

14.004

## **Jahresbericht 2013 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 31. Januar 2014

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen gestützt auf Artikel 55 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) den Bericht über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation im Jahr 2013 und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

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

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

31. Januar 2014

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen  
der eidgenössischen Räte

Der Präsident der GPK-N:  
Rudolf Joder, Nationalrat

Der Präsident der GPK-S:  
Hans Hess, Ständerat

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b>	<b>11</b>
1.1 Jahresprogramm 2013 und wichtige Geschäfte des Berichtsjahrs	11
1.2 Veröffentlichte Berichte und Briefe an den Bundesrat	13
<b>2 Auftrag und Organisation</b>	<b>13</b>
2.1 Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen	13
2.1.1 Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten	15
2.1.2 Zusammenarbeit der GPK/GPDeI mit ihrem Sekretariat	17
2.2 Organisation der Arbeiten und Überblick über die behandelten Geschäfte	20
<b>3 Ausgewählte Themen der Geschäftsprüfungskommissionen</b>	<b>25</b>
3.1 Wirtschafts- und Finanzpolitik	25
3.1.1 Unternehmenssteuerreform II: Erneute Überprüfung des Handlungsbedarfs	25
3.1.2 Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension	26
3.1.3 Übergabe von Bank- und Mitarbeiterdaten an die US-Behörden	29
3.1.4 Verbesserte Transparenz im Schweizer Milchmarkt	30
3.1.5 Eidgenössische Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement	32
3.1.6 Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund	34
3.2 Soziale Sicherheit und Gesundheit	35
3.2.1 Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie	35
3.2.2 Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat	37
3.2.3 Rentenwachstum in der Invalidenversicherung	38
3.3 Internationale Beziehungen und Aussenhandel	39
3.3.1 Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen	39
3.4 Staat und Verwaltung	41
3.4.1 Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	41
3.4.2 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung	43
3.4.3 Nebenbeschäftigung des ehemaligen Postchefs	44
3.4.4 Reorganisation des Bundesamtes für Statistik	45
3.5 Justizwesen und Bundesanwaltschaft	45
3.5.1 Abklärungen zur Tätigkeit eines Mitglieds der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft bei der Bank Wegelin	45
3.5.2 Aufhebung der Vereinbarung zwischen den GPK und dem Bundesstrafgericht betreffend den Zugang zu Informationen aus laufenden Strafverfahren	46
3.5.3 Abklärungen zu Verfahrensfragen anhand konkreter Einzelfälle bei der Bundesanwaltschaft	47
3.5.4 Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr	48
3.5.5 Aufsichtseingabe gegen acht Bundesverwaltungsrichter	49
3.6 Sicherheit	50

3.6.1	Teilnahme an Wiederholungskursen unter falschem Namen	50
3.6.2	Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee	51
3.6.3	Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen	53
3.6.4	Lizenzverträge von armasuisse: Antrag der SiK-S	54
3.6.5	Probleme in der Armeelogistik: Antrag der SiK-N	55
3.7	Umwelt, Verkehr und Infrastruktur	56
3.7.1	Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung	56
3.7.2	Sicherheit in der Zivilluftfahrt	57
3.7.3	Vergabepaxis des Fonds für Verkehrssicherheit	57
<b>4</b>	<b>Staatsschutz und Nachrichtendienste</b>	<b>58</b>
4.1	Aufgaben, Rechte und Organisation der Geschäftsprüfungsdelegation	58
4.1.1	Zuständigkeit und Kompetenzen	58
4.1.2	Anwendung von Artikel 154a ParlG	60
4.1.3	Überprüfung der Beobachtungsliste durch den Bundesrat	61
4.1.4	Qualitätssicherung bei nicht veröffentlichten Rechtstexten	63
4.2	Nachkontrolle zum ISIS-Bericht der GPDel	66
4.2.1	Entwicklung des Datenbestands in ISIS	66
4.2.2	Trennung von Staatsschutz- und Verwaltungsdaten	67
4.2.3	Unzulässige Aufbewahrung von Kopien gelöschter Meldungen in der ISIS-Verwaltungsdatenbank	68
4.2.4	Pendenzen für das Nachfolgesystem von ISIS	69
4.2.5	Neuaufgabe des präventiven Fahndungsprogramms «Fotopass»	70
4.2.6	Verordnungsrevision macht Umsetzung der Empfehlung 8 rückgängig	71
4.2.7	Information des Bundesrats zur Nachkontrolle	72
4.3	Einhaltung des ZNDG beim Pilotversuch ISAS	72
4.4	Regelung der Archivierung von Unterlagen des NDB im ZNDG	74
4.5	Inspektion zur Informatiksicherheit im NDB	76
<b>5</b>	<b>Geschäftsberichte 2012 und weitere Berichte</b>	<b>78</b>
5.1	Geschäftsbericht 2012 des Bundesrates	78
5.2	Geschäftsbericht 2012 des Bundesgerichts	82
5.3	Weitere von den Geschäftsprüfungskommissionen geprüfte Berichte	84

## **Anhang**

Jahresbericht 2013 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

## Abkürzungsverzeichnis

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AGI	Arbeitsgruppe Insieme
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AK	Aufsichtskommission
ALC-G	Armeelogistikcenter Grolley
ALV	Arbeitslosenversicherung
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ArG	Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (SR 822.11)
AS	Amtliche Sammlung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz (SR 837.0)
BA	Bundesanwaltschaft
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBl	Bundesblatt
BEHG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (SR 954.1)
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BFT	Bildung, Forschung und Technologie
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BGSA	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (SR 822.41)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei

BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BöB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1)
BOM	Branchenorganisation Milch
BPatGer	Bundespatentgericht
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPI	Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (SR 361)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BStGer	Bundesstrafgericht
BStP	alt Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934 (BB1 1934 Band 2 617)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000 (SR 780.1)
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
CS	Credit Suisse
DAP	Dienst für Analyse und Prävention
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EGK	Eidgenössische Gesundheitskasse
EHB	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMA	Europäische Arzneimittelagentur
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
EO	Erwerbersersatzordnung
EPA	Eidgenössisches Personalamt

EpG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz; SR 818.101)
ESA	Eidgenössische Stiftungsaufsicht
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
<i>ETCS</i>	<i>European Train Control System</i>
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
ETH-Rat	Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
<i>FDA</i>	<i>Food and Drug Administration</i>
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FIFG	Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation, Teilrevision vom 25. September 2009 (Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz; AS 2010 651)
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FIS Heer	Führungsinformationssystem Heer
FK	Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FVS	Fonds für Verkehrssicherheit
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung Bund
<i>GovWare</i>	<i>Government Software</i>
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (SR 171.14)
GVG	Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (AS 1992 641)
GWK	Grenzwachtkorps
IASA	Informatisiertes Analyse- und Auswertungstool
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IRB	Informatikrat des Bundes
ISAS	Informationssystem Äussere Sicherheit
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes

ISIS	Informatisiertes Staatsschutzinformationssystem
ISIS-NT	Informatisiertes Staatsschutzinformationssystem – Neue Technologie
<i>ISS</i>	<i>Interception System Schweiz</i>
ISV-NDB	Verordnung vom 4. Dezember 2009 über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (SR 121.2)
IV	Invalidenversicherung
KAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (SR 951.31)
KAV	Kompetenzzentrum für amtliche Veröffentlichungen
KGSi	Kerngruppe Sicherheit
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOBIK	Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
KV	Krankenversicherung
KVF	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen der eidgenössischen Räte
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
KVV	Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (SR 832.102)
LBA	Logistikbasis der Armee
LG FMÜ	Lenkungsremium Fernmeldeüberwachung
LGSi	Lenkungsgruppe Sicherheit
<i>LIS</i>	<i>Lawful Interception System</i>
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz; SR 910.1)
MDV	Verordnung vom 19. November 2003 über die Militärdienstpflicht (SR 512.21)
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR 510.10)
MKG	Militärkassationsgericht
MND	Militärischer Nachrichtendienst
<i>MoU</i>	<i>Memorandum of Understanding</i>
NAD	Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte über den Bau der neuen Eisenbahn-Alpentransversale
ND-Aufsicht	Nachrichtendienstliche Aufsicht des VBS
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
Neat	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NGO	Nichtregierungsorganisation(en)
NHG	Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
<i>NLR</i>	<i>National Aerospace Laboratory of the Netherlands</i>

NSA	<i>National Security Agency</i>
OAK	Oberaufsichtskommission des Grossen Rates des Kantons Bern
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
OLS	Offenlegungsstelle der <i>SIX Swiss Exchange AG</i>
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
PolAG	Polizeiliche Aufgaben des Bundes
PSP	Personensicherheitsprüfung
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
RD EFD	Rechtsdienst des Eidgenössischen Finanzdepartements
ResV-EDI	Verordnung des EDI vom 18. Oktober 2011 über die Reserven in der sozialen Krankenversicherung (SR 832.102.15)
RK-N	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates
RK-S	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RUMBA	Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SiA	Sicherheitsausschuss des Bundesrates
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SNB	Schweizerische Nationalbank
SND	Strategischer Nachrichtendienst
SNM	Schweizerisches Nationalmuseum
SPK	Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte
SPK-N	Staatspolitische Kommission des Nationalrates
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)

STIB	Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
UKI	Unabhängige Kontrollinstanz
UR	Untersuchungsrichter/in
URA	Eidgenössisches Untersuchungsrichteramt
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VAZ	Vertrauensarbeitszeit
VBPO	Verordnung vom 30. Oktober 2002 über die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen (Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen; RS 919.117.72)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VEKF	Verordnung vom 15. Oktober 2003 über die elektronische Kriegführung (SR 512.292)
VISV	Verordnung vom 6. Juni 2011 über das zentrale Visa-Informationssystem (SR 142.512)
VIG	Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061)
V-NDA	Verordnung vom 4. Dezember 2009 über den Nachrichtendienst der Armee (SR 510.291)
V-NDB	Verordnung vom 4. Dezember 2009 über den Nachrichtendienst des Bundes (SR 121.1)
VVWA	Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (SR 142.281)
VWIS	alt Verordnung vom 27. Juni 2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (AS 2001 1829)
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBK-N	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates
WEKO	Wettbewerbskommission
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	<i>World Trade Organisation</i>
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZBV	Zürcher Bauernverband
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZEO	Zentrum für Elektronische Operation
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0)

ZNDG

Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (Ziviles Nachrichtendienstgesetz; SR 121)

# Bericht

## 1 Einleitung

Der vorliegende Jahresbericht bietet einen Überblick über die Tätigkeit der parlamentarischen Aufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Jahr 2013. Er enthält überdies Informationen über die Arbeitsmethoden und -prozesse, über die Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Aufsichtsgeschäften und über die erzielten Ergebnisse. Der Jahresbericht enthält zum Teil Informationen, die bisher noch nicht veröffentlicht wurden.

Die GPK haben den vorliegenden Bericht an der Plenarsitzung vom 31. Januar 2014 einstimmig gutgeheissen und beschlossen, ihn zu veröffentlichen. Der Berichtsentwurf wurde gemäss Artikel 157 Parlamentsgesetz (ParlG<sup>1</sup>) den betroffenen Behörden zur Stellungnahme unterbreitet. Die abgegebenen Stellungnahmen wurden von den GPK und der GPDel geprüft und soweit als möglich berücksichtigt.

### 1.1 Jahresprogramm 2013 und wichtige Geschäfte des Berichtsjahrs

Die GPK beschlossen am 25. Januar 2013 im Rahmen ihres Jahresprogramms 2013, gestützt auf vorgängige Evaluationen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zu folgenden Themen Untersuchungen durchzuführen: Sicherstellung der Unabhängigkeit von Regulierungs- und Aufsichtsorganen (Bericht PVK im Anhang, Ziff. 2.3.3), Internationale Kooperationen der Schweizer Armee (Bericht PVK im Anhang, Ziff. 2.3.2), Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes (Bericht PVK im Anhang, Ziff. 2.3.4).

Die PVK wird ihre Evaluationen mit einem Bericht abschliessen, welcher der federführenden Subkommission unterbreitet wird. Die zuständige Subkommission wird anschliessend ihre Beurteilungen aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht vornehmen und ihrer Plenarkommission Bericht erstatten und Antrag stellen.

Im Weiteren hat die GPK-N auf Ersuchen der Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) Abklärungen zu verschiedenen Mängeln in der Armeelogistik an die Hand genommen (Ziff. 3.6.5).

Die am 6. Dezember 2012 eingesetzte gemeinsame Arbeitsgruppe der GPK und der Finanzkommission (FK) zur Untersuchung des Informatiksystems «Insieme» der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) hat ihre Arbeit im 1. Quartal des Berichtsjahrs aufgenommen. Der Abschluss der Arbeiten ist für 2014 geplant (Ziff. 3.4.2).

Die Arbeitsgruppe «Finanzmarktaufsicht» der beiden GPK hat mit einer Nachkontrolle zur Untersuchung «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» von 2010 begonnen. Sie

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10)

plant, ihre Arbeiten im Frühjahr 2014 abzuschliessen und den beiden GPK Bericht zu erstatten.

Die GPK schlossen ihre Untersuchung zum Rücktritt des SNB-Präsidenten mit einem Bericht ab, den sie am 15. März 2013 verabschiedeten und veröffentlichten. Die GPK werden Ende Januar 2014 eine Schlussbewertung des auf diesen Bericht folgenden Dialogs mit dem Bundesrat vornehmen (Ziff. 3.1.2).

Die GPDel hat ihre umfangreiche Untersuchung zum Datendiebstahl im Nachrichtendienst des Bundes (NDB) mit einem Bericht an den Bundesrat abgeschlossen; eine Zusammenfassung des Berichts wurde publiziert (Ziff. 4.5).

Die GPK-N schloss eine Inspektion auf der Basis einer Evaluation der PVK zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat ab (Ziff. 3.4.1; Bericht PVK im Anhang, Ziff. 2.2.1). Im Weiteren führte die GPK-N eine Nachkontrolle zur Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee durch (Ziff. 3.6.2).

Der vorliegende Jahresbericht informiert auch über weitere Abklärungen und Untersuchungen, die bisher nicht veröffentlicht wurden, so etwa über Abklärungen der GPK-N im Hinblick auf möglichen Handlungsbedarf zur Unternehmenssteuerreform II (Ziff. 3.1.1), die Behandlung der GPK-N einer Aufsichtseingabe des Zürcher Bauernverbandes betreffend verbesserte Transparenz im Schweizer Milchmarkt (Ziff. 3.1.4), eine Nachkontrolle der GPK-S zur Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung von 2010 (Ziff. 3.1.5), zwei zweite Nachkontrollen der GPK-S zur Inspektion «Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund» aus dem Jahr 2009 (Ziff. 3.1.6) und zur Inspektion «Rentenwachstum in der Invalidenversicherung» von 2005 (Ziff. 3.2.3), Nachfolgearbeiten der GPK-S zur Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie (Ziff. 3.2.1), Abklärungen der beiden GPK zur Tätigkeit eines Mitglieds der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) bei der Bank Wegelin (Ziff. 3.5.1), die Aufhebung der Vereinbarung zwischen den GPK und dem Bundesstrafgericht betreffend den Zugang zu Informationen aus laufenden Strafverfahren (Ziff. 3.5.2), Abklärungen der GPK zu Verfahrensfragen anhand konkreter Einzelfälle bei der Bundesanwaltschaft (Ziff. 3.5.3), Abklärungen der GPK-S zu Problemen des Überwachungssystems des Post- und Fernmeldeverkehrs (Ziff. 3.5.4), die Behandlung der beiden GPK einer Aufsichtseingabe gegen acht Bundesverwaltungsrichter im Zusammenhang mit Asylentscheiden (Ziff. 3.5.5) sowie über die Behandlung der GPK-N einer Aufsichtseingabe zur Vergabepaxis des Fonds für Verkehrssicherheit (Ziff. 3.7.3).

Zu den Aktivitäten der GPDel finden sich ebenfalls bisher unveröffentlichte Informationen unter Ziffer 4, so zur Anwendung der GPDel von Artikel 154a ParlG im Zusammenhang mit der Administrativuntersuchung von Prof. Heinrich Koller betreffend die ND-Aufsicht (Ziff. 4.1.2), zur Prüfung der Beobachtungsliste durch den Bundesrat (Ziff. 4.1.3) und zur Qualitätssicherung von nicht publizierten Normtexten (Ziff. 4.1.4).

## 1.2 **Veröffentlichte Berichte und Briefe an den Bundesrat**

Gemäss ihren Handlungsgrundsätzen publizieren die GPK in der Regel ihre Untersuchungsergebnisse. Neben 13 Medienmitteilungen veröffentlichten die GPK und die GPDel im Berichtsjahr folgende sechs Berichte bzw. Briefe (Kurzbericht in Form des Briefs):

- Jahresbericht 2012 der GPK-N/S und der GPDel vom 24. Januar 2012
- Bericht der GPK-N/S vom 15. März 2013 «Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension»
- Bericht der GPK-N vom 12. April 2013 «Nachkontrolle zur Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee»
- Bericht der GPK-S vom 28. Juni 2013 «Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen»
- Bericht der GPDel vom 30. August 2013 «Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes» (Zusammenfassung)
- Bericht der GPK-N vom 15. November 2013 «Wahl des obersten Kadets durch den Bundesrat»

Diese Berichte wurden im Bundesblatt (BBl) veröffentlicht und sind auf der Internetseite der GPK abrufbar.

## 2 **Auftrag und Organisation**

### 2.1 **Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen**

Die GPK nehmen als parlamentarische Kommissionen im Auftrag der eidgenössischen Räte die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte sowie der anderen Träger von Aufgaben des Bundes wahr (Art. 169 BV<sup>2</sup>, Art. 52 ParlG). Die Aufgaben und Zuständigkeiten der GPK werden in den Artikeln 26–27, 52–55 und 153–158 ParlG sowie in weiteren Gesetzes<sup>3</sup> und Verordnungstexten<sup>4</sup> definiert.

<sup>2</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR **101**)

<sup>3</sup> Art. 32 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial vom 13. Dez. 1996 (KMG; SR **514.51**), Art. 5 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR **172.220.1**), Art. 8 Abs. 1 der Verordnung vom 10. Juni 2004 über die Stellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen von Entlastungsprogrammen und Reorganisationen (SR **172.220.111.5**), Art. 20 des Bundesgesetzes vom 20. März 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn- und Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss; SR **742.104**) oder Art. 10 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGVAnG; SR **742.140.3**)

<sup>4</sup> Handlungsgrundsätze der GPK vom 29. Aug. 2003 und 4. Sept. 2003, die im Jahresbericht 2002/2003 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 23. Jan. 2004 (BBl **2004** 1673) veröffentlicht wurden.

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

Die GPK erfüllen ihre Aufgaben, indem sie:

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

Die GPK können ausserdem für technische Fragestellungen zeitlich befristet Experten beiziehen.

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

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

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

Die GPK wie auch die GPDel üben ihre Oberaufsichtsfunktion sowohl nachträglich wie auch begleitend aus.

Abgesehen von den Geschäften, welche die GPK von Gesetzes wegen prüfen müssen, bestimmen sie ihre Untersuchungsgegenstände autonom und setzen ihre Arbeitsschwerpunkte nach eigenem Ermessen. Zu diesem Zweck erstellen sie jedes Jahr ein Programm, das die Prioritäten für die Aufsicht in jedem Verwaltungsbereich festlegt. Ab und zu erhalten die GPK Mandate von den eidgenössischen Räten oder von anderen parlamentarischen Kommissionen. Die Arbeitsplanung wird regel-

mässig aktualisiert, um auch im Laufe des Jahres auftauchende, unvorhergesehene Bedürfnisse abzudecken.

## **2.1.1 Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten**

Für die Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsaufgabe verfügen die GPK über weitreichende Auskunftsrechte (Art. 150 und 153 ParlG), die mit der Änderung des ParlG vom 17. Juni 2011 verstärkt und präzisiert wurden.<sup>5</sup> Die Kommissionen haben insbesondere das Recht, alle amtierenden und ehemaligen Behördenvertreter, Mitarbeitenden von Dienststellen sowie Vertreter von übrigen Trägern von Bundesaufgaben direkt zu befragen, und sie können von diesen alle zweckdienlichen Auskünfte verlangen. Sie haben zudem die Möglichkeit, auskunftspflichtige Personen vorzuladen und nötigenfalls vorführen zu lassen. Die Kommissionen bestimmen selbst, welche Personen der beaufsichtigten Einheiten sie anhören wollen – mit der einzigen Auflage, die vorgesetzte Behörde (Bundesrat, eidgenössische Gerichte, AB-BA) vorgängig zu informieren. Sie sind somit auch nicht an den Dienstweg der Verwaltung oder der Gerichte gebunden. Die obersten vorgesetzten Behörden (Bundesrat, Bundesgericht, AB-BA) können verlangen, sich vor der Anhörung eines ihrer Unterstellten gegenüber den GPK äussern zu können (Art. 153 Abs. 5 ParlG und Art. 162 Abs. 1 Bst. c und Abs. 5 ParlG). Das Amtsgeheimnis findet bei Anhörungen von Bediensteten des Bundes durch die GPK keine Anwendung. Es kann deshalb durch die angehörten Personen nicht vorgebracht werden, um eine Aussage vor den GPK zu verweigern. Die GPK sind ausserdem berechtigt, sämtliche Dienststellen des Bundes mit oder ohne Vorankündigung zu besuchen.

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

Ist in einem konkreten Fall die Tragweite und die Ausübung der Informationsrechte der GPK oder der GPDel strittig, so sieht das ParlG eine klare Regelung vor: «Sie entscheiden endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte.» (Art. 153 Abs. 6 erster Satz ParlG). Der Bundesrat kann in solchen Fällen die GPK zwar im Sinne von Artikel 153 Absatz 5 ParlG darauf aufmerksam machen, dass nach seiner Beurteilung das Informationsbegehren unter eine der beiden erwähnten Ausnahmekategorien fällt, und die GPK haben selbstredend die Pflicht, die Einwände des Bundesrates zu prüfen. Danach entscheiden sie jedoch abschliessend über die Tragweite und die Ausübung ihrer Informationsrechte, und dieser Entscheid ist auch für den Bundesrat verbindlich. Diese abschliessende Entscheidungskompetenz der Aufsichtskommissionen gewährleistet, dass nicht die Exekutive als kontrolliertes Organ, sondern die GPK als das kontrollierende Organ über die Tragweite und Ausübung der Informationsrechte im Einzelfall bestimmen. Wird vom Bundesrat

<sup>5</sup> ParlG: Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (AS 2011 4537); s. auch Jahresbericht 2011 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 27. Jan. 2012 (BBl 2012 6797)

geltend gemacht, das verlangte Dokument falle in die Kategorie des Staatsschutzes, ziehen die GPK die GPDel bei, um über diese Frage zu befinden.

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

Die weitgehenden Auskunftsrechte der GPK und der GPDel erfordern im Gegenzug eine Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit und einen verantwortungsvollen Umgang mit vertraulichen Informationen. Die GPK sind deshalb gehalten, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150 Abs. 3 ParlG)<sup>6</sup>. Mit der Änderung des ParlG vom 17. Juni 2011 wurden sie zudem verpflichtet, für ihren Zuständigkeitsbereich Weisungen zum Geheimnisschutz zu erlassen und insbesondere den Zugang zu Mitberichten von Departementsvorsteherinnen und -vorstehern zu Bundesratsgeschäften zu beschränken. Die GPK haben entsprechende Weisungen erlassen, die diesen Zugang restriktiv regeln.<sup>7</sup> Die Mitglieder der GPK sind zudem hinsichtlich aller Tatsachen, von denen sie im Rahmen ihres Mandats Kenntnis erhalten, an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG). Verletzungen des Amtsgeheimnisses können mit Disziplinar massnahmen geahndet (Art. 13 Abs. 2 ParlG) oder strafrechtlich verfolgt werden (Art. 320 StGB<sup>8</sup>).

Der verantwortungsvolle Umgang mit den weitgehenden Informationsrechten der GPK/GPDel bedeutet u. a., dass nach der Herausgabe der einverlangten Dokumente der Präsident oder die Präsidentin der zuständigen Subkommission oder Arbeitsgruppe im Auftrag der GPK die Unterlagen auf ihre Vertraulichkeit hin überprüft und gegebenenfalls die nötigen Schutzmassnahmen trifft, bevor die ihnen zugrunde liegenden Informationen an die einzelnen Mitglieder weitergeleitet werden. Dabei kommt den beaufsichtigten Behörden ebenfalls eine gewisse Verantwortung zu: Von ihnen wird erwartet, dass sie die Kommissionen von sich aus vor oder mit der Herausgabe von Unterlagen auf besonders hohe Vertraulichkeit der einverlangten Information aufmerksam machen. Gestützt darauf können danach die GPK oder die GPDel im Rahmen einer Interessenabwägung den kommissionsinternen Zugang zu den einverlangten Dokumenten einschränkend regeln oder unter Umständen sogar auf die Durchsetzung ihrer Informationsrechte einstweilen verzichten.

Die Verpflichtung der GPK zur Vertraulichkeit ist ferner das Gegenstück zu der den Personen im Dienste des Bundes auferlegten Pflicht, vor den Kommissionen vollständig und wahrheitsgetreu Auskunft zu erteilen. Kommen diese Personen ihrer vollständigen und wahrheitsgetreuen Auskunftspflicht nach, haben sie Anspruch darauf, dass ihnen aus ihren Aussagen vor den Kommissionen keine personal-

<sup>6</sup> Von der GPK-N in Auftrag gegebene Gutachten: Giovanni Biaggini, «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Zürich, 5. Juni 2008» und Niklaus Oberholzer, «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht: Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5. Juni 2008».

<sup>7</sup> Weisungen der GPK der eidg. Räte über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz vom 27. Jan. 2012

<sup>8</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dez. 1937 (StGB; SR 311.0)

rechtlichen oder anderweitigen Nachteile seitens ihrer vorgesetzten Stelle erwachsen. Aus diesem Grund sind diese Personen auch nicht gehalten, den ausschliesslich ihnen zugestellten Protokollauszug ihrer Anhörung der vorgesetzten Stelle zur Kenntnis zu bringen. Erfahren die GPK oder die GPDel von Druckversuchen seitens der vorgesetzten Stelle, so machen sie diese auf die entsprechende Bestimmung in Artikel 156 Absatz 3 ParlG aufmerksam.

Untersuchungsberichte werden in aller Regel veröffentlicht, sofern keine schutzwürdigen Interessen entgegenstehen (Art. 158 Abs. 3 ParlG). Die betroffenen Behörden erhalten vorgängig zur Publikation die Möglichkeit zur Stellungnahme (Art. 157 ParlG). In der Praxis werden die Feststellungen der Kommissionen in Form eines vorläufigen Berichts den betroffenen Behörden unterbreitet. Diese nehmen grundsätzlich schriftlich Stellung; sie können aber auch um eine mündliche Anhörung ersuchen. Die Stellungnahmen werden im Schlussbericht berücksichtigt, soweit sie berechtigt und zutreffend sind. Die betroffenen Behörden können sich in ihrer Stellungnahme auch zur Frage äussern, ob der Berichtsentwurf Informationen enthält, die nicht veröffentlicht werden sollten, weil ihnen schutzwürdige Interessen entgegenstehen. Schliesslich entscheiden aber die GPK – nach Abwägung aller Interessen – über die Veröffentlichung. In diesem qualifizierten Verfahren haben die GPK somit das Recht, Informationen, die bis zu diesem Zeitpunkt dem Amtsgeheimnis unterlagen, zu veröffentlichen. Dieses Recht stellt ein wichtiges Instrument einer wirksamen Oberaufsicht dar.

Die Mittel, über welche die GPK gegenüber den beaufsichtigten Stellen verfügen, sind v. a. politischer Natur. Die Kommissionen teilen ihre Schlussfolgerungen in der Regel in der Form von öffentlichen Berichten oder Briefen an die obersten verantwortlichen Behörden mit. Diese enthalten Empfehlungen, zu denen die verantwortlichen Behörden Stellung beziehen müssen. Mit ihrer Arbeit verpflichten die Kommissionen demnach die Behörden, Rechenschaft über ihre Tätigkeiten (oder Unterlassungen) abzulegen. Die GPK verfügen aber nicht über die Möglichkeit, die beaufsichtigten Behörden zum Handeln zu zwingen, Entscheide aufzuheben bzw. zu ändern oder anstelle der beaufsichtigten Behörde Entscheide zu treffen (Art. 26 Abs. 4 ParlG). Die GPK müssen allein mit ihren Argumenten überzeugen. Daneben stehen ihnen die parlamentarischen Instrumente zur Verfügung (Einreichung einer Motion, eines Postulats oder einer parlamentarischen Initiative), um eine Gesetzesänderung in die Wege zu leiten.

### **2.1.2 Zusammenarbeit der GPK/GPDel mit ihrem Sekretariat**

In den letzten Jahren haben sich die GPK vermehrt mit politisch sensiblen Geschäften befasst. Dies führte u. a. auch dazu, dass einzelne Mitglieder des Stabsorgans der beiden GPK wie auch der GPDel, des Sekretariats GPK/GPDel,

wiederholt in den Fokus der Öffentlichkeit aber auch des Bundesrats<sup>9</sup> gerieten. In gewissen Medienberichterstattungen war die Rede von fehlbarem Verhalten von Sekretariatsmitgliedern. Dies veranlasste den Generalsekretär der Bundesversammlung anfangs April 2013 zur Richtigstellung des Sachverhalts gegenüber einem Wochenblatt.<sup>10</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es den GPK und der GPDel wichtig, die Aufgabenteilung und die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten zwischen GPK/GPDel und ihrem Sekretariat in der Praxis im Rahmen dieses Jahresberichts der Öffentlichkeit transparent darzulegen:

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

Schriftliche Informationsbegehren an die beaufsichtigten Stellen werden durch die GPK bzw. die Subkommissionen und Arbeitsgruppen der GPK oder die GPDel gestellt. Bei Bagatellfällen, technischen Detailinformationen oder Präzisierungen werden Auskünfte und Informationen bei den beaufsichtigten Stellen direkt durch das Sekretariat GPK/GPDel eingeholt, dies jedoch nur im Auftrag der Präsidentin oder des Präsidenten.

Die Einholung der für die Abklärungen der GPK/GPDel notwendigen Informationen erfolgt oft auch durch die Befragung von Vertretern der beaufsichtigten Stellen. Dies geschieht über Anhörungen der betroffenen Personen durch die GPK und ihre Subkommissionen oder die GPDel im Rahmen ihrer Sitzungen. Die Befragungen werden durch die Kommissionsmitglieder selbst durchgeführt.

Das Sekretariat GPK/GPDel hat wie die anderen Kommissionssekretariate eine ausschliesslich unterstützende und beratende Funktion.<sup>11</sup> Es verfügt gemäss Artikel 67 ParlG über dieselben Informationsrechte wie die GPK/GPDel, in deren Auftrag es tätig ist. Nach Artikel 153 Absatz 1 Satz 2 ParlG können die GPK/GPDel einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen. Das Sekretariat übt diese Kompetenzen in der Praxis nur im expliziten Auftrag der GPK/GPDel bzw. ihrer Präsidentinnen und Präsidenten aus, auch wenn dies jeweils bedingt, dass die

<sup>9</sup> Am 8. Nov. 2012 waren anlässlich der Aussprache der Ratspräsidenten mit einer Delegation des Bundesrates u.a. auch die Modalitäten bei Anhörungen der Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzlerin durch Aufsichtsgremien des Parlamentes ein Thema. Dies erfolgte auf Wunsch des Bundesrates. Eine Delegation der GPDel musste vorgängig zu diesem Treffen über die Ratspräsidien richtig stellen, dass das Sekretariat GPDel ausschliesslich im Auftrag der GPDel handle und keine unzulässige Beeinflussung der GPDel stattfinde, wie dies durch den Bundesrat vorgängig behauptet worden war. Am 22. Feb. 2013 fand ein weiteres Treffen zwischen einer Delegation des Bundesrates und der GPDel zum eingangs erwähnten Thema und zur Rolle des Sekretariats GPDel statt. Mit diesem Treffen und einem Abschlussbrief vom 30. April 2013 legte die GPDel gegenüber dem Bundesrat einmal mehr u. a. die Rolle des Sekretariats GPDel dar. Damit war dieses Thema für die GPDel abgeschlossen.

<sup>10</sup> Namentlich wurde darin richtiggestellt, dass die geltenden Ausstandsregeln durch alle Sekretariatsmitglieder jederzeit eingehalten wurden und keine Kompetenzüberschreitungen stattgefunden haben. Die von der Zeitung nicht belegte Behauptung, eine Mitarbeiterin des Sekretariats GPK sei in früheren Jahren suspendiert worden, wurde klar als tatsachenwidrig bezeichnet.

<sup>11</sup> Art. 64 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 2 Bst. b und d ParlG

Abklärungen der GPK massgebend durch den Sitzungsrhythmus derselben bestimmt wird. Dadurch wird u. a. gewährleistet, dass die Federführung bei den GPK/GPDel bleibt.

Aufgrund des Milizsystems und der notwendigen Unabhängigkeit der GPK gegenüber den beaufsichtigten Stellen kommt dem Sekretariat GPK/GPDel bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags der GPK/GPDel eine wichtige Rolle zu. Es ist Aufgabe des Sekretariats, dazu beizutragen, dass die GPK/GPDel ihre Aufgabe gestützt auf eine fundierte, umfassende und objektive – somit auch unabhängige – Informationsgrundlage wahrnehmen können. Im Weiteren stellt das Sekretariat das institutionelle Gedächtnis des Organs GPK sowie ihrer Delegation dar und bringt sein langjähriges Wissen bezüglich der möglichen Vorgehensweisen bei Abklärungen der GPK/GPDel ein. Eine zentrale Rolle nimmt auch die von externen Einflüssen unabhängige Beratung der GPK/GPDel durch ihr Sekretariat in Sachfragen ein.

Um diese Aufgabe wahrzunehmen, besitzt das Sekretariat GPK/GPDel ein breites Portfolio an Produkten und Dienstleistungen zugunsten der GPK oder ihrer Delegation (z. B. Arbeitspapiere zwecks Aufarbeitung komplexer Sachverhalte, Drehbücher zum Sitzungsablauf, Fragekataloge für die Anhörungen usw.). All diese Produkte und Dienstleistungen haben ausschliesslich einen unterstützenden Charakter und sollen die Entscheidungsfindung bzw. die Bewertung von Sachverhalten durch die GPK/GPDel ermöglichen und vereinfachen. M. a. W., alle Produkte des Sekretariats GPK/GPDel stellen letztlich Vorschläge dar, welche die GPK/GPDel übernehmen, abändern, ergänzen oder auch nicht umsetzen kann. In der Praxis nehmen die GPK sowie die Delegation ihre diesbezügliche Verantwortung systematisch wahr.

Die GPK sowie die GPDel erteilen ihrem Sekretariat also Aufträge und begleiten und kontrollieren deren Umsetzung.

Bezüglich der Ausstandsproblematik im Sekretariat GPK/GPDel gilt der Verhaltenskodex der Bundesverwaltung<sup>12</sup>. Artikel 11a ParlG, der den Ausstand der GPK-/GPDel-Mitglieder regelt, ist sinngemäss auch für das Sekretariat anwendbar. In der Praxis sind einzelne Mitarbeitende des Sekretariats für gewisse Geschäfte der GPK/GPDel denn auch schon in den Ausstand getreten und waren somit nicht in die entsprechenden Arbeiten der GPK/GPDel involviert.<sup>13</sup>

Es ist staatspolitisch von zentraler Bedeutung, dass der Dialog über die Feststellungen der GPK/GPDel einerseits auf der politischen wie auch auf der sachlichen Ebene erfolgt und andererseits mit den verantwortlichen GPK bzw. der verantwortlichen GPDel geführt wird – und nicht über die Kritik am ausführenden Stabsorgan der GPK/GPDel oder an einzelnen Mitarbeitenden dieses Organs.

12 Kodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen (Verhaltenskodex Bundesverwaltung) vom 15. Aug. 2012

13 Vgl. z. B. Bericht der GPK-S vom 28. Juni 2013, Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen (BBl 2013 8749), FN 35; Bericht der GPK-S vom 3. Dez. 2010, Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen (BBl 2011 4215) FN 6; oder auch Bericht der GPDel vom 19. Jan. 2009, Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung, Kap. 3 (BBl 2009 5007, hier 5016).

## 2.2

### Organisation der Arbeiten und Überblick über die behandelten Geschäfte

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

Jede Kommission ist in mehrere ständige Subkommissionen unterteilt (Art. 45 Abs. 2 ParlG; Art. 14 Abs. 3 GRN<sup>14</sup> und Art. 11 Abs. 1 GRS<sup>15</sup>), welche alle Departemente, die Bundeskanzlei (BK), die eidgenössischen Gerichte und die BA abdecken.

Die Bereiche werden wie folgt zugewiesen:

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

Die Subkommissionen verfolgen im Auftrag der Plenarkommissionen die Arbeit der ihnen zugeteilten Behörden mit. Sie leisten die eigentliche Untersuchungsarbeit (z. B. Durchführung von Anhörungen, Aufträge für Expertisen, Anfordern von

<sup>14</sup> Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Okt. 2003 (GRN; SR 171.13)

<sup>15</sup> Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR 171.14)

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

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

Im Jahr 2013 waren drei der vier Arbeitsgruppen, die sowohl aus Mitgliedern der GPK-S wie auch der GPK-N bestehen, aktiv: Die Arbeitsgruppe «SNB» untersuchte die Umstände des Rücktritts des Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank (SNB) (Ziff. 3.1.2). Die Arbeitsgruppe «Finanzmarktaufsicht» hat mit einer Nachkontrolle zur Inspektion zum Behördenverhalten bei der Bekämpfung der Finanzkrise/Datenübergabe an die USA von 2009/2010 begonnen. Sie wird diese Arbeiten voraussichtlich im Jahr 2014 abschliessen. Die Arbeitsgruppe zum Risikomanagement der Bundesverwaltung setzt sich laufend mit dem Risikomanagement und dem Risikoreporting an den Bundesrat auseinander. Sie wurde um einen Vertreter der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) ergänzt. Die Arbeitsgruppe «Oberaufsicht über die Gerichte», in der auch zwei Vertreter der Finanzkommissionen (FK) Einsitz nehmen, hat im Berichtsjahr keine Aktivitäten durchgeführt.

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

Schliesslich bestimmt jede Kommission zwei Mitglieder für die Neat-Aufsichtsdelegation (NAD), die die parlamentarische Oberaufsicht über die Realisierung der neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) ausübt. Die NAD umfasst neben den Mitgliedern der GPK vier Mitglieder aus den FK sowie vier Vertreter der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF).

Das Präsidium der GPK-N wurde 2013 durch Nationalrat Ruedi Lustenberger ausgeübt; Nationalrat Rudolf Joder übte das Vize-Präsidium aus. Die GPK-S wurde von Ständerat Paul Niederberger präsiert; Ständerat Hans Hess übte das Vize-Präsidium aus. Die namentliche Zusammensetzung der GPK und deren Subkommissionen im Jahr 2013 ist aus der *Tabelle 1* zu ersehen.

Das Präsidium der Delegation wurde 2013 von Nationalrat Pierre-François Veillon wahrgenommen, das Vizepräsidium von Ständerat Paul Niederberger.

**Zusammensetzung der GPK, der Subkommissionen und der GPDel im Berichtsjahr**

<i>GPK-N (Plenarkommission)</i>	<i>GPK-S (Plenarkommission)</i>
Ruedi Lustenberger (Präsident), Maria Bernasconi, Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Jacqueline Fehr (ersetzt durch Alexander Tschäppät), Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Hans Grunder, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Rudolf Joder (Vize-Präsident), Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Valérie Piller Carrard (ersetzt durch Stéphane Rossini), Marianne Streiff-Feller, Franziska Teuscher (ersetzt durch Regula Rytz), Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen	Paul Niederberger (Präsident), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, Hans Hess (Vize-Präsident), René Imoberdorf, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Martin Schmid, Markus Stadler, Roberto Zanetti (ersetzt durch Hans Stöckli)
<i>Subkommissionen EDA/VBS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (Präsidentin), Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Andrea Geissbühler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Ueli Leuenberger, Valérie Piller Carrard (ersetzt durch Stéphane Rossini), Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Lothar Ziörjen	Claude Janiak (Präsident), Claude Hêche, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Markus Stadler
<i>Subkommissionen EJPD/BK</i>	
Rudolf Joder (Präsident), Max Binder, Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Marianne Streiff-Feller, Andy Tschümperlin, Lothar Ziörjen	René Imoberdorf (Präsident), Joachim Eder, Peter Föhn, Hans Hess, Claude Janiak, Paul Niederberger

<i>Subkommissionen EFD/WBF</i>	
Maria Bernasconi (Präsidentin), Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Jacqueline Fehr (ersetzt durch Alexander Tschäppät), Rudolf Joder, Marianne Streiff-Feller, Franziska Teuscher (ersetzt durch Regula Rytz), Andy Tschümperlin, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen	Markus Stadler (Präsident), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Roberto Zanetti (ersetzt durch Hans Stöckli)
<i>Subkommissionen EDI/UVEK</i>	
Max Binder (Präsident), Yvette Estermann, Jacqueline Fehr (ersetzt durch Alexander Tschäppät), Yvonne Feri, Hans Grunder, Hugues Hiltpold, Margrit Kessler, Ruedi Lustenberger, Valérie Piller Carrard (ersetzt durch Stéphane Rossini), Franziska Teuscher (ersetzt durch Regula Rytz), Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (Präsident), Joachim Eder, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Roberto Zanetti (ersetzt durch Hans Stöckli)
<i>Subkommissionen Gerichte/BA</i>	
Corina Eichenberger-Walther (Präsidentin), Maria Bernasconi, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Hans Grunder, Alfred Heer, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Ruedi Lustenberger	Hans Hess (Präsident), Isidor Baumann, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger
<i>GPDel</i>	
Pierre-François Veillon (Präsident), Paul Niederberger (Vize-Präsident), Corina Eichenberger-Walther, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Franziska Teuscher (ersetzt durch Ueli Leuenberger)	

<i>NAD (nur GPK-Mitglieder)</i>
Isidor Baumann, Max Binder, Jacqueline Fehr (ersetzt durch Andy Tschümperlin), Hans Hess, Ruedi Lustenberger
<i>Arbeitsgruppe «SNB»</i>
Paul Niederberger (Präsident), Corina Eichenberger-Walther (Vize-Präsidentin), Maria Bernasconi, Max Binder, Peter Föhn, Ida Glanzmann-Hunkeler, Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Claude Janiak, Rudolf Joder, Werner Luginbühl, Ruedi Lustenberger, Markus Stadler, Franziska Teuscher (nicht ersetzt)
<i>Arbeitsgruppe Insieme (nur GPK-Mitglieder)</i>
Paul Niederberger (Präsident), Joachim Eder, Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Roberto Zanetti
<i>Arbeitsgruppe «Risikoreporting Bundesrat» (nur GPK-Mitglieder)</i>
Maria Bernasconi (Präsidentin), Hans Hess, Rudolf Joder, Ruedi Lustenberger, Paul Niederberger, Markus Stadler
<i>Arbeitsgruppe «Oberaufsicht über die Gerichte» (nur GPK-Mitglieder)</i>
Hans Hess (Präsident), Corina Eichenberger-Walther

Während des Berichtsjahres traten die GPK zu 17 Plenarsitzungen und 69 Subkommissions- und Arbeitsgruppensitzungen zusammen. Davon waren fünf Termine Dienststellenbesuchen gewidmet. Die GPDel führte 13 Sitzungen durch. Insgesamt fanden 99 Sitzungen statt.

Die GPK erhielten in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörden 23 Aufsichtseingaben, wovon 17 erledigt werden konnten. Im gleichen Zeitraum bearbeiteten die Kommissionen weitere 14 Eingaben, die während des Vorjahres eingereicht worden waren.

Neben den in den Ziffern 3-5 beschriebenen Arbeiten führten die GPK und die GPDel mehrere Besuche bei Behörden und Dienststellen des Bundes durch:

EFD	Grenzwachtkorps (GWK) in Genf
EJPD	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)
EJPD	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (SIR) in Lausanne
EDA	Konsularische Direktion (KD)
Gerichte	Bundesstrafgericht (BStGer) in Bellinzona

### **3 Ausgewählte Themen der Geschäftsprüfungskommissionen**

#### **3.1 Wirtschafts- und Finanzpolitik**

##### **3.1.1 Unternehmenssteuerreform II: Erneute Überprüfung des Handlungsbedarfs**

Am 24. Februar 2008 sprach sich das Schweizer Stimmvolk in einer Referendumsabstimmung mit einer knappen Mehrheit von 50,5 % für das Bundesgesetz über die Unternehmenssteuerreform II aus.<sup>16</sup> Diese am 1. Juli des gleichen Jahres in Kraft gesetzte Reform verursachte – entgegen den Erläuterungen des Bundesrates im Vorfeld der Abstimmung – milliardenschwere Steuerausfälle für den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Am 14. März 2011 bestätigte die Vorsteherin des EFD an einer Medienkonferenz, dass diese Reform wesentlich höhere Steuerausfälle mit sich bringen würde, als bei der Ausarbeitung der Vorlage angenommen und in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates ausgewiesen worden war.

Kurz darauf prüfte die GPK-N, ob bezüglich Ausarbeitung dieser Vorlage und Öffentlichkeitsinformation die Geschäftsführung von Bundesrat und Verwaltung zu untersuchen sei. Am 3. Mai 2011 kam die Kommission jedoch zum Schluss, dass hier kein Handlungsbedarf besteht, da sowohl der Bundesrat als auch das Parlament die Mängel erkannt hatten.

Beim Bundesgericht gingen zudem Beschwerden zu dieser Abstimmung ein. Dieses hat zwar die Beschwerden abgewiesen und das Abstimmungsergebnis nicht für ungültig erklärt, kam aber zum Schluss, dass die Informationen des Bundesrates nicht ausreichten, um den Stimmberechtigten eine sachliche Meinungsbildung zu ermöglichen, und dass somit die verfassungsrechtliche Abstimmungsfreiheit tatsächlich verletzt worden war. Insbesondere warf es dem Bundesrat vor, verschwiegen zu haben, dass verlässliche Schätzungen nicht möglich waren.<sup>17</sup>

Am 15. März 2012 reichte Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer die parlamentarische Initiative «Unternehmenssteuerreform II. Eklatante Fehleinschätzung der Folgen. Verantwortlichkeiten»<sup>18</sup> ein. Das Büro des Nationalrates lud vor dem Hintergrund der mittlerweile gefällten Bundesgerichtsentscheide die GPK-N ein, sich erneut mit den Ursachen der in der Initiative erwähnten Fehleinschätzungen und

<sup>16</sup> BBl 2008 2781

<sup>17</sup> BGE 1C\_176/2011 ; BGE 1C\_182/2011 ; BGE 1C\_174/2011

<sup>18</sup> Pa.Iv. Leutenegger Oberholzer «Unternehmenssteuerreform II. Eklatante Fehleinschätzung der Folgen. Verantwortlichkeiten» vom 15. März 2012 (12.415)

den damit einhergehenden Verantwortlichkeiten zu befassen. Das Büro beantragte daraufhin dem Nationalrat, die Initiative abzulehnen; der Nationalrat folgte diesem Antrag in der Frühjahrsession 2013.

Die GPK-N folgte der Aufforderung des Büros und überprüfte die Sachlage in dieser Angelegenheit erneut. Mit Schreiben vom 28. Januar 2013 ersuchte sie den Bundesrat, über die Massnahmen Bericht zu erstatten, die er insbesondere aufgrund der Bundesgerichtsentscheide getroffen hatte, um bei künftigen Steuervorlagen eine angemessene Information des Stimmvolks zu gewährleisten.

Der Bundesrat antwortete mit Schreiben vom 16. April 2013, und die GPK-N befasste sich an ihrer Sitzung vom 5. Juli 2013 mit dieser Stellungnahme. Der Bundesrat hat aus diesem Fall seine Lehren gezogen und in seinem Schreiben erklärt, künftig darauf zu achten, dass alle Kostenschätzungen oder sonstigen Aussagen zu den möglichen Folgen einer Abstimmungsvorlage dokumentiert und verifizierbar sind. Wo dies nicht möglich ist, sollen die Stimmberechtigten über die Gründe informiert werden, weshalb der Bundesrat keine verlässlichen Schätzungen über die (in der Regel finanziellen) Folgen einer Vorlage vornehmen konnte.

Die Kommission stellte fest, dass der Bundesrat den auch vom Bundesgericht identifizierten Mängeln in Zukunft gebührend Rechnung tragen will und zu diesem Zweck verschiedene Massnahmen ergriffen hat. Sie beschloss deshalb, das Geschäft abzuschliessen und das Büro schriftlich über das Ergebnis ihrer Arbeiten zu informieren.

### **3.1.2 Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension**

Am 27. Januar 2012 setzten die beiden GPK die Arbeitsgruppe SNB zur Untersuchung der Umstände des Rücktritts des SNB-Präsidenten vom 9. Januar 2012 ein. Die Arbeitsgruppe, bestehend aus sieben Mitgliedern der GPK-N und acht Mitgliedern der GPK-S (Präsident: Ständerat Paul Niederberger),<sup>19</sup> führte zwischen Februar 2012 und März 2013 dreizehn Sitzungen durch und hörte vierzehn Personen an. Den zu untersuchenden Zeitraum beschränkte sie auf die fünf Wochen zwischen dem 5. Dezember 2011, als die damalige Bundespräsidentin erstmals von möglicherweise heiklen privaten Banktransaktionen des SNB-Präsidenten erfuhr, und dem 9. Januar 2012, als der SNB-Präsident seinen Rücktritt bekanntgab. Der Schwerpunkt der Abklärungen lag beim Verhalten des Bundesrats und der involvierten Vertreter der Bundesverwaltung im erwähnten Zeitraum und bei den Schnittstellen zur SNB. Ziel war es, die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des Handelns dieser Personen zu analysieren, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen.

Am 15. März 2013 veröffentlichten die GPK ihren Untersuchungsbericht,<sup>20</sup> worin sie zehn Empfehlungen an den Bundesrat richteten. Die GPK hielten darin fest, dass die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit für eine Überprüfung der mutmasslich heiklen privaten Transaktionen des SNB-Präsidenten eindeutig bei der SNB – genauer beim

<sup>19</sup> S. Ziffer 2.2

<sup>20</sup> Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension, Bericht der GPK-N und der GPK-S vom 15. März 2013 (BBl 2013 5627).

Bankrat, dem Aufsichtsorgan der SNB – gelegen hätte. Das Ergreifen von Massnahmen durch die Bundespräsidentin 2011 und den in dieser Sache einberufenen Ad-hoc-Ausschuss des Bundesrats entbehrte also einer genügenden Rechtsgrundlage. Aus Sicht der GPK hatten die Bundespräsidentin 2011 und der Ad-hoc-Ausschuss die rechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bankrat nicht ausreichend überprüft, bevor sie erste Abklärungen zu den Banktransaktionen des SNB-Präsidenten anordneten. Die GPK forderten den Bundesrat deshalb auf, die rechtliche Zuständigkeit künftig auch bei dringlichen Geschäften mit grosser politischer Tragweite frühzeitig und angemessen durch die Organe der präventiven Rechtskontrolle überprüfen zu lassen (Empfehlung 1). Zudem empfahlen sie dem Bundesrat, auch in ausserordentlichen Situationen auf die regulären bundesrätlichen Ausschüsse zurückzugreifen, anstatt Ad-hoc-Ausschüsse ins Leben zu rufen (Empfehlung 4).

Eine der von der Bundespräsidentin 2011 bzw. vom Ad-hoc-Ausschuss beschlossenen Massnahmen war, den Direktor und den Vize-Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ad personam mit der Überprüfung der Bankkonten des SNB-Präsidenten zu beauftragen. Die Abklärungen der GPK ergaben, dass die Rechtsgrundlagen auch für diese Mandatsvergabe nicht vertieft geprüft worden waren, und dass sich das Mandat weder auf das Finanzkontrollgesetz (FKG)<sup>21</sup> noch auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)<sup>22</sup> abstützen lässt. Der «Kunstgriff», den Auftrag ad personam zu vergeben, löste das Problem der fehlenden Rechtsgrundlage aus Sicht der GPK nicht. Zudem entstand aufgrund des Ad-personam-Auftrags an den Direktor und den Vize-Direktor der EFK ein Spannungsverhältnis zur Berichterstattungspflicht an die Finanzdelegation (FinDel), welcher die EFK unterliegt. Die GPK forderten den Bundesrat auf, künftig keine Ad-personam-Aufträge an Vertreter der EFK mehr zu erteilen (Empfehlung 2). Zudem legten sie ihm nahe, vor der Erteilung von Ad-personam-Aufträgen an Bundesangestellte anderer Organisationseinheiten zu prüfen, ob der Auftrag in einem Spannungsfeld zur Funktion der oder des Angestellten steht. In Zweifelsfällen sei von solchen Aufträgen abzusehen (Empfehlung 3).

Weiter kamen die GPK in ihrem Bericht zum Schluss, dass der Gesamtbundesrat unbedingt früher in dieses Geschäft hätte einbezogen werden müssen. Die Bundespräsidentin 2011 orientierte das Kollegium erst am 23. Dezember 2011 über die gegen den SNB-Präsidenten erhobenen Vorwürfe, so dass der Gesamtbundesrat bis dahin seine kollektive Führungsverantwortung nicht wahrnehmen konnte. Die Bundespräsidentin 2011 hatte sich u. a. aus Sorge, dass es zu Indiskretionen kommen könnte, dafür entschieden, den Kreis der eingeweihten Personen in einer ersten Phase möglichst klein zu halten. Aus Sicht der GPK muss die schweizerische Landesregierung aber auch bei hochsensiblen Geschäften in der Lage sein, die Vertraulichkeit zu gewährleisten und ihre Aufgabe rechtzeitig und angemessen wahrzunehmen. Aus diesem Grund forderten die GPK den Bundesrat auf, für besondere Situationen ein besseres – d. h. einfaches, schnelles und sicheres – Kommunikationssystem zu schaffen. Dabei sei auch die Vertraulichkeit von Telefonkonferenzen des Bundesrats, insbesondere in technischer Hinsicht, zu gewährleisten (Empfehlung 8). Die Empfehlung erlangte vor dem Hintergrund der

<sup>21</sup> Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz ; SR **614.0**)

<sup>22</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 25. Nov. 1998 (RVOG; SR **172.010**)

Enthüllungen zum Abhörprogramm der NSA in der zweiten Hälfte des Jahres 2013 wieder eine besondere Aktualität.

Nicht nur der Gesamtbundesrat, sondern auch die Bundeskanzlei wurde nach Einschätzung der GPK zu spät – erst am 22. Dezember 2011 – in dieses Geschäft eingebunden; bis dahin konnte sie ihre Aufgaben als Stabsstelle des Bundesrats nicht erfüllen. Die GPK legten dem Bundesrat nahe, die Bundeskanzlei frühzeitig in die Bewältigung von ausserordentlichen Situationen einzubeziehen (Empfehlung 5).

Die GPK befassten sich im Rahmen dieser Untersuchung – nicht zum ersten Mal – auch mit der Qualität der Bundesratsprotokolle.<sup>23</sup> Sie kamen dabei zum Schluss, dass die Protokolle trotz neuer Form die Nachvollziehbarkeit der Inhalte der Bundesratssitzungen nicht gewährleisten und dem Bundesrat folglich nicht als Führungsinstrument dienen können. Sie wiesen den Bundesrat darauf hin, dass damit dem neuen Artikel 13 Absatz 3 des RVOG<sup>24</sup> nicht gebührend Rechnung getragen werde, und forderten ihn auf, den GPK darzulegen, wie er sein Protokollierungssystem auszugestalten gedenkt, um diesem Artikel in der Praxis die nötige Nachachtung zu verschaffen (Empfehlung 6).

Die aktuell geltende gesetzliche Aufgabenteilung zwischen dem Bundesrat und dem Bankrat der SNB beurteilten die GPK als sinnvoll, da diese der Unabhängigkeit der SNB gebührend Rechnung trägt. Einzig die Tatsache, dass der Bundesrat nicht die Möglichkeit hatte, im Voraus zum Rücktritt des SNB-Präsidenten Stellung zu nehmen, empfanden sie als überprüfenswert. Gemäss Nationalbankgesetz (NBG)<sup>25</sup> obliegt es dem Bundesrat, auf Antrag des Bankrats über die Abberufung des SNB-Präsidenten zu entscheiden. Im vorliegenden Fall blieb ein solcher Abberufungsantrag allerdings aus, weil der Bankrat zum Behelf der Rücktrittsempfehlung griff. Daher forderten die GPK den Bundesrat auf, zu prüfen, ob im NBG eine Pflicht des Bankrats verankert werden soll, vor einer Rücktrittsempfehlung an den SNB-Präsidenten oder einem ihn betreffenden Abberufungsantrag den Bundesrat zu konsultieren (Empfehlung 7).

Die GPK begrüsst es in ihrem Bericht, dass der Bankrat der SNB aus dem Vorfall rasch Lehren zog und am 9. März 2012 ein neues, strengeres Reglement für private Finanzanlagen und Finanzgeschäfte von Mitgliedern der Bankleitung erliess. Die GPK erachteten es als wichtig, diesen Aspekt auch ins Organisationsreglement der SNB, das der Bundesrat zu genehmigen hat, aufzunehmen. Daher forderten sie den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass im Organisationsreglement die Pflicht zur Regelung der Eigengeschäfte durch den Bankrat sowie der angemessene Einbezug der Compliance-Stelle der SNB verankert werden (Empfehlung 9). Zudem legten sie dem Bundesrat nahe, darauf hinzuwirken, dass das Organisationsreglement der SNB eine klare und angemessene Aufsichtsstruktur innerhalb der SNB festlegt (Empfehlung 10).

<sup>23</sup> Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA, Bericht der GPK-N und der GPK-S vom 30. Mai 2010 (BBl 2011 3099), Ziff. 3.6.5.1

<sup>24</sup> Art. 13 Abs. 3 RVOG: «Der wesentliche Inhalt der Verhandlungen und die Beschlüsse des Bundesrats werden durchgehend schriftlich festgehalten. Das Bundesratsprotokoll gewährleistet deren Nachvollziehbarkeit; es dient dem Bundesrat als Führungsinstrument.» Dieser Artikel ist noch nicht in Kraft. Der Inkraftsetzungszeitpunkt wurde vom Bundesrat bisher noch nicht öffentlich kommuniziert.

<sup>25</sup> Bundesgesetz vom 3. Okt. 2003 über die Schweizerische Nationalbank (NBG; SR 951.11)

Im Rahmen dieser Untersuchung stiessen die GPK auf verschiedene weitere Probleme, auf die sie schon bei früheren Inspektionen hingewiesen hatten (u. a. die angemessene Überprüfung der rechtlichen Zuständigkeit durch die Organe der präventiven Rechtskontrolle, die Qualität der Bundesratsprotokolle, den Einbezug der Bundeskanzlei oder das Krisenmanagement des Bundesrats). Die GPK kritisierten in ihrem Untersuchungsbericht die Tatsache, dass diese Mängel noch nicht behoben werden konnten, obwohl der Bundesrat dies zugesichert hatte.

In seiner Stellungnahme vom 22. Mai 2013<sup>26</sup> erklärte sich der Bundesrat bereit, sieben der zehn Empfehlungen anzunehmen und umzusetzen. Mit Empfehlung 1 zeigte er sich grundsätzlich einverstanden, betonte jedoch, dass die der Empfehlung zugrunde liegenden Vorwürfe der GPK – der Bundesrat habe ohne rechtliche Grundlage und ohne genügende Prüfung derselben gehandelt – aus seiner Sicht weitgehend unbegründet seien. Nicht einverstanden war er mit Empfehlung 4, während er betreffend Empfehlung 6 den Standpunkt vertrat, diese sei bereits umgesetzt. Im Zusammenhang mit Empfehlung 7 erkannte er keinen Handlungsbedarf.

Da die Arbeitsgruppe SNB die Antwort des Bundesrats in einigen Punkten als nicht nachvollziehbar und zu wenig detailliert erachtete, beschloss sie, eine Delegation des Bundesrats zu einer Aussprache einzuladen. Anlässlich dieses Gesprächs von Mitte September 2013, an dem der Bundespräsident, die Vorsteherin des EFD, die Vorsteherin des EJPD und die Bundeskanzlerin teilnahmen, wurden v. a. drei Themen erörtert: die fehlende Zuständigkeit des Bundesrats gegenüber der SNB, das Protokollierungssystem des Bundesrats sowie die Anwendung von Artikel 157 des Parlamentsgesetzes (ParlG)<sup>27</sup>. Ausserdem wurde der Bundesrat gebeten, seine Stellungnahme in einigen Punkten noch zu ergänzen.

Gestützt auf die Erkenntnisse aus der Aussprache mit der Bundesratsdelegation und die ergänzende Stellungnahme des Bundesrats vom 9. Oktober 2013 werden die beiden GPK Ende Januar 2014 eine Schlussbewertung vornehmen.

### **3.1.3 Übergabe von Bank- und Mitarbeiterdaten an die US-Behörden**

Am 16. Oktober 2012 veröffentlichte die GPK-N eine Medienmitteilung zu einem Bericht des Bundesrates zu den Umständen seiner Beschlüsse vom 18. Januar und 4. April 2012 zur Übergabe von Bank- und Mitarbeiterdaten an die US-Behörden. Die GPK-N kam dabei zum Schluss, dass die Beschlüsse des Bundesrats nach den damaligen Umständen und im Kontext der schwierigen Verhandlungen mit den US-Behörden nachvollziehbar sind und keine Anhaltspunkte vorliegen, dass die Beschlüsse des Bundesrates nicht rechtmässig gewesen wären. Insbesondere erteilte der Bundesrat mit seiner Entscheidung den Banken keinen Freibrief, mit der Übermittlung von Mitarbeiterdaten deren Arbeits- und Datenschutzrechte zu

<sup>26</sup> Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension, Stellungnahme des Bundesrats vom 22. Mai 2013 zum Bericht der GPK-N und der GPK-S vom 15. März 2013 (BBl 2013 5723).

<sup>27</sup> Art. 157 ParlG: «Die betroffene Behörde erhält Gelegenheit zur Stellungnahme, bevor eine Aufsichtskommission oder ihre Delegation über Mängel in der Geschäftsführung oder in der Führung des Finanzhaushaltes Bericht erstattet.»

verletzen. Die GPK-N beschloss jedoch gleichentags, das Geschäft im Hinblick auf allfälligen weiteren Handlungsbedarf nochmals vertieft zu überprüfen.

Am 9. November 2012 leitete die GPK-N die entsprechende Untersuchung ein. Die Untersuchung hatte zum Ziel, Transparenz darüber zu schaffen, wie es zu den Bundesratsbeschlüssen gekommen ist, und die Zweckmässigkeit und Angemessenheit des Vorgehens der involvierten Bundesbehörden zu überprüfen.

Der Bundesrat hatte am 18. Januar 2012 beschlossen, im Rahmen der Aufsichtsamthilfe in Bezug auf mehrere Banken, die im Visier der US-Behörden standen, bankinterne Daten sowie vorläufig anonymisierte Mitarbeiterdaten an die US-Behörden zu übermitteln. Bankkundendaten standen jedoch nicht zur Diskussion. In der Folge beklagten sich die Banken, dass im Fall UBS uncodierte Dokumente übermittelt worden waren und sie sich aufgrund dieses Präjudizes nun in einer misslichen Lage befänden. Am 4. April 2012 erteilte der Bundesrat einzelnen Banken eine Bewilligung nach Artikel 271 des Strafgesetzbuches, in direkter Kooperation mit den US-Behörden bankinterne Daten (ohne Bankkundendaten) und wenn nötig auch Bankmitarbeiterdaten herauszugeben.

Die mit der Untersuchung betraute Subkommission EFD/WBF der GPK-N hörte in der Folge die zuständigen Personen des EFD, des EJPD und der FINMA an und sichtete die verwaltungsinternen Akten zu diesem Geschäft.

Am 29. Mai 2013 verabschiedete der Bundesrat zu Händen des Parlamentes die Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten (sog. «Lex USA»). Im Rahmen dieser Vorlage diskutierte das Parlament in der Sommersession die Fragen rund um die Möglichkeit, den Banken die Bereinigung ihrer Vergangenheit mit den US-Behörden zu ermöglichen, eingehend.

Nachdem das Parlament am 19. Juni 2013 mit seinem Nichteintreten auf die erwähnte Vorlage zum Ausdruck brachte, es sei Sache des Bundesrats, in der bereits am 4. April 2012 eingeschlagenen Richtung weiter zu gehen, sah die GPK-N keinen weiteren Abklärungsbedarf und stellte die Untersuchung ein.

### **3.1.4 Verbesserte Transparenz im Schweizer Milchmarkt**

Am 4. Februar 2013 reichte der Zürcher Bauernverband (ZBV) bei den GPK eine Aufsichtseingabe ein. Diese wurde von der Subkommission EFD/WBF der GPK-N an ihren Sitzungen vom 4. Juli und vom 17. Oktober 2013 behandelt.

Der ZBV verwies in seinem Schreiben auf einen Artikel im «Schweizer Bauer»<sup>28</sup> und äusserte sich besorgt über die Undurchsichtigkeit des Schweizer Milchmarktes. Dieser sei nach der Aufhebung der Milchkontingentierung im Jahr 2009 intransparenter geworden.

Der Bundesrat hatte 2011 gestützt auf Artikel 9 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG)<sup>29</sup> die Selbsthilfemassnahme der Branchenorganisation Milch (BOM), die in der Einführung eines Standardvertrags für den Erst- und Zweitmilchkauf bestand, für

<sup>28</sup> DUDDA, Eveline, «Vermisst werden 500 Millionen Kilo Milch», *Schweizer Bauer*, 30. Jan. 2013

<sup>29</sup> Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG; SR **910.1**)

allgemeinverbindlich erklärt. Diese in Anhang 1 der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen (VBPO)<sup>30</sup> vorgesehene Allgemeinverbindlichkeit galt vom 30. August 2011 bis zum 20. April 2013. Mit der Einführung eines Standardvertrages sollte die Rechts- und Vertragssicherheit für die Marktteilnehmer erhöht werden. Ein zentrales Element stellte dabei die Bezahlung der Milch entsprechend dem im Verkaufszeitpunkt generierten Mehrwert dar. Diese Staffelung des Milchpreises wird Segmentierung genannt.

Der ZBV kritisierte insbesondere die Tatsache, dass die der BOM von den Produzenten und den Verarbeitern gemeldeten Vertragsmengen Milch nicht miteinander übereinstimmten, sondern dass ungefähr 500 Millionen Kilogramm Milch fehlten. Der Verband warf der BOM zudem mangelhafte Kontrolltätigkeit vor. Die lückenhaften Mengenmeldungen hätten erhebliche wirtschaftliche Einbussen für die Milchproduzenten zur Folge gehabt.

Die Subkommission erhielt am 26. Februar 2013 die Stellungnahme der TSM Treuhand GmbH, welche im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) die Daten zum Schweizer Milchmarkt erhebt. Ausserdem lag ihr eine Stellungnahme des BLW vom 25. April 2013 vor. Nach einer ersten Prüfung des Dossiers richtete die Subkommission eine Reihe von Fragen an das BLW und bat dieses ausserdem um die Berichte der BOM zu den Selbsthilfemassnahmen von 2011 und 2012. Das BLW antwortete am 11. September 2013 und übermittelte der Subkommission die gewünschte Dokumentation. Im Weiteren hörte die Subkommission an ihrer Sitzung vom 17. Oktober 2013 den BLW-Direktor Bernard Lehmann an.

Bei der Überprüfung der Vorwürfe des ZBV hat sich die Subkommission auf die Frage beschränkt, ob und wieweit das WBF bzw. das ihm zugehörige BLW seine Aufsichtspflichten gegenüber der BOM wahrgenommen hat.

Die BOM hatte gemäss Artikel 13 VBPO dem WBF jährlich über die Durchführung und die Wirkung der Selbsthilfemassnahmen Bericht zu erstatten. Für die Umsetzung der Selbsthilfemassnahmen und allfällig zu ergreifende Sanktionen bei ihren Mitgliedern war die BOM selbst verantwortlich. Der Bund hatte dabei keine Aufsichtsfunktion. Die Aufsichtsfunktion des Bundes, vorwiegend ausgeübt durch das BLW, bestand lediglich in der Überprüfung, ob die BOM die Massnahmen bei den Nichtmitgliedern korrekt und insbesondere gleich wie bei den Mitgliedern umsetzte.

Die Subkommission hat festgestellt, dass das BLW die Berichte 2011 und 2012 der BOM gemäss Artikel 13 VBPO eingehend prüfte, einzelne Zusatzinformationen verlangte, auf gewisse Mängel hinwies und deren Behebung teilweise auch mit Nachdruck forderte. Der Subkommission liegen keine Hinweise vor, dass das BLW bzw. das Departement ihre Aufsichtspflicht nicht wahrgenommen hätten.

Allerdings haben alle Beteiligten – wie der ZBV – ebenfalls festgestellt, dass die Datenerhebung zu den verschiedenen Segmenten im Milchmarkt im Rahmen der Selbsthilfemassnahmen der BOM tatsächlich Lücken aufwies. Dies führte dazu, dass die BOM am 12. November 2012 ihr Reglement Segmentierung des Milchmarktes verschärfte. Auf Begehren der BOM hat der Bundesrat am 7. Juni 2013 die Bestimmungen des Standardvertrages und das Reglement Segmentierung des

<sup>30</sup> Verordnung vom 30. Okt. 2002 über die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen (SR 919.117.72)

Milchmarktes für die Zeit vom 1. Juli 2013 bis zum 30. Juni 2015 für die Nichtmitglieder der BOM als verbindlich erklärt.

Neu besteht eine nach Segmenten aufgeteilte Meldepflicht an die TSM, welche ihrerseits prüfen muss, ob die im B- und C-Segment eingekauften Milchmengen mit den in diesen Segmenten verkauften Milchmengen resp. den hergestellten und exportierten Milchprodukten übereinstimmen. Abweichungen von mehr als 5 % der je Segment eingekauften Milchmenge meldet die TSM der BOM, welche ihrerseits Sanktionen ergreifen kann.

Das BLW kam darüber hinaus zum Schluss, dass die fehlerhaften Meldungen der Vertragsmengen Milch an die BOM keine Auswirkungen auf das Einkommen der Milchproduzenten hatten. Gemäss den Kontrollen des BLW haben die drei grössten Milchverarbeiter (Emmi AG, Hochdorf Swiss Milk AG und Cremo SA), die gemeinsam mehr als 50 % der in der Schweiz vermarkteten Milch verarbeiten, im Jahr 2012 die Vertragsmengen Milch korrekt an die BOM gemeldet. Im Weiteren mussten die Milchproduzenten gemäss Artikel 36b LwG über einen Milchkaufvertrag mit ihrem Erstabnehmer verfügen, welcher wiederum verpflichtet war, die Vertragsdaten der TSM zu melden. Für 2011 und 2012 lagen diese Daten vor. Man kann deshalb davon ausgehen, dass alle Milchproduzenten über einen Milchkaufvertrag verfügten.

Die Subkommission kam zum Schluss, dass von den Neuerungen, welche per 1. Juli 2013 in Kraft getreten sind, Verbesserungen in der segmentierten Datenerhebung des Milchmarktes zu erwarten sind und dass deshalb kein weiterer Handlungsbedarf für ein Tätigwerden der GPK-N besteht. Dies teilte die Subkommission dem ZBV mit Brief vom 18.10.2013 mit.

### **3.1.5 Eidgenössische Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement**

Am 12. Oktober 2010 veröffentlichte die GPK-S ihren Bericht zur Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und des Grenzwachtkorps (GWK).<sup>31</sup> Der Bundesrat nahm mit Schreiben vom 26. Januar 2011 Stellung zu diesem Inspektionsbericht.<sup>32</sup>

Am 20. August 2013 beschloss die GPK-S, eine Nachkontrolle durchzuführen, und ersuchte den Bundesrat, ihr über die Umsetzung ihrer Empfehlungen und insbesondere über die Auswirkungen des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 auf die Empfehlung 5 sowie über die Erfüllung des Postulats 10.3888 betreffend die Aufhebung der GWK-Mindestbestandesregelung im Schengen-Bundesbeschluss Bericht zu erstatten. Der Bundesrat kam diesem Ersuchen am 20. September 2013 nach.

Mit Schreiben vom 5. November 2013 dankte die Kommission dem Bundesrat für seine Stellungnahme und wies dabei auf die folgenden Punkte hin:

<sup>31</sup> Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung – Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement, Bericht der GPK-S vom 12. Okt. 2010 (BBI 2011 1911)

<sup>32</sup> Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung – Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement, Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Jan. 2011 zum Bericht der GPK-S vom 12. Okt. 2010 (BBI 2011 1989)

Was die Empfehlungen 1 bis 3 zur strategischen und operativen Steuerung der EZV betrifft, nahm die GPK-S Kenntnis von den verschiedenen Änderungen, die am Steuerungsmodell der EZV vorgenommen wurden, namentlich von der Einführung eines gemeinsamen Leistungsauftrags für die EZV und das GWK für die Jahre 2013 bis 2016 sowie von der Mittelzuteilung in Abstimmung mit der Entwicklung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB). Da allerdings diese Verbesserungen erst jüngeren Datums waren, konnte die Kommission deren Wirksamkeit noch nicht beurteilen.

Bei der Empfehlung 2 war es für die GPK-S auch wichtig, dass die Erfahrungen mit dem Steuerungsmodell der EZV bei der Entwicklung des neuen, ergebnisorientierten NFB berücksichtigt werden, vor allem was die Dienststellen mit komplexen und vielseitigen Aufgaben anbelangt.

In Bezug auf die Empfehlung 4 über die Einführung eines informatikgestützten Reportingsystems nahm die GPK-S zur Kenntnis, dass aufgrund der Priorisierungen im IKT-Bereich das Projekt «integriertes Performance Management EVZ» (iPM AFD) noch nicht in Angriff genommen werden konnte. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme ausführte, kann dieses System nicht wie zuerst vorgesehen bereits 2011, sondern erst 2015 eingeführt werden. Die GPK-S ist sich der logistischen Schwierigkeiten bewusst, welche die Einführung eines informatikgestützten Reportingsystems mit sich bringen kann. Sie ersuchte den Bundesrat jedoch, die Entwicklung des Projekts aufmerksam zu verfolgen, um weitere Verzögerungen zu verhindern.

In ihrer Empfehlung 5 forderte die GPK-S den Bundesrat auf, die Aufgaben und Kompetenzen des GWK klarer zu regeln, um zu verhindern, dass dieses Korps zu einer Art nationaler «Hilfspolizei» wird. In diesem Zusammenhang zeigte sich die Kommission zufrieden, dass aufgrund des Postulats Malama 10.3045 die Frage der Aufgaben und Kompetenzen der EZV bzw. des GWK Eingang in die für 2014 vorgesehene Teilrevision des Zollgesetzes (ZG)<sup>33</sup> gefunden hat. Mit der Aufhebung von Artikel 96 und der Änderung von Artikel 97 ZG wird klarer definiert, welche sicherheitspolizeilichen Aufgaben der EZV übertragen werden und welche Aufgaben die Kantone an die EZV bzw. an das GWK delegieren können.

In Bezug auf die Empfehlung 6, mit welcher die GPK-S den Bundesrat aufgefordert hatte, Erhebungen über die Spezialdienstleistungen zugunsten der Kantone durchzuführen und angemessene Kostenverrechnungen zu prüfen, nahm die GPK-S zur Kenntnis, dass die Berechnung dieser Dienstleistungen einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern würde. Sie ist allerdings der Meinung, dass sich mit dem neuen Steuerungsmodell die Kosten für diese Leistungen einfacher berechnen lassen dürften und dass der Bundesrat nach der Einführung dieses Modells mit den Kantonen über die allfällige Erstattung der Kosten für die erbrachten Dienstleistungen diskutieren sollte.

Schliesslich wies der Bundesrat darauf hin, dass die mit dem Postulat 10.3888 angeregte Aufhebung der Mindestbestandesregelung für das GWK ebenfalls mit der Teilrevision des ZG erfolgen wird. Die GPK-S war in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass die aufgrund der in der Herbstsession 2013 überwiesenen Motion Romano (12.3071 Grenzwachtkorps aufstocken) allenfalls vorzusehenden

<sup>33</sup> Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0)

Änderungen am GWK-Kontingent über das Budget der EVZ und nicht auf dem Gesetzesweg beschlossen werden sollen.

Die GPK-S betrachtete zwar diese erste Nachkontrolle als abgeschlossen, behielt sich aber angesichts der zahlreichen noch abzuwartenden Massnahmen und der anstehenden Einführung des NFB vor, zu einem späteren Zeitpunkt weitere Nachkontrollen durchzuführen.

### **3.1.6 Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund**

Die GPK-S hatte am 17. Februar 2009 im Rahmen ihrer Inspektion zur Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung (ALV) durch den Bund 14 Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet.<sup>34</sup>

Nach einer ersten Nachkontrolle im Jahr 2011 forderte die Kommission den Bundesrat mit Schreiben vom 20. August 2013 erneut auf, ihr über die Umsetzung ihrer Empfehlungen Bericht zu erstatten. Dabei sollte er insbesondere zur Konkretisierung der Empfehlungen 13 und 14 Stellung nehmen, die sich auf die Praxis der Kantone bei der Umsetzung der Bundesgesetze im Bereich der ALV sowie auf die Vorkehrungen zur frühzeitigen Erkennung einer allenfalls bundesrechtswidrigen Praxis der Kantone beziehen.

Die Kommission dankte dem Bundesrat am 5. November 2013 für seine Informationen vom 20. September 2013 und nahm zur Umsetzung der noch hängigen Empfehlungen wie folgt Stellung:

Sie begrüßte die Optimierung der Instrumente zur Führung und Beaufsichtigung der ALV, namentlich die regelmässige Aktualisierung der Risikoanalyse durch das *Audit Committee* der Aufsichtskommission (AK).

Zur Empfehlung 3 (Behandlung der Verwaltungskosten frei von potentiellen Interessenskonflikten) stellte die GPK-S mit Genugtuung fest, dass das Reglement der Subkommission Finanzen so angepasst wurde, dass jene Mitglieder dieser Subkommission in den Ausstand treten müssen, die an einem Geschäft ein unmittelbares geschäftliches oder persönliches Interesse haben. Was die Empfehlung 11 (Beseitigung der Mängel auf der Ebene der Weisungen der Ausgleichsstelle) angeht, begrüßte die Kommission die Einführung eines *Audit-Letter* zu juristischen Fragestellungen. Diese Publikation des SECO verbessert die Koordination bei der Anwendung der veröffentlichten Weisungen und bietet den kantonalen Stellen eine praktische Vollzugshilfe.

In ihrer Empfehlung 13 hatte die GPK-S den Bundesrat aufgefordert, die Praxis der Kantone zur Unterbreitung der kantonalen Vollzugserlasse im Bereich der ALV zu überprüfen und gegebenenfalls Massnahmen zu beschliessen, um den Sinn und Zweck des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG)<sup>35</sup> zu gewährleisten. In ihrem Schreiben vom 5. November 2013 zeigte sich die Kommission erfreut über die Anstrengungen, welche bezüglich der Kontrolle der kantonalen Erlasse

<sup>34</sup> Inspektion zur Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund, Bericht der GPK-S vom 17. Feb. 2009 (BBl **2009** 3219)

<sup>35</sup> Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz; SR **837.0**)

unternommen wurden, insbesondere darüber, dass nach einer Intervention des SECO nun auch der Kanton Genf, der bislang als einziger eine Überprüfung seines Ausführungsgesetzes verweigerte, seine Vollzugspraxis angepasst hat.

Auch was die Empfehlung 14 anbelangt, in welcher die Kommission den Bundesrat aufgefordert hatte, Vorkehrungen zu treffen, damit eine allenfalls bundesrechtswidrige Praxis der Kantone frühzeitig erkannt wird und unmittelbar entsprechende Korrekturmassnahmen ergriffen werden können, zeigte sich die GPK-S erfreut über die Bemühungen, die unternommen wurden, um die Qualität der Arbeit der Kantone zu gewährleisten. Die Kommission begrüsst zudem die Verbesserungen, welche durch die Massnahmen des SECO in Bezug auf den Kanton Genf erreicht wurden, äusserte allerdings die Meinung, dass die Kosten für diese Massnahmen zu einem grösseren Teil vom Kanton Genf hätten übernommen werden müssen. Dieser hatte sich nur mit 15 % an den Gesamtkosten beteiligt.

Betreffend Schwarzarbeitsbekämpfung begrüsst die GPK-S die Inkraftsetzung des Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)<sup>36</sup>, gemäss dessen Artikel 11 die Kontrollbehörde die Daten mit der Zentralen Ausgleichsstelle abgleichen kann.

Die GPK-S zeigte sich mit den in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Führung und Beaufsichtigung der ALV insgesamt zufrieden und beschloss deshalb an ihrer Sitzung vom 5. November 2013, ihre Inspektion abzuschliessen.

## **3.2 Soziale Sicherheit und Gesundheit**

### **3.2.1 Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie**

Am 22. August 2012 hatte die GPK-S ihren Bericht zur Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie veröffentlicht.<sup>37</sup> Sie beurteilte die Massnahmen zur Verbesserung der Grippepandemiebekämpfung insgesamt als positiv und begrüsst insbesondere, dass die Schlussfolgerungen bei der Revision des Epidemien-gesetzes (EpG) berücksichtigt wurden.<sup>38</sup> Im Weiteren war die GPK-S der Ansicht, dass der Bundesrat die Kontroversen, welche im Zusammenhang mit der Grippepandemie A (H1N1) entstanden waren, ernst genommen und die erforderlichen Verbesserungsmassnahmen eingeleitet hatte. Die Kommission betonte die Wichtigkeit einer verbesserten Koordination zwischen dem Bund und den Kantonen bei der Bekämpfung der Grippepandemie. Zudem forderte die GPK-S den Bundesrat auf, den internationalen Informationsaustausch betreffend die Grippepandemie H1N1 weiterhin zu gewährleisten und sie über diesbezügliche Massnahmen zu informieren.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (SR **822.41**)

<sup>37</sup> Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie, Bericht der GPK-S vom 22. Aug. 2012 (BBl **2013** 213)

<sup>38</sup> Botschaft vom 3. Okt. 2010 zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (BBl **2011** 311)

<sup>39</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Kap. 3.2.2 (BBl **2013** 3513, hier 3543)

Der Bundesrat äusserte sich in seiner Stellungnahme vom 14. November 2012<sup>40</sup> zu den Empfehlungen der GPK-S. In Bezug auf den internationalen Informationsaustausch informierte der Bundesrat die GPK-S, dass die bisherige, rechtlich unverbindliche Vereinbarung zwischen der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) und Swissmedic bis zum Februar 2013 verlängert werden konnte. Die Verhandlungen zu einem weiterführenden, verbindlichen Instrument seien aber bisher an der ablehnenden Haltung der EU-Kommission gescheitert.

In ihrem Schreiben vom 20. Februar 2013 begrüsst die GPK-S, dass das EDI und Swissmedic parallel zum verfolgten Informationsaustausch mit der EMA weitere Vereinbarungen mit Heilmittelbehörden anderer Länder anstrebte und auch schon abgeschlossen hatte. Sie bat den Bundesrat um eine Beurteilung, inwieweit solche Vereinbarungen jene mit der EMA ersetzen könnten und ob weitere Alternativen geprüft würden, um den internationalen Informationsaustausch langfristig zu garantieren. Des Weiteren bat sie den Bundesrat um eine Stellungnahme zur Frage, ob der im Herbst 2012 aufgetretene Lieferengpass bei Grippeimpfstoffen die diversen Massnahmen in Frage stellte, welche vom Bundesrat und dem EDI getroffen wurden, um im Falle einer Pandemie besser vorbereitet zu sein.

Der Bundesrat informierte die GPK-S am 14. Juni 2013, dass in Bezug auf die zukünftige Zusammenarbeit zwischen der Swissmedic und der EMA keine Fortschritte erzielt werden konnten. Zwar sei bei einer zukünftigen Pandemiesituation eine vergleichbare Kooperation mit der EMA denkbar, eine verbindliche und weiterführende Vereinbarung sei aber nach wie vor aufgrund der ausstehenden Verhandlungen mit der Europäischen Union im Gesundheitsbereich blockiert. Der Bundesrat hielt fest, dass die Vereinbarungen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten eine Vereinbarung mit der EMA nicht ersetzen können.

In ihrem abschliessenden Schreiben vom 8. Oktober 2013 betonte die GPK-S die Wichtigkeit der internationalen Zusammenarbeit und forderte den Bundesrat auf, Swissmedic dabei so weit als möglich zu unterstützen. Sie begrüsst zudem, dass die Swissmedic als Alternative zur Vereinbarung mit der EMA die Zusammenarbeit mit nationalen Heilmittelbehörden intensiviert (z. B. in Form der Zusammenarbeit mit der amerikanischen *Food and Drug Administration* FDA sowie mit der Schaffung eines Netzwerks mit den Behörden in Australien, Kanada und Singapur). Die GPK-S nahm zur Kenntnis, dass der im Herbst 2012 aufgetretene Lieferengpass des saisonalen Grippeimpfstoffs keinen Zusammenhang mit den Massnahmen zur Organisation der Bekämpfung einer Grippepandemie aufwies. Die GPK-S begrüsst jedoch die vom Bundesamt für Gesundheit im konkreten Fall ergriffenen Massnahmen.

Vor diesem Hintergrund beschloss die GPK-S, diese Angelegenheit nicht weiter zu behandeln. Sie wird sich beim Bundesrat im Rahmen ihrer Nachkontrolle in rund zwei Jahren erneut über den Stand der Arbeiten und die Umsetzung ihrer Empfehlungen informieren.

<sup>40</sup> Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie, Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Nov. 2012 zum Bericht der GPK-S vom 22. Aug. 2012 (BBl 2013 223)

### 3.2.2

## Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat

Am 30. März 2012 verabschiedete die GPK-S, gestützt auf die Ergebnisse einer Evaluation der PVK, ihren Bericht über die strategische politische Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat.<sup>41</sup> Sie gelangte zu einer grundsätzlich positiven Beurteilung, richtete aber gleichwohl fünf Empfehlungen an den Bundesrat, um die strategische Analyse und Planung im Bereich der Sozialversicherungen weiter zu verbessern.<sup>42</sup>

In seiner Stellungnahme vom 14. September 2012<sup>43</sup> erklärte der Bundesrat, dass er beabsichtige, die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente zur Steuerung der Sozialversicherungen weiterzuentwickeln und dabei die Empfehlungen der GPK-S so rasch als möglich zu berücksichtigen.

Die GPK-S begrüsst an der Stellungnahme des Bundesrates, dass dieser das Ziel verfolgt, den nationalen Dialog zu sozial- und gesundheitspolitischen Problemen zu stärken und die Kantone vermehrt in die in diesem Bereich getroffenen Entscheide einzubeziehen. Sie wies den Bundesrat erneut darauf hin, die betroffenen Akteure insbesondere bei der strategischen Analyse noch stärker und systematischer einzubeziehen.

Auf Wunsch der GPK-S zeigte der Bundesrat in einer ergänzenden Stellungnahme vom 23. Januar 2013 konkrete Massnahmen auf, welche er aufgrund des erkannten Handlungsbedarfs ergreifen will und gab den hierfür vorgesehenen Zeitplan für die Umsetzung bekannt.

Der Bundesrat stellte in Aussicht, dass er die Forschung und die Datengrundlagen verbessern will und zeigte diverse Projekte auf, welche er dafür initiiert hat. Die GPK-S begrüsst diese Massnahmen und insbesondere, dass die Forschungsaktivitäten in Zukunft noch systematischer durchgeführt werden sollen.

Die Kommission nahm zudem die verstärkte Einbindung der Kantone im Bereich Gesundheit und Sozialpolitik, beispielsweise im Dialog Nationale Gesundheitspolitik, wohlwollend zur Kenntnis. Sie erinnerte daran, dass diese jeweils schon frühzeitig, also nicht erst im Rahmen von Vernehmlassungen, sondern schon bei der Problemanalyse erfolgen soll.

Die Kommission stellte fest, dass der Bundesrat seinen Handlungsspielraum zum Erlass von Ausführungsbestimmungen in Zukunft konsequent nutzen will. Sie legte dem Bundesrat nahe, dies so aktiv, systematisch und umfassend als möglich zu tun. Eine solche Möglichkeit ergab sich aus Sicht der GPK-S, wie auch vom Bundesrat erwähnt, bei der Anpassung der Tarifstruktur gemäss dem neuen Artikel 43 Absatz 5<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG).

Die Kommission nahm auch wohlwollend zur Kenntnis, dass der Bundesrat künftig seine Verantwortung als oberste leitende Behörde vermehrt wahrnehmen will, um langfristige Strategien zu entwickeln, beispielsweise mit der Agenda «Gesundheit

<sup>41</sup> Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat, Bericht der GPK-S vom 30. März 2012 (BBl 2012 8899)

<sup>42</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Kap. 3.2.1 (BBl 2013 3513, hier 3541)

<sup>43</sup> Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat, Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Sept. 2012 zum Bericht der GPK-S vom 30. März 2012 (BBl 2012 8963)

2020» oder den Leitlinien der Reform der «Altersvorsorge 2020». Die GPK-S war jedoch der Ansicht, dass der Bundesrat noch stärker als bisher als Kollegium die strategische Steuerung der Sozialversicherungen an die Hand nehmen sollte.

Die Kommission kam insgesamt zum Schluss, dass ihre Empfehlungen vom Bundesrat positiv aufgenommen wurden und dass sich Massnahmen im Sinne der Empfehlungen in Umsetzung befinden. Sie wird sich beim Bundesrat im Rahmen ihrer Nachkontrolle in rund zwei Jahren über den Stand der Arbeiten informieren.

### **3.2.3 Rentenwachstum in der Invalidenversicherung**

Die GPK-S hat die zweite Nachkontrolle zu ihrer Inspektion zum Rentenwachstum in der Invalidenversicherung aus dem Jahr 2005 durchgeführt.<sup>44</sup> Bereits bei der ersten Nachkontrolle im Jahr 2009 konnte sie feststellen, dass ihre Empfehlungen sowie ihre Motionen schon umgesetzt oder in Umsetzung begriffen waren.<sup>45</sup>

Betreffend ihre Motion 05.3469 (Schaffung von Transparenz bezüglich der IV-Entwicklung beim Bundespersonal) und ihre Empfehlung 10 (Gesamtstrategie und zusätzliche Massnahmen zur Verhinderung von Invalidisierung beim Arbeitgeber Bund) hatte die GPK-S angekündigt, dass sie sich aufgrund der noch laufenden Arbeiten zu einem späteren Zeitpunkt über die Umsetzung der eingeleiteten Massnahmen informieren wolle. Sie bat den Bundesrat deshalb, sowohl ihr als auch der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) im Jahr 2012 einen ersten Bericht über die Einführung des betrieblichen *Case Managements* und die im Rahmen des Reportings erhobenen Daten zukommen zu lassen. Die GPK-S bat im Weiteren darum, gleichzeitig über den Stand der Arbeiten zum Vergleich der bundesinternen Invalidisierungen mit jener auf gesamtschweizerischer Ebene informiert zu werden.

Im Mai 2012 informierte der Bundesrat die GPK-S, dass die gewünschte Berichterstattung noch nicht erfolgen konnte, da sich gezeigt hatte, dass die bei den kantonalen IV-Stellen und Departementen der Bundesverwaltung erhobenen Daten kaum aggregierbar seien und somit auch der Vergleich mit der gesamtschweizerischen Situation nicht möglich sei. Dieser konnte erst durchgeführt werden, nachdem die Auswertungen durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) an die Kriterien für die Erstellung der gesamtschweizerischen IV-Statistik angepasst wurden.

Im Februar 2013 nahm die GPK-S schliesslich den Bericht zur IV-Situation beim Bundespersonal vom Oktober 2012 und die Stellungnahme des Bundesrates vom Dezember 2012 dazu zur Kenntnis. Sie zeigte sich erstaunt, dass die vom Bundesrat angesprochenen Schwierigkeiten der Datenerhebung nicht schon früher beseitigt wurden. Aus dem schliesslich erstellten Bericht ging aber hervor, dass die Invalidität beim Bundespersonal im gesamtschweizerischen Durchschnitt liege. Die GPK-S begrüsst, dass das Eidgenössische Personalamt (EPA) in Zukunft eine solche

<sup>44</sup> Rentenwachstum in der Invalidenversicherung: Überblick über die Faktoren des Rentenwachstums und die Rolle des Bundes, Bericht der GPK-S vom 19. Aug. 2005 (BBl **2006** 2245)

<sup>45</sup> Jahresbericht 2009 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 22. Jan. 2010, Kap. 3.2.3 (BBl **2010** 2671, hier 2700)

Berichterstattung im jährlichen Reporting Personalmanagement zuhanden der Aufsichtskommissionen integrieren wird.

Die Kommission betonte gegenüber dem Bundesrat zudem die Verantwortung, die er als Arbeitgeber bei der verstärkten Eingliederung und dem Verbleib von IV-Rentenbezüglern im Arbeitsmarkt wahrnehmen müsse. Sie forderte den Bundesrat auf, in seiner zukünftigen Berichterstattung vermehrt über das betriebliche *Case Management* und die Wiedereingliederungsmassnahmen beim Bundespersonal zu informieren.

Die GPK-S erkannte darüber hinausgehend keinen weiteren Handlungsbedarf in dieser Angelegenheit und beschloss folglich, ihre diesbezüglichen Arbeiten abzuschliessen.

### **3.3 Internationale Beziehungen und Aussenhandel**

#### **3.3.1 Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen**

Am 3. Dezember 2010 leitete die GPK-S ihren gleichentags veröffentlichten Bericht über das Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen an den Bundesrat weiter.<sup>46</sup> Dieser Bericht stützte sich auf die Ergebnisse der Arbeiten der zuständigen Subkommission der GPK-S sowie der GPDel.

Der Bundesrat nahm zu diesem Bericht und seinen 14 Empfehlungen am 20. April 2011 Stellung.<sup>47</sup>

Im Jahr 2013 führten die GPK-S und die GPDel ihrer Praxis entsprechend eine Nachkontrolle zur Umsetzung ihrer Empfehlungen durch. In diesem Zusammenhang forderten sie den Bundesrat auf, der GPK-S einen Bericht über den Umsetzungsstand der Empfehlungen 1 bis 8 und der GPDel einen Bericht über den Umsetzungsstand der Empfehlungen 9 bis 14 zukommen zu lassen.

Nach Prüfung des entsprechenden Berichts des Bundesrates vom 8. Mai 2013 kam die GPK-S zum Schluss, dass ihre Empfehlungen grösstenteils umgesetzt wurden bzw. in Umsetzung sind.

Sie hob insbesondere hervor, dass im neuen Artikel 1a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) nunmehr klar geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen der Bundesrat ein Mandat an die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten übertragen kann (vgl. Empfehlungen 3 und 6). Auch hielt sie fest, dass der Bundesrat den ihm mit Empfehlung 4 erteilten Prüfungsauftrag erfüllt hat, indem er seinen Bericht vom 6. Juli 2011 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes und insbesondere über die Rechtsgrundlagen für diese Mitwirkung an die Aussenpolitischen Kommissionen weitergeleitet hatte.

<sup>46</sup> Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Bericht der GPK-S vom 3. Dez. 2010 (BBl **2011** 4215)

<sup>47</sup> Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Stellungnahme des Bundesrates vom 20. April 2011 zum Bericht der GPK-S vom 3. Dez. 2010 (BBl **2011** 4369)

In der gemeinsamen Antwort, welche die GPK-S und die GPDeI dem Bundesrat am 20. August 2013 zukommen liessen, hielt die GPK-S aber auch fest, sie sei sich bewusst, dass die effektive Umsetzung mehrerer ihrer Empfehlungen und insbesondere der Empfehlungen zur Führung des Bundesrates nur anhand konkreter Fälle erfolgen kann.

Zudem betonte die GPK-S in diesem Schreiben, dass sich der Bundesrat mit verschiedenen Punkten noch eingehender befassen sollte.

Zu diesen Punkten zählte die GPK-S namentlich die Empfehlung 2, mit welcher sie den Bundesrat aufgefordert hatte, «inskünftig bei grösseren aussenpolitischen Krisen als Kollegium die Strategie (Ziele, Mittel und wenn möglich Zeitplan) festzulegen».

In seinem Bericht vom 8. Mai 2013 hielt der Bundesrat fest, er habe verschiedene Instrumente neu geschaffen oder angepasst, um aussenpolitische Krisen besser antizipieren und bewältigen zu können.

Er erwähnte in diesem Zusammenhang namentlich die Kerngruppe Sicherheit (KGSi), in welcher die Staatssekretärin bzw. der Staatssekretär des EDA sowie die Direktorinnen bzw. Direktoren des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) und des Bundesamtes für Polizei (fedpol) Einsitz nehmen. Aufgabe der KGSi ist es, monatlich die sicherheitspolitische Lage zu beurteilen und dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates wie auch dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und Europapolitik konkrete Anträge zu stellen, wenn eine Entwicklung im Ausland sicherheitspolitische Relevanz für die Schweiz hat. Zudem führte er das neue, im Jahr 2011 vom EDA geschaffene Krisenmanagementzentrum (KMZ) an, dessen Mandat die Krisenprävention, die Krisenvorbereitung und das eigentliche Krisenmanagement im Ereignisfall umfasst.

Die GPK-S nahm mit Interesse von den Informationen des Bundesrates zur Umsetzung der Empfehlung 2 Kenntnis. Sie war sich jedoch nicht ganz sicher, ob sich mit diesen Massnahmen gewährleisten lässt, dass die Strategie bei grösseren aussenpolitischen Krisen künfftig durch den Bundesrat als Kollegium festgelegt wird.

Da die Kommission überzeugt ist, dass es sich hierbei um einen zentralen Aspekt handelt, um Krisen künfftig bestmöglich bewältigen zu können, forderte sie den Bundesrat auf, sich noch eingehender mit dieser Problematik auseinanderzusetzen.

Zudem erinnerte sie daran, dass der Einbezug des Bundesratskollegiums in das Krisenmanagement im Rahmen einer für das Frühjahr 2014 vorgesehenen Aussprache zwischen der Arbeitsgruppe «Finanzmarktaufsicht» der GPK, dem Bundespräsidenten und der Bundeskanzlerin eingehend diskutiert werden soll.

Nach Prüfung des Berichts des Bundesrates vom 8. Mai 2013 beschloss die GPK-S, die Nachkontrolle abzuschliessen und sich im Rahmen ihrer regulären Oberaufsicht zu einem späteren Zeitpunkt über die weitere Entwicklung dieser Angelegenheit zu informieren.

Auch die GPDeI entschied, die Nachkontrolle abzuschliessen.

Gleichzeitig beschloss die GPDeI aber auch, im Rahmen ihrer begleitenden Oberaufsicht die Realisierung der beiden Massnahmen weiterzuverfolgen, die der Bundesrat zur Umsetzung der Empfehlung 12 angekündigt hatte. In dieser Empfehlung hatte die GPDeI den Bundesrat aufgefordert, «in seinem Kompetenzbereich die nötigen Massnahmen zu treffen, um inskünftig die Geheimhaltung auch auf höchster Stufe innerhalb der Bundesverwaltung

gewährleisten zu können. Dabei ist auch den technischen Aspekten der den Mitarbeitenden abgegebenen Geräte gebührende Aufmerksamkeit zu schenken.»

Die GPDel ersuchte deshalb den Bundesrat, sie zu gegebener Zeit über die Ergebnisse der Tests mit den beiden gesicherten Mobiltelefonsystemen und über einen allfälligen Beschaffungsentscheid in Kenntnis zu setzen. Zudem erwartete die GPDel bis Ende 2013 einen Kurzbericht darüber, wie die BK in ihrer Eigenschaft als ständiges Sekretariat der Bundesratsausschüsse die zur Geheimhaltung erforderlichen Massnahmen anwendet.

## **3.4 Staat und Verwaltung**

### **3.4.1 Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat**

Nachdem die GPK-N im Jahr 2008 eine Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee durchgeführt hatte, beauftragten die GPK im Januar 2009 die PVK mit einer Evaluation des Verfahrens bei der Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat. Ziel der Untersuchung war es, die verschiedenen Schritte des Selektions- und Wahlverfahrens zu untersuchen, deren Angemessenheit zu evaluieren und die Zweckmässigkeit der einschlägigen Rechtsgrundlagen zu beurteilen.

Die Evaluation musste jedoch abgebrochen werden, weil nach Auffassung des Bundesrates die Informationsrechte der GPK nicht ausreichten, um der PVK die erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Da die Differenzen in der Auslegung der im Parlamentsgesetz (ParlG) vorgesehenen Informationsrechte der Aufsichtskommissionen nicht beigelegt werden konnten,<sup>48</sup> verlangten die GPK mit einer parlamentarischen Initiative, ihre Informationsrechte zu klären und zu erweitern.<sup>49</sup>

Nachdem die entsprechenden Änderungen des Parlamentsgesetzes am 1. November 2011 in Kraft traten, hatten die GPK Zugang zu sämtlichen erforderlichen Unterlagen, und sie beauftragten die PVK im Januar 2012 erneut mit einer Evaluation zu diesem Thema. Die PVK untersuchte zu diesem Zweck 37 Ernennungen aus dem Jahr 2012 und verglich diese mit 44 Ernennungen zwischen 2009 und 2011.<sup>50</sup>

Gestützt auf diese Evaluation (Bericht PVK im Anhang, Ziff. 2.2.1) veröffentlichte die GPK-N am 15. November 2013 einen Bericht, in welchem sie sechs Empfehlungen zur Verbesserung des Kaderauswahlverfahrens an den Bundesrat richtete.

In Empfehlung 1 ersuchte sie den Bundesrat, eine Liste von verbindlichen Grundelementen zu erstellen, anhand derer ein für alle Departemente geltendes Selektions- und Wahlverfahren geschaffen werden soll, das den besonderen Bedürfnissen des EDA und des VBS Rechnung trägt. Zweck dieser Empfehlung ist

<sup>48</sup> Jahresbericht 2009 der GPK und der GPDel der eidg. Räte vom 22. Jan. 2010 (BBI 2010 2687)

<sup>49</sup> Pa.Iv. GPK-S «Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen» (10.404)

<sup>50</sup> Evaluation zum Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 20. Juni 2013

die Schaffung eines einheitlichen Auswahlverfahrens, das punkto Transparenz- und Qualitätskriterien einen Mindeststandard aufweist.

Bei Empfehlung 2 geht es um die Personensicherheitsprüfung (PSP), mit der sich die GPK-N bereits 2008 im Rahmen ihrer Inspektion zur «Affäre Nef»<sup>51</sup> beschäftigt hatte. In dieser Empfehlung ersuchte die Kommission den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass sämtliche zu ernennende Personen einer erweiterten PSP mit Befragung gemäss Artikel 12 der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV)<sup>52</sup>, unterzogen werden und dass ihm das Ergebnis dieser Prüfung vor der Ernennung vorliegt.

In Empfehlung 3 ersuchte die GPK-N den Bundesrat angesichts dessen, dass in gewissen Fällen das Suchverfahren unbefriedigend oder unvollständig war, dafür zu sorgen, dass die Kandidatensuche immer korrekt zu Ende geführt wird und insbesondere ein allfälliger Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung klar kommuniziert und in den Unterlagen an den Bundesrat begründet wird.

In Empfehlung 4 geht es um den eigentlichen Selektionsprozess, d. h. um das Verfahren, mit dem die Departemente die Kandidaten auswählen, welche dem Bundesrat zur Wahl vorgeschlagen werden sollen. Die Kommission hatte nämlich festgestellt, dass diese Phase oft gravierende Mängel aufweist; so wurden beispielsweise keine Assessments durchgeführt oder die Kandidaten von einer einzigen Person ausgewählt. Die GPK-N ersuchte deshalb den Bundesrat, eine für das gesamte Verfahren geltende Liste mit präzisen, transparenten und vorgegebenen Auswahlkriterien und Instrumenten zu erstellen. Dazu sollen insbesondere die Stellungnahme einer Drittperson, der Einbezug der Departementsvorsteherin oder des Departementvorstehers sowie die Durchführung eines Assessments gehören.

In Empfehlung 5 liegt der Schwerpunkt bei der Qualität der Informationen, die dem Bundesrat zu den Wahlvorschlägen unterbreitet werden. Die Kommission stellte fest, dass diese Informationen oft unvollständig sind. So wird der Bundesrat beispielsweise nicht über die ausgeschiedenen Kandidaten und über die Gründe ihrer Ausscheidung noch über die angewandten Selektionskriterien informiert. Deshalb ersuchte die GPK-N den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass den Bundesratmitgliedern genügend Zeit eingeräumt wird, um von allen Informationen Kenntnis zu nehmen, welche die von den Departementen vorgeschlagenen Kandidaten, die angewandten Auswahlkriterien sowie die Vor- und Nachteile der ausgeschiedenen Kandidaten betreffen.

Die GPK-N befasste sich auch mit der Frage der vom Bundesrat zu besetzenden Kaderposten. Sie ist der Meinung, dass Artikel 2 Absatz 1 BPV<sup>53</sup> zu viele Funktionen vorsieht, deren Inhaber vom Bundesrat zu ernennen sind, und dass diese deshalb eingeschränkt werden sollten. Die Kommission wollte keine Vorgaben über die inskünftig nicht mehr durch den Bundesrat zu besetzenden Funktionen machen, sondern ersuchte den Bundesrat lediglich, zu prüfen, ob es zweckmässig ist, dass er für die Besetzung aller heute vorgesehenen Posten zuständig ist, und die Kommission über das Ergebnis dieser Prüfung zu informieren.

<sup>51</sup> Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee, Bericht der GPK-N vom 28. Nov. 2008 (BBl 2009 3425)

<sup>52</sup> Verordnung vom 4. März 2011 über die Personensicherheitsprüfungen (SR 120.4)

<sup>53</sup> Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)

### 3.4.2

## **Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung**

Bereits im November 2012 beschlossen die GPK und die FK, das im September 2012 abgebrochene, rund 100 Millionen Franken teure Informatikprojekt «Insieme» der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) mit Blick auf zukünftige Informatikprojekte gründlich aufzuarbeiten. Da die Geschehnisse zu «Insieme» sowohl die Geschäftsführung als auch den Finanzhaushalt betrafen, setzten die GPK und die FK am 6. Dezember 2012 eine gemischte Arbeitsgruppe für eine gemeinsame Inspektion ein. Die Arbeitsgruppe Insieme (AGI), bestehend aus 17 Mitgliedern der vier Obergerichtskommissionen, wurde mit der Ausarbeitung eines Untersuchungskonzepts beauftragt. Des Weiteren forderten die GPK und die FK beim Bundesrat einen umfassenden Bericht zum Projekt «Insieme» ein, der ihnen am 27. Februar 2013 vorgelegt wurde.

Dieser Bericht des Bundesrates brachte erhebliche Mängel bei der Dokumentation des Projekts «Insieme» zu Tage. In der ESTV und im Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) war die Dokumentation über weite Teile des Projekts «Insieme» lückenhaft oder nicht in geordneter Weise erfolgt.

In Anbetracht der Umstände beantragte die AGI den vier Stammkommissionen, von einer vollständigen und systematischen Aufarbeitung aller zur Verfügung stehenden schriftlichen Dokumente abzusehen – zumal eine lückenlose Klärung des Sachverhalts damit nicht hätte erzielt werden können. Vielmehr sollte für die Aufarbeitung des Sachverhaltes auf die Anhörung von Schlüsselpersonen und die Auswertung gezielt ausgewählter Dokumente fokussiert werden. Weiter sollte auf eine detaillierte Aufarbeitung der Vorkommnisse rund um die Beschaffungen im Projekt «Insieme» verzichtet werden, da eine umfassende Klärung entsprechender Fragen bereits in der Administrativuntersuchung des EFD erfolgt war. Ziel der Untersuchung sollte gemäss dem Untersuchungskonzept das Ziehen von Lehren für die Zukunft aufgrund einer gründlichen Aufarbeitung des Projekts über seine gesamte Dauer von 2001 bis 2012 sein. Dabei sollten Fragen zur Projektbegleitung durch die vorgesetzten Stellen (Aufsicht in der Linie), zu den Rollen des Bundesrates und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) sowie zur Ausübung der parlamentarischen Obergericht im Zentrum stehen. Ferner sollten auch Fragen zu den technischen Systemanforderungen und deren Veränderung im Verlaufe des Projekts «Insieme» sowie weitere Fragen – namentlich zum Einfluss unterschiedlicher Rahmenbedingungen (u. a. der Reorganisation der Bundesinformatik im Rahmen von NOVE-IT), zum Projektmanagement, zur Rolle externer Experten sowie zu den vom Bundesrat geplanten Massnahmen im Bereich des Beschaffungswesens – im Rahmen einer politischen Würdigung eingeforderter Berichte des Bundesrates geklärt werden. Die GPK und die FK verabschiedeten am 6. und 7. bzw. 16. Mai 2013 das entsprechende Konzept zur Inspektion «Insieme» gemäss Antrag der AGI.

Zwischen dem 28. Mai und 8. November 2013 führte die AGI sieben Sitzungen durch und hörte 19 Personen an. Dabei handelte es sich um aktuelle und ehemalige Mitglieder des Bundesrates sowie um aktuelle und ehemalige Vertreter des Generalsekretariats des EFD, der involvierten Bundesämter (ESTV, BIT, BBL), des Informatikrats des Bundes (IRB), des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB) und der EFK.

Des Weiteren nahm die AGI Einsicht in rund 400 Dokumente. Dabei handelte es sich vorwiegend um Antrags- und Beschlussdokumente, Berichte, Stellungnahmen und Informationsnotizen, Sitzungsprotokolle, Brief- und E-Mail-Korrespondenzen, interne Richtlinien, Reglemente und Weisungen sowie Stellenbeschreibungen und Pflichtenhefte der in «Insieme» involvierten Behörden und Aufgabenträger. Darüber hinaus forderte die AGI sämtliche Verträge mit externen Experten sowie Pflichtenhefte, Betriebshandbücher, Offerten, Risikobewertungen und Projektabschlussberichte zu den verschiedenen IT-Teilprojekten von «Insieme» beim EFD bzw. bei der ESTV zur Auswertung durch die Sekretariate ein.

Für das Jahr 2014 plant die AGI die Anhörung von Vertretern der Finanzdelegation (FinDel). Der Abschluss der Inspektion «Insieme» wurde auf das Jahr 2014/2015 angesetzt.

### **3.4.3 Nebenbeschäftigung des ehemaligen Postchefs**

Die GPK-S lud die Vorsteherin des UVEK im Juni 2013 zu einer Stellungnahme über die Umstände des Wechsels des ehemaligen Postchefs in den Verwaltungsrat einer Bank im Herbst 2012 ein. Wie aus den Medien bekannt wurde, erbrachte der ehemalige Postchef bereits vor seinem Ausscheiden bei der Post geldwerte Vorleistungen für seinen neuen Arbeitsgeber.

Die Kommission stellte bei der Behandlung der Stellungnahme vom 30. August 2013 fest, dass sowohl der Verwaltungsrat der Schweizerischen Post wie auch das UVEK zwar frühzeitig über die Wahl des Postchefs in den Verwaltungsrat der Bank informiert gewesen waren, nicht aber über seine entgeltlichen Vorleistungen gegenüber der Bank in Kenntnis gesetzt wurden. Das UVEK vertrat den Standpunkt, dass im vorliegenden Fall keine effektive Nebenbeschäftigung des ehemaligen Postchefs vorlag, da der Antritt in den Verwaltungsrat der Bank erst nach seinem Ausscheiden bei der Post erfolgt war.

Die GPK-S war hingegen der Ansicht, dass grundsätzlich alle Tätigkeiten, die ausserhalb des Arbeitsverhältnisses gegen Entgelt erbracht werden als eine Nebenbeschäftigung gelten und folglich der zuständigen Stelle gemeldet werden müssen. Die Meldepflicht von Nebenbeschäftigungen, wie sie in Artikel 11 der Kaderlohnverordnung<sup>54</sup> vorgesehen ist, ist von zentraler Bedeutung, um Interessenskonflikte sowie eine Minderung der Leistungsfähigkeit von Kaderangehörigen zu verhindern.

Die GPK-S forderte deshalb den Bundesrat mit Schreiben vom 9. Dezember 2013 auf, eine Präzisierung oder Ergänzung der bestehenden gesetzlichen Regelungen über Nebenbeschäftigungen des obersten Kaders und anderer Mitglieder leitender Organe von verselbstständigen Einheiten des Bundes, auf welche die Kaderlohnverordnung Anwendung findet, zu prüfen. Diese Präzisierung soll sicherstellen, dass in Zukunft sämtliche Nebenbeschäftigungen von Kaderangehörigen der zuständigen Stelle gemeldet werden.

<sup>54</sup> Verordnung vom 19. Dez. 2003 über die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (SR 172.220.12)

### **3.4.4 Reorganisation des Bundesamtes für Statistik**

Die GPK-N beschäftigte sich im Jahr 2013 weiterhin mit der Reorganisation des Bundesamtes für Statistik (BFS). Im Juni 2012 hatte ihre Subkommission EDI/UVEK im Rahmen der regulären Oberaufsicht einen Dienststellenbesuch beim BFS in Neuchâtel durchgeführt. Der damalige Direktor des BFS und einige seiner Mitarbeiter informierten die Subkommission bei dieser Gelegenheit über die Aufgaben und die Organisation des BFS, die Umstrukturierung mit dem Projekt «FUTURO» und die Personalsituation.

Im September 2012 besprach die Subkommission EDI/UVEK zudem einzelne Themen mit dem Generalsekretär und der Personalchefin des EDI, darunter die Umstrukturierung im BFS und die Personalsituation. Die zuständige Subkommission forderte den Vorsteher des EDI auf, seine Aufsicht gegenüber dem BFS in diesem Bereich weiterhin wahrzunehmen und das Amt insbesondere während der Phase der Umstrukturierung eng zu begleiten. Die Kommission erkannte zu diesem Zeitpunkt keinen weiteren Handlungsbedarf im Sinne der Oberaufsicht.

Im Februar 2013 musste die Kommission feststellen, dass in den Medien einzelne Teile aus dem Protokoll der Subkommission vom September 2012 wörtlich zitiert worden waren. Sie reichte daher eine Strafanzeige gegen Unbekannt gestützt auf Artikel 320 des Strafgesetzbuches (Verletzung des Amtsgeheimnisses) und gegen die betroffenen Journalisten gestützt auf Artikel 293 des Strafgesetzbuches (Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen) ein.

Des Weiteren liess sie sich im Zusammenhang mit dem Rücktritt des Direktors des BFS im Februar 2013 vom Vorsteher des EDI über die Gründe für die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses sowie über die eingeleitete Administrativuntersuchung informieren.

Da der Schlussbericht zum Modernisierungsprojekt «FUTURO» erst gegen Ende 2013 fertiggestellt werden sollte, wird sich die Kommission im nächsten Jahr weiter mit dem Dossier beschäftigen. Sie wird sich dabei ebenfalls über die Resultate der Administrativuntersuchung im Zusammenhang mit Vorwürfen an den Direktor des BFS vom August 2013 informieren lassen.

## **3.5 Justizwesen und Bundesanwaltschaft**

### **3.5.1 Abklärungen zur Tätigkeit eines Mitglieds der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft bei der Bank Wegelin**

Die Gerichtskommission (GK) bat die beiden GPK mit Schreiben vom 25. Februar 2013, abzuklären, ob in Bezug auf die Funktion eines Mitglieds der AB-BA bei der ehemaligen Bank Wegelin aus oberoaufsichtsrechtlicher Sicht Handlungsbedarf bestehe. Die GK wünschte – gestützt auf Artikel 40a Absatz 6 ParlG –, über allfällige Feststellungen informiert zu werden, welche die Amtsausübung des betroffenen Mitglieds der AB-BA ernsthaft in Frage stellen.

Nachdem sich die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK bereits am 6. April 2012 mit dem betroffenen Mitglied der AB-BA über dessen Rolle bei der Bank Wegelin

unterhalten hatten, fand am 9. April 2013 erneut eine Anhörung zu diesem Thema statt, an der auch der Präsident der AB-BA teilnahm.

Aufgrund dieses Gesprächs kamen die GPK zum Schluss, dass das Mitglied der AB-BA durch seine frühere Tätigkeit bei der Bank Wegelin keinen Interessenkonflikten ausgesetzt war, und dass für die GPK folglich kein Handlungsbedarf besteht. Zudem ergaben die Abklärungen, dass für die Mitglieder der AB-BA eine Ausstandsregel existiert, die zweckmässig ist und bei Interessenkollisionen zur Anwendung gelangen würde.

Die GPK leiteten diese Erkenntnisse mit Schreiben vom 6. Mai 2013 an die GK weiter.

### **3.5.2 Aufhebung der Vereinbarung zwischen den GPK und dem Bundesstrafgericht betreffend den Zugang zu Informationen aus laufenden Strafverfahren**

Mit Schreiben vom 5. November 2012 schlugen die Subkommissionen Gerichte/BA beider GPK der AB-BA vor, die Vereinbarung zwischen den GPK und dem BStGer vom 15. Mai 2009 betreffend den Zugang der GPK zu Informationen aus laufenden Strafverfahren<sup>55</sup> ersatzlos aufzuheben. Die Subkommissionen waren aus folgenden Gründen zum Schluss gekommen, dass es diese Vereinbarung nicht mehr braucht:

- Mit der Änderung des Parlamentsgesetzes vom 17. Juni 2011<sup>56</sup> bzw. der Inkraftsetzung dieser Änderung auf den 1. November 2011 wurden die Informationsrechte der GPK präzisiert und erweitert. Zudem ist in den Weisungen der GPK vom 27. Januar 2012<sup>57</sup> festgehalten, welche Massnahmen die GPK zum Schutz von sensiblen Informationen, die ihnen im Rahmen ihrer Oberaufsicht zugehen, treffen.
- Seit dem 1. Januar 2011 ist das BStGer nicht mehr an der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft (BA) beteiligt; diese Aufgabe wird seither vollumfänglich von der AB-BA wahrgenommen.

Die heutigen gesetzlichen Grundlagen reichen somit aus, um von Fall zu Fall entscheiden zu können, welche Informationen aus hängigen Strafverfahren die GPK einverlangen dürfen und welche Schutzmassnahmen zu ergreifen sind. Für separate Vereinbarungen besteht keine Notwendigkeit mehr.

Die AB-BA stimmte dem Vorschlag der Subkommissionen Gerichte/BA zu. Die GPK beschlossen am 24. Januar 2013, die Vereinbarung ersatzlos zu streichen.

<sup>55</sup> Vgl. Jahresbericht 2009 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 22. Jan. 2010, Kap. 3.7.7 (BBl **2010** 2671, hier 2729)

<sup>56</sup> ParlG: Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (AS **2011** 4537)

<sup>57</sup> Weisungen der GPK der eidg. Räte über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz vom 27. Jan. 2012

### 3.5.3

### Abklärungen zu Verfahrensfragen anhand konkreter Einzelfälle bei der Bundesanwaltschaft

Am 21. Oktober und 25. November 2011 beauftragte die GPK-N ihre Subkommission Gerichte/BA – nach einem entsprechenden Antrag eines Mitglieds der GPK-N –, bei der AB-BA Informationen zu den folgenden drei Themenbereichen einzuholen:

- *Verfahren der BA gegen die Tamil Tigers:* Im Januar 2010 hatte die BA im Rahmen eines Rechtshilfegesuchs Angaben zu 235 Telefonanschlüssen an die sri-lankischen Behörden übermittelt. Die Subkommission erkundigte sich bei der AB-BA mit Schreiben vom 17. Februar 2012, ob die BA damit möglicherweise Personen in Sri Lanka gefährdet und Vorschriften oder Sorgfaltspflichten verletzt hat.
- *Einsatz von Trojanern durch die Strafverfolgungsbehörden des Bundes:* Die Subkommission wollte von der AB-BA wissen, seit wann und wie häufig die Bundeskriminalpolizei (BKP) – auf Anordnung der BA – im Rahmen von gerichtspolizeilichen Ermittlungen sogenannte Trojaner (*Government Software*, kurz *GovWare*) einsetzt, und auf welche Rechtsgrundlagen sich die BA dabei stützt.
- *Auswirkungen des Urteils im Fall Holenweger auf die Verfahren der Strafverfolgungsbehörden:* Am 21. April 2011 wurde Oskar Holenweger vom BStGer vollumfänglich freigesprochen. Der Fall wurde nicht ans BGer weitergezogen. Die Subkommission erkundigte sich bei der AB-BA, welche Schlussfolgerungen die AB-BA bzw. die BA aus diesem Urteil zogen, und welche Auswirkungen es auf die Verfahrensführung der BA sowie auf den Einsatz der Mittel zur Strafverfolgung (z. B. Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern, Telefonabhörung, Anforderungen an einen rechtsgenügenden Anfangsverdacht) haben werde.

Die AB-BA antwortete auf die Fragen der Subkommission Gerichte/BA mit Schreiben vom 29. März 2012; zudem fand am 16. April 2012 eine Aussprache mit dem Präsidenten der AB-BA zu den drei genannten Themen statt. Die Subkommission nahm zur Kenntnis, dass die AB-BA beim Verfahren der BA gegen die Tamil Tigers und im Zusammenhang mit dem Einsatz von Trojanern grundsätzlich keine Mängel feststellen konnte.

Das Verfahren gegen die Tamil Tigers ist noch nicht abgeschlossen. Gemäss Angaben der BA konnten verschiedene mit dem Strafverfahren im Zusammenhang stehende Personen, darunter auch Geschädigte, seit der Eröffnung des Strafverfahrens nach Sri Lanka reisen und wurden dort in keiner Art und Weise behelligt. Im Übrigen wurde die GPDel von der BA mehrfach und im Detail über diesen Fall informiert, so dass die Subkommission keinen weiteren Bedarf für Abklärungen sah.

Zum Einsatz von *GovWare* in Strafverfahren erfuhr die Subkommission von der AB-BA, dass die BKP zwischen 2004 und 2010 im Auftrag der BA und nach Genehmigung durch den Präsidenten der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (BStGer) in vier Fällen *GovWare* einsetzte. Diese Einsätze stützten sich noch auf die alte Bundesstrafrechtspflege (BStP), die am 1. Januar

2011 durch die Strafprozessordnung (StPO)<sup>58</sup> abgelöst wurde. In der Lehre ist umstritten, ob *GovWare* auf der Grundlage von Artikel 280 der neuen StPO noch zulässig ist. Deshalb hat der Bundesrat dem Parlament im Rahmen der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) vom 27. Februar 2013<sup>59</sup> beantragt, mit dem neuen Artikel 269<sup>ter</sup> eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Die Vorlage befindet sich zurzeit in den parlamentarischen Beratungen. Da diese Frage somit vom Gesetzgeber entschieden wird, erkannte die Subkommission auch hier keinen weiteren Handlungsbedarf für die Oberaufsicht.

Zum dritten Thema führte die Subkommission am 9. April 2013 noch einmal ein Gespräch mit dem Präsidenten der AB-BA und dem Bundesanwalt. Sie stellte dabei fest, dass die BA als Konsequenz aus dem Fall Holenweger – und aus anderen Fällen – per 1. September 2012 ein operatives Verfahrenscontrolling eingeführt hat, das eine einheitlichere Verfahrensführung und damit eine gesteigerte Qualität und Effizienz der BA sicherstellen soll. Zudem konnten viele der Rechtsfragen, welche der Fall Holenweger aufgeworfen hatte, seither gesetzgeberisch geregelt werden: So sind beispielsweise die Parameter für den Einsatz von verdeckten Ermittlern in der neuen StPO geregelt, und bezüglich der Anordnung von Telefonüberwachungen erfolgte eine Klärung durch ein Urteil des BGer. Die Subkommission kam aufgrund der Informationen aus diesem Gespräch zum Schluss, dass für die Oberaufsicht kein weiterer Handlungsbedarf besteht.

Am 4. September 2013 beschloss die GPK-N auf Antrag der Subkommission, das Dossier zu schliessen.

### 3.5.4 Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr

Nachdem das alte Überwachungssystem für den Post- und Fernmeldeverkehr, das *Lawful Interception System* (LIS), nach einhelliger Beurteilung auf das Ende seines Lebenszyklus zugeht, wurde im August 2008 das Projekt «Interception System Schweiz» (ISS) zur Erneuerung der zentralen Informatik-Infrastruktur der Überwachung des Fernmeldeverkehrs initiiert. Die neue Infrastruktur sollte im Sommer 2011 den produktiven Betrieb übernehmen. Aufgrund schwerwiegender Probleme in der Projektführung und im System kam es zu erheblichen Verzögerungen im Projekt.

Ab Februar 2013 wurde in den Medien verschiedentlich Kritik am neuen Überwachungssystem geübt: Es würde nicht richtig funktionieren und sei schon vor der Inbetriebnahme wieder veraltet. Aus diesem Grund führte die Subkommission EJPB/BK der GPK-S im März 2013 eine Anhörung mit diversen Mitgliedern des Lenkungsgremiums Fernmeldeüberwachung (LG FMÜ) durch, welches sich auf strategischer Ebene mit der Einführung von ISS befasste. Es bestand Einigkeit, dass grosse Probleme bestehen. Über das weitere Vorgehen sollte Ende April unter anderem auf Basis extern durchgeführter Audits zum Projekt und zum System Beschluss gefasst werden. Das LG FMÜ wurde deshalb gebeten, die Subkommission über alle weiteren Schritte zu informieren.

<sup>58</sup> Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Okt. 2007 (StPO; SR 312.0)

<sup>59</sup> Botschaft vom 27. Feb. 2013 zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; BBl 2013 2683, hier 2771 ff.)

Am 24. April 2013 entschied das LG FMÜ, das Projekt ISS zwar vorläufig weiterzuführen, parallel dazu aber ein Alternativsystem zu testen. Gleichzeitig wurde die Projektorganisation angepasst und das EJPD mehr eingebunden.

Am 20. September 2013 wurde dann beschlossen, das Projekt ISS definitiv abzubrechen und stattdessen das Alternativsystem – eine Erneuerung des bestehenden LIS – aufzubauen. Dank der erneuten Berücksichtigung der bisherigen Betreiberin als Herstellerin des neuen Systems konnte diese entgegen ihrer ursprünglich Absicht verpflichtet werden, das bestehende System weiterhin zu warten, bis das neue System – frühestens Ende 2015 – den operativen Betrieb aufnehmen wird.

An der Sitzung vom 1. November 2013 wurde die Subkommission erneut von Mitgliedern des LG FMÜ über die Ausgestaltung des neuen Überwachungssystems informiert: Die Herstellerin liefert ein Kernsystem, welches mit länderspezifischen Anpassungen (sogenanntes Delta A) ergänzt wird. Gemäss Selbstdeklaration handelt es sich dabei allerdings nur um ein reduziertes Basissystem, welches ab 2016 zwar wieder einen sicheren und stabilen Betrieb der Überwachungsinfrastruktur erlauben soll, den bereits heute bestehenden Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden aber kaum gerecht wird. Der modulare Aufbau des Systems soll es dann allerdings erlauben, über weitere Ausbauschritte (sogenanntes Delta B) die Fernmeldeüberwachung den Anforderungen ihrer Nutzer anzupassen. Darüber, ob und falls ja, wann solche Anpassungen vorgenommen werden sollen, besteht im LG FMÜ allerdings noch keine Einigkeit.

Die GPK-S beschloss an ihrer Sitzung vom 5. November 2013, dem Bundesrat ihre Sorge darüber mitzuteilen, dass offenbar ein gewisses Risiko für einen Totalausfall der Fernmeldeüberwachung besteht, bis das neue LIS ab 2016 den operativen Betrieb übernommen haben sollte. Die Kommission erwartet vom Bundesrat aber nicht nur, dass er alles dafür tut, damit sich dieses Risiko nicht realisiert, sondern sie erwartet vom EJPD auch, dass es sich bereits heute mit den Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden nach einer Überwachungsinfrastruktur, welche alle aktuellen Kommunikationsmittel und -wege abdeckt, befasst. Insbesondere müssen dafür ein Dialog mit den zuständigen Stellen und Behörden geführt und die notwendigen Mittel bereitgestellt werden.

### **3.5.5 Aufsichtseingabe gegen acht Bundesverwaltungsrichter**

Ein Rechtsanwalt, der seit Jahren Asylsuchende in Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht vertritt, reichte im September 2012 bei der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung (GK) eine «aufsichtsrechtliche Anzeige» gegen acht Asylrichter des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) ein. Er warf den Richtern vor, bei der Beurteilung von Beschwerden wiederholt vorsätzliche schwere Amtspflichtverletzungen begangen zu haben. Er beschwerte sich insbesondere, dass gegen ihn Bussen verhängt und ihm persönlich Verfahrenskosten wegen mutwilliger Prozessführung auferlegt wurden, dass ihm für eine bestimmte Rüge keine Parteientschädigungen mehr zugesprochen werden, dass er bei der Anwaltsaufsichtsbehörde des Kantons Bern angezeigt wurde und dass von ihm eingereichte Ausstandsbegehren abgewiesen wurden.

Der Eingaber verlangte, die Arbeitsweise der acht Richter zu untersuchen sowie die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens wegen vorsätzlicher schwerer Amtspflichtverletzung zu prüfen.

Die Eingabe wurde an die für die Oberaufsicht über das BVGer zuständigen GPK weitergeleitet, die ihrerseits das Bundesgericht (BGer) als Aufsichtsbehörde über das BVGer ersuchten, aufgrund der Eingabe die allenfalls erforderlichen Abklärungen zu treffen und den GPK Bericht zu erstatten.

Am 30. April 2013 stellte das BGer den GPK den Bericht ihrer Verwaltungskommission vom 9. April 2013 zu.

Aufgrund des Berichts stellten die Subkommissionen Gerichte/BA der beiden GPK fest, dass die Verwaltungskommission des BGer die Vorwürfe der Aufsichtseingabe eingehend anhand der Originalakten aller beanstandeten Beschwerdeverfahren überprüft und den betroffenen Richtern Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat. Sie nahmen davon Kenntnis, dass die Verwaltungskommission die Vorwürfe der Aufsichtseingabe aufsichtsrechtlich als offensichtlich unbegründet erachtete und zum Schluss gelangte, dass bei keinem der kritisierten Richter Veranlassung für die Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens bestehe.

Am 21. Oktober 2013 teilten die Subkommissionen Gerichte/BA dem Aufsichtseingaber mit, dass aufgrund der umfassenden und sorgfältigen Abklärungen des BGer für die GPK als Oberaufsichtsbehörde kein weiterer Handlungsbedarf besteht.

## **3.6 Sicherheit**

### **3.6.1 Teilnahme an Wiederholungskursen unter falschem Namen**

Im Mai 2012 hatte die GPK-N ihren Bericht zur Teilnahme an Wiederholungskursen (WK) unter falschem Namen veröffentlicht.<sup>60</sup> Darin war sie zum Schluss gekommen, dass die Armee aus Sicherheitsgründen in der Lage sein muss, die Identität der WK-Teilnehmer zumindest bei besonders risikoreichen Konstellationen zu überprüfen. Eine solche Situation liegt dann vor, wenn ein Wehrpflichtiger seinen WK in einer anderen Formation absolviert und ihn die Dienstkameraden bzw. Kaderangehörigen nicht kennen. Da der Chef der Armee bereits Verbesserungsmaßnahmen angekündigt hatte, sah die GPK-N vorderhand keinen Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht. Sie beschloss jedoch, die Entwicklung in diesem Bereich aufmerksam zu verfolgen und sich 2013 wieder nach dem Stand der Dinge zu erkundigen.<sup>61</sup>

Am 30. Januar 2013 kündigte die GPK-N eine Nachkontrolle an und verlangte vom Bundesrat einen Bericht über die aktuelle Situation. Der Stellungnahme des Bundesrats vom 8. März 2013<sup>62</sup> war zu entnehmen, dass seit 2012 bei Dienstbeginn

<sup>60</sup> Teilnahme an Wiederholungskursen unter falschem Namen, Bericht der GPK-N vom 8. Mai 2012 (BBl 2012 8111)

<sup>61</sup> Vgl. Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Kap. 3.6.1 (BBl 2013 3513, hier 3563)

<sup>62</sup> Stellungnahme des Bundesrats vom 8. März 2013 zur Teilnahme an Wiederholungskursen unter falschem Namen

flächendeckend eine Identifikation der Militärdienstleistenden anhand eines zivilen Ausweises (Pass, Identitätskarte oder Führerausweis) erfolgt.

Der Bundesrat führte auch aus, was geschieht, wenn ein Dienstleistender keinen Ausweis vorweisen kann und ihn die Vorgesetzten oder Kameraden nicht identifizieren können: Dann muss die Identität anhand weiterer Merkmale (z. B. Erkennungsmarke, Waffennummer oder Nummer der Schuhe gemäss Eintrag im Dienstbüchlein) geprüft werden. Der fehlbare Angehörige der Armee wird aufgefordert, bei nächster Gelegenheit, z. B. nach dem Wochenendurlaub, einen amtlichen Ausweis vorzulegen.

Gemäss Bericht kann mit den genannten Massnahmen das Risiko einer Dienstleistung durch Dritte auf ein vertretbares Minimum reduziert werden, ohne dass dabei für die Truppe ein unverhältnismässiger Aufwand entsteht.

In der Vergangenheit kam es vereinzelt vor, dass die ausserdienstliche Schiesspflicht unter falschem Namen erfüllt wurde. Aus diesem Grund wurde auch im Schiesswesen eine Ausweispflicht eingeführt, die seit dem 1. Januar 2012 in der revidierten Schiessverordnung des VBS<sup>63</sup> geregelt ist.

Um zu einigen Punkten des bundesrätlichen Berichts noch detailliertere Informationen zu erhalten, führte die Subkommission EDA/VBS der GPK-N am 11. April 2013 ein Gespräch mit dem Chef der Armee. Danach kam sie zum Schluss, dass die getroffenen Massnahmen in die richtige Richtung gehen. In einem Brief an den Vorsteher des VBS verlangte sie allerdings noch zusätzliche Informationen zu einer allfälligen Verankerung der Ausweispflicht im Dienstreglement, zu den allgemeinen Rechtsgrundlagen für die Identifizierung von militärdienstpflichtigen Personen und zum Stand der Arbeiten im Zusammenhang mit der Einführung eines Dienstbüchleins in Kreditkartenformat.

Die GPK-N wird nach Erhalt der Ausführungen des VBS zu diesen drei Themen über einen allfälligen Abschluss ihrer Nachkontrolle entscheiden.

### **3.6.2 Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee**

Am 12. April 2013 veröffentlichte die GPK-N ihren Bericht über die Nachkontrolle zur Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee.<sup>64</sup> Die GPK-N befasste sich im Rahmen dieser Nachkontrolle v. a. mit den Personensicherheitsprüfungen (PSP).<sup>65</sup> In ihrem Bericht vom 28. November 2008<sup>66</sup> hatte die GPK-N insgesamt sechs Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet, wobei vier davon darauf abzielten, die Mängel bei den PSP zu beheben.

Im Bericht vom 12. April 2013 hielt die GPK-N fest, dass der Bundesrat die Empfehlungen aus dem Jahr 2008 grösstenteils umgesetzt hat, indem u. a. im

<sup>63</sup> Art. 25 Abs. 2 und 3 der Schiessverordnung des VBS vom 11. Dez. 2003 (SR **512.311**)

<sup>64</sup> Nachkontrolle zur Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee, Bericht der GPK-N vom 12. April 2013 (BBl **2013** 6241)

<sup>65</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Kap. 3.6.2 (BBl **2013** 3513, hier 3564)

<sup>66</sup> Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee, Bericht der GPK-N vom 28. Nov. 2008 (BBl **2009** 3425)

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)<sup>67</sup> verschiedene Präzisierungen vorgenommen wurden.

Die Rechtsgrundlagen sehen nunmehr klar vor, dass die PSP bei Ernennungen durch den Bundesrat stattfinden müssen, bevor die Person für die Ernennung oder Übertragung der Funktion vorgeschlagen wird. Insgesamt positiv beurteilt die GPK-N auch die Schaffung einer zweiten, in der BK angesiedelten Fachstelle PSP. Während vorher sämtliche PSP von der Fachstelle PSP des VBS durchgeführt worden waren, hat das neue System den Vorteil, dass die Unabhängigkeit der Kontrollorgane gegenüber den überprüften Personen besser gewährleistet ist. Insbesondere lässt sich so vermeiden, dass ein Mitarbeiter der Fachstelle ein Mitglied des obersten Kaders seiner eigenen Einheit befragen muss.

Nebst der Feststellung, dass der Bundesrat die Empfehlungen aus dem Jahr 2008 grösstenteils umgesetzt hat, stellte die GPK im Zusammenhang mit den PSP dennoch Verbesserungspotenzial fest. Aus diesem Grund richtete sie in ihrem Bericht über die Nachkontrolle fünf neue Empfehlungen an den Bundesrat. Unter anderem ersuchte sie ihn, bei der Ausarbeitung des neuen Informationssicherheitsgesetzes zu prüfen, ob es nicht zweckmässig sei, auf Gesetzesstufe zu definieren, wann ein Sicherheitsrisiko vorliegt, und was das Endziel der PSP ist.

Zudem ersuchte die GPK-N den Bundesrat, die Situation in Bezug auf ausländische Staatsangehörige rasch zu klären. Das VBS lehnte es nämlich gemäss langjähriger Praxis ab, ausländische Staatsangehörige einer erweiterten PSP oder einer erweiterten PSP mit Befragung zu unterziehen; bei solchen Personen wurde nur eine Grundsicherheitsprüfung durchgeführt. Die GPK-N erachtet diese Praxis als unbefriedigend, weil sie sich auf keine formelle Rechtsgrundlage stützt und dazu führen kann, dass eine Person ohne Schweizer Staatsbürgerschaft Zugang zu hochsensiblen Daten hat, ohne sich – im Gegensatz zu ihren Schweizer Arbeitskollegen – einer erweiterten PSP mit Befragung unterzogen zu haben. Die GPK-N wies in ihrem Bericht darauf hin, dass das VBS diesbezüglich selbst Handlungsbedarf erkannt hat. Ende Januar 2013 fällte der Bundesrat einen Beschluss, wonach die Situation sowohl in der Praxis als auch auf Gesetzesstufe geklärt werden soll.

In seiner Stellungnahme vom 29. Mai 2013 erklärte sich der Bundesrat bereit, die Empfehlungen der GPK-N umzusetzen. Die entsprechenden Arbeiten seien bereits an die Hand genommen worden.

Da der Bundesrat auch ankündigte, dass er mehrere Empfehlungen im Rahmen des Entwurfs des neuen Informationssicherheitsgesetzes umzusetzen gedenkt, wird sich die GPK-N zu gegebener Zeit eingehend mit diesem Gesetzesentwurf befassen. Ausserdem wird die Kommission die Umsetzung aller ihrer Empfehlungen in ein bis zwei Jahren im Rahmen einer spezifischen Nachkontrolle überprüfen.

<sup>67</sup> Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997 (SR 120)

### 3.6.3

## **Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen**

Im Dezember 2010 hatte die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)<sup>68</sup> verschiedene Unregelmässigkeiten bei den freiwilligen Militärdienstleistungen und dem entsprechenden Erwerbsersatz festgestellt. Daraufhin leiteten das VBS und das EDI verschiedene interne Untersuchungen zur Klärung der Situation ein. Ab Frühling 2011 begleitete die GPK-S diese Untersuchungen unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Oberaufsicht<sup>69</sup>, insbesondere um beurteilen zu können, ob noch weitere Massnahmen getroffen werden müssen, um solche Vorkommnisse künftig zu verhindern.

Die GPK-S schloss ihre Arbeiten im ersten Halbjahr 2013 ab. Ihre Schlussfolgerungen hielt sie in einem am 28. Juni 2013 verabschiedeten und am 1. Juli 2013 veröffentlichten Bericht<sup>70</sup> fest.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der von der Verwaltung durchgeführten Untersuchungen hat die GPK-S in ihrem Bericht festgestellt, dass die Militärverwaltung über Jahre hinweg in grossem Masse freiwillige Militärdienstleistungen missbräuchlich in Anspruch genommen hat, um zu Lasten der Erwerbsersatzordnung (EO) Personalkosten einzusparen.<sup>71</sup>

Im Dezember 2011 erstattete der Bereich Verteidigung des VBS dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) vier Millionen Franken als Entschädigung für zu Unrecht bezogene Vergütungen. Diese Zahlung war, gestützt auf die Schlussfolgerungen der Administrativuntersuchung, welche von einem externen Untersuchungsbeauftragten im Auftrag des VBS durchgeführt worden war, vom VBS und vom EDI gemeinsam festgelegt worden.

Die GPK-S hielt zudem fest, dass aufgrund der Schlussfolgerungen dieser Administrativuntersuchung bereits langfristige Verbesserungsmassnahmen getroffen worden sind; dazu zählt insbesondere die Revision der Verordnung über die Militärdienstpflicht (MDV). Mit dieser Revision, die seit dem 1. Juli 2012 in Kraft ist, wurden die Bedingungen für die Zulassung zu einer freiwilligen Militärdienstleistung sowie deren Höchstdauer präzisiert.

Im Weiteren begrüsst die GPK-S, dass sich der Bereich Verteidigung und das BSV in einer ergänzenden Untersuchung mit den Problembereichen befasst haben, auf welche die Administrativuntersuchung nicht näher eingegangen war, so insbesondere mit der Finanzierung von Tätigkeiten der Armee via EO, die vorab der Sportförderung dienen. Sie nahm zur Kenntnis, dass sich das VBS und das EDI aufgrund der Ergebnisse der ergänzenden Untersuchung darauf geeinigt hatten, dass der Bereich Verteidigung dem BSV einen weiteren Pauschalbetrag von vier Millionen Franken zur Schadensregulierung überweist.

<sup>68</sup> Organisationseinheit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) mit Sitz in Genf  
<sup>69</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Kap. 3.6.3 (BBl 2013 3513)

<sup>70</sup> Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen, Bericht der GPK-S vom 28. Juni 2013 (BBl 2013 8749)

<sup>71</sup> Im Gegensatz zu den bereits 2006 entdeckten Unregelmässigkeiten im Bereich Zivilschutz, die auch die Kantone und die Gemeinde betrafen, sind in dieser Angelegenheit nur die Bundesbehörden betroffen.

Trotz dieser positiven Erkenntnisse musste aber auch festgehalten werden, dass die extensive Inanspruchnahme von freiwilligen Militärdienstleistungen offensichtlich in grossem Masse und über mehrere Jahre hinweg praktiziert wurde, ohne dass eine Aufsichtsinstanz sich eingeschaltet hätte oder die oberen Führungsstellen der Armee und des VBS eingeschritten wären. Nach Auffassung der GPK-S offenbart dies erhebliche Führungsmängel: Erstens hätten die Führungsorgane dafür sorgen müssen, dass die ihren Diensten übertragenen Aufgaben korrekt erfüllt werden können und dabei die vom Parlament beschlossenen Personaleinsparungen berücksichtigt werden, indem sie nötigenfalls die betroffenen Aufgaben priorisiert oder auf einige davon gar verzichtet hätten; zweitens wäre es ihre Aufgabe gewesen, dafür zu sorgen, dass von den freiwilligen Militärdienstleistungen vorschriftsgemäss Gebrauch gemacht wird und zur Vermeidung von Missbräuchen wirksame Kontrollmechanismen eingesetzt werden.

Zu den weiteren Problemen, auf welche der Bericht der GPK-S eingeht, gehören insbesondere die in der Administrativuntersuchung aufgezeigten schwerwiegenden Defizite bei der Datenqualität sowie der Umstand, dass in Bezug auf die Inanspruchnahme der EO zur Finanzierung von Tätigkeiten der Armee, die vorab der Sportförderung dienen, noch verschiedene Punkte geklärt werden müssen.

Die GPK-S gelangte deshalb zum Schluss, dass trotz der Verbesserungsmaßnahmen, die in dieser Sache bereits getroffen worden sind, zusätzliche Massnahmen nötig sind, damit weitere Unregelmässigkeiten solchen Ausmasses in Zukunft verhindert werden können. Insbesondere erwartet sie vom Bundesrat, dass er das Aufsichtssystem im Bereich der freiwilligen Militärdienstleistungen eingehend überprüft. Ebenfalls soll er dafür sorgen, dass die Departemente ihre Massnahmen fortführen und so sicherstellen, dass sie in Zukunft über verlässliche Daten verfügen, anhand denen sich allfällige Unregelmässigkeiten frühzeitig erkennen lassen. Schliesslich soll der Bundesrat auch überprüfen, ob es sachgerecht ist, weiterhin EO-Entschädigungen für Tätigkeiten der Armee zu zahlen, die vorab der Sportförderung dienen.

Die GPK-S ersuchte den Bundesrat, zu sämtlichen Feststellungen dieses Berichts bis zum 20. September 2013 Stellung zu nehmen. Die zuständige Subkommission wird sich in der ersten Jahreshälfte 2014 mit der Stellungnahme des Bundesrats befassen und über das weitere Vorgehen befinden.

### **3.6.4 Lizenzverträge von armasuisse: Antrag der SiK-S**

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) wies die GPK-S mit Schreiben vom 23. November 2012 auf die Problematik der Lizenzverträge von armasuisse hin.

Die von der SiK-S aufgeworfenen Fragen betrafen insbesondere die Anzahl der Lizenzverträge von armasuisse sowie die erhobenen Lizenzgebühren. Zudem wurde die fehlende Transparenz in diesem Bereich bemängelt.

Anfang 2013 beschloss die GPK-S, zunächst beim VBS weitere Auskünfte einzuholen und danach anhand dieser Informationen zu beurteilen, ob für die parlamentarische Oberaufsicht Handlungsbedarf besteht. Am 12. Februar 2013 forderte sie vom VBS einen Bericht über die Situation bei den Lizenzverträgen von armasuisse an.

Am 3. Mai 2013 übermittelte das VBS der GPK-S seinen diesbezüglichen Bericht vom 16. April 2013. Aus diesem geht u. a. hervor, dass armasuisse nur einen einzigen Lizenzvertrag unterhält; dieser wurde mit Victorinox für die Marken «Swiss Army» und «Swiss Air Force» auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Die vom Bund in den letzten zehn Jahren eingenommenen Lizenzgebühren belaufen sich gemäss diesem Bericht auf insgesamt rund 5 Millionen Franken. Ferner sei Markenschutz lange Zeit eine ausschliessliche Domäne der Privatwirtschaft gewesen, wodurch der Spielraum der Bundesbehörden eingeschränkt worden sei.

Schliesslich geht aus dem Bericht des VBS hervor, dass sich sowohl die Umsetzung der Motion 12.3667<sup>72</sup> der SiK-S, welche am 20. Juni 2013 dem Bundesrat überwiesen wurde, als auch die Umsetzung des «Swissness-Gesetzes» erheblich auf den Bereich der Lizenzverträge und insbesondere auf den Abschluss weiterer Verträge auswirken wird.

Die GPK-S gelangte deshalb zum Schluss, dass derzeit für die parlamentarische Oberaufsicht kein Handlungsbedarf besteht.

Vielmehr war sie der Auffassung, dass es angesichts der erheblichen Änderungen, die in diesem Bereich anstehen, nicht zweckmässig wäre, näher auf eine Situation einzugehen, die schon bald nicht mehr aktuell sein dürfte.

Die GPK-S hielt es allerdings für wichtig, in diesem Bereich die Transparenz zu verbessern. Sie beschloss deshalb an ihrer Sitzung vom 20. August 2013 im Einvernehmen mit dem VBS, der SiK-S den Bericht des VBS vom 16. April 2013 weiterzuleiten.

### **3.6.5 Probleme in der Armeelogistik: Antrag der SiK-N**

Mit Schreiben vom 14. Februar 2013 wies die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) die GPK-N auf verschiedene Mängel in der Armeelogistik, insbesondere bei der Materialübergabe, hin.

Da diese Vorfälle nach Meinung der SiK-N darauf hindeuten, dass es sich nicht nur um punktuelle, sondern auch um systemimmanente Probleme handelt, ersuchte sie die GPK-N, eine Untersuchung einzuleiten. In den Augen der SiK-N sollte dabei insbesondere geprüft werden, wie zufrieden die Nutzer mit den Leistungen der Armeelogistik sind.

Die GPK-N hat angesichts der zahlreichen bereits abgeschlossenen oder noch laufenden Arbeiten der Bundesverwaltung in diesem Bereich beschlossen, vorerst ihre zuständige Subkommission zu beauftragen, eine Bestandaufnahme dieser Arbeiten vorzunehmen.

Die zuständige Subkommission hat ihre Arbeiten aufgenommen und verschiedene Abklärungen getroffen, welche sie im nächsten Jahr weiterführen wird.

<sup>72</sup> Mo. SiK-S «Registrierung der Marken «Swiss Army», «Swiss Military» und «Swiss Air Force» vom 3. Sept. 2012 (12.3667)

## **3.7 Umwelt, Verkehr und Infrastruktur**

### **3.7.1 Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung**

Im Jahr 2003 hatte die GPK-N im Rahmen einer Evaluation der PVK die Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) untersucht. In ihrem Bericht<sup>73</sup> hatte die Kommission fünf Empfehlungen mit Vorschlägen, wie das BLN auf Bundesebene optimiert werden könnte, an den Bundesrat gerichtet. Der Bundesrat hatte Ende 2003 dazu Stellung genommen und sich bereit erklärt, den Empfehlungen der Kommission mehrheitlich zu folgen. Er hatte das Bundesamt für Umwelt (BAFU) damit beauftragt, die Empfehlungen in den nächsten sechs bis acht Jahren umzusetzen.

Schon bei der ersten Nachkontrolle im Jahr 2006 hatte sich die Kommission positiv zum Stand der Umsetzung der vom Bundesrat eingeleiteten Massnahmen geäussert und festgestellt, dass ihre Empfehlungen in das Projekt zur Aufwertung des BLN aufgenommen worden waren.<sup>74</sup>

2012–2013 führte die GPK-N ihre zweite Nachkontrolle zum BLN durch. Der Bundesrat und das UVEK informierten die Kommission dabei über den neuesten Stand des Projekts des BAFU zur Aufwertung des BLN.

Die GPK-N begrüsst allgemein die Massnahmen, welche seit der ersten Nachkontrolle im Jahr 2006 vorgenommen wurden. Die GPK-N stellte in ihrer Nachkontrolle insbesondere fest, dass die von ihr empfohlene Neuformulierung der Objektbeschreibungen und die Definition von gebietspezifischen Schutzziele per Ende 2012 durchgeführt wurden. Die Kommission zeigte sich zufrieden damit, dass die Bundesämter ARE (Bundesamt für Raumentwicklung), ASTRA (Bundesamt für Strassen), BAK (Bundesamt für Kultur) und BAFU eine Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) in der Richt- und Nutzungsplanung erarbeitet hatten. Dieser Empfehlung solle bei Arbeiten in verschiedenen Sektorialpolitiken sowie in der Revision des Gewässerschutzgesetzes Rechnung getragen werden.

Hingegen erkannte die Kommission, dass der partizipative Prozess mit den Kantonen bis anhin nicht zu den erwünschten Resultaten führte. Der Bundesrat kündete jedoch, wie von der GPK-N gewünscht, eine engere Zusammenarbeit mit den Kantonen und eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit im Hinblick auf die Anhörung zur Verordnung zum BLN an. Im Weiteren plane er ein Monitoringkonzept für die langfristige Beobachtung der Entwicklung des BLN, welches eine effektive und effiziente Auswertung des Instrumentes BLN und seiner Umsetzung ermöglichen soll.

Die GPK-N hat ihre Inspektion betreffend die Wirkung des BLN mit diesen Schlussfolgerungen zur zweiten Nachkontrolle am 1. März 2013 abgeschlossen.

<sup>73</sup> Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der GPK-N auf der Grundlage einer Evaluation der PVK vom 3. Sep. 2003 (BB1 2004 777)

<sup>74</sup> Jahresbericht 2006 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 19. Jan. 2007, Kap. 3.4.3 (BB1 2007 3055, hier 3103)

### **3.7.2 Sicherheit in der Zivilluftfahrt**

Die GPK-S setzte sich seit dem Bericht 2003 zur Flugsicherheit der Schweiz, der nach dem Flugunglück von Überlingen vom niederländischen *National Aerospace Laboratory* (NLR) erstellt worden war, regelmässig mit der Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt auseinander. Seit 2007 erstattete das UVEK der Kommission jährlich Bericht über den Stand der Entwicklung der Sicherheit in der schweizerischen Zivilluftfahrt.

Ende 2012 beschloss die GPK-S, in Zukunft auf die jährliche Berichterstattung des UVEK zu verzichten. Allfällige Fragen zur Sicherheit in der Zivilluftfahrt sollten künftig im Rahmen der ordentlichen Behandlung des Geschäftsberichts des Bundesrates diskutiert werden. Die Kommission liess sich aber im Frühjahr 2013 noch über die Ergebnisse eines internationalen Audits der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) informieren. Sie stellte fest, dass die Empfehlungen der EASA hauptsächlich den administrativen Teil betrafen und keine sicherheitsrelevanten Defizite aufzeigten.

Die Kommission beschloss zudem, im Jahr 2014 einen Dienststellenbesuch beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) durchzuführen, bei welchem sie unter anderem die aufgrund des Audits getroffenen Massnahmen zur Sprache bringen wird.

### **3.7.3 Vergabepaxis des Fonds für Verkehrssicherheit**

Die GPK-N befasste sich aufgrund einer Aufsichtseingabe mit der Art und Weise der Verteilung von finanziellen Mitteln an Projekte zur Förderung der Verkehrssicherheit. Der Urheber der Aufsichtseingabe stellte in seinem Schreiben an die GPK die Unabhängigkeit des Fonds für Verkehrssicherheit (FVS) in Frage, da dessen Verwaltungskommission, welche über die Gesuche zur Mittelvergabe entscheidet, oft auch mit Vertretern der gesuchstellenden Organisationen besetzt ist. Zudem wurde moniert, dass kleinere Institutionen nur ungenügend berücksichtigt wurden.

Die GPK-N lud die Vorsteherin des UVEK zu einer Stellungnahme über die Vergabepaxis des FVS ein. Sie wollte von der Vorsteherin insbesondere wissen, wie sie das Spannungsverhältnis beurteilt, wenn von der Verwaltungskommission des FVS Projekte vergeben werden und gewisse Organisationen einerseits in der Verwaltungskommission Einsitz haben und andererseits als deren potenzielle Auftragnehmer in Frage kommen. Ausserdem hat die Kommission das UVEK darum gebeten, ihr detailliert Auskunft über die Anwendung der Ausstandsregelung in der Verwaltungskommission zu geben. Zudem forderte die GPK-N vom FVS eine Auflistung aller Projekte, die in den letzten Jahren finanziert worden waren.

Bei der Behandlung der ausführlichen Antwortschreiben kam die GPK-N zum Schluss, dass der Ausstandsregelung in der Verwaltungskommission des FVS einen grossen Stellenwert zugemessen wird. Die Kommission stellte keine Hinweise auf eine Verletzung der rechtlichen Voraussetzungen fest. Sie nahm ausserdem zur Kenntnis, dass auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) das Vorgehen des FVS überprüft hatte und dabei zu einer positiven Beurteilung gelangte.

Die Kommission war sich bewusst, dass bei Expertengremien, wie der vorliegenden Verwaltungskommission des FVS, immer ein gewisses Spannungspotential besteht,

da die Experten oft selber Akteure im jeweiligen Bereich und damit von den Entscheidungen des Gremiums betroffen sind. Das Fachwissen der Experten trägt jedoch auch wesentlich zur Qualität der Entscheide bei. Da im vorliegenden Fall keine Hinweise darauf bestanden, dass die Ausstandsregelung ungenügend ausgestaltet oder in der Praxis nicht beachtet worden wäre, sah die Kommission keinen weiteren Handlungsbedarf seitens der parlamentarischen Oberaufsicht und beschloss, ihre Abklärung abzuschliessen. Sie regte aber den FVS an, in Zukunft möglichst auch kleinere Institutionen bei der Vergabe von finanziellen Mitteln zu berücksichtigen.

## **4 Staatsschutz und Nachrichtendienste**

### **4.1 Aufgaben, Rechte und Organisation der Geschäftsprüfungsdelegation**

#### **4.1.1 Zuständigkeit und Kompetenzen**

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

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

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

Ebenso wie die GPK legt auch die GPDel den Schwerpunkt ihrer Kontrolltätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Ihre Oberaufsicht versteht die GPDel in erster Linie als Kontrolle darüber, wie die Exekutive ihre Aufsicht wahrnimmt. Der Bundesrat und nicht das Parlament trägt letztlich die Verantwortung für die Tätigkeit der Nachrichtendienste. So prüft die Delegation insbesondere, ob der Bundesrat und das zuständige Departement ihre gesetzlich vorgeschriebene Führungs- und Aufsichtsfunktion korrekt wahrnehmen.

Gemäss dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)<sup>75</sup> hat das VBS dem Bundesrat jährlich die Beobachtungsliste zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 11 Abs. 7 BWIS). Nach dem Entscheid des Bundesrates

<sup>75</sup> Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120)

erhält die GPDel diese Liste zur Kenntnisnahme und kontrolliert, ob die Organisationen und Gruppierungen, die auf der Liste geführt werden, den gesetzlichen Vorgaben entsprechen (vgl. Ziff. 4.1.3).

Nach Artikel 26 Absatz 2 BWIS und Artikel 99 Absatz 3 Buchstabe c Militärgesetz (MG)<sup>76</sup> hat der Bundesrat zwischenstaatliche Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem NDB beziehungsweise dem MND und ausländischen Partnern zu genehmigen. So stimmte der Bundesrat in letzter Zeit beispielsweise zwei Vereinbarungen zu, die der MND auf bilateraler und auf multilateraler Ebene abschloss. Beide Dokumente erhielt die GPDel zur Kenntnis.

Weiter verlangen Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung über den NDB (V-NDB)<sup>77</sup> und Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung über den Nachrichtendienst der Armee (V-NDA),<sup>78</sup> dass der Bundesrat allen Auslandskontakten von NDB und MND zustimmt. Der NDB koordiniert diese Kontakte und erstellt auch jährlich die Liste, welche dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt wird. Nachdem die GPDel verschiedentlich Fehler in dieser Liste entdeckt und den NDB darauf aufmerksam gemacht hatte, liess der Direktor NDB die VBS-interne Vorbereitung für das Genehmigungsverfahren im Bundesrat überprüfen.<sup>79</sup>

Nach dem neuen Verfahren werden nun Kontakte von MND und NDB unabhängig von ihrer Intensität und Regelmässigkeit auf der Liste geführt. Anhand von vier Kategorien von Kontakten kann der Bundesrat erkennen, welche Bedeutung einem Partnerdienst für die Auftrags Erfüllung der Schweizer Dienste zukommt. Eine der Kategorien ist beispielsweise für Kontakte vorgesehen, die dazu dienen sollen, den Nutzen einer Zusammenarbeit abzuklären. Die Liste, die der Bundesrat im März 2013 genehmigte, enthielt rund zwanzig Einträge in dieser Kategorie. Als die GPDel die Liste der Auslandskontakte Ende Mai 2013 mit dem Direktor NDB und dem Chef MND besprach, anerkannte die Delegation, dass die neue Systematik und Darstellung die Wahrnehmung der Oberaufsicht wesentlich erleichterte.

Artikel 8 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG)<sup>80</sup> in Verbindung mit Artikel 26 Absatz 1 BWIS sowie Artikel 99 Absatz 5 MG sehen vor, dass das VBS eine Verwaltungskontrolle über den zivilen und den militärischen Nachrichtendienst einrichtet und dafür jährlich einen Kontrollplan erlässt. Dieser Kontrollplan ist mit der Tätigkeit der GPDel abzustimmen.

Die Kompetenzen der VBS-internen Nachrichtendienstlichen Aufsicht (ND-Aufsicht) hat der Bundesrat in Artikel 32ff V-NDB geregelt. Gestützt auf den vom Departementsvorsteher genehmigten Kontrollplan hat die ND-Aufsicht im Jahr 2012 fünf Inspektionen durchgeführt. Die Berichte dazu besprach die GPDel mit der ND-Aufsicht im Frühjahr 2013. Im Mai 2013 prüfte die GPDel zudem den Rechenschaftsbericht der interdepartemental zusammengesetzten Unabhängigen Kontrol-

<sup>76</sup> Bundesgesetz vom 3. Febr. 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG; SR **510.10**)

<sup>77</sup> Verordnung vom 4. Dez. 2009 über den Nachrichtendienst des Bundes (V-NDB; SR **121.1**)

<sup>78</sup> Verordnung vom 4. Dez. 2009 über den Nachrichtendienst der Armee (V-NDA; SR **510.291**)

<sup>79</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Kap. 4.1.4 (BBl **2012**, 3513, hier 3575)

<sup>80</sup> Bundesgesetz vom 3. Okt. 2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG; SR **121**)

linstanz (UKI), welche nach Artikel 4b ZNDG die Rechtmässigkeit der Funkaufklärung kontrolliert.

Kraft Artikel 8 Publikationsverordnung (PublV)<sup>81</sup> hat die BK die GPDel überdies jährlich über Titel sowie Inhalte der Erlasse und völkerrechtlichen Verträgen, welche nach Artikel 6 Publikationsgesetz (PublG)<sup>82</sup> nicht veröffentlicht werden, in Kenntnis zu setzen. Aufgrund verschiedener Mängel, welche die GPDel in dieser Berichterstattung entdeckt hatte, ersuchte die GPDel den Bundesrat im Jahr 2012, das entsprechende Verfahren zu überprüfen. In Erfüllung dieses Auftrags erstellte der Bundesrat zwei Berichte, welche die Delegation im Jahr 2013 behandelte (vgl. Ziff. 4.1.4).

Die Kontrolle darüber, ob die Exekutive ihre Führungs- und Aufsichtsverantwortung über die Nachrichtendienste wahrnimmt, macht einen grossen Teil der Arbeit der GPDel aus. Neben den Geschäften, welche die GPDel von Gesetzes wegen überprüfen muss, bemüht sie sich, möglichst viele weitere Fragen zu überprüfen. Trotz ihrer beschränkten Mittel achtet sie auf eine mittelfristig ausgewogene Verteilung ihrer Kontrolltätigkeiten auf sämtliche ihrer Oberaufsicht unterstellten Bereiche.

In den Fällen, in denen die GPDel auf Sachverhalte stösst, die grundlegende Probleme oder Fragen betreffen, greift sie zum Mittel der formellen Untersuchung, über deren Resultate jeweils ein Bericht erstellt wird. Eine solche Inspektion zur Informatiksicherheit im NDB schloss die GPDel im Sommer 2013 ab (vgl. Ziff. 4.5). Zu früheren Inspektionen oder Interventionen führt die GPDel jeweils Nachkontrollen durch (vgl. Ziff. 4.2).

Die Resultate der Inspektion der GPDel über die Informatiksicherheit im NDB und die Frage nach der Art der Zusammenarbeit zwischen dem NDB und der amerikanischen *National Security Agency* (NSA), die aufgrund der Enthüllungen von Edward Snowden die Schweizer Öffentlichkeit beschäftigte, führten zu einem erhöhten Interesse der Medien an der Arbeit der Delegation. Am 9. Dezember 2013 lud die GPDel deshalb zu einem Hintergrundgespräch ein, an welchem die Mitglieder der GPDel den anwesenden Journalisten die Arbeitsweise der parlamentarischen Oberaufsicht in den Geheimbereichen erläuterten.

## **4.1.2 Anwendung von Artikel 154a ParlG**

Wenn die GPDel eine formelle Inspektion beschliesst, bringt sie diesen Entscheid dem Bundesrat umgehend zur Kenntnis. Die betroffenen Departemente und ihre Ämter erfahren somit rechtzeitig von der Inspektion, damit sie sich auf allfällige Auskunftersuchen und Anhörungen vorbereiten können.

Dieser Praxis entsprechend informierte die GPDel den Bundesrat, nachdem sie am 15. Oktober 2012 beschlossen hatte, zur Informatiksicherheit im NDB eine formelle Inspektion durchzuführen. Gleichzeitig bat die sie ihn, die Wirkung von Artikel 154a ParlG auf allfällige Verfahren und Abklärungen zu beachten, die

<sup>81</sup> Verordnung vom 17. Nov. 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublV; SR 170.512.1)

<sup>82</sup> Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublG, SR 170.512)

seitens der Exekutive im Zusammenhang mit dem Datendiebstahl, welcher sich im Mai 2012 im NDB ereignet hatte, vorgenommen würden.

Nach Artikel 154a Absatz 1 ParlG dürfen Disziplinar- oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand einer Untersuchung der GPDel sind, nur mit Ermächtigung der Delegation angehoben werden. Nach Artikel 154a Absatz 3 ParlG liegt es in der Kompetenz der GPDel, zu entscheiden, ob dieser Artikel auf die Untersuchung beispielsweise eines Departements anwendbar ist, d. h. ob es sich tatsächlich um eine Disziplinar- oder Administrativuntersuchung handelt und ob diese den gleichen Gegenstand und Personenkreis wie die Inspektion der GPDel betrifft. Wenn Streitig ist, ob dies der Fall sei, müssen sich mindestens zwei Drittel der GPDel-Mitglieder – d. h. vier Parlamentarier – dafür aussprechen, dass eine Ermächtigung notwendig ist.

Am 19. November 2012 beauftragte der Vorsteher VBS den ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Justiz (BJ), Prof. Heinrich Koller, mit einer Überprüfung der ND-Aufsicht. Begründet wurde dies mit dem Datendiebstahl im NDB, aber auch mit der Absicht, Erkenntnisse für die Ausgestaltung der Aufsicht im zukünftigen Nachrichtendienstgesetz zu gewinnen. Über diesen Auftrag informierte der Vorsteher VBS die GPDel allerdings erst am 14. Dezember 2012 in schriftlicher Form.

Seitens des VBS wurde geltend gemacht, dass die Untersuchung, mit welcher Prof. Koller beauftragt worden war, nicht unter die Bestimmungen von Artikel 154a ParlG fallen würde. An ihrer Sitzung vom 20. Dezember 2012 beschloss die GPDel trotzdem, «im Sinne von Artikel 154a ParlG das VBS zu ermächtigen, die externe Untersuchung über die Aufgabenerfüllung durch die ND-Aufsicht im Zusammenhang mit dem Datendiebstahl beim NDB durchzuführen»<sup>83</sup>. Diesen Beschluss fällte die Delegation in voller Besetzung und einstimmig. Damit nahm die GPDel ihr Recht in Anspruch, bei Meinungsverschiedenheit mit der Exekutive darüber zu entscheiden, ob eine Ermächtigung erforderlich ist.

Im Untersuchungsbericht, den Prof. Koller Ende März 2013 dem VBS ablieferte, ging es hauptsächlich um eine allgemeine Überprüfung des Funktionierens der ND-Aufsicht und nur am Rande um einen sich daraus ergebenden Rechtsetzungsbedarf. Beide Fragestellungen hatte keinen konkreten Bezug zur Inspektion der GPDel. Derjenige Teil der Untersuchung von Prof. Koller, der in direktem Zusammenhang mit dem Datendiebstahl im NDB stand und den die GPDel im Dezember 2012 genehmigt hatte, kam zum Schluss, der vorgefallene Datendiebstahl könne nicht der ND-Aufsicht angelastet werden.<sup>84</sup>

### **4.1.3 Überprüfung der Beobachtungsliste durch den Bundesrat**

Nach Massgabe von Artikel 11 Absatz 7 BWIS hat das VBS dem Bundesrat jährlich die Beobachtungsliste zur Genehmigung zu unterbreiten. Nach dem Entscheid des Bundesrates erhält die GPDel diese Liste zur Kenntnisnahme.

<sup>83</sup> Brief der GPDel an den Vorsteher VBS vom 20. Dez. 2012

<sup>84</sup> Vgl. Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes, Bericht der GPDel (Zusammenfassung) vom 30. Aug. 2013 (BB1 2013 9126)

Im September 2011 fand die alle vier Jahre vorgeschriebene Gesamtrevision der Beobachtungsliste statt (Art. 27 Abs. 3 V-NDB). Zu diesem Zweck hatte der NDB vorgeschlagen, mehr als die Hälfte der bisher aufgeführten Organisationen und Gruppierungen von der Liste zu streichen. Der NDB nahm insbesondere Organisationen, die ausschliesslich im Ausland Aktivitäten entwickeln, von der Liste, weil er diese Aktivitäten, sofern sie von sicherheitspolitischer Bedeutung sind, auf der Grundlage von Artikel 1 Buchstabe a ZNDG weiterhin verfolgen konnte. Da die Auflagen des BWIS für die Beschaffung und Auswertung von Informationen bei solchen Aktivitäten nicht zum Tragen kommen, entfällt somit auch die rechtliche Notwendigkeit, die so bearbeiteten Organisationen auf der Beobachtungsliste zu führen. Bei der Revision der Liste wurden verschiedene Gruppen gestrichen, die sich auch auf der Liste der Europäischen Union (EU) im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus finden.

In der Wintersession 2011 verabschiedeten die Eidgenössischen Räte die BWIS-II-Revision.<sup>85</sup> Unter anderem wurden die Bestimmungen zur Beobachtungsliste in Artikel 11 BWIS revidiert. Nach der neuen Regelung sind auf der «Beobachtungsliste die Organisationen und Gruppierungen fest[zuhalten], bei denen der konkrete Verdacht besteht, dass sie die innere oder äussere Sicherheit gefährden». Dieser Verdacht «ist auch gegeben, solange eine Organisation oder Gruppierung auf einer Liste geführt wird», die von der EU oder der Vereinten Nationen (UNO) erstellt wurde.

Diese neuen Bestimmungen zur Beobachtungsliste traten am 16. Juli 2012 in Kraft. In der Folge stellte die GPDel aber fest, dass auf der vom Bundesrat Ende August 2012 genehmigten Beobachtungsliste verschiedene Organisationen und Gruppierungen, die weiterhin auf der Terrorismus-Liste<sup>86</sup> der EU geführt wurden, fehlten. Im Oktober 2012 stellte die GPDel dem Direktor des NDB die Frage, ob das revidierte Gesetz nicht verlangt hätte, dass beispielsweise die Gruppen, die im Jahr zuvor gestrichen worden waren, aber weiterhin auf der EU-Liste figurierten, wieder auf die Beobachtungsliste genommen werden.<sup>87</sup>

Der Direktor NDB ging jedoch davon aus, dass der neue Artikel 11 BWIS keinen Automatismus zwischen den Listen der EU und der UNO einerseits und der Beobachtungsliste der Schweiz andererseits herstellen würde. Wenn der Bundesrat auf Antrag des NDB eine Organisation auf die Beobachtungsliste nehmen wolle, müsse er dies neu nicht mehr mit einer Gefährdung der Sicherheit der Schweiz begründen, falls diese Organisation bereits auf einer der beiden internationalen Listen geführt werde.<sup>88</sup>

Diese Erläuterungen des Direktors NDB erschienen der GPDel nicht ausreichend, um die Frage nach der korrekten rechtlichen Auslegung des neuen Artikels 11 BWIS abschliessend zu beantworten. Nachdem auch der ISIS-Datenschutzbeauftragte in seinem Abschlussbericht vom 11. Januar 2013 anregte, das Verhältnis zwischen der Beobachtungsliste und den Listen der EU und der UNO vertiefter abzuklären, ge-

<sup>85</sup> Zusatzbotschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS II reduziert) vom 27. Okt. 2010 (BBl **2010** 7841)

<sup>86</sup> Beschluss 2012/333/GASP des Rates der Europäischen Union vom 25. Juni 2012

<sup>87</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Kap. 4.1.3 (BBl **2013**, 3513, hier 3575)

<sup>88</sup> Anhörung des Direktors NDB vom 16. Okt. 2012

langte die GPDel am 28. Januar 2013 mit einem entsprechenden Schreiben an den Vorsteher VBS.

Die GPDel teilte dem Vorsteher VBS mit, dass sie die Beobachtungsliste als das wichtigste Instrument des Bundesrates für die Führung der nachrichtendienstlichen Tätigkeit im Bereich der inneren Sicherheit betrachte. Deshalb halte sie es für zweckmässig, wenn die Bedeutung des neuen Artikel 11 BWIS für die Verwaltung, den Bundesrat, aber auch für die parlamentarische Oberaufsicht abschliessend geklärt werde. Die Delegation empfahl dem Vorsteher VBS deshalb, entsprechende Abklärungen durch eine geeignete Stelle zu veranlassen. Am 25. Februar 2013 antwortete der Vorsteher VBS, er werde vom BJ klären lassen, ob die vom NDB geltend gemachte Interpretation von Artikel 11 BWIS richtig sei.

Am 5. April 2013 legte das BJ sein Gutachten vor. Darin wurde der Auslegung des NDB von Artikel 11 BWIS widersprochen. Laut dem BJ verfügt der Bundesrat «nicht über die Kompetenz, Organisationen und Gruppierungen aus der Beobachtungsliste zu streichen, wenn diese zwar noch auf den internationalen Terrorlisten figurieren, nach seiner Ansicht aber keine Gefährdung für die Schweiz mehr darstellen».<sup>89</sup> Der Wortlaut des Normtextes sei klar und unmissverständlich und lasse keine andere Auslegung zu.

Um die neuen Bestimmungen zur Beobachtungsliste nicht zu verletzen, sah sich der Bundesrat deshalb Ende Juni 2013 veranlasst, verschiedene zwei Jahre zuvor von der Liste gestrichenen Organisationen und Gruppierungen erneut auf die Beobachtungsliste zu setzen.

Aufgrund der Revision der Beobachtungsliste im Jahr 2011 hatte der NDB in ISIS jeden einzelnen Bericht, der mit den gestrichenen Gruppen verbunden war, auf seine Staatsschutzrelevanz hin überprüft.<sup>90</sup> Diese Berichte mussten gelöscht werden, falls sie unter die Datenbearbeitungsschranke von Artikel 3 BWIS fielen. Diese Bestimmung verlangt, dass Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit nur bearbeitet werden dürfen, wenn die betreffende Organisation auf der Beobachtungsliste geführt wird.

Aus Sicht der GPDel sollte spätestens bei der Behandlung des neuen Nachrichtendienstgesetzes in den Räten das Verhältnis zwischen den internationalen Terrorlisten und der Schweizer Beobachtungsliste geklärt werden. Danach ist sicherzustellen, dass die vom Parlament festgelegten Bestimmungen ohne Interpretationsspielraum auch der politisch gewünschten Intention entsprechen.

#### **4.1.4 Qualitätssicherung bei nicht veröffentlichten Rechtstexten**

Gemäss Artikel 6 PublG können Erlasse und völkerrechtliche Verträge zum Schutz der inneren und äusseren Sicherheit geheim gehalten werden. Sie müssen somit nicht in der Amtlichen Sammlung (AS) publiziert werden.<sup>91</sup> Artikel 8 Absatz 1 PublV schreibt aber vor, dass die BK – in Absprache mit dem zuständigen Departe-

<sup>89</sup> Gutachten des BJ vom 5. April 2013 zur Auslegung von Art. 11 BWIS (Beobachtungsliste), S. 2

<sup>90</sup> Brief des NDB an die GPDel vom 31. Okt. 2011

<sup>91</sup> Auch wenn sie die Voraussetzungen für eine Publikation in der Amtlichen Sammlung nach Art. 2 und 3 PublG sowie Art. 2 und 3 PublV erfüllen.

ment – die GPDel jedes Jahr über Titel und Inhalt der im Vorjahr nicht publizierten Rechtstexte orientieren muss.

Die Publikation von Erlassen ist nicht nur eine grundsätzliche Voraussetzung dafür, dass daraus Rechtspflichten entstehen, sondern sie trägt auch dazu bei, mangelhafte Erlasse zu erkennen und zu berichtigen. Diese Möglichkeit der Qualitätskontrolle entfällt jedoch bei nicht publizierten Erlassen.

Die GPDel, die seit 2006 jährlich von der BK über neue, nicht publizierte Erlasse orientiert wird, ist befugt, diese Erlasse beim sachlich zuständigen Departement einzuholen und zu kontrollieren. Es ist jedoch letztlich nicht Aufgabe der GPDel, systematisch die Qualität der einzelnen Erlasse zu überprüfen. Vielmehr hat sie im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht darüber zu wachen, dass die Verwaltung auch bei nicht publizierten Rechtstexten die gleiche Qualität wie beim veröffentlichten Recht gewährleisten kann.

Im Verlauf der letzten Jahre musste aber die GPDel nach der Prüfung einzelner nicht publizierter Erlasse feststellen, dass beim bisherigen Verfahren eine verlässliche Qualitätskontrolle nicht gewährleistet ist. So erhielt die BK vom zuständigen Departement Unterlagen mit inhaltlichen und formellen Fehlern, und das zuständige Departement händigte der GPDel – anstatt der vom Bundesrat oder Departement verabschiedeten Erlasse – ungültige oder fehlerhafte Rechtstexte aus. Erlasse selber enthielten formelle und inhaltliche Fehler.

In einem Fall war ein Erlass materiell derart ungenügend, dass die GPDel in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) eine Revision mit dem Ziel einer völligen Neuformulierung verlangen musste.<sup>92</sup> In allen Fällen ging es um Unterlagen oder Erlasse des VBS.

Mit Brief vom 20. März 2012 bat die GPDel den Bundesrat, das heutige Verfahren daraufhin zu überprüfen, wie das sachlich zuständige Departement und die BK eine systematische Qualitätssicherung für das nicht publizierte Recht sicherstellen könnten. Prüfwert erschien der Delegation auch die Bezeichnung einer zentralen Sammelstelle für die nicht publizierten Erlasse, beispielsweise bei der BK. Ausserdem sollte für departementale Verordnungen, die nicht publiziert werden, ein Verfahren geschaffen werden, das eine zu den Bundesratsverordnungen äquivalente Qualitätskontrolle vor ihrem Erlass garantiert.

Des Weiteren bat die GPDel den Bundesrat, ihr die Resultate seiner Überprüfung in Form eines Berichts mit konkreten Verbesserungsvorschlägen bis zum 15. Dezember 2012 zukommen zu lassen.

Dieser Bitte kam der Bundesrat nach und erläuterte in seiner Stellungnahme vom 30. November 2012, er sei sich bewusst, dass es bei der Qualitätskontrolle von nicht veröffentlichten Rechtstexten gewisse Lücken gäbe. Die federführenden Verwaltungseinheiten seien zwar verpflichtet, zu Rechtserlassen und zu völkerrechtlichen Verträgen eine Ämterkonsultation durchzuführen, was auch für die klassifizierten Rechtstexte gelte, jedoch sei bis anhin bei den erwähnten Texten keine Qualitätskontrolle bei der BK im Hinblick auf die Publikation (sog. «Circuit») erfolgt, da diese nicht in der AS publiziert würden. Zudem «sei bis anhin aus Gründen des Informati-

<sup>92</sup> Jahresbericht 2011 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 27. Jan. 2012, Ziff. 4.4 (BBl 2012 6853)

onsschutzes nicht immer gewährleistet gewesen, dass eine Ämterkonsultation durchgeführt werde»<sup>93</sup>.

Aus diesem Grund habe der Bundesrat beschlossen, dass zukünftig auch zu Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen, die nach Artikel 6 PubLG nicht veröffentlicht werden, eine Qualitätskontrolle durch die Sprachdienste sowie den Rechtsdienst der BK erfolgen solle. Ferner solle in den Richtlinien für Bundesratsgeschäfte präzisiert werden, dass auch zu den nicht veröffentlichten Rechtstexten eine vertrauliche Ämterkonsultation durchzuführen sei.

Der Bundesrat habe daher die BK beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem VBS bis Ende Juni 2013 ein Konzept für eine Qualitätskontrolle zu Rechtstexten nach Artikel 6 PubLG analog dem bestehenden «E-Circuit» auszuarbeiten und umzusetzen. Zudem sei die BK beauftragt worden, ebenfalls bis Ende Juni 2013 die Pflicht zur Durchführung einer Ämterkonsultation zu Rechtstexten nach Artikel 6 PubLG sowie zur Durchführung einer Qualitätskontrolle zu solchen Rechtstexten analog dem «E-Circuit» in den Richtlinien für Bundesratsgeschäfte zu verankern. Bereits vorgängig würde die BK zusammen mit den betroffenen Stellen, insbesondere dem VBS, jeweils ad-hoc dafür sorgen, dass im Einzelfall bei Texten nach Artikel 6 PubLG eine Qualitätskontrolle stattfinde.

Zu der von der GPDel angeregten Sammelstelle für Rechtstexte nach Artikel 6 PubLG bei der BK gab der Bundesrat zu bedenken, dass die Nicht-Publikation dieser Texte aufgrund von Geheimhaltungsinteressen erfolge. Solche Dokumente sollten nur einem möglichst kleinen Kreis zugänglich sein. Der Bundesrat sei aber bereit, eingehend abzuklären, ob und unter welchen Voraussetzungen eine solche Sammelstelle für Erlasse bei der BK eingerichtet werden könnte. Für sämtliche völkerrechtliche Verträge – und somit auch für die Verträge nach Artikel 6 PubLG – bestehe heute beim EDA bereits eine entsprechende Dokumentationsstelle. Der Bundesrat habe deshalb der BK den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit dem VBS bis Ende Juni 2013 die Funktionsweise und Befugnisse einer Sammelstelle für Erlasse nach Artikel 6 PubLG bei der BK zu prüfen.

Die Abklärungen, welche die BK und das VBS im Verlauf des Jahres 2013 bezüglich der Einführung der erwähnten Sammelstelle durchführten, erwiesen sich offenbar als schwierig, denn die GPDel konnte erst am 7. Oktober 2013 über ihr Resultat informiert werden. Wie die BK schrieb, hatte die Prüfung ergeben, dass «aus verschiedenen praktischen Überlegungen sowie aus Gründen des Informationsschutzes die Schaffung [der von der GPDel angeregten zentralen Sammelstelle für die nicht publizierten Erlasse] zum jetzigen Zeitpunkt nicht als sinnvoll erscheint».<sup>94</sup>

<sup>93</sup> Qualitätssicherung bei nicht veröffentlichten Rechtstexten nach Art. 6 PubLG, Stellungnahme des Bundesrats vom 30. Nov. 2012 zum Schreiben der GPDel vom 20. März 2012, S. 2

<sup>94</sup> Brief der BK an die GPDel vom 7. Okt. 2013

## 4.2 Nachkontrolle zum ISIS-Bericht der GPDel

### 4.2.1 Entwicklung des Datenbestands in ISIS

In ihrem Inspektionsbericht<sup>95</sup> über das Staatsschutzinformationssystem ISIS<sup>96</sup> vom 21. Juni 2010 war die GPDel zum Schluss gekommen, dass die Qualitätssicherung der im System enthaltenen Daten nicht den rechtlichen Vorgaben entsprochen hatte. Insbesondere waren die vorgeschriebenen periodischen Qualitätskontrollen während Jahren ausgesetzt worden. Diese Entwicklung war letztlich auch eine Folge der nicht antizipierten Schwierigkeiten, die mit der Umstellung auf ein neues Informatiksystem Ende 2004 aufgetaucht waren.

Auf Empfehlung der GPDel holte der NDB mit Unterstützung eines externen Datenschutzbeauftragten bis Ende 2012 die ausstehenden Kontrollen nach. Als Folge der Überprüfungen verringerte sich die Zahl der in ISIS registrierten Personen und Drittpersonen um vier Fünftel. Mitte 2013 waren in ISIS noch rund 36 000 Personen und 5 000 Drittpersonen registriert. Dieser Bestand veränderte sich bis Ende 2013 nur unwesentlich.

Die Zahl der Institutionen, sank im Jahr 2013 unter die Schwelle von 10 000. Diese Zahl, welche auch Drittinstitutionen enthält, hatte Ende 2010 noch rund 16 000 betragen.

Im Jahr 2009 hatte das BVGer die Registrierung von Medien (z.B. Zeitungen) als eigenständige ISIS-Objekte kritisiert. Eine solche Praxis sei nur dann mit Artikel 3 BWIS zu vereinbaren, wenn «die publizistische Tätigkeit als Vorwand benutzt werde, um terroristische, nachrichtendienstliche oder gewalttätig extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen»<sup>97</sup>. In der Folge verpflichtete sich der DAP (Dienst für Analyse und Prävention), der später Teil des NDB wurde, diese Auflage des BVGer zu erfüllen.<sup>98</sup>

Im Rahmen ihrer Nachkontrolle zur SIS-Inspektion stellte die GPDel fest, dass sich im Gegensatz zu den anderen Einträgen in ISIS die Zahl der Medien bis Ende 2011 kaum verändert hatte. Erst im Jahr 2012 sank diese Zahl um die Hälfte auf rund 100, gefolgt von einer weiteren Reduktion um ein Viertel bis Mitte 2013. Nach einem erneuten Anstieg im Herbst sank die Zahl Ende 2013 wieder auf rund 60 Einträge.

Um zu prüfen, ob der NDB in den letzten Jahren effektiv das Notwendige unternommen hatte, um den Auflagen des BVGer zu genügen, forderte die GPDel vom NDB die Namen der Ende 2013 noch in ISIS registrierten Medien ein. Der Oberaufsicht konnte es nicht darum gehen, die Staatsschutzrelevanz dieser – mehrheitlich ausländischen – Medien abschliessend zu beurteilen. Die GPDel stiess aber auf einzelne Fälle, die nach den Kriterien, die das BVGer im Jahr 2009 aufgestellt hatte, offensichtlich nicht in ISIS registriert sein dürfen. Daraus schliesst die GPDel, dass der NDB die vom BVGer verlangte Überprüfung der in ISIS registrierten Medien noch nicht abschliessend vorgenommen hat.

<sup>95</sup> Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010 (BBl 2010 7665)

<sup>96</sup> Vor dem Jahr 2010 stand ISIS für «informatisiertes Staatsschutzinformationssystem», danach bedeutete die Abkürzung «Informationssystem Innere Sicherheit».

<sup>97</sup> Nicht veröffentlichter Entscheid des BVGer vom 18. März 2009 (A-5919/2008)

<sup>98</sup> Brief des DAP an das BVGer vom 8. September 2009

## 4.2.2

### Trennung von Staatsschutz- und Verwaltungsdaten

In der Empfehlung 6 ihres ISIS-Berichts empfahl die GPDel dem Bundesrat, sicherzustellen, dass nur staatsschutzrelevante Informationen und keine Verwaltungsdaten in der Datenbank Staatsschutz (ISIS01) abgelegt werden. Damit wollte die GPDel in Zukunft verhindern, dass Personen, mit denen sich der NDB wie jede andere Bundesstelle aus administrativen Gründen befassen musste, in ISIS01 verzeichnet wurden. Auf diese Problematik war die GPDel gestossen, als sie selber Abfragen in ISIS vorgenommen hatte.<sup>99</sup>

Laut dem Bericht der GPDel gehörten Unterlagen aus der administrativen Tätigkeit des NDB in die Datenbank «ISIS02 Verwaltung». Ebenso ging die GPDel davon aus, dass nur die ISIS01-Datenbank staatsschutzrelevante Daten enthalten durfte.<sup>100</sup>

Als Folge der Empfehlung der GPDel erliess der Direktor NDB am 1. Juni 2011 eine Weisung betreffend die Bearbeitung von Daten in ISIS02. Die Weisung schrieb vor, dass Verwaltungsdaten nur mehr in der Datenbank ISIS02 und nicht mehr in ISIS01 abzulegen waren. Die Weisung hatte jedoch keine Wirkung auf die Verwaltungsdaten, die bereits früher fälschlicherweise in ISIS01 Eingang gefunden hatten.

Wie die GPDel in ihrem Jahresbericht 2012 schrieb, kann ihre Empfehlung 6 erst als umgesetzt gelten, wenn auch Gewähr besteht, dass alle Daten, die rein administrative Belange betreffen, aus der Datenbank für Staatsschutzdaten entfernt und allenfalls in ein anderes System überführt wurden.<sup>101</sup> Aus diesem Grund verlangte die GPDel vom NDB einen Bericht zum Stand der Umsetzung von Empfehlung 6, den die Delegation Mitte April 2013 erhielt.<sup>102</sup>

Laut diesem Bericht konnte der NDB Ende 2012 ein Geschäftsverwaltungssystem (GEVER NDB) einführen, um ISIS02 zu ersetzen. Eingehende administrative Unterlagen werden seither im neuen GEVER NDB und nicht mehr in ISIS02 abgelegt. Die bereits in ISIS02 abgelegten Verwaltungsdaten sollen im Rahmen der Ablösung des gesamten Systems ISIS ins neue GEVER NDB migriert werden.

Offen blieb jedoch die Frage, ob sich noch Verwaltungsdaten in ISIS01 finden liessen, die vor der Weisung des Direktors NDB vom 1. Juni 2011 erfasst und noch nicht aufgrund einer Gesamtbeurteilung entdeckt und entfernt worden waren. Wie der GPDel im Oktober 2012 mitgeteilt wurde, ging der NDB davon aus, dass alle diese Meldungen und die davon betroffenen Personen in ISIS01 identifiziert worden waren.<sup>103</sup>

Gemäss den Erläuterung des NDB war es aus technischen Gründen jedoch nicht möglich, bereits vor der Migration der staatsschutzrelevanten Daten aus ISIS01 in das ISIS-Nachfolgesystem die noch fälschlicherweise in ISIS01 enthaltenen Verwaltungsdaten zu löschen. Diese Daten könnten erst dann ins GEVER NDB verschoben werden.

<sup>99</sup> Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010, Kap. 2.3 (BBl 2010 7665, hier 7679)

<sup>100</sup> Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010, Kap. 4.4 (BBl 2010 7665, hier 7713)

<sup>101</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Ziff. 4.3.7 (BBl 2013 3513, hier 3590)

<sup>102</sup> Bericht des NDB vom 15. April 2013 zum Stand der Umsetzung der Empfehlung 6 zur Datenverarbeitung in ISIS (Verwaltungsdaten), S. 2

<sup>103</sup> Mail des NDB an das Sekretariat GPDel vom 21. Okt. 2013

### 4.2.3

## Unzulässige Aufbewahrung von Kopien gelöschter Meldungen in der ISIS-Verwaltungsdatenbank

Artikel 15 Absatz 1 BWIS verlangt, dass der NDB von ihm bearbeitete Informationen löscht, wenn sie nicht mehr staatschutzrelevant sind. Zu einer solchen Feststellung kann der NDB kommen, wenn er eine registrierte Person einer Gesamtüberprüfung, die periodisch fällig wird, unterzieht (Art. 15 Abs. 5 BWIS) oder wenn er bei der Erfassung einer neuen Meldung die Staatschutzrelevanz der betreffenden Person gemäss Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung über die Informationssysteme des NDB (ISV-NDB) überprüft (vgl. Ziff. 4.2.6). Diese Bestimmung geht auf Empfehlung 8 des ISIS-Berichts zurück.

Die Weisung des Direktors NDB vom 1. Juni 2011 betreffend ISIS02 (vgl. Ziff. 4.2.2) sah jedoch vor, dass «Berichte, die einen in der Datenbank Staatschutz [ISIS01] dokumentierten Verdacht entkräften, zusammen mit dem verdachtsbegründenden Bericht in der [Datenbank] Verwaltung erfasst [werden]». <sup>104</sup>

Dies bedeutete in letzter Konsequenz, dass die Meldung, welche den Anlass für die Registrierung einer Person in ISIS gegeben hatte, zwar in ISIS01 gelöscht, zuvor aber noch als Kopie in ISIS02 abgelegt wird. Ebenso würde die Information, welche die Staatschutzrelevanz der Person widerlegen würde, in ISIS02 erhalten bleiben. Beide Meldungen würden somit trotz ihrer Entfernung aus ISIS01 der vollständigen Löschung entgehen. Da beide Informationen jedoch ihre Staatschutzrelevanz verloren hatten, stellte sich für die GPDel die Frage, ob die Weisung des Direktor NDB nicht die Löschpflicht von Artikel 15 Absatz 1 BWIS dadurch unterlaufen würde, indem die betreffenden Daten letztlich einfach in eine andere Datenbank übertragen und sie dort als Verwaltungsdaten geführt werden.

Im April 2013 besprach die GPDel diese Problematik mit der ND-Aufsicht. Diese erklärte der GPDel, dass sie mit dem Einverständnis des Vorstehers VBS einen «runden Tisch» mit dem BJ und dem EDÖB einberufen werde, um mit dem NDB die Rechtsgrundlagen für die Datenbearbeitung in ISIS und die Rechtmässigkeit der NDB-internen Regelwerke zu besprechen.

Der «runde Tisch» fand am 10. Juni 2013 statt. Zu seinen Ergebnissen erstellte die ND-Aufsicht am 30. August 2013 einen Bericht zuhanden des Vorstehers VBS. Sie empfahl darin, dass von den Daten zu einer Person, deren Registrierung von der Qualitätssicherung in ISIS01 gelöscht werden muss, keine Kopien in ISIS02 aufbewahrt werden dürfen. Weiter sollten die Kopien solcher Daten, die bisher gestützt auf die bisherige Weisung des Direktors NDB in ISIS02 oder GEVER NDB abgelegt wurden, wieder gelöscht werden.

Am 3. September 2013 stellte der Vorsteher VBS der GPDel den Bericht der ND-Aufsicht zu und informierte die Delegation darüber, dass er die Empfehlung der ND-Aufsicht gutgeheissen und sie dem NDB zur Umsetzung überwiesen habe. Er hiess ausserdem eine zweite Empfehlung bezüglich der Doppelablage von Meldungen in ISIS und im Informationssystem Äussere Sicherheit (ISAS) gut (vgl. Ziff. 4.3).

Am 9. September 2013 ersetzte der Direktor NDB seine Weisung vom 1. Juni 2011 durch eine neue Weisung betreffend die Bearbeitung von Daten in GEVER NDB.

<sup>104</sup> Weisung des Direktors NDB vom 1. Juni 2011 betreffend die Bearbeitung von Daten in der Datenbank Verwaltung (ISIS02), S. 2

Laut der neuen Weisung werden Berichte, die einen in der Datenbank ISIS01 dokumentierten Verdacht entkräften, nicht mehr in GEVER NDB gespeichert, sondern in ISIS temporär erfasst und anschliessend zusammen mit den verdachtsbegründenden Informationen gelöscht. In GEVER NDB kann stattdessen eine Aktennotiz abgelegt werden, welche darauf hinweist, dass der NDB in einem bestimmten Zeitraum Daten über die betreffende Person oder Organisation bearbeitet hat.

Im Schreiben vom 18. Dezember 2013, das die GPDel zum Abschluss ihrer Nachkontrolle an den Bundesrat richtete, begrüßte die GPDel die Korrektur der Weisung des Direktors NDB, die nach Ansicht der Delegation nun den gesetzlichen Vorgaben entspricht.

#### **4.2.4 Pendenzen für das Nachfolgesystem von ISIS**

Drei Empfehlungen des ISIS-Berichts der GPDel betreffen das Nachfolgesystem von ISIS. So verlangt die Empfehlung 16, dass ein Nachfolgesystem nur dann in Betrieb genommen wird, wenn mit ihm die gesetzlichen Anforderungen uneingeschränkt erfüllt werden können. Es dürfen zudem nur Daten ins neue System migriert werden, welche allen gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Mit dieser Forderung wollte die GPDel verhindern, dass die Fehler, die Ende 2004 bei Inbetriebnahme eines neuen Informatiksystems für ISIS mit Daten von ungenügender Qualität gemacht worden waren, bei der nächsten Systemumstellung wiederholt werden.

Ausserdem hatte der Bundesrat die Umsetzung zweier weiteren Empfehlungen mit der Inbetriebnahme des Nachfolgesystems von ISIS verknüpft. Dieses soll die Kennzahlen, anhand derer das VBS die Funktionstüchtigkeit der vorgeschriebenen Qualitätssicherung kontrollieren kann, automatisch generieren können (Empfehlung 13). Zudem soll das neue System dokumentieren, wie oft und wann eine Gesamtbeurteilung zu einer bestimmten Person oder Institution durchgeführt wurde (Empfehlung 14).

Ausgehend von der Planung des NDB, das Nachfolgesystem für ISIS Ende 2013 in Betrieb zu nehmen, wollte die GPDel rechtzeitig Auskunft darüber erhalten, ob die Funktionalität des Systems den Empfehlungen 13 und 14 entsprechen würden. Der NDB erstellte dazu am 23. Mai 2013 einen Kurzbericht.

Die vorgesehenen Statistikfunktionen entsprechen weitgehend den Informationen, die bisher teils automatisch, teils manuell von der Qualitätssicherung des NDB zusammengetragen wurden. Mit der durchgängig automatischen Generierung dieser Zahlen dürften in Zukunft die Inkonsistenzen verschwinden, die aufgrund der manuellen Erhebung der Statistiken immer wieder feststellbar waren.

Laut dem Bericht hatte der NDB die Kennzahlen, welche das System liefern sollte, gestützt auf Interviews mit dem externen Datenschutzbeauftragten, der ND-Aufsicht und Mitarbeitenden der Abteilung Informationsmanagement des NDB definiert. Der Direktor NDB oder der Departementsvorsteher, denen diese Kennzahlen als Führungsinstrument dienen sollten, wurden nicht einbezogen.

Aus dem Bericht ergibt sich ausserdem, dass zukünftig alle durchgeführten Gesamtüberprüfungen anhand ihres Datums und der verantwortlichen Person nachvollzogen werden können. Im bisherigen ISIS wurde nur das Datum der letzten Überprüfung verzeichnet.

Nach Aussagen der ND-Aufsicht hat der NDB entsprechend der Empfehlung 16 die rechtlichen Anforderungen, die sich für das Nachfolgesystem von ISIS ergeben, in einem Dokument zusammengetragen.<sup>105</sup> Diese Zusammenstellung soll den Stand des geltenden Rechts, d. h. des BWIS in seiner aktuellen Form, reflektieren und floss laut ND-Aufsicht in die Detailspezifikationen des Projektes Informatisiertes Analyse- und Auswertungstool (IASA NDB)<sup>106</sup> ein. Das Nachfolgesystem von ISIS wird im Rahmen dieses Projektes realisiert.

Die zweite Forderung von Empfehlung 16 verlangt, dass die ISIS Daten allen rechtlichen Vorgaben entsprechen müssen, bevor sie ins Nachfolgesystem von ISIS migriert werden. Nach eigenen Angaben hat der NDB die verbleibenden Verwaltungsdaten in der Staatsschutzdatenbank ISIS01 identifiziert und kann gewährleisten, dass sie nicht ins Nachfolgesystem für ISIS, sondern ins Geschäftsverwaltungssystem GEVER NDB migriert werden (vgl. Ziff. 4.2.2). Sofern der NDB zuvor noch alle Medien bereinigt, die als eigenständige Objekte in ISIS registriert sind (vgl. Ziff. 4.2.1), kann Empfehlung 16 als erfüllt gelten.

#### **4.2.5                   Neuaufgabe des präventiven Fahndungsprogramms «Fotopass»**

Das präventive Fahndungsprogramm Fotopasskontrolle («Fotopass») war in der Zeit des Kalten Krieges als Mittel der Spionageabwehr eingeführt worden und diente u. a. der Überwachung von Schweizer Bürgern, die nach Osteuropa reisten. Nach der Fichenaffäre wurde es auf Angehörige ausgewählter ausländischer Staaten beschränkt, die beim Übertritt an der Schweizer Grenze erfasst wurden.

Laut dem ISIS-Bericht der GPDel hatten diese Kontrollen allein den Eintrag von 52 000 Personen in ISIS zur Folge. Die betreffenden Personen wurden ohne jegliche Beurteilung, ob eine konkrete Gefährdung von ihnen ausgehen könnte, automatisch als Drittpersonen in ISIS registriert. Die GPDel äusserte deshalb Bedenken bezüglich der Rechtmässigkeit der Bearbeitung dieser Drittpersonen und schlug vor, alle Drittpersonen, die ausschliesslich aufgrund des präventiven Fahndungsprogramms Fotopasskontrolle in ISIS erfasst worden waren, zu löschen (Empfehlung 2). Dies erfolgte im Dezember 2010.

Weiter empfahl die GPDel dem Bundesrat, das präventive Fahndungsprogramm «Fotopass» einzustellen (Empfehlung 12). Andernfalls sollte der Bundesrat die Weiterführung des Programms in einem Bericht begründen. In seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2010 stimmte der Bundesrat der Einstellung von «Fotopass» in der bisherigen Form zu und stellte in Aussicht, dass der NDB das bestehende Instrumentarium (Gerätschaften an der Grenze) in einem Nachfolgeprojekt einsetzen werde.

Nachdem der Bundesrat mit der Neuaufgabe des präventiven Fahndungsprogramms der Kritik des ISIS-Berichts der GPDel in rechtlicher Hinsicht Rechnung getragen hatte, bekam die GPDel zunehmend Zweifel an der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des Nachfolgeprojekts.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Bericht der ND-Aufsicht vom 6. März 2013, S. 23

<sup>106</sup> Informations- und Analyse-System *All Source* NDB und Auswertungstool

<sup>107</sup> Vgl. Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel vom 24. Jan. 2013, Ziff. 4.3.4 (BBl 2013 3513, hier 3586)

Anfang 2013 nahm die GPDel eine Standortbestimmung zum «Fotopass»-Programm vor. Als Schlussfolgerung schrieb sie dem Vorsteher VBS, «dass das Programm weder zweckmässig noch wirksam [sei], demgegenüber jedoch namhafte personelle Ressourcen im NDB [binde], welche in anderen Bereichen des NDB dringend nötig wären»<sup>108</sup>. Die GPDel empfahl dem VBS deshalb, den Verzicht auf «Fotopass» ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

Die FinDel erhielt eine Kopie des Schreibens der GPDel und teilte am 22. Februar 2013 dem Vorsteher VBS mit, dass sie die Haltung der GPDel klar unterstützen würde.

Im November 2013 besprach die GPDel die Zweckmässigkeit von «Fotopass» erneut mit dem Vorsteher VBS und dem Direktor NDB. Die Delegation und das VBS waren sich einig, dass das Programm, das der NDB in neuer Form weitergeführt hatte, bezüglich dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag keine befriedigenden Resultate erbringen konnte.

Als Reaktion auf die erneute Empfehlung der GPDel, das Programm einzustellen, beschloss das VBS abzuklären, wie ein Ausbau des Programms mit neuen technischen Erfassungsmöglichkeiten dessen Zweckmässigkeit verbessern könnte. Eine entsprechende Machbarkeitsstudie sollte unter der Federführung des GWK durchgeführt werden.

#### **4.2.6                      Verordnungsrevision macht Umsetzung der Empfehlung 8 rückgängig**

Am 29. November 2013 verabschiedete der Bundesrat die vierte Revision der ISV-NDB. Seit der Schaffung des NDB bestimmt diese Verordnung die Regeln für die Datenbearbeitung in den verschiedenen Informationssystemen des NDB, insbesondere auch in ISIS.

Revidiert wurde auch Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung, der nun bestimmt, dass die für die Datenerfassung zuständigen Mitarbeitenden «beurteilen, ob eine Information Rückschlüsse auf die Staatsschutzrelevanz der von der Information betroffenen Person oder Organisation zulässt. Ist dies der Fall, geben sie die Daten in ISIS ein».

Damit hob der Bundesrat die Änderung von Artikel 29 Absatz 2 ISV-NDB wieder auf, die er am 9. Dezember 2011 vorgenommen hatte, um die Empfehlung 8 der GPDel umzusetzen.<sup>109</sup> Damals übertrug der Bundesrat fast wortgetreu die Änderung, welche die GPDel verlangt hatte, ins Ausführungsrecht.<sup>110</sup>

In ihrem ISIS-Bericht hatte die GPDel nämlich kritisiert, dass Daten zu einer Person in ISIS auch dann noch weiterbearbeitet worden waren, als beispielsweise die Mel-

<sup>108</sup> Brief der GPDel an den Vorsteher VBS vom 23. Jan. 2013, S. 3

<sup>109</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel vom 24. Jan. 2013, Ziff. 4.3.8 (BBl 2013 3513, hier 3591)

<sup>110</sup> Die deutsche Version lautete: «Vor der Erfassung einer neuen Information ist zwingend zu beurteilen, ob diese Information die Staatsschutzrelevanz der sie betreffenden Person oder Institution bestätigt oder verneint». Die französische Version der Bestimmung vermochte allerdings weder im Wortlaut noch im Sinn der GPDel-Empfehlung auf deutsch oder französisch korrekt zu entsprechen.

dung ihres Todes oder der explizite Hinweis eines kantonalen Staatsschutzorgans, die Person sei aus einer extremistischen Gruppe ausgetreten, bereits vorlag.<sup>111</sup>

Die neueste Formulierung von Artikel 29 Absatz 2 ISV-NDB verlangt letztlich, dass bei der Erfassung einer neuen Information nur beurteilt wird, ob diese ausreichend relevant ist, um erfasst werden zu dürfen. Empfehlung 8 verlangte hingegen zwingend eine Beurteilung, ob eine solche Information im Zusammenhang mit den übrigen gespeicherten Meldungen zu einer Person die Staatsschutzrelevanz letzterer allenfalls auch insgesamt verneint. In diesem Fall dürfte diese Person nicht mehr in ISIS registriert bleiben.

Die neue Formulierung von Artikel 29 Absatz 2 ISV-NDB macht nun die bisherige Vorschrift, wonach eine neue Information nicht nur für sich allein genommen, sondern auch hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Einschätzung der Staatsschutzrelevanz der sie betreffenden Person zu beurteilen sei, wieder rückgängig. Die GPDel hat wenig Verständnis für derartige Pannen bei der Rechtsetzung und erwartet, dass dieses legislative Versehen rasch behoben wird.

#### **4.2.7 Information des Bundesrats zur Nachkontrolle**

Am 18. Dezember 2013 informierte die GPDel den Bundesrat in einem Schreiben über den Stand ihrer Nachkontrolle zur Inspektion ISIS.

Darin stellte die Delegation fest, dass die wichtigsten Mängel, die ihre Inspektion an den Tag gebracht hatte, innert nützlicher Frist behoben werden konnten. Aus Sicht der Delegation war dieses positive Ergebnis den Anstrengungen des NDB, der Unterstützung des Vorstehers VBS und der Begleitung durch den externen Datenschutzbeauftragten zu verdanken.

Die GPDel wies aber den Bundesrat auch auf die letzten offenen Punkte im Zusammenhang mit den Daten hin, die noch aus der ISIS-Staatsschutzdatenbank entfernt werden müssen. Sie brachte dem Bundesrat auch ihre Einschätzung zur Kenntniss, dass die Neuauflage des Fahndungsprogramms «Fotopass», welche der Bundesrat im Nachgang zur ISIS-Inspektion beschlossen hatte, in Bezug auf ihre Zweckmässigkeit nicht befriedigen könne. Weiter machte die Delegation den Bundesrat darauf aufmerksam, dass die Empfehlung 8, die er mit einer Änderung der ISV-NDB im Jahr 2011 umgesetzt hatte, wegen der kürzlich erfolgten Revision der gleichen Verordnung nicht mehr als erfüllt erachtet werden könne.

Wie die GPDel dem Bundesrat schrieb, würde sie ihre Nachkontrolle erst dann abschliessen, wenn auch die noch offenen Empfehlungen umgesetzt worden seien.

#### **4.3 Einhaltung des ZNDG beim Pilotversuch ISAS**

Seit der Bundesrat Ende 2009 das Ausführungsrecht zum ZNDG erliess, hat sich die GPDel kritisch mit den dort enthalten Bestimmungen zur Datenbearbeitung auseinandergesetzt. Da Artikel 19 V-NDB die Ablage der Informationen, die der NDB einerseits über das Ausland und andererseits aufgrund des BWIS beschafft hat, nicht

<sup>111</sup> Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010 (BBl 2010 7691)

abschliessend regelte, musste der NDB das Verfahren im Verlauf des Jahres 2010 in einer internen Kriterienliste konkretisieren (Art. 19 Abs. 4 V-NDB). Darin sah der NDB vor, dass eine Information sowohl in ISIS als auch in ISAS abgelegt werden konnte.

Wie die GPDel gestützt auf ein Gutachten des BJ feststellte, verletzt diese Praxis jedoch Artikel 6 ZNDG, wenn eine Information, die gestützt auf das BWIS beschafft wurde, nicht nur in ISIS, sondern auch in ISAS abgelegt wird. Gemäss dem erwähnten Gesetzesartikel müssen die Vorschriften des BWIS bezüglich Erfassungskontrolle, periodischer Qualitätssicherung und Aufbewahrungsfristen ohne Ausnahme auf alle BWIS-Daten angewandt werden. Diese BWIS-Vorschriften gelten jedoch nur für Daten, die in ISIS gespeichert werden. Werden BWIS-Informationen aufgrund der Praxis der Doppelablagen auch in ISAS abgelegt, unterstehen sie dort nicht mehr den BWIS-Vorschriften, sondern den weniger strengen Vorgaben von Artikel 5 ZNDG.

Als der NDB trotz Vorbehalten der VBS-internen ND-Aufsicht an dieser Praxis festhielt, schrieb die GPDel im Juni 2012 dem Vorsteher des VBS, dass der NDB mit dieser «nicht rechtmässigen Praxis»<sup>112</sup> «wissentlich die Bestimmungen von Artikel 6 ZNDG missachtete».<sup>113</sup> In seinem Antwortschreiben vom 3. Juli 2012 erhielt die GPDel vom Vorsteher VBS die Zusicherung, dass er die Frage der Ablage von BWIS-Daten in ISAS einer abschliessenden Regelung zuführen werde, nachdem die ND-Aufsicht ihre Nachfolgeprüfung gemäss Inspektionsprogramm 2012 abgeschlossen habe.

Im April 2013 nahm die GPDel das Resultat der Nachfolgeprüfung der ND-Aufsicht zur Kenntnis. Während die ND-Aufsicht die Praxis des NDB nicht als rechtmässig bezeichnen konnte, wollte der NDB die Doppelablage von Informationen in ISIS und ISAS weiterführen. Die ND-Aufsicht schlug deshalb vor, mit dem NDB unter Beizug des BJ und des EDÖB die Frage nach der Rechtmässigkeit dieser Doppelablagen an einem «runden Tisch» endgültig bis im Herbst 2013 zu klären (vgl. Ziff. 4.2.3).

Am «runden Tisch» vom 10. Juni 2013 wurde vereinbart, dass der NDB prüfen soll, ob die Doppelerfassungen in ISIS und ISAS für die Aufgabenerledigung des Dienstes zwingend notwendig seien. Zudem beschloss das VBS, dass im Rahmen der laufenden Teilrevision<sup>114</sup> des ZNDG neue Bestimmungen eingeführt werden sollten, um Doppelerfassungen auf formellgesetzlicher Stufe zu regeln.

Die Botschaft zur ZNDG-Revision wurde vom Bundesrat am 14. August 2013 verabschiedet. Der Bundesrat schlug eine neue Bestimmung vor, die unter bestimmten Bedingungen die von der GPDel kritisierten Doppelerfassungen erlaubt. Nach dem Vorschlag des Bundesrats waren aber Daten, die in ISIS und ISAS erfasst wurden, nach den Vorgaben der ISIS-Qualitätskontrolle zu überprüfen. Damit würde Artikel 6 ZNDG in seiner ursprünglichen Bedeutung eingehalten, weshalb die GPDel diesen Vorschlag am 9. Oktober 2013 in ihrem Mitbericht an die zuständige Legislativkommission begrüsst (vgl. Ziff. 4.4).

<sup>112</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013 (BBl 2013 3595)

<sup>113</sup> Brief der GPDel an den Vorsteher VBS vom 11. Juni 2012

<sup>114</sup> Botschaft zur Änderung des ZNDG vom 14. Aug. 2013 (BBl 2013 6663)

Rückblickend lässt sich feststellen, dass es mehr als drei Jahre dauerte, bis die verantwortlichen Stellen im VBS konkrete Schritte unternahmen, um die Kritik der GPDel an der Rechtmässigkeit der Doppelablagen in ISIS und ISAS mit konstruktiven Vorschlägen zu beantworten. Völlig gesetzeskonform wird die Praxis der Doppelablagen allerdings erst dann sein, wenn die Teilrevision des ZNDG in Kraft getreten ist.

#### **4.4                    Regelung der Archivierung von Unterlagen des NDB im ZNDG**

Als Organ der parlamentarischen Aufsichtskommissionen hat die GPDel keine eigenständige gesetzgeberische Aufgabe. Die GPDel betrachtet es aber als ihre Aufgabe, die zuständigen Legislativkommissionen darauf hinzuweisen, wie Probleme, die von der Oberaufsicht erkannt wurden, auf legislatorischem Weg korrigiert werden können. Mitberichte zu Gesetzesvorlagen erlauben es der GPDel ausserdem, Empfehlungen aus ihren Inspektionen auf dem Weg der Gesetzgebung den notwendigen Nachdruck zu verleihen.<sup>115</sup>

Nachdem der Bundesrat am 14. August 2013 eine Revision des ZNDG beschlossen hatte, lud die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats (SiK-S) als zuständige Legislativkommission die GPDel am 23. August 2013 zu einem Mitbericht ein.

Mit der ZNDG-Revision wollte der Bundesrat in erster Linie die gesetzlichen Grundlagen für das Informationssystem ISAS schaffen. Die GPDel hatte den Pilotversuch mit ISAS, den der NDB Mitte 2010 begonnen hatte, in den letzten Jahren kritisch verfolgt.<sup>116</sup> Die GPDel unterstützte die Vorlage als Ganzes und befürwortete in ihrem Mitbericht auch einen Vorschlag des Bundesrats zur Regelung der Doppelablage von Informationen in ISIS und ISAS, welche die GPDel in der bisher vom NDB praktizierten Form beanstandet hatte (vgl. Ziff 4.3).

Als problematisch erachtete die GPDel jedoch die neuen Bestimmungen, die der Bundesrat für die Archivierung von Unterlagen des NDB einführen wollte. Im Rahmen ihrer Oberaufsicht hatte die GPDel nämlich im Jahr 2010 festgestellt, dass der Bundesrat per Verordnung dem NDB erlaubt hatte, gewisse Unterlagen nicht dem Bundesarchiv (BAR) zur Archivierung anzubieten, sondern nach einer internen Aufbewahrungszeit restlos zu vernichten (Art. 28 V-NDB und Art. 13 ISV-NDB). Betroffen von dieser Regelung waren insbesondere auch Unterlagen, die der NDB von ausländischen Diensten erhalten hatte. Mit dieser Regelung war der Bundesrat vom Grundsatz des Archivierungsgesetzes (BGA)<sup>117</sup> abgewichen, wonach alle wichtigen Unterlagen des Bundes archiviert werden müssen – ohne für dieses Vorgehen im Gesetz über eine Grundlage zu verfügen.

Im Rahmen der ZNDG-Revision wollte der Bundesrat nunmehr auf Gesetzesstufe Unterlagen, die von ausländischen Partnerdiensten stammen, von der Archivierung im BAR ausnehmen (Art. 6/ Abs. 1 E-ZNDG). Über das endgültige Schicksal dieser

<sup>115</sup> Jahresbericht 2011 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 27. Jan. 2012, Ziff 4.5. (BBl 2012 6855)

<sup>116</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Ziff. 4.4 (BBl 2013 3595)

<sup>117</sup> Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA; SR 152.1)

Akten sollte der Bundesrat nach eigenem Gutdünken entscheiden können (Art. 6m Abs. 1 Bst. h E-ZNDG). Ob der Bundesrat aufgrund dieser Bestimmung wie bisher die Unterlagen von Partnerdiensten des NDB vollständig vernichten lassen wollte oder alternative Lösungen zur Archivierung im BAR suchen würde, liess sich aus dem Gesetzesentwurf nicht erkennen.

Aus Sicht der GPDel sollte der Gesetzgeber über allfällige Ausnahmen bei der Archivierung entscheiden, und nicht der Bundesrat. Das Parlament sollte auch selbst bestimmen, wie den öffentlichen Interessen, die sich bei der Archivierung von heiklen Akten des Nachrichtendienstes gegenüberstehen, angemessen Rechnung getragen werden soll: Einerseits ist die Archivierung aller wichtigen Unterlagen des Bundes für die spätere Nachvollziehbarkeit seiner Tätigkeit wichtig, andererseits muss der NDB auch die Vertraulichkeit von Unterlagen, die von ausländischen Partnerdiensten stammen, gewährleisten können. Der nachrichtendienstliche Informationsaustausch mit dem Ausland könnte sonst Schaden nehmen.

In ihrem Mitbericht vom 9. Oktober 2013 schlug die GPDel deshalb der SiK-S folgende Lösung vor: Alle Unterlagen des NDB werden ohne Ausnahme im BAR archiviert; die Schutzfrist für Unterlagen von Partnerdiensten kann jedoch solange verlängert werden, wie der ausländische Dienst eine Offenlegung dieser Unterlagen ablehnt.

Der Vorschlag der GPDel orientierte sich an dem im BGA vorgesehenen Verfahren, nach welchem der Bundesrat die Schutzfrist bestimmter Kategorien von Akten nach ihrem Ablauf verlängern kann, falls ein überwiegendes Interesse der Einsichtnahme in das betreffende Archivgut entgegensteht. Gegenüber der SiK-S brachte die GPDel auch ihre Meinung zum Ausdruck, dass im BAR, dem auch die GPDel ihre Akten zur Archivierung überlässt, die Bedingungen für eine sichere Aufbewahrung gegeben seien.

Als am 12. November 2013 die SiK-S den Antrag der GPDel beriet, anerkannte auch das VBS den Grundsatz, dass alle Unterlagen des NDB archiviert werden sollten. Die Kommission übernahm in der Folge vom VBS eine entsprechende Formulierung in Artikel 7a Absatz 1 des Gesetzesentwurfs.

Dieser Artikel war auf Antrag der GPDel in den Gesetzesentwurf aufgenommen worden und ersetzte den Artikel 6l im Entwurf des Bundesrats. Damit galt die Regelung für die Archivierung nicht nur für die Informationen in ISAS, sondern auch für alle anderen Unterlagen des NDB. Weil beispielsweise auch Informationen von ausländischen Partnerdiensten in ISIS bearbeitet werden, erschien dies als zweckmässig.

Auch für Absatz 2 des von der GPDel vorgeschlagenen Artikels stimmte die Kommission einer neuen Formulierung des VBS zu, welche die Mitwirkungsmöglichkeit des betroffenen ausländischen Sicherheitsdienstes gewährleisten sollte. Allerdings hatte die SiK-S die Vorschläge des VBS nur unter dem Vorbehalt angenommen, dass die GPDel diese Bestimmungen nochmals überprüfe. Dies geschah an der Sitzung der Delegation vom 18. November 2013.

Dabei stellte die Delegation fest, dass die Formulierung des VBS für Absatz 2 Mängel enthielt, die beim Vollzug zu Unklarheiten führen würden. Die verwendete Terminologie stimmte nämlich nicht mit derjenigen des BGA überein, welches das Verfahren der Archivierung regelt. Zusätzliche Abklärungen beim Rechtsdienst des BAR bestätigten diese Einschätzung.

Als der Ständerat am 3. Dezember 2013 die Revision des ZNDG beriet, stellte Ständerat Paul Niederberger für die GPDel den Antrag, Absatz 2 von Artikel 7a nach dem ursprünglichen Vorschlag der GPDel zu formulieren.<sup>118</sup> Der Ständerat folgte diesem Antrag.

## **4.5 Inspektion zur Informatiksicherheit im NDB**

Nach ihren ersten Abklärungen zum Datendiebstahl, der im Mai 2012 im NDB vorgekommen war, beschloss die GPDel im Oktober 2012, diesen Vorfall weiter im Rahmen einer Inspektion über die Informatiksicherheit im NDB zu untersuchen.<sup>119</sup>

Aufgrund ihrer Inspektion stellte die GPDel fest, dass der NDB als Organisation nicht genügend darauf ausgerichtet war, die Verfügbarkeit, die Integrität und die Vertraulichkeit der Daten als zentrale Zielsetzung der Informatiksicherheit zu gewährleisten. Als der NDB Anfang 2010 seine Arbeit aufnahm, waren die Personalressourcen für die Informatik des neuen Dienstes äusserst knapp bemessen. Anfang 2009 hatte das VBS den Inlandnachrichtendienst ohne das Personal, das dessen Informatikbedürfnisse abdeckte, übernommen. Nachdem dieser Mangel bei der Fusion zum NDB nicht behoben wurde, musste dieser mit den Informatikressourcen des bisherigen Auslandnachrichtendienstes auskommen. Dies führte dazu, dass beim Ausfall des einzigen internen Datenbankadministrators die Betriebssicherheit der Datenbanken nur gewährleistet werden konnte, solange keine gravierenden Probleme auftauchten. Diese Personalsituation erschwerte es auch, die Integrität der Datenbankprogramme zu überprüfen.

Wegen der wachsenden Zahl an Informatikprojekten, die auch als Folge der Fusion anstanden, ist ausserdem die Abhängigkeit des NDB von externen Informatikern gestiegen. Diese werden jedoch in der Regel nicht der höchsten Stufe der Personensicherheitsprüfung unterzogen, wie sie heute für alle Mitarbeitenden des NDB vorgeschrieben ist. Obwohl seit Mai 2012 vorgeschrieben, können bis heute nicht alle Mitarbeitenden des NDB eine solche Personensicherheitsprüfung vorweisen. Die Ursachen dafür liegen nicht beim NDB sondern in den Kapazitätsengpässen der zuständigen Fachstelle im VBS.

Die GPDel stellte auch fest, dass der NDB verschiedene Vorschriften für die Informatiksicherheit auf Stufe Bund und VBS nicht eingehalten hatte. Für die Wahrnehmung der Aufgabe des Informatiksicherheitsbeauftragten (ISBO) stand, wenn überhaupt, nur in ungenügendem Ausmass Personal zur Verfügung. Die vorgeschriebenen Sicherheitskonzepte für die Anwendungen und Systeme waren mehrheitlich ungenügend oder fehlten. Der NDB war weiter aus Kapazitätsgründen nicht in der Lage, seine Systeme im Hinblick auf interne Sicherheitsvorfälle ausreichend zu überwachen. Um den Betrieb aufrechterhalten zu können, wurde in der Informatik des NDB auch darauf verzichtet, die Zugriffsmöglichkeiten auf den Systemen einzuschränken.

Die Informatiksicherheit war nicht in ein Risikomanagement eingebettet, welches die Konsequenzen der ungenügenden Personalressourcen und der fehlenden Sicherheitsmassnahmen aufgezeigt und eine gezielte Risikoverminderung ausgelöst hätte.

<sup>118</sup> AB SR 2013 V, xxx, S. xyz-xyz

<sup>119</sup> Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes, Medienmitteilung der GPDel vom 16. Okt. 2012

Während sich der NDB zwar in den letzten Jahren vermehrt in das Risikoreporting des Departements einbrachte, wurden im Rahmen des interne Risikomanagements – auch für die Informatik – die Risiken weder definiert und bewertet, noch einem Risikoeigner zugeordnet. Zudem fehlte eine Notfallplanung für den Fall eines Hinweises oder Verdachts auf eine Gefahr für die Integrität oder die Vertraulichkeit der NDB-Daten.

Diese Ausgangssituation trug dazu bei, dass der NDB vorgängig zum Datendiebstahl im Mai 2012 nicht angemessen auf verschiedene Anzeichen einer Gefährdung der Verfügbarkeit und Integrität seiner Daten reagieren konnte. Als Folge von Problemen mit dem einzigen internen Datenbankadministrator stand die Leitung der Abteilung, zu welcher die Informatik, die Sicherheitszelle sowie der Rechts- und Personaldienst gehörten, vor dem Dilemma, entweder mit seiner Freistellung die Verfügbarkeit der Systeme zu gefährden oder bei seinem weiteren Einsatz ein Risiko für die Integrität und – wie es sich nachträglich auch zeigte – die Vertraulichkeit der Daten in Kauf zu nehmen. Letztlich erlaubte indes die ungenügende Reaktion der zuständigen Abteilung in Sachen Personalführung und Risikomanagement den Datendiebstahl. Der Direktor des Dienstes erfuhr von diesen Problemen erst, nachdem der Datendiebstahl aufgrund eines externen Hinweises intern bestätigt wurde.

Nach dem Datendiebstahl reagierte der NDB mit einer ganzen Reihe von technischen und organisatorischen Massnahmen, um erkannte Mängel in der Informatiksicherheit rasch zu beheben. Diese punktuellen Massnahmen erfolgten indes nicht im Rahmen eines umfassenden Risikomanagements. Das volle Ausmass der Ressourcenproblematik in der Informatik wurde von der Leitung des NDB erst ein halbes Jahr nach dem Vorfall erkannt. Über die notwendigen Personalkredite entschied der Bundesrat auf Antrag des VBS erst im Frühling 2013, also etwa ein Jahr nach dem Datendiebstahl.

Im Herbst 2012 erhielt der NDB einen vollamtlichen ISBO. Die Bereinigung der Informatiksicherheitskonzepte befand sich jedoch erst in den Anfängen. Ein funktionierendes Risikomanagement muss erst noch aufgebaut werden.

Aus Sicht der GPDel hat der Direktor NDB seine Aufsicht nach dem Vorfall zu wenig konsequent wahrgenommen und die internen Untersuchungen nicht den richtigen Stellen im Dienst anvertraut. Der Vorsteher VBS begnügte sich seinerseits zu lange mit den NDB-internen Abklärungen. Erst im Spätsommer 2012 zog er die VBS-internen Aufsichts- und Vorgabestellen mit ein. Die Informationsrechte der ND-Aufsicht wurden dabei vom NDB nicht immer vorbehaltlos respektiert und der Vorsteher VBS sorgte zu wenig für eine Klärung der Rollenverteilung zwischen dem Aufsichtsorgan und dem zu beaufsichtigenden Dienst.

Als Folge des Datendiebstahls im NDB veranlasste der Vorsteher VBS im Herbst 2012 auch eine ad hoc Untersuchung zur Informationssicherheit auf Stufe Bund. Diese Abklärungen überschritten sich mit dem vom Bundesrat seit Jahren institutionalisierten Reporting zur Informations- und Informatiksicherheit. Den Weg zur Verbesserung der Informatiksicherheit auf Stufe Bund erkennt die GPDel weniger in solchen isolierten Reaktionen auf einen Vorfall, als viel mehr in einer Intensivierung der systematischen Massnahmen, welche der Bundesrat seit 2009 umsetzen und kontrollieren lässt.

Im April 2013 publizierte das VBS in eigener Verantwortung seine abschliessende Würdigung zum Datendiebstahl im NDB. Die Inspektion der GPDel hat zum Teil



Informatikprojekte durch die Departementsspitzen (Vorsteher/innen und Generalsekretariate), andererseits die Praxis der Departemente und des Bundesrats bei Abgangsentschädigungen und Wiederbeschäftigungsgarantien. Danach hatten die Subkommissionspräsidien sowie die Kommissionsmitglieder Gelegenheit, weitere Themen zu vertiefen.

Im Folgenden werden einige Schwerpunkte der Diskussionen rekapituliert:

- EFD: Die Vorsteherin des EFD ging ausführlich auf die strategische Steuerung der Bundesinformatik, auf die Umsetzung der IKT-Strategie, auf das Spannungsfeld zwischen IKT-Vorhaben und zur Verfügung stehenden Mitteln sowie auf das Vorgehen bei Schlüsselprojekten ein. Sie referierte sodann über die Politik im Hinblick auf den Informationsaustausch gemäss OECD-Standard, begründete das Fehlen der Voraussetzungen für ein *Peer Review* und thematisierte die Vernehmlassung zur Unternehmenssteuerreform III und den Dialog mit der EU. Die Fragen aus den Kommissionen betrafen u. a. den Steuerstreit mit den USA, die «Too-big-to-fail»-Problematik und den automatischen Informationsaustausch.

Im Zusammenhang mit der Förderung von Frauen in Kaderpositionen erwähnte die Departementsvorsteherin konkrete Schwierigkeiten (z. B. fehlende Kandidaturen), thematisierte aber auch die Frage, welche Positionen als Kaderpositionen gelten.

- EJPD: Die Vorsteherin des EJPD bezeichnete das neue Kinder- und Erwachsenenschutzrecht als wichtige Etappe bei der Modernisierung des Familienrechts; ein Gesamtüberblick werde weitere Anpassungen an künftige gesellschaftliche Bedingungen skizzieren. Sodann thematisierte sie die Zuwanderung als Resultat des wirtschaftlichen Erfolges unseres Landes, wobei auch die gesellschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt werden müssten; diesbezügliche Fragen aus den Kommissionen betrafen vorab den Asylbereich.

Auf die Personalsituation im BFM angesprochen, verwies die Departementsvorsteherin auf neue Stellen, auf die 2012 verabschiedete strategische Agenda und darauf, dass im Amt etwas Ruhe eingekehrt sei. Sie erläuterte sodann, dass sie sich für Teilzeitarbeit für Männer einsetzen und wie sie Frauen für (mittlere) Kaderpositionen gewinnen will.

- BK: Die Bundeskanzlerin legte dar, die BK habe das Bundesgesetz über die politischen Rechte u. a. anhand von parlamentarischen Vorstössen spezifiziert. Sie thematisierte sodann elektronische Projekte wie *E-Voting*, *ch.ch.*, GEVER-Bund oder die Aufschaltung weiterer Bereiche des Bundesblattes und der Amtlichen Gesetzessammlung.
- Im Zusammenhang mit der Strategischen Führungsübung 2013 zum Thema Cyber-Angriff auf die Schweiz verwies sie auf einen bevorstehenden Bericht an den Bundesrat. Sie orientierte über die Umsetzung zusätzlicher Kompetenzen der BK sowie über die Bestrebungen, Personensicherheitsprüfungen (PSP) für oberste Kader vor deren Amtsantritt durchzuführen. Das von den GPK geforderte Controlling über die vom Bundesrat vergebenen Aufträge werde im Hinblick auf das RVOG präzisiert, und das mit

dem Bundesamt für Statistik aufgebaute Indikatorensystem für die Legislativziele werde in der laufenden Legislatur erstmals angewandt.

Dem geringen Anteil von 35 % Frauen in den obersten Kadern mit Führungsaufgaben werde mit einem Kaderförderungsprogramm begegnet, und Teilzeitpensen würden auch für Männer in Kaderpositionen gefördert.

- UVEK: Die Vorsteherin des UVEK ging ausführlich auf die Finanzierung des Bahn- und Strassenverkehrs ein, äusserte sich zum Aktionsplan für die Strategie Biodiversität und hielt fest, die Schweiz habe ihre klimapolitischen Aufgaben gemacht; entscheidend sei aber die internationale Klimapolitik. Sie erinnerte sodann an die moderate Öffnung des Online-Auftritts der SRG im publizistischen Bereich und an die Gesetzesrevision, wobei sie grundsätzliche Fragen nach dem künftigen Service Public geltend machte. Fragen der Kommissionen betrafen u. a. die Entschädigungen von CEOs und Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen.

Die Verkehrsministerin hielt fest, parlamentarische Initiativen wie jene der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) zur Freigabe der Investitionen in erneuerbare Energien brächten die Verwaltung an die Grenzen ihrer Belastbarkeit.

Eine angemessene Vertretung von Frauen in Kaderpositionen im eher technischen UVEK würde mittels Zielvorgaben für die Amtsdirektoren anvisiert. Der Frauenanteil auf Sektions- und Abteilungsebene sei aber trotz verbesserter Situation ungenügend.

- EDI: Der Vorsteher des EDI orientierte schwerpunktmässig über die Agenda «Gesundheit2020» und über die Leitlinien für die Revision der Altersvorsorge unter Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung und der abnehmenden Kapitalrendite. Ausführlich informierte er auch über die Effizienzüberprüfung im Bundesamt für Gesundheit (BAG) in den Bereichen Organisation und Prozesse, Personalstrategie, Aufgaben- und Ressourcensteuerung, Führung von Projekten und Wissensmanagement. Dieses Dossier wird von der Subkommission EDI/UVEK der GPK des Ständerates verfolgt.

Fragen aus den Kommissionen betrafen u. a. die künftige Präventionspolitik nach dem Scheitern des Präventionsgesetzes, Massnahmen zur Kostensenkung bestimmter Medikamente, die Erhöhung des realen Rentenalters, die Besetzung des Direktoriums des Bundesamtes für Statistik (BFS), die Zusammenarbeit des BFS mit den Bundesämtern oder die Stiftungsaufsicht.

Der Vorsteher des EDI bezeichnete den Anteil der Frauen in Kaderpositionen als noch nicht ideal; er ziehe aber symbolischen Akten die Förderung der Diversität in den Direktionen und im Generalsekretariat vor.

- EDA: Der Vorsteher des EDA erläuterte die vier Achsen der aussenpolitischen Strategie 2012-2015, ging ausführlich auf die technischen Verhandlungen über institutionelle Fragen mit der EU ein und erwähnte weitere Themen wie Verhandlungen über die Beteiligung an diversen europäischen Programmen, die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien oder die allfällige Erneuerung des Schweizer EU-Erweiterungsbeitrags.

Der Vorsteher des EDA verwies sodann auf die Anstrengungen für die Reorganisation der 170 Auslandvertretungen nach den Budgetkürzungen und dem Aufgabenüberprüfungsprogramm. Fragen aus den Kommissionen betrafen u. a. die Vertretung der US-Interessen durch die Schweiz im Iran und die Reduktion der Verteidigungsattachés.

Weil die Anstrengungen zur Förderung von Frauen in Kaderpositionen zu Problemen im Nachwuchsbereich geführt hatten, wurde entschieden, dass Diplomatinen sich an Universitäten begeben sollten, um junge Frauen zu einer entsprechenden Berufslaufbahn zu ermutigen.

- WBF: Der Vorsteher des WBF machte eine Tour d'Horizon über die Wirtschaftslage der Schweiz und skizzierte die Resultate des Freihandelsabkommens mit China. Im Bereich Bildung, Forschung und Innovation ging er u. a. auf die Energieforschung, die Bildungspolitik oder den Fachkräftemangel ein.

Detailliert beschrieb der Vorsteher des WBF die Vorkehren im Bereich der Personenfreizügigkeit, der flankierenden Massnahmen und des Arbeitsmarktes, die auf Vorarbeiten der GPK zurückzuführen waren. Weitere Themen waren die Agrarpolitik 2014-2017, das Moratorium für gentechnisch veränderte Organismen sowie der Bericht zur Milchmarktöffnung und die damit verbundene Beurteilung der Schweiz durch die WTO; entsprechende Fragen der Kommissionsmitglieder galten der allenfalls damit einhergehenden Bürokratie und dem Schutz der Kulturlandschaft. Weitere Fragen betrafen den Themenkomplex Kriegsmaterial und Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV), die Zusammenarbeit mit den Verteidigungsattachés oder die Besetzung des Chefpostens der Direktion für Arbeit im SECO.

Der Vorsteher des WBF bemerkte, dass sein Departement mit einer Generalsekretärin und einer Staatssekretärin eine im Vergleich mit anderen Departementen hohe Frauenquote in Kaderpositionen aufweise.

- VBS: Der Vorsteher des VBS erläuterte schwerpunktmässig die Eckwerte für die Weiterentwicklung der Armee, beantwortete in diesem Zusammenhang Fragen zur Mobilisierung, zu Effizienzmassnahmen sowie zum Thema «Wieviel Sicherheit für die Schweiz». Sein zweiter Schwerpunkt war der Stand der Beschaffung des Gripen-Kampfflugzeugs.

Nach einem Rückblick auf die Schaffung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) bezeichnete der Verteidigungsminister das neue Nachrichtendienstgesetz (NDG) als wichtiges Gesetz, weil es das Verhältnis zwischen Bürger und Staat regle. Die Kommissionsmitglieder thematisierten u. a. den Umgang des NDB mit seinen Datenbeständen, den Stellenwert der Verteidigungsattachés, die Zusammenarbeit zwischen dem VBS und dem BFM bei der Suche nach Asylunterkünften, die Sicherstellung der (Funk-) Kommunikation im Notfall, die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Cyber-Kriminalität und das Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung (RUMBA).

Was Frauen in Kaderpositionen betrifft, verwies der Vorsteher des VBS auf die erste Frau im Rang eines Brigadiers. Zudem seien 50 % der Frauen

in der Armee im Kader. Er machte aber auch klar, dass es im VBS generell zu wenig Frauen gibt.

Beim ersten Querschnittsthema der GPK – Begleitung grösserer bzw. wichtiger Informatikprojekte im Departement durch die Departementsspitzen bzw. die BK – zeigte sich, dass vorab «technische» Departemente (z. B. UVEK) teilweise mit mehreren grösseren und/oder komplexen IT-Projekten konfrontiert sind, dienstleistungslastige Departemente (z. B. EDI) und die Bundeskanzlei (Ausnahme: GEVER) dagegen eher weniger. Ein höherer Komplexitätsgrad oder Probleme beim Projektablauf oder bei der Koordination mehrerer Projekte führten zu einem verstärkten Controlling und zu einer direkten oder indirekten Begleitung durch Steuerungsausschüsse oder die Generalsekretariate. Bei kleineren Projekten hingegen bleibt die Verantwortung in der Linie. Dazu kamen auch Spannungsfelder aufgrund unterschiedlicher Kulturen bei internen Wissensträgern und externen Spezialisten und der Diskrepanzen zwischen den Lohnstrukturen des Bundes und Marktpreisen für die auswärtige Expertise. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass Outsourcing auch immer mit einem Know-how-Verlust und einer gewissen Abhängigkeit von Dritten verbunden ist.

Die vorgängig den Departementen und der BK zugestellten präzisen Fragen zum zweiten Querschnittsthema – Praxis der Departemente und des Bundesrats im Bereich der Abgangsentschädigungen und Wiederbeschäftigungsgarantien – wurden entsprechend detailliert beantwortet.

## 5.2 **Geschäftsbericht 2012 des Bundesgerichts**

Am 18. April 2013 besprachen die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK – in Anwesenheit von Vertretern der für die Gerichte zuständigen Subkommissionen der FK – den Geschäftsbericht 2012 des BGer mit dessen Verwaltungskommission. Zur Geschäftsführung der erstinstanzlichen Gerichte hörten sie den Vize-Präsidenten des BVGer, den Präsidenten des BStGer sowie erstmals den Präsidenten des seit 1. Januar 2012 bestehenden BPatGer an.

Aus der Diskussion mit der dreiköpfigen Verwaltungskommission des BGer seien hier folgende Themen herausgegriffen:

- *Markanter Anstieg der Geschäftslast:* 2012 verzeichnete das BGer mit 7871 Eingängen einen Rekord. Gegenüber dem Vorjahr wurden 450 Eingänge mehr gezählt, was einem Plus von 6 % entspricht. Das Gericht übertrug insgesamt 2469 pendente Fälle auf das Folgejahr (Vorjahr: 2265). Die durchschnittliche Prozessdauer blieb mit 125 Tagen praktisch unverändert.

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes (BGG)<sup>123</sup> am 1. Januar 2007 sind die Fälle um 10 % von 7147 auf 7871 pro Jahr angestiegen. Die Gründe für diese Zunahme sieht das BGer einerseits in der wachsenden Bevölkerung, andererseits aber auch in den neuen Prozessordnungen im Straf- und Zivilrecht. So generiert beispielsweise allein die neue Beschwerdemöglichkeit der Geschädigten in Strafsachen rund 250 Beschwerden pro Jahr. Die Beschwerdemöglichkeit der Geschädigten war im Jahr 2000 zur Entlastung des BGer – auf Initiative der GPK hin – abgeschafft worden, wurde jedoch am

<sup>123</sup> Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110)

1. Januar 2011 mit dem Inkrafttreten der neuen Strafprozessordnung (StPO) wieder eingeführt.

Von der Zunahme der Beschwerden besonders betroffen war 2012 die Erste öffentlich-rechtliche Abteilung mit 1500 Eingängen. Das BGer transferierte zur Entlastung dieser Abteilung gewisse Fälle in die Strafrechtsabteilung; solche Transfers sind aber nur beschränkt möglich.

Obwohl das BGer 2012 rund 350 Beschwerden mehr erledigte als im Vorjahr, vermochten die insgesamt 7667 Erledigungen mit den Eingängen nicht Schritt zu halten.

Im Oktober 2012 setzte das Gesamtgericht eine interne Kommission ein, die nach Lösungen im Zusammenhang mit der steigenden Geschäftslast suchen und im Bedarfsfall Vorschläge ans Parlament formulieren soll. Das BGer appelliert zudem ans Parlament, ihm keine neuen Aufgaben per Gesetz zuzuweisen. Nach wie vor fürchtet das BGer die Umsetzung der vom Parlament beschlossenen Motion 10.3138. Diese verlangt, dass das BGer bei Beschwerden gegen Entscheide des BStGer auch eine Sachverhaltskontrolle durchführt. Laut BGer ist es nicht Aufgabe des obersten Gerichts, Sachverhaltskontrollen durchzuführen; dies würde das BGer noch zusätzlich belasten.

Um die steigende Zahl der Beschwerden bewältigen zu können, beschloss die Verwaltungskommission, für das Budget 2014 fünf zusätzliche Gerichtsschreiberstellen zu beantragen. Das BGer beschäftigt seit zehn Jahren 127 Gerichtsschreiber.

- *Einführung einer Software zur Bildung der Spruchkörper:* Das BGer testete 2012 ein elektronisches Programm zur automatischen Bildung der Spruchkörper und führte dieses System per 1. Mai 2013 definitiv ein. Das Reglement des BGer wurde entsprechend angepasst. Es waren nicht zuletzt die GPK, die sich seit Längerem für die Schaffung dieser Möglichkeit beim BGer eingesetzt hatten. Das System funktioniert so, dass der Abteilungspräsident von Amtes wegen im Spruchkörper vertreten ist. Gemäss Gesetz bestimmt der Abteilungspräsident sodann den Instruktionsrichter. Der dritte Richter – bei Fünferbesetzungen der dritte, vierte und fünfte Richter – wird durch das Computerprogramm bestimmt.
- Weitere Themen der Aussprache waren die *elektronischen Beschwerden*, die immer noch sehr selten sind, oder die *Aufsicht des BGer über die erstinstanzlichen Gerichte*, die – nach anfänglichen Schwierigkeiten – in den letzten Jahren eine grosse Beruhigung erfahren hat.

Die GPK beantragten ihren jeweiligen Räten einstimmig, den Geschäftsbericht 2012 des BGer zu genehmigen. In der Sommersession 2013 folgten die eidgenössischen Räte dem Antrag der GPK.

## 5.3

### Weitere von den Geschäftsprüfungskommissionen geprüfte Berichte

Gemäss dem neuen Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten des Bundes<sup>124</sup>, das am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, erstattet der Bundesrat den Aufsichtskommissionen regelmässig Bericht über die Erreichung der für die verselbständigten Einheiten festgelegten strategischen Ziele (Art. 148 Abs. 3<sup>bis</sup> ParlG). Die Modalitäten der Berichterstattung des Bundesrates an die GPK wurden im Rahmen eines Briefwechsels zwischen diesen beiden definiert. Der Bundesrat stellt den GPK zu den Einheiten mit besonderer wirtschafts- und finanzpolitischer Bedeutung jährlich ausführliche Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele zu. Dies gilt für Swisscom, die SBB, die Post, skyguide, die RUAG, die FINMA, den ETH-Bereich und die SERV. Für die kleineren verselbständigten Einheiten (IGE, RAB, SNM, Pro Helvetia, EHB, Identitas AG, SIFEM AG [*Swiss Investment Fund for Emerging Markets AG*], Swissmedic und ENSI) erhalten die GPK alle vier Jahre ausführliche Berichte.

Aufgrund dieser Gesetzesänderung prüften die GPK 2013 zum zweiten Mal verschiedene Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates. Sie erarbeiteten ein Überprüfungs- und Katalogisierungskonzept und befassten sich im Rahmen des Geschäftsberichts des Bundesrates oder in einem anderen Zusammenhang mit folgenden Berichten:

#### BK

- Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2012 (nur in Bezug auf die Vörstösse der GPK)

#### EDI

- Kurzbericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele 2012 für Swissmedic
- Personalreporting 2012 von ETH, Swissmedic, Pro Helvetia und Schweizerischem Nationalmuseum nach Artikel 5 BPG
- Jahresbericht 2012 des Bundesrates über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG
- Tätigkeitsbericht 2012 der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV)

#### EJPD

- Standbericht 2012/2013 zur Umsetzung von Schengen/Dublin
- Jahresbericht 2012 des Bundesamtes für Polizei (fedpol)
- Jahresbericht 2012 der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK)
- Personalreporting 2012 des Eidgenössischen Instituts für geistiges Eigentum (IGE) und der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) nach Artikel 5 BPG

<sup>124</sup> Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten des Bundes vom 17. Dez. 2010 (AS 2011 5859)

- Jahresbericht 2012 des Eidgenössischen Instituts für geistiges Eigentum (IGE)
- Jahresbericht 2012 des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR)
- Jahresbericht 2012 der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)

#### **VBS**

- Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für die RUAG Holding AG im Geschäftsjahr 2012
- Geschäftsbericht 2012 der RUAG

#### **EFD**

- Jahresbericht und Jahresrechnung 2012 der FINMA
- Reporting Personalmanagement 2012 der FINMA
- Bericht des Bundesrates zum Reporting Personalmanagement 2012
- Staatsrechnung 2012 (Zusatzdokumentation zum Personal)
- Bericht zum Reporting Personalmanagement der verselbständigten Einheiten 2012
- Personalreporting 2012 der Publica nach Artikel 5 BPG

#### **WBF**

- Rechenschaftsbericht 2012 des ETH-Rates über den ETH-Bereich
- Bericht des Bundesrates über die Erfüllung des Leistungsauftrags 2008–2012 an den ETH-Bereich im Geschäftsjahr 2012
- Bericht des Bundesrates über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr im Jahr 2012
- Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) im Geschäftsjahr 2012
- Personalreporting 2012 des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung (EHB) und der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) nach Artikel 5 BPG

#### **UVEK**

- Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für die SBB AG und die Post im Geschäftsjahr 2012
- Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für skyguide im Geschäftsjahr 2012
- Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für Swisscom im Geschäftsjahr 2012
- Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht 2012 der SBB
- Geschäftsbericht und Finanzbericht 2012 der Post
- Geschäftsbericht 2012 der Swisscom

- Geschäftsbericht, Nachhaltigkeitsbericht und Finanzbericht 2012 von skyguide
- Bericht 2012 der NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD)
- Personalreporting 2012 von SBB, Post, Swisscom, skyguide und ENSI nach Artikel 5 BPG

### **Verschiedene**

- Rechenschaftsbericht 2012 der Schweizerischen Nationalbank (SNB)
- Tätigkeitsbericht 2012 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)
- Tätigkeitsbericht 2012 der Bundesanwaltschaft (BA)