

05.006

Jahresbericht 2004 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

vom 21. Januar 2005

«Die Gesellschaft hat das Recht, von jedem Staatsbeamten Rechenschaft über seine Amtsführung zu verlangen.»

Artikel 15 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir beehren uns, Ihnen gestützt auf Artikel 55 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) den Bericht über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation im Jahr 2004 zu unterbreiten und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

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

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. Januar 2005

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte

Die Präsidenten:
Hans Hofmann, Ständerat
Hugo Fasel, Nationalrat

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	1893
I Einleitung	1897
II Auftrag und Organisation	1900
1 Auftrag, Instrumente und Aufsichtsbereich	1900
2 Organisation	1902
3 Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten	1904
4 Zusammenarbeit der GPKs mit anderen parlamentarischen Kommissionen	1907
5 Abgrenzungsfragen beim System der Oberaufsicht über die Neat	1909
III Ausgewählte Themen	1912
6 Wirtschafts- und Finanzpolitik	1912
6.1 Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods	1912
6.2 Konsumentenschutz im elektronischen Geschäftsverkehr	1913
6.3 KMU-Tests des Bundes	1915
7 Justizwesen	1915
7.1 Interner Konflikt am Eidgenössischen Versicherungsgericht	1915
7.2 Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht	1917
7.3 Aufbau der neuen unterinstanzlichen Bundesgerichte	1918
7.4 Umsetzung der Effizienzvorlage	1920
8 Staat und Verwaltung	1922
8.1 Risiko- und Versicherungspolitik des Bundes	1922
8.2 Personalreporting gemäss Artikel 5 Bundespersonalgesetz	1923
8.3 Nebenbeschäftigungen von Angestellten des Bundes	1924
8.4 Personalpolitik des Bundes	1926
8.5 Vorzeitige Pensionierungen beim Bund	1927
8.6 Pensionskasse Publica	1929
8.7 Informationspolitik des EDA	1929
8.8 3. Kreis der Bundesverwaltung	1930
8.9 Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung 2005	1932
9 Soziale Sicherheit und Gesundheit	1933
9.1 Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge	1933
9.2 Lücken und Koordination in der Gesundheits- und Sozialstatistik	1936
9.3 Die Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung	1937
9.4 Swissmedic	1937
9.5 Lebensmittelsicherheit	1940

10 Sicherheitspolitik	1941
10.1 Interner Bericht des Inspektorats VBS	1941
10.2 Verteidigungsattachés	1942
10.3 Staatsschutz und Nachrichtendienste	1943
10.3.1 Einführung in die Tätigkeiten der Delegation	1943
10.3.2 Abgrenzung der Untersuchungen der GPDel gegenüber internen Administrativuntersuchungen	1944
10.3.3 Führung der Sicherheitspolitik des Bundesrats	1946
10.3.4 Oberaufsicht über die Bundesanwaltschaft	1948
10.3.5 Weiterleitung unbestätigter Informationen des türkischen Nachrichtendienstes durch den DAP	1949
10.3.6 Geiselnahme in der algerischen Wüste	1950
10.3.7 Personensicherheitsprüfungen und Einsicht in Akten abgeschlossener Strafverfahren	1952
10.3.8 Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zu Südafrika zur Zeit des Apartheidregimes	1953
10.3.9 Satellitenaufklärungssystem des VBS (Projekt «Onyx»)	1955
10.3.10 Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zum Ausland	1957
10.3.11 Andere Themen aus dem Prüfbereich der GPDel	1959
11 Verkehrspolitik	1962
11.1 Sicherheit in der Zivilluftfahrt	1962
12 Ausländer- und Asylpolitik	1964
12.1 Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	1964
13 Kulturpolitik	1964
13.1 Schweizerisches Landesmuseum	1964
14 Umweltpolitik	1965
14.1 Landschaftsschutz	1965
14.2 Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung (Rumba)	1967
15 Weitere Schwerpunkte	1968
15.1 Geschäftsbericht 2003 des Bundesrats	1968
15.1.1 Überblick	1968
15.1.2 Indiskretionen aus dem Umfeld des Bundesrats	1969
15.2 Geschäftsberichte 2003 des Bundesgerichts und des Versicherungsgerichts	1971
15.2.1 Geschäftsbericht 2003 des Bundesgerichts	1971
15.2.2 Geschäftsbericht 2003 des Versicherungsgerichts	1972

Anhänge

1	Jahresbericht 2004 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle	1973
2	Weisungen der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen	2001
3	Handlungsgrundsätze zur Arbeitsweise und zur Koordination der Oberaufsicht über die Neue Alpentransversale (Neat)	2005
4	Einige Zahlen und Angaben zur allgemeinen Prüfungstätigkeit	2011
5	Tabellen der Parlamentarischen Vorstösse der GPK	2013

Abkürzungen

AB	Amtliches Bulletin
Abs.	Absatz
AMBV	Verordnung vom 17. Oktober 2001 über die Bewilligungen im Arzneimittelbereich (Arzneimittel-Bewilligungsverordnung), SR 812.212.1
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, SR 142.20
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, SR 830.1
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (in den eidgenössischen Räten hängig)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFS	Bundesamt für Statistik
BFU	Büro für Flugunfalluntersuchungen
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BKP	Bundeskriminalpolizei
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000, SR 172.220.1
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3
Bst.	Buchstabe
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, SR 312.0
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
Buwal	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenössenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40
BWI	Institutionen von Bretton Woods
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über die Massnahmen zu Wahrung der inneren Sicherheit, SR 120
ca.	circa
d.h.	das heisst
DAP	Dienst für Analyse und Prävention
Deza	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, SR 235.1
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDSB	Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EffVor	Effizienzvorlage
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFUK	Eidgenössische Flugunfallkommission
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
ff.	fort folgende
FHG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz), SR 611.0
FinDel	Finanzdelegation
FinöV	Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte des öffentlichen Verkehrs
FKs	Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
GAF	Grenadier- und Armee-Aufklärungsformation
GK	Gerichtskommission der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrats vom 3. Oktober 2003, SR 171.13
GRS	Geschäftsreglement des Ständerats vom 20. Juni 2003, SR 171.14
GSK	Generalsekretärenkonferenz
IDEKOWI	Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen»
Imes	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
IPRG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht, SR 291
IV	Invalidenversicherung
IVST	kantonale IV-Stelle
IWF	Internationaler Währungsfonds
Kap.	Kapitel
KIG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten, SR 944.0

KMG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial, SR 514.51
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
KPA	Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen
KVFs	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen der eidgenössischen Räte
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (Krankenversicherungsgesetz), SR 832.10
LEK	Landschaftsentwicklungskonzept
MG	Bundesgesetz vom 3.2.1995 über die Armee und die Militärverwaltung, SR 510.10
N	Nationalrat
NAD	Neat-Aufsichtsdelegation
Neat	Neue Eisenbahn Alpen Transversale
NGOs	Non Governmental Organizations
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR 451
NLR	«Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium», d.h. niederländisches Luft- und Raumfahrtinstitut
OECD	Organisation für Wirtschaftszusammenarbeit und Entwicklung
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220
Osec	Business Network Switzerland
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz), SR 171.10
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung), SR 171.115
PKB	Pensionskasse des Bundes
PKB-Gesetz	Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Pensionskasse des Bundes, SR 172.222.0
PKK	Partiya Karkeren Kurdista (separatistische Arbeiterpartei Kurdistans)
PR	Public Relation
PRS	Präsenz Schweiz
PSPV	Verordnung vom 19. Dezember 2001 über die Personensicherheitsprüfungen, SR 120.4
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
Rumba	Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung

RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR <i>172.010</i>
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, SR <i>172.010.1</i> , Änderung vom 10. Dezember 2004 (AS <i>2004 5251</i>)
S	Ständerat
s.	siehe
Safir	Projekt «Safety First» zur Verbesserung der Luftfahrtsicherheit
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGKS	Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit der eidgenössischen Räte
SLM	Schweizerisches Landesmuseum
SND	Strategischer Nachrichtendienst
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR <i>311.0</i>
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UWG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb, SR <i>241</i>
VAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz), SR <i>961.01</i>
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VEKF	Verordnung vom 15. Oktober 2003 über die elektronische Kriegsführung, SR <i>510.292</i>
VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz), SR <i>170.32</i>
vgl.	vergleiche
VND	Verordnung vom 26. September 2003 über die Nachrichtendienste im VBS (Nachrichtendienstverordnung VBS), SR <i>510.291</i>
VWIS	Verordnung vom 27. Juni 2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, SR <i>120.2</i>
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, SR <i>172.021</i>
WB	Weltbankgruppe
WP	Wirksamkeitsüberprüfung

Bericht

I Einleitung

Der vorliegende Bericht führt die Tätigkeiten der Geschäftsprüfungskommissionen (GPKs) und der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Jahr 2004 vor Augen. Er gibt einen Überblick über die wichtigsten Arbeiten dieser Kommissionen sowie ihrer Delegation und zeigt die Ausrichtung ihrer Tätigkeit sowie die Praxis der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltungsführung auf.

Das Jahr 2004 stand im Zeichen der Veränderung. Die GPKs wurden nämlich nach den eidgenössischen Wahlen vom Oktober 2003 weitgehend neu zusammengesetzt. Da fast zwei Drittel der Mitglieder wechselten, wurde in diesem Jahr der Schwerpunkt auf die Einführung der neuen Mitglieder in die Aufgaben der GPKs und die diesbezügliche Angleichung ihres Wissenstands gelegt.

Diese Erneuerung stellte eine doppelte Herausforderung dar, sowohl für die Mitglieder als auch für die Kommissionen. Die neuen Mitglieder mussten sich die Grundlagen und Methoden der parlamentarischen Aufsicht aneignen, die ihnen manchmal fremd waren, die jedoch das «Herz» der Tätigkeit der GPKs bilden. Es ging auch darum, den neuen Mitgliedern den besonderen Geist des Konsens nahezubringen, der die Tätigkeit der GPKs kennzeichnet und sie von derjenigen der anderen parlamentarischen Kommissionen unterscheidet. Das Ausbildungsseminar, mit dem die GPKs das Jahr 2004 begonnen haben, bot die Gelegenheit, dieses kollegiale Klima zu pflegen. Die neuen Mitglieder konnten sich dabei auch mit den Besonderheiten der Tätigkeit der GPKs, den verschiedenen Aufsichtsinstrumenten und den wichtigsten, durch das (im Dezember 2003 in Kraft getretene) Parlamentsgesetz eingeführten Änderungen, wie der Stärkung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen und Aufsichtsdelegationen, vertraut machen.

Für die Kommissionen erfolgte diese Erneuerung schrittweise, jedoch ohne negative Auswirkungen auf das Funktionieren der parlamentarischen Aufsicht. In dieser Hinsicht haben die Präsidenten der Kommissionen und Subkommissionen, im Allgemeinen alles langjährige und erfahrene Mitglieder, eine wichtige Rolle für die Gewährleistung der Kohärenz und der Kontinuität der Tätigkeiten gespielt.

Rückblickend kann man festhalten, dass der Übergang reibungslos verlaufen ist, und dass die GPKs zufriedenstellend funktionieren.

Neue Mitglieder bilden auch eine Chance für die Kommissionen, denn sie bringen neue Ideen und Innovationen mit sich. Dies verlangt eine gewisse Form der Selbstbeobachtung, manche Prinzipien und Verfahren müssen überdacht und im Sinne der Effizienz- und Qualitätssteigerung angepasst werden. So haben die GPKs im Verlauf des Jahres ihre Grundsätze für die Aufsicht über die Bauarbeiten an der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale vollständig neu durchdacht (s. Kap. 5 und Anhang 3).

Das Seminar der GPKs bot auch die Gelegenheit zu einem Meinungsaustausch mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), welcher den GPKs aus seiner langjährigen Erfahrung mit der Oberaufsicht berichtete, in seiner dreifachen Eigenschaft als Mitglied des Bundesrats, welcher der Oberaufsicht der GPKs unterstellt ist, als ehemaliges Mitglied einer kantonalen Exekutive und als ehemaliger Nationalrat, Präsident der

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) und einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK). In seinem Vortrag hob der Bundesrat hervor, dass das ideale Modell des Gleichgewichts zwischen den öffentlichen Gewalten in der Praxis nicht so optimal funktioniert, wie es Parlament und Regierung gerne hätten. Unter den störenden Elementen erwähnte der Bundesrat besonders die Medien, die sich manchmal als eigentliche Kontrollinstanzen aufzuführen.

Dieses Problem ist nicht neu, die GPKs wiesen schon in ihrem Jahresbericht 2001/2002 darauf hin¹. In diesem Bericht zeigten sich die Kommissionen besorgt über den Druck, den die Medien auf ihre Arbeit bei der parlamentarischen Oberaufsicht ausüben. In ihrem Bericht über die Informationspolitik der Behörden, der Anfang 2005 erscheint, wird die GPK-N auf dieses Thema zurückkommen und gewisse Überlegungen zu den Beziehungen zwischen den Behörden und den Medien weiter ausführen (s. Kap. 8.7).

Die GPKs haben im Jahr 2004 noch mehrere andere grosse Untersuchungen abgeschlossen. Die GPK-N hat einen Bericht zur Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge veröffentlicht (s. Kap. 9.1) und einen weiteren über den Konsumentenschutz im elektronischen Geschäftsverkehr (s. Kap. 6.2). Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) hat ihrerseits einen Bericht zur Inbetriebnahme des Schweizerischen Heilmittelinstituts Swissmedic veröffentlicht (s. Kap. 9.4). All diese Inspektionen werden im vorliegenden Bericht thematisiert.

Andere Arbeiten, namentlich über die Verteidigungsattachés (GPK-N), über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (GPK-N) und über die Invalidenversicherung (GPK-S) sind im Gang und werden im Jahr 2005 abgeschlossen. Dasselbe gilt für die Untersuchung der GPK-N über die Wirkungsanalyse der KMU-Gesetzgebung («KMU-Tests») und die Inspektion des Programms für das Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung (GPK-S).

Zugleich werden im Jahr 2005 auch neue Untersuchungsthemen lanciert. Sie betreffen hauptsächlich die öffentliche Ressortforschung des Bundes, das Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich, den Mittelfluss und die strategische Führung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) sowie den Einsatz externer Berater durch den Bund.

Im Verlauf des Jahres haben die GPKs auch mehrere Nachkontrollen durchgeführt, um die Massnahmen der Behörden zur Umsetzung der Empfehlungen früherer Berichte zu evaluieren. Dies betrifft insbesondere die Rolle der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods, die Mechanismen zur Konfliktlösung innerhalb der Eidgenössischen Gerichte, die Nebenbeschäftigungen von Angestellten des Bundes, die Lebensmittelsicherheit und das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung. Die Ergebnisse dieser Kontrollen sind ebenfalls im vorliegenden Bericht enthalten.

Der Jahresbericht stellt keine vollständige Übersicht aller Tätigkeiten der GPKs während des Berichtsjahrs auf. Er präsentiert eine Auswahl von Themen, welche die GPKs hinsichtlich der Probleme und Mängel der Behörden und Dienste des Bundes, aber auch hinsichtlich ihrer Erfolge für relevant ansehen.

¹ Jahresbericht 2001/2002 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 17.5.2002 (BBl 2002 5946).

Manche Bewertungen des Jahresberichts mögen streng scheinen: Diese Rechtsgrundlage wurde nicht eingehalten, jenes Resultat hätte mit weniger Aufwand erreicht werden können; diese Organisation scheint ihren Zielen nicht optimal angepasst oder jene Behörde hat ihre Kompetenzen überschritten. Auch wenn die GPKs manchmal Kritik äussern müssen, ist das Ziel ihrer Prüfungen nicht, Misserfolge hervorzuheben, sondern durch einen Dialog mit den kontrollierten Behörden zu einem immer besseren Funktionieren des Staats beizutragen.

Die Kommissionen nehmen den vorliegenden Bericht auch zum Anlass, um die hervorragende Arbeit des Bundesrats und seiner Verwaltung sowie der Eidgenössischen Gerichte während des ganzen Jahrs hervorzuheben.

Schliesslich möchten die GPKs auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sekretariats für ihre kompetente und loyale Unterstützung danken.

Die GPKs haben den vorliegenden Bericht an der Plenarsitzung vom 21. Januar 2005 gutgeheissen und beschlossen, ihn zu veröffentlichen. Die Textentwürfe wurden vorher gemäss Artikel 157 ParlG den betroffenen Behörden zur Stellungnahme unterbreitet. Die abgegebenen Stellungnahmen wurden weitgehend berücksichtigt.

II Auftrag und Organisation

1 Auftrag, Instrumente und Aufsichtsbereich

Im Auftrag der eidgenössischen Räte üben die GPKs die parlamentarische Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der Eidgenössischen Gerichte sowie der anderen Träger von Aufgaben des Bundes aus. Diese Zuständigkeit ist in Artikel 169 der Bundesverfassung² und in Artikel 52 ParlG festgelegt.

Der Schwerpunkt der Oberaufsicht wird auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit gelegt (Art. 52 Abs. 2 ParlG). Sie befasst sich ebenfalls mit der Leistungsfähigkeit und der Angemessenheit der Tätigkeiten der Regierung und der Verwaltung.

Die GPKs erfüllen ihre Aufgaben, indem sie

- Inspektionen durchführen, d.h. vertiefte Abklärungen, welche die Kommissionen selber mit der Unterstützung des Sekretariats realisieren,
- die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit Evaluationen und Gutachten beauftragen,
- den Geschäftsbericht des Bundesrats und die Tätigkeitsberichte der Eidgenössischen Gerichte prüfen, sowie die Jahresberichte anderer Organe des Bundes (Eidgenössische Bankkommission [EBK], Eidgenössische Technische Hochschulen [ETH] usw.),
- gewisse Berichte behandeln, welche der Bundesrat und die Ämter in Anwendung verschiedener Erlasse³ den GPKs vorlegen müssen,
- Behörden und Dienststellen des Bundes besuchen,
- von Dritten zugestellte Aufsichtseingaben behandeln,
- die Umsetzung ihrer an den Bundesrat und an die Eidgenössischen Gerichte adressierten Empfehlungen überprüfen,
- parlamentarische Vorstösse oder Gesetzesvorlagen einreichen.

Der Aufsichtsbereich der GPKs ist sehr umfangreich. Der parlamentarischen Oberaufsicht unterliegen sämtliche Tätigkeiten des Bundesrats und der Bundesverwaltung sowie die Geschäftsführung der Eidgenössischen Gerichte, wobei deren Rechtsprechung von der Aufsicht ausgenommen ist (Art. 30 Abs. 1 und Art. 191 BV). Auch alle öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften und natürlichen oder juristischen Personen, die mit Aufgaben des Bundes betraut sind, wie Die Post, SBB AG, Ruag oder Skyguide AG sind der parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt, ebenso die Kantone, wenn sie mit der Umsetzung von Bundesrecht beauftragt sind (Art. 46 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 2 BV).

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; SR 101).

³ Zum Beispiel Art. 32 des Bundesgesetzes vom 13.12.1996 über das Kriegsmaterial (KMG; SR 514.51) oder Art. 5 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24.3.2000 (BPG; SR 172.220.1).

Neben den Geschäften, die sie von Gesetzes wegen prüfen müssen, können die GPKs die Gegenstände ihrer Untersuchungen frei bestimmen (Selbstbefassung). Zu diesem Zweck erstellen die GPKs jedes Jahr, auf Grund der Vorschläge der Subkommissionen und der PVK ein Programm zur Festlegung der Prioritäten für die Aufsicht in jedem Verwaltungsbereich.

Es kommt auch vor, dass die Kommissionen Mandate von den eidgenössischen Räten erhalten oder dass Privatpersonen ihnen Vorschläge unterbreiten. Jedes Jahr erhält das Parlament nämlich zahlreiche Schreiben von Einzelpersonen oder von Organisationen. Wenn diese allfällige Missstände oder Mängel bei der Umsetzung von Gesetzen oder bei der Geschäftsführung der Bundesbehörden aufzeigen, obliegt es den GPKs, sie zu behandeln und zu untersuchen, inwiefern sie Elemente enthalten, welche die parlamentarische Oberaufsicht betreffen (Art. 129 ParlG). Diese «Eingaben» unterscheiden sich von den Petitionen, die den Rahmen einer Reklamation sprengen und ein Eingreifen des Parlaments, namentlich im Hinblick auf die Änderung oder Ausarbeitung eines Gesetzes, erreichen wollen.

Das Verfahren für die Behandlung von Aufsichtseingaben ist nirgends geregelt und kann nicht mit den gängigen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren verglichen werden. Wie die Aufsichtsbeschwerden (Art. 71 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren⁴), haben die Eingaben keine rechtlichen Wirkungen. Rechtlich gesehen handelt es sich um einfache Zuschriften an die Aufsichtsbehörde. Das bedeutet, dass die GPKs nicht verpflichtet sind, in der ihnen vorgelegten Sache zu entscheiden, und dass die Eingaber keine Parteirechte haben (wie das Recht auf die Begründung des Entscheids oder das Akteneinsichtsrecht). Die GPKs bestimmen selbst die notwendigen Verfahrensmassnahmen für die Behandlung der Eingabe; ihr Entscheid ist definitiv und es kann dagegen kein Einspruch erhoben werden⁵.

Die allgemeinen Einschränkungen für die Ausübung der Oberaufsicht gelten auch für die Aufsichtseingaben. Im Gegensatz zu einer Aufsichtsbehörde sind die GPKs insbesondere nicht befugt, Entscheide zu ändern, zu annullieren oder andere Massnahmen (z. B. Disziplinar-massnahmen) zu treffen. Auch die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheidungen ist ausgeschlossen (Art. 26 Abs. 4 ParlG). Grundsätzlich interessieren sich die GPKs für Einzelfälle, sofern sie auf eine allgemeine Problematik hinweisen. So ist die parlamentarische Oberaufsicht auch eine Tendenzkontrolle. Einzelfällen kommt lediglich die Bedeutung von Beispielen zu. Zu diesen Einschränkungen kommt noch der Grundsatz der Subsidiarität der aussergerichtlichen Verfahren: Wenn der Anzeiger seinen Fall nicht der ordentlichen Aufsichtsbehörde vorgelegt hat (z. B. mittels einer Aufsichtsbeschwerde) oder wenn ein formelles Verfahren noch im Gang ist, werden die GPKs in der Sache nicht tätig oder warten mit ihrem Entscheid bis zum Abschluss des Verfahrens.

Die GPKs behandeln im Allgemeinen mehrere Duzend Eingaben pro Jahr (s. Anhang 4), die nur in wenigen Fällen zu einer vertieften Untersuchung führen. Häufig ist der Autor der Eingabe guten Willens, doch wirft er Fragen auf, die aus verschiedenen Gründen nicht in der Zuständigkeit des Parlaments liegen oder die einfacher geregelt werden können. Es kommt allerdings auch vor, dass die Kommissionen mit querulatorischen Eingaben konfrontiert sind, oder mit solchen, deren Zweck unverständlich ist. Grundsätzlich erhalten jedoch alle Eingaben eine Antwort.

⁴ Bundesgesetz vom 20.12.1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR **172.021**).

⁵ Bericht der GPKs über ihre Tätigkeit im Jahre 1996/1997 vom 6. und 16.5.1997 (BBl **1997** III 1399).

Die GPK-N setzt sich aus 25 Mitgliedern des Nationalrats zusammen, die GPK-S aus 13 Mitgliedern des Ständerats. Die Kommissionen sind jeweils in ständige Subkommissionen unterteilt (Art. 45 Abs. 2 ParlG; Art. 14 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Nationalrates⁶ und Art. 11 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Ständerates⁷), welchen die sieben eidgenössischen Departemente, die Bundeskanzlei und die Eidgenössischen Gerichte als Aufsichtsbereiche zugeteilt sind.

Jede Kommission bestimmt ausserdem drei Mitglieder, welche die GPDel bilden. Diese befasst sich insbesondere mit der regelmässigen und detaillierten Überwachung der Tätigkeiten im Bereich des Staatsschutzes und der zivilen und militärischen Nachrichtendienste (Art. 53 Abs. 2 ParlG). Die Delegation konstituiert sich selbst (Art. 53 Abs. 1 ParlG). Sie verfügt über besonders weit reichende Informationsrechte, die in Artikel 154 und 155 ParlG festgelegt sind.

Die Kommissionen können auch *ad hoc*-Arbeitsgruppen bilden, um Themen zu untersuchen, die spezifische Fachkenntnisse erfordern. Während des Berichtsjahres wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe der beiden GPKs gebildet, um die Überschussverteilung in der Anwendung des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge⁸ zu untersuchen (Arbeitsgruppe BVG). Eine andere gemeinsame Arbeitsgruppe wurde gebildet, um gewisse Probleme innerhalb des Eidgenössischen Versicherungsgerichts zu untersuchen (Arbeitsgruppe EVG).

Im Verlauf des Jahres erfolgten drei Änderungen in der Zusammensetzung der GPK-N: Nationalrat Josef Kunz überliess seinen Platz Nationalrat Hans Ulrich Mathys, Nationalrätin Maria Roth-Bernasconi ersetzte Nationalrätin Chantal Galladé und Nationalrat Hans Stöckli ersetzte Nationalrätin Bea Heim. In der GPK-S gab es keine Änderungen.

Die namentliche Zusammensetzung der GPKs, der Subkommissionen, der Arbeitsgruppen und der Delegation im Jahr 2004 (Stand am 31.12.2004) ist aus Abbildung 1 zu ersehen.

⁶ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3.10.2003 (GRN; SR 171.13).

⁷ Geschäftsreglement des Ständerates vom 20.6.2003 (GRS; SR 171.14).

⁸ Bundesgesetz vom 25.6.1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversorgung (BVG; SR 831.40).

**Zusammensetzung der GPKs, der Subkommissionen, der Delegation
und der Arbeitsgruppen (Stand am 31.12.2004)**

<p><i>GPK-N</i></p> <p>Fasel Hugo (Präsident), Wasserfallen Kurt (Vizepräsident), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Cina Jean-Michel, Daguét André, de Buman Dominique, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gutzwiller Felix, Gyr-Steiner Josy, Janiak Claude, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans, Veillon Pierre-François, Waber Christian</p>	<p><i>GPK-S</i></p> <p>Hofmann Hans (Präsident), Stadler Hansruedi (Vizepräsident), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Berset Alain, Briner Peter, Escher Rolf, Hess Hans, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle, Saudan Françoise, Wicki Franz</p>
<p><i>Subkommission EDA/VBS</i></p>	
<p>Glasson Jean-Paul (Präsident), Beck Serge, Daguét André, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Waber Christian</p>	<p>Béguelin Michel (Präsident), Amgwerd Madeleine, Briner Peter, Escher Rolf, Kuprecht Alex, Ory Gisèle</p>
<p><i>Subkommission EJPD/BK</i></p>	
<p>Meier-Schatz Lucrezia (Präsidentin), Binder Max, Brunner Toni, Daguét André, de Buman Dominique, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gyr-Steiner Josy, Janiak Claude, Müller Geri, Wasserfallen Kurt</p>	<p>Hess Hans (Präsident), Amgwerd Madeleine, Berset Alain, Escher Rolf, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle</p>
<p><i>Subkommission EFD/EVD</i></p>	
<p>Gadiant Brigitta M. (Präsidentin), Fasel Hugo, Glur Walter, Gutzwiller Felix, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans, Waber Christian, Wasserfallen Kurt</p>	<p>Briner Peter (Präsident), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Berset Alain, Kuprecht Alex, Saudan Françoise</p>

<i>Subkommission EDI/UVEK</i>	
Binder Max (Präsident), Beck Serge, de Buman Dominique, Fasel Hugo, Gutzwiller Felix, Mathys Hans Ulrich, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Stadler Hansruedi (Präsident), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Kuprecht Alex, Saudan Françoise
<i>Subkommission Gerichte</i>	
Janiak Claude (Präsident), Brunner Toni, Cina Jean-Michel, Daguet André, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Müller Geri	Wicki Franz (Präsident), Berset Alain, Briner Peter, Hess Hans, Ory Gisèle
<i>GPDel</i>	
Leumann-Würsch Helen (Präsidentin), Hofmann Hans (Vizepräsident), Fasel Hugo, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Wicki Franz	
<i>Arbeitsgruppe BVG</i>	
Fasel Hugo (Präsident), Beck Serge, Berset Alain, Glur Walter, Gyr-Steiner Josy, Kuprecht Alex, Mathys Hans Ulrich, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Saudan Françoise	
<i>Arbeitsgruppe EVG</i>	
Janiak Claude (Präsident), Berset Alain, Briner Peter, Cina Jean-Michel, Gadiant Brigitta M.	

Im Jahr 2004 sind die GPKs, die GPDel, die Subkommissionen und die anderen Arbeitsgruppen 99 Mal für Sitzungen zusammengetreten, die zwischen einem halben Tag und zwei ganzen Tagen dauerten.

3 Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten

Für die Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsaufgabe müssen die GPKs sehr gut informiert sein. Zu diesem Zweck besitzen sie weitgehende Informationsrechte (Art. 150 und 153 ParlG). Die Kommissionen können insbesondere alle Behörden, Arbeitsstellen und übrigen Träger von Bundesaufgaben direkt befragen. Sie haben das Recht, von diesen Dienststellen und Funktionsträgern alle zweckdienlichen Auskünfte und Unterlagen zu verlangen. Sie können auch alle Personen befragen, die für diese Organe tätig sind. Die Kommissionen bestimmen selbst, welche Personen sie befragen wollen, mit der einzigen Auflage, die politisch vorgesetzte Behörde vorgängig zu informieren (Bundesrat, Eidgenössische Gerichte). Letztere kann verlangen, sich vor der Anhörung eines ihrer Unterstellten gegenüber den GPKs äussern zu können

(Art. 153 Abs. 3 ParlG und Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG). Personen, die von den GPKs befragt werden, sind von ihrem Amtsgeheimnis entbunden. Die GPKs sind ausserdem berechtigt, sämtliche Stellen des Bundes mit oder ohne Vorankündigung zu besuchen.

Bei den Informationsrechten der GPKs bestehen zwei Ausnahmen. Einerseits haben die GPKs keinen Anspruch auf Informationen, die der direkten Entscheidungsfindung des Bundesrats dienen. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Unterlagen zu unmittelbar bevorstehenden Entscheidungen. Andererseits sind die GPKs auch nicht berechtigt, Informationen zu verlangen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind (Art. 150 Abs. 2 ParlG).

Diese beiden Vorbehalte gelten nicht für die GPDel. Letztere verfügt gemäss Artikel 169 Absatz 2 BV und Artikel 154 ParlG über uneingeschränkte Informationsrechte gegenüber den ihrer Aufsicht unterworfenen Behörden und Organen. Sie kann nicht nur alle für die Ausübung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen verlangen, sondern auch förmliche Zeugeneinvernahmen anordnen (Art. 155 ParlG), ohne Rücksicht auf das Amts- oder Militäргеheimnis.

Die weitgehenden Auskunftsrechte der GPKs und der GPDel erfordern im Gegenzug eine Vertraulichkeitspflicht. Sie verfügen deshalb über genaue Organisations- und Verfahrensregeln für die Gewährleistung des Geheimnisschutzes (Art. 150 Abs. 3 ParlG).

Gemäss Artikel 47 Absatz 1 ParlG sind die Beratungen der GPKs vertraulich. Diese Vertraulichkeit ist unabdingbar, da die Aktivitäten der GPKs oft mit heiklen Informationen zu tun haben, welche die Regierungs- oder Justiztätigkeit berühren oder welche Berufs- oder Geschäftsgeheimnisse oder gar persönliche Daten enthalten. Die Vertraulichkeit drängt sich auch auf, um die freie Willensbildung der GPKs zu gewährleisten, indem die Erwägungen, die zur internen Meinungsbildung beigetragen haben, geheim gehalten werden.

Die Verpflichtung der GPKs zur Vertraulichkeit verfolgt noch einen anderen Zweck. Sie muss gewährleisten, dass die von den GPKs angehörten Personen sich vor den Kommissionen objektiv und umfassend äussern können. Im Gegensatz zu einem Strafverfahren, wo die Zeugen das Recht haben, sich nicht selber belasten zu müssen, sind die von den GPKs befragten Personen im Dienst des Bundes verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen (Art. 156 Abs. 1 ParlG). Die auskunftsgebenden Personen im Dienst des Bundes haben somit einen Rechtsanspruch darauf, dass ihnen aus ihren wahrheitsgemässen Aussagen vor den GPKs oder einer ihrer Subkommissionen keinerlei Nachteil erwächst (Art. 156 Abs. 3 ParlG). Diese Bestimmung soll den angehörten Personen auch erlauben, sich vor den GPKs frei zu äussern, zum Beispiel über festgestellte Missstände in der Verwaltung, ohne dafür Sanktionen zu riskieren oder sich einem Disziplinarverfahren auszusetzen.

Die Mitglieder der Kommissionen sind ihrerseits hinsichtlich aller Tatsachen, von denen sie im Rahmen ihres Mandats Kenntnis erhalten, an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG). Verletzungen des Amtsgeheimnisses können gemäss Artikel 320 StGB⁹ strafrechtlich verfolgt werden.

⁹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937 (StGB; SR 311.0).

Die Arbeitsunterlagen der GPKs und der GPDel, welche die Oberaufsicht betreffen, sind speziellen Verteilungs- und Einsichtsregeln unterworfen. Diese Regeln sind strenger als diejenigen, welche bei den Legislativkommissionen zur Anwendung kommen.

Gemäss Artikel 6 Absatz 5, Artikel 7 und Artikel 8 der Parlamentsverwaltungsverordnung¹⁰ regeln die Aufsichtskommissionen und –delegationen die Verteilung ihrer Unterlagen selbst. Während des Berichtsjahres haben die GPKs die entsprechenden Weisungen verabschiedet (s. Anhang 2). Diese sehen vor, dass die Unterlagen der Kommissions- und Subkommissionssitzungen nur den Mitgliedern der betreffenden Organe sowie den Mitarbeitern des Sekretariats ausgehändigt werden. Andere Sitzungsteilnehmer erhalten einen Protokollauszug zu den Beratungen, an denen sie teilgenommen haben. Diese Auszüge werden ihnen direkt und persönlich zugestellt; sie dürfen nicht an Dritte weitergegeben werden, was eine Verletzung von Artikel 320 StGB bedeuten würde. Die Teilnehmer an Sitzungen der GPDel erhalten im Allgemeinen keinen Protokollauszug, können jedoch auf Anfrage im Sekretariat Einblick ins Protokoll erhalten.

Die Kommissionen haben in ihren Weisungen auch die Frage der Akteneinsicht durch Personen geregelt, die nicht Mitglied der Kommissionen sind, zum Beispiel für wissenschaftliche Belange oder für die Rechtsanwendung (Art 7 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 4 und Art. 7 Abs. 1 ParlVV). Abgesehen von den Unterlagen der GPDel, für deren Konsultierung die Delegation zuständig ist, können nur die Präsidenten der GPKs die Weitergabe von Kommissionsunterlagen an Dritte gestatten. Die Entscheide der Präsidenten sind definitiv und können nicht angefochten werden. Bei ihrem Entscheid müssen die Präsidenten darauf achten, dass die Akteneinsicht keine schützenswerten öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt. Insbesondere können sie die Einsichtnahme mit gewissen Bedingungen verknüpfen, wie zum Beispiel der Anonymisierung von Personendaten (Art. 7 Abs. 6 ParlVV).

Während des Berichtsjahres gelangten mehrere Gesuche um Akteneinsicht an die Präsidenten.

In einem Fall stammte das Gesuch von einem kantonalen Untersuchungsrichter im Sinn der Rechtshilfe. Dieser ersuchte um die Offenlegung der Anhörungsprotokolle der GPKs mit der Begründung, dass die von den Kommissionen befragten Bundesbehörden mit Beschuldigten in einem vom Untersuchungsrichter geleiteten Strafverfahren Kontakt gehabt hatten.

Die Präsidenten haben auf Grund prinzipieller Überlegungen und um die im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht befragten Personen zu schützen, dem Gesuch nicht stattgegeben. Die von den GPKs befragten Personen haben nämlich nicht dieselben Rechte wie in einem Strafverfahren, da die Personen im Dienst des Bundes verpflichtet sind, die GPKs wahrheitsgemäss zu informieren (Art. 156 ParlG), auch wenn sie sich dabei selber belasten müssen, während Parteien in einem Strafverfahren in solchen Fällen das Zeugnis verweigern können. Für die Präsidenten wäre es inakzeptabel, dass Aussagen, die unter dem Schutz der parlamentarischen Oberaufsicht gemacht wurden, anschliessend in einem Strafverfahren verwendet werden könnten. Eine solche Situation würde eine Beeinträchtigung des Rechts-

¹⁰ Verordnung der Bundesversammlung vom 3.10.2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115).

schutzes der in ein Strafverfahren involvierten Personen bedeuten und die Arbeit der GPKs deutlich erschweren.

Wenn nämlich die von den GPKs befragten Personen im Dienst des Bundes befürchten müssten, dass ihre Aussagen eines Tages in einem Straf-, Disziplinar- oder Verwaltungsverfahren verwendet werden könnten, wäre das Risiko hoch, dass sie sich nicht mehr frei vor den GPKs ausdrücken würden, um sich vor späteren Konsequenzen zu schützen. Dies würde die Wirksamkeit der parlamentarischen Oberaufsicht stark beeinträchtigen.

Zudem ist festzuhalten, dass im erwähnten Fall das Strafverfahren des betroffenen Kantons eine kontradiktorische Beweisaufnahme vorsieht, sobald der Richter die Anklage erhoben hat. Dies bedeutet, dass die Privatkläger oder ihre Anwälte das Recht haben, von sämtlichen Prozessakten Kenntnis zu nehmen und diese zu kopieren. Falls also vertrauliche Protokolle der GPKs ins Verfahren einbezogen würden, wäre es nicht möglich zu verhindern, dass diese Unterlagen einem breiten Publikum bekannt würden, was ein zusätzliches Problem für die Arbeit der GPKs darstellen würde.

4 Zusammenarbeit der GPKs mit anderen parlamentarischen Kommissionen

Auf Grund ihres weitläufigen Aufsichtsbereichs, der sich auf sämtliche Aufgaben des Bundes erstreckt, weisen die Arbeiten der GPKs zahlreiche Schnittstellen mit den Aktivitäten anderer parlamentarischer Aufsichtskommissionen (Finanzkommissionen [FKs], Finanzdelegation [FinDel], Neat-Aufsichtsdelegation [NAD]), sowie mit den Tätigkeiten der Legislativkommissionen auf.

Die Zusammenarbeit mit den FKs, der FinDel und der NAD ist sehr eng und erfolgt auf mehreren Ebenen. Die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und –delegationen (KPA) umfasst die Präsidenten und Vizepräsidenten der GPKs, der GPDel, der FKs, der FinDel und der NAD. Die KPA tritt mindestens zweimal jährlich zusammen; sie übernimmt die materielle Koordination der Prüfungsprogramme und entscheidet über Kompetenzkonflikte. Die KPA gewährleistet ausserdem die Kohärenz der im Auftrag des Parlaments gemäss Artikel 170 BV ausgeführten Wirksamkeitsprüfungen (Art. 54 ParlG).

Während des Berichtsjahres versammelte sich die KPA fünf Mal. Sie hat sich namentlich mit der Koordination der Aufsichtsarbeiten beschäftigt. In Zusammenarbeit mit den Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) hat sie ausserdem neue Handlungsgrundsätze für die parlamentarische Oberaufsicht über die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) aufgestellt (s. Kap. 5 und Anhang 3). Schliesslich richtete die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) ein Gesuch an die KPA, in dem sie die PVK aufforderte, eine Überprüfung der Umsetzung der Personalgesetzgebung durchzuführen. Die KPA hat am 6. Dezember 2004 entschieden, dieses Projekt aufzuschieben, da sie einerseits der Meinung war, es sei noch zu früh dafür, und andererseits das Projekt nicht zu den Rechtsetzungskompetenzen der SPK-N gehöre. Die GPKs haben hingegen vorgeschlagen, das Anliegen der SPK-N in ihre eigene Planung für 2005/2006 aufzunehmen.

Neben dieser institutionellen Koordination halten die GPKs und die FKs regelmässig gemeinsame Sitzungen ab, um verschiedene Dossiers zu behandeln. Im Berichts-

jahr betraf dies namentlich die Prüfung der Geschäftsberichte und der Jahresrechnungen der Ruag, des ETH-Bereichs, der Post, der SBB AG und der Swisscom. Der Jahresbericht des Eidgenössischen Personalamts (EPA) über die Umsetzung von Artikel 5 Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes¹¹ wurde ebenfalls von den GPKs und den FKs zusammen behandelt. In anderen Fällen sind Vertreter der FinDel eingeladen, an Arbeiten der GPKs mitzuwirken und umgekehrt. So wurde ein Mitglied der FinDel zu den Sitzungen der GPK-N über die Durchführung des Projekts des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) für die verstärkte Kriminalitätsbekämpfung des Bundes («Effizienzvorlage», EffVor) eingeladen. Umgekehrt haben Mitglieder der GPK-N an den Besuchen der FinDel beim Eidgenössischen Untersuchungsrichteramt (URA) und bei der für das Personal des Bereichs Verteidigung zuständige Dienststelle im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) teilgenommen.

Die GPDel und die FinDel haben auch bei der parlamentarischen Aufsicht über die finanzielle Führung des Projekts Onyx (s. Kap. 10.3.9) eng zusammengearbeitet.

Die Koordination der NAD mit den GPKs wird durch die Berichterstattung der Mitglieder der NAD an jeder Plenarsitzung der GPKs sichergestellt. Die GPKs behandeln ausserdem die Neat-Standberichte des Bundesamts für Verkehr (BAV) sowie den Jahresbericht der NAD. In gewissen Fällen beauftragen die GPKs die NAD mit der Untersuchung spezifischer Fragen.

Schliesslich wird die Koordination zwischen den Aufsichtskommissionen in der Praxis auch durch regelmässige und häufige Treffen zwischen dem Sekretariat der GPKs und dem Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und Alp-Transit (SPFA) sichergestellt. In diesem Rahmen informieren die Mitarbeiter einander über die verschiedenen laufenden Arbeiten in ihren jeweiligen Kommissionen und Delegationen. Die Sekretariate pflegen ausserdem regelmässigen Gedankenaustausch und arbeiten in verschiedenen Verwaltungsprojekten zusammen. So haben sie im Jahr 2004 ein gemeinsames Konzept für die elektronische Verwaltung der Dossiers entworfen, das im Lauf des Jahres 2005 eingeführt wird. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Sekretariaten erweist sich als wertvoll für die Aufsichtskommissionen und erlaubt die maximale Nutzung von Synergien.

Die GPKs unterhalten ebenfalls häufige Kontakte mit den Legislativkommissionen in ihren Fachbereichen. Es kommt öfters vor, dass die GPKs Probleme feststellen, die eine Intervention auf der Ebene der Gesetzgebung erfordern. In solchen Fällen teilen die GPKs im Allgemeinen ihre Schlussfolgerungen den zuständigen Legislativkommissionen mit, damit diese sie in ihren Tätigkeiten berücksichtigen können. Auf diese Weise wird die Kohärenz zwischen der Aufsicht und der Gesetzgebung sichergestellt.

So hat die GPK-N während des Berichtsjahres verschiedene Mängel in der Anwendung der Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge aufgezeigt (s. Kap. 9.1). Diese Probleme wurden an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) weitergeleitet, damit diese sie bei der Beratung des Gesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen und bei der Änderung des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag¹² berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen der

¹¹ Bundespersonalgesetz vom 24.3.2000 (BPG; SR 172.220.1).

¹² Bundesgesetz vom 17.12.2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG) (BBl 2004 7289); Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag, Änderung vom 17.12.2004 (BBl 2004 7281).

GPK-N wurden auch den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGKs) mitgeteilt.

Im gleichen Sinn hat die GPK-N der WAK-N und der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats (RK-N) ihren Bericht über den Konsumentenschutz im elektronischen Geschäftsverkehr weitergeleitet. Diese beiden Kommissionen werden nämlich in nächster Zeit mit der Beratung der Revisionsentwürfe mehrerer Gesetze befasst (Teilrevision des Obligationenrechts und des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb, Revision des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten, usw.), in denen die Empfehlungen der GPK-N umgesetzt werden können.

Unter den anderen Koordinationsbestrebungen sind noch die Arbeiten der GPK-N zu den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (s. Kap. 12.1) hervorzuheben. Die Arbeiten der GPK-N sind so geplant, dass ihre Resultate den Staatspolitischen Kommissionen (SPKs) zur Verfügung stehen, wenn diese die Revision der Ausländergesetzgebung behandeln werden.

Im Rahmen der Parlamentarischen Initiative Lalive d'Épinay¹³ hat die GPDel auch eng mit der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats (SiK-N) zusammengearbeitet. Diese am 4. März 2002 eingereichte Initiative fordert unter anderem, dass die parlamentarische Aufsicht über die Nachrichtendienste verstärkt wird. Die GPDel konnte ihre Funktionsweise und ihre Prioritäten der zuständigen Subkommission der SiK-N erklären. Die Vorschläge der SiK-N sollten Anfang 2005 bekannt werden.

Trotz dieser Koordinationsbestrebungen und des Grundsatzes, dass die Legislativkommissionen nur Untersuchungen durchführen dürfen, die für die ihnen anvertraute Gesetzgebungstätigkeit notwendig sind (Art. 44 Abs. 1 Bst. c ParlG) stellen die GPKs fest, dass diese Kommissionen sich manchmal mit Fragen beschäftigen, die nur entfernt mit den von ihnen zu beratenden Gesetzesentwürfen im Zusammenhang stehen. Dies führt zuweilen zu Überschneidungen mit der Arbeit der parlamentarischen Kontrollorgane. Nicht selten müssen die GPKs bei den Legislativkommissionen intervenieren, um die Zuständigkeiten der Aufsichtskommissionen in Erinnerung zu rufen und um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, welche die Effizienz und die Glaubwürdigkeit der Parlamentsarbeit beeinträchtigen würden.

5 Abgrenzungsfragen beim System der Oberaufsicht über die Neat

Auf Antrag der neuen Präsidenten der FKs befasste sich die KPA mit der Frage, ob das System der parlamentarischen Oberaufsicht über die Neat effizient und widerspruchsfrei ist.

Die Oberaufsicht der Bundesversammlung obliegt gemäss Artikel 20 Alpentransit-Beschluss¹⁴ der NAD. Die Kompetenzabgrenzung und Schnittstellen zu den übrigen Kontrollkommissionen und den KVF's wurden bisher in einem Leitbild der NAD

¹³ Parlamentarische Initiative 02.403 «Neuorganisation des Strategischen Nachrichtendienstes und Schaffung einer parlamentarischen Kontrollinstanz» vom 4.3.2003.

¹⁴ Bundesbeschluss vom 4.10.1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss; SR 742.104).

vom 2. Juni 1999 geregelt. Verschiedene Fragen sind jedoch bei der Schaffung der NAD nicht beantwortet worden. Die KPA beauftragte deshalb das Sekretariat der GPKs, eine Auslegeordnung zu erstellen und auf noch offene rechtliche und politische Fragen bezüglich der Oberaufsicht über die Neat hinzuweisen. Die KPA nahm an ihrer Sitzung vom 11. Juni 2004 einen Bericht des Sekretariats der GPKs zur Kenntnis.

Die KPA befasste sich in der Folge hauptsächlich mit Fragen der Kompetenzabgrenzung und der Schnittstellen im geltenden System der Oberaufsicht über die Neat. Die Auslegeordnung zeigte, dass die NAD von Anfang an exklusive und umfassende Kontrollkompetenzen im Neat-Bereich für sich beanspruchte, während die übrigen betroffenen Kommissionen der Auffassung waren, dass die Kompetenzen und Verantwortungen der ordentlichen Kontrollkommissionen (GPKs, FKs, FinDel) gewahrt bleiben. Zu der ursprünglich beabsichtigten juristischen Klärung im Rahmen der Erarbeitung des Parlamentsgesetzes ist es nicht gekommen.

Sinn und Zweck von Artikel 20 Absätze 3 bis 5 des Alpentransit-Beschlusses legen gemäss KPA nahe, dass der NAD bei der Wahrnehmung ihres Auftrags umfassende Kompetenzen zukommen. Die NAD ist das zuständige Organ, welches die Informationsrechte im Rahmen der Oberaufsicht kontinuierlich ausübt. Zwecks Koordination nehmen die anderen parlamentarischen Kontrollorgane grundsätzlich keine eigenen Oberaufsichtstätigkeiten im engeren Sinne wahr. Sie haben jedoch die Möglichkeit, der NAD Aufträge zu erteilen.

In der Praxis ergeben sich vor allem Schnittstellen aus den jeweiligen spezifischen Aufgabenbereichen der Kommissionen. Für ihre Aufgaben greifen die Kommissionen und Delegationen auf teilweise identische Informationen zurück und beurteilen diese Informationen aus ihrer Sicht. Die Schaffung der NAD hat in diesem Sinne die Koordination der verschiedenen parlamentarischen Gremien nicht überflüssig gemacht. Die Kommissionen haben gemäss Artikel 49 ParlG aber die Pflicht, ihre Tätigkeiten zu koordinieren. Auch in einem anderen System (ohne eine NAD bzw. mit einer Neat-Aufsichtskommission) würden Schnittstellen eine Koordination erforderlich machen (vermutlich sogar in grösserem Ausmass, zumal die institutionelle Verankerung der NAD in den Aufsichtskommissionen und den KVF's heute eine Koordination eher erleichtert). Die Koordination und gegenseitige Information bleibt somit eine Daueraufgabe, für welche alle parlamentarischen Gremien eine entsprechende Verantwortung tragen. Wie bei der parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen ist es auch im Bereich der Neat nichts Aussergewöhnliches, wenn Abgrenzungsfragen nicht von vorneherein auf rechtlicher Ebene abschliessend geregelt, sondern im Einzelfall durch eine pragmatische Arbeitsteilung und Koordination gelöst werden.

Eine weitere wichtige Schnittstelle besteht in der Abgrenzung der parlamentarischen Aufsichtstätigkeiten über die Neat gegenüber den übrigen Teilen des Fonds zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV).

Bezüglich solcher Fragen der Kompetenzabgrenzung und Schnittstellen entschied die KPA, von einem radikalen Systemwechsel abzusehen. Die NAD soll sich weiterhin auf ihre Oberaufsichtsfunktion beschränken und weder legislative noch finanzielle Kompetenzen erhalten. Diese müssen angesichts übergeordneter Überlegungen und verkehrspolitischer Entscheide bei den Legislativkommissionen bleiben. Ebenfalls entschied die KPA, dass sich die Tätigkeit der NAD weiterhin auf die Neat beschränken und sich nicht auf die übrigen FinöV-Projekte ausdehnen soll. Die

Neat ist als singuläres Projekt entsprechend zu behandeln, auch wenn dies den Koordinationsaufwand allenfalls punktuell vergrössert.

Eine weitere kritische Betrachtung fand zur Informationspraxis der NAD sowohl gegenüber den Stammkommissionen (GPKs, FKs und KVFf) als auch gegenüber der Öffentlichkeit statt. Diese Praxis hat sich über Artikel 20 Absatz 5 Alpentransit-Beschluss hinaus weiterentwickelt. Die Orientierung der GPKs, FKs und KVFf durch die NAD-Vertreter wurde in der Praxis, je nach betroffener Kommission, unterschiedlich gehandhabt. Ausserdem war eine adäquate und direkte Berichterstattung über die Aufsichtstätigkeit der NAD in den eidgenössischen Räten auf der Basis der geltenden Grundlagen nicht gewährleistet. Sie hing mehr oder weniger davon ab, inwieweit die GPKs und FKs die NAD-Tätigkeit in ihre jährlichen Tätigkeitsberichte einfliessen liessen.

Die KPA entschied deshalb, dass dem gegenseitigen Informationsfluss vermehrt Beachtung geschenkt werden muss. Eine kontinuierliche Orientierung aller betroffenen Kommissionen durch die NAD-Vertreter über die Tätigkeit und Feststellungen der NAD ist zu gewährleisten. Die NAD muss die Aufsichtskommissionen, die KVFf und die FinDel rechtzeitig auf Bereiche aufmerksam machen, in denen Handlungsbedarf für die entsprechenden Gremien besteht. Die Berichterstattung der NAD wird hauptsächlich ergänzt durch das *Management Summary* der Neat-Standberichte des BAV. Als zentrales Instrument für die Information über die Neat wird es deshalb auch den Mitgliedern der Aufsichtskommissionen, der KVFf und der FinDel zuge stellt.

Die KPA hat ausserdem beschlossen, dass der jährliche Tätigkeitsbericht der NAD im National- und Ständerat als separates Geschäft zu traktandieren ist. Ziel ist, die eidgenössischen Räte einmal pro Jahr über die Neat zu informieren. Die Tätigkeit der NAD geht heute fast vollständig am Plenum der eidgenössischen Räte vorbei. Angesichts ihrer politischen Verantwortung müssen National- und Ständerat jedoch die Möglichkeit haben, sich regelmässig und vertieft mit dem Bau der Neat auseinanderzusetzen und entsprechende Interventionen zu machen.

Schliesslich stellte sich die KPA die Frage der Zuständigkeit und Verantwortung der bundesrätlichen Aufsicht einerseits und der parlamentarischen Oberaufsicht andererseits. Vom Grundsatz her lassen sich die beiden Aufsichtstypen klar abgrenzen. Funktion, Instrumente und Folgen der Aufsicht und Oberaufsicht sind grundlegend verschieden. Der Gefahr, mit einer begleitenden Oberaufsicht Verantwortlichkeiten zu verwischen, begegnet die NAD mit regelmässigen Hinweisen auf die Verantwortung des Bundesrats und seiner Verwaltung. Der NAD stehen keine Entscheid- oder Weisungsbefugnisse zu. Mit Empfehlungen und Beanstandungen übernimmt die NAD keine direkte Verantwortung für die Entscheide des Bundesrats und die unmittelbare Aufsicht über Verwaltung und Dritte. Dies bleibt Aufgabe des Bundesrats.

Um die Kompetenzen und Verantwortungen der verschiedenen betroffenen Kommissionen und Delegationen noch besser zu erfassen, hat die KPA Handlungsgrundsätze erarbeitet, welche das Leitbild von 1999 ablösen. Die Grundsätze wurden in den betroffenen Kommissionen und Delegationen diskutiert und von der KPA am 6. Dezember 2004 verabschiedet (s. Anhang 3).

III Ausgewählte Themen

6 Wirtschafts- und Finanzpolitik

6.1 Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods

Die GPK-S hatte in ihrer 2003 abgeschlossenen Inspektion¹⁵ festgestellt, dass die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods positiv verläuft und mit keinen grösseren Problemen verbunden ist. Die mit der Wahrung der schweizerischen Interessen betrauten Stellen sind engagiert und haben zum guten Ruf der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods (BWI) beigetragen. Gewisse Koordinationsaufgaben innerhalb der involvierten Bundesverwaltung waren noch zu optimieren, strategische Vorgaben bei sich überschneidenden Aktivitäten des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbankgruppe (WB) sollten noch festgelegt sowie die Transparenz und Information bezüglich der Tätigkeiten der Schweiz in diesen Institutionen und ihrer Zahlungen an den IWF und die WB verbessert werden.

Der Bundesrat nahm Mitte Mai 2004 zu den Schlussfolgerungen der GPK-S Stellung¹⁶. Mit Zufriedenheit nahm die GPK-S zur Kenntnis, dass der Bundesrat in Zukunft jährlich im Aussenwirtschaftsbericht über das gesamte finanzielle Engagement der Schweiz bei den Institutionen von Bretton Woods informieren wird und auch die zuständigen Dienststellen auf ihren Internetseiten umfassend über die Tätigkeit sowie das Engagement der Schweiz beim IWF und bei der WB orientieren werden. Besonders bezüglich der finanziellen Verpflichtungen hatte die GPK-S im Rahmen ihrer Inspektion grosse Schwierigkeiten, zuverlässige Zahlen zu bekommen. Die Massnahmen des Bundesrats sind für die GPK-S ein wichtiger Schritt. Als weiteren positiven Schritt wertet die Kommission die Verbesserung der Information über die Aktivitäten der Schweiz in den BWI durch die Schaffung zweier Newsletters zur WB einerseits und zum IWF andererseits. In diesem Sinn ist ebenfalls der besser aufeinander abgestimmte Internetauftritt der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) und der Deza zu erwähnen.

Zu den ersten beiden Empfehlungen der GPK-S hatte die Kommission Ende August 2004 beim Bundesrat nach. Der Bundesrat überprüfte die Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen dem Seco und der Deza und kam zum Schluss, dass die Zusammenarbeitsform zwar nach wie vor funktioniere, jedoch ein gewisser Verbesserungsspielraum in der Umsetzung vorhanden ist. Eine Massnahme zur Nutzung dieses Spielraums wurde durch wöchentliche Telefonkonferenzen zwischen Seco, Deza und dem Exekutivratsbüro inzwischen realisiert. In seiner Antwort von Ende Oktober 2004 erläuterte der Bundesrat die Kompetenzverteilung und Aufgabenteilung der im Bereich der WB tätigen Dienststellen. Diese Antwort ist im Bundesblatt publiziert worden¹⁷, so dass mit den Berichten der GPK-S und der PVK sowie der publizierten Stellungnahme des Bundesrats die von der GPK-S gewünschte Transparenz gewährleistet ist und auf eine Organisationsverordnung – wie von der GPK-S ange-

¹⁵ Bericht der GPK-S über die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods vom 14.10.2003 (BBl 2004 897).

¹⁶ Stellungnahme des Bundesrates vom 18.5.2004 (BBl 2004 6695).

¹⁷ Stellungnahme des Bundesrates vom 27.10.2004 (BBl 2004 6701).

regt – verzichtet werden kann. Die zweite Empfehlung betraf die gebührende Berücksichtigung der Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit bei der Ausarbeitung der schweizerischen Positionen in den BWI. Hier versicherte der Bundesrat der GPK-S, dass die Positionen der Schweiz in breit abgestützten Konsultationen innerhalb der Bundesverwaltung erarbeitet werden und dadurch deren Ausgewogenheit gewährleistet werden kann.

Die GPK-S zeigte sich mit den erhaltenen Antworten des Bundesrats insgesamt zufrieden und wird in ca. zwei Jahren die Situation neu beurteilen.

6.2 Konsumentenschutz im elektronischen Geschäftsverkehr

Die GPK-N konnte am 9. November 2004 ihre Inspektion zum Konsumentenschutz im elektronischen Geschäftsverkehr abschliessen¹⁸. Sie ging in ihrer Inspektion der Frage nach, ob die technologieneutrale Gesetzgebung im Bereich des Vertragsrechts und des Datenschutzes auch beim elektronischen Geschäftsverkehr ein zu traditionellen Handelsformen – wie etwa der persönliche Kauf des Kunden im Quartiergegeschäft – gleichwertiges Konsumentenschutzniveau gewährleistet. Die Untersuchung beschränkte sich auf den Geschäftsverkehr zwischen Konsumenten und Geschäften, die ihre Waren und Dienstleistungen auf dem Internet anbieten (nachfolgend Internet-Anbieter genannt).

Die Ergebnisse der von der GPK-N bei der PVK in Auftrag gegebenen Evaluation zeigten der Kommission klar auf, dass die Eigenheiten des elektronischen Geschäftsverkehrs in der Praxis einem gleichwertigen Konsumentenschutz entgegenstehen. Diese Feststellung ist nicht nur für den Konsumentenschutz von zentraler Bedeutung, sondern auch für die Entwicklung dieser Geschäftsform in der Schweiz. Die wirtschaftlich wichtige Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs ist wesentlich vom Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten in diese Geschäftsform abhängig. Ein vertrauensbildender Konsumentenschutz kann deshalb einen substantiellen Beitrag zur Entwicklung dieser Geschäftsform leisten.

Der elektronische Geschäftsverkehr bietet gerade auch für die KMU, besonders in Randregionen, neue Chancen, so dass die GPK-N es als wichtig erachtete, dass der Bundesrat bei der Beratung der KMU in diesem Bereich einen Schwerpunkt setzt. Sie erliess eine entsprechende Empfehlung an die Adresse des Bundesrats.

Die Untersuchung zeigte auf, dass der Transparenz bezüglich der Identität des Internet-Anbieters und der einzelnen Phasen des Vertragsabschlusses für das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten eine grosse Bedeutung zukommt. In der Praxis treten viele Internet-Anbieter zwar mit einem Firmennamen auf, doch fehlt beispielsweise oft die Postadresse des Firmensitzes und auch weitere Kontaktmöglichkeiten sind auf der Website des Anbieters nicht angegeben. Handelt es sich nicht um einen bekannten Firmennamen, ist es für die Konsumentin und den Konsumenten schwierig, die Seriosität des Internet-Anbieters einzuschätzen oder mit allfälligen Reklamationen an ihn zu gelangen. Ein Vertrag ist im Internet auch mit wenigen Mausclicks oder Tastendruckern abgeschlossen, teilweise bevor die Kon-

¹⁸ Bericht der GPK-N über den Konsumentenschutz im elektronischen Geschäftsverkehr: vertragliche Aspekte und Datenschutz vom 9.11.2004.

sumentin oder der Konsument den Vertrag eigentlich abschliessen wollte. Die GPK-N fordert dementsprechend die Einführung einer Identifikationspflicht für die Internet-Anbieter und Transparenz-Vorschriften für den Vertragsabschluss.

Konsumentenrechte wie etwa das im Obligationenrecht vorgesehene Wandelungsrecht werden regelmässig in den allgemeinen Geschäftsbedingungen wegbedungen. Um den Konsumentinnen und Konsumenten einen minimalen Schutz zu gewährleisten, ist aus Sicht des Konsumentenschutzes ergänzend zu den bisherigen Rechten ein nicht wegbedingbares Nachbesserungsrecht bei Lieferung mangelhafter Ware zu prüfen. Auch dieses Recht bedingt für seine Durchsetzung, dass die Identität des Anbieters bekannt ist.

Der elektronische Geschäftsverkehr ist stark international ausgerichtet. Hier gilt es aus Sicht der Kommission die schweizerischen Konsumentinnen und Konsumenten im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung zu schützen und Benachteiligungen beispielsweise im Vergleich zu europäischen Konsumentinnen und Konsumenten zu beheben. So forderte die GPK-N den Bundesrat auf, ein Widerrufsrecht im elektronischen Geschäftsverkehr einzuführen und damit eine notwendige Anpassung an das europäische Recht vorzunehmen. Internet-Anbieter in der Schweiz stehen aufgrund des internationalen Charakters dieser Handelsform auch in direkter Konkurrenz zu ausländischen Internet-Anbietern. Da ihnen gewährte Konsumentenschutzrechte den Kaufentscheid der Konsumentinnen und Konsumenten beeinflussen können, drängt sich ein adäquater Konsumentenschutz letztlich auch aus Standortüberlegungen auf.

Der Datenschutz ist ein weiteres Element, das für das Vertrauen in den elektronischen Geschäftsverkehr unerlässlich ist. Die Kommission ortete in diesem Zusammenhang verschiedene Problembereiche und lud den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten ein, das ihm gemäss Artikel 29 Datenschutzgesetz¹⁹ zur Verfügung stehende Instrumentarium vermehrt zu nutzen. Die Kommission sieht darin einen Weg, noch offene Vollzugsfragen zum Datenschutzgesetz im elektronischen Geschäftsverkehr zu klären.

Verschiedene Feststellungen und Schlussfolgerungen der GPK-N sind in Revisionsarbeiten zum Obligationenrecht, zum Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb, zum Bundesgesetz über die Information und den Schutz der Konsumenten sowie zum Datenschutzgesetz berücksichtigt. Während die Datenschutzgesetzesrevision dem Parlament schon überwiesen wurde, werden die anderen Revisionsprojekte für Ende 2004 oder Anfang 2005 erwartet. Die Untersuchung der GPK-N bestätigt die Bedeutung, diese Revisionsprojekte ins geltende Recht zu überführen. Die GPK-N hat dementsprechend ihre Inspektionsresultate den zuständigen Legislativkommissionen zur Kenntnis gebracht. Der Bundesrat wird zu den Feststellungen der GPK-N bis im Mai 2005 Stellung nehmen.

¹⁹ Bundesgesetz vom 19.6.1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1).

6.3

KMU-Tests des Bundes

Vor dem Hintergrund der Bedeutung der KMU für die Volkswirtschaft der Schweiz hat die GPK-N für das Jahr 2004 eine neue Inspektion zu den KMU-Tests des Bundes beschlossen. Unter den Begriff der KMU-Tests fallen die Regulierungsfolgeabschätzungen, die Verträglichkeitstests und das Forum KMU. Die Regulierungsfolgeabschätzungen sollen vor der Verabschiedung von Gesetzestexten deren wirtschaftliche Auswirkungen aufzeigen. Die Verträglichkeitstests ihrerseits sind vom Seco durchgeführte gezielte Umfragen bei jeweils etwa zehn KMU. Sie erfolgen bei wichtigen Änderungen von Bundesgesetzen und Verordnungen. Das Forum KMU besteht vorwiegend aus Vertretern der KMU. Es tagt vier Mal im Jahr und untersucht im Rahmen von Vernehmlassungen die Gesetzes- und Verordnungsentwürfe. Falls es dies als notwendig erachtet, gibt das Forum eine Stellungnahme aus Sicht der KMU ab. Die KMU-Tests sollen Parlament und Verwaltung für die Anliegen der Privatwirtschaft und besonders der KMU sensibilisieren und dadurch auch die Entscheidungsfindung von Parlament und Verwaltung beeinflussen.

Die mit der Durchführung der Untersuchung betraute Subkommission der GPK-N hat Ende Juni 2004 von den möglichen Untersuchungsvarianten der PVK Kenntnis genommen. Sie entschied sich dafür, die Auswirkungen der KMU-Tests auf den Entscheidungsprozess durch die PVK evaluieren zu lassen, da diese Untersuchungsvariante aus der Perspektive der Oberaufsicht von grosser Relevanz ist. Falls die KMU-Tests schon im Entscheidungsprozess von Verwaltung und Parlament keine oder nur wenig Berücksichtigung finden, können sie auch keine Wirkungen auf die KMU entfalten. In der Untersuchung wird der Einfluss der KMU-Tests innerhalb der verschiedenen Phasen der Gesetzeserarbeitung und –verabschiedung näher analysiert werden. Die konkreten Auswirkungen auf die KMU können jedoch nicht untersucht werden.

Die Untersuchungsergebnisse der PVK werden im ersten Quartal 2005 vorliegen und die Basis für die Schlussfolgerungen der GPK-N liefern.

7

Justizwesen

7.1

Interner Konflikt am Eidgenössischen Versicherungsgericht

Das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) informierte die GPKs mit Schreiben vom 30. März 2004 darüber, dass am EVG ein bisher ungelöster Konflikt im Zusammenhang mit der Neubestellung der Kammern des Gerichts vom 18. und 23. Dezember 2003 für die Jahre 2004 und 2005 besteht und dass das EVG ein Mediationsverfahren in die Wege geleitet hat. Am folgenden Tag reichte ein Gerichtsmitglied des EVG eine Aufsichtseingabe bei den GPKs ein. Darin wurde einerseits der Kammerzusammensetzungsentcheid als fehlerhaft bezeichnet und andererseits geltend gemacht, dass innerhalb des Richterkollegiums eine tiefe Krise und namentlich eine gravierende Spaltung herrsche, die das Eingreifen der Oberaufsicht erforderlich machten. Anlässlich ihres Besuchs beim EVG vom 5. April 2004 wurden die beiden zuständigen Subkommissionen der GPKs durch die Geschäftsleitung des EVG auch noch mündlich über den Konflikt orientiert.

Am 18. Mai 2004 nahmen die GPKs an einer gemeinsamen Plenarsitzung davon Kenntnis, dass der Konflikt am EVG bisher nicht bereinigt werden konnte und dass der Vermittlungsversuch eines Ständerats, der auf Wunsch des obengenannten Gerichtsmitglieds vom EVG beigezogen worden war, zu keiner Lösung geführt hatte. Die GPKs erachteten zwar aufgrund der ihnen vorliegenden Informationen das Funktionieren des EVG als nicht unmittelbar in Frage gestellt; sie stellten jedoch fest, dass die Stimmung am EVG angespannt war und jederzeit mit einer Eskalation gerechnet werden musste. Sie setzten deshalb zur Untersuchung der von der Aufsichtseingabe aufgeworfenen Probleme eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein (Arbeitsgruppe EVG).

Aufgrund der Abklärungen durch die Arbeitsgruppe EVG nahmen die GPKs am 6. Dezember 2004 schriftlich Stellung gegenüber dem EVG. In ihrer Stellungnahme hielten die GPKs fest, dass die Konfliktsituation am EVG ernst zu nehmen ist, dass jedoch davon auszugehen ist, dass die Funktionsfähigkeit des EVG durch den Konflikt nicht gefährdet ist, auch wenn die Situation für das Arbeitsklima und die Erfüllung der Aufgaben des EVG eine Belastung darstellt. Die GPKs lehnten es deshalb ab, direkt in den Konflikt einzugreifen oder dem EVG eine konkrete Lösung der Konfliktsituation vorzuschlagen.

Auf sachlicher Ebene betraf der Konflikt hauptsächlich den Kammerzusammensetzungsentscheid vom 18. und 23. Dezember 2003. Die GPKs stellten fest, dass das Gesamtgericht diesen Entscheid im Rahmen seiner organisatorischen Selbstverwaltung getroffen hat, der Entscheid keiner Rekursmöglichkeit unterliegt, die GPKs die Unabhängigkeit des EVG zu wahren haben und deshalb weder als Schiedsgericht noch als Quasi-Rekursinstanz für organisatorische Entscheide des EVG angerufen werden können. Gleichzeitig hielten die GPKs fest, dass die Unabhängigkeit und organisatorische Autonomie des obersten Gerichts dieses verpflichte, seine Entscheide sorgfältig, aufgrund sachlicher Kriterien und im Interesse der Rechtsuchenden und des reibungslosen Funktionierens des Gerichts zu treffen, und dass das Gericht jederzeit frei sei, seine Entscheide den Umständen entsprechend zu überdenken oder zu verbessern oder aber diese mit entsprechenden Massnahmen durchzusetzen. Die GPKs forderten das Gericht auf, seine diesbezügliche Verantwortung wahrzunehmen und im Interesse der Rechtsuchenden und des reibungslosen Funktionierens des Gerichts raschmöglichst eine Lösung zur Entschärfung der Situation herbeizuführen.

Auf zwischenmenschlicher Ebene stellten die GPKs fest, dass mehrere persönliche Konflikte zwischen Richterinnen und Richtern zur gegenwärtigen Situation beigetragen haben. Dies veranlasste die GPKs zu folgenden grundsätzlichen Feststellungen: Die Bundesrichterinnen und Bundesrichter werden von der Bundesversammlung für jeweils sechs Jahre gewählt. Sie unterstehen als Magistratspersonen keiner direkten Aufsicht und keiner Disziplinalgewalt; sie können während der Amtsdauer nicht abgewählt werden. Als oberste Richterinnen und Richter geniessen sie in hohem Masse das Vertrauen des Parlaments und das Ansehen der Öffentlichkeit. Die GPKs als Oberaufsichtsbehörde dürfen von den Mitgliedern des obersten Gerichts erwarten, dass sie sich alle um einen Umgang in gegenseitigem Respekt und die Beilegung und Bereinigung von Konflikten im Richtergremium bemühen, allenfalls mit Hilfe von Mitrichtern oder der Gerichtsleitung. Die GPKs lehnen es ab, in internen Konflikten eine Schiedsrichterrolle oder eine Mediations- bzw. Vermittlerfunktion zu übernehmen. Insbesondere wollen sie kein Präjudiz für die Anrufung der GPKs in künftigen Konflikten unter Richtern schaffen.

Im Weiteren verwiesen die GPKs auf ihren Bericht über die Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht vom 6. Oktober 2003. Darin hatten sich die GPKs dazu geäußert, unter welchen Umständen sie von den Gerichten informiert werden sollten²⁰. Weiter hielten die GPKs in ihrer Stellungnahme fest, dass die oft über viele Jahre dauernde Zusammenarbeit in der Richtertätigkeit unter hierarchisch gleichgestellten Richterinnen und Richtern Konfliktpotential aufweist. Es sei auch nicht von der Hand zu weisen, dass persönliche Unverträglichkeiten zwischen Richtern oder gewisse Charaktereigenschaften einzelner Richter ein Ausmass annehmen könnten, unter dem die tägliche Arbeit in der Richtertätigkeit leiden kann. Es gehöre deshalb zu den grundsätzlichen Richterpflichten, die gegenseitige Kollegialität zu wahren. Gleichzeitig sei es eine wichtige Aufgabe des Gesamtgerichts, das kollegiale und möglichst reibungsfreie Funktionieren des Gerichts und seiner Kammern zu garantieren. Weiter wiesen die GPKs darauf hin, dass sie sich im Bericht über ihre Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht vom 6. Oktober 2003 eingehend zu diesen Fragen geäußert haben. Insbesondere verwiesen sie das EVG auf Empfehlung 9 dieses Berichts, mit der dem Bundesgericht die Schaffung von Mechanismen zur internen Konfliktbewältigung im Rahmen seiner Organisations- und Verwaltungsautonomie nahe gelegt wurde.

Die GPKs betrachten ihre Abklärungen mit ihrer Stellungnahme vom 6. Dezember 2004 als abgeschlossen. Die für die Eidgenössischen Gerichte zuständigen Subkommissionen werden sich im Rahmen ihrer ordentlichen jährlichen Kontrollbesuche beim EVG über die Entwicklung informieren lassen.

Die GPKs haben ihre Stellungnahme vom 6. Dezember 2004 der Gerichtskommission der eidgenössischen Räte (GK) zur Kenntnis zugestellt (Art. 40a Abs. 6 ParlG).

7.2 Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht

Im Bericht über ihre Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht vom 6. Oktober 2003²¹ haben die GPKs ihre Erkenntnisse zum sog. «Spuck-Vorfall» vom 11. Februar 2003 sowie die Ergebnisse ihrer umfassenden Abklärungen von behaupteten Unregelmässigkeiten am Kassationshof des Bundesgerichts dargelegt²². Am 5. Januar 2004 nahm das Bundesgericht Stellung zum Bericht sowie zu den drei Schlussfolgerungen und den neun Empfehlungen der beiden GPKs²³. Das Bundesgericht betonte, dass es, wie bereits am 6. Oktober 2003 angekündigt, gewillt sei, die im Bericht enthaltenen Empfehlungen umzusetzen. Zu den Empfehlungen 1 bis 3 äusserte sich das Bundesgericht nicht, da diese mit dem erklärten Rücktritt von Bundesrichter Martin Schubarth auf spätestens 31. Januar 2004 gegenstandslos geworden waren. Zu den übrigen Empfehlungen 4 bis 9 legte das Bundesgericht den Stand der Umsetzung dar.

²⁰ Bericht der GPKs über die Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht vom 6.10.2003 (BBl **2004** 5733 f.).

²¹ Bericht der GPKs über die Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht vom 6.10.2003 (BBl **2004** 5647).

²² Jahresbericht 2002/2003 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2004 (BBl **2004** 1705 ff.).

²³ Stellungnahme des Bundesgerichts vom 5.1.2004 (BBl **2004** 5741).

Die für die Gerichte zuständigen Subkommissionen der GPKs liessen sich anlässlich ihres Besuchs beim Bundesgericht am 6. April 2004 vom Bundesgerichtspräsidenten vertieft über den Stand der Umsetzung orientieren. Die beiden GPKs nahmen an ihrer gemeinsamen Sitzung vom 18. Mai 2004 mit Befriedigung davon Kenntnis, dass das Bundesgericht den Bericht der GPKs insgesamt positiv aufgenommen und die Umsetzung der Empfehlungen rasch und in konstruktiver Weise eingeleitet hat. Sie stellten fest, dass die Empfehlungen teilweise bereits umgesetzt oder noch in Umsetzung begriffen sind. In einem Schreiben an das Bundesgericht hielten die GPKs insbesondere fest, dass sie die positive Haltung des Bundesgerichts zu Empfehlung 4, welche Massnahmen zur Förderung eines offenen Umgangs mit Fehlern innerhalb des Bundesgerichts verlangt, begrüessen. Es erscheint den GPKs zutreffend, dass das Bundesgericht den Umgang mit der Öffentlichkeit als eine besondere Problemquelle lokalisiert hat, hat doch das Verhältnis zwischen dem Bundesgericht bzw. einzelnen Bundesrichtern und den Medien im Bericht der GPKs breiten Raum eingenommen. Die Empfehlungen 5, 6 und 7 zu den Zirkulationsverfahren, den internen Besprechungen sowie zu den Verhandlungsprotokollen über mündliche Beratungen betrachten die GPKs aufgrund der Stellungnahme des Bundesgerichts und den näheren Ausführungen gegenüber den zuständigen Subkommissionen der GPKs bereits als erfüllt. Die Verwirklichung von Empfehlung 8 zu einer verbesserten Mitsprache der Richter bei der Bildung der Spruchkörper, welche das Bundesgericht erst im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege berücksichtigen will, werden die GPKs zu gegebener Zeit überprüfen. Zu Empfehlung 9, mit der dem Bundesgericht die Schaffung von Mechanismen zur internen Konfliktbewältigung im Rahmen seiner Organisations- und Verwaltungsautonomie nahe gelegt wurde, hielten die GPKs in ihrem Schreiben an das Bundesgericht fest, dass die vom Bundesgericht bereits erarbeiteten Grundlagen ihrer Auffassung nach in die richtige Richtung gehen und dass die GPKs die weitere Entwicklung des Konzepts mit Interesse verfolgen werden. Im Dezember des Berichtsjahrs stellte das Bundesgericht den GPKs die definitiven Regeln zur Konfliktbeilegung zu.

7.3 Aufbau der neuen unterinstanzlichen Bundesgerichte

Das *Bundesstrafgericht in Bellinzona* hat am 1. April 2004 seine Arbeit aufgenommen. Die GPKs nahmen mit Schreiben vom 11. Juni 2004 Kontakt zum neuen Gericht auf und legten dar, in welcher Form sie ihre Beziehungen zum Bundesstrafgericht im Rahmen ihrer Oberaufsichtstätigkeit pflegen möchten. Sie wiesen insbesondere darauf hin, dass die GPKs ihre Oberaufsicht soweit und so vertieft wahrnehmen werden, wie es für das reibungslose Funktionieren des Gerichts erforderlich ist, da das Bundesstrafgericht zur Zeit keiner direkten Aufsichtsbehörde untersteht.

Im Juni liessen sich die GPKs erstmals über den Geschäftsgang und insbesondere über die Anzahl beim Bundesstrafgericht eingegangener und behandelter Fälle orientieren. Sie konnten entgegen in den Medien erhobenen Vorwürfen keine offenkundige Unterbeschäftigung der Richterinnen und Richter des Bundesstrafgerichts feststellen. Die GPK-S erstattete im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichts 2003 der Eidgenössischen Gerichte im Ständerat darüber Bericht.²⁴

²⁴ AB 2004 S 282.

Anlässlich eines Besuchs beim Bundesstrafgericht in Bellinzona am 13. Oktober 2004 liessen sich die zuständigen Subkommissionen über die Arbeitssituation des Gerichts informieren und führten eine erste Aussprache mit der Gerichtsleitung. Das Parlament hat im Oktober 2003 elf Richterinnen und Richter ans Bundesstrafgericht gewählt. Fünf davon arbeiten zu 100 Prozent, sechs mit einem Teilpensum. Total sind damit 8,7 Stellen besetzt. Bis zur Eröffnung des Gerichts am 1. April 2004 arbeiteten die RichterInnen an der Erstellung der erforderlichen Verordnungen und Reglemente sowie an der Personalrekrutierung und beteiligten sich am organisatorischen Aufbau, wobei sie logistische Unterstützung durch die Projektorganisation der Bundesverwaltung zum Aufbau der unterinstanzlichen Gerichte erhielten.

Zur Kritik einzelner Journalisten, ihre Information durch das Gericht sei mangelhaft und der Zugang zu den Entscheiden nicht gewährleistet, erklärte das Gericht, man habe zuerst Schwierigkeiten bei der Aufbereitung der Urteile in nützlicher Frist gehabt. In der Zwischenzeit sind die Urteile des Bundesstrafgerichts auf dessen Homepage abrufbar. Das Gericht kündigte an, mit den Journalisten eine Unterredung zu führen. Innerhalb des Gerichts wurde eine Diskussion darüber geführt, wieweit man den Wünschen der Presse entgegen kommen will und kann.

Zum weiteren Ausbau des Gerichts in personeller Hinsicht äusserte sich das Bundesstrafgericht vorsichtig, weil der voraussichtliche Bedarf sehr schwer abzuschätzen sei. Absehbar sei, dass die Richterzahl kaum erhöht werden müsse, allenfalls würde zuerst der Beschäftigungsgrad von Teilzeit arbeitenden Richtern erhöht, bevor neue Richter beantragt würden. Man will aber nicht ausschliessen, dass mittelfristig ein zwölfter Richter notwendig werden könnte, dies vor allem wegen der Dreisprachigkeit. Schwierigkeiten in Bezug auf den Spielraum beim Einsatz der Richter bereitet offenbar die Regelung, wonach ein Richter, der in einem Fall während der Ermittlung und Voruntersuchung in einem Beschwerdefall mitgewirkt hat, später nicht mehr im Prozess mitwirken kann.

Hinsichtlich der Sistierung der Planungsarbeiten für ein Gerichtsgebäude durch das EJPD im Sommer 2004 zeigte sich das Bundesstrafgericht enttäuscht. Die Planung müsse weitergeführt werden, weil diese auf sieben Jahre angelegt sei. Der Bund müsse sich zudem als verlässlicher Partner für den Kanton Tessin erweisen. Im Frühjahr 2005 ist eine Aussprache zu diesem Thema mit dem Departementsvorsteher des EJPD vorgesehen. Zur Zeit befinden sich die Büroräumlichkeiten im Swisscom-Gebäude, einem Botta-Bau, während der Gerichtssaal im «Pretorio» untergebracht ist, wo sich auch die Tessiner Polizei befindet.

Gemäss dem Präsidenten der Strafkammer hat sich aufgrund erster Erfahrungen aus den Prozessen das geltende Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege²⁵ als für das Bundesstrafgericht suboptimal erwiesen. Das Gericht werde versuchen, mittels Auslegung des Gesetzes Lösungen zu finden. Weiter habe man einzelne sich überlappende Kompetenzen der Bundesanwaltschaft und des URA festgestellt.

Die Subkommissionen liessen sich ferner darüber orientieren, wie das Bundesstrafgericht seine fachliche Aufsicht über die Bundesanwaltschaft und seine sowohl fachliche als auch administrative Aufsicht über das URA auszuüben gedenkt.

Zur Frage der geteilten Aufsicht über die Bundesanwaltschaft (fachliche Aufsicht durch das Bundesstrafgericht und administrative Aufsicht durch den Bundesrat, ausgeübt durch das EJPD) hat das Bundesamt für Justiz (BJ) das Bundesstrafgericht

²⁵ Bundesgesetz vom 15.6.1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP; SR 312.0).

zur Vernehmlassung eingeladen. Es ging dabei um die Vorbereitung einer Antwort auf eine Motion zur Frage der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft²⁶. Nach Auffassung des Bundesstrafgerichts ist die geteilte Aufsicht grundsätzlich problematisch. Sollte die Aufsicht einzig durch das EJPD wahrgenommen werden, müssten klare Schranken zur Wahrung der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft eingebaut werden. Die Bundesanwaltschaft müsse unabhängig entscheiden können, wo sie Ermittlungen einleiten will. Der Bundesrat hat am 3. Dezember 2004 beschlossen, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft beim EJPD zu vereinigen und das EJPD beauftragt, eine vernehmlassungsreife Vorlage auszuarbeiten.

Das Bundesstrafgericht sprach sich im Weiteren deutlich gegen eine Aufsicht des Bundesgerichts über das Bundesstrafgericht aus, welche in den eidgenössischen Räten zur Diskussion steht. Zur Zeit untersteht das Bundesstrafgericht keiner direkten Aufsicht, sondern allein der Oberaufsicht durch das Parlament, die durch die GPKs wahrgenommen wird. Die GPKs haben bisher in dieser Frage den Standpunkt vertreten, dass eine zwischengeschaltete Aufsichtsbehörde nicht unbedingt erforderlich ist, dass aber mit der Lösung ohne eine solche Behörde – vor allem im Hinblick auf die Schaffung des grossen Bundesverwaltungsgerichts – eine beachtliche Mehrarbeit für die GPKs verbunden sein dürfte.

Über den Stand der Planung des neuen *Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen* liessen sich die zuständigen Subkommissionen von der Projektorganisation der Bundesverwaltung zum Aufbau der unterinstanzlichen Gerichte informieren. Das neue Gericht wird seine Tätigkeit voraussichtlich 2007 aufnehmen. Die GK befasst sich zur Zeit mit den Vorbereitungen der ersten Wahlen der Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichts.

7.4 Umsetzung der Effizienzvorlage

Die GPK-N begleitet in Zusammenarbeit mit der FinDel die Arbeiten zur Umsetzung der so genannten «Effizienzvorlage» (EffVor) und prüft insbesondere die halbjährlichen Berichte des EJPD über den Stand des Projekts (s. Jahresberichte der GPKs²⁷).

Die Effizienzvorlage geht zurück auf den Beschluss der eidgenössischen Räte vom 22. Dezember 1999. Mit einer Änderung des StGB führte das Parlament in den Bereichen Organisierte Kriminalität, Geldwäscherei und Korruption für die komplexen Fälle von interkantonalen und internationalen Bedeutung eine zwingende Verfahrensleitung durch die eidgenössischen Behörden ein (Art. 340^{bis} Abs. 1 StGB). In diesen Fällen von Schwerestrafkriminalität ist neu der Bund (anstelle der Kantone) zuständig. Bei Fällen von schwerer Wirtschaftskriminalität erhielt der Bund eine subsidiäre Ermittlungskompetenz (Art. 340^{bis} Abs. 2 StGB). Die neuen Bestimmungen sind am 1. Januar 2002 in Kraft getreten.

Mit dem Projekt «EffVor» sollen die neuen Gesetzesbestimmungen über mehrere Jahre hinweg durch einen umfangreichen Ausbau der Strafverfolgungsbehörden des Bundes bei der Bundesanwaltschaft, der Bundeskriminalpolizei (BKP) und beim URA umgesetzt werden.

²⁶ Motion 04.3411 «Bundesanwalt. Überprüfung der Aufsicht» vom 18.6.2004.

²⁷ Jahresbericht 2002/2003 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2004 (BBl 2004 1710 f.).

Im Jahr 2003 stellte die GPK-N aufgrund einer Aussprache mit den Projektverantwortlichen fest, dass der Personalaufbau aufgrund der Budgetvorgaben für 2003 (Kürzung des Finanzmittelbedarfes von 31 auf 18 Mio. Franken) sowie mit den im Finanzplan 2004–2006 vorgesehenen zusätzlichen Kürzungen nicht wie geplant weitergeführt werden kann. Aufgrund der knappen Personalressourcen zeichneten sich Rückstände in der Fallbearbeitung ab.

Der Semesterbericht der Projektoberleitung per Ende 2003 zeichnete ein düsteres Bild. Danach gibt es mehr komplexe Strafverfahren zu bearbeiten als ursprünglich prognostiziert. Gleichzeitig wurde der Zeitaufwand in den Prognosen unterschätzt. Zudem wurde nicht berücksichtigt, dass auch nicht komplexe Verfahren anfallen, deren Bearbeitung auf Stufe der Polizei zeitintensiv ist. Dies sind Fälle, deren Komplexitätsgrad beim Eingang noch nicht beurteilt werden kann. Diese Entwicklung zusammen mit dem Marschhalt beim Personalaufbau kann gemäss der Projektoberleitung dazu führen, dass die Verfahrensanhandnahme und -erledigung sich verzögern und die Qualität sich möglicherweise verschlechtern wird. Weil Kapazitäten aus der Vorermittlung in den Bereich Ermittlung verlegt werden mussten, wird damit gerechnet, dass die Zahl der Ermittlungen bei der organisierten Kriminalität tendenziell sinken wird, was Auswirkungen auf die Zahl der vom Bundesstrafgericht in Bellinzona zu beurteilenden Verfahren haben wird. Ohne Gegenmassnahmen wird sich gemäss der Projektoberleitung die Situation in den nächsten Jahren verschlimmern und dazu führen, dass zuerst einzelne Tatbestände und dann ganze Verfahren verjähren.

Im Februar des Berichtsjahrs teilte der Vorsteher des EJPD den GPKs mit, dass aufgrund des Entlastungsprogramms 2003 der weitere Personalaufbau vorerst bis Ende 2006 gestoppt wurde. Aufgrund der von den GPKs geäusserten Befürchtungen, die Verzögerung des weiteren Ausbaus könnte zu Pendenzenbergen oder zur Verunmöglichung der Strafverfolgung der Schwerstkriminalität und zum Schaden des internationalen Ansehens der Schweiz führen, sicherte der Departementschef zu, dass er die Projektverantwortlichen angewiesen habe, geeignete Mittel und Wege zu finden, damit die Rechtsstaatlichkeit bei der Verbrechensbekämpfung auch in Zeiten knapper finanzieller Mittel keinen Schaden leidet, d. h. dass möglichst keine Strafverfahren unbearbeitet liegen bleiben.

Durch die Befragung der Projektverantwortlichen stellte die zuständige Subkommission der GPK-N fest, dass die lange Einarbeitungs- und Ausbildungszeit, welche die neuen Ermittler des Bundes benötigen, sowie die Rekrutierung neuer Ermittler weitere Probleme bei der Umsetzung von «EffVor» darstellen. Weiter bestehen Probleme der Abgrenzung der Fälle zwischen Bund und Kantonen sowie Unklarheiten bezüglich der Übergabe der Fälle von der Bundesanwaltschaft an das URA.

Der Semesterbericht per Ende Juni 2004 bestätigte einzelne vom Bericht von Ende 2003 vorgezeichnete Entwicklungen. Es wurden Bearbeitungsengpässe bei der BKP und beim URA festgestellt, was zu einer späteren Einreichung von Anklagen beim neuen Bundesstrafgericht in Bellinzona führt. Der Bericht weist auch auf erste Ermittlungserfolge hin. Die Befragung der Projektverantwortlichen durch die zuständige Subkommission zeigte, dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen verbessert wurde, dass aber die Frage der Entschädigung der Kantone für polizeiliche Leistungen für den Bund noch ungelöst ist. Weiter konnte die Ausbildung der neuen Ermittler verbessert werden. Es wird damit gerechnet, dass in nächster Zeit mehr Fälle zur Anklage beim Bundesstrafgericht gelangen werden.

Nach Angaben des Bundesstrafgerichts gegenüber den für die Gerichte zuständigen Subkommissionen beginnen die neuen Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der Bundesstrafrechtspflege langsam zu greifen. Die ersten Anklagen wurden inzwischen an das Bundesstrafgericht überwiesen. An der Zahl und der Art der eingehenden Beschwerden sieht das Gericht, dass immer mehr Verfahren nach dem neuen «EffVor»-Bereich bei der Bundesanwaltschaft und dem URA hängig sind. Das Instrumentarium zur Planung der Fälle ist laut Bundesstrafgericht verbessert worden, womit sich auch etwas bessere Prognosen machen lassen. Allerdings sei eine Prognose über zwei Jahre hinaus reine Spekulation, denn es gebe zu viele Unsicherheitsfaktoren. Innerhalb des Verfahrenswegs Bundesanwaltschaft – URA – Bundesstrafgericht zeichne sich ein Flaschenhals beim URA ab. Zur Zeit wird rechtlich abgeklärt, ob es möglich ist, dass Mitarbeiter der Bundesanwaltschaft temporär Aufgaben des URA übernehmen.

Der Vorsteher des EJPD hat gegenüber den GPKs angekündigt, bis ca. Ende 2004 eine Standortbestimmung im Projekt «EffVor» vorzunehmen und allenfalls Entscheide vorzubereiten. Die GPK-N wird zusammen mit der FinDel das Projekt «EffVor» weiterhin eng begleiten.

8 Staat und Verwaltung

8.1 Risiko- und Versicherungspolitik des Bundes

Die GPKs haben sich in den letzten Jahren vermehrt mit Fragen der Risiken und insbesondere der Haftung des Bundes für seine Tätigkeit befassen müssen. Als Beispiele können hier die Staatshaftungsklagen gewisser Kantone gegen die EBK, Haftungsfragen im Bereich der Stiftungsaufsicht des Bundes oder die Staatshaftungsklage einer grossen Anzahl Landwirte im Zusammenhang mit der BSE-Seuche aufgeführt werden. Die GPKs entscheiden zwar nicht über Staatshaftungsklagen, doch fallen die systemischen Aspekte der Risiko- und Haftungsproblematik in den Kompetenzbereich der Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats.

Die federführende GPK-N misst diesem Geschäft eine grosse Bedeutung zu. Dementsprechend begrüsst sie, dass der Bundesrat für diese Problematik sensibilisiert ist und 2002/2003 erste Massnahmen ergriff. So wurden im Frühling 2003 ein durch die Bundesverwaltung in Auftrag gegebenes Risikoinventar des Bundes und die dazu gehörige Analyse fertig gestellt. Diese wurden Ende Juni 2003 durch den Bundesrat verabschiedet. Die GPK-N liess sich im Sommer 2003 über dieses Zwischenergebnis informieren. Die EFV hatte in der Folge vom Bundesrat den Auftrag erhalten, unter Beizug eines externen Spezialisten und in Zusammenarbeit mit den Departementen und der Bundeskanzlei, die zukünftige Risiko- und Versicherungspolitik des Bundes zu formulieren und diese dem Bundesrat bis Ende 2003 zum Entscheid zu unterbreiten. Des Weiteren wurde das EFD beauftragt, eine Umfrage bei den grösseren Organisationen (Post, SBB, Ruag, Skyguide, Swissmedic, ETH) über den Stand und die Vorkehren im Bereich von Risikoanalyse und Risikomanagement durchzuführen.

Die Risiko- und Versicherungspolitik des Bundes war Ende 2003 noch nicht erarbeitet. Die GPKs griffen deshalb das Geschäft anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichts des Bundesrats im Mai 2004 wieder auf und besprachen mit dem Vorsteher des EFD den Stand der Arbeiten. Die Vielfalt der Tätigkeiten und Aufga-

ben des Bundes sowie die verschiedensten Organisationsformen der Vollzugsorgane führten zu einer hohen Komplexität, welche die Verzögerung verursacht hatte. Der Vorsteher des EFD informierte die GPKs über das im Rohentwurf vorliegende Konzept. Dieses hält fest, wie auch in Zukunft Risiken einheitlich zu erfassen und zu quantifizieren sind. Bei der Versicherungspolitik zeichnete sich eine zentralisierte Lösung ab. Allfällige Gesetzesanpassungen aufgrund der Erkenntnisse sind denkbar, doch konnte dazu noch keine Aussage gemacht werden. Nachdem die Verabschiedung der Risiko- und Versicherungspolitik des Bundes durch den Bundesrat zuerst auf den Sommer angekündigt wurde, erwartet sie die GPK-N für Ende 2004/Anfang 2005. Sie wird sich danach vertieft mit dem Beschluss des Bundesrats befassen.

8.2 Personalreporting gemäss Artikel 5 Bundespersonalgesetz

Die GPKs haben zusammen mit den FKs (nachfolgend als Aufsichtskommissionen bezeichnet) im April 2004 das zweite Personalreporting des Bundesrats behandelt. Das Personalreporting hat zum Ziel, das Parlament jährlich über die Umsetzung der neuen Personalpolitik des Bundes sowie über ihre Zielerreichung zu informieren. Nachdem nun das BPG schon drei Jahre in Kraft ist²⁸, konnte das Personalreporting gemeinsam mit der Bundesverwaltung in verschiedener Hinsicht verbessert werden. Es ist das Ziel der Aufsichtskommissionen, das Personalreporting mit dem Bundesrat so zu gestalten, dass es dem Parlament die Beurteilung der Zielerreichung des BPG erlaubt. Die Aufsichtskommissionen hoffen, Form und Inhalt des Reportings im Jahre 2005 mit dem Bundesrat definitiv zu vereinbaren.

Bei der Behandlung des Personalreportings im Frühling 2004 setzten die Aufsichtskommissionen verschiedene Schwerpunkte. So wurde das Spannungsfeld zwischen den Sparmassnahmen des Bundes und der Umsetzung des BPG sowie die Massnahmen zugunsten des Personals, dessen Stellen wegfallen werden, eingehend erläutert. In diesen Bereich fallen auch die vorzeitigen Pensionierungen gemäss Sozialplan. Hier wünschen die Aufsichtskommissionen in Zukunft mehr Angaben über die Massnahmen des Bundes zur Wiedereingliederung des betroffenen Personals in den Arbeitsprozess, die vorgängig zum Frühpensionierungsentscheid ergriffen wurden. Mit grossem Interesse nahmen die Kommissionen zur Kenntnis, dass im Bereich der vorzeitigen Pensionierungen eine gewisse Zentralisierung der Kompetenzen erwogen wird. Sie stellten auch fest, dass das neue Lohnsystem grundsätzlich auf Kurs ist. Gewisse Fragen – insbesondere, ob die Lohndifferenzierung im Bereich der guten Leistungen ausreichend ist, und, ob die Leistungsbeurteilungen über die Jahre die gewünschte Lenkungswirkung erzielen – bleiben vorläufig noch offen.

Nachdem in den letzten Jahren sehr uneinheitlich über die Personalpolitik der Institutionen des dritten und vierten Kreises Bericht erstattet wurde, stellten die Aufsichtskommissionen die Grundsatzfrage, inwieweit Institutionen des dritten und vierten Kreises in das jährliche Personalreporting mit einzubeziehen sind. Dabei geht es einerseits um die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen dieser Institutionen und andererseits um die Frage, wie sinnvoll eine Berichterstattung ist, die mit der

²⁸ Das BPG trat für die Bundesverwaltung, die dezentralisierten Verwaltungseinheiten, die Eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen, das Bundesgericht und die Parlamentsdienste am 1.1.2002 in Kraft.

Berichterstattung der zentralen Bundesverwaltung identisch wäre. Der Bundesrat wurde durch die Aufsichtskommissionen beauftragt, diese Frage bis im Herbst 2004 zu klären und den Aufsichtskommissionen einen Vorschlag für die zukünftige Berichterstattung zur Personalpolitik dieser Institutionen vorzulegen. In seiner Antwort von Ende September 2004 befürwortete er, das Personalreporting auf die Institutionen des dritten Kreises, die nicht dem BPG unterstehen, auszuweiten. Den Institutionen des dritten und vierten Kreises muss jedoch eine eigene Form der Berichterstattung zugestanden werden. Diese hat aber gewisse Mindeststandards wie Kennzahlen zu den Zielen des BPG gemäss Artikel 4 desselben einzuhalten. Die Aufsichtskommissionen begrüsst diesen Vorschlag des Bundesrats, so dass im Frühling 2005 erstmals in dieser Form Bericht erstattet wird.

Die Aufsichtskommissionen bekräftigten gegenüber dem Bundesrat, dass das Personalreporting über die Massnahmen zur Erreichung aller Ziele des Artikels 4 BPG informieren muss. Der Bundesrat kündigte in diesem Bereich einige weitere Kennzahlen sowie die Einführung von jährlichen Zielen für das nächste Reporting an. Letzteres entspricht auch der Meinung der Aufsichtskommissionen, dass das Personalreporting vermehrt als Steuerungsinstrument des Bundesrats zu verstehen ist. Die Aufsichtskommissionen werden im Frühling 2005 eine Neuüberprüfung des Personalreportings vornehmen.

8.3 Nebenbeschäftigungen von Angestellten des Bundes

Im Rahmen der Nachkontrolle zur Inspektion der GPK-N aus dem Jahr 1999 zu den Nebenbeschäftigungen von Beamten des Bundes²⁹ (heute Angestellte des Bundes) konnte der Umsetzungsstand der damaligen Empfehlungen der GPK-N an den Bundesrat grösstenteils im Jahr 2003 überprüft werden³⁰.

Zu drei Empfehlungen forderte die GPK-N den Bundesrat noch auf, detaillierter Auskunft über die aktuelle Situation zu geben. Der Bundesrat kam im Frühling 2004 dieser Aufforderung nach.

Bei der ersten dieser Empfehlungen hatte die GPK-N festgestellt, dass Lehrtätigkeiten von Angestellten des Bundes zwar in der Regel keine Interessenskonflikte mit der Tätigkeit beim Bund verursachen, jedoch von der Arbeitsbelastung her kritisch zu beurteilen sind. Deshalb forderte die Kommission eine restriktive Bewilligungspraxis bei Lehrtätigkeiten. Der Bundesrat verwies in seiner Antwort auf die erst seit drei Jahren geltende Regelung der Nebenbeschäftigungen. Diese ist grundsätzlich durch das auch von der GPK-N befürwortete Prinzip geprägt, dass die unmittelbaren Vorgesetzten über die Bewilligung der jeweiligen Nebenbeschäftigung entscheiden sollen. Da sie das Aufgabengebiet des Angestellten gut kennen, können sie am besten abschätzen, ob eine Nebenbeschäftigung zu Interessenskonflikten führt oder eine zu grosse Belastung für die Tätigkeit des Gesuchstellenden beim Bund darstellt. An dieser relativ neuen Regelung möchte der Bundesrat vorerst nichts ändern. Er hat

²⁹ Bericht der GPK-N über die Nebenbeschäftigungen von Beamten und die beruflichen Aktivitäten ehemaliger Beamter unter dem besonderen Blickwinkel der Interessenkonflikte vom 12.3.1999 (BBl 1999 9734).

³⁰ Jahresbericht 2002/2003 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2004 (BBl 2004 1720 ff.).

jedoch die Departemente aufgefordert, ihre Linienvorgesetzten für die Problematik zu sensibilisieren.

Bei der zweiten Empfehlung forderte die GPK-N den Bundesrat auf, am Ende eines Dienstverhältnisses eine schriftliche Erinnerung zum Amtsgeheimnis an die betroffenen Arbeitnehmenden abgeben zu lassen und diese auch in allen Departementen einheitlich zu regeln. Der Bundesrat ist dieser Empfehlung insofern nachgekommen, als er die Personalverantwortlichen der Departemente und Bundesämter in einer Wegleitung zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses im elektronischen Führungs- und Personalhandbuch auf die Geheimhaltungspflichten hinweist und auch das EPA im Rahmen der Schulungen verstärkt die Geheimhaltungspflicht im Sinne der Empfehlung betont. Er ist jedoch der Meinung, dass nicht jede Tätigkeit beim Bund die gleichen Geheimhaltungsinteressen nach Beendigung des Dienstverhältnisses aufweist und verfolgt deshalb auch in diesem Bereich einen dezentralen Ansatz.

Die letzte noch offene Empfehlung beinhaltete die Prüfung von Konkurrenzverboten für Inhaber bestimmter Funktionen beim Bund, wobei es auch hier der GPK-N vor allem um eine Sensibilisierung für die Problematik ging. Der Bundesrat hat die Einführung von Konkurrenzverboten – welche nach Beendigung des Dienstverhältnisses ihre Wirkungen entfalten würden – bei gewissen Funktionen geprüft. Er gelangte zum Schluss, dass zwar die entsprechenden Bestimmungen des Obligationenrechts³¹ (Art. 340 ff. OR) grundsätzlich auch für die Arbeitsverhältnisse beim Bund Anwendung finden können, dies jedoch in der Praxis nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen möglich ist. Eine solche Freiheitsbeschränkung muss einerseits durch ein überwiegendes öffentliches Interesse legitimiert werden. Auch muss die neue Tätigkeit des ehemaligen Bundesangestellten tatsächlich in Konkurrenz mit seiner früheren Bundestätigkeit stehen. Dies ist jedoch nur in wenigen Bereichen der Fall. Auch hier erklärte sich der Bundesrat bereit, die Führungs- und Personalverantwortlichen auf die Möglichkeit des Konkurrenzverbots hinzuweisen sowie es im Führungs- und Personalhandbuch zu thematisieren.

Die GPK-N nahm von den Ausführungen des Bundesrats Kenntnis. Bevor sie die Nachkontrolle beendet, wollte sie sich über den aktuellen Stand der gemäss Artikel 91 Bundespersonalverordnung (BPV)³² gewährten Bewilligungen für Nebenbeschäftigungen informieren lassen. Dies nicht zuletzt aufgrund von in den Medien thematisierten Nebenbeschäftigungen einzelner Angestellter des Bundes. Die in der Folge bei allen Departementen und der Bundeskanzlei eingeforderten Übersichten zu den erteilten Bewilligungen warfen für die GPK-N Fragen zur seit drei Jahren geltenden dezentralen Bewilligung von Nebenbeschäftigungen auf. Sie stellt zwar den Ansatz nicht grundsätzlich in Frage, doch erscheint es der Kommission wichtig, dass gewisse minimale Vorgaben die Linienvorgesetzten bei ihren Entscheidungen leiten. So sollte auch eine minimale Vereinheitlichung der Bewilligungspraxis erzielt werden, welche der Anforderung der Rechtsgleichheit genügt. Nachdem die neue Regelung nun schon seit drei Jahren in Kraft ist, forderte die GPK-N den Bundesrat auf, die Bewilligungspraxis im Hinblick auf die Schaffung von Minimalvorgaben evaluieren zu lassen. Sie erwartet den Bericht des Bundesrats für Ende 2005.

³¹ Bundesgesetz vom 30.3.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220).

³² Bundespersonalverordnung vom 3.7.2001 (BPV; SR 172.220.111.3).

8.4 Personalpolitik des Bundes

Die Überprüfung des Umsetzungsstands der Empfehlungen aus der Inspektion «Personalpolitik des Bundes» vom 12. Februar 1998³³ erfolgte aufgrund des am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen BPG in den Jahren 2003 und 2004³⁴.

Bei der Untersuchung zur Personalpolitik des Bundes erarbeiteten die GPKs fünfzehn Empfehlungen, welche sie an den Bundesrat richteten. Nachdem schon im Jahre 1999 vier Empfehlungen (Empfehlungen 1, 2, 3 und 5) durch die Kommissionen als umgesetzt betrachtet wurden, nahm der Bundesrat zum Umsetzungsstand der restlichen Empfehlungen im 2003 Stellung. Die Antworten des Bundesrats zeigen, dass die Empfehlungen grösstenteils umgesetzt oder in die Wege geleitet wurden. So wurde(n)

- die Rolle des EPA im BPG mehr auf der strategischen als auf der operativen Ebene angesetzt. Das BPG und die entsprechenden Verordnungen regeln die Verantwortungsbereiche besser (Empfehlung 4). In gewissen Bereichen wird eine Rezentralisierung der Kompetenzen beim EPA geprüft.
- mit dem Programm BV PLUS ein EDV-gestütztes Personal- und Kostenbewirtschaftungssystem eingeführt (Empfehlung 6).
- gemäss EPA eine neue Methodik entwickelt, dank der die Imagewerbung auf ein höheres Niveau gehoben worden sei. Die Kommission sieht hier jedoch nach wie vor Handlungsbedarf (Empfehlung 7.1), auch wenn aufgrund der Arbeitsmarktlage im Moment wohl nur selten Rekrutierungsprobleme entstehen.
- mit verschiedenen Programmen (z. B. Job Rotation) und zentralen Kaderausbildungen neue Möglichkeiten geschaffen. Diese Massnahmen gehen in die Richtung der von den GPKs geforderten Mobilitätsförderungsprogramme und Ausbildungsmassnahmen, welche den Mitarbeitenden innerhalb des Bundes Karrieremöglichkeiten eröffnen sollen (Empfehlung 7.2).
- die Kaderförderung im Artikel 4 BPG verankert und auch der Frauenanteil im mittleren Kader erhöht (Empfehlung 7.3). Die Zielerreichung des Bundesrats wird im Rahmen des jährlichen Personalreportings durch die GPKs eng begleitet werden. Entsprechende Aussagen in der Berichterstattung wurden gefordert.
- verschiedene Massnahmen ausgearbeitet, ein eigentliches Nachwuchsförderungsprogramm nach dem Modell der Programme zur Entwicklung der Kompetenzen (*Management Development*) der Privatwirtschaft gibt es jedoch nicht (Empfehlung 7.4). Bei der Militär- oder der Diplomatenkarriere gibt es fixierte Ausbildungsgänge. Ansonsten gibt es Annexe-Systeme: Das Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne und die höhere Schule für Verwaltungslehrgänge in Bern gehören dazu. Zwischen diesen Schulen und dem Bund muss – künftig noch vermehrt – ein enger Kontakt vorhanden sein. Auch dieser Aspekt findet sich in den Zielen

³³ Bericht der GPKs über die Personalpolitik des Bundes vom 12.2.1998 (BBl 1998 4831).

³⁴ Vgl. Fussnote 29.

des Artikels 4 BPG wieder, so dass die Umsetzung nun jährlich zu prüfen sein wird.

- im Sinne des Qualitätsmanagements der Weiterbildung ein systematisches Feedback für Teilnehmende an EPA-Kursen eingeführt (Empfehlung 8). Eine Wirkungsanalyse ist in der Praxis, auch aufgrund beschränkter Ressourcen, schwierig durchzuführen. Der Spardruck dürfte jedoch auch im Weiterbildungsbereich zu einer Konzentration auf das Wesentliche führen. In den letzten Jahren ist eine Konzentration auf das Projektmanagement und die projektorientierte Führung erfolgt.
- die Forderung zur Auslagerung der Ausbildung oder zur Bildung eines Dienstleistungszentrums unterdessen durch die Kommission nicht mehr als zeitgemäss betrachtet (Empfehlung 9).
- Massnahmen zur Berechnung der Arbeitsplatzkosten ergriffen (Empfehlung 10). Diese sollten ab 2005 im Personalreporting ausgewiesen werden.
- Lohnvergleiche durch das EPA im Rahmen des Personalreportings in Aussicht gestellt (Empfehlung 11). Gemäss Artikel 4 Absatz 1 BPG ist für die Konkurrenzfähigkeit des Bundes auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen.
- bei der Neudefinition der Besoldungspolitik der Leistungskomponente eine zentrale Bedeutung beigemessen (Empfehlung 12). Inwieweit dadurch eine Lenkungswirkung erzielt wird, soll in den nächsten Jahren das Personalreporting beantworten.
- eine Rechtsgrundlage für nichtfinanzielle Vergünstigungen an das Bundespersonal geschaffen, wobei solche Vergünstigungen sehr restriktiv gehandhabt werden sollen (Empfehlung 13).
- im BPG die rechtlichen Grundlagen für die Neudefinition der Sozialpartnerschaft geschaffen (Empfehlung 14). Durch die Budgethoheit des Parlaments besteht allerdings bei den Lohnverhandlungen der Sozialpartner stets eine Abhängigkeit.
- die Schaffung einer Personalzeitung zwar geprüft, doch wegen fehlender Ressourcen nicht weiterverfolgt (Empfehlung 15).

Die GPK-N wird die Umsetzung des BPG im Sinn ihrer Schlussfolgerungen im Rahmen des Personalreportings weiterverfolgen.

8.5 Vorzeitige Pensionierungen beim Bund

Auch in diesem Bereich hatte die GPK-S beschlossen, die Inkraftsetzung des BPG abzuwarten, bevor sie den Umsetzungsstand der sechs Empfehlungen zur Inspektion «Praxis des Bundes bei vorzeitigen Pensionierungen aus betriebsorganisatorischen und medizinischen Gründen» vom 18. November 1999³⁵ prüft. Im 2003/2004 forderte sie nun den Bundesrat auf, sich zum Umsetzungsstand zu äussern.

Die erste Empfehlung zielte darauf ab, den Alterungsprozess positiv in die Personalpolitik einzubinden. Hier hat der Bundesrat verschiedene Modelle geprüft, wobei

³⁵ Bericht der GPK-N über die Praxis des Bundes bei vorzeitigen Pensionierungen aus betriebsorganisatorischen und medizinischen Gründen vom 18.11.1999 (BBl 2000 1197).

bisher nur das *Senior Consulting* (ehemalige Bundesangestellte mit grossem Fachwissen und Erfahrung als Berater einsetzen) beschlossen wurde. Die Weiterverfolgung weiterer Modelle wurde aufgrund der komplexen Arbeiten im Zusammenhang mit der Migration von der Pensionskasse des Bundes (PKB) zu Publica vorläufig sistiert. Diese Modelle sollen jedoch im Rahmen der Arbeiten zum Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat weiterverfolgt werden. Die Kommission hat von dieser Position Kenntnis genommen und wird die Umsetzung der Empfehlung verfolgen.

Im Bereich der Transparenz konnten bei den vorzeitigen Pensionierungen einige Verbesserungen erzielt werden. So gibt das jährliche Personalreporting Auskunft über die Anzahl der vorzeitigen Pensionierungen, ihre Kosten und über ihre Aufteilung auf die Kategorien vorzeitiger Pensionierungen. Einsparungen scheinen sich aus den vorzeitigen Pensionierungen keine zu ergeben, haben die GPKs doch dazu nie Angaben erhalten. In der Kategorie der Frühpensionierungen innerhalb eines Sozialplans möchten die GPKs in Zukunft im Personalreporting mehr Informationen zu den vorgängig ergriffenen Massnahmen gemäss Artikel 104 Absatz 2 Buchstaben a - c BPV (Weiterbeschäftigung, Stellenvermittlung oder Umschulung) erhalten. Die GPK forderte auch ein Controlling in diesem Bereich. Hier hat die Kassenkommission eine wichtige Rolle zu spielen.

Eine weitere Forderung der Oberaufsicht beinhaltet die konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips, d.h. die volle Finanzierung durch den Arbeitgeber. Diese Forderung wurde umgesetzt. Im Bereich der vorzeitigen Pensionierungen nach Sozialplan hat der Bundesrat sogar beschlossen, für jeden im Rechnungsjahr 2002 vollzogenen Fall im Voranschlag 2004 den Personalkredit der entsprechenden Dienststelle um 100'000 Franken auf Dauer beziehungsweise temporär zu kürzen, bis die verursachten Sozialplankosten vollumfänglich kompensiert sind. Die GPK-S stellte sich hier die Frage, ob damit nicht auch unerwünschte Nebeneffekte begünstigt werden (beispielsweise, dass berechnete Frühpensionierungen nicht beschlossen werden). Sie wird deshalb diesen Aspekt noch vertiefen.

In der fünften Empfehlung wurde der Bundesrat aufgefordert, die Verantwortlichkeiten so zu regeln, dass die Interessen der PKB wirksamer vertreten werden können. Mit dem neuen Pensionskassengesetz³⁶ und den Ausführungsverordnungen sowie mit der Einsetzung der paritätisch zusammengesetzten Kassenkommission wurde diese Empfehlung im Sinne der GPKs umgesetzt.

Heute sind die Post, Swisscom und Ruag nicht mehr bei der PKB und tragen die Verantwortung für die Handhabung ihrer spezifischen Pensionsregelungen autonom. Dementsprechend ist die sechste Empfehlung der GPK, welche die Beiträge für die Finanzierung von administrativen Pensionierungen bei diesen Betrieben an den Zweck binden wollte, nicht mehr von Aktualität.

Noch offen ist hingegen aus Sicht der GPK-S der Umsetzungsstand der vierten Empfehlung. Diese forderte den Bundesrat auf, die Entwicklung der Austritte aus medizinischen Gründen zu untersuchen sowie die Ursachen, die Finanzierung, Risikoverteilung und die Verantwortlichkeiten im Bereich der Invalidisierungen, den Invaliditätsbegriff und den Bereich der Wiedereingliederung zu überprüfen. Die GPK-S hat in diesem Bereich neue Abklärungen vorgenommen (s. Kap. 9.3).

³⁶ Bundesgesetz vom 23.6.2000 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz; SR 172.222.0).

8.6

Pensionskasse Publica

Auf den 1. Juni 2003 übernahm Publica die Aufgaben der auf diesen Zeitpunkt aufgelösten Pensionskasse des Bundes. Die GPK-S hatte sich im Rahmen der Nachkontrolle zur PUK PKB ausgiebig mit der PKB beschäftigt³⁷. Aufgrund der langjährigen Begleitung der PKB durch die GPK-S und der finanziellen Bedeutung der PKB drängte es sich für die GPK-S auf, den verschiedenen im Verlaufe der Migration von der PKB zur Publica aufgetretenen Problemen nachzugehen.

So enthielt ein substantieller Teil der neuen im zweiten Halbjahr 2003 versandten Versicherungsausweise systematisch Fehler. Ausserdem traten Probleme im Bereich der Organisation auf. Verschiedentlich wurde auch Unzufriedenheit über die Beziehungen von Publica mit den Personaldiensten der Ämter betreffend die Informatik-Schnittstellen geäussert. Offensichtlich verursachten diese Informatikdefizite unter anderem Probleme bei der Informationsweitergabe an die Versicherten.

Die GPK-S thematisierte die erwähnten Probleme im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichts 2003 des Bundesrats im Frühling 2004 und richtete danach vertiefte Nachfragen an den Vorsteher des EFD. Die Abklärungen ergaben, dass die technischen Probleme, welche zu den falschen Versicherungsausweisen geführt hatten, unterdessen gelöst werden konnten und alle Versicherten einen korrekten Ausweis erhalten haben. Die GPK-S nahm auch mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass die involvierten Dienststellen nach dem Auftreten der Probleme unverzüglich Massnahmen ergriffen, um den Problemen auf den Grund zu gehen und sie zu beheben. So haben die Direktionen des EPA und der Publica gemeinsam ein überdepartementales Projekt «Konsolidierung» unter der Leitung einer externen Beratung ins Leben gerufen. Es wurde dabei bestätigt, dass verschiedene Ursachen für die Probleme existieren. In der Folge wurde beschlossen, Kommunikation und Ausbildung zu systematisieren sowie die technischen und administrativen Prozesse zu überprüfen. Die Umsetzung dieser Beschlüsse erfolgt im Nachfolgeprojekt «ponte», das bis Ende erstes Quartal 2005 abgeschlossen sein sollte. Die zuständige Subkommission der GPK-S wird anfangs 2005 bei Publica einen Dienststellenbesuch durchführen und sich über den neusten Stand der Arbeiten informieren lassen.

8.7

Informationspolitik des EDA

Im Laufe des Sommers 2002 wurde die GPK-N von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) ersucht, eine Untersuchung im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu eröffnen. Es ging darum, die Ereignisse vom Frühling 2002 zu untersuchen, die zur Abberufung und anschliessend zum Rücktritt des ehemaligen Schweizer Botschafters in Deutschland geführt hatten. Letzterer war das Opfer einer Pressekampagne geworden, laut der er angeblich ein aussereheliches Verhältnis hatte.

Die Kommission beschloss, auf das Gesuch der SVP nicht einzutreten, da die Ausserpolitische Kommission des Nationalrats (APK-N) bereits Gelegenheit gehabt hatte, zu der Frage Stellung zu nehmen.

³⁷ Bericht der GPK-S über die Nachkontrolle zur PUK PKB vom 2.9.1998 (BBl 1998 5345).

Im Sinne der Überlegungen, die sie in ihrem Bericht von 1997 über die Informationspolitik des Bundes³⁸ gemacht hatte, schien es der Kommission jedoch von Interesse zu prüfen wie das EDA hinsichtlich der Information und der Kommunikation mit den Ereignissen von Frühling 2002 umgegangen war.

Die zuständige Subkommission hat alle in diese Angelegenheit involvierten Personen angehört, um den Verlauf der Ereignisse zu rekonstruieren. Die Subkommission hat auch mehrere Experten und Medienfachleute befragt. Dieses Vorgehen verfolgte ein doppeltes Ziel: Einerseits wollte die Subkommission den spezifischen Fall vom Frühling 2002 untersuchen, und andererseits hielt sie es für sinnvoll, ihn als Beispiel der komplexen Beziehungen zwischen den politischen Behörden und den Medien zu beurteilen. In diesem Zusammenhang hat die Subkommission auch die jüngste Entwicklung der journalistischen Praktiken unter dem gemeinsamen Druck der Boulevardpresse und der Sonntagszeitungen studiert. Ein grosser Teil der Medienlandschaft ist immer mehr von der Unmittelbarkeit der Information, vom Spektakel und von der Fülle der Bilder und der Inszenierungen geprägt. Für die Subkommission ist der Fall des Schweizer Botschafters in Berlin symbolhaft für diese Entwicklung der Medienwelt und für den Druck, den sie auf die Informationspolitik der Behörden ausübt.

Die Subkommission wird der Plenarkommission ihren Schlussbericht und ihre Schlussfolgerungen Anfang 2005 vorlegen.

8.8 3. Kreis der Bundesverwaltung

Bei ihrer Untersuchung betreffend Swissmedic³⁹ – einem Institut des 3. Kreises der Bundesverwaltung – war die GPK-S mit organisationsrechtlichen Fragen konfrontiert. Da sie wissen wollte, wie diese Fragen in den anderen Einheiten des 3. Kreises geregelt sind, hat die Kommission beschlossen, die Untersuchung zu nutzen, um diese wenig bekannten Verwaltungseinheiten gründlicher zu studieren.

Gegenwärtig werden die folgenden Einheiten als zum 3. Kreis gehörend betrachtet: die ETH und die ihr angeschlossenen Institute, das Institut für Geistiges Eigentum (IGE), Publica, die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) und Swissmedic. Es handelt sich um autonome Betriebe und Anstalten, die sich zu 100 % im Besitz des Bundes befinden. Sie werden durch Spezialgesetze geregelt und unterliegen dem öffentlichen Recht. Sie unterstehen nicht dem Finanzhaushaltsgesetz⁴⁰, führen ihre eigene Rechnung und gehören nicht zum Rechnungskreis des Bundes. Sie verfügen in der Regel über eine eigene Rechtspersönlichkeit und über eigene Organe. Sie können für ihre Verbindlichkeiten haftbar gemacht werden (Art. 19 Verantwortlichkeitsgesetz⁴¹), Kooperationen und Allianzen eingehen sowie über eigenes Vermögen verfügen.

³⁸ Bericht der GPK-N über die Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung in ausserordentlichen Situationen vom 29.5.1997 (BBl 1997 III 1568).

³⁹ Bericht der GPK-S über die Probleme von Swissmedic anlässlich der Inbetriebnahme und die Beurteilung der heutigen Lage vom 25.8.2004 (BBl 2005 273).

⁴⁰ Bundesgesetz vom 6.10.1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; SR 611.0)

⁴¹ Bundesgesetz vom 14.3.1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32).

Im Gegensatz zu den Diensten der zentralen Bundesverwaltung sind die Einheiten des 3. Kreises gegenüber der Bundeskanzlei oder dem Departement nicht weisungsgebunden; sie geniessen eine gewisse Autonomie in der Verwaltung der Ressourcen und/oder der Erfüllung ihrer Aufgaben. Das Gesetz sieht vor, dass der Bundesrat sie «nach Massgabe der besonderen Bestimmungen» beaufsichtigt (Art. 8 Abs. 4 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz⁴²). Der 3. Kreis ist also eine Zwischenlösung zwischen der Zentralverwaltung und dem 4. Kreis; ein Status, welcher der Tätigkeit der betroffenen Einheiten eine gewisse Unabhängigkeit von den politischen Behörden garantiert, ohne dass jedoch diese Tätigkeit unter das Privatrecht fällt oder sich in einem wettbewerbsmässigen Umfeld abspielt. Die geringe Anzahl Einheiten des 3. Kreises zeigt allerdings die Zurückhaltung des Bundesrats gegenüber dieser Form der Dezentralisierung. Er bevorzugt eher Verwaltungsstellen, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden (FLAG-Einheiten des 2. Kreises). Diese verfügen über einen erweiterten Handlungsspielraum, bleiben jedoch innerhalb der Zentralverwaltung.

Aus der Autonomie, die den Einheiten des 3. Kreises gewährt wird, ergibt sich die Notwendigkeit, sie einer effizienten, demokratischen Kontrolle zu unterwerfen. Der Bundesrat muss in der Lage sein, sie zu steuern und die gute Ausführung der ihnen vom Bund anvertrauten Aufgaben zu überwachen. Er muss auch auf den Schutz seiner legitimen Rechte als Eigner achten; dies umso mehr, als der Bund gewisse Haftungsrisiken subsidiär übernimmt. Es ist also ein Kontrollsystem vorzusehen, das die Selbstständigkeit dieser Einheiten mit der letztendlichen Verantwortlichkeit des Bundesrats in Einklang bringen kann.

Zurzeit sind die Unterschiede zwischen den Einheiten des 3. Kreises genauso gross, wenn nicht sogar grösser als ihre Gemeinsamkeiten. Sie unterscheiden sich unter anderem darin, ob ein Leistungsauftrag und eine Leistungsvereinbarung bestehen oder nicht, aber auch in ihren Beziehungen zur Zentralverwaltung und zum Parlament, in der Zusammensetzung und Grösse der Aufsichtsorgane, im Personalstatus, in den internen Strukturen und in ihrer Autonomie in den Bereichen Immobilien und Informatik oder auch im Verfahren für die Festlegung der Gebühren und in der Finanzverwaltung. Daher sind die Praktiken der Bundesverwaltung in Sachen Steuerung und Aufsicht dieser Einheiten ebenfalls nur schwer vergleichbar. Die GPK-S musste feststellen, dass im Moment keine allgemeine Praxis und kein gemeinsamer konzeptueller Rahmen im Bereich des Organisationsrechts besteht.

Diese Heterogenität erklärt sich aus der Tatsache, dass die Einheiten des 3. Kreises im Gegensatz zu den FLAG-Einheiten keine koordinierte Entwicklung durchgemacht haben. Für jede neue Einheit haben verschiedene Verwaltungsstellen besondere Lösungen entwickelt, um für Einzelfälle spezifische Anforderungen zu erfüllen. Angesichts dieser Vielfalt von Lösungen ist es sehr schwierig, eine Übersicht zu erhalten. Der Bundesrat und die Verwaltung – ohne von der parlamentarischen Oberaufsicht zu sprechen – müssen sich an jeden einzelnen Fall anpassen, was weder effizient noch transparent ist. Da die Tendenz zu einer Dezentralisierung der Aufgaben in Zukunft zweifellos zunehmen wird, ist die GPK-S der Ansicht, dass eine Häufung von Einzellösungen vermieden werden muss. Ihrer Meinung nach ist eine gewisse Klärung und Harmonisierung der Organisationsformen zu unternehmen.

⁴² Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG; SR 172.010).

In diesem Rahmen ist der Entscheid des Bundesrats, auf der Grundlage eines Expertenberichts zwei Modelle für den 3. Kreis zu konkretisieren («öffentlich-rechtliche Anstalt» und «Aufsichtsbehörden») zu begrüssen. Die Definition des 3. Kreises würde somit erweitert, um unabhängige Aufsichtsbehörden wie die EBK, die Wettbewerbskommission (Weko) oder die eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) einzuschliessen. Für die GPK-S sollten diese Arbeiten – sowie die anderen laufenden Studien im Zusammenhang mit der dezentralen Verwaltung – so bald wie möglich abgeschlossen werden. In einem Postulat⁴³ hat sie daher den Bundesrat beauftragt, einen Bericht vorzulegen, der konkrete Lösungen und eine detaillierte Beschreibung der beiden Grundmodelle enthalten soll. Die Kommission hat den Bundesrat auch aufgefordert, zu prüfen, ob die Schaffung spezifischer gesetzlicher Grundlagen notwendig ist. Der Bundesrat hat sich für die Aufnahme des Postulats der GPK-S ausgesprochen.

Um dem 3. Kreis konkretere Formen geben zu können, ist die GPK-S der Ansicht, dass eine allgemeinere Diskussion über die Frage der dezentralen Verwaltungsführung, der Unternehmen des 4. Kreises und der parastaatlichen Institutionen geführt werden sollte. Das heutige Vier-Kreise-Modell lässt nämlich zahlreiche Fragen offen. Manche Einheiten der Bundesverwaltung und der parastaatlichen Verwaltung können darin nicht eingeordnet werden, während dies für Unternehmen des 4. Kreises, die nicht zur Bundesverwaltung gehören, möglich ist. Auch hier verlangen die Transparenz- und Effizienzerfordernisse nach einer gewissen Klärung. Die GPK-S hat den Bundesrat aufgefordert, seine Überlegungen zu diesem Thema in seinen nächsten Evaluationsbericht FLAG einfließen zu lassen. Dieser Bericht sollte ausserdem ein Inventar der dezentralen Einheiten enthalten und die Haftung des Staates für jede von ihnen kritisch prüfen.

8.9 Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung 2005

Die eidgenössischen Räte haben 2003 einen Verpflichtungskredit von 15 Millionen Franken verabschiedet, um die Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung 2005 zu finanzieren. Diese findet vom 25. März 2005 bis zum 25. September 2005 in Nagoya in der Präfektur Aichi in Japan statt. 15 Millionen Besucher, vorwiegend Japaner, werden an dieser Veranstaltung erwartet, an der 125 Länder und acht Organisationen teilnehmen. Diese Ausstellung folgt auf die Weltausstellungen von Sevilla 1992 und Hannover 2000, an denen die Schweiz ebenfalls teilgenommen hat.

Auf Schweizer Seite liegt die strategische Leitung des Projekts bei der Vorsteherin des EDA. Sie wird dabei von einem Beirat unterstützt, der sich aus verschiedenen Persönlichkeiten mit persönlichen Kenntnissen und Erfahrungen zu Japan zusammensetzt. Die operative Leitung liegt bei der Geschäftsstelle Präsenz Schweiz.

Ein knappes Jahr vor der Eröffnung der Veranstaltung hat die GPK-N vom EDA Präzisierungen über den Stand der Arbeiten verlangt. Die Kommission war nämlich durch einige Kritiken hinsichtlich der Modalitäten der Teilnahme der Schweiz beunruhigt worden, namentlich in Folge des Rückzugs eines grossen Partners im Bereich der Restauration. Die Kommission wollte sich ausserdem versichern, dass das Schweizer Projekt nicht mit den selben finanziellen Problemen konfrontiert wird wie bei der Weltausstellung 2000 in Hannover. Daher hat sie vom EDA einen Be-

⁴³ Postulat 04.3441 «Verwaltungsführung im dritten Kreis» vom 13.9.2004

richt über den Inhalt und den Umsetzungsstand des Projekts, sowie über die technische und finanzielle Lage verlangt.

Aus dem Bericht ging hervor, dass die Arbeiten plangemäss verlaufen. Das Projekt, welches die Schweiz vertreten wird – «der Berg» – wird im Innern eines Pavillons geschaffen. Dort werden vor allem Gegenstände oder Sammlungen ausgestellt, die einen Bezug zur «Weisheit der Natur» (*Nature's Wisdom*), dem allgemeinen Thema der Ausstellung, haben. Die Bauarbeiten wurden schon im Oktober 2004 begonnen, und die Einrichtung der Ausstellung ist für Anfang 2005 geplant. Die Gästebetreuung im Pavillon wird von über 40 Personen sichergestellt, die hauptsächlich unter Schweizer Japanologiestudenten und ehemaligen Mitarbeitern von Expo.02 rekrutiert wurden.

Der Schweizer Pavillon umfasst auch einen kommerziellen Bereich, mit einem Shop und einem Restaurationsraum. Der ursprünglich für den Restaurationsbereich vorgesehene Partner musste sich jedoch im Lauf der Vorbereitungen zurückziehen, da gewisse von den japanischen Organisatoren vorgegebene Änderungen der Rahmenbedingungen den rentablen Betrieb eines Restaurants verunmöglichten. Laut dem EDA konnte eine Ersatzlösung gefunden werden, und die durch diesen Rückzug verlorene Zeit wurde wieder wettgemacht.

Auf der technischen Ebene hat das EDA keine besonderen Probleme gemeldet. Im Gegensatz zu Hannover 2000, wo jedes Land seinen eigenen Pavillon bauen musste, stellen die Organisatoren in Japan vorfabrizierte Pavillons kostenlos zur Verfügung, was die technischen Risiken einschränkt.

Auch beim Budget wurde keine wesentliche Abweichung vom ursprünglichen Plan festgestellt. Die im Budget vorgesehenen Reserven belaufen sich immer noch auf fast eine Million Franken.

Zurzeit stellt die GPK-N fest, dass alle Arbeiten gemäss Zeitplan und Budget ablaufen, auch wenn ein solches Projekt nie vor Überraschungen sicher ist. Die GPK-N möchte auch daran erinnern, dass sich das EDA bei den Parlamentsdebatten über die Kredite verpflichtet hat, allfällige Budgetüberschreitungen auf seine Rechnung zu nehmen und alle Beträge, welche die zur Verfügung gestellten 15 Millionen Franken überschreiten, aus seinem ordentlichen Budget zu begleichen⁴⁴.

Die GPK-N wird sich vor, während und nach der Ausstellung regelmässig über den Ablauf des Projekts auf dem Laufenden halten und dafür sorgen, dass die vom EDA eingegangenen Verpflichtungen sorgfältig eingehalten werden.

9 Soziale Sicherheit und Gesundheit

9.1 Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge

Anlass zur Untersuchung der Gewinnverteilung in der beruflichen Vorsorge bot die Ankündigung des Bundesrats im Sommer 2002, den Mindestzinssatz in der beruflichen Vorsorge zu senken. Im Zentrum der Auseinandersetzungen stand die Frage, weshalb die Reserven der Vorsorgeeinrichtungen, insbesondere der Sammeleinrichtungen der Lebensversicherer, aus den guten Börsenjahren nicht ausreichten, um den Mindestzinssatz von 4% weiterhin zu garantieren. Da die Lebensversicherer keine

⁴⁴ AB 2003 N 1047.

entsprechende Transparenz herstellten, kam die Vermutung auf, dass den Versicherten Geld vorenthalten wurde («Rentenklaue»).

In diesem Kontext wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse im Herbst 2002 im Parlament eingereicht. Zwei dieser Vorstösse haben die GPKs direkt angesprochen und entsprechende Abklärungen angeregt. Die GPKs haben daraufhin eine gemeinsame Arbeitsgruppe «BVG» mit einer entsprechenden Untersuchung beauftragt. Den Schwerpunkt der Untersuchung hat die Arbeitsgruppe auf die Versicherungsgesellschaften und ihre Sammeleinrichtungen gelegt. Im Sinne eines illustrativen Vergleichs wurden auch (teil-)autonome Vorsorgeeinrichtungen mit einbezogen. Die vertiefende Analyse der ebenfalls beträchtlichen Probleme dieses Bereichs bildeten allerdings nicht Gegenstand der Untersuchung.

Im Kern ging die Untersuchung zwei Fragenkomplexen nach: einerseits der Frage, welche Überschüsse die Versicherungsgesellschaften mit Mitteln der beruflichen Vorsorge überhaupt erwirtschaftet und an ihre Sammeleinrichtungen weitergeleitet haben. Zweitens stellte sich die Frage, wie allfällige Überschüsse aus der Anlagentätigkeit der Vorsorgeeinrichtungen verteilt wurden und ob dabei dem Grundsatz der Gleichbehandlung und anderen Grundsätzen des BVG Rechnung getragen wurde.

Die Untersuchung konnte am 22. Juni 2004 mit einem Bericht der in diesem Geschäft federführenden GPK-N abgeschlossen werden⁴⁵.

Die Abklärungen offenbarten erhebliche Mängel im Hinblick auf die bei den Behörden und Vorsorgeinstitutionen vorhandenen Daten. Es fehlt eine aussagekräftige Datengrundlage zum kapitalintensivsten Zweig des schweizerischen Vorsorgesystems. Es fehlt auch an einheitlichen Vorschriften, wie der Gewinn bei Versicherungsunternehmen zu ermitteln ist. Die Frage, ob ein «Rentenklaue» stattgefunden hat, konnte somit gar nicht beantwortet werden. Die GPK-N forderte den Bundesrat deshalb auf dafür zu sorgen, dass jährlich für den gesamten Bereich der beruflichen Vorsorge aussagekräftige und repräsentative Daten erfasst werden. Ausserdem müssen Rechnungslegungsnormen zur Anwendung gelangen, die eine vergleichende Betrachtung der Ermittlung von Überschüssen über sämtliche Vorsorgeeinrichtungen hinweg erlauben.

Die GPK-N musste ausserdem feststellen, dass der Bundesrat seine Aufsichtspflicht in diesem Bereich nicht wahrgenommen hat. Entsprechend der Konzentration auf die Solvabilität konnte das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) bisher die Versicherten nicht umfassend vor Missbrauch schützen. Und dies, selbst wenn aussagekräftige Zahlen zu erzielten Überschüssen vorgelegen hätten. Die Kommission forderte den Bundesrat auf, im Rahmen seiner Aufsicht eine vollständige Transparenz über die Verwendung der Mittel in der beruflichen Vorsorge zu gewährleisten und Missbräuchen, welche die Interessen der Versicherten gefährden, entgegen zu wirken.

Im Weiteren stellte sich die mangelnde Abgrenzung der gesetzlichen Anforderungen (BVG oder Versicherungsaufsichtsrecht) und der Aufsichtszuständigkeiten (Bundesamt für Sozialversicherung [BSV]/Kantone oder BPV) im Bereich der Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften als ein gravierendes Problem heraus. Die Aufsicht über die Verteilung von Überschüssen vom Vorsorgewerk an die Versicherten fällt zwischen Stuhl und Bank. Im geltenden System wird diesbezüg-

⁴⁵ Bericht der GPK-N über die Untersuchung zur Problematik der Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge vom 22.6.2004 (BBl 2005 609).

lich die Aufsichtsverantwortung zwischen dem BPV und dem BSV hin- und hergeschoben. Die GPK-N verlangte vom Bundesrat, die Kompetenzabgrenzung und Aufsichtsverantwortlichkeiten zwischen BPV und BSV (einschliesslich den Kantonen) verbindlich und klar zu regeln. Dabei müsse aufgezeigt werden, wie die BVG-Grundsätze im Rahmen der Versicherungsaufsicht nach Versicherungsaufsichtsgesetz⁴⁶ berücksichtigt werden. Ausserdem forderte die GPK-N den Bundesrat auf zu prüfen, ob eine institutionelle, personelle und finanzielle Trennung der beruflichen Vorsorge bzw. des BVG-Obligatoriums vom restlichen Geschäft der Versicherer vorzunehmen ist.

Die im Auftrag der PVK vorgenommene Datenanalyse zeigte schliesslich, dass nicht alle Versicherten der untersuchten Sammeleinrichtungen Überschüsse erhalten haben. Vorsorgewerke mit vielen Versicherten haben von den Versicherungsgesellschaften deutlich höhere Überschüsse pro Versicherten erhalten als kleine. Vor allem in den guten Börsenjahren zeigten sich substantielle Unterschiede. Erhebliche Ungleichheiten liessen sich auf Ebene der Versicherten nachweisen: rund die Hälfte der Versicherten erhielt selbst dann keine Überschussanteile, wenn ihr Vorsorgewerk von der Sammeleinrichtung entsprechende Überweisungen erhalten hat. Im Rahmen der Untersuchung war es nicht möglich zu klären, ob die festgestellte Ungleichheit Grundsätze der Gleichbehandlung oder der Beitragsparität verletzte. Es konnte aber nicht ausgeschlossen werden, dass bei der Zuteilung der Überschüsse an einzelne, geschäftspolitisch wichtige Vorsorgewerke auch subjektive Kriterien wie Marketingüberlegungen, Gegengeschäfte usw. eine Rolle gespielt haben können. Kritisch beurteilt werden musste auch die Verteilung von Überschüssen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die nach Einschätzung der Experten relativ weit verbreitete Praxis, die Risikobeiträge des Arbeitgebers aus Überschüssen einseitig zu reduzieren, muss gemäss einer neueren Bundesgerichtsentscheid⁴⁷ in den meisten Fällen als rechtswidrig eingestuft werden. Auch diese Befunde zeigten, wie wichtig eine wirksame Aufsicht und Transparenz auf allen Stufen, bis hinunter auf jene des einzelnen Versicherten, ist.

In seiner Stellungnahme⁴⁸ vom 1. Oktober 2004 zum Bericht der GPK-N legte der Bundesrat dar, wie er die Empfehlungen der GPK-N umzusetzen gedenkt. Die GPK-N stellte mit grosser Zufriedenheit fest, dass der Bundesrat die Tragweite und Dringlichkeit der Problematik der Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge erkannt hat, die Mängel beheben will und dabei die Stossrichtung der GPK-N unterstützt. Erst der Vollzug der verschiedenen rechtlichen Bestimmungen und weiteren Massnahmen sowie die Aufsichtspraxis wird zeigen, ob die Empfehlungen der GPK-N umgesetzt werden. Die GPK-N wird den durch die bundesrätlichen Massnahmen eingeleiteten Prozess im Bereich der beruflichen Vorsorge eng begleiten. Sie hat auch beschlossen, die Vollzugswirkungen der erwähnten Massnahmen in der zweiten Hälfte 2006 einer vertieften Nachkontrolle zu unterziehen.

⁴⁶ Bundesgesetz vom 23.6.1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG; SR **961.01**).

⁴⁷ BGE **128** II 24.

⁴⁸ Stellungnahme des Bundesrats vom 1.10.2004 (BBl **2005** 685).

Aussagekräftige und vergleichbare Daten sind für die Steuerung und Aufsicht im Gesundheitswesen von zentraler Bedeutung. Neben den Leistungserbringern, Krankenversicherern und Kantonen nehmen in diesem Bereich verschiedene Bundesämter und Dienste zentrale Aufgaben wahr. Erwähnt seien das Bundesamt für Statistik (BFS) mit dem ihm angegliederten Gesundheitsobservatorium, das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und das BSV. Die zuständige Subkommission der GPK-N hatte Gelegenheit, anlässlich ihrer Dienststellenbesuche beim BFS vom 23. Juni 2004 sowie beim BAG vom 11. Oktober 2004 wichtige Fragen der Gesundheits- und Sozialstatistik zu erörtern.

Verschiedene Massnahmen wurden bereits getroffen, um die gravierenden Vollzugsprobleme bei der Gesundheitsstatistik anzugehen. Vor allem im Bereich der Krankenhausstatistik konnten Rückstände aufgeholt und die Qualitätskontrolle sichergestellt werden. Die Schweizerische Gesundheitsbefragung wurde zum dritten Mal durchgeführt und die Statistik der Kosten des Gesundheitswesens zeigt nun eine fünfjährige Zeitreihe. Fortschritte sind auch im Bereich der Fortpflanzungsmedizin und bei der statistischen Erfassung der legalen Schwangerschaftsabbrüche zu verzeichnen. Der Aufbau des Gesundheitsobservatoriums ist nahezu abgeschlossen. Trotz dieser Erfolge gibt es nach wie vor grosse Lücken, vor allem im ambulanten und Pflegebereich. Diese Lücken müssen dringend geschlossen werden, auch im Hinblick auf eine wirksame Umsetzung der neuen Arzttarifstruktur (Tarmed). Gerade die Einführung von Tarmed würde es nun auch zulassen, Erhebungen auf Seiten der Leistungserbringer vorzunehmen. Als Mangel ist ebenso anzusehen, dass sich erhobene Daten nicht immer für verschiedene Zwecke herbeiziehen lassen. So besteht beispielsweise im stationären Bereich das Problem, dass die Daten zu Statistikzwecken erhoben werden, nicht aber als Aufsichtsdaten zur Verfügung stehen.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass benötigte Daten nur einmal und professionell erhoben werden. Die heutige gesetzliche Grundlage für koordinierte Datenflüsse ist diesbezüglich ungenügend. Im zweiten Paket der Revision des Krankenversicherungsgesetzes⁴⁹ sollen nun die Erhebung von Daten im Leistungsbereich und der Datentransfer in einem eigentlichen Statistikartikel geregelt werden.

Ebenso komplex sind die Verhältnisse in der Sozialstatistik. Wegen fehlenden Ressourcen mussten verschiedene Anliegen zurückgestellt werden, insbesondere die Frage der sozialen Berichterstattung oder der Zusammenführung aller Informationen. Viele Projekte befinden sich noch in der Einführungsphase (z. B. Sozialhilfestatistik, Neurentnerstatistik) oder werden auf institutioneller Ebene ausgebaut (z. B. Pensionskassenstatistik).

Die Auseinandersetzung mit dem Thema Gesundheits- und Sozialstatistik hat der GPK-N gezeigt, dass der Statistikkoordination und der Rolle der verschiedenen Akteure noch vermehrt Beachtung geschenkt werden muss. Im Prozess der Optimierung der Gesundheitsdaten und ihres Transfers ist es zentral, dass die verschiedenen Stellen zusammenarbeiten und Synergien nutzen. Mit diesem Aspekt wird sich die GPK-N weiterhin befassen. Fest steht auch, dass das komplexe System Gesundheit ohne substantielle und unabhängige Informationen heute nicht mehr gesteuert und beaufsichtigt werden kann.

⁴⁹ Bundesgesetz vom 18.3.1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10).

9.3 Die Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung

Die Invalidenversicherung (IV) verzeichnet seit einiger Zeit ein beunruhigendes Rentenwachstum. Zwischen 1990 und 2003 stieg die Anzahl der Rentenbezüger um rund 65 % auf 271 039 Personen an. Als Folge davon ist die IV in eine finanzielle Schieflage geraten. Im Jahr 2003 betrugen die Ausgaben der IV rund 10 Milliarden Franken, und die Versicherung verzeichnete ein Defizit von 1,5 Milliarden Franken.

Vor diesem Hintergrund hat die GPK-S die PVK am 20. April 2004 mit einer Analyse ausgewählter Aspekte der IV beauftragt. Ziel der Analyse war, die wichtigsten Faktoren des Rentenwachstums in der IV zu identifizieren und den Forschungsstand der einzelnen Faktoren aufzuarbeiten. Gestützt auf eine Literaturanalyse identifizierte die PVK 24 verschiedene IV-interne und IV-externe Faktoren des Rentenwachstums und stellte diese der zuständigen Subkommission am 22. September 2004 in einem Zwischenbericht vor.

Aufgrund dieser Zwischenanalyse beschloss die GPK-S, in einem zweiten Untersuchungsschritt die Rolle des BSV in der IV einer vertieften empirischen Analyse zu unterziehen. In ihrer Eigenschaft als Instanz der parlamentarischen Oberaufsicht ortet die GPK-S im Bereich «Vollzugsföderalismus unter Bundesaufsicht» den grössten Klärungsbedarf. Das BSV spielt in der Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes eine wesentliche Rolle; diese Rolle wurde aber im Gegensatz zu anderen Faktoren der IV-Entwicklung bisher immer nur am Rande untersucht. Bei den übrigen Faktoren des IV-Rentenwachstums hat die GPK-S den Analysebedarf aus der Optik der Oberaufsicht als geringer eingeschätzt. Die PVK wird der GPK-S zu diesem zweiten Untersuchungsschritt im Juni 2005 einen Bericht vorlegen. Allfällige politische Schlussfolgerungen will die GPK-S im Hinblick auf die 5. IV-Revision ziehen.

Zusätzlich zu den Untersuchungen der PVK klärt die GPK-S die Situation innerhalb der Bundesverwaltung ab, um die bundesinterne IV-Entwicklung mit jener auf nationaler Ebene zu vergleichen. Die Frage der vorzeitigen Abgänge aus medizinischen Gründen in der Bundesverwaltung und den Bundesbetrieben war überdies bereits im Jahre 1999 Gegenstand eines Berichts der GPK-N⁵⁰ (s. Kap. 8.5). Damals bestand allerdings ein grosses Problem, solche Fälle statistisch aufzubereiten und zu vergleichen.

9.4 Swissmedic

Seit dem 1. Januar 2002 ist das Schweizerische Heilmittelinstitut Swissmedic für die Kontrolle der Arzneimittel und Medizinprodukte verantwortlich. Swissmedic, das Vollzugsorgan des neuen Heilmittelgesetzes⁵¹, entstand aus der Fusion der Interkantonalen Kontrollstelle (IKS) mit einer Einheit des BAG. Die Heilmittelkontrolle war früher vorwiegend Sache der Kantone.

⁵⁰ Bericht der GPK-N über die Praxis des Bundes bei vorzeitigen Pensionierungen aus betriebsorganisatorischen und medizinischen Gründen vom 18.11.1999 (BBl **2000** 1197).

⁵¹ Bundesgesetz vom 15.12.2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz; SR **812.21**).

Im Oktober 2002 zeigte ein Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) verschiedene Missstände innerhalb des neuen Instituts auf, die auf Grund einer Indiskretion auch in die Presse gelangten. Die GPK-S hat sich daraufhin zum Ziel gesetzt, das Bestehen und das Ausmass dieser Missstände zu klären⁵². Die Feststellungen der Kommission und ihre Empfehlungen wurden in einem an den Bundesrat adressierten Bericht festgehalten⁵³.

Die Untersuchung der GPK-S hat gezeigt, dass ein grosser Teil der von der EFK beschriebenen Probleme ihren Ursprung während der Vorbereitungsphase des neuen Instituts hatten. Swissmedic ist das Ergebnis eines äusserst komplexen Projekts, das von Bund und Kantonen paritätisch durchgeführt wurde. Während die GPK-S in ihrem Bericht einräumte, dass das Auftauchen gewisser «Kinderkrankheiten» am Anfang des Funktionierens des Instituts kaum vermieden werden konnte, hat sie jedoch auch feststellen müssen, dass die Inbetriebnahme des Instituts nicht optimal vorbereitet worden war. Vor allem die neuen Verwaltungsinstrumente und die neuen Aufgaben des Instituts (welche vorher durch die Kantone erfüllt oder erst durch das neue Gesetz eingeführt wurden) verursachten Probleme. Im Jahr 2003 wurden die Schwierigkeiten des Instituts erkannt, und eine Änderung der Direktion ermöglichte die Einsetzung eines effizienten Krisenmanagements.

In ihrem Bericht hat die GPK-S die Bilanz der Lage im August 2004 gezogen. Die Kommission war der Ansicht, dass sich die Lage zu diesem Zeitpunkt schon stark verbessert hatte. Gewisse Probleme bestanden weiterhin, aber Massnahmen waren ergriffen oder zumindest geplant worden, um die Risiken zu minimieren. Für die Kommission sollte nun eine Konsolidierungsphase erfolgen. Zusammenfassend hat die GPK-S folgende Feststellungen gemacht:

- Bei der Inbetriebnahme des Instituts war das Informatikprojekt zur Einführung einer einheitlichen Plattform noch bei weitem nicht operationell. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass das Projekt redimensioniert und reorganisiert und seine Spezifikationen neu definiert wurden. Gewisse Schwierigkeiten bestanden weiterhin, aber das Ziel von Swissmedic ist, im Sommer 2005 über ein einheitliches System zu verfügen.
- Der Übergang zu einem eidgenössischen Heilmittelkontrollsystem und die Probleme von Swissmedic hatten zu einer ernsthaften Unzufriedenheit der Partner des Instituts – besonders der Kantone – geführt. Die GPK-S vertrat die Ansicht, dass die Beziehungen zwischen dem Institut und seinen kantonalen Partnern sich zwar wesentlich verbessert haben, das Vertrauen jedoch noch wiederhergestellt, die Zuständigkeiten geklärt und die Koordination optimiert werden müssen.
- Der Leistungsvertrag und die Leistungsvereinbarungen weisen zahlreiche Mängel hinsichtlich ihres Inhalts und der Definition der Indikatoren auf. Die GPK-S vertrat die Ansicht, dass sie bei der Erarbeitung des nächsten Leistungsvertrags grundlegend überarbeitet werden müssen. Zugleich müssen die von Swissmedic erhobenen Controlling-Daten qualitativ und quantitativ verbessert werden.

⁵² Jahresbericht 2002/2003 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2004 (BBI 2004 1732 f.).

⁵³ Bericht der GPK-S über die Probleme von Swissmedic anlässlich der Inbetriebnahme und die Beurteilung der heutigen Lage vom 25.8.2004 (BBI 2005 273).

- Die für den Betrieb des Instituts notwendigen Ressourcen wurden auf der Grundlage einer Risikoanalyse neu bestimmt. Das Institut kam zum Schluss, dass sein Personalbedarf 280 Stellen betrug, was zusätzliche 30 Stellen gegenüber dem ursprünglichen Bestand bedeutete. Die Kommission fand, dass das Institut die Instrumente, die ihm für eine angemessene strategische Planung gefehlt hatten, inzwischen entwickelt hatte.
- Die GPK-S hat festgestellt, dass der Aufbau einer einheitlichen Unternehmenskultur und, davon ausgehend, die Entwicklung eines einheitlichen Vollzugs bei der Erbringung der Dienstleistungen des Instituts sich als schwierig erwies, vor allem auf Grund der Verteilung der Mitarbeiter auf zehn verschiedene Standorte.
- Das Ausführungsrecht zum neuen Heilmittelgesetz war bei Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2002 noch nicht vollständig. Mehrere Bereiche wurden erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 geregelt. Zudem musste und muss eine Reihe von Verordnungen noch erarbeitet und vom Institutsrat erlassen werden (vorgesehenes Inkrafttreten: Sommer 2006).
- Die GPK-S hat von der Tatsache Kenntnis genommen, dass der Rechtsdienst, der durch den Weggang eines Grossteils seiner Mitarbeiter Anfang 2003 empfindlich geschwächt worden war, inzwischen wieder weitgehend aufgebaut und hinsichtlich seines Bestands verstärkt worden ist. Die Wiederherstellung des Know-hows und einer «Unité de Doctrine» wird jedoch noch einige Zeit benötigen. Ausserdem bestanden auch massive Verspätungen in der Strafverfolgung.
- Das zentralisierte Verfahren für die Ausstellung von Sonderbewilligungen für in der Schweiz nicht zugelassene Arzneimittel hat sich als wenig effizient erwiesen. Die Verfahren verzögerten sich und die Anforderungen an die Berichterstattung wurden häufig nicht eingehalten. Die entsprechende rechtliche Bestimmung⁵⁴ wurde angepasst; die GPK-S wird ihre Umsetzung verfolgen.
- Eine Reihe von Fragen haben sich im Zusammenhang mit der Aufteilung der Aufgaben zwischen Swissmedic und dem BAG und mit der doppelten Kontroll- und Koordinationsfunktion des BAG gestellt. Die GPK-S vertrat die Ansicht, dass die Zuständigkeiten geklärt werden müssen und die Möglichkeit geprüft werden sollte, das Controlling dem Generalsekretariat des EDI (GS EDI) zu übertragen. Allgemein sollten ausserdem die rechtlichen und praktischen Bedingungen geschaffen werden, um eine effiziente Zusammenarbeit zwischen Swissmedic und dem BAG wiederherzustellen.

Die GPK-S wird von der Stellungnahme des Bundesrats zum Bericht der Kommission und zu ihren Empfehlungen im 1. Halbjahr 2005 Kenntnis nehmen. Sie wird dann entscheiden, in welcher Form dieses Dossier weiterverfolgt werden soll.

⁵⁴ Art. 36 der Verordnung vom 17.10.2001 über die Bewilligungen im Arzneimittelbereich (Arzneimittel-Bewilligungsverordnung, AMBV; SR 812.212.1).

Wie im Jahresbericht 2002/2003 der GPKs ausführlich berichtet wurde⁵⁵, hatte die GPK-N zum Vollzug der Gesetzgebung im Bereich der Lebensmittelsicherheit – auf der Basis einer Evaluation der PVK – eine Untersuchung durchgeführt und dabei in verschiedenen Bereichen Optimierungspotential festgestellt. Sie hatte ihre Schlussfolgerungen dem Bundesrat unterbreitet, der im Mai 2004 dazu Stellung nahm. In seiner Stellungnahme führte er grundsätzlich aus, dass aufgrund der Tätigkeit der Kontrollorgane die inländischen wie auch die importierten Lebensmittel als sicher bezeichnet werden können. Auch die GPK-N war mit ihrer Untersuchung zu diesem Schluss gekommen.

Ein zentrales Element der Lebensmittelsicherheit stellt das Prinzip der Selbstkontrolle der Betriebe dar. Hier hatte die GPK-N Probleme bei kleineren Betrieben wie etwa Metzgereien und Restaurants festgestellt und war zur Überzeugung gelangt, dass Minimalanforderungen an die Selbstkontrolle solcher Betriebe zu prüfen wären. Der Bundesrat teilt in seiner Antwort diese Wahrnehmung und kündigte eine entsprechende Änderung der Lebensmittelverordnung an.

Eine weitere Schwierigkeit des Vollzugs der Gesetzgebung liegt auch in den unterschiedlichen Regelungen, die einerseits dem Lebensmittelgesetz und andererseits der Agrargesetzgebung entspringen. Die GPK-N forderte den Bundesrat auf, solche Konflikte zwischen dem Konsumentenschutz und der Multifunktionalität der Landwirtschaft in einem operativen Gesamtkonzept zur Lebensmittelsicherheit zu lösen. Auch hier konnte sich der Bundesrat der Ansicht der GPK-N anschliessen und kündigte die Erstellung eines solchen Konzepts an.

Die GPK-N ortete in ihrer Untersuchung auch Optimierungspotential im Bereich des kantonalen Vollzugs und der Koordination zwischen Bund und Kantonen. Der Bundesrat erklärte sich bereit, im Rahmen der erwähnten Konzeptentwicklung Massnahmen für eine verstärkte Koordination zu erarbeiten. Auch sollen die Vorgaben für die Berichterstattung der Kantone an den Bund verstärkt werden, damit der Bund den Kantonen rasch und gezielt die nötige Vollzugsunterstützung gewähren kann.

Inländische Produkte dürfen im Vergleich zu importierten Lebensmitteln durch die unterschiedlichen Kontrollen im Verlaufe der Produktion, der Weiterverarbeitung und des Vertriebs nicht benachteiligt werden, ansonsten das hohe Niveau der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz gefährdet wäre. In dieser Stossrichtung ortete der Bundesrat Handlungsbedarf bei der Selbstkontrolle der importierten Lebensmittel und deren Dokumentation. Er orientierte die GPK-N, dass die zuständigen Stellen beim Bund inzwischen die entsprechenden Interpretationen der gesetzlichen Anforderungen formuliert und veröffentlicht haben. Im Zuge des noch zu erstellenden Gesamtkonzepts wird die Organisation der Importkontrollen sowie die Ressourcenzuteilung in diesem Bereich zu überprüfen sein.

Allgemein wird aufgrund der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) das schweizerische Lebensmittelrecht dem EU-Recht anzunähern sein. Dabei soll eine Gleichwertigkeit der Gesetzgebung erzielt werden und so der Schweiz einen erleichterten Zugang zum europäischen Markt für Le-

⁵⁵ Jahresbericht 2002/2003 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2004 (BBl 2004 1734).

bensmittel ermöglicht werden. Die GPK-N betonte gegenüber dem Bundesrat, dass das hohe aktuelle Konsumentenschutzniveau der Schweiz auf jeden Fall gewahrt werden muss. Die Vernehmlassungsvorlage zur Annäherung an das EU-Lebensmittelrecht wurde der GPK-N auf den Sommer 2005 angekündigt. Angesichts der durch den Bundesrat geplanten Massnahmen sieht die GPK-N keinen weiteren Handlungsbedarf seitens der Oberaufsicht.

10 Sicherheitspolitik

10.1 Interner Bericht des Inspektorats VBS

Anfang August 2004 sorgte ein Berichtsentwurf des internen Inspektorats des VBS (im Folgenden das Inspektorat) auf Grund einer Indiskretion während mehreren Tagen für Kontroversen in den Medien. Der Berichtsentwurf enthielt scharfe Kritik am Generalsekretär des Departements; zugleich diente er auch als Sprachrohr kritischer Stimmen hinsichtlich des Führungsstils des Departementsvorstehers. Am 5. August 2004, also einige Tage nach diesen Indiskretionen, gab das VBS den Rücktritt des Generalsekretärs des Departements bekannt.

Die GPK-S hat am 27. August 2004 entschieden, die Bedingungen zu untersuchen, unter denen der Bericht des Inspektorats erstellt wurde. Die zuständige Subkommission hat daher den Leiter des Inspektorats, den neuen Generalsekretär und den Vorsteher des VBS angehört, um den Verlauf der Ereignisse zu rekonstruieren.

Diese können wie folgt zusammengefasst werden:

- Am 9. Juli 2003 beauftragte der Vorsteher des VBS das Inspektorat mit der Erstellung einer «Leistungsanalyse» dreier Dienststellen, die in der internationalen Kooperation im Sicherheitsbereich tätig sind, mit dem Ziel, Spar- und Synergiepotenziale zu identifizieren. Am 15. Juli 2003 verfasste der Generalsekretär des Departements ein Schreiben, in dem die Ziele und Bedingungen dieses Mandats näher erläutert wurden. Am 5. August 2003 wurde das Mandat schliesslich durch den Departementsvorsteher, auf Vorschlag des Leiters des Inspektorats, auf eine Leistungsanalyse der Direktion für Sicherheitspolitik und weiteren sicherheitspolitischen Dienststellen, die mit der Sicherheitspolitik zu tun haben, ausgeweitet.
- Die Leistungsanalyse an sich bestand in einer äusserst detaillierten Untersuchung der Tätigkeiten der betroffenen Dienststellen. Sie beschäftigte 50 Personen, darunter externe Experten und ehemalige Mitarbeiter des VBS während fünf Wochen. Ihre Gesamtkosten betrugen 550 000 Franken.
- Am 19. Mai 2004 hat das Inspektorat via E-Mail zwölf hohen Kadern des Departements einen Berichtsentwurf zur Vernehmlassung zugestellt.
- Am 8. Juni 2004 gab der Departementsvorsteher dem Leiter des Inspektorats den Auftrag, für die Vernichtung sämtlicher versandter Berichtsentwürfe zu sorgen. Der Berichtsentwurf wurde in der Folge in zwei getrennte Schlussberichte aufgeteilt, wobei der Teil des Berichts, der sich mit der Führung des Departements befasst, in einem persönlichen Bericht an den Departementsvorsteher enthalten ist.

Neben dem besonderen Fall der Leistungsanalyse befasste sich die Subkommission auch mit der Rolle des Inspektorats und seiner Stellung innerhalb des Generalsekretariats des VBS.

Auf der Grundlage der Arbeiten der Subkommission wird die GPK-S ihre Feststellungen dem Departementsvorsteher Anfang 2005 mitteilen.

10.2 Verteidigungsattachés

In Fortsetzung ihrer Arbeiten über die diplomatischen Vertretungen im Ausland⁵⁶ hat die GPK-N im Berichtsjahr eine Inspektion betreffend Rolle und Funktion der Verteidigungsattachés im Rahmen der Sicherheitspolitik begonnen.

Seit dem Zweiten Weltkrieg verfügt die Eidgenossenschaft im Ausland über Verteidigungsattachés, die im Netz der diplomatischen Vertretungen der Schweiz integriert sind. Aufgabe der Verteidigungsattachés ist namentlich: Beratung des jeweiligen Missionschefs in sicherheitspolitischen Angelegenheiten; Beschaffung und Analyse nachrichtendienstlich relevanter Informationen; Wahrnehmung der Funktionen als Verbindungsoffizier zu den Verteidigungsministerien und Streitkräften in den Akkreditierungsstaaten sowie als Anlaufstelle zur Anbahnung sicherheitspolitischer und militärischer Kontakte und von Kontakten zu Gunsten von armasuisse und von schweizerischen Anbietern auf dem Rüstungsmarkt. Die Verteidigungsattachés gehören zum diplomatischen Personal; ihre Rechte und Pflichten werden durch das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen⁵⁷ geregelt.

Zur Zeit verfügt die Schweiz über 16 Verteidigungsattachés und 7 Adjunkte, die bei den Behörden von 65 Ländern akkreditiert sind. Das Netz deckt vor allem die europäischen Länder, den Nahen Osten, Zentral- und Südostasien, den Fernen Osten, den Maghreb und Nordamerika ab. Die Rekrutierung der Verteidigungsattachés erfolgt unter den Berufsoffizieren, den Angestellten des VBS oder dem Korps der Milizoffiziere, üblicherweise auf der Grundlage einer Aufnahmeprüfung. Die Attachés sind grundsätzlich im Range eines Obersten. Für die Posten Washington und Paris sowie in Ausnahmefällen kann die politische und militärische Führung Divisionäre ernennen. Die Stellvertretenden Verteidigungsattachés haben den Rang eines Oberstleutnants oder eines Majors. In der Praxis sind die Verteidigungsattachés dem jeweiligen Missionschef unterstellt, auf administrativer Ebene und hinsichtlich ihres Auftrags sind sie Teil des VBS.

Bei ihrer Inspektion wird die Kommission die Rolle und die Notwendigkeit der Verteidigungsattachés hinterfragen, wobei sie von der Feststellung ausgeht, dass die Bandbreite der sicherheitspolitischen Herausforderungen die rein militärischen Fragen weit übersteigt. Die Kommission will ausserdem wissen, wie die Verteidigungsattachés ausgewählt werden und wie sie von der Zentrale und vor Ort eingesetzt werden. Schliesslich will sie die Kohärenz und den Nutzen des Einsatzdispositivs von Verteidigungsattachés im Verhältnis zu den Interessen der Schweiz im Ausland prüfen.

⁵⁶ Bericht der GPK-N über die Personalpolitik in den Karrierediensten und die Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 22.8.2002 (BBl 2003 2995).

⁵⁷ Wiener Übereinkommen vom 18.4.1961 über diplomatische Beziehungen (SR 0.191.01).

Die zuständige Subkommission hat bereits mehrere Verantwortliche des Bereichs internationale Beziehungen des Chefs der Armee, den Verantwortlichen des Dienstes internationale Beziehungen Heer, sowie den Direktor des strategischen Nachrichtendienstes (SND) angehört. Die Subkommission hat auch Aussprachen mit zwei Verteidigungsattachés im Dienst geführt, nämlich mit dem Verteidigungsattaché in der Türkei, der auch in Syrien, im Libanon und im Iran akkreditiert ist, und dem Verteidigungsattaché in Schweden, dessen Zuständigkeitsbereich ausserdem Finnland, Estland, Lettland und Litauen umfasst. Diese Posten wurden ausgewählt, da sie für die zwei Arten von bestehenden Posten repräsentativ sind: Beim einen ist der Verteidigungsattaché eher im Bereich der Nachrichtendienste aktiv, beim anderen ist er vorwiegend im Bereich der bilateralen Beziehungen zwischen den Ministerien und der Armee tätig.

Die Kommission sieht vor, ihre Folgerungen zum Thema bis Ende 2005 vorzulegen.

10.3 Staatsschutz und Nachrichtendienste

10.3.1 Einführung in die Tätigkeiten der Delegation

Die parlamentarische Kontrolle über die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und über die Nachrichtendienste obliegt der GPDel (Art. 53 Abs. 2 ParlG). Die Delegation wurde 1991 geschaffen, um den Forderungen der beiden Parlamentarischen Untersuchungskommissionen – der PUK EJPD⁵⁸ und der PUK EMD⁵⁹ – nach einer besseren parlamentarischen Kontrolle der Tätigkeiten des Bundes in diesen Bereichen nachzukommen.

Unter Staatsschutz sind alle Bundestätigkeiten präventiver oder repressiver Art zu verstehen, die zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz beitragen. Insbesondere geht es dabei um Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, gewalttätiger extremistischer Gruppen, des organisierten Verbrechen, der Spionage und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Der Begriff Nachrichtendienst umfasst seinerseits alle Tätigkeiten, welche dem Bund die Beschaffung und Auswertung von Informationen über das Ausland erlauben und welche die Gewährleistung der äusseren Sicherheit der Schweiz bezwecken.

Die GPDel untersucht laufend und vertieft die geheimen Tätigkeiten des Bundes, um Bereiche, die eine politische Intervention erfordern, rechtzeitig zu erkennen. Dabei bemüht sich die GPDel, Probleme frühzeitig aufzudecken, und trägt in direktem Kontakt mit den betroffenen Behörden zur Behebung der festgestellten Unzulänglichkeiten und Missstände bei.

Für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe verfügt die GPDel laut Bundesverfassung und Gesetz über besonders weitgehende Informationsrechte (Art. 169 Abs. 2 BV; Art. 154 ParlG; s. auch Kap. 3). Weder das Amts- noch das Militärgeheimnis können ihr entgegengehalten werden.

⁵⁸ Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Klärung von Vorkommnissen im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (PUK EJPD) vom 22.11.1989 (BBl 1990 I 637).

⁵⁹ Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement (PUK EMD) vom 17.11.1990 (BBl 1990 III 1293).

Während der Berichtsperiode befasste sich die GPDel in 16 Sitzungen mit zahlreichen Dossiers; jede Sitzung dauerte im Durchschnitt einen ganzen Tag.

Eine systematische Beschreibung der Tätigkeiten der GPDel würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Die in den Kapiteln 10.3.2 bis 10.3.10 präsentierten Fälle wurden von der GPDel ausgewählt. Ihr Zweck ist es, Beispiele der Arbeit der GPDel, welche ihr besonders interessant scheinen, dem Parlament und der Öffentlichkeit bekannt zu machen.

Ein kurzer Überblick über die wichtigsten anderen behandelten Geschäfte wird in Kapitel 10.3.11 gegeben, wobei zu sagen ist, dass in gewissen Fällen aus Geheimhaltungsgründen keine näheren Angaben zu bestimmten Fragen gemacht werden können.

Die Zurückhaltung der GPDel soll nicht Mängel verschleiern oder gar decken. Sie sollen aber in gewissen Fällen die Handlungsfreiheit der Regierung gewährleisten sowie die Personen, Mittel, Quellen und Verfahren für die Informationsbeschaffung des Bundes schützen. Die Delegation ist sich bewusst, dass diese Einschränkung in einer Demokratie nicht immer völlig befriedigend, dass sie aber für das gute Funktionieren des Staates häufig nötig ist.

10.3.2 Abgrenzung der Untersuchungen der GPDel gegenüber internen Administrativuntersuchungen

In ihrem Bericht vom 30. September 2003⁶⁰ deckte die GPDel die Verfahrensprobleme auf, mit denen sie bei ihrer Untersuchung der Beziehungen des Schweizer Nachrichtendienstes zu Südafrika konfrontiert war. Die Arbeiten der GPDel waren nämlich durch eine parallel vom VBS angeordnete Administrativuntersuchung stark beeinträchtigt worden.

In ihren Schlussfolgerungen hatte die GPDel eine Änderung des ParlG empfohlen, die den parlamentarischen Untersuchungen den Vortritt gegenüber Disziplinar- oder Administrativuntersuchungen gewähren soll. Es ging darum, zu verhindern, dass parlamentarische Verfahren und Verwaltungsverfahren sich konkurrenzieren, oder im schlimmsten Fall sogar gegenseitig blockieren, und dass identische Akten oder Anhörungen doppelt erstellt bzw. durchgeführt werden.

Die Empfehlung der GPDel wurde auf Gesetzgebungsebene in einer parlamentarischen Initiative der GPK-S vom 21. November 2003 konkretisiert⁶¹. Diese Initiative schlägt ein Verfahren vor, das weitgehend mit dem der PUK übereinstimmt. Gemäss dieser Lösung sollte die Delegation das Recht erhalten, ein Administrativ- oder Disziplinarverfahren zu verhindern oder zu unterbrechen, falls sie bereits zum selben Sachverhalt ermittelt. Diese Änderung des ParlG soll gewährleisten, dass die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht auf keinen Fall durch eine interne Untersuchung der Verwaltung behindert werden kann.

⁶⁰ Bericht zur Abgrenzung der Untersuchungen der GPDel von verwaltungsinternen Administrativuntersuchungen am Beispiel der Abklärungen «Südafrika» vom 30.9.2003 (BBl 2004 5225).

⁶¹ Parlamentarische Initiative 03.460. Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes. Bericht der GPK-S vom 21.11.2003 (BBl 2004 1469).

Der Antrag der GPK-S lautete folgendermassen:

Art. 154^{bis} ParlG (neu) Wirkungen von Untersuchungen der Geschäftsprüfungsdelegation auf andere Verfahren und Abklärungen

¹ Personalrechtliche Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand einer Untersuchung durch die Geschäftsprüfungsdelegation sind, dürfen nur mit Ermächtigung der Geschäftsprüfungsdelegation angehoben werden. Laufende Verfahren sind zu unterbrechen, bis die Geschäftsprüfungsdelegation die Fortsetzung bewilligt.

² Eine Untersuchung durch die Geschäftsprüfungsdelegation hindert die Durchführung von zivil- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie von Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen nicht.

³ Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist, so bedarf es der Zustimmung aller Mitglieder der Geschäftsprüfungsdelegation.

In seiner Stellungnahme vom 31. März 2004⁶² hat sich der Bundesrat positiv zur von der GPK-S vorgeschlagenen Änderung geäussert. Er hat jedoch vorgeschlagen, den Entwurf durch die Einfügung eines zusätzlichen Absatzes zu ergänzen, der die Regierung zur Anhebung und Weiterführung von personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen ermächtigt, falls dafür sachliche und triftige Gründe bestehen. Dies wäre namentlich der Fall bei einer drohenden Verjährung von Schadenersatzansprüchen des Bundes oder einer drohenden Verwirkung personalrechtlicher Massnahmen.

Am 16. Juni 2004 hat der Ständerat den Entwurf der GPK-S einstimmig angenommen⁶³. Um den Einwänden des Bundesrats Rechnung zu tragen, hat der Ständerat an Stelle des Vorschlags des Bundesrats einen neuen Absatz 1^{bis} mit dem folgenden Wortlaut eingefügt: «Die Geschäftsprüfungsdelegation entscheidet über die Ermächtigung nach Anhörung des Bundesrates». Diese Bestimmung soll dem Bundesrat ermöglichen, vor jedem Entscheid der GPDel die Gründe zu erläutern, weshalb er eine Untersuchung anheben oder weiterführen möchte, ohne jedoch auf Gesetzesebene einen Automatismus vorzusehen, welcher den Ermessensspielraum der GPDel einschränken könnte. Falls zwischen dem Bundesrat und der GPDel Uneinigkeit über die Angebrachtheit der Weiterführung einer internen Untersuchung besteht, muss die Delegation das letzte Wort haben.

Der Nationalrat hat dem Beschluss des Ständerats am 29. September 2004 zugestimmt⁶⁴. Allerdings hat er Artikel 3 des Entwurfs geändert. Demgemäss soll die GPDel mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder entscheiden und nicht einstimmig, wie ursprünglich vorgesehen. Mit dieser Bestimmung wollte der Nationalrat verhindern, dass das Treffen der Entscheidung innerhalb der GPDel durch die Abwesenheit des einen oder anderen ihrer Mitglieder blockiert werden kann.

Am 13. Dezember 2004 hat der Ständerat dem Beschluss des Nationalrats im Rahmen der Differenzbereinigung zugestimmt⁶⁵, so dass die Revision in den Schlussabstimmungen der eidgenössischen Räte am 17. Dezember 2004 verabschiedet werden konnte. Unter Vorbehalt eines eventuellen Referendums kann die Gesetzesrevision

⁶² Stellungnahme des Bundesrats vom 31.3.2004 (BBl 2004 1477).

⁶³ AB 2004 S 409.

⁶⁴ AB 2004 N 1415.

⁶⁵ AB 2004 S 859.

im Verlauf des Jahres 2005 in Kraft treten. Die durch Artikel 37 ParlG eingesetzte Koordinationskonferenz wird das Datum des Inkrafttretens festlegen.

In ihrem Bericht vom 30. September 2004 hatte die GPDel den Bundesrat auch aufgefordert, die Bestimmungen über die Administrativuntersuchungen beim Bund anzupassen, um die Rechte und Pflichten der Administrativuntersuchungsbeauftragten zu präzisieren.

Der Bundesrat hat die Empfehlung der GPDel umgesetzt. Er hat am 10. Dezember 2004 eine Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung⁶⁶ beschlossen (6. Abschnitt, Art. 27a–27j) und den Art. 97 BPV aufgehoben. Diese Änderung ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten.

10.3.3 Führung der Sicherheitspolitik des Bundesrats

Während des Berichtsjahrs hatte die GPDel einen intensiven Meinungs austausch mit den Mitgliedern des Sicherheitsausschusses des Bundesrats, d.h. dem Vorsteher des VBS (Präsident), der Vorsteherin des EDA und dem Vorsteher des EJPD. Diese Unterredung war nötig geworden auf Grund von verschiedenen Vorfällen, die sich im Laufe des Jahres ereignet hatten und die eine mangelnde Koordination zwischen den verschiedenen Diensten und Personen im Bereich der Sicherheitspolitik und des Nachrichtendienstes aufgezeigt hatten. Die GPDel hatte die Unzulänglichkeiten des Koordinationssystems schon in ihrem Bericht 2002/2003 hervorgehoben. Sie stellte darin fest, dass «die Koordination der Nachrichtendienste Probleme bereitet» und dass «sie weitgehend zufällig bleibt und dann vorwiegend auf einer informellen Stufe zwischen den einzelnen Mitarbeitern der verschiedenen Dienste erfolgt.»⁶⁷.

Das Funktionieren der Nachrichtendienste basiert seit 1999 auf dem Grundsatz der Koordination an Stelle eines integrativen Modells. Dies bedeutet, dass die verschiedenen Dienste, die sich mit der Beschaffung und Auswertung von Nachrichten befassen, verschiedenen Departementen angeschlossen sind (VBS, EJPD und EDA) und dass es somit keine zentrale Führung auf der Ebene eines einzigen Departements gibt. Die Koordination der Tätigkeiten der Dienste wird vom Sicherheitsausschuss des Bundesrats gewährleistet, dessen Aufgabe darin besteht, «die Beratungen und Entscheide des Bundesrates in sicherheitspolitischen Fragen vorzubereiten»⁶⁸. Der Ausschuss trifft sich einmal im Monat, um wichtige Themen der Sicherheitspolitik zu erörtern. Diese Treffen werden von der Lenkungsgruppe Sicherheit vorbereitet, einem Stabsorgan das sich aus den Hauptverantwortlichen der Nachrichtendienste und der Sicherheitspolitik der Departemente zusammensetzt. Die Lenkungsgruppe Sicherheit wird durch den Nachrichtenkoordinator unterstützt. Dieser «sorgt für die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste des Bundes selbst sowie für die Optimierung der Unterstützung des Bundesrats in seiner Führungsarbeit im Sicherheitsbereich»⁶⁹. Sowohl der Sicherheitsausschuss des Bundesrats als auch die Lenkungs-

⁶⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVVO; SR **172.010.1**), Änderung vom 10.12.2004 (AS **2004** 5251).

⁶⁷ Jahresbericht 2002/2003 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2004 (BBl **2004** 1745).

⁶⁸ Art. 1 Abs. 2 der Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 3.11.1999 (BBl **2003** 158).

⁶⁹ Art. 5 der Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 3.11.1999 (BBl **2003** 158).

gruppe Sicherheit und der Nachrichtenkoordinator sind beratende Organe; sie verfügen über keine Entscheidungskompetenz und sind gegenüber den unterstellten Diensten nicht weisungsbefugt. Dies bedeutet, dass die Bestimmung der Bedürfnisse und der zu ergreifenden Massnahmen weitgehend der Einschätzung der betroffenen Departementsvorsteher überlassen bleibt.

Laut GPDel haben die Reformen von 1999 ihre Ziele noch nicht vollständig erreicht. Für die Unzulänglichkeiten der aktuellen Situation gibt es zwei Gründe: ein Mangel an klarer politischer Führung und ein Koordinationsdefizit.

Einerseits sind die Kompetenzen des Sicherheitsausschusses des Bundesrats, der Lenkungsgruppe Sicherheit und des Nachrichtenkoordinators nicht klar definiert. Ausserdem sind sie ungenügend, da sie keine Weisungsbefugnisse gegenüber den untergeordneten Diensten beinhalten. Letztere sind weiterhin ihrer traditionellen Hierarchie unterstellt. Die Folge davon ist, dass gewisse Mandate des Sicherheitsausschusses des Bundesrats nicht umgesetzt werden, wie dies auch ein interner Bericht, welcher der GPDel zugestellt wurde, gezeigt hat. Da kein zentralisierter Führungsprozess besteht, ist ein relativ lockeres System der Zusammenarbeit entstanden, das häufig auch noch als freiwillig angesehen wird.

Für die GPDel sind die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Diensten ungenügend und entsprechen nicht den Erwartungen der Delegation. Dies betrifft namentlich den Dienst für Analyse und Prävention (DAP) und die Bundeskriminalpolizei, die vom EJPD abhängen, den SND und den Nachrichtenkoordinator, die dem VBS administrativ unterstellt sind, sowie die diplomatischen Vertretungen der Schweiz im Ausland, die zum EDA gehören. Auch die Bundesanwaltschaft ist davon betroffen. Die Dienste wissen nicht immer, was die anderen tun, und befassen sich manchmal mit den gleichen Fragen, wenn sie sich nicht gar konkurrenzieren oder, noch schlimmer, gegenseitig behindern. Trotz den guten Absichtserklärungen und den Leistungsvereinbarungen zwischen den Diensten, ist das Problem der Koordination nicht gelöst, wie dies auch gewisse Gespräche der GPDel, namentlich mit dem Nachrichtenkoordinator, gezeigt haben.

Nach Meinung der GPDel kostet dieser Koordinationsmangel einiges an Ressourcen. Für die GPDel ist es auch nicht annehmbar, dass die Dienste des Bundes einander konkurrenzieren. Eine solche Situation führt unter anderem zu Redundanzen ohne Mehrwert für die Sicherheit des Landes. Die GPDel hat ebenfalls festgestellt, dass einige Dienste, die auf die Wahrung ihrer Prärogative bedacht sind, wenig auf Zusammenarbeit ausgerichtete Kulturen unterhalten. Nach Meinung der GPDel hängt diese Situation auch mit der Persönlichkeit gewisser Verantwortlicher zusammen. Die GPDel hat den Sicherheitsausschuss des Bundesrats aufgefordert, Autorität zu beweisen, um solchen Praktiken, die der Wirksamkeit und der Glaubwürdigkeit der Dienste schaden, ein Ende zu setzen.

Die GPDel ist der Ansicht, dass sich die Lage durch punktuelle Massnahmen nicht verbessern wird, sondern dass Korrekturmassnahmen und eine straffere Führung durch die betroffenen Departementsvorsteher notwendig sind.

Der Sicherheitsausschuss hat den Handlungsbedarf grundsätzlich erkannt und stimmte in verschiedenen Punkten mit der GPDel überein. Er hat in Erinnerung gerufen, dass er bis Ende 2004 dem Bundesrat verschiedene Empfehlungen vorlegen wird, um die Lage zu verbessern. Vorgeschlagene Lösungen sind unter anderem die Schaffung eines Krisenstabs und das Überdenken der Funktion und der Koordination im Bereich der Nachrichtendienste. Am 8. September 2004 beschloss der Bun-

desrat ausserdem, dem VBS bis auf weiteres den ständigen Vorsitz im Sicherheitsausschuss des Bundesrats zu übertragen. Vorher wechselte der Vorsitz jährlich.

Am 20. Dezember 2004 wurde die GPDel vom Vorsitzenden des Sicherheitsausschusses des Bundesrats über die Varianten informiert, welche dem Bundesrat vorgelegt werden. Der Bundesrat hat am 22. Dezember 2004 von den Vorschlägen Kenntnis genommen. Er beschloss, die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundes durch einen kleinen permanenten Krisenstab zu ergänzen. Als weitere Massnahme sieht der Bundesrat vor, die Kantone einzuladen, ab Mai 2005 eine ständige Vertretung in die Lenkungsgruppe Sicherheit zu delegieren. Dies soll den Informationsaustausch im Sicherheitsbereich zwischen den jeweiligen Organen des Bundes und der Kantone verbessern.

Die GPDel wird die Umsetzung des Reformprozesses eng und kritisch begleiten und darauf achten, dass der Zeitplan sorgfältig eingehalten wird. Solange keine weiteren Informationen vorliegen, hat die GPDel auf zusätzliche Abklärungen verzichtet.

10.3.4 Oberaufsicht über die Bundesanwaltschaft

Im Rahmen eines Auftrags der GPK-N gemäss Artikel 153 Absatz 5 ParlG an die GPDel, der die Zusammenarbeit der verschiedenen Bundesdienste im Bereich der präventiven und repressiven Verbrechensbekämpfung zum Inhalt hat, befasste sich die GPDel eingehend mit der Oberaufsicht über die Bundesanwaltschaft.

Aufgrund der Breite der Aufgaben der Bundesanwaltschaft sowie ihrer doppelten Unterstellung – einerseits ist sie administrativ dem EJPD unterstellt und andererseits übt die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts eine fachliche Aufsicht aus – nahm die Delegation gegenüber den GPKs eine Klärung der Oberaufsichtskompetenzen vor. Die allgemeine Geschäftsführung der Bundesanwaltschaft sowie die Schnittstellen zur Umsetzung der Effizienzvorlage fallen in den Kompetenzbereich der GPKs. Die GPDel übt die Oberaufsicht bezüglich der Bundesanwaltschaft ausschliesslich unter dem Aspekt des Staatsschutzes aus. Darunter fallen somit auch ein grosser Teil der Beziehungen der Bundesanwaltschaft zur Bundeskriminalpolizei, ihre Beziehungen zum DAP wie auch zum SND. Die GPKs erklärten sich mit dieser Aufgabenteilung einverstanden.

Um insbesondere die jährliche Berichterstattung der Bundesanwaltschaft gegenüber der GPDel über die laufenden Verfahren zu verewentlichen, forderte die GPDel die Bundesanwaltschaft auf, ihr ein neues Berichterstattungskonzept vorzuschlagen. Die Bundesanwaltschaft unterbreitete in der Folge der GPDel einen Vorschlag, der von einem Staatsschutzbegriff im engeren Sinn ausgeht:

«Als Staatsschutz ist die strafrechtliche Verfolgung und Beurteilung von Delikten bzw. Deliktbereichen zu verstehen, welche auf eine Verletzung der Gebietshoheit, Neutralität oder Volkswirtschaft der Schweiz ausgerichtet sind oder allgemein eine ernsthafte Gefährdung des Bestandes, der Stabilität und Integrität der verfassungsmässigen demokratischen Grundordnung der Schweiz darstellen. Die Verfolgung dieser Delikte liegt primär im öffentlich-rechtlichen Interesse, auch wenn unter Umständen eine Vielzahl von Einzelpersonen von den Auswirkungen der gegen den Staat gerichteten Straftaten (mit-)betroffen ist.»

Der Vorschlag wurde durch die GPDel für gut befunden, erlaubt er doch eine Konzentration – insbesondere bei der Berichterstattung über die laufenden Verfahren –

auf die für die GPDel relevanten Fälle. Darunter fallen beispielsweise verbotene nachrichtendienstliche Aktivitäten, Verstöße gegen das Kriegsmaterialgesetz und das Atomgesetz, Straftaten links- und rechtsextremistischer Gruppierungen, Straftaten terroristischer Vereinigungen usw. Als Beispiel, über das die GPDel nicht mehr informiert wird, können die Delikte krimineller Organisationen im Betäubungsmittelbereich aufgeführt werden. Die GPDel wird auch weiterhin besondere Zurückhaltung gegenüber Vorermittlungs- oder Ermittlungsverfahren, deren Eröffnung weniger als ein Jahr zurückliegt, üben, wobei sie von der Bundesanwaltschaft über alle eingestellten Verfahren im Staatsschutzbereich informiert wird. In Zukunft wird die GPDel sich zwei Mal pro Jahr über die laufenden Fälle der Bundesanwaltschaft informieren lassen und dabei Einblick in die sie interessierenden Dossiers nehmen. Dieses System wird ab dem Jahr 2005 angewendet werden.

10.3.5 Weiterleitung unbestätigter Informationen des türkischen Nachrichtendienstes durch den DAP

Die GPDel untersuchte Ende 2003/Anfang 2004 die Hintergründe rund um vom DAP an die Vorsteherin des EJPD im Jahre 2003 weitergeleiteten Informationen, die er vom türkischen Nachrichtendienst erhalten hatte, und die in der Folge zu Kontroversen in den Medien wie auch zwischen dem Bundespräsident, der Vorsteherin des EJPD und der Vorsteherin des EDA führten.

In der an die damalige Vorsteherin des EJPD übermittelten Mitteilung war von einem angeblichen Kontakt der Departementsvorsteherin des EDA mit einem Vertreter der Fekar (Föderation der Kurdischen Arbeiter- und Kulturvereine in der Schweiz) die Rede, anlässlich dessen die Vorsteherin des EDA die Entsendung eines EDA-Vertreters zwecks Überprüfung des Gesundheitszustands des in der Türkei inhaftierten PKK-Führers Ocalan versprochen habe. Die türkische Regierung, die den Gesundheitszustand von Ocalan als gut bezeichnete, sei in Anbetracht dieser Aussage entsprechend verärgert gewesen. Der DAP sah darin einen plausiblen Grund für die abrupte Absage einer im Jahr 2003 geplanten Türkei-Reise der Departementsvorsteherin des EDA.

Die GPDel stellte fest, dass es sich bei den an die Vorsteherin des EJPD weitergeleiteten Informationen um nicht bestätigte Informationen handelte, die in ihrer Formulierung zu Missverständnissen bei den Empfängern führen konnten. Insbesondere stellte sich dann heraus, dass die Vorsteherin des EDA nie einem Vertreter der Fekar eine solche Zusage erteilt hatte. Der Informationsgehalt stand letztlich in keinem Verhältnis zu den mit der Übermittlung ausgelösten Tätigkeiten.

In der Folge empfahl die GPDel dem EJPD, das Bewertungsverfahren des Fedpol bzw. des DAP für solche Informationen zu überprüfen. Der Departementsvorsteher sollte nur Informationen erhalten, die für ihn von Bedeutung sind. Auch sollte ihm das zur Anwendung gelangende Bewertungsschema bekannt sein, damit er die Information einschätzen kann. Letztlich muss er über die Glaubwürdigkeit der Quelle informiert sein und auch die Wichtigkeit und Zuverlässigkeit der Information beurteilen können. Die Erkenntnisse der GPDel fanden Eingang in die neue Weisung des EJPD vom 26. August 2004 über die Berichterstattung betreffend die

Tätigkeiten zur Wahrung der inneren Sicherheit gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit⁷⁰.

Die Vorabklärungen der Bundesanwaltschaft ergaben keine konkreten Hinweise, dass der türkische Nachrichtendienst in der Schweiz tätig war, so dass auch kein Strafverfahren eröffnet werden musste.

Die Delegation sieht ihrerseits keinen weiteren Handlungsbedarf.

10.3.6 Geiselnahme in der algerischen Wüste

Im Februar und im März 2003 sind 32 europäische Touristen, davon vier Schweizer, in der algerischen Wüste verschwunden. Zunächst ging man davon aus, dass diese Personen Opfer eines Verkehrsunfalls geworden waren oder dass sie sich in der Wüste verirrt hatten. In der Folge legten die verfügbaren Informationen den Schluss nahe, dass diese Touristen entführt worden waren und dass sie 1500 km südöstlich von Algier von Mitgliedern der Salafisten-Gruppe für Predigt und Kampf (GSPC), einer Organisation mit Verbindungen zum Terrornetzwerk Al-Kaida, als Geiseln festgehalten wurden. Eine erste Gruppe von 17 Geiseln wurde im Mai in einer Aktion der algerischen Sicherheitskräfte befreit. Die 14 anderen Geiseln – neun Deutsche, vier Schweizer und ein Niederländer – wurden im August 2003 im Nordosten Malis dank den gemeinsamen Bemühungen Deutschlands und malischer Vermittler freigelassen.

Die GPDel wurde während und nach der Geiselnahme regelmässig über die von den Schweizer Behörden getroffenen Massnahmen auf dem Laufenden gehalten. In diesem Rahmen hat die Delegation die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen, am Krisenmanagement beteiligten Diensten in Bern und im Ausland untersucht.

Das EDA hat den departementsübergreifenden Krisenstab in Bern geleitet. Dieser Stab, der sich aus Vertretern des EDA (Politische Abteilung VI, Politische Abteilung II, Informationsdienst), des EJPD (Fedpol) und des VBS (SND, Direktion für Sicherheitspolitik) zusammensetzte, hatte den Auftrag, die Aktionen der Schweizer Behörden festzulegen und zu koordinieren und eine laufende Analyse der Situation durchzuführen. Er war zudem für die Bestimmung und Anpassung der Vorgehensweise im politischen und diplomatischen sowie im Polizeibereich zuständig. Neben diesem departementsübergreifenden Stab hat die Schweizer Botschaft in Berlin auch einen Verbindungsbeamten beim Krisenstab des Deutschen Aussenministeriums platziert und das Fedpol hat einen Beamten zum Deutschen Bundeskriminalamt entsandt. In Algier haben die Botschaften der drei betroffenen Länder – Deutschland, die Niederlande und die Schweiz – eng zusammengearbeitet und haben Kontakte mit den algerischen Behörden aufrechterhalten. Das EJPD hat seinerseits einen eigenen Krisenstab für die Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden geschaffen. Das VBS schliesslich hat über den SND strategische Analysen geliefert; ausserdem hat es Material zur Verfügung gestellt und für die Lufttransporte gesorgt. Der Schweizer Botschafter in Algier verfügte ebenfalls über einen inoffiziellen Gesandten, der zahlreiche Beziehungen mit den algerischen Militär- und Zivilbehörden

⁷⁰ Bundesgesetz vom 21.3.1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120).

unterhielt. Sein Beitrag scheint zwischen März und Juli 2003 sehr wertvoll gewesen zu sein.

Nachdem die Geiseln Mitte Juli 2003 nach Mali gebracht wurden, wurde ein von Deutschland geleitetes Operationszentrum in der Hauptstadt Malis eingerichtet. Die Schweiz war dort durch den Leiter des Kooperationsbüros in Bamako vertreten, da sie keine Botschaft in Mali unterhält. Auch zwei Experten des Fedpol waren vor Ort. Mit der Zustimmung des Sicherheitsausschusses des Bundesrats wurden ab Juli 2003 die Verhandlungen unter die Leitung der deutschen Behörden gestellt.

Die GPDel ist der Ansicht, dass der departementsübergreifende Krisenstab unter der Leitung des EDA seine Aufgabe zufriedenstellend erfüllt hat. Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Departementen stellte die GPDel fest, dass der Austausch und die Verarbeitung der Informationen zwischen den nach Algerien und später nach Mali entsandten Diensten verschiedene Probleme gestellt haben. Zwischen den verschiedenen Akteuren sind anfängliche Differenzen in Bezug auf ihre Zuständigkeiten und ihre jeweiligen Rollen aufgetaucht. Die GPDel war auch überrascht festzustellen, dass der DAP, welcher für die innere Sicherheit der Schweiz zuständig ist, die Initiative ergriffen hatte, Personal nach Algier zu schicken, mit dem Argument, dass er Beziehungen mit den algerischen Diensten unterhalte. Für die GPDel wäre es Sache des SND, der für die äussere Sicherheit zuständig ist, gewesen, vor Ort präsent zu sein. Weitere Probleme gingen aus der Tatsache hervor, dass die BKP schon vor der Freilassung der Geiseln ein Ermittlungsverfahren eröffnet hatte. Diese Untersuchung brachte eine gewisse Anzahl von Beeinträchtigungen der Tätigkeiten des EDA vor Ort mit sich.

Die GPDel möchte hervorheben, dass dank der Zusammenarbeit mit Deutschland die Geiseln gesund und wohl auf in die Schweiz zurückgebracht werden konnten. Was die Kosten betrifft, wurde die Delegation informiert, dass rund 4,5 Millionen Franken an Deutschland gezahlt wurden, um sich an den entstandenen Kosten zu beteiligen, gemäss einem Verteilschlüssel, der proportional zur Anzahl der betroffenen Schweizer Bürger ist; die übrigen Kosten beliefen sich auf 1,5 Millionen Franken. Diese Information wurde durch den Vorsteher des EFD bei der Prüfung der Staatsrechnung 2003 im Ständerat bestätigt⁷¹. Laut den übereinstimmenden Informationen, welche die GPDel vom EDA, dem EJPD und dem VBS erhalten hat, hat die Schweiz den Entführern kein Lösegeld bezahlt.

Auch wenn im vorliegenden Fall die Krise einen glücklichen Ausgang fand, ist die Delegation doch der Ansicht, dass die Verantwortlichkeiten und Verfahren bei Geiselnahmen von Schweizern im Ausland zwischen dem EDA, dem EJPD und dem VBS geklärt werden müssen. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass andere Entführungen dieser Art aus politischen, terroristischen oder kriminellen Gründen in Zukunft vorkommen werden.

Allgemein findet die GPDel, dass das EDA in Zukunft für solche Fälle mit schnell verfügbaren Finanzmitteln ausgerüstet sein sollte. Diese Situationen erfordern häufig Aktivitäten vor Ort, die auf Grund ihrer Dringlichkeit und Diskretion nicht mit den ordentlichen Verfahren finanziert und genehmigt werden können.

71 AB 2004 S 245.

10.3.7

Personensicherheitsprüfungen und Einsicht in Akten abgeschlossener Strafverfahren

Die GPDel wurde Ende 2002 mittels Kopie einer Verfügung eines kantonalen Gerichts, die an die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen des VBS gerichtet war, über die Ablehnung eines Aktengesuchs dieser Dienststelle orientiert. Das Gesuch war durch die Fachstelle im Rahmen einer Personensicherheitsprüfung gestellt worden. Diese Fachstelle führt im Auftrag der Dienststellen des Bundes Personensicherheitsprüfungen durch, falls eine Dienststelle Personen anstellen will, die an klassifizierten Projekten im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit mitwirken sollen, sofern die Kriterien des Artikels 19 BWIS erfüllt sind.

Obwohl das kantonale Gericht die Fachstelle wie auch den DAP, der in die Personensicherheitsprüfung auch involviert war, auf die aus Sicht des Gerichts nicht ausreichende Rechtsgrundlage hinwies, versuchten diese beiden Dienststellen des Bundes mehrmals die Gerichtsakten zu einem bestimmten Prozess zur Einsicht zu erhalten. Bei diesem Prozess handelte es sich um ein abgeschlossenes Strafverfahren. Da das BWIS jedoch nur das Einholen von Auskünften zu laufenden Strafverfahren als mögliche Informationsquelle (Art. 20 Abs. 2 Bst. d BWIS) für die prüfenden Dienststellen erwähnt, lehnte das Gericht das Akteneinsichtsgesuch ab.

Nachdem gemäss Verfügungsbegründung Hinweise bestanden, dass die Fachstelle in ähnlichen Fällen von anderen Amtsstellen schon Akteneinsicht erhalten hatte und somit eine entsprechende Praxis der Dienststelle vermutet werden musste, und die Rechtsgrundlage von einem kantonalen Gericht bestritten wurde, nahm sich die GPDel dieser Thematik im Jahr 2004 an. Sie nahm Abklärungen bei der Fachstelle, beim Fedpol und beim kantonalen Gericht vor.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Personensicherheitsprüfung im BWIS im 4. Abschnitt geregelt ist und für die Zusammenarbeit zwischen dem DAP und der Fachstelle im Bereich der Personensicherheitsprüfung eine Rechtsgrundlage (Art. 21 Abs. 1 BWIS und Art. 2 VWIS⁷²) existiert.

Gemäss den von Fedpol erhaltenen Informationen holt der DAP für die Informationsbeschaffung im Auftrag der Fachstelle auf der Rechtsgrundlage von Artikel 20 Absatz 2 Buchstaben a und d BWIS sowie Artikel 17 Absatz 2 Verordnung über die Personensicherheitsprüfung⁷³ Auskünfte ein. Und zwar «sowohl über laufende wie auch über abgeschlossene Strafverfahren». Die zu überprüfende Person habe dazu gemäss Fedpol ihre ausdrückliche Einwilligung zu geben.

Die Aussagen des Fedpol konnte die GPDel insofern nachvollziehen, als gemäss Artikel 19 Absatz 3 BWIS die zu prüfende Person der Durchführung der Personensicherheitsprüfung grundsätzlich zustimmen muss. Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe d BWIS sowie Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a PSPV beschränken jedoch das Einholen von Auskünften bei den zuständigen Straforganen im Rahmen der Personensicherheitsprüfung auf laufende Strafverfahren. Das offizielle Ermächtigungsformular begrenzt in seinen Erläuterungen folgerichtig das Einholen von Auskünften auf die Register des EJPD sowie auf das Register der Gesuche für hängige Verfahren.

⁷² Verordnung vom 27.6.2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS; SR 120.2)

⁷³ Verordnung vom 19.12.2001 über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV; SR 120.4).

Im konkreten Fall gab es keine weitergehende Ermächtigung der zu prüfenden Person, die auch Nachforschungen über ein abgeschlossenes Strafverfahren ermöglichen hätte.

Die Materialien zum erwähnten BWIS-Artikel lassen den Schluss zu, dass die zuständige Rechtskommission des Ständerats, welche diese Bestimmung aufgrund eines Vorschlags des EJPD damals in die Gesetzesvorlage einbrachte, der Prüfstelle die Möglichkeit einräumen wollte, insbesondere über laufende Strafverfahren genauere Auskünfte zu bekommen. Diese sind im Zusammenhang mit der Unschuldsvermutung und den Parteirechten besonderes heikel, so dass dafür eine explizite Rechtsgrundlage geschaffen wurde. Aus diesen Materialien ist jedoch nicht ersichtlich, dass die Kommission die Auskunftsrechte im Rahmen der Personensicherheitsprüfung betreffend laufende Strafverfahren ausdrücklich von den abgeschlossenen Strafverfahren abgrenzen und damit Auskünfte über abgeschlossene Strafverfahren unterbinden wollte.

Aus der Sicht der GPDel kann es durchaus sinnvoll sein, dass bei Personensicherheitsprüfungen die prüfenden Stellen auch über abgeschlossene Strafverfahren Auskunft erhalten. Dies zumindest solange bis der Eintrag im Strafregister gelöscht wird.

Die GPDel kam zum Schluss, dass die zu überprüfende Person die Prüfstellen ausdrücklich zur Informationsbeschaffung über ein abgeschlossenes Strafverfahren ermächtigen muss, bevor die Fachstelle und der DAP solche Informationen einfordern dürfen. Das erwähnte Formular sollte entsprechend angepasst werden. Aus Sicht der GPDel wären bei der nächsten BWIS-Revision ausdrücklich auch die abgeschlossenen Strafverfahren im Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe d BWIS zu erwähnen. Ihre Schlussfolgerungen wurden den Vorstehern des VBS und des EJPD sowie dem betroffenen Gericht zur Kenntnis gebracht.

10.3.8 Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zu Südafrika zur Zeit des Apartheidregimes

Während des Berichtsjahrs hat die GPDel die Stellungnahme des Bundesrats vom 19. Dezember 2003⁷⁴ zum Bericht der GPDel vom 18. August 2003 über die Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zu Südafrika zur Zeit des Apartheidregimes⁷⁵ behandelt.

In seiner Stellungnahme dankte der Bundesrat der GPDel für ihre vertiefte Analyse und die klärenden Antworten. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Delegation, dass dieses Kapitel der Schweizer Geschichte als abgeschlossen betrachtet werden kann, falls keine wichtigen neuen Fakten auftauchen.

Von diesem besonderen Fall ausgehend hat die GPDel in ihrem Bericht mehrere Empfehlungen abgegeben, in denen sie den Bundesrat zur Verbesserung seiner Führung der Nachrichtendienste aufrief. Der Bundesrat hat die Empfehlungen der GPDel positiv aufgenommen und einige wurden im Jahre 2004 bereits umgesetzt. Die Umsetzung anderer Empfehlungen wird noch abgeklärt.

⁷⁴ Stellungnahme des Bundesrats vom 19.12.2003 (BBl 2004 3105).

⁷⁵ Bericht der GPDel zur Untersuchung über die Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zu Südafrika zur Zeit des Apartheidregimes vom 18.8.2003 (BBl 2004 2267).

Die GPDel forderte insbesondere, dass der Bundesrat eine Kosten-Nutzen-Analyse der nachrichtendienstlichen Tätigkeit durchführt und den durch sie geschaffenen Mehrwert bemisst. In seiner Stellungnahme bekundete der Bundesrat seine Bereitschaft, diese Empfehlung in die Praxis umzusetzen und erwähnte, dass namentlich im SND schon grosse Anstrengungen unternommen wurden, um ein Qualitätscontrolling zu institutionalisieren. Der Bundesrat hielt auch fest, dass die Optimierung der Leistungserbringung durch den SND eine Aufgabe ist, die im betriebswirtschaftlichen Rahmen weiterentwickelt werden muss, namentlich mit der Einführung der Kosten-Leistungsrechnung im neuen Rechnungsmodell des Bundes. Jedoch ist eine Kosten-Nutzen-Analyse der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten schwierig, da der wahre Wert einer bestimmten Information kurzfristig oft schwierig zu beurteilen ist.

Was die Empfehlung der GPDel hinsichtlich der Geheimhaltung betrifft, hat der Bundesrat eingeräumt, dass zur Zeit in diesem Bereich unterschiedliche Regelungen bestehen und dass eine Vereinheitlichung unternommen werden sollte. Diese Vereinheitlichung muss auch eine einheitliche Definition des Quellenschutzes zwischen dem DAP und dem SND beinhalten. Am 26. Oktober 2004 hat der Sicherheitsausschuss des Bundesrats eine departementsübergreifende Projektorganisation verabschiedet, mit dem Ziel, einheitliche Richtlinien für die Behandlung klassifizierter Informationen zu schaffen.

In ihrem Bericht hatte die GPDel ausserdem verlangt, dass die Bestimmungen des Archivierungsgesetzes auch auf den SND anzuwenden sind. Dieses Anliegen wurde vom Bundesrat bei der Totalrevision der Nachrichtendienstverordnung VBS⁷⁶ konkretisiert. Artikel 12 der VND, die seit dem 1. Januar 2004 in Kraft ist, sieht nämlich vor, dass die Nachrichtendienste des VBS der Gesetzgebung über die Archivierung unterstehen, mit Ausnahme der klassifizierten Unterlagen aus dem direkten Verkehr mit ausländischen Diensten und aus der operativen Beschaffung. Diese Arten von Unterlagen werden in Absprache mit dem Bundesarchiv durch die Nachrichtendienste intern aufbewahrt. Diese Bestimmung des VND deckt sich weitgehend mit derjenigen für den DAP⁷⁷. Sie wird den Anforderungen der GPDel gerecht, wie auch derjenigen des Quellenschutzes, wie er in Artikel 99 Absatz 4 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung⁷⁸ festgelegt ist, der am 1.1.2004 in Kraft trat.⁷⁹

Schliesslich verlangte die GPDel eine einheitliche Regelung der Quellenführung für alle Nachrichtendienste des Bundes.

In seiner Stellungnahme vertrat der Bundesrat die Ansicht, dass eine einheitliche Regelung auf politischer Ebene nicht opportun wäre, und dass diese Fragen der Einschätzung der operativen Verantwortlichen überlassen werden sollten. Der Bundesrat hat ausserdem in Erinnerung gerufen, dass die im Ausland tätigen Nachrichtendienste andere rechtliche Grundlagen und technische Einschränkungen haben als die im Inland tätigen Dienste. Die Inlandsaufklärung findet immer im Rahmen der eigenen schweizerischen Rechtsordnung oder der nach BWIS genehmigten Zusammenarbeit mit ausländischen Partnerdiensten statt. Die Auslandsaufklärung erfolgt

⁷⁶ Verordnung vom 26.9.2003 über die Nachrichtendienste im VBS (Nachrichtendienstverordnung VBS, VND; SR **510.291**).

⁷⁷ Art. 21 der Verordnung vom 27.6.2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS; SR **120.2**) und Art. 20 der Verordnung vom 30.11.2001 über das Staatsschutz-Informationssystem (ISIS-Verordnung; SR **120.3**).

⁷⁸ Bundesgesetz vom 3.2.1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG; SR **510.10**).

⁷⁹ AS **2003** 3957 3969; BBl **2002** 858.

gestützt auf das Militärgesetz, muss nötigenfalls aber auch ausserhalb des Geltungsbereichs der Schweizer Rechtsordnung erfolgen. Daher müssen die Quellenwerbung und -führung den Gegebenheiten des Einzelfalls und des jeweiligen Dienstes angepasst werden. Für den Bundesrat muss jeder Fall der Anbahnung einer potenziellen Quelle einzeln auf den möglichen Nutzen, die Kosten und das Risiko hin beurteilt werden. Die Erarbeitung von allgemeinen Richtlinien ist daher kaum durchführbar.

Die GPDel hat sich in dieser Frage dem Standpunkt des Bundesrats angeschlossen.

Was die übrigen Empfehlungen betrifft, wird die GPDel ihre Umsetzung im Rahmen ihrer ordentlichen Aufsicht über die Nachrichtendienste weiterverfolgen.

Für die GPDel kann der spezifische Teil ihrer Untersuchung, welcher der Beziehung zu Südafrika gewidmet ist, als abgeschlossen betrachtet werden, umso mehr, als der Nationalrat am 16. Juni 2004 eine parlamentarische Initiative⁸⁰, welche das Einsetzen einer PUK zur Untersuchung der Beziehungen der schweizerischen Nachrichtendienste zum südafrikanischen Geheimdienst bezweckte, abgelehnt hat. Angesichts der Schlussfolgerungen des Berichts der GPDel war die Mehrheit des Nationalrats der Ansicht, dass eine nochmalige Untersuchung der Ereignisse durch eine parlamentarische Untersuchungskommission keine zusätzlichen Erkenntnisse bringen würde und sich deshalb erübrige.

10.3.9 Satellitenaufklärungssystem des VBS (Projekt «Onyx»)

Die GPDel hat am 10. November 2003 einen ausführlichen Bericht über das Satellitenaufklärungssystem des VBS (Projekt «Onyx»)⁸¹ veröffentlicht. Dieser Bericht enthielt mehrere Empfehlungen, zu denen der Bundesrat am 24. März 2004 Stellung genommen hat⁸².

Der Bundesrat hat die Empfehlungen der GPDel positiv aufgenommen und einige wurden im Jahre 2004 bereits umgesetzt. Andere Empfehlungen werden noch geprüft.

Die GPDel empfahl insbesondere, zu prüfen, ob die Schweizer Gesetzgebung über die Tätigkeiten der Kommunikationserfassung im Ausland mit der Europäischen Menschenrechtskonvention⁸³ konform ist.

Aus einem Rechtsgutachten des BJ vom 31. August 2004 geht hervor, dass die Kommunikationserfassung im Ausland zu nachrichtendienstlichen Zwecken grundsätzlich mit der EMRK vereinbar ist. Laut BJ sind jedoch gewisse gesetzliche Bestimmungen zu präzisieren, damit den Anforderungen der Konvention entsprochen wird. Dies betrifft drei Bereiche: die notwendigen Voraussetzungen für Überwachungen im Auftrag des SND; die Bezeichnung der Auftraggeber für die Kommunikationserfassung im Ausland und die fehlende nachträgliche Mitteilung von Überwachungsmassnahmen an die betroffenen Personen.

⁸⁰ AB **2004** N 1110.

⁸¹ Bericht der GPDel über das Satellitenaufklärungssystem des VBS (Projekt «Onyx») vom 10.11.2003 (BBl **2004** 1499).

⁸² Stellungnahme des Bundesrats vom 24.03.2004 (BBl **2004** 3115).

⁸³ Konvention vom 4.11.1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK; SR **0.101**).

Die Folgerungen des BJ entsprechen weitgehend anderen Anforderungen, welche die GPDel in ihrem Bericht formuliert hatte. Die GPDel hatte verlangt, dass die Kommunikationserfassung detaillierter und präziser mit einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werden sollte und nicht nur auf Verordnungsebene, wie dies heute der Fall ist. Die BV verlangt nämlich, dass schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten, im vorliegenden Fall des Respekts der Privatsphäre, in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein müssen (Art. 36 BV).

In seiner Stellungnahme teilte der Bundesrat mit, dass er bereit ist, die notwendigen Rechtsgrundlagen im Rahmen der Revision des BWIS zu schaffen oder zu ergänzen. Diese zweite Revision ist für das Jahr 2005 geplant.

Hinsichtlich der anderen Empfehlungen (Analyse der technologischen und finanziellen Risiken des Projekts Onyx, Erarbeitung einer aktiven Informationspolitik über die vom System Onyx ausgeführten Tätigkeiten, Strategie der Nachrichtendienste auf dem Gebiet der Informationsquellen) hat der Bundesrat verschiedene Aufträge erteilt, deren Ausführung im Laufe des Jahres 2005 durch die GPDel geprüft werden wird.

Während des Berichtsjahres wurde die GPDel zum ersten Mal über die Tätigkeiten der Unabhängigen Kontrollinstanz (UKI) informiert. Dieses gemäss Artikel 15 der Verordnung über die elektronische Kriegsführung⁸⁴ geschaffene Gremium ist beauftragt, die Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit der Funkaufklärungsaufträge zu überprüfen. Die Mitglieder der UKI wurden am 16. Dezember 2003 durch den Sicherheitsausschuss des Bundesrats ernannt. Die UKI setzt sich aus einem Vizedirektor des BJ (Präsident), dem stellvertretenden Direktor der Direktion für Sicherheitspolitik des VBS sowie dem stellvertretenden Direktor des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) zusammen. Die UKI nahm ihre Kontrolltätigkeit im März 2004 auf und hat im Juni 2004 einen ersten Bericht erstellt, der eine Einschätzung der Rechtmässigkeit und der Verhältnismässigkeit der elektronischen Aufklärungstätigkeiten enthält. In diesem Bericht, den sie der GPDel zugestellt hat, hielt die UKI fest, dass sie keine schwerwiegenden Verstösse festgestellt hatte, welche ein Eingreifen ihrerseits erfordern würden. In einigen Fällen hat die UKI Einfluss auf die zur Erteilung von Aufklärungsmandaten ermächtigten Dienste ausgeübt, um sie aufzufordern, gewisse als wenig stichhaltig eingeschätzte Mandate neu zu definieren oder auf sie zu verzichten. Am 6. September 2004 hat der Sicherheitsausschuss des Bundesrats eine Pressemitteilung über die ersten sechs Monate der Tätigkeit der UKI veröffentlicht.

Die GPDel ist der Ansicht, dass die UKI eine zweckmässige Begleitung der Aktivitäten von Onyx und die Beschränkung der Missbrauchsrisiken erlaubt. Dieses Kontrollsystem stellt ein Instrument dar, auf das sich die GPDel in Zukunft bei der Ausübung ihres Mandats der Oberaufsicht über Onyx gut stützen kann.

Während des Berichtsjahres hat die GPDel auch die G10-Kommission des Deutschen Bundestages empfangen. Diese Kommission ist beauftragt, die telefonischen Abhörungen durch die zivilen und militärischen Nachrichtendienste zu kontrollieren. Sie setzt sich aus vier Mitgliedern und vier Stellvertretern zusammen, die vom parlamentarischen Kontrollgremium des Bundestags auf Vorschlag der politischen Fraktionen und nach Konsultation der Regierung gewählt werden. Die Bundesinnen- und Bundesverteidigungsminister sind dazu angehalten, die Kommission monatlich

⁸⁴ Verordnung vom 15.10.2003 über die elektronische Kriegsführung (VEKF; SR 510.292).

über die geplanten Beschränkungsmaßnahmen zu informieren, und dies vor ihrer Durchführung; die Kommission entscheidet dann über ihre Notwendigkeit und Zulässigkeit. Falls die Kommission entscheidet, dass eine Massnahme weder notwendig noch zulässig ist, muss diese unmittelbar eingestellt werden. Die Kommission ersetzt in diesem Fall die gerichtliche Überprüfung; ein Rekurs gegen ihren Entscheid ist ausgeschlossen. Die GPDel war der Ansicht, dass das deutsche Modell beachtenswert ist und als Referenz bei der vorgesehenen Wiedereinführung der präventiven telefonischen Abhörungen im Rahmen der Revision des BWIS dienen könnte.

Die GPDel wird das Dossier Onyx im Jahr 2005 weiterverfolgen. In diesem Zusammenhang beabsichtigt sie, den Schwerpunkt auf die Qualität der von Onyx erfassten Informationen und ihren Nutzen zu legen, unter Berücksichtigung der von den für die Nachrichtendienste zuständigen Behörden festgelegten Prioritäten. In Zusammenarbeit mit der FinDel achtet die GPDel ausserdem darauf, dass die finanzielle Führung des Projekts verbessert wird, die zu Kritiken Anlass gegeben hatte⁸⁵.

10.3.10 Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zum Ausland

Wie in den vergangenen Jahren hat die GPDel die Kontakte der Nachrichtendienste des VBS und des EJPD mit ausländischen Nachrichtendiensten untersucht. Im Allgemeinen betrifft die Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten den Informationsaustausch und die Organisation gemeinsamer Operationen. Dieser Austausch funktioniert weitgehend nach dem Grundsatz «do ut des», gemäss dem ein Dienst eine Information nur weitergibt, wenn er dafür eine andere erhält. Diese Kontakte zwischen den Nachrichtendiensten müssen von den Kontakten unterschieden werden, welche die BKP mit der Kriminalpolizei anderer Länder im Rahmen von durch die Bundesanwaltschaft eröffneten Verfahren unterhält.

Im VBS ist der SND für sämtliche Beziehungen der Nachrichtendienste mit ausländischen Partnern zuständig. Diese Zuständigkeit gründet auf der VND. Artikel 7 Absatz 1 VND legt fest, dass die Aufnahme regelmässiger Kontakte zu ausländischen Nachrichtendiensten der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

In der Praxis präsentiert der SND jedes Jahr dem Vorsteher des VBS eine Liste mit allen Ländern und Diensten, mit denen der SND regelmässig zusammenarbeitet. Unter regelmässigen Kontakten ist der geplante und kontinuierliche Informationsaustausch auf allen hierarchischen Ebenen zu verstehen. Der Direktor des SND informiert den Vorsteher des VBS auch über die unregelmässigen Kontakte der spezialisierten Mitarbeiter mit anderen Ländern, die sporadisch und fallbezogen stattfinden. Die Liste der regelmässigen und unregelmässigen Kontakte des SND wird anschliessend dem Bundesrat und der GPDel zugestellt.

Zur Zeit unterhält der SND regelmässige Kontakte mit zahlreichen Partnern, welche die geographischen und thematischen Interessenbereiche des SND abdecken. Die GPDel hat mit dem Direktor des SND eine sorgfältige Prüfung der Kriterien durch-

⁸⁵ Bericht der FinDel betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2003 vom 24.2.2004 (BBl 2004 2637f). Siehe auch Jahresbericht 2003 der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit zuhanden der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und an den Bundesrat vom 12.03.2004 (BBl 2004 3597).

geführt, mit denen diese Länder ausgewählt wurden, und hat dazu keine besonderen Bemerkungen. Die Delegation konnte sich vergewissern, dass die Kontakte des SND mit dem Ausland rechtskonform sind. Allgemein stellt die GPDel fest, dass der Inhalt und die Intensität des Informationsaustausches je nach Land unterschiedlich ist, was von politischen oder technischen Faktoren sowie auch von den persönlichen Beziehungen zwischen den an den Kontakten beteiligten Personen abhängt.

Auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, im EJPD, ist der DAP für die Führung der Kontakte mit ausländischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten verantwortlich. Diese Kontakte erfolgen auf bilateraler oder multilateraler Basis und unterliegen der vorgängigen Genehmigung durch den Bundesrat, gemäss Artikel 26 Absatz 2 BWIS und Artikel 6 Absatz 1 VWIS. Der DAP unterhält auch Beziehungen in der Schweiz mit ausländischen Diensten, welche in der Schweiz Vertretungen unterhalten oder sonstwie vertreten sind.

Gegenwärtig arbeitet der DAP mit etwa 60 Diensten zusammen. Die Liste der Kontakte, die als geheim klassifiziert ist, wird jedes Jahr der GPDel vorgelegt. Der DAP ist auch in verschiedenen multilateralen Strukturen in Europa vertreten, wie dem «Club de Berne», im Rahmen dessen sich zwei bis drei Mal pro Jahr die Chefs von 19 europäischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten, aus 17 Ländern treffen. Es handelt sich um eine informelle Allianz mit dem Ziel der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, Spionage, gewalttätigem Extremismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Die Schweiz ist mit dem DAP Vollmitglied der «Groupe antiterroriste» (GAT, *Counter terrorist Group*) die aus den Chefs der Inlandnachrichten- und Sicherheitsdienste der EU sowie Norwegen und der Schweiz besteht. Die Schweiz ist auch Mitglied der «Middle European Conference», in der sich seit 1994 die Chefs der Nachrichten- und Sicherheitsdienste von Mittel- und Osteuropa versammeln.

Die Kontakte mit dem Ausland erfolgen durch ein Verbindungsbüro, das direkt dem Chef des DAP unterstellt ist. Letzterer hat im Dezember 2003 Richtlinien betreffend die Beziehungen mit ausländischen Stellen im Bereich des Staatsschutzes erlassen. Diese Richtlinien legen die Prinzipien und die Grenzen des Informationsaustausches fest.

Im Berichtsjahr hat die GPDel einen unangemeldeten Besuch beim Verbindungsbüro des DAP gemacht, um zu erfahren, wie der Dienst seine Kontakte verwaltet und um einige Stichproben durchzuführen. Die GPDel wollte ebenfalls die Verfahren für die Archivierung und die Vernichtung der Dokumente von ausländischen Behörden überprüfen.

Bei diesem Besuch hat die GPDel den Informationsaustausch zwischen dem DAP und dem Ausland für die Periode von 1996 bis 2004 untersucht. Auf der Grundlage von durchgeführten Stichproben betreffend sieben Länder und drei Organisationen hat die GPDel mit Zufriedenheit festgestellt, dass die Arbeit des DAP den Rechtsgrundlagen und den geltenden Richtlinien entspricht. Die Delegation hat festgestellt, dass ein Teil der gegenwärtigen Beziehungen vor dem Inkrafttreten des BWIS im Jahr 1998 aufgenommen wurden, d.h. zu einer Zeit, in der die Zustimmung des Bundesrats noch nicht erforderlich war. Manche dieser Kontakte wurden mit der Zustimmung der früheren Departementsvorsteher oder der Leiter der Dienste selbst initialisiert, was damals durchaus legal war. Die Delegation hat ausserdem festgestellt, dass die Archive des Verbindungsbüros nach fünf Jahren vernichtet werden, ohne dass dabei ein Vernichtungsprotokoll erstellt wird.

Gestützt auf das Verfahren für die Kontakte des SND hat die GPDel den Vorsteher des EJPD aufgefordert, dem Bundesrat jährlich eine Liste aller Verbindungen des DAP mit dem Ausland zu unterbreiten. Diese Information soll dem Bundesrat eine politische Einschätzung aller Länder und Dienste, mit denen der DAP zusammenarbeitet, ermöglichen. Die GPDel hat ausserdem verlangt, dass die vernichteten Dokumente in einem detaillierten Protokoll aufgeführt werden, mit Angabe der Namen und der betroffenen Verbindungen. Diese Liste soll, wenn nötig, die Rekonstruktion der Kontakte des DAP in der Vergangenheit ermöglichen. Es geht besonders darum, zu vermeiden, dass sich identische Probleme stellen wie diejenigen, welche die Delegation in ihren Berichten vom 12. November 1999⁸⁶ und vom 18. August 2003⁸⁷ über die Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes mit Südafrika kritisiert hatte. In jenem Fall waren nämlich zahlreiche Dokumente spurlos verschwunden, was die Prüftätigkeit zu dieser Periode für die GPDel und für das VBS erschwerte.

Der Vorsteher des EJPD hat die GPDel informiert, dass er einverstanden ist, diesen beiden Empfehlungen Folge zu leisten, damit die politischen Instanzen ihre Aufsichtsrolle effizient wahrnehmen können. In diesem Sinn hat der Vorsteher des EJPD eine Weisung⁸⁸ erlassen, in der er sich verpflichtet, den Bundesrat regelmässig über sämtliche Kontakte des DAP zu informieren. Ausserdem hat der Vorsteher des EJPD den DAP beauftragt, ab dem Jahre 2005 eine Liste aller zur Vernichtung eingereichten Dokumente zu erstellen, mit Angabe des Namens und der betroffenen Verbindungen.

Die Delegation hat diese Entscheide des Vorstehers des EJPD zur Kenntnis genommen und wird die Bedingungen und die Auswirkungen ihrer Umsetzung prüfen.

Allgemein hat die GPDel die Notwendigkeit in Erinnerung gerufen, die Kontakte des SND und des DAP mit ihren ausländischen Partnern besser zu koordinieren. Es geht darum, gewisse Redundanzen zu beseitigen und zu verhindern, dass die ausländischen Dienste dieselbe Information dem SND und dem DAP anbieten und im Gegenzug eine exklusive Information von jedem der Dienste erhalten.

10.3.11 Andere Themen aus dem Prüfbereich der GPDel

Während des Berichtsjahres führte die GPDel mehrere Gespräche mit dem Vorsteher des VBS, der ausserdem Präsident des Sicherheitsausschusses des Bundesrats ist, sowie mit dem Präsidenten der Lenkungsgruppe Sicherheit und dem Nachrichtenkoordinator. Dabei ging es insbesondere um das Arbeitsprogramm des Sicherheitsausschusses des Bundesrats, um die Bilanz des G-8-Gipfels in Evian unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit und der Führungsstrukturen, um das Informationssystem Schengen sowie die Praxis bei der Visa-Erteilung, um den islamistischen Terrorismus und um die Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

⁸⁶ Bericht der GPDel über die Rolle des Schweizer Nachrichtendienstes bei den Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika vom 12.11.1999 (BBl **2000** 563).

⁸⁷ Bericht der GPDel zur Untersuchung über die Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zu Südafrika zur Zeit des Apartheidregimes vom 18.8.2003 (BBl **2004** 2267).

⁸⁸ Weisung des Vorstehers des EJPD vom 26.8.2004 «Weisung über die Berichterstattung betreffend die Tätigkeiten zur Wahrung der inneren Sicherheit gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21.3.1997 (BWIS)».

Die GPDel führte auch mehrere Gespräche mit dem Vorsteher des EJPD über verschiedene Probleme im Bereich der inneren Sicherheit. Dabei ging es um das Informationssystem Schengen, die Lage der Schweiz hinsichtlich Terrorismus und organisiertem Verbrechen, das Projekt USIS zur Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit, die präventive Abhörung von Telefonanrufen und die Arbeiten an der Revision des BWIS. Weitere behandelte Themen waren ausserdem die zunehmende Gewaltbereitschaft in rechts- und linksextremen Kreisen und die Probleme im Zusammenhang mit dem Menschenhandel.

Die GPDel wurde auch regelmässig durch den Bundesanwalt und die Verantwortlichen der BKP über die laufenden Verfahren informiert (s. Kap. 10.3.4). Sie hatte auch einen Meinungsaustausch mit der gemäss Artikel 9 BWIS eingesetzten konsultativen Sicherheitskommission. Diese Kommission berät das EJPD in Fragen der Wahrung der inneren Sicherheit. Sie nimmt periodische Lagebeurteilungen vor. Sie setzt sich aus Vertretern der interessierten Departemente und der Kantone sowie aus aussenstehenden Persönlichkeiten zusammen.

Unter den anderen von der GPDel untersuchten Themen sind folgende zu erwähnen:

- Zusammenarbeit der Bundesanwaltschaft mit Fedpol und dem SND;
- Präsentation der aktuellen Lage in der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus;
- Beurteilung der Lage im Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen durch das EDA (Zentrum für Internationale Sicherheitspolitik), das EVD (Seco) und das EJPD (DAP);
- Voraussetzungen und Regeln für den Einsatz von Angehörigen von Polizei und Armee als bewaffnete Flugbegleiter an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge (Operation TIGER) und als unbewaffnetes Kontrollpersonal am Boden in in- und ausländischen Flughäfen (Operation FOX);
- Schutzkonzept für die kritischen Anlagen der nationalen Sicherheit;
- Stand der Arbeiten zu den beiden BWIS-Revisionen (1. Bereich: Kampf gegen Rassismus, Hooliganismus und Gewaltpropaganda; 2. Bereich: Massnahmen betreffend Extremismus und Terrorismus);
- Grundlagen, Konzepte und Strategien des DAP und des SND für die Analysen;
- Beurteilung der Operationen und Fahndungsprogramme im Bereich Staatsschutz (Art. 14 Abs. 4 VWIS);
- Überprüfung der Listen der Organisationen und Gruppierungen, deren Tätigkeiten von präventiven Massnahmen gemäss BWIS betroffen sind (Beobachtungslisten, s. Art. 11 BWIS und Art. 17 VWIS);
- Projekt des VBS zur Schaffung von Grenadier- und Armee-Aufklärungsformationen (GAF) für die Durchführung von Spezialoperationen (Schutz von Personen und Sachen im Ausland, Rettung und Rückführung von Armeeangehörigen oder Zivilisten, usw.) und seine Vereinbarkeit mit dem schweizerischen und internationalen Recht;
- Auswirkungen der direkten Unterstellung des SND unter den Vorsteher des VBS (gemäss Art. 99 Abs. 5 MG, in Kraft seit 1.1.2004);

- Elektronische Unterstützungsmassnahmen für friedensunterstützende Operationen im Ausland;
- Einsatz von privaten Organisationen für den Schutz von Schweizer Personen und Sachen in Konfliktzonen;
- Auswirkungen der neuen VND auf die Archivierung und den Datenschutz;
- Verfahren im Zusammenhang mit der Verhaftung eines mutmasslichen islamistischen Terroristen in der Schweiz, der an der Vorbereitung eines Bombenattentats in Spanien beteiligt gewesen sein soll.

Die GPDel hat ausserdem die folgenden Berichte behandelt:

- Extremismusbericht des Bundesrats⁸⁹;
- Jahresbericht der Bundesanwaltschaft an die Anklagekammer des Bundesgerichts;
- Jahresbericht und Inspektionsberichte des Inspektorats des EJPD-Generalsekretariats in Anwendung von Artikel 26 Absatz 1 BWIS;
- Jahresbericht des Fedpol über die innere Sicherheit der Schweiz;
- Bericht des Finanzinspektorats des VBS über die Finanzrevision 2002 und 2003 des SND;
- Bericht des EJPD und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren über die Ausländerkriminalität;
- Bericht des EJPD über die illegale Migration in der Schweiz;
- verschiedene Analyseberichte der Lenkungsgruppe Sicherheit über den G-8-Gipfel in Evian, den Hooliganismus, den islamistischen Terrorismus, das organisierte Verbrechen aus den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und über die im Militärbereich tätigen Firmen (*private military corporations*), im Bereich der Unterstützung (*military support*), der Beratung (*military consultants*) oder der Bereitstellung privater Kampfeinheiten (*military provider*);
- verschiedene Analyseberichte des DAP über den G-8-Gipfel sowie über andere Themen (Linksextremismus, kriminelle Netzwerke aus Westafrika, organisiertes Verbrechen albanischen Ursprungs, Geldwäscherei, islamistischer Terrorismus);
- Rechtsgutachten des BJ über den Informationsaustausch zwischen der Bundesanwaltschaft und dem DAP;
- Rechtsgutachten des BJ über die Vereinbarkeit der schweizerischen Gesetzgebung betreffend die Kommunikationserfassung im Ausland zu nachrichtendienstlichen Zwecken mit der EMRK (s. Kap. 10.3.9).

Ausser dem bereits im Kapitel 10.3.10 erwähnten unangekündigten Besuch beim DAP hat die GPDel auch die Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität des Fedpol sowie die Führungsinfrastrukturen des EJPD in Krisenlagen besucht.

⁸⁹ Extremismusbericht des Bundesrats (in Erfüllung des Posulats 02.3059 der Christlichdemokratischen Fraktion vom 14.3.2002) vom 25.8.2004 (BBl 2004 5011).

Die Vielfalt der von der GPDel behandelten Themen zeigt, dass die traditionelle Trennungslinie zwischen der inneren Sicherheit und der äusseren Sicherheit immer schwieriger zu ziehen ist. Innere Sicherheit beinhaltet die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung auf dem eidgenössischen Staatsgebiet. Dies fällt in den Zuständigkeitsbereich des EJPD in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Für die äussere Sicherheit sind das VBS und das EDA zuständig. Auf Grund der grenzüberschreitenden Bedrohungen (Terrorismus, Migrationsflüsse, Proliferation, usw.) wird diese Trennung immer theoretischer; sie wird noch schwieriger durch die Verflechtung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Bundesbehörden einerseits und zwischen Bund und Kantonen andererseits.

Die GPDel ist der Auffassung, dass früher oder später überlegt werden muss, ob die strikte Trennung der Sicherheitstätigkeiten, namentlich auf der Ebene der Strukturen des VBS und des EJPD, den aktuellen Anforderungen und der Entwicklung der Bedrohungslage entspricht. Nach Meinung der GPDel sollte eine Gesamtbetrachtung dieser Fragen durchgeführt werden.

11 Verkehrspolitik

11.1 Sicherheit in der Zivilluftfahrt

Nach einer Serie von schweren Flugunfällen (Nassenwil, Bassersdorf, Überlingen), an denen schweizerische Unternehmen beteiligt waren, erteilte der Vorsteher des UVEK dem niederländischen Luft- und Raumfahrtinstitut NLR im September 2002 den Auftrag, die für die Sicherheit der schweizerischen Zivilluftfahrt relevanten Vorschriften, Institutionen, Organisationen und Management-Systeme auf ihre Zweckmässigkeit hin zu untersuchen. Der Schlussbericht der Firma NLR vom 30. Juni 2003 enthielt u.a. Empfehlungen zur Verbesserung der für die Sicherheit relevanten Verhältnisse im UVEK, im Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), beim Büro für Flugunfalluntersuchungen (BFU), bei der Eidgenössischen Flugunfallkommission (EFUK) sowie bei der vom Bund beherrschten Firma Skyguide AG.

Der Bericht des niederländischen Instituts zeigte, dass das Sicherheitsmanagement in der Schweiz sowohl bei den staatlichen Organen wie auch bei den privaten Akteuren den neuen Entwicklungen nicht genügte. Anstatt einer punktuellen Aufsicht sei ein umfassendes Sicherheitsmanagement und eine Sicherheitskultur aufzubauen. Der Bericht enthielt deshalb die Empfehlung, einen nationalen Aktionsplan zur Verbesserung der Sicherheit in der Zivilluftfahrt aufzustellen und umzusetzen.

Im August 2003 hat das UVEK neben verschiedenen anderen Massnahmen einen Aktionsplan erlassen und den Delegierten für die Sicherheit der Zivilluftfahrt (Sicherheitsdelegierter) mit dessen Umsetzung beauftragt. Die zuständige Subkommission der GPK-S begleitet diese Umsetzung bereits seit Beginn im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht⁹⁰. Zu diesem Zweck führt sie regelmässig Gespräche und lässt sich über den Stand der Umsetzung der einzelnen Massnahmen und allenfalls neu auftauchende Probleme orientieren.

Anlässlich einer Aussprache vom 12. Februar 2004 mit dem Sicherheitsdelegierten sowie dem Beauftragten für die Sicherheit der Zivilluftfahrt des Generalsekretariats

⁹⁰ Jahresbericht 2002/2003 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2004 (BBl 2004 1748).

des UVEK konnte die Subkommission feststellen, dass einige Massnahmen zur Verbesserung der Luftverkehrssicherheit umgesetzt waren. Die Skyguide AG hatte bereits im Herbst 2003 die detaillierten Aufträge aus dem Aktionsplan in Angriff genommen. Ein grosses Problem waren die ungenügenden qualitativen und quantitativen Kapazitäten der Skyguide AG. Angelaufen war zum Zeitpunkt der Aussprache auch die komplexe Umorganisation des BAZL und die Intensivierung seiner Aufsichtstätigkeiten. Eine raschere Veröffentlichung der Untersuchungsberichte des BFU war infolge einer Verordnungsänderung bereits seit anfangs Dezember 2003 möglich. Die Fluggesellschaft Swiss hatte ihre *Safety Policy* im Sinne der Zielsetzung des Aktionsplans erweitert und verdeutlicht. Begrüsst hat die Subkommission insbesondere die neu geschaffene Stelle des Beauftragten für die Sicherheit der Zivilluftfahrt. Sie verschafft dem UVEK eine erhöhte Fachkompetenz im Bereich der departementalen Aufsicht über die Zivilluftfahrt.

Die bisherigen Umsetzungsmassnahmen waren jedoch nur ein erster Schritt und betrafen primär formelle und projektorganisatorische Punkte. Auch eine vertiefte Analyse des 2. Standberichts zur Umsetzung des Aktionsplans und entsprechende Gespräche am 12. Mai 2004 ergaben, dass die Konzeptphase bis auf wenige Ausnahmen zwar erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Die konkreten Verbesserungen der Sicherheit «im Feld draussen» standen noch bevor und befinden sich auch heute noch voll im Gang. Einerseits geschieht der Aufbau einer eigentlichen Sicherheitskultur auf allen Ebenen nicht von heute auf morgen. Andererseits ruft die Verbesserung der Luftverkehrssicherheit nach erheblichen Änderungen im Luftfahrtrecht. Es braucht auch heute noch grosse Anstrengungen aller Beteiligten, um die im Aktionsplan gesteckten Ziele zu erreichen.

Die grösste Herausforderung sah die GPK-S darin, die für die Umsetzung des Aktionsplans erforderlichen Mittel, insbesondere die zusätzlich benötigten Ressourcen im BAZL, sicherzustellen. Sie forderte deshalb den Bundesrat und die FKs auf, die entsprechenden Mittel zur Verbesserung der Luftverkehrssicherheit zur Verfügung zu stellen, damit das Ziel eines international vorbildlichen Sicherheitsstandards für die schweizerische Zivilluftfahrt wieder erreicht werden kann. Das Parlament hat die vom Bundesrat beantragten zusätzlichen Ressourcen für 60 Stellen im BAZL in der Sommersession 2004 genehmigt.

Einen weiteren Akzent setzte die GPK-S mit der Forderung, dass der zentralen Steuerung des Projekts «Safety first» (Safir) grosse Aufmerksamkeit geschenkt wird. Der Vorsteher des UVEK hat den Delegierten für die Sicherheit der Zivilluftfahrt lediglich für die Konzeptphase eingesetzt. Seit Mai 2004 werden die Teilprojekte und die Umsetzung von Safir in den ordentlichen Strukturen des Departementes geführt. Nach Ansicht der GPK-S müssen auf jeden Fall genügend Managementkapazitäten zur Verfügung gestellt werden, um dem Projekt Safir und der Sicherheitskultur auf allen Ebenen zum Durchbruch zu verhelfen.

Wichtige Bausteine einer neuen Sicherheitskultur wurden insbesondere auch bei der Skyguide AG gelegt. Bei einem Besuch des *Operations Center* der Skyguide AG in Zürich liess sich die Subkommission am 31. August 2004 nicht nur über die Lehren aus dem Flugzeugunglück in Überlingen und die Fortschritte im Projekt Safir orientieren. Ebenso war die betriebliche Strategie der Skyguide AG im europäischen Umfeld und das Safety-Management-System Gegenstand der Diskussion. Ein Besuch im *Tower* und *Area Control Center* vermittelte einen Eindruck von den anforderungsreichen Aufgaben, welche die Flugverkehrsleiter im Dienste der Flugsicherheit leisten.

Das Thema Luftverkehrssicherheit wird auch im Jahr 2005 ein Schwerpunkt der GPK-S bilden.

12 Ausländer- und Asylpolitik

12.1 Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Im Hinblick auf die Revision des Ausländerrechts und des Asylgesetzes haben die GPKs am 23. Januar 2004 beschlossen, eine vertiefte Untersuchung der Wirksamkeit der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht durchzuführen. Sie haben die PVK beauftragt, im Berichtsjahr eine Evaluation dieses rechtlich und politisch kontrovers diskutierten Bereichs des Ausländerrechts vorzunehmen.

Die zuständige Subkommission der GPK-N hat den Auftrag der PVK am 22. März 2004 präzisiert. Am 18. August 2004 hat die PVK der Subkommission erste Zwischenresultate vorgestellt. Der Subkommission war es ein Anliegen, die Ergebnisse der Untersuchung in den zur Zeit laufenden Gesetzgebungsprozess einfliessen zu lassen. Sie hat deshalb beschlossen, die Daten der Untersuchung der zuständigen beratenden Kommission möglichst frühzeitig zugänglich zu machen. Aufgrund des voraussichtlich im Februar 2005 vorliegenden definitiven Berichts der PVK wird die Subkommission ihre politischen Schlussfolgerungen ziehen und allenfalls einzelne Teilfragen vertiefen.

13 Kulturpolitik

13.1 Schweizerisches Landesmuseum

Die GPK-N hat im Jahr 2003 im Rahmen einer Umfrage und eines Dienststellenbesuchs einige Abklärungen betreffend das Schweizerische Landesmuseum (SLM) vorgenommen⁹¹. Ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen hat die GPK-N in einem unveröffentlichten Bericht vom 25. August 2003 zuhänden des Vorstehers des EDI zusammengefasst. Dieser hat am 26. Januar 2004 zu den Schlussfolgerungen der GPK-N Stellung genommen.

Der Vorsteher des EDI ist der Empfehlung der GPK-N gefolgt, die Leitung von Schloss Prangins in die Geschäftsleitung des SLM aufzunehmen und die Vertretung auch bei der Neuausrichtung des Landesmuseums zu sichern. Er teilte ebenso die Auffassung der Kommission, dass Schloss Prangins eine Strategie zu erarbeiten hat. Der Vorsteher des EDI teilte hingegen die Befürchtungen der GPK-N nicht, dass der Sammlungsauftrag des Landesmuseums vernachlässigt wird. Die Objekte würden professionell konserviert, restauriert und aufbewahrt. Die Sammlungsbestände seien wissenschaftlich aufgearbeitet und es würden grosse Anstrengungen unternommen, die Sammlungen für die Öffentlichkeit attraktiv und besucherorientiert zu präsentieren.

Insgesamt begrüsst der Vorsteher des EDI die Auseinandersetzung der GPK-N mit aktuellen Aspekten des Landesmuseums. Er signalisierte der Kommission die Be-

⁹¹ Jahresbericht 2002/2003 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2004 (BBl 2004 1751 f.).

reitschaft, den weiteren Wandlungsprozess des SLM so zu begleiten und zu steuern, dass

- die Stellung und die Funktion von Schloss Prangins als Zweigstelle in der Westschweiz gewahrt ist und in einer Strategie im Rahmen der Museumsgruppe formuliert wird;
- der Diversität der verschiedenen Museen (Schloss Prangins, Schweizerisches Zollmuseum, Forum der Schweizer Geschichte, Museum für Musikautomaten, Schloss Wildegg, Museum Bärengasse, Zunfthaus zur Meisen) Rechnung getragen wird, die notwendigen Planungen angelegt und die zentralen Dienstleistungen von Zürich erbracht werden;
- zwischen Sammlung, Ausstellung und anderen Aktivitäten ein Gleichgewicht angestrebt wird.

Die GPK-N hat anlässlich ihrer Sitzung vom 22. Juni 2004 von der Stellungnahme des Vorstehers des EDI Kenntnis genommen. Da die Stiftungsvorlage⁹² immer noch in parlamentarischer Beratung ist, verzichtete die GPK-N auf weitere Abklärungen. Sie forderte den Vorsteher des EDI auf, die Entwicklungen im Bereich Landesmuseum wachsam und mit der nötigen Ernsthaftigkeit zu begleiten. Die GPK-N wird sich im Rahmen einer Nachkontrolle in der zweiten Hälfte 2006 vergewissern, ob und wie ihre Empfehlungen umgesetzt wurden.

14 Umweltpolitik

14.1 Landschaftsschutz

Wie bereits im vergangenen Jahresbericht ausführlich dargestellt⁹³, präsentierte die GPK-N am 3. September 2003 aufgrund einer Evaluation der PVK einen Bericht⁹⁴ über die Erfolgskontrolle des BLN. Am 15. Dezember 2003 nahm der Bundesrat zum Bericht der Kommission und den darin enthaltenen Empfehlungen Stellung⁹⁵.

Die GPK-N konnte mit Zufriedenheit feststellen, dass der Bundesrat in seiner Antwort mit der allgemeinen Stossrichtung des Berichts der GPK-N übereinstimmte. Insbesondere teilte der Bundesrat die Meinung, dass eine Stärkung des Instruments BLN, unabhängig von den einzelnen Empfehlungen, nur dann möglich ist, wenn die Grundbedingung einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden aller Stufen und der direkt betroffenen Bevölkerung erfüllt ist. Nur durch eine erhöhte Kooperation der kommunalen, kantonalen sowie auch Bundesbehörden können Unklarheiten auf Gesetzesebene, sowie auch auf Vollzugsebene geklärt werden. Die Kommission bedauerte jedoch, dass mit der verschobenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes⁹⁶ die Schaffung von Landschaftspärken den

⁹² Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz über die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum vom 29.11.2002 (BBl **2003** 535).

⁹³ Jahresbericht 2002/2003 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2004 (BBl **2004** 1752).

⁹⁴ Bericht der GPK-N über die Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) vom 3.9.2003 (BBl **2004** 777).

⁹⁵ Antwort des Bundesrats vom 15.12.2003 (BBl **2004** 873).

⁹⁶ Bundesgesetz vom 1.7.1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR **451**).

Sparmassnahmen zum Opfer gefallen sind. Dieser Entscheid hat ein für den Landschaftsschutz entmutigendes Signal ausgesendet.

Die Ausführungen des Bundesrats zu den Empfehlungen 4 (Öffentlichkeitsarbeit) und 5 (Informationsgrundlagen) wurden ohne weitere Bemerkungen zur Kenntnis genommen. Betreffend die Umsetzung der ersten drei Empfehlungen hatte die GPK-N dem Bundesrat am 22. Juni 2004 noch zusätzliche Bemerkungen mit auf den Weg gegeben.

So betonte die Kommission erneut, dass sie die Unklarheit der Schutzziele als ein Hauptproblem erkannt hat und der Meinung ist, dass eine klare Definition der Schutzziele die Grundbedingung darstellt, ohne die eine erfolgreiche Durchsetzung des BLN verunmöglicht wird. Solange problematische Zielüberlagerungen und unklare Zielformulierungen vorliegen, sind die Vollzugsbehörden gezwungen, die kostspielige und schwierige Aufgabe der Konkretisierung der Schutzziele selbst durchzuführen. Diese vage Umschreibung der Schutzziele hat auch zur Folge, dass eine Interessenabwägung sehr schwierig wird. Es ist offensichtlich, dass unter solchen Umständen die Motivation der Vollzugsbehörden, das BLN durchzusetzen, minimal ist. Die Kommission machte den Bundesrat darauf aufmerksam, dass die Konkretisierung der Schutzziele teilweise auf bereits existierenden Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und auf Gerichtsentscheiden aufgebaut werden kann. Die Kommission gab sich zuversichtlich, dass sich Empfehlung 1 durch Nutzung von Synergien und mit den vom Bundesrat getroffenen Entscheiden umsetzen lässt.

Betreffend Empfehlung 2 hat sich der Bundesrat bereit erklärt, eine bessere Verankerung des BLN in den raumwirksamen Politikbereichen und die Nutzung von Synergien zwischen dem BLN und dem Raumplanungsrecht umzusetzen. Er lehnte jedoch das Bundesamt für Raumentwicklung als unabhängige Genehmigungsinstanz ab. Die GPK-N empfindet eine institutionalisierte Koordination jedoch als äusserst wichtig. Zurzeit werden Entscheide, die eine Auswirkung auf das BLN haben, in unterschiedlichen Ämtern und Departementen gefällt, in denen das BLN nur ein Faktor unter vielen anderen ist. Ebenso vertreten die verschiedenen Ämter teilweise konkurrierende Ziele und Interessen. In dieser verwaltungsinternen Interessenabwägung überwiegen ausserdem häufig die Nutzungsinteressen, und die Schutzinteressen des BLN geraten in den Hintergrund. Eine Koordination findet, wenn überhaupt, von Fall zu Fall statt und diese hängt mehr von den zuständigen Personen als von einem institutionalisierten Verfahren ab. Eine unabhängige Genehmigungsinstanz könnte diese verschiedenen Interessen zusammenbringen, für eine bessere Einbettung des BLN in die Sektoralpolitiken sorgen und ein besseres Gleichgewicht zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen garantieren. Somit könnte eine Homogenität der Entscheidungsfindung garantiert und eine weitere Aufsplitterung des Vollzugs verhindert werden. Die Ressourcenfrage betreffend, vertrat die Kommission die Meinung, dass sich eine anfängliche Investition lohnt, da es auf die Dauer kostengünstiger ist, wenn nur eine Behörde Entscheide fällt, als wenn dies von mehreren getan wird. Schliesslich ist auch der konsequente Vollzug des Raumplanungsgesetzes zentral für die Verbesserung der Koordination.

Auch Empfehlung 3 will der Bundesrat umsetzen. Die Kommission bedauerte jedoch, dass in den Ausführungen des Bundesrats dem Aspekt der Partizipation nur geringes Gewicht verliehen wurde. Der Bundesrat setzte den Hauptakzent auf die Informations- und Bildungsmaterialien, welche unerlässlich sind, um eine breitere Akzeptanz des BLN zu erlangen. Ebenso wichtig ist jedoch die Partizipation der

lokalen Akteure. Eine verbesserte Akzeptanz des BLN kann nur erreicht werden, wenn die lokalen Behörden das BLN nicht mehr als eine vom Bund unkoordiniert auferlegte Massnahme empfinden. Die Motivation der Kantone und der Gemeinden spielt im BLN-Vollzug eine entscheidende Rolle. Die Kommission hat den Bundesrat darauf aufmerksam gemacht, dass betr. BLN der Ansatz des Landschaftsentwicklungskonzepts (LEK) zu prüfen wäre. Das LEK skizziert die gewünschte Entwicklung einer Landschaft auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene im Hinblick auf eine nachhaltige Nutzbarkeit. Die Erarbeitung eines LEK erfolgt in Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung, Interessengruppen und direkt Betroffenen. Die Beteiligung an diesem Prozess basiert auf Freiwilligkeit und wird durch Anreize gewährleistet. Hierbei sollte die Bedeutung von finanziellen Anreizen nicht unterschätzt werden, um die Akzeptanz und den konsequenten Vollzug der Schutzziele des BLN auf lokaler Ebene zu stärken. Die Kommission erachtete diesen Punkt als ausserordentlich wichtig und bat den Bundesrat, bei der Umsetzung von Empfehlung 3 der Partizipation grösste Bedeutung einzuräumen. Ebenfalls bat sie den Bundesrat, die Formen der Partizipation und Absprachen zu definieren.

Wie bei den Inspektionen der GPKs üblich, wird die GPK-N im Rahmen einer Nachkontrolle zur Inspektion in ca. zwei Jahren die Umsetzung ihrer Empfehlungen überprüfen.

14.2 Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung (Rumba)

Das 1999 beschlossene Programm Rumba hat zum Ziel, die Umweltbelastungen der Dienststellen des Bundes zu reduzieren und dadurch auch finanzielle Einsparungen zu erzielen. Nachdem die bisherige Entwicklung des Ressourcenverbrauchs der Bundesverwaltung nicht den Erwartungen entsprochen hat, nahm die GPK-S eine Evaluation von Rumba in ihr Jahresprogramm 2004 auf.

Von den zwei von der PVK vorgeschlagenen Untersuchungsrichtungen wählte die zuständige Subkommission der GPK-S Ende Juni 2004 die zweite Variante, welche die Mängel in der Konzeption und der Umsetzung von Rumba untersuchen soll. Dabei handelt es sich um eine klassische Vollzugsanalyse und somit um eine Kernaufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht. Die PVK wurde unter Beizug externer Experten mit der Durchführung einer entsprechenden Evaluation beauftragt.

Die GPK-S erhofft sich von den Evaluationsresultaten, welche sie für Ende Juni 2005 erwartet, eine klare Identifizierung sowohl der konzeptionellen Mängel wie auch der Umsetzungsprobleme. Auf dieser Basis wird die GPK-S eine Bewertung des Programms Rumba vornehmen und allenfalls dem Bundesrat konkrete Massnahmen zur Verbesserung von Rumba vorschlagen können.

15 Weitere Schwerpunkte

15.1 Geschäftsbericht 2003 des Bundesrats

15.1.1 Überblick

Bei der intensiven Befragung der Bundesratsmitglieder und der Bundeskanzlerin im Mai 2004 anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichts 2003 des Bundesrats haben die GPKs wieder eine Vielzahl von Themen besprochen. Im Sinne von Beispielen sei erwähnt, dass die GPKs mit dem Vorsteher des VBS die massive Zunahme der Subsidiäreinsätze der Armee thematisiert und die Umsetzung der Armee XXI kritisch unter die Lupe genommen haben. Der Vorsteher des EJPD gab Rechenschaft über die Umsetzungsprobleme bei der Effizienzvorlage. Zur Sprache kam auch die Zusammenführung von Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (Imes) sowie Aspekte der internationalen Rechtshilfe gegenüber Russland. Der Vorsteher des EDI wurde zur Aufsicht über die berufliche Vorsorge befragt und musste erklären, warum das Sprachengesetz ad acta gelegt werden soll. Ebenso wurde das weitere Vorgehen bei der KVG-Revision und die Qualitätssicherung im Gesundheitswesen erörtert. Im Bereich der Aussenpolitik interessierten sich die GPKs u.a. für die Frage, wie der Bundesrat die Entwicklungspolitik in Zeiten des Sparens gestalten will. Ebenso angesprochen wurden die Zahlungen in den Kohäsionsfonds der EU sowie die Genfer Initiative und deren Wirkung im Nahen und Mittleren Osten. Im EFD gab die Umsetzung der neuen Personalpolitik, die Risikoanalyse und die damit verbundenen Haftungsprobleme des Bundes Anlass zu Fragen. Die GPKs verlangten eine erste Bilanz zur Reorganisation der Informations- und Kommunikationstechnik der Bundesverwaltung (Projekt NOVE-IT). Ausserdem haben die GPKs die integrierte Finanzmarktaufsicht als wesentliche Herausforderung der Zukunft thematisiert. Der Vorsteher des UVEK hatte sich kritischen Fragen zum Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal), zur Reservenverwendung bei der Neat und zur nachhaltigen Verkehrspolitik zu stellen. Auch die Verbesserung der Luftverkehrssicherheit war wieder ein Thema. Beim Bundespräsidenten und Vorsteher des EVD lagen die Schwerpunkte bei der Organisation des Seco, der Lehrstellensituation und den flankierenden Massnahmen zur Osterweiterung der EU. Der Bundespräsident musste sodann darlegen, weshalb die Zollunion nicht in das Wachstumsprogramm des Bundes aufgenommen worden war. Schliesslich sei auch noch erwähnt, dass im Gespräch mit der Bundeskanzlerin der Bericht «Überprüfung der Information des Bundes in Krisenlagen» vom 25. Juni 2003, das Projekt «E-Government» sowie die Zusammensetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen kritisch erörtert wurden. Zur Sprache kam hier auch die Informationspolitik des Bundesrats im Vorfeld von Volksabstimmungen.

Departementsübergreifend zu reden gab der tiefe Zielerreichungsgrad im Jahr 2003. Mit den Jahreszielen verfügt die Geschäftsberichterstattung des Bundesrats über einen Massstab zur Bilanzierung der jährlichen Geschäftsführung. Für das Jahr 2003 lässt sich festhalten, dass der Bundesrat weniger als die Hälfte seiner Ziele erreichen konnte. Von Unsicherheit geprägte Umstände und unerwartete Ereignisse haben die Zielerreichung wesentlich beeinträchtigt. Hinzu kam die angespannte Finanzlage. Die GPKs forderten den Bundesrat auf, der Prioritätensetzung im Rahmen der Jahresplanung vermehrt Beachtung zu schenken. Es gelte aber auch zu vermeiden, dass nur noch Ziele vorgegeben würden, die einfach erreicht werden können.

Die GPKs haben schliesslich sämtliche Bundesräte und die Bundeskanzlerin auf die Problematik der Indiskretionen angesprochen. Dieses Querschnittsthema sei im Folgenden herausgegriffen und ausführlicher dargestellt (s. Kap. 15.1.2).

Die Prüfung des Geschäftsberichts erfuhr im Jahr 2004 eine Änderung infolge des Inkrafttretens des Parlamentsgesetzes. Unter dem alten Gesetz waren die GPK damit beauftragt, im Rahmen des Geschäftsberichts die Folgen zu überprüfen, die den von den eidgenössischen Räten überwiesenen Motionen und Postulaten gegeben wurden. Gemäss Parlamentsgesetz kommt diese Aufgabe in Zukunft den auf Grund ihrer Fachgebiete zuständigen Kommissionen zu (Art. 122 Abs. 1 und Art. 124 Abs. 4 ParlG). Der erste Bericht des Bundesrats unter dem neuen Recht ist am 23. Juni 2004 erschienen⁹⁷ und wurde von den eidgenössischen Räten in der Wintersession 2004 behandelt.

15.1.2 Indiskretionen aus dem Umfeld des Bundesrats

Die beiden Indiskretionen im März 2004 über den Rahmenkredit 2005–2009 an Schweiz Tourismus (Mitbericht des Vorstehers des EJPD über den Tourismusbeitrag von einem Franken) sowie jene in Bezug auf das Aussprachepapier zum weiteren Vorgehen in der Europapolitik liess den Eindruck entstehen, dass Indiskretionen im Umfeld des Bundesrats zugenommen haben. In beiden Fällen hat die Bundeskanzlerin im Auftrag des Bundesrats bei der Bundesanwaltschaft Strafanzeige wegen Veröffentlichung vertraulicher Dokumente eingereicht.

In diesem Kontext fragten die GPKs nach, wie die Bundesräte und die Bundeskanzlei die Situation beurteilen, welche Auswirkungen Indiskretionen auf das Kollegialitätsprinzip bzw. auf die Regierungsfähigkeit des Bundesrats haben und welche Massnahmen getroffen werden, um Indiskretionen entgegen zu wirken.

Von Seiten der Bundesratsmitglieder und der Bundeskanzlerin war zu vernehmen, dass Indiskretionen kein neues Phänomen darstellen und nicht wesentlich zugenommen hätten, dass sie jedoch in letzter Zeit etwas spektakulärer wurden. Eine quantitative Statistik über Indiskretionen wird allerdings nicht geführt. Eine solche könnte nur mit einem erheblichen Rechenaufwand betrieben werden. Teilweise würden Indiskretionen von den Medien heutzutage «gross betitelt», während sie früher nur zwischen den Zeilen zu erkennen waren. Die Veränderung der Medien- und Parteilandschaft hätte auch dazu beigetragen, dass Indiskretionen vermehrt als politisches Mittel eingesetzt werden. Betont wurde auch, dass bereits in früheren Fällen aufgrund von Indiskretionen Strafanzeigen an die Bundesanwaltschaft eingereicht wurden. Nur in ganz seltenen Fällen führe dieser Weg allerdings zum Erfolg, d.h. zur Identifikation des Urhebers der Indiskretion. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die Bundesanwaltschaft im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren den Urheber der Indiskretion betreffend die Tourismusförderung zwar ermitteln konnte, der Vorsteher des EJPD jedoch die Ermächtigung für die Strafverfolgung verweigerte. Dies, weil eine disziplinarische Massnahme in dem als leicht beurteilten Fall für hinreichend betrachtet wurde und der verantwortliche Mitarbeiter den Bundesdienst ohnehin verliess. Die Bundesanwaltschaft erhob gegen den Ent-

⁹⁷ Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2003 vom 23.6.2004 (BBl 2004 4377).

scheid des EJPD Verwaltungsgerichtbeschwerde beim Bundesgericht, welches jedoch auf die Beschwerde nicht eingetreten ist⁹⁸.

Die Aussprache zu diesem Thema hat gezeigt, dass die Problematik der Indiskretionen von allen Mitgliedern des Bundesrats und der Bundeskanzlerin sehr ernst genommen wird. Auch wenn Indiskretionen nicht als Hauptproblem der aktuellen Regierungstätigkeit beurteilt werden, ist der Bundesrat sich der negativen Konsequenzen bewusst. Sie seien für das Vertrauen und das Ansehen der Regierung in der Bevölkerung negativ. Sie schaden letztlich auch der Sache selbst. Sie schränken den Handlungsspielraum des Bundesrats ein und führen zu politischen Verhärtungen. Besonders hervorgehoben wurde im Gespräch mit den GPKs, dass Indiskretionen die transparente Information über die Entscheide des Bundesrats beeinträchtigen. Zum einen erfahre man mit einer Indiskretion nie die volle Wahrheit, zum andern können Falschaussagen wegen dem Kollegialitätsprinzip in der Öffentlichkeit nicht richtig gestellt werden. Wenn Falschinformationen im Raum stehen bleiben, trägt dies ohne Zweifel zu einer Desinformation der Bürgerinnen und Bürger bei. Dies sind einige Gründe, weshalb Indiskretionen nicht statthaft sind. Bemerkt wurde jedoch auch, dass nicht alle Indiskretionen Schaden anrichten, zumindest jene nicht, welche die höheren Interessen des Landes nicht tangieren.

Was die Massnahmen betrifft, um Indiskretionen vorzubeugen bzw. solche zu ahnden, fielen die Einschätzung und die Aussagen der Bundesratsmitglieder differenziert aus. Aufgrund der angesprochenen Indiskretionen ist der Kreis der Mitarbeitenden, die Einblick in vertrauliche Dokumente haben, stark eingeschränkt worden. Verschiedene Bundesräte betonten, dass sie sich beim so genannten departementsinternen Debriefing nach der Bundesratssitzung auf eine Information zu den departementseigenen Geschäften beschränken und auch hier nicht bekannt geben, wie das Abstimmungsverhältnis innerhalb des Bundesrats war. Dies biete die beste Gewähr, bei einer späteren Indiskretion einen Verdacht im eigenen Departement auszuschliessen. Andererseits wird teilweise auch die Meinung vertreten, dass weniger Dokumente als hoch vertraulich erklärt und somit weniger Angriffsfläche für Indiskretionen geboten werden sollte. Neben solchen organisatorischen Massnahmen scheinen alle Mitglieder des Bundesrats und die Bundeskanzlerin ihren Stab und die Amtsvorstehenden für die Bedeutung und Wichtigkeit der Vertraulichkeit zu sensibilisieren.

Was die Art der Sanktion gegen Indiskretionen betrifft, wurde u.a. dargelegt, dass die Bedeutung, der Inhalt und das Umfeld einer Information wesentlich seien. Während in einem Fall ein Disziplinarverfahren, ein Verweis oder eine Lohnkürzung durchaus adäquat sein können, drängt sich in einem andern Fall ein Strafverfahren gegen den Urheber einer Indiskretion auf.

National- und Ständerat haben das Thema Indiskretionen in der Sommersession 2004 bei der Debatte zum Geschäftsbericht 2003 des Bundesrats aufgenommen. Der Präsident der GPK-S hat in diesem Zusammenhang seiner Sorge über die neuere Entwicklung Ausdruck gegeben. Vor allem wenn die Indiskretion ihren Ursprung bei den Bundesratsmitgliedern selbst hat, könne eine Exekutive nach Kollegialitätsprinzip nicht mehr funktionieren. Auch wenn unterschiedliche Auffassungen in einer Bundesratssitzung hart ausgetragen werden, müsse man sich später wieder versöhnen. Kurz: Auseinandersetzungen im Innern, jedoch Geschlossenheit gegen aussen.

⁹⁸ Urteil vom 9.11.2004 (2A.379/2004).

Nur so könne man letztlich effizient und auch glaubwürdig sein. Geschlossenheit mache eine Regierung stark. Der Präsident der GPK-S gab der Hoffnung der Kommission Ausdruck, dass es dem Bundesrat schon bald gelingen möge, «zu einem echten Team zusammenzufinden, zu einem Team, das sich durch Geschlossenheit auszeichnet, das in der Sache hart, aber kameradschaftlich streiten kann, das aber gegen aussen geschlossen auftritt und, wo nötig, wie Pech und Schwefel zusammenhält»⁹⁹.

15.2 Geschäftsberichte 2003 des Bundesgerichts und des Versicherungsgerichts

15.2.1 Geschäftsbericht 2003 des Bundesgerichts

Die GPKs stellten bei der Prüfung des Geschäftsberichts 2003 des Bundesgerichts fest, dass sich der Rückgang der Eingänge, der in den letzten drei Jahren zu verzeichnen war, nicht fortsetzte. Die Eingänge nahmen gegenüber dem Vorjahr leicht um 34 auf 4588 Fälle zu. Markant war der Anstieg im öffentlichen Recht (I. Öffentlich-rechtliche Abteilung +141 Fälle, II. Öffentlich-rechtliche Abteilung +27 Fälle). Zugenommen haben auch die Fälle bei der Anklagekammer als Folge der neuen Kompetenzen des Bundes in der Bundesstrafrechtspflege (s. Kap. 7.4 zur Effizienzvorlage). Das Bundesgericht erwartet durch die Aufnahme der Tätigkeit des neuen Bundesstrafgerichts eine Entlastung. Die durchschnittliche Prozessdauer betrug 88 Tage (Vorjahr: 83 Tage), was im internationalen Vergleich ein gutes Resultat darstellt. Das Bundesgericht erledigte 4597 Fälle. Die Pendenzen betragen Ende Jahr 1215 Fälle. Das Bundesgericht veröffentlichte im Berichtsjahr 224 Urteile in der Amtlichen Sammlung der Bundesgerichtsurteile. 3152 Entscheide oder rund 70 Prozent wurden der Öffentlichkeit im Internet zugänglich gemacht. Neu werden die Dispositive aller erledigten Fälle in der Eingangshalle des Bundesgerichts in nicht anonymisierter Form öffentlich aufgelegt (mit Ausnahme ganz weniger Fälle, die aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes anonymisiert aufgelegt werden).

Obwohl sich die Arbeitsbelastung des Bundesgerichts in den letzten Jahren stabilisiert hat, erhofft sich das Bundesgericht von der Totalrevision der Bundesrechtspflege (noch in der parlamentarischen Beratung befinden sich das Bundesgerichtsgesetz und das Verwaltungsgerichtsgesetz) eine spürbare Entlastung, um mehr Zeit für die Behandlung von Grundsatzfragen und für die Rechtsfortbildung zu gewinnen. Da das Bundesgericht von der Fassung des Bundesgerichtsgesetzes, die der Ständerat im Berichtsjahr verabschiedet hat, eine Komplizierung des Verfahrensrechts und eine Mehrbelastung des Bundesgerichts befürchtete, unterbreitete es dazu eigene Vorstellungen.

Die zuständigen Subkommissionen der GPKs erörterten anlässlich ihres Besuchs in Lausanne mit dem Bundesgericht weitere Themen wie die Auswirkungen der Bilateralen Verträge I auf die Tätigkeit des Bundesgerichts und auf das Schweizer Recht, die Zusammenarbeit des Bundesgerichts mit dem Parlament im Bereich der Gesetzgebung, die Umsetzung der Effizienzvorlage im Bereich des URA und den Einsatz und die Auslastung der nebenamtlichen Bundesrichter. Weiter liessen sich die Subkommissionen über die zunehmenden Aktivitäten von Mitgliedern der Vereinigung

⁹⁹ AB 2004 S 273.

«Appel au Peuple» informieren, die einzelne Bundesrichter und den Bundesgerichtspräsidenten massiv belästigten. Die GPKs sind über diese Vorfälle besorgt und werden die Entwicklung weiter beobachten.

15.2.2 **Geschäftsbericht 2003 des Versicherungsgerichts**

Die Zahl der beim EVG eingegangenen Beschwerden ist gegenüber dem Vorjahr wie in den zwei Jahren zuvor leicht zurückgegangen (von 2269 um 97 auf 2172 Fälle). Insgesamt hat das EVG 2619 (Vorjahr: 2298) Fälle erledigt (+321 Fälle bzw. +14 Prozent). Die Pendenzen konnten per Ende Jahr von 2020 auf 1573 (–447 bzw. –22 Prozent) abgebaut werden. Die mittlere Prozessdauer betrug 10,4 Monate, was für den Sozialversicherungsbereich mit zahlreichen Fällen, die rasch erledigt werden müssen, hoch ist. Das insgesamt gute Ergebnis ändert nach Meinung des EVG nichts an der Notwendigkeit einer strukturellen Reform. Diese könne nur mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege erreicht werden.

Das EVG widmete sich im Berichtsjahr insbesondere den Auswirkungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts¹⁰⁰, der am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist. Das EVG prüft in jedem Fall, ob das ATSG anwendbar ist. In zeitlicher Hinsicht hat das EVG in intertemporalrechtlicher Rechtsprechung entschieden, dass das ATSG in denjenigen Fällen anwendbar ist, in denen sich der zu Rechtsfolgen führende Sachverhalt nach dem Inkrafttreten des Gesetzes verwirklicht hat. Im Berichtsjahr betrafen mehrere Urteile des EVG das Verfahrensrecht. In den meisten Fällen kam das Gericht zum Schluss, dass sich nichts geändert hat. Zur Frage, was sich in der Rechtsprechung durch das ATSG inhaltlich ändert, konnte das EVG wegen der zeitlichen Verzögerung des Eingangs der Fälle noch keine Aussagen machen. Mit der Einführung des Einspracheverfahrens war die Hoffnung verbunden, dass weniger Entscheide der Versicherer an die Gerichte weitergezogen würden. Bei den Vorinstanzen des EVG sind im Jahr 2003 tatsächlich 54 Prozent weniger Beschwerden eingegangen, die jedoch noch nicht auf die Statistik des EVG durchgeschlagen haben. Für das EVG ist jedoch noch unklar, ob das Einspracheverfahren nur eine zeitliche Verzögerung bewirkt oder ob tatsächlich weniger Fälle vor Gericht gebracht werden.

Im Bereich der Bilateralen Verträge I hatte das EVG erste Urteile zum Freizügigkeitsabkommen zu fällen. Das Gericht hat die juristischen Mitarbeitenden mit interner Weiterbildung auf die europarechtlichen Änderungen vorbereitet und die interne Dokumentation und die Bibliothek entsprechend ausgeweitet sowie den EDV-Zugang zu Dokumenten der EU-Organen sichergestellt. Die Freizügigkeitsurteile sind in Zukunft unter der Rubrik Sektorielle Abkommen Schweiz – EU im Inhaltsverzeichnis des Bandes V der Amtlichen Sammlung der Bundesgerichtsentscheide (BGE) zu finden.

Die zuständigen Subkommissionen der GPKs erörterten anlässlich ihres Besuchs in Luzern mit dem EVG weitere Themen wie den Einsatz und die Auslastung der nebenamtlichen Bundesrichter, die Überprüfung der Strukturen des EVG durch eine interne Arbeitsgruppe und den Stand der Totalrevision der Bundesrechtspflege.

¹⁰⁰ Bundesgesetz vom 6.10.2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1).

**Jahresbericht 2004 der Parlamentarischen
Verwaltungskontrolle**

**Anhang zum Jahresbericht 2004 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 21. Januar 2005

Bericht

1 Die PVK – Evaluationsdienst der Bundesversammlung

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ist das Kompetenzzentrum der Bundesversammlung für Evaluationen. Sie unterstützt die Geschäftsprüfungskommissionen (GPKs) der eidgenössischen Räte mit wissenschaftlicher Expertise im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht und führt auf Antrag aller parlamentarischen Kommissionen Wirksamkeitsüberprüfungen der Massnahmen des Bundes durch.

1.1 Evaluation – ein Instrument der wirkungsorientierten Staatsführung

Angesichts der vielfältigen Aufgaben des Staates und der knappen öffentlichen Finanzen stellen Evaluationen ein wichtiges Instrument der wirkungsorientierten Staatsführung dar. In Ergänzung zum klassischen Instrumentarium der politischen Kontrolle untersuchen Evaluationen die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen staatlicher Massnahmen mit wissenschaftlichen Methoden. Sie analysieren, wie gesetzliche Vorgaben durch die vollziehenden Behörden umgesetzt werden und prüfen, ob die angestrebten Effekte einer Massnahme auch tatsächlich eingetreten sind. Sie decken allfällige Schwachstellen in der Konzeption und im Vollzug einer Massnahme auf und liefern Hinweise, wie diese überwunden werden können.

1.2 Evaluationen im parlamentarischen Kontext

Im parlamentarischen Bereich werden Evaluationen einerseits von den GPKs eingesetzt, denen die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und weiterer Träger von Bundesaufgaben obliegt. Die GPKs nehmen ihren Kontrollauftrag unter anderem mittels Inspektionen, Dienststellenbesuchen und der Prüfung der Geschäftsberichte der zu beaufsichtigenden Organe wahr. Angesichts der Komplexität der zu überprüfenden Aufgaben haben sich in Ergänzung dazu Evaluationen in der vergangenen Dekade als zunehmend wichtiges Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht etabliert.

Neben dem Bereich der Oberaufsicht kommen Evaluationen auch im Handlungsreich der Legislativkommissionen zum Einsatz. In diesem Rahmen dienen sie – ex ante – der Folgenabschätzung geplanter Gesetzesprojekte oder – ex post – der Wirksamkeitsüberprüfung eines bestehenden Erlasses im Hinblick auf eine anstehende Revision. Gestützt auf Artikel 170 der revidierten Bundesverfassung (BV) bezeichnet das per 1. Dezember 2003 in Kraft getretene Parlamentsgesetz (ParlG) die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes als Aufgabe aller Kommissionen.¹

¹ Art. 44 Abs.1 Bst. e des Bundesgesetzes vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10).

Evaluationen sind zeitaufwändig und methodisch anspruchsvoll. Die Kommissionen delegieren ihre Durchführung deshalb an professionelle Fachstellen. Oft wird die Durchführung von parlamentarischen Evaluationen mittels Postulate, direkter Aufträge an den Bundesrat oder gesetzlicher Evaluationsklauseln an die Exekutive delegiert. Darüber hinaus verfügt das Parlament mit der PVK über einen eigenen, von der Verwaltung unabhängigen Evaluationsdienst. Schliesslich kann das Parlament auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit Evaluationen vorab im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfung der Massnahmen des Bundes beauftragen.

1.3 Dienstleistungen der PVK

Im Zuge der Professionalisierung der parlamentarischen Oberaufsicht wurde Anfang der 1990er Jahre mit der PVK eine professionelle Fachstelle geschaffen, die Evaluationen im Auftrag der GPKs durchführt. Ferner überprüft die PVK im Auftrag der GPKs die Qualität von verwaltungsinternen Evaluationen und deren Verwendung in Entscheidungsprozessen. Schliesslich weist die PVK die GPKs auf Themen hin, die unter dem Aspekt der parlamentarischen Oberaufsicht einer vertieften Abklärung bedürfen und berät sie bei der politischen Verarbeitung von Evaluationsergebnissen.

Mit Inkrafttreten des neuen ParlG hat sich der Aufgabenbereich der PVK erweitert. Sie bleibt in erster Linie ein Fachdienst der GPKs, führt aber auf Antrag auch Evaluationen zuhanden der Legislativkommissionen durch, wobei den Kontrollkommissionen bei der Zuteilung der Evaluationsmandate eine Koordinationsfunktion zukommt.

Die Berichte der PVK finden in den Entscheidungsprozessen von Parlament und Exekutive vielerlei Verwendung. Sie sind Grundlage von Handlungsempfehlungen der GPKs zuhanden der kontrollierten Organe und von parlamentarischen Vorstössen. Sie fliessen in die Revision von Gesetzen und Verordnungen und in verwaltungsinterne Reformprozesse ein. Die Berichte der PVK werden in der Regel veröffentlicht. Sie können bei der PVK bestellt oder von ihrer Homepage unter www.parlament.ch (s. Kommissionen/ PVK) herunter geladen werden.

1.4 Institutionelles Umfeld und Ressourcen der PVK

Die PVK arbeitet auf der Basis von Einzelaufträgen der parlamentarischen Kommissionen. Sie ist Teil der Parlamentsdienste und in administrativer Hinsicht dem Sekretariat der GPKs unterstellt. In wissenschaftlicher Hinsicht ist die PVK selbständig und orientiert sich an den einschlägigen Standards der Evaluationsforschung. Die PVK koordiniert ihre Aktivitäten mit den anderen Kontrollorganen des Bundes und pflegt den fachlichen Austausch mit Hochschulen, privaten Forschungsinstituten und staatlichen Evaluationsorganen im In- und Ausland.

Zur Erfüllung seines Auftrags steht dem Dienst ein interdisziplinär zusammengesetztes Forschungsteam mit 360 Stellenprozenten und ein administratives Sekretariat zur Verfügung. Die PVK verfügt über weitreichende Informationsrechte. Sie verkehrt mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Bundesaufgaben direkt und kann von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen einholen. Die Auskunftspflicht wird nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt. Die PVK sorgt für den Schutz ihrer Informationsquellen und behandelt ihre Evaluationsergebnisse

bis zum formellen Publikationsbeschluss der Kommissionen vertraulich. Sie kann externe Sachverständige beiziehen und ihnen die notwendigen Rechte zuweisen.

1.5 Aufbau des vorliegenden Jahresberichts

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Aktivitäten der PVK im Jahr 2004. Kapitel 2 berichtet über die im Berichtsjahr abgeschlossenen, Kapitel 3 über die neu gestarteten Evaluationsprojekte. Des weiteren fasst der vorliegende Jahresrückblick Publikationen von PVK-Autoren, die ausserhalb der dienstinternen Schriftenreihe erschienen sind, zusammen (s. Kap. 4), berichtet über weitere Aktivitäten der PVK (s. Kap. 5), legt Rechenschaft über die Verwendung des Expertencredits ab (s. Kap. 6) und schliesst mit einem Ausblick über die Herausforderungen der PVK im Jahr 2005 (s. Kap. 7).

2 Abgeschlossene Evaluationen im Jahr 2004

2.1 Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge

Im Jahr 2002 löste der Bundesrat mit der Ankündigung, den Mindestzinssatz in der beruflichen Vorsorge zu senken, ein politisches Sommergewitter aus. Unter Beschuss gerieten dabei vor allem die Sammeleinrichtungen der Lebensversicherer. Unter dem Titel «Rentenklaus» wurde diesen vorgeworfen, die Gewinne aus der Anlage von Mitteln der beruflichen Vorsorge in den guten Börsenjahren zumindest teilweise abgeschöpft zu haben und deshalb nicht mehr in der Lage zu sein, den Mindestzins von damals 4 % weiterhin zu garantieren.

Vor diesem Hintergrund und auf Grund zweier direkt an die GPKs gerichteter Vorstösse hat die Arbeitsgruppe «BVG» der beiden GPKs die PVK beauftragt, die Ermittlung und die Verteilung von Überschüssen bei Sammeleinrichtungen der Versicherungsgesellschaften zu untersuchen. Die PVK hat auf der Basis eines Expertengutachtens von Prof. Heinz Schmid zu Handen der Arbeitsgruppe einen Bericht erstellt.² Die Untersuchung legte das Schwergewicht auf die Verhältnisse in den Jahren 1997 bis und mit 2002.

Ermittlung der Überschüsse

Mit dem Vorwurf des «Rentenklaus» sind in erster Linie die Anlageerträge angesprochen, welche die Versicherungsgesellschaften im Rahmen der Anlage von Sparbeiträgen ihrer Sammeleinrichtungen erzielten. Die Untersuchung zeigt, dass die Lebensversicherungsgesellschaften die Sparkapitalien aus ihren Sammeleinrichtungen zusammen mit den Geldern aus anderen Versicherungszweigen (Kranken-, Unfall-, Einzellebens- und Kollektivlebensversicherung) anlegten. Die aus dem Gesamtvermögen erwirtschafteten Erträge wurden nach Verteilungsschlüsseln auf die einzelnen Versicherungszweige aufgeteilt. Gemäss Expertengutachten waren bei dieser Verteilung neben den rein finanztechnischen Überlegungen auch geschäftspolitische Erfordernisse im Rahmen des Konzerns, das Verhalten der Konkurrenz und die Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit von grosser Bedeutung. Die Ermittlung der Anlageerträge und der daraus ausgeschütteten Überschüsse beruhte also auf

² Schmid, Heinz, 2004: Expertise «Überschussverteilung». Biel-Benken.

Entscheiden, welche mit beträchtlichen Ermessensspielräumen verbunden waren. Weder bei allen Versicherungsgesellschaften noch bei den Aufsichtsbehörden wurden diese Verteilprozesse dokumentiert. Angesichts eines Anlagevolumens in dreistelliger Milliardenhöhe, welches zu grossen Teilen über staatlich erzwungene Vorsorgebeiträge angespart wurde, wirkt dieser Befund eher befremdlich. Die Intransparenz ist so gross, dass die Überschüsse, welche die Versicherungsgesellschaften aus der Anlage von Vorsorgevermögen ihrer Sammeleinrichtungen erzielten, mit verhältnismässigem Aufwand nicht mehr zu ermitteln sind. Die Frage, ob ein «Rentenklau» auf dieser Stufe stattgefunden hat, kann deshalb nicht mehr beantwortet werden.

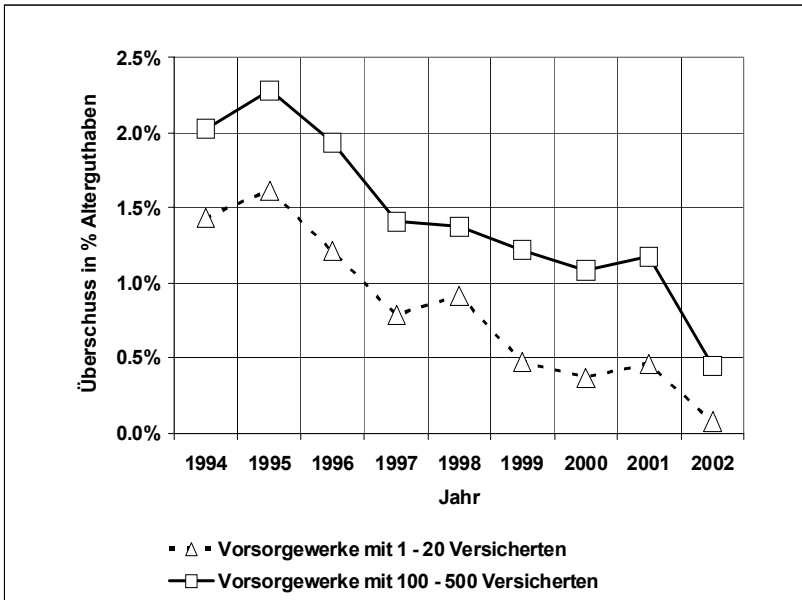
Verteilung der Überschüsse

Aufgrund ihrer zweistufigen Konstruktion leiteten die Sammeleinrichtungen die Überschüsse, welche ihnen von der Versicherungsgesellschaften zugeteilt wurden, nicht direkt an die Versicherten weiter. In einem ersten Verteilschritt wurden die Überschüsse auf die einzelnen Vorsorgewerke verteilt.³ Die Analyse der Daten von vier Lebensversicherungsgesellschaften zeigt, dass nur ein Teil der Vorsorgewerke überhaupt Überschussanteile erhielten. Zudem erhielten Vorsorgewerke mit vielen Versicherten deutlich höhere Überschüsse als solche mit wenigen Versicherten. Die Abbildung 1 illustriert die letzte Feststellung am Beispiel einer der untersuchten Lebensversicherungsgesellschaften.

Erst im zweiten Verteilschritt gelangte das Geld von den Vorsorgewerken zu den Versicherten. Dieser Verteilschritt konnte bei einer Lebensversicherungsgesellschaft untersucht werden. Das zentrale Ergebnis lautet: Vorsorgewerke, welche von ihrer Sammeleinrichtung Überschussanteile erhielten, haben diese ungleich auf die Versicherten verteilt. Nur jeder zweite Versicherte konnte von Überschussanteilen seines Vorsorgewerkes profitieren, die andere Hälfte ging leer aus.

³ Vorsorgewerke stellen gewissermassen die individuellen Pensionskassen der bei einer Sammeleinrichtung angeschlossenen Firmen dar.

Überschuss in Prozent Altersguthaben bei kleinen und grossen Vorsorgewerken einer Lebensversicherungsgesellschaft



Quelle: Schmid, Heinz, 2004: Expertise «Überschussverteilung», Biel-Benken

Es kann durchaus Gründe geben, die eine ungleiche Verteilung als sachgerecht ausweisen und damit keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellen (z. B. ungleiche Risikostruktur oder unterschiedlicher Verwaltungsaufwand). Das Vorliegen solcher Gründe müsste aber für fast jede festgestellte Ungleichheit im Einzelfall abgeklärt werden. Dies war im zeitlichen und finanziellen Rahmen der Untersuchung nicht möglich. Immerhin fanden die Experten keine Anhaltspunkte für systematische Verletzungen des Gleichbehandlungsgebots. Sie weisen aber darauf hin, dass bei der Zuteilung der Überschüsse Kriterien wie Marketingüberlegungen, Gegengeschäfte etc. eine Rolle gespielt haben können, welche unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung problematisch sind. Die Experten stellten zudem fest, dass die Verwendung von Überschüssen zur einseitigen Reduktion der Arbeitgeberbeiträge eine geläufige Praxis darstellte. Diese ist gemäss einem neueren Bundesgerichtsentscheid als rechtswidrig einzustufen (BGE 128 II 24 vom 26.11.2001).

Behördliche Aufsicht

Die vorliegenden Ergebnisse lassen zumindest Zweifel darüber aufkommen, ob die Ermittlung und die Verteilung der Überschüsse immer im Sinne des Gesetzes vorgenommen wurden. Es stellt sich also die Frage, ob die Aufsicht der Behörden im Falle der Sammelinrichtungen von Versicherungsgesellschaften hinreichend funktioniert hat.

Da sich die Sparkapitalien der Sammeleinrichtung im Vermögen einer privaten Unternehmung, nämlich der jeweiligen Versicherungsgesellschaft (und nicht im Vermögen der Sammeleinrichtung selbst) befanden, fiel die Anlage dieser Gelder und die Ermittlung allfälliger Überschüsse unter die Versicherungsaufsicht des Bundesamtes für Privatversicherungen (BPV). Zwar sah das Aufsichtsrecht keine Kontrolle der Angemessenheit dieser Überschüsse vor. Es verpflichtete die Behörden aber, die Versicherten vor Missbrauch zu schützen. Weder die Datenbasis des BPV noch die bisherige Rechnungslegungspraxis der Versicherer waren allerdings hinreichend, einen allfälligen Missbrauch der Versicherten überhaupt zu erkennen. Es fehlten hierzu die nötigen Angaben zu den Verteilschlüsseln, welche für die Aufteilung der Anlageerträge auf die Sparkapitalien der zweiten Säule einerseits und die anderen Versicherungszweige andererseits verwendet wurden. Es mangelte aber nicht nur an aussagekräftigen Zahlen, sondern auch an Kriterien für die Feststellung eines allfälligen Missbrauchs der Versicherten.⁴ Der Bundesrat erliess nämlich entgegen einer entsprechenden Forderung in Artikel 42 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG)⁵ bis Ende 2003 keinerlei ergänzende Bestimmungen, welche den Tatbestand des Missbrauchs definierten oder allfällige Missstände im Zusammenhang mit der Beteiligung der Versicherten an den Anlageerträgen ins Visier nahmen. Der Bundesrat nahm somit seine Führungsrolle in dieser wichtigen Frage nicht wahr.

Hinsichtlich der Verteilung von Überschussanteilen innerhalb der Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften überschneiden sich die behördlichen Aufsichtszuständigkeiten. Gemäss VAG hat das BPV im Rahmen der Tarifkontrolle die Überschusspläne der Versicherungsgesellschaften zu genehmigen und zu kontrollieren. Die Überschusspläne regeln die Verteilung der Überschüsse zumindest bis auf Stufe Vorsorgewerk. Somit musste das BPV auch Vorgänge innerhalb der Sammeleinrichtung beaufsichtigen. Gemäss Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)⁶ ist aber das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) für die Aufsicht über national tätige Vorsorgeeinrichtungen, also auch über die Sammeleinrichtungen der Versicherungsgesellschaften, zuständig. Paradoxaerweise ergab sich aus dieser Überschneidung der Aufsicht eine eigentliche Aufsichtslücke. Das BPV beaufsichtigte nur die plangemässe Verteilung von den Sammeleinrichtungen an die Vorsorgewerke. Im Rahmen von Stichprobenkontrollen ergaben sich in diesem Zusammenhang auch einzelne Beanstandungen. Die zweite Stufe, die Verteilung vom Vorsorgewerk an die einzelnen Versicherten, wurde vom BPV aber nicht beaufsichtigt. Es verliess sich hierbei auf die Aufsichtszuständigkeit des BSV. Das BSV verfügte aber nicht über Daten, welche eine Aufsicht über die Verteilung der Überschüsse auf dieser Stufe erlaubt hätten. Es verliess sich bezüg-

⁴ Vor diesem Hintergrund interpretierte das BPV den Schutz vor Missbrauch dahingehend interpretiert, die Versicherten vor unseriösen Anbietern zu schützen, welche ihre Kunden mit nicht finanzierbaren Leistungsversprechungen köderten. Es kontrollierte deshalb vor allem, ob die Mittel der Versicherungen ausreichen, um die versprochenen Leistungen sicherzustellen (Solvenzsicherung). Die Anforderungen an die Sicherheit der Mittel (die Sparkapitalien, deren garantierte Verzinsung und die sich daraus ergebenden Rentenansprüche) sind deutlich strenger als diejenigen, welche das BVG an die Sicherheit der Mittel bei (autonomen) Vorsorgeeinrichtungen stellt.

⁵ Bundesgesetz vom 23.6.1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz; SR **961.01**).

⁶ Bundesgesetz vom 25.6.1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR **831.40**).

lich der Behördenaufsicht auf das BPV, wohl aufgrund der Überlegung, dass die gesamte Überschussverteilung bis hinunter auf die Stufe der einzelnen Versicherten von den Versicherungsgesellschaften abgewickelt wurde. Die behördliche Aufsicht fiel somit gleichsam zwischen Stuhl und Bank.

Die dargestellten Lücken der behördlichen Aufsicht sind deshalb von besonderer Tragweite, weil im Falle der Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften die vorbehördlichen Kontrollen nicht wie vom BVG beabsichtigt gespielt haben dürften. Die enge personelle und organisatorische Verflechtung zwischen den Organen der Sammeleinrichtungen und der Versicherungsgesellschaften sowie die besondere Umsetzung des Paritätsgebotes führten zu einer ausgeprägten Dominanz der Versicherungsgesellschaften im gesamten Verteilprozess.

Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse sind insgesamt sehr ernüchternd. Die vorliegenden Daten können zwar den behaupteten «Rentenklausen» nicht nachweisen, sie widerlegen diese Behauptung allerdings auch nicht. Das Fehlen aussagekräftiger Daten zum kapitalintensiven Zweig des Schweizerischen Sozialversicherungssystems und die damit zusammenhängende Intransparenz über Anlagevolumen und Anlageerträge bei privaten Versicherungsgesellschaften stellen ein gravierendes Defizit dar. Auf dieser Ebene, bei der nachvollziehbaren Generierung und Zuteilung der Überschüsse innerhalb der Lebensversicherungsgesellschaft, liegt denn auch das eigentliche Hauptproblem. Die empirischen Analysen haben aber gezeigt, dass auch bei der Verteilung der Überschüsse innerhalb der Sammeleinrichtungen Verbesserungsbedarf besteht. Es wurden diesbezüglich Ungleichheiten nachgewiesen, welche die Notwendigkeit einer funktionierenden Kontrolle und behördlichen Aufsicht zeigen. Vor diesem Hintergrund wiegt die Einsicht schwer, dass im Falle der Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften weder die paritätische Kontrolle, noch die behördlich Aufsicht wirksam funktionierten.

Im Rahmen der BVG-Revision sind bereits wichtige Grundlagen für eine Verbesserung der Transparenz und der Wahrung einer paritätischen Kontrolle eingeleitet worden. Auch der Bundesrat und die zuständigen Ämter haben im Rahmen der Verordnungsgebung bereits wichtige Wegmarken gesetzt. Weitere Massnahmen lässt der Bundesrat durch eine Expertengruppe prüfen. Letztlich wird aber nur der konkrete Vollzug bereits beschlossener oder noch zu beschliessender Massnahmen zeigen, ob das Ziel einer transparenten zweiten Säule und einer wirksamen Aufsicht erreicht werden kann. Aus diesem Grund hat die GPK des Nationalrats (GPK-N) beschlossen, die Umsetzung der verschiedenen Massnahmen weiterhin kritisch zu verfolgen.

2.2 Konsumentenschutz im Bereich des elektronischen Handels

Am 8. Mai 2003 beauftragte die GPK-N die PVK mit einer Evaluation des Konsumentenschutzes auf dem Gebiet des elektronischen Handels. Die PVK legte am 16. Oktober 2003 einen Zwischenbericht zu diesem Thema vor. Die Kommission beschloss darauf, sich auf vertragliche Fragen und den Datenschutz zu konzentrieren. Zu prüfen war insbesondere, ob die bestehende Gesetzgebung auf eine Weise

umgesetzt wird, die den Konsumentenschutz im Bereich des E-Commerce gewährleistet.

Für diese Evaluation zog die PVK Fachliteratur und einschlägige Statistiken bei und führte Interviews mit Personen durch, die in diesem Bereich tätig sind.

Der Schlussbericht wurde der Kommission am 13. Mai 2004 vorgelegt. Er weist zunächst darauf hin, dass der elektronische Handel sowohl für Verbraucher als auch für Anbieter ein weites Feld neuer Möglichkeiten eröffnet.

Die Schweiz nimmt einen Spitzenplatz ein, was die technologischen Infrastrukturen anbelangt. Es ist das Land mit den meisten Computern pro Kopf und in dem 63% der Einwohner regelmässig das Internet nutzen (gegenüber lediglich 43% in der Europäischen Union). Hingegen steht die Schweiz bezüglich der Fähigkeit ihres Marktes, die Möglichkeiten im Bereich des elektronischen Handels zu nutzen, nur gerade auf Platz 15. Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) kaufen zudem nur 6,4% der Schweizer Bevölkerung regelmässig über Internet ein. Verglichen mit Ländern mit ähnlichem Lebensstandard und Zugangsmöglichkeiten zum Internet, wie Dänemark, Schweden und die Niederlande, sind die Schweizer Konsumenten weniger zahlreich. Der Schweizer Konsument scheint also, vor allem was die vertraglichen Aspekte und den Datenschutz betrifft, noch nicht das nötige Vertrauen entwickelt zu haben.

Die Schweiz verfügt im Bereich E-Commerce über kein spezifisches Gesetz. Es sind verschiedene Erlasse – Obligationenrecht (OR),⁷ Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG),⁸ Bundesgesetz über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (KIG),⁹ Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG),¹⁰ – die den Akteuren den Rückgriff auf dieses Institut erlauben.

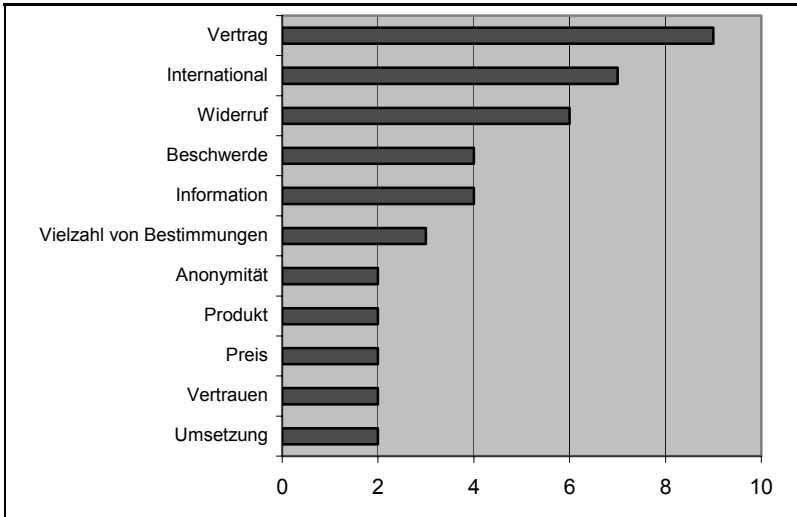
7 Bundesgesetz vom 30.3.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220).

8 Bundesgesetz vom 19.12.1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG; SR 241).

9 Bundesgesetz vom 5.10.1990 über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (KIG; SR 944.0).

10 Bundesgesetz vom 19.6.1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1).

Häufigkeit der Probleme bei den vertraglichen Aspekten im Bereich E-Commerce (Anzahl Nennungen in 13 Interviews)



Quelle: PVK

Die Besonderheiten des E-Commerce erschweren den Schweizer Konsumenten allerdings eine freie, klare und überlegte Entscheidung. So fehlen Verpflichtungen im Bereich der vorvertraglichen Information, beispielsweise über die Identität des Anbieters; sanktioniert wird nur unlauteres Verhalten. Desgleichen fehlt ein Widerrufsrecht, und auch die Sachgewährleistung ist nicht angemessen geregelt.

Problematisch ist die Umsetzung der Rechte und Pflichten im Bereich Information. Zwar verlangt das KIG die Bekanntgabe der wesentlichen Produkteigenschaften, was in der Praxis jedoch totor Buchstabe geblieben ist. Das KIG bildet auch keine Grundlage für eine Kontrolle unlauterer Vertragsbestimmungen.

Schliesslich ist festzustellen, dass von der Möglichkeit, bei Streitigkeiten die Gerichte anzurufen, seit der Entwicklung des Internet in keinem einzigen Fall Gebrauch gemacht wurde. Dieser Umstand ist auf ein unausgeglichenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zurückzuführen.

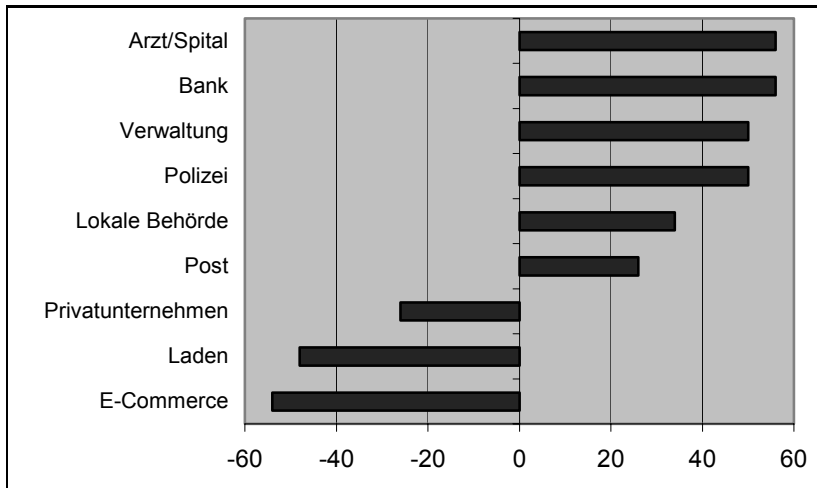
Der Datenschutz im E-Commerce stützt sich auf das abstrakt und technologieunabhängig formulierte DSG. Dieses enthält keine spezifischen Artikel für den Internet-Bereich. Für die konkrete Auslegung von einzelnen Artikeln und von Begriffen ist es auf Gerichtsentscheide angewiesen. Da bis jetzt keine solche Entscheide bestehen, führt dies zu Rechtsunsicherheiten.

Die Aufsicht über Bundesorgane und Privatpersonen bezüglich DSG obliegt dem eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDSB). Im Bereich E-Commerce als solchem hat dieser aber bisher noch keine Empfehlungen erlassen und somit seine Kompetenzen nicht ausgeschöpft. Der Datenschutz, der vor allem auch eine präven-

tive Wirkung haben soll, würde von Empfehlungen und Gerichtsentscheiden profitieren.

Abbildung 3

Netto-Rate der Sicherheit¹¹ der Schweizer Konsumenten in Bezug auf verschiedene Organisationen, welche ihre Daten aufbewahren (in %)



Quelle: PVK, gestützt auf den Conseil pour la protection de la personnalité, 2004: Les droits individuels battus en brèche? Kummer Public Affairs: Bern. S.7

Nicht einhalten können im E-Commerce-Bereich die Inhaber von Datensammlungen die Verpflichtung, die Daten auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Die Anonymität des Internets lässt diese Überprüfung in einem zumutbaren Rahmen nicht zu. Das Auskunftsrecht wird relativ gut eingehalten. Auf Anfrage wird den Konsumenten meistens die gewünschte Information gegeben. Die Problematik besteht aber darin, dass der Konsument im Internet nicht immer seine Daten verfolgen kann und daher auch nicht weiss, welche Unternehmen seine Daten in einer Datenbank führen. Im Weiteren kann der Konsument, als vorsorgliche Massnahme zum Schutz seiner Persönlichkeit, lediglich verlangen, dass seine Daten berichtigt, vernichtet und nicht an Dritte weitergegeben werden, aber er kann eine Bearbeitung der Daten nicht untersagen.

Andere Bestimmungen über das Register der Datensammlungen und über die organisatorischen Massnahmen weisen erhebliche Vollzugsprobleme im E-Commerce Bereich auf.

Die Schweiz erlaubt die Bekanntgabe von Daten durch Unternehmen in Länder, welche einen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz aufweisen. Im Gegensatz zur EU strebt die Schweiz bei Staaten ohne gleichwertigen Datenschutz zurzeit keine

¹¹ Die Nettorate der Sicherheit zeigt die Differenz zwischen den Personen, die sich ganz sicher oder ziemlich sicher wähnen, und denjenigen, die sich nicht wirklich in Sicherheit wähnen oder überhaupt nicht in Sicherheit wähnen.

vertragliche Regelung an. Schweizer Unternehmen müssen mit jedem einzelnen Unternehmen in einem Staat ohne gleichwertigen Datenschutz Verträge aushandeln.

Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Aspekte hängt der Schutz des Schweizer Konsumenten von seinen Optionen bezüglich der zuständigen Gerichte, von der Wahl des anwendbaren Rechts und vom Vollzug der richterlichen Anordnung ab. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht¹² und die Konvention von Lugano¹³ werfen Probleme hinsichtlich Begriffsbestimmung und Anwendung auf. Im Allgemeinen hat der passive Schweizer Konsument die Möglichkeit einer Klage vor dem Gericht seines Wohnortes und untersteht dem Schweizer Recht. Dies hat zur Folge, dass er in zahlreichen Fällen weniger gut geschützt ist als ein europäischer Konsument.

Ein ausländischer Konsument, der sich auf eine Schweizer Website stützt, kann bei Streitigkeiten über unlauteren Wettbewerb eine Klage beim Seco einreichen und auf dessen Dienste zurückgreifen, damit es für ihn eine Klage einreicht. Diese Möglichkeit steht dem Schweizer Konsumenten nicht zu.

Labels und Selbstregulationen können gesetzliche Bestimmungen sinnvoll ergänzen. In der Schweiz sind jedoch die drei Labels des E-Commerce kaum verbreitet, und die wenigen alternativen Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten werden von den Konsumenten nicht genutzt.

Auf Grund der oben beschriebenen gesetzlichen Lücken und den Vollzugsproblemen, bleibt das mangelhafte Vertrauen des Schweizer Konsumenten bestehen. Das wirtschaftliche Potenzial des E-Commerce kann zudem nicht vollständig ausgeschöpft werden.

2.3 Zwischenbilanz zur Tätigkeit von Präsenz Schweiz (sistiertes Projekt)

Die GPKs haben die PVK im Jahresprogramm 2003 mit der Erstellung einer Projektskizze zur Evaluation von Präsenz Schweiz (PRS) beauftragt. PRS, als dezentrale Verwaltungseinheit administrativ der politischen Direktion im Eidgenössischen Departement des Äusseren (EDA) zugewiesen, nahm vor knapp vier Jahren ihre Tätigkeit auf. Sie hat als nationale «PR-Agentur» die Aufgabe, in einem kontinuierlichen Austausch zwischen der Schweiz und dem Ausland eine glaubwürdige, attraktive und moderne Kommunikationspolitik zu pflegen. Damit soll der Wissensstand des ausländischen Zielpublikums merklich vertieft und Sympathie für unser Land geschaffen werden.

Schon bei der parlamentarischen Behandlung des Bundesgesetzes über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland,¹⁴ der gesetzlichen Grundlage von PRS, war die Schaffung dieser Organisation nicht unumstritten. Im Oktober 2001 verlangte eine Motion im Nationalrat sogar deren Aufhebung. Über die Tätigkeit von PRS wurde in der Presse zuweilen kritisch berichtet. Dabei wurde der

¹² Bundesgesetz vom 18.12.1987 über das Internationale Privatrecht (IPRG; SR 291).

¹³ Übereinkommen vom 16.9.1988 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (SR 0.275.11).

¹⁴ Bundesgesetz vom 24.3.2000 über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland (SR 194.1).

Organisation neben mangelnder Präsenz bei wirklich relevanten und imagewirksamen Ereignissen auch das angeblich fehlende Profil ihrer Aktivitäten vorgeworfen.

Erste Vorabklärungen der PVK liessen folgende Untersuchungsfragen als für ein Projekt geeignet erscheinen: Stimmt das strategische Konzept von PRS mit den Zielsetzungen des Bundesgesetzes überein? Wie ist das Profil der bisher im In- und Ausland ergriffenen Massnahmen zu beurteilen? Können aufgrund der internen Erfolgskontrolle und weiterer Abklärungen Aussagen zur Zielerreichung gemacht werden? Funktioniert die Koordination mit anderen Organisationen (Schweiz Tourismus, Pro Helvetia, Osec, EDA-Vertretungen, Deza) oder bestehen Doppelspurigkeiten? Werden von PRS Aktivitäten im In- und Ausland unterstützt, die ohnehin durchgeführt würden?

Infolge von Kapazitätsengpässen bei der GPK des Ständerats (GPK-S) musste der Start dieses Projekts jedoch auf 2004 verschoben werden. Deshalb wurde die definitive Auftragserteilung im Rahmen der Jahresplanung 2004 der GPKs neu überprüft. Weil den GPKs andere Evaluationsaufträge zuhanden der PVK dringlicher erschienen, haben sie die Ausführung der Evaluation zur Tätigkeit von PRS bis auf weiteres sistiert.

3 Im Jahr 2004 neu gestartete Projekte

Die PVK beobachtet die verschiedenen Bereiche der Bundespolitik und weist die GPKs auf Themen hin, die aus ihrer Sicht einer vertieften Abklärung aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht bedürfen.

Im November 2003 unterbreitete die PVK den GPKs eine Liste mit Evaluationsanträgen zu folgenden Themen:

- Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung
- Bildung-Forschung-Technologie: Zwischenbilanz zur Umsetzung ausgewählter Reformziele
- Pro Helvetia: Auftrag, Organisationsstrukturen und Koordination mit anderen Organen der Kulturförderung des Bundes
- Bestandesaufnahme Buwal
- Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung
- Koordinationsdefizite in der Raumordnungspolitik des Bundes
- «KMU-Tests» des Bundes
- Rolle und Effizienz des Preisüberwachers
- NOVE-IT: Abklärung des Untersuchungsbedarfs aus der Optik der Oberaufsicht
- Koordination in den auswärtigen Angelegenheiten
- FLAG: Wettbewerbsverzerrung durch das Bundesamt für Landestopografie?
- Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht
- Vollstreckung von Bundesgerichtsentscheiden in den Kantonen

- Vielfältige Rollen des Bundes bei der Führung der Unternehmen des vierten Kreises

Gestützt auf diese Liste beauftragten die GPKs die PVK daraufhin mit der Ausführung der folgenden vier Evaluationsmandate

- Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung
- Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung
- «KMU-Tests» des Bundes
- Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Im Folgenden präsentieren wir die Ausgangslage und den Stand der Arbeiten dieser vier Projekte.

3.1 Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung

Die Invalidenversicherung (IV) verzeichnet seit einiger Zeit ein beunruhigendes Rentenwachstum. Zwischen 1990 und 2003 stieg die Anzahl der Rentenbezüger um rund 65 % auf 271 039 Personen an. Als Folge davon ist die IV in eine finanzielle Schieflage geraten. Im Jahr 2003 betrugen die Ausgaben der IV rund 10 Milliarden Franken, und die Versicherung verzeichnete ein Defizit von 1,5 Milliarden Franken.

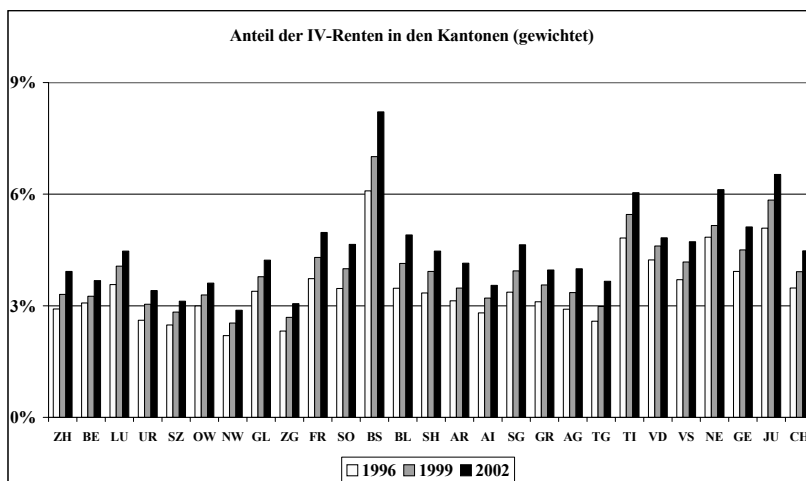
Abgesehen von den damit verbundenen Finanzierungsproblemen widerspricht das Phänomen des IV-Rentenwachstums dem Grundsatz der «Wiedereingliederung vor Rente» und ist auch sozialpolitisch problematisch, denn die Berentung führt oft zu sozialer Isolation und zur Chronifizierung von Gesundheitsschäden.

Vor diesem Hintergrund hat die GPK-S die PVK am 20. April 2004 mit einer Untersuchung ausgewählter Aspekte der IV beauftragt. Das Ziel dieser Analyse ist die Unterstützung der parlamentarischen Oberaufsicht über den Vollzug der IV; Hinweise auf allfällige Lücken und Mängel in der Gesetzgebung sollen überdies in die 5. IV-Revision einfließen.

Mittels einer Literaturanalyse identifizierte die PVK in einem ersten Analyseschritt verschiedene Faktoren des Rentenwachstums und zeigte den Forschungsstand zu den einzelnen Faktoren auf. Der Zwischenbericht der PVK zuhanden der GPK-S listet 24 verschiedene versicherungsinterne und –externe Faktoren des Rentenwachstums auf; zu diesen Faktoren gehören etwa die demografische Alterung oder der medizinische Fortschritt, aber auch IV-interne Elemente wie die langen Verfahrensdauern bei der Beurteilung von Rentengesuchen, Koordinationsmängel mit anderen Sozialwerken oder Probleme bei der Bundesaufsicht über die kantonalen IV-Stellen (IVST). Aufgrund des Zwischenberichts der PVK ortete die GPK-S beim letztgenannten Aspekt den grössten Klärungsbedarf.

Das BSV hat im Bereich der IV neben Aufgaben im Bereich des Vollzugs und der Gesetzgebung namentlich auch die Funktion, den Versicherungsvollzug durch die kantonalen IVST zu beaufsichtigen. Statistische Vergleiche zeigen, dass der Anteil der IV-Rentner an der aktiven Bevölkerung je nach Kanton teilweise beträchtlich variiert.

Anteil der IV-Renten in den Kantonen (gewichtet)



Quelle: BSV 2003

Die festgestellten Differenzen lassen sich einer Studie¹⁵ im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 45 zufolge mit strukturellen Unterschieden¹⁶ zwischen den Kantonen allein nicht erklären, sondern müssen auch auf die unterschiedlichen Vollzugspraktiken der IVST zurückgeführt werden. Stichproben zeigen überdies bei einer nicht unbedeutenden Zahl überprüfter Dossiers Unzulänglichkeiten bei den Leistungsentscheiden der IVST – mit erheblichen Kostenfolgen.¹⁷ Solche Feststellungen werfen nicht nur Fragen zu den Praktiken der betroffenen IVST auf; es stellt sich auch die Frage, wie das BSV seine Aufsichtsrolle gegenüber den IVST wahrnimmt. Angesichts der Tatsache, dass sich in den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der IV seit längerem Veränderungen abzeichnen und das Phänomen des IV-Rentenanstiegs auch in anderen OECD-Ländern seit geraumer Zeit bekannt ist, interessiert auch die Frage, wie das BSV seine Aufgaben im Bereich des Monitorings und der Weiterentwicklung der Gesetzgebung in den vergangenen Jahren wahrgenommen hat.

Gestützt auf den Zwischenbericht der PVK beauftragte die GPK-S deshalb die PVK am 22. September 2004 mit einer Evaluation der Rolle des BSV in der IV. Die Evaluation hat aufzuzeigen, wie das Amt in den Bereichen der Aufsicht und der Weiterentwicklung der Gesetzgebung seine Aufgaben konkret wahrnimmt, ob es seine Spielräume nutzt, welche Wirkungen es bei den beaufsichtigten Stellen erzielt und in welchem Kontext es agiert. Zur Beantwortung dieser Fragen kommen neben

¹⁵ Guggisberg, Jürg, u.a., 2004: Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung, Chur.

¹⁶ Demografie, Urbanisierungsgrad, Wirtschaft etc.

¹⁷ 5. IV-Revision, Entwurf und erläuternder Bericht für die Vernehmlassung, S. 61 ff. via www.bsv.admin.ch.

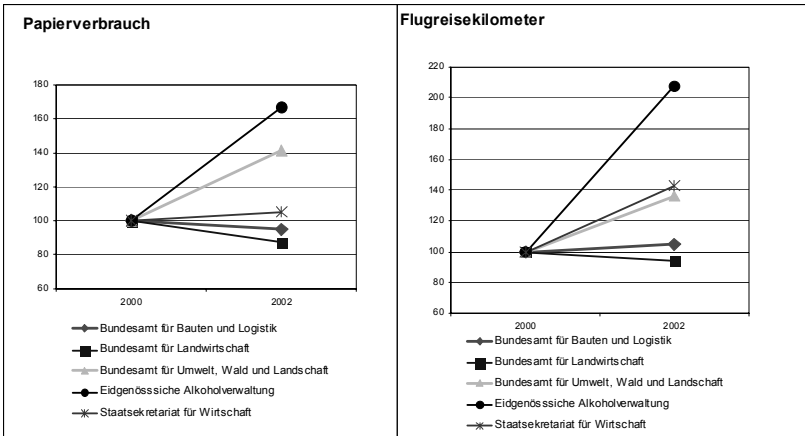
Sekundäranalysen schon bestehender Studien namentlich Dokumentenanalysen und Interviews zum Einsatz. Aufgrund interner Kapazitätsengpässe hat die PVK die Ausführung des Mandats an eine Arbeitsgemeinschaft unter Federführung der Firma Interface Institut für Politikstudien GmbH vergeben. Die PVK wird den Schlussbericht der Evaluation der zuständigen Subkommission voraussichtlich Ende Juni 2005 präsentieren.

3.2 Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung

Der Bundesrat beschloss 1999, dass abgesehen von wenigen Ausnahmen sämtliche Dienststellen im 1. Kreis der Bundesverwaltung ein Ressourcen- und Umweltmanagement (Rumba) einführen müssen. Rumba hat zum Ziel, die Umweltbelastungen aller Dienststellen des Bundes zu reduzieren und damit auch Kosten einzusparen. Vier Jahre nach Programmstart hatten aber erst 13 der insgesamt 84 Bundesstellen die Einführung von Rumba abgeschlossen. Für Ernüchterung sorgten auch die markante Zunahme der Flugreisen und der wachsende Papierverbrauch (s. Abb. 5). Diese Zwischenbilanz deutete also auf Umsetzungsprobleme hin, welche die Zielerreichung des Programms ernsthaft in Frage stellten.

Abbildung 5

Entwicklung von Papierverbrauch und Flugreisekilometern bei ausgewählten Dienststellen (Index)



Quelle: PVK 2004, gestützt auf die Umweltberichte 2001 und 2003 der Bundesverwaltung

Vor diesem Hintergrund beauftragte die GPK-S die PVK am 25. Juni 2004 mit der Ausschreibung eines entsprechenden Expertenmandats. Das Mandat wurde nach einer Ausschreibung (Einladungsverfahren bei fünf Anbietern) an eine Arbeitsgemeinschaft von Interface Institut für Politikstudien GmbH (Luzern; Federführung) und evaluanda (Genf) vergeben. Im Einzelnen umfasst das Mandat die Abklärung der folgenden Punkte:

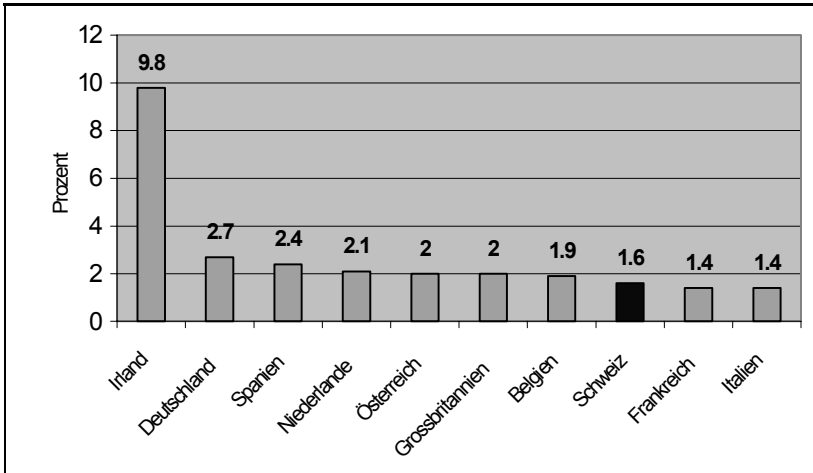
- Zielerreichung: Aufgrund vorliegender Daten soll dargestellt werden, inwieweit das Ziel einer verbesserten Ökobilanz und einer damit verbundenen Kosteneinsparung erreicht werden konnte.
- Evaluation der Umsetzung: Es sollen die Führung des Programms auf (inter-) departementaler Stufe und auf Stufe Amt, die Kooperationspraxis der Vollzugsträger und die realisierten Massnahmen analysiert und bewertet werden.
- Konzeptevaluation: Im Zentrum steht hier die Frage, ob die Konzeption von Rumba, wie es im Bundesratsbeschluss von 1999 vorgesehen ist, eine taugliche Grundlage für die Realisierung der Programmziele darstellt.
- Bedeutung externer Einflüsse: Es soll abgeklärt werden, ob externe, von Rumba nicht beeinflussbare Faktoren die Umsetzung und Wirksamkeit des Programms in bedeutendem Masse beeinträchtigen.

Neben Interviews mit Experten ist auch eine Web-basierte Umfrage bei rund 80 Personen geplant, welche auf den verschiedenen Ebenen der Bundesverwaltung für die Umsetzung von Rumba verantwortlich sind. Auf dieser Grundlage soll unter anderem ein Stärken-Schwächen-Profil von Rumba erstellt werden. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im zweiten Quartal 2005 vorliegen.

3.3 Die «KMU-Tests» des Bundes

Seit einigen Jahren versucht die Schweiz, ihr Wirtschaftspotenzial besser zu nutzen und den Anliegen der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) vermehrt Rechnung zu tragen. Nun ist in den letzten Jahren das Wachstum in der Schweiz vergleichsweise schwach geblieben; der Schweizer Wirtschaftsstandort büsst an Attraktivität ein und die mit staatlichen Eingriffen verbundenen Aufwendungen betreffen die KMU stärker als die grösseren Unternehmen. Dem Wachstum der KMU werden dadurch gewissermassen Grenzen gesetzt.

Reelle Wertschöpfung der KMU (Durchschnittl. Jahreswachstumsrate in %, 1988–2000)



Quelle: PVK, nach Habersaat, Magrit et al., 2001: Die KMU in der Schweiz und Europa, Seco, Bern, S.27.

Die GPK-N hat somit an ihrer Sitzung vom 21. Juni 2004 die PVK beauftragt, eine Evaluation der drei «KMU-Tests» des Bundes durchzuführen. Bei diesen drei KMU-Tests handelt es sich um die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), die KMU-Verträglichkeitstests und das Forum KMU. Diese Instrumente wurden zwischen Dezember 1998 und Mai 2000 in Folge von parlamentarischen Vorstössen eingeführt. Bei der RFA geht es darum, die Gesetzes- und Verordnungsentwürfe einer Analyse zu unterziehen, welche deren Auswirkungen auf die Wirtschaft aufzeigt. KMU-Verträglichkeitstests sind Umfragen, welche das Seco bei rund zehn Betrieben zu der vorgeschlagenen Gesetzesreform durchführt. Das Forum KMU schliesslich ist eine ausserparlamentarische Kommission, die aus der Sichtweise der KMU Stellung zu Gesetzen und Verordnungen nimmt. Diese drei rechtsetzungsbegleitenden Instrumente dienen dazu, den Bundesrat, die Verwaltung und das Parlament für die Probleme der Wirtschaft im Allgemeinen und der KMU im Besonderen zu sensibilisieren und die politischen Entscheide zu beeinflussen. Laut OECD verbessert eine häufige und fachgerechte Anwendung dieser drei Tests das Kosten/Wirkungsverhältnis der politischen Entscheide und verringert die Anzahl der Bestimmungen, die von geringem oder keinem Nutzen sind; dies wirkt sich positiv auf die Wirtschaft der betreffenden Länder aus.

Die GPK-N beauftragte die PVK, sich auf die Anwendung dieser Instrumente im bundespolitischen Entscheidungsprozess zu konzentrieren. Es ging also darum, zu untersuchen, ob die KMU-Tests bei den politischen Akteuren bekannt sind, ob sie im Entscheidungsprozess angewandt werden und ob sie einen Einfluss haben. Dabei sollten u.a. folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie ist der Bekanntheitsgrad der KMU-Tests?
- Werden die Ergebnisse der KMU-Tests im Entscheidungsprozess angewandt?
- Wie wirken sich die KMU-Tests aus?
- Wie ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis?

Die PVK wandte für diese Evaluation eine Methode mit folgenden drei Säulen an: Studium der Fachliteratur, Gespräche mit Vertretern der Bundesverwaltung, des Parlaments und externen Fachleuten, Dokumentenanalysen (Sitzungsprotokolle von Kommissionen und des Plenums). Da die PVK nicht den Bekanntheitsgrad, die Anwendung und die Wirkungen sämtlicher KMU-Tests untersuchen konnte, wählte sie einige typische Fälle aus der Praxis aus.

Der Schlussbericht über die KMU-Tests des Bundes soll der Subkommission im Februar 2005 vorgelegt werden.

3.4 Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

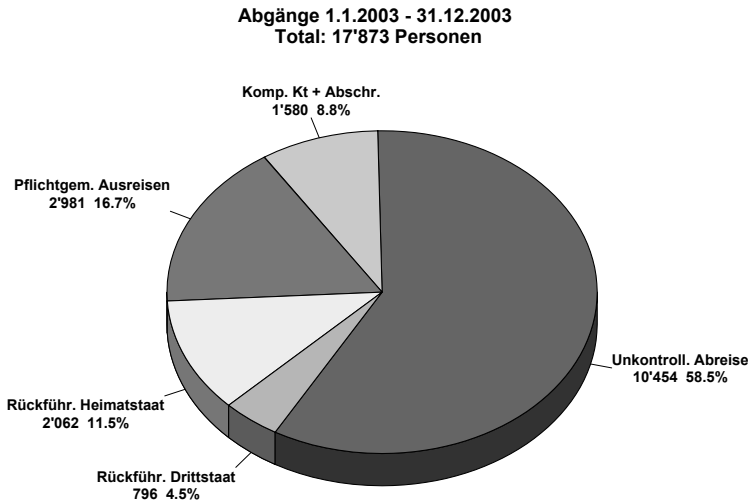
Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, 1995 in Kraft getreten, werden bis heute politisch und rechtlich kontrovers beurteilt. Ziel dieser gesetzlichen Bestimmungen ist einerseits die Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs und damit die Bekämpfung der unkontrollierten Immigration. Andererseits sollen sie der Delinquenz von illegal anwesenden Ausländern und von Asylbewerbern entgegenwirken. Dazu dienen Massnahmen wie die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sowie Rayonverbote. Am bedeutungsvollsten ist die Ausschaffungshaft, die u.a. bei Gefahr des Untertauchens eines Ausländers angeordnet werden kann. Für die kantonalen Migrationsbehörden, die für die Anordnung von Zwangsmassnahmen zuständig sind, ist die Ausschaffungshaft ein viel benutztes Instrument geworden. Haft ist die schärfste Sanktion unserer Rechtsordnung.

Bis heute fehlt eine Evaluation über die Wirksamkeit der Zwangsmassnahmen. Zudem ist es schwierig, Transparenz in diesem Bereich zu schaffen, weil keine gesamtschweizerische Statistik über Haftgründe, Anzahl der Anordnungen und den betroffenen Personenkreis geführt wird. Aus der Asylstatistik des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) geht beispielsweise nur hervor, wie viele Personen in einer bestimmten Periode kontrolliert oder unkontrolliert abgereist sind, nicht aber wie viele davon in Ausschaffungshaft gewesen sind und wie lange. Das BFF erhebt diese Daten nicht, weil die kantonalen Behörden für die Anordnung der Zwangsmassnahmen zuständig sind (s. Abbildung 7).

Die Zwangsmassnahmen sind ins Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)¹⁸ integriert. Das ANAG ist derzeit in Revision; der Entwurf zum neuen Ausländergesetz (AuG) ist in der Sommersession 2004 im Nationalrat behandelt worden und soll im Frühling 2005 im Ständerat traktandiert werden. Im Revisionsentwurf wird an den Zwangsmassnahmen festgehalten, z. T. werden sie noch verschärft.

¹⁸ Bundesgesetz vom 26.3.1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20).

Vollzug der Wegweisungen und Abgänge im Asylbereich im Jahr 2003



Quelle: BFF 2004, Asylstatistik 2003, S. 13.

Vor diesem Hintergrund haben die GPKs die PVK am 23. Januar 2004 mit einer Untersuchung über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht beauftragt. Die PVK hat in einem ersten Schritt eine Projektskizze ausgearbeitet und der GPK-N vorgelegt. An der Sitzung vom 22. März 2004 hat diese die PVK beauftragt, folgende Untersuchungsfragen zu beantworten:

- Welche Zwangsmassnahmen wurden in verschiedenen Kantonen in welcher Weise eingesetzt? Welche finanziellen und personellen Ressourcen wurden dabei eingesetzt? Bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den Kantonen?
- Haben die Zwangsmassnahmen die angestrebten Verbesserungen im Wegweisungsvollzug erzielt? Gibt es allenfalls unerwünschte Nebeneffekte?
- Wie sind die Zwangsmassnahmen unter dem Kosten-Nutzen-Aspekt zu beurteilen?
- Haben die Massnahmen die angestrebten Wirkungen im Hinblick auf die Verminderung der Delinquenz von Ausländern erzielt? Gibt es allenfalls unerwünschte Nebenwirkungen?

In einem ersten Untersuchungsschritt hat die PVK aufgrund verschiedener Kriterien fünf Kantone ausgewählt, bei denen die Anwendung der Zwangsmassnahmen für den Zeitraum 2001–2003 überprüft werden sollte. Es sind dies die Kantone Basellandschaft, Genf, Schaffhausen, Wallis und Zürich. Anschliessend hat die PVK Dr. Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, beauftragt,

eine Reihe von Daten zu den angeordneten Zwangsmassnahmen in diesen Kantonen zu erheben und statistisch auszuwerten.

Nach dem Vorliegen der quantitativen Resultate hat die PVK in den Kantonen und auf Bundesebene Expertengespräche durchgeführt, um die ersten drei Untersuchungsfragen beantworten zu können. Interviewpartner waren Vertreter der Migrationsämter und der Polizei sowie kantonale Haftrichter. Zusätzlich wurden auch Befragungen mit NGOs, die sich mit Ausländer- und Flüchtlingsfragen beschäftigen, durchgeführt.

Für die Beantwortung der Untersuchungsfrage, welche Wirkungen die Zwangsmassnahmen auf delinquente Ausländer haben, hat die PVK ein Mandat an Prof. Martin Killias, Institut de criminologie et de droit pénal, Universität Lausanne, übertragen.

In einem Zwischenbericht hat die PVK der zuständigen Subkommission am 16. August 2004 erste Ergebnisse zur Anwendung der Zwangsmassnahmen und insbesondere zur Ausschaffungshaft mitgeteilt. Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass die Massnahmen in den Kantonen uneinheitlich und mit unterschiedlichem Resultat angewendet werden. Der Schlussbericht wird der GPK-N voraussichtlich im Februar 2005 vorgelegt.

4 Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK

Um ihre Aktivitäten und Forschungsergebnisse auch in der interessierten Öffentlichkeit und im akademischen Umfeld bekannt zu machen, publiziert die PVK ausserhalb ihrer Schriftenreihe in Fachzeitschriften und Tageszeitungen. Ausserdem ist sie mit Vorträgen und Seminaren an Fachtagungen und universitären Lehrveranstaltungen präsent. Im Berichtsjahr erschienen in chronologischer Reihenfolge folgende Publikationen:¹⁹

Janett, Daniel und Serge Zogg: Die Bilanz ist enttäuschend. Mängel des Inventars schützenswerter Landschaften, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20. April 2004, Nr. 91, S. 16.

Der Artikel fasst die wichtigsten Resultate der Evaluation des Bundesinventars schützenswerter Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) zusammen, deren Ergebnisse die PVK der GPK-N im Jahr 2003 präsentiert hatte. Der Artikel kommt zum Schluss, dass der Schutz der BLN-Objekte gemäss dem übergeordneten Schutzziel nach Artikel 6 des Natur- und Heimatschutzgesetzes bisher nicht hinreichend gewährleistet ist. Flächennutzungsstatistiken und Fallstudien zeigen, dass zahlreiche problematische Eingriffe in BLN-Objekte auch in den neunziger Jahren stattgefunden haben, wenn auch verglichen mit den achtziger Jahren teilweise in vermindertem Ausmass. Konzeptionelle Schwächen und Vollzugsprobleme erschweren den Schutz der kostbarsten Landschaften der Schweiz.

Tobler, Andreas: Die Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen: Einfluss, Nutzen und Kompetenzteilung in der Bundesverwaltung, in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Nummer 5-2004, S. 59–62.

¹⁹ Alle genannten Artikel können von der Webseite der PVK herunter geladen werden (www.parlament.ch → Kommissionen, PVK).

10 Jahre nach dem Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods (BWI) hat die GPK-S die PVK beauftragt, verschiedene Aspekte der Mitgliedschaft der Schweiz in diesen internationalen Finanzierungsinstitutionen zu untersuchen. Nebst der Aufgaben- und Kompetenzteilung der involvierten Bundesbehörden interessierten die Frage des schweizerischen Einflusses und des Nutzens der Mitgliedschaft. Im Artikel werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie zusammengefasst. Die Zwischenbilanz der Tätigkeit der Schweiz in den BWI fällt zwar insgesamt positiv aus, doch sind in der Evaluation der PVK auch einige Schwachstellen bezüglich der involvierten Bundesstellen zu Tage getreten. Sie betrafen einerseits die Aufteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten und andererseits die Koordinationsmechanismen in der BWI-Politik der Eidgenossenschaft.

Duperrut, Jérôme: Lebensmittelsicherheit in der Schweiz: Wo es beim Vollzug mangelt; erschienen in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik; Ausgabe 09/2004, S. 54–58.

Nach verschiedenen Lebensmittelskandalen, die das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten erschüttert haben, beauftragte 2002 die GPK-N die PVK, den Vollzug der Schweizerischen Gesetzgebung im Bereich der Lebensmittelsicherheit, die eine Kontrolle der Lebensmittel «von der Erde bis zum Herde» gewährleisten soll, zu überprüfen. Dabei galt es festzustellen, wie die Vorschriften zum Schutze der Konsumenten angewandt werden und wie die Bundesstellen dabei ihrem Auftrag nachkommen. Der Artikel zeigt auf, dass das politische Konzept in Bezug auf die Lebensmittelsicherheit auf Bundesebene nicht klar geregelt ist. Vor allem hat sich erwiesen, dass die Umsetzung der Normen in den Kantonen zu Problemen führt. Ebenso wird die Überwachung des Gesetzesvollzugs nicht vollständig wahrgenommen, und die fehlende Koordination zwischen den zahlreichen Vollzugsakteuren erschwert die einheitliche Rechtsanwendung.

Janett, Daniel: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: LeGes 2004/2, S. 137–150.

Der Artikel schildert die Entstehung und die Funktionsweise der Evaluationsfunktion des Bundesparlaments und unterzieht die Evaluationsaktivitäten des Parlaments einer Zwischenbilanz. Dabei wird den Aktivitäten der PVK besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Eine ausführliche Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in Kapitel 5.1 des vorliegenden Tätigkeitsberichts.

Bättig, Christoph: Rentenklau in der beruflichen Vorsorge? Ergebnisse einer Untersuchung zur Ermittlung und Verteilung von Überschüssen bei Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften, in: Soziale Sicherheit 1/2005, im Erscheinen.

Im Sommer 2002 wurden die privaten Versicherungsgesellschaften mit dem Vorwurf des «Rentenklaus» konfrontiert. Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte untersuchte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle, ob ein solcher «Rentenklaus» im Rahmen der Anlage von Geldern der zweiten Säule oder der Verteilung entsprechender Anlageerträge tatsächlich stattgefunden hat. Die Untersuchung hat den angeblichen «Rentenklaus» weder nachweisen noch widerlegen können. Die Untersuchungsergebnisse weisen aber auf bedenkliche Schwächen im System der beruflichen Vorsorge hin. Diese betreffen namentlich auch die Kontrolle und die behördliche Aufsicht über Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften. Die inzwischen von Parlament, Bundesrat und Verwaltung eingeleiteten Korrekturen weisen in die richtige Richtung. Letztlich wird aber nur der konkrete Vollzug bereits beschlossener oder noch zu beschliessender Massnah-

men zeigen, ob das Ziel einer transparenten zweiten Säule und einer wirksamen Aufsicht erreicht werden kann.

5 Weitere Aktivitäten

5.1 Eine Zwischenbilanz der Evaluationsfunktion des Bundesparlaments

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode zog die PVK eine Zwischenbilanz²⁰ über die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments und namentlich auch über ihre eigenen Aktivitäten als parlamentarischer Fachdienst für Evaluation. Mit solchen Bilanzen verfolgt die PVK das Ziel, ihre Dienstleistungen laufend zu optimieren und den Bedürfnissen ihrer parlamentarischen Auftraggeber anzupassen.

5.1.1 Evaluationen im Rahmen der Oberaufsicht

Seit ihrer Gründung im Jahr 1990 hat die PVK zahlreiche Vollzugs-, Wirkungs- und Konzeptevaluationen zu den verschiedensten Sektoren der Bundespolitik durchgeführt. Das Spektrum reicht vom Nationalstrassenbau über das Gleichstellungsbüro des Bundes bis hin zur Kostenproblematik in der Krankenversicherung oder zum öffentlichen Beschaffungswesen.

Hat die PVK mit diesen und anderen Untersuchungen die in sie gesetzten Erwartungen als Fachdienst der GPKs erfüllt? Die Aktivitäten der PVK werden von den GPKs laufend und mit positiven Ergebnissen beurteilt. Nach einer im Juli 2004 durchgeführten Kurzumfrage sind die Präsidenten beider GPKs und ihrer Subkommissionen mit ihrem Fachdienst sehr zufrieden.²¹ Die Dienstleistungen der PVK werden einhellig als nützlich, die fachliche Qualität und Verständlichkeit ihrer Berichte als hoch bewertet. Auch die Themenvorschläge der PVK, die politische Relevanz ihrer Berichte und deren Einfluss auf Verbesserungen im untersuchten Politikbereich werden von den strategischen Führungsorganen der GPKs mehrheitlich positiv beurteilt. Mehrere Befragte betonen, dass die Relevanz und der politische Effekt der PVK-Evaluationen auch stark von den GPKs als Auftraggeberinnen abhängen. Schliesslich sind alle Befragten der Meinung, dass Evaluationen im Verhältnis zu anderen Instrumenten der parlamentarischen Oberaufsicht²² in der richtigen Häufigkeit eingesetzt werden.

Misst man die PVK an den anspruchsvollen Erwartungen, die die Räte Anfang der 1990er Jahre an ihr neu zu schaffendes Verwaltungskontrollorgan richteten, fällt die Bilanz dennoch gemischt aus: Die parlamentarische Initiative zur Schaffung der PVK erwartete von ihrem Fachdienst in erster Linie einen Beitrag zur Professionalisierung, zur Effektivitätssteigerung und zur Systematisierung bzw. Kontinuitätssteigerung der parlamentarischen Oberaufsicht.²³

²⁰ Janett, Daniel, 2004: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: LeGes 2004/2, S. 137–150.

²¹ Von 13 befragten Personen antworteten 10.

²² Inspektionen, Dienststellenbesuche, Auswertung von Aufsichtseingaben usw.

²³ BB1 1990 I 1065.

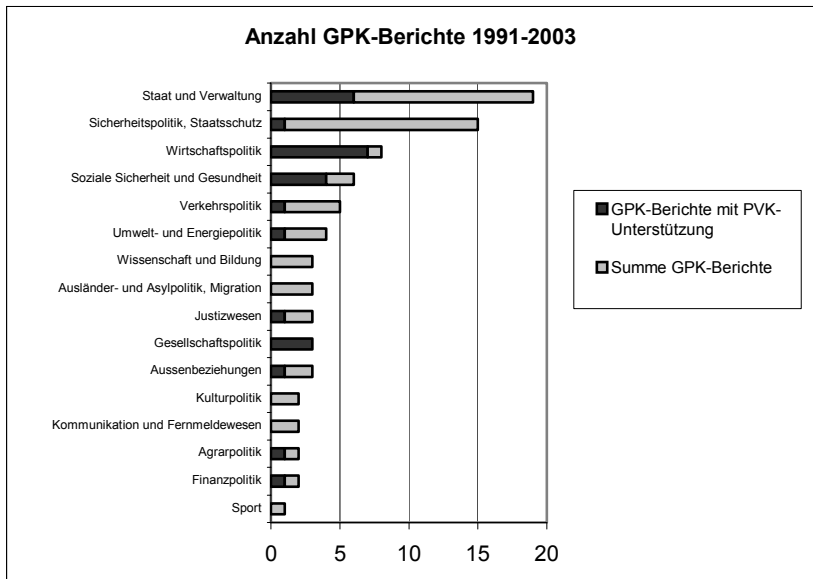
Die Bilanz zum Ziel Nummer eins fällt aus Sicht der PVK positiv aus: Zusammen mit dem GPK-Sekretariat hat die PVK in den vergangenen Jahren nicht unwesentlich zu einer Professionalisierung der parlamentarischen Oberaufsicht beigetragen. Ihre Evaluationen ermöglichen es, auch sehr komplexe Fragestellungen der parlamentarischen Geschäftsprüfung mit der notwendigen Untersuchungstiefe und wissenschaftlicher Präzision zu beantworten.

Eine seriöse Bilanz zum Ziel Nummer zwei ist ohne einen empirisch fundierten Vergleich über die politische Wirksamkeit der GPKs mit beziehungsweise ohne Unterstützung der PVK nicht möglich. Bisher liegen indessen nur einzelne Fallanalysen zu den politischen Wirkungen von PVK-Studien vor.²⁴ Während mehrere Evaluationen der PVK nachweisliche Auswirkungen auf den untersuchten Politikbereich hatten, ist diese Wirkung bei anderen Studien eher gering oder kaum ersichtlich. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Evaluationen neben direkten auch indirekte Effekte zeitigen können. Evaluationsergebnisse finden oftmals keinen unmittelbaren Niederschlag im Handeln der Entscheidungsorgane, verändern aber längerfristig deren Problemdefinitionen und Lösungsstrategien. Diese indirekte Nutzung von Evaluationen ist gerade im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht zu betonen, da die GPKs zwar eine Ermittlungskompetenz, aber keine Entscheidungsbefugnis gegenüber den zu kontrollierenden Stellen haben.

Das Ziel Nummer drei, die Verbesserung der Systematik und Kontinuität der Oberaufsicht mit Unterstützung der PVK, wurde aus unserer Optik nur bedingt erreicht. Zwar verfolgt die PVK die verschiedenen Sektoren der Bundespolitik und legt den GPKs jährlich eine Liste mit denkbaren Evaluationsthemen vor; dabei prüft sie die politische und finanzielle Relevanz ihrer Themenvorschläge mittels eines systematischen Kriterienrasters. Um jedoch als institutionelles Gedächtnis und Früherkennungsorgan der GPKs mit einem Gesamtüberblick über die Schwachstellen im Verwaltungshandeln fungieren zu können, ist die PVK mit ihren 3,6 Etatstellen, die für wissenschaftliche Aktivitäten verfügbar sind, schlicht zu klein. Dazu kommt, dass die Agenda der GPKs neben fachlichen Kriterien stark von politischen Gesichtspunkten geprägt ist. Welche Politikbereiche Gegenstand einer vertieften GPK-Analyse werden, ist in hohem Masse auch von tagespolitischen Ereignissen und den politischen Präferenzen der Kommissionsmitglieder abhängig. Dies ist für ein politisches Organ wie die GPKs legitim, führt aber im Kontrollschema der Oberaufsicht zu Repräsentationsverzerrungen, die aus systematischer Sicht in Frage gestellt werden können.

²⁴ Niederöst, Bruno, 2002: Erfolgsbedingungen für Evaluationen, LeGes 2002/1, S. 39–46.

Anzahl und Themenfelder von GPK-Berichten im Zeitraum 1991-2003



Quelle: PVK 2004

5.1.2 Wirksamkeitsüberprüfungen nach Artikel 170 BV

Artikel 170 der revidierten BV verlangt, dass das Parlament für die Überprüfung der Massnahmen des Bundes sorgt. Der Verfassungsauftrag der Wirksamkeitsüberprüfung (WP)²⁵ geht über den Gegenstandsbereich der Oberaufsicht hinaus. Er verlangt nicht nur die Überprüfung der Aktivitäten der vollziehenden Behörden, sondern auch der Bundesversammlung selber. Wie haben die Organe der Bundesversammlung diesen Verfassungsauftrag bisher konkret umgesetzt? Für eine umfassende Bilanz ist es zu früh, aber einige Beobachtungen können dennoch bereits zum heutigen Zeitpunkt angestellt werden:

Erstens hat sich das Parlament mit dem neuen ParlG und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen die nötigen gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung des Evaluationsauftrags gemäss Artikel 170 BV geschaffen. Die WP wurde als eine Aufgabe aller Kommissionen gesetzlich festgeschrieben.²⁶ Die Kommissionen²⁷ können wie bisher die Durchführung einer WP von der Exekutive verlangen; zusätz-

²⁵ Die Verfassung lässt offen, mit welchen Instrumenten WP konkret vorzunehmen sind. Neben Evaluationen sind namentlich auch das Controlling und das Monitoring denkbare Instrumente. Die PVK erachtet indes die Evaluation als das zentrale Instrument der WP und verwendet die Begriffe im Folgenden der Einfachheit halber synonym.

²⁶ Art. 44 Abs. 1 Bst. e ParlG.

²⁷ oder auch andere Organe der Bundesversammlung gemäss Art. 31 ParlG.

lich können sie auf die PVK oder auf die EFK zurückgreifen, wenn sie eine verwaltungsunabhängige Expertise wünschen.²⁸ Ist Letzteres der Fall, müssen die Kommissionen zum Zwecke der Koordination Antrag bei der Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen und –delegationen (KPA) stellen .

Zweitens ist festzuhalten, dass das Instrument der Evaluation nicht nur im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht, sondern auch im gesetzgeberischen Bereich des Parlaments seit Längerem Verwendung findet. Schon vor Inkrafttreten von Artikel 170 BV beauftragten die Organe der Bundesversammlung die Exekutive namentlich mittels Postulaten und gesetzlichen Evaluationsklauseln mit der Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes. Artikel 170 BV normiert in diesem Sinne eine schon länger existierende Praxis. Ähnlich wie im Bereich der Oberaufsicht fällt auch bei den Evaluationen im gesetzgeberischen Bereich eine deutliche Ungleichverteilung der fokussierten Politiksektoren auf. So richteten sich die in der vergangenen Legislaturperiode auf dem Postulatsweg formulierten Evaluationsmandate in fast der Hälfte der Fälle an das EDI, oft an das EVD, selten an die Departemente UVEK, EDA und EFD und nie an das VBS.

Drittens fällt auf, dass das Parlament von seinen mit Artikel 170 BV *neu hinzu gekommenen* Kompetenzen im Bereich der Evaluation bisher kaum Gebrauch macht. Es hat bis dato darauf verzichtet, Vorschriften zur Evaluationsfunktion der Exekutive zu erlassen; auch haben die Legislativkommissionen bisher kaum Gebrauch von der Möglichkeit gemacht, die PVK mit verwaltungsunabhängigen Evaluationen zu beauftragen. Bei der KPA ging im Jahr 2004 lediglich ein Antrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) für eine Evaluation des BPG ein; dieser Antrag wurde von der KPA indessen mit dem Hinweis, er komme in politischer Hinsicht zu früh, einstweilen zurückgestellt und in die Jahresplanung der GPKs aufgenommen. Die Zurückhaltung der Legislativkommissionen dürfte zum einen damit zu erklären sein, dass die Tragweite des Verfassungsauftrags der WP vielen Mitgliedern des Parlaments noch zu wenig bekannt ist. Dass die Legislativkommissionen die Dienstleistungen der PVK bisher kaum beanspruchen, hängt nach Angaben ihrer Sekretariate aber auch mit den begrenzten Ressourcen der PVK zusammen; die Kommissionen scheuen den Aufwand, Evaluationsmandate zuhanden der PVK zu formulieren, die hernach infolge Kapazitätsmängel nicht ausgeführt werden können.

Viertens ist festzuhalten, dass das Parlament seine prospektive Evaluationsfunktion zu wenig nutzt. Evaluationen dienen nicht nur der retrospektiven Wirkungskontrolle bereits implementierter Massnahmen, sondern auch der Folgenabschätzung geplanter Massnahmen. Mittels prospektiver Evaluationen könnten konzeptionelle Schwachstellen in Gesetzeserlassen vermehrt schon in der Phase der Legiferierung aufgedeckt und korrigiert werden. Artikel 141 Absatz 2 ParlG verpflichtet den Bundesrat dazu, die mutmasslichen Auswirkungen eines geplanten Erlasses im Rahmen der Botschaft zuhanden des Parlaments abzuschätzen. In der Praxis werden jedoch die Plausibilität von Wirkungsannahmen von Bundeserlassen oftmals weder während der Erarbeitung der bundesrätlichen Botschaft noch in der Phase der parlamentarischen Beratung mit der erwünschten Tiefe geprüft. Mit der Folge, dass manche Bundeserlasse konzeptionelle Schwächen aufweisen und ihre Ziele unabhängig von den Vollzugsleistungen der Verwaltung nicht oder nur eingeschränkt

²⁸ Art. 27 ParlG.

erreichen können. So hat beispielsweise eine Evaluation der PVK gezeigt,²⁹ dass zahlreiche Kostendämpfungsmassnahmen im Krankenversicherungsgesetz (KVG)³⁰ auf unklaren Wirkungshypothesen beruhen, die schon in der Phase der Gesetzgebung ersichtlich und korrigierbar gewesen wären.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Bundesversammlung in der vergangenen Dekade eine leistungsfähige Evaluationsfunktion aufgebaut hat, dass aber beim zielgerichteten Einsatz des Instruments der Evaluation im Handlungsbereich des Parlaments noch weitere Verbesserungen möglich sind.

5.2 Umsetzung von Artikel 170 Bundesverfassung innerhalb der Exekutive

Artikel 170 BV ist kein exklusiver Auftrag an die Bundesversammlung. Die WP der Massnahmen des Bundes ist vielmehr als eine Gemeinschaftsaufgabe vom Parlament, der Exekutive und der EFK zu sehen. Vor diesem Hintergrund hatte die Generalsekretärenkonferenz (GSK) im Jahre 2002 eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDEKOWI) eingesetzt; diese hatte den Auftrag, Handlungsempfehlungen zuhanden des Bundesrates für die Umsetzung von Artikel 170 BV innerhalb der Exekutive zu erarbeiten. In Vertretung der Parlamentsdienste war die PVK in der IDEKOWI vertreten.

Die IDEKOWI verabschiedete ihren Bericht zuhanden der GSK im 2. Semester 2004.³¹ Er kommt zum Schluss, dass das Instrumentarium der WP innerhalb der Exekutive in den vergangenen 20 Jahren deutlich verbessert wurde, dass aber angesichts knapper Haushaltsmittel und festzustellender Vollzugsdefizite von Massnahmen des Bundes weitere Fortschritte anzustreben sind. Insbesondere konstatiert der Bericht, dass WP in einzelnen Dienststellen der Verwaltung zu wenig verankert sind, Kontrollgegenstände teilweise willkürlich gewählt werden, der Aspekt der Wirtschaftlichkeitskontrolle zu wenig Gewicht erhält, Mängel bei der Planung und Koordination bestehen und die Ergebnisse von WP in Entscheidungsprozessen nur unzureichend genutzt werden.

Der Bundesrat nahm vom Bericht der IDEKOWI am 3. November 2004 Kenntnis und beschloss gestützt auf die Vorarbeiten der Arbeitsgruppe eine Reihe von Massnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeitskontrolle innerhalb der Exekutive.³² So sollen etwa die Departemente und der Bundesrat bei der Strategiebildung, der Schwerpunktsetzung und der Ergebnisnutzung von WP künftig eine stärkere Rolle spielen, wenn auch die Hauptverantwortung für WP nach wie vor bei den Ämtern liegt. Die Bundeskanzlei wird dafür sorgen, dass WP künftig verstärkt in die strategische Planung³³ des Bundesrats einfließen und die WP-Vorhaben der Exekutive gut auf jene des Parlaments und der EFK abgestimmt sind. Das Bundesamt für Justiz soll den Einbezug der Wirkungsdimension bei der Erarbeitung oder Revision von

²⁹ PVK, 2001: Kostendämpfungsmassnahmen im KVG, Massnahmen und Handlungsspielräume der Träger des Bundes, Bern.

³⁰ Bundesgesetz, vom 18.3.1994, über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10).

³¹ Bundesamt für Justiz: Wirksamkeit von Bundesmassnahmen, Vorschläge zur Umsetzung von Art. 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern. Der Bericht kann herunter geladen werden von www.bj.admin.ch → Evaluation.

³² www.bj.admin.ch → Evaluation, Medienmitteilung, vom 3.11.2004.

³³ Legislaturplanung, Jahresziele des Bundesrates etc.

Erlassen unterstützen und die anderen Dienststellen beraten. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit von Bundesmassnahmen soll künftig stärker berücksichtigt werden, eine Datenbank aller Evaluationsprojekte des Bundes soll die Transparenz sowie die Koordination verbessern und das verwaltungsinterne Ausbildungsangebot zu Instrumenten der Wirksamkeitsüberprüfung soll verbessert werden. Entgegen dem Vorschlag der IDEKOWI verzichtete der Bundesrat hingegen vorläufig auf die Neufassung eines Gesetzesartikels zur WP im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz.³⁴

6 Verwendung des Expertencredits

Im Berichtsjahr standen der PVK für den Beizug externer Experten und die Finanzierung temporärer Hilfskräfte insgesamt 275 800 Franken zur Verfügung. Von diesem Budget wurden 196 899 Franken für folgende Projekte verwendet:

Projekt	Status
Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge	abgeschlossen
Konsumentenschutz im E-Commerce	abgeschlossen
Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung	Abschluss im 2. Quartal 2005
Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung	Abschluss im 2. Quartal 2005
«KMU-Tests» des Bundes	Abschluss im 1. Quartal 2005
Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	Abschluss im 1. Quartal 2005

7 Prioritäten für das Jahr 2005

Im Kerngeschäft der Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht wird die PVK im 1. Semester 2005 die vier laufenden Evaluationsprojekte zuhanden der GPKs abschliessen. Auf der Grundlage der im Januar 2005 zu beschliessenden Jahresplanung der GPKs wird die PVK sodann voraussichtlich drei bis vier neue grössere Evaluationsprojekte im Auftrag der GPKs starten. Was die Aktivitäten zuhanden der Legislativkommissionen betrifft, wird die PVK Ressourcen für ein Evaluationsmandat zuhanden einer Legislativkommissionen freihalten. Weitere Kapazitäten werden für den Themenfindungsprozess sowie für Publikationen, Vorträge und Lehrveranstaltungen reserviert.

Vor dem Hintergrund der Zwischenbilanz der Evaluationsfunktion des Bundesparlaments (s. Kap. 5.1) wird die PVK sodann kritische Befunde, die sie selbst betreffen, genauer prüfen und in Rücksprache mit den GPKs und ihrem Sekretariat Verbesserungen erarbeiten. Unter anderem soll geprüft werden, wie die PVK ihre Planung flexibilisieren und dadurch rascher auf die Bedürfnisse der Kommissionen reagieren könnte. Ein weiteres Thema stellt die Anpassung der Produktpalette der PVK und eine Aufwertung von Kurzprojekten mit eng begrenzter Fragestellung dar.

³⁴ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, vom 21.3.1997 (RVOG; SR 172.010).

Weisungen der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen

vom 18. Mai 2004

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte,
gestützt auf Art. 4 Abs. 5, Art. 6 Abs. 5, Art. 7 Abs. 4 und Art. 8 der Verordnung der
Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die
Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV)¹,
beschliessen:

1. Geltungsbereich

- a. Diese Weisungen gelten für alle Protokolle und weiteren Unterlagen der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) *im Bereich der Oberaufsicht*, einschliesslich die Protokolle und weitere Unterlagen ihrer zugehörigen Organe (Subkommissionen, Arbeitsgruppen, Koordinationsgruppe und Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen [KPA]).
- b. Die Behandlung der Protokolle und weiterer Unterlagen der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) ist unter den Ziffern 8, 9 und 10 geregelt.

2. Erstellung der Protokolle

- a. Gemäss Art. 4 Abs. 3 ParlVV werden von den Beratungen der GPK und ihrer Organe *analytische Protokolle* erstellt. Die Voten werden nicht wörtlich wiedergegeben, sondern gestrafft und sprachlich überarbeitet.
- b. Im Sinne von Art. 5 ParlVV kann der Präsident² des betreffenden GPK-Organs ein *Beschlussprotokoll* erstellen lassen, wenn die Beratungen für den Nachvollzug oder die spätere Auslegung eines Beschlusses der GPK oder eines ihrer Organe nicht erheblich sind.

3. Änderungen an Protokollen

- a. Wünscht *ein Mitglied der GPK* eine Änderung anzubringen, teilt es dies anlässlich der Genehmigung des Protokolls durch das betreffende GPK-Organ mit.
- b. Wünscht *eine andere Person*, die an der Sitzung teilgenommen hat, an einem ihrer Voten eine Änderung anzubringen, entscheidet der zuständige Sekretär über das Vorgehen. Insbesondere entscheidet er, ob das Ände-

¹ SR 171.115.

² Alle Personenbezeichnungen gelten für beide Geschlechter. Aus Gründen der Lesbarkeit wird indessen in diesen Weisungen nur die männliche Form verwendet.

rungsgesuch vom betreffenden GPK-Organ zu prüfen ist oder ob es sich ohne weitere Formalitäten regeln lässt. Verlangt die besagte Person eine formelle Prüfung, entscheidet der Präsident des betreffenden Organs endgültig über das Vorgehen. Dies gilt auch, wenn das Änderungsgesuch nach Genehmigung des Protokolls gestellt wird.

- c. Wird am Protokoll eine inhaltliche Änderung vorgenommen, wird dem Dossier ein Korrigendum beigefügt. Bei erheblichen inhaltlichen Änderungen kann das Korrigendum oder das korrigierte Protokoll den Adressaten der ursprünglichen Fassung zugestellt werden.

4. Verteilung der Protokolle

- a. Die Sitzungsprotokolle der Gesamtkommissionen werden allen Mitgliedern der betreffenden Kommission sowie den betroffenen Mitarbeitern des GPK-Sekretariats³ abgegeben. Die Sitzungsprotokolle einer Subkommission, einer Arbeitsgruppe, der Koordinationsgruppe oder der KPA werden allen Mitgliedern des betreffenden GPK-Organs sowie den betroffenen Mitarbeitern des GPK-Sekretariats abgegeben.
- b. Die weiteren Sitzungsteilnehmer erhalten einen Protokollauszug, der die Beratungen betrifft, bei denen sie anwesend waren. Diese Auszüge werden ihnen *direkt und persönlich* zugestellt.

5. Vertraulichkeit

Gemäss Art. 47 Abs. 1 ParlG sind die Beratungen der GPK vertraulich. Sämtliche Adressaten der Protokolle der GPK sind an die Geheimhaltung gebunden (vgl. auch Art. 8 ParlG). Dies bedeutet insbesondere, dass sie die Informationen, von denen sie Kenntnis haben, keinen weiteren Personen weitergeben dürfen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Ziffern 6 und 7. Damit soll insbesondere gewährleistet werden, dass die Personen, die von den GPK befragt werden, sich frei äussern können und ihnen aus ihren wahrheitsgemässen Äusserungen keinerlei Nachteil erwächst (Art. 156 Abs. 3 ParlG).

6. Protokolleinsicht durch GPK-Mitglieder

- a. *Der Präsident jeder GPK* ist befugt, sämtliche Protokolle der Organe seiner Kommission einzusehen.
- b. *Wünscht ein GPK-Mitglied* in ein Protokoll eines Organs, dem es nicht angehört, Einsicht zu nehmen, entscheidet der Präsident des betreffenden Organs, ob diese Einsicht gewährt wird oder nicht.

7. Protokolleinsicht durch andere Personen

- a. Der Präsident der betreffenden GPK kann einer Person, die *nicht Mitglied der GPK* ist, für die Rechtsanwendung oder für wissenschaftliche Zwecke Einsicht in ein Protokoll seiner Kommission oder ihrer Organe gewähren (Art. 7 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 4 und Art. 7 Abs. 1 ParlVV),

³ Die von den Kommissionen beigezogenen Experten sind in diesen Weisungen den Mitarbeitern des GPK-Sekretariats gleichgestellt.

wenn keine wichtigen Gründe dagegen sprechen. Nötigenfalls kann er die Stellungnahme der betroffenen Bundesbehörden oder Personen einholen.

- b. Der Entscheid, ob Einsicht in das Protokoll gewährt wird, liegt ausschliesslich beim Präsidenten der betreffenden GPK und er ist endgültig. Für diesen Entscheid von Belang sind u.a. Fragen des Quellenschutzes und der Staatssicherheit, das Missbrauchsrisiko (z. B. Vertraulichkeitsbruch, Querulantenverhalten), der Personendatenschutz oder der Schutz persönlicher Interessen. Der Präsident der betreffenden GPK kann die Einsichtnahme auch mit gewissen Auflagen und Bedingungen verknüpfen, insbesondere kann er die Anonymisierung der Personendaten anordnen (Art. 7 Abs. 6 ParlVV).

8. Protokolle der GPDel

- a. Die Protokolle der GPDel werden ausschliesslich den Mitgliedern der GPDel und den betroffenen Mitarbeitern des GPK-Sekretariats abgegeben.
- b. Die Protokolle der GPDel mit geheimen Informationen werden in einem Einzelexemplar verfasst, das von den Mitgliedern der GPDel auf dem GPK-Sekretariat eingesehen werden kann.
- c. Die gemäss Artikel 153 und 154 ParlG von der GPDel befragten Personen sind berechtigt, auf Anfrage auf dem GPK-Sekretariat in den sie betreffenden Auszug des Anhörungsprotokolls Einsicht zu nehmen.
- d. Die gemäss Art. 155 ParlG befragten Personen (Personen, deren Interessen von der Untersuchung direkt betroffen sind) erhalten das Protokoll ihrer Befragung zur Unterzeichnung (Art. 155 Abs. 5 ParlG).
- e. Der Bundesrat oder eine direkt von ihm beauftragte Person ist berechtigt, auf Anfrage in die Anhörungsprotokolle der von der GPDel befragten Personen gemäss Art. 155 ParlG (Art. 155 Abs. 6 in Verbindung mit Art 167 ParlG) Einsicht zu nehmen.
- f. Die GPDel ist allein berechtigt, eine geheime Information an Personen weiterzugeben, die weder Mitglied der Delegation noch betroffene Mitarbeiter des GPK-Sekretariats sind. Nötigenfalls kann sie die Stellungnahme der betroffenen Bundesbehörden oder Personen einholen.

9. Aufzeichnung der Beratungen der GPKs und GPDel

- a. In der Regel löschen die Protokollführer die Aufzeichnung der Beratungen unmittelbar nach Genehmigung des entsprechenden Protokolls.
- b. Hat allerdings an den Beratungen eine Person teilgenommen, welche nicht den GPKs oder dem GPK-Sekretariat angehört, wird die Aufzeichnung bis zum Abschluss des Dossiers aufbewahrt.
- c. Der GPK-Sekretär kann ausnahmsweise zulassen, dass eine Aufzeichnung länger aufbewahrt wird, insbesondere wenn seiner Ansicht nach die Aufzeichnung für die Weiterverfolgung des Dossiers oder für eine spätere Untersuchung von Nutzen sein könnte. Die Aufzeichnung wird spätestens bei der Übergabe des Dossiers an das Bundesarchiv gelöscht.

10. Weitere Unterlagen der GPKs und GPDel

Nach Art. 8 ParlVV gelten die obigen Bestimmungen über die Protokolle sinngemäss auch für die Unterlagen, welche von den GPKs oder der GPDel sowie für jene, welche im Auftrag der GPKs oder der GPDel von einer Behörde, einer Dienststelle oder einer Person erstellt worden sind.

Handlungsgrundsätze zur Arbeitsweise und zur Koordination der Oberaufsicht über die Neue Alpentransversale (Neat)¹

erlassen von

- der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA)
erweitert um
- die Präsidien der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF),

nach Konsultation der

- Aufsichtskommissionen
(Finanzkommissionen FK und Geschäftsprüfungskommissionen GPK)
- Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF)
- Neat-Aufsichtsdelegation (NAD)
- Finanzdelegation (FinDel)

am 6. Dezember 2004

1. Funktion der Handlungsgrundsätze

Die vorliegenden Handlungsgrundsätze regeln und konkretisieren

- a. die Aufgaben der Neat-Aufsichtsdelegation (NAD)
- b. die Rechte der NAD und die Vertraulichkeit ihrer Arbeit
- c. die Information der Öffentlichkeit
- d. die Berichterstattung in den Aufsichtskommissionen (Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen), in den Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF), in der Finanzdelegation (FinDel) und im Parlament
- e. die Abgrenzung der Zuständigkeiten und der *politischen* Verantwortung zwischen der NAD, den Aufsichtskommissionen, den KVF und der FinDel
- f. die Koordination zwischen der NAD, den Aufsichtskommissionen, der KVF und der FinDel
- g. das Verhältnis der Oberaufsicht zur bundesrätlichen Aufsicht über die Neuen Alpentransversale (Neat)

2. Aufgaben der NAD

- 2.1 Die NAD nimmt die Oberaufsicht über die Verwirklichung der Neat gemäss Artikel 20 Absätze 3–5 des Alpentransitbeschlusses² wahr.

¹ ersetzt das «Leitbild der Neat-Aufsichtsdelegation (NAD)», vom 2. Juni 1999.

² Bundesbeschluss vom 4. Okt. 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversalen (Alpentransitbeschluss; SR 742.104).

Sie prüft insbesondere die Einhaltung der Kosten und Termine, der Kredite und der vom Bund bestellten Leistungen sowie der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Dazu gehört die Prüfung der Projekt- und Aufsichtsorganisation sowie der Wahrnehmung der Aufsichts- und Steuerungsfunktionen durch die zuständigen Aufsichtsbehörden (Bundesrat, UVEK und BAV).

- 2.2 *Nicht* zu den Aufgaben der NAD gehören
- a. die Oberaufsicht über den *Betrieb* der Neat
 - b. die Oberaufsicht über die *weiteren FinöV-Projekte* (Bahn 2000, Hochgeschwindigkeitsanschlüsse und Lärmschutzmassnahmen)
 - c. die Beurteilung der *betrieblichen* Wirtschaftlichkeit der Neat
 - d. die Beurteilung der *Finanzierung* der Abschreibungen und zusätzlichen Un-terhalts- und Betriebskosten
 - e. die Beurteilung der *Verzinsung* und *Rückzahlbarkeit* der am Kapitalmarkt aufgenommenen Darlehen.
- Wo diese Bereiche jedoch Auswirkungen auf die Beurteilung von Entscheiden und von Entwicklungen beim Bau der Neat nach sich ziehen, schliesst sie die NAD in ihre Überlegungen mit ein.
- 2.3 Die NAD orientiert sich im Rahmen ihres Auftrags an denselben Kriterien der Oberaufsicht, wie sie gemäss Artikel 26 des Parlamentsgesetzes³ für die Aufsichtskommissionen und -delegationen gelten.
- 2.4 Die NAD legt bei der Bewältigung ihrer Aufgabe besonderes Gewicht auf:
- a. die Früherkennung von Problemen, die für die Projektausführung von strategischer Bedeutung sind.
 - b. die selbständige Behandlung von wichtigen, insbesondere auch umstrittenen Themen.
 - c. die Abklärung der Folgen ausserordentlicher Ereignisse.

3. Rechte der NAD und die Vertraulichkeit ihrer Arbeit

- 3.1 Der NAD stehen im Rahmen des Alpentransitbeschlusses die Rechte und Pflichten gemäss den Artikeln 51, 154 und 155 des Parlamentsgesetzes zu.
Der NAD dürfen keine Neat-relevanten Informationen vorenthalten werden.⁴
- 3.2 Die NAD kann Ausschüsse bezeichnen.
- 3.3 Die NAD verfügt namentlich über folgende Mittel zur Durchführung ihrer Oberaufsicht:
- a. halbjährliche Neat-Standberichte des Bundesamts für Verkehr (BAV)⁵
Die Neat-Standberichte werden der NAD vom BAV jeweils spätestens bis Ende März und Ende September zur Beratung zugestellt.

³ Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (ParlG; SR 172.10).

⁴ gemäss Art. 154 Abs. 1 ParlG.

⁵ gemäss Art. 4 des Bundesbeschlusses vom 8. Dez. 1999 über den neuen Neat-Gesamtkredit (Alpentransit-Finanzierungsbeschluss; BBl 2000 146).

- b. sämtliche Ereignismeldungen, d.h. ereignisbezogene Berichte der Ersteller und Betreiber an das BAV über unerwartete ausserordentliche Ereignisse ⁶

Die Ereignismeldungen werden dem Sekretariat der NAD vom BAV laufend und unverzüglich zugestellt. Das Sekretariat leitet die Ereignisberichte unverzüglich an die Präsidentin bzw. den Präsidenten der NAD weiter. Diese bzw. dieser entscheidet über das weitere Vorgehen. ⁷

- c. sämtliche Beschlüsse des Bundesrates, einschliesslich der Mitberichte, die einen Bezug zur Neat aufweisen

Die Bundesratsbeschlüsse werden der NAD laufend zur Kenntnisnahme zugestellt. ⁸

- d. sämtliche Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen ⁹

- e. sämtliche Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über die von ihr abgeschlossenen Prüfungen (inklusive sämtlicher dazugehöriger Akten einschliesslich der Stellungnahme der geprüften Stelle), die einen Bezug zur Neat aufweisen, sowie die entsprechenden Zusammenfassungen ^{10,9}

Die Berichte der EFK werden der NAD regelmässig zugestellt.

- f. Anhörung von Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und interessierter Kreise

- g. Einvernahme von Personen als Zeuginnen oder Zeugen ^{11 10}

- h. Beizug von aussenstehenden Sachverständigen

- i. Besichtigungen vor Ort

3.4 Die Beratungen sind vertraulich. Es gelten die Vertraulichkeitsvorschriften der Kommissionen.¹²

3.5 Die NAD regelt die Verteilung ihrer Protokolle gemäss Artikel 6 Absatz 5 der Parlamentsverwaltungsverordnung.¹³

4. Information der Öffentlichkeit

4.1 Die NAD informiert die Öffentlichkeit regelmäßig und zeitgerecht über ihre Tätigkeit.

4.2 Die Veröffentlichung ihres Tätigkeitsberichts obliegt der NAD.

4.3 Als Kontaktpersonen zur Öffentlichkeit amtieren die Präsidentin bzw. der Präsident und / oder die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident der NAD.

⁶ gemäss Neat-Controlling-Weisung des UVEK, Version 4.20, und gemäss Beschluss der NAD vom 22. April 2004.

⁷ gemäss Neat-Controlling-Weisung des UVEK, Version 4.20, und gemäss Beschluss der NAD vom 22. April 2004.

⁸ gemäss Art. 20 Abs. 3 Alpentransitbeschluss in Verbindung mit Art. 154 Abs. 3 ParlG.

⁹ gemäss Art. 154 Abs. 2 Bst. a ParlG.

¹⁰ Art. 20 Abs. 3 Alpentransitbeschluss in Verbindung mit Art. 51 Abs. 3 ParlG und Art. 14 Abs. 1 und 2 des FKG (SR 614.0).

¹¹ gemäss Art. 154 Abs. 2 Bst. b ParlG.

¹² gemäss Art. 47 ParlG und Art. 20 Abs. 4 des GRN vom 3. Okt. 2003 (SR 171.13) und Art. 15 Abs. 4 des GRS vom 20. Juni 2003 (SR 171.14).

¹³ Art. 6 Abs. 5 der ParlVV vom 3. Okt. 2003 (SR 171.115).

5. **Berichterstattung in den Aufsichtskommissionen, in den KVF, in der FinDel und im Parlament**

5.1 Die Berichterstattung der NAD an die Aufsichtskommissionen, die KVF, die FinDel und das Parlament bezweckt, stufengerecht und frühzeitig auf risikoreiche Entwicklungen beim Bau der Neat aufmerksam zu machen.

5.2 Wichtigstes Instrument der Berichterstattung ist der *jährliche Bericht der NAD über ihre Aufsichtstätigkeit*. Die Behandlung und Verabschiedung des Tätigkeitsberichts der NAD über das Vorjahr und die Behandlung des Neat-Standberichts des BAV über den Projektstand Ende des Vorjahrs erfolgen zeitgleich.

Der Tätigkeitsbericht der NAD wird den Aufsichtskommissionen, der KVF und der FinDel jeweils Anfang Mai zur Kenntnisnahme weitergeleitet.

Besteht aus Sicht der NAD Handlungsbedarf für die Aufsichtskommissionen, die KVF bzw. die FinDel in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen, stellt sie bei Bedarf sofort, spätestens aber in ihrem Tätigkeitsbericht klare Anträge und Empfehlungen zuhanden der Aufsichtskommissionen, der KVF bzw. der FinDel.

5.3 Die FinDel erhält den Neat-Standbericht des BAV zur Information.¹⁴ Der Neat-Standbericht wird ausschliesslich durch die NAD beraten.

Die NAD gewährleistet, dass die Aufsichtskommissionen, die KVF und die FinDel halbjährlich das *Management Summary* zum Neat-Standbericht zur Information erhalten.

5.4 Zur Wahrung des gleichen Informationsstandes in den Aufsichtskommissionen, den KVF und der FinDel lässt die NAD Kopien jener *Schreiben*, die an den Bundesrat und den Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) gehen, sowie Kopien eigener *schriftlicher Berichte*, die an eine der Kommissionen bzw. an die FinDel gehen, allen Aufsichtskommissionen, den KVF und der FinDel zur Information zukommen.

5.5 Die *Vertreter der Aufsichtskommissionen*, der KVF bzw. der FinDel in der NAD informieren,

- in den KVF mindestens anlässlich der Kenntnisnahme des Tätigkeitsberichts der NAD und des Erscheinens der Neat-Standberichte anhand von deren Management Summaries sowie bei besonderen Ereignissen.
- in ihren Aufsichtskommissionen bzw. in der FinDel im Rahmen eines eigenen Traktandums unmittelbar und kontinuierlich über die Ergebnisse der letzten Sitzung.

5.6 Nach Möglichkeit nimmt eine bzw. einer der vier Delegierten aus einer der beiden Finanzkommissionen als Mitglied der Finanzkommission *und* der FinDel in der NAD Einsitz. Damit kann in der FinDel der gleiche Informationsstand wie in den Aufsichtskommissionen und den KVF gewährleistet werden.

¹⁴ gemäss Art. 4 des Alpentransit-Finanzierungsbeschlusses (BBl 2000 146 und BBl 2004 3667).

- 5.7 In ausserordentlichen Fällen informiert die NAD unverzüglich die Präsidentinnen bzw. die Präsidenten der Aufsichtskommissionen, der KVF und der FinDel.
- 5.8 Die NAD lässt sich von ihren Vertretern aus den Aufsichtskommissionen, der KVF und der FinDel regelmässig über Aufträge und Empfehlungen an die NAD orientieren.
- 5.9 Die Berichterstattung im Parlament obliegt den Aufsichtskommissionen.
Der Tätigkeitsbericht der NAD wird – jährlich abwechselnd durch die Geschäftsprüfungskommissionen bzw. durch die Finanzkommissionen – in beiden Räten traktandiert.
- 6. Abgrenzung der Zuständigkeiten und der politischen Verantwortung zwischen der NAD, den Aufsichtskommissionen, den KVF und der FinDel**
- 6.1 Die NAD übt die Oberaufsicht über die Verwirklichung der Neat aus. Die Sachbereiche der Aufsichtskommissionen, der KVF und der FinDel werden nicht beschränkt.
- 6.2 Die Behandlung von Beratungsgegenständen im Bereich der Neat, wie beispielsweise
- die Beratung des Geschäftsberichts des Bundesrates
 - die Beratung des Voranschlags, der Nachträge und der Rechnung des Fonds für Eisenbahnprojekte (FinöV-Fonds)
 - die Genehmigung dringlicher Kredite nach Artikel 18 und Artikel 31 FHG ¹⁵ zum FinöV-Fonds
 - die Beratung von Gesetzgebungsprojekten
- obliegt den zuständigen Aufsichtskommissionen, der FinDel bzw. der KVF. Sie laden die NAD zur Stellungnahme ein.
- 6.3 Stossen Aufsichtskommissionen oder die FinDel im Rahmen ihrer parlamentarischen Tätigkeit auf Fragen, die im Bereich der Oberaufsicht über die Verwirklichung der Neat liegen und einer vertieften Prüfung bedürfen, beauftragen sie die NAD mit der weiteren Abklärung.
- 6.4 Stossen die KVF im Rahmen ihrer parlamentarischen Tätigkeit auf Fragen, die im Bereich der Oberaufsicht über die Verwirklichung der Neat liegen und einer vertieften Prüfung bedürfen, beauftragen sie nach Möglichkeit die NAD damit oder gelangen in enger Koordination mit der NAD direkt an den Bundesrat.
- 6.5 Die NAD orientiert die Aufsichtskommissionen, die KVF und die FinDel im Rahmen ihres Berichtwesens über ihre Feststellungen:
- a. Stellt die NAD keinen Handlungsbedarf fest, übernimmt die NAD die *politische* Verantwortung für diese Feststellung.
 - b. Stellt die NAD Handlungsbedarf fest, informiert sie die zuständigen Kommissionen bzw. die FinDel und gibt konkrete Empfehlungen ab. Es obliegt in der Folge der *politischen* Verantwortung der zuständigen

¹⁵ FHG vom 6. Okt. 1989 (SR 611.0).

Kommissionen bzw. der FinDel, diesen Hinweisen und Empfehlungen nachzugehen und diese umzusetzen.

7. Koordination zwischen der NAD, den Aufsichtskommissionen, den KVF und der FinDel

- 7.1 Die NAD koordiniert ihre Tätigkeit mit den Aufsichtskommissionen, den KVF und der FinDel sowie mit weiteren betroffenen Kommissionen.
- 7.2 Die Präsidentin bzw. der Präsident der NAD stellt die Koordination auf Stufe der Präsidien der Aufsichtskommissionen, der KVF sowie der FinDel über die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und –delegationen (KPA), erweitert um die Präsidien der KVF, sicher.¹⁶
- 7.3 Der Sekretär der NAD stellt die Koordination auf Stufe der Sekretariate sicher
 - a. über die regelmässigen Koordinationssitzungen zwischen den Sekretariaten der Aufsichtskommissionen und –delegationen.
 - b. im direkten Kontakt mit den Sekretariaten der Aufsichtskommissionen, der KVF und der FinDel sowie weiterer betroffener Kommissionen.

8. Verhältnis der Oberaufsicht zur bundesrätlichen Aufsicht über die Neat

- 8.1 Die NAD beurteilt im Rahmen ihrer Oberaufsicht, ob der Bundesrat seine Aufsichtsfunktion im Bereich der Neat wahrnimmt. Die Oberaufsicht durch die NAD ist selektiv und setzt Schwerpunkte, die Aufsicht durch den Bundesrat ist hingegen umfassend, abschliessend und lückenlos.
- 8.2 Der NAD stehen keine Entscheid- oder Weisungsbefugnisse zu. Sie kann Beanstandungen und Empfehlungen direkt an den Bundesrat richten oder über eine der Aufsichtskommissionen, die KVF oder die FinDel verabschieden lassen.
- 8.3 Mit Empfehlungen und Beanstandungen übernimmt die NAD keine Verantwortung für Entscheide und die unmittelbare Aufsicht des Bundesrates über Verwaltung und Dritte. Die unmittelbare Aufsicht und die Weisungsgewalt bleiben *ausschliesslich* beim Bundesrat.

¹⁶ gemäss Art. 54 ParlG.

Einige Zahlen und Angaben zur allgemeinen Prüfungstätigkeit der Kommissionen

Die GPKs tagten 2004 15 Mal im Plenum und 68 Mal in Sitzungen der Subkommissionen. 8 Sitzungen wurden den Dienststellenbesuchen gewidmet. Die GPDel ihrerseits führte 16 Sitzungen durch. Das entspricht insgesamt 99 Sitzungen.

Anzahl der Sitzungen

	Anzahl der Plenarsitzungen der GPK	Anzahl der Subkommissions- und Arbeitsgruppen-sitzungen	... davon Dienststellenbesuche	Anzahl der Sitzungen der GPDel	Total
2004	15	68	8	16	99

Die GPK und die GPDel haben folgende Dienststellenbesuche abgestattet:

Dienststellenbesuche durch die GPKs

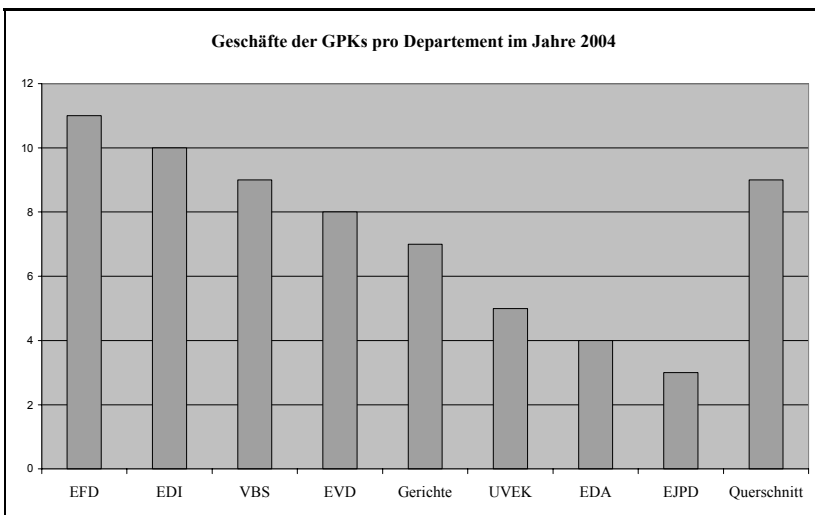
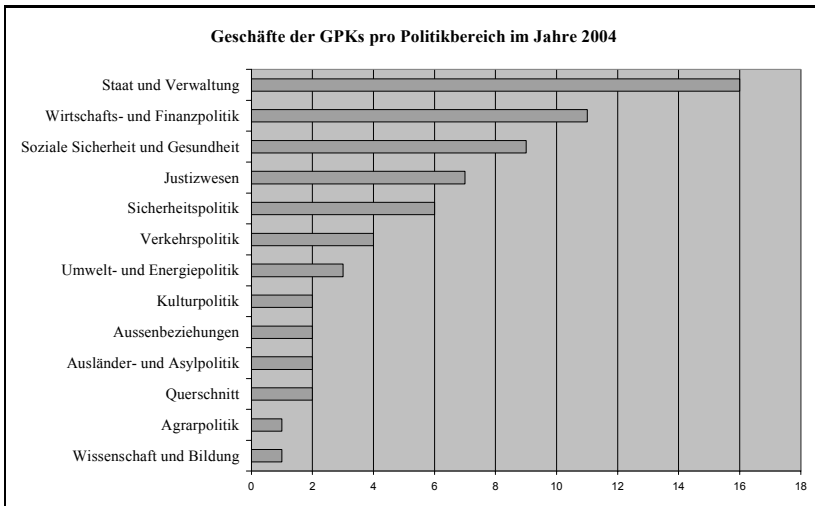
- Gerichte – Bundesstrafgericht
- EDA – Integrationsbüro (EDA/EVD)
- EDI – Bundesamt für Statistik
– Bundesamt für Gesundheit
- EJPD – Bundesamt für Polizei (Dienst für Analyse und Prävention) [2x]
- VBS – Infanterie-Rekrutenschule 11, Neuchlen-Anschwilen
- EFinDel – Eidg. Steuerverwaltung (Hauptabteilung Mehrwertsteuer)
- EVD – Eidg. Forschungsanstalt für Nutztiere und Milchwirtschaft
- UVEK – Skyguide Operation Center

Im Laufe des Geschäftsjahres erhielten die GPKs in ihrer Stellung als Aufsichtsbehörde 47 Eingaben, von denen 35 erledigt werden konnten. Im gleichen Zeitraum befassten sich die Kommissionen noch mit 10 Gesuchen, die im Vorjahr an sie gestellt worden waren.

Durch die GPKs behandelte Aufsichtseingaben

	Anzahl der erhaltenen Aufsichtseingaben in der Berichtsperiode	... davon erledigte Aufsichtseingaben	Anzahl der erhaltenen Aufsichtseingaben der vorherigen Periode, die in der Berichtsperiode erledigt werden konnten
2004	47	35	10

Die Aktivitäten der GPKs betrafen im Jahr 2004 vor allem den Bereich Staat und Verwaltung (z. B. Informationspolitik des EDA, 3. Kreis der Bundesverwaltung, Personalpolitik des Bundes). Das EJPD war das von den Tätigkeiten der GPKs am wenigsten betroffene Departement.



Tabellen der Parlamentarischen Vorstösse der GPKs

Neue Vorstösse der GPKs

	NR/SR	Titel	Eingereicht am	Stand
04.3441 Po.	SR	Verwaltungsführung im dritten Kreis	13.9.2004	Im Plenum noch nicht behandelt
03.460 Pa. Iv.	SR	Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes	21.11.2003	Gesetz am 17.12.2004 in der Schlussabstimmung genehmigt

Pendente Vorstösse der GPKs

	NR/SR	Titel	Eingereicht am	Stand
03.3439 Po.	NR	Zweckmässigkeit der Angliederung des BFU an das UVEK	3.9.2003	am 18.3.2004 an Bundesrat überwiesen
02.444 Pa. Iv.	NR	Geschäftsberichterstattung des Bundesrates 2001 betreffend SBB und Post	30.8.2002	Zustimmung NR am 1.10.2002
02.3475 Po.	SR	Ausrichtung des SchKG auf das Sanierungsziel	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3474 Po.	SR	Bündelung der verschiedenen Interessen im Sanierungsprozess	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3473 Po.	SR	Früherkennung der Lage in der Volkswirtschaft	19.9.2002	am 11.12.2002 an Bundesrat überwiesen

NR./SR	Titel	Eingereicht am	Stand
02.3472 Po.	Überprüfung der Befristung von Betriebsbewilligungen	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3471 Po.	Überprüfung der Zuständigkeit bei der Streckenkonzession	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3470 Mo.	Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen zur Rechnungslegung und Unternehmenskontrolle	19.9.2002	am 12.12.2002 (SR) / 4.6.2003 (NR) an Bundesrat überwiesen
02.3469 Mo.	Verweis des Luftfahrtgesetzes auf das EG-Recht	19.9.2002	am 12.12.2002 in Form eines Postulates an Bundesrat überwiesen
02.3468 Emp.	Unterstützung von Massnahmen gegen die Folgen einer plötzlichen Stilllegung des Flugbetriebes	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3467 Emp.	Neuformulierung der Luftverkehrspolitik	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3466 Emp.	Koordination und Weiterentwicklung der Früherkennung durch den Bund	19.9.2002	am 11.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3465 Emp.	Frühzeitige Entwicklung von möglichen Szenarien	19.9.2002	am 11.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3464 Emp.	Überprüfung der Beteiligungen des Bundes an privatwirtschaftlichen Unternehmen	19.9.2002	am 11.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3463 Emp.	Überprüfung der personellen Ressourcen des BAZL	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3462 Emp.	Regelmässige Überprüfung möglicher Interessenkonflikte durch das UVEK	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen

NR/SR	Titel	Eingereicht am	Stand
02.3461 Emp.	Präzisionierungen für den Entzug einer Betriebsbewilligung	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3460 Emp.	Verstärkung der Aufsicht über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Fluggesellschaften	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3459 Emp.	Verstärkung der Aufsicht des UVEK über das BAZL	19.9.2002	am 12.12.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3381 Mo.	Verankerung der finanziellen Steuerung mit Flag im Finanzhaushaltrecht. Weiterentwicklung des Flag-Bereichs der Verwaltung	28.6.2002	am 19.9.2002 (SR) / 24.9.2002 (NR) an Bundesrat überwiesen
02.3177 Po.	Prüfung der Wirkungen von TarMed	5.4.2002	am 18.6.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3176 Po.	Vorbereitung des Überganges zur Leistungsplanung	5.4.2002	am 18.6.2002 an Bundesrat überwiesen
02.3175 Po.	Verstärkung der interkantonalen Spitalplanung	5.4.2002	am 18.6.2002 an Bundesrat überwiesen
01.3207 Po.	Unterstützung von Grossanlässen durch den Bund. Schaffung eines Rahmengesetzes	29.3.2001	am 20.6.2001 an Bundesrat überwiesen
00.3407 Po.	Umsetzung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt. Beschwerderecht der Wettbewerbskommission	27.6.2000	am 14.3.2002 an Bundesrat überwiesen
00.3409 Po.	Umsetzung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt. Beschwerderecht der Konsumentenorganisationen	27.6.2000	Am 15.12.2000 an Bundesrat überwiesen

NR/SR	Titel	Eingereicht am	Stand
99.3573 Mo.	NR Vollzug des Bürgerrechtsgesetzes. Dauer des Einbürgerungsverfahrens	19.11.1999	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben (BBl 2002 1911)
98.3529 Mo.	SR Erhöhter Schutz für Personendaten bei Online-Verbindungen	17.11.1998	am 21.12.1999 an Bundesrat überwiesen

Erledigte Vorstöße der GPKs

NR/SR	Titel	Eingereicht am	Stand
01.3207 Po.	Unterstützung von Grossanlässen durch den Bund Schaffung eines Rahmengesetzes	29.3.2001	Abschreibung SR am 13.12.2004
99.3578 / 99.3579 Mo.	NR/SR Strategischer Nachrichtendienst und RVOG	30.11.1999	Abschreibung am 14.12.2004 (NR) / 13.12.2004 (SR)