

02.034

Jahresbericht 2001/2002 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

vom 17. Mai 2002

«Eine Regierung, die dazu bestimmt ist, zu regieren, und der man dazu Zeit und Möglichkeiten lässt (...). Ein Parlament, das dafür da ist, um den politischen Willen der Nation zu vertreten, Gesetze zu beschliessen, die Exekutive zu kontrollieren, und das dieser Rolle treu bleibt (...) So ausgeglichen muss die Staatsgewalt daher kommen. Der Rest hängt von den Menschen ab.»

Charles de Gaulle in seinem Kommentar vom 4. September 1958 zur Verfassung der V. Republik (aus: «Le Monde», 27. und 28. September 1998, S. 12)

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

Wir beehren uns, Ihnen den Bericht über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation von Mai 2001 bis Mai 2002 zu unterbreiten und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

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

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

17. Mai 2002

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte

Die Präsidenten:
Brigitta M. Gadiant, Nationalrätin
Michel Béguelin, Ständerat

Bericht

I Einleitung

Der vorliegende Bericht führt die Tätigkeiten der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) des Zeitraums 2001/2002 vor Augen. Er gibt einen Überblick über die wichtigsten Arbeiten der Kommissionen und zeigt die Ausrichtung ihrer Tätigkeit sowie die Praxis der parlamentarischen Oberaufsicht auf.

Die parlamentarische Oberaufsicht geht vom einfachen Grundsatz aus, dass das im Auftrag des Volkes handelnde Parlament in der Lage sein muss, dafür zu sorgen, dass die Staatsgeschäfte auf eine Weise geführt werden, die den Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger am ehesten gerecht wird. Die Kontrolle der Volksvertreterinnen und -vertreter über die Regierung, die Verwaltung und die Gerichte ist ein Grunderfordernis aller dem demokratischen Ideal verpflichteten Staatssysteme.

Schwieriger ist hingegen die Umsetzung dieses Grundsatzes, da sie zahlreiche Probleme mit sich bringt. Die Ansprüche der Bürgerin/des Bürgers wandeln sich regelmässig und in einem dynamischen Umfeld, wie sich im Berichtsjahr zeigte, als sich viele unvorhergesehene Ereignisse auf die Tätigkeit der Kommissionen auswirkten und diese zu raschen Reaktionen zwangen. Dies war der Fall beim Swissair-Debakel, als die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) beschloss, die Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) zu untersuchen und gewisse Fragen im Zusammenhang mit der Ausübung der Aktionärsrechte des Bundesrates abzuklären (vgl. Kap. III, Ziff. 5.4). Dies war auch der Fall, als sich die GPDel aufgrund neuer Medienenthüllungen veranlasst sah, ihre Untersuchung von 1999 über die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika während des Apartheidregimes wieder aufzunehmen (vgl. Kap. III, Ziff. 9.1). Und dies traf auch im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung zu, als der Bundesrat nach den Anschlägen vom 11. September 2001 verschiedene Massnahmen zur Verbesserung des Staatsschutzes traf, welche eine strengere Kontrolle des Parlamentes über die Polizeidienste nach sich zogen (vgl. Kap. III, Ziff. 9.1).

Im Falle der Swissair und der Südafrika-Frage mussten die GPK sehr kurzfristig handeln, um einerseits den berechtigten Bedenken des Parlamentes Rechnung zu tragen und andererseits der Einsetzung von – kostspieligen – Parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK) vorzubeugen.

Die GPK haben festgestellt, dass das Parlament sich zunehmend für die Oberaufsicht interessiert. Wurde diese noch vor einigen Jahren in den Augen vieler als blosse akademische Übung angesehen, wandelt sie sich heute mehr und mehr zu einer Kernaufgabe der Parlamentstätigkeit. Die GPK sind in ihrer Eigenschaft als politische Gutachter immer mehr gefragt und wecken als solche in zunehmendem Masse das Interesse der Öffentlichkeit. Allerdings werden die GPK von anderen Akteuren wie den Medien und den Strafverfolgungsorganen konkurriert. All dies setzt die Kommissionsmitglieder in ihrer Arbeit unter Druck.

Eine der Herausforderungen der parlamentarischen Oberaufsicht ist der Umfang des Kontrollbereichs, der in letzter Zeit unaufhörlich gewachsen ist. Mit der Wandlung

vom blossen Regelungs- zum Dienstleistungsstaat haben sich auch gewisse Mechanismen des Staatsapparates verändert. Die Regierung handelt nicht mehr bloss über Entscheide, sondern bedient sich flexiblerer Instrumente – indem sie beispielsweise Leistungsaufträge erteilt oder Selbstregulierungsmechanismen einsetzt. Der Staat wird immer mehr als Erbringer öffentlicher Leistungen und nicht mehr so sehr als Behörde angesehen. Die Verwaltung tendiert dazu, sich vom klassischen Modell der hierarchischen Führung loszulösen und sich in mehr oder weniger autonome Organe zu wandeln oder gewisse Aufgaben gar an Dritte zu übertragen. Die parlamentarische Oberaufsicht wird durch diese Veränderungen immer komplexer und erfordert ständige Anpassungen an die jeweiligen Kontrollobjekte. Die parlamentarische Kontrolle betrifft aber nicht nur die Regierung und deren Verwaltung. Die GPK haben auch die Funktionsweise der Bundesgerichte näher zu kontrollieren, was heikle Probleme in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz stellen kann und deshalb von den GPK und ihres Sekretariats ein hohes Fachwissen verlangt. Die Oberaufsicht über die Justiz bildet zurzeit Gegenstand einer vertieften Untersuchung der GPK.

Dass die Dossiers immer komplexer werden, zeigt sich auch an den Eingaben, welche von Privatpersonen an die Aufsichtsbehörde gerichtet werden. Diese Eingaben belegen, wie vielfältig der Tätigkeitsbereich der GPK ist, tangieren sie doch sämtliche wirtschaftlichen und sozialen Bereiche und reichen vom Vollzug der Spielbankengesetzgebung über die Arzttarife bis zur Stiftungsaufsicht. Der vorliegende Bericht geht ausführlich auf einige dieser Eingaben ein (vgl. Kap. III).

Die GPK hat im Berichtsjahr verschiedene Untersuchungen abgeschlossen und die dazugehörigen Berichte veröffentlicht. Insbesondere zu erwähnen sind dabei die Inspektion über Vollzugsprobleme bei der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes, durchgeführt durch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N), die Inspektion über Agrarzahlungen des Bundes (GPK-S) sowie die Inspektion über kostendämpfende Massnahmen im Bereich des Krankenversicherungsgesetzes (GPK-S). Diese Inspektionen finden im vorliegenden Bericht besondere Erwähnung. Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) veröffentlichte zudem im Auftrag der GPK-N eine Evaluation über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, welche die GPK-N zu Empfehlungen an den Bundesrat veranlasste.

2002 werden die Inspektionen über die Personalpolitik in den Karrierediensten des EDA, über das Netz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen sowie über die Oberaufsicht über die Justiz abgeschlossen werden.

Schliesslich sind im Jahre 2002 neue Untersuchungen aufgenommen worden, so zur Konsumentenschutzpolitik, zur Rolle der Schweiz innerhalb des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank sowie zum Bundesinventar schützenswerter Landschaften.

Eine wirksame parlamentarische Kontrolle bedingt eine ständige, breite, vielfältige und aktualitätsnahe Information. Die Oberaufsicht setzt in erster Linie voraus, dass die Kommissionen über das Untersuchungsobjekt im Bilde sind. Die Wirksamkeit der Kontrolle hängt somit weitgehend von der Qualität der erhaltenen Informationen und von den Bedingungen ab, unter denen sie dem Parlament erteilt werden. Das Zepter führen kann somit im Grunde nur, wer in der anderen Hand die richtigen Informationen hält. Dies erfordert viel Zeit und Mittel, aber auch grosse Wissbegier und zuweilen auch etwas Wagemut und eine «gute Nase». Ausserdem gehört dazu die Fähigkeit, im richtigen Moment die richtigen Fragen zu stellen. Um ihr Know-

how auf diesem Gebiet zu vertiefen, haben die Kommissionen Anfang 2002 ein Weiterbildungsseminar über die Fragetechnik abgehalten (vgl. Kap. III, Ziff. 10.4).

Die Kontrolle geschieht nicht aus dem Stegreif, sondern muss vorbereitet werden und verlangt von den Kommissionsmitgliedern grossen persönlichen Einsatz. Diese können ihre Arbeit weder auf die Verwaltung abstellen, die sie zu kontrollieren haben, noch auf Hilfsorgane wie die Eidgenössische Finanzkontrolle. Das Kommissionssekretariat und die PVK sind die einzigen Ressourcen der GPK. Während die Aufgabenfülle der Kontrollorgane ständig zunimmt, sind deren Mittel verhältnismässig gleich geblieben. Dies hat zur Folge, dass Auswahlen getroffen und bestimmte Gelegenheiten ergriffen und demgegenüber aber auch viele wichtige Themen beiseite gelassen werden müssen. Eine regelmässige und systematische Kontrolle der gesamten Staatstätigkeit ist daher nicht möglich.

Die GPK gehen zuweilen mit den kontrollierten Stellen hart ins Gericht. Es kommt vor, dass sie gegenüber der Regierung und Verwaltung ihr Missfallen ausdrücken, es kommt aber auch vor, dass sie der guten Arbeit dieser Behörden ihre Anerkennung zollen. Die Kommissionen wollen mit ihren Kontrollen nicht in erster Linie Fehler und Mängel der Verwaltung kritisieren. Es geht ihnen vor allem darum, zu verstehen und zu verhindern, dass gewisse Funktionsmängel oder Unregelmässigkeiten sich wiederholen. Ihre Untersuchungen tragen dazu bei, dass die Strukturen der Verwaltung verbessert werden oder sie dienen als Grundlage für Gesetzesänderungen. Die parlamentarische Oberaufsicht ist somit hauptsächlich eine positive Kontrolle, die auf Vertrauen aufbaut. Sie löst zwischen Parlament und Bundesrat einen gegenseitigen Lernprozess aus. Die Kommissionen möchten diesen Bericht dazu nutzen, die ausgezeichnete Arbeit hervorzuheben, die der Bundesrat, die Verwaltung und die Gerichte während des Berichtsjahres geleistet haben.

Schliesslich möchten die GPK auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sekretariats und der PVK für ihre Unterstützung und Beratung danken.

Die GPK haben den vorliegenden Bericht an der Plenarsitzung vom 17. Mai 2002 gutgeheissen und beschlossen, ihn zu veröffentlichen.

II Auftrag und Organisation

1 Auftrag

Die in Artikel 169 der Bundesverfassung (BV; SR 101) vorgesehene parlamentarische Obergaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats und der eidgenössischen Gerichte wird durch die GPK-N und -S ausgeübt.

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

Die Kommissionen erfüllen ihre Aufgaben, indem sie

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

2 Organisation

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

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

Im Berichtsjahr waren die Geschäftskommissionen wie folgt zusammengesetzt:

<p>GPK-N</p> <p>Imhof Rudolf (Präsident bis 25.11.2001), Gadiant Brigitta M. (Vizepräsidentin bis 25.11.2001, Präsidentin seit 26.11.2001), Jossen Peter (Vizepräsident seit 26.11.2001), Baumann Stephanie, Beck Serge, Binder Max, Bosshard Walter, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Estermann Heinrich (ersetzt am 26.11.2001 durch Schmid Odilo), Fasel Hugo, Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Tillmanns Pierre, Stamm Luzi (ersetzt am 13.6.2001 durch Wasserfallen Kurt), Tschäppät Alexander, Vaudroz René, Waber Christian, Wittenwiler Milli</p>	<p>GPK-S</p> <p>Leumann-Würsch Helen (Präsidentin bis 25.11.2001), Béguelin Michel (Vizepräsident bis 25.11.2001, Präsident seit 26.11.2001), Hofmann Hans (Vizepräsident seit 26.11.2001), Bieri Peter, Briner Peter, Hess Hans, Langenberger Christiane, Jenny This (ersetzt am 13.6.2001 durch Lauri Hans), Lombardi Filippo, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi, Studer Jean, Wicki Franz</p>
---	---

Mitglieder der Subkommissionen und der Delegation:

<p>GPK-N</p> <p><i>Subkommission EDA/VBS</i></p> <p>Tschäppät Alexander (Präsident), Estermann Heinrich (ersetzt am 26.11.2001 durch Schmid Odilo), Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Tillmanns Pierre, Vaudroz René, Waber Christian</p>	<p>GPK-S</p> <p><i>Subkommission EDA/VBS</i></p> <p>Langenberger Christiane (Präsidentin), Briner Peter, Hofmann Hans, Leumann-Würsch Helen, Lombardi Filippo, Studer Jean</p>
<p><i>Subkommission EJPD/Gerichte</i></p> <p>Lauper Hubert (Präsident), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Schwaab Jean Jacques, Stamm Luzi (ersetzt am 13.6.2001 durch Wasserfallen Kurt), Wittenwiler Milli</p>	<p><i>Subkommission EJPD/Gerichte</i></p> <p>Hess Hans (Präsident), Jenny This (ersetzt am 13.6.2001 durch Lauri Hans), Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz</p>

<p><i>Subkommission EFD/EVD</i></p> <p>Gadient Brigitta M. (Präsidentin bis 25.11.2001), Imhof Rudolf (Präsident seit 26.11.2001), Baumann Stephanie, Beck Serge, Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Fasel Hugo, Jossen Peter, Laubacher Otto, Vaudroz René</p>	<p><i>Subkommission EFD/EVD</i></p> <p>Briner Peter (Präsident), Béguelin Michel, Hess Hans, Jenny This (ersetzt am 13.6.2001 durch Lauri Hans), Saudan Françoise</p>
<p><i>Subkommission EDI/UEVK</i></p> <p>Wittenwiler Milli (Präsidentin), Binder Max, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Estermann Heinrich (ersetzt am 26.11.2001 durch Schmid Odilo), Fasel Hugo, Freund Jakob, Tillmanns Pierre, Waber Christian</p>	<p><i>Subkommission EDI/UEVK</i></p> <p>Stadler Hansruedi (Präsident), Béguelin Michel, Hofmann Hans, Langenberger Christiane, Lombardi Filippo, Saudan Françoise</p>
<p><i>Subkommission «Allgemeine Fragen»</i></p> <p>Baumann Stephanie (Präsidentin), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Decurtins Walter, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Schmied Walter, Tillmanns Pierre</p>	<p><i>Subkommission «Allgemeine Fragen»</i></p> <p>Béguelin Michel (Präsident bis 25.11.2001) Lauri Hans (Präsident seit 26.11.2001), Bieri Peter, Briner Peter, Jenny This (ersetzt am 13.6.2001 durch Lauri Hans), Langenberger Christiane, Stadler Hansruedi</p>
<p><i>GPDel</i></p> <p>Wicki Franz (Präsident bis 25.11.2001), Tschäppät Alexander (Präsident seit 26.11.2001), Vaudroz René (Vizepräsident bis 25.11.2001), Leumann-Würsch Helen (Vizepräsidentin seit 26.11.2001), Hofmann Hans, Fasel Hugo</p>	

3 **Einige Zahlen und Angaben zur allgemeinen Prüfungstätigkeit**

Zwischen Mai 2001 und Mai 2002 hielten die GPK im Plenum und in den Subkommissionen 91 Sitzungen ab. Ausserdem erstatteten die Kommissionen 20 Besuche bei Dienststellen der Bundesverwaltung sowie beim Bundesgericht und beim Eidgenössischen Versicherungsgericht ab. Bei den GPK gingen in der Geschäftsperiode 50 Aufsichtseingaben von Privaten oder Behörden ein. Davon konnten die GPK 39 erledigen. Weitere 10 Aufsichtseingaben aus dem Vorjahr wurden einer Lösung zugeführt.

Die GPK prüften folgende *Geschäftsberichte*:

- Geschäftsberichte des Bundesrates und der Eidgenössischen Gerichte
- Geschäftsbericht ETH
- Geschäftsbericht der FLAG-Ämter

- Geschäftsbericht der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK)
- Geschäftsbericht Post/Swisscom/SBB
- Geschäftsbericht der Rüstungsunternehmen des Bundes (RUAG)
- Geschäftsbericht Kriegsmaterialausfuhr
- Geschäftsbericht der Alkoholverwaltung

Die *Dienststellenbesuche* galten den folgenden Organisationseinheiten der Bundesverwaltung:

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

- Schweizer Botschaft in Paris (Frankreich)
 - Ständige Delegation der Schweiz bei der OECD in Paris
 - Ständige Delegation der Schweiz bei der UNESCO in Paris
 - Persönlicher Vertreter der Bundespräsidenten beim Ständigen Franco-phonierat in Paris
- Schweizer Botschaft in Moskau (Russland)
 - Koordinationsbüro der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) in Moskau
- Schweizer Botschaft in Dakar (Senegal)
- Schweizer Botschaft in New Delhi (Indien)
 - Koordinationsbüro der DEZA in New Delhi

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

- Rehabilitationsklinik Novaggio
- Papierentsäuerungsanlage Wimmis
- Bundesamt für Militärversicherung (BAMV)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

- Bundesamt für Privatversicherungen (BPV)
- Generalsekretariat EJPD (GS EJPD)
- Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung (SIR)

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

- Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)
- Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT)
- Wettbewerbskommission (WEKO)

– Bundesamt für Verkehr (BAV)

Mittels *Nachkontrollen* prüfen die GPK, ob ihre Empfehlungen befolgt werden und ob sie die gewünschten Wirkungen erzielt haben. In der Berichtsperiode haben die GPK 7 Nachkontrollen durchgeführt.

Die Geschäftsprüfungsdelegation hielt 17 Sitzungen ab und erstattete einen Besuch, nämlich beim Strategischen Nachrichtendienst (SND).

4 Zusammenarbeit mit anderen parlamentarischen Kommissionen

Wiederum grosse Aufmerksamkeit schenken die GPK der Zusammenarbeit mit den anderen parlamentarischen Kommissionen. Zu erwähnen sind die regelmässigen Kontakte mit den Finanzkommissionen (FK), der NEAT-Aufsichtsdelegation und den Sicherheitspolitischen Kommissionen.

Darüber hinaus hatten die GPK bei folgenden Geschäften intensivere Kontakte mit den übrigen parlamentarischen Kommissionen:

Totalrevision der Bundesrechtspflege

Die Aktualität der Untersuchungstätigkeit der GPK ermöglichte es auch im Berichtsjahr, konstruktive Beiträge in die Gesetzgebungstätigkeit der zuständigen parlamentarischen Kommissionen einfließen zu lassen. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege hatte die GPK-S wiederholt Gelegenheit, zu den Vorschlägen der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) Stellung zu beziehen. Die GPK führt zurzeit eine Untersuchung über das Management in den Gerichten sowie die Tragweite und das Funktionieren der parlamentarischen Obergewalt über die Justiz durch. Diese hängigen Abklärungen veranlassen den Ständerat in der Frühjahrssession, bis auf weiteres auf gesetzliche Änderungen in der Obergewalt über die Justiz zu verzichten und zunächst die Analyse der GPK abzuwarten. Die GPK wird der Rechtskommission des Ständerates nach Abschluss ihrer Untersuchung konkrete Vorschläge für die Verstärkung der Justizaufsicht unterbreiten.

Vollzug des Bundesgesetzes über Niederlassung und Aufenthalt der Ausländer (ANAG)

Auch unter dem Kapitel der Koordination kann erwähnt werden, dass die GPK-N die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) auf eine Lücke im Bundesgesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Ausländer (ANAG; SR 142.20) aufmerksam machte. Materiell ging es darum, die gesetzlichen Grundlagen für die Strafbarkeit der Hilfeleistungen zur Schliessung von Scheinehen zu schaffen, die das Ziel verfolgen, Ausländern zu einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz zu verhelfen. Der Hinweis fand Eingang in eine parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S). Die Gesetzeslücke wurde vom Ständerat in der Sommersession 2001 geschlossen.

Euro Info Centers (EICS)

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) hat bei der Beratung der Botschaft zu einem «Rahmenkredit für die Teilnahme an internationalen Informations-, Vermittlungs- und Beratungsprogrammen zu Gunsten kleiner und mittlerer Unternehmen» (BBl 2000 5199) festgestellt, dass die EICS seit ihrer Gründung im Jahre 1993 nur mässige Ergebnisse erzielten. Auch eine durch den Bundesrat in Auftrag gegebene Evaluation gibt dem EICS keinen guten Leistungsausweis. Die Beratung des entsprechenden Beschlussentwurfs in den Räten wurde am 14. März 2001 abgeschlossen. Dem Rahmenkredit wurde zwar zugestimmt, die Laufzeit entgegen dem Antrag des Bundesrates aber auf 3 Jahre beschränkt, während der Kreditbetrag entsprechend auf 6 Millionen Franken zurückgestutzt wurde. Die WAK-S gelangte Mitte März 2001 an die GPK-S und bat sie, die geforderten Wirkungsverbesserungen der EICS in der Umsetzung zu prüfen sowie ihr rechtzeitig vor der Weiterführung des Kredits Bericht zu erstatten. Die GPK-S hat ihre Subkommission mit den Abklärungen betraut. Erste Angaben sollten Mitte 2002 vorliegen.

Kartellgesetzrevision

Die GPK-N hatte im Jahre 2000 die PVK beauftragt, eine Standortbestimmung zum Kartellgesetz durchzuführen. Die wichtigsten Schlussfolgerungen des resultierenden Schlussberichts der PVK vom 11. Oktober 2000 wurden durch die Kommission geteilt. Sie beschloss, ihre Anliegen im Rahmen der anstehenden Kartellgesetzrevision einzubringen. Nachdem der Bundesrat im Herbst 2001 einen aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse korrigierten Revisionsentwurf der Bundesversammlung überwies, setzte sich die zuständige Subkommission EFD/EVD mit den vorgeschlagenen Änderungen auseinander. Sie nahm mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass ein Grossteil der wichtigen Schlussfolgerungen, wie beispielsweise die Einführung direkter Sanktionen, im Revisionsentwurf berücksichtigt wurde. Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens schlug sie der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) anfangs 2002 jedoch im Sinne der noch nicht berücksichtigten Schlussfolgerungen vor, die Wettbewerbskommission auf 7 Mitglieder zu verkleinern und nur unabhängige Experten als Mitglieder zuzulassen. Diese Bestimmungen waren ursprünglich im Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates noch enthalten. Des Weiteren sollte aus Sicht der GPK-N die Mitgliedschaft in der Wettbewerbskommission vollamtlich ausgeübt werden.

Vergabe der UMTS-Lizenzen

Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, haben die GPK auf eigene Abklärungen verzichtet und stattdessen die Untersuchung der Finanzdelegation (Fin Del) aktiv begleitet. Im August 2001 konnte die GPK-S feststellen, dass ihre Fragestellungen in die Abklärungen der Fin Del Eingang gefunden haben und beantwortet werden konnten.

Swissair-Krise

Auch die Fragen im Zusammenhang mit der Swissair-Krise machten eine enge Koordination unter den GPK, den Finanzkommissionen, der Finanzdelegation und den Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) notwendig. Die GPK-S nahm sich bereits am 10. Oktober 2001 dieses Themas an und orientierte die betroffenen Kommissionen frühzeitig über die eingeleitete Untersuchung. Dieses Vorge-

hen konnte nicht verhindern, dass sich auch die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) mit gewissen Fragen im Zusammenhang mit der Aufsicht BAZL befassen wollte. Die GPK-S sah sich deshalb veranlasst, an die Büros von National- und Ständerat zu gelangen und an die zentrale Bedeutung einer Koordination und funktionsgerechten Arbeitsteilung der parlamentarischen Kommissionen zu appellieren.

III Ausgewählte Themen

5 Wirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit und Finanzen

5.1 Umsetzung des Gesetzes über die Geldwäscherei

Nachdem sich die Subkommission EFD/EVD der GPK-N schon im letzten Berichtsjahr intensiv mit den Umsetzungsproblemen des Geldwäschereigesetzes auseinandersetzte (GwG; SR 955.0) (vgl. Kap. 6.3 des Jahresberichts 2000/2001), konnte die Untersuchung Ende Juni 2001 in Form eines Berichts und darin enthaltenen Empfehlungen an den Bundesrat abgeschlossen werden. Nebst den schon im letzten Jahresbericht erwähnten, angehörten Personen führte die Subkommission noch Gespräche mit der Leiterin des Rechtsdienstes EFD, mit dem Kontrollstellenleiter und dem Präsident des Beirats. In ihrem Bericht vom 29. Juni 2001 (BBl 2001 6346) identifizierte die GPK-N mehrere bedeutende Umsetzungsprobleme des am 1. April 1998 in Kraft getretenen Gesetzes, die insbesondere auch mit dem Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist für die Unterstellung unter die Aufsicht der Kontrollstelle (Kst) oder einer zugelassenen Selbstregulierungsorganisation (SRO) Ende März 2000 zu Tage traten. Diese Problemfelder und die resultierenden Empfehlungen der GPK-N sollen im Folgenden kurz dargestellt werden:

- *Aufgabenvielfalt und Ressourcenproblematik bei der Kontrollstelle:* Mit einem ursprünglichen Soll-Personalbestand von 10 Vollstellen wurde der Bedarf an Fachkräften massiv unterschätzt. Insbesondere die Begleitung beim Aufbau wie auch die Aufsicht über das Selbstregulierungssystem banden viele Ressourcen. Durch die Unterdotierung konnten auch die Gesuche von Finanzintermediären (FI) um Direktunterstellung nicht bearbeitet werden, so dass über 600 solche Gesuche bis im Spätfrühling 2001 unerledigt blieben. Einen grossen Aufwand verursachten auch diverse, z.T. komplexe Unterstellungsfragen wie auch die Information und Kommunikation mit teilweise nicht sehr kooperativen FI und SRO. Angesichts der Aufgabenbreite und des zusätzlichen Aufwands aufgrund der Neuartigkeit der Regelungen für den Sektor der Finanzintermediäre empfahl die GPK-N eine substanzielle Erhöhung der Personaldotierung der Kst.

Die sehr hohe Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden der Kst, die fehlende Würdigung ihrer Arbeit ausserhalb der Kst sowie Reibungen zwischen der Kst und weiteren, involvierten Dienststellen aufgrund von Auslegungsunterschieden zum GwG führten zu substanziellen Abgängen. Der schon unterdotierte Personaletat konnte dadurch wie auch wegen des in diesem Bereich ausgetrockneten Arbeitsmarkts nie ausgeschöpft werden und befand sich zeitweise mit nur noch drei Angestellten auf einem äusserst bedenklichen Niveau. Im Frühsommer kündigte dann noch der Kontrollstellenleiter, so dass ein Leiter ad interim ernannt werden musste. In solch einer Situation musste auch der Sicherung des Fachwissens innerhalb der Kst hohe Priorität zugemessen werden. Auf den 1. Januar 2001 wurden dann erste Massnahmen ergriffen, indem die Kst zur Abteilung aufgewertet und – aus Sicht der Kommission ungenügende – zusätzliche 1.5 Stellen bewilligt wurden. Nachdem die Subkommission im Verlauf der Untersuchung mehrmals auf das Ressourcenproblem hinwies, fand die Forderung nach einer Aufstockung des Personaletats Eingang in die Empfehlungen der GPK-N. Im Weiteren

wurden auch Empfehlungen zur Sicherung des Fachwissens wie auch zur zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgten operativen Umsetzung der Revisions-tätigkeit der Kst abgegeben.

- *Unterstellungsproblematik:* In der Praxis stellte sich heraus, dass der im Artikel 2 Absatz 3 GwG definierte Geltungsbereich des Gesetzes bezüglich der Unterstellung diverser Kategorien von natürlichen und juristischen Personen Auslegungsprobleme bereitete. Teilweise war die grundsätzliche Unterstellungspflicht der Tätigkeit als solche umstritten, während in anderen Fällen die Unterstellungspflicht aufgrund eines relativ kleinen Umfangs der grundsätzlich dem GwG unterstellten Tätigkeit bestritten wurde. Da für die Glaubwürdigkeit des Gesetzes aber auch für die Gleichbehandlung der FI und die Rechtssicherheit eine möglichst schnelle Klärung dieser Fragen notwendig ist, empfahl die Kommission dem Bundesrat die dafür notwendigen Mittel zu sprechen und damit auch für eine verbesserte homogene und transparente Vollzugspraxis zu sorgen. Um die Verhältnismässigkeit des Ressourceneinsatzes in Zukunft wahren zu können, sollte der Bundesrat auch die Einführung einer Bagatellfallregelung prüfen.
- *Praxis des Rechtsdienstes EFD / Rechtsweg / Sanktionen einer Verletzung des GwG:* Nach Ablauf der Frist zur Unterstellung unter die Aufsicht entweder der Kst oder der SRO bis Oktober 2000 reichte die Kst in 27 Fällen eine Strafanzeige wegen Geschäftsführung ohne Bewilligung (Verletzung von Artikel 36 GwG) und in einem Fall wegen Widerhandlung gegen eine Verfügung (Art. 38 GwG) beim Rechtsdienst EFD ein. In 9 Fällen trat der Rechtsdienst EFD nicht ein, in 11 Fällen wurde das Verfahren ausgesetzt, 5 Fälle waren Mitte Mai noch pendent und in 3 Fällen sprach er ein Busse von Franken 100, 500 und 1000 aus.

Bei den Nichteintretensentscheiden des Rechtsdienstes EFD stellte sich heraus, dass ein Teil der betroffenen FI schon vor Ablauf der Frist mit der Kst in Kontakt standen und deshalb kein Verstoß gegen Artikel 36 GwG vorlag. Die restlichen FI hatten ihr Gesuch bis Ende Mai 2000 eingereicht. Der Rechtsdienst EFD erachtete die Bestimmung zum Fristablauf als auslegungsbedürftig und deshalb die Gesuche als noch rechtzeitig eingereicht. Letztere Rechtsprechung des Rechtsdienstes EFD erscheint der GPK-N zweifelhaft, doch war sie zum Zeitpunkt des Untersuchungsabschlusses nicht mehr von praktischer Relevanz.

In 11 Fällen wurde das verwaltungsstrafrechtliche Verfahren ausgesetzt, weil die Unterstellungspflicht der FI aus Sicht des Rechtsdienstes EFD noch nicht geklärt war. In seiner Funktion als Entscheidungsinstanz im verwaltungsstrafrechtlichen Verfahren konnte der Rechtsdienst die Unterstellungsfrage nicht vorfrageweise prüfen. Als Beschwerdeinstanz im verwaltungsrechtlichen Verfahren war er zuständig für Beschwerden gegen einen Unterstellungsentscheid der Kst, doch die Verantwortlichkeit für die Beweiserhebung lag bei der Kst. Komplizierend kommt hinzu, dass der Rechtsdienst im Verwaltungsstrafverfahren – falls nötig – strafprozessuale Massnahmen ergreifen muss, die auch die Beweissicherung beinhalten können. Durch diese Doppelrolle des Rechtsdienstes resultierte eine sehr unbefriedigende Situation, in der sich die beiden Dienststellen die Verantwortlichkeit für die Beweiserhebung während Monaten zuschoben. In der letzten Kategorie mit den

3 Verurteilungen stellte die Kommission fest, dass die Bussenhöhen keine Präventivwirkung ausüben konnten.

Zusammenfassend resultierte für die Glaubwürdigkeit des Gesetzesvollzugs wie auch für die beiden involvierten Dienststellen eine äusserst unbefriedigende Situation, die von den vorgesetzten Stellen nicht geklärt wurde. Aus diesem Grund empfahl die GPK-N dem Bundesrat einerseits für Klärung zu sorgen, aber auch mögliche Verfahrensrationalisierungen unter Beibehaltung des Bundesamtes für Justiz zu prüfen. Als prüfenswert erachtete die GPK-N die Schaffung einer Weiterzugsmöglichkeit der Kst bei aus ihrer Sicht nicht überzeugenden Urteilen des Rechtsdienstes EFD.

- *Beirat*: Die GPK-N stellte im Verlauf der Untersuchung fest, dass der erst im 2001 geschaffene Beirat den Erwartungen nicht entsprach. Auf die bisherige Erfahrung der Kst wurde zuwenig abgestützt und die operativen Aspekte wurden zu stark in den Vordergrund gerückt. Letzteres führte zu Zuständigkeitskonflikten mit der Kst. Die GPK-N kam zum Schluss, dass die Institution des Beirates grundsätzlich zu überprüfen sei.
- *Unabhängigkeit der Kst*: Von verschiedener Seite wurde die Unabhängigkeit der Kst als zu gering wahrgenommen. Die GPK-N ist der Meinung, dass dies u.a. auf Kommunikationsprobleme zwischen den beteiligten Akteuren wie auch eines nicht ausreichend homogenen Auftretens der involvierten Dienststellen zurückzuführen ist. Die vorgesetzten Stellen haben der Kst auch zuwenig Rückendeckung gegeben. Das homogene Auftreten der diversen Dienststellen sollte deshalb verbessert und dem Vollzug des GwG durch das Departement mehr Bedeutung zugemessen werden.
- *Information und Kommunikation*: Für den Vollzug eines neuen Gesetzes mit dieser Breite an Adressaten spielt die Information und Kommunikation eine grosse Rolle. Im Innern der Bundesverwaltung aber auch in der Kommunikation mit den SRO und FI stellte die GPK-N diverse Schwächen fest, so dass sie empfahl, die Informationstätigkeit in ein zu schaffendes Informationskonzept zu betten. Dabei sollten in Zukunft die positiven Errungenschaften des Vollzugs vermehrt betont werden.

Die GPK-N stellte aber auch fest, dass die Eidgenössische Finanzverwaltung wie auch das EFD nicht untätig geblieben waren. Nachdem im 2000 und anfangs 2001 erste Massnahmen erst zögerlich erfolgten, wurden nun unterdessen Vorkehrungen getroffen, die zu einer wesentlichen Verbesserung des Vollzugs führen sollten. So wurde beispielsweise der Personaletat auf 25 Vollstellen erhöht. Der Bundesrat ist den Empfehlungen grösstenteils gefolgt. Aus Sicht der GPK-N befindet sich die Umsetzung des GwG auf gutem Weg.

5.2 Das öffentliche Beschaffungswesen

Nachdem sich die GPK-N in den Jahren 1999/2000 mit den Auswirkungen des Kartellgesetzes und des Binnenmarktgesetzes auseinandergesetzt hatte, beschloss sie anfangs 2001, sich dem Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zuzuwenden. Die PVK wurde beauftragt, basierend auf den Zielen der Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens eine Standortbestimmung zum öffentlichen

Beschaffungswesen in der Schweiz vorzunehmen. Die Untersuchung sollte die Ebene des Bundes sowie der Kantone miteinbeziehen, wobei letztere anhand einiger repräsentativer Kantone untersucht werden sollten. Die PVK wählte aufgrund diverser Kriterien die Kantone Zürich, Bern, Schaffhausen, Graubünden, Waadt und Genéve aus. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen in diesem Bereich sind das Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632.231.422), des Weiteren für den Bund das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1) und die Verordnung vom 1. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11). Das genannte Übereinkommen ist auch auf die Kantone anwendbar. Das öffentliche Beschaffungswesen der Kantone unterliegt im Weiteren den Bestimmungen der interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.4), den einschlägigen kantonalen Bestimmungen sowie auch gewissen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (SR 943.02). Die PVK schloss ihre Untersuchung im Februar 2002 ab. Basierend auf diesen Untersuchungsergebnissen kam die GPK-N zu folgenden Bemerkungen und Schlussfolgerungen:

Die rechtlichen Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen weisen vier Hauptzielsetzungen auf: Förderung der Transparenz, Stärkung des Wettbewerbs, sparsamer Umgang mit öffentlichen Geldern und Gleichbehandlung der Anbieter. Als zentralste Erkenntnis stellte die GPK-N fest, dass die statistische Grundlage bei weitem nicht ausreicht, um die Gesetzgebung auf ihre Zielerreichung zu überprüfen. Auf Stufe des Bundes wurden Angaben in SHAB, Statistiken, die der WTO im Rahmen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz durch das *seco* übermittelt werden, sowie Angaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung über die Finanzflüsse zwischen Beschaffungsstellen und Unternehmen berücksichtigt. Das Fazit: Die Bundesverwaltung besitzt keine ausreichend verlässlichen, vergleichbaren und systematischen Daten. Die Kantone ihrerseits messen der diesbezüglichen Datenerhebung eine sehr unterschiedliche Bedeutung zu. Dementsprechend sind die vorhandenen Daten – und damit auch die Wirkung der Gesetzgebung – interkantonal wie auch mit den Bundesdaten nur sehr beschränkt vergleichbar. Die Erschaffung eines auf die Ziele der Gesetzgebung ausgerichteten Statistikkonzeptes wird durch die Kommission deshalb als vordringlich erachtet. Der Bund sollte aber auch in gemeinsamen Gremien und Projekten mit den Kantonen (wie beispielsweise Simap) darauf hinwirken, dass auf kantonaler Stufe ebenfalls vergleichbare statistische Daten systematisch erhoben werden.

Zweitens ist die Kommission zur Überzeugung gelangt, dass sich Beschaffungsstellen des Bundes in ihrer Praxis noch zuwenig an der Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen orientieren. Mehr als die Hälfte der 103 Beschaffungsstellen haben im Zeitraum 2000-2001 keine Ausschreibung im SHAB veröffentlicht. Obwohl in vielen Fällen der unter den Schwellenwerten liegende Auftragswert keine Publikationspflicht begründet haben mag, scheint diese Zahl doch hoch zu sein. Des Weiteren stellt die GPK-N fest, dass teilweise nicht die im konkreten Fall richtigen Ausschreibungsverfahren zur Anwendung kommen, oder manchmal die Erfüllung unnötiger Zuschlagskriterien verlangt wird. Aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht muss deshalb eine stärkere Sensibilisierung der Beschaffungsstellen, aber auch der verwaltungsinternen Kontrollorgane gefordert werden. Im Weiteren hat auch die bei Beschaffungen gesammelte Erfahrung allen Beschaffungsstellen zu-

gänglich zu sein. Nur durch solche Massnahmen lässt sich innerhalb der Bundesverwaltung eine einheitliche und gesetzeskonforme Beschaffungspraxis erzielen.

Schliesslich musste die Kommission feststellen, dass die Kosten der unterschiedlichen Ausschreibungsverfahren durch die Bundesverwaltung nicht beziffert werden können. Deren Kenntnis ist jedoch für die Optimierung der Anwendungsbereiche und der Schwellenwerte von zentraler Bedeutung. Aber auch um den sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln gewährleisten zu können, sollten die Kosten der unterschiedlichen Verfahren bekannt sein. Dementsprechend müssen diese Kosten evaluiert werden.

Die GPK-N hat im oben erwähnten Sinne Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet und wird die Beschaffungspraxis des Bundes weiter verfolgen.

5.3 Agrarzahungen des Bundes

Die seit 1993 verfolgte neue Agrarpolitik dient diversen Zielen wie beispielsweise der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft, Sicherung eines genügenden Einkommens für die Landwirtschaftsbetriebe etc. Man spricht deshalb oft auch von der Multifunktionalität der Landwirtschaft. Die Landwirtschaft hat bei der Zielverfolgung nachhaltig und soweit möglich marktorientiert zu sein.

Der Bund unterstützt die Zielverfolgung durch agrarpolitische Massnahmen. Diese Massnahmen können in die Bereiche «Direktzahlungen», «Produktion und Absatz», «Grundlagenverbesserung» untergliedert werden. Die Direktzahlungen bezwecken die Förderung von im Allgemeininteresse liegenden Leistungen der Landwirtschaft. Die Massnahmen im Bereich Produktion und Absatz sollen gute Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz von Nahrungsmitteln schaffen, während die Grundlagenverbesserungsmassnahmen eine umweltgerechte, sichere und effiziente Nahrungsmittelproduktion bezwecken. Ein Teil dieser Massnahmen besteht aus Zahlungen des Bundes. Für das untersuchte Jahr 1999 beliefen sich diese auf 4,2 Milliarden Franken. Die Zahlungsinstrumente variieren entsprechend in ihren Zielsetzungen aber auch in der Auszahlungsberechtigung.

Der spezifische Empfänger der Zahlungen spielt deshalb in folgender Hinsicht eine wichtige Rolle: Einerseits ist das Profil des Zahlungsempfängers für die Überprüfung des Gesetzmässigkeit der Auszahlung von Bedeutung. Andererseits soll ein spezifischer Empfänger durch diese Zahlungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen auch zu unterschiedlichen Handlungen animiert werden. Für die Überprüfung der Zielerreichung ist es dementsprechend wichtig, das resultierende Gesamtverhalten des Empfängers zu kennen.

Nachdem die Berichterstattung des Bundesamtes für Landwirtschaft dieser empfängerorientierten Perspektive aus Sicht der GPK bisher zu wenig berücksichtigte und eher einen instrumentalen Ansatz verfolgt, beauftragte die GPK-S eine aus ihrem Kreis gebildete Arbeitsgruppe und die PVK mit der Beantwortung der Frage, wer genau in welcher Form und in welchem Umfang Agrarzahungen des Bundes im Jahre 1999 erhalten hat. Mit ihrem Bericht vom 3. Juli 2001 (BBI 2002 2582) schloss die GPK-S diese anfangs Mai 1999 begonnene Inspektion ab.

Die Untersuchung beschränkte sich auf die direkten Empfänger der allgemeinen Direktzahlungen, der Milchzahlungen und der Beiträge für Strukturverbesserungen (untersuchte Zahlungen von total 2,518 Mrd. Fr.). Die Erarbeitung der Datengrundlage gestaltete sich als äusserst aufwendig. Die Daten mussten aus diversen dezentralen Datenbanken der Bundesverwaltung sowie vollziehender Stellen durch die PVK zusammengetragen und in eine eigene Datenbank integriert werden. So konnten die Daten von 61 084 Landwirtschaftsbetrieben (ca. 83 % alle Landwirtschaftsbetriebe) berücksichtigt werden. Die vorgefundene heterogene und dezentrale Datensituation führte dazu, dass die Kommission in einer ihrer Empfehlungen den Bundesrat auffordert, die Informatiksysteme besser zu koordinieren und zu verknüpfen und dafür eine Homogenisierung der Datenstrukturen auch mit den Vollzugsorganen anzustreben. Aufgrund dieser insbesondere durch den föderalistisch organisierten Vollzug geprägten Datenproblematik ist es bisher dem Bundesamt für Landwirtschaft nicht in jedem Fall möglich, die Berechtigung des Zahlungsempfängers innert kurzer Frist zu überprüfen. Die Forderung nach einer diesbezüglichen systematischen Lösung bildet den Inhalt eines von drei Postulaten. Der Bundesrat wurde durch die Kommission auch eingeladen, im Rahmen des Vollzugsföderalismus und des Subsidiaritätsprinzips eine Vereinfachung der Verfahren der Gesuchstellung, -prüfung und Auszahlung zu suchen.

Die Kommission stellt fest, dass 81 % der Zahlungen direkt an Landwirtschaftsbetriebe ausbezahlt werden, nichtlandwirtschaftliche Empfänger erhalten 17 %. Die Zahlungen an private Vollzugsorganisationen liegen unter einem Prozent. Der Rest der Zahlungen konnte aus technischen Gründen nicht zugeordnet werden. Die Zahlungen kommen also grundsätzlich den gewünschten Empfängern zu. Die vom Bund zu tragenden Vollzugskosten sind dabei infolge des kantonalen Vollzugs minimal. Die differenzierte Identifizierung der Empfänger führte zu Strukturprofilen der Landwirtschaftsbetriebe. Bei den nichtlandwirtschaftlichen Empfängern wurden im Bereich der Milchzahlungen zehn grosse Unternehmen festgestellt, die 80 % aller Zahlungen auf sich vereinigen. Aufgrund dieser Marktkonzentration ist aus Sicht der Kommission der durch die Zahlungen ausgeübte Einfluss auf die Marktstrukturen kontinuierlich zu verfolgen. Auch die Wirkung der Milchzahlungen auf den Milchpreis ist aus Sicht der Kommission zu erhellen. Im Bereich der Beiträge für Strukturverbesserungen erhalten Zwangsgenossenschaften mit 48,7 %, Landwirtschaftsbetriebe mit 30,4% und die politischen Gemeinden mit 14,2% den Hauptteil der Zahlungen. Hier fordert die Kommission insbesondere, eine grössere Transparenz bei den jeweils verfolgten Zielsetzungen anzustreben.

Da die Agrarzahlungen indirekt eine Lenkungsfunction gegenüber den Empfängern haben, erachtet die Kommission die empfangenorientierte Wirkungsanalyse als wichtigen, komplementären Ansatz für die Bewertung der Agrarpolitik des Bundes, der weiterzuverfolgen ist. Auch den indirekten Effekten der Agrarzahlungen (beispielsweise auf die Bodenpreise) ist aus Sicht der GPK-S in Zukunft durch das Departement mehr Beachtung zu schenken.

5.4

Swissair-Krise

Die GPK-S hat bereits am 10. Oktober 2001 auf das Swissair-Grounding vom 2. Oktober 2001 (Stilllegung der Swissair-Flotte) reagiert und die Abklärungen zur Frage der Wahrnehmung der Aufsicht durch die Bundesorgane in Sachen Swissair eingeleitet. Im Zentrum der Abklärungen stehen dabei die Aufsicht des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) und gewisse Fragen im Zusammenhang mit der Ausübung der Aktionärsrechte und dem Krisenmanagement durch den Bundesrat. Am 5. November 2001 hat die zuständige Subkommission EDI/UVEK Vertreter des EFD, des UVEK sowie des BAZL angehört. Auch die Umstände des Groundings vom 2. Oktober 2001 sollen durch die Abklärungen der GPK näher beleuchtet werden. Die Subkommission hat deshalb am 14. Februar 2002 Vertreter der SAirGroup und am 4. März 2002 Vertreter der UBS und CS Group angehört.

Auch nachdem der Nationalrat am 14. März 2002 einer Parlamentarischen Initiative der Christlichdemokratischen Fraktion zur Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) Folge gegeben hat, führt die GPK ihre Abklärungen weiter. Es würde allgemein nicht verstanden, wenn die Untersuchung für rund drei Monate, d.h. bis zum endgültigen Entscheid der eidgenössischen Räte zu einer PUK, sistiert würde. Stimmen in der Sommersession sowohl der Nationalrat wie der Ständerat einer PUK zu, so könnten die Arbeiten der GPK nahtlos in die Arbeiten einer PUK überführt werden.

Am 4. April 2002 hat die zuständige Subkommission EDI/UVEK eine Auslegeordnung zu den bisherigen Abklärungen vorgenommen. Sie stellte fest, dass zur Klärung verschiedener offener Fragen noch zusätzliche Anhörungen stattfinden und erneut Akten herausverlangt werden müssen. Ausserdem drängt sich in gewissen luftrechtlichen Fragestellungen ein Beizug von externen Experten auf. Am 15. April 2002 hat die Subkommission Herrn Bundespräsident Kaspar Villiger befragt. Die Subkommission wird auch in den nächsten Monaten weitere Untersuchungshandlungen vornehmen.

Die GPK hat seit Eröffnung der Untersuchung im vergangenen Oktober eine Menge von Informationen und Unterlagen erhalten, die u.a. für folgende Fragen aufschlussreich sind:

- die Überprüfung der Voraussetzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit anlässlich der Erteilung und Erneuerung einer Betriebsbewilligung nach Artikel 27 Buchstabe c des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0)
- die Instrumente, Mittel und Ressourcen des BAZL bei der Wahrnehmung der Aufsicht
- die Wahrnehmung der Auskunft- und Meldepflicht gemäss Artikel 107 der Luftfahrtverordnung (LFV; SR 748.01) durch die Swissair
- die Kontrollen des BAZL bei der Swissair und Crossair
- die Crossair-Unfälle vom 10. Januar 2000 sowie vom 24. November 2001 und deren Folgen für die Sicherheitsaufsicht
- allfällige Unterschiede im Sicherheitsstandard von Swissair und Crossair
- die Erweiterung der Betriebsbewilligung der Crossair

- die Verflechtungen des BAZL und des Büros für Flugunfalluntersuchungen (BFU) mit Luftfahrtunternehmen
- die Kenntnisse und das Bewusstsein der Bundesorgane hinsichtlich der Finanzsituation bei der Swissair
- die Umstände um den Zeitpunkt des Groundings herum
- die Rolle des Bundes als Aktionär (damals und bei der neuen Fluggesellschaft auf Basis der Crossair).

Die Untersuchung der GPK-S ist klar abzugrenzen von der Untersuchung, die unter der Federführung des Sachwalters der SAirGroup läuft. Die Verantwortlichkeiten der Organe der SAirGroup bilden Gegenstand der Abklärungen des Sachwalters.

5.5 Vollzug des Spielbankengesetzes am Beispiel der Aufsichtseingabe der Romande des Jeux

Die GPK-N befasste sich am 5. Februar 2002 mit einer Aufsichtseingabe der Romande des Jeux SA (RdJ) betreffend die Behandlung der Konzessionsgesuche für Spielbanken durch die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK). Der Eingabe lag der Entscheid des Bundesrates vom 24. Oktober 2001 zugrunde, insgesamt 21 Projekten eine Spielbankkonzession zu erteilen. Dabei handelte es sich um 7 A-Konzessionen und 14 B-Konzessionen. Gleichzeitig hatte der Bundesrat vier Konzessionsgesuche von RdJ abgelehnt. Darunter befanden sich ein A-Konzessionsgesuch (Grand Casino) für Lausanne und 3 B-Konzessionsgesuche für Sion, La Chaux-de-Fonds und Yverdon-les-Bains. Ein weiteres Gesuch der RdJ um eine Konzession B für Givisiez-Fribourg hatte der Bundesrat bereits am 16. Mai 2001 abgelehnt. Alle Gesuche der Romande des Jeux SA, in der die sechs Westschweizer Kantone vertreten sind, galten gemeinnützigen Casinos, deren Gewinne nach Abzug von Kosten und Steuern vollumfänglich an gemeinnützige Institutionen verteilt werden sollten. Nach Auffassung der RdJ wurden ihre gemeinnützigen Projekte unter Missachtung der in der Verfassung und im Spielbankengesetz festgelegten Ziele sowie von grundlegenden Verfahrensregeln abgewiesen. Die RdJ ersuchte die GPK, die Vorgehensweise der ESBK und deren Behandlung der Konzessionsgesuche zu untersuchen und abzuklären, wie sie zu ihrem Antrag an den Bundesrat auf Ablehnung der Gesuche kam.

Die GPK-N trat auf die Aufsichtseingabe nicht ein. Sie verneinte die Zuständigkeit des Parlamentes zur Überprüfung von Einzelfallentscheiden des Bundesrates und lehnte es auch ab, das Verfahren der Spielbankenkommission näher zu untersuchen. Im vorliegenden Fall trug die GPK-N dem Umstand Rechnung, dass der Gesetzgeber bewusst keine Beschwerdemöglichkeit bei Entscheiden des Bundesrates zur Konzessionserteilung schaffen wollte. Ein Eintreten der GPK-N auf die Aufsichtseingabe, selbst wenn sich die Kommission auf eine Überprüfung des Verfahrens der Behörden bei der Bewilligung beschränkt hätte, hätte diesen gesetzgeberischen Willen missachtet und ein Präjudiz für einen Quasi-Beschwerdeweg an das Parlament geschaffen.

Die GPK-S hat ebenfalls von der Aufsichtseingabe der Romande des Jeux SA Kenntnis genommen und beschlossen, den Vollzug des noch jungen Spielbankenge-

setzes (SBG) vom 18. Dezember 1998, das seit dem 1. April 2000 in Kraft ist, im Laufe der nächsten Jahre einer vertieften Überprüfung zu unterziehen.

5.6 PUK PKB

Die GPK-S führte 1998 eine Standortbestimmung zur Umsetzung der Empfehlungen der PUK PKB durch. In ihrem Bericht vom 2. September 1998 (BBl 1998 5345) stellte sie fest, dass das EFD und die EVK den Empfehlungen weitgehend Rechnung getragen hatten, indem entsprechende Arbeiten in Angriff genommen wurden. Obwohl gewisse Fortschritte auf der strategischen Ebene erzielt wurden, konnte das Hauptziel der PKB – die Abnahme der Rechnung 1997 – aber nicht erreicht werden. Auch die Entwicklung des Deckungsgrades gab dazumal Anlass zur Sorge. Die Kommission erachtete es teilweise als schwierig, mit der ihr zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Datenbasis die Situation präzise zu beurteilen. Die GPK-S beschloss, die Entwicklung der Fortschritte aufmerksam zu verfolgen und anhand folgender Kriterien zu prüfen:

- Bereinigung aller Dossiers bis Mitte des Jahres 2000,
- Versand von korrekten Versicherungsausweisen an alle Versicherten,
- Genehmigung der Rechnung des Jahres 2000 ohne jeden Vorbehalt oder Bemerkung,
- Genaue Kenntnis der Anzahl Versicherter und Rentenbezüger,
- Einwandfreier Übergang der Informatik der PKB ins Jahr 2000,
- Auf den 1. Januar 2001 wird die PKB redimensioniert und gleichzeitig das neue Gesetz über das Bundespersonal in Kraft gesetzt.

In der Folge erhielt die GPK-S drei Zwischenberichte von der EVK und im März 2001 den Schlussbericht zum Controlling PUK PKB, in dem die EVK mit einer Ausnahme alle Empfehlungen der PUK PKB als erfüllt oder kurz vor der Erfüllung stehend bezeichnete (die Empfehlung 4 konnte aus Datenschutzgründen nicht umgesetzt werden). Die Prüfung der Berichte sowie die Anhörung von Herrn Peter Arbenz (Geschäftsleiter der EVK) am 28. Mai 2001 bestätigte diese Aussage. Es würde hier zu weit führen, alle Massnahmen im Zusammenhang mit den Empfehlungen der PUK PKB aufzuführen. Angelehnt an die Kriterien des Berichts vom 2. September 1998 der GPK-S sind nachfolgend einige der erreichten Ziele exemplarisch aufgeführt:

- Die Bereinigung aller Dossiers konnte Mitte Mai 2001 abgeschlossen werden, so dass auch allen Versicherten ihr Leistungsausweis zugestellt werden konnte. Ende 2000 waren 91 977 aktiv Versicherte, 1495 Risikoversicherte und 1364 Versicherte in der Einlegerklasse Mitglieder der Pensionskasse. Zum gleichen Zeitpunkt besass die Pensionskasse 59 086 Rentenbezüger.
- Der Übergang ins Jahr 2000 verlief aufgrund sorgfältiger Vorbereitungen problemlos. Am 3. Januar 2000 funktionierten alle Informatiksysteme einwandfrei.
- Die Rechnung 2000 der PKB wurde vorbehaltlos genehmigt.

- Die Vorarbeiten zur Ausgliederung der Versicherten der Post waren zum Zeitpunkt der Berichterstattung weit fortgeschritten. Auf anfangs 2002 übernahm die Pensionskasse der Post die Angestellten der Post. Mitarbeitende der RUAG wie auch der Swisscom waren zu diesem Zeitpunkt schon nicht mehr bei der PKB versichert.
- Die Arbeitgeberinteressen des Bundes werden in Zukunft durch den Einsitz des Direktors des EPA in der Kassenkommission wahrgenommen und nicht mehr durch die PKB selbst.

Im Bereich der Sperrkonti stellte die mit der Vorprüfung betraute Subkommission EFD/EVD fest, dass noch eine stichprobenweise zu erfolgende Nachkontrolle geplant war. Ziel dieser Nachkontrolle war, die Qualität der Datenübernahme der Sperrkonti aus den Datenträgern G+P ins SUPIS aus dem Jahre 1992 zu überprüfen. Ende 2001 lagen dann die Ergebnisse der Subkommission EFD/EVD vor. Bei der Überprüfung von ca. 25 % der Datensätze lag die Fehlerquelle unter 3 %. Die Qualität der Daten muss somit als zufriedenstellend bezeichnet werden.

Der Sonderkredit von 42 Millionen Franken für die Sanierung der PKB wird zwar vollständig aufgebraucht werden, doch sollte er gemäss dem Geschäftsleiter für die Bereinigung der Altlasten ausreichen.

Die GPK-S hat aufgrund der aufgeführten Erkenntnisse beschlossen, die Nachkontrolle zu beenden. Die Empfehlungen der PUK PKB wurden soweit möglich umgesetzt. Anfangs 2003 wird voraussichtlich die PKB in die neue Pensionskasse Publica überführt werden.

6 Gesellschaft und Kultur

6.1 Stiftung des Dr. Rau

Die GPK-N musste sich im Berichtsjahr mit verschiedenen Schreiben und Eingaben befassen, welche die Rolle des Bundes im Zusammenhang mit der Kunstsammlung von Dr. Gustav Rau zum Inhalt haben. Auch erhielt die Kommission Kenntnis von einer Strafklage und einem Schadenersatzanspruch, die in dieser Angelegenheit gegen den Bund erhoben worden sind.

Die Angelegenheit ist äusserst komplex und juristisch international verstrickt. Sie lässt sich wie folgt zusammenfassen. Dr. Gustav Rau ist ein berühmter deutscher Kunstsammler. Er entstammt einer reichen Industriellenfamilie aus dem Raume Stuttgart und hat eine ansehnliche Kunstsammlung mit mehreren Meisterwerken zusammengetragen, deren Wert auf einige hundert Millionen Franken geschätzt wird.

Zwischen 1971 und 1986 gründete Dr. Rau verschiedene Stiftungen, denen er Werke aus seiner Sammlung vermachte. 1971 gründete er die Kunststiftung: eine Stiftung nach schweizerischem Recht, die in Embrach (ZH) angesiedelt ist und der Kunstförderung dient. In ihrem Besitze sind 32 Gemälde aus der Sammlung von Dr. Rau. 1986 gründete Dr. Rau die Stiftung für die Dritte Welt mit dem Zweck, den Benachteiligten der Drittweltländer zu helfen. Diese hat ihren Sitz in Zollikon (ZH) und besitzt zehn Gemälde. 1997 vermachte Dr. Rau die restliche Sammlung der Stiftung Crelona, einer Familienstiftung nach liechtensteinischem Recht. Da Dr. Rau nie verheiratet war und keine Kinder hat, wird nach seinem Ableben das gesamte der

Stiftung Crelona vermachte Vermögen der Stiftung für die Dritte Welt zufallen. Die Schenkung an die Stiftung Crelona wurde in der Folge im Rahmen einer gütlichen Einigung zwischen Dr. Rau und der Stiftung annulliert.

Im Juli 1986 wandte sich ein Mitglied des Stiftungsrates einer der schweizerischen Stiftungen und der liechtensteinischen Stiftung an das EDI, dem die Stiftungsaufsicht obliegt. Er ersuchte das EDI, auf Grund des aus seiner Sicht zweifelhaften persönlichen Umfeldes und der fragwürdigen Geistesverfassung des Kunstsammlers Massnahmen zum Schutz der Stiftungen zu treffen. Das EDI entschied darauf, die von der Kunststiftung verwalteten Werke im Zollfreilager von Embrach zu versiegeln. Im Juli 1998 und danach im Mai 1999 forderte das EDI die Vormundschaftsbehörden auf, für die schweizerischen Stiftungen einen Verwaltungsbeistand zu ernennen (Art. 393 Ziff. 4 ZGB; SR 210).

Das EDI bewilligte diesen Stiftungen indessen im September 1999, verschiedene ihrer Werke in Japan auszustellen. Die Bewilligung wurde unter der ausdrücklichen Bedingung erteilt, dass die Werke unmittelbar nach der Ausstellung wieder in die Schweiz zurückzuschaffen seien. Das EDI präziserte in seiner Verordnung, dass die Werke nach der Ausstellung in Japan nicht über Deutschland in die Schweiz zurückgeliefert werden. Es wollte damit verhindern, dass Deutschland nach dem Tode von Dr. Rau Ansprüche auf diese Werke geltend macht. Die Bedingungen des Departements wurden teilweise nicht eingehalten, und ein Teil der Werke wurde anschliessend in Paris und Rotterdam und schliesslich in Köln ausgestellt.

Im September 2000 befand das Amtsgericht von Baden-Baden (Baden-Württemberg) in einer Vorabentscheidung, dass Dr. Rau über die für die Verwaltung seiner Geschäfte notwendigen geistigen Fähigkeiten verfüge. Auf Grund dieses Entscheides und der darauf folgenden Neubildung der Stiftungsräte hob das EDI seine Schutzmassnahmen sukzessive auf, da in seinen Augen ein Beistand nicht mehr gerechtfertigt war. Dr. Rau konnte somit seine Sammlung wieder zurückerlangen. Im August 2001 wurden die noch in der Schweiz befindlichen Werke im Rahmen einer Vereinbarung, die unter Beteiligung des EDI zwischen Dr. Rau und den schweizerischen Stiftungen getroffen wurde, nach Deutschland transportiert. Im September 2001 vermachte Dr. Rau – bis auf 32 Werke, welche im Besitze der Kunststiftung bleiben – seine Sammlung der UNICEF Deutschland. Gegen die Schenkung an die UNICEF wurde Anfang 2002 vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein Verfahren eingeleitet. Dr. Rau verstarb im Januar 2002.

Die GPK-N hat anhand dieses Falles überprüfen können, wie die Bundesaufsicht über die Stiftungen funktioniert. Diese Aufsicht wird gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das EDI (OV-EDI, SR 172.212.1) vom Generalsekretariat des EDI ausgeübt. Die Aufsicht stützt sich auf Artikel 84 des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (SR 210) sowie auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts. Die Aufsichtsbehörde hat u.a. dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird (Art. 84 Abs. 2 ZGB). Dabei hat sie vor allem darüber zu wachen, dass die Stiftungsorgane keine Entscheide treffen, die gegen die Gründungsurkunde und das Reglement der Stiftung sowie gegen das Recht und die Sittlichkeit verstossen. Auch hat sie dafür zu sorgen, dass die Stiftung dem in der Gründungsurkunde vorgesehenen Zwecke dient. Verletzt eine Stiftung das Gesetz, ist die Aufsichtsbehörde befugt, für die Stiftungsbehörde verbindliche Richtlinien zu erlassen und bei Nichtbeachtung dieser Richtlinien Sanktionen zu verhängen. Die Aufsichtsbehörde hat nicht nur dafür zu

sorgen, dass der Stiftungszweck eingehalten wird, sondern auch dafür, dass deren Organe richtig funktionieren, indem sie beispielsweise deren Zusammensetzung überprüft. Die Aufsicht betrifft nur die Stiftungen und deren Organe, nicht aber die Stifter selbst. Die eidgenössische Stiftungsaufsichtsbehörde befasst sich ausschliesslich mit traditionellen Stiftungen. Nicht unter ihren Aufsichtsbereich fallen dagegen Vorsorgestiftungen, Familienstiftungen oder religiöse Stiftungen, da diese anderweitig beaufsichtigt werden.

Die Kommission hat zum Falle der Kunstsammlung von Dr. Rau vom Bundesrat verschiedene Berichte eingeholt, insbesondere zur Frage, ob das EDI richtig gehandelt hatte, als es die Ausstellung der Kunstwerke in Japan zulies und die Massnahmen zum Schutze der Stiftungen aufhob. Aus den Berichten des Bundesrates geht hervor, dass der Bund seine Aufsicht über die von Dr. Rau gegründeten Stiftungen korrekt ausgeübt hat. Der Bundesrat weist darauf hin, dass das Bundesgericht und verschiedene Kantonsgerichte den Standpunkt der Bundesbehörden verschiedentlich bekräftigt haben, weshalb anzunehmen sei, dass die Stiftungsaufsicht ihre Aufgabe rechtmässig erfüllt habe. Das Bundesgericht bestätigte, dass das EDI als Aufsichtsbehörde keine Verfügungsbefugnisse gegenüber der Privatsammlung von Dr. Rau hatte.

Die GPK-N hat von den Informationen des Bundesrates Kenntnis genommen. Sie ist der Meinung, dass für diese Angelegenheit die Gerichte zuständig sind und dass die parlamentarische Oberaufsicht sich nicht in Gerichtsverfahren einzuschalten hat. Die Kommission wird sich über diesen Fall auf dem Laufenden halten.

6.2 «Sekten»

Bereits im Tätigkeitsbericht 2000/2001 hat die GPK-N über ihre Arbeiten betreffend «Sekten» berichtet (BBl 2001 5586). Die GPK-N verwies auf die Haltung des Bundesrates (Stellungnahme vom 28. Juni 2000), wonach es in erster Linie Sache der Kantone sei, das Verhältnis zwischen Kirche und Staat zu regeln; der Bund könne nur auf Aufforderung der Kantone aktiv werden.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wollte sich die GPK-N eine Übersicht über die Haltung der Kantone verschaffen und lud diese zu einer schriftlichen und mündlichen Stellungnahme zum GPK-Bericht vom 1. Juli 1999 (BBl 1999 9884) ein. 23 Kantone reichten eine schriftliche Stellungnahme ein, deren sieben folgten der Einladung der GPK-N zu einer gemeinsamen Sitzung am 1. Juli 2001.

Praktisch alle Kantone teilen die Analyse der GPK-N; die Empfehlungen der Kommission hingegen werden unterschiedlich beurteilt. Die Haltung der Kantone kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Beinahe alle Kantone lehnen einen Handlungsbedarf seitens des Bundes im Bereich der «Sekten» ab (Empfehlung 1 der GPK-N).
- Die Mehrheit der Kantone wünscht eine Vernetzung der einzelnen Bundes- und kantonalen Stellen, die sich mit spezifischen Fragen im Bereich der «Sekten» befassen (Empfehlung 2). Sie sind auch der Auffassung, dass die Koordination zwischen den Bundesstellen untereinander einerseits und zwischen dem Bund und den kantonalen Stellen andererseits zu verstärken ist.

- Die Kantone wenden sich gegen die Schaffung einer Beratungsstelle (Empfehlung 3) mit dem Argument, dafür sei der Bedarf nicht gegeben und die Beratung könne nicht objektiv sein. Die Stellungnahmen der Kantone haben aber gleichzeitig das Bedürfnis nach einer Zusammenarbeit mit bestehenden (oder künftigen) regionalen Informationsstellen deutlich gemacht.
- Praktisch alle Kantone begrüßen die Forderung der GPK-N, die interdisziplinäre Forschung in Religionsfragen zu fördern (Empfehlung 4), und sie gehen darüber hinaus, indem sie vermehrte Forschungsanstrengungen über Religionen in der Schweiz schlechthin als wünschbar erachten.
- Die Kantone sind einheitlich der Ansicht, die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen für den Schutz von Kindern, Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Gesundheit seien ausreichend, auch wenn diese nach Meinung der Kantone nicht einheitlich umgesetzt würden. Die Kantone erachten jedoch eine Intervention des Bundes nicht als notwendig (Empfehlung 5).

Die GPK-N kommt nach der Anhörung der Kantone zu folgendem Schluss: Die beinahe vollständige Übereinstimmung mit der Analyse der Kommission zeigt, dass die im Bereiche von «Sekten» oder vereinnahmenden Bewegungen möglicherweise auftauchenden Probleme eine soziale und politische Tragweite haben, welche weit über die Grundrechte (insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit) hinaus geht. Von diesen können auch staatliche Stellen auf Bundes- und kantonaler Ebene betroffen sein. Die Kommission hat mit der Veröffentlichung ihres Berichtes im Jahre 1999 eine gesellschaftliche Debatte lanciert, die ausserhalb des Rahmens ihrer parlamentarischen Oberaufsicht weitergeführt werden muss.

Der Kommission wurde gleichzeitig bewusst, dass die praktische Umsetzung ihrer Empfehlungen nicht auf allen Ebenen zu bewerkstelligen ist, sei es aus staatspolitischen Gründen (Stichwort Föderalismus), sei es wegen dem eher mässigen Interesse der Kantone an entsprechenden Aktivitäten des Bundes.

In den Zuständigkeitsbereichen des Bundes erwartet die GPK-N jedoch vom Bundesrat, dass er

- die Koordination unter den Bundesstellen verbessert und die Koordination zu den kantonalen Stellen institutionalisiert, die sich um Probleme mit «Sekten» kümmern,
- im Bereich der Information eine gemeinsame Plattform mitgestaltet, die bestehende (und künftige) regionale Informationsstellen im Bereich der «Sekten» berücksichtigt,
- im Rahmen Nationaler Forschungsprogramme Forschungsprojekte zu allgemeinen Religionsfragen lanciert.

Die Kommission hat den Bundesrat gebeten, bis im 2. Semester 2002 zu diesen Bemerkungen Stellung zu nehmen.

Aufgrund diverser Anzeichen, dass die Organisationsstrukturen nicht reibungslos funktionierten, intensivierte die GPK-N Ende 2000 die Begleitung des seco. Sie führte in diesem Rahmen mehrere Anhörungen durch, konsultierte interne Berichte des seco sowie die Resultate einer im Herbst 2000 durchgeführten Personalumfrage (sijco-Umfrage). Die im November 2001 beendete Untersuchung förderte diverse Probleme im Nachgang der vor gut zwei Jahren durchgeführten Fusion der ehemaligen Bundesämter für Aussenwirtschaft und für Wirtschaft und Arbeit zu Tage.

Die GPK-N stellte fest, dass die Zusammenführung des Bundesamtes für Aussenwirtschaft und des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit sowie die Organisationsform des seco in der operativen Umsetzung zu teilweise beträchtlichen Problemen geführt haben. So konnten diverse Doppelspurigkeiten in den Tätigkeiten einzelner Leistungsbereiche festgestellt werden. Diese konnten unterdessen aber weitgehend behoben werden. Die Fusion hat durch die Zusammenlegung von zwei sehr verschiedenen Amtskulturen insbesondere auch den Aufbau einer *corporate identity* erschwert. Zum Zeitpunkt des Untersuchungsabschlusses dauert diese Problematik, wenn auch mit einer abnehmenden Tendenz, noch an. Hier sind weitere Bemühungen zur Verbesserung der Situation notwendig.

Die Untersuchung identifizierte als eines der Hauptprobleme sodann die ungenügenden Personalentwicklungsmöglichkeiten im seco. Im Bereich der Kaderförderung führte die Einführung einer flachen Hierarchie anlässlich der Fusion zum Fehlen von ausreichenden Entwicklungsmöglichkeiten. Die zur Kompensation vorgesehene Fachkarriere konnte in der Folge aufgrund der bis anhin relativ starren Bundespersonalordnung nicht eingeführt werden. Die Kommission erachtet eine diesbezügliche Lösung als dringend und unterstützt die aktuellen Realisierungsbemühungen der Amtsleitung im Rahmen des neuen Bundespersonalrechts.

Die Personalzufriedenheit – in den Augen der GPK-N eine zentrale Anforderung an ein Amt, dessen Leistungen sehr stark vom Fachwissen und der langjährigen Erfahrung der Mitarbeitenden abhängt – muss in Zukunft u.a. durch eine aktive und systematische Personal- resp. Kaderförderungs politik gefördert werden. Der Unterstützung der Leistungsbereichsleiter /-innen durch den Personaldienst kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Die GPK-N stellte hier noch einen grossen Handlungsbedarf fest, der auch von Staatssekretär David Syz erkannt wurde. Die Personalzufriedenheit wird des Weiteren auch durch die vom Personal als mangelhaft wahrgenommene Kommunikation belastet. Die Untersuchung hat ergeben, dass die Kommunikation zwischen den Hierarchiestufen sowie teilweise auch zwischen den Leistungsbereichen noch verbessert werden könnte. Erste Massnahmen dazu wurden ergriffen. Die Geschäftsleitung des seco hat zur Erhöhung der Personalzufriedenheit mit der Schaffung eines mit dem EDA gemeinsamen Stellenpools eine weitere, begrüssenswerte Massnahme getroffen. Dadurch werden im Sinn einer Job-Rotation vermehrt Auslandseinsätze möglich.

Diese Probleme waren der Geschäftsleitung des seco zum Teil bekannt und sie hat auch schon erste Massnahmen ergriffen. Die Kommission erachtet es jedoch als wichtig, dass die erkannten Probleme durch das seco wie auch durch das EVD ge-

bührend gewürdigt und möglichst schnell behoben werden. Dabei kommt der Schaffung von Perspektiven für die Mitarbeitenden des seco eine vorrangige Bedeutung zu. Die GPK-N erachtet es als wichtig, dass in den nächsten zwei Jahren das seco eine grössere Stabilität im Innern erlangt und so die Fusion zu einem gelungenen Abschluss gebracht werden kann.

7.2 Oberaufsicht über die Bundesanwaltschaft

Bis Ende 2001 gehörte die Bundesanwaltschaft zur Bundesverwaltung und war der Aufsicht des Bundesrates und somit der von den GPK ausgeübten parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt.

Mit der Änderung vom 22. Dezember 1999 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (AS 2001 3308), die seit dem 1. Januar 2002 in Kraft steht, wurde die Aufsicht über den Bundesanwalt vom Bundesrat auf die Anklagekammer des Bundesgerichts übertragen (Art. 11 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege, BStP; SR 312.0). Dies gilt allerdings nur für die Aufsicht über den Bundesanwalt in seiner Funktion als Leiter der gerichtlichen Polizei sowie über die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei und über die Voruntersuchung. Disziplinarisch, administrativ und finanziell steht die Bundesanwaltschaft nach wie vor wie ein Bundesamt unter der Aufsicht des Bundesrates (Art. 14 Abs. 1 BStP), welche vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement wahrgenommen wird.

Die GPK wollten wissen, ob diese teilweise Verschiebung der Aufsichtskompetenzen von der Exekutive auf die Judikative eine Änderung für die parlamentarische Oberaufsicht über die Bundesanwaltschaft zur Folge hat, da die Aufsicht über die Gerichtsorgane in der Regel weniger straff ist als diejenige über Regierung und Verwaltung.

Die GPK sind der Meinung, dass die Übertragung der Aufsicht vom Bundesrat auf die Anklagekammer des Bundesgerichts keine grundsätzliche Einschränkung der parlamentarischen Kontrolle mit sich bringt, da sowohl die Exekutiv- als auch die Gerichtsbehörden des Bundes der Oberaufsicht des Parlamentes und seiner GPK unterstehen. Diese Kompetenzverschiebung hat allerdings zur Folge, dass die GPK sich bei der Ausübung ihrer Kontrolle über die gerichtliche Tätigkeit des Bundesanwaltes etwas Zurückhaltung auferlegen muss, um die erforderliche Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft zu gewährleisten (Art. 16 Abs. 4 BStP). Die parlamentarische Oberaufsicht über die Bundesjustiz hat sich von jeher darauf beschränkt, zu überprüfen, ob die administrative Führung der Justizorgane korrekt ist und die Geschäfte ordnungsgemäss erledigt werden, d.h. die GPK vergewissern sich, ob die Bundesanwaltschaft ihre Ermittlungen sorgfältig führt und dabei die Verfahrensgrundsätze beachtet (keine Rechtsverweigerung, keine Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege usw.). Die einzelnen Entscheide der Bundesanwaltschaft hingegen prüfen die Kommissionen nicht, da es hierfür Beschwerdemöglichkeiten gibt. Gegen Amtshandlungen und wegen Säumnis des Bundesanwalts sind seit dem 1. Januar 2002 Beschwerden an die Anklagekammer zulässig (Art. 105^{bis} Abs. 2 BStP). Hier ist zu erwähnen, dass die Oberaufsicht nicht dazu befugt, einen Entscheid der Bundesanwaltschaft aufzuheben oder zu ändern oder an deren Statt zu entscheiden (Art. 47^{quater} Abs. 4 GVG).

Die Zurückhaltung der GPK gegenüber der Bundesanwaltschaft kommt auch im Kontrollzeitpunkt zum Ausdruck. Von Ausnahmen abgesehen, warten die GPK in der Regel den Ausgang eines Gerichts- oder Beschwerdeverfahrens ab, bevor sie die Prüfung eines von der Bundesanwaltschaft behandelten Dossiers aufnehmen.

Was die administrative Oberaufsicht über die Bundesanwaltschaft betrifft, hat die Gesetzesrevision keine Praxisänderung mit sich gebracht. Die GPK wenden bei der Bundesanwaltschaft dieselben Kontrollmechanismen wie bei jeder beliebigen anderen Dienststelle des Bundes an.

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass die Oberaufsicht über die Bundesanwaltschaft zwei Intensitätsgrade kennt: einen abgeschwächten bei der Aufsicht über das Ermittlungsverfahren und einen verstärkten bei der administrativen Aufsicht.

Schliesslich ist daran zu erinnern, dass es bei der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesanwaltschaft darum geht, die Tätigkeit des Bundesanwalts politisch zu beurteilen. Es geht dabei nicht nur um die Rechtmässigkeit, sondern auch um die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit und Organisation der Bundesanwaltschaft. Der Oberaufsicht haftet denn auch der Demokratiegedanke an: Wichtig ist, dass die direkt gewählte parlamentarische Behörde prüfen kann, wie die Gerichts- und die Verwaltungsbehörden ihre Aufgaben wahrnehmen.

8 Sozialpolitik

8.1 Kostendämpfende Massnahmen im KVG

Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Kosten im Gesundheitswesen beschloss die GPK-S im Rahmen ihres Jahresprogrammes 2000, den Einfluss des Bundes bei der Kostendämpfung im Bereich des Krankenversicherungsgesetzes zu untersuchen. Die Kommission wurde bei dieser Arbeit von der PVK unterstützt.

Die Eindämmung der Kostensteigerung ist eines der drei übergeordneten Ziele des auf den 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG). Während das Solidaritätsziel (Verstärkung der Solidarität zwischen den verschiedenen Versichertengruppen) im Wesentlichen erreicht wurde und auch bei der Bereitstellung einer qualitativ hochstehenden medizinischen Versorgung Erfolge erzielt worden sind, konnte das KVG die Erwartungen an die Kosteneindämmung noch nicht erfüllen. Die Kostensteigerungen liegen in derselben Grössenordnung wie vor Einführung des KVG. Anstelle einer wirklichen Kosteneindämmung ist eine Kostenverlagerung festzustellen. Das erstaunt nicht angesichts der Vielzahl verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Interessen und der ausgeprägt föderalistischen Struktur, die den Vollzug des KVG bestimmen.

In ihrer Untersuchung zeigt die GPK-S auf, über welche Handlungsspielräume der Bund bei der Erreichung des Ziels der Kosteneindämmung verfügt und wie er diese in ausgewählten Bereichen (Spitalplanung und TARMED) genutzt hat.

Es zeigte sich, dass das KVG dem Bund in den allermeisten Fällen nur indirekte Einflussmöglichkeiten auf die Kostenentwicklung gibt.

Im Fall der Spitalplanung ergeben sich diese aus der Rechtsprechungsfunktion des Bundesrates. Obschon die Rechtsprechung in sich konsistent und kohärent ist, ver-

hält sie sich nicht immer in Sinne der Kostendämpfung. Weil viele offene Fragen nur im Einzelfall und erst im Laufe der Zeit geklärt wurden, blieb eine Rechtsunsicherheit in den planenden Kantonen bestehen. Die Möglichkeit des Bundesrates, nur auf Beschwerde und für den Einzelfall Entscheide zu treffen, erschwerte die Vereinheitlichung der Planungskriterien und die Harmonisierung unter den Kantonen. Dies widerspricht aber den Zielen der optimalen Ressourcennutzung und der Kosteneindämmung. Schliesslich setzte der Bundesrat in seiner Rechtsprechung falsche Anreize des KVG bezüglich der Kostendämpfung durch.

Auch im Fall vom Einzelleistungstarif TARMED ist der Aktionsradius der Bundesbehörden beschränkt. Der Bund hat hier vor allem auf die Einhaltung der Kostenneutralität beharrt.

Die GPK-S betont in ihren Schlussfolgerungen die Wichtigkeit von Wirkungsanalysen im KVG, um die Funktionsweise von kostendämpfenden Massnahmen zu erforschen. Vermehrt müssen prospektive Evaluationen eingesetzt werden, um die Wirkungen bereits im politischen Meinungsbildungsprozess verlässlicher abschätzen zu können.

Die Handlungsspielräume der verschiedenen Akteure müssen konsequent im Dienste der Kostendämpfung genutzt werden. Dazu bedarf es generell einer intensiveren Zusammenarbeit unter den Behörden und Institutionen im Gesundheitswesen.

Eine vermehrte Zusammenarbeit muss auch im Bereich der Spitalplanung angestrebt werden. Es sind Anreize für eine stärkere interkantonale Spitalplanung zu schaffen. Der Bundesrat soll dem Bedürfnis der Kantone nach einer grösseren Planungssicherheit Rechnung tragen. Im Bereich der Spitalplanung ist sodann eine umfassende Wirkungsanalyse fällig. Schliesslich ist ein Übergang von der Kapazitäts- zur Leistungsplanung zu prüfen.

Bei der Umsetzung von TARMED sollte der Bundesrat die Grundsätze der kostenneutralen Tarifgestaltung konkretisieren, um die Rechtssicherheit bei den Tarifpartnern und Kantonen zu verbessern. Um Rollenkonflikte zu vermeiden, sollte der Bundesrat selbst keine Moderation bei verwaltungsexternen Verhandlungen vornehmen. Dafür sollte er sich vermehrt für den Einsatz einer professionellen Moderation und Mediation stark machen. Schliesslich ist auch der TARMED nach seiner Einführung sobald als möglich auf seine Wirkungen zu überprüfen.

Die GPK-S hat in ihrem Bericht vom 5. April 2002 den Bundesrat gebeten, an seiner Klausurtagung im Mai zum Thema KVG die Arbeiten der GPK zu berücksichtigen und bis Ende September 2002 zum Kommissionsbericht sowie den Empfehlungen und Postulaten Stellung zu nehmen. Ausserdem hat sie der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) ihre Beurteilung zur 2. KVG-Teilrevision zukommen lassen. Der Ständerat hat mit dieser Revision unter dem Aspekt der Kostendämpfung wichtige Weichenstellungen vorgenommen, die vom Nationalrat unterstützt werden sollten.

8.2

Entscheidungspraxis des Bundesrates im Falle von Tarifentscheidungen der Kantone

Der Kanton Schaffhausen und die Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz (SDK) beschwerten sich in Aufsichtseingaben an die Bundesversammlung über die Entscheidungspraxis des Bundesrates bei Beschwerden gegen Tarifentscheidungen der Kantonsregierungen in der Krankenversicherung. Der Kanton Schaffhausen machte geltend, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Tarifgestaltung nach KVG sei in hohem Masse konfliktrichtig geregelt. Der Bundesrat habe seit Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes KVG 1996 in über 200 Urteilen die vorinstanzlichen Entscheide von Kantonsregierungen nur in wenigen Fällen geschützt. Die Bereitschaft der Tarifparteien, erstinstanzliche Entscheide der Kantonsregierungen zu akzeptieren, sei deshalb heute nahezu bei Null. Konkret wollte die Eingabe auf eine Veränderung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in Richtung einer vermehrten Respektierung des Föderalismus hinwirken. Aufgrund des Beispiels der bundesrätlichen Entscheide über die Taxpunktwerte der Physiotherapeuten machte der Kanton Schaffhausen geltend, dass es für die beteiligten Tarifparteien unzumutbar wäre, wenn bei den kommenden Tariffestsetzungen in den Kantonen im Bereich des Ärztetarifs TARMED erneut nach dem bisherigen Schema vorgegangen werde.

Die SDK kritisierte, dass der Bundesrat in seiner Rechtsprechung automatisch den Empfehlungen der Preisüberwachung folge und eine Auseinandersetzung mit den Argumenten der Kantone kaum erfolge. Den Kantonen werde bei Abweichen von der preisüberwachenden «Landesnorm» Eigeninteressen unterstellt und ein Ermessensspielraum abgesprochen.

Mit dem ungewöhnlichen Schritt, sich an das Parlament zu wenden, signalisierten die Kantone ein starkes Unbehagen, das nach Meinung der GPK-S ernst zu nehmen ist. Die GPK-S sah die gegenseitige Rücksichtnahme und Beachtung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen als wichtige Grundlage des Bundesstaates und dessen Zusammenhalts an. Sie trat deshalb auf die Aufsichtseingabe ein mit dem Ziel, die Ursachen des Konfliktes zu untersuchen und auf mögliche Lösungen hinzuwirken. Sie nahm dabei nicht zu jeder einzelnen Rüge Stellung und überprüfte auch nicht die zur Diskussion stehenden Bundesratsentscheide materiell auf ihre Richtigkeit hin. Sie würdigte aber im Sinne einer Tendenzkontrolle einzelne Aspekte der Rechtsprechung des Bundesrates und deren Auswirkungen.

Nach Anhörung der Kantone, des Bundesamtes für Justiz (BJ), des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) und der Preisüberwachung durch ihre Subkommission EDI/UVEK, überwies die GPK-S dem Bundesrat in ihrem Bericht vom 5. April 2002 insgesamt acht Empfehlungen zum Abbau der Konflikte zwischen Bund und Kantonen, zur Mehrfachrolle des Bundesrates im Tarifbereich des KVG, zur Klärung einzelner Rechtsfragen, zur Rolle der Preisüberwachung und zur Einführung des Ärztetarifs TARMED.

In ihrem Bericht stellte die GPK-S u.a. fest, dass die *Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen* im Bereich des KVG ein erhebliches Konfliktpotential enthält und das föderalistische Zusammenwirken angesichts der Komplexität der Materie an seine Grenzen stösst. Deshalb sieht sie die gegenseitige Rücksichtnahme und Beachtung der Zuständigkeiten in diesem Bereich sowie die Bereitschaft, wo

immer möglich Verhandlungslösungen zu finden, als wichtige Grundlage zur Lösung der Konflikte an.

Die GPK-S wies weiter darauf hin, dass der Bundesrat eine Mehrfachfunktion als Vollzugsbehörde für das KVG und das Preisüberwachungsgesetz sowie als Rechtsprechungsinstanz ausübt. Nach Meinung der GPK-S sollte vertieft geprüft werden, wieweit diese Mehrfachfunktion des Bundesrates die von der Verfassung und vom KVG festgelegte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Tarifbereich zum Bund hin verschoben hat. Aufgrund der heutigen Mehrfachrolle des Bundesrates begrüsst die GPK-S die in der Totalrevision der Bundesrechtspflege vorgesehene Zuweisung der Beschwerden an das künftige Bundesverwaltungsgericht.

Die GPK-S befand, dass der Bundesrat dem klaren Gesetzesauftrag, für die Kostenermittlung und Leistungserfassung der Spitäler eine Verordnung zu erlassen, nicht rechtzeitig nachgekommen ist. Auch bei der wirtschaftlichen Bemessung der Tarife wäre es angezeigt gewesen, raschmöglichst Verordnungsbestimmungen zu erlassen, als sich abzeichnete, dass wegen der Beschwerdeflut das Verhandlungsprimat nicht funktionierte und der Ball beim Bund liegen würde. Stattdessen konkretisierte der Bundesrat die unbestimmten Gesetzesbegriffe auf dem Weg der Rechtsprechung.

Die Untersuchung der GPK-S ergab, dass der Bundesrat den Empfehlungen der Preisüberwachung eine sehr starke Bedeutung beimisst. Dadurch wurde dem Vertrags- und Verhandlungsprimat entgegen gewirkt. Im Fall der Physiotherapie-Taxpunktweite liess sich nach dem Berechnungsmodell der Preisüberwachung für die Tarifpartner mit grosser Sicherheit ein Entscheid des Bundesrates voraussehen, so dass sie kaum mehr zu abweichenden Vertragslösungen bereit waren. Im Kontext dieser starken Stellung kann sich ein unregelmässiges und nur sporadisches Eingreifen der Preisüberwachung marktverzerrend und für einzelne Tarifpartner oder in Kantonsrenzgebieten stossend auswirken.

Die GPK-S vertrat die Meinung, dass im Hinblick auf die Einführung des Ärztetarifs TARMED alle möglichen Massnahmen ergriffen werden sollten, die zu vermehrter Bereitschaft der Tarifpartner zum Abschluss von Tarifverträgen auf kantonaler und regionaler Ebene und zu einer raschen Erledigung der anfallenden Beschwerden beitragen.

8.3 Vergessene AHV-Guthaben

1996 wurde bekannt, dass es zahlreiche vergessene AHV-Guthaben von ehemaligen lebenden Gastarbeitern im benachbarten Ausland gibt, die von den Berechtigten nie beansprucht wurden. Die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV (ZAS) in Genf hat in den folgenden Jahren Aktionen im Ausland durchgeführt, um Berechtigte von AHV-Renten ausfindig zu machen. Ein analoges Problem besteht auch in Bezug auf Pensionskassenguthaben der beruflichen Vorsorge. 1999 wurde mit der Revision des Freizügigkeitsgesetzes eine zentrale Meldestelle für vergessene Pensionskassenguthaben, die Zentralstelle 2. Säule, geschaffen, die auf Anfrage von Berechtigten in Zusammenarbeit mit der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV die betroffene Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung ausfindig macht.

Die GPK-N hat im Herbst 2001 untersucht, ob die getroffenen Massnahmen zweckmässig, gesetzeskonform und in Bezug auf Aufwand und Zielerreichung verhältnis-

mässig sind. Ihre Subkommission «Allgemeine Fragen» hat dazu Befragungen der Zentralen Ausgleichsstelle und des Bundesamtes für Sozialversicherung durchgeführt.

Die Suchaktionen der ZAS in Italien und Spanien, wo sich die meisten betroffenen Personen befinden, wurden im Jahr 2000 abgeschlossen. Die Berechtigten wurden über ihre Rechte informiert. Analog zur Regelung für Personen im Inland, mussten sie sich jedoch selbst zum Bezug der Renten anmelden. Nur rund 10 Prozent der Berechtigten meldeten ihre Ansprüche an. Der Hauptgrund für diese geringe Nachfrage liegt darin, dass zahlreiche Personen in Italien mit dem Rentenbezug aus der Schweiz eine Reduktion oder Aufhebung Ihrer Renten in Italien hätten in Kauf nehmen müssen. Aufgrund der Aktionen konnten rund 40 Millionen Franken berechtigten Personen in Form von einmaligen Auszahlungen oder Rentenberechtigungen zugeführt werden. Die Summe der nicht eingeforderten Guthaben dürfte ein Vielfaches davon betragen. Sie bleibt im Ausgleichsfonds der AHV. Der Aufwand der Verwaltung belief sich dabei auf rund Franken 450 000.

Die Suche nach Berechtigten von Pensionskassenguthaben erwies sich als weit schwieriger und aufwendiger. Die Gründe dafür liegen einerseits im dezentralen System der beruflichen Vorsorge mit rund 11 000 Vorsorgeeinrichtungen und andererseits darin, dass das System der 3 Säulen ausserhalb der Schweiz unbekannt und den Berechtigten daher wenig geläufig ist. Der 1999 eingerichteten Zentralstelle 2. Säule müssen alle Konten der Vorsorgeeinrichtungen gemeldet werden. Auf Anfrage von Berechtigten findet die Zentralstelle die entsprechende Vorsorgeeinrichtung auf. Von rund 75 000 Anfragen, wovon 85 Prozent aus Italien stammten, konnten bis im Herbst 2001 erst ca. 3600 Konti lokalisiert werden. Die Zentralstelle wies für 1999 1 Million Franken und für das Spitzenjahr 2000 1,7 Millionen Franken aus. Für die Zukunft wird mit abnehmendem Aufwand gerechnet.

Die Entstehung neuer vergessener Guthaben in der Zukunft kann nicht vollständig ausgeschlossen werden. Die Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist jedoch stark verbessert worden und mit den bilateralen Verträgen mit der Europäischen Union wird die Pflicht der ausländischen Behörden zur Information ihrer Staatsbürger verstärkt.

Die Ergebnisse der Untersuchung waren für die GPK-N zufriedenstellend. Sie sieht zurzeit keinen weiteren Handlungsbedarf.

9 Sicherheitspolitik, Staatsschutz

9.1 Aufsicht über die Nachrichtendienste und über die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes

Die parlamentarische Kontrolle über die Nachrichtendienste und über die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes obliegt der Geschäftsprüfungsdelegation. Die Delegation wurde 1991 geschaffen, um den Forderungen der PUK EJPD und der PUK EMD nach einer besseren Kontrolle der Tätigkeiten des Bundes in diesen Bereichen nachzukommen. Der Auftrag der Delegation ist in Artikel 47^{quinquies} GVG umschrieben.

Südafrika

Die Delegation hat im Berichtsjahr beschlossen, ihre Untersuchung der Beziehungen zwischen den Nachrichtendiensten der Schweiz und Südafrikas während des Apartheidregimes erneut aufzunehmen, da gewisse im Jahre 2001 zutage getretene Elemente darauf hindeuten, dass der Bericht, den die Delegation 1999 zu diesem Thema verfasste (BBl 2000 563), nicht vollständig sein könnte.

Zu diesen Elementen gehört insbesondere eine mögliche Mitwirkung von Bundesstellen an einem südafrikanischen Projekt zur Entwicklung chemischer oder biologischer Waffen. Behauptet wird, dass diese Zusammenarbeit 1986 in einem geheimen Abkommen zwischen der Schweiz und Südafrika geregelt worden sei. Auch sollen die schweizerischen und südafrikanischen Geheimdienste 1992 einen Handel über die Beschaffung einer halben Tonne Methaqualon (Mandrax) abgeschlossen haben. Weitere Punkte, die ebenfalls einer Abklärung bedürfen, sind: die Lieferung durch die Schweiz von AC-Schutzmaterial (atom-chemisch) nach Südafrika, die Beschaffung zweier russischer SA-18-Raketen durch die Dienststellen des VBS sowie die Kontakte der Untergruppe Sanität des Generalstabs mit Südafrika während des Apartheidregimes.

Die Delegation beabsichtigt, in zwei Etappen vorzugehen. Zunächst sind verschiedene Personen in der Schweiz als Auskunftspersonen oder Zeugen einvernommen worden und danach sind die in der Schweiz eingeholten Auskünfte mit Informationen aus Südafrika zu ergänzen.

Die Delegation hat noch nicht entschieden, ob sie diese Abklärungen in Südafrika vornehmen wird. Sie hat den Bundesrat gebeten, zu den Modalitäten und zur Zweckmässigkeit allfälliger Abklärungen in Südafrika Stellung zu nehmen.

Der Bundesrat wies in seiner Antwort vom 15. März 2002 darauf hin, dass es in der Kompetenz des Parlamentes liege, zu entscheiden, ob es in Südafrika Untersuchungen durchführen wolle. Allerdings äusserte er Bedenken zu einer allfälligen Südafrikareise der Delegation. Dieses Vorgehen wäre unüblich und nur möglich, wenn der Staat Südafrika und die betroffenen Personen sich einverstanden erklären würden, an diesen Untersuchungen teilzunehmen. Hingegen spricht für den Bundesrat nichts dagegen, die betroffenen Personen für eine Anhörung in die Schweiz kommen zu lassen oder sie schriftlich zu befragen. Die Delegation hat die Vor- und Nachteile dieser Möglichkeiten mit der Politischen Direktion und mit der Direktion für Völkerrecht (DV) des EDA geprüft und wird dazu im Laufe des Jahres 2002 einen definitiven Entscheid fällen.

Der Nationalrat hat sich am 18. März 2002 mit 94 zu 60 Stimmen gegen die parlamentarische Initiative von Nationalrat de Dardel ausgesprochen, welche die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zur Abklärung der Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika verlangt. Der Nationalrat begründete seine Ablehnung damit, dass die Geschäftsprüfungsdelegation sich bereits mit dieser Frage befasse und über die entsprechenden Auskunftsrechte verfüge.

Auslandkontakte der Nachrichtendienste

Die Delegation untersuchte die Beziehungen, welche der strategische Nachrichtendienst (SND) und der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) mit ausländischen Diensten pflegen. Die Rechtsgrundlage dieser Aussenbeziehungen bilden für den SND die Nachrichtendienstverordnung vom 4. Dezember 2000 (VND; SR 510.291)

und für den DAP das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) und die dazugehörigen Verordnungen. Gegenwärtig arbeitet der DAP mit rund sechzig ausländischen Sicherheitsbehörden sowie mit multilateralen Organisationen zusammen. Der SND arbeitet mit den Diensten von über zwanzig Staaten zusammen. Die Delegation ist im Besitze der vollständigen Liste dieser Kontakte.

Zurzeit übt der Bundesrat die politische Kontrolle über die vom SND und DAP mit ausländischen Diensten gepflegten Kontakte aus. Er hat gemäss VND und BWIS insbesondere die Aufnahme jeglicher neuer Kontakte zu genehmigen. Bevor die VND und das BWIS in Kraft traten (2001 bzw. 2002), wurden diese Kontakte im Allgemeinen vom Departementchef genehmigt oder waren dem Ermessen der Dienststellen selbst überlassen.

Die Delegation hat festgestellt, dass ein Teil dieser Beziehungen aufgenommen wurde, als noch keine formelle Genehmigung durch den Bundesrat erforderlich war. Angesichts der Probleme, welche gewisse dieser Kontakte in der Vergangenheit gestellt haben – oder in Zukunft noch stellen können – hat die Delegation den Bundesrat ersucht, regelmässig eine politische Gesamtwürdigung der Länder und Dienste vorzunehmen, mit denen die schweizerischen Nachrichtendienste regelmässige Kontakte pflegen. Zudem hat sie den Bundesrat gebeten, sie jeweils von sich aus über neue Kontaktaufnahmen sowie über sämtliche neuen formellen und informellen Abkommen über Informationsaustausche zu informieren, welche der SND und der DAP mit ausländischen Organen abgeschlossen haben.

Der Bundesrat teilte der Delegation am 10. April 2002 mit, dass er bereit sei, diesen Empfehlungen nachzukommen. Die Delegation hat von der Absicht des Bundesrates Kenntnis genommen und wird deren Umsetzung und Wirkung verfolgen.

Weitergabe von Personendaten an ausländische Polizeiorgane

Die Delegation prüfte im Berichtsjahr die Rechtsgrundlagen, welche heute die Weitergabe von Personendaten durch die Staatsschutzstellen an ausländische Polizeiorgane regeln. Die entsprechenden Grundsätze finden sich im BWIS und dessen Verordnungen. Demnach kann der DAP Personendaten an ausländische Sicherheitsorgane weitergeben, wenn u.a. die Information benötigt wird, um ein Verbrechen oder Vergehen zu verhindern oder aufzuklären oder wenn die Information zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen der Schweiz oder des Empfängerstaates unerlässlich ist (Art. 17 Abs. 3 BWIS). Diese Bestimmung wurde insbesondere im Zusammenhang mit dem G-8-Gipfeltreffen vom 20. – 22. Juli 2001 in Genua angewandt. Die Delegation hat die Bedingungen, unter denen die Schweizer Behörden den italienischen Sicherheitsbehörden diese Personendaten übermittelten, genau geprüft und dabei festgestellt, dass die Weitergabe dieser Informationen gesetzeskonform war. Zu diesem Schluss gelangte auch der Datenschutzbeauftragte.

Internetkriminalität

Die Delegation befasste sich auch mit den Massnahmen, welche der Bund zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität getroffen hat. Sie setzte sich in diesem Zusammenhang mit dem Bericht einer vom DAP geleiteten interkantonalen Arbeitsgruppe auseinander, in dem Massnahmen zur wirksamen Bekämpfung des Missbrauchs der Informations- und Kommunikationsmittel aufgezeigt werden. Der Bericht schlägt insbesondere vor, dass der Bund bei der Internetüberwachung eine Führungsrolle

übernimmt. Dabei soll dem DAP die Organisation einer systematischen Internet-Recherche nach strafbaren Inhalten übertragen werden (Internet-Monitoring). Zudem soll bei der Bundeskriminalpolizei eine Clearingstelle geschaffen werden, welche die Koordination der Ermittlungsverfahren im Bereich der Internetkriminalität wahrnimmt.

Zurzeit ist aber noch nicht geklärt, wie die entsprechenden Kosten zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden sollen. Der Bund schlägt vor, dass er selber einen Drittel und die Kantone zwei Drittel der Kosten übernehmen. Dieser Vorschlag ist deshalb gerechtfertigt, weil die strafrechtliche Verfolgung von Missbräuchen in der Informationstechnologie praktisch ausschliesslich Sache der Kantone ist. Dies gilt vor allem für Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB), für die Pornographie (Art. 197 StGB) und für die Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB).

Für die Delegation wiegt das Problem so schwer, dass eine rasche Lösung der Finanzierungsfrage vordringlich ist. Sie hat mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat beschlossen hat, die erwähnten Massnahmen ab dem 1. Januar 2003 einzuführen.

11. September 2001

Die Delegation pflegte 2001 und 2002 regelmässige Kontakte mit den Staatsschutzorganen des Bundes. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde sie regelmässig über die vom Bund zur Bekämpfung des Terrorismus getroffenen Massnahmen orientiert. Sie diskutierte insbesondere mit dem EJPD über die Bedingungen zur Durchführung eines Verbots der Terroristenorganisation AL Qaïda in der Schweiz. Diese Massnahmen basieren direkt auf der Bundesverfassung (Art. 184 und 185). Am 7. November 2001 hat der Bundesrat in einer Verordnung die Terroristenorganisation «Al Qaïda» verboten. Dieses Verbot gilt nicht nur für den gesamten Tätigkeitsbereich der «Al Qaïda», sondern bezieht sich auch auf Tarn- oder Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen und Gruppierungen, welche in Führung, Zielsetzung und Mitteln mit der «Al Qaïda» übereinstimmen oder in ihrem Auftrag handeln (Verordnung vom 7. November 2001 über Massnahmen gegen die Gruppierung «Al Qaïda» und verwandte Organisationen; SR 122). Von der Verordnung ebenfalls betroffen sind sämtliche Aktionen zur Unterstützung der Organisation (z.B. Propagandaaktionen). Deren Vermögenswerte können nötigenfalls eingezogen werden. Wer gegen dieses Verbot verstösst, wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.

Die Delegation diskutierte auch über die Massnahmen, welche der Bundesrat am 7. November 2001 getroffen hat, um die Auskunftspflicht der Behörden und Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, zu erweitern. Dies trägt zu einer Verbesserung der Präventivinformationen über den internationalen Terrorismus bei. Die Gültigkeit der erweiterten Auskunftspflicht und des erweiterten Melderechts ist auf den 31. Dezember 2002 befristet.

Die Delegation wird die Umsetzung dieser Sondermassnahmen aufmerksam verfolgen und sich vergewissern, dass dadurch die individuellen Rechte nicht unverhältnismässig beeinträchtigt werden. Sie hat vom EJPD verlangt, ihr bis Ende 2002 über diese Massnahmen Bericht zu erstatten.

Innere Sicherheit

Die Delegation hat wie jedes Jahr den Jahresbericht über den Staatsschutz des Bundesamtes für Polizei geprüft. Zudem führte sie mit der Vorsteherin des EJPD zwei Aussprachen über die aktuellen Probleme im Bereich der inneren Sicherheit der Schweiz. Zur Sprache kamen dabei insbesondere die Terrorismusbekämpfung und die Benutzung der Schweiz als logistischer und finanzieller Stützpunkt ausländischer Extremisten- und Terroristenorganisationen. Ebenfalls zur Sprache kamen die Gewaltzunahme in rechts- und linksextremen Kreisen, die Probleme im Zusammenhang mit dem Menschenhandel sowie die Massnahmen zum Schutze der Teilnehmer am *World Economic Forum* 2003 in Davos.

Nachrichtendienste im VBS

Wie bereits im vorhergehenden Jahr hat die Delegation im Berichtsjahr die Umstrukturierung der Nachrichtendienste des VBS verfolgt. Insbesondere befasste sie sich eingehend mit dem Grundauftrag des SND, der die geographischen und thematischen Kernbereiche der Auslandsaufklärung festlegt. Dieser Auftrag wurde im Laufe des Jahres 2001 von der Sicherheitsdelegation des Bundesrates angenommen und ersetzt denjenigen aus den Neunzigerjahren. Die Delegation konnte sich überzeugen, dass der Auftrag des SND verfassungs- und gesetzeskonform ist.

Die Delegation hat sich auch ausführlich über die Methoden und im Ausland entfalteten Tätigkeiten des SND informiert. Dabei interessierte sie vor allem, ob der SND mit schweizerischen Organisationen für humanitäre Hilfe oder Auslandhilfe zusammenarbeitet, denn die Delegation hatte von Einzelfällen aus den 80er Jahren erfahren, in denen die SND sich von humanitären Organisationen Informationen beschaffen wollte, welche für die Sicherheit der Schweiz von Nutzen sind. Der Delegation wurde zugesichert, dass solche Praktiken der Vergangenheit angehören und heute formell untersagt seien.

Satos/Onyx

Die Delegation befasste sich im Berichtsjahr an zahlreichen Sitzungen mit den elektronischen Aufklärungssystemen der Armee (SATOS/Onyx). Sie diskutierte ausführlich über die Leistungsvereinbarungen zwischen den Systembetreibern und den Nachrichtendiensten. Anlässlich eines Besuches beim SND prüfte sie, wie die Nachrichtendienste die Aufträge der Betreiber der elektronischen Aufklärung definieren. Zudem diskutierte die Delegation eingehend über die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle über diese Aufklärungstätigkeit. Diese Kontrolle muss insbesondere sicherstellen, dass:

- jeder Aufklärungstätigkeit ein ausdrücklicher schriftlicher Auftrag zugrunde liegt,
- die Aufklärung nur mit dem Ausland zusammenhängende sicherheitspolitische Fragen betrifft,
- das Fernmeldegeheimnis gewahrt bleibt,
- keine landesinternen Kommunikationsdaten abgefangen werden.

Die Delegation wird dazu den GPK im Laufe des Jahres 2002 einen Bericht vorlegen. Die Tätigkeit der elektronischen Aufklärung wird im Übrigen in einer Verord-

nung des Bundesrates geregelt werden. Die entsprechenden Arbeiten sind zurzeit in der Verwaltung im Gange.

Personensicherheitsprüfungen

Die Delegation hat im Berichtsjahr mit Vertretern des VBS geprüft, welche Folge ihrem Bericht 1999 über die Vorkommnisse in der Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs (BBl 2000 586) gegeben wurde. Sie stellte mit Genugtuung fest, dass ihre Empfehlungen bezüglich Personensicherheitsprüfungen umgesetzt worden sind. Der Bundesrat hat am 19. Dezember 2001 die Totalrevision der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV; SR 120.4) gutgeheissen. Die wesentlichen Punkte der geänderten Verordnung bestehen in einem dreistufigen Prüfungsverfahren, periodischen Wiederholungsprüfungen sowie einer Neudefinition der Risikogruppen (Ämter- bzw. Funktionenliste). Die geänderte Verordnung erfüllt in allen Punkten die Forderungen, welche die Delegation in ihrem Bericht gestellt hatte.

Informationsschutz und Informatiksicherheit

Die Delegation überprüfte auch die Nachfolgemassnahmen zu ihrem Bericht über die Erarbeitung und Verbreitung des Elektronischen Behelfs für den Generalstabsdienst (EBG 95; BBl 1997 III 817). Die Empfehlungen der Delegation betrafen in erster Linie den Informationsschutz und die Informatiksicherheit. Die Delegation hat hierzu den Chef der Abteilung Informations- und Objektsicherheit des Generalstabs (AIOS) sowie den Unterstabschef der Untergruppe Führungsunterstützung angehört. Sie stellte dabei fest, dass es in den Bereichen Informationsschutz und Informatiksicherheit nach wie vor ungelöste Probleme gibt. Dies betrifft vor allem das VBS, aber auch die restliche Verwaltung. Die Delegation wird sich im Jahre 2002 über diese Themen auf dem Laufenden halten.

Kommando militärische Sicherheit

Die Delegation hat sich über die Aufträge und Funktionen des Kommandos militärische Sicherheit der Armee informieren lassen. Der Dienst für militärische Sicherheit erfüllt kriminal- und sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Armeebereich. Er trifft im Falle von Assistenz- oder Aktivdiensten Massnahmen zur präventiven Sicherung der Armee vor Spionage, Sabotage und anderen rechtswidrigen Handlungen, beschafft Nachrichten und schützt die Mitglieder des Bundesrates und weitere Personen (Art. 100 Militärgesetz (MG), SR 510.10). Ausserhalb der Assistenz- und Aktivdienste werden diese Aufgaben von den Zivilorganen des BAP wahrgenommen.

Die Delegation hat festgestellt, dass die Aufgabenteilung zwischen den zivilen Polizeiorganen und den militärischen Stellen gesetzlich klar geregelt ist und dass die Zusammenarbeit zwischen diesen Diensten zufriedenstellend funktioniert. Die Delegation wird die Reorganisation des Dienstes für militärische Sicherheit im Rahmen des Reformprojekts Armee XXI weiterverfolgen.

Äussere Sicherheit

Die Delegation hat, entsprechend ihren Aussprachen mit der Vorsteherin des EJPD über die innere Sicherheit, auch regelmässig Gespräche mit dem Vorsteher des VBS über die Beurteilung der äusseren Sicherheit geführt. Zur Sprache kamen dabei insbesondere die Terroristenanschläge in den Vereinigten Staaten, die Lage im Nahen

Osten, in Mazedonien und im Kosovo sowie die Gefahren im Zusammenhang mit der Verbreitung biologischer und chemischer Waffen.

System ELIAS

Im Berichtsjahr befasste sich die Delegation erneut mit den von der Schweiz mit anderen Staaten und mit internationalen Organisationen abgeschlossenen Abkommen. Sie liess sich dabei über das **Elektronische Informations- und Auskunftssystem ELIAS** informieren, das sämtliche von der Schweiz auf internationaler Ebene eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen auf einer einzigen Datenbank erfasst. Dieses System wird von der DV des EDA verwaltet. Die Delegation hat indessen festgestellt, dass gewisse Abkommen nicht in diesem System verzeichnet sind. Dabei handelt es sich vor allem um «geheime» Abkommen im Bereich der Landesverteidigung, welche vom VBS verwaltet werden. Die Delegation hat festgestellt, dass die DV von diesen Abkommen keine Kenntnis hat. Sie hatte dies bereits in einem früheren Bericht beanstandet.

Die Delegation forderte den Bundesrat auf, diesen Mangel auf eine Weise zu beheben, dass einerseits die DV einen Überblick über alle internationalen Abkommen der Schweiz hat und andererseits das VBS diese Abkommen geheim halten kann. Der Vorsteher des EDA hat die Delegation mit Schreiben vom 22. November 2001 informiert, dass dieses Problem inzwischen gelöst worden sei.

Finanzaufsicht

Was die Finanzaufsicht betrifft, hat die Delegation die Berichte über die von der Eidgenössischen Finanzkontrolle in den Bereichen der Nachrichtendienste und Staatsschutzorgane durchgeführten Revisionen geprüft. Die Delegation hat dabei festgestellt, dass die Ausgaben dieser Dienste, abgesehen von einigen Details, den gesetzlichen Vorgaben entsprechen und sie hat hierzu nichts Besonderes anzumerken.

Meinungsaustausch mit anderen Kontrollorganen

Die Delegation hat den letztmals vor zwei Jahren mit ausländischen Organen geführten Meinungsaustausch fortgesetzt. Sie unterhielt sich mit dem Kontrollorgan der Sicherheitsdienste der schwedischen Regierung und empfing eine Delegation des tschechischen Parlamentes, mit der sie sehr ergebnisreiche Gespräche führte.

9.2 Definition des Staatsschutzbegriffs und Erweiterung des Kontroll-Mandats der Delegation auf die Bundesanwaltschaft

Die Delegation hat im Berichtsjahr untersucht, unter welchen Bedingungen die Bundesanwaltschaft gewisse Telefonabhörungen angeordnet hatte. Anlässlich dieser Prüfung machte sie sich Gedanken über den Begriff der Staatssicherheit (oder des Staatsschutzes) sowie über die Ausdehnung ihres Aufsichtsmandates auf die Bundesanwaltschaft.

Für die Delegation umfasst der Ausdruck «Staatsschutz» in erster Linie alle Tätigkeiten des Bundes und der Kantone im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus, den verbotenen Nachrichtendienst (im Sinne der Art. 272–274 und 301

StGB) und gegen gewalttätigen Extremismus, aber auch die Massnahmen gegen den unerlaubten Handel mit Waffen und mit radioaktiven Substanzen sowie gegen den unerlaubten Technologietransfer («Non-Proliferation»). Er erfasst aber auch sicherheitspolizeiliche Aufgaben, soweit Interessen und Schutzpflichten des Bundes betroffen sind. Das Tätigkeitsfeld der Geschäftsprüfungsdelegation umfasst des Weiteren den Kampf gegen die organisierte Kriminalität, soweit ein enger Zusammenhang zum Staatsschutz besteht, sowie alle Massnahmen der Bundesbehörden gegen Bestrebungen und Vorgänge, welche die innere oder äussere Sicherheit gefährden. Die Tätigkeiten der Bundesbehörden im Kampf gegen andere Verbrechen und Vergehen, die der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstehen (z.B. Banknotenfälschung, Fälschung von Urkunden des Bundes usw.), fallen nicht in den Überprüfungsbereich der Delegation gemäss Artikel 47^{quinquies} Absatz 2 GVG. Diese Tätigkeiten unterstehen der Oberaufsicht der GPK (Art. 47^{ter} und 47^{quater} GVG) und im Speziellen der Subkommissionen EJPD/Gerichte, entsprechend den ausgeführten Grundsätzen (Kap. III, Ziff. 7.2).

Die Überprüfungstätigkeit der Geschäftsprüfungsdelegation erstreckt sich auf alle Massnahmen und Vorkehrungen präventiver oder repressiver Art, welche die Bundesbehörden zur Wahrung der inneren Sicherheit der Schweiz ergreifen. Die Überprüfung umfasst auch politische und verwaltungsrechtliche Massnahmen, namentlich Einreisesperren, Asylwiderrufsverfahren, Verfahren zum Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen, Ausweisungsanträge oder die Überprüfung bestimmter Einbürgerungsgesuche.

Zur Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz unterlässt die Delegation in der Regel jegliche Überprüfung, wenn in einem Fall ein Gerichts- oder Beschwerdeverfahren (einschliesslich Voruntersuchung) hängig ist. Die Delegation übt auch besondere Zurückhaltung gegenüber Vorermittlungs- oder Ermittlungsverfahren, die vor weniger als einem Jahr eröffnet worden sind. Zulässig ist hingegen die Überprüfung von Verfahren, deren Eröffnung länger als ein Jahr zurückliegen, sowie die Kontrolle in Bezug auf eingestellte Verfahren und auf solche, die der Polizeifahndung bei geplanten Delikten dienen. Der Aufsicht der Geschäftsprüfungsdelegation unterstehen auch gerichtspolizeiliche Zwangsmassnahmen (u.a. Telefonabhörungen), sofern sie vor über einem Jahr angeordnet oder eingestellt worden sind und sofern sie nicht Gegenstand einer Beschwerde sind. Die Delegation wird wahrscheinlich hinsichtlich der verdeckten Ermittlungen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 1. Juli 1998, BBl 1998 4241) gleich verfahren.

Mit anderen Worten beschränkt sich die Überprüfungstätigkeit der Geschäftsprüfungsdelegation nicht auf präventive Tätigkeiten des Staatsschutzes, wie sie im BWIS und den zugehörigen Verordnungen umschrieben sind, sondern erstreckt sich auch auf die Tätigkeiten der repressiven Staatsschutzorgane und auf alle verwaltungsrechtlichen Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit der Schweiz.

9.3 Inspektion über das Instruktionskorps

Die GPK-N hat zur Inspektion über das Instruktionskorps (Bericht der GPK-N vom 16. April 1998, BBl 1998 4336) eine Nachkontrolle durchgeführt. Sie hat das VBS gebeten, zu den aufgrund des Berichtes getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten.

Die GPK-N hat den Bericht des VBS am 29. Juni 2001 beraten. Sie stellt fest, dass die Empfehlungen der GPK-N zum Teil befolgt werden. So wird die von der GPK geforderte Abkoppelung von militärischem Milizgrad bei der Beförderung von Instruktoren (Trennung Miliz- von Berufskarriere) bereits heute praktiziert. Ebenso wurde der gradunabhängige Funktionslohn eingeführt. Der Forderung, dass die hohen Posten in der Armee und in der Verwaltung grundsätzlich allen geeigneten Anwärtern aus der Bundesverwaltung und der Privatwirtschaft offen stehen sollen, wurde Folge geleistet, indem die hohen Kaderstellen der Armee und des VBS im Jahr 2000 erstmals öffentlich ausgeschrieben wurden.

Auf 1. Januar 2002 wurde auf Begehren der GPK ein transparenteres Entlohnungssystem eingeführt, das auf die Ausrichtung von Zulagen als festen Lohnbestandteil verzichtet. Der Lohn wird sich primär nach der Funktion, der Erfahrung und der Leistung bemessen. Zulagen werden nur noch in einem klar definierten, abschliessenden Rahmen als Funktionszulage, Einsatzprämie, Sonderzulage usw. ausgerichtet. Die Spesenentschädigungen wurden auch ab 2002 im Rahmen der neuen Verordnung des VBS vom 24. Oktober 2001 über das Instruktor-korps (IKV-VBS; SR 172.220.111.310.2) neu geregelt. Personalpolitisch nicht mehr vertretbare Spesen wurden aufgehoben.

Die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen wurden ebenfalls überprüft und angepasst. Die revidierte Verordnung vom 2. Dezember 1991 über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen (VLVA; SR 510.24) wurde auf den 1. Januar 2001 in Kraft gesetzt. Die Pensionierung erfolgt ab dem 58. Altersjahr bei Berufsoffizieren und -unteroffizieren (60 bei Brigadiers, 62 bei Korpskommandanten und Divisionären). Sie kann frühestens ab dem 55. Altersjahr erfolgen, wenn keine weitere Verwendung der Bediensteten mehr möglich ist (bisher 50). Bis zum vollendeten 62. Altersjahr beträgt die Übergangrente 80 % der massgebenden letzten Jahresbesoldung (bisher bis 65 %). Vom 63. bis 65. Altersjahr werden die Rentenleistungen nach den üblichen Pensionskassenregelungen und nicht mehr gemäss VLVA ausgerichtet. Der Auskauf der Zusatzleistung ist nicht mehr möglich.

Nicht verzichten will zur Zeit das VBS auf den Instruktorenstatus für die in der Bundesverwaltung tätigen Instruktoren. Diese würden nur noch temporär und ausschliesslich für militärtechnische Aufgaben in der Verwaltung eingesetzt. Darum habe auch die Zahl der in der Verwaltung tätigen Instruktoren abgenommen. Das VBS weist dabei auf die kommende Militärgesetz-Revision und die Armee XXI hin. Aus dem gleichen Grund will das VBS auch keinen Systemwechsel bei der Ansiedlung des Instruktor-korps vornehmen (vorgeschlagenen Variante: kein eigenständiges, ausserhalb der Verwaltung angesiedeltes Instruktor-korps, sondern Abkommandierung eigens bestimmter Bediensteter auf Zeit in die militärische Ausbildung und Erziehung). Das VBS ist der Meinung, dass ein Systemwechsel nicht im Interesse einer modernen und flexiblen Ausbildung der Armee sein kann und auch personalpolitisch nicht angezeigt ist.

Die GPK-N kann die Argumente des VBS zum Teil nachvollziehen. Sie vermisst jedoch entgegen ihrer klaren Empfehlungen, Ansätze zu neuen Modellen, die einen zeitgemässen und marktkonformen Einsatz der Instruktoren erlauben. Die GPK-N ist nicht einverstanden, dass die teuersten Lösungen im Prinzip weitergeführt werden. Zur Frage des vorzeitigen Rücktritts von Instruktoren wird sich die GPK-N weiterhin beschäftigen und zu gegebener Zeit wieder zur Sprache bringen.

10

Weitere Schwerpunkte

10.1

Geschäftsbericht 2001 des Bundesrates

BK

Im Gespräch mit der Bundeskanzlerin, dem Bundesratssprecher und der Vizekanzlerin diskutierten die GPK die Ergebnisse der Arbeiten einer bundesinternen Arbeitsgruppe zur Frage des Engagements von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen. Eine Schlussfolgerung des Berichts der Arbeitsgruppe lautet, dass der Bundesrat nicht nur das Recht, sondern die Pflicht hat, sich vor Volksabstimmungen zu engagieren, dass er sich dabei aber an die Prinzipien der Kontinuität, der Transparenz, der Sachlichkeit und der Verhältnismässigkeit zu halten hat. Umstritten ist die Frage, ob und wie weit der Bundesrat Werbung in Form von Plakaten, Inseraten usw. betreiben darf. Der Bundesrat ist der Meinung, dass es dafür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage mit einer breiten politischen Diskussion brauchen würde. Weiter thematisierten die GPK im Gespräch mit der Bundeskanzlerin die interne Reform in der Bundeskanzlei, die regelmässig vorkommenden Indiskretionen aus dem Umfeld der Bundesratsentscheide, die Informationstätigkeit der BK und der Departemente und deren Koordination sowie die zunehmenden Probleme der Informatiksicherheit.

EDA

In den Gesprächen mit dem Vorsteher des EDA befassten sich die GPK mit den Menschenrechtsdialogen, welche die Schweiz mit verschiedenen Ländern unterhält. Das Departement führt solche Dialoge seit 1990 mit China, seit 1997 mit Marokko, Vietnam und Pakistan und seit 1999 mit Kuba, dies mit dem Ziel, in diesen Ländern zur Verbesserung der Menschenrechtslage beizutragen. Bei diesen Dialogen geht es darum, über eine blossе Verurteilung dieser Staaten, wie dies an den Jahresversammlungen der UNO-Menschenrechtskommission jeweils geschieht, hinauszugehen und in thematisch abgegrenzten Gesprächen bestimmte Fragen anzusprechen (Frauenrechte, Haftbedingungen in den Gefängnissen, Einhaltung der Rechte durch die Justizorgane usw.). Das EDA beschloss im Berichtsjahr, diese Dialoge mit Vietnam, Pakistan, Marokko und Kuba vorderhand nicht weiterzuführen. Anfang 2001 wurde einzig der Dialog mit China aufrechterhalten. Eine kritische Evaluation hat gezeigt, dass diese Dialoge eine Reihe von Schwachpunkten insbesondere konzeptueller Natur aufweisen und ein Ungleichgewicht zwischen den hohen Erwartungen und den konkreten Ergebnissen besteht. Trotz dieser spärlichen Erfolge sind die GPK der Meinung, dass die Schweiz sich weiterhin in besonderem Mass für die Menschenrechte einsetzen sollte. Die Menschenrechtsdialoge sollten aber nicht im Alleingang geführt werden, sondern so weit als möglich mit anderen auf diesem Gebiet tätigen europäischen Ländern harmonisiert werden. Was China betrifft, bestanden die GPK darauf, dass in den Menschenrechtsdialogen mit diesem Land auch die Meinungs- und die Religionsfreiheit thematisiert werden.

Die GPK haben mit dem Vorsteher des EDA eine positive Bilanz über den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung gezogen. Dieser umfasst gegenwärtig 600 Personen, die verschiedenen zivilen, multilateralen Friedensförderungsmissionen (der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa [OSZE] und der UNO) zur Verfügung gestellt werden können. Im Jahr 2001 wurden 213

Experten dieses Pools in 23 Ländern eingesetzt; deren Gesamteinsatzzeit belief sich auf 30 000 Arbeitstage. Besonderes Augenmerk gilt der Ausbildung der Poolmitglieder. Diese umfasst Ausbildungsmodulare zu den Menschenrechten, zur Rechtsstaatlichkeit, zur Staatsführung und zur Demokratisierung.

Die Kommissionen brachten auch die Umsetzung der bilateralen Verträge ab dem 1. Juni 2002 zur Sprache sowie die Zusammenarbeit zwischen EDA und VBS im Zusammenhang mit den Genfer Zentren für Sicherheitspolitik, für humanitäre Minenräumung und für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte. Schliesslich hielten sie das EDA an, so rasch als möglich eine nationale Sitzstaatspolitik für internationale Konferenzen und Organisationen zu definieren.

EDI

Im Gespräch mit der Vorsteherin des EDI ging es um Gesundheitsthemen wie Antibiotika im Fleisch (Kontrollsystem, Massnahmen und Zusammenarbeit des EDI und EVD), die Zunahme der Medikamentenkosten und den Aufbau des Gesundheitsobservatoriums. Die Forschung an menschlichen Stammzellen befindet sich zurzeit im Fokus der öffentlichen Diskussion. Die GPK wollten wissen, ob der Bundesrat, die Verwaltung und das Parlament dieses Thema nicht zu spät aufgegriffen haben. Im September 2001 befürwortete der Nationalfonds ein Forschungsprojekt mit importierten Stammzellen, obschon in diesem Bereich Gesetzeslücken bestehen. Die Vorsteherin bejahte zwar eine ethische Dringlichkeit, die aber bei solchen Themen permanent vorhanden ist. Eine Dringlichkeit hinsichtlich des gesetzlichen Handlungsbedarfes (im Sinne der Schaffung von Rechtssicherheit) bestand nach Ansicht des EDI nicht. Die Aufmerksamkeit des Gesetzgebers galt der Erarbeitung des Gesetzes über die Forschung am Menschen. Die Stammzellenproblematik wird nun dennoch vorgezogen und im Gesetz über die Forschung an Embryonen und an embryonalen Stammzellen geregelt. Die entsprechenden Bestimmungen sollen später in das geplante Gesetz über die Forschung am Menschen integriert werden. Die GPK liessen sich ferner über den Stand der Auswertung der Volkszählungsdaten informieren.

EJPD

Die Probleme im Asyl- und Ausländerbereich dominierten die Diskussion mit der Vorsteherin des EJPD. Das EJPD ist erstaunt über die geringe Anzahl der Härtefallgesuche, die in keinem Verhältnis zu der in den Medien dargestellten zahlenmässigen Bedeutung der Sans Papiers steht. Das EJPD arbeitet intensiv mit den Kantonen und dem Ausland zusammen, um die derzeit aktuellsten Probleme im Bereich der Migration anzugehen. Herausforderungen stellen sich dem EJPD auch beim Projekt der Überprüfung der inneren Sicherheit (USIS). Nach Ansicht der GPK muss die Arbeit in diesem Bereich vermehrt und besser kommuniziert werden. Das Projekt verursacht zurzeit eine ernst zu nehmende Verunsicherung bei den kantonalen Polizeibehörden. Die Kommissionen diskutierten im Übrigen folgende Schwerpunkte: Politik des Bundesrates im Dossier Schengen/Dublin, Bekämpfung der Internet-Kriminalität und des Menschenhandels, Stand der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips, Stand der Reorganisation betreffend das Ressourcenzentrum Wabern sowie die Tätigkeit der Eidgenössischen Ausländerkommission.

VBS

Das Projekt zur Departementsreform (Projekt VBS XXI) stand im Mittelpunkt der Aussprache mit dem Vorsteher des VBS. Dieses Projekt hat insbesondere zum Ziel, die Strukturen des Departements auf die zukünftigen Anforderungen auszurichten. Vorgesehen ist, neben den drei bisherigen Zuständigkeitsbereichen (Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport) zwei Tätigkeitsbereiche mit Querschnittsfunktionen zu schaffen: einen Bereich Beschaffung und Technologie und einen Bereich Sicherheitspolitik. Zudem soll das Personal des VBS abgebaut werden: So will das Departement in den nächsten sechs bis acht Jahren im Zuge der Armeereduzierung 2000 bis 2500 Arbeitsplätze streichen. Ebenfalls verkleinert werden soll das Infrastrukturnetz der Armee (Zeughäuser, Militärflugplätze usw.). Das Projekt VBS XXI ist in den Augen der GPK ein ehrgeiziges Vorhaben, das schwierige Entscheide in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und den Kantonen mit sich bringt. Die GPK erfährt mit Genugtuung, dass das VBS im April 2002 für diese äusserst komplexe Aufgabe einen vollamtlichen Projektleiter eingesetzt hat.

Die GPK sprachen den Vorsteher des VBS auch zum Handel mit Kriegsmaterial zwischen der Schweiz und Israel an. Sie stellten dabei fest, dass weder die Gruppe Rüstung noch die Rüstungsunternehmen des Bundes Rüstungsmaterial nach Israel ausführen. Das VBS importiert hingegen aus Israel für militärische Zwecke verwendbare Güter für insgesamt 185 Millionen Franken, dies im Zusammenhang mit Munitionsprojekten sowie mit dem Integrierten Feuerführungs- und Feuerleitsystem der Artillerie (INTAFF). Die GPK sind der Meinung, dass nur schon auf Grund der derzeitigen Ereignisse im Nahen Osten beim Kriegsmaterialhandel mit Israel grösste Zurückhaltung geboten ist.

Was den Bereich Sport betrifft, haben die GPK eine erste Bilanz über die Gesetzesbestimmungen zur Dopingbekämpfung (Art. 11 Bst. b–f des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport; SR 415.0) gezogen. Der Bundesrat verabschiedete im Berichtsjahr die Dopingkontrollverordnung. Dopingkontrollen werden in erster Linie von Sportorganisationen wahrgenommen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Zusammenarbeit zwischen allen Partnern des privaten und öffentlichen Sportbereichs. Swisssolymptic führte im letzten Jahr 1800 Kontrollen durch, wovon über 1 % positiv ausfielen. Die GPK und das VBS sind der Meinung, dass die Dopingbekämpfung nicht nur auf Kontrollen und Bestrafungen setzen sollte, sondern ebenso auf die Prävention sowie auf Forschungsprojekte, die dazu dienen, die Wirksamkeit der Dopingbekämpfung zu steigern.

EFD

Bei den mit dem Vorsteher des EFD thematisierten Geschäften stand die Finanzaufsicht im Zentrum. Die GPK konnten sich von den positiven Errungenschaften bei der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes überzeugen, auch wenn die Bemühungen der Schweiz zur Bekämpfung der Geldwäscherei aus Sicht der Kommissionen noch einer besseren Kommunikation gegenüber dem Ausland bedürfen. Die GPK liessen sich auch über den neusten Stand des Projekts der integrierten Finanzaufsicht und über die Auswirkungen der Anschläge vom 11. September 2001 auf den Finanzmarkt Schweiz informieren. Gewisse Vorbehalte gegenüber der Realisierung einer integrierten Finanzaufsicht scheinen vor allem beim Versicherungssektor noch zu bestehen. Im gleichen Themenkomplex wurde die mit gewissen Ländern nur sehr beschränkt mögliche Amtshilfe im Börsenbereich diskutiert. Erwähnung fand auch

die Rolle der Schweiz im Internationalen Währungsfonds, indem der Vorsteher des EFD zehn Jahre nach dem Beitritt der Schweiz eine positive aber auch selbstkritische Zwischenbilanz zog. Als weiterer Schwerpunkt kamen die ersten Erfahrungen mit dem neuen Bundespersonalgesetz zur Sprache. Diese scheinen grundsätzlich positiver Natur zu sein. Besondere Erwartungen bestehen seitens der GPK im Bereich der Kaderförderung, insbesondere bei der Einführung von Fachkarrieremöglichkeiten. Weitere Schwerpunktthemen waren u.a. die Vernehmlassungsergebnisse zur neuen Finanzordnung, die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Bundesverwaltung und die Kantone sowie die nachrichtenlosen Vermögen.

EVD

Im Gespräch mit dem Vorsteher des EVD wurde dieses Jahr eine Vielzahl von Themen erörtert. Mit Befriedigung nahmen die Kommissionen zur Kenntnis, dass ein Pilotprojekt zur Einführung der Fachkarriere im seco gestartet werden konnte. Im personalpolitischen Bereich wurden auch die Fluktuationen im BBT thematisiert. Auf eine Frage der Kommissionen hin informierte der Departementsvorsteher im Weiteren über die Neuausrichtung der wirtschaftlichen Landesversorgung. Diskutiert wurde auch die Exportförderung. Hier strich der Departementsvorsteher die gute Zusammenarbeit mit dem EDA heraus, wobei im Rahmen der Umsetzung der Exportförderung gewisse Probleme bestehen. Einen weiteren Themenschwerpunkt bildeten die Bilateralen Verträge II. Das EVD ist dabei vor allem in den Bereichen der verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte sowie bei der Dienstleistung direkt betroffen. Die Kommissionen liessen sich über den aktuellen Stand der Vertragsverhandlungen informieren. Des Weiteren wurden die Begleitung der EXPO.02 durch den Bundesrat, die Probleme im Zusammenhang mit der Tierdatenbank und die Problematik im Zusammenhang mit Antibiotika und Hormonen im Fleisch diskutiert.

UVEK

Das Dosierungssystem am Gotthard stand im Mittelpunkt der Diskussion mit dem Vorsteher des UVEK. Die Kommissionen liessen sich die Strategien des Bundesrates bei der Fortführung dieses Dossiers näher erläutern. Ebenfalls einen Schwerpunkt bildete der Staatsvertrag mit Deutschland betreffend den Luftverkehr. Hier standen Fragen der Sicherheit, des Verhandlungsablaufes und der Folgen einer Nichtratifikation des Vertrages im Vordergrund. Einzelne Fragestellungen der GPK betrafen im Weiteren die Reorganisation der Sicherheitsaufsicht (die Ergebnisse der Vernehmlassung und deren Konsequenzen), die Umsetzung der Empfehlungen im Bereich der Transporte abgebrannter Brennelemente, die Stossrichtung und Umsetzung der Vorentscheide zur Revision des Radio- und Fernsehgesetzes sowie die Vollzugsprobleme bei der Verordnung über nichtionisierende Strahlung (NISV). Die Entwicklung des zuletzt erwähnten Dossiers zeigt den GPK das Zielkonfliktpotential der im UVEK vereinigten Ämter auf. Die heutige Organisationsstruktur erlaubt in der Regel, dass solche Konflikte auf Departementsstufe angegangen werden können und nicht vor dem Bundesrat ausgetragen werden müssen.

10.2 Geschäftsberichte 2001 des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

10.2.1 Geschäftsbericht 2001 des Bundesgerichts

Anlässlich der Prüfung der Amtstätigkeit des Bundesgerichts (BGer) im Jahre 2001 stellten die GPK mit Genugtuung fest, dass das Gericht mehr Fälle erledigen konnte (5061) als Neueingänge (4964) zu verzeichnen waren. Damit kann nicht mehr von einer eigentlichen Überlastung des Gerichts gesprochen werden. Nach wie vor hindert die Geschäftslast das höchste Gericht allerdings daran, sich eingehend mit Grundsatzfragen auseinanderzusetzen und das Recht fortzubilden. Die Anwendung der bilateralen Verträge wird das Gericht voraussichtlich wieder vermehrt belasten.

Das Bundesgericht hat auch im Berichtsjahr Kontakte mit ausländischen Höchstgerichten gepflegt, um u.a. über die Organisationsstruktur einen Meinungsaustausch zu pflegen. Im Personalbereich sieht das Gericht zunehmend Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von deutsch- und italienischsprachigem Personal. Die Einführung des Bundespersonalgesetzes hat sich als sehr zeitaufwendig herausgestellt.

Neben der Behandlung des Geschäftsberichts haben die zuständigen Subkommissionen EJPD/Gerichte der GPK das Gespräch zu folgenden Schwerpunktthemen geführt: Aufsicht/Oberaufsicht über die unterinstanzlichen Gerichte, interne Leistungs- und Qualitätskontrolle des Bundesgerichts, Umsetzung der Effizienzvorlage sowie verschiedener Fragen im Zusammenhang mit dem Internet betreffend das Bundesgericht.

Die Subkommissionen konnten die Prüfung des Geschäftsberichts in einer offenen Atmosphäre durchführen. Es zeigt sich immer wieder, dass das höchste Gericht den direkten Kontakt mit dem Parlament via den GPK sehr schätzt. Es wurde wiederholt betont, dass sich die rechtsetzende und rechtsanwendende Behörde schlussendlich für dieselben staatlichen Ziele und Grundwerte einsetzen.

10.2.2 Geschäftsbericht 2001 des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Die Subkommissionen EJPD/Gerichte der beiden GPK stellten anlässlich ihres jährlichen Besuches beim Eidgenössischen Versicherungsgericht fest, dass die Eingänge mit 2386 (Vorjahr 2521) erstmals seit Jahren leicht rückläufig waren. Das Gericht konnte 205 Fälle mehr erledigen als im Vorjahr und die Pendenzen leicht abbauen. Positiv wirkte sich dabei die Teilrevision des Bundesrechtspflegegesetzes (OG) aus, die anfangs 2001 in Kraft trat. Aufgrund dieser Revision konnten auf den 1. Juni 2001 zusätzlich zwei Richter und zwei nebenamtliche Richter ihre Arbeit aufnehmen. Sorgen bereitet dem Gericht die zunehmende Tendenz von Weiterzügen von kantonalen Entscheiden an das Eidgenössische Versicherungsgericht. 1998 wurden 9,6 Prozent der vorinstanzlichen Entscheide beim EVG angefochten, 2001 waren es bereits 11,4 Prozent. Die Statistik zeigt, dass immer noch ein grosses Potential für eine mögliche Steigerung besteht, das mit der zunehmenden anwaltlichen Verbeiständung, mit der heutigen Kostenfreiheit der Prozesse und der Pflicht zur vollen Sachverhaltskontrolle des EVG im Zusammenhang steht. Das EVG betonte deshalb nach wie vor die Notwendigkeit einer strukturellen Reform, wie sie in der Totalrevision der Bundesrechtspflege geplant ist. Besondere Bedeutung haben für das EVG

die Einführung der generellen Kostenpflicht und die Einschränkung der Prüfungsbefugnis auf eine Rechtskontrolle.

Die Subkommissionen EJPD/Gerichte erörterten mit dem EVG zudem Fragen zur Aufsicht bzw. Oberaufsicht über die künftigen unterinstanzlichen Bundesgerichte, zum Gerichtsmanagement sowie zu den Sicherheitsmassnahmen, die das EVG nach dem Anschlag auf Parlament und Regierung des Kantons Zug eingeleitet hat.

Im Personalbereich verzeichnet das Gericht ähnliche Rekrutierungsschwierigkeiten wie das Bundesgericht in Lausanne: Während dort Schwierigkeiten bestehen, deutsch- und italienischsprachiges Personal zu finden, bekundet Luzern zunehmend Mühe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter französischer Sprache einstellen zu können.

10.3 Umsetzung von Artikel 170 BV

Angesichts der Komplexität öffentlicher Aufgaben und der Knappheit verfügbarer Ressourcen werden politische Erfolgskontrollen immer wichtiger. Staatliches Handeln muss sich nicht nur durch korrekte rechtsstaatlich-demokratische Verfahren, sondern auch durch den Nachweis von Wirksamkeit und eines effizienten Ressourceneinsatzes legitimieren. In Ergänzung zum klassischen Kontrollinstrumentarium des demokratischen Rechtsstaates haben die meisten OECD-Staaten in den vergangenen Jahrzehnten deshalb spezielle Institutionen für die Evaluation staatlicher Massnahmen eingerichtet. Politikevaluationen untersuchen mit wissenschaftlichen Methoden, ob eine staatliche Politik aufgrund ihrer Konzeption überhaupt funktionieren kann, wie sie umgesetzt wird, welche Wirkungen sie hat und ob die erzielten Effekte in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln stehen. Auf diese Weise leisten Evaluationsstudien einen Beitrag an die Legitimation staatlichen Handelns, decken die Schwachstellen einzelner Massnahmen auf und schaffen eine Grundlage zur Verbesserung von Programm- und Vollzugsstrukturen.

In der Schweiz sind auf der Bundesebene neben mehreren verwaltungsinternen Stellen sowie der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) auch die GPK des Parlaments im Bereich der Politikevaluation tätig. Die Ausführung der Studien obliegt dabei der PVK, einem interdisziplinären Forschungsteam zur fachlichen Unterstützung der GPK (s. Kap. IV).

Artikel 170 BV trägt der wachsenden Bedeutung der Evaluation staatlichen Handelns Rechnung: Er verlangt vom Parlament, für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen. Artikel 170 BV bekräftigt den Auftrag der parlamentarischen Oberaufsicht, geht aber über diesen hinaus. Die neue Verfassungsbestimmung verlangt nicht nur die Kontrolle der Umsetzung von Bundesgesetzen durch die Vollzugsbehörden, sondern die Evaluation dieser gesetzlichen Erlasse selbst. In diesem Sinne erweitert Artikel 170 BV den Auftrag der parlamentarischen Vollzugskontrolle um die wichtige Dimension der Selbstevaluation des Gesetzgebers.

Gestützt auf die Vorarbeiten der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, haben die Räte bei der Behandlung des neuen Parlamentsgesetzes einige Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Artikel 170 BV definiert. Die einzelnen Umsetzungsmodalitäten des neuen Verfassungsauftrags sollten nun in der Verordnung

der Bundesversammlung über die Parlamentsverwaltung möglichst rasch präzisiert werden.

Artikel 170 BV ist ein Auftrag an das Parlament. Die Bundesversammlung sollte den Verfassungsauftrag aber nicht im Alleingang, sondern koordiniert mit den entsprechenden Verwaltungsorganen umsetzen. Die Wirksamkeitskontrolle staatlichen Handelns ist eine Gemeinschaftsaufgabe, die Parlament und Exekutive im kritischen Dialog miteinander erfüllen sollten. Als Adressat der neuen Verfassungsbestimmung hat das Parlament bei der Umsetzung von Artikel 170 BV unserer Auffassung nach folgende Rolle zu spielen: Es soll bereits bei der Gesetzgebung die Voraussetzungen für spätere Wirksamkeitsüberprüfungen verbessern, indem es die Ziele von Bundesgesetzen präzisiert, Evaluationsklauseln erlässt und für die Bereitstellung wichtiger Daten zur Erfolgskontrolle sorgt. Zweitens sollte das Parlament weiterhin eigene Wirksamkeitsstudien durchführen, wobei sich die PVK als parlamentarische Fachstelle für Evaluation als das zuständige Organ erachtet. Um den Gesetzgebungsprozess enger mit den Ergebnissen von Wirksamkeitsprüfungen zu koppeln, sieht das neue Parlamentsgesetz neben den GPK auch die Legislativkommissionen als Auftraggeber entsprechender Studien vor, wobei der Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen eine Koordinations- und Steuerungsfunktion zukommt. Damit die PVK das erwartungsgemäss grössere Auftragsvolumen bewältigen kann, müssten ihre Ressourcen entsprechend aufgestockt werden. Drittens kann die Bundesversammlung wie bisher verlangen, dass der Bundesrat verwaltungsinterne Wirksamkeitsstudien durchführen lässt. Viertens sollte das Parlament seine Aufsichtsfunktion auch auf die verwaltungsinterne Evaluationstätigkeit anwenden, indem es prüft, ob wichtige Bereiche der Bundespolitik von den zuständigen Verwaltungsstellen überhaupt auf Wirksamkeit hin evaluiert werden, ob die Evaluationen von professioneller Qualität sind und ob sie im Rahmen von Entscheidungsprozessen von den verantwortlichen Stellen verwendet und gewürdigt werden. In Kooperation mit den Evaluationsdiensten der Bundesverwaltung sollte das Parlament schliesslich ein flächendeckendes Monitoring der Evaluationsaktivitäten der verschiedenen Bundesstellen aufbauen,¹ aus dem jederzeit hervorgeht, welche Bereiche der Bundespolitik von wem und mit welchem Ergebnis evaluiert wurden und in welchen Bereichen Forschungslücken bestehen.

Artikel 170 BV erklärt die Erfolgskontrolle staatlichen Handelns zu einer zentralen Staatsaufgabe. Er ermöglicht dem Parlament, im Zusammenspiel mit den anderen Staatsgewalten die Zielgenauigkeit und Effizienz der Massnahmen des Bundes zu verbessern. Diese Chance gilt es unseres Erachtens zu nutzen.

¹ Auf Wunsch der GPK veröffentlichte der Bundesrat in seinem Geschäftsbericht 2001 erstmals einen Überblick über die wichtigsten im Berichtsjahr realisierten Wirksamkeitsüberprüfungen. Dieser Ansatz wäre im Sinne eines umfassenden Wissensmanagements der Evaluationsaktivitäten beim Bund weiterzuverfolgen.

10.4

Fragen als Hauptinstrument der parlamentarischen Oberaufsicht (Seminar 2002)

Die GPK beider Räte setzten sich am 17./18. Januar 2002 anlässlich ihres Seminars in Chur mit den Themen Fragetechnik und Informationsbeschaffung auseinander. Die GPK stehen oft vor Situationen, in denen sie Angestellten des Bundes oder auch Personen ausserhalb der Verwaltung Fragen stellen müssen, um an wichtige Informationen zu gelangen. Die Qualität dieser Informationen ist dabei in hohem Masse von derjenigen der gestellten Fragen abhängig. Es ging im Seminar folglich darum, Ideen und Tipps zu erhalten, wie man Fragen stellt und die gewünschten Auskünfte bekommt – und was dabei zu beachten ist. Um der breit angelegten Thematik gerecht zu werden, wurden drei Referenten eingeladen, welche von ihren Erfahrungen und ihrem jeweiligen Blickwinkel berichteten.

Frau Aschenbrenner, diplomierte Psychologin am Institut für Angewandte Psychologie (IAP) in Zürich, stellte vor, was die Psychologie zur Fragetechnik bereithält. Sie sprach in diesem Rahmen unter anderem über die Voraussetzungen für ein offenes Gespräch und über die Bedeutung nonverbaler Kommunikation. Die bestimmte Fragetechnik existiere ihrer Ansicht nach nicht und falls es sie gäbe, sollte sie nicht angewendet werden. Viel wichtiger sei es, einen persönlichen und vertrauenerweckenden Kontakt zum Befragten herzustellen. Herr Nicati berichtete über seine eigenen Erfahrungen als Untersuchungsrichter und Stellvertretender Bundesanwalt. Die Schwerpunkte seines Referates lagen im Bereich der Vorbereitung und Durchführung von Anhörungen. Seiner Meinung nach seien diese jedoch nur ein Mittel unter vielen, um an Informationen zu gelangen. Ebenso unverzichtbar ist es, Akten zu studieren oder schriftliche Informationen einzuholen. Herr Wespe, Studienleiter am Medienausbildungszentrum (MAZ) in Luzern, stellte zwei Methoden des journalistischen Interviews vor: Das vertrauliche Recherche-Gespräch einerseits und das öffentliche Interview andererseits. Beim ersten bestehe der Vorteil, dass die Angaben des Informanten anonym behandelt werden, und somit die Bereitschaft auszusagen, gewahrt bleibe, währenddem bei letzterem der Druck der Öffentlichkeit genutzt werde, um Informationen zu erhalten.

Den einzelnen Beiträgen folgten jeweils angeregte Diskussionen, in welchen Ergänzungsfragen gestellt und das Gehörte mit der Arbeit der GPK in Beziehung gesetzt wurde. Die nachfolgenden Arbeitsgruppen hatten zum Ziel, die Tipps und Denkanstösse, welche in den Referaten genannt wurden, auf die Arbeit der GPK anzuwenden und Parallelen zur Tätigkeit der Referenten zu suchen. Die Ergebnisse der Gruppenarbeiten zeigten sich in konkreten Verbesserungsvorschlägen für die Vorgehensweise der Kommissionen. Gleichzeitig wiesen sie aber auch auf die Unterschiede hin, welche zwischen ihrer Arbeit und z.B. derjenigen eines Untersuchungsrichters bestehen.

10.5

FLAG: Evaluation zum Pilotprojekt

Der Bundesrat hat 1996 das EFD beauftragt, in gewissen Bereichen der Bundesverwaltung die Verwaltungsführung gemäss dem Konzept FLAG, Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, einzuführen. FLAG ist ein Verwaltungsführungsmodell nach den Grundsätzen des New Public Management (NPM). Während der nun abgeschlossenen vierjährigen FLAG-Pilotphase von 1998 bis Ende 2001 hat der

Bundesrat schrittweise 11 Verwaltungsstellen auf FLAG umgestellt. Diese repräsentieren ca. 7 Prozent der Stellen und 5 Prozent der Funktionsausgaben der Bundesverwaltung.

Während der Pilotphase von FLAG haben die Kontrollkommissionen der beiden Räte das Projekt intensiv begleitet und sich insbesondere mit den Steuerungsinstrumenten von FLAG näher befasst. Gemäss den Richtlinien der Büros der beiden Räte vom 28. August bzw. 3. September 1998 haben je eine Subkommission der Finanzkommission und der GPK zusammen die FLAG-Subkommissionen der beiden Räte gebildet, die jährlich den Voranschlag, die Rechnung und den Geschäftsbericht der FLAG-Ämter geprüft haben. Im Rahmen dieser Tätigkeiten haben die FLAG-Subkommissionen laufend die Zielerreichung überprüft und im Dialog mit der Verwaltung die Entwicklung und Verbesserung der zur Überprüfung der Zielerreichung erforderlichen Indikatoren unterstützt. Gemäss den Richtlinien der Büros wurden die vierjährigen Leistungsaufträge von den zuständigen Legislativkommissionen im Konsultationsverfahren behandelt.

Mit Artikel 65 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) verpflichtete das Parlament den Bundesrat, nach Ablauf der vierjährigen Pilotphase von FLAG einen Evaluationsbericht über die Erfahrungen mit den Instrumenten zu erstellen, die in den FLAG-Ämtern entwickelt und umgesetzt wurden. Der Bundesrat hat mit seinem Bericht über das Führen mit Leistungsaufträgen und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG) an das Parlament vom 19. Dezember 2001 diesen Auftrag ausgeführt. Der Bundesrat hat in seinen Evaluationsbericht auch die Ergebnisse eines umfassenden Evaluationsberichts zweier externer Evaluatoren (Institut für Organisation und Personal, Prof. Dr. N. Thom, Universität Bern, und Interface, Institut für Politikwissenschaft, Dr. A. Balthasar, Luzern) einbezogen. Die externen Evaluatoren haben die Auswirkungen von FLAG auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen, einschliesslich den parlamentarischen Prozess, untersucht.

Der Bundesrat kommt in seinem Evaluationsbericht FLAG zum Schluss, dass Konzept und Instrumentarium von FLAG grundsätzlich tauglich sind, die Funktionsfähigkeit des Modells FLAG gegeben ist und sich auf allen Ebenen positive Veränderungen in Richtung der gesetzten Ziele und Wirkungszusammenhänge feststellen lassen, sofern das Modell konsequent umgesetzt wird. Aufgrund dieser Ergebnisse hat der Bundesrat beschlossen, FLAG schrittweise auszubauen. Dabei soll die Reichweite von FLAG (bzw. die Anzahl der FLAG-Ämter) verdoppelt bis verdreifacht werden.

Die beiden FLAG-Subkommissionen, bestehend aus je einer Subkommission der GPK und der FK, haben die Beratung des Evaluationsberichts des Bundes angenommen. Sie werden im Laufe des Sommers 2002 den GPK und den FK Anträge in Bezug auf die Weiterführung von FLAG und die parlamentarische Behandlung der FLAG-Ämter stellen. Im Vordergrund stehen dabei eine mögliche Verstärkung der Steuerungsinstrumente des Parlaments sowie eine Konsolidierung der finanzrechtlichen Grundlagen auf Gesetzesstufe.

10.6

BSE

Das Büro des Nationalrates hat Nationalrat Fernand Cuche, Urheber der parlamentarischen Initiative «BSE-Krise. Einsetzung einer PUK» (01.427), am 9. November 2001 zu den Forderungen seiner eingereichten Initiative angehört. Die Initiative wirft dem Bund und den betroffenen Dienststellen vor, für einen grossen Teil der Ausbreitung der BSE-Seuche verantwortlich zu sein, weil sie systematisch zu spät und nur punktuell eingegriffen hätten. Sie fordert die Einsetzung einer PUK für die Untersuchung der Vorwürfe. Nationalrat Fernand Cuche erklärte sich anlässlich der Sitzung des Büros des Nationalrates mit der Sistierung der Behandlung der parlamentarischen Initiative einverstanden, damit die GPK-N im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht die Vorwürfe untersuchen könne.

Das entsprechende Gesuch des Büros wurde von den GPK anfangs 2002 grundsätzlich gutgeheissen und die Untersuchung in das Jahresprogramm der GPK-N aufgenommen. Die GPK sahen sich jedoch gezwungen, aufgrund eines laufenden Rechtsverfahrens einen Vorbehalt anzubringen. Im Jahre 1997 reichten 2206 Landwirte eine Staatshaftungsklage beim EFD ein. Darin werden dieselben Vorwürfe gegen die Bundesverwaltung erhoben wie in der parlamentarischen Initiative und darauf basierend eine Staatshaftung für die den Landwirten entstandenen Vermögensschäden geltend gemacht. Nachdem das EFD das Vorliegen einer Staatshaftung verneinte, gelangten die Landwirte mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Mit Urteil vom 18. Januar 2001 gab es der Beschwerde insofern statt, als es den Fall zur Vervollständigung an das EFD zurückwies. Insbesondere hat das EFD resp. die fachlich zuständigen Ämter den möglichen Kausalzusammenhang zwischen dem Fehlen unmittelbarer Massnahmen und der Anzahl im Nachhinein zwangsgeschlachteter Tiere sowie zwischen den getroffenen Massnahmen und ihrer Wahrnehmung in den Exportländern (für Schweizer Rindfleisch) zu vertiefen. Der Fall ist nun beim EFD pendent.

Da die Vorwürfe der parlamentarischen Initiative Gegenstand eines laufenden Rechtsverfahrens sind und sie auch nicht losgelöst von der Staatshaftungsklage durch die GPK untersucht werden können, hat sich die GPK-N vorbehalten, den Abschluss des Rechtsverfahrens abzuwarten, um dann die Situation neu zu beurteilen. Dies entspricht der ständigen, auf dem Gewaltenteilungsprinzip basierenden Praxis der GPK.

10.7

Rückführungspraxis

Bereits im letztjährigen Tätigkeitsbericht haben die GPK ausführlich über die Probleme bei der Rückführung von Personen im Asyl- und Ausländerbereich orientiert (BBl 2001 5604). Die Subkommission EJPD/Gerichte der GPK-N hat das Thema weiterverfolgt und anlässlich ihrer Sitzung vom 15. November 2001 vom zweiten Bericht des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) zur Praxis der Rückführungen Kenntnis genommen.

Vor allem die Entwicklung im Bereich der nicht-identifizierbaren ausländischen Personen gibt zur Sorge Anlass. Der Vollzug wird hier zunehmend blockiert oder gar verunmöglicht. Die GPK-N ist sich bewusst, dass das BFF in Zusammenarbeit

mit den zuständigen Stellen des EDA grosse Anstrengungen unternimmt, um hier nach Lösungen zu suchen.

Die Subkommission hat gegenüber der Vorsteherin des EJPD betont, wie wichtig eine adäquate Information der Öffentlichkeit über die gegenwärtige Migrations- und Vollzugsproblematik ist. Ausserdem hat sie angeregt, die Rückführungspraxis in den wichtigsten europäischen Aufnahmestaaten näher zu durchleuchten. Die Ausarbeitung einer vergleichenden internationalen Studie könnte Rückschlüsse für die schweizerische Rückführungspraxis zulassen. Die Subkommission hat sich insbesondere die Frage gestellt, wie Rückführungen in europäischen Aufnahmestaaten organisiert und durchgeführt werden, welche Probleme sich stellen, wie diese Staaten mit den Problemen umgehen und über welche Instrumente sie verfügen. Wie steht es mit der Problematik der nicht-identifizierbaren ausländischen Personen in diesen Staaten? Auch die Kosten der Rückführungen könnten verglichen werden. Die Vorsteherin des EJPD unterstützt eine solche vergleichende internationale Studie. Die GPK-N ist sich bewusst, dass die Resultate und der Aufwand für einen solchen internationalen Vergleich massgebend vom Vorhandensein einer guten Datengrundlage abhängen werden. Die Vorsteherin des EJPD hat das BFF mit der internationalen Analyse der Situation im Vollzugsbereich beauftragt und der Kommission erste Resultate der Arbeiten des BFF auf Oktober 2002 in Aussicht gestellt.

10.8 Umsetzung der Effizienzvorlage

Wie bereits im vergangenen Jahr, hat die GPK-N auch in diesem Berichtsjahr die Arbeiten zur Umsetzung der so genannten «Effizienzvorlage» begleitet und die halbjährlichen Berichte des EJPD geprüft (siehe auch Tätigkeitsbericht vom 22. Mai 2001; BBI 2001 5601).

In der ersten Hälfte des Jahres 2001 sind 120 neue Stellen bei der Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei besetzt worden, um die Strafverfolgung auf Bundesebene zu intensivieren. Der Beschluss des Parlaments vom Dezember 1999 sieht bei komplexen Fällen von interkantonalen und internationalen Bedeutung in den Bereichen Organisierter Kriminalität, Geldwäscherei und Korruption eine zwingende Verfahrensleitung durch die eidgenössischen Behörden vor. Bei Fällen von schwerer Wirtschaftskriminalität erhält der Bund eine subsidiäre Ermittlungskompetenz.

Die erste Rekrutierungsphase ist erfolgreich verlaufen. Das EJPD verwies auf seine Bemühungen, die personelle Aufstockung regionalverträglich zu gestalten und die Kantone in der Erfüllung ihrer Strafverfolgungspflichten nicht grundlegend zu schwächen. Die GPK-N insistierte in diesem Punkt und verlangte vom EJPD zusätzliche Angaben zur Problematik der Abwerbung von qualifiziertem Personal in den Kantonen. Ebenfalls vertiefte Informationen verlangte die GPK-N zu den Bereichen Entlohnung und Herkunft der rekrutierten Personen, Qualität der Bewerbungen, Einhaltung der Kostenprognosen und Unterbringungskonzept. Nach wie vor besorgte zeigte sich die Kommission über die Verzögerung bei den Beratungen des Strafgerichtsgesetzes, welches auf Stufe der Bundesgerichtsbarkeit für die Umsetzung der Effizienzvorlage verantwortlich ist.

Das EJPD konnte die Projektziele auf 31. Dezember 2001 erreichen. Auf den 1. Januar 2002 ist die Effizienzvorlage in Kraft getreten. Die zukünftige Entwicklung hängt nun weitgehend von den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab, um

die prognostizierte Anzahl Fälle in rechtsstaatlich einwandfreier Zeit und Form bearbeiten zu können. Im Jahre 2002 will die Bundesanwaltschaft 34 grosse Verfahren eröffnen. Ausserdem sollen rund 150 weitere Stellen besetzt werden. Die GPK-N geht davon aus, dass die von ihr verlangte rollende Planung sich weiterhin bewähren wird. Sie ist im Übrigen überzeugt, dass die Bedeutung und Intensität der parlamentarischen Oberaufsicht in diesem wichtigen Bereich zunehmen wird. Auch im Verlaufe des Jahres 2002 wird die GPK die Entwicklung in Bund und Kantonen aufmerksam verfolgen.

10.9 Aufgabenerfüllung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL)

Die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N prüfte in der ersten Jahreshälfte 2001 verschiedene Fragen im Zusammenhang mit einer vom damaligen EVED (heute UVEK) durchgeführten Untersuchung im Jahre 1997. Damals wurden die Interessenkonflikte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAZL und des Büros für Flugunfalluntersuchungen sowie die unentgeltlichen Dienstreisen und vergünstigte Privatreisen untersucht. Das UVEK bzw. der Bundesrat hat die notwendigen Weisungen und Verordnungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zur Beseitigung der Privilegien in den Jahren 1998/99 erlassen. Das Thema der Verflechtungen des Aufsichtspersonals im BAZL mit den Luftfahrtunternehmen erhält erneut Aktualität mit der Untersuchung der GPK-S zur Swissair-Krise und der Beratung des Nationalrates betreffend der Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission.

Die GPK-N konnte zufriedenstellend zur Kenntnis nehmen, dass der Bundesrat in Umsetzung ihrer Empfehlung aus dem Jahre 1999 den Lufttransportdienst des Bundes auf eine rechtliche Basis gestellt hat. In einer Verordnung hat er die Organisation und Kompetenzen des Lufttransportdienstes geregelt und die Personen und Stellen des Bundes bezeichnet, die berechtigt sind, den Dienst in Anspruch zu nehmen.

10.10 Einrichtung von Online-Verbindungen

Die GPK-S hat anlässlich der Sitzung vom 24. Oktober 2001 den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen vom 19. November 1998 geprüft und einen Zusatzbericht für 2002 verlangt.

10.11 Tätigkeit des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann

Im April 2002 schloss die GPK-N ihre Nachkontrolle zur Untersuchung im Jahre 1999 ab. Die Kommission stellt fest, dass die Bemühungen des Büros zur Umsetzung des Gleichstellungsauftrages positiv zu werten sind. Der Bund ist gefordert, bei der Gleichstellung von Frau und Mann weiterhin eine politisch aktive Rolle zu spielen.

10.12

Praxis des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) betreffend die Bewilligungen für den Import und Vertrieb von Pflanzenschutzmitteln

Die GPK-N hat sich im 2001 durch das BLW informieren lassen, welche Erfahrungen bei der Anpassung der Praxis an internationale Standards gemacht wurden. Gewisse Firmen scheinen sich mit der neuen Rechtslage schwer zu tun und rekurrerten gegen Entscheide des BLW. Gewisse Rechtsmittelverfahren waren länger bei der Rekurskommission hängig, doch ist dies wohl auf die Komplexität der neuen Materie zurückzuführen.

IV

Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Die PVK ist ein interdisziplinär zusammengesetztes Forschungsteam, das die Oberaufsichtstätigkeit der GPK mit wissenschaftlichen Expertisen unterstützt. Die PVK verfolgt die verschiedenen Aktionsfelder der Bundespolitik, weist die Kommissionen auf abklärungsbedürftige Themen hin und führt gestützt auf deren Aufträge Vollzugs- und Wirksamkeitskontrollen verschiedener Bundespolitiken durch. In fachlicher Hinsicht ist die PVK unabhängig, administrativ ist sie seit 1997 dem Sekretariat der GPK unterstellt.

Im Berichtsjahr präsentierte die PVK den GPK die Resultate ihrer Untersuchungen zum Beschaffungswesen von Bund und ausgewählten Kantonen (s. Kap. III, Ziff. 5.2); zu den Kostendämpfungsmassnahmen im KVG unter besonderer Berücksichtigung der Handlungsspielräume des Bundes (s. Kap. III, Ziff. 8.1); zu Ansätzen des modernen Gerichtsmanagements sowie zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte.

Im Januar 2002 beauftragten die GPK die PVK mit drei neuen Forschungsprojekten zu ausgewählten Aspekten der Konsumentenschutzpolitik des Bundes, zum Erfolg des Bundesinventars schützenswerter Landschaften sowie zur Rolle und Einflussnahme des Bundes in den internationalen Finanzinstitutionen (Internationaler Währungsfonds [IWF] und Weltbank).

Um ihr Handwerk noch weiter zu professionalisieren, führte die PVK im Herbst 2001 in Luzern unter Leitung von Dr. A. Balthasar, Seval-Präsident und Geschäftsführer des Interface-Instituts für Politikstudien, einen viertägigen Weiterbildungskurs zur Evaluationsforschung durch. Im ersten Kursblock, der auch Mitarbeiter/innen der Sekretariate der Kontrollkommissionen offen stand, wurden die verschiedenen Definitionen, Gegenstände und Kriterien von Erfolgskontrollen staatlichen Handelns erarbeitet. Im zweiten Kursblock ging es dann darum, das Erlernte anzuwenden; anhand konkreter Fallbeispiele aus der Praxis der PVK und des Interface-Instituts wurden Untersuchungsfragen und Studiendesigns entworfen und diskutiert. Zudem erhielten die Kursteilnehmer/innen eine Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten und erörterten Qualitätsmassstäbe von Evaluationsstudien sowie neuere Ansätze des wissenschaftlichen Projektmanagements.

Schliesslich war die PVK an verschiedenen Fachtagungen präsent und beteiligte sich in Form von mehreren Vorträgen, Artikeln² und durch die Mitarbeit in verwaltungsinternen Gremien an der Diskussion über die Umsetzung des Artikels 170 der neuen Bundesverfassung. Diese Verfassungsnorm wertet die parlamentarische Kontrollfunktion auf, indem sie das Parlament mit der Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes beauftragt (s. Kap. III, Ziff. 10.3).

² Vergleiche zum Beispiel: Janett, D.: Erreicht die Politik ihre Ziele? Wissenschaftliche und öffentliche Diskussionen der parlamentarischen Kontrolle. In: Neue Zürcher Zeitung vom 17. Oktober 2001, Seite 16.

Abkürzungsverzeichnis

AC	atom-chemisch
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ANAG	Bundesgesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Ausländer
AS	Amtliche Sammlung
BAMV	Bundesamt für Militärversicherung
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBI	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFU	Büro für Flugunfalluntersuchungen
BGer	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen
BSE	Bovine Spongiform Encephalopathy <i>Rinderwahnsinn</i>
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
BWL	Bundesamt für Landwirtschaft
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
CS Group	Crédit Suisse Group
d.h.	das heisst
DAP	Dienst für Analyse und Prävention
Dr.	Doktor
DV	Direktion für Völkerrecht
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EICS	Euro Info Centers
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt

etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVED	Eidgenössisches Volks- und Energiewirtschaftsdepartement
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
EVK	Eidgenössische Versicherungskasse
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FI	Finanzintermediäre
Fin Del	Finanzdelegation
FK	Finanzkommission
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS EJPD	Generalsekretariat EJPD
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz
GwG	Geldwäschereigesetz
IAP	Institut für Angewandte Psychologie
INTAFF	Integriertes Feuerführungs- und Feuerleitsystem der Artillerie
IWF	Internationaler Währungsfond
Kst	Kontrollstelle
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
KVF-N	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
LFG	Luftfahrtgesetz
LFV	Luftfahrtverordnung
MAZ	Medienausbildungszentrum
Mo.	Motion
Mrd.	Milliarde
N	Nationalrat
NAD	NEAT-Aufsichtsdelegation
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NISV	Verordnung über nichtionisierende Strahlung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OV-EDI	Organisationsverordnung für das EDI
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
PKB	Pensionskasse des Bundes
Po.	Postulat
Prof.	Professor

PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
resp.	respektive
RK-S	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RUAG	Rüstungsunternehmen des Bundes
S	Ständerat
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SDK	Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SHAB	Schweizerisches Handelsamtsblatt
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SND	Strategischer Nachrichtendienst
SPK	Staatspolitische Kommission
SPK-S	Staatspolitische Kommission des Ständerates
SR	Systematische Rechtssammlung
SRO	Selbstregulierungsorganisation(en)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
TARMED	Tarif Medizin: Einzelleistungstarif mit Geltungsbereich in der ganzen Schweiz
u.a.	unter anderem
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System <i>Nachfolgesystem für GSM</i>
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, <i>Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation</i>
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNO	United Nations Organisation <i>Organisation der Vereinten Nationen</i>
USIS	Projekt der Überprüfung der inneren Sicherheit
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VND	Verordnung über den Nachrichtendienst
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
WAK-S	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
WEKO	Wettbewerbskommission
WTO	World Trade Organisation
z.B.	zum Beispiel

z.T.	zum Teil
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
Ziff.	Ziffer

Im Berichtsjahr neue, pendente und erledigte parlamentarische Vorstösse der GPK

NR/SR	Titel	Eingereicht am:	Stand:
01.440 Pa.Iv.	Geschäftsführung des Bundesrates betreffend die SBB, Swisscom und Post (nachträgliche Genehmigung)	30.8.2001	Zustimmung am 25.9.2001
01.3421 Po.	Agrarzahlungen des Bundes. Analyse der indirekten Effekte der agrarpolitischen Massnahmen	3.7.2001	am 14.3.2002 an Bundesrat überwiesen
01.3420 Po.	Agrarzahlungen des Bundes. Weiterverfolgung des empfangsorientierten Ansatzes	3.7.2001	am 14.3.2002 an Bundesrat überwiesen
01.3419 Po.	Agrarzahlungen des Bundes. Datenverfügbarkeit für die Überprüfung der Empfangsberechtigung	3.7.2001	am 14.3.2002 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
00.3409 Po.	Umsetzung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt. Beschwerderecht der Konsumentenorganisationen	27.6.2000	am 15.12.2000 an Bundesrat überwiesen
00.3408 Mo.	Umsetzung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt. Anhörungsrecht der Wettbewerbskommission vor dem Bundesgericht	27.6.2000	durch SR am 14.3.2002 abgelehnt
00.3407 Po.	Umsetzung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt. Beschwerderecht der Wettbewerbskommission	27.6.2000	am 14.3.2002 an Bundesrat überwiesen
99.3578 / 99.3579 Mo.	Strategischer Nachrichtendienst und RVOG	30.11.1999	am 13.6.2000 an Bundesrat überwiesen
99.3573 Mo.	Vollzug des Bürgerrechtsgesetzes. Dauer des Einbürgerungsverfahrens	19.11.1999	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
98.3529 Mo.	Erhöhter Schutz für Personendaten bei Online-Verbindungen	17.11.1998	am 21.12.1999 an Bundesrat überwiesen
97.3388 Po.	Verbesserung der Informationspolitik der Strafverfolgungsbehörden des Bundes	29.5.1997	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
97.3387 Po.	Überprüfung der Informationsstrukturen in der Bundesverwaltung	29.5.1997	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
97.3386 Po.	Transparente Entscheidungsfindung des Bundesrates	29.5.1997	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben

NR/SR	Titel	Eingereicht am:	Stand:
97.3384 Po.	Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung	29.5.1997	am 1.10.1998 an Bundesrat überwiesen
97.3243 Po.	Ausarbeitung eines Kostenindex im Nationalstrassenbau	14.5.1997	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
97.3242 Po.	Institutionalisierte Optimierung im Bereich des Nationalstrassenbaus	14.5.1997	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
97.3241 Po.	Vereinheitlichung der Normen im Bereich des Nationalstrassenbaus	14.5.1997	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
97.3240 Po.	Fristenfestsetzung im Rahmen des Nationalstrassenbaus	14.5.1997	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
97.3235 Po.	Aufwertung des generellen Projektes im Nationalstrassenbau	14.5.1997	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
97.3234 Po.	Finanzierung des Nationalstrassenbaus	14.5.1997	am 10.10.1997 an Bundesrat überwiesen
97.3232 Po.	Auflösung der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe und Integration derer Versicherten in die Pensionskasse des Bundes (PKB)	6.5.1997	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
96.3555 / 96.3556 Mo.	Entflechtung der Verantwortlichkeiten	15.11.1996	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
96.3553 / 96.3545 Mo.	Oberaufsicht, Aufsicht und Kontrollstelle im BVG-Bereich. Punkt 1	7.10.1996	am 10.12.1996 an Bundesrat überwiesen
96.3549 / 96.3541Po.	Massnahmen im Bereich Führung und Organisation	7.10.1996	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
96.3548 / 96.3540 Po.	Massnahmen im Finanzbereich	7.10.1996	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
96.3547 / 96.3539 Po.	Massnahmen im Informatikbereich	7.10.1996	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
96.454 / 96.449 Pa.Iv.	Koordination unter den parlamentarischen Kontrollkommissionen	7.10.1996	Abschreibung am 3.10.2001 / Abschreibung am 20.3.2002
96.453 / 96.448 Pa.Iv.	Einblick der Kontrollkommissionen in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente sowie in Akten noch nicht abgeschlossener Verfahren	7.10.1996	Abschreibung am 3.10.2001 / Abschreibung am 20.3.2002

NR/SR	Titel	Eingereicht am:	Stand:
96.452 / 96.447 Pa.Iv.	PUK PKB Parlamentarische Oberaufsicht. Richtlinien der Bundesversammlung für den Bundesrat	7.10.1996	Abschreibung am 3.10.2001 / Abschreibung am 20.3.2002
96.451 / 96.446 Pa.Iv.	PUK PKB Einsatz von Sachverständigen und Pflicht zur Verschwiegenheit in PUK-Verfahren	7.10.1996	Abschreibung am 3.10.2001 / Abschreibung am 20.3.2002
95.3555 Po.	NR Übertragung der gesamten Durchführung der Such- und Rettungsmaßnahmen für zivile Luftfahrzeuge an eine private Organisation	21.11.1995	Antrag Bundesrat: als erfüllt abzuschreiben
93.3524 Po.	SR Tierschutz. Vollzugskonzept	30.9.1993	am 7.12.1993 an Bundesrat überwiesen

Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung	5946
II	Auftrag und Organisation	5949
1	Auftrag	5949
2	Organisation	5949
3	Einige Zahlen und Angaben zur allgemeinen Prüfungstätigkeit	5951
4	Zusammenarbeit mit anderen parlamentarischen Kommissionen	5953
III	Ausgewählte Themen	5956
5	Wirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit und Finanzen	5956
5.1	Umsetzung des Gesetzes über die Geldwäscherei	5956
5.2	Das öffentliche Beschaffungswesen	5958
5.3	Agrarzahlungen des Bundes	5960
5.4	Swissair-Krise	5962
5.5	Vollzug des Spielbankengesetzes am Beispiel der Aufsichtseingabe der Romande des Jeux	5963
5.6	PUK PKB	5964
6	Gesellschaft und Kultur	5965
6.1	Stiftung des Dr. Rau	5965
6.2	«Sekten»	5967
7	Staatliche Institutionen	5969
7.1	Organisationsform des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco)	5969
7.2	Oberaufsicht über die Bundesanwaltschaft	5970
8	Sozialpolitik	5971
8.1	Kostendämpfende Massnahmen im KVG	5971
8.2	Entscheidpraxis des Bundesrates im Falle von Tarifentscheiden der Kantone	5973
8.3	Vergessene AHV-Guthaben	5974
9	Sicherheitspolitik, Staatsschutz	5975
9.1	Aufsicht über die Nachrichtendienste und über die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes	5975
9.2	Definition des Staatsschutzbegriffs und Erweiterung des Kontrollmandats der Delegation auf die Bundesanwaltschaft	5981
9.3	Inspektion über das Instruktionskorps	5982
10	Weitere Schwerpunkte	5984
10.1	Geschäftsbericht 2001 des Bundesrates	5984
10.2	Geschäftsberichte 2001 des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts	5988
10.2.1	Geschäftsbericht 2001 des Bundesgerichts	5988
10.2.2	Geschäftsbericht 2001 des Eidgenössischen Versicherungsgerichts	5988
10.3	Umsetzung von Artikel 170 BV	5989
10.4	Fragen als Hauptinstrument der parlamentarischen Oberaufsicht (Seminar 2002)	5991

10.5	FLAG: Evaluation zum Pilotprojekt	5991
10.6	BSE	5993
10.7	Rückführungspraxis	5993
10.8	Umsetzung der Effizienzvorlage	5994
10.9	Aufgabenerfüllung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL)	5995
10.10	Einrichtung von Online-Verbindungen	5995
10.11	Tätigkeit des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann	5995
10.12	Praxis des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) betreffend die Bewilligungen für den Import und Vertrieb von Pflanzenschutz mitteln	5996
IV	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle	5997