieser Berichte ist das VBS (Art. 78 Abs. 6 NDG). Als Oberaufsicht erhält die GPDel die Berichte zeitgleich mit der Vorsteherin des VBS.¹⁴³ Die Aufträge, welche die Vorsteherin des VBS zur Umsetzung dieser Empfehlungen innerhalb ihres Departements erteilt, gehen in Kopie sowohl an die AB-ND wie auch an die GPDel.

Der Prüfplan für das Jahr 2018 sah zwölf Prüfungen vor, von denen sich die GPDel insgesamt vier Berichte präsentieren liess. Die letzte Präsentation erfolgte an der ersten Sitzung der GPDel im Januar 2019. Es handelte sich um den Prüfbericht 18–5 («Operationen / Führungsrhythmus»). In diesem Zusammenhang thematisierte die GPDel methodische Fragen zur Prüfungstätigkeit der AB-ND sowie grundsätzliche Überlegungen zu den abgegebenen Empfehlungen.

Am 12. April 2019 besprach die GPDel mit dem Leiter der AB-ND den Tätigkeitsbericht zum Jahr 2018. Es war der erste Bericht dieser Art, welcher gemäss Artikel 78 Absatz 3 NDG von der AB-ND veröffentlicht wurde. Im Mai 2019 nahm die GPDel zudem einen Brief der Chefin VBS an den Leiter der AB-ND vom 6. Mai 2019 zur Kenntnis, in welchem sie die AB-ND darauf hinwies, dass eine Konsultation des VBS vor der Publikation des Tätigkeitsberichts vorteilhaft gewesen wäre. Nachdem die AB-ND am 13. Mai 2019 dem VBS bestätigte, künftig eine Konsultation ihres Jahresberichtes durchführen zu wollen, teilte ihr am 28. Mai 2019 auch die GPDel mit, dass sie künftig ebenfalls zu Aussagen, welche die Delegation betreffen, konsultiert werden möchte.

Für das Jahr 2019 hatte die AB-ND die Erstellung von 22 Prüfberichten geplant. Von den erhaltenen Berichten liess sich die GPDel den Prüfbericht 19–12 («Quelenschutz im NDB mit Fokus auf Legendierung und Tarnidentität») am 23. Oktober 2019 präsentieren. Anlässlich dieser Anhörung liess sich die GPDel auch erläutern,

¹⁴³ Vgl. hierzu auch den Jahresbericht 2018 der GPK und GPDel vom 28. Jan. 2019, Ziff. 4.8 (BBl 2019 2729, hier 2807).

inwiefern die AB-ND die Aufsichtseingabe des Vereins «grundrechte.ch» vom 21. Mai 2019 an die GPDel und den EDÖB zum Anlass genommen hatte, die Bearbeitung von Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit (vgl. Ziff. 4.9) durch den NDB zu überprüfen.

Wie die GPDel erfuhr, hatte der EDÖB nach Rücksprache mit dem Leiter der AB-ND diese Aufsichtseingabe formell der AB-ND überstellt. Begründet wurde dies mit der gesetzlichen Aufsichtsfunktion der AB-ND über den NDB und ihren substanziellen Personalressourcen. Der EDÖB hingegen habe mit dem NDG keine zusätzlichen Ressourcen für seine Aufsichtstätigkeiten im nachrichtendienstlichen Bereich erhalten.

Dieses Vorgehen von EDÖB und AB-ND ist für die GPDel nicht nachvollziehbar, da Artikel 27 DSG explizit vorsieht, dass der EDÖB die Einhaltung der Datenschutzvorschriften durch Bundesorgane auch auf Meldung Dritter hin überprüft. Das NDG hingegen verleiht der AB-ND, die ausschliesslich zuhanden die Vorsteherin des VBS arbeitet, keine Kompetenz, Aufsichtseingaben zu behandeln. Wie die GPDel vom Leiter der AB-ND erfuhr, würden die von der Aufsichtseingabe aufgeworfenen Fragen in ihrer Prüfung 19–15 berücksichtigt, welche sich insbesondere mit dem Informationssystem GEVER NDB und der Fileablage SiLAN befassen sollte. Eine entsprechende Stellungnahme hatte die AB-ND am 16. Oktober 2019 auf ihrer Webseite publiziert.

Am 25. November 2019 nahm die GPDel die Prüfungsplanung der AB-ND für das Jahr 2020 zur Kenntnis, welche sie gestützt auf Artikel 78 Absatz 2 NDG jedes Jahr erhält. Die Delegation erkannte keine Notwendigkeit, einen Koordinationsbedarf gegenüber der AB-ND geltend zu machen.

Nach dem Verständnis der GPDel hängt die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des neuen Aufsichtssystems hauptsächlich davon ab, ob die Berichte und Empfehlungen der AB-ND einen konkreten Nutzen für die Aufsicht und Führung der Nachrichtendienste durch die Vorsteherin des VBS generieren. Diese Frage wurde am 25. November 2019 mit der Vorsteherin des VBS diskutiert.

4.12 Tätigkeits- und Organisationsverbote

Artikel 73 NDG erlaubt es dem Bundesrat, einer natürlichen Person, einer Organisation oder einer Gruppierung eine Tätigkeit zu verbieten, wenn diese die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz konkret bedroht oder dazu dient, terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern. Im Jahr 2019 meldete der Bundesrat der GPDel, dass das Tätigkeitsverbot aus dem Jahre 2015 gegen eine natürliche Person nach wie vor in Kraft ist.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Jahresbericht 2015 der GPK und GPDel vom 29. Jan. 2016, Ziff. 4.2.2 (BBl 2016 6241, hier 6310).

Neben Tätigkeitsverboten kann der Bundesrat seit Inkrafttreten des NDG auch erstmals gestützt auf eine generell-abstrakte Gesetzesnorm Organisationsverbote verfügen (Art. 74 NDG). Bislang hat der Bundesrat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Weil der Artikel aber sowohl in Bezug auf die Bundeszuständigkeit als auch in Bezug auf die Strafandrohung Differenzen zum Bundesgesetz gegen die Gruppierungen Al-Qaïda und IS sowie verwandte Organisationen resp. zu Artikel 260^{ter} StGB aufweist, soll das Organisationsverbot im NDG in mehreren Punkten revidiert werden.¹⁴⁵

4.13 Strafverfolgung im Staatsschutzbereich

Anlässlich ihrer ersten Sitzung des Jahres 2019 empfing die GPDel den neuen Präsidenten der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) zu einer ersten Aussprache. Dieser informierte über die Weiterentwicklung der Arbeitsweise seiner Behörde und die Schwerpunkte, welche sich die AB-BA für das Jahr 2019 gesetzt hatte.

Am 27. Mai 2019 erfolgte die reguläre Aussprache der GPDel mit der AB-BA. Mit einer dreiköpfigen Delegation der AB-BA besprach die GPDel den Jahresbericht der Aufsichtsbehörde und die Umsetzung der ersten Empfehlung, welche die AB-BA bezüglich der Revision des MoU (*Memorandum of Understanding*) zwischen der BA und dem NDB abgegeben hatte.

Am 27. Mai 2019 erfolgte auch eine erste Standortbestimmung mit dem Bundesanwalt zu den Empfehlungen 9, 11 und 13 aus der Inspektion der GPDel zum Fall Daniel Moser.¹⁴⁶ Die ersten beiden Empfehlungen betreffen den Informationsfluss zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem NDB sowie die Erarbeitung von Szenarien für den Umgang mit Informationen über menschliche Quellen des NDB in einem Strafverfahren. Empfehlung 13 verlangt die Aktualisierung des Memorandums zwischen dem NDB und der BA, zu welchem auch die AB-BA eine Empfehlung abgegeben hatte.

Die BA präsentiert der GPDel mindestens einmal pro Jahr einen Überblick über ihre wichtigsten Verfahren im Staatsschutzbereich. Über einzelne Strafverfahren, die von besonderem Interesse für die Oberaufsicht sein könnten, informiert die BA nach Bedarf, was beispielsweise nach der Verhaftung von Daniel Moser im Jahr 2015 geschah.

¹⁴⁵ Botschaft vom 14. Sept. 2018 zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, Ziff. 4.3 (BBI **2018** 6427, hier 6486); sowie Bundesbeschluss, undatiert, über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität (Entwurf), (BBI **2018** 6525, hier 6527).

¹⁴⁶ Inspektion als Folge der Verhaftung einer ehemaligen Quelle des NDB in Deutschland, Bericht der GPDel vom 13. März 2018, Ziff. 4.2 (BBI **2018** 5045).

Am 23. Januar 2019 präsentierte die BA der GPDel acht Verfahren. Einen Bezug zum Aufgabengebiet der GPDel hatten insbesondere zwei Verfahren im Zusammenhang mit dem Fall Daniel Moser und ein drittes, welches im Nachgang zur Verhaftung von zwei Terrorismusverdächtigen Schweizer Herkunft in Marokko eröffnet worden war. Sieben laufende Verfahren aus den Bereichen islamistischen Terrorismus und Spionageabwehr wurden an der jährlichen Aussprache vom 27. Mai 2019 präsentiert und drei weitere Verfahren an der Sitzung der GPDel vom 23. Oktober 2019.

Laut Artikel 66 Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG)¹⁴⁷ bedarf die BA für die Verfolgung politischer Delikte der vorgängigen Ermächtigung durch den Bundesrat. In Artikel 3 der Organisationsverordnung für das EJPD (OV-EJPD)¹⁴⁸ hat der Bundesrat die Kompetenz zur Erteilung oder Verweigerung der Ermächtigung an das EJPD delegiert. In Fällen, welche die Beziehungen zum Ausland betreffen, entscheidet das EJPD nach Rücksprache mit dem EDA. Fälle von besonderer Bedeutung können dem Bundesrat vorgelegt werden.

Wie bereits in früheren Jahren liess sich die GPDel von der Vorsteherin des EJPD über die genehmigten und abgelehnten Ermächtigungsgesuche informieren. Für die Aussprache vom 28. Mai 2019 hatte der Rechtsdienst des EJPD der Delegation eine Kurzbeschreibung der behandelten Gesuche der BA zukommen lassen. Wie daraus hervorging, hatte das EJPD im Berichtsjahr allen Ermächtigungsersuchen der BA stattgegeben.

Im Durchschnitt hat das EJPD seit dem Jahr 2011 jährlich gegen neun Ermächtigungsersuche der BA behandelt. Insgesamt wurden drei Gesuche abgelehnt, was jeweils in Absprache mit dem EDA erfolgte. Eines der Strafverfahren betraf einen Spionagefall (Art. 272 StGB). In den beiden anderen Fällen waren Angehörige der Sicherheitsorgane von benachbarten Staaten ohne Bewilligung auf Schweizer Boden tätig geworden, was gemäss Artikel 271 StGB (Handlungen für einen fremden Staat) nicht zulässig war. Insgesamt konnte die GPDel feststellen, dass in allen Fällen die Gesuche der BA innert angemessener Frist erledigt wurden.

5 Geschäftsberichte und wiederkehrende Berichte

5.1 Geschäftsbericht 2018 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 Art. 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.

¹⁴⁷ Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71).

¹⁴⁸ Organisationsverordnung für das EJPD vom 17. Nov. 1999 (OV-EJPD; SR 172.213.1).

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 2019 wurden die folgenden Themen gewählt: Behandlung von Aufsichtseingaben durch die Departemente sowie Ferien- und Zeitguthaben. 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 Departementvorsteherinnen und -vorsteher informierten im Mai 2019 die Kommissionen über die folgenden, selbst gewählten Schwerpunktthemen:

EDA	– Brexit und Mind The Gap – Kernwaffenverbotsvertrag – Gute Dienste
EDI	– BAG: Massnahmen zur Kostendämpfung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung – BSV: Stabilisierung der AHV (AHV 21) – BAK: Kulturbotschaft 2021–2024
EFD	– Digitalisierung, E-Government und Cyber-Risiken – Finanzausgleich und Aufgabenteilung Bund – Kantone
EJPD	– Terrorismusbekämpfung – Herausforderungen im Flüchtlingsbereich
UVEK	– Agglomerationsverkehr – Strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) Ausbauschritt 2035 – Energiestrategie 2050
VBS	– Air 2030 / Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraumes – Umsetzung Cyber Defence im VBS
WBF	– Freihandelspolitik in einem rauer werdenden internationalen Klima – Wettbewerbsrechtliche Herausforderungen angehen
BK	– Nationalratswahlen 2019 – Vote électronique – Modernisierung des Kompetenzzentrums Amtliche Veröffentlichungen (KAV)

Im April 2019 fanden zudem die vorbereitenden Sitzungen zur Behandlung des Geschäftsberichts des Bundesrates der Subkommissionen der GPK mit den verschiedenen Behörden, Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern, Gerichten und den Vertreterinnen und Vertretern der verselbständigten Einheiten des Bundes statt. Bei Letzteren wird unter anderem der Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der jeweiligen Einheit thematisiert.

Beide GPK waren der Meinung, der Bundesrat und die Bundesverwaltung hätten ihre Aufgaben insgesamt angemessen wahrgenommen. Sie beantragten ihren Räten deshalb einstimmig, den Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 2018 zu genehmigen.¹⁴⁹ Das Parlament folgte diesen Anträgen in der Sommersession 2019.

5.2 Geschäftsbericht 2018 des Bundesgerichts

Zu den Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht gehört gemäss Art. 3 BGG¹⁵⁰ auch die Prüfung der Geschäftstätigkeit des Bundesgerichts und damit verbunden die Genehmigung von dessen Geschäftsbericht. Die GPK behandeln dazu jährlich den Geschäftsbericht des Bundesgerichts und hören Vertreterinnen und Vertreter des Bundesgerichts und der erstinstanzlichen Gerichte an.¹⁵¹ Auf dieser Basis berichten sie in den Räten und stellen Antrag zur Genehmigung des Geschäftsberichts.

Im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichts 2018 im Frühling 2019 wurden dabei unter anderem die Geschäftslast des Bundesgerichts, die laufende Revision des BGG sowie der Stand des elektronischen Gerichts dossiers (einschliesslich des Projektes Justitia 4.0) thematisiert. Die zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA liessen sich zudem von allen eidgenössischen Gerichten über ihre Praxis bezüglich der Weiterbildung ihrer Richterinnen und Richter informieren und führten im Weiteren eine Nachkontrolle zu OpenJustitia durch (siehe Ziff. 3.6.5).

Die GPK kamen zum Schluss, dass sowohl das BGer als auch die übrigen eidgenössischen Gerichte professionelle und gute Arbeit geleistet haben. Daher beantragten sie ihren jeweiligen Räten, den Geschäftsbericht des Bundesgerichtes für das Jahr 2018 zu genehmigen. Diese Anträge wurden vom Parlament in der Sommersession 2019 gutgeheissen¹⁵².

5.3 Weitere von der 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. 3^{bis} ParlG). Für die Einheiten mit besonderer wirtschafts- und finanzpolitischer Bedeutung (Swisscom, Post, SBB, Skyguide, RUAG, FINMA und ETH-Bereich) stellt der Bundesrat den GPK jährlich ausführliche Berichte über die

¹⁴⁹ Amtliche Bulletin der Bundesversammlung (AB) **2019** S 402 f. und AB **2019** N 1138 f.

¹⁵⁰ Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17.6.2005 (BGG; SR **173.110**).

¹⁵¹ Die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes sind das BVGer, das BStGer und das BPatGer.

¹⁵² Siehe AB **2019** S 400 f. und AB **2019** N 1135 f.

Erreichung der strategischen Ziele zu. Über die kleineren selbstständigen Einheiten (u. a. Swissmedic, ENSI, IGE, Innosuisse, Pro Helvetia und SERV) erstattet er den GPK alle vier Jahre ausführlich Bericht.

Verschiedene gesetzliche Bestimmungen sehen vor, dass zu gewissen Bereichen der Bundesversammlung Bericht erstattet werden muss. Aus diesem Grund sind die GPK beauftragt, den Bericht über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr,¹⁵³ das Reporting im Personalmanagement,¹⁵⁴ den Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft,¹⁵⁵ den Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft¹⁵⁶ und den Rechenschaftsbericht der Schweizerischen Nationalbank (SNB)¹⁵⁷ über die Erfüllung ihrer Aufgaben zu prüfen.

Die GPK haben weiter festgelegt, welche Berichte des Bundesrates über die selbstständigen Einheiten sie jährlich¹⁵⁸ oder zu einem bestimmten Zeitpunkt während der strategischen Periode¹⁵⁹ 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. die Beratung des Jahresberichts von fedpol oder die 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 15.451: «Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen»

Die parlamentarische Initiative 15.451¹⁶⁰ fordert, dass die Rechtsgrundlagen so anzupassen sind, dass die GPK die Oberaufsicht über die Geschäftsführung wirkungsvoller, schneller, effizienter und in bestmöglicher Koordination mit den übrigen Aufsichtsorganen des Bundes wahrnehmen können.

¹⁵³ Gemäss Art. 32 des Bundesgesetzes vom 13. Dez. 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG; SR **514.51**).

¹⁵⁴ Gemäss Art. 5 BPG und Vereinbarung vom 27. Jan. 2010 über das Reporting im Personalmanagement zwischen den GPK und FK und dem Bundesrat.

¹⁵⁵ Gemäss Art. 17 des Bundesgesetzes vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR **173.71**).

¹⁵⁶ Gemäss Art. 29 Abs. 1 StBOG.

¹⁵⁷ Gemäss Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 3. Okt. 2003 über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG; SR **951.11**).

¹⁵⁸ Stand 2019: Swisscom, Post, SBB, Skyguide, RUAG, FINMA und ETH-Bereich.

¹⁵⁹ Stand 2019: Swissmedic, ENSI, Innosuisse und SERV.

¹⁶⁰ Parlamentarische Initiative 15.451: Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen vom 18. Juni 2015.

Die GPK-N verabschiedete an der Sitzung vom 2. Juli 2019 den erläuternden Bericht¹⁶¹ und den Erlassentwurf¹⁶² zu einer entsprechenden Änderung des ParlG und unterbreitete diese dem Bundesrat zur Stellungnahme. Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative sieht die Schaffung einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation vor, welche durch die Aufsichtskommissionen eingesetzt wird und über dieselben Informationsrechte verfügt wie eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK). Zudem werden punktuelle Änderungen in folgenden Bereichen angestrebt: Pflicht zur Herausgabe von Aufzeichnungen, Schutz der angehörten Personen im Dienst des Bundes, Pflicht zur Amts- und Rechtshilfe durch Behörden des Bundes und der Kantone, Zugang zu Informationsnotizen des Bundesrates für die GPDel, Einschränkung der Beteiligungsrechte des Bundesrates und betroffener Personen. Die GPK-N lehnte die Anträge des Bundesrates auf die Beibehaltung seiner Beteiligungsrechte und jener der betroffenen Personen an der Sitzung vom 19. November 2019 ab.¹⁶³

Die parlamentarische Initiative 15.451 wurde am 20. Dezember 2019 im Nationalrat beraten und mit 172 zu 25 Stimmen angenommen.¹⁶⁴ Nun geht die Vorlage an die GPK-S.

6.2 **Parlamentarische Initiative 18.418: «Einsetzen einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation zur Steuerung der bundesnahen Betriebe im Verkehrs- und Fernmeldebereich»**

Ende 2018 behandelte die GPK-N die parlamentarische Initiative 18.418 von Frau Nationalrätin Regula Rytz, nachdem sie ihr zur Vorprüfung zugewiesen worden war.¹⁶⁵ Der Vorstoss verlangte die Schaffung einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation für die bundesnahen Unternehmen im Bereich des Verkehrs- und Fernmeldewesens. Diese sollte sich nach dem Vorbild der NAD aus Mitgliedern der GPK, der FK und der KVF beider Räte zusammensetzen und die parlamentarische Obergaufsicht vertiefter als bisher wahrnehmen.

Die Initiative wurde mit der komplexen und fragmentierten Steuerungs- und Aufsichtsstruktur über die bundesnahen Unternehmen (wie Post, SBB, Swisscom und Skyguide) begründet, bei welcher verschiedene Verwaltungseinheiten und der Bundesrat involviert sind. Da die jetzige Aufsichtsstruktur Bundesrat und Parlament den Überblick erschwere, bestehe auf Ebene der Obergaufsicht Handlungsbedarf. Der PostAuto-Skandal hätte diese Problematik zum Vorschein gebracht. Mit dem Vorschlag einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation forderte die Initiantin,

¹⁶¹ Parlamentarische Initiative 15.451: Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen, Bericht der GPK-N vom 2. Juli 2019 (BBl **2019** 6227).

¹⁶² Entwurf vom 2. Juli 2019 einer Änderung des Parlamentsgesetzes (BBl **2019** 6255).

¹⁶³ Parlamentarische Initiative 15.451: Stärkung der GPK – die GPK-N hält an ihrem Entwurf fest, Medienmitteilung der GPK-N vom 21. Nov. 2019.

¹⁶⁴ AB **2019** N 2419

¹⁶⁵ Pa.Iv. Rytz «Einsetzen einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation zur Steuerung der bundesnahen Betriebe im Verkehrs- und Fernmeldebereich» vom 16. März 2018 (18.418).

dass die Aufgaben und das Fachwissen auf der Ebene der Oberaufsicht in einem Gremium gebündelt werden.

Im Rahmen der Vorprüfung war es an der GPK-N, in einem ersten Schritt zu bestimmen, ob sie einen Regelungsbedarf erkennt und in einem zweiten Schritt zu beurteilen, ob das Vorgehen mittels parlamentarischer Initiative angemessen ist. An ihrer Sitzung vom 9. November 2018 hat die GPK-N die Initiative im Beisein von Frau Nationalrätin Rytz beraten. Sie beantragte schliesslich, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Die Kommission hat anerkannt, dass in Bezug auf die Steuerung und Aufsicht über die bundesnahen Betriebe Handlungsbedarf besteht und dass Vorkommnisse wie die PostAuto-Affäre in Zukunft nicht mehr passieren dürfen. Die GPK-N ist allerdings der Auffassung, dass in diesem Rahmen der bestehenden «Aufsichtskaskade» über die bundesnahen Unternehmen Rechnung zu tragen ist.

Entsprechend der Grundsätze der Corporate Governance des Bundes und der einschlägigen Rechtsgrundlagen¹⁶⁶ liegt die Hauptverantwortung der Steuerung und Aufsicht der bundesnahen Unternehmen bei den jeweiligen Verwaltungsräten und in diesem Sinne bei den Unternehmen selbst. Der Bundesrat als Vertreter des Eigners (Bund) trägt in diesem Bereich eine subsidiäre Aufsichtsverantwortung. Die parlamentarische Oberaufsicht stellt ihrerseits die letzte Kontrollebene dar, welche grundsätzlich indirekt ausgeübt wird. Die Aufsichtskommissionen kontrollieren in erster Linie, ob der Bundesrat seine Eignerrolle in angemessener Weise wahrnimmt.¹⁶⁷

Vor diesem Hintergrund vertritt die Kommissionsmehrheit die Ansicht, dass die im Initiativtext erwähnte Problematik viel mehr bei der Aufsichtsrolle des Bundesrates als Eigner zu verorten ist als bei der parlamentarischen Oberaufsicht. Sie zeigte sich somit kritisch gegenüber einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation und bezweifelte, ob mit der Schaffung einer solchen Delegation die aktuellen Probleme behoben werden können. Die GPK-N hob hervor, dass die Einsetzung einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation einen Systemwechsel in der Governance der bundesnahen Unternehmen bedeuten würde. Ende der 1990er Jahre sicherte das Parlament diesen Unternehmen weitreichende Autonomie zu. Das Anliegen der Initiative widerspricht dem damals beschlossenen System und dessen Logik.

Die Mehrheit der Mitglieder der GPK-N war der Ansicht, dass die Strukturen der Oberaufsicht in Bezug auf die bundesnahen Unternehmen heute zweckmässig und ausreichend geregelt sind. Die Schaffung einer Aufsichtsdelegation würde die GPK, die FK und die FinDel schwächen und es bestünde die Gefahr, dass die Verantwortlichkeiten zwischen den Aufsichts- und Sachbereichskommissionen verwischt werden. An dieser Stelle ist weiter darauf hinzuweisen, dass die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen parlamentarischen Organen bereits verschiedentlich erfolgt. Zu erwähnen sind dabei die jährlichen gemeinsamen Sitzungen zur Erreichung der strategischen Ziele der bundesnahen Unternehmen, bei denen neben der GPK auch die FK und die Präsidien der KVF anwesend sind. Des Weiteren gibt es

¹⁶⁶ Aktienrechtliche Vorschriften des Obligationenrechts sowie massgebende Rechtsgrundlagen der einzelnen Unternehmen.

¹⁶⁷ Siehe Handlungsgrundsätze der GPK vom 30. Juni 2015 (BBl **2015** 4841).

für die betroffenen Kommissionen jederzeit die Möglichkeit, bei besonderen Vor-
kommnissen zusätzliche Sitzungen abzuhalten oder vertiefte Abklärungen durchzu-
führen.

Eine Kommissionsminderheit betrachtete die Aufsichtsdelegation als Möglichkeit,
die Tätigkeiten und das Wissen der parlamentarischen Oberaufsicht zu bündeln und
beantragte daher, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Diese wurde
schliesslich von ihrer Autorin am 13. Juni 2019 zurückgezogen, bevor sie im Natio-
nalrat behandelt wurde.

Die Forderung, dass sich der Bundesrat verstärkt für die Wahrung der Eignerinter-
essen einsetzen und die bundesnahen Unternehmen aktiver beaufsichtigen soll, wurde
von den GPK bereits mehrmals geäussert. Es wurde bereits 2018 in den Berichten
der GPK-N zum Cyberangriff auf die RUAG¹⁶⁸ und der GPK-S zur Überwachung
der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen
am Beispiel der SBB¹⁶⁹ darauf hingewiesen. Zudem reichte die GPK-S im Rahmen
ihres Berichtes vom 12. November 2019 zur PostAuto-Affäre¹⁷⁰ eine Motion ein,
welche die Schaffung eines ständigen Bundesratsausschusses fordert, der die strate-
gische Steuerung und Aufsicht der bundesnahen Unternehmen koordinieren soll.¹⁷¹
Im selben Bericht formulierte die GPK-S verschiedene Empfehlungen und Postulate,
die eine Stärkung der Aufsicht des Bundesrates über die bundesnahen Unternehmen
zum Ziel haben. Die GPK-S kommt in diesem Bericht zum Schluss, dass die beste-
henden Strukturen der Oberaufsicht zweckmässig sind und erkennt diesbezüglich
keinen Änderungsbedarf. Sie hält allerdings fest, dass eine Stärkung der Aufsicht
des Bundesrates indirekt auch die Rolle der parlamentarischen Oberaufsicht über die
Unternehmen stärken würde.

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

Wie bereits weiter oben ausgeführt, sind Inspektionen das Hauptinstrument der
GPK. Sie dienen der Aufklärung allfälliger Missstände oder Mängel in den Zustän-
digkeitsbereichen des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen
Gerichte oder weiterer Träger von Bundesaufgaben. Die GPK führen die Untersu-
chungen 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

¹⁶⁸ Standortbestimmung: Bewältigung des Cyberangriffs auf die RUAG, Bericht der GPK-N
vom 8. Mai 2018 (BBl **2018** 4575).

¹⁶⁹ Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unter-
nehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB, Bericht der
GPK-S vom 28. Aug. 2018 (BBl **2018** 7827).

¹⁷⁰ Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der
parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der GPK-S vom 12. Nov. 2019 (noch nicht ver-
öffentlicht).

¹⁷¹ Mo. GPK-S «Bundesratsausschuss 'Bundesnahe Unternehmen'» vom 12. Nov. 2019
(19.4383).

Evaluation der PVK beruht. Diese Etappe wird mit der Verabschiedung eines – grundsätzlich öffentlichen – Berichts zuhanden der verantwortlichen Behörde, i.d.R. der Bundesrat, abgeschlossen. Zweitens die *Stellungnahme* der verantwortlichen Behörde: Gemäss Art. 158 ParlG muss die verantwortliche Behörde die Aufsichtskommissionen über die Umsetzung der Empfehlungen informieren. Diese Stellungnahme wird veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen. Die GPK beurteilen sie 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 2019 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. Die Inspektionen werden mit dem ältesten Datum aufgelistet, das dem Inspektionsbericht der GPK entspricht, geordnet vom neuesten bis zum ältesten Bericht. Die weiteren Daten entsprechen den Kurzberichten, die im Rahmen der Inspektionen oder der Nachkontrollen veröffentlicht wurden.

Laufende Inspektionen – GPK-N/S

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten	–	Behandlung der Evaluation der PVK (2020)
Aufsichtsverhältnis zwischen der AB-BA und der BA	–	Zwischenbericht (2020)
Hochseeschiffahrts-Bürgschaften	2019 2018	Nachkontrolle (2021)
Risikoreporting zuhanden des Bundesrates – eine Bestandsaufnahme	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren 2019–2025: öffentliche Ausschreibung	2017	Weiterführung der Nachkontrolle (2020)

Laufende Inspektionen – GPK-N

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Öffentlichkeitsarbeit des Bundes	2019	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2020)
Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung	2019	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2020)
Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber- Angriffs auf die RUAG	2019 2018	Behandlung der zweiten Stellungnahme des Bundesrates (2020)
Administrativhaft im Asylbereich	2019 2018	Nachkontrolle (2021)
Ereignisse rund um den Oberfeldarzt der Armee	2018	Weiterführung der Inspektion (2020)
Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen	2019 2017	Nachkontrolle (2021)
Elektronische Auszählung von Stimmen (<i>e-counting</i>)	2018 2017	Nachkontrolle (2021)
Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes	2015	Weiterführung der Nachkontrolle (2020)
Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen	2014 (2)	Nachkontrolle (2020)
Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	2019 2013	Zweite Nachkontrolle (2021)
Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes	2012 2011	Weiterführung der Nachkontrolle (2020)
Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee	2013 2008	Weiterführung der Nachkontrolle (2020)

Laufende Inspektionen – GPK-S

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
DNA-Analysen in Strafverfahren	2019	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2020)
Erfüllung angenommener Motionen und Postulate	2019	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2020)
Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parla- mentarischen Oberaufsicht	2019	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2020)
Revision der Mittel- und Gegenständeliste	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2020)
Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen	2019 2018	Nachkontrolle (2021)
Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik	2019 2018	Nachkontrolle (2021)
Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsi- dentin der SBB	2019 2018	Nachkontrolle (2021)
Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bun- desverwaltung	2017 2015	Nachkontrolle (2020)
Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst	2016	Weiterführung der Nachkontrolle (2020)
Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung	2019 2015 2014	Weiterführung der Nachkontrolle (2020)
Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste	2014	Weiterführung der Nachkontrolle (2020)
Untersuchung des Projekts INSIEME der eidgenössischen Steuerverwaltung	2014	Zweite Nachkontrolle (2020)

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen	2013	Zweite Nachkontrolle (2021)
Expertenbeizug in der Bundesverwaltung	2016 2015 2006	Weiterführung der dritten Nachkontrolle (2020)

Laufende Inspektionen – GPDel

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Fall «Daniel M.»	2018	Nachkontrolle (2020)

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AB-ND	Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dez. 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer und Integrationsgesetz; SR 142.20)
AL	Analysenliste
API	Advanced Passenger Information
ARE	Amt für Raumentwicklung
armasuisse	Bundesamt für Rüstung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BA	Bundesanwaltschaft
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFE	Bundesamt für Energie
BFK	Eidgenössisches Büro für Konsumentenfragen
BFS	Bundesamt für Statistik
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, BGÖ; SR 152.3)
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BöB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1)
BPatGer	Bundespatentgericht
BPG	Bundespersongesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220)
BPI	Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (SR 361)

BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1)
BPS	Bundesgesetz vom 27. September 2013 über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS; SR 935.41)
BStGer	Bundesstrafgericht
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BÜPF	Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
COMINT	Communications Intelligence
DAP	Dienst für Analyse und Prävention (bis 2009)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; SR 235.1)
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKIF	Eidgenössische Kommission für Impffragen
EKK	Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen
EiCom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
ELD	Informationssystem zur elektronischen Lagedarstellung
Elic	e-licensing (elektronisches Bewilligungssystem)
ENSI	Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
FIFA	Fédération Internationale de Football Association; Internationaler Fussballverband
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1)
FK	Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz; SR 614.0)
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung der Bundesverwaltung
GEX	Gewaltextremismus
GK	Gerichtskommission
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GPS	Global Positioning System
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (SR 171.14)
GS	Generalsekretariat
HMG	Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz ; SR 812.21)
i. V. m.	in Verbindung mit
IASA NDB	Integrales Analysesystem
IASA-GEX NDB	Integrales Analysesystem Gewaltextremismus
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
IMZ-Struktur	Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit
INSIEME	Projektbezeichnung für «Gemeinsame IT-Systeme ESTV»
ISC-EJPD	Informatik Service Center des EJPD
ISCO	Informationssystem Kommunikationsaufklärung
IV	Invalidenversicherung
JPMC	<i>Joint Procurement of Medical Countermeasures</i> , Gemeinsame Beschaffung bei medizinischen Gegenmassnahmen
KAV	Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen
KKG	Bundesgesetz vom 23. März 2001 über den Konsumkredit (KKG ; SR 221.214.1)

KLv	Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung; SR 832.112.31)
KMG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (SR 514.51)
KND	Kantonaler Nachrichtendienst
KVF	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen der eidgenössischen Räte
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
KVV	Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (SR 832.102)
MCAV	Verordnung vom 30. Januar 2019 über die militärische Cyberabwehr (SR 510.921)
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR 510.10)
MiGeL	Mittel- und Gegenständeliste
MKG	Militärkassationsgericht
MND	Militärischer Nachrichtendienst
Mo.	Motion
NAD	Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte
NCS	Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken
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
OSS	Open-Source-Software
OV-EJPD	Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (SR 172.213.1)
OV-VBS	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003 (SR 172.214.1)
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParLG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (SR 171.115)
Po.	Postulat
PSI	Paul Scherrer Institut
PSP	Personensicherheitsprüfung

PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
RK	Kommissionen für Rechtsfragen der eidgenössischen Räte
RK-N	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates
RK-S	Kommission für Rechtsfragen 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)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SiA	Sicherheitsausschuss des Bundesrates
SIDRED	Such- und Verteilsoftware (système intégré de recherche et distribution)
SIF	Staatssekretariats für internationale Finanzfragen
SiLAN	Gesichertes internes Sicherheitsnetzwerk
SL	Spezialitätenliste der obligatorischen Krankenversicherung
SNB	Schweizerische Nationalbank
SP FFF	Sachplan Fruchtfolgeflächen
SR	Systematische Rechtssammlung
StAR	Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz
StBOG	Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz; SR 173.71)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311)
StromVG	Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Stromversorgung (SR 734.7)
StSG	Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (SR 814.50)
StSV	Strahlenschutzverordnung vom 26. April 2017 (SR 814.501)
SUPERB23	<i>Informatiksystem des Bundes</i>
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
UKI	Unabhängige Kontrollinstanz für die Funk- und Kabelaufklärung
UREK-S	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates

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
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VEKF	Verordnung vom 17. Oktober 2012 über die elektronische Kriegsführung und die Funkaufklärung (SR 510.292)
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.32)
VIS-NDB	Verordnung vom 16. August 2017 über die Informations- und Speichersysteme des NDB (SR 121.2)
VÜPF	Verordnung vom 15. November 2017 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.11)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEA	Weiterentwicklung der Armee
WEKO	Wettbewerbskommission
ZEO	Zentrum für Elektronische Operationen
ZIVI	Bundesamt für Zivildienst

