



Jahresbericht 2018 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

vom 28. Januar 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrter Herr Präsident
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 2018 und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

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

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

28. Januar 2019

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte

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

Die Präsidentin der GPK-N:
Doris Fiala, Nationalrätin

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung	11
2 Auftrag und Organisation	13
2.1 Auftrag und Kompetenzen der GPK	13
2.1.1 Aufgaben der GPK im Rahmen der Oberaufsicht	13
2.1.2 Informationsrechte und Vertraulichkeit	15
2.1.3 Zusammenarbeit der GPK und der GPDel mit ihrem Sekretariat	16
2.1.4 Zusammenarbeit der GPK mit den Finanzkommissionen, der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle	17
2.2 Organisation und Zusammensetzung der GPK	19
3 Arbeiten der GPK im Jahr 2018	23
3.1 Veröffentlichungen im Jahr 2018	23
3.2 Wirtschafts-, Bildungs- und Finanzpolitik	24
3.2.1 Regulierungstätigkeit der FINMA	24
3.2.2 Kurzarbeitsentschädigungen	26
3.3 Soziale Sicherheit und Gesundheit	27
3.3.1 Ressourcen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten im Bereich des elektronischen Patientendossiers	27
3.3.2 Ressourcen der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge	29
3.3.3 Antibiotikaresistenzen	30
3.3.4 Impfstoffmangel	30
3.3.5 Aufsicht von Swissmedic im Spitalbereich	32
3.3.6 Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste	34
3.3.7 Medizinische Abklärungsstellen der Invalidenversicherung	37
3.4 Internationale Beziehungen und Aussenhandel	38
3.4.1 Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik / Koordiniertes Auftreten des Bundesrates in Sachen EU	38
3.4.2 Kriegsmaterialexporte	39
3.5 Staat und Verwaltung	41
3.5.1 Nachkontrolle zur Untersuchung des Projekts INSIEME der eidgenössischen Steuerverwaltung	41
3.5.2 Familiennachzug von Herrn A. aus Syrien – Aufsichtseingabe	42
3.5.3 Nachkontrolle Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes	42
3.5.4 Stärkung der Querschnittsämtler	43

3.5.5	Systemwechsel bei der Erhebung der Radio- und Fernsehabgabe	44
3.5.6	Masterplan IKT-Strategie	46
3.5.7	Personalangelegenheiten bei der ETH	47
3.6	Justizwesen und Bundesanwaltschaft	48
3.6.1	Einführung des elektronischen Gerichts dossiers	48
3.6.2	Strafanzeige von Dieter Behring gegen Vertreter der Straffjustiz	49
3.6.3	Ressourcen des Bundesverwaltungsgerichts für die neuen Aufgaben gemäss NDG	51
3.7	Sicherheit	52
3.7.1	Nachkontrolle EO-Missbrauch	52
3.7.2	Nationale Strategie zum Schutz vor Cyberrisiken	53
3.8	Umwelt, Verkehr und Infrastruktur	53
3.8.1	Nukleare Sicherheit in der Schweiz	53
3.8.2	Luftverkehrssicherheit in der Schweiz und Drohnenverkehr	55
3.8.3	Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr im Bereich der Eisenbahninfrastruktur	57
3.9	Laufende Inspektionen der GPK	59
3.10	Dienststellenbesuche	59
3.11	Aufsichtseingaben	60
3.12	Weitere von der GPK behandelte Themen	60
4	Staatsschutz und Nachrichtendienste	65
4.1	Aufgaben, Rechte und Organisation der Geschäftsprüfungsdelegation	65
4.2	Steuerungsinstrumente des Bundesrats	66
4.3	Genehmigungspflichtige Informationsbeschaffung	67
4.4	Funk- und Kabelaufklärung	69
4.5	Operationen und Quellen	71
4.6	Vollzug des NDG in den Kantonen	73
4.7	Treffen der GPDel mit den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen	76
4.8	Aufsichtstätigkeit der AB-ND	77
4.9	Verordnung über die militärische Cyber-Abwehr	79
4.9.1	Frühe Abklärungen der GPDel	79
4.9.2	Regelung der Cyber-Abwehr im Militärgesetz	80
4.9.3	Erste Konsultation der GPDel zur MCAV	81
4.9.4	Stellungnahme der GPDel zur MCAV	82
4.10	Archivierung des Untersuchungsberichts Cornu	84
4.10.1	Vorgeschichte	84
4.10.2	Publikation des Untersuchungsberichts Cornu	85
4.10.3	Verträge des VBS mit «Pro Catellis»	86

4.10.4	Archivwürdige Akten in Gstaad	87
4.10.5	Suche nach den Handakten	88
4.11	Unterstützung des EDA für ausländische NGO	90
5	Geschäftsberichte und wiederkehrende Berichte	90
5.1	Geschäftsbericht 2017 des Bundesrates	90
5.2	Geschäftsbericht 2017 des Bundesgerichts	92
5.3	Weitere von der GPK geprüfte Berichte	93
6	Legislative Tätigkeiten	93
6.1	Parlamentarische Initiative Joder: Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen	93
7	Stand der laufenden Inspektionen der GPK und der GPDel	94

Anhang : Jahresbericht 2018 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Anhang zum Jahresbericht 2018 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

Abkürzungsverzeichnis

AApot	Armeeapotheke
AB	Amtliches Bulletin
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AB-ND	Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASN	<i>Autorité de sûreté nucléaire</i>
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BA	Bundesanwaltschaft
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFE	Bundesamt für Energie
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110)
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Beschwerdekammer
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPatGer	Bundespatentgericht
BStGer	Bundesstrafgericht
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BÜPF	Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)

BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
DaziT	Gesamtheitliches Modernisierungs- und Transformationsprogramm zur Digitalisierung der Zollformalitäten
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DV	Direktion für Völkerrecht
EAK	Eidgenössische Arzneimittelkonferenz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
e-dec	Einfuhrzollanmeldung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EGMR	Europäisches Gericht für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Elic	<i>e-licensing</i> (elektronisches Bewilligungssystem) für die Kriegsmaterialausfuhr
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (neu: VBS)
ENSI	Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat
EO	Erwerbersatzordnung
ERV	Elektronischer Rechtsverkehr
ESTV	Eidgenössischen Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FK	Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz; SR 614.0)
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
GAFI	<i>Groupe d'action financière</i>
GDK	Gesundheitsdirektorenkonferenz
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung der Bundesverwaltung
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)
GS-EJPD	Generalsekretariat des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments
GS-VBS	Generalsekretariat des eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
HIS	Harmonisierung der Informatik der Strafverfolgungsbehörden
HMG	Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz ; SR 812.21)
i.d.R.	In der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
IASA NDB	Integrales Analysesystem
IASA-GEX NDB	Integrales Analysesystem Gewaltextremismus
IGE	Institut für Geistiges Eigentum
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMZ	Internationale Migrationszusammenarbeit
INSIEME	Projektbezeichnung für «Gemeinsame IT-Systeme ESTV»
IOS	Informations- und Objektsicherheit
IK-N	Immunitätskommission des Nationalrates
ISB	Eisenbahninfrastrukturbetreiberinnen
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISM	Ianus Secure Mobile
ISMS	Implementierung eines Informationssicherheits-Managementsystems
ISV-NDB	Verordnung vom 8. Oktober 2014 über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (SR 121.2)
IV	Invalidenversicherung
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
KAV	Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen
KD	Konsularische Direktion
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KMG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (SR 514.51)
KOF	Konjunkturforschungsstelle
KVF	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversiche-

	rung (SR 832.10)
MCAV	Verordnung über die militärische Cyberabwehr
MEDAS	Medizinische Aklärungsstelle der Invalidenversicherung
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR 510.10)
MKG	Militärkassationsgericht
MND	Militärischer Nachrichtendienst
Mo.	Motion
MP	Militärpolizei
NAD	Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte
NCS	Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken
NCTS	Neues Computerisiertes Transitsystem
ND-Aufsicht	Nachrichtendienstliche Aufsicht
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz; SR 121)
NDV	Verordnung vom 16. August 2017 über den Nachrichtendienst (SR 121.1)
Neat	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NGO	Nichtregierungsorganisation
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OV-VBS	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003 (SR 172.214.1)
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParLG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (SR 171.115)
PSP	Personensicherheitsprüfung
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PUK EMD	Untersuchungskommission über die Vorkommnisse im EMD
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RK-S	Rechtskommission des Ständerates
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
RTS	Radio Télévison Suisse
RTVG	Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (SR 784.40)
RUAG	Rüstungsunternehmen-Aktiengesellschaft
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)

RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SDVN+	Sicheres Datenverbundnetz
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SFU 17	Strategische Führungsübung 2017
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SiA	Sicherheitsausschuss des Bundesrates
SIF	Staatssekretariats für internationale Finanzfragen
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SL	Spezialitätenliste der obligatorischen Krankenversicherung
SPK	Staatspolitische Kommission
SR	Systematische Rechtssammlung
SSA	Schweizerisches Seeschiffahrtsamt
StAR	Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz
StBOG	Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (SR 173.71)
StGB	Starfgestzbuch
SUST	Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
TARMED	Tarif für ambulante ärztliche Leistungen
TA-Swiss	Stiftung für Technologiefolgen-Abschätzung
UREK-S	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
USC-ND	Unterstabscbef Nachrichtendienst
U-Space	Urban-Space
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VAND	Verordnung vom 16. August 2017 über die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (SR 121.3)
VBGA	Verordnung vom 8. September 1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung (SR 152.11)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VEKF	Verordnung vom 17. Oktober 2012 über die elektronische Kriegsführung und die Funkaufklärung (SR 510.292)

VIS-NDB	Verordnung vom 16. August 2017 über die Informations- und Speichersysteme des NDB (SR 121.2)
VMS	Verordnung vom 14. Dezember 1998 über die Militärische Sicherheit (SR 513.61)
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)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VÜPF	Verordnung vom 15. November 2017 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.11)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEA	Weitereentwicklung der Armee
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZEO	Zentrum für Elektronische Operationen
ZSHAM	Zentralstelle Historisches Armeematerial

Bericht

1 Einleitung

Der vorliegende Jahresbericht bietet einen Überblick über die Tätigkeit der parlamentarischen Oberaufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Jahr 2018. Er enthält überdies Informationen zu den Arbeitsmethoden und -prozessen, zu den Problemen im Zusammenhang mit bestimmten Aufsichtsgeschäften und zu den erzielten Ergebnissen. Seit dem Jahresbericht 2016 liegt der inhaltliche Schwerpunkt dabei auf Geschäften, zu denen im Laufe des Jahres nicht bereits öffentlich kommuniziert wurde (vgl. Kap. 3.2 ff.). Davor wurde nur über die abgeschlossenen Geschäfte und die Veröffentlichungen der GPK berichtet. Um die Transparenz zu erhöhen, informieren die GPK im Jahresbericht seit 2017 auch über ihre laufenden Arbeiten (vgl. Kap. 3.12 und Kap. 7).

Die GPK befassten sich im Berichtsjahr wiederholt mit der Governance der bundesnahen Unternehmen. Die Kommissionen formulierten diesbezüglich mehrere Empfehlungen zuhanden des Bundesrates, insbesondere in ihren Berichten zum Cyber-Angriff auf die RUAG¹ und zur Überwachung der Interessenbindungen der Verwaltungsräte bundesnaher Unternehmen².

Mehrere Fragen zur Governance stellten sich auch aufgrund der Enthüllungen über die nicht gesetzeskonforme Buchungspraxis bei der PostAuto AG. Die GPK führten im Laufe des Jahres mehrere Anhörungen zu dieser Angelegenheit durch, vor allem von Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen eidgenössischen Departemente, der Post, des Bundesamtes für Polizei (fedpol), der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und der Preisüberwachung. Anfang September 2018³ informierten die Kommissionen den Bundesrat, dass sie angesichts der Bedeutung des PostAuto-Falls dieses Dossier weiterhin äusserst aufmerksam verfolgen und zu gegebener Zeit über ihre Schlussfolgerungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht informieren werden. Die GPK beabsichtigen, 2019 u. a. von den Ergebnissen einer vom Bundesrat in Auftrag gegebenen externen Untersuchung zur Steuerung der bundesnahen Unternehmen Kenntnis zu nehmen. Sie ersuchten den Bundesrat zudem, in seinem Geschäftsbericht 2018 ein Kapitel den Geschehnissen bei der PostAuto AG und deren Aufarbeitung, den aufgrund dieses Falls ergriffen Massnahmen und daraus gezogenen Lehren in Bezug auf die Geschäftsführung bundesnaher Unternehmen zu widmen.

Die GPK-N befasste sich 2018 ebenfalls mit der Herausgabe von Daten Dritter im Rahmen der Amtshilfe durch die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV). Den

¹ Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 8. Mai 2018 (BBl **2018** 4575)

² Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB, Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) vom 28. August 2018 (im BBl noch nicht veröffentlicht).

³ GPK empfehlen Annahme des Geschäftsberichts 2017 des Bundesrates und verlangen zusätzliche Informationen zu PostAuto im Geschäftsbericht 2018, Medienmitteilung der GPK vom 7. Sept. 2018.

US-Behörden werden Dokumente geliefert, die neben den im Rahmen der Amtshilfe explizit angeforderten Informationen auch sensible Daten von Drittpersonen (Namen und Funktionen von Bankangestellten) enthalten, ohne dass diese im Voraus über die Weitergabe der Daten informiert werden. Die GPK-N hörte diesbezüglich die ESTV, den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und eine Steuerrechtsexpertin und im Dezember 2018 auch den Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), Bundesrat Ueli Maurer, an. Die Kommission wird ihre Arbeiten zu diesem Thema 2019 fortsetzen.

In Zusammenhang mit der Untersuchung der Hochseeschiffahrts-Bürgschaften des Bundes veröffentlichten die GPK am 26. Juni 2018 ihren Untersuchungsbericht.⁴ Im Mai 2017 hatte der Bundesrat nach Bürgschaftsziehungen bei 13 Hochseeschiffen einen Nachtragskredit in Höhe von 215 Millionen Franken beantragen müssen, um den Verpflichtungen des Bundes nachkommen zu können. Das Parlament hatte diesen in der Sommersession des gleichen Jahres genehmigt. Aufgrund der vorangegangenen Ereignisse und angesichts dieser hohen Verluste für den Bund hatten die beiden GPK beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die ab September 2017 eine Inspektion durchgeführt hatte.⁵ Im Rahmen der Inspektion sollte insbesondere geklärt werden, wie das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) seine Aufsicht über das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Aufsicht über das Schweizerische Seeschiffahrtsamt (SSA) wahrgenommen hatten. Ausserdem befasste sich die GPK mit der Information des Gesamtbundesrates, mit den Lehren, die aus dieser Angelegenheit für weitere Bürgschaften und für das Risikomanagement des Bundes gezogen werden können, sowie mit der Rolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Der Untersuchungsbericht der GPK enthielt acht Empfehlungen zuhanden des Bundesrates. Die Arbeitsgruppe befasste sich im November 2018 mit der betreffenden Stellungnahme des Bundesrates⁶. Sie nahm zur Kenntnis, dass bei der Aufsicht und dem Umgang mit dem Dossier Fehler eingeräumt wurden, gab sich allerdings mit den Ausführungen des Bundesrates zu den einzelnen Empfehlungen nicht zufrieden. Sie wird 2019 weitere Anhörungen durchführen und die Entwicklungen weiterverfolgen. Auf dieser Grundlage wird sie anschliessend eine Stellungnahme zur Umsetzung der Empfehlungen durch den Bundesrat abgeben.

Neben den erwähnten Untersuchungen beschäftigten sich die GPK im Jahr 2018 mit diversen weiteren Themen, zu denen bisher keine Informationen veröffentlicht wurden und die nun Gegenstand des vorliegenden Berichtes sind. Dazu gehören die Kriegsmaterialexporte (vgl. Kap. 3.4), die Nationale Strategie zum Schutz vor Cyberisiken (vgl. Kap. 3.7), der Impfstoffmangel (vgl. Kap. 3.3), die nukleare Sicherheit in der Schweiz (vgl. Kap. 3.8) oder auch die Einführung des elektronischen Gerichtsdossiers (vgl. Kap. 3.6).

⁴ Hochseeschiffahrts-Bürgschaften: Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 26. Juni 2018 (BBl **2018** 6205)

⁵ Siehe Jahresbericht 2017 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 30. Jan. 2018 (BBl **2018** 1987)

⁶ Hochseeschiffahrts-Bürgschaften. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom Juni 2018. Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Sept. 2018 (BBl **2018** 2960)

Die GPK publizierten im vergangenen Jahr elf Untersuchungsberichte. Der Bericht der GPK-N zur Administrativhaft im Asylbereich⁷ sowie die Berichte der GPK-S zur Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen⁸ und zur Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik⁹ stützen sich auf eine Evaluation der PVK (vgl. Jahresbericht 2018 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) im Anhang).

Die GPK leiteten im vergangenen Jahr überdies zwei neue Inspektionen ein. Es handelt sich dabei um , die Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung, sowie die Erfüllung angenommener Motionen und Postulate. Diese Inspektionen werden sich jeweils auf eine Evaluation der PVK (vgl. Bericht der PVK im Anhang, Kap. 2.3) beziehen. Auf der Basis der Berichte der PVK werden die zuständigen Kommissionen ihre Beurteilungen aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht vornehmen. Die Veröffentlichung der Ergebnisse dieser Inspektionen erfolgt voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2019.

Im Berichtsjahr traten die GPK zu 19 Plenarsitzungen und 67 Subkommissions- bzw. Arbeitsgruppensitzungen zusammen. Davon waren 12 Termine Dienststellenbesuchen gewidmet. Die GPDel führte 11 Sitzungen durch. Insgesamt fanden 97 Sitzungen statt.

Die GPK haben den vorliegenden Bericht an der Plenarsitzung vom 28. Januar 2019 (einstimmig) gutgeheissen und dessen Veröffentlichung beschlossen. Der Berichtsentwurf war den betroffenen Behörden gemäss Artikel 157 des Parlamentsgesetzes (ParlG)¹⁰ zur Stellungnahme unterbreitet worden. Die abgegebenen Stellungnahmen waren von den GPK und der GPDel geprüft und soweit wie möglich berücksichtigt worden.

2 Auftrag und Organisation

2.1 Auftrag und Kompetenzen der GPK

2.1.1 Aufgaben der GPK im Rahmen der Oberaufsicht

Die GPK nehmen als parlamentarische Kommissionen im Auftrag der eidgenössischen Räte die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte sowie der anderen Träger von Aufgaben des Bundes wahr (Art. 169 BV¹¹, Art. 52 ParlG). Die Aufgaben und Zu-

⁷ Administrativhaft im Asylbereich, Bericht der GPK-N vom 26. Juni 2018 (BBl **2018** 7511)

⁸ Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen, Bericht der GPK-S vom 19. Okt. 2018 (noch nicht publiziert)

⁹ Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik, Bericht der GPK-S vom 19. Okt. 2018 (noch nicht publiziert)

¹⁰ Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (ParlG; SR **171.10**)

¹¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR **101**)

ständigkeiten der GPK werden in den Artikeln 26–27, 52–55 und 153–158 ParlG sowie in weiteren Gesetzes-¹² und Verordnungstexten¹³ definiert.

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

Die GPK erfüllen ihre Aufgaben, indem sie:

- Inspektionen durchführen;
- die PVK mit Evaluationen beauftragen;
- die jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrates und des Bundesgerichtes sowie die Jahresberichte anderer Organe des Bundes prüfen;
- die Berichte behandeln, welche ihnen der Bundesrat, die Departemente und weitere Stellen vorlegen müssen;
- 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 Bundesstaatsanwaltschaft (AB-BA) oder an die Bundesstaatsanwaltschaft (BA) richten;
- die Umsetzung früherer Empfehlungen kontrollieren.

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

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

Auch alle öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften sowie die natürlichen und juristischen Personen, die Träger von Bundesaufgaben sind, unterliegen der parlamentarischen Oberaufsicht, auch wenn diese in der Praxis weniger direkt ist als

¹² Art. 32 des Bundesgesetzes vom 13. Dez. 1996 über das Kriegsmaterial (KMG; SR 514.51), Art. 5 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1), Art. 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 4. Okt. 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (AtraG; SR 742.104) oder Art. 10 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGVAnG; SR 742.140.3).

¹³ Handlungsgrundsätze der GPK vom 29. Aug. 2003 und 4. Sept. 2003, die im Jahresbericht 2002/2003 der GPK und GPDel vom 23. Jan. 2004 veröffentlicht wurden (BBl 2004 1673).

gegenüber den Dienststellen der Zentralverwaltung. Die Kantone sind ebenfalls der Aufsicht der GPK unterstellt, soweit sie mit der Umsetzung von Bundesrecht beauftragt sind (Art. 46 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 2 BV).

2.1.2 Informationsrechte und Vertraulichkeit

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

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

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

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

Die weitgehenden Auskunftsrechte der GPK und der GPDel erfordern im Gegenzug die Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit und einen verantwortungsvollen Umgang mit vertraulichen Informationen. Die GPK sind deshalb gehalten, geeignete

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

Vorkehren für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150 Abs. 3 ParlG).¹⁵ Sie haben dazu entsprechende Weisungen erlassen, die u.a. den Zugang zu Mitberichten von Departementsvorstehenden zu Bundesratsgeschäften restriktiv regeln¹⁶. Die Mitglieder der GPK sind zudem hinsichtlich aller Tatsachen, von denen sie im Rahmen ihres Mandats Kenntnis erhalten, an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG).

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

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

2.1.3 Zusammenarbeit der GPK und der GPDel mit ihrem Sekretariat

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

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

Aufgrund des Milizsystems und der gebotenen Unabhängigkeit der GPK gegenüber den beaufsichtigten Stellen kommt dem Sekretariat der GPK/GPDel bei der Umset-

¹⁵ Von der GPK-N in Auftrag gegebene Gutachten: Biaggini, Giovanni: Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, 5. Juni 2008; Oberholzer, Niklaus: Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht: Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 5. Juni 2008, www.parlament.ch/de > Organe > Aufsichtskommissionen > GPK > Grundlagenpapiere / Informationsrechte (Stand: 23. Nov. 2018)

¹⁶ Weisungen der GPK der eidg. Räte über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz vom 27. Jan. 2012, www.parlament.ch/de > Organe > Aufsichtskommissionen > GPK > Grundlagenpapiere / Informationsrechte (Stand: 23. Nov. 2018)

¹⁷ Art. 64 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 2 Bst. b und d ParlG

zung des gesetzlichen Auftrags der GPK/GPDel eine wichtige Rolle zu. Es unterstützt die Kommissionen und die GPDel bei der Auswahl, Konzeption und Durchführung von Untersuchungen und Evaluationen sowie bei allen weiteren Massnahmen der Oberaufsicht.¹⁸ Es nimmt die Eingaben gemäss Artikel 129 ParlG entgegen und bereitet die Beschlüsse vor.

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

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

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

Aus diesem Grund bedarf es der Koordination und der Zusammenarbeit zwischen den FK, der FinDel und den GPK: Im Allgemeinen wird so verfahren, dass Angelegenheiten, bei denen finanzpolitische Fragen im Vordergrund stehen, prioritär von den FK und der FinDel, während Angelegenheiten, welche vorwiegend die Geschäftsführung betreffen, vorrangig von den GPK bearbeitet werden. Bestimmte Geschäfte – etwa die Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte und ausgewählter öffentlicher Unternehmen sowie die Rechnung und der Voranschlag der eidgenössischen Gerichte, der BA und der AB-BA – beraten die FK und die GPK zusammen. Auch die Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentranversale (Neat) wird gemeinsam wahrgenommen. Darüber hinaus koordinieren die Sekretariate der beiden Kommissionen ihre Schwerpunkte, indem sie viermal jährlich – und die Sekretäre der Subkommissionen so oft wie dies ihre Geschäfte erfordern – zusammenkommen und sich austauschen.

Die GPK unterhalten auch Kontakte zur EFK, dem obersten Finanzaufsichtsorgan des Bundes, dessen Kompetenzen im Finanzkontrollgesetz (FKG)¹⁹ geregelt sind. Gemäss Artikel 15 Absatz 1 FKG sind die FK und die FinDel die direkten Ansprechpartner der EFK im Parlament. Im Gesetz wird dazu präzisiert, dass die EFK mit ihren Prüfungsbefunden an die FinDel gelangt (Art. 14 Abs. 1 FKG). Dies galt bisher auch für Prüfungsbefunde, welche die Geschäftsführung betreffen. Mit der Revision des FKG, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, wurde der Informationsfluss zwischen der EFK, den Departementen, den mit Querschnittsaufgaben be-

¹⁸ Art. 7 Bst. a der Geschäftsordnung der Parlamentsdienste vom 16. Mai 2014 (GOPD; www.parlament.ch/d/service-presse/parlamentsdienste/Documents/gopd-d.pdf)

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

trauten Bundesämtern, dem Bundesrat, der FinDel und den GPK in einer gesetzlichen Grundlage verankert. Die Gesetzesänderung sieht u. a. vor, dass die Information der EFK über festgestellte wesentliche Mängel in der Geschäftsführung an die GPK bzw. die GPDel gleichzeitig mit der Berichterstattung an die FinDel erfolgt.²⁰

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

Die GPK befassten sich in diesem Jahr stärker mit Fragen der Zusammenarbeit zwischen der GPK und der EFK. Insbesondere prüften die GPK, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Auftragserteilung der GPK an die EFK möglich wäre. Die EFK hatte angeboten, allfällige Fragen der GPK in Zusammenhang mit einem aktuellen Fall im Rahmen ihrer Untersuchungen abzuklären.

Eine direkte Auftragserteilung der GPK an die EFK betrachten die Kommissionen aus verschiedenen Gründen als problematisch. Besonders ist dabei der Unterschied in Bezug auf den gesetzlichen Auftrag und damit den Kompetenzbereich hervorzuheben. Die EFK ist ein Organ der Finanzaufsicht des Bundes, der Direktor wird vom Bundesrat ernannt (Art. 2 Abs. 2 FKG). Sie ist eine Behörde, die sowohl den Bundesrat als auch die Bundesversammlung unterstützt. Die GPK hingegen ist ein Oberaufsichtsorgan des Parlaments.

Mit der PVK²¹ verfügen die GPK über eine eigene Evaluationsstelle, welche die Oberaufsichtsarbeit sowohl mit vertieften Analysen als auch mit Kurzaufträgen unterstützen (vgl. Jahresbericht 2018 der PVK im Anhang). Im Rahmen der Revision des Finanzkontrollgesetzes im Jahre 1998 wurde diskutiert, ob es sinnvoll wäre, die PVK und die EFK zusammenzulegen. In der Botschaft wurde festgehalten, dass ein solches Vorhaben nicht mittels Gesetzesrevision erfolgen sollte, da dies «ein grundsätzlich neues Element im Gewaltengefüge» bedeuten würde.²² Dies zeigt die Bedeutung der Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien, wie jenes der Gewaltenteilung, womit gerade dem Grundsatz der Gewaltenteilung in Bezug auf mögliche Schnittstellen zwischen GPK und EFK Rechnung zu tragen ist. Die Schaffung eines institutionalisierten Instrumentariums in Form eines Auftrags der GPK an die EFK würde zudem die Stellung der PVK in Frage stellen.

Im Rahmen der Revision des FKG im Jahr 1998 wollte man vermeiden, dass die verfassungsmässige Unterscheidung zwischen Oberaufsicht (Parlament) und Aufsicht (Bundesrat) verwischt wird.²³ Die rechtsstaatliche Betrachtungsweise zeigt, dass ein Entscheid darüber, ob die GPK der EFK Aufträge erteilen dürfen oder nicht, von grundlegender Bedeutung ist, welche der Gesetzgeber zu entscheiden hat.

²⁰ Art. 14 Abs. 1 FKG

²¹ Artikel 10 Verordnung vom 3. Okt. 2003 der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR **171.115**).

²² Botschaft betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 22. Juni 1998 (BBl **1998** 4703), 4709

²³ Botschaft betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 22. Juni 1998 (BBl **1998** 4703), 4709

Die GPK kamen zum Schluss, dass eine direkte Auftragserteilung durch die GPK an die EFK grundsätzlich weder rechtmässig noch zweckmässig wäre. Falls sie im Rahmen ihrer Tätigkeit als Organ der Oberaufsicht finanzrechtlichen Problemen begegnen, welche sie nicht selber behandeln wollen bzw. können, wenden sich die GPK, gemäss der bisherigen Praxis, an die FK bzw. die FinDel als primäre Ansprechpartnerinnen.

2.2 Organisation und Zusammensetzung der GPK

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

Jede Kommission ist in mehrere ständige Subkommissionen unterteilt (Art. 45 Abs. 2 ParlG; Art. 14 Abs. 3 GRN²⁴ und Art. 11 Abs. 1 GRS²⁵), welche alle Departemente, die Bundeskanzlei, die eidgenössischen Gerichte, die BA und deren Aufsichtsbehörde abdecken.

Die Bereiche werden wie folgt zugewiesen:

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

²⁴ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Okt. 2003 (GRN; SR 171.13)

²⁵ Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR 171.14)

-
- Bundesanwaltschaft (BA)
 - Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)
-

Die Subkommissionen verfolgen im Auftrag der Plenarkommissionen die Arbeit der ihnen zugeteilten Behörden. Sie leisten die eigentliche Untersuchungsarbeit (z. B. Durchführung von Anhörungen, Aufträge für Expertisen, Anfordern von Unterlagen) und erstatten den Plenarkommissionen – den Entscheidungsgremien – Bericht. 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 2018 tagten zwei Arbeitsgruppen, die sowohl aus Mitgliedern der GPK-S wie auch der GPK-N zusammengesetzt sind. Die Arbeitsgruppe zum Risikomanagement in der Bundesverwaltung, der auch eine Vertretung der FinDel angehört, setzt sich mit dem Risikomanagement und dem Risikoreporting an den Bundesrat auseinander. Die Arbeitsgruppe Hochseeschiffahrts-Bürgschaften befasste sich im Rahmen einer Inspektion insbesondere mit Fragen zur departementalen Aufsicht, zur Information des Gesamtbundesrates und zum Risikomanagement (siehe auch Kapitel 1).

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

Schliesslich bestimmt jede Kommission zwei Mitglieder für die Neat-Aufsichtsbehörde der eidgenössischen Räte (NAD), welche die parlamentarische Oberaufsicht über die Realisierung der Neat ausübt. Die NAD umfasst neben den Mitgliedern der GPK vier Mitglieder aus den FK sowie vier Vertreterinnen und Vertreter der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF). Die NAD beabsichtigt, sich auf Ende der laufenden Legislaturperiode (Ende 2019) aufzulösen, da der Umfang ihrer Aufsichtsaufgaben nach der fahrplanmässigen Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels deutlich abgenommen hat und die meisten Abschlussarbeiten im kommenden Jahr erfolgen. Die verbleibenden Aufgaben sollen zu jenem Zeitpunkt wieder an die Oberaufsichtsorgane FK, GPK und FinDel übergehen²⁶. Der von der Finanzkommission des Ständerates (FK-S) eingereichten parlamentarische Initiative, welche eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Grundlage der NAD vorsieht, wurde von der Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) ebenfalls Folge gegeben²⁷.

Die beiden GPK beschlossen im Jahr 2015, ihre Subkommissionen ab der Legislatur 2015–2019 zu verkleinern (Subkommissionen der GPK-S: fünf statt sechs Mitglieder, Subkommissionen der GPK-N: neun statt zwölf Mitglieder). Zugleich legten die

²⁶ Parlamentarische Oberaufsicht über den Bau der Neat im 2017, Medienmitteilung der NAD vom 2. Mai 2018

²⁷ Pa. Iv. FK-S «Aufhebung der Neat-Aufsichtsdelegation» vom 9. Okt. 2017 (17.495)

GPK fest, dass die Mitglieder der GPDel inskünftig neben ihrem GPDel-Mandat höchstens noch in einer GPK-Subkommission Einsitz nehmen. Diese Massnahme dient der Entlastung der GPDel-Mitglieder, die mit dem neuen NDG²⁸ ihre Oberaufsicht über den Nachrichtendienst noch verstärkt ausüben.

Das Präsidium der GPK-N hatte 2018 Nationalrätin Doris Fiala inne; Nationalrat Erich von Siebenthal übte das Vizepräsidium aus. Die GPK-S wurde von Ständerätin Anne Seydoux-Christe präsidiiert; Ständerat Damian Müller amtierte als Vizepräsident. Das Präsidium der GPDel nahm im Jahr 2018 Ständerat Claude Janiak wahr; das Vizepräsidium hatte Nationalrat Alfred Heer inne.

Eine namentliche Auflistung der Mitglieder der GPK, ihrer Subkommissionen und Arbeitsgruppe sowie der GPDel im Jahr 2018 findet sich in der folgenden Tabelle.

Zusammensetzung der GPK, ihrer Subkommissionen und Arbeitsgruppen sowie der GPDel im Berichtsjahr 2018

<i>GPK-N (Plenarkommission)</i>	<i>GPK-S (Plenarkommission)</i>
Doris Fiala (Präsidentin), Prisca Birrer-Heimo, Jakob Büchler (bis 8. März) / Thomas Ammann, Duri Campell, Martin Candinas, Thomas de Courten, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Ida Glanzmann-Hunkeler, Maya Graf, Diana Gutjahr, Alfred Heer, Erich Hess, Hugues Hiltbold, Ada Marra, Philippe Nantermod, Valérie Piller Carrard, Louis Schelbert (bis 10. März) / Michael Töngi, Jürg Stahl, Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät (bis 4. Mai) / Thomas Hardegger, Erich von Siebenthal (Vizepräsident), Cédric Wermuth	Anne Seydoux-Christe (Präsidentin), Andrea Caroni, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Damian Müller (Vizepräsident), Beat Rieder, Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Subkommissionen EDA/VBS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (Präsidentin), Prisca Birrer-Heimo, Jakob Büchler (bis 8. März) / Martin Candinas, Thomas de Courten, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Maya Graf, Ada Marra, Philippe Nantermod	Damian Müller (Präsident), Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl

²⁸ Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG; SR 121)

<i>Subkommissionen EJPD/BK</i>	
Alfred Heer (Präsident), Yvonne Feri, Doris Fiala (bis 7. September) / Hugues Hiltbold, Ida Glanzmann-Hunkeler, Erich Hess, Ada Marra, Valérie Piller Carrard, Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller	Peter Föhn (Präsident), Damian Müller, Beat Rieder, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Subkommissionen EFD/WBF</i>	
Yvonne Feri (Präsidentin ab 26. Juni), Prisca Birrer-Heimo, Martin Candinas, Thomas de Courten, Diana Gutjahr, Philippe Nantermod, Louis Schelbert (bis 10. März) / Michael Töngi, Erich von Siebenthal, Alexander Tschäppät (Präsident bis 4. Mai), Cédric Wermuth	Joachim Eder (Präsident), Andrea Caroni, Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Subkommissionen EDI/UVEK</i>	
Jürg Stahl (Präsident), Duri Campell, Corina Eichenberger-Walther, Diana Gutjahr, Valérie Piller Carrard, Marianne Streiff-Feller, Louis Schelbert (bis 10. März) / Michael Töngi, Alexander Tschäppät (bis 4. Mai) / Thomas Hardegger, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (Präsident), Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Géraldine Savary
<i>Subkommissionen Gerichte/BA</i>	
Corina Eichenberger-Walther (Präsidentin), Jakob Büchler (bis 8. März) / Thomas Ammann, Duri Campell, Yvette Estermann, Yvonne Feri (bis 26. Juni) / Thomas Hardegger, Erich Hess, Philippe Nantermod, Luzi Stamm, Cédric Wermuth	Hans Stöckli (Präsident), Andrea Caroni, Damian Müller, Beat Rieder, Anne Seydoux-Christe
<i>GPDel</i>	
Claude Janiak (Präsident), Maya Graf, Alfred Heer (Vizepräsident), Hugues Hiltbold, Alex Kuprecht, Anne Seydoux-Christe	

<i>Arbeitsgruppe Risikoreporting Bundesrat (nur GPK-Mitglieder)</i>
Doris Fiala (Präsidentin), Joachim Eder, Damian Müller, Anne Seydoux-Christe, Erich von Siebenthal, Alexander Tschäppät (bis 4. Mai) / Yvonne Feri
<i>Arbeitsgruppe Hochseeschiffahrts-Bürgschaften</i>
Yvonne Feri (Präsidentin), Martin Cantinas, Andrea Caroni, Thomas de Courten, Joachim Eder, Géraldine Savary, Louis Schelbert (bis 10. März) / Michael Töngi, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen, Erich von Siebenthal
<i>NAD (nur GPK-Mitglieder)</i>
Martin Candinas, Joachim Eder, Peter Föhn, Alexander Tschäppät (bis 4. Mai) / Thomas Hardegger

3 Arbeiten der GPK im Jahr 2018

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

3.1 Veröffentlichungen im Jahr 2018

Veröffentlichte Berichte und Medienmitteilungen der GPK

Thema	Veröffentlichte Unterlagen
Risikoreporting zuhänden des Bundesrates – eine Bestandsaufnahme	Bericht der GPK vom 30.1.2018 (BBl 2018 1457)
PostAuto Schweiz AG: erstes Informationsbegehren der GPK-S	Medienmitteilung der GPK-S vom 23.2.2018
Asylsuchende Personen aus Eritrea	Bericht der GPK-N vom 23.3.2018 (BBl 2018 2803)
Elektronische Auszählung von Stimmen (E-Counting)	Kurzbericht der GPK-N vom 23.3.2018 (BBl: 2018 3179)
Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG	Bericht der GPK-N vom 8.5.2018 (BBl: 2018 4575)

GPK schliessen Beratung des Geschäftsberichts 2017 des Bundesrates zu einem späteren Zeitpunkt ab	Medienmitteilung der GPK-N/S vom 18.5.2018
Hochseeschiffahrts-Bürgschaften	Bericht der GPK-N/S vom 26.6.2018 (BBl: 2018 6205)
Administrativhaft im Asylbereich	Bericht der GPK-N vom 26.6.2018 (BBl: 2018 7511)
Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates nimmt weitere Abklärungen zum Dossier «PostAuto» vor	Medienmitteilung der GPK-S vom 3.7.2018
Einhaltung des Legalitätsprinzips durch die FINMA – Abschluss der Arbeiten der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates	Medienmitteilung der GPK-S vom 3.7.2018
Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB	Kurzbericht der GPK-S vom 28.8.2018 (BBl: 2018 7827)
GPK empfehlen Annahme des Geschäftsberichts 2017 des Bundesrates und verlangen zusätzliche Informationen zu PostAuto im Geschäftsbericht 2018	Medienmitteilung der GPK-N/S vom 7.9.2018
Ereignisse rund um den Oberfeldarzt der Armee	Bericht der GPK-N vom 12.10.2018 (BBl: noch nicht publiziert)
Beteiligung der Schweiz an den europäischen Warnsystemen im Gesundheitsbereich: GPK-N erachtet die Situation als besorgniserregend	Medienmitteilung der GPK-N vom 18.10.2018
Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen	Bericht der GPK-S vom 19.10.2018 (BBl: noch nicht publiziert)
Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik	Bericht der GPK-S vom 19.10.2018 (BBl: noch nicht publiziert)
Revision der Mittel- und Gegenstandsliste	Bericht der GPK-S vom 16.11.2018 (BBl: noch nicht publiziert)

3.2 Wirtschafts-, Bildungs- und Finanzpolitik

3.2.1 Regulierungstätigkeit der FINMA

Im Rahmen einer Aufsichtseingabe befasste sich die GPK-S mit der Regulierungstätigkeit der Eidgenössischen Finanzaufsicht (FINMA). Im Zentrum stand der Vor-

wurf an die FINMA, sie verletze das Legalitätsprinzip. Ihr Regulierungsmandat lege sie zunehmend breiter und extensiver aus, indem sie Verordnungen und Rundschreiben erlasse, die höherrangiges Recht verletzen, oder ohne durch eine Delegationsnorm dazu ermächtigt zu sein. Ausserdem weite sie den Adressatenkreis über den gesetzlich abschliessend geregelten Kreis hinaus aus und reguliere durch verschiedene publizierte Gefässe, deren Verbindlichkeit unklar sei. Überdies monierten die Aufsichtseingebler, die FINMA berücksichtige das Proportionalitätsprinzip nicht oder nur ungenügend, indem sie für global systemrelevante Banken vorgesehene Standards ebenso auf kleine und mittelgrosse Institute anwende.

Mit der Aufsichtseingabe befasste sich die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK-S nach deren Eingang an sechs Sitzungen. Sie hörte innen und Vertreter der Aufsichtseingebler und der FINMA, sowie den Vorsteher EFD dazu an. Ausserdem zog sie schriftliche Informationen von Betroffenen hinzu und analysierte Rechtsgutachten zu diesem Thema. Bei diesen Abklärungen ging es in erster Linie um die Frage, ob die aufgeworfenen Fragen in den Zuständigkeitsbereich der GPK fallen. Die FINMA ist eine verselbständigte Einheit, welche von Gesetzes wegen unabhängig ist. Bei solchen Einheiten werden die GPK nur dann tätig, wenn qualifizierte und konkrete Hinweise bestehen, dass diese grundlegend in ihrem ordnungsgemässen Funktionieren bedroht sind.

Aufgrund der vertieften Abklärungen durch die Subkommission kam die GPK-S zum Schluss, dass diese Voraussetzungen für eine weiterführende Untersuchung durch die GPK nicht gegeben sind und daher kein weiterer Handlungsbedarf für die Oberaufsicht besteht. Sie stützt ihren Beschluss auf die Erkenntnis, dass keine Hinweise auf Mängel identifiziert wurden, die das ordnungsgemässe Funktionieren der FINMA infrage stellen. So hat sich der Verdacht der behaupteten systematischen Verletzung des Legalitätsprinzips durch die FINMA nicht erhärtet. Die FINMA ist von Gesetzes wegen dazu ermächtigt rechtssetzende Verordnungen zu erlassen, sofern ihr ein Finanzmarktgesetz eine entsprechende Kompetenz erteilt.²⁹ Ausserdem ist sie zum Erlass von Rundschreiben ermächtigt. Damit informiert sie die Betroffenen über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung.³⁰ Rundschreiben verpflichten somit nur die FINMA. Gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung bedarf die FINMA keiner Delegationsnorm für den Erlass von Rundschreiben, da sich diese Kompetenz aus ihrer allgemeinen Aufsichts- und Vollzugskompetenz ergibt.³¹ Besteht der Verdacht, eine Verordnung oder ein Rundschreiben verletze höherrangiges Recht, so können die Betroffenen den Rechtsweg beschreiten.³² Die Statistik der Rechtsprechung spricht jedoch deutlich gegen die Vorwürfe an die FINMA.

Was die Ausweitung des Adressatenkreises betrifft, so erfolgte diese marktbedingt aufgrund neuer Finanztechnologien und nicht durch eine Praxisänderung der FINMA. Mittels der verschiedenen Kommunikationsgefässe informiert die FINMA rasch und fortlaufend über Änderungen der Rahmenbedingungen. Auch wenn die

²⁹ Art. 7 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1)

³⁰ Art. 7 Abs. 1 Bst. b FINMAG

³¹ Kilgus, Sabine: Expertengutachten betreffend die Regulierungs- und Kommunikationstätigkeit der FINMA, 14. Aug 2014 (nachfolgend Gutachten Kilgus, 2014) S.16

³² Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit, Bericht des Bundesrates vom 18. Dez. 2014, 33; Gutachten Kilgus, 2014, S. 33 f.

Wahl der Kommunikationsgefässe nicht immer gerechtfertigt sein mag, so stellte die GPK-S auch in Bezug auf diesen Punkt keine systematische Verletzung des Legalitätsprinzips fest.

Betreffend die Verletzung des Proportionalitätsprinzips nahm die GPK-S positiv zur Kenntnis, dass die FINMA bezüglich der vorgebrachten Kritikpunkte sensibilisiert ist und bereits Massnahmen ergriffen hat, um den bürokratischen Aufwand für Kleinst- und Kleinbanken zu reduzieren (Kleinbankenregime).

Aus Sicht der GPK-S konnte aufgrund der genannten Feststellungen eine systematische Verletzung des Legalitäts- und Proportionalitätsprinzip nicht belegt werden. Die Kommission begrüsst es, dass das EFD und die FINMA einen Handlungsbedarf erkannt und einen Dialog mit den Betroffenen initiiert haben (runder Tisch, Kleinbankensymposium), der nach wie vor im Gang ist.

Zudem wurden auf der politischen Ebene bezüglich der Regulierungskompetenzen der FINMA verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht. Auch in diesem Bereich ist das EFD bereits tätig. In diesem Rahmen wird letztlich durch den Gesetzgeber insbesondere die Frage zu klären sein, wie weit die Regulierungstätigkeit der FINMA in Zukunft gehen soll. Die GPK-S erkannte auch deshalb keinen weiteren Handlungsbedarf seitens der parlamentarischen Oberaufsicht und beschloss, ihre Befassung mit der Aufsichtseingabe abzuschliessen.

3.2.2 Kurzarbeitsentschädigungen

Die GPK-N hatte sich in den 90er-Jahren bis 2007 intensiv mit der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) befasst.³³ Im Fokus stand dabei die Wirksamkeit der Massnahme, aber auch Fragen zum Vollzug im Allgemeinen und zur Kontrolltätigkeit im Speziellen. Im Jahre 2005 veröffentlichte die Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich eine Studie zur Wirksamkeit der KAE. Darin schlossen die Autoren, dass die Kurzarbeitsregelung ihr Ziel, Arbeitsplätze dauerhaft zu sichern und Entlassungen zu vermeiden, zu verfehlen scheint.

Auf Empfehlung der GPK-N veranlasste der Bundesrat, dass im Rahmen eines Schlussberichts zur Überprüfung der Institute der Arbeitslosenversicherung die KAE ebenfalls überprüft wird. Der Bericht der Expertenkommission wurde im Jahr 2006 veröffentlicht. Die Experten kamen darin zum Schluss, dass ein erhebliches Sparpotenzial im Falle einer Abschaffung der KAE besteht. Die GPK-N schloss ihre Befassung mit der Erkenntnis ab, dass die ökonomische Betrachtung zwar für die Abschaffung der KAE spricht, sie jedoch aus politischen Gründen beibehalten werden sollte.

³³ Jahresbericht 2006 der GPK und der GPDel vom 19. Jan. 2007, Ziff. 3.1.5 (BBl 2007 3055, hier 3081); Jahresbericht 2002/2003 der GPK und der GPDel vom 23. Jan. 2004, Ziff. 6.1 (BBl 2004 1673, hier 1698); Bericht der GPK über ihre Tätigkeit (Mai 1999 / Mai 2000) vom 23. Mai 2000, Ziff. 9.1 (BBl 2000 4601, hier 4619); Wirksamkeit der Kurzarbeitsentschädigung, Bericht der GPK-N vom 23. Okt. 1998 (BBl 1999 II 1911)

Im Dezember 2017 wurde eine Studie³⁴ der KOF zur Wirksamkeit der KAE veröffentlicht, die ein deutlich besseres Zeugnis ausstellt. Diese Studie beruht auf anderen und zuverlässigeren Bewertungskriterien als frühere Arbeiten, wodurch die Auswirkungen der KAE genauer bemessen werden können. Gemäss den Autoren vermag die KAE ihr Ziel – die nachhaltige Verhinderung der Arbeitslosigkeit – zu erreichen. Aus den Ergebnissen der Studie geht hervor, dass sich die KAE positiv auf den Personalbestand auswirkt und das Risiko einer Unternehmensschliessung mindert, dies insbesondere bei einer weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise wie im Jahr 2009. Die KAE sichert im Allgemeinen Arbeitsplätze, die geringe und mittlere Qualifikationen erfordern, und ist in allen Branchen wirksam. Nur eine geringe Wirkung hat sie allerdings in Unternehmen mit mehr als fünfzig Angestellten.

Die GPK-N hat sich im Juni 2018 über diese Studie informieren lassen und keinen Handlungsbedarf erkannt. Sie zeigt sich allerdings besorgt darüber, wie unterschiedlich die Massnahme in den Kantonen angewendet wird. So kann der Anteil der bewilligten KAE-Anträge je nach Kanton ohne ersichtlichen Grund zwischen 55 und 100 Prozent variieren. Die GPK-N bleibt deshalb aufmerksam gegenüber zukünftigen Entwicklungen, insbesondere was die Umsetzung durch die Kantone betrifft.

3.3 Soziale Sicherheit und Gesundheit

3.3.1 Ressourcen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten im Bereich des elektronischen Patientendossiers

Die GPK-N befasste sich Ende 2017 mit den Tätigkeiten des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) im Gesundheitsbereich. Im Oktober 2017 und im März 2018 hörte ihre zuständige Subkommission im Auftrag der Plenarkommission den Datenschutzbeauftragten an. Bei diesen beiden Anhörungen ging es insbesondere um die neuen Aufgaben des EDÖB seit dem Inkrafttreten der Rechtsbestimmungen zum elektronischen Patientendossier³⁵ im April 2017.

Die Kommission wurde darüber informiert, dass der EDÖB zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags im Gesundheitsbereich insgesamt über 2,7 Vollzeitäquivalente verfügt. Sie erfuhr ausserdem, dass eine im Zusammenhang mit der Einführung des elektronischen Patientendossiers beantragte zusätzliche Stelle vom Bundesrat im Juni 2017 abgelehnt worden war.

Für die GPK-N stellte sich die Frage, ob der EDÖB angesichts seiner begrenzten Ressourcen in der Lage ist, seine Aufsichtsaufgaben im Bereich des elektronischen

³⁴ Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael: Does Short-Time Work Prevent Unemployment? Study commissioned by the Supervisory Committee of the Equilibration Fund of the Swiss Unemployment Insurance, 5 März 2018, www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Arbeit > Arbeitsmarktanalyse > Informationen zur Arbeitsmarktforschung (Stand: 18. Okt. 2018)

³⁵ Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG; SR **816.1**); Verordnung vom 22. März 2017 über das elektronische Patientendossier (EPDV; SR **816.11**); Verordnung des EDI vom 22. März 2017 über das elektronische Patientendossier (EPDV-EDI; SR **816.111**). Siehe hierzu auch: Tätigkeitsbericht 2016/2017 des EDÖB, Kap. 1.5.1.

Patientendossiers korrekt wahrzunehmen. Die Kommission fragte sich zudem, ob aufgrund der fehlenden zusätzlichen Ressourcen gewisse Aufsichtsaufgaben des EDÖB vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) übernommen würden und ob dies gegebenenfalls nicht die Unabhängigkeit der Aufsicht gefährden würde.

Die Kommission führte hierzu im April und Mai 2018 einen Briefwechsel mit dem Vorsteher des EDI. Dieser teilte mit, dass das BAG keine Aufgaben des EDÖB übernommen hat und dies auch nicht geplant ist. Er erläuterte, das Bundesamt sei lediglich mit der technischen Betreuung (Begleitung des Akkreditierungsverfahrens der Zertifizierungsstellen) und nicht mit Aufsichtsaufgaben betraut. Daraus folgte er, dass kein Interessenkonflikt mit dem BAG besteht und der EDÖB seine allgemeine Aufsichtstätigkeit im Bereich des Datenschutzes unabhängig wahrnehmen kann. Er informierte die GPK-N zudem darüber, dass der Bundesrat den Antrag des EDÖB auf Ressourcenerhöhung im Sommer 2018 erneut diskutieren wird.

Der Vorsteher des EDI unterstrich im Mai 2018 an der Sitzung der GPK zum Geschäftsbericht des Bundesrates, wie wichtig der Datenschutz sei, namentlich beim elektronischen Patientendossier, und versicherte, dass sein Departement diesem Thema grosse Aufmerksamkeit schenkt. Er sagte zudem, dass die derzeitige Ressourcenlage des EDÖB seines Wissens nie zu Verzögerungen bei der Beurteilung von Dossiers aus dem Gesundheitsbereich geführt hat.

Im September 2018 informierte sich die GPK-N beim Bundesrat darüber, wie er mit dem Antrag des EDÖB auf Ressourcenerhöhung verfahren war. Der Bundesrat teilte mit, dass er diesen Antrag im Rahmen der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2018 nicht hatte bewilligen können. Er erklärte der Kommission, dass ihn die Umsetzung der Motionen 15.3224³⁶ und 15.3494³⁷ zu den Personalausgaben des Bundes dazu zwingt, eine noch restriktivere Ressourcenpolitik als zuvor zu führen, und dass er deshalb die meisten Stellenanträge, deren Bewilligung eine Erhöhung des Ausgabenplafonds zur Folge gehabt hätte, hatte ablehnen müssen. Er präzisierte, dass die Anträge gemäss vorher definierten Kriterien – die der Kommission unterbreitet wurden – priorisiert worden waren.

Die GPK-N teilte dem Bundesrat mit Schreiben vom 12. Oktober 2018 mit, sie bedauere, dass dem EDÖB keine zusätzlichen Ressourcen bewilligt werden konnten. Sie hielt darin auch fest, dass der Bundesrat die Gründe und die Priorisierungskriterien, die zu diesem Beschluss geführt hatten, transparent dargelegt hatte. Des Weiteren informierte sie den Bundesrat, dass sie sich im Laufe des Jahres 2019 erneut mit den Ressourcen des EDÖB im Bereich des elektronischen Patientendossiers befassen wird. Darüber hinaus ersuchte sie die FK-N, bei der Beratung des Voranschlags 2019 besonderes Augenmerk auf die Ressourcen des EDÖB zu legen und mit der Verwaltung abzuklären, ob die aktuellen Ressourcen angemessen sind.

³⁶ Mo. Müller Leo «Begrenzung des Wachstums der Personalausgaben» vom 19. März 2015 (15.3224)

³⁷ Mo. FK-S «Personalbestand auf Stand 2015 einfrieren» vom 12. Mai 2015 (15.3494)

3.3.2 **Ressourcen der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge**

Die GPK-N nahm im November 2017 Kenntnis von den Ressourcenproblemen der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV). Die OAK BV als unabhängige Behörde sorgt schweizweit für eine einheitliche Aufsichtspraxis im System der beruflichen Vorsorge.

Gegenüber der GPK-N hielten die Vertreterinnen und Vertreter der OAK BV fest, dass der Stellenetat der Kommission aufgrund von Sparmassnahmen beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), dem die OAK BV administrativ zugewiesen ist, nicht vollständig ausgeschöpft werden kann. Gemäss Gesetz³⁸ finanziert sich diese Kommission jedoch vollständig selbst über die Abgaben und Gebühren, welche die von ihr beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen entrichten. Es war daher für die Kommission schwer nachvollziehbar, weshalb die Sparmassnahmen, die beim BSV beschlossen wurden, Auswirkungen auf das Budget der OAK BV zeitigten.

Die Vertreterinnen und Vertreter der OAK BV erklärten, die Ressourcenlage sei angesichts der zunehmenden Arbeitslast, die ihr namentlich im Bereich der Aufsicht über die Anlagestiftungen zukommt, problematisch. Die GPK-N nahm Kenntnis davon, dass ein Antrag der OAK BV auf zwei zusätzliche Stellen im Juni 2017 vom Bundesrat abgelehnt worden war.

Die Kommission diskutierte diesen Fall im Mai 2018 mit dem Vorsteher des EDI. Dieser versicherte, sich des Ressourcenproblems bei der OAK BV bewusst zu sein, betonte aber auch, dass der Bundesrat den vom Parlament vorgegebenen Stellenplanfond einzuhalten hat. Er anerkannte, dass die Situation bei der OAK BV weiterhin ungelöst ist, und erklärte, das EDI werde versuchen, eine Verbesserung herbeizuführen.

Im September 2018 kündigte der Bundesrat der GPK-N an, dass er im Rahmen der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2018 entschieden hat, der OAK BV drei neue Stellen zu genehmigen, wovon eine Stelle innerhalb des Einzelkredits der OAK BV kompensiert werde. Er verwies aber auch darauf, dass nur 88 Prozent der beantragten Mittel bewilligt wurden und das EDI die restlichen 12 Prozent durch Effizienzsteigerungen im Personalbereich kompensieren muss. Der Bundesrat kündigte zudem an, extern gegenfinanzierte Stellen – wie jene der OAK BV – grundsätzlich von einer Kürzung auszuschliessen, womit er der Forderung der GPK-N Rechnung trug.

Die GPK-N teilte dem Bundesrat mit Schreiben vom 12. Oktober 2018 mit, dass sie sowohl den Stellenentscheid als auch die Berücksichtigung ihrer Forderung in Bezug auf die gegenfinanzierten Stellen begrüsst. Angesichts dieses Grundsatzentscheids und im Wissen, dass die OAK BV vollständig über Gebühreneinnahmen finanziert wird, zeigte sich die GPK-N indes erstaunt darüber, dass nur 88 Prozent und nicht die Gesamtheit der für die drei Stellen beantragten Mittel gesprochen wurden.

³⁸ Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR **831.40**)

3.3.3 Antibiotikaresistenzen

Die GPK-S liess sich Ende 2017 über den Stand und die aktuellen Herausforderungen der «Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz (StAR)»³⁹ informieren. Der Bundesrat hat das Projekt im November 2015 als Teil der Strategie «Gesundheit2020» lanciert. Das Projekt zielt auf die Bekämpfung der Antibiotikaresistenzen und der Zunahme von multiresistenten Keimen. Die Subkommission EDI/UVEK der GPK-S hörte Vertreterinnen und Vertreter des BAG, des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) sowie Andreas Kronenberg, Professor am Institut für Infektionskrankheiten der Universität Bern, an.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass sich von den 35 im Rahmen der StAR vorgesehenen Massnahmen ein Grossteil in der Planungs- bzw. Umsetzungsphase befindet. Der Subkommission wurden mehrere Massnahmen aus den vier Teilbereichen Mensch, Tier, Pflanzen und Umwelt präsentiert. Die GPK-S begrüsst das planmässige Fortschreiten und die positive Zwischenbilanz zur Umsetzung der StAR. Trotz der komplexen Struktur und der zahlreichen involvierten Akteure scheint die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesämtern und anderen beteiligten Akteuren sowie die Koordination der unterschiedlich gelagerten Interessen gut zu funktionieren.

Die Kommission ist überzeugt, dass der Kampf gegen Antibiotikaresistenzen für die Gesundheit von Mensch, Tier, Pflanzen und Umwelt eine zentrale gesundheitspolitische Herausforderung darstellt. Die StAR stellt daher aus Sicht der Kommission ein Projekt von höchster Bedeutung dar. In den Augen der Kommission ist die Entwicklung neuer Antibiotika ein zentraler Punkt bei der Bekämpfung von Resistenzen. In einem Schreiben an die am Projekt beteiligten Departemente (EDI, UVEK und WBF) ersuchte die Kommission am 23. Februar 2018 die Verwaltung, den Austausch mit den Vertreterinnen und Vertretern der Pharmaindustrie und der Forschung weiter zu verstärken und alle möglichen Lösungen in Betracht zu ziehen, damit in diesem Bereich Fortschritte erzielt werden können.

Diese Empfehlung nahm der Vorsteher des EDI im Schreiben vom 27. März 2018 an. Der integrative Ansatz soll auch in den kommenden Jahren fortgesetzt und die Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Bundesämtern und den relevanten Akteuren verstärkt werden.

Im Allgemeinen und auf der Grundlage der erhaltenen Informationen kam die GPK-S zum Schluss, dass aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht kein Handlungsbedarf besteht. Aufgrund der Bedeutung des Projektes hat sie beschlossen, den Stand der Umsetzung weiterhin zu verfolgen und 2019 erneut Informationen dazu einzuholen.

3.3.4 Impfstoffmangel

Die GPK-N befasste sich Ende 2017 mit dem Impfstoffmangel in der Schweiz. Vertreterinnen und Vertreter des BAG und des Schweizerischen Heilmittelinstituts

³⁹ Bundesamt für Gesundheit: Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz vom 18. Nov. 2015

(Swissmedic) informierten die Kommission über die Versorgungslage und die zur Beseitigung des Mangels geplanten Massnahmen, namentlich die Schaffung einer Meldestelle und den Aufbau einer Pflichtlagerhaltung für Impfstoffe. Als weitere mögliche Massnahme genannt wurde u. a. die Einführung eines staatlich zentralisierten Bestellsystems für Impfstoffe, wie es einige europäische Länder bereits kennen.

Die GPK-N erkannte damals aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht keine Verfehlungen in diesem Dossier, erachtete die Impfstoffversorgung in der Schweiz aber weiterhin als besorgniserregend. Sie richtete deshalb ein Schreiben an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N), in dem sie diese ersuchte, politische Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich zu prüfen. Sie entschied ausserdem, sich im zweiten Halbjahr 2018 erneut mit diesem Dossier zu befassen.

Nachdem die SGK-N Auskünfte beim BAG eingeholt hatte, liess sie die GPK-N Ende Februar 2018 wissen, dass sie deren Besorgnis teilt und sich weiterhin regelmässig über die Entwicklungen in diesem Dossier informieren wird, jedoch für den Moment keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht.

Im Oktober 2018 nahm die GPK-N mittels ihrer zuständigen Subkommission mit Vertreterinnen und Vertretern des BAG eine erneute Lagebeurteilung vor. Das BAG bestätigte, dass die Schwierigkeiten bei der Impfstoffversorgung weltweit zunehmen, und zwar aufgrund der global steigenden Nachfrage, der begrenzten Lagerungsmöglichkeiten, der hohen Produktionskosten, der langen Produktionsprozesse, der geringen Flexibilität zwischen den Ländern und der Quasi-Monopolstellung bei der internationalen Impfstoffproduktion.

Was die bereits eingeleiteten Massnahmen betrifft, erklärten die Vertreterinnen und Vertreter des BAG, dass die vom BWL geschaffene Meldestelle gut funktioniert. Diese stelle eine schnelle Information sicher und gewährleiste, dass bei kurzzeitiger Knappheit die Impfeempfehlungen rasch angepasst werden können. Die gesetzlich vorgesehenen Pflichtlager für Impfstoffe würden derzeit angelegt, aufgrund der aktuellen Versorgungsschwierigkeiten hätte jedoch rund die Hälfte der Präparate noch nicht besorgt werden können.

Das BAG ist der Auffassung, dass die umgesetzten Massnahmen zwar nützlich, aber nicht ausreichend sind, und nannte weitere mögliche Optionen. Insbesondere die Revision des Heilmittelgesetzes⁴⁰, die auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist, sollte den Import von in der Schweiz nicht zugelassenen Impfstoffen erleichtern. Dennoch bleibe ein solcher Import komplex, da bestimmte Punkte – wie die Haftpflicht der Ärztin bzw. des Arztes bei Problemen mit der Qualität des Produkts, die fehlende Vergütung oder der Import beschränkter Mengen – nach wie vor ungelöst seien. Gemäss den Vertreterinnen und Vertretern des BAG besteht zudem die Möglichkeit, im Notfall Impfstoffe über die Armeeapotheke zu beschaffen. Allerdings sei diese Option noch nicht detailliert geprüft worden.

Ferner sprach sich das BAG dafür aus, eingehend zu prüfen, ob ein zentraler Einkauf von Impfstoffen durch den Bund in Frage kommt. Da diese Option jedoch einen

⁴⁰ Bundesgesetz vom 15. Dez. 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21)

Eingriff des Bundes in den freien Markt voraussetzt, hält das Bundesamt einen vorgängigen politischen Entscheid für erforderlich. Es möchte den Beschluss des Parlaments zu einer Motion⁴¹, welche Nationalrätin Bea Heim im März 2018 zu diesem Thema eingereicht hatte, abwarten.

Die Kommission thematisierte mit den Vertreterinnen und Vertretern des BAG noch weitere Aspekte des Impfstoffmangels wie die Dynamik des internationalen Impfstoffmarktes, die Attraktivität des Schweizer Marktes sowie die Zulassungsverfahren.

Die GPK-N ist über die Versorgungslage bei den Impfstoffen nach wie vor besorgt und bedauert, dass seit Ende 2017 keine merklichen Verbesserungen in diesem Bereich erzielt wurden. Sie ist sich indes der globalen Tragweite dieser Problematik, die weitgehend von der Marktdynamik abhängt, sowie des begrenzten Handlungsspielraums des BAG in diesem Bereich bewusst. Die Kommission wird dieses Dossier weiterhin eng verfolgen. Sie wird zu Beginn des kommenden Jahres mit verschiedenen Akteuren aus dem Gesundheitsbereich Gespräche führen und sich informieren, welche Folge der besagten Motion Heim gegeben wurde.

3.3.5 Aufsicht von Swissmedic im Spitalbereich

Anfang 2018 war in Medienberichten über den Spitalbereich verschiedentlich vom Schweizerischen Heilmittelinstitut Swissmedic die Rede. Unter anderem war zu lesen, dass drei Spitäler im Juli 2017 vom Heilmittelinstitut gebüsst worden waren, weil sie es versäumt hatten, Vorfälle im Zusammenhang mit Medizinprodukten zu melden.⁴² Ausserdem berichteten die Medien, dass Swissmedic die Verantwortlichen der Walliser Firma Alkopharma, die mehrere Jahre gefälschte Medikamente an Spitäler in der Schweiz und in Frankreich geliefert haben soll, zu Geldstrafen verurteilt hatte.⁴³

In Anbetracht dieser Vorfälle beschloss die GPK-S, sich über die Aufsicht von Swissmedic im Spitalbereich zu informieren. Im Februar 2018 liess sie dem Heilmittelinstitut eine Reihe schriftlicher Fragen zukommen, mit welchen sie insbesondere in Erfahrung bringen wollte, ob die Ressourcen und Rechtsgrundlagen für diese Aufsicht angemessen sind. Auch wollte sie wissen, welche Lehren aus den oben genannten Fällen gezogen wurden und welche allfälligen Verbesserungen bei der Aufsicht über die Spitäler nötig sind.

In seiner schriftlichen Antwort vom 27. April 2018 hob der Direktor von Swissmedic hervor, dass sich die Vollzugsaufgaben von Swissmedic gegenüber den Spitälern «auf die Aspekte der Wiederaufbereitung und Instandhaltung von Medizinprodukten sowie der Meldepflichten in Zusammenhang mit schwerwiegenden Vorkommnissen mit Medizinprodukten und Blutprodukten» beschränken. Angesichts dieser stark

⁴¹ Mo. Heim «Bevölkerungsschutz. Sichere Versorgung der Schweiz mit Impfstoffen» vom 5. März 2018 (18.3058), Punkt 2.

⁴² «Swissmedic condamne trois hôpitaux suisses» in: 24 Heures, 13. Jan. 2018; «Während der Operation brach die Kanüle ab» in: Tages-Anzeiger, 13. Jan. 2018.

⁴³ «Des anticancéreux falsifiés ont trompé tous les hôpitaux» in: Le Matin Dimanche, 14. Jan. 2018. «Walliser Firma fälschte Verfallsdaten von Kinder-Krebsmittel» in: Sonntags-Zeitung, 14. Febr. 2018.

eingeschränkten Vollzugszuständigkeit setze Swissmedic für die Aufsicht im Spitalbereich nur vergleichsweise geringe Ressourcen ein. Der Direktor von Swissmedic präzisierte allerdings, dass mit den vorgesehenen Änderungen des Medizinprodukte-rechts⁴⁴, die behördliche Aufsicht künftig erheblich verstärkt werden wird, was eine «wesentliche Erhöhung der personellen und finanziellen Ressourcen von Swissmedic» bedinge.

Der Direktor von Swissmedic teilte der Kommission ausserdem mit, dass er die bestehenden Rechtsgrundlagen für die Aufsicht von Swissmedic im Spitalbereich grundsätzlich als ausreichend einschätzt. Er hielt allerdings fest, dass verschiedene rechtliche Anpassungen geprüft werden könnten, namentlich solche zur Verschärfung der Strafbestimmungen bei Verstössen gegen die Meldepflicht, zur Einführung der strafrechtlichen Verfolgung von juristischen Personen und zur Schaffung der Möglichkeit für Swissmedic, zeitlich limitierte administrative Berufsverbote zu verhängen.

Zudem betonte der Direktor von Swissmedic in seinem Schreiben, dass Swissmedic «in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen [hat], um die Verantwortlichen in den Spitälern auf ihre heilmittelrechtlichen Pflichten [...] zu sensibilisieren», dass er auch künftige Verstösse verwaltungs- und strafrechtlich verfolgen und seine strafrechtlichen Aktivitäten im Sinne der Generalprävention verstärken werde.

Angesichts der erhaltenen Informationen kam die GPK-S zum Schluss, dass in den beiden oben genannten Fällen aus Sicht der Oberaufsicht kein Handlungsbedarf besteht. Sie gelangte jedoch zur Auffassung, dass die vom Direktor von Swissmedic vorgeschlagenen Anpassungen der Rechtsgrundlagen von der zuständigen Sachbereichskommission geprüft werden sollten. Deshalb beschloss sie, die Vorschläge an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) weiterzuleiten mit der Bitte, die Massnahmen zu treffen, die diese für nötig erachtet.

Ein weiterer Punkt zog die Aufmerksamkeit der Kommission auf sich: Der Direktor von Swissmedic bedauerte in seinem Schreiben, dass die Ressourcen, welche die Kantone zur Ausübung der Aufsicht über den Spitalbereich zur Verfügung stellen, «in der Regel ausgesprochen gering bzw. unzureichend» sind. Diese Situation ist in den Augen der GPK-S insofern problematisch, als sie den Vollzug der Bundesgesetzgebung behindern könnte. Deshalb ersuchte die Kommission den Vorsteher des EDI mit Schreiben vom 3. Juli 2018, so rasch wie möglich die ihm zur Verfügung stehenden Mittel und Möglichkeiten zu nutzen, um den Kantonen deren Verantwortung in diesem Bereich in Erinnerung zu rufen.

Mit Schreiben vom 14. August 2018 gab der Vorsteher des EDI bekannt, er teile die Einschätzung der GPK-S, dass es zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit im Medizinproduktebereich notwendig ist, die Verantwortlichen auf allen Ebenen zu

⁴⁴ Laufende Änderung des Heilmittelgesetzes und des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse; die entsprechende Vernehmlassung wurde vom 2. März 2018 bis 11. Juni 2018 durchgeführt. Vgl. Bundesamt für Gesundheit (BAG): Revision des Medizinprodukte-rechts, www.bag.admin.ch, Medizin & Forschung > Medikamente & Medizinprodukte > Aktuelle Rechtsetzungsprojekte Heilmittelrecht > Revision des Medizinprodukte-rechts (Stand 5. Okt. 2018).

sensibilisieren. Sein Departement sei bereit, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um den Kantonen ihren Teil der Verantwortung in diesem Bereich in Erinnerung zu rufen. Er präzisierte, dass ein erster Austausch in dieser Sache an einer der im Rahmen des «Dialogs Nationale Gesundheitspolitik Schweiz» zweimal jährlich stattfindenden Dialogsitzungen des EDI mit dem Vorstand der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), und danach im weiteren Kreis der Dialogsitzung des EDI mit der GDK-Plenarversammlung, erfolgen könnte. Des Weiteren wies er darauf hin, dass das BAG und Swissmedic einen Austausch mit den kantonalen Stellen pflegen, u. a. an gemeinsam organisierten Tagungen.

Die GPK-S nahm Ende August 2018 von der Antwort des EDI-Vorstehers Kenntnis. Sie beschloss, 2019 eine Standortbestimmung in diesem Dossier vorzunehmen. In diesem Zusammenhang wird sie sich u. a. über die Auswirkungen des revidierten Medizinprodukterechts auf die Ressourcen von Swissmedic informieren lassen.

3.3.6 Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste

Im März 2014 veröffentlichte die GPK-S auf der Grundlage einer Evaluation der PVK⁴⁵ einen Bericht über die Aufnahme von Medikamenten in die Spezialitätenliste (SL) der obligatorischen Krankenversicherung sowie über die Überprüfung der darin enthaltenen Arzneimittel⁴⁶. Nach dem Abschluss ihrer Inspektion im Februar 2015 befasste sich die Kommission immer wieder mit diesem Thema,⁴⁷ insbesondere nach der Veröffentlichung eines Bundesgerichtsentscheids⁴⁸, der den Bundesrat veranlasste, das System zur periodischen Überprüfung der Medikamente in der SL umfassend zu revidieren. Nach einer Revision der entsprechenden Gesetzgebung konnte die dreijährliche Überprüfung der Medikamente ab März 2017 schliesslich wieder aufgenommen werden.

Ende Oktober 2017 war in der Presse zu lesen, dass sich die vom BAG angekündigte periodische Medikamentenüberprüfung verzögert. Den Medien zufolge wurde die jährliche Überprüfung für das Jahr 2017, die ursprünglich für den 1. Dezember geplant war, um einen Monat verschoben. Vor diesem Hintergrund richtete die GPK-S ein Schreiben an das BAG, um bezüglich des geschilderten Sachverhalts Klarheit zu schaffen.

Das BAG teilte der GPK-S in seiner Antwort vom Dezember 2017 mit, die Verzögerungen bei der dreijährlichen Medikamentenüberprüfung seien vor allem darauf zurückzuführen, dass diese erst mit Inkrafttreten der angepassten Verordnungsbestimmungen per 1. März 2017 begonnen werden konnte. Der Direktor des BAG betonte zudem, dass die revidierten rechtlichen Bestimmungen neu eine umfassende Prüfung der Aufnahmebedingungen verlangen, wodurch sich der Arbeitsaufwand der zustän-

⁴⁵ Evaluation der Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente, Bericht der PVK vom 13. Juni 2013 (**BBl 2014** 7795)

⁴⁶ Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste, Bericht der GPK-S vom 25. März 2014, (**BBl 2014** 7775)

⁴⁷ Siehe hierzu den Jahresbericht 2017 der GPK und der GPDel, Kap. 3.3.1 (**BBl 2018** 1987 2012)

⁴⁸ Bundesgerichtsentscheid 9C 417/2015 vom 14. Dez. 2015

digen Einheit deutlich erhöht hat. Er gab bekannt, dass die Preise für die meisten Medikamente per 1. Januar oder 1. Februar 2018 gesenkt werden und dass die Überprüfung der restlichen Arzneimittel am 1. März 2018 abgeschlossen sein dürfte. Laut BAG beliefen sich die Verluste, die aus nicht erzielten Einsparungen entstanden waren, auf schätzungsweise 5 Millionen Franken pro Monat Verzögerung.

Das BAG informierte die GPK-S ausserdem darüber, dass es bereits mit den Vorbereitungen für die kommende dreijährliche Überprüfung – diejenige von 2018 – begonnen hat, um diese termingerecht zu beenden. Das Bundesamt führte zudem aus, dass ihm der Bundesrat zusätzliche Ressourcen für diese Überprüfung gesprochen hat und dass es prüft, ob für die Überprüfungen in den Jahren 2018 und 2019 sowie für andere Aufgaben – wie die Aufnahme neuer Medikamente in die SL – zusätzliche personelle Ressourcen notwendig sind, damit es zu keinen Verzögerungen kommt.

Am 22. März 2018 gab das BAG bekannt, dass aus der Überprüfung 2017 letztlich Einsparungen von 190 Millionen Franken resultierten – deutlich mehr als ursprünglich vorgesehen (60 Millionen Franken pro Jahr). Das Bundesamt teilte mit, die Preise von mehr als 400 Arzneimitteln um durchschnittlich rund 18 Prozent gesenkt zu haben.⁴⁹

Die GPK-S teilte dem Vorsteher des EDI mit, sie begrüsse die im Rahmen der Überprüfung 2017 erzielten Einsparungen und habe Kenntnis genommen von den Gründen, welche das BAG für die Verzögerungen bei dieser Überprüfung anführt. Die Kommission stellte zudem mit Genugtuung fest, dass das BAG vieles dafür tut, den für die Überprüfung vorgesehenen Zeitplan einzuhalten. Sie begrüsste ausserdem den Entscheid des Bundesrates, dem Bundesamt zusätzliche Ressourcen für diese Überprüfung zur Verfügung zu stellen. Die GPK-S betonte, dass es angesichts der beträchtlichen Verluste, die aus nicht erzielten Einsparungen wegen allfälliger Verzögerungen entstehen, unabdingbar ist, den Zeitplan für die dreijährliche Überprüfung der Aufnahmebedingungen der Medikamente einzuhalten.

Der Vorsteher des EDI wies im Mai 2018⁵⁰ noch einmal darauf hin, dass die Überprüfung eines Drittels der SL, d. h. von über 600 Arzneimitteln pro Jahr, sehr aufwändig ist. In Anbetracht der vertieften Analysen, die im Rahmen der therapeutischen Quervergleiche erforderlich seien, sowie der einzuhaltenden rechtlichen Vorgaben des Verwaltungsverfahrens sei es auch in Zukunft möglich, dass die Fristen in einigen Fällen nicht eingehalten werden. Gemäss dem Vorsteher des EDI arbeitet das BAG jedoch mit allen Mitteln daran, die Überprüfung 2018 fristgerecht per 1. Dezember 2018 abzuschliessen, und setzt bis Ende 2019 für die Überprüfungsarbeiten weitere personelle Ressourcen ein.

Die GPK-S nahm Anfang Juli 2018 Kenntnis von einem Rundschreiben, welches das BAG Ende Juni allen Pharmaunternehmen hatte zukommen lassen. In diesem Schreiben teilte das Bundesamt mit, dass es eine Priorisierung vornehmen wird, damit die dreijährliche Überprüfung der Aufnahmebedingungen für Medikamente

⁴⁹ Einsparungen von 190 Millionen Franken bei den Arzneimitteln, Medienmitteilung des BAG vom 22. März 2018

⁵⁰ Bei der Beratung des Geschäftsberichtes 2017 des Bundesrates durch die GPK.

2018 fristgerecht erfolgen kann.⁵¹ Dies hatte insbesondere zur Folge, dass eine Sitzung der Eidgenössischen Arzneimittelkonferenz (EAK), welche die Gesuche um Aufnahme neuer Präparate in die SL prüft, abgesagt wurde. Die Kommission nahm zudem Kenntnis von den kritischen Reaktionen gewisser Vertreterinnen und Vertreter der Pharmabranche sowie kantonaler Behörden auf diesen Priorisierungsentscheid und beschloss, das Bundesamt hierzu um eine Stellungnahme zu bitten.

Im August 2018 stellte der Direktor des BAG der GPK-S eine detaillierte Stellungnahme zu. Er teilte darin mit, dass das Bundesamt den Priorisierungsentscheid vom Juni 2018 nur ungern getroffen hat, dieser jedoch aufgrund der neuen Verzögerungen bei der Überprüfung 2018, die insbesondere auf die vielen Beschwerden und hängigen komplexen Gesuche zurückzuführen waren, unumgänglich gewesen sei. Er wies mit Nachdruck darauf hin, dass die Entscheidung «nach sorgfältiger Abwägung der Interessen und Konsequenzen» erfolgt war, und legte im Detail mehrere vom Bundesamt parallel ergriffene Massnahmen dar wie die punktuelle Aufstockung der Ressourcen der zuständigen Sektion und die Priorisierung der weiteren Überprüfung laufender Gesuche.

Das BAG betonte, dass die Überprüfung der Aufnahmebedingungen sowie die Neuaufnahmegesuche als gleichwertiges Ziel des Bundesrats im Arzneimittelbereich zu erachten sind. Gemäss dem Bundesamtsdirektor war die Absage einer der sechs EAK-Termine «erforderlich, damit beide Ziele [...] in gleichem Ausmass» erfolgreich umgesetzt werden können.

In seinem Schreiben verwies der Direktor des BAG zudem auf die Herausforderungen, mit denen sein Amt bei der Aufnahme neuer Medikamente in die SL konfrontiert ist, namentlich die zunehmenden Schwierigkeiten, die Gesuche der Pharmaunternehmen zu bewältigen. Er versicherte, dass das BAG «durchaus bereit [ist], [in diesem Bereich] pragmatische Lösungen umzusetzen».

Laut BAG hängt es von sehr vielen Faktoren ab – namentlich von der Anzahl eingereichter Beschwerden der Pharmaunternehmen, von der Anzahl und Komplexität der Gesuche, von den für die Arzneimittel geforderten Preisen und von der Mitwirkung der Pharmaunternehmen bei der Überprüfung –, ob auch in den Folgejahren Priorisierungsmassnahmen erforderlich sein werden. Das BAG kündigte zudem an, dass die Gespräche mit der Pharmabranche intensiviert werden und die Sektion Medikamente auf den 1. Januar 2019 reorganisiert wird.

Die GPK-S teilte dem BAG Ende September 2018 mit, dass sie Kenntnis genommen hat von den Argumenten des Bundesamtes sowie von den Herausforderungen dieses Dossiers und von den Massnahmen, mit denen es dafür sorgen möchte, dass solche Priorisierungen künftig seltener erforderlich sind. Die Kommission betonte, dass die Aufnahme von Medikamenten in die Spezialitätenliste bzw. die Überprüfung der in dieser Liste enthaltenen Medikamente aus ihrer Sicht eines der wichtigsten Dossiers im Gesundheitsbereich ist.

⁵¹ Überprüfung der Aufnahmebedingungen alle drei Jahre im Jahr 2018: Priorisierungsmassnahmen zur fristgerechten Umsetzung, Rundschreiben des BAG vom 22. Juni 2018 an alle Pharmaunternehmen. Siehe BAG: Mitteilungen zur Spezialitätenliste (SL), www.bag.admin.ch, Versicherungen > Krankenversicherung > Leistungen und Tarife > Arzneimittel (Stand 15. Okt. 2018)

Die GPK-S wird sich im ersten Halbjahr 2019 im Rahmen der Nachkontrolle zu ihrer Inspektion von 2014 ein weiteres Mal mit diesem Dossier befassen. In diesem Zusammenhang wird sie prüfen, ob ihre damaligen Empfehlungen umgesetzt wurden, und eine Bilanz der dreijährlichen Überprüfung 2018 ziehen. Sie wird zudem verschiedene offene Fragen thematisieren, namentlich das Gleichgewicht zwischen der Überprüfung der Medikamente in der SL und der Aufnahme neuer, innovativer Medikamente, die den Patientinnen und Patienten zugutekommen könnten, die Einführung eines Referenzpreissystems für Generika sowie die Dauer der Verfahren für die Aufnahme von Medikamenten in die SL.

3.3.7 Medizinische Abklärungsstellen der Invalidenversicherung

Zwischen 2012 und 2016 befasste sich die GPK-N bereits mit den für die Invalidenversicherung tätigen Gutachterstellen (Medizinische Abklärungsstellen der Invalidenversicherung, MEDAS).⁵² Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeiten interessierte sich die Kommission insbesondere für die Vergabe von medizinischen Gutachtenaufträgen nach dem Zufallsprinzip über die IT-Plattform «SuisseMED@P», die Umsetzung des jährlichen Reportings in diesem Bereich, die Qualitätskontrolle der medizinischen Gutachten sowie die Erarbeitung von medizinischen Leitlinien in den entsprechenden Fachgebieten. Im August 2016 hatte der Vorsteher des EDI der Kommission mitgeteilt, dass das BSV beabsichtige, ein einheitliches Mandat für alle Arten von medizinischem Gutachten in der Invalidenversicherung (IV) einzuführen. Die GPK-N beschloss daraufhin im September 2016 ihre Arbeit zu diesem Dossier abzuschliessen.

Im Berichtsjahr liess sich die Kommission eine Zwischenbilanz zu den MEDAS vorstellen. Dabei befasste sich die GPK-N mit den Rollen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure sowie der Umsetzung verschiedener Massnahmen des BSV im Bereich der Begutachtung in der IV. Das BSV präsentierte eine Übersicht der in den letzten Jahren über die Plattform SuisseMED@P durchgeführten medizinischen Gutachten sowie die damit zusammenhängenden Kosten.

Das BSV informierte, dass die Plattform gut funktioniere. Insgesamt seien 2017 über die SuisseMED@P 5795 multidisziplinäre Gutachten im Gesamtwert von rund 60 Millionen Franken in Auftrag gegeben worden. In Bezug auf Angebot und Nachfrage wiesen die Vertreterinnen und Vertreter des BSV darauf hin, dass die bisher vergebenen Mandate in der Deutschschweiz und im Tessin vergeben wurden, während in der Westschweiz aufgrund der begrenzten Anzahl zugelassener Gutachterstellen eine gewisse Verzögerung zu verzeichnen sei.

Die Kommission liess sich des Weiteren über die Massnahmen des BSV im Bereich der Begutachtung in der IV sowie deren Umsetzung informieren. Dabei nahm sie

⁵² Für weitere Informationen zu den Arbeiten der Subkommission EDI/UVEK siehe «Überprüfung der medizinischen Abklärungsstellen der Invalidenversicherung MEDAS», Jahresbericht 2016 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, Ziff. 3.2.2 (BBl 2017 3741, hier 3761).

vom neuen Gutachtenmanagement bei den IV-Stellen und der einheitlichen Gutachtenstruktur bei allen Gutachterstellen Kenntnis, die seit dem 1. Januar 2018 eingeführt wurden. Die zugrundeliegenden einheitlichen Gutachtaufträge und Fragestellungen wurden im Jahr 2017 von einer Arbeitsgruppe erarbeitet. Darin wurden auch die Leitlinien der psychiatrischen, rheumatologischen und orthopädischen Fachgesellschaften aufgenommen. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass sich die neuen Strukturen bisher bewährt haben. Sie begrüßte, dass das BSV die Entwicklung weiterhin eng verfolgen wird. Zu diesem Zweck wurde im Herbst 2018 vom BSV eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingesetzt, die Instrumente entwickelt, welche den IV-Stellen dabei helfen können, die Zuverlässigkeit und Qualität der medizinischen Gutachten zu beurteilen.

Die Kommission nahm schliesslich auch Kenntnis von den wichtigsten Erkenntnissen aus einem im Auftrag des BSV erstellten Forschungsberichts über die ärztliche Aus-, Weiter- und Fortbildung der medizinischen Gutachterinnen und Gutachter. Ziel des Projektes war es, «eine Auslegeordnung zu den Qualitätsanforderungen und den Qualifikationen der medizinischen Gutachterinnen und Gutachter in der Schweiz zu erstellen und dabei auch Systeme aus anderen Ländern zu beleuchten.»⁵³

Die Ausführungen des BSV haben gezeigt, dass jüngst Massnahmen zur Verbesserung der Qualität der Gutachten umgesetzt worden sind und eine Vereinheitlichung des Auftrags und der Struktur der Gutachten in Gange ist. Die Anhörung hat aber auch verdeutlicht, wie komplex die Thematik mit zahlreichen, unterschiedlichen Akteuren ist. Die beiden GPK haben deshalb an ihrer gemeinsamen Sitzung vom Januar 2019 beschlossen, die Thematik «Qualitätskontrolle bei medizinischen Gutachten in der IV» als Reservethema für eine Evaluation im Jahresprogramm der PVK vorzusehen.

3.4 Internationale Beziehungen und Aussenhandel

3.4.1 Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik / Koordiniertes Auftreten des Bundesrates in Sachen EU

Die GPK-N führte zum Thema «Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik» über mehrere Jahre eine Inspektion durch.⁵⁴ Im Rahmen der Nachkontrolle hielt die GPK-N fest, dass sie die Thematik nicht weiter verfolgen würde, obwohl sie feststellte, dass der Bundesrat ihre Empfehlungen eher zögerlich umgesetzt hatte und weiterhin Mängel in der interdepartementalen Zusammenarbeit bestanden. Die GPK-N beschloss, die Inspektion abzuschliessen, behielt sich aber vor, das Thema später in einer anderen Form wieder aufzugreifen.

Nachdem sich Anfang des Jahres 2018 verschiedene Bundesräte in sehr disparater Weise zur EU geäußert hatten, beschloss die GPK-N, sich mit dem Thema zu befassen.

⁵³ Ärztliche Aus-, Weiter- und Fortbildung der medizinischen Gutachterinnen und Gutachter, Forschungsbericht Nr. 5/18, Bericht des BSV im Rahmen des dritten mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung vom 21. Dez. 2017, S. VII

⁵⁴ Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik, Bericht der GPK-N vom 28. Feb. 2014 (BBl 2014 5449)

sen. In ihrer Herbstsitzung führte sie Anhörungen mit Staatssekretärin Pascale Baeriswyl und Staatssekretär Roberto Balzaretto durch. Besondere Aktualität kam dem Thema auch deshalb zu, da der Bundesrat Ende September 2018 bekräftigte, die Verhandlungen mit der EU über ein Rahmenabkommen fortzusetzen, da sich das Zeitfenster dafür gemäss EU Mitte Oktober 2018 schliesse. Der Fokus der Anhörungen lag daher auf der Arbeit im Hinblick auf das EU-Dossier, die Zusammenarbeit mit anderen Stellen in der Verwaltung sowie auf Massnahmen im Hinblick auf eine kohärentere Kommunikation.

Die GPK-S interessierte sich auch für die neuen Zuständigkeiten in der Europapolitik. Aus organisatorischen Gründen wurden die Anhörungen der beiden Staatssekretäre zu diesem Thema zu einem anderen Zeitpunkt durch die GPK-S durchgeführt.

Sowohl die GPK-N als auch die GPK-S zeigten sich mit den Ausführungen zufrieden und sahen im Moment keinen Handlungsbedarf.

3.4.2 Kriegsmaterialexporte

Die GPK nehmen jedes Jahr Kenntnis vom Bericht des Bundesrates über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 32 des Kriegsmaterialgesetzes⁵⁵). In diesem Zusammenhang hören sie den Vorsteher des WBF sowie Vertreterinnen und Vertreter des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), des Nachrichtendienst des Bundes (NDB) und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die für die Kriegsmaterialausfuhr zuständig sind, an.

Die Kommissionen befassten sich mit Elic, dem elektronischen Bewilligungssystem für die Kriegsmaterialausfuhr. Diese Plattform dient der Bewilligung von Dual-Use-Gütern sowie Kriegsmaterial und wurde 2014 eingeführt. Im Oktober 2016 informierte die EFK die GPK darüber, die interne Revision des SECO habe bei Elic Mängel festgestellt. Die GPK-S behandelte dieses Thema 2017 und 2018 mehrmals. Sie holte von der Verwaltung und vom Bundesrat Informationen ein und erfuhr dabei, dass die interne Revisionsstelle des SECO 2016 Empfehlungen abgegeben hatte, die in der Zwischenzeit umgesetzt wurden. Aus dem Prüfbericht der EFK wiederum geht hervor, dass die Applikation auf einer guten technologischen Grundlage beruht und dass zum heutigen Zeitpunkt ein vergleichbares System auch mit denselben Technologien gebaut würde. Die kritisierten Komponenten wurden ersetzt und die Performance- und Stabilitätsprobleme der Applikation konnten behoben werden. Zudem wurden 2018 weitere Massnahmen zur Verbesserung von Elic vorgesehen. Laut zuständigem Departement bestand zu keinem Zeitpunkt die Gefahr, Kriegsmaterialausfuhren unrechtmässig zu bewilligen. Das SECO reagierte aus Sicht der GPK-S angemessen auf die Hinweise zu den Problemen mit Elic und führte diverse Untersuchungen durch. Wo Verbesserungspotenzial festgestellt wurde, wurden entsprechende Massnahmen ergriffen. Die GPK-S schloss daher ihre Untersuchung zu diesem Thema ab, ohne einen Handlungsbedarf zu erkennen.

⁵⁵ Bundesgesetz vom 13. Dez. 1996 über das Kriegsmaterial (KMG; SR 514.51)

Die GPK wollten zudem näher über die Ausfuhren und die Lieferungen der im Ausland tätigen Tochtergesellschaften der RUAG orientiert werden. Die GPK werden künftig an der jährlichen gemeinsamen Sitzung ihrer Subkommissionen EFD/WBF zur Kriegsmaterialausfuhr vom Bundesrat über die Erreichung des strategischen Zieles 1.7 der RUAG informiert. Dieses Ziel fordert, dass das Unternehmen unabhängig vom Standort seiner Geschäftseinheiten die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik einhält, insbesondere was die Ausfuhr von Kriegsmaterial und Dual-Use-Gütern betrifft.

Die Ausfuhr von Isopropanol nach Syrien 2014 war ebenfalls Gegenstand mehrerer Diskussionen. Im April 2018 wurde in den Medien bekannt, dass ein Schweizer Unternehmen fünf Tonnen Isopropanol nach Syrien exportiert hatte. Das SECO hatte dem Exporteur zuvor in einer Feststellungsverfügung bescheinigt, dass dieses Vorhaben keiner Beschränkung unterliegt. Die GPK-N untersuchte diese Problematik im grösseren Zusammenhang der Ausfuhrregelungen für chemische Substanzen und wurde dabei vom Vorsteher des WBF sowie von Vertreterinnen und Vertretern des SECO und des Labors Spiez orientiert. Sie hält fest, dass die Isopropanol-Lieferung 2014 zwar rechtmässig erfolgt war, eine solche Ausfuhr nach Syrien heute aber nicht mehr möglich wäre. Der Bundesrat hatte nämlich am 1. Juni 2018 die Verordnung über Massnahmen gegenüber Syrien⁵⁶ geändert und Isopropanol sowie weitere chemische Produkte in den Anhang aufgenommen, sodass die Ausfuhr dieser Substanzen nach Syrien nun formell vom SECO bewilligt werden muss. Die GPK-N beschloss daher ihre Arbeiten in dieser Angelegenheit abzuschliessen.

Die GPK-S untersuchte ferner den Verdacht, dass in der Schweiz hergestellte Sturmgewehre des Typs 552 von saudi-arabischen Soldaten im Jemenkonflikt verwendet wurden. Gemäss Medienberichten entstammten diese Waffen einer Lieferung an Saudi-Arabien aus dem Jahr 2006. Nachdem die Kommission beim Vorsteher des WBF Informationen zu diesem Thema eingeholt hatte, stellte sie fest, dass es an klaren Beweisen für den Einsatz dieser Waffen in den Kampfhandlungen fehlt, und dass das WBF eine solche Verwendung dieser Waffen, namentlich in der Grenzregion zu Jemen, jedoch auch nicht ausschliessen kann. Eine entsprechende Lieferung wäre heute nicht mehr möglich, da der Bundesrat und die zuständigen Stellen die Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Saudi-Arabien seit 2009 grundsätzlich nicht mehr bewilligen. 2016 verschärfte der Bundesrat seine Bewilligungspraxis weiter und seitdem dürfen nach Saudi-Arabien lediglich Ersatzteile und Munition für Flugabwehrsysteme ausgeführt werden. Das SECO wurde zudem angewiesen, die hängigen Bewilligungsgesuche bis auf Weiteres nicht zu behandeln. Angesichts der Massnahmen des Bundesrates und des für Saudi-Arabien geltenden Ausfuhrstopps für Kriegsmaterial beschloss die GPK-S, ihre Untersuchung abzuschliessen. Sie wird dieses Thema aber im Rahmen ihrer regulären Tätigkeiten weiterverfolgen.

⁵⁶ Verordnung vom 8. Juni 2012 über Massnahmen gegenüber Syrien (SR 946.231.172.7)

3.5 Staat und Verwaltung

3.5.1 Nachkontrolle zur Untersuchung des Projekts INSIEME der eidgenössischen Steuerverwaltung

Nachdem das Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) im September 2012 nach zwölfjähriger Laufzeit abgebrochen wurde, beschlossen die GPK und die FK, eine gemischte Arbeitsgruppe einzusetzen, um die verschiedenen Vorkommnisse zu untersuchen. Am 21. November 2014 veröffentlichten die Kommissionen den Bericht zu ihren Abklärungen⁵⁷ und übergaben diesen dem Bundesrat zur Stellungnahme. Sie richteten insgesamt 22 Empfehlungen, eine Motion und zwei Postulate an den Bundesrat bzw. die EFK. Aufgrund der Stellungnahmen des Bundesrates und der EFK wurde eine Bewertung der verschiedenen Empfehlungen vorgenommen und entschieden, welche zufriedenstellend beantwortet und umgesetzt wurden.

Die noch offenen Empfehlungen wurden zum Zweck einer weiteren Überprüfung bzw. einer Nachkontrolle den verschiedenen Aufsichtskommissionen zugewiesen. In diesem Rahmen wurden die Empfehlungen 6 (Aufsichtsfunktion der Generalsekretariate), 21 (Stellungnahme und Beratung der EFK) und 22 (Ausweisen von Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation) des Berichtes der GPK-S zur Nachkontrolle übertragen.

Mit Empfehlung 6 forderten die Aufsichtskommissionen den Bundesrat auf, für die Departemente ein gemeinsames Aufsichtskonzept mit Standardinstrumenten zu entwickeln und anzuwenden. Dabei sollten unter anderem auch Kriterien definiert werden, nach welchen die Departemente entscheiden, ob ein Generalsekretariat in Projekt- bzw. Programmausschüssen Einsitz nimmt. Zugleich sollte die Rolle der Vertreterinnen und Vertreter der Generalsekretariate geklärt werden. Der Bundesrat lehnte die Schaffung eines Aufsichtskonzeptes mit Standardinstrumenten ab, um eine Beurteilung im Einzelfall weiterhin zu ermöglichen. Indes zeigte der Bundesrat der GPK-S auf, in wiefern die Bestrebungen hin zu einer besseren Aufsicht auf Stufe Departement verbessert wurden. Daraufhin beschloss die GPK-S, die Nachkontrolle zu dieser Empfehlung abzuschliessen und die Angelegenheit in die gewöhnliche Oberaufsicht der GPK zu überführen.

Mit den Empfehlungen 21 und 22 sollte erreicht werden, dass die EFK in der Ämterkonsultation konsequent zu wichtigen Umsetzungspendenzen ihrerseits Stellung nimmt, und die Stellungnahmen den FK und der FinDel angezeigt werden. Der Bundesrat sollte darauf hinwirken, dass die Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation in den Anträgen der Departemente an den Bundesrat systematisch ausgewiesen werden. Es wurde vereinbart, dass die EFK bei Anträgen an den Bundesrat, die mit offenen Empfehlungen der EFK von höchster Wichtigkeitsstufe (sogenannten Prio A Empfehlungen) verbunden sind, in der Ämterkonsultation begrüsst wird. Dabei ist die EFK darauf aufmerksam zu machen, dass im Zusammenhang mit dem Geschäft eine oder mehrere Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe offen sind. Allfällige Stellungnahmen der EFK im Rahmen der Ämterkonsultation sind im Antrag an den Bundesrat auszuweisen. Die GPK-S begrüsst dieses Vorgehen,

⁵⁷ Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014, Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), BBl 2015 6377

will jedoch im Rahmen einer weiteren Nachkontrolle überprüfen, ob dieser Ansatz tatsächlich eingehalten wird.

3.5.2 Familiennachzug von Herrn A. aus Syrien – Aufsichtseingabe

Bei den GPK ging eine Aufsichtseingabe ein, welche den bewilligten Familiennachzug von Herrn A. aus Syrien anprangerte. Herr A. aus Syrien kam im Oktober 2011 in die Schweiz. Im August 2016 wurde sein Asylgesuch abgelehnt und die Wegweisung verfügt, welche jedoch zugunsten einer vorläufigen Aufnahme aufgeschoben wurde. Herr A. beantragte daraufhin den Familiennachzug seiner Frau und seiner acht Kinder, welcher vom Staatssekretariat für Migration (SEM) bewilligt wurden.

Der Aufsichtseingabe machte unter anderem folgende Aspekte geltend, die seiner Auffassung nach gegen die Bewilligung eines Familiennachzugs sprechen würden: Herr A. sei beruflich nicht integriert, so dass er von der Sozialhilfe abhängig sei und nicht über eine ausreichend grosse Wohnung verfüge, um die Familie beherbergen zu können. Zudem habe Herr A. Schulden und sei wegen Drohung und Erpressung zu einem Jahr Haft verurteilt worden.

Die Subkommission EJPD/BK der GPK-N beschloss, der Vorsteherin des EJPD einige Fragen zur Beantwortung vorzulegen. Da die Antworten nicht zur restlosen Klärung sämtlicher Fragen führte, wurden zusätzlich zwei Vertreterinnen und Vertreter des SEM angehört. Der Bundesrat hatte mit Beschluss vom 6. März 2015 entschieden, insgesamt 3000 schutzbedürftige Personen aus Syrien aufzunehmen. Der Beschluss beinhaltete auch die Möglichkeit, humanitäre Visa für Angehörige der Kernfamilie auszustellen. Ein Mitglied der Kernfamilie (Herr A. als Antragsteller) musste zu jenem Zeitpunkt bereits in der Schweiz sein, damit ein humanitäres Visum für die Mitglieder der Kernfamilie erteilt werden konnte. Weitere Voraussetzungen seitens des Antragsstellers wurden dabei nicht geprüft, insbesondere auch nicht jene des ordentlichen Familiennachzugs, da die Einreise gestützt auf das humanitäre Visum erfolgte und damit auf ausländerrechtlichen Bestimmungen beruhte. Die Personen wurden aufgrund der humanitären Notlage aufgenommen.

Gestützt auf diese Ausführungen kam die Subkommission zum Schluss, dass sich der Bundesrat bzw. das SEM bei der Bewilligung der humanitären Visa nicht rechtswidrig verhalten hat und beschloss, die Aufsichtseingabe abzuschliessen. Auch wenn keine Rechtswidrigkeit festgestellt werden konnte, hielt die GPK-N in einem Brief an den Bundesrat fest, dass die Beurteilung in diesem Einzelfall nicht befriedigend ausfiel und bat ihn, dies in einem künftigen, ähnlich gelagerten Fall zu berücksichtigen.

3.5.3 Nachkontrolle Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes

Die Nachkontrolle zur Untersuchung der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes wurde bereits im Jahr 2014 abgeschlossen. In diesem Zusammenhang wurde jedoch eine Frage aufgeschoben, welche 2016 und 2018 erneut aufgegriffen

werden sollte. Erläuterungen zu wichtigen Verordnungen aus den Vernehmlassungsverfahren sollen gemäss Empfehlung 2 des Berichtes der GPK-N⁵⁸ aus dem Jahr 2011 transparent ausgewiesen werden. Aus diesem Grund sollte eine Publikationsplattform geschaffen werden, welche Erläuterungen zu wichtigen Verordnungen beinhaltet.

Die Einführung dieser Publikationsplattform musste aufgrund der zeitlichen Verzögerungen bei der Modernisierung des Kompetenzzentrums Amtliche Veröffentlichungen (KAV) mehrmals verschoben werden. Aus diesem Grund beschloss die Subkommission EJPD/BK der GPK-N die Frage nach dem Realisierungsstand der Plattform und damit nach der Umsetzung von Empfehlung 2 dem Bundeskanzler zur Beantwortung vorzulegen.

Bei dieser Gelegenheit wollte die Subkommission sich auch über die Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Begründungspflicht bei der Anwendung einer verkürzten Vernehmlassungsfrist informieren lassen.

Mit Brief vom 23. April 2018 teilte die Bundeskanzlei (BK) der Subkommission mit, dass die Publikationsverordnung neu die Pflicht vorsieht, die Erläuterungen zu wichtigen Verordnungen zu publizieren. Dabei müssten aber zuerst die entsprechenden technischen Voraussetzungen geschaffen werden, was unter anderem auch die Modernisierung der KAV beinhalte. Nach den Angaben der BK soll der Betrieb des neuen Systems im ersten Quartal 2019 aufgenommen werden. Das Inkrafttreten der Verordnung wird voraussichtlich auf das zweite Halbjahr 2019 terminiert. Aufgrund dieser Ausführungen hat die Subkommission beschlossen, der BK die Frage zu diesem Zeitpunkt erneut zur Beantwortung zu unterbreiten.

Bezüglich der Anwendung der verkürzten Fristen im Vernehmlassungsverfahren und der Einhaltung der Begründungspflicht hat der Bundeskanzler der Subkommission eine Übersicht über sämtliche Vernehmlassungen mit einer verkürzten Frist seit 2017 zukommen lassen. Daraus wird ersichtlich, dass die Begründungspflicht mehrheitlich eingehalten wird und nur in geringfügigem Masse davon abgewichen wird. Die Subkommission zeigte sich entsprechend zufrieden, behielt sich jedoch vor, die Praxis zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu analysieren.

3.5.4 Stärkung der Querschnittsämter

Die Frage nach einer Stärkung der Querschnittsämter beschäftigt die Oberaufsichtskommissionen schon seit einiger Zeit. Die GPK haben das Thema dossierspezifisch verschiedentlich punktuell aufgegriffen (Bundespersonalgesetz, INSIEME, etc.) und Abklärungen hierzu getroffen. Die EFK und die FinDel sind der Meinung, dass die Querschnittsämter einer Stärkung bedürfen. Die GPK beschlossen, die Argumente der EFK und der FinDel zu prüfen. Deshalb wurde an den Sitzungen im Rahmen der Beratungen des Geschäftsberichts 2016 des Bundesrates im Mai 2017 den Departementsvorsteherinnen und –vorstehern die Frage vorgelegt, wie sie zu einer Stärkung der Querschnittsämter stehen. Die Auswertung dieser Aussprachen hat gezeigt, dass

⁵⁸ Bericht der GPK-N vom 7. Sept. 2011 über die Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (BBl 2012 2351)

sich die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher zugunsten des Departementalprinzips aussprachen, was gegen die Stärkung der Querschnittsämters spricht. Die Vorsteherinnen und Vorsteher machten geltend, dass die Zusammenarbeit mit den Querschnittssämtern im Allgemeinen gut funktioniere. Die Schaffung eines Querschnittsdepartements wurde von allen abgelehnt. Indes wurde punktuell ein gewisser Handlungsbedarf ausgemacht, beispielsweise bei Projekten zur Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT).

Im Anschluss daran nahmen die GPK eine eigene Beurteilung vor und sprachen sich gegen die generelle Stärkung der Querschnittsämters aus. Der Revisionsvorschlag der EFK, eine umfassende Weisungs- und Durchsetzungskompetenz für die Querschnittsämters zu schaffen, geht den GPK zu weit. Die Überwachung bzw. die Durchsetzung von Weisungen eines Querschnittsamtes ist Sache des betroffenen Amtes bzw. Departementes. Eine generelle Delegation der Aufsicht über die Umsetzung und Einhaltung der Weisungen widerspricht dem verfassungsmässig verankerten Departementalprinzip. Ein weiteres Problem erkennt die GPK darin, dass beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) gleich mehrere Querschnittsämters angesiedelt sind, was bei deren Stärkung zu einem Ungleichgewicht der Departemente führen würde.

Die GPK schliessen jedoch nicht aus, dass es punktuell Verbesserungen braucht. Solche Ansätze werden laufend im Rahmen der Ausübung der regulären Oberaufsicht verfolgt und nötigenfalls den zuständigen Stellen angezeigt.

3.5.5 Systemwechsel bei der Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren

Am 26. September 2014 verabschiedete die Bundesversammlung eine Teilrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG).⁵⁹ Diese sah namentlich die Einführung neuer Radio- und Fernsehgebühren für alle Haushalte und alle Betriebe vor.⁶⁰ Gegen das neue RTVG wurde das Referendum ergriffen, welches am 14. Juni 2015 vom Volk abgelehnt wurde, so dass das RTVG mit der dazugehörenden Verordnung⁶¹ am 1. Juli 2016 in Kraft trat.

Die Botschaft zur Gesetzesänderung hielt insbesondere fest, dass die Erhebung der neuen Radio- und Fernsehgebühren durch ein Unternehmen vorgenommen wird, welches in einem Verfahren nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht bestimmt wird.⁶² Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) wurde als zuständige Behörde⁶³ vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit der Durchführung dieser Ausschreibung betraut. Am Ende des Vergabeverfahrens am 10. März 2017 gab das BAKOM seinen Entscheid be-

⁵⁹ Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR **784.40**)

⁶⁰ Insbesondere nach der Motion KVF-N «Neues System für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren» vom 23. Feb. 2010 (10.3014) eingeführte Revision. Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 29. Mai 2013 zur Änderung des RTVG (BBl **2013** 4975)

⁶¹ Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV; SR **784.401**)

⁶² Vgl. Art. 69d Abs. 1 RTVG

⁶³ Vgl. Art. 62 RTVV und Art. 11 der Organisationsverordnung für das UVEK vom 6. Dez. 1999 (OV-UVEK; SR **172.217.1**)

kennt, dem Zürcher Unternehmen Serafe AG⁶⁴ das Mandat zur Erhebung der Gebühren bei Privathaushalten für die Jahre 2019–2025 zu erteilen. Diese Ankündigung stiess auf grosse Resonanz, insbesondere weil die Billag AG,⁶⁵ die seit 1998 mit dem Inkasso der Gebühren beauftragt war, den Zuschlag nicht erhalten hatte.

Angesichts der politischen Tragweite dieses Entscheids beschlossen die GPK-N und die GPK-S im März 2017, sich gemeinsam mit dem Vergabeverfahren des BAKOM zu befassen. Sie beauftragten ihre jeweiligen Subkommissionen EDI/UVEK damit, die entsprechenden Abklärungen vorzunehmen und sie über ihre Schlussfolgerungen zu orientieren. Auf Grundlage der Arbeiten ihrer Subkommissionen veröffentlichten die GPK-S und GPK-N Anfang Juli 2017 einen gemeinsamen Kurzbericht.⁶⁶

Die Kommissionen stellten keine schwerwiegenden Verfehlungen bei der überprüften Auftragsvergabe fest. Das Ausschreibungsverfahren und die Bewertung der Offerten wurden gewissenhaft und im Einklang mit den einschlägigen rechtlichen Vorgaben durchgeführt. Die Kommissionen waren zufrieden mit den Antworten des Amtes zu den finanziellen Aspekten der Offerten, zur Informationspolitik und zu den Zukunftsaussichten. Es wäre in den Augen der Kommissionen sinnvoll gewesen, wenn nach dem Vergabeentscheid das UVEK die Kommunikation in dieser Angelegenheit übernommen hätte. Aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht sahen die Kommissionen jedoch keinen Handlungsbedarf und schlossen damit die gemeinsame Untersuchung ab.

Die GPK-S liess sich im Berichtsjahr erneut über den Stand des Systemwechsels informieren. Dazu hörte sie eine Vertretung des BAKOM an. Sie liess sich insbesondere über die Schritte der Umsetzung sowie über die Herausforderungen für das neu zuständige Unternehmen informieren. In diesem Zusammenhang befasste sich die Kommission namentlich mit Fragen zur Übermittlung von Haushaltsdaten der Kantone an die Serafe AG, zu den vom Unternehmen entwickelten Konzepten, zum Informatiksystem für die Rechnungserstellung, zum Druck und Versand von Rechnungen, zur Einrichtung eines Call Centers, zur Rekrutierung von Mitarbeitern beim Unternehmen sowie zur der Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Die GPK-S erkundigte sich ebenfalls nach den vom BAKOM für die Aufsicht über das beauftragte Unternehmen bereitgestellten Ressourcen und den vom Amt bereits durchgeführten oder geplanten Kontrollen. Sie nahm vom Aufsichtskonzept des BAKOM Kenntnis, welches vier Bereiche umfasst: die Umsetzung der Corporate Governance, Aufbauarbeiten und Konzepte des Unternehmens, die Kontrolle und Abnahme des IT-Systems sowie die laufende Risikoanalyse.

Die Kommission nahm 2018 zur Kenntnis, dass die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und der Serafe AG erfolgreich gestartet sei und dass die Vorbereitungsarbeiten beim Unternehmen in allen Bereichen nach Plan verliefen. Gemäss den Informationen des BAKOM könne der Systemwechsel, wie vorgesehen, auf den 1. Januar 2019 erfolgen. Die Kommission zeigte sich über den Stand der Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten zufrieden. Sie will das Dossier im Jahr 2019 in ähnlicher Weise weiterverfolgen. In diesem Zusammenhang wird sie sich insbesondere

⁶⁴ Tochtergesellschaft der Secon AG

⁶⁵ Tochtergesellschaft der Swisscom AG

⁶⁶ Mandat zur Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren für die Jahre 2019–2015. Kurzbericht der GPK der eidgenössischen Räte vom 4. Juli 2017 (BBl 2017 6225)

mit den festgestellten Problemen beim Versand der ersten Rechnungen im Januar 2019 sowie mit den damit verbundenen finanziellen und personellen Folgen befassten.

3.5.6 Masterplan IKT-Strategie

Die GPK und die FinDel werden vom Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) alle sechs Monate über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes orientiert. In diesem Zusammenhang befassten sie sich 2018 insbesondere mit dem Masterplan 2018 zur Umsetzung der IKT-Strategie des Bundes 2016–2019 sowie mit der IKT-Sourcing-Strategie des Bundes 2018–2023.

Die GPK-N untersuchte namentlich die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung zwischen dem ISB und den einzelnen Departementen (sowie der Bundeskanzlei). Letztere sind für die Ermittlung der Bedürfnisse und die konkrete Umsetzung der Projekte verantwortlich, während das ISB für die Umsetzung der globalen Strategie zuständig ist.

In einem Bericht der EFK vom 11. April 2016 war auf Probleme bei der IT-Sicherheit hingewiesen worden. Die GPK-N konnte sich versichern, dass seither Abhilfemassnahmen ergriffen wurden und sich die Situation verbessert hat. Neu ist insbesondere vorgesehen, dass die Bewertungen der Applikationssicherheit vollständig und immer auf dem aktuellen Stand sind und die Amtsleitungen zweimal pro Jahr die Sicherheitslage der Applikationen untersuchen. Die GPK-N kam daher zum Schluss, dass aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht derzeit kein Handlungsbedarf besteht. Die Kommission wird ausserdem die Umsetzung der Massnahmen verfolgen, die in Erfüllung der Motion 17.3508 («Schaffung eines Cybersecurity-Kompetenzzentrums auf Stufe Bund»)⁶⁷ eingeleitet wurden.

Die GPK-S liess sich von der eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) über den Stand des IKT-Schlüsselprojekts Gesamtheitliches Modernisierungs- und Transformationsprogramm zur Digitalisierung der Zollformalitäten (DaziT) orientieren, mit welchem die Zollformalitäten bis 2026 vereinfacht und digitalisiert werden sollen. Im Mittelpunkt standen dabei die Probleme, die bei den Applikationen e-dec (Einfuhrzollanmeldung) und NCTS (Transitwaren im Strassenverkehr) im Sommer 2018 aufgetreten waren. Laut EZV hatten diese Probleme folgende drei Ursachen: Die Informatiklösungen sind veraltet, die Softwareweiterentwicklungen waren unzulänglich und es wurde in der Vergangenheit kein standardisiertes Monitoring des Zustands der betreffenden Informatiksysteme durchgeführt. Die GPK-S konnte sich versichern, dass die EZV die dringend angezeigten Massnahmen ergriffen hat und dass die Applikationen mittlerweile wieder stabil sind. Auf lange Sicht werden diese Applikationen im Rahmen des Programms DaziT ersetzt.

Die GPK-S hat sich im Berichtszeitraum erneut mit dem IKT-Schlüsselprojekt GEVER Bund beschäftigt. Das Projekt hat zum Ziel eine neue elektronische Geschäftsverwaltung für die gesamte Bundesverwaltung einzuführen. Bei diesem Projekt kam es mehrfach zu Verzögerungen unter anderem auch wegen einem Be-

⁶⁷ Mo. Eder «Schaffung eines Cybersecurity-Kompetenzzentrums auf Stufe Bund» vom 15. Juni 2017 (17.3508)

schwerdeverfahren, welches gegen die Vergabe des ausgeschriebenen Auftrags angestrebt wurde. Die Kommission konnte sich jedoch vergewissern, dass darüber hinaus keine weiteren Verzögerungen stattgefunden haben und das Projekt nun auf gutem Wege ist.

Das Programm GENOVA dient der Realisierung und Einführung von GEVER Bund. Die Subkommission EJPD/BK der GPK-S führte im Oktober 2018 eine Aussprache mit Vertreterinnen und Vertreter der BK durch. Diese haben die Subkommission informiert, dass GEVER im Rahmen eines Pilotprojekts im Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) eingeführt wurde. Die Erkenntnisse aus diesen Testläufen sollen nun in den Prozess der flächendeckenden Einführung einfließen, welche anfangs 2019 beginnen soll.

Die GPK-S erkannte keinen unmittelbaren Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht. Die zuständige Subkommission soll sich aber zu gegebenem Zeitpunkt erneut über das Schlüsselprojekt informieren.

3.5.7 Personalangelegenheiten bei der ETH

Die GPK-S befasste sich im Berichtsjahr mit verschiedenen Personalangelegenheiten an der ETH Zürich. Im Oktober 2017 berichteten verschiedene Medien über einen Verdacht auf unangemessenes Verhalten einer Professorin des ehemaligen Instituts für Astronomie der ETH Zürich gegenüber Doktorierenden. Dies hat die GPK-S dazu veranlasst, sich vom ETH-Rat, das strategische Führungs- und Aufsichtsorgan des ETH-Bereichs, im Allgemeinen informieren zu lassen.

Da der ETH-Bereich verselbstständigt ist, üben die GPK die Oberaufsicht hier nur zurückhaltend aus und werden nur dann tätig, wenn qualifizierte und konkrete Hinweise bestehen, dass das ordnungsgemässe Funktionieren grundlegend bedroht ist.⁶⁸ Die direkte Beaufsichtigung des ETH-Bereichs obliegt dem ETH-Rat und die Oberaufsicht dem Bundesrat, weshalb die GPK nur subsidiär tätig werden. Ausserdem befassen sich die GPK nicht mit einzelnen Personalangelegenheiten, sondern greifen dieses Thema nur auf, wenn mehrere Fälle auf eine allgemeine Problematik hindeuten.

Bei den jüngsten Personalangelegenheiten an der ETH Zürich konzentrierte sich die GPK-S auf die Art und Weise, wie der ETH-Rat seine Aufsicht über die ETH ausübt hatte. Ausserdem prüfte sie, ohne auf die Einzelfälle einzugehen, inwieweit diese eventuell auf eine generelle Problematik hindeuten. Die Kommission wurde im Oktober 2017, im April 2018 und im November 2018 vom Präsidenten des ETH-Rates über die aktuellen Entwicklungen in diesem Sachverhalt informiert. Ferner diskutierte sie über allfällige Gouvernanzprobleme im ETH-Rat und die Aufzeichnungsmöglichkeiten. Namentlich aufgrund der guten Ergebnisse der Zufriedenheitsbefragungen der Mitarbeitenden hat die Kommission keinen Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht erkannt und entschied ihre Arbeiten dazu

⁶⁸ Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, Handlungsgrundsätze der GPK vom 30. Jan. 2015 (BBJ 2015 4841, hier 4844)

abzuschliessen. Sie wird dieses Thema dennoch künftig im Rahmen ihrer regulären Tätigkeiten weiterverfolgen.

3.6 Justizwesen und Bundesanwaltschaft

3.6.1 Einführung des elektronischen Gerichtsdoassiers

Im April 2016 wies der Bundesgerichtspräsident die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK darauf hin, dass die Einführung des eDossiers in den kommenden Jahren die grösste Herausforderung für die Justiz in der Schweiz darstelle. Im Weiteren erläuterte der Bundesgerichtspräsident den Subkommissionen, dass ihn der Rückstand der Schweiz im Vergleich zum Ausland mit Sorge erfülle.

Da der Bundesrat aus Spargründen auf eine Bundeslösung verzichten wolle, habe das Bundesgericht (BGer) am 31. März 2016 beschlossen, erstens das elektronische Dossier auf seiner Stufe – wenn nötig im Alleingang – zu realisieren, zweitens die nötigen Initiativen zur Änderung der Verfahrensgesetze zu ergreifen, damit der Schriftverkehr mit den Gerichten für professionelle Anwender digital erfolgen muss, und drittens anzustreben, zusammen mit den kantonalen Obergerichten auf freiwilliger Basis ein gemeinsames Programm für das eDossier bzw. den elektronischen Rechtsverkehr (ERV) im Bereich der Justiz zu schaffen.

Im Herbst 2016 verabschiedeten die Justizkonferenz sowie die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Absichtserklärungen, die in die vom BGer anvisierte Richtung wiesen. Seither hat das Bundesgericht mit neun kantonalen Obergerichten einen Zusammenarbeitsvertrag unterzeichnet und eine Projektorganisation errichtet. Diese koordiniert ihre Tätigkeit mit dem Informatikprojekt «Harmonisierung der Informatik der Strafverfolgungsbehörden» (HIS) der Straf- und Justizvollzugsbehörden.

Im Herbst 2017 orientierte das BGer die Subkommissionen Gerichte/BA über den Stand der Arbeiten und wies darauf hin, dass für die Einführung des eDossiers Schweiz eine gesetzliche Grundlage unabdingbar sei. Das BGer hat aus Sicht der Gerichte und in Absprache mit den kantonalen Gerichten beim Bundesamt für Justiz (BJ) Vorschläge zur Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Realisierung eines schweizweiten eDossiers eingereicht.

Die zuständigen Subkommissionen der GPK verlangten vom Bundesrat eine Stellungnahme zum Stand der Gesetzgebungsarbeiten in diesem Bereich.

Die Vorsteherin des EJPD teilte in einer Stellungnahme vom 3. Januar 2018 mit, dass im EJPD ein Gesetzgebungsprojekt gestartet wurde, welches ein «Bundesgesetz über die elektronische Kommunikation mit Gerichten und Behörden (BEKG)» ausarbeiten soll. Laut EJPD werden die Vorschläge des Bundesgerichts in diese Arbeiten einbezogen. Eine Vernehmlassung zu einem entsprechenden Gesetzesentwurf wurde noch im Laufe des Jahres 2018 in Aussicht gestellt.

3.6.2 Strafanzeige von Dieter Behring gegen Vertreter der Strafjustiz

Im Zusammenhang mit zwei Anzeigen von Dieter Behring vom Juni 2016 gegen den Bundesanwalt, einen stellvertretenden Bundesanwalt und einen Staatsanwalt einerseits sowie gegen den Bundesstrafgerichtspräsidenten andererseits stellten die GPK-N/S zwei Problembereiche in den geltenden Regelungen der Strafverfolgung von Behördenmitgliedern, die durch die Bundesversammlung gewählt werden, fest⁶⁹:

a) Einsetzung eines ausserordentlichen Staatsanwalts

Nach Meinung der AB-BA wären für die Behandlung von Strafanzeigen gegen den BA und seine Stellvertreter gemäss Art. 14 Abs. 1 und 3 VG⁷⁰ i.V.m. Art. 17 Abs. 2 – 4 und Art. 17a Abs. 2, 3, 5 und 6 ParlG die für die Aufhebung der Immunität zuständigen Kommissionen des Parlaments (RK-S; IK-N) direkt zuständig⁷¹. Diese bzw. die Bundesversammlung müssten auch über eine allfällige Einsetzung eines ausserordentlichen Staatsanwalts entscheiden (Art. 17 Abs. 3 ParlG). Da jedoch die für die Immunitätsaufhebung zuständigen Kommissionen gemäss ständiger Praxis nur auf ein Gesuch eines zuständigen Staatsanwalts nach entsprechenden Vorermittlungen hin tätig werden, entschied die AB-BA, in sinngemässer Anwendung von Art. 67 StBOG⁷², selbst einen ausserordentlichen Staatsanwalt zur Überprüfung der eingereichten Strafanzeige einzusetzen⁷³, der dann gegebenenfalls bei den zuständigen parlamentarischen Kommissionen ein Gesuch um Aufhebung der Immunität stellen sollte. Dieser Entscheid wurde von der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts geschützt (Entscheid BB.2016.339, Ziff. 2).

b) Praxis der zuständigen parlamentarischen Kommissionen zur Aufhebung der Immunität

Im Fall der Strafanzeige gegen den Bundesstrafgerichtspräsidenten erliess die BA nach Prüfung der Vorwürfe im Oktober 2016 einen Nichtanhandnahmeentscheid. Dagegen erhob Dieter Behring Beschwerde beim Bundesstrafgericht, welches im Oktober 2017, also ein Jahr später, die Beschwerde abwies. Die Verzögerung war hauptsächlich dadurch bedingt, dass die gesamte Beschwerdekammer (BK) des Bundesstrafgerichts in den Ausstand trat und eine Besetzung mit nebenamtlichen Richterinnen und Richtern sowie einer ausserordentlichen Gerichtsschreiberin den Fall behandeln musste. Als sich das BGer im Juni 2017 bei der Beschwerdekammer nach dem Stand des Verfahrens erkundigte, erfuhr es, dass «der Spruchkörper nun bestellt» sei⁷⁴. Im Weiteren forderte die BK vom Bundesstrafgerichtspräsidenten eine Stellungnahme ein, was dazu führte, dass sich der Bundesstrafgerichtspräsident durch das Bundesgericht vom Amtsgeheimnis entbinden liess, um auch materiell zur Sache Stellung nehmen zu können.

⁶⁹ Jahresbericht 2017 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2018, Ziff. 3.5.1 (BBl 2018 1987, hier 2022)

⁷⁰ Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32

⁷¹ Schreiben der AB-BA an das Sekretariat GPK vom 26.6.2016

⁷² Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG; 173.71)

⁷³ Schreiben der AB-BA an Rechtsanwalt Bruno Steiner

⁷⁴ Beschluss 51.10 der VK BGer vom 13.7.2017

Der Bundesstraferichtspräsident äusserte gegenüber den Subkommissionen Gerichte/BA Kritik an der heutigen Praxis zur Aufhebung der Immunität durch die zuständigen Parlamentskommissionen. Der Schutz der Immunität sei dadurch nicht gewahrt. Auch kritisierte er das lange «Quasi-Verfahren», das eigentlich gar keines sein sollte, welches er im Hintergrund gehabt habe, während er einen äusserst schwierigen Strafprozess habe führen müssen.

Im Frühling 2017 thematisierten die Subkommissionen Gerichte/BA die offenen Fragen in Bezug auf die oben erwähnten zwei Verfahren mit dem Präsidenten der AB-BA und mit dem Bundesstraferichtspräsidenten. Sie baten diese anschliessend, gemeinsam mögliche Lösungen zu erarbeiten und die Subkommissionen zu informieren.

Zum *Problemereich a)* hielt die AB-BA in ihrem Tätigkeitsbericht 2017 unter der Rubrik «Hinweise an den Gesetzgeber» folgendes fest: «Art. 67 Abs. 1 StBOG sieht unter dem Titel ‘Straftaten von Mitgliedern der Bundesanwaltschaft’ vor, dass die AB-BA ein Mitglied der BA bezeichnet oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt für die Leitung des Verfahrens ernennt, falls sich die Strafverfolgung wegen Straftaten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegen einen leitenden Staatsanwalt oder einen Staatsanwalt des Bundes richtet. Vom Gesetz nicht erfasst sind somit die von der Bundesversammlung gewählten Mitglieder der BA (der Bundesanwalt und die stellvertretenden Bundesanwälte; vgl. Art. 20 Abs. 1 StBOG) sowie das übrige Personal der BA. Die AB-BA regt an, diese Lücke zu schliessen und ihr die Aufgabe zuzuweisen, in sämtlichen Fällen ein Mitglied der BA zu bezeichnen oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt zu ernennen, falls sich eine Strafanzeige gegen ein Mitglied der BA oder einen Mitarbeitenden der BA richtet.»

In der Aussprache mit den Subkommissionen Gerichte/BA vom 19. April 2018 äusserte sich der Präsident der AB-BA auch zum *Problemereich b)*, d. h. zur Konstellation «Bundesstraferichtspräsident». Hier bestehe insofern eine Lücke, als die für die Ermächtigung zur Strafverfolgung zuständigen Parlamentskommissionen keinen Entscheid über ein leeres Dossier fällen könnten. Es brauche also in jedem Fall eine Art Vorermittlung, damit die entsprechenden Kommissionen über die notwendigen Informationen verfügten, um den Entscheid über die Eröffnung einer Strafuntersuchung fällen zu können. Als Möglichkeit schlug der Präsident der AB-BA vor, in all jenen Fällen, die unter die parlamentarische Immunität fallen, der AB-BA die Zuständigkeit zu übertragen, einen Staatsanwalt bzw. einen ausserordentlichen Staatsanwalt zu ernennen, der zuhänden der parlamentarischen Kommissionen die Vorermittlungen führt. Alternativ könnte man noch einen Schritt weitergehen und der AB-BA auch den Entscheid über die Eröffnung einer Strafuntersuchung (Aufhebung der Immunität) über den BA und seine Stellvertreter übertragen; dem Bundesgericht könnte die entsprechende Kompetenz in Bezug auf die erstinstanzlichen Richterinnen und Richter erteilt werden. Ausgenommen wären dann die Mitglieder des Parlaments und die Magistratspersonen (Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts und der Bundeskanzler), bei denen weiterhin die Parlamentskommissionen für die Eröffnung einer Strafuntersuchung zuständig wären.

Der Präsident der AB-BA erklärte sich bereit, einen entsprechenden schriftlichen Vorschlag einzureichen.

In der Aussprache mit dem Bundesgericht vom 11. April 2018 äusserte der Bundesgerichtspräsident den Vorschlag, wonach das Bundesgericht bei Strafanzeigen gegen erstinstanzliche Richterinnen und Richter die Vorermittlung zu Handen der zuständigen parlamentarischen Kommissionen übernehmen könnte.

In der Folge beschlossen die Subkommissionen, die näheren Umstände des Entscheids der Beschwerdekammer im Fall des Bundesstrafgerichtspräsidenten zu prüfen und das Bundesgericht mit den entsprechenden Abklärungen zu beauftragen. Im Weiteren soll die AB-BA beauftragt werden, Vorschläge für gesetzliche Änderungen zu unterbreiten.

3.6.3 **Ressourcen des Bundesverwaltungsgerichts für die neuen Aufgaben gemäss NDG**

Mit Schreiben vom 29. Januar 2018 an die RK-S beantragte das BVGer, eine zusätzliche, auf zwei Jahre befristete Richterstelle zur Bewältigung der Genehmigungsverfahren nach dem Nachrichtendienstgesetz (NDG)⁷⁵ zu schaffen. Die Schaffung einer weiteren Richterstelle bzw. die Zurverfügungstellung von weiteren Richterprozenten erfordert eine Änderung der Richterstellenverordnung für das BVGer⁷⁶.

Nach Anhörung des BVGer und des Präsidenten des BGR erachtete die RK-S den Bedarf als ausgewiesen und entsprach dem Begehren, indem sie eine entsprechende Parlamentarische Initiative⁷⁷ einreichte. Die RK-N stimmte am 3. Mai 2018 der Initiative jedoch nicht zu. Insbesondere bezweifelte die RK-N, ob eine Aufstockung der - bereits hohen - Anzahl Stellen am BVGer tatsächlich geboten ist, und hielt eine weitere Änderung der Verordnung für unverhältnismässig. In ihren Augen könnten mit einer anderen Verteilung der zur Verfügung stehenden Ressourcen die zusätzlichen Aufgaben bewältigt werden.

In der Folge hielt die RK-S an der Initiative fest und wollte sie dem Ständerat in der Herbstsession 2018 zum Entscheide unterbreiten. Gleichzeitig ersuchte sie die GPK-S mit Schreiben vom 29. Juni 2018, ihre Beurteilung des Ressourcenmanagements des BVGer aus der Sicht der Oberaufsicht abzugeben und zum Gesuch des BVGer Stellung zu nehmen.

Zwei Tage vor einer geplanten Anhörung des BVGer durch die Subkommission Gerichte/BA der GPK-S zog das BVGer jedoch seinen Antrag auf eine zusätzliche Richterstelle zurück. Daraufhin zog die RK-S ihre parlamentarische Initiative zurück, deren Behandlung acht Tage später im Ständerat vorgesehen war.

Für die Subkommissionen Gerichte/BA war damit die Frage jedoch nicht vom Tisch. Sie wollten vom BVGer anlässlich eines Gerichtsbesuchs in St. Gallen wis-

⁷⁵ Bundesgesetz vom 25. Sep. 2015 über den Nachrichtendienst (SR 121). Seit dem 1. Sep. 2017 ist das BVGer für die Genehmigung von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen sowie für die Beschwerdeverfahren nach Mitteilung einer Überwachung an die Betroffenen zuständig (Art. 26 – 33, Art. 39 – 41 NDG).

⁷⁶ Verordnung über die Richterstellen am BVGer vom 17. März 2017 (Richterstellenverordnung; SR 173.321)

⁷⁷ Pa.Iv. RK-S «Schaffung einer befristeten Richterstelle am Bundesverwaltungsgericht» vom 22. März 2018 (18.422)

sen, wie sich der Geschäftsaufwand betreffend das NDG zurzeit entwickelt und welche organisatorischen Massnahmen das Gericht zur Bewältigung der Aufgabe getroffen hat bzw. zu treffen gedenkt. Das BVGer legte den Subkommissionen ein Konzept zur gerichtsinternen Organisation vor, mit welcher kurz- und mittelfristig die erforderlichen Personalressourcen ohne zusätzliche Richterstelle bereitgestellt werden sollen.

Die GPK werden die Entwicklung weiterverfolgen und zudem die Frage prüfen, wie die Personalressourcen des Gerichts künftig flexibler an die Fluktuationen der Fallentwicklung angepasst werden könnten. Weiteren Handlungsbedarf sahen die GPK in Bezug auf einen effizienteren und klarer geregelten Verkehr zwischen den Gerichten und den gesetzgebenden parlamentarischen Kommissionen. Sie werden eine entsprechende Regelung zusammen mit dem Bundesgericht erarbeiten.

3.7 Sicherheit

3.7.1 Nachkontrolle EO-Missbrauch

Die zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)⁷⁸ hatte im Dezember 2010 Unregelmässigkeiten bei Abrechnungen von Erwerbsersatz für freiwillige Militärdienstleistungen 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,⁷⁹ insbesondere um beurteilen zu können, ob weitere Massnahmen getroffen werden müssen, um solche Vorkommnisse künftig zu verhindern. Nach Abschluss ihrer Arbeiten verabschiedete sie am 28. Juni 2013 einen Bericht mit Empfehlungen zuhanden des Bundesrates, der am 1. Juli 2013 veröffentlicht wurde.⁸⁰

In diesem Bericht, welcher sich auch auf die Ergebnisse der von der Verwaltung durchgeführten Untersuchungen stützte, kam die GPK-S zum Schluss, dass die Militärverwaltung über Jahre hinweg in grossem Masse freiwillige Militärdienstleistungen missbräuchlich in Anspruch genommen hat, um zu Lasten der Erwerbsersatzordnung (EO) Personalkosten einzusparen. Als Entschädigung für zu Unrecht bezogene Vergütungen hatte der Bereich Verteidigung des VBS dem BSV bereits im Dezember 2011 vier Millionen Franken zurückerstattet.

Nach Beendigung der Inspektion im Jahre 2015 leitete die GPK-S im Frühjahr 2018 eine Nachkontrolle ein. Obwohl die GPK-S nach verschiedenen Stellungnahmen des Bundesrates zum Schluss kam, dass er verschiedene zweckmässige Massnahmen getroffen hatte, um Unregelmässigkeiten bei den Abrechnungen von freiwilligen Militärdienstleistungen zu vermeiden, unterbreitete die GPK-S im Rahmen der Nachkontrolle dem Bundesrat in einem Schreiben nochmals zwei Punkte, welche der Bundesrat nach Meinung der GPK-S weiterhin hätte verfolgen müssen. Aufgrund der Ausführungen des Bundesrates beschloss die GPK-S, in zwei Jahren beim zu-

⁷⁸ Organisationseinheit der EFV mit Sitz in Genf

⁷⁹ Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Ziff. 3.6.3 (BBl **2013** 3513, hier 3565)

⁸⁰ Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen, Bericht der GPK-S vom 28. Juni 2013 (BBl **2013** 8749)

ständigen Departement Erkundigungen über den Stand der neuen Schnittstelle zwischen dem Personalinformationssystem der Armee und der ZAS einzuholen.

3.7.2 **Nationale Strategie zum Schutz vor Cyberrisiken**

Die GPK-N befasst sich seit 2015 mit der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) und deren Umsetzung. Da die NCS vor allem den zivilen Bereich der Cyber-Sicherheit abdeckt, hat sich die zuständige Subkommission der GPK-N in den vergangenen Jahren zugleich aber auch über die Massnahmen zur Cyber-Sicherheit im militärischen Bereich informieren lassen.

Im Juni 2018 befasste sich die Kommission mit dem Bericht des Informatiksteuerungsorgan über die NCS 2018 – 2022, welche vom Bundesrat im April 2018 verabschiedet worden war. Sie hörte dazu den Delegierten für die Informatiksteuerung des Bundes sowie den Koordinator der NCS an. Zugleich liess sie sich von der Generalsekretärin des VBS und dem Delegierten des VBS für Cyber Defence über die Vorkehrungen zur Cyberabwehr im Militärbereich, insbesondere über die militärische Ausbildung in diesem Bereich, und über die Koordination der Arbeiten des VBS mit den Arbeiten der NCS im zivilen Bereich informieren.

Zum Zeitpunkt dieser Anhörungen standen allerdings noch wichtige Grundsatzentscheide des Bundesrates aus, insbesondere in Bezug auf die Schaffung eines Cyber-Kompetenzzentrums. Einige Wochen später wurden diesbezüglich wichtige Weichenstellungen bekannt: Gemäss den Vorentscheiden des Bundesrates soll das Cyber-Kompetenzzentrum im EFD angesiedelt werden. Dieses soll von einer oder einem neu zu bestimmenden, hochrangig angesiedelten „Mrs./Mr. Cyber“ geleitet werden und die Koordination der Cyber-Aufgaben in der Bundesverwaltung übernehmen, die Prävention fördern und als zentrale Ansprechstelle für die Wirtschaft und die Kantone fungieren. Zudem will der Bundesrat einen neuen Ausschuss für Fragen der Cyber-Sicherheit schaffen, dem die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des EFD, des VBS und des EJPD angehören. Der Bundesrat beauftragte des EFD, diesbezüglich weitere Abklärungen zu treffen und dabei insbesondere die noch offenen Fragen zu Schnittstellen, Abgrenzungen und Zuständigkeiten zwischen den Bereichen Cyber-Sicherheit, -Strafverfolgung und -Defense zu klären. Auf der Basis dieser Abklärungen wird der Bundesrat Anfang 2019 weitere Entscheide fällen.

Die GPK-N hatte bereits im Juni 2018 entschieden, die Thematik weiterzuverfolgen und sich im Jahr 2019 über die neusten Entscheide und den Stand der Umsetzung informieren zu lassen.

3.8 **Umwelt, Verkehr und Infrastruktur**

3.8.1 **Nukleare Sicherheit in der Schweiz**

Die GPK-S verfolgt seit Sommer 2016 das Dossier rund um die Unregelmässigkeiten in den Herstellungsunterlagen bestimmter Kernkraftwerk-Komponenten, die vom französischen Unternehmen Areva in seinem Werk *Creusot Forge* produziert wurden. Im Mai 2016 berichtete die französische Aufsichtsbehörde *Autorité de sûre-*

té nucléaire (ASN) darüber, dass bei etwa 400 Bauteilen, die seit 1965 in besagtem Schmiedewerk hergestellt wurden, Mängel in der Dokumentation festgestellt wurden. Die Unregelmässigkeiten waren bei einer Überprüfung entdeckt worden, die Areva auf Aufforderung der ASN durchgeführt hatte. Anlass dazu war die Entdeckung von Unregelmässigkeiten am Reaktordruckbehälter des sich im Bau befindlichen Europäischen Druckwasserreaktors in Flamanville, Frankreich. In der Folge forderte das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) die Betreiberinnen der Schweizer Kernkraftwerke auf, zu überprüfen, ob ihre Anlagen Bauteile aus dem betroffenen Werk enthalten, deren Herstellungsdokumente Unregelmässigkeiten aufweisen könnten.

Die GPK-S forderte daraufhin die Vorsteherin des UVEK auf, zu den möglichen Auswirkungen dieser Problematik auf die nukleare Sicherheit in der Schweiz Stellung zu nehmen. In ihrer Antwort vom 31. August 2016 teilte sie mit, die Abklärungen des ENSI hätten ergeben, dass in den Kernkraftwerken Beznau und Leibstadt zwar Bauteile aus dem fraglichen Schmiedewerk eingebaut wurden, diese jedoch nachweislich nicht von den Unregelmässigkeiten betroffen seien. Die GPK-S zeigte sich mit diesen Informationen zufrieden und entschied, das Dossier zu schliessen.⁸¹

Anfang Dezember 2016 gab das ENSI allerdings bekannt, dass es an den Kernkraftwerken Beznau und Gösgen neue Untersuchungen vornimmt. Laut Medienberichten erfolgten diese Überprüfungen nach Gesprächen zwischen dem ENSI und der französischen ASN. Gemäss ASN seien inzwischen technische Fehler im Fabrikationsprozess von Dampferzeugern verschiedener Hersteller bemerkt worden, welche zu einem erhöhten Kohlenstoffgehalt in den entsprechenden Bauteilen führen könnten. Die Subkommission EDI/UVEK der GPK-S hörte im Februar 2017 eine Vertretung des ENSI und des Bundesamtes für Energie (BFE) zum Thema nukleare Sicherheit und dem Fall Areva an, bei der auch die möglichen Auswirkungen auf Schweizer Kraftwerke behandelt wurden. Die Vertreter des ENSI bestätigten bei dieser Gelegenheit, dass es keine Hinweise auf Unregelmässigkeiten in den Herstellungsunterlagen der Schweizer Kernkraftwerke gibt. Vor dem Hintergrund der neuen Erkenntnisse der ASN habe das ENSI aber beschlossen, neue Abklärungen zur Qualität der Reaktorbauteile in den Kernkraftwerken Beznau und Gösgen vorzunehmen.

Im November 2017 liess sich die Subkommission EDI/UVEK den Bericht des ENSI über die Ergebnisse der Überprüfungen in den Kernkraftwerken Beznau und Gösgen erläutern. In den Schlussfolgerungen des Berichts heisst es, dass die Überprüfung der Herstellungsunterlagen «keine Hinweise für Abweichungen von den Auslegungsanforderungen ergab» und angesichts der Untersuchungsergebnisse keine negativen Auswirkungen auf die Strukturintegrität der einzelnen Bauteile zu erwarten seien. Aus Sicht des ENSI seien in Anbetracht dieser Erkenntnisse keine weiteren Massnahmen erforderlich. In einem Brief an die Subkommission liess die Vorsteherin des UVEK im Dezember 2017 verlauten, dass das UVEK keinen Anlass habe, an der Beurteilung der Sicherheit der Schweizer Kernkraftwerke durch das ENSI zu zweifeln. Die GPK-S befand das Vorgehen des ENSI in dieser Angelegenheit für angemessen.

⁸¹ Vgl. «Gefälschte Qualitätskontrollen bei Areva im Zusammenhang mit dem AKW Beznau», Jahresbericht 2016 der GPK und der GPDel vom 26. Jan. 2017, Ziff. 3.6.2 (BBl 2017 3774)

Im Weiteren liess sich die Subkommission die Ergebnisse einer Anfang 2016 veröffentlichten Studie⁸² über die Risikoeinschätzung und finanzielle Auswirkungen von Nuklearkatastrophen auf nationaler und internationaler Ebene präsentieren. Die gemeinsame Studie der ETH Zürich und der Universitäten von Aarhus und Sussex wurde von Professor Didier Sornette⁸³ vorgestellt. Im Zuge der Anhörung wurde unter anderem über die Transparenz bezüglich Nuklearunfällen, die Entwicklung des Sicherheitsniveaus der Schweizer Kernkraftwerke in den letzten Jahrzehnten und die vom ENSI in diesem Bereich getroffenen Massnahmen diskutiert.

Da die gewonnenen Einsichten und Informationen für die Arbeit der zuständigen Sachbereichskommission von Belang sein könnten, übermittelte die GPK-S die entsprechenden Unterlagen an die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S). Die GPK-S sah aus Sicht der Oberaufsicht keinen weiteren Handlungsbedarf und beschloss Ende Februar 2018 das Dossier zu schliessen.

3.8.2 Luftverkehrssicherheit in der Schweiz und Drohnenverkehr

Im Oktober 2017 nahm die GPK-S Kenntnis von den Schlussfolgerungen der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) zur Luftverkehrssicherheit. Die SUST hatte in ihrem Jahresbericht 2016 festgehalten, dass sich während des Berichtsjahres «überdurchschnittlich viele Unfälle und schwere Vorfälle in der Zivilluftfahrt ereigneten», und hervorgehoben, dass «eine deutliche Zunahme von gefährlichen Annäherungen zwischen herkömmlichen bemannten Luftfahrzeugen und unbemannten Luftfahrzeugen (Drohnen) festzustellen» war. Vor diesem Hintergrund beschloss die Kommission, sich mit dem Thema der Luftverkehrssicherheit in der Schweiz sowie mit den Herausforderungen des Drohnenverkehrs näher zu befassen. Zu diesem Zweck ersuchte sie das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) um eine Stellungnahme.

In seiner Stellungnahme von Ende November 2017 betonte das Bundesamt, dass das Sicherheitsniveau der Schweizer Zivilluftfahrt robust und im internationalen Vergleich nach wie vor hoch ist. Laut BAZL ist es nicht einfach, statistische Aussagen zur Zunahme an schweren Vorfällen zu machen, da deren Anzahl im Vergleich zur Gesamtzahl der Flugbewegungen pro Jahr in der Schweiz ausserordentlich klein sei. Das BAZL präzisierte ausserdem, dass die Anzahl Meldungen stark von der Meldekultur beeinflusst wird, die je nach Transportmittel grosse Unterschiede aufweist.

Das Bundesamt bestätigte, dass Risikosituationen mit Drohnen tendenziell zunehmen, betonte allerdings, dass 2016 keine Kollisionen zu verzeichnen waren. Es sei sich der Bedenken der Bevölkerung in diesem Zusammenhang bewusst und beteilige sich am Projekt «Urban-Space» (nachfolgend U-Space), das u. a. darauf abziele, die Identifizierung der Drohnen sicherzustellen, den Luftraum zu überwachen und die Koordination mit anderen Luftverkehrsteilnehmenden zu verbessern. Das BAZL

⁸² Spencer Wheatley, Benjamin K. Sovacool, Didier Sornette (2016): Reassessing the safety of nuclear power. In: Energy Research & Social Science 15

⁸³ Professor für Unternehmensrisiken am Financial Crisis Observatory (FCO) der ETH Zürich

wies darauf hin, dass dieses Projekt, welches zusammen mit Skyguide und zahlreichen weiteren Akteuren der Branche realisiert wird, auf internationaler Ebene eine Vorreiterrolle einnimmt und das tragende Element des sicheren, kontrollierten Betriebs von Drohnen werden soll.

Das BAZL informierte die Kommission ausserdem darüber, dass die zunehmende Zahl an Bewilligungsgesuchen und Projekten in Zusammenhang mit Drohnen das Bundesamt vor eine Herausforderung stellt. So sei es aufgrund der stark erhöhten Arbeitsbelastung gezwungen gewesen, Ende Oktober 2017 einen zeitweiligen Bearbeitungsstopp der Dossiers zu beschliessen. Es betonte, dass «die ebenso neuen wie anspruchsvollen Aufgaben [...] ohne zusätzliche Ressourcen vom Amt nicht nachhaltig bewältigt werden können» und dass das BAZL zusammen mit dem UVEK mögliche Lösungen erarbeitet.

Die zuständige Subkommission der GPK-S befasste sich im Februar 2018 bei einer Anhörung der SUST und des BAZL vertieft mit diesem Dossier. Bei dieser Gelegenheit wiesen die Vertreterinnen und Vertreter der SUST erneut auf ihre Bedenken bezüglich des zunehmenden Drohnenverkehrs im Luftraum hin. Die Vertreterinnen und Vertreter des BAZL erläuterten die geltenden Bewilligungsvorschriften und das Verfahren zur Bearbeitung der Gesuche für die Bewilligung des Drohnenbetriebs. Ausserdem informierten sie darüber, dass zeitlich befristete Lösungen gefunden wurden, um die begrenzten Ressourcen der Verwaltung zu beseitigen, und so die Bearbeitung der Bewilligungsgesuche wieder aufgenommen werden konnte. Dennoch bleibe die Situation angespannt. Die Vertreterinnen und Vertreter des BAZL stellten verschiedene Sensibilisierungs- und Überwachungsmassnahmen vor, die das Bundesamt ergriffen hatte, um die Gefahren durch Drohnen auf ein Minimum zu reduzieren. Gleichzeitig wiesen sie aber darauf hin, dass es in diesem Bereich keine hundertprozentige Sicherheit gibt. Im Weiteren stellte das Bundesamt der Kommission die Details des Projekts U-Space vor, das sich in der Entwicklungsphase befindet.

In den darauffolgenden Monaten hielt sich die GPK-S über den Stand des Dossiers auf dem Laufenden. Sie nahm Kenntnis von einer im März 2018 veröffentlichten Studie der Stiftung TA-Swiss (Stiftung für Technologiefolgen-Abschätzung), in der diese mehrere Empfehlungen zu zivilen Drohnen abgibt⁸⁴, und von den Stellungnahmen des Bundesrates zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen zu diesem Thema⁸⁵. Ausserdem nahm sie Kenntnis davon, dass die Europäische Union 2019 Rechtsbestimmungen erlassen will, mit denen alle Drohnenbesitzerinnen und -besitzer verpflichtet werden, ihre Fluggeräte zu registrieren. Ende August 2018 ersuchte die Kommission die UVEK-Vorsteherin um Informationen zum aktuellen

⁸⁴ TA-Swiss, Stiftung für Technologiefolgen-Abschätzung (Ed.), Christen, Markus / Guillaume, Michel / Jablonowski, Maximilian / Lenhart, Peter / Moll, Kurt (2018): Zivile Drohnen – Herausforderungen und Perspektiven. Zürich: Vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich.

⁸⁵ Po. Guhl «Identifikation von Drohnen und ähnlichen Flugkörpern» vom 15. März 2018 (18.3245); Mo. Candinas «Sicherheit und Ordnung beim Betrieb von Drohnen» vom 16. März 2018 (18.3371). In seinen Antworten erklärte der Bundesrat, dass er sich «der Problematik rund um den zunehmenden Betrieb von Drohnen bewusst» sei. Er sei sich andererseits «aber auch bewusst, dass die Schweiz eine international führende Stellung im sicheren und sinnvollen Einsatz dieser Fluggeräte einnimmt» und sei gewillt, «dieses Potenzial im Interesse von Wirtschaft und Bevölkerung weiter zu stärken».

Stand des Projekts U-Space, zur Angemessenheit der aktuellen Rechtsgrundlagen und zu den Ressourcen des BAZL. Ausserdem bat sie das UVEK um eine Stellungnahme zu den verschiedenen Empfehlungen der Stiftung TA-Swiss.

In ihrer Antwort vom 28. September 2018 schrieb die UVEK-Vorsteherin, dass die ersten Funktionalitäten des Projekts U-Space auf Jahresbeginn 2019 als Pilotbetrieb aufgenommen werden. Sie präzisierte, dass das BAZL plant, ab 2019 die Pflicht zur Registrierung für alle bewilligungspflichtigen Operationen einzuführen, d. h. für Operationen ausserhalb der Sichtweite des Drohnenpiloten sowie mit Geräten über 30 Kilogramm.

Laut der Departementsvorsteherin braucht es zur Einführung einer Identifizierungspflicht für kleinere Drohnen, die derzeit keiner Bewilligungspflicht unterliegen, eine neue Rechtsgrundlage. Wie sie in ihrem Schreiben weiter ausführte, sehen die künftigen europäischen Regeln ein nationales Register für Drohnen vor. Mit der Übernahme des EU-Rechts durch die Schweiz würde eine solche Rechtsgrundlage geschaffen. Die Vorsteherin UVEK betonte zudem, dass es wichtig sei, flexible Rahmenbedingungen zu erhalten, damit die Innovationskraft des Wirtschaftsstandorts Schweiz in diesem Bereich fortgeführt werden kann. Angesichts dieser Ausführungen kam die GPK-S zum Schluss, dass vorerst kein Bedarf an weiteren gesetzgeberischen Massnahmen besteht.

Darüber hinaus entnahm die GPK-S dem Schreiben, dass die meisten Empfehlungen aus der TA-Swiss-Studie bereits umgesetzt wurden oder in den kommenden Monaten oder Jahren erfüllt werden sollten. Ausserdem nahm die Kommission zur Kenntnis, dass der Bundesrat mit dem Budget 2019 die Finanzierung von neuen Stellen beim BAZL sowie beim BAKOM beantragen wird. Dadurch sollten sich laut UVEK die aktuellen Herausforderungen der Digitalisierung der Luftfahrt und der Drohnen bewältigen lassen⁸⁶.

Aufgrund der erhaltenen Informationen kam die GPK-S zum Schluss, dass sich der Bundesrat, das UVEK und das zuständige Bundesamt der Drohnen-Thematik aktiv annehmen und dass in diesem Bereich bereits zahlreiche Massnahmen eingeleitet wurden. Die Kommission sah aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht keinen Handlungsbedarf. Sie beschloss, Ende 2019 erneut eine Standortbestimmung in diesem Dossier vorzunehmen, wenn die Pilotphase des Projekts U-Space abgeschlossen ist und die Fragen in Bezug auf die Übernahme des EU-Rechts geklärt werden konnten.

3.8.3 Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr im Bereich der Eisenbahninfrastruktur

Nachdem bei gewissen Betreiberinnen von Eisenbahninfrastrukturen (ISB) Fälle von Korruption bekannt geworden waren, wurde in den Medien die Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr (BAV) in diesem Bereich kritisiert. Die GPK-N beschloss Anfang 2018, sich mit diesem Thema zu befassen, und hörte Ende März Vertreterinnen und Vertreter des Bundesamtes an. Diese stellten der Kommission das im Bereich

⁸⁶ Diese Stellen wurden vom Parlament im Rahmen des Voranschlags 2019 genehmigt.

der Bahninfrastruktur geltende Leistungsvereinbarungssystem sowie die diesbezügliche Aufteilung der Zuständigkeiten vor: Die ISB sind für die Effizienz von Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur, also auch für die interne Kontrolle der Projekte, verantwortlich, während das BAV als Besteller für die gesamte Finanzierung der Infrastruktur – einschliesslich Controlling – zuständig zeichnet. Das Controlling umfasst insbesondere regelmässige bilaterale Gespräche, eine Überprüfung der Berichte und der Zielerreichung, die Ausarbeitung von Umsetzungsvereinbarungen und die subventionsrechtliche Rechnungsprüfung.

Bei derselben Anhörung wurde die GPK-N über die Ergebnisse einer vom BAV in Auftrag gegebenen Evaluation der im Bereich Bahninfrastruktur geltenden Leistungsvereinbarungen⁸⁷ orientiert. Die Vertreterinnen und Vertreter des Bundesamtes nahmen Stellung zu den Empfehlungen in diesem Bericht. Sie teilten insbesondere mit, dass das BAV bereit ist, weiterhin an der Verbesserung des Controllings zu arbeiten, die Kooperation zwischen den kleinen ISB stärker zu unterstützen und neu ein System für stichprobenartige Kontrollen der technischen Ausführung der Unterhaltsarbeiten einzurichten. Ausserdem erklärte das Bundesamt, dass es auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen und Empfehlungen der EFK⁸⁸ demnächst ein Portfolio-Controlling für Infrastrukturprojekte einführen will, das auch eine Risikobewertung umfasst.

Die GPK-N beschloss, dieses Dossier weiterzuverfolgen, um über die Umsetzung der verschiedenen vom Bundesamt genannten Massnahmen informiert zu bleiben. Sie behandelte dieses Thema im Rahmen ihrer Gespräche vom April 2018 mit den Vertreterinnen und Vertretern des UVEK und der SBB über die Erreichung der strategischen Ziele der SBB.

Das BAV bestätigte der GPK-N im August 2018, dass es an der Umsetzung der Empfehlung zur Einführung stichprobenartiger Kontrollen bei den ISB arbeitet. Es führte aus, dass es ein externes Unternehmen mit der Erarbeitung eines Konzepts für solche Kontrollen beauftragt hatte und die Ergebnisse vor Ende 2018 vorliegen sollten. Ausserdem habe das Bundesamt Kontakt mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) aufgenommen, das mit stichprobenartigen Kontrollen Erfahrung habe.

Das BAV machte zudem nähere Angaben zur Einführung des Portfolio-Controllings im Bereich der Bahninfrastruktur und zur Stärkung der Kooperation zwischen den kleinen ISB. Die GPK-N stellte mit Genugtuung fest, dass in dieser Sache zahlreiche Massnahmen eingeleitet oder bereits umgesetzt worden waren. Sie begrüsst, dass das Bundesamt die Harmonisierung der Standards und Verfahren vorantreibt, welche zu einer stärkeren Kooperation zwischen den kleineren ISB und somit zu einer Verringerung des Betreuungsaufwands des BAV führen sollte.

Die GPK-N kam aufgrund der erhaltenen Informationen zum Schluss, dass aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht kein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht. Da jedoch verschiedene Fragen noch offen sind – namentlich zur konkreten Umsetzung

⁸⁷ Interface: Evaluation der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen, Schlussbericht vom 30. Sept. 2017.

⁸⁸ Siehe diesbezüglich: Eidgenössische Finanzkontrolle: Prüfung der Aufsicht und des Projektmanagements bei Bahnprojekten. Prüfung bei der Matterhorn Gotthard Infrastruktur, der Südostbahn und der Rhätischen Bahn sowie beim Bundesamt für Verkehr, Bericht vom 8. Febr. 2016.

der stichprobenartigen Kontrollen sowie zu den finanziellen und personellen Auswirkungen der neuen Massnahmen – beschloss die Kommission, sich im Sommer 2019 erneut über den Stand dieses Dossiers zu informieren.

3.9 Laufende Inspektionen der GPK

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

In der Übersicht in Kapitel 7 sind alle Ende 2018 laufenden Inspektionen der GPK sowie deren nächsten Schritte aufgeführt.

3.10 Dienststellenbesuche

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

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

Dienststellenbesuche

EDA/VBS	-	Armeeapotheke (AApot)
	-	Militärpolizei (MP)
	-	Konsularische Direktion (KD)

EDI/UVEK	- Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)
	- Skyguide
	- Armeeapotheke (AApot)
	- Bundesamt für Energie (BFE)
EFD/WBF	- Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)
	- ETH Zürich
EJPD/BK	- Generalsekretariat EJPD (GS-EJPD)
	- Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB)
	- Schweizerische Bundeskanzlei (BK)
Gerichte/BA	- Bundespatentgericht (BPatGer)
	- Bundesverwaltungsgericht (BVGer)

3.11 Aufsichtseingaben

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

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

Im Berichtsjahr haben die GPK 27 Eingaben erhalten. Davon konnten 17 abschliessend behandelt werden. Im selben Zeitraum haben sich die Kommissionen auch mit 13 Eingaben aus dem Vorjahr befasst.

3.12 Weitere von der GPK behandelte Themen

Neben den zuvor genannten Geschäften behandelten die GPK im Berichtsjahr auch noch weitere Themen. Diese werden im vorliegenden Bericht nicht detailliert dargestellt, weil die entsprechenden Arbeiten in den GPK noch nicht abgeschlossen wur-

den oder die Dossiers aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht von kleinerer Tragweite sind. Die betreffenden Themen werden in der folgenden Tabelle aufgelistet.

Subkommissionen EDA/VBS

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Personensicherheitsprüfung (PSP)	X	
Bevölkerungsschutz: Bericht «Auslegeordnung Telematikprojekte»	X	
Projekt ISMS VBS: Bericht der internen Revision VBS und weiteres Vorgehen	X	
Aufwand für Berichtswesen, Reporting und Evaluation in der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und anderen Bundesstellen		X
Top-Projekte des VBS	X	
Ärztmangel in der Armee	X	
Risikomanagement im VBS		X
Rolle des EDA im Rahmen der Flüchtlingsproblematik		X
Spitzensportförderung: Akteure, Aufgaben, Ressourcen	X	
Sponsoring im EDA		X
Neue Strukturen in der EDA-Europapolitik		X
Aufgaben der DEZA betreffend Menschen mit Behinderungen	X	
Private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland		X
Administrativ- und Disziplinar massnahmen im EDA	X	
Personalpolitik EDA: Disziplinarverfahren; Aufsicht über das im Ausland tätige Personal		X

Subkommissionen EFD/WBF

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Überprüfung der Verteilung der Bundesgelder an die medizinischen Fakultäten	X	
Reorganisation des SIF	X	
Direktzahlungen des BLW	X	
Informatikprobleme bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)	X	
Fehler bei der Bezifferung der Anzahl Zweiverdienerehepaare	X	
EFK-Bericht: Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial	X	
Ausschreibung des Online-Schalters des SECO One-Stop-Shop, später EasyGov	X	
Synergien beim Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)		X
Zollfreilager	X	
Übergabe von Daten Dritter im Rahmen der Amtshilfe durch die ESTV	X	
Sanierungskonzept des BBL		X
GAFI-Länderprüfung		X
Probleme bei den Informatiksystemen der EZV im Bereich Fracht (NCTS und e-dec)		X
Automatischer Informationsaustausch		X
Isopropanol		X
Probleme beim Transit von Flüchtlingen durch die Schweiz	X	

Subkommissionen EDI/UVEK

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Neufestsetzung der Labortarife (KVG): Monitoring	X	
PubliBike	X	

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Nicht gesetzeskonforme Buchungspraxis bei PostAuto Schweiz AG	X	
Posttarife für Pressezustellung	X	
Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an Dritte	X	
Beteiligung der Schweiz an den europäischen Gesundheitsalarmsystemen	X	
Ausgaben des Bundesamtes für Kultur (BAK) im Bereich der Kunstpreise		X
Teilnahme des BFE am Jahrestreffen der Internationalen Kommission für grosse Talsperren		X
Umgang mit Naturgefahren		X
Verunreinigte Medikamente aus dem Ausland – Aufsicht von Swissmedic		X
Datenpolitik des Bundes		X

Subkommissionen EJPD/BK

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips?	X	
GEVER – elektronische Geschäftsverwaltung Bund	X	
Beschleunigte Asylverfahren: Evaluation der neuen Asylverfahren	X	
Polizeiaufgabengesetz	X	
Reorganisation BKP	X	
Integrierte Grenzverwaltung	X	
Internationale Rechtshilfe	X	
Zahlungen an die Kantone im Asylwesen		X
Asylsuchende Personen aus Eritrea		X
Integrationszahlungen	X	
Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ)	X	
Bundeskriminalpolizei (BKP)		X

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Strategische Führungsübung 2017 (SFU 17)	X	
KAV-Modernisierung	X	

Subkommissionen Gerichte/BA

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

Plenarkommissionen

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Regeln und Praxis bei der Übergabe der Leitung eines Departementes bzw. der Bundeskanzlei	X	
IKT-Schlüsselprojekte des Bundes	X	
Parlamentarische Initiative Joder vom 18. Juni 2015 (15.451 «Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen»)	X	
Parlamentarische Initiative Rytz vom 16. März 2018 (18.418 «Einsetzen einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation zur Steuerung der bundesnahen Betriebe im Verkehrs- und Fernmeldebereich»)	X	

4

Staatsschutz und Nachrichtendienste

4.1

Aufgaben, Rechte und Organisation der Geschäftsprüfungsdelegation

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

Die parlamentarische Oberaufsicht der GPDel erstreckt sich auch auf den Vollzug des Nachrichtendienstgesetzes (NDG)⁸⁹ durch die Kantone. Da diese Aufgabe ebenfalls in die Zuständigkeit der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane fällt, wird die GPDel jedoch nur nach Rücksprache mit dem zuständigen kantonalen Organ in einem Kanton tätig.

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

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

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

In den Fällen, in denen die GPDel auf Sachverhalte stösst, die grundlegende Probleme oder Fragen in ihrem Kompetenzbereich betreffen, greift sie zum Mittel der formellen Untersuchung, über deren Resultate jeweils ein Bericht erstellt wird (vgl. Ziff. 4.5).

⁸⁹ Bundesgesetz vom 25. Sept. 2015 über den Nachrichtendienst (NDG; **SR 121**)

4.2 Steuerungsinstrumente des Bundesrats

Dem Bundesrat obliegt die Aufgabe, jährlich die Beobachtungsliste zu genehmigen und der GPDel zur Kenntnisnahme vorzulegen (Art. 70 Abs. Bst. b NDG). In der Praxis besteht diese Liste aus einem nationalen und einem internationalen Teil. Die Beobachtungsliste enthält Organisationen und Gruppierungen, bei denen die begründete Annahme besteht, dass sie die innere oder äussere Sicherheit bedrohen (Art. 72 Abs. 1 NDG). Die Annahme gilt insbesondere dann als begründet, wenn eine Organisation oder Gruppierung auf einer Liste der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union geführt wird (Art. 72 Abs. 2 NDG). Darüber hinaus hat der Verordnungsgeber zahlreiche weitere Kriterien festgelegt, welche zur Erstellung der Beobachtungsliste herbeigezogen werden können (Art. 39 Abs. 2 Bst. b-e der Nachrichtendienstverordnung⁹⁰).

Figuriert eine Organisation oder Gruppierung auf der vom NDB geführten Beobachtungsliste, ist der Nachrichtendienst berechtigt, nicht nur über die entsprechenden Organisationen und Gruppierungen, sondern auch über deren Exponentinnen und Exponenten Informationen zu beschaffen und zu bearbeiten (Art. 5 Abs. 8 NDG). Dies schliesst insbesondere Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz mit ein (Art. 5 Abs. 5 NDG). Die Kompetenz, eine Organisation oder Gruppierung auf die Beobachtungsliste zu setzen respektive zu entfernen obliegt alleine der Exekutive.

Den Betroffenen wird bei ihrer Aufnahme auf die Beobachtungsliste das rechtliche Gehör nicht gewährt; dies, obwohl Massnahmen, die gestützt auf die Beobachtungsliste erfolgen, in den Schutzbereich von völkerrechtlichen und verfassungsmässigen Grundrechten eingreifen können. Die jährliche Kenntnisnahme der Liste und ihrer Anpassungen durch GPDel erfolgt auch unter diesem Aspekt.

Der Bundesrat bestimmt überdies jährlich die Gruppierungen, die als gewalttätig-extremistisch einzustufen sind (Art. 70 Abs. 1 Bst. c NDG). Als gewalttätiger Extremismus gelten Bestrebungen von Organisationen, welche die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen und zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten (Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG). Daten von Gruppierungen, welche als gewalttätig-extremistisch eingestuft werden, dürfen im integralen Analysesystem Gewaltextremismus (IASA-GEX NDB) bearbeitet werden (Art. 50 NDG, Art. 22-28 VIS-NDB⁹¹).

Eine weitere Aufgabe des Bundesrates liegt in der Zusammenstellung einer Liste, aus welcher ersichtlich wird, welche Vorgänge und Feststellungen Stellen des Bundes und der Kantone dem NDB unaufgefordert melden müssen (Art. 20 Abs. 4 NDG). Die Liste definiert für jede Behörde, welche Art von Information dem NDB zu melden ist.

Die GPDel nahm anlässlich ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2018 Kenntnis vom Inhalt der als vertraulich klassifizierten Beobachtungsliste, der GEX-Liste sowie der Liste der unaufgefordert zu meldenden Vorgänge und Feststellungen.

⁹⁰ Verordnung vom 16. Aug. 2017 über den Nachrichtendienst (NDV; **SR 121.1**)

⁹¹ Verordnung vom 16. Aug. 2017 über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (VIS-NDB; **SR 121.2**)

Dem Bundesrat obliegt überdies die Aufgabe, die jährliche Zusammenarbeit des NDB und des MND mit ausländischen Behörden festzulegen (Art. 70 Abs. 1 Bst. f NDG; Art. 99 Abs. 6 MG). Hierzu hat das VBS dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA) eine Liste mit allen Dienststellen zu unterbreiten, mit denen der NDB und der MND regelmässige nachrichtendienstliche Kontakte unterhält. Diese Regelung ist im Vergleich zum alten Recht neu.

Die Liste der Auslandkontakte hat eine Beurteilung zu enthalten, welche den Nutzen, den Aufwand sowie die Risiken dieser Kontakte darlegen (Art. 7 Abs. 2 NDV). Diese Form der Beurteilung geht auf Anregungen der GPDel aus dem Jahre 2013 zurück.⁹² Diese Informationen sollen es dem Bundesrat erlauben, einen Kontakt erst aufgrund einer Güterabwägung zwischen seinem Nutzen für die Arbeit der Nachrichtendienste und allenfalls dagegensprechenden politischen Überlegungen zu genehmigen.

Die GPDel hat die Liste der Auslandkontakte zur Kenntnis genommen und liess sich an ihrer Sitzung vom 22. August 2018 durch den Chef des MND sowie den neuen Direktor des NDB über die jeweiligen Auslandkontakte informieren. Mit dem NDB besprochen wurden auch die Zusammenarbeit im Grenzgebiet, welche die Kantone gestützt auf Artikel 12 Absatz 4 NDG mit ausländischen Behörden pflegen dürfen. Die Kantone haben den NDB über solche Aktivitäten zu informieren (Art. 11 NDV).

4.3 **Genehmigungspflichtige Informationsbeschaffung**

Seit dem Inkrafttreten des NDG am 1. September 2017 kann der NDB genehmigungspflichtige Informationsbeschaffungsmassnahmen nach Artikel 26 NDG durchführen. Dazu gehören insbesondere das Eindringen und Durchsuchen von fremden Computersystemen, der Einsatz von IMSI-Catchern⁹³ und GPS-Ortungsgeräten sowie der Einsatz von Überwachungsgeräten zwecks Ton- und Bildaufnahmen an nicht öffentlichen Orten. Weiter fallen darunter Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)⁹⁴. Seit dem Inkrafttreten der Totalrevision des BÜPF am 1. März 2018 kann der NDB ausserdem besondere Informatikprogramme ('GovWare' oder 'Trojaner') einsetzen (vgl. Art. 26 Abs. 1 Bst. a^{bis} NDG).

Bereits im Oktober 2017 wurde die GPDel vom Vorsteher des VBS über die ersten genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen, die er freigegeben hatte, informiert. Im November 2017 orientierte die Präsidentin der 1. Abteilung des BVGer die GPDel über praktische Aspekte des Genehmigungsverfahrens, wobei der Personalaufwand im Fokus stand. Besprochen wurden auch Grundsatzfragen zum Aussondierungsverfahren für die Informationen über Geheimnisträger (Art. 58 Abs. 3 NDG) und zum Beschwerdeverfahren, welches nach der Einstellung einer Massnahme zum Tragen kommt (Art. 33 i.V.m. Art. 83 NDG).

⁹² Jahresbericht 2013 der GPK und GPDel vom 31. Jan. 2014, Ziff. 4.1.1 (BBl 2014 4963, hier 5019).

⁹³ Gerät zur Identifikation und Lokalisation von Personen via ihre Mobilfunkgeräte

⁹⁴ Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1)

Für das Jahr 2018 hatte die GPDel die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen und die damit verbundenen Verfahren zu einem Schwerpunkt ihrer Oberaufsicht gemacht. Deshalb liess sich die GPDel am 28. März 2018 die technische Infrastruktur präsentieren, über welche die Vorsteherin des EJPD und der Vorsteher des EDA vom VBS über die vom BVGer genehmigten Massnahmen informiert werden und dazu Stellung nehmen können. Wie die GPDel feststellte, hatten die drei Departemente auch die notwendigen organisatorischen und personellen Vorkehrungen getroffen, um die Teilnahme ihrer Departementsvorstehenden am Konsultationsverfahren auf zweckmässige Art und Weise zu gewährleisten.

Am 25. April 2018 besuchte die GPDel das BVGer und besprach mit der Präsidentin der 1. Abteilung den Tätigkeitsbericht für das Jahr 2017, den sie in Erfüllung von Artikel 29 Absatz 8 NDG zuhanden der GPDel erstellt hatte. Der vertrauliche Tätigkeitsbericht äusserte sich auf seinen 14 Seiten zu folgenden Punkten: gerichtsinterne Vorbereitungen, Personalbestand und Auslastung, Infrastruktur, statistische Angaben zu den Genehmigungen, spezifische Rechtsfragen, zukünftige Beschwerdeverfahren sowie Kontakte zu anderen Behörden und den Medien.

Nach Ansicht der GPDel ist dieser Bericht ausschliesslich für die parlamentarische Oberaufsicht bestimmt.⁹⁵ Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung über die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (VAND)⁹⁶, wonach das BVGer den Bericht auch der AB-ND zustellen soll, lässt sich nach Ansicht der GPDel nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbaren. Die Delegation hat deshalb den Vorsteher des VBS aufgefordert, diese Bestimmung bei der nächsten Revision der VAND streichen zu lassen.

Ende April 2018 publizierte der NDB in seinem jährlichen Lagebericht die Anzahl der im Jahr 2017 durchgeführten genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen (40 Massnahmen im Rahmen von 4 Operationen). Mit dieser Publikation wurde die Zusage eingelöst, welche der Bundesrat in seiner Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss im Dezember 2017 gemacht hatte.⁹⁷ Anfang Mai 2018 publizierte der Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) des EJPD in seiner Statistik auch den Anteil der Überwachungsmassnahmen des NDB.⁹⁸ Diese Publikation erfolgte gestützt auf Artikel 12 der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF)⁹⁹.

Aufgrund ihres Wissensstandes erachtete die GPDel die von VBS und EJPD publizierten Zahlen als korrekt. Gleichwohl war die GPDel der Ansicht, dass diese Angaben letztlich zu wenig aussagekräftig waren, um der Öffentlichkeit ein angemessenes Verständnis über den Einsatz der neuen Beschaffungsmittel zu ermöglichen. Mit Schreiben vom 18. Juni 2018 lud die GPDel deshalb den NDB und den Dienst ÜPF ein, zusammen mit dem BVGer zu analysieren, welche Zahlen es am besten erlau-

⁹⁵ Brief der GPDel an das BVGer und die AB-ND vom 19. Juni 2018

⁹⁶ Verordnung vom 16. Aug. 2017 über die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (VAND; SR **121.3**)

⁹⁷ Fra. Glättli «Nachrichtendienstgesetz. Versprechen des Bundesrates in Zusammenhang mit dem beschränkten Einsatz der Kabelaufklärung» vom 6. Dez. 2017 (17.5640)

⁹⁸ Mehr Notsuchen, weniger Überwachungsmassnahmen, Medienmitteilung des EJPD vom 3. Mai 2018

⁹⁹ Verordnung vom 15. Nov. 2017 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF; SR **780.11**)

ben würden, über mehrere Jahre hinweg relevante und vergleichbare Aussagen zum Gebrauch dieser Massnahmen zu machen, ohne dass dadurch laufende Überwachungsmassnahmen gefährdet würden. Aufgrund dieser Analyse erwartete die GPDel ein neues Konzept für die zukünftige Information der Öffentlichkeit, welches ihr noch vor Ende 2018 zugestellt wurde.

Im Mai und Juni 2018 führte die GPDel mit dem Vorsteher des VBS, des EDA und mit der Vorsteherin des EJPD separate Aussprachen über ihre Erfahrungen mit dem Konsultationsverfahren für die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen. Wie die GPDel erfuhr, waren diese Massnahmen auch ein regelmässiges Thema in den Sitzungen des SiA.

Anlässlich der Anhörung des NDB über die Operationen und Quellen im August 2018 (vgl. Ziff. 4.5) verlangte die GPDel auch Auskunft über den Einsatz von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen zur Unterstützung ausgewählter Operationen. Im Oktober 2018 liess sich die Delegation vom NDB über den Stand seiner Fähigkeiten, gestützt auf Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 1 NDG in fremde Computersysteme einzudringen, aufdatieren.

Nachdem die Präsidentin der 1. Abteilung des BVGer die GPDel bereits im Herbst 2017 auf die Ressourcenproblematik für das Genehmigungsverfahren nach Artikel 29 NDG hingewiesen hatte, beantragte des BVGer Ende Januar 2018 bei der RK-S eine zusätzliche, befristete Richterstelle (vgl. Ziff. 3.6.3). Als der Ständerat die dafür erforderliche Pa. Iv. in der Herbstsession 2018 behandeln wollte, zog die Verwaltungskommission des BVGer ihren Antrag jedoch kurz zuvor ohne Angaben von Gründen zurück.

Mit ihrem Brief vom 27. September 2018 drückte die GPDel ihr Befremden über das Vorgehen des BVGer aus und verlangte innert Monatsfrist Auskunft darüber, wie das Gericht seine Aufgaben in Erfüllung des NDG mit den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen erfüllen könne. Zusätzlich erwartete die Delegation, dass die neue Leitung der 1. Abteilung des BVGer den Personalaufwand in ihren Tätigkeitsberichten an die GPDel weiterhin im Detail dokumentiert. Die Antwort des BVGer erfolgte fristgerecht auf den 26. Oktober 2018.

4.4 Funk- und Kabelauflklärung

Die unabhängige Kontrollinstanz für die Funk- und Kabelauflklärung (UKI) überprüft die Rechtmässigkeit der Funkauflklärungsaufträge, welche der NDB und der MND dem ZEO erteilen. Diese Aufträge, die meist über mehrere Jahre laufen, werden in der Regel jährlich überprüft. Seit dem Inkrafttreten des NDG fällt der Vollzug der genehmigten und freigegebenen Aufträge zur Kabelauflklärung auch unter die Aufsicht der UKI. Neue Kabelauflklärungsaufträge gelten für maximal sechs Monate und können danach nur um jeweils drei Monate verlängert werden (Art. 41 Abs. 3 NDG). Es ist deshalb notwendig, dass die erste Überprüfung durch die UKI innerhalb von sechs Monaten erfolgt (vgl. Art. 10 Abs. 2 VAND). Genehmigt das BVGer eine Verlängerung eines Auftrags, so erfolgen die weiteren Überprüfungen durch die UKI in einem jährlichen Rhythmus, wie es auch für die Funkauflklärung vorgeschrieben ist.

Die Mitglieder der UKI werden vom VBS vorgeschlagen und vom Bundesrat gewählt. Bisher hat der Bundesrat jeweils drei Mitglieder gewählt; laut Verordnung wären aber bis zu fünf Mitglieder möglich. Über das VBS erstattet die UKI dem Bundesrat jährlich Bericht. Dieser behandelte den Bericht am 28. März 2018. Wie üblich beauftragte der Bundesrat das VBS, den Jahresbericht der UKI der GPDel zur Kenntnis zu bringen. Weiter erhielt das VBS den Auftrag, dem Bundesrat bis zum 31. Dezember 2018 einen Bericht über die Schaffung von Synergien mit anderen Aufsichtsgremien und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten zu unterbreiten.

Den Anstoss für diesen Entscheid gab die UKI selber. In ihrem Jahresbericht hatte sie Zweifel daran geäussert, dass sie mit ihrer bisherigen Organisation und Arbeitsweise eine ausreichende Prüftätigkeit über die Funkaufklärung und die Kontrolle der Funkaufklärung gewährleisten könne. Als problematisch erachtete die UKI weniger den Personalbestand von drei Mitgliedern, sondern den Umstand, dass die Prüftätigkeit nur 'milizmässig' erfolge, d.h. durch Bundesangestellte, die diese Funktion nur nebenbei und zusätzlich zu ihrer angestammten Funktion ausübten. Die UKI hat deshalb vorgeschlagen, zumindest mittelfristig eine Übertragung ihrer Aufgaben an die voll-amtliche AB-ND ins Auge zu fassen. Ein solcher Schritt würde jedoch eine Revision des NDG bedingen.

Am 29. Juni 2018 besprach der SiA eine Auslegeordnung des VBS zu den Kontrollorganen im nachrichtendienstlichen Bereich. Thematisiert wurde auch die Abschaffung der UKI und die Übertragung ihrer Aufgaben an die AB-ND, was nach Aussagen des VBS von der UKI selber befürwortet würde. In dieser Sache hatte der SiA den Präsidenten der UKI bereits im November 2017 angehört.

Zwei Jahre zuvor, nämlich am 5. November 2015, war die GPDel zum ersten Mal mit der Frage, wie die UKI die ihr durch das NDG neu übertragenen Aufgaben zu bewältigen gedenke, an den Bundesrat gelangt. In ihrem Schreiben bat die GPDel den Bundesrat zu prüfen, in welchem Umfang die personellen Ressourcen der UKI verstärkt werden müssten. Die Ressourcenfrage beschränkte sich allerdings für die GPDel nicht allein auf die Anzahl der UKI-Mitglieder, sondern betraf auch deren zeitliche Verfügbarkeit und die Kapazitäten ihres Sekretariats, das vom VBS gestellt werden muss.

In seiner Antwort vom 10. Juni 2016 schrieb der Vorsteher des VBS, dass sich die Frage der GPDel erst beantworten lasse, wenn Klarheit über die bei der Kabelaufklärung geforderte Aufsichtstätigkeit bestehe. Gemäss dem Schreiben fehlten jedoch für eine Abschätzung des Ressourcenbedarfs wichtige Angaben wie die zukünftige Anzahl der Kabelaufklärungsaufträge oder die Vorgaben aus dem zukünftigen Verordnungsrecht. Mit dieser Haltung verzichteten letztlich der Bundesrat und das VBS darauf, bei der Umsetzung des NDG von Anfang an auch die Funktionsfähigkeit der UKI im Auge zu behalten und insbesondere sicherzustellen, dass sie ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen kann.

Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe durch die UKI war erneut ein Thema, als die GPDel am 1. Februar 2017 mit dem Präsidenten der UKI eine Aussprache über die Zukunft der UKI führte. Für den Präsidenten der GPDel stand die Klärung von Schnittstellen mit dem BVGer und der AB-ND im Vordergrund. Er stellte auch grundsätzlich die Frage, ob die Kontrollen der UKI, wie sie das NDG vorsieht, angesichts der Schaffung der AB-ND überhaupt zweckmässig seien. Der Präsident der

UKI bestätigte der GPDel jedoch, dass die UKI beim Inkrafttreten des NDG am 1. September 2017 gerüstet sein werde.

Den Jahresbericht 2017 der UKI besprach die GPDel am 15. Mai 2018 mit allen drei Mitgliedern dieses Organs. Laut dem Bericht war es für die UKI im Detail immer noch nicht klar, wie die Kontrolle der Kabelaufklärung möglichst effizient und wirksam sichergestellt werden könne. Deshalb wollte die GPDel wissen, inwiefern die Frage des Zeitpunkts der Überprüfung eines Kabelaufklärungsauftrags durch die UKI noch zu klären sei und ob mit Artikel 10 Absatz 2 VAND die Vorgaben auf Stufe Verordnung immer noch ungenügend seien. Wie der Präsident der UKI daraufhin ausführte, seien vor allem die Abläufe zwischen der UKI und dem BVGer noch zu wenig konkret geregelt. Diese Frage sollte deshalb mit dem NDB und dem BVGer in einer Trockenübung praxisnah durchgespielt werden. Im Hinblick auf die technische Inbetriebnahme der Kabelaufklärung in der zweiten Jahreshälfte 2018 hat die UKI einen Kontrollansatz entwickelt, um sicherzustellen, dass die für die Aufklärung konkret eingesetzten Suchbegriffe den Kategorien entsprechen, die das Bundesverwaltungsgericht genehmigt hat.

Die GPDel stellte auch fest, dass die Jahresberichte der letzten Jahre keine Hinweise dazu enthielten, welche formellen Empfehlungen die UKI abgegeben hatte und ob sie dem VBS die Einstellung von Funkaufklärungsaufträgen beantragt hatte. Diese Aufgabe der UKI bleibt auch unter dem NDG bestehen (vgl. Art. 79 Abs. 3 NDG). Laut ihrem Präsidenten hat die UKI den von ihr erkannten Korrekturbedarf jeweils bei Bedarf direkt bei den betroffenen Stellen eingebracht, ohne formelle Empfehlungen auszusprechen. Die GPDel bat die UKI, inskünftig in ihrem Tätigkeitsbericht die im Berichtsjahr abgegebenen Empfehlungen und gemachten Anträge aufzuführen.

Am 19. November 2018 nutzte die GPDel ihre zweite halbjährliche Aussprache mit dem Vorsteher des VBS, um die Funktionsfähigkeit der UKI zu thematisieren. Während die GPDel den Abklärungen, welche das VBS für den Bundesrat vorzunehmen hatte, nicht vorgreifen wollte, stand es für die GPDel jedoch ausser Frage, dass bis zu einer allfälligen Revision des NDG die UKI ihre gesetzliche Aufgabe zu erfüllen hat.

4.5 Operationen und Quellen

Nach ihrer Inspektion zur Affäre von Claude Covassi¹⁰⁰ war der Fall Daniel Moser die zweite Untersuchung, welche die GPDel bisher im sensiblen Bereich der Operationen und Quellen durchgeführt hat. Die Materie brachte es mit sich, dass die GPDel eine Vielzahl von geheimen Detailinformationen aufarbeiten musste. Wo diese Informationen wichtig waren, um die Erkenntnisse der GPDel zu untermauern, fanden sie auch Eingang in die geheime Version ihres Berichts an den Bundesrat. Im publizierten Bericht wurden diese Passagen in eingeschwärzter Form ausgewiesen. Damit unterstrich die GPDel einerseits die Bedeutung solcher Informationen für ihre

¹⁰⁰ Affäre um einen Informanten im Genfer Islam-Zentrum, Bericht der GPDel vom 15. Mai 2007 (BBl 2007 6869)

Arbeit und belegte andererseits ihre Bereitschaft, geheimen Informationen den notwendigen Schutz zu gewähren.

Nachdem die GPDel die Stellungnahmen der betroffenen Behörden und Privatpersonen eingeholt hatte, verabschiedete sie ihren Bericht am 13. März 2018. Im Rahmen ihrer Inspektion war die GPDel zudem auf Probleme gestossen, welche sie nicht in ihrem Bericht behandeln wollte, sondern mit dem Bundesrat im Rahmen eines Treffens mündlich besprechen wollte. Diese Aussprache erfolgte am 26. März 2018. Die Mitglieder des Bundesrats erhielten vorgängig auch ein Exemplar des vollständigen Berichts ohne Einschwärmungen.

Am 26. März 2018 legte die GPDel den Bericht den beiden GPK in der zu publizierenden Form vor und beide Kommissionen stimmten einer Veröffentlichung zu.¹⁰¹ Gleichentags übermittelte die GPDel den Bericht dem Bundesrat und bat um Stellungnahme bis zum 1. Oktober 2018. Diese Frist war länger als üblich, denn die GPDel wollte sicherstellen, dass vor der Verabschiedung der Stellungnahme des Bundesrats der neue Direktor des NDB sein Amt angetreten hatte.

Am 20. August 2018 besprach die GPDel mit dem neuen Direktor den Bericht des NDB über die Operationen und menschlichen Quellen. Gemäss Artikel 19 NDV hat diese Berichterstattung jährlich zu erfolgen und die GPDel behandelt sie jeweils nachdem der Vorsteher des VBS davon Kenntnis genommen hat.

Nachdem das NDG die rechtliche Trennung zwischen Inland- und Auslandsbeschaffung aufgehoben hatte, musste der NDB den Bericht neu konzipieren. Die GPDel anerkannte, dass dadurch auch die Qualität der Berichterstattung verbessert wurde. Trotzdem bat die GPDel das VBS, das Raster für die Berichterstattung punktuell anzupassen. Mit Schreiben vom 27. September 2018 stimmte der Vorsteher des VBS diesem Anliegen der Delegation zu.

Am 28. September 2018 verabschiedete der Bundesrat seine Stellungnahme zum Bericht der GPDel.¹⁰² Der Bundesrat beschloss, alle Empfehlungen der GPDel zu akzeptieren. Gleichzeitig beauftragte er das VBS und das EJPD, ihm bis Ende des Jahres 2019 über die sie betreffenden Empfehlungen Bericht zu erstatten. Von diesem Entscheid erfuhr die GPDel allerdings nur aus dem Dispositiv des entsprechenden Bundesratsbeschlusses. Aus der Stellungnahme des Bundesrats war dieses Vorgehen nicht ersichtlich.

Am 24. Oktober 2018 nahm die GPDel die Stellungnahme des Bundesrats zur Kenntnis und informierte ihn mit Schreiben vom 30. Oktober 2018 über das weitere Vorgehen aus Sicht der Oberaufsicht. Insbesondere bat die Delegation den Bundesrat, ihr bis zum 15. Januar 2020 seine Beurteilung zur Umsetzung der Empfehlungen zusammen mit den Berichten des VBS und des EJPD zukommen zu lassen.

Wie die GPDel dem Bundesrat mitteilte, will sie sich in der Zwischenzeit nur punktuell mit der Umsetzung der Empfehlungen befassen. So erwartet die GPDel gestützt auf Empfehlung 6, dass der NDB in seiner Berichterstattung nach Artikel 19 NDV

¹⁰¹ Inspektion als Folge der Verhaftung einer ehemaligen Quelle des NDB in Deutschland, Bericht der GPDel vom 13. März 2018 (BBl **2018** 5045)

¹⁰² Inspektion als Folge der Verhaftung einer ehemaligen Quelle des NDB in Deutschland, Stellungnahme des Bundesrats vom 28. Sept. 2018 zum Bericht der GPDel vom 13. März 2018 (BBl **2018** 6633)

für alle im Jahr 2018 beendeten Quellenbeziehung aufzeigt, ob und wie die betroffenen Personen über die Einstellung der Zusammenarbeit informiert wurden. Weiter will die GPDel an der nächsten Aussprache mit der Vorsteherin des EJDP im Zusammenhang mit Empfehlung 10 mehr über die Gründe erfahren, welche einer Information der Departementsvorsteherin über die Zusammenarbeit der BKP mit dem NDB im Wege stehen könnten.

Die Empfehlungen 5, 7 und 12 sind an ein bestimmtes Ereignis geknüpft, z.B. ein Strafverfahren gegen eine Quelle des NDB. Im Eintrittsfall erwartet die GPDel, dass diesen Empfehlungen nachgelebt wird, insbesondere in Bezug auf die Informationspflichten von Empfehlungen 5 und 12.

Am 24. Oktober 2018 nahm die GPDel auch die Stellungnahme der BA zur Kenntnis und stellte mit Befriedigung fest, dass diese die sie betreffenden Empfehlungen umsetzen will. Bei der regulären Aussprache im nächsten Jahr wird die GPDel mit dem Bundesanwalt die Empfehlungen 9 und 13, welche die Zusammenarbeit der BA mit der BKP und dem NDB betreffen, besprechen.

Am 19. November 2018 besprach die GPDel mit dem Vorsteher des VBS den ersten Bericht über die Handhabung der Legenden, die Mitarbeitende des NDB verwenden dürfen, um ihre Zugehörigkeit zum Dienst zu verschleiern. Diesen Bericht erstellt der Direktor des NDB gemäss Artikel 17 Absatz 4 NDG jährlich für seinen Departementsvorsteher. Zur Sprache kam auch der Bericht des Bundesrats zu den verwendeten Tarnidentitäten, den die GPDel gestützt auf Artikel 80 Absatz 4 NDG jedes Jahr zur Kenntnisnahme erhält.

4.6 Vollzug des NDG in den Kantonen

Gemäss Artikel 11 Absatz 1 VAND haben Kantone die Stellen und Aufsichtsorgane, die für die kantonale Dienstaufsichtstätigkeit verantwortlich sind, dem GS-VBS zuhanden des NDB und der AB-ND zu melden. Das GS-VBS publizierte am 29. Mai 2018 eine entsprechende Liste im Bundesblatt.¹⁰³ Daraus wird ersichtlich, dass in den meisten Kantonen die kantonale Dienstaufsicht durch die Polizeikommandanten¹⁰⁴ resp. Departemente¹⁰⁵ wahrgenommen wird. In wenigen Kantonen sind die kantonale Exekutive¹⁰⁶ oder Spezialorgane¹⁰⁷ für die kantonale Dienstaufsichtstätigkeit verantwortlich. Das VBS hatte die Liste der GPDel bereits vor ihrer Publikation zugestellt. Die Delegation nahm Ende Februar 2018 die Arbeit des VBS und der Kantone mit Befriedigung zur Kenntnis.

Nach Artikel 46 Absatz 1 NDG ist es kantonalen Vollzugsbehörden seit der Einführung des NDG untersagt, eigenständige Datensammlungen zur Umsetzung des NDG

¹⁰³ Bezeichnung der Stellen und Aufsichtsorgane, die für die kantonale Dienstaufsichtstätigkeit verantwortlich sind, Liste des VBS-Generalsekretariats vom 29. Mai 2018 (BBl 2018 2816)

¹⁰⁴ Appenzell-Ausserrhododen, Appenzell-Innerrhododen, Bern, Glarus, Graubünden, Jura, Obwalden, Schwyz, Wallis und Zug

¹⁰⁵ Aargau, Genf, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Waadt und Zürich

¹⁰⁶ Basel-Landschaft und Uri

¹⁰⁷ Basel-Stadt, Freiburg, Solothurn und Tessin

zu betreiben. Daten aus den bisherigen kantonalen Informationssystemen mussten binnen Jahresfrist – also bis am 1. September 2018 – in das System KND INDEX¹⁰⁸ überführt werden (vgl. Art. 74 VIS-NDB). Diese Übergangsfrist hatte die GPDel in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der VIS-NDB an den Vorsteher des VBS vom 13. April 2017 angeregt.¹⁰⁹ Vor diesem Hintergrund hat die GPDel die Migration der Daten von den kantonalen Datenbanken in den INDEX NDB eng verfolgt und sich diesbezüglich vom NDB mehrfach über den Stand der Arbeiten informieren lassen.

Am 3. Oktober 2017 erhielt die GPDel vom NDB einen Bericht, der über die Datenbestände vor und nach dem Inkrafttreten des NDB informierte. Zum damaligen Zeitpunkt waren die Datenbestände von 15 kantonalen Vollzugsorganen in den INDEX NDB migriert worden. Bei fünf Kantonen, die ihre Daten in strukturierter Form abgelegt hatten, stand die Migration noch aus und zu sechs weiteren Kantonen lagen noch keine Informationen vor. Mit Schreiben vom 15. November 2017 bat die GPDel das VBS, bis Mitte März 2018 über den Stand der Datenmigration der noch ausstehenden elf Kantone zu informieren.

Mit Bericht vom 6. März 2018 orientierte der NDB die GPDel, dass die Migration der unstrukturierten Daten bei allen kantonalen Vollzugsorganen bis Ende Oktober 2017 abgeschlossen werden konnte. In neun Kantonen stand die Migration der strukturierten Daten noch aus, sollten aber laute dem NDB fristgerecht – bis Ende des 2. Quartals 2018 – zu Ende geführt werden.

Mit Schreiben vom 28. August 2018 verlangte die GPDel vom NDB einen Bericht über den Abschluss der Migration der kantonalen Daten. Im Schlussbericht vom 3. Oktober 2018 informierte der NDB die GPDel, dass 24 kantonale Vollzugsorgane die Migration abgeschlossen und die Daten in den Ursprungssystemen gelöscht hatten. Einem Kanton wurde zwecks Validierung allfälliger Fehler eine Nachfrist bis Ende Oktober 2018 gewährt. Beim Kanton Genf war es zu technischen Problemen gekommen, weshalb sich Vertreter des NDB im September 2018 zweimal vor Ort Abklärungen vornahmen.

In ihrem Schreiben vom 28. August 2018 hatte die GPDel auch das VBS gebeten, darüber zu wachen, dass die Löschrufen für die Daten im KND INDEX nach dem Zeitpunkt der ursprünglichen Erfassung im früheren kantonalen System berechnet werden und nicht ab dem Zeitpunkt der Migration ins System KND INDEX neu zu laufen beginnen. Dieser Auftrag ging auf ein Anliegen zurück, welches die GPK des Grossen Rates des Kantons Bern am 16. August 2018 gegenüber der GPDel geäußert hatte. Seitens der Berner GPK wurde die Befürchtung geäußert, dass mit der Datenmigration eine neue, fünfjährige Löschrufen zu laufen beginnen und damit die ursprüngliche maximale Aufbewahrungsdauer überschritten werden könnte. Zusätz-

¹⁰⁸ Beim System KND INDEX handelt es sich nicht um ein eigenständiges Informationssystem (Art. 47 NDG *e contrario*), sondern um ein Teilsystem des INDEX NDB. Art. 29 Bst. b VIS-NDB definiert den KND INDEX als einen Bereich, in welchem die KND die Daten aus ihren Vorabklärungen bearbeiten können. Nach Art. 74 VIS-NDB gehört zum KND INDEX auch ein Bereich für die Auftragsverwaltung und der Ablage der von den kantonalen Vollzugsbehörden erstellten Berichte, nicht jedoch gemäss Art. 29 Abs. 1 Bst. c VIS-NDB.

¹⁰⁹ Jahresbericht 2017 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2018, Ziff. 4.5.3 (BBl 2018 1987, hier 2049)

lich bat die GPDel das VBS, die migrierten Daten des Berner KND im Detail darauf zu überprüfen, ob die Löschrufen aus dem bisherigen kantonalen System korrekt ins System INDEX NDB übernommen worden waren.

In seinem Bericht vom 3. Oktober 2018 bestätigte der NDB, dass bei der Migration von unstrukturierten Daten nicht in allen Fällen das ursprüngliche Ablagedatum übernommen werden konnte. Laut dem NDB liessen sich aber die kantonalen Daten mittels Jahresordner so gruppieren, dass sämtliche Daten eines Jahrgangs zusammen gelöscht werden können. Bei der Migration der strukturierten Daten konnte zwar das Erstellungsdatum erhalten werden; trotzdem wurde bei der Migration der Daten aus den Kantonen Genf, Schwyz und Zürich fälschlicherweise das Datum der Migration als das Datum einer Änderung ausgewiesen. Der NDB stellte in Aussicht, diese Fehler bis Ende Oktober 2018 zu korrigieren.

Was die Einhaltung der Aufbewahrungsfristen des Berner Vollzugsorgans betrifft, so hatte die Qualitätssicherungsstelle des NDB in ihrem Bericht vom 11. April 2018 festgehalten, dass bei der Migration der unstrukturierten Daten das ursprüngliche Erfassungsdatum, nach welchem die Löschrufe berechnet wird, nicht erhalten werden konnte.¹¹⁰ Mit der erwähnten Bündelung in Jahresordnern könne gemäss Auskunft des NDB eine korrekte Löschung weiterhin sichergestellt werden.

Am 2. November 2018 behandelte der Genfer Grosse Rat eine dringliche Frage¹¹¹ bezüglich der Weitergabe von Berichten des NDB an den Chef des für den Genfer KND zuständige Sicherheits- und Wirtschaftsdepartement. Die Antwort des Genfer Regierungsrat wurde von den lokalen Medien aufgenommen, welche auch die GPDel um Auskunft baten.

Wie der Präsident der GPDel auf Anfrage einer Zeitung¹¹² erläuterte, wollte die Delegation die Weitergabe von Informationen des NDB durch die KND an andere kantonale Stellen an ihrer nächsten Aussprache mit dem Vorsteher des VBS und des Direktors NDB besprechen. Zugleich wies der Präsident der GPDel darauf hin, dass sich diese Frage nicht nur für die Berichte stelle, welche die KND vom NDB erhalten haben, sondern auch bezüglich der Informationen, welche die KND mit ihren eigenen Mitteln und im Auftrag des für die Sicherheit und den Nachrichtendienst zuständigen Regierungsrates beschafft haben.

Laut dem Präsidenten der GPDel wollte die Delegation auch die relevanten Rechtsgrundlagen unter dem NDG analysieren, welches im September 2017 in Kraft getreten war, und mit dem VBS klären, welche kantonale Praxis als rechtmässig und zweckmässig betrachtet werden könne.

Was die rechtliche Situation vor dem Inkrafttreten des NDG betraf, so erachtete die GPDel die Bestimmungen der Verordnung über den Nachrichtendienst des Bundes

¹¹⁰ Im Rahmen ihrer jährlichen Stichprobenplanung hatte die Qualitätssicherungsstelle des NDB im Verlauf des Jahres 2018 auch die Datenmigration in den Kantonen Basel-Stadt, Aargau und Genf überprüft.

¹¹¹ Fra. Batou «Le conseiller d'Etat Pierre Maudet et/ou son ancien chef de cabinet Patrick Baud-Lavigne ont-ils reçu copie de tout ou partie des rapports de police établis par la Brigade de la sûreté intérieure (BSI) de la police cantonale, rédigés à l'attention du Service de renseignement de la Confédération (SRC)?» vom 31. Okt. 2018 (QUE 893-A)

¹¹² Renseignement: Genève fait tiquer Berne, In: Tribune de Genève, 8. Nov. 2018

(V-NDB)¹¹³ als eindeutig. Laut dem damaligen Artikel 22 Absatz 4 Buchstaben a V-NDB konnten Angehörige kantonaler Sicherheitsorgane Personendaten, die sie vom Bund erhalten hatten, an ihre Vorgesetzten weitergeben. Diese Bestimmung erlaubte demzufolge die Weitergabe von Berichten des NDB durch einen KND an dessen zuständigen Regierungsrat.

Anlässlich der Aussprache mit dem VBS vom 19. November 2018 wurde die GPDel über die Kontakte des NDB mit den Genfer Behörden informiert, und erfuhr, dass der zuständige Genfer Regierungsrat insgesamt rund 300 Berichte des NDB erhalten hatte. Weiter wurde die GPDel darüber in Kenntnis gesetzt, dass der Genfer KND immer noch Daten auf kantonalen Systemen bearbeiten würde, welche nach Artikel 46 Absatz 1 NDG ausschliesslich im System INDEX NDB abgelegt werden dürfen. Es handelte sich dabei auch um Personendaten, die der KND erst nach dem Inkrafttreten des NDG erfasst hatte.

4.7 Treffen der GPDel mit den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen

Mit dem Inkrafttreten des NDG am 1. September 2017 sind die Zuständigkeiten für die Oberaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten in den Kantonen erstmals explizit festgeschrieben worden. Die GPDel hatte sich in ihrem Mitbericht zum NDG vom 22. April 2014 für die heute geltenden Bestimmungen eingesetzt (Art. 80 Abs. 2 Bst. b und Art. 82 NDG).¹¹⁴ Die damalige Intervention im Gesetzgebungsprozess führte dazu, dass die kantonalen Dienstaufsichtsorgane und die kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane weiterhin die Arbeit ihrer kantonalen Vollzugsorgane – sei es selbstständig oder aufgrund eines besonderen Auftrages des NDB – überprüfen können.

Unter dem neuen Recht sind die Oberaufsicht der GPDel und die Oberaufsicht der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane bei der Kontrolle des Vollzugs des NDG in den Kantonen weitgehend gleichgestellt. Um ein möglichst reibungsloses Funktionieren der Aufsichtstätigkeit dieser Organe sicherstellen zu können, hat die GPDel im Jahr 2018 in ihrer Oberaufsichtsstrategie die Oberaufsicht in den Kantonen zu einem Schwerpunkt gemacht.

In einem Schreiben an die kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane vom 29. März 2018 brachte die GPDel ihre Auffassung zum Ausdruck, dass die Überprüfung der Dienstaufsicht in den Kantonen rechtlich ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich der GPDel und der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane fällt. Jedoch betonte die GPDel ebenfalls, dass die Aufgabe der Oberaufsicht über die kantonalen Vollzugsorgane primär als Angelegenheit der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane betrachtet werden sollte. Entsprechend hat sich die GPDel diesbezüglich eine grosse Zurückhaltung auferlegt. Fallweise kann es für die GPDel notwendig sein, sich im Rahmen ihrer Oberaufsicht auch mit spezifischen Aktivitä-

¹¹³ Verordnung vom 4. Dez. 2009 über den Nachrichtendienst des Bundes (V-NDB; AS 2009 6937)

¹¹⁴ Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2015, Ziff. 4.5.2 (BBl 2015 5217, hier 5286)

ten eines kantonalen Vollzugsorgans zu befassen. Ein solcher Schritt würde jedoch nur nach vorgängiger Information des zuständigen kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgans erfolgen. Auch würde die GPDel wenn immer möglich ein koordiniertes Vorgehen der Oberaufsichten auf Stufe Bund und Kanton begrüssen.

Bis Anfang Oktober 2018 erhielt die GPDel auf ihr Schreiben vom 29. März 2018 Rückmeldungen aus 14 Kantonen, von denen zwölf Interesse an einem systematischen Kontakt mit der GPDel bekundeten. Dazu zählen die GPK der Kantone Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Solothurn, Tessin, Thurgau, Wallis und Zürich sowie die Kommission für öffentliche Sicherheit (SIK) des Kantons Aargau und die Staatswirtschaftliche Kommission (StwK) des Kantons St.Gallen. Für die Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) des Kantons Luzern und die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission des Kantons Obwalden (GRPK) war der Zeitpunkt für einen Austausch mit der GPDel noch zu früh.

Nach einer Standortbestimmung am 24. Oktober 2018 beschloss die GPDel, die Tagung mit den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen im ersten Quartal 2019 durchzuführen und liess diesen am 29. Oktober 2018 ein Schreiben mit Datums- und Themenvorschlägen zukommen.

Im Rahmen der Kontaktaufnahme mit den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen erhielt die GPDel auch Gelegenheit, sich zur Fragen über die Oberaufsicht über die KND sowie zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu äussern.

Mittels Schreiben vom 16. August 2018 bestätigte die GPDel die Auffassung der Berner GPK, wonach es kantonalen Dienstaufsichtsorganen möglich sein muss, jede nachrichtendienstliche Aktivität einem Auftrag des Bundes oder einem selbstständigen Tätigwerden des kantonalen Vollzugsorgans zuzuordnen. Die Erstellung einer entsprechenden Statistik ist aus Sicht der GPDel rechtlich unbestritten und im Hinblick auf eine funktionsfähige Dienst- und Oberaufsicht zweckmässig.

Gegenüber der SIK des Kantons Aargau legte die GPDel mittels Schreiben vom 30. August 2018 ihre grundsätzlichen Überlegungen zu den Anforderungen an die kantonalen Oberaufsichten gegenüber den nachrichtendienstlichen Vollzugsorganen dar. Aus Sicht der GPDel hat sich der Grundsatz bewährt, wonach die Oberaufsicht vor allem das Funktionieren der Dienstaufsicht kontrolliert. Somit wäre zu prüfen, ob die kantonale Dienstaufsicht die Mindestanforderungen gemäss der VAND erfüllt. Für die Glaubwürdigkeit der Oberaufsicht von grundlegender Bedeutung erscheint der GPDel überdies die Vertraulichkeit ihrer Arbeit. Nach Ansicht der GPDel kann eine sichere und nachvollziehbare Handhabung von vertraulichen Unterlagen mittels organisatorischer und technischer Massnahmen gewährleistet werden.

4.8 Aufsichtstätigkeit der AB-ND

Die GPDel übt die Oberaufsicht über alle Akteure des Bundes und der Kantone, welche das NDG vollziehen, aus. Somit ist die GPDel das einzige Organ, welches kontrollieren kann, wie das neue System der Aufsicht über die Nachrichtendienste aufgebaut wird und ob es letztlich auch die Erwartungen des Gesetzgebers und der Bürger zu erfüllen vermag.

Die neue Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) nahm ihre Arbeit mit dem Inkrafttreten des NDG am 1. September 2017 auf. Einen Monat zuvor hatte ihr Leiter, der am 10. Mai 2017 vom Bundesrat ernannt worden war, seine Stelle angetreten. Am 16. Oktober 2017 liess sich die GPDel von ihm über den laufenden Aufbau der Behörde informieren. Die Delegation konnte feststellen, dass das VBS, welchem die AB-ND administrativ zugeordnet ist, die notwendige Unterstützung leistete.

Am 21. Dezember 2017 tauschte sich die GPDel erneut mit dem Leiter der AB-ND aus. Es wurden die Geschäftsordnung¹¹⁵ der neuen Behörde, aber auch ihre Prüfungsplanung für das Jahr 2018 besprochen. Letztere ist nach Artikel 78 Absatz 2 NDG mit der Aufsichtstätigkeit der GPDel zu koordinieren. Seitens der GPDel wurde zu diesem Zeitpunkt kein Koordinationsbedarf geltend gemacht.

Am 16. Mai 2018 besprach die GPDel mit der AB-ND den Bericht und die Empfehlungen der einzigen Prüfung, welche die Behörde im Jahr 2017 vornehmen konnte.

Weiter erfuhr die GPDel, dass bereits vier Mitarbeitende bei der AB-ND tätig waren und für die übrigen fünf Stellen geeignete Personen gefunden wurden. Die GPDel wurde auch darüber informiert, dass der erste Jahresbericht der AB-ND für März 2019 geplant sei und gemäss Artikel 78 Absatz 3 NDG veröffentlicht werde. Die Erkenntnisse aus der Inspektion über den Fall Daniel Moser (vgl. Ziff. 4.5) waren ein weiteres Diskussionsthema. Die AB-ND hatte von der GPDel die geheime Version des Berichts erhalten.

Zur Sprache kam auch die Konferenz, welche die AB-ND mit den Dienstaufsichtsorganen der Kantone im August plante. Die AB-ND hatte diesen Anlass mit einer Prüfung, wie diese Stellen ihrer Aufsichtspflicht nachkommen, verbunden. In diesem Zusammenhang war für die GPDel wichtig festzuhalten, dass die AB-ND zwar die nachrichtendienstliche Tätigkeit der kantonalen Vollzugsorgane überprüft, jedoch nicht dafür zuständig ist, die Organisation und die Arbeit der kantonalen Dienstaufsicht zu kontrollieren oder zu beurteilen.

Mit der AB-ND hatte die GPDel vereinbart, dass die Prüfberichte gleichzeitig mit der Zustellung an den Vorsteher des VBS auch der Oberaufsicht zur Kenntnis gebracht werden. Bis Anfang September 2018 erhielt die Delegation die ersten vier Berichte aus dem Jahresprogramm 2018. Drei davon besprach die GPDel an ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2018 mit dem Leiter der AB-ND und den jeweils zuständigen Prüfungsleiterinnen oder Prüfungsleitern.

Die GPDel thematisierte mit dem Leiter der AB-ND methodische Fragen zur Prüfungstätigkeit der AB-ND sowie grundsätzliche Überlegungen zu den abgegebenen Empfehlungen. Die GPDel interessierte sich auch dafür, wie sich die Anzahl der Empfehlungen der AB-ND entwickeln wird und welche Auswirkungen diese auf die Dienste haben werden.

Nach dem Verständnis der GPDel hängt die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des neuen Aufsichtssystems hauptsächlich davon ab, ob die Berichte und Empfehlungen der AB-ND einen konkreten Nutzen für die direkte Aufsicht und Führung der Nachrichtendienste durch den Vorsteher VBS generieren. Anlässlich der Aussprache

¹¹⁵ Geschäftsordnung der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten vom 26. Feb. 2018 (BBl **2018** 1543)

vom 19. November 2018 wurde diese Frage eingehend mit dem Vorsteher des VBS besprochen.

Am 20. November 2018 besprach die GPDel mit der AB-ND einen weiteren Prüfbericht. Aufgrund der wachsenden Anzahl der Prüfungen ist es der GPDel vor dem Hintergrund ihres breiten Tätigkeitsfeldes bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht über die Nachrichtendienste und die übrigen Geheimbereiche nicht möglich, alle Berichte mit der AB-ND im Detail zu besprechen. Die Delegation wird sich deshalb auf diejenigen Überprüfungen konzentrieren, welche wertvolle Hintergrund- und Zusatzinformationen für ihre laufende Kontrolltätigkeit liefern sowie insbesondere auf jene Berichte, die auf neue, bedeutsame Probleme in den Nachrichtendiensten hinweisen.

Gleichzeitig erkannte die GPDel die Notwendigkeit, für ihre Oberaufsicht über die Tätigkeit der AB-ND ein stärkeres Augenmerk auf deren jährliche Prüfungsplanung zu richten. Im Vordergrund stand dabei weniger die Pflicht der AB-ND, ihre Planung mit den Tätigkeiten der GPDel zu koordinieren. Vielmehr ging es der GPDel darum, aus der Perspektive der Oberaufsicht darauf zu achten, dass sich die Prüfungstätigkeit der AB-ND auf Bereiche fokussiert, die für das rechtmässige Funktionieren der Schweizer Nachrichtendienste prioritär sind. Am 20. November 2018 besprach daher die GPDel mit dem Leiter der AB-ND ihren provisorischen Prüfplan für das Jahr 2019.

4.9 Verordnung über die militärische Cyber-Abwehr

4.9.1 Frühe Abklärungen der GPDel

Im Jahr 2007 begann die GPDel, sich mit den Plänen der Armee für Cyberoperationen zu befassen. Ausgangspunkt war eine Konzeptionsstudie über zukünftige Informationsoperationen der Armee aus dem Jahr 2005.¹¹⁶ Weil die Studie grundsätzliche Rechtsfragen ausser Acht liess, beauftragte die GPDel im Oktober 2007 das VBS mit weiteren rechtlichen Abklärungen. Im Frühjahr 2008 stellte die GPDel jedoch fest, dass das VBS zentrale Fragen, beispielsweise ob das Eindringen der Armee in fremde Computer unter geltendem Recht in Friedenszeiten legal sei, nicht zufriedenstellend beantworten konnte. Im April 2008 verlangte die GPDel deshalb vom VBS, zur Klärung ihrer Fragen ein Gutachten beim Bundesamt für Justiz (BJ) und der Direktion für Völkerrecht (DV) einzuholen.

Zusätzlich wies die GPDel das VBS darauf hin, dass die Armee erst dann Kredite für den Aufbau von Kapazitäten für Cyberoperationen erhalten sollte, wenn auch entsprechende Rechtsgrundlagen vorliegen würden. Die Finanzdelegation (FinDel) schloss sich dieser Meinung an, nachdem die GPDel mit ihr eine Aussprache in dieser Angelegenheit geführt hatte.¹¹⁷

¹¹⁶ Jahresbericht 2007 der GPK und GPDel vom 25. Jan. 2008, Ziff. 3.9.6 (BBl **2008** 5061, hier 5155)

¹¹⁷ Jahresbericht 2008 der FinDel an die Finanzkommissionen vom 30. April 2009, Ziff. 3.5.4 (BBl **2009** 5333, hier 5381)

Am 10. März 2009 legten das BJ und die DV ihr gemeinsames Gutachten vor. Die GPDel erachtete das Gutachten «als wegweisend für die weitere Befassung mit der rechtlichen Problematik von Computernetzwerkoperationen»¹¹⁸ und regte seine Publikation in der Verwaltungspraxis des Bundes (VPB) an. Diese erschien dort am 2. September 2009.¹¹⁹

4.9.2 Regelung der Cyber-Abwehr im Militärgesetz

In der Botschaft zur Weiterentwicklung der Armee (WEA)¹²⁰ vom 3. September 2014 waren keine neuen Kompetenzen für den Schutz der Informatiksysteme der Armee vorgesehen. Die Schutzmassnahmen waren unter dem geltenden Recht auf die eigenen Systeme der Armee beschränkt, sei dies zur Reduktion der Verwundbarkeiten oder zum Erkennen und Bewältigen von Vorfällen.

Als die WEA im Verlauf des Jahres 2015 im Parlament beraten wurde, führten Anträge der vorberatenden Kommission von National- und später Ständerat dazu, dass der neue Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c MG der Armee die Kompetenz verlieh, fremde Computersysteme anzugreifen, wenn diese zuvor für Angriffe auf armeeeigene Systeme benutzt wurden. Die neue Bestimmung war sowohl in Friedenszeiten als auch im Aktivdienst anwendbar. Als Teil der Aufgaben der Armee richtete sich die neue Kompetenz gegen Angriffe aus dem Ausland. Ein Einsatz gegen Angreifer aus dem Inland wurde jedoch weder explizit noch implizit ausgeschlossen. Ausser im Aktivdienst oblag die Genehmigung einer solchen Massnahme immer dem Bundesrat.

Am 17. März 2016 verabschiedeten die eidgenössischen Räte die Gesetzesrevision zur WEA. Anfangs Juli 2016 bot der Vorsteher des VBS der GPDel an, sie im Rahmen der Umsetzung der WEA zu den wichtigsten Verordnungsentwürfen zu konsultieren. Mit Schreiben vom 29. August 2016 informierte die GPDel das VBS, dass sie zum Ausführungsrecht zu den Cyberoperationen der Armee nach Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c MG, zur Revision der Verordnung über den Nachrichtendienst der Armee (V-NDA)¹²¹ und der Verordnung über die elektronische Kriegführung und Funkaufklärung (VEKF)¹²² Stellung nehmen möchte. Bezüglich der Cyberoperationen der Armee galt das Interesse der GPDel insbesondere der Gestaltung der Aufsicht und der Koordination mit den analogen Kompetenzen des NDB.

Das VBS plante ursprünglich, die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c MG in die Verordnung über die militärische Sicherheit (VMS)¹²³ zu integrieren, entschied sich aber später für eine eigenständige Verordnung über militärische Cyberkriegführung zur Wahrung der militärischen Sicherheit (Cy-

¹¹⁸ Brief der GPDel an das EDA und das EJPD vom 28. Mai 2009

¹¹⁹ Gutachten des BJ und der DV über Rechtsgrundlagen für Computernetzwerkoperationen durch Dienststellen des VBS vom 10. März 2009, publiziert in VPB 3/2009

¹²⁰ Botschaft des Bundesrats zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. Sept. 2014 (BBl 2014 6955)

¹²¹ Verordnung vom 4. Dez. 2009 über den Nachrichtendienst der Armee (V-NDA; SR 510.291)

¹²² Verordnung vom 17. Okt. 2012 über die elektronische Kriegführung und Funkaufklärung (VEKF; SR 510.292)

¹²³ Verordnung vom 14. Dez. 1998 über die militärische Sicherheit (VMS; SR 513.61)

berverordnung). Ab dem Zeitpunkt der formellen Ämterkonsultation verwendete das VBS dann die Bezeichnung Verordnung über die militärische Cyberabwehr (MCAV).

Am 17. Oktober 2017 besprach die GPDel mit dem Vorsteher des VBS diverse Grundsatzfragen zur militärischen Cyberabwehr. Dabei erfuhr die Delegation, dass die Verabschiedung der MCAV erst für den Herbst 2018 geplant sei.

In ihrem Brief an den Bundesrat vom 16. November 2017 beurteilte die GPDel das verdeckte Eindringen in ausländische Computer als ein anspruchsvolles Unterfangen, welches auch mit politischen Risiken verbunden sei. Der Einsatz solcher Mittel sollte vorgängig im Detail abgewogen, aber auch bei der Umsetzung laufend überprüft werden. Bei Pannen oder unerwarteten Reaktionen des betroffenen Staates erschien es der GPDel zwingend, dass der Bundesrat rechtzeitig darüber informiert würde.

Deshalb erachtete die GPDel eine begleitende Oberaufsicht über das Eindringen in ausländische Computersysteme für angebracht. Da Art. 100 Abs. 1 Bst. c MG bereits auf Anfang 2018 in Kraft treten sollte, verlangte die GPDel vom Bundesrat, sie bis zu diesem Zeitpunkt über alle Cyberaktionen der Armee zu informieren.¹²⁴

Aufgrund einer Revision der Organisationsverordnung des VBS (OV-VBS)¹²⁵ trat Anfang 2018 der neue Art. 5 Bst. c^{ter} der OV-VBS in Kraft, wonach das GS-VBS für die Aufsicht über die militärische Cyberabwehr zuständig ist und dem Bundesrat darüber Bericht erstattet. Grundlage für diese Bestimmung ist Artikel 42 Absatz 2 RVOG. Laut dieser Bestimmung nimmt das Generalsekretariat eines Departements Aufsichtsfunktionen nach den Anordnungen des zuständigen Bundesratsmitgliedes wahr. Die neue Bestimmung der OV-VBS begründete weder besondere Informationsrechte für diese Aufsicht noch wurde das Verfahren für die Berichterstattung geregelt.

4.9.3 Erste Konsultation der GPDel zur MCAV

Am 12. April 2018 schickte das GS-VBS der GPDel einen Entwurf der MCAV mit ihren Erläuterungen zur Konsultation und bat um eine Stellungnahme bis Ende Mai 2018. Nach einer ersten Diskussion an der Sitzung vom 25. April 2018 beschloss die GPDel, beim VBS weitere Auskünfte einzuholen. Im ihrem Schreiben an den Vorsteher des VBS vom 27. April 2018 wies die GPDel zudem darauf hin, dass der aktuelle Verordnungsentwurf des VBS die Anliegen, welche die Delegation im August 2016 geäußert hatte, ungenügend berücksichtigt hatte. Konkret betraf dies die Gestaltung der Aufsicht und die Koordination zwischen den Cyberaktivitäten der Armee mit denjenigen des NDB.

Am 15. Mai 2018 befasste sich die GPDel mit dem Antwortschreiben des VBS vom 4. Mai 2018. Das VBS vertrat darin die Ansicht, dass in dringlichen Fällen der Vorsteher des VBS einen Cybergegenangriff auch ohne Genehmigung des Bundesrats

¹²⁴ Jahresbericht 2017 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2018, Ziff. 4.7 (BBl **2018** 2987 hier 2052)

¹²⁵ Organisationsverordnung für das VBS vom 7. März 2003 (OV-VBS; SR **172.214.1**)

auslösen könne. Da der Schutz vor Angriffen aus dem Cyberraum eine rasche Reaktion notwendig machen könne, sei es folgerichtig, in der Verordnung ein Dringlichkeitsverfahren ohne die im MG vorgeschriebene Bewilligung des Bundesrats zu erlauben. Eine nachträgliche Information des Bundesrats würde diesem nach Ansicht des VBS erlauben, nach Bedarf darüber zu beraten und die Aktion mit sofortiger Wirkung zu beenden.

Neben dem Begriff des Cyberangriffs führte die Verordnung auch den Begriff der Cyberaufklärung ein. Ihr Zweck soll es sein, für die Cyberabwehr Nachrichten im Cyberraum zu beschaffen. Aus den Antworten des VBS ergab sich jedoch nicht, ob das MG die Armee auch ermächtigt, für diese Cyberaufklärung in fremde Computersysteme einzudringen, bevor diese Systeme für einen Angriff auf die Schweiz verwendet werden.

In der Folge beschloss die Delegation, dem BJ und der DV verschiedene Auslegungsfragen zu Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c MG vorzulegen und gleichzeitig eine Aufdatierung des Gutachtens über Rechtsgrundlagen für Cyberoperationen aus dem Jahr 2009 zu verlangen. Gleichzeitig entschied die GPDel, erst wieder zu einem Entwurf der MCAV Stellung zu nehmen, wenn die Verwaltung ihre Rechtsetzungsarbeiten nach der letzten Ämterkonsultation abgeschlossen hatte.

4.9.4 Stellungnahme der GPDel zur MCAV

Am 13. Juni 2018 liessen das BJ und die DV der GPDel gemeinsam die Antworten auf die Frage der Delegation zukommen. Für die Frage nach der Zulässigkeit einer Delegation der Genehmigungskompetenz des Bundesrats für Cyberangriffe an das VBS war das BJ zuständig.

Laut dem Gutachten war es jedoch dem BJ nicht möglich, aus den Materialien die Frage zu beantworten, ob der Gesetzgeber eine solche Delegation ausgeschlossen habe. Da keine eindeutige Interpretation möglich sei, konnte nach Meinung des BJ letztlich der Bundesrat darüber «politisch entscheiden», ob die Genehmigung eines Cybergegenangriffs in der MCAV an das VBS delegiert werden könne.

Aus Sicht der GPDel ist hingegen eine schlüssige Auslegung von Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c MG möglich, wenn die analogen Bestimmungen des Nachrichtendienstgesetzes (NDG) beigezogen werden. Es war explizit die Absicht der vorberatenden Kommission des Ständerats gewesen, die Cyber-Kompetenzen der Armee kohärent mit den Bestimmungen des NDG, welche dem NDB erlauben, auf einen Cyberangriff gegen kritische Infrastrukturen der Schweiz zu reagieren, auszugestalten. In der ständerätlichen Debatte erklärte der Kommissionspräsident, dass mit der neuen Bestimmung im MG eine «Kongruenz zum neuen Nachrichtendienstgesetz»¹²⁶ angestrebt werde.

Die neue Bestimmung des MG folgte weitgehend der Formulierung des heutigen Artikel 37 Absatz 1 NDG, welcher Gegenangriffe des NDB auf Computer im Ausland regelte. Dazu hielt die Botschaft zum NDG vom 19. Februar 2014 namentlich fest, «dass [Cybergegenangriffe] aussenpolitisch sensibel sein können und deshalb nicht

¹²⁶ Verhandlungen des Ständerats vom 7. September 2015 (AB 2015 S 708)

in der alleinigen Zuständigkeit des NDB liegen können. Sie sollen deshalb nur auf Entscheid des Bundesrates durchgeführt werden»¹²⁷.

Auch die eidgenössischen Räte hegten keine Zweifel daran, dass Artikel 37 Absatz 1 NDG eine Delegation der Genehmigungskompetenz des Bundesrats implizit ausschloss. Gerade weil eine Delegation nach Artikel 47 Absatz 2 RVOG nicht zulässig war, hielt es der Nationalrat für notwendig, eine solche Delegationskompetenz direkt im Wortlaut von Artikel 37 Absatz 1 NDG einzubringen. Dieser Passus wurde erst in der letzten Differenzvereinbarung mit dem Ständerat wieder gestrichen.¹²⁸

Nach der Beurteilung der GPDel war es daher die explizite Absicht des Gesetzgebers, Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c MG kongruent mit den analogen Bestimmungen des NDG, insbesondere Artikel 37 Absatz 1 NDG, zu gestalten. Weiter war es das Verständnis der eidgenössischen Räte, dass Artikel 37 Absatz 1 NDG klar impliziert, dass die Genehmigungskompetenz des Bundesrats für Cybergegenangriffe nicht delegiert werden kann.

Als die GPDel im September 2018 den letzten Entwurf des VBS zur MCAV erhielt, stellte sie fest, dass die Verordnung weiterhin eine Delegation der Genehmigungskompetenz für einen Cyberangriff an das VBS vorsah. Mit dem neuen Entwurf wurde aber neu eine Frist von 24 Stunden gesetzt, innert derer die nachträgliche Information des Bundesrats erfolgen musste.

In ihrer Stellungnahme an das VBS vom 25. Oktober 2018 vertrat die GPDel hingegen die Ansicht, dass Cybergegenangriffe der Armee gegen Ziele im Ausland nicht ohne vorgängige Genehmigung durch den Bundesrat durchgeführt werden dürfen. Ob eine ebenso eindeutige Absicht des Gesetzgebers im Falle eines Cybergegenangriffs gegen Computer im Inland erkennbar ist, liess die GPDel offen. Es gibt aber keine Hinweise darauf, dass die eidgenössischen Räte das Genehmigungsverfahren nach Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c MG in Abhängigkeit davon, ob die Armee ein Ziel im Ausland oder im Inland angreift, unterschiedlich regeln wollten.

Für die Anwendung von Artikel 47 Absatz 2 RVOG ist die Dringlichkeit eines solchen Entscheides unerheblich. Relevant ist allein die Tatsache, dass nach der Einschätzung des Gesetzgebers der Entscheid über einen Cyberangriff im Ausland von wesentlicher Bedeutung und politischer Tragweite ist. Solche Entscheide trifft der Bundesrat gemäss Artikel 13 Absatz 1 RVOG nach gemeinsamer und gleichzeitiger Beratung.

In diesem Zusammenhang wies die GPDel darauf hin, dass das RVOG dem Bundesrat bereits heute erlaubt, auch in dringlichen Fällen entscheid- und handlungsfähig zu bleiben. Jedes Mitglied des Bundesrates kann jederzeit die Durchführung einer Sitzung verlangen, allenfalls auch in der Form einer Telefonkonferenz. In dringlichen Fällen kann die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident vorsorgliche Massnahmen anordnen (vgl. Art. 26 Abs. 1 RVOG) oder Entscheide anstelle des Kollegiums treffen in Fällen, in denen die Durchführung einer ordentlichen oder ausserordentlichen Bundesratssitzung – insbesondere wegen Dringlichkeit – nicht möglich ist (vgl. Art. 26 Abs. 2 RVOG).

¹²⁷ Botschaft vom 19. Febr. 2014 zum Nachrichtendienstgesetz (BBl 2014 2105, hier 2176)

¹²⁸ Verhandlungen des Nationalrats vom 22. Sept. 2015 (AB 2015 N, 1717f)

Nicht zulässig war in den Augen der GPDel das Argument, dass keine Delegation im rechtlichen Sinne vorliegt, wenn die Genehmigungskompetenz des VBS an die Bedingung geknüpft wird, dass dem Bundesrat ein bereits angeordneter Cyberangriff innert bestimmter Frist zum nachträglichen Entscheid vorzulegen ist. Der Bundesrat verliert nämlich seine Handlungsfreiheit, sobald sich der Cyberangriff des VBS auf die Funktionsfähigkeit des Zielsystems auszuwirken beginnt. Da ein Dringlichkeitsverfahren gerade mit der Notwendigkeit einer raschen ‘Wirkung im Ziel’ begründet wird, könnte der Bundesrat dann bestenfalls noch darüber beraten und entscheiden, ob er den Angriff weiterführen will. Die bereits erzielten Auswirkungen des Angriffs liessen sich jedoch nicht mehr rückgängig machen. Überdies dürften die Massnahmen der Armee auch Spuren in den angegriffenen Systemen hinterlassen, welche nur mit einer Verlängerung der Aktion gelöscht werden könnten – sofern dies technisch überhaupt möglich wäre.

Die GPDel empfahl deshalb dem VBS, den Entwurf der MCAV so anzupassen, dass keine Massnahmen nach Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c MG ohne vorgängigen Entscheid des Bundesrats vorgesehen werden.

Weiter schlug die GPDel vor, in Artikel 2 MCAV zu präzisieren, dass die dort geregelten genehmigungspflichtigen Massnahmen sich ausschliesslich gegen fremde Computersysteme, die für Angriffe auf militärische Informationssysteme und Informatiknetzwerke verwendet wurden, richten dürfen.

Ihr Schreiben an das VBS liess die GPDel auch dem EJPD, dem EDA und der BK in Kopie zukommen. Am 19. November 2018 nutzte der Vorsteher des VBS die Aussprache mit der GPDel, um letztere darüber zu informieren, dass er im Sinne der Stellungnahme der GPDel darauf verzichten werde, in der MCAV eine Delegation der Kompetenzen des Bundesrats, einen Cybergegegenangriff auszulösen, an das VBS vorzusehen.

4.10 Archivierung des Untersuchungsberichts Cornu

4.10.1 Vorgeschichte

Aufgrund einer Aufsichtseingabe hatte die GPDel im Jahr 2016 mit Abklärungen dazu begonnen, ob die Unterlagen der Administrativuntersuchung Cornu über die Beziehungen zwischen der P-26 und analogen Organisationen im Ausland vorschriftsgemäss archiviert worden waren.¹²⁹ Während es sich herausstellte, dass sich mindestens ein geheimes Exemplar des Schlussberichts Cornu im Besitz des VBS befand, vermochte das VBS im Jahr 2017 die Handakten zur Untersuchung nicht zu finden.

Im Juni 2017 hatte die GPDel vom Vorsteher des VBS die Zusage erhalten, dass sein Departement eine eingeschwärzte Version des Berichts Cornu, den dieser bereits im Jahr 1991 für eine allfällige Publikation erstellt hatte, noch vor Ablauf der Schutzfrist zur Einsicht freigeben werde. Der Vorsteher des VBS hatte auch die In-

¹²⁹ Jahresbericht 2017 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2018, Ziff. 4.4 (BBl 2018, hier 2043)

formations- und Objektsicherheit (IOS) angewiesen, die dort sicher aufbewahrten Unterlagen zur P-26 an das Bundesarchiv (BAR) zu übergeben.

Am 23. November 2017 eröffnete der Verein «Pro Castellis» in einer ehemaligen Festungsanlage der P-26 in Gstaad ein Museum, was am 22. Dezember 2017 im Anzeiger von Saanen ausführlich gewürdigt wurde.¹³⁰ Laut dem Artikel soll das Museum Materialien und Akten zeigen, die 1991 ebenso unter eine fünfzigjährige Schutzfrist gestellt worden seien wie die Akten der PUK EMD (Parlamentarische Untersuchungskommission über Vorkommnisse im Eidgenössischen Militärdepartement). Für den Zutritt seien deshalb zwischen dem Bund dem Verein sehr einschränkende Auflagen vereinbart worden. Für bestimmte Personengruppen wie ehemalige Mitglieder der P-26 oder Angehörige des NDB gäbe es aber eine Ausnahmeregelung.

Am 21. Dezember 2017 widmete die Sendung «Temps présent» von Radio Télévision Suisse (RTS) der P-26 eine längere Reportage. Am Ende des Beitrags beklagte sich RTS, dass «Pro Castellis» Filmaufnahmen in der Anlage in Gstaad an die Verpflichtung geknüpft habe, dass die Reportage vor ihrer Ausstrahlung der Veteranenvereinigung der P-26 zur Visionierung zwecks Genehmigung vorgelegt werden müsse. RTS wollte auf diese Bedingungen nicht eingehen und verzichtete daher auf Filmaufnahmen innerhalb der Anlage.

4.10.2 Publikation des Untersuchungsberichts Cornu

Die Einweihung des Museums in Gstaad belebte die öffentliche Diskussion um die P-26. Mit der Publikation des Jahresberichts der GPK und GPDel am 30. Januar 2018 wurde auch das Schicksal der Unterlagen der Administrativuntersuchung Cornu ein öffentliches Thema. Dies führte in der Frühjahrsession 2018 zu einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen¹³¹. In seiner Stellungnahme zur Mo. 18.3358 erklärte sich der Bundesrat bereit, die eingeschwärzte Version des Berichts Cornu mit zusätzlichen Anonymisierungen zu veröffentlichen. Dies erfolgte am 25. April 2018.¹³²

Mit der Publikation machte der Bundesrat den Bericht nicht nur den interessierten Forschern, sondern auch der Öffentlichkeit zugänglich. Nach Ansicht der GPDel enthält der publizierte Bericht alle wesentlichen Informationen des Originalberichts, in welchem letztlich nur noch einzelne Details weiterhin geheim gehalten werden. Was die Namen betrifft, welche das VBS zusätzlich anonymisiert hat, dürfte es sachkundigen Personen ein Leichtes sein, den grössten Teil zu rekonstruieren. Einen Teil dieser abgedeckten Namen finden sich ausserdem in der ausführlichen Pressemitteilung des EMD von September 1991.

¹³⁰ Musée Résistance Suisse - Das grosse Museum in Gstaad ist eingeweiht. In: Anzeiger von Saanen, 22. Dez. 2017

¹³¹ Fra. Meyer «Wie ist der Bund mit dem Nationalen Museum des Widerstands über die Geheimmarmee P-26 verbunden?» vom 26. Febr. 2018 (18.5010), Ip. Wermuth «Betreibt der Bundesrat P-26-Revisionismus?» vom 14. März 2018 (18.3193), Mo. Mazzone «Geheimmarmee P-26. Cornu-Bericht enthüllen!» vom 16. März 2018 (18.3358)

¹³² Organisation P-26: Bundesrat veröffentlicht anonymisierte Version des «Berichts Cornu»: Medienmitteilung des VBS vom 25. April 2018

Die Annahme erscheint berechtigt, dass im Bericht Cornu wohl alle die für den Untersuchungsauftrag wesentlichen Informationen aus den Akten berücksichtigt wurden. Der Bericht selber verweist jedoch für andere Fragestellungen wiederholt auf Informationen in den Handakten, die nicht Eingang in den Bericht gefunden haben. Aus Sicht der GPDel verlieren mit der Publikation des Berichts Cornu somit die Handakten, insbesondere die 69 Einvernahmeprotokolle der Untersuchung, nicht ihre Bedeutung für die historische Forschung.

4.10.3 Verträge des VBS mit «Pro Catellis»

Aufgrund der Berichterstattung in den Medien stellte sich für die GPDel die Frage, ob in der ehemaligen P-26-Anlage in Gstaad auch Akten zur P-26 aufbewahrt wurden und inwiefern dies mit den geltenden Vorschriften für die Archivierung, respektive für die Geheimhaltung zu vereinbaren sei. Zu diesem Zweck verlangte die GPDel am 28. Februar 2018 vom VBS Auskunft über die Vereinbarungen mit «Pro Castellis» bezüglich der Anlage in Gstaad und über allenfalls darin ausgestelltes Material, das der P-26 gehört hatte.

Laut seiner Antwort vom 19. März 2018 wusste der Vorsteher des VBS nicht, ob sich auch Akten der P-26 in der Anlage befanden. Er hielt aber fest, dass «Pro Castellis» nicht befugt sei, mit Unterlagen, die ins Bundesarchiv gehörten, ein Parallelarchiv zu betreiben. Wie das VBS darlegte, würden jedoch in der Anlage Material der P-26 ausgestellt, welches der frühere Strategische Nachrichtendienst (SND) im Jahr 2008 leihweise abgegeben hatte. Es handelte sich um diverse Übermittlungs- und Chiffriergeräte sowie einige Waffen und funktionsuntüchtige Zündvorrichtungen.

Anlässlich der Sitzung vom 28. März 2018 erläuterte der Leiter Portfolio- und Umweltmanagement der armasuisse, dass die Anlage im Jahr 2002 deklassiert und später zum Verkauf ausgeschrieben worden sei. Auf Betreiben von «Pro Castellis» ergab dann eine Überprüfung, dass die Anlage von nationalem historischen Wert war. Da der Verein bereit war, für den Erhalt aufzukommen, schloss das VBS mit ihm am 25. März 2015 für die Anlage (offizielle Bezeichnung: A-01780) einen Bauvertragsvertrag für die Dauer von 50 Jahren ab.

Gemäss dem Vertrag hat «Pro Castellis» die Anlage gut zu unterhalten und ausschliesslich als militärhistorisches Objekt und Dokumentationsstelle zu nutzen. Die Anlage befindet sich nicht in einer Zone für öffentliche Nutzungen, weshalb das VBS den raumplanerischen Anliegen der Standortgemeinde Rechnung zu tragen hatte. Insbesondere galt es, unerwünschten Publikumsverkehr, der mit einem Museum im herkömmlichen Sinne unvermeidlich gewesen wäre, zu verhindern. Deshalb hat die Nutzung gemäss Vertrag ohne öffentliche Publizität zu erfolgen und Einladungen zu Besichtigungen und Führungen müssen direkt an den vorgesehenen Personenkreis ergehen.

Gegenüber «Pro Castellis» hatte armasuisse am 4. Januar 2018 darauf hingewiesen, dass die Auflagen des Vertrags nicht mehr und auch nicht weniger bedeuten, als dass Öffnungszeiten, Veranstaltungen und Führungen nicht öffentlich publiziert werden sollen. Andere Auflagen an Besucher der Anlage könnten jedoch laut ar-

masuisse nicht aus dem Vertrag abgeleitet werden. In der Anhörung wurde der GPDel auch bestätigt, dass der Vertrag keine Grundlage für eine inhaltliche Überprüfung von Filmaufnahmen bot, wie es offenbar gegenüber RTS geltend gemacht worden war.

Am 28. März 2018 erfuhr die GPDel zudem vom Direktor des NDB a.i., dass gemäss dem Leihvertrag vom 21. Juli 2008 die Gegenstände aus dem Erbe der P-26 eigentlich zur Ausstellung in einer anderen Anlage (A-6903) auf dem Gebiet der Gemeinde Benken (SG) vorgesehen waren. Weil das Material noch der Klassifikation unterlag, sollten bis zum Ende der 30-jährigen Schutzfrist nur ehemalige P-26-Mitglieder, Mitarbeitende des SND und ausgewählte Militärpersonen Zugang zur Ausstellung erhalten.

Nachdem der NDB von der Verlegung des Materials nach Gstaad erfahren hatte, kündigte er am 10. Mai 2016 den Leihvertrag. In Absprache mit der Zentralstelle für historisches Armeematerial (ZSHAM) gewährte der NDB am 30. August 2016 jedoch eine Fristerstreckung bis zum 31. Dezember 2017; dies, um vorher noch die Eröffnung des Museums zu ermöglichen. Im Verlauf des Jahres 2017 begann der NDB die Geräte nach den Vorgaben der ZSHAM zu inventarisieren. Bis Mitte 2018 konnte der NDB alles Material, das er für seine eigenen Zwecke nicht mehr benötigte, entklassifizieren und der Zentralstelle übergeben.

Wie das VBS anlässlich der Sitzung der GPDel vom 19. November 2018 erläuterte, verblieb kein Material des Nachrichtendienstes mehr in der Anlage in Gstaad. Bei der Ausleihe des ihr übertragenen Materials der P-26 werde die ZSHAM zukünftig eine kohärente Politik verfolgen. Die Zentralstelle habe deshalb bereits mit interessierten Privaten Kontakt aufgenommen, darunter auch «Pro Castellis». Es ist auch die Absicht des VBS, dass in einem neuen Leihvertrag eine angemessenere Regelung des Zugangs für interessierte Besucher festgeschrieben werden, soweit dies unter den Vorgaben des Baurechtsvertrags für die Anlage in Gstaad möglich ist.

4.10.4 Archivwürdige Akten in Gstaad

Mit Schreiben vom 19. März 2018 informierte der Vorsteher des VBS die GPDel darüber, dass das VBS und das BAR die ehemaligen P-26-Anlage in Gstaad besuchen würden. Sie wollten sich einen Überblick über die dort vorhandenen Materialien verschaffen, um danach gemeinsam deren Archivwürdigkeit zu beurteilen.

Am 16. Mai 2018 hörte die GPDel den Direktor des BAR a.i. zur laufenden Suche nach den Akten der Untersuchung Cornu an. Das BAR erläuterte auch der GPDel, dass in der Anlage in Gstaad keine Akten der P-26 aufbewahrt oder ausgestellt werden dürften. Solche Akten müssten vielmehr dem BAR angeboten werden, welches dann mit dem VBS darüber entscheiden würde, ob und mit welchen Schutzfristen sie archiviert werden sollten.

Am 8. Juni 2018 besuchten nach vorgängiger Vereinbarung mit «Pro Castellis» Vertreter des GS-VBS, der ZSHAM, der armasuisse, der IOS, der Bibliothek am Guisanplatz (BiG) und des BAR die Anlage in Gstaad. Der verantwortliche Vertreter des GS-VBS informierte die GPDel am 18. Juni 2018 mündlich darüber. Am 9. August 2018 liessen das VBS und das BAR der GPDel ihren schriftlichen Bericht

zukommen. Sie hatten von «Pro Castellis» elektronische Kopien von rund 230 Dokumenten erhalten, die in der Anlage aufbewahrt wurden. Bei ihrer Überprüfung wurden sie alle als archivwürdig eingestuft.

Nach der Beurteilung von VBS und BAR müssen diese Unterlagen somit dem Bundesarchiv abgeliefert werden. Das VBS ist dafür verantwortlich, dass auch die Originale, sofern sie auffindbar sind, ins BAR gelangen. Eine Ausstellung von Kopien solcher Akten ist in der ehemaligen P-26-Anlage nur noch dann zulässig, wenn das VBS als Datenherr eine Einsicht gemäss Art. 18 VBGA¹³³ bewilligt. Eine solche Einsicht während der Schutzfrist müsste jedoch für alle Interessierten möglich sein. In keinem Fall könnte ein selektiver Zugang zur Anlage aufgrund geltender Schutzfristen für dort aufbewahrte Akten gerechtfertigt sein.

4.10.5 Suche nach den Handakten

An der Aussprache vom 15. Mai 2018 informierte der Vorsteher des VBS die GPDeL über den Stand der Suche nach den Akten zur Untersuchung Cornu. Sein Suchauftrag vom 21. Februar 2018 hatte noch keine Hinweise auf den Verbleib der Handakten erbracht. In der BiG wurde jedoch ein zweites nummeriertes Exemplar (Nr. 2) des Untersuchungsberichts gefunden.¹³⁴

Laut dem Vorsteher des VBS werde die Suche weitergeführt. Er selber habe noch nicht mit dem damaligen Vorsteher des EMD und dessen Verbindungsperson gesprochen. Diese und Herr Cornu seien jedoch von einem Mitarbeiter des GS-VBS kontaktiert worden.

Wie das BAR der GPDeL an der Anhörung vom 15. Mai 2018 erklärte, hatte man ein nicht nummeriertes Exemplar des Berichts Cornu in den Handakten entdeckt, die der damalige Unterstabschef Nachrichtendienst (USC-ND) vor seiner Pensionierung im Jahr 2000 dem BAR zur Archivierung übergeben hatte. Das BAR hatte jedoch noch keinen Hinweis auf eine reguläre Ablieferung des Aktenbestandes der Untersuchung Cornu gefunden.

Aufgrund einer Auswertung der relevanten Akten der PUK EMD war der GPDeL jedoch bekannt, dass die Verbindungsperson des Departements zur PUK EMD für die Unterlagen verantwortlich war, nachdem Untersuchungsrichter Cornu sie anfangs August 1991 zusammen mit seinem Bericht dem EMD abgeliefert hatte. Der damalige Vorsteher des EMD hatte nämlich die PUK-Mitglieder eingeladen, «den geheimen Schlussbericht von Herrn Cornu und die Originalakten»¹³⁵ im Büro der Verbindungsperson zur PUK einzusehen. Anfangs November 1991 hatte die PUK ausserdem mit dem Vorsteher des EMD und seiner Verbindungsperson im Detail über die Archivierung der Unterlagen der P-26 generell und spezifisch der Administrativuntersuchung Cornu gesprochen.

An der Sitzung vom 18. Juni 2018 erfuhr die GPDeL, dass weder der Vorsteher des VBS noch seine Generalsekretarin Kontakt mit dem früheren Vorsteher des EMD

¹³³ Verordnung vom 8. Sept. 1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung, VBGA; SR 152.11)

¹³⁴ Exemplar Nr. 14 hatte GPDeL im Herbst 2016 konsultiert

¹³⁵ Brief des Vorstehers des EMD an die PUK EMD vom 18. Sept. 1991

und seiner ehemaligen Verbindungsperson zur PUK EMD aufgenommen hatte. Angesichts der bisher erfolglosen Suche des VBS, forderte die GPDel am 22. Juni 2018 den Vorsteher des VBS auf, direkt bei den damaligen Verantwortlichen des EMD zweckdienlichen Auskünfte über das Schicksal der Akten einzuholen. Obwohl die GPDel um Antwort bis Ende August 2018 gebeten hatte, wurde ihr Schreiben erst am 1. Oktober 2018 beantwortet.

Wie das VBS schrieb, hatte die Verbindungsperson zur PUK EMD vor dem Wechsel mit seinem Departementsvorsteher ins EFD alle Akten im Zusammenhang mit der Untersuchung Cornu der Registratur des Generalsekretariats zur Archivierung übergeben. Die geheime Liste mit den Mitgliedern der P-26 habe der damalige Vorsteher des VBS zusammen mit den anderen geheimen Akten in seinem Besitz für die spätere Archivierung vorgesehen. Wie die IOS der GPDel bestätigte, gelangte die Liste der P-26-Mitglieder danach in den Besitz der IOS.¹³⁶

Erneut stellte das VBS die Erfolglosigkeit der bisherigen Abklärungen fest. Eine Ausdehnung auf die Suche in den Akten selbst hielt das VBS für wenig praktikabel, weil dazu alle seit 1991 abgelieferten Akten hätten durchsucht werden müssen.

Die Auskunft des VBS bewog die GPDel, selbst die Verbindungsperson des Bundesrats zur PUK EMD am 19. November 2018 anzuhören. Rückwirkend war es jedoch nicht mehr möglich, eindeutige Hinweise über das Schicksal der Unterlagen von Untersuchungsrichter Cornu über den Zeitpunkt hinaus zu erhalten, nachdem diese die Obhut der Verbindungsperson verlassen hatten. Aus Sicht der angehörten Person gab es aber auch keinen Grund zur Annahme, dass die Akten damals vernichtet worden waren. Die GPDel kann somit nicht ausschliessen, dass die gesuchten Unterlagen im BAR archiviert wurden, allerdings jedoch nicht unter einer erhöhten Schutzfrist, wie dies bei der regulären Archivierung von Akten der P-26 üblich und auch angebracht gewesen war.

Am 19. November 2018 unterhielt sich die GPDel auch ein letztes Mal mit dem Vorsteher des VBS über die Bemühungen, in den Beständen seines Departements weitere Akten zur P-26 zu finden. Der Vorsteher des VBS sicherte der GPDel zu, dass alle zwischenzeitlich noch gefundenen Akten noch im Dezember 2018 in Zusammenarbeit mit dem BAR archiviert werden sollten. Die GPDel ihrerseits wollte vom VBS über den Vollzug dieser Massnahmen und den Zeitpunkt der Einstellung der Suche nach weiteren Akten informiert werden.

Am 20. Dezember 2018 übergab das VBS alle P-26 Unterlagen, welche bis zu diesem Zeitpunkt gefunden werden konnten, dem BAR. Dazu gehörte auch die Liste mit den Namen der Mitglieder der P-26. Die GPDel nahm an ihrer ersten Sitzung des Jahres 2019 den Abschluss der Arbeiten im VBS zur Kenntnis. Die Delegation bedauerte, dass das VBS nicht in der Lage gewesen war, die Handakten zur Administrativuntersuchung Cornu wieder aufzufinden und entschied, ihre eigenen Abklärungen zur Aufsichtseingabe aus dem Jahr 2016 abzuschliessen und ihre Erkenntnisse im vorliegenden Jahresbericht zu publizieren.

¹³⁶ Im Dezember 2000 übergab Bundesrat Adolf Ogi die Unterlagen zur P-26, welche er mit dem Tresor seines Vorgängers übernommen hatte, der IOS zur sicheren Aufbewahrung.

4.11 Unterstützung des EDA für ausländische NGO

Im Juli 2018 erschienen in den Schweizer Medien kritische Berichte über die Unterstützung des EDA von Nichtregierungsorganisationen (NGO), die in Projekten in Israel und dem Besetzten Palästinensischen Gebiet tätig sind. Diese Beiträge entrichtet das EDA vor allem im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung.

Eine Liste der unterstützten Organisationen stellte das EDA den interessierten Journalisten zur Verfügung. Darauf waren allerdings die Namen, wenn auch nicht die Unterstützungsbeträge, von drei Partnerorganisationen der Abteilung für Menschliche Sicherheit (AMS) eingeschwärzt. Dies gab zu Kritik und Spekulationen Anlass und die GPDel wurde über die Medien aufgefordert, diese nicht öffentlich zugänglichen Informationen zu überprüfen.¹³⁷ Ein Journalist gelangte in dieser Angelegenheit auch direkt an den Vizepräsidenten der GPDel.

In der Folge befasste sich die GPDel an ihrer Sitzung vom 20. August 2018 mit diesen drei Organisationen, zu denen die Delegation vorgängig vom EDA alle relevanten Informationen erhalten hatte. Die GPDel stellte dabei fest, dass sie sich bereits am 29. August 2016 mit diesen drei Organisationen befasst und auch den Staatssekretär des EDA dazu befragt hatte. Offenbar war seither ein Projekt mit einer vierten Organisation ausgelaufen.

Wie zwei Jahre zuvor erkannte die GPDel auch dieses Mal keinen Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht. Auch anerkennt die GPDel den Grundsatz, dass das EDA bei Bedarf den unterstützten Partnern die notwendige Vertraulichkeit für ihre Arbeit gewähren kann – und dies nicht allein für Projekte im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt.¹³⁸ Gleichzeitig sieht die GPDel durch diese Aktivitäten die Geheimbereiche, die ihrer Oberaufsicht gemäss Artikel 53 Absatz 2 ParlG unterstehen, nur marginal tangiert. Aus diesem Grund wird sich die GPDel in Zukunft nicht mehr mit der Finanzierung von NGO durch das EDA befassen.

5 Geschäftsberichte und wiederkehrende Berichte

5.1 Geschäftsbericht 2017 des Bundesrates

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

An ihren gemeinsamen Sitzungen im Mai führen die GPK jeweils Aussprachen mit den Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler. Neben der generellen Berichterstattung über die im Berichtsjahr realisierten Ziele und Massnahmen informie-

¹³⁷ Viele Finanzflüsse führen nach Palästina. In: NZZ online, 2. Juli 2018

¹³⁸ Vgl. Antwort des Bundesrats auf die Fra. Reimann «'Schwarzzahlungen' von Deza-Mitteln des EDA an palästinensische NGO. Gefährdung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz?» vom 18. Sept. 2018 (18.5518)

ren die Bundesratsmitglieder die GPK dabei jeweils auch über bestimmte, selber gewählte Schwerpunktthemen. Die GPK ihrerseits legen für alle Departemente sowie die BK Querschnittsthemen fest. Für die Aussprache im 2018 wurde das folgende Thema gewählt: „Strategische Führungsübung 2017 (SFU17)“. Im Rahmen der Aussprachen mit den Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler haben die Kommissionsmitglieder auch die Möglichkeit, selber weitere Themen einzubringen und zu vertiefen.

Die Departementvorsteherinnen und -vorsteher informierten im Mai 2018 die Kommissionen über die folgenden, selbst gewählten Schwerpunktthemen:

EDA	– Beziehungen Schweiz – EU – Sicherheit in der Welt
EDI	– Reform der Altersvorsorge – Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen – Kostendämpfung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung – TARMED
EFD	– IKT und Digitalisierung – Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz
EJPD	– Herausforderungen im Flüchtlingsbereich: Integrationsagenda / Umsetzung der Asylgesetzrevision – Herausforderung im Bereich Gesellschaftspolitik
UVEK	– Innovationsmanagement am Beispiel der Drohnen – Strommarkt: Versorgungssicherheit und Design des künftigen Marktes
VBS	– Weiterentwicklung der Armee – Air 2030 / Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraumes – Polycom 2030 / Sicheres Datenverbundnetz (SDVN+)
WBF	– Aussenwirtschaftliche Perspektiven – Arbeit, Bildung und Forschung im Zeitalter der Digitalisierung
BK	– SFU17: Strategische Führungsübung 2017 – Digitale Verwaltung

Im April 2018 fanden zudem die vorbereitenden Sitzungen zur Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates der Subkommissionen der GPK mit den verschiedenen Behörden, Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern, Gerichten und den Vertreterinnen und Vertretern der verselbständigten Einheiten des Bundes statt. Bei Letzteren wird unter anderem der Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der jeweiligen Einheit thematisiert. Aufgrund der verschiedenen Probleme bei der Post bzw. PostAuto lag zu jenem Zeitpunkt noch kein entsprechender Bericht des Bundesrates vor. Aus diesem Grund beschloss die beiden GPK an den Mai-Sitzungen, die Beratung des Geschäftsberichtes 2017 des Bundesrates noch nicht abzuschliessen und den Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der Post im Jahr 2017 abzuwarten. Dieser Beschluss wurde mittels Medienmitteilung vom 18. Mai 2018 kommuniziert.

Der Bericht wurde im Juni 2018 durch den Bundesrat verabschiedet. Nach einer eingehenden Behandlung der zuständigen Subkommissionen entschieden sowohl die GPK-S im August 2018 als auch die GPK-N im September 2018 die Beratungen zum Geschäftsbericht abzuschliessen und ihren Räten die Genehmigung zu beantragen. Das Parlament folgte diesen Anträgen in der Herbstsession.¹³⁹

Gleichzeitig forderten die GPK den Bundesrat dazu auf, im Geschäftsbericht 2018 des Bundesrates, welcher im Frühjahr 2019 erscheinen wird, in einem Kapitel darzulegen, wie der Bundesrat den Fall PostAuto aufgearbeitet hatte, welche Massnahmen getroffen und welche Lehren daraus gezogen wurden.

5.2 Geschäftsbericht 2017 des Bundesgerichts

Zu den Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht gehört gemäss Art. 3 BGG¹⁴⁰ auch die Prüfung der Geschäftstätigkeit des Bundesgerichts und damit verbunden auch die Genehmigung von dessen Geschäftsbericht. Die GPK behandeln dazu jährlich den Geschäftsbericht des Bundesgerichts und hören Vertreterinnen und Vertreter des Bundesgerichts und der erstinstanzlichen Gerichte an.¹⁴¹ Auf dieser Basis berichten sie in den Räten und stellen Antrag zur Genehmigung des Geschäftsberichts.

Im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichts 2017 im Frühling 2018 wurden dabei unter anderem die Geschäftslast des Bundesgerichts, insbesondere im Strafrechtsbereich, der Einsatz der nebenamtlichen Bundesrichterninnen und Bundesrichter, der internationale Austausch des Bundesgerichts mit anderen Höchstgerichten, so z. B. mit dem Europäischen Gericht für Menschenrechte (EGMR), sowie der Stand des elektronischen Gerichtsdossiers und die Zusammenarbeit der Gerichte mit den Strafverfolgungsbehörden in diesem Bereich thematisiert.

Die GPK kamen zum Schluss, dass sowohl das BGer als auch die übrigen eidgenössischen Gerichte professionelle und gute Arbeit geleistet haben. Daher beantragten sie ihren jeweiligen Räten, den Geschäftsbericht des Bundesgerichtes für das Jahr

¹³⁹ 18.001 Geschäftsbericht des Bundesrates 2017 (AB 2018 N 1203 ff. und AB 2018 S 790 ff.)

¹⁴⁰ Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17.6.2005 (BGG; SR 173.110)

¹⁴¹ Die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes sind das BVGer, das BStGer und das BPatGer.

2016 zu genehmigen.¹⁴² Diese Anträge wurden vom Parlament in der Sommersession 2018 gutgeheissen.

5.3 Weitere von der GPK geprüfte Berichte

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung periodisch Bericht über die Erreichung der für die verselbständigten Einheiten des Bundes festgelegten strategischen Ziele (Art. 148 Abs. 3bis ParlG). Für die Einheiten mit besonderer wirtschafts- und finanzpolitischer Bedeutung (Swisscom, Post, SBB, Skyguide, RUAG, FINMA und ETH-Bereich) stellt der Bundesrat den GPK jährlich ausführliche Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele zu. Über die kleineren verselbständigten Einheiten (u. a. Swissmedic, ENSI, IGE, Pro Helvetia und SERV) erstattet er den GPK alle vier Jahre ausführlich Bericht.

Die GPK haben festgelegt, welche Berichte des Bundesrates über die verselbständigten Einheiten sie jährlich¹⁴³ oder zu einem bestimmten Zeitpunkt während der strategischen Periode¹⁴⁴ behandeln. Zudem kann ein Mitglied der GPK jederzeit beantragen, dass ein nicht traktandierter Bericht beraten wird.

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

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

6 Legislative Tätigkeiten

6.1 Parlamentarische Initiative Joder: Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen

Im Juni 2015 reichte Nationalrat Rudolf Joder eine parlamentarische Initiative¹⁴⁵ ein, die verlangte, es seien die Rechtsgrundlagen so anzupassen, dass die GPK die Oberaufsicht über die Geschäftsführung nach Artikel 26 ParlG wirkungsvoller, schneller, effizienter und in bestmöglicher Koordination mit den übrigen Aufsichtsorganen des Bundes wahrnehmen können.

Nationalrat Joder, damals Präsident der GPK-N, begründete die Initiative damit, verschiedene Vorkommnisse in der Bundesverwaltung der letzten Zeit hätten die Wichtigkeit der parlamentarischen Oberaufsicht aufgezeigt, und es sei dringend sowie umfassend notwendig und geboten, dass die immer grösser werdende Bundesverwaltung mit ihrer ausgedehnten Verwaltungstätigkeit systematisch nach

¹⁴² vgl. AB 2018 N 904 f. und AB 2018 S 530 f.

¹⁴³ Stand 2018: Swisscom, Post, SBB, Skyguide, RUAG, FINMA und ETH-Bereich

¹⁴⁴ Stand 2018: Swissmedic, ENSI und SERV

¹⁴⁵ Pa.Iv. Joder «Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen» vom 18. Juni 2015 (15.451)

den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit überprüft werde. Aus diesem Grund müssten die GPK im beantragten Sinn gestärkt werden.

Die GPK-N gab der Initiative am 19. November 2015 Folge; die GPK-S gab am 26. Februar 2016 ihre Zustimmung zum Initiativtext.

Die GPK-N ist nun beauftragt, eine Vorlage zur Umsetzung der Initiative auszuarbeiten. Am 22. März 2016 beschloss sie, die Ausarbeitung der Initiative unter Beizug der betroffenen Kommissionen selbst vorzunehmen und nicht der Staatspolitischen Kommission (SPK) zu delegieren. Im Weiteren beschloss die GPK-N, auch die Bestimmungen über die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) in die Revision miteinzubeziehen und die parlamentarische Initiative in diesem Sinne auszuweiten. Die GPK-S stimmte dieser Ausweitung am 8. April 2016 zu.

Am 24. Juni 2016 beauftragte die GPK-N Bundesrichter Niklaus Oberholzer im Rahmen eines Expertenmandats, Revisionsvorschläge zu den heutigen PUK-Bestimmungen in den Artikeln 163 – 171 und 155 ParlG zu erarbeiten. Dabei sollten Möglichkeiten geprüft werden, die von einer kleinen Revision der heutigen Bestimmungen (Verschlankung der Verfahrensbestimmungen sowie deren Harmonisierung mit den Normen der Aufsichtskommissionen und -delegationen) bis hin zu einer weitgehenden Integration in die Aufsichtskommissionen reichen. Es sei insbesondere zu prüfen, ob ein einfacheres Mittel als die parlamentarische Initiative zur Einsetzung einer PUK durch die Bundesversammlung führen könnte.

In seinem Expertenbericht schlug Bundesrichter Oberholzer vor, grundsätzlich an der PUK als ausserordentliches Instrumentarium für die Aufarbeitung ganz aussergewöhnlicher Krisenlagen festzuhalten, auch wenn in den vergangenen 20 Jahren keine PUK mehr eingesetzt wurde. Im Weiteren schlug er eine Neuordnung und Vereinheitlichung der im Laufe der Zeit nach Einzelereignissen gewachsenen Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Aufsichtskommission, der Delegationen und der PUK vor. Dabei wurden punktuelle Verstärkungen der Rechte der Aufsichtskommissionen vorgesehen. Als Variante sehen die Experten vorschläge die Schaffung einer Besonderen Aufsichtsdelegation vor, welche schneller und einfacher eingesetzt werden könnte als eine PUK.

Die Expertenvorschläge wurden den beiden GPK in einer gemeinsamen Plenarsitzung vorgestellt. Das Sekretariat der GPK wurde beauftragt, aufgrund der Expertenentwürfe und der Diskussion der GPK eine Vorlage auszuarbeiten. Die GPK-N wird die Vorlage voraussichtlich im März 2019 behandeln.

7 Stand der laufenden Inspektionen der GPK und der GPDel

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

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

Im Folgenden werden alle Ende 2018 laufenden Inspektionen der GPK aufgeführt, das heisst diejenigen, bei denen die drei Etappen noch nicht abgeschlossen sind. Die definitiv abgeschlossenen Inspektionen, bei denen die Nachkontrolle beendet wurde und/oder die nicht weiter behandelt werden, werden hier nicht genannt.

Laufende Inspektionen – GPK

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Erhebung der Radio- und Fernsehabgabe 2019-2025: öffentliche Ausschreibung	2017	Weiterführung der Nachkontrolle (2019)
Hochseeschiffahrts-Bürgschaften	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
Risikoreporting zuhänden des Bundesrates – eine Bestandsaufnahme	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)

Laufende Inspektionen – GPK-N

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Nachkontrolle: Neufestsetzung der Labortarife (KVG): Monitoring	2009	Weiterführung der Nachkontrolle (2019)
Nachkontrolle: Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes	2011	Weiterführung der Nachkontrolle (2019)
Nachkontrolle: Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	2013	Weiterführung der Nachkontrolle (2019)
Nachkontrolle: Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee	2013	Weiterführung der Nachkontrolle (2019)

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Nachkontrolle: Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes	2015	Weiterführung der Nachkontrolle (2019)
Nachkontrolle: Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung	2016	Weiterführung der Nachkontrolle (2019)
Elektronische Auszählung von Stimmen (<i>e-counting</i>)	2017	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen	2017	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
Administrativhaft im Asylbereich	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
Ereignisse rund um den Oberfeldarzt der Armee	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
Öffentlichkeitsarbeit des Bundes	2019	Bericht (2019)
Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung	2019	Bericht (2019)

Laufende Inspektionen – GPK-S

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Nachkontrolle: Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen	2013	Zweite Nachkontrolle (2020)
Nachkontrolle: Untersuchung des Projekts INSIEME der eidgenössischen Steuerverwaltung	2014	Zweite Nachkontrolle (2020)
Nachkontrolle: Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung	2014	Weiterführung der Nachkontrolle (2019)
Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste	2014	Nachkontrolle (2019)
Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung	2015	Nachkontrolle (2019)
Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung	2015 2017	Nachkontrolle (2020)

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst	2016	Nachkontrolle (2019)
Zweite erweiterte Nachkontrolle: Expertenbeizug in der Bundesverwaltung	2016	Dritte Nachkontrolle (2019)
Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
Revision der Mittel- und Gegenständeliste	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB	2018	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2019)
DNA-Analysen in Strafverfahren	2019	Bericht (2019)
Erfüllung angenommener Motionen und Postulate	2019	Bericht (2019)

Laufende Inspektionen – GPDel

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

**Anhang: Jahresbericht 2018 der Parlamentarischen
Verwaltungskontrolle. Anhang zum Jahresbericht 2018 der
Geschäftsprüfungskommissionen und der
Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**