

10.004

## **Jahresbericht 2009 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 22. Januar 2010

---

Sehr geehrte Präsidentinnen,  
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 2009 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 Damen Präsidentinnen, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Januar 2010

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen  
der eidgenössischen Räte

Die Präsidentin der GPK-N:  
Maria Roth-Bernasconi, Nationalrätin

Der Präsident der GPK-S:  
Claude Janiak, Ständerat

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>2674</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>2678</b>
1.1 Jahresprogramm 2009 und wichtige Geschäfte des Berichtsjahrs	2678
1.2 Veröffentlichte Berichte und Briefe an den Bundesrat	2681
1.3 Ausblick	2682
<b>2 Auftrag und Organisation</b>	<b>2682</b>
2.1 Aufgaben und Kompetenzen der GPKs	2682
2.1.1 Aufgaben	2682
2.1.2 Aufsichtsbereich	2684
2.1.3 Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten	2684
2.1.4 Grundlegende Probleme bei der Durchsetzung der Informationsrechte im Jahr 2009	2687
2.2 Organisation der Arbeiten und Überblick über die behandelten Geschäfte	2690
<b>3 Ausgewählte Themen</b>	<b>2694</b>
3.1 Wirtschafts- und Finanzpolitik	2694
3.1.1 Inspektion des Behördenverhaltens in der Finanzkrise	2694
3.1.2 Nutzung des <i>RemoteGate</i> von SWIFT für inländische Zahlungen in der Schweiz	2696
3.2 Soziale Sicherheit und Gesundheit	2697
3.2.1 Jahresbericht über die Sozialversicherungen gemäss Art. 76 ATSG 2007 und 2008	2697
3.2.2 Neufestsetzung der Labortarife (KVG)	2699
3.2.3 Rentenwachstum in der Invalidenversicherung	2700
3.2.4 Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung	2701
3.2.5 «Prämiengenehmigung» in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung	2702
3.3 Forschung, Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft	2704
3.3.1 Eidgenössische Stiftungsaufsicht am Beispiel der Stiftungen von Dr. Rau	2704
3.4 Umwelt, Verkehr und Infrastruktur	2705
3.4.1 Sicherheit in der Zivilluftfahrt	2705
3.5 Internationale Beziehungen und Aussenhandel	2706
3.5.1 Einsatz von verwaltungsexternen Vermittlern durch das EDA	2706
3.5.2 Zivile Friedensförderung	2706
3.5.3 Kohärenz und strategische Führung der Tätigkeiten der DEZA	2707
3.5.4 Humanitäre Hilfe der DEZA in Sri Lanka nach dem Tsunami	2708
3.5.5 Visaerteilung durch die Auslandvertretungen der Schweiz	2709
3.5.6 Projekt VEKTOR	2710
3.6 Staat und Verwaltung	2710
3.6.1 Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung	2710

3.6.2	Corporate Governance	2712
3.6.3	Führungswechsel im Bundesamt für Migration	2714
3.6.4	Standardisierung von Informatikprodukten in der Bundesverwaltung und Zeitbewirtschaftung	2714
3.6.5	Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund	2716
3.6.6	Geschäftsprüfungsaudit zum Bundesamt für Veterinärwesen	2717
3.6.7	Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den NGOs	2718
3.7	Justizwesen	2720
3.7.1	Begleitung der Umsetzung der Empfehlungen aus der Situationsanalyse zur Umsetzung der Effizienzvorlage betreffend die Strafverfolgung auf Bundesebene, Projekt EffVor2	2720
3.7.2	Nachkontrolle: Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht und Dienststellenbesuch beim BFM	2722
3.7.3	Mitbericht zum Strafbehördenorganisationsgesetz des Bundes (StBOG)	2725
3.7.4	Einsatzgruppe «Tigris» der Bundeskriminalpolizei	2726
3.7.5	Zusammenarbeit der Bundesanwaltschaft mit dem Bundesstrafgericht	2727
3.7.6	Oberaufsicht über die Eidgenössischen Gerichte: Koordination unter den parlamentarischen Kommissionen	2728
3.7.7	Vereinbarung zwischen den GPKs und dem Bundesstrafgericht über das Vorgehen beim Zugang zu Informationen aus laufenden Strafverfahren	2729
3.7.8	Klagen von alt Bundesrat Christoph Blocher gegen Mitglieder der GPK-N und Mitarbeiter der Bundesanwaltschaft	2729
3.8	Sicherheit	2731
3.8.1	Verteidigungsattachés	2731
3.8.2	Umsetzung der Armee XXI im Bereich der Ausbildung	2732
3.8.3	Rüstungsbeschaffung im VBS	2733
3.8.4	Umstände der Wahl des Chefs der Armee	2734
3.8.5	Risikoreporting zuhänden des Bundesrates	2735
3.9	Staatsschutz und Nachrichtendienste	2737
3.9.1	Aufgaben, Rechte und Organisation der GPDel	2737
3.9.2	Fall Tinner	2738
3.9.3	Umsetzung des ZNDG	2756
<b>4</b>	<b>Geschäftsberichte 2008 und weitere Berichte</b>	<b>2764</b>
4.1	Geschäftsbericht 2008 des Bundesrats	2764
4.2	Geschäftsbericht 2008 des Bundesgerichts	2765
4.3	Weitere von den GPKs behandelte Berichte	2766

## **Anhang**

Jahresbericht 2009 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle	2769
---	------

## Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIOS	Abteilung Informations- und Objektsicherheit
ALV	Arbeitslosenversicherung
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
BA	Bundesanwaltschaft
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, SR 952.0)
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BASPO	Bundesamt für Sport
BBI	Bundesblatt
BFM	Bundesamt für Migration
BGer	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BStGer	Bundesstrafgericht
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (SR 312.0)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
DAP	Dienst für Analyse und Prävention
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DRA	Direktion für Ressourcen und Aussennetz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement

EffVor	Effizienzvorlage
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
eidg.	eidgenössisch/(e)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ELGK	Eidgenössische Kommission für allgemeine Leistungen und Grundsatzfragen
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ESA	Eidgenössische Stiftungsaufsicht
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
Fachstelle PSP	Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen
fedpol	Bundesamt für Polizei
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FK-N	Finanzkommission des Nationalrats
FKs	Finanzkommissionen
GKG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz; SR 946.202)
GKV	Verordnung vom 25. Juni 1997 über die Aus-, Ein- und Durchführung zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollverordnung, SR 946.202.1)
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrats vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerats vom 20. Juni 2003 (SR 171.14)
IAEO	Internationale Atomenergieorganisation
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
Ip.	Interpellation
IRB	Informatikrat des Bundes
ISIS	Informatisiertes Staatsschutz-Informationssystem
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR 831.20)

KLV	Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung; Krankenpflege-Leistungsverordnung (SR 832.112.31)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KVFs	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
KVV	Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (SR 832.102)
MKG	Militärkassationsgericht
NAD	Neat-Aufsichtsdelegation
Neat	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NGOs	<i>Non Government Organization</i> (Sammelbegriff für nicht-staatliche Organisationen)
NPT	Vertrag vom 1. Juli 1968 über die die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons) (SR 0.515.03)
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
Onyx	Satellitenaufklärungssystem des VBS
PA IV	Politische Abteilung IV des EDA
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
PEK	Programm Evaluation in der Komplementärmedizin
Po.	Postulat
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
RK-N	Rechtskommission des Nationalrats
RK-S	Rechtskommission des Ständerats
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SAP	Integrierte betriebswirtschaftliche Standardsoftware
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SR 173.71)
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats
SiK-S	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats
SNB	Schweizerische Nationalbank
SND	Strategischer Nachrichtendienst

SR	Systematische Rechtsammlung
StBOG	Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz; Referendumsvorlage: BBl 2010 2031)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
UBS	<i>Union de banques suisses</i>
URA	Eidgenössisches Untersuchungsrichteramt
USA	<i>United States of America</i> (Vereinigte Staaten)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VA	Verteidigungsattachés
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VEKTOR	Führung und Steuerung des Schweizerischen Aussennetzes
VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, SR 170.32)
VMI	Institut für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VR	Verwaltungsräte
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210)
ZNDG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (Ziviles Nachrichtendienstgesetz; SR 121)

# Bericht

## 1 Einleitung

Der vorliegende Jahresbericht soll einen Überblick über die Tätigkeiten der parlamentarischen Aufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen (GPKs) und der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Jahr 2009 bieten sowie Informationen über die Arbeitsmethoden und -prozesse, über die Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Aufsichtsgeschäften und über die am Ende des Kalenderjahres erzielten Ergebnisse vermitteln. Der Jahresbericht enthält zum Teil Informationen, die bisher noch nicht veröffentlicht wurden.

Die GPKs haben den vorliegenden Bericht an der Plenarsitzung vom 22. Januar 2010 einstimmig gutgeheissen und beschlossen, ihn zu veröffentlichen. Der Berichtsentwurf wurde gemäss Artikel 157 ParlG den betroffenen Behörden zur Stellungnahme unterbreitet. Die abgegebenen Stellungnahmen wurden von den GPKs und der GPDel geprüft und soweit als möglich berücksichtigt.

### 1.1 Jahresprogramm 2009 und wichtige Geschäfte des Berichtsjahrs

Anlässlich der Verabschiedung des Jahresprogramms 2009 durch die beiden GPKs Ende Januar 2009 wurden *vier neue Inspektionen und ein Geschäftsprüfungsaudit* beschlossen. In der Folge erhielt die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) den Auftrag, folgende drei Evaluationen und ein Audit durchzuführen:

1. Grenzschutz: Mittelzuteilung und Prioritätensetzung
2. Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat
3. Wahrnehmung von wichtigen Funktionen und Führungsaufgaben durch die Schweiz in internationalen Organisationen am Beispiel des Präsidiums der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates
4. Audit des Bundesamts für Umwelt

Die Arbeiten zur ersten Evaluation sind am Ende des Berichtsjahrs weit fortgeschritten, so dass die Evaluationsergebnisse in der ersten Hälfte 2010 in den GPKs behandelt werden können<sup>1</sup>. Namhafte Verzögerungen ergaben sich aufgrund von anhaltenden Schwierigkeiten bei der Ausübung und vor allem der Durchsetzung der Informationsrechte der GPKs bei der Evaluation zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat. Darauf wird unter Ziffer 2.1.3 näher eingegangen werden. Die dritte Evaluation wird schwergewichtig im Jahr 2010 durchgeführt. Das Geschäftsprüfungsaudit hingegen konnte im Berichtsjahr abgeschlossen werden. Es wird anfangs 2010 in der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) erörtert werden.

Aufgrund der knappen Ressourcen sowohl seitens der GPKs wie auch ihres Sekretariats und der PVK musste auf die Durchführung der ebenfalls Ende Januar 2009

<sup>1</sup> Jahresbericht 2009 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (im Anhang).

beschlossenen Inspektion «Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente» im Berichtsjahr verzichtet werden.

Wie in den Handlungsgrundsätzen der GPKs<sup>2</sup> festgehalten ist, begleiten die GPKs auch die Geschäftsführung der beaufsichtigten Institutionen und greifen *aktuelle Themen* auf. Im Jahr 2009 orteten die GPKs aufgrund der Aktualität verschiedene solche Geschäfte.

Als erstes ist hier die Untersuchung zum *Behördenverhalten bei der Bekämpfung der Finanzkrise* zu nennen. Die Untersuchung bezweckt die Beantwortung der Frage, wie das Verhalten der Bundesbehörden (insbesondere des Bundesrates, des zuständigen EFD und der FINMA) und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) unter den Aspekten der Früherkennung, der Behandlung des Falls UBS unter Berücksichtigung der Systemrelevanz dieser Grossbank und der öffentlichen Interessen zu beurteilen ist und welche Lehren daraus für die Zukunft gezogen werden können. Die mit der Untersuchung beauftragte Arbeitsgruppe beider GPKs hat sich im Berichtsjahr intensiv mit diesen Fragen beschäftigt und ist dabei auch Fragen im Zusammenhang mit dem gescheiterten Amtshilfeverfahren zu Bankkundendaten der UBS nachgegangen. Sie führte dazu zahlreiche Anhörungen durch, gab ein externes Expertenmandat in Auftrag und zog umfangreiche Akten bei. Auch in dieser Inspektion wurden und werden die Informationsrechte der GPKs seitens der Exekutive in Frage gestellt. Das Problem konnte bis Ende des Berichtsjahres nicht behoben werden, obwohl es durchwegs um Informationsbegehren über abgeschlossene Sachverhalte geht. Es ist nicht absehbar, wie sich die daraus resultierenden Verzögerungen auf den ursprünglichen Zeitplan auswirken werden<sup>3</sup>.

Vor dem Hintergrund der *Neufestsetzung der Laborarife* durch das EDI Ende Januar 2009, die bei weiten Teilen der Ärzteschaft Empörung auslöste, und der Ergebnisse der Ende Januar 2009 abgeschlossenen Untersuchung der GPK-N im Bereich der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) untersuchte die Kommission die Rechtmässigkeit und Angemessenheit des Verfahrens bei der Neufestsetzung der Laborarife gemäss Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG)<sup>4</sup>. Die Kommission führte das Gespräch mit den hauptsächlich beteiligten Institutionen und überprüfte das vom EDI gewählte Vorgehen anhand der dafür spezifisch geltenden Vorgaben. Innert kurzer Zeit konnte sie ihre Untersuchung mit dem positiven Ergebnis abschliessen, dass das Verfahren grundsätzlich korrekt verlaufen war. Sie kam aber auch nicht umhin, gewisse Mängel im Bereich der Transparenz und der aus ihrer Sicht nicht notwendigen Eile bei der Beschlussfassung zu kritisieren. Gemäss dem Fokus der parlamentarischen Oberaufsicht wurden durch die GPK-N Optimierungspotentiale identifiziert und dem Bundesrat mitgeteilt<sup>5</sup>.

Eine weitere Untersuchung, welche im Januar 2009 noch nicht absehbar war, betrifft die im Herbst 2009 beschlossenen *Abklärungen zu den Vorkommnissen rund um die andauernde Festhaltung zweier schweizerischer Geschäftsleute in Libyen*. Aufgrund des gesetzlichen Auftrags der GPKs steht das Verhalten der involvierten Bundesbehörden im Zusammenhang mit diesen Festhaltungen im Vordergrund. Einerseits werden dabei die Rollen des Bundesrats und des Bundespräsidenten rund um den

2 Handlungsgrundsätze der GPKs vom 29.8.2003 und 4.9.2003.

3 Ziff. 3.1.1

4 Bundesgesetz vom 18.3.1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10).

5 Ziff. 3.2.2

zwischen der Schweiz und Libyen abgeschlossenen Schiedsvertrag näher untersucht. Andererseits wird aber auch das Management der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen im Nachgang zur Festnahme des Ehepaars Gadhafi im Juli 2008 in Genf abgeklärt. Hier liegt der Fokus der Oberaufsicht auf der Entwicklung der Situation der beiden in Libyen zurückgehaltenen Schweizer Bürger, weshalb die den Massnahmen des EDA zugrunde liegende Strategie sowie die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit dieser Massnahmen kritisch beleuchtet werden sollen. Der Beginn der Untersuchung wurde aufgrund der im Herbst andauernden Krisenlage hinausgeschoben, doch rechnen die GPKs mit einem Abschluss im Jahr 2010.

Obwohl die GPDel ihre Untersuchung im *Fall Tinner* mit der Veröffentlichung ihres Untersuchungsberichts am 19. Januar 2009 als abgeschlossen erachtete, gewann dieses Geschäft nur wenige Tage später wieder an Aktualität, als ihr mitgeteilt wurde, dass ein Teil der vernichteten Akten in Form von Kopien im EJPD wieder aufgetaucht waren. Die GPDel hielt in der Folge an ihren Feststellungen vom 19. Januar 2009 fest. Insbesondere forderte sie den Bundesrat auf, zu garantieren, dass die aufgefundenen Aktenkopien bis zum Abschluss des Strafverfahrens nicht vernichtet werden. Die GPDel bekräftigte zudem ihren Standpunkt, dass die Gesamtheit der aufgefundenen Akten – unter Gewährleistung der Vertraulichkeit und der notwendigen Sicherheitsmassnahmen – umgehend ins Strafverfahren überführt werden. Die GPDel hat zudem den Bundesrat aufgefordert, die Akten bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens in der Obhut der Schweiz zu behalten oder zumindest sicherzustellen, dass sie für das Strafverfahren zugänglich sind. Sie drang mit ihren Appellen und Empfehlungen jedoch nur bedingt durch<sup>6</sup>. Die GPDel schloss dieses Geschäft am 15. September 2009 mit einem Brief an den Bundesrat ab. Darin wurde klar zum Ausdruck gebracht, dass die parlamentarische Oberaufsicht ihre Pflicht erschöpfend wahrgenommen hatte und die weiteren Massnahmen und Entscheide in der alleinigen Kompetenz des Bundesrats liegen würden, wofür dieser aber auch die volle Verantwortung werde tragen müssen. Abschliessend ist festzustellen, dass auch bei diesem Geschäft die Ausübung und Durchsetzung der Informationsrechte mit grossen Schwierigkeiten verbunden war und Ressourcen band.

Die GPKs konnten nebst der schon erwähnten Inspektion zur Neufestlegung der Labortarife eine *weitere Reihe von Untersuchungen* im Berichtsjahr abschliessen. Soweit deren Resultate in einem veröffentlichten Bericht festgehalten sind, wird in den folgenden Ziffern und bei den detaillierteren Ausführungen weiter hinten darauf eingegangen.

Es ist auch daran zu erinnern, dass die GPKs viele Abklärungen und Untersuchungen durchführen, die aufgrund ihres geringeren Umfangs *nicht in einer eigens dafür vorgesehenen Publikation ihrer Resultate münden*. Der Jahresbericht der GPKs/GPDel schliesst diese Lücke teilweise, indem er über einzelne dieser Untersuchungen informiert. So hat sich beispielsweise die GPK-N im Berichtsjahr mit der Nutzung des internationalen Transaktionsnetzes von SWIFT für rein inländische Zahlungen vertieft auseinandergesetzt<sup>7</sup>. Bisher nicht veröffentlichte Informationen enthalten auch die Ausführungen zu den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, zur Neufestsetzung der Labortarife usw. Die Erläuterungen der GPDel zum Fall

<sup>6</sup> Ziff. 3.9.2 ff.

<sup>7</sup> Ziff. 3.1.2



- Überprüfung der Einsatzgruppe «Tigris». Bericht der GPK-S vom 26. November 2009

Zusätzlich wurde ein Bericht der GPDel veröffentlicht:

- Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 19. Januar 2009

Alle diese Berichte erscheinen im Bundesblatt und sind auf der Internetseite der GPKs bzw. der GPDel abrufbar.

### **1.3                   Ausblick**

Im Jahr 2010 steht die Fortsetzung der laufenden Arbeiten im Vordergrund. Wichtige Geschäfte dieses Jahres wurden einleitend schon genannt<sup>9</sup>. In der ersten Hälfte des Jahres werden sich die beiden GPKs auf den Abschluss ihrer Inspektion zum Behördenverhalten in der Finanzkrise und zur Übergabe von Kundendaten der UBS an die amerikanischen Behörden konzentrieren.<sup>10</sup> Danach werden die GPKs unter Beizug der PVK vier neue Untersuchungen durchführen:

1. Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren (BK)
2. Monitoring flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (EVD)
3. Steuerung der Sozialversicherungen (EDI)
4. Praxis des UVEK in der Steuerung von Post, Swisscom und SBB (UVEK)

## **2                       Auftrag und Organisation**

### **2.1                   Aufgaben und Kompetenzen der GPKs**

#### **2.1.1               Aufgaben**

Bei den GPKs handelt es sich um parlamentarische Kommissionen, die im Auftrag der eidgenössischen Räte die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats und der Bundesverwaltung, der Eidgenössischen Gerichte sowie der anderen Träger von Aufgaben des Bundes wahrnehmen. Diese Zuständigkeit ist in Artikel 169 der Bundesverfassung (BV)<sup>11</sup>, aber auch in Artikel 52 Parlamentsgesetz (ParlG)<sup>12</sup> festgelegt.

<sup>9</sup> Ziff. 1.1

<sup>10</sup> Ziff. 3.1.1

<sup>11</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101).

<sup>12</sup> Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10).

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der GPKs werden hauptsächlich in den Artikeln 26–27, 52–55 und 153–158 ParlG sowie in weiteren Gesetzes-<sup>13</sup> und Verordnungstexten<sup>14</sup> definiert.

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

Die GPKs erfüllen ihre Aufgaben, indem sie:

- Inspektionen durchführen;
- die PVK mit Evaluationen und Audits beauftragen;
- den jährlichen Geschäftsbericht des Bundesrats und den Tätigkeitsbericht des Bundesgerichts (BGer) 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 und an die Eidgenössischen Gerichte richten;
- die Umsetzung früherer Empfehlungen kontrollieren.

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

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

<sup>13</sup> Art. 32 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial vom 13.12.1996 (KMG; SR 514.51), Art. 5 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24.3.2000 (BPG; SR 172.220.1), Art. 8 Abs. 1 der Verordnung vom 10.6.2004 über die Stellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen von Entlastungsprogrammen und Reorganisationen (SR 172.220.111.5), Art. 20 des Bundesbeschlusses vom 4.10.1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn- und Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss; SR 742.104) oder Art. 10 des Bundesgesetzes vom 18.3.2005 über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGVA nG; SR 742.140.3).

<sup>14</sup> Handlungsgrundsätze der GPKs vom 29.8.2003 und 4.9.2003, die im Jahresbericht 2002/2003 der GPK und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2004 veröffentlicht wurden (BBl 2004 1673 ff.).

### **2.1.2                    Aufsichtsbereich**

Der Aufsichtsbereich der GPKs ist äusserst umfangreich: Er umfasst sämtliche Tätigkeiten des Bundesrats und der Einheiten der Bundesverwaltung sowie der Eidgenössischen Gerichte, wobei deren Rechtsprechung von der Aufsicht ausgenommen ist (Art. 30 Abs. 1 und Art. 191 BV, Art. 26. Abs. 4 ParlG).

Auch alle öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften sowie die natürlichen und juristischen Personen, die Träger von Bundesaufgaben sind, unterliegen der parlamentarischen Oberaufsicht, auch wenn diese in der Praxis weniger direkt ist als gegenüber den Dienststellen der Zentralverwaltung. Im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht über die ausgelagerten Einheiten laufen zurzeit verschiedene Arbeiten zur Frage, wie weit die Kontrolltätigkeit der FKs und der GPKs gehen soll<sup>15</sup>. Die Kantone sind ebenfalls der Aufsicht der GPKs unterstellt, soweit sie mit der Umsetzung von Bundesrecht beauftragt sind (Art. 46 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 2 BV).

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

Nebst den Geschäften, welche die GPKs von Gesetzes wegen prüfen müssen, bestimmen sie ihre Untersuchungsgegenstände autonom und setzen ihre Arbeitsschwerpunkte nach eigenem Ermessen. Zu diesem Zweck erstellen sie jedes Jahr ein Programm, das die Prioritäten für die Aufsicht in jedem Verwaltungsbereich festlegt. Ab und zu erhalten die GPKs Mandate von den eidgenössischen Räten oder von anderen parlamentarischen Kommissionen. Die Arbeitsplanung wird regelmässig aktualisiert, um auch im Laufe des Jahres auftauchende unvorhergesehene Bedürfnisse abzudecken.

### **2.1.3                    Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten**

Für die Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsaufgabe verfügen die GPKs über weit reichende Auskunftsrechte (Art. 150 und 153 ParlG). Die Kommissionen haben insbesondere das Recht, alle Behörden, Dienststellen und übrigen Träger von Bundesaufgaben direkt zu befragen, und sie können von diesen alle zweckdienlichen Auskünfte verlangen. Die Kommissionen bestimmen selbst, welche Personen der beaufsichtigten Einheiten sie anhören wollen – mit der einzigen Auflage, die politische vorgesetzte Behörde (Bundesrat, Eidgenössische Gerichte) vorgängig zu informieren. Sie sind somit auch nicht an den Dienstweg der Verwaltung oder der Gerichte gebunden. Die politisch vorgesetzten Behörden können verlangen, sich vor der Anhörung eines ihrer Unterstellten gegenüber den GPKs äussern zu können (Art. 153 Abs. 3 ParlG und Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG). Das Amtsgeheimnis findet bei Anhörungen von Bediensteten des Bundes durch die GPKs keine Anwendung und es kann deshalb durch die angehörten Personen nicht vorgebracht werden, um eine Aussage vor den GPKs zu verweigern. Die GPKs sind ausserdem berechtigt, sämtliche Dienststellen des Bundes mit oder ohne Vorankündigung zu besuchen.

Bei den Informationsrechten der GPKs gibt es nur zwei Einschränkungen. Erstens haben die GPKs keinen Anspruch auf Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheid-

<sup>15</sup> Ziff. 3.6.4

findung des Bundesratskollegiums dienen. Darunter fallen insbesondere die Mitberichte der Departemente. Doch auch der Zugriff auf Mitberichtsakten darf nicht generell ausgeschlossen werden, sondern nur insoweit, als sie zum Schutz des Kollegialitätsprinzips geheim gehalten werden müssen. Zweitens sind die GPKs nicht berechtigt, Informationen zu verlangen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind (Art. 150 Abs. 2 ParlG).

Ist in einem konkreten Fall die Tragweite und die Ausübung der Informationsrechte der GPKs oder der GPDel strittig, so sieht das ParlG eine klare Regelung vor: «Sie entscheiden endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte.» (Art. 153 Abs. 4 erster Satz ParlG). Der Bundesrat kann in solchen Fällen die GPKs zwar im Sinne von Artikel 153 Absatz 3 ParlG darauf aufmerksam machen, dass nach seiner Beurteilung das Informationsbegehren unter eine der beiden erwähnten Ausnahmekategorien fällt, und die GPKs haben selbstredend die Pflicht, die Einwände des Bundesrats zu prüfen. Danach entscheiden sie jedoch abschliessend über die Tragweite und die Ausübung ihrer Informationsrechte, und dieser Entscheid ist auch für den Bundesrat verbindlich. Diese abschliessende Entscheidungskompetenz der Aufsichtskommissionen gewährleistet, dass nicht die Exekutive als kontrolliertes Organ, sondern die GPKs 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 GPKs die GPDel bei, um über diese Frage zu befinden.

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

Die weitgehenden Auskunftsrechte der GPKs und der GPDel erfordern im Gegenzug eine Vertraulichkeitspflicht und einen verantwortungsvollen Umgang mit derselben. Die GPKs sind deshalb gehalten, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150 Abs. 3 ParlG)<sup>16</sup>. Die Mitglieder der GPKs sind zudem hinsichtlich aller Tatsachen, von denen sie im Rahmen ihres Mandats Kenntnis erhalten, an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG). Verletzungen des Amtsgeheimnisses können mit Disziplinar massnahmen geahndet (Art. 13 Abs. 2 ParlG) oder strafrechtlich verfolgt werden (Art. 320 StGB<sup>17</sup>).

Der verantwortungsvolle Umgang mit den weitgehenden Informationsrechten der GPKs/GPDel bedeutet u.a., dass nach der Herausgabe der einverlangten Dokumente der Präsident oder die Präsidentin der zuständigen Subkommission oder Arbeitsgruppe im Auftrag der GPKs die Unterlagen auf ihre Vertraulichkeit hin überprüft und gegebenenfalls die nötigen Schutzmassnahmen trifft, bevor die ihnen zugrunde liegenden Informationen an die einzelnen Mitglieder weitergeleitet werden. Dabei

<sup>16</sup> Von der GPK-N in Auftrag gegebenen Gutachten: Giovanni Biaggini, «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Zürich, 5.6.2008» und Niklaus Oberholzer, «Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht: Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5.6.2008».

<sup>17</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0).

kommt den beaufsichtigten Behörden ebenfalls eine gewisse Verantwortung zu: Von ihnen wird erwartet, dass sie die Kommissionen von sich aus vor oder mit der Herausgabe von Unterlagen auf besonders hohe Vertraulichkeit der einverlangten Information aufmerksam machen. Gestützt darauf können danach die GPKs oder die GPDel im Rahmen einer Interessenabwägung den kommissionsinternen Zugang zu den einverlangten Dokumenten einschränkend regeln oder unter Umständen sogar auf die Durchsetzung ihrer Informationsrechte einstweilen verzichten.

Die GPKs haben in den letzten beiden Jahren im Rahmen von sensiblen Untersuchungen oder im Nachgang zu Indiskretionen eine ganze Reihe von Schutz- oder Sicherheitsmassnahmen entwickelt, die situativ und stets im Auftrag der Gesamtkommissionen dem Vertraulichkeitsschutz im Einzelfall dienen.

Die Verpflichtung der GPKs zur Vertraulichkeit ist ferner das Gegenstück zu der den Personen im Dienste des Bundes auferlegten Pflicht, vor den Kommissionen vollständig und wahrheitsgetreu Auskunft zu erteilen. Kommen diese Personen ihrer vollständigen und wahrheitsgetreuen Auskunftspflicht nach, haben sie Anspruch darauf, dass ihnen aus ihren Aussagen vor den Kommissionen keine personalrechtlichen oder anderweitigen Nachteile seitens ihrer vorgesetzten Stelle erwachsen. Aus diesem Grund sind diese Personen auch nicht gehalten, den ausschliesslich ihnen zugestellten Protokollauszug ihrer Anhörung der vorgesetzten Stelle zur Kenntnis zu bringen. Erfahren die GPKs oder die GPDel von Druckversuchen seitens der vorgesetzten Stelle, so machen sie diese auf die entsprechende Bestimmung in Artikel 156 Absatz 3 ParlG aufmerksam.

Bei grösseren Untersuchungen streben die GPKs die Veröffentlichung der gewonnenen Erkenntnisse zur Geschäftsführung des Bundesrates an. Die betroffenen Behörden erhalten vorgängig zur Publikation die Möglichkeit zur Stellungnahme (Art. 157 ParlG). In der Praxis werden die Feststellungen der Kommissionen in Form eines vorläufigen Berichts den betroffenen Behörden unterbreitet. Diese nehmen grundsätzlich schriftlich Stellung; sie können aber auch um eine mündliche Anhörung ersuchen. Die betroffenen Behörden können in ihrer Stellungnahme ihre eigenen Argumente vorbringen, die Beschreibung der Sachlage korrigieren oder neue Angaben machen. Die Stellungnahmen werden im Schlussbericht berücksichtigt, soweit sie berechtigt und zutreffend sind. Dieser wird in aller Regel veröffentlicht, sofern keine schutzwürdigen Interessen entgegenstehen (Art. 158 Abs. 3 ParlG). In diesem qualifizierten Verfahren haben die GPKs folglich das Recht, Informationen, die bis zu diesem Zeitpunkt dem Amtsgeheimnis unterlagen, zu veröffentlichen. Dabei handelt es sich um ein wichtiges Mittel für eine effektive Oberaufsicht. Im Jahr 2009 wurden alle Berichte der GPKs veröffentlicht.

Die Mittel, über welche die GPKs gegenüber den beaufsichtigten Stellen verfügen, sind vor allem politischer Natur. Die Kommissionen teilen ihre Schlussfolgerungen in der Regel in der Form von öffentlichen Berichten oder Briefen an die vorgesetzte politische Behörde 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. Dagegen haben die GPKs keine Mittel, die beaufsichtigte Behörde zum Handeln zu zwingen, Entscheide aufzuheben bzw. zu ändern oder anstelle der beaufsichtigten Behörde Entscheide zu treffen (Art. 26 Abs. 4 ParlG). Die GPKs müssen allein mit ihren Argumenten überzeugen. Daneben stehen ihnen die parlamentarischen Instrumente zur Verfügung (Einreichung einer Motion, eines

Postulats oder einer parlamentarischen Initiative), um eine Gesetzesänderung in die Wege zu leiten.

## **2.1.4 Grundlegende Probleme bei der Durchsetzung der Informationsrechte im Jahr 2009**

Nachdem schon im Vorjahr die Durchsetzung der Informationsrechte der GPKs, insbesondere aufgrund eines Aufsichtsentscheids des Bundesstrafgerichts (BStGer), auf Schwierigkeiten stiess, akzentuierte sich das Problem im Berichtsjahr weiter. Aufgrund konkreter Informationsbegehren der GPKs im Rahmen zweier laufender Inspektionen – die Inspektionen zum Behördenverhalten bei der Bekämpfung der Finanzkrise sowie zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat – stellten der Bundesrat wie auch einzelne Departemente die Informationsrechte der GPKs in Frage und verweigerten zu einem grossen Teil die Herausgabe der von den GPKs einverlangten Unterlagen.

Nachfolgend wird auf diese zwei Fälle relativ detailliert eingegangen, um die grundlegende Bedeutung, die staatspolitische Dimension, aber auch die faktischen Auswirkungen auf die Umsetzung des Verfassungsauftrags der GPKs aufzuzeigen.

Im Rahmen der *Inspektion zum Behördenverhalten bei der Bekämpfung der Finanzkrise* forderte die mit der Untersuchung betraute Arbeitsgruppe beider GPKs das EFD am 4. September 2009 u.a. auf, ihr ein Dokument der EFV vom 28. März 2008 mit dem Titel «Handlungsoptionen bei akutem Vertrauensverlust gegenüber der UBS» zukommen zu lassen. Die Herausgabe wurde ihr durch das EFD – zuerst mit Verweis auf Artikel 153 Absatz 4 ParlG und ohne nähere Begründung – verweigert. Nach einem erneuten Briefwechsel wurde Ende September 2009 durch den Vorsteher EFD die Begründung vorgebracht, dass das Dokument im Interesse des wirtschaftlichen Staatsschutzes geheim zu halten sei und deshalb nur der GPDel, dem Präsidenten der Arbeitsgruppe oder einer kleinen Delegation derselben Einsicht gewährt werden könnte.

Im Rahmen der gleichen Inspektion verlangte die Arbeitsgruppe vom EFD zum selben Zeitpunkt das eigentliche Führungsdossier zu den Geschehnissen, welche letztlich zur Übermittlung von Kundendaten der UBS an die USA im Februar 2009 führten. In der Folge erhielt sie den grössten Teil des Führungsdossiers zugestellt. Wichtige Dokumente für die Beurteilung der Geschäftsführung des EFD und des Bundesrates in diesem Dossier – vier Aussprachepapiere und eine Informationsnotiz – wurden ihr jedoch verweigert. Dies wurde damit begründet, dass Anträge des federführenden Departements einschliesslich der dazugehörigen Beilagen unter die Kategorie von Dokumenten fallen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen und deshalb gemäss Artikel 153 Absatz 3 ParlG den GPKs vorenthalten bleiben. Der Bundesrat hatte sich in seinem Brief vom 11. September 2009 gleichlautend geäussert. Die Arbeitsgruppe hatte ihn am 19. August 2009 aufgefordert, ihr die in diesem Dossier vom Bundesrat gefällten Beschlüsse samt den Anträgen des federführenden Departements und die Beilagen zukommen zu lassen.

Die GPKs nahmen die vom Bundesrat und seinen Departementen vorgebrachten Einwände als Stellungnahme im Sinne von Artikel 153 Absatz 3 ParlG entgegen und prüften sie im Lichte der genannten Bestimmungen. Sie kamen zum Schluss, dass

sie zur Durchführung ihrer Inspektion zur Bewältigung der Finanzkrise einerseits und zur Übermittlung von Kundendaten der UBS an die USA andererseits alle diesbezüglichen Beschlüsse des Bundesrats inklusive die ihnen zugrundeliegenden Anträge, Aussprachepapiere und Informationsnotizen benötigten, ansonsten sie ihrem verfassungsmässigen Auftrag der Ausübung der Oberaufsicht über den Bundesrat nicht nachkommen könnten. Die GPKs informierten den Bundesrat am 27. Oktober 2009 darüber und wiesen ihn darauf hin, dass dieser Entscheid gemäss Artikel 153 Absatz 4 erster Satz ParlG endgültig sei und sie die einverlangten Dokumente bis am 10. November 2009 erwarteten. Im Weiteren informierten sie den Bundesrat – wie vorgängig schon das EFD –, dass der Präsident der Arbeitsgruppe nach Erhalt der Dokumente dieselben auf berechnete Geheimhaltungsinteressen überprüfen und gegebenenfalls die nötigen Schutzmassnahmen definieren werde, die nachfolgend durch die Arbeitsgruppe noch zu genehmigen wären (vgl. Art. 153 Abs. 3 und 5 ParlG).

Über die Bundeskanzlerin liess der Bundesrat zweimal um Fristerstreckung ersuchen. Am 4. Dezember 2009, d.h. drei Wochen nach Ablauf der ursprünglichen Frist, informierte der Bundesrat die GPKs, dass er lediglich bereit sei, der Arbeitsgruppe die einverlangten Beschlüsse zuzustellen. Zu den Unterlagen, welche gemäss Artikel 153 Absatz 4 ParlG der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesrats dienen, gehörten aus Sicht des Bundesrats alle Mitberichtsakten, im Einzelnen also die Anträge an den Bundesrat inkl. Beilagen, die Aussprachepapiere inkl. Beilagen, die Mitberichte, Stellungnahmen und allfällige weitere Schriftenwechsel sowie die Informationsnotizen. Im Übrigen anerbot sich der Bundesrat, den beiden Präsidenten der GPKs sowie der neuen Präsidentin der GPK-N und dem neuen Präsidenten der GPK-S seine Haltung im Rahmen eines Gesprächs ausführlich zu erläutern.

Im Rahmen dieses Gesprächs, das Mitte Januar 2010 zwischen einer Delegation des Bundesrates und der GPKs stattfand, konnte die Situation deblockiert werden, indem die GPK-Vertreter der bundesrätlichen Delegation aufzeigten, dass die GPKs sich der Sensibilität der einverlangten Dokumente bewusst sind und konkrete Massnahmen zur Wahrung deren Vertraulichkeit geplant sind. Der Gesamtbundesrat zeigte sich in der Folge bereit, den Informationsbegehren der GPKs nachzukommen.

Mit der zweiten erwähnten Inspektion bezwecken die GPKs – u.a. vor dem Hintergrund der im Rahmen der Inspektion der GPK-N zur Wahl von Roland Nef durch den Bundesrat zum Chef der Armee festgestellten Mängel –, die Zweckmässigkeit der offenbar höchst unterschiedlichen *Verfahren bei der Besetzung von Spitzenpositionen in der Bundesverwaltung* departementsübergreifend zu untersuchen und allfällige Optimierungspotentiale auf der Verfahrensebene zu identifizieren. Zu diesem Zweck wurden 28 Wahlgeschäfte der vergangenen vier Jahre bestimmt, welche Gegenstand einer vertieften Analyse sein sollen.

Die federführende GPK-N beauftragte anfangs 2009 die PVK, welche bei solchen Aufträgen die gleichen Informationsrechte hat wie die GPKs<sup>18</sup>, mit der Durchführung einer wissenschaftlichen Evaluation zu diesem Themenbereich. Nachdem die zuständige Subkommission der GPK-N das Untersuchungskonzept gutgeheissen hatte, analysierte die PVK als Vergleichsgrösse eine Anzahl von Besetzungsverfahren auf Stufe des mittleren und höheren Kaderns in den Departementen und Ämtern (Funktionsträger, die nicht durch das Bundesratskollegium gewählt werden).

<sup>18</sup> Art. 10 Abs. 3 Verordnung der Bundesversammlung vom 3. 10. 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (SR 171.115).

Als sich bei den Wahlgeschäften des Bundesratskollegiums die Frage stellte, auf welchen Informationsgrundlagen der Bundesrat seine Wahlbeschlüsse fällt, war die GPK-N aufgrund von Artikel 153 Absatz 3 ParlG auf die Bereitschaft des Bundesrats angewiesen, gewisse Informationen offen zu legen. Da der Bundesrat diesbezügliche Vorbehalte anbrachte und im Interesse einer speditiven Durchführung der Inspektion vereinbarte die GPK-N mit ihm eine systematische, standardisierte, aber anonymisierte Auswertung der Entscheidungsgrundlagen durch die Bundeskanzlei (BK). Dies erfolgte, nachdem die Subkommission auf Einschätzung der PVK hin dieses Vorgehen als gangbare Lösung erachtet hatte. Der Entscheid der Subkommission erfolgte vor dem Hintergrund, dass sie davon ausging, die Verfahren zu den ausgewählten Wahlgeschäften könnten von der PVK auf Departementsstufe ohne nennenswerte weitere Schwierigkeiten analysiert werden.

Als die PVK ihre diesbezüglichen Arbeiten aufnahm, verweigerten die Departemente die gewünschten Informationen und sagten teilweise auch schon vereinbarte Gesprächstermine mit Verweis auf einen anstehenden Beschluss des Bundesrates ab.

Der Bundesrat fällte am 19. August 2009 einen formellen Beschluss, worin er seine Haltung gegenüber den Informationsbegehren der GPK-N festhielt und verschiedene, sehr einschränkende Vorgehensalternativen vorschlug, mit welchen das Untersuchungsziel der parlamentarischen Oberaufsicht nicht erfüllt werden kann. Im Weiteren beauftragte der Bundesrat den Bundespräsidenten und die Bundeskanzlerin, mit dem Präsidenten der GPK-N das Gespräch zu suchen, um ihm die Haltung des Bundesrats näher zu erläutern.

Das gewünschte Gespräch fand anfangs September 2009 unter Beizug der zuständigen Subkommissionspräsidentin statt. Die dabei zum Ausdruck gebrachte Haltung des Bundesrats und seine Anweisungen an die Departemente wurden zuerst in der zuständigen Subkommission und Ende Oktober 2009 in der GPK-N erörtert. Die Kommission stellte fest, dass der Bundesrat keine stichhaltigen Argumente für seine Vorbehalte vorgebracht hatte und diese auch nicht auf das geltende Recht abstützen konnte. Die GPK-N nahm die Haltung des Bundesrats als Stellungnahme im Sinne von Artikel 153 Absatz 3 ParlG entgegen, konnte sich ihr jedoch nicht anschliessen. Die Kommission hielt gestützt auf Artikel 153 Absatz 4 erster Satz ParlG endgültig an der ursprünglich beschlossenen Vorgehensweise bezüglich des Verfahrens auf Departementsstufe fest, da als Alternative nur noch die Möglichkeit bestand, diese von beiden GPKs beschlossene Inspektion ohne substantielle Resultate abzubrechen. Ende 2009 teilte sie ihren Beschluss dem Bundesrat schriftlich mit.

Die GPKs sind darauf angewiesen, dass ihre Informationsrechte sowie ihre gesetzlich verankerte Kompetenz, abschliessend über deren Tragweite und Ausübung zu beschliessen, vom Bundesrat und von den beaufsichtigten Stellen respektiert werden. Wenn jedes Informationsbegehren der GPKs bezüglich heikler Dokumente oder Untersuchungsgegenstände zu einer aufwändigen und grundlegenden Infragestellung ihrer Rechte führt, bindet dies seitens der Kommissionen wie auch ihres Sekretariats substantielle Ressourcen, welche letztlich auf Kosten der Überprüfung der Geschäftsführung des Bundesrats und der Bundesverwaltung gehen. Im Fall der erwähnten Inspektion zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat mussten die Untersuchungshandlungen ab Mitte August 2009 sistiert werden und konnten im Berichtsjahr nicht wieder aufgenommen werden.

Die Oberaufsichtstätigkeit der GPKs verfolgt das Ziel und den Zweck, aufgrund von Feststellungen und Schlussfolgerungen zu Ereignissen in der Vergangenheit Lehren

für eine bessere staatliche Tätigkeit in der Zukunft ziehen zu können. Sie verfolgt somit letztlich ein Ziel, das auch vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung angestrebt wird. Die GPKs tragen mit ihren Untersuchungen ebenfalls zu einer grösseren Transparenz des staatlichen Handelns bei und fördern so das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Bundesbehörden und ihre Verantwortungsträger<sup>19</sup>. Im Interesse eines ausgewogenen Zusammenspiels der Gewalten ist zu hoffen, dass der Bundesrat die von ihm eingeleitete und letztlich auf Konfrontation mit dem Parlament abzielende Praxisänderung bezüglich Umfang, Tragweite und Ausübung der Informationsrechte der GPKs überdenkt.

Die Infragestellung der Informationsrechte beschränkte sich im Berichtsjahr nicht allein auf das Tätigkeitsgebiet der GPKs, sondern erstreckte sich auch auf jenes der GPDel, welcher gemäss Artikel 169 Absatz 2 BV keine Geheimhaltungspflichten entgegeng gehalten werden können (vgl. Ziff. 3.9.2).

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

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

Jede Kommission ist in mehrere ständige Subkommissionen unterteilt (Art. 45 Abs. 2 ParlG; Art. 14 Abs. 3 GRN<sup>20</sup> und Art. 11 Abs. 1 GRS<sup>21</sup>), welche alle eidgenössischen Departemente, die Bundeskanzlei und die Eidgenössischen Gerichte 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/EVD: – Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)  
– Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

<sup>19</sup> Handlungsgrundsätze der GPKs vom 29.8.2003 und 4.9.2003.

<sup>20</sup> Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3.10.2003 (GRN; SR 171.13).

<sup>21</sup> Geschäftsreglement des Ständerates vom 20.6.2003 (GRS; SR 171.14).

- Subkommissionen EDI/UVEK: – Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)  
 – Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
 Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
- Subkommissionen Gerichte: – Bundesgericht (BGer)  
 – Militärkassationsgericht (MKG)  
 – Bundesstrafgericht (BSGer)  
 – Bundesverwaltungsgericht (BVGer)

Die Subkommissionen verfolgen im Auftrag der Plenarkommissionen die Arbeit der ihnen zugeteilten Behörden mit. Sie leisten die eigentliche Untersuchungsarbeit (z.B. Durchführungen 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 GPKs können auch Arbeitsgruppen oder *ad hoc*-Subkommissionen einsetzen, um Themen zu untersuchen, die beispielsweise besondere Fachkenntnisse erfordern.

Die 2006 eingerichtete gemeinsame Arbeitsgruppe «Controlling BGer» wird weitergeführt<sup>22</sup>. Im Jahr 2009 wurden drei neue Arbeitsgruppen, die sowohl aus Mitgliedern der GPK-S wie auch der GPK-N bestehen, geschaffen: Eine dieser Arbeitsgruppen führt die Inspektion zum Behördenverhalten bei der Bekämpfung der Finanzkrise durch. Eine weitere Arbeitsgruppe widmet sich der zukünftigen Ausgestaltung der Obergaufsicht über die Gerichte. In dieser Arbeitsgruppe nehmen auch zwei Vertreter der FKs Einsitz. Die Arbeitsgruppe zum Risikomanagement der Bundesverwaltung schliesslich setzt sich mit dem Risikomanagement und dem Risikoreporting an den Bundesrat kritisch auseinander. Sie ist um einen Vertreter der Finanzdelegation (FinDel) ergänzt.

Daneben bestimmt jede Kommission aus ihrer Mitte drei Mitglieder, welche die GPDel bilden. Diese befasst sich mit der Überwachung der Tätigkeiten im Bereich des Staatsschutzes und der zivilen und militärischen Nachrichtendienste. Die Delegation verfügt gemäss Verfassung und Gesetz über sehr weitgehende Auskunftsrechte (für genauere Einzelheiten s. Ziff. 3.9).

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

Im Berichtsjahr erfolgten mehrere Wechsel. So löste Nationalrat Jacques-André Maire Nationalrätin Edith-Graf Litscher ab dem 22. September 2009 in der GPK-N ab. Seitens der GPK-S verliess Ständerat Filippo Lombardi die Kommission auf 10. Dezember 2009. Er wurde durch Ständerat Paul Niederberger ersetzt. Das Präsidium der GPK-N wurde bis zur Wintersession 2009 durch Nationalrat Pierre-François Veillon (Präsident) und Nationalrätin Maria Roth-Bernasconi (Vize-Präsidentin)

<sup>22</sup> Jahresbericht 2006 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 19.1.2007 (BBl 2007 3069).

ausgeübt. Seither amtiert die bisherige Vize-Präsidentin der GPK-N als deren Präsidentin. Neu ist Nationalrat Ruedi Lustenberger Vize-Präsident der GPK-N. Auf den gleichen Zeitpunkt übernahm Ständerat Claude Janiak von Ständerat Hans Hess das Präsidium der GPK-S. Als Vize-Präsident amtiert neu Ständerat Paul Niederberger.

Auch bei den Subkommissionspräsidien ergaben sich Wechsel: So übernahm auf Ende Jahr Ständerat Hans Hess das Subkommissionspräsidium EJPD/BK von Ständerat Claude Janiak. Ständerat Alex Kuprecht gab das Präsidium der Subkommission EDI/UEVEK an Ständerat Claude Hêche ab. Seitens der GPK-N gab Nationalrat Ruedi Lustenberger das Präsidium der Subkommission EDA/VBS ab. Er wurde in dieser Funktion durch Nationalrätin Ida Glanzmann-Hunkeler ersetzt. Die Subkommission EJPD/BK der GPK-N wird neu durch Nationalrätin Brigit Wyss präsiert (bisher: Nationalrätin Maria Roth-Bernasconi).

Die namentliche Zusammensetzung der GPKs, der Subkommissionen und der Delegation (Stand am 31.12.2009) ist aus der Tabelle 1 zu ersehen.

*Tabelle 1*

**Zusammensetzung der GPKs, der Subkommissionen und der GPDel für die Legislatur 2008–2011 (Stand 2009)**

<i>GPK-N (Plenarkommission)</i>	<i>GPK-S (Plenarkommission)</i>
Veillon Pierre-François (Präsident), Roth-Bernasconi Maria (Vize-Präsidentin), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Binder Max, Cathomas Sep, Daguët André, Eichenberger Corina, François Olivier, Frösch Therese, Gädient Brigitta M., Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser-Zufferey Alice, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith (bis 21.9.2009), Lustenberger Ruedi, Maire Jacques-André (ab 22.9.2009), Miesch Christian, Moret Isabelle, Rossini Stéphane, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Weibel Thomas, Wyss Brigit	Hess Hans (Präsident), Janiak Claude (Vize-Präsident), Briner Peter, Cramer Robert, Graber Konrad, Hêche Claude, Imoberdorf René, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Lombardi Filippo (bis 10.12.2009), Niederberger Paul (ab 11.12.2009), Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne, Stadler Hansruedi
<i>Subkommission EDA/VBS</i>	
Lustenberger Ruedi (Präsident), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Daguët André, Eichenberger Corina, Frösch Therese, Goll Christine (ab 22.9.2009), Graf-Litscher Edith (bis 21.9.2009), Miesch Christian, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Wyss Brigit	Briner Peter (Präsident), Cramer Robert, Hêche Claude, Imoberdorf René, Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne

<i>Subkommission EJPD/BK</i>	
Roth-Bernasconi Maria (Präsidentin), Baumann J. Alexander, Binder Max, Daguet André, François Olivier, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Graf-Litscher Edith (bis 21.9.2009), Lustenberger Ruedi, Maire Jacques- André (ab 22.9.2009), Moret Isabelle, Wyss Brigit	Janiak Claude (Präsident), Cramer Robert, Graber Konrad, Hess Hans, Imoberdorf René, Leumann-Würsch Helen
<i>Subkommission EFD/EVD</i>	
Gadient Brigitta M. (Präsidentin), Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser Alice, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith (bis 21.9.2009), Maire Jacques-André (ab 22.9.2009), Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Weibel Thomas	Leumann Helen (Präsidentin), Briner Peter, Graber Konrad, Lombardi Filippo (bis 10.12.2009), Niederberger Paul (ab 11.12.2009), Reimann Maximilian
<i>Subkommission EDI/UVEK</i>	
Binder Max (Präsident), Bader Elvira, François Olivier, Goll Christine, Graf- Litscher Edith (bis 21.9.2009), Miesch Christian, Roth-Bernasconi Maria (ab 22.9.2009) Rossini Stéphane, von Siebenthal Erich, Veillon Pierre- François, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Weibel Thomas	Kuprecht Alex (Präsident), Cramer Robert, Hêche Claude, Imoberdorf René, Lombardi Filippo (bis 10.12.2009), Niederberger Paul (ab 11.12.2009), Seydoux-Christe Anne
<i>Subkommission Gerichte</i>	
Eichenberger Corina (Präsidentin), Cathomas Sep, Daguet André, Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Glauser Alice, Roth-Bernasconi Maria	Stadler Hansruedi (Präsident), Briner Peter, Hess Hans, Janiak Claude, Leu- mann-Würsch Helen, Seydoux-Christe Anne
<i>GPDel</i>	
Janiak Claude (Präsident), Frösch Therese, Moret Isabelle, Veillon Pierre- François, Kuprecht Alex, Stadler Hansruedi	
<i>NAD (nur GPK-Mitglieder)</i>	
Binder Max, Cathomas Sep, Hess Hans, Stadler Hansruedi	

<i>Arbeitsgruppe «Finanzmarktaufsicht»</i>
Veillon Pierre-François (Präsident), Daguët André, Eichenberger Corina, Frösch Therese, Gadiant Brigitta M., Graber Konrad, Hess Hans, Hêche Claude, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Lustenberger Ruedi, Seydoux-Christe Anne
<i>Arbeitsgruppe «Risikoreporting Bundesrat» (nur GPK-Mitglieder)</i>
Leumann-Würsch Helen (Präsidentin), Gadiant Brigitta M., Hess Hans, Janiak Claude, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François
<i>Arbeitsgruppe «Controlling BGer»</i>
Eichenberger Corina, Frösch Therese, Gadiant Brigitta M., Roth-Bernasconi Maria, Briner Peter, Seydoux-Christe Anne
<i>Arbeitsgruppe «Oberaufsicht über die Gerichte» (nur GPK-Mitglieder)</i>
Eichenberger Corina (Präsidentin), Stadler Hansruedi

Während des Berichtsjahres traten die GPKs zu 19 Plenarsitzungen und zu 81 Subkommissionssitzungen zusammen. Davon waren 2 Termine Dienststellenbesuchen gewidmet. Die GPDel führte 13 Sitzungen durch. Insgesamt fanden 113 Sitzungen statt.

Die GPKs erhielten in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörden 39 Aufgabeneingaben, wovon 7 erledigt werden konnten. Im gleichen Zeitraum bearbeiteten die Kommissionen weitere 2 Eingaben, die während des Vorjahres eingereicht worden waren.

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

- Gerichte – Bundesgericht (BGer)
- EJPD – Bundesamt für Migration (BFM)
- EFD – Eidgenössisches Personalamt (EPA)

### **3 Ausgewählte Themen**

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

##### **3.1.1 Inspektion des Behördenverhaltens in der Finanzkrise**

Die GPKs beschlossen am 23. Januar 2009, eine gemeinsame Inspektion über das Verhalten der Behörden in der Finanzkrise durchzuführen. Nach kurzen Vorabklärungen setzten die beiden Kommissionen für diese umfassende Untersuchung eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein. Diese setzt sich aus je sechs Mitgliedern der GPK-N und der GPK-S zusammen und wird von Nationalrat Pierre François Veillon präsi- diert.

Diese Untersuchung bezweckt, das Verhalten der Bundesbehörden (Bundesrat, EFD, FINMA) und der SNB zu beurteilen, und zwar in Bezug auf die Früherkennung der Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die Schweiz, auf die in den jeweiligen Kompetenzbereichen dieser Behörden getroffenen Massnahmen sowie in Bezug auf das Vorgehen im Fall UBS unter Berücksichtigung seiner Systemrelevanz und der öffentlichen Interessen, und schliesslich daraus allfällige Lehren für die Zukunft zu ziehen.

Eine grobe Standortbestimmung bezüglich schon verfügbarer Informationen wurde am 1. April 2009 vorgenommen. Auch wurden bereits die Fragen für die Sitzung vom 22. April 2009 vorbereitet, an welcher der Rechenschaftsbericht 2008 der SNB und der Jahresbericht 2008 der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) behandelt werden sollten. An dieser Sitzung nahm neben den Subkommissionen EFD/EVD der GPKs auch die Arbeitsgruppe «Finanzmarktaufsicht» teil, um sich in dieser Sache umfassend informieren zu lassen. Nach der Befragung beschloss die Arbeitsgruppe zu prüfen, ob es zweckmässig sei, auch die Crossborder-Problematik der UBS in den Vereinigten Staaten und die von der FINMA gestützt auf Artikel 25 und 26 des Bankengesetzes (BankG)<sup>23</sup> angeordnete Herausgabe der Kundendaten in die Untersuchung aufzunehmen. Bei der Präsentation des Geschäftsberichts 2008 des Bundesrats gegenüber den GPKs am 4., 5. und 6. Mai 2009 beziehungsweise am 14. und 15. Mai 2009 hatte die Arbeitsgruppe Gelegenheit, die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher zu den Untersuchungsthemen anzuhören.

Am 17. Juni 2009 trat die Arbeitsgruppe zusammen, um die ersten Informationen auszuwerten und darüber hinaus den Untersuchungsgegenstand festzulegen und klarer abzugrenzen. Für das weitere Vorgehen bei der Untersuchung des Behördenverhaltens in der Finanzkrise wurde der Schwerpunkt auf die Analyse der gesamten Behördentätigkeit und der Effizienz der Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung gelegt. Im Weiteren sollte auch untersucht werden, wie die Behörden sich im Zusammenhang mit der Herausgabe der Kundendaten der UBS an die US-Behörden verhielten («cross-border activities» der UBS mit den Vereinigten Staaten). Demzufolge umfasste die Untersuchung fortan sowohl die Finanzkrise als auch die Crossborder-Geschäfte der UBS. Der gemeinsame Nenner dieser beiden Untersuchungsbereiche blieb dabei allerdings die Untersuchung des Behördenverhaltens gegenüber den Problemen des Schweizer Finanzplatzes.

Im August 2009 prüfte die Arbeitsgruppe die Zweckmässigkeit eines Expertenbeizugs für eine Vergleichsstudie der im Ausland und in der Schweiz ergriffenen Krisenmassnahmen. Dieses Untersuchungsmandat wurde zwei renommierten, auf internationale Finanzfragen spezialisierten Professoren übertragen.

Am 10. September 2009 wurden externe Experten aus Berufs- und Akademikerkreisen zum ersten Untersuchungsbereich angehört. Diese Hearings bestätigten der Arbeitsgruppe, dass die Ansätze, für die sie sich in ihren ersten Arbeiten zum Teil bereits entschieden hatten, richtig waren.

Ausgehend von ihren zahlreichen Vorarbeiten und gestützt auf ihre Unterlagen und erhaltenen Informationen leitete die Arbeitsgruppe eine Reihe von Anhörungen mit Vertretern verschiedener Behörden (FINMA, SNB, EFD, EFV, EDA, EJPD) in die Wege, welche mit den Dossiers der beiden Untersuchungsbereiche vertraut sein dürften. Zweck dieser Anhörungen war es, aus dem umfassenden Datenmaterial

<sup>23</sup> Bundesgesetz vom 8.11.1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, SR 952.0).

dieser Untersuchung einen Gesamtüberblick über die Behördenorganisation zur Krisenbewältigung zu erhalten.

Die Arbeitsgruppe führt ihre Arbeiten im Jahr 2010 weiter und wird bis Anfang Juni 2010 einen Bericht mit Empfehlungen über das Behördenverhalten in der Finanzkrise erstellen.

### **3.1.2 Nutzung des *RemoteGate* von SWIFT für inländische Zahlungen in der Schweiz**

Als im November 2008 durch die Presse die Information verbreitet wurde, dass auch innerschweizerische Zahlungen in Schweizer Franken teilweise über das SWIFT-Netz geleitet würden, gelangte die GPK-N umgehend an den Bundesrat, um den näheren Sachverhalt abzuklären<sup>24</sup>. Ende November 2008 bestätigte der Bundesrat der GPK-N, dass ein kleiner Teil der innerschweizerischen Zahlungen über SWIFT erfolge (über das *RemoteGate*, welches das schweizerische Swiss Interbank Clearing mit SWIFT verbindet). Er informierte die Kommission auch, dass die EBK (heutige FINMA) seit März 2007 mit der Swiss Interbank Clearing und der Schweizerischen Bankiervereinigung darum besorgt sei, dass die betroffenen Finanzinstitute ihre Kunden darüber informieren würden und dadurch die Informationspflicht der Banken gemäss Datenschutzgesetz eingehalten werde. Ein gemeinsames Vorgehen der Banken bei der Kundeninformation bzw. ein entsprechendes Zirkular an alle Mitgliedsbanken der Schweizerischen Bankiervereinigung konnten bis zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht erreicht werden. Weiter informierte der Bundesrat die GPK-N darüber, dass er zum Zeitpunkt des Abschlusses der Inspektion der GPK-N nicht über die Nutzung des SWIFT-Netzes für innerschweizerische Zahlungen in Schweizer Franken informiert gewesen sei<sup>25</sup>.

Nachdem die GPK-N die Antwort des Bundesrats an ihrer letzten Sitzung im Jahr 2008 erörtert hatte, beschloss sie, das Thema anfangs 2009 noch mit der FINMA zu vertiefen. Der Vertreter der FINMA führte gegenüber der Kommission aus, dass die Benützung des *RemoteGate* für einen kleinen Teil der rein inländischen Zahlungen der EBK seit 2006 bekannt war und auch die SNB über den Sachverhalt informiert gewesen sei. Die EBK hatte bei verschiedenen Kontakten mit Vertretern des Swiss Interbank Clearings und der Banken entweder auf eine technische Lösung oder aber auf eine klare Information der Bankkunden gedrängt. Die von der EBK im Verlaufe der Zeit erreichten Teillösungen vermochten aus Sicht der FINMA nicht zu befriedigen, so dass die FINMA anfangs 2009 an einer umfassenderen Lösung arbeitete. Namentlich sollte von allen Banken eine klare Kundeninformation erfolgen, da auch Kunden von Banken, welche das *RemoteGate* nicht nutzen, aufgrund einer Zahlung an eine inländische Bank, die dieses System nutzt, betroffen sind. Eine entsprechende Lösung wurde in nächster Zeit in Aussicht gestellt.

<sup>24</sup> Die GPK-N hatte in den Jahren 2006/2007 schon Abklärungen zur Weitergabe von Transaktionsdaten (bei internationalen Transaktionen in und aus der Schweiz) durch die SWIFT an die USA vorgenommen; vgl. den Bericht der GPK-N vom 17.4.2007 zur Weitergabe von Daten internationaler Finanztransaktionen durch die SWIFT: Eine Beurteilung aus schweizerischer Perspektive (BBl 2007 8391).

<sup>25</sup> Ziff. 3.1.1 des Jahresberichts 2008 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte. (BBl 2009 2575 2593).

Mitte Juni 2009 orientierte die FINMA die GPK-N, dass die Banken ihre Kunden bis Ende 2009 in Form einer allgemeinen Information, welche durch die Bankiervereinigung und in Absprache mit der FINMA und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) erstellt wurde, über die mögliche Verwendung des RemoteGate von SWIFT durch die Banken in Kenntnis setzen würden. In Zukunft soll darüber auch in den Standardverträgen der Banken informiert werden.

Die GPK-N zeigte sich über die erzielte Lösung befriedigt. Allerdings erachtete sie die für die Lösung des Problems benötigte Zeit als lang, auch wenn sie vor dem Hintergrund der seit Mitte 2007 dauernden Finanzkrise teilweise Verständnis für die Verzögerungen hat. Sie beschloss, sich im Frühjahr 2010 über die Umsetzung der Informationskampagne durch die FINMA orientieren zu lassen und sich so zu vergewissern, dass die Kundeninformation gemäss Plan erfolgt ist. Zudem erwartet die GPK-N, dass sie in Zukunft über allfällige ähnliche Sachverhalte frühzeitig durch die FINMA informiert wird.

## **3.2 Soziale Sicherheit und Gesundheit**

### **3.2.1 Jahresbericht über die Sozialversicherungen gemäss Art. 76 ATSG 2007 und 2008**

Am 1. Januar 2003 trat das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)<sup>26</sup> in Kraft. Gemäss Artikel 76 Absatz 1 ATSG überwacht der Bundesrat die Durchführung der Sozialversicherungen und erstattet hierüber regelmässig Bericht.

Die GPK-N behandelte die seit dem gesetzlichen Auftrag erstellten Jahresberichte regelmässig, jeweils im Frühjahr im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichts des Bundesrates. Immer wieder wies die Kommission auf Mängel in der Berichterstattung beziehungsweise auf Optimierungspotenzial hin.

Im Zentrum der Kritik standen regelmässig die Aktualität der Informationen und der über weite Strecken fehlende Informationswert des Berichts im Vergleich zu anderen Publikationen über die einzelnen Sozialversicherungen. Diese Kritik wurde in den Jahresberichten der GPKs und der GPDel von 2005 und 2006<sup>27</sup> explizit festgehalten.

2006 nahm die GPK-N eine vertiefte Prüfung des Berichts für das Jahr 2004 vor. Es ging insbesondere aber auch um die Frage der Fortführung der Berichterstattung, da der Bundesrat in seiner Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur 11. AHV-Revision<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Bundesgesetz vom 6.10.2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR **830.1**).

<sup>27</sup> Jahresbericht 2005 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 20.1.2006 (BBl **2006** 4348) und Jahresbericht 2006 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 19.1.2007 (BBl **2007** 3087).

<sup>28</sup> 11. AHV-Revision Neufassung – Erste Botschaft des Bundesrats betreffend AHV-Ausgleichsfonds; einheitliches Rentenalter 65 für Männer und Frauen; Erweiterung der Vorbezugs- und Aufschubsregelungen; Aufhebung des Freibetrags für Erwerbstätige im Rentenalter; Massnahmen betreffend die Umsetzung der Versicherung, vom 21.12.2005 (BBl **2006** 1957).

vorschlägt, auf die in Artikel 76 ATSG vorgesehene Berichterstattungspflicht zu verzichten.

Zwar war die GPK-N auch 2006 der Ansicht, dass die Bedeutung der Berichterstattung gemäss Artikel 76 ATSG nicht sehr gross sei, sprach sich aber – im Gegensatz zur GPK-S – klar gegen eine Aufhebung der Berichterstattungspflicht aus, wie sie vom Bundesrat beantragt wurde. Vielmehr sei für die Umsetzung der relevanten Bestimmung vom Bundesrat eine Form zu finden, die eine Gesamtübersicht über aktuelle Informationen aus den Sozialversicherungen biete und Querbezüge zwischen den einzelnen Versicherungen herstelle. Zudem müsse die Organisation der statistischen Grundlagen im Sozialversicherungsbereich und deren Auswertung weiterhin verbessert werden; insbesondere sei eine aktuellere Datenlage im Bericht anzustreben.

Der Bundesrat kündigte in der Folge an, den Jahresbericht über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG zum Jahr 2007 im Rahmen des Möglichen den Berichterstattungswünschen der GPK anzupassen. Deshalb beschloss die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N, den Bericht in seiner neuen Form, wie er für das Berichtsjahr 2007 erstmals erschienen war, 2009 erneut vertieft anzuschauen und hörte dazu im Februar 2009 den Direktor des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) an.

Die Subkommission schätzte es, dass der Bundesrat ihre Anmerkungen berücksichtigt hatte, und zeigte sich mit der neuen Berichtsform weitgehend zufrieden. Die Änderungen am Berichtsformat wurden grösstenteils als zufrieden stellend beurteilt, die Informationen sind aktueller, die Statistiken lesbarer, es werden Querbezüge hergestellt, Strategien und Perspektiven aufgezeigt; und das Ganze wird in den Kontext der politischen Diskussionen und der jüngsten Rechtsprechung gestellt. Insgesamt tendiere der Bericht dazu, zu einem für den politischen Entscheidungsprozess nützlichen Steuerungs- und Koordinationsinstrument zu werden. Allerdings müssten die Organisation der statistischen Grundlagen im Sozialversicherungsbereich und deren Auswertung weiterhin verbessert werden.

Um den eigenen Ansprüchen bezüglich Aktualität der Informationen entgegen zu kommen, wurde beschlossen, den Bericht in Zukunft direkt nach dessen Verabschiedung durch den Bundesrat im Spätsommer zu behandeln und damit auf eine Parallelität zum Geschäftsbericht des Bundesrats zu verzichten.

In der Frage, ob die Berichterstattungspflicht gemäss Artikel 76 ATSG aufzuheben sei, konnte im Rahmen der 11. AHV-Revision noch keine Einigung erzielt werden. Der Ständerat hatte sich in der vergangenen Sommersession für einen Verzicht auf diese Pflicht ausgesprochen, dies entgegen dem ursprünglichen Entscheid des Nationalrats.

Die GPK-N wandte sich am 3. Juli 2009 mit einem Schreiben an die für die Differenzbereinigung zuständige Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N), um diese darauf hinzuweisen, dass die GPK-N als Adressantin des Berichts an der Berichterstattungspflicht im Rahmen von Artikel 76 ATSG festhalten möchte, und bat darum, im Rahmen der Differenzbereinigung diesem Anliegen Rechnung zu tragen.

Dem Entscheid vom Frühjahr folgend wurde im Herbst dann bereits der Jahresbericht über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG zum Berichtsjahr 2008 von der GPK-N geprüft. Positiv festgehalten wurde dabei, dass bereits wieder

weitere Verbesserungen in der Berichterstattung vorgenommen und Anliegen, die erst im Februar geussert wurden, aufgenommen worden sind. Darüber hinaus konnten erneut gewisse Daten in aktuellerer Form eingearbeitet werden. Die Kommission äusserte sich erstmals befriedigt über die Aktualität der Daten. In Anbetracht der Tatsache, dass die SGK-N die Differenzbereinigung zur 11. AHV-Revision bis zum Zeitpunkt der Behandlung der Berichterstattung zu den Sozialversicherungen in der GPK-N noch zu behandeln hatte und in diesem Rahmen eine vollständig veränderte Berichterstattungspflicht im Sinne einer Gesamtübersicht über die Sozialleistungen zur Diskussion steht, beschloss die Kommission, den vorliegenden Jahresbericht zur Kenntnis zu nehmen und vorerst auf weitere Schritte zu verzichten.

### 3.2.2 Neufestsetzung der Labortarife (KVG)

Am 28. Januar 2009 hat das EDI die vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) neu erstellte Analyseliste gemäss Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 Krankenversicherungsgesetz (KVG) in Verbindung mit Artikel 34 der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV)<sup>29</sup> und Artikel 28 Absatz 1 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung: (KLV)<sup>30</sup> genehmigt und als Inkraftsetzungszeitpunkt den 1. Juli 2009 bestimmt.

Aufgrund der dadurch bei weiten Teilen der Ärzteschaft ausgelösten Empörung und der Ergebnisse der erst kürzlich abgeschlossenen Untersuchungen der GPK-N im Bereich der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP)<sup>31</sup> hat die Kommission an ihrer Sitzung vom 27. Februar 2009 beschlossen, die Rechtmässigkeit und Angemessenheit des Verfahrens bei der Neufestsetzung der Labortarife gemäss KVG zu untersuchen und sich noch vor Inkrafttreten der neuen Tarife öffentlich dazu zu äussern.

Die Kommission kam zum Schluss, dass das Verfahren bei der Neufestsetzung der Labortarife grundsätzlich korrekt verlaufen und im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen erfolgt ist. Die am Verfahren vorgebrachte Kritik erwies sich als weitgehend unbegründet. Dennoch ist die Kommission der Ansicht, dass das Verfahren trotz seiner formellen Korrektheit einige Schwachstellen aufweist. Diese fanden sich insbesondere in den Bereichen Führung und Kommunikation des Departements, Transparenz bezüglich der Entscheidungsfindung und Ressourcenausstattung der betroffenen Behörden.

Mit Schreiben vom 5. Juni 2009 hat die GPK-N dem Bundesrat ihre Schlussfolgerungen sowie 7 Empfehlungen zukommen lassen und ihn zur Stellungnahme aufgefordert.<sup>32</sup> Am 9. Juni 2009 führte sie dazu eine Medienkonferenz durch. Darüber hinaus teilte die Kommission dem Bundesrat mit, dass sie beschlossen habe, das angekündigte Monitoring in Zukunft eng zu begleiten, und forderte ihn dazu auf ihr mitzuteilen, wie dieses konkret ausgestaltet werde, nach welchen Kriterien und wer zur Teilnahme in der Begleitgruppe eingeladen worden sei, welche konkreten Aus-

<sup>29</sup> Verordnung vom 27.6.1995 über die Krankenversicherung (SR 832.102).

<sup>30</sup> Verordnung des EDI vom 29.9.1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung; Krankenpflege-Leistungsverordnung (SR 832.112.31).

<sup>31</sup> Ziff. 3.2.6 und Ziff. 3.2.8 im Jahresbericht 2008 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2009 (BBI 2009 2575 2598 und 2600).

<sup>32</sup> Schreiben der GPK-N an den Bundesrat vom 5.6.2009 (BBI 2009 7779).

wirkungen und Modellparameter im Monitoring untersucht werden sollten, ob dies getrennt nach den drei Leistungsanbietern (ärztliches Praxislabor, privates Auftragslabor und Spitallabor) geschehe und ab wann sie die Berichterstattung zum Monitoring erwarten dürfe.

An ihrer Sitzung vom 13. November 2009 hat die GPK-N die Stellungnahme des Bundesrats vom 21. Oktober 2009<sup>33</sup> zum oben erwähnten Schreiben vom 5. Juni 2009 zur Kenntnis genommen.

Erneut musste die Kommission im Zusammenhang mit Untersuchungen im Bereich des KVG (vgl. Ziff. 3.2.4) feststellen, dass zwischen ihren Erwartungen und der Stellungnahme des Bundesrats eine erwähnenswerte Diskrepanz besteht. Insbesondere bezüglich der Empfehlungen der GPK-N, welche in Richtung mehr Transparenz gehen, erachtete der Bundesrat keinerlei Handlungsbedarf.

Deshalb wandte sich die Kommission mit Schreiben vom 13. November 2009 an den Bundesrat, erläuterte erneut den Sinn der entsprechenden Empfehlungen und forderte ihn zu einer weiteren Berichterstattung auf.

Die Angaben zum Monitoring, welche der damalige Vorsteher des EDI im Auftrag des Bundesrats mit Schreiben vom 18. August 2009 der Kommission zukommen liess, befriedigten die zuständige Subkommission nicht, weshalb sie sich mit Schreiben vom 21. Oktober 2009 erneut an den Vorsteher des EDI wandte. Mit den am 6. November 2009 vom neuen Vorsteher des EDI erhaltenen Antworten erklärte sich die Subkommission vorerst zufrieden. Sie wird sich im kommenden Jahr im Rahmen der Fortsetzung der eigentlichen Inspektion aber weiterhin mit dem Monitoring zur neuen Analyseliste auseinandersetzen.

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

Die GPK-S hat eine Nachkontrolle zu ihrer Inspektion zum Rentenwachstum in der Invalidenversicherung aus dem Jahr 2005 durchgeführt.<sup>34</sup> Zu diesem Zweck verlangte sie vom Bundesrat einen Bericht zum Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen sowie der zwei Motionen (05.3468 und 05.3469) der GPK-S vom 19. August 2005. Der Bundesrat erstattete der GPK-S am 20. Mai 2009 Bericht und veröffentlichte zudem seinen Bericht vom 12. Mai 2009 in Erfüllung der Motion 05.3469, welche die Schaffung von Transparenz bezüglich der IV-Entwicklung beim Bundespersonal verlangt.

Insgesamt stellt die GPK-S mit Befriedigung fest, dass der Bundesrat aufgrund ihres Berichtes vom 19. August 2005 in verschiedenen Bereichen der Rentenentwicklung in der IV Anstrengungen unternommen hat und sich damit auf dem richtigen Weg befindet. Einige Verbesserungen wurden mit der 5. IV-Revision erreicht; weitere sind im Rahmen der 6. IV-Revision geplant. Die meisten Empfehlungen der GPK-S sowie die zwei Motionen wurden umgesetzt oder sind in Umsetzung begriffen. Von der Umsetzung einzelner Empfehlungen hat der Bundesrat aus nachvollziehbaren Gründen abgesehen. So verzichtet er auf die Schaffung einer einheitlichen Daten-

<sup>33</sup> Stellungnahme des Bundesrats vom 21.10.2009 (BBl 2009 7787).

<sup>34</sup> Rentenwachstum in der Invalidenversicherung: Überblick über die Faktoren des Rentenwachstums und die Rolle des Bundes, Bericht der GPK-S vom 19.8.2005 (BBl 2006 2245).

bank im IV-Leistungssystem sowie auf die Einführung eines Globalbudgets für die Verwaltungskosten der IV-Stellen.

Die GPK-S stellt fest, dass der Bundesrat zur Erfüllung der Motion 2 und der Empfehlung 10, wonach der Bundesrat die Entwicklung der IV-Situation beim Bundespersonal und die damit zusammenhängenden Fragen eng begleiten soll, Massnahmen eingeleitet hat. Insbesondere sollen ein Betriebliches Case Management der Bundesverwaltung sowie ein Reporting zu weiteren Kennzahlen ab dem Jahr 2011 konkrete Aussagen zur Entwicklung der Invalidisierungen beim Bundespersonal ermöglichen. Ein Vergleich der bundesinternen Invalidisierungszahlen mit jenen auf gesamtschweizerischer Ebene ist auf einen späteren Zeitpunkt geplant. Damit in Zukunft die jährliche Datenerhebung gewährleistet werden kann, sollte nach Meinung der GPK-S im Rahmen der 6. IV-Revision eine rechtliche Normierung geprüft werden, wonach künftig analog zu Artikel 68 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG)<sup>35</sup> auch für die Bundesverwaltung eine Pflicht zur Datenerhebung gilt. Die GPK-S hat die SGK-S auf dieses Anliegen aufmerksam gemacht.

Die GPK-S möchte sich über die Umsetzung der eingeleiteten Massnahmen zu gegebener Zeit informieren lassen. Sie hat den Bundesrat ersucht, ihr und gleichzeitig der SGK-S im 1. Quartal des Jahres 2012 einen ersten Bericht über die Einführung des Betrieblichen Case Managements und die im Rahmen des Reportings erhobenen Daten zukommen zu lassen. Gleichzeitig möchte die GPK-S über den Stand der Arbeiten zum Vergleich der bundesinternen Invalidisierungen mit jenen auf gesamtschweizerischer Ebene informiert werden.

### **3.2.4 Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung**

Am 19. Januar 2007 beauftragten die GPKs die PVK mit der Durchführung einer Evaluation zur Leistungsbestimmung und -überprüfung in der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) bezüglich ärztlicher Leistungen im Krankheitsfall ohne den Sonderfall der zahnärztlichen Leistungen. Die Untersuchung sollte die Frage beantworten, ob das bestehende System insgesamt die Voraussetzungen für eine leistungsgerechte, transparente und rasche Beurteilung des Pflichtleistungscharakters ärztlicher Leistungen schafft.

Die Evaluation sollte ausserdem eine der Fragen klären, die Nationalrätin Graf-Litscher im Rahmen der Untersuchungen zum Programm Evaluation Komplementärmedizin (PEK)<sup>36</sup> aufgeworfen hatte, nämlich, wie objektiv die Beurteilungskriterien des EDI, genauer gesagt des BAG, sind.

Auf der Basis der Ergebnisse dieser Evaluation<sup>37</sup> kam die GPK-N zum Schluss, dass das System der Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen zulasten der OKP flexibel und differenziert auf Innovationen reagiert, die Zulassungsbehörden in der Regel sachorientiert und unabhängig handeln und die Evaluationen vergleichsweise rasch ablaufen. Dennoch ist die Kommission der Ansicht, dass noch bedeutender Optimierungsbedarf besteht, v. a. bei der Früherkennung fraglicher Leistun-

<sup>35</sup> Bundesgesetz vom 19.6.1959 über die Invalidenversicherung (SR **831.20**).

<sup>36</sup> Ziff. 3.2.6 im Jahresbericht 2008 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2009 (BBl **2009** 2575 2598).

<sup>37</sup> Bericht der PVK vom 21.8.2008 (BBl **2009** 5589).

gen, der Dokumentation und Operationalisierung der Beurteilungsgrundlagen und -kriterien, der klaren Trennung von Assessment und Appraisal, der Professionalisierung der Eidgenössischen Kommission für allgemeine Leistungen und Grundsatzfragen (ELGK) sowie der systematischen Reevaluation bestehender Leistungen.

Die Kommission hat dem Bundesrat ihre Schlussfolgerungen sowie 19 Empfehlungen mit Schreiben vom 26. Januar 2009<sup>38</sup> zukommen lassen und die breite Öffentlichkeit an der Medienkonferenz vom 6. Februar 2009 über die Erkenntnisse aus der Untersuchung informiert.

An ihrer Sitzung vom 23. Oktober 2009 hat die GPK-N von der Stellungnahme des Bundesrats vom 24. Juni 2009<sup>39</sup> zum oben erwähnten Bericht vom 26. Januar 2009 Kenntnis genommen.

Die Kommission musste leider feststellen, dass zwischen ihren Erwartungen und der Stellungnahme des Bundesrats eine Diskrepanz besteht. Der Bundesrat scheint die im Bericht der PVK aufgedeckten Verbesserungspotenziale bezüglich Transparenz, Rollen und Zuständigkeiten bei der Überprüfung ärztlicher Leistungen im Krankheitsfall nur zurückhaltend nutzen zu wollen. Deshalb forderte die GPK-N mit Schreiben vom 23. Oktober 2009 den Bundesrat auf, ihr mitzuteilen, bis wann konkrete Schritte bezüglich der Prüfung und Umsetzung derjenigen sieben Empfehlungen geplant sind, deren Umsetzung er auf der Basis einer näheren Analyse prüfen will, und was der aktuelle Stand der Arbeiten ist bezüglich derjenigen sechs Empfehlungen, welche gemäss Bundesrat bereits umgesetzt bzw. in Umsetzung sind. In Bezug auf diejenigen Empfehlungen, welche in Beziehung zur Ressourcenausstattung der Behörden stehen, wurde der Bundesrat aufgefordert, insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Sparprogramm 2011–2013 auf die Realisierung von Verbesserungen nicht einzig aufgrund (aktuell) mangelnder Ressourcen zu verzichten. Im Übrigen hat die Kommission die Untersuchung abgeschlossen.

Gemäss ihrer Praxis wird sich die GPK-N im Rahmen einer Nachkontrolle in ca. zwei Jahren mit den getroffenen Massnahmen auseinandersetzen und die Umsetzung ihrer Empfehlungen prüfen.

### **3.2.5 «Prämiengenehmigung» in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung**

Verschiedene Kantone und Regionen stellen regelmässig die alljährlich vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) genehmigten Krankenkassenprämien in Frage. Die Kritik erfolgt auf zwei Ebenen: Zum einen wird kritisiert, die Prämienbestimmung durch die Versicherer sei nicht genügend nachvollziehbar; die Prämienentwicklung würde nicht nur von den Gesundheitskosten, sondern auch von strategischen Marktüberlegungen der Versicherer bestimmt. So wird teilweise vermutet, die Versicherer würden Mittel zwischen Kantonen mit unterschiedlichem Prämienniveau umverteilen. Ferner geben auch die mangelnde Transparenz bei der Reservenbildung sowie die Verteilung von Anlageerträgen/Verwaltungskosten zwischen Grund- und Zusatzversicherung immer wieder zu Fragen Anlass. Zum anderen wird die Aufsicht des BAG, das die Prämientarife nach Artikel 61 KVG in Verbindung mit Artikel 92

<sup>38</sup> Brief der GPK-N an den Bundesrat vom 26.1.2009 (BBl 2009 5577).

<sup>39</sup> Stellungnahme des Bundesrats vom 24.6.2009 (BBl 2009 5649).

KVV im Auftrag des Bundesrates zu genehmigen hat, immer wieder kritisiert. Das BAG verfüge nicht über die nötigen Informationsgrundlagen für eine fundierte Genehmigung und nehme seine Kontrollfunktion nicht in zweckmässiger und wirksamer Weise wahr.

Aus diesen Gründen schlug der damalige Nationalrat Hugo Fasel der Subkommission EDI/UEVK der GPK-N am 18. Februar 2008 vor, sich näher mit der Festlegung der Krankenkassenprämien zu befassen und dabei das Augenmerk auf eine allfällige Querfinanzierung zu legen. Die Subkommission nahm diesen Vorschlag an und beauftragte die PVK, ein Evaluationsprojekt auszuarbeiten. Nachdem die PVK das Projekt der Subkommission an ihrer Sitzung vom 31. Oktober 2008 vorgestellt hatte, beschloss diese, den GPKs eine eingehende Untersuchung der Thematik zu beantragen.

An der gemeinsamen Sitzung der GPKs vom 23. Januar 2009 beschlossen diese eine Evaluation zur Prämien genehmigung in der OKP und haben die Subkommission EDI/UEVK der GPK-N mit der Durchführung dieser Inspektion betraut. Aufgrund der vorwiegend finanztechnischen Fragestellung sollte mit der Evaluation selbst die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) über die FinDel beauftragt werden. Die GPK-N hat aufgrund der bereits zu Beginn des Jahres von verschiedenen Krankenversicherern angekündigten massiven Prämien erhöhungen für 2010 darum, noch vor der nächsten Prämien erhöhung, also bereits im Sommer 2009, über erste Ergebnisse informiert zu werden. Zur Konkretisierung des Auftrages formulierte die Subkommission im Auftrag der Kommission die detaillierte Fragestellung zu den Bereichen Datenverfügbarkeit, Transparenz und Ressourcen, zur Prämien- und Kostenentwicklung, deren kantonalen Abstufung und Nachvollziehbarkeit sowie zu den Anlage- und Reservebestimmungen der Krankenversicherer und übermittelte diese an die FinDel.

Die FinDel stand den Anliegen der Kommission positiv gegenüber, beauftragte die EFK mit der Evaluation und kündigte der GPK-N eine Machbarkeitsstudie sowie eine Grobanalyse der Datenlage sowie Angaben der EFK über die Reserven und die Anlagevorschriften der Krankenkassen per Ende Juni 2009 an.

An der Sitzung der GPK-N vom 5. Juni 2009 hat die Kommission – auf Antrag von Nationalrätin Marie-Thérèse Weber-Gobet und nach Rücksprache mit der FinDel und der EFK – beschlossen, die Untersuchung um die Problematik der so genannten «Billigkrankenkassen» zu erweitern, dergestalt, dass auch die Frage nach den Auswirkungen derer «Dumpingangebote» auf die Prämienentwicklung in der OKP zu untersuchen sei.

Die EFK hat der Subkommission EDI/UEVK im Sommer 2009 eine Machbarkeitsstudie zukommen lassen, in der sie festhielt, dass das Untersuchungsbegehren umsetzbar sei, allerdings empfahl, die Frage bezüglich der Anlagevorschriften nicht weiter zu verfolgen. Im Sinne des Wunsches der GPK-N enthielt die Machbarkeitsstudie der EFK auch bereits eine erste Analyse der vorliegenden Daten. An ihrer Sitzung vom 2. September 2009 wurde die Subkommission vom Projektleiter der EFK über diese ersten Ergebnisse und den weiteren Fahrplan informiert.

Der Schlussbericht der EFK kann im Sommer 2010 erwartet werden. Auf dessen Basis wird sich die GPK-N Mitte 2010 intensiv mit der Prämien genehmigung in der OKP beschäftigen und plant dem Bundesrat ihre Beurteilung noch vor Bekanntgabe der Prämien für das Jahr 2011 mitzuteilen.

### 3.3 **Forschung, Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft**

#### 3.3.1 **Eidgenössische Stiftungsaufsicht am Beispiel der Stiftungen von Dr. Rau**

Die GPK-S hat eine Nachkontrolle zu ihrer Untersuchung zur Stiftungsaufsicht am Beispiel der Stiftungen von Dr. Gustav Rau aus dem Jahr 2006 durchgeführt<sup>40</sup>. Zu diesem Zweck verlangte sie vom Bundesrat einen Bericht zum Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen. Der Bundesrat erstattete der GPK-S am 20. Mai 2009 Bericht.

Die GPK-S nahm mit Schreiben vom 21. August 2009 an den Bundesrat zu seinem Bericht wie folgt Stellung:

Die GPK-S erachtet die Antworten des Bundesrats zu den Empfehlungen 1 und 4 als in zufrieden stellender Weise umgesetzt. Insbesondere stellt die GPK-S fest, dass der Konflikt zwischen der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESA) und den Zürcher Vormundschaftsbehörden als erledigt betrachtet werden kann und sich wegen der inzwischen erfolgten Revision des Stiftungsrechts künftig keine vergleichbaren Probleme mehr einstellen dürften. Was den konkreten Fall der Stiftungen des Dr. Rau betrifft, nimmt die GPK-S zur Kenntnis, dass sich inzwischen einige Rechtsfragen geklärt haben. Soweit andere Probleme noch nicht erledigt sind, hält die GPK-S fest, dass sie den Fall für die Oberaufsicht als erledigt betrachtet.

Empfehlungen 2 und 3 betreffen allgemeine Fragen zur Stiftungsaufsicht. Der Bundesrat hat Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen eingeleitet, doch stellt die GPK-S fest, dass noch einzelne Punkte offen sind:

- Der Bundesrat will die Frage des Personalbestandes der ESA Ende 2009 vor allem auch unter Berücksichtigung der neuesten zahlenmässigen Entwicklung der Stiftungen erneut prüfen. Das ist zu begrüssen. Die GPK-S legt grössten Wert darauf, dass die Stiftungsaufsicht in der nötigen Tiefe und Seriosität durchgeführt werden kann. Insbesondere ist angesichts der europäischen Entwicklung im Bereich des Stiftungsrechts, welche die Attraktivität des Stiftungsplatzes Schweiz vermehrt konkurrenzieren könnte, einer hoch qualifizierten Stiftungsaufsicht erste Priorität einzuräumen.
- In diesem Zusammenhang erinnert die GPK-S daran, dass sie in Empfehlung 2 ebenfalls gefordert hat, dass die für die Erfüllung ihrer Pflichten notwendigen Kompetenzen der ESA kritisch zu überprüfen seien. Zu diesem Punkt hat sich der Bundesrat nicht geäussert.
- Im Weiteren wollen das EDI und das EFD die Frage des Haftungsrisikos sowie die Frage einer Überführung der Stiftungsaufsicht in eine Behördenkommission prüfen.
- Überdies hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDI (ESA) bis Ende 2010 zu prüfen, ob die Kernaufgabe der Stiftungsaufsicht, über die Verwendung des Stiftungsvermögens gemäss dem Stiftungszweck zu wachen (Art. 84 Abs. 2 ZGB<sup>41</sup>), aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz auf Gesetzesstufe konkretisiert werden soll.

<sup>40</sup> Aspekte der Stiftungsaufsicht am Beispiel der Stiftungen von Dr. Gustav Rau, Bericht der GPK-S vom 7.4.2006 (BBI 2006 7707).

<sup>41</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210).

Im Rahmen ihres Berichts zur Stiftungsaufsicht hat die GPK-S die Motion 06.3177 zur Verlegung der Stiftungsaufsicht eingereicht, die vom Nationalrat in einen Prüfungsauftrag umgewandelt wurde. In Beantwortung der Motion hat der Bundesrat am 19. Dezember 2008 der GPK-S seinen Bericht sowie die vom Institut für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement (VMI) der Universität Freiburg durchgeführte Evaluation vom 10. November 2008 zugestellt. Die GPK-S stellt fest, dass der Bundesrat an seiner Auffassung festhält, dass eine Verlegung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht nicht angezeigt sei. Die GPK-S kann den Entscheid nachvollziehen, der im Übrigen in der Organisationskompetenz des Bundesrats liegt. Die GPK-S erachtet damit die Umsetzung des Prüfungsauftrages als erledigt.

Die GPK-S erwartet vom Bundesrat einen Bericht zu den offenen Fragen bis zum 1. März 2010.

## **3.4 Umwelt, Verkehr und Infrastruktur**

### **3.4.1 Sicherheit in der Zivilluftfahrt**

Die GPK-S befasste sich seit dem Bericht 2003 des niederländischen National Aerospace Laboratory (NLR) zur Flugsicherheit der Schweiz, der nach dem Flugunglück von Überlingen erstellt worden war, regelmässig anhand von Standberichten mit der Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt sowie mit der Reorganisation im Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL).

Die Subkommission EDI/UVEK der GPK-S behandelte an ihrer Sitzung vom 12. Oktober 2009 den Bericht über den Sicherheitsstandard 2008 in der Schweizer Zivilluftfahrt des UVEK vom 30. Juni 2009 und informierte die GPK-S über ihre Schlussfolgerungen. Das BAZL hat im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit die Audits und Inspektionen um rund 9 Prozent verstärkt. Es wurden 75 zusätzliche Audits oder Inspektionen durchgeführt, dies dank der neu geschaffenen Stellen beim BAZL. In einzelnen Bereichen konnten starke Verbesserungen erzielt werden, in anderen gab es Mängel zu verzeichnen – diese bewegen sich jedoch nicht auf den oberen Sicherheitsstufen. Werden Audits und Inspektionen verstärkt, kommen automatisch mehr Mängel zutage. In den Bereichen Infrastruktur und Flugtechnik ist der Zustand noch nicht, wie er sein sollte. Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise sind spürbar; Fragen der Ausbildung und der Prozessabläufe werden dadurch etwas in den Hintergrund gedrängt. Das BAZL wird versuchen, diesen Themen wieder vermehrt Nachachtung zu verschaffen.

Skyguide hat sich weiter verbessert und seine Führung und das Management in den letzten zwei Jahren wesentlich gestärkt. Skyguide ist nach wie vor international anerkannt und bemüht sich um die Übernahme eines Überwachungsblocks im Rahmen von Single European Sky. Skyguide übernimmt auch international eine Führungsrolle in Bezug auf die Implementierung des Sicherheitsgedankens und der Sicherheitskultur im Bereich der Luftfahrtsicherheit. Die Standards, welche im Rahmen der Reorganisation des BAZL implementiert wurden, können nun international verglichen werden. Das BAZL wird im Jahr 2010 selbst einem internationalen Audit unterzogen werden.

## **3.5 Internationale Beziehungen und Aussenhandel**

### **3.5.1 Einsatz von verwaltungsexternen Vermittlern durch das EDA**

Die GPK-S beschloss, sich im Rahmen ihres Jahresprogramms 2009 mit dem Einsatz von verwaltungsexternen Vermittlern durch die Politische Abteilung IV (PA IV) des EDA auseinanderzusetzen. Grund dafür waren mehrere Fragen, die im Zusammenhang mit der Rolle einer Privatperson bei der durch die Schweiz bis 2008 in Kolumbien geführten Vermittlung aufgetreten waren.

Zunächst bat die GPK-S die Vorsteherin des EDA um einen schriftlichen Bericht. Da dieser nicht alle Fragen klärte, unterhielt sich die Kommission dann auch im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts 2008 des Bundesrats mit der Vorsteherin des EDA über dieses Thema.

Die Kommission stellte bei ihrer Prüfung fest, dass die Tätigkeit der verwaltungsexternen Vermittler vertraglich geregelt ist und der ständigen Kontrolle der zuständigen Sektionschefs sowie des Leiters der PA IV untersteht. Auch die Vorsteherin des EDA überprüft regelmässig deren Tätigkeit und informiert den Bundesrat über die Entwicklungen in politisch besonders heiklen Angelegenheiten.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass verwaltungsexterne Vermittler nur dann beigezogen werden, wenn diese gegenüber den EDA-Mitarbeitenden entscheidende Vorteile bieten. Sie zeigte sich erfreut darüber, dass das EDA verstärkt auf die Ausbildung seiner eigenen Experten und Diplomaten in diesem Bereich Wert legt.

Aufgrund dieser Ergebnisse bestand für die GPK-S als parlamentarische Oberaufsicht kein weiterer Handlungsbedarf.

Weil es sich um politisch sehr heikle Dossiers handelt, hob die GPK-S jedoch in ihrem Brief vom 23. Juni 2009 an den Bundesrat hervor, dass für sie die systematische Information des Bundesrats über die Aufnahme, den Ablauf und den Abschluss einer solchen Vermittlung sehr wichtig ist. Deshalb ersuchte sie das EDA, die für diese Information erforderlichen Massnahmen zu treffen.

### **3.5.2 Zivile Friedensförderung**

Die GPK-S hatte im Rahmen ihrer Oberaufsicht beschlossen, im Jahr 2007 die Koordination und Umsetzung der zivilen Friedensförderung des Bundes zu untersuchen.<sup>42</sup>

Da die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETHZ) zuhause des Zentrums für Analyse und prospektive Studien des EDA im November 2006 einen Bericht<sup>43</sup> zu einem ähnlichen Thema publiziert hat, beschloss die Kommission dann allerdings, von einer eigenen Untersuchung abzusehen. Sie entschied hingegen, die Schlussfolgerungen dieses Berichts zu prüfen, die vom EDA getroffenen Massnahmen zu beurteilen und auf dieser Grundlage abzuklären, ob weiterer Handlungsbedarf besteht.

<sup>42</sup> Jahresbericht 2007 der GPKs und der GPDel der eidg. Räte vom 25.1.2008 (BBl 2008 5061 5107 f.).

<sup>43</sup> ETH, Center for Security Studies: Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik. Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern. Zürich 2006.

Mit Schreiben vom 29. Juni 2007 teilte die GPK-S dem Bundesrat mit, dass sie die Empfehlungen des ETHZ-Berichts unterstützt und deren Umsetzung aufmerksam verfolgen wird. Die Kommission kündigte an, dass sie dabei der Verbesserung der Koordination und Zusammenarbeit der beteiligten Bundesstellen, der weiteren Spezialisierung auf einzelne Themen innerhalb der zivilen Friedensförderung sowie der Erarbeitung einer profilierten Kommunikationsstrategie auf nationaler und internationaler Ebene besondere Bedeutung beimessen wird.

Ihrer Praxis entsprechend informierte sich die GPK-S im vergangenen Jahr über den Umsetzungsstand der Empfehlungen der ETHZ-Studie.

Nach der Prüfung des entsprechenden Berichts des Bundesrats vom 25. März 2009 stellte die GPK-S fest, dass die getroffenen Massnahmen in die richtige Richtung gehen. Sie lädt das EDA ein, seine Bemühungen zur Erarbeitung einer Gesamtstrategie im Bereich der Friedensförderung und einer profilierten Kommunikationsstrategie fortzusetzen.

Aufgrund dieser insgesamt positiven Feststellungen hat die Kommission beschlossen, ihre Arbeiten betreffend die zivile Friedensförderung zu beenden.

### **3.5.3 Kohärenz und strategische Führung der Tätigkeiten der DEZA**

Im Dezember 2006 veröffentlichte die GPK-S ihren Bericht über die Kohärenz und die strategische Führung der Aktivitäten der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)<sup>44</sup>. Nach Abschluss ihrer Arbeiten war die GPK-S in der Lage, die Kritik, wonach die Aktivitäten der DEZA den von Bundesrat und Parlament festgelegten Zielsetzungen und Prioritäten nicht entsprächen, zurückzuweisen<sup>45</sup>. Die GPK-S kam jedoch zum Schluss, dass auf der Ebene der strategischen Führung einige Lücken bestehen und dass die thematische und geografische Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit mangelhaft ist.

Der Bericht der GPK-S enthält zwei Motionen: Die erste<sup>46</sup> beauftragt den Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen sowie die Gesamtheit seiner strategischen Führungsinstrumente auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit einer kritischen Prüfung zu unterziehen; die zweite<sup>47</sup> das Tätigkeitsportefeuille der DEZA und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) im Hinblick auf eine thematische und geografische Konzentration zu überprüfen. Zudem enthält der Bericht sechs Empfehlungen. Diese zielen u. a. darauf ab, die Koordination zwischen der DEZA und dem SECO zu verbessern, die Verwendung der Rahmenkredite transparenter zu gestalten und die strategische Architektur der DEZA zu vereinfachen. Nach der Annahme der beiden Motionen durch den Ständerat in der Sommersession 2007 und durch den Nationalrat im März 2008 wurden diese am 21. Oktober 2009 an den Bundesrat überwiesen.

<sup>44</sup> Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA. Bericht der GPK-S vom 8.12.2006 (BBl 2007 2859).

<sup>45</sup> Jahresbericht 2007 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 25.1.2008 (BBl 2008 5102 ff).

<sup>46</sup> Mo. 06.3666 «Instrumente des Bundesrates zur strategischen Führung und gesetzliche Grundlagen» vom 11.12.2006.

<sup>47</sup> Mo. 06.3667 «Thematische und geografische Konzentration» vom 11.12.2006.

Die GPK-S führte Ende 2009, gemäss ihrer Praxis, eine Nachkontrolle zur Umsetzung ihrer Empfehlungen durch und prüfte den entsprechenden Bericht des Bundesrats vom 21. Oktober 2009.

Bei dieser Prüfung stellte die GPK-S fest, dass wichtige Schritte in die von der Kommission gewünschte Richtung gemacht wurden, wie zum Beispiel die Festlegung einer einheitlichen entwicklungspolitischen Strategie für DEZA und SECO und die Verringerung der Zahl der Schwerpunktländer.

Die GPK-S hat jedoch beschlossen, mit einer endgültigen Beurteilung noch abzuwarten. Zuerst will sie Kenntnis nehmen von dem für Ende 2009 angekündigten Bericht des Bundesrats zur Zweckmässigkeit der Vorlage eines Aktualisierungsentwurfes für das Gesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe an das Parlament sowie von der für Anfang 2010 erwarteten Stellungnahme des Bundesrats zum Bericht der GPK-S vom 21. August 2009 über die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) (siehe Ziff. 3.6.7), und danach Anfang Februar 2010 ein Gespräch mit dem Direktor der DEZA führen, um gewisse Themen zu vertiefen und noch offene Fragen zu diskutieren.

Danach wird die GPK-S entscheiden, ob sie weitere Arbeiten für notwendig erachtet.

### **3.5.4 Humanitäre Hilfe der DEZA in Sri Lanka nach dem Tsunami**

Die GPK-S hat am 24. Oktober 2008<sup>48</sup> ihre Schlussfolgerungen zur humanitären Hilfe der DEZA auf Sri Lanka nach dem Tsunami<sup>49</sup> veröffentlicht. In einer Empfehlung forderte sie den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass bei der Umsetzung solcher Projekte sämtliche erforderlichen Massnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Führungsstrukturen und die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Strukturebenen von Anfang an klar sind und allen Akteuren in angemessener Weise mitgeteilt werden.

Der Bundesrat nahm am 6. März 2009 zu den Schlussfolgerungen der GPK-S Stellung. Nach der Prüfung dieser Stellungnahme kam die Kommission zum Schluss, dass der Bundesrat zwar ihren Standpunkt teilt, allerdings nicht genauer ausführt, wie und bis wann er die Empfehlung der Kommission umzusetzen gedenkt.

Mit Schreiben vom 24. März 2009 ersuchte die GPK-S den Bundesrat, seine Stellungnahme mit weitergehenden Ausführungen zu ergänzen. Um die noch offenen Fragen zu klären, hat sich die Kommission zudem bei der Prüfung des Geschäftsberichts 2008 des Bundesrats mit der Vorsteherin des EDA über diese Angelegenheit unterhalten.

Nach diesem Gespräch und der Prüfung der ergänzenden Stellungnahme des Bundesrats vom 10. April 2009 stellte die GPK-S fest, dass der Bundesrat ihre Ansicht teilt und ihre Empfehlung entgegengenommen hat.

<sup>48</sup> Humanitäre Hilfe der DEZA auf Sri Lanka nach dem Tsunami. Feststellungen und Empfehlung der GPK-S. Bericht zuhanden des Bundesrats (BBI 2009 2251 ff).

<sup>49</sup> Jahresbericht 2008 der GPKs und der GPDel der eidg. Räte vom 23.1.2009 (BBI 2009 2604 ff.).

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass das EDA bereit ist, aus den im Zusammenhang mit der humanitären Hilfe auf Sri Lanka nach dem Tsunami gemachten Erfahrungen seine Lehren für künftige Einsätze zu ziehen.

Die GPK-S begrüsst es, dass das EDA sich zum Ziel gesetzt hat, in der zweiten Phase der Reorganisation der DEZA die Aufgaben, Rollen und Verantwortungen zwischen der DEZA-Zentrale in Bern und ihren Kooperations- bzw. Programmbüros in den betreffenden Ländern klarer zu verteilen. Dabei ist es ihr ein Anliegen, dass ein besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der Kommunikationskanäle zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren gelegt wird.

Aus diesen Gründen ist die GPK-S der Meinung, dass derzeit auf Stufe der parlamentarischen Oberaufsicht kein Handlungsbedarf mehr besteht.

Ihrer Praxis entsprechend wird die Kommission die Umsetzung ihrer Empfehlungen im Rahmen einer Nachkontrolle überprüfen. Diese wird nach Abschluss der zweiten Reorganisationsphase der DEZA, spätestens aber Ende 2011, erfolgen.

### **3.5.5 Visaerteilung durch die Auslandsvertretungen der Schweiz**

Die GPK-N schloss im April 2007 ihre Untersuchung über die Visaerteilung durch die Auslandsvertretungen der Schweiz ab<sup>50</sup>. In ihrem am 17. April 2007 veröffentlichten Bericht<sup>51</sup> gab die Kommission dem Bundesrat sechs Empfehlungen ab. Diese bezogen sich auf die Rolle der Missionschefs und ihre Führungsfunktion im konsularischen Bereich, auf die Analyse des Personalbedarfs im konsularischen Bereich, auf Profil und Ausbildung des konsularischen Personals im Visabereich, auf die Zusammenarbeit mit Intermediären, mit anderen europäischen Staaten sowie mit den kantonalen Behörden.

Entsprechend ihrer Praxis informierte sich die Kommission Ende 2009 über den Umsetzungsstand ihrer Empfehlungen. Zu diesem Zweck prüfte sie den entsprechenden Bericht des Bundesrats vom 30. September 2009 und unterhielt sich mit der Vorsteherin des EDA sowie mit der Direktorin der Direktion für Ressourcen und Aussennetz (DRA).

Bei dieser Prüfung stellte die GPK-N fest, dass verschiedene Massnahmen im Sinne ihrer Empfehlungen getroffen wurden.

Bereits in ihrem Bericht vom 17. April 2007 begrüsst die Kommission die Schaffung eines spezialisierten Visa-Inspektorats innerhalb des EDA-Inspektorats. Dieses nahm seine Tätigkeit am 1. Dezember 2006 auf. Um sich ein genaueres Bild von der konkreten Arbeit des Visa-Inspektorats des EDA und von dessen Erfahrungen der beiden letzten Jahre machen zu können, beabsichtigt die GPK-N, diesem Inspektorat im März 2010 einen Dienststellenbesuch abzustatten und danach zu entscheiden, ob es notwendig ist, die Arbeiten in diesem Bereich fortzusetzen.

<sup>50</sup> Jahresbericht 2007 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 25.1.2008 (BBl 2008 5103 ff).

<sup>51</sup> Visaerteilung durch die Auslandsvertretungen der Schweiz, Bericht der GPK-N vom 17. 4. 2007 (BBl 2007 6027).

### **3.5.6 Projekt VEKTOR**

Die GPK-N beschloss im Rahmen des Jahresprogramms 2009, sich über das Projekt VEKTOR informieren zu lassen. Dieses Pilotprojekt wurde im Juni 2006 als Teil der Verwaltungsreform des Bundes mit folgenden beiden Zielen gestartet: Erstens, ein Instrument zur Gewährleistung der strategischen Führung und Steuerung des schweizerischen Aussennetzes zu schaffen, damit die gesetzlichen Vorgaben und aussenpolitischen Prioritäten im Einklang mit den Ressourcen erfüllt werden können; zweitens den einzelnen Auslandvertretungen klare Vorgaben und einen grösseren Handlungsspielraum zu geben, damit sie wirksamer und wirtschaftlicher und somit unternehmerischer handeln können.

Neben der Schaffung praktischer Instrumente wie Leistungskatalogen bezweckte das Projekt auch, in den schweizerischen Vertretungen eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung einzuführen. Die Herausforderung bestand somit darin, die politische Führung in den Vertretungen aufrechtzuerhalten und gleichzeitig den Ressourceneinsatz nach zeitgemässen Methoden der Verwaltungsführung zu organisieren. Dabei geht es u.a. darum, den Aussenvertretungen eine grössere finanzielle Autonomie zu gewähren und die rückblickenden Kontrollinstrumente zugunsten eines zielgerichteten Controllings abzubauen.

Im November 2009 präsentierten die Vorsteherin des EDA und die Direktorin der DRA dieses Projekt der zuständigen Subkommission. Gegenstand dieses Gesprächs waren insbesondere die Ziele des Projekts, aber auch die aufgetretenen Schwierigkeiten, insbesondere die Widerstände beim Personal, sowie die voraussichtliche Weiterentwicklung.

Sowohl die Vorsteherin des EDA als auch die Direktorin der DRA haben eine positive Bilanz zu diesem Projekt gezogen. Als Pilotprojekt im Rahmen der Verwaltungsreform wurde VEKTOR Ende 2007 abgeschlossen. Die Umsetzungsphase geht allerdings weiter und das EDA hat zudem beschlossen, dem Projekt eine weitere Etappe folgen zu lassen und die Prinzipien von VEKTOR auch in der Zentrale in Bern anzuwenden (Projekt VEKTOR PLUS).

Angesichts der Bedeutung dieses Projekts und seiner Ausweitung auf die Zentrale des EDA in Bern hat die GPK-N beschlossen, seine Umsetzung weiterzuverfolgen und sich Ende 2010 erneut über seinen Stand informieren zu lassen.

## **3.6 Staat und Verwaltung**

### **3.6.1 Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung**

Seit das aktuelle Bundespersonalgesetz (BPG) im Jahr 2002 für die zentrale Bundesverwaltung in Kraft getreten ist, haben sich die GPKs regelmässig über seine Umsetzung informieren lassen. Da es sich beim Bundespersonal um einen zentralen Faktor für die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben handelt und in den letzten Jahren immer wieder Vollzugsmängel festgestellt worden sind, beschlossen die GPKs anfangs 2008, die Bundespersonalpolitik für die zentrale Bundesverwaltung im Rahmen einer Inspektion vertieft zu analysieren. Im Auftrag der GPK-N führte die PVK in der Folge eine wissenschaftliche Evaluation zur Steuerung der Bundespersonalpolitik durch. Die Resultate ihrer 15 Monate dauernden Untersuchung fasste

die PVK zuhanden der GPK-N in zwei veröffentlichten Schlussberichten zusammen<sup>52</sup>.

Die GPK-N konnte mit Befriedigung feststellen, dass die Zielsetzungen des BPG, wie sie in Artikel 4 zum Ausdruck kommen, nach wie vor aktuell sind und eine geeignete Grundlage darstellen, damit sich der Bund auf dem Arbeitsmarkt attraktiv positionieren kann. Auf der Stufe der Zielsetzungen des BPG ortete die GPK-N somit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Ebenfalls positiv zu vermerken ist, dass das BPG die bei seinem Erlass gewünschte Vereinfachung und Flexibilisierung der Bundespersonalpolitik erlaubt, auch wenn dieses Potential in der Umsetzung nicht immer ausgenutzt wurde.

Im Bereich der Steuerung der Bundespersonalpolitik bestätigten die Resultate der PVK hingegen frühere Erkenntnisse der GPK-N, wonach grosser Handlungsbedarf besteht. Für die GPK-N sind zwei Untersuchungsergebnisse von zentraler Bedeutung: So hat die Evaluation bestätigt, dass der Bundesrat – obwohl gemäss BPG die Verantwortung für die Steuerung und Koordination der Bundespersonalpolitik bei ihm liegt – keine umfassende Strategie zur Umsetzung des BPG definiert hat. Es fehlen insbesondere auch Zielgrössen und Indikatoren für die Umsetzung der Ziele des BPG. Der Bundesrat nimmt eine zu passive Rolle ein. Dies zeigt sich auch bei der gesetzlich vorgesehenen Berichterstattungspflicht des Bundesrats an die Bundesversammlung. Der jährliche Bericht des Eidgenössischen Personalamts (EPA) wird vom Bundesrat in der Regel einfach zur Kenntnis genommen und an die Aufsichtskommissionen des Parlaments weitergeleitet. Ebenfalls von grosser Bedeutung ist, dass die Bundespersonalpolitik nicht in Bezug gesetzt wird zur Frage, wie der Bundesrat und die Bundesverwaltung ihre Aufgaben erfüllen. Mit anderen Worten, es fehlt eine Einbettung der Bundespersonalpolitik in die Gesamtstrategie des Bundesrats.

Auch im Bereich der Vollzugsorganisation identifizierte die GPK-N Handlungsbedarf: Die GPK-N lud den Bundesrat ein, bei der Erarbeitung seiner Strategie zur Umsetzung des BPG eine Prozess- und Leistungsanalyse erstellen zu lassen, um die Prozesse im Bereich der Bundespersonalpolitik stufengerecht anzusiedeln. Die Evaluation hatte festgestellt, dass solche Analysen fehlen und auch die innerdepartementale Aufgabenverteilung im Bereich Personalpolitik sehr unterschiedlich ist.

Die Kommission zeigte sich auch überzeugt, dass die Rolle und Stellung des EPA im Hinblick auf eine zentral gesteuerte Personalpolitik zu stärken ist. Dieses muss für die einheitliche Umsetzung der noch zu bestimmenden Strategie des Bundesrats mit Kompetenzen und entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden und muss bei Bedarf auch direkte Kontakte zu den Bundesämtern pflegen können. Im Weiteren stellte die GPK-N fest, dass die Erkenntnisse der Human-Ressource-Konferenz (Konferenz der HR-Verantwortlichen auf Departementsstufe) bei Entscheiden im Bereich der Bundespersonalpolitik in Zukunft besser berücksichtigt werden sollten.

Die Erreichung der personalpolitischen Ziele, wie sie im BPG vorgegeben sind, ist bei den Departementen und Ämtern sehr unterschiedlich, auch wenn die Mehrheit der Ziele im Durchschnitt der gesamten Bundesverwaltung gut bis sehr gut erfüllt wird. Bei der vom Bundesrat verfolgten dezentralen Bundespersonalpolitik sind nach Organisationseinheiten aufgetrennte Kennzahlen für die Führung und Koordination der Bundespersonalpolitik durch den Bundesrat somit von zentraler Bedeu-

<sup>52</sup> Ziff. 2.2.2 im Anhang.

tung. Solche Kennzahlen müssen in Zukunft sowohl für den Bundesrat wie auch für die Aufsichtskommissionen des Parlaments vorliegen.

Fazit: Das BPG ist in seinen Grundzügen und insbesondere bezüglich seiner Zielsetzungen nach wie vor zeitgemäss und bietet eine gute Grundlage, damit der Bund eine an den Staatsaufgaben orientierte wie auch eine auf dem Arbeitsmarkt attraktive Personalpolitik betreiben kann. Seitens des Bundesrats besteht jedoch in verschiedenen Bereichen, aber insbesondere im Bereich der Strategie und der Steuerung, ein grosser und dringender Handlungsbedarf. Solange sich Revisionen des BPG nicht an einer Strategie zur Bundespersonalpolitik orientieren, ist aus Sicht der GPK-N auf solche zu verzichten.

Die GPK-N hat den Bundesrat zur Stellungnahme aufgefordert, die sie für Ende April 2010 erwartet.

### 3.6.2 Corporate Governance

Am 13. September 2006 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten seinen Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)<sup>53</sup> zur Kenntnisnahme vorgelegt. Anlass für diesen Bericht waren zwei parlamentarische Vorstösse (GPK-S<sup>54</sup> und FK-N<sup>55</sup>) und eine Empfehlung<sup>56</sup> (GPK-S). Im Bericht wurden zum ersten Mal einheitliche Kriterien für die Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben aufgestellt. Der Bundesrat führt darin 28 Leitsätze auf, die künftig die Wahl der passenden Rechtsform für die verschiedenen Unternehmen des Bundes erleichtern sollen.

Obwohl die beiden GPKs grundsätzlich mit dem Bericht zufrieden waren, reichte die GPK-N in der Folge vier Postulate ein, um einzelne Punkte noch vertieft abklären zu lassen<sup>57</sup>. Ein Postulat wurde danach als erfüllt zurückgezogen<sup>58</sup>. Die FK-N reichte im Zusammenhang mit dem Bericht ihrerseits ein Postulat ein<sup>59</sup>. In Erfüllung dieser Postulate überwies der Bundesrat am 25. März 2009 dem Parlament den Zusatzbericht des Bundesrats zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats<sup>60</sup>.

<sup>53</sup> Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13.9.2006 (BBl 2006 8233).

<sup>54</sup> Postulat der GPK-S vom 13.9.2004: Verwaltungsführung im dritten Kreis (04.3441).

<sup>55</sup> Motion der FK-N vom 15.2.2005: Sogenanntes Vierkreismodell (05.3003).

<sup>56</sup> Empfehlung der GPK-S vom 19.9.2002: Überprüfung der Beteiligungen des Bundes an privatwirtschaftlichen Unternehmen (02.3464).

<sup>57</sup> Po. 07.3771 «Corporate-Governance-Bericht. Spezifische Regelungen zur Beschränkung der Haftung des Bundes» vom 23.11.2007.

Po. 07.3772 «Corporate-Governance-Bericht. Zusatzbericht zur Interessenvertretung des Bundes in privatrechtlichen Aktiengesellschaften» vom 23.11.2007.

Po. 07.3773 «Corporate-Governance-Bericht. Angemessene Vertretung der Geschlechter und Sprachregionen im Anforderungsprofil von Verwaltungs- und Institutsräten» vom 23.11.2007.

Po. 07.3774 «Corporate-Governance-Bericht. Ergänzende Leitsätze zu Personalpolitik und Pensionskassen» vom 23.11.2007.

<sup>58</sup> Po. 07.3771 3771 «Corporate-Governance-Bericht. Spezifische Regelungen zur Beschränkung der Haftung des Bundes» vom 23.11.2007.

<sup>59</sup> Po. 07.3775 zu den Leitsätzen des Bundesrates im Corporate-Governance-Bericht vom 23.11.2007 (bundesrätliches Controlling).

<sup>60</sup> Zusatzbericht des Bundesrates vom 25.3.2009 zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats (BBl 2009 2659).

Der Nationalrat hat mit den Postulaten vom Bundesrat einen Zusatzbericht zur Entsendung instruierbarer Bundesvertreter in Organisationen und Unternehmungen des Bundes sowie verschiedene Ergänzungen der Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts insb. in Bezug auf personalbezogene Fragen und zu den Pensionskassenregelungen verlangt.

Zum Postulat 07.3772 leuchtet der Bundesrat in seinem Zusatzbericht mögliche Konflikte aus, die sich bei der Entsendung instruierbarer Bundesvertreter in Verwaltungsräte (VR) von Aktiengesellschaften (AG) ergeben können. Wie der Bericht aufzeigt, haben sich die Vertreter des Bundes an informationsrechtliche Schranken des Aktien- und des Kapitalmarktrechts zu halten, um Konflikte zu vermeiden. In Erfüllung des Postulats 07.3774 regelt der Zusatzbericht, wann ein öffentlich-rechtliches bzw. ein privatrechtliches Personalstatut für die auszulagernde Einheit vorzusehen ist. Im Weiteren sollen inskünftig Personalstatut und Pensionskassenstatut dem gleichen Rechtskreis – öffentliches Recht oder Privatrecht – zugeordnet werden. Das Postulat über eine angemessene Vertretung der Geschlechter und der Sprachregionen in den Verwaltungsräten von Unternehmen des Bundes (Po. 07.3773) wird mit der Aufnahme von zwei zusätzlichen Kriterien ins Anforderungsprofil für die Wahl des Verwaltungsrats umgesetzt.

In Erfüllung des Postulats 07.3775 schlägt der Zusatzbericht unter anderem vor, die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts betreffend das bundesrätliche Controlling mit einem neuen Leitsatz zu ergänzen. Darin wird festgehalten, dass im Organisationserlass von spezialgesetzlichen Gesellschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Rechtsgrundlage für das bundesrätliche Controlling der strategischen Ziele verankert wird.

Die Kommission zeigte sich vom Zusatzbericht befriedigt und beantragt dem Nationalrat, die Abschreibung der Postulate. Die FK-N hat sich in einem kurzen Mitbericht an die GPK-N im selben Sinne geäußert.

Die GPKs setzten sich im Berichtsjahr jedoch auch mit den Auswirkungen des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates auf die parlamentarische Oberaufsicht auseinander. Die Rolle der GPKs bezüglich ausgelagerter Einheiten war u.a. Gegenstand ihres Seminars im Januar 2009.

Die FK-N hat ihrerseits eine Pa.Iv. erarbeitet, welche der GPK-N im Juli 2009 vorgestellt und durch die Kommission erörtert wurde<sup>61</sup>. Diese Pa.Iv. sieht vor, die Steuerung der ausgelagerten Einheiten durch den Bundesrat über das Instrument der strategischen Ziele gesetzlich zu verankern, den parlamentarischen Einfluss auf die strategischen Ziele von ausgelagerten Einheiten zu verstärken und die Berichterstattung über sämtliche ausgelagerten Einheiten des Bundes zu vereinheitlichen.

Aus Sicht der GPK-N wirft die Pa.Iv. Fragen zur Aufgabenteilung zwischen Oberaufsichtskommissionen und Legislativkommissionen im Bereich des parlamentarischen Einflusses auf die strategischen Ziele der ausgelagerten Einheiten auf. Die GPK-N kam auch zum Schluss, dass wesentliche Fragen im Bereich der durch die GPKs ausgeübten Oberaufsicht über die ausgelagerten Einheiten bei den Arbeiten zur Pa.Iv. nicht geprüft worden waren. Für die GPKs steht hier insbesondere die Frage im Vordergrund, inwieweit ihre Informationsrechte auch gegenüber den ausgelagerten Einheiten gelten bzw. gelten sollten. U.a. zu dieser Frage liess die GPK-N in der zweiten Hälfte des Berichtsjahrs ein Rechtsgutachten erstellen.

<sup>61</sup> 07.494 Pa.Iv. zu den strategischen Zielen der verselbstständigen Einheiten vom 7.9.2007.

Bevor die erwähnten Fragen nicht geklärt sind, erachtete die GPK-N die Abfassung eines Mitberichts zur Pa.Iv. der FK-N nicht als sinnvoll. In der Folge wurde die Frist für die Behandlung der Pa.Iv. im Nationalrat verlängert. Die Verabschiedung des Mitberichts ist für Ende Januar 2010 geplant.

### **3.6.3                    Führungswechsel im Bundesamt für Migration**

Die GPKs erachten die Personalpolitik des Bundes als ein zentrales Element für die Aufgabenerfüllung durch die Bundesverwaltung. Dabei ist nicht nur das Rekrutierungsverfahren für die obersten Kader wichtig, sondern auch wie deren Arbeitsverhältnisse beendet werden.

In diesem Zusammenhang beschloss die GPK-S, sich über den Weggang des ehemaligen Direktors des Bundesamts für Migration (BFM), der vom Bundesrat am 13. Mai 2009 zum Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit ernannt worden war, orientieren zu lassen. Zudem wollte sie nähere Informationen zur interimistischen Führung des Amtes sowie zur Situation des ehemaligen stellvertretenden Direktors erhalten.

Die GPK-S verlangte von der Vorsteherin des EJPD eine schriftliche Stellungnahme und unterhielt sich mit ihr sowie mit dem ehemaligen stellvertretenden Direktor des BFM über diese Themen.

Die Kommission kam aufgrund der erhaltenen Informationen zum Schluss, dass die im Zuständigkeitsbereich der EJPD-Vorsteherin gefassten Personalentscheide keinen Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht mit sich bringen und beschloss deshalb, dazu keine weiteren Untersuchungen durchzuführen.

### **3.6.4                    Standardisierung von Informatikprodukten in der Bundesverwaltung und Zeitbewirtschaftung**

Anfang 2008 befasste sich die GPK-S mit einer Aufsichtseingabe, in welcher der Entscheid des Informatikrats des Bundes (IRB)<sup>62</sup> vom 24. September 2007, das Einsatzgebiet von SAP als Standardanwendung auf einen bisher nicht eingeschlossenen Bereich auszuweiten, bemängelt wurde. In Frage gestellt wurde dabei die Konformität des Entscheids mit dem öffentlichen Beschaffungsrecht sowie seine Zweckmässigkeit, weil dadurch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) verdrängt werden, die der Bundesverwaltung seit Jahren qualitativ einwandfreie Dienstleistungen erbringen.

Da der Entscheid des IRB von einer gewissen Tragweite war und durch die Aufsichtseingabe grundsätzliche Fragen zur Geschäftsführung angesprochen wurden, trat die GPK-S auf die Eingabe ein. Ziel der Oberaufsicht war es, Antworten auf folgende zwei Fragen zu finden:

<sup>62</sup> Der Informatikrat trägt die strategische Gesamtverantwortung für die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in der Bundesverwaltung. Der IRB erlässt Vorgaben wie Strategien, Architekturen und Sicherheitsweisungen und bestimmt damit die mittel- und langfristige Entwicklung der IKT in der Bundesverwaltung.

1. Inwieweit wurde der Entscheid vom 24. September 2007 auf der Grundlage einer fundierten Prüfung der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit (Kosten-Nutzen-Verhältnis) getroffen?
2. Steht der Entscheid im Einklang mit den rechtlichen, namentlich den beschaffungsrechtlichen Vorgaben?

Zur Erfüllung ihrer Aufgabe bat die GPK-S das EFD mehrmals um schriftliche Auskunft und unterhielt sich mit verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern dieses Departements. Da nach diesen Anhörungen gewisse Fragen noch nicht restlos beantwortet waren, erteilte die Kommission der PVK Ende Oktober 2008 den Auftrag, im Rahmen eines Kurzprojekts zu klären, ob sich der Entscheid vom 24. September 2007 auf eine fundierte Prüfung der Wirtschaftlichkeit und der wettbewerbsrechtlichen Vorgaben stützte. Die PVK führte mehrere Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung sowie mit Informatikexperten und prüfte die einschlägigen Rechtsgrundlagen und Weisungen, die relevanten Protokolle der verschiedenen Bundesstellen sowie die wichtigsten Verwaltungsdokumente. Zudem forderte die GPK-S das EFD auf, nachträglich von einer unabhängigen Stelle die Konformität des angewandten Entscheidungsverfahrens mit dem öffentlichen Beschaffungsrecht untersuchen zu lassen. Diese Untersuchung erfolgte durch das Bundesamt für Justiz (BJ), das anschliessend der Kommission seine Schlussfolgerungen vorlegte.

Die GPK-S kam aufgrund der Ausführungen des BJ zum Schluss, dass der Standardisierungsentscheid vom 24. September 2007 rechtmässig war; allerdings musste die Kommission auch feststellen, dass das Verfahren, das zu diesem Entscheid führte, mehrere nicht unerhebliche Mängel aufwies.

Die Kommission stellte fest, dass *vor diesem Entscheid* keine fundierte Prüfung der Rechtmässigkeit und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der geplanten Standardisierung durchgeführt worden war, obschon wesentliche Interessen der Unternehmen betroffen waren, welche der Bundesverwaltung seit Jahren Dienstleistungen im betreffenden Bereich erbracht hatten. Mit Briefen vom 24. März 2009 und vom 26. November 2009 forderte die GPK-S das EFD auf, Massnahmen zu ergreifen, damit in Zukunft solche Vorfälle vermieden werden und sichergestellt ist, dass kein wichtiger Vergabe- bzw. Standardisierungsentscheid ohne die notwendigen Abklärungen getroffen wird.

Auch wenn der Entscheidungsprozess des EFD zu einem rechtmässigen Entscheid geführt hat, bedürfen in den Augen der GPK-S einige Punkte einer vertieften Analyse. So wäre zum Beispiel abzuklären, ab wann die Gefahr einer erheblichen Abhängigkeit von einem Lieferanten im Informatikbereich zu hoch wird und inwieweit im Fall von Gesamtpaketen beschaffungsrechtlich eine Gesamtbetrachtung zulässig oder eine Einzelbetrachtung einzelner Paketbestandteile geboten ist.

Die Kommission hat das EFD ersucht, sie bis Anfang Juni 2010 über die Verbesserungsmassnahmen zu informieren, die aufgrund der Schlussfolgerungen der Kommission ergriffen wurden oder geplant sind. Gleichzeitig möchte die Kommission in Kenntnis gesetzt werden über die Ergebnisse der Untersuchungen des EFD zu den oben genannten Punkten, die einer vertieften Prüfung bedürfen.

Des Weiteren äusserte sich die GPK-S gegenüber dem EFD befremdet darüber, dass es ihr so schwierig gemacht worden ist, an die relevanten Informationen zu gelangen. In den Augen der Kommission geht es nicht an, dass eine korrekte Beurteilung

der Lage erst nach wiederholtem Ersuchen durch die zuständige Oberaufsichtskommission möglich ist.

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

Anfang 2007 beschloss die GPK-S, den Vollzug der Arbeitslosenversicherung (ALV) vertieft zu untersuchen. Sie beauftragte die PVK mit der Durchführung einer Evaluation<sup>63</sup>, welche den Schwerpunkt auf die Führung und Beaufsichtigung der ALV durch den Bund legte und dabei das Verhältnis zwischen den verschiedenen Akteuren in diesem Bereich aufzeigen sollte.

Am 17. Februar 2009 veröffentlichte die GPK-S ihre Schlussfolgerungen zur Führung und Beaufsichtigung der ALV durch den Bund<sup>64</sup>, die sich auf die Resultate der PVK-Evaluation stützen.

Die Kommission stellte mit grosser Zufriedenheit fest, dass die Evaluation keine zentralen Probleme in der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zu Tage brachte. Die aktuelle Aufgabenverteilung bei der Führung und Beaufsichtigung der ALV und die Praxis der involvierten Organe gewährleisten, dass die ALV in der Schweiz im Grossen und Ganzen gut funktioniert.

In ihrer Evaluation befasste sich die PVK mit zwei Kernbereichen: der Zweckmässigkeit der Rechtsgrundlagen der Beaufsichtigung und Führung der ALV durch den Bund und deren Umsetzung und Wirkung.

Es konnte festgestellt werden, dass die rechtlichen Grundlagen für die Führungs- und Aufsichtsorgane und die damit verbundenen Verfahren klar formuliert sind. Auch die Verantwortlichkeiten sind eindeutig definiert und adäquat zwischen den Durchführungsorganen und den Führungs- und Aufsichtsstellen verteilt.

Gestützt auf die PVK-Evaluation ortete die GPK-S allerdings Optimierungspotenzial bei der Zusammensetzung der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der ALV. Deshalb forderte sie den Bundesrat in ihren Empfehlungen auf, die Branchenvertretung der in der Aufsichtskommission mitwirkenden Sozialpartner zu überprüfen und zu verbessern, die Vertretung der Wissenschaft zu stärken sowie organisatorische Massnahmen zu ergreifen, damit sich die Aufsichtskommission frei von potenziellen Interessenkonflikten mit den Verwaltungskosten der Kassen, der Kantone und der Ausgleichsstelle auseinandersetzen kann. Aufgrund der vielen Schnittstellen zu verwandten Sachgebieten wie etwa jenem der Arbeitsmarktpolitik oder der Sozialversicherungen musste die GPK-S feststellen, dass das Risiko einer Ausweitung der Kategorien der Leistungsempfänger zulasten des Ausgleichsfonds besteht. Sie forderte deshalb den Bundesrat auf, diesem Risiko im Rahmen des Risikomanagements des Bundes besondere Beachtung zu schenken.

Die Untersuchung des zweiten Kernbereichs, die Umsetzung und Wirksamkeit der Beaufsichtigung und Führung der ALV, führte ebenfalls zu einer grundsätzlich

<sup>63</sup> Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund. Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 27.3.2008 (BBl 2009 3225).

<sup>64</sup> Bericht der GPK-S vom 17.2.2009 zur Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund (BBl 2009 3219).

positiven Bilanz. Die Führungs- und Aufsichtstätigkeit ist so konzipiert, dass sie bei den involvierten Stellen Lernprozesse und damit laufende Verbesserungen ermöglicht. Eine wichtige Erkenntnis der Evaluation ist auch die strenge Handhabung der Kontrollen durch die Ausgleichsstelle.

Dennoch existiert auch bei der Führungs- und Aufsichtstätigkeit Optimierungsspielraum – beispielsweise bei der Informationspolitik, der Gleichbehandlung von Arbeitslosen und der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), der Verwertung von Forschungsergebnissen oder bei der Koordination der verschiedenen Aufsichtsinstrumente der Ausgleichsstelle. Die GPK-S formulierte auch dazu Empfehlungen an den Bundesrat.

Die GPK-S setzte sich auch mit der früheren, rechtlich umstrittenen Praxis des Kantons Genf auseinander, der temporäre Beschäftigungen und Berufspraktika vorwiegend mit dem Zweck anbot, den Anspruch auf Zahlungen aus der ALV neu zu begründen. Die GPK-S konnte nicht nachvollziehen, weshalb der Bundesrat die Genfer Vollzugsgesetzgebung erst Jahre nach deren Inkraftsetzung genehmigte. Selbst wenn es in erster Linie Sache der Kantone ist, ihre Gesetze und Verordnungen dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten, ist es für die GPK-S nicht verständlich, weshalb die Aufsichtsorgane in diesem konkreten Fall nicht eingegriffen haben. Sie forderte den Bundesrat deshalb auf, die Praxis der Kantone zur Unterbreitung der kantonalen Vollzugserlasse zu überprüfen und Vorkehrungen zu treffen, damit eine allenfalls bundesrechtswidrige Praxis der Kantone frühzeitig erkannt wird und unmittelbar zu entsprechenden Korrekturmassnahmen führt.

Die Kommission hat dem Bundesrat insgesamt 14 Empfehlungen abgegeben. Der Bundesrat nahm am 22. April 2009 Stellung zu den Schlussfolgerungen der GPK-S sowie zur Evaluation der PVK<sup>65</sup>. In ihrem Schreiben vom 23. Juni 2009 an den Bundesrat zeigte sich die GPK-S erfreut darüber, dass der Bundesrat gewisse Empfehlungen aus der Evaluation umzusetzen gedenkt. Auch nahm sie zur Kenntnis, dass der Bundesrat bei anderen Empfehlungen keinen Handlungsbedarf sah.

Nachdem die GPK-S einige zusätzliche Erläuterungen verlangt hatte, kündigte sie an, dass sie gemäss ihrer Praxis innerhalb von ein bis zwei Jahren im Rahmen einer spezifischen Nachkontrolle die Umsetzung ihrer Empfehlungen überprüfen würde.

### **3.6.6                    Geschäftsprüfungsaudit zum Bundesamt für Veterinärwesen**

Im Rahmen ihres Jahresprogramms 2008 hatte die GPK-S die PVK beauftragt, beim Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) ein Geschäftsprüfungsaudit durchzuführen. Dabei handelte es sich um das zweite Geschäftsprüfungsaudit, das die GPK bei der PVK in Auftrag gab; das erste erfolgte in Form eines Pilotprojekts beim Bundesamt für Sport (BASPO)<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Antwort des Bundesrates auf das Schreiben der GPK-S vom 17.2.2009 betreffend die Inspektion zur Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund (BBl 2009 3313).

<sup>66</sup> Jahresbericht 2008 der GPKs und der GPDel der eid. Räte vom 23.1.2009 (BBl 2009 2610) und Jahresbericht 2007 der GPKs und der GPDel der eid. Räte vom 25.1.2008 (BBl 2008 5061 5117 f.).

Ziel des Geschäftsprüfungsaudits war die summarische Beurteilung der politischen und betrieblichen Führung des BVET unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Oberaufsicht.

Die GPK-S hat an ihrer Sitzung vom 23. Juni 2009 vom Bericht der PVK zu diesem Geschäftsprüfungsaudit<sup>67</sup> (siehe Ziff. 2.2.5 des Jahresberichts 2009 der PVK) Kenntnis genommen und beschlossen, diesen zu veröffentlichen.

Die Kommission stellte fest, dass die Ergebnisse der Untersuchung überwiegend positiv sind. Das BVET zeichnet sich insbesondere durch eine gute Zielerreichung, eine starke Führung, klare positive Werte und durch seine transparente Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit aus.

Das Geschäftsprüfungsaudit zeigt jedoch auch einige verbesserungswürdige Punkte auf. Es weist namentlich auf die identifizierten Koordinations- und Abstimmungsfragen zwischen dem BVET und dem BAG im Bereich der Lebensmittelsicherheit hin. Angesichts der Resultate des Audits ist die GPK-S der Ansicht, dass der Bundesrat bzw. das EDI und das EVD die organisatorische Zusammenlegung der Aufgaben von BVET und BAG erneut prüfen sollten.

Am 23. Juni 2009 überwies die GPK-S den Bericht zum Geschäftsprüfungsaudit an die Vorsteherin des EVD mit der Aufforderung, die Kommission bis Ende Dezember 2009 über die vorgesehenen Verbesserungsmaßnahmen und insbesondere über ihre Überlegungen zur Frage der Zusammenlegung der betroffenen Organisationseinheiten im Lebensmittelsicherheitsbereich zu orientieren.

### **3.6.7 Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den NGOs**

Anfang 2008 beschloss die GPK-S, die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und NGOs eingehend zu untersuchen. Hintergrund dieses Entscheids waren wiederholt aufgetauchte Fragen und Vorwürfe im Hinblick auf Geldflüsse, Mittelverwendung, Schnittstellen und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen der Bundesverwaltung einerseits und NGOs andererseits.

Zu diesem Zweck beauftragte die Kommission die PVK, die Steuerung dieser Zusammenarbeit durch die Bundesverwaltung zu evaluieren.

Die Evaluation sollte namentlich auf folgende Fragen Antworten finden: Ist die Steuerung durch die Bundesverwaltung angemessen? Beugt die Verwaltung den mit dieser Art von Zusammenarbeit einhergehenden Risiken, d.h. der möglichen Zweckentfremdungen von Bundesmitteln, der Entstehung von nahezu monopolistischen Strukturen aufgrund gewohnheitsmässiger Mittelvergabe sowie den Risiken problematischer gegenseitiger Abhängigkeiten und Verflechtungen zwischen der Bundesverwaltung und den NGOs angemessen vor? Im Zentrum dieser Untersuchung stand die Zusammenarbeit mit NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Süden, welche in der Zuständigkeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) liegt. Vergleichend wurde untersucht, wie die Zusammenarbeit mit NGOs in den Bereichen Landwirtschaft (Bundesamt für Landwirtschaft) und

<sup>67</sup> Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Veterinärwesen. Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 9.3.2009 (BBl 2009 6801).

Umwelt (Bundesamt für Umwelt) gesteuert wird. Die Evaluation befasste sich ausschliesslich mit der Arbeit der Verwaltung und nicht mit jener der NGOs.

Gestützt auf die PVK-Evaluation<sup>68</sup> (siehe Ziff. 2.2.3 des Jahresberichts 2009 der PVK), gelangte die GPK-S zu den nachstehenden Schlussfolgerungen:<sup>69</sup>.

Im Allgemeinen genügt die Steuerungspraxis der Verwaltung noch nicht, um den Risiken angemessen zu begegnen, welche sich gemäss Evaluation aus der Zusammenarbeit der Verwaltung mit NGOs ergeben können. Positiv ist hingegen, dass die jüngere Entwicklung in verschiedenen Fällen in die richtige Richtung weist und dass in einzelnen Fällen bereits heute ein zweckmässiges Vorgehen herrscht, an dem sich Optimierungsanstrengungen orientieren können.

Alles in allem zeigt die Evaluation grosse Unterschiede zwischen den untersuchten Bereichen (Entwicklungshilfe, Landwirtschaft und Umwelt) sowohl im Hinblick auf die Gestaltung der gesetzlichen Grundlagen als auch auf die tatsächliche Steuerungspraxis. Grosse Unterschiede bezüglich der Steuerung und der Kontrolle der Kooperationen wurden auch innerhalb der Ämter festgestellt.

Die GPK-S sieht einen eindeutigen Mangel darin, dass die Verwaltung in vielen der untersuchten Fallstudien gänzlich auf die Anwendung von wettbewerbsorientierten Vergabeverfahren verzichtet. Diese Praxis kann namentlich bei der Verlängerung oder der Neuvergabe eines Mandats zu Problemen führen. Aus anreiztheoretischer Sicht ist es nämlich von entscheidender Bedeutung, dass die NGOs während der Projektdauer ein Eigeninteresse daran haben, die Ziele des Bundes bestmöglich zu erreichen, um sich so das Folgemandat zu sichern bzw. um es nicht zu verlieren.

Die Kommission ersucht den Bundesrat auch, Massnahmen zur Verbesserung der bestehenden Kontrollmechanismen in den betreffenden Verwaltungsstellen zu treffen, um das Risiko der Zweckentfremdungen der für NGOs gesprochenen Mittel einzuschränken. Zu diesem Zweck sollen die Bundesstellen von den NGOs, mit denen sie zusammenarbeiten, fordern, die abgerechneten Aufwände in der Buchhaltung eindeutig den einzelnen Mandaten bzw. Finanzhilfen zuzuordnen, damit die abgerechneten Kosten gegebenenfalls detailliert überprüft werden können.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit müssen die Kriterien, gemäss denen die DEZA NGO-Programme unterstützt und insbesondere die Höhe der Programmbeiträge festlegt, transparenter gestaltet werden. Des Weiteren soll geprüft werden, ob die gesetzlichen Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit, die aus den Siebzigerjahren stammen und sehr offen formuliert sind, den heutigen Anforderungen des Legalitätsprinzips noch genügen, namentlich dem Gebot der angemessenen Bestimmtheit gesetzlicher Normen für die Ausrichtung von Finanzhilfen.

Die GPK-S hat insgesamt fünf Empfehlungen an den Bundesrat abgegeben und ihn gebeten, bis Anfang Februar 2010 Stellung zu nehmen.

Die GPK-S entschied bei ihrer Sitzung am 21. August 2009, sowohl ihre eigenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen als auch die PVK-Evaluation zu veröffentlichen.

<sup>68</sup> Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den NGOs. Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 11.6.2009.

<sup>69</sup> Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den NGOs, Bericht der GPK-S vom 21.8.2009.

## 3.7

## Justizwesen

### 3.7.1

### **Begleitung der Umsetzung der Empfehlungen aus der Situationsanalyse zur Umsetzung der Effizienzvorlage betreffend die Strafverfolgung auf Bundesebene, Projekt EffVor2**

Mit Schreiben vom 22. Mai 2008 hat die GPK-N dem Bundesrat angekündigt, dass sie künftig die Umsetzung des Projektes «EffVor2» – ähnlich wie bis anhin die Umsetzung der Effizienzvorlage (EffVor)<sup>70</sup> – regelmässig überprüfen werde und verlangte zu diesem Zweck von den Strafverfolgungsbehörden des Bundes halbjährliche Standberichte zur Entwicklung der Fallzahlen in den verschiedenen Deliktsbereichen, der Personalressourcen, der Kosten sowie besonderer Probleme der Strafverfolgung des Bundes.

Mit Schreiben vom 31. Juli 2008 erhielt die Kommission erstmals von der Bundesanwaltschaft (BA) einen Umsetzungsbericht<sup>71</sup> Strafverfolgung auf Bundesebene (Projekt EffVor2) mit Stand vom 16. April 2007 sowie weitere Unterlagen zu den verlangten Informationen. Es folgten Unterlagen des Eidgenössischen Untersuchungsrichteramts (URA) und des Bundesamts für Polizei (fedpol), welche an der Sitzung der Subkommission vom 27. August 2008 zur Kenntnis genommen wurden. An dieser und den folgenden Sitzungen im Jahr 2008 hat die zuständige Subkommission EJPD/BK diverse Anhörungen zur Umsetzung von EffVor2 durchgeführt mit Vertretern der BA und dem Bundesanwalt, dem Chef der Bundeskriminalpolizei (BKP), dem Leiter des URA, der Generalsekretärin des EJPD, dem Direktor des fedpol sowie dem externen, vom EJPD beauftragten Projektleiter der Umsetzung von EffVor2. Darüber hinaus hat die Subkommission am 25. November 2008 in Gruppen aufgeteilt der BA, dem URA (in teilweiser Anwesenheit des Präsidenten des BStGer) sowie einer Zweigstelle der BKP in Zürich einen Dienststellenbesuch abgestattet.

Im Berichtsjahr führte die Subkommission ihre Arbeiten vorerst in gewohntem Rahmen fort und behandelte in Anwesenheit des externen Projektleiters an ihrer Sitzung vom 17. Februar 2009 dessen Bericht über die Analyse der Umsetzung und der Ressourcen im Rahmen von EffVor2 vom 9. Februar 2009 und hörte dazu die Vorsteherin des EJPD an.

Am 15. März 2009 erschien in einer Sonntagszeitung ein Artikel, in welchem aus diesem vertraulichen Untersuchungsbericht vom 9. Februar 2009 zitiert wurde.

Am 3. April 2009 wurde die GPK-N von der Vorsteherin des EJPD sowie vom Bundesanwalt darüber informiert, dass verschiedene Zeitungen im Besitze des Protokolls der Sitzung der Subkommission EJPD/BK vom 17. Februar 2009 seien und ihnen gegenüber eine auszugsweise Publikation für Sonntag, 5. April 2009, in Aussicht gestellt worden sei. Gleichentags wurde das Sekretariat von einem Journalisten kontaktiert; seine Fragen machten klar, dass er zudem im Besitze eines vertraulichen Arbeitspapiers des Sekretariates zuhanden der Subkommission EJPD/BK sowie des verwaltungsinternen Umsetzungsberichts zu EffVor2 vom 9. Februar 2009 war.

<sup>70</sup> Jahresbericht 2008 der GPK und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2009, Ziff. 3.7.2. (BBl 2009 2575, 2613 f.).

<sup>71</sup> Nicht veröffentlichter Umsetzungsbericht Strafverfolgung auf Bundesebene (Projekt ProjEff2, vom 16.4.2007).

Noch an ihrer Sitzung vom 3. April 2009 beschloss die GPK-N interne Massnahmen, um die für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendige Vertrauensbasis mit dem EJPD wiederherzustellen bzw. zu gewährleisten, und teilte die getroffenen Massnahmen (kein Versand der Protokolle mehr an die Mitglieder der Subkommission EJPD/BK der GPK-N in diesem Dossier unter Wahrung des Einsichtsrechts an den Sitzungen oder im Sekretariat, Versand aller Dokumente zuhanden der Subkommission in diesem Dossier nur noch persönlich nummeriert und per eingeschriebener Post) dem Bundesrat sofort mit. Darüber hinaus hat die Kommission noch gleichentags Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Amtsgeheimnisverletzung gemäss Artikel 320 Strafgesetzbuch (StGB)<sup>72</sup> eingereicht.

Parallel dazu wurde beim zuständigen Gericht am Sitz der betroffenen Zeitungen ein Antrag auf eine superprovisorische Verfügung zwecks Verhinderung der Publikation der/des Zeitungsartikel/s gestellt. Der Antrag wurde mit den zu erwartenden negativen Auswirkungen einer Publikation vertraulicher Informationen auf die Wahrnehmung der Funktion als Oberaufsichtsbehörde des Bundes (Art. 169 BV in Verbindung mit Art. 26 ParlG) begründet. Da seitens der EJPD-Vorsteherin an der erwähnten Sitzung der Subkommission EJPD/BK auch führungsempfindliche Informationen über ihr Verhältnis zu ihren Direktunterstellten preisgegeben und protokolliert wurden, hat die GPK-N in ihrem Antrag auch auf die persönlichkeitsrelevanten Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen hingewiesen. Der Antrag wurde allerdings noch gleichentags abgelehnt.

Nachdem der zu erwartende Artikel am 5. April 2009 gespickt mit Zitaten aus dem nämlichen Protokoll erschienen war, hat die Kommission am 9. April 2009 Strafanzeige gegen den Autor wegen Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen gemäss Artikel 293 StGB eingereicht.

Auf eine Verhandlung in der vor dem Bezirksgericht anhängig gemachten Sache hat die GPK-N nach der bereits erfolgten Publikation nach Rücksprache mit der beigezogenen Rechtsvertretung unter anderem wegen mangelnden Erfolgsaussichten verzichtet.

Da der Autor des Artikels gegenüber verschiedenen involvierten Personen (auch aus der Bundesverwaltung) zum Ausdruck gebracht hatte, dass eine weitere publizistische Verwertung des bereits erwähnten Protokolls, aber auch anderer offenbar vorliegender vertraulicher Dokumente der GPKs geplant sei, hat sich das Präsidium der GPK-N mit Schreiben vom 9. April 2009 an den betreffenden Chefredaktor gewandt unter anderem unter Hinweis darauf, dass durch eine wiederholte Publikation von Inhalten vertraulicher Dokumente und Protokolle der GPKs in einem laufenden Untersuchungsverfahren die äusserst wichtige Aufgabenwahrnehmung durch die GPKs massiv erschwert werde.

Am darauf folgenden Sonntag (12.4.2009) erschien ein weiterer Artikel vom gleichen Autor, worin erneut aus dem vertraulichen Protokoll vom 17. Februar 2009 und darüber hinaus auch aus dem bereits erwähnten internen Arbeitspapier des Sekretariats zitiert wurde, weshalb die Strafanzeige am 14. Mai 2009 entsprechend ergänzt wurde.

An ihrer Sitzung vom 5./6. Mai 2009 entschied die GPK-N, dass die Subkommission EJPD/BK selbst einen Vorschlag zu erarbeiten habe, wie inskünftig Indiskretionen vermieden und das Vertrauen des Bundesrats und der Verwaltung zurück-

<sup>72</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0).

gewonnen werden könnten. Darüber hinaus wurde das Sekretariat damit beauftragt, abzuklären, ob und wie die Strafverfolgung bezüglich der Amtsgeheimnisverletzung unterstützt werden könnte.

Die für die Sitzung der Subkommission EJPD/BK vom 13. Mai 2009 geplanten Traktanden wurden zurückgestellt. Stattdessen fand eine Sitzung einzig zu den Fragen der Vermeidung von Indiskretionen und zu vertrauensbildenden Massnahmen – grösstenteils in Abwesenheit des Sekretariates und ohne Protokoll – statt.

Am 5. Juni 2009 hat die GPK-N den Bundespräsidenten sowie die von den Indiskretionen betroffene Departementsvorsteherin angehört. Im Anschluss daran hat die GPK-N beschlossen, einen Ausschuss aus der Subkommission EJPD/BK zu bilden (pro Fraktion ein Mitglied), der die weiteren Untersuchungshandlungen unter Beachtung strengster Geheimhaltung im betroffenen Dossier durchführt und erst im Rahmen eines abschliessenden Berichts die Subkommission nur kurze Zeit vor der Traktandierung des Geschäfts in der GPK-N über die Resultate der Untersuchung informiert. Den Mitgliedern des Ausschusses sind alle Unterlagen (auch die Protokolle) nummeriert und eingeschrieben zuzustellen. Die weiteren Geschäfte verbleiben in der Subkommission. Die Präsidentin der Subkommission kann und soll aber fallweise über allfällig zu ergreifende Massnahmen zur Gewährleistung der Vertraulichkeit entscheiden. Darüber hinaus erarbeitet das Sekretariat Vorschläge, wie die Arbeiten in der GPK-N grundsätzlich neu organisiert werden könnten.

Mit Schreiben vom 16. Juni 2009 hat die GPK-N zudem die Rechtskommission des Nationalrats (RK-N) über den Sachverhalt in Bezug auf die Vertraulichkeitsprobleme informiert und darum ersucht, dass die RK-N im Rahmen ihrer laufenden Arbeiten (Stichworte: zeitgemässe Ausgestaltung der Immunitätsrechte und Schaffung griffiger parlamentarischer Sanktionierungsinstrumente) dem für die verfassungsmässige Aufgabe der GPKs wesentlichen Bedürfnis nach Vertraulichkeit und Vertrauen Rechnung tragen könnte.

Seit den Beschlüssen der GPK-N vom 5. Juni 2009 hat der neu gegründete Ausschuss dreimal getagt und dabei erneut verschiedene Anhörungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von EffVor2 durchgeführt. Der Ausschuss plant, die vom EJPD getroffenen Massnahmen im kommenden Berichtsjahr zu würdigen und seine Arbeiten abzuschliessen.

Die Strafverfahren gegen Unbekannt wegen Amtsgeheimnisverletzung und gegen den Autor wegen Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen sind noch hängig.

### **3.7.2 Nachkontrolle: Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht und Dienststellenbesuch beim BFM**

Am 24. August 2005 überwies die GPK-N dem Bundesrat ihren Bericht mit zwölf Empfehlungen über die Anwendung und Wirkung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, der auf einer Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht der PVK basierte.

Unter anderem hatte die GPK-N festgestellt, dass die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in den Kantonen mit grossen Unterschieden angewendet werden und dass die föderalistische Vollzugspolitik der Kantone zu einem Kontrollverlust führt, dass die Behörden und Politiker auf umfassendes und vergleichbares Datenmaterial

aus den Kantonen angewiesen sind, um qualitative Schlüsse bezüglich der Wirksamkeit der angewandten Vollzugsinstrumente ziehen zu können, solche aber weitgehend fehlen, sowie dass die zum Teil hohe Anzahl von Vollzugspendenzen in einzelnen Kantonen ein Problem darstellt und zusammen mit den Kantonen angegangen werden sollte. Die GPK-N forderte deshalb den Bundesrat auf, zusammen mit den Kantonen die Institutionalisierung einer regelmässigen Koordination und Kooperation zwischen Bund und Kantonen bei der Rückführung von abgewiesenen Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu suchen, dem Problem der Vollzugspendenzen und deren Ursachen nachzugehen und geeignete Massnahmen zu prüfen sowie im Rahmen seiner Kompetenzen auf eine Harmonisierung des Vollzugs von Zwangsmassnahmen als auch darauf hin zu wirken, dass die Kantone einheitliche und vergleichbare Daten erheben und ihre Kosten im Bereich der Rückführungsmassnahmen einheitlich erfassen. Gerade die kantonalen Unterschiede bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen erachtete die GPK-N im Hinblick auf die Rechtsgleichheit als stossend.

Die im Auftrag der PVK durchgeführte Studie zur Delinquenz hatte zudem gezeigt, dass insbesondere die Ein- und Ausgrenzungen eine günstige Wirkung auf die Delinquenz von Asylsuchenden haben. Nach Meinung der GPK-N sollte deshalb nach Wegen gesucht werden, den Asylbewerberstatus für mobile Delinquente weniger attraktiv zu machen, ohne dass motivierte und schutzsuchende Asylsuchende benachteiligt werden. Die GPK-N schlug deshalb in ihrem Bericht dem Bundesrat vor, die Einführung von beschränkten Ein- bzw. Ausgrenzungen sowie die Schaffung von geeigneten Beschäftigungsprogrammen für Asylsuchende während der ersten drei bis sechs Monate des Asylverfahrens zu prüfen.

In seiner Stellungnahme vom 15. Februar 2006 zum Bericht der GPK-N unterstützte der Bundesrat grundsätzlich die Stossrichtung der genannten Forderungen und zeigte sich bereit, entsprechende Massnahmen bzw. entsprechende gesetzliche Regelungen zur Umsetzung der meisten Empfehlungen der GPK-N zu prüfen. Darüber hinaus hielt der Bundesrat fest, dass er die Vollzugspendenzen in einzelnen Kantonen ebenfalls als prioritäres Problem betrachtet, an dessen Lösung er arbeiten will. Zur Empfehlung der GPK-N, die Schaffung von geeigneten Beschäftigungsprogrammen für Asylsuchende während der ersten drei bis sechs Monate des Asylverfahrens zu prüfen, hielt der Bundesrat fest, dass er diese Massnahme zurzeit nicht als angebracht erachte.

In ihrer Antwort vom 25. August 2006 auf die Stellungnahme des Bundesrates zeigte sich die GPK-N überwiegend befriedigt, hob aber auch hervor, dass sie gedenke, die Umsetzung ihrer Empfehlungen in ca. zwei Jahren im Rahmen einer Nachkontrolle zu überprüfen.

Mit Schreiben vom 23. Januar 2009 hat die GPK-N dem Bundesrat seine Nachkontrolle angekündigt und um einen Bericht zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen der GPK-N vom 24. August 2005 gebeten. Der Bundesrat hat der GPK-N seinen Bericht vom 24. Juni 2009 zugestellt.

Im Rahmen eines Dienststellenbesuchs beim BFM am 26. August 2009 hat sich die zuständige Subkommission EJPB/BK-N mit der Umsetzung der Empfehlungen und dem Bericht des Bundesrats auseinandergesetzt. Die GPK-N hat den Bericht des Bundesrats vom 24. Juni 2009 an ihrer Sitzung vom 13. November 2009 eingehend geprüft.

Insgesamt stellte die GPK-N mit Befriedigung fest, dass der Bundesrat die meisten der Empfehlungen der GPK-N in der Zwischenzeit umgesetzt hat. Einigen Aspekten der Empfehlungen trug der Bundesrat aus Sicht der Kommission allerdings nur unbefriedigend Rechnung.

So unterstrich der Bundesrat in seinem Bericht die Bedeutung der Zwangsmassnahmen als wichtiges und effizientes Mittel im Bereich des konsequenten Wegweisungsvollzugs. Die in der Folge genannten gesamtschweizerischen Kennzahlen aus dem Jahr 2008 aber auch die aktuellen Daten lassen eine solche Schlussfolgerung letztlich aber nicht in Bezug auf alle Zwangsmassnahmen zu; insbesondere nicht in Bezug auf die Frage, ob die in die Durchsetzungshaft gesetzten Erwartungen erfüllt werden konnten. Die Kommission hat den Bundesrat deshalb darum gebeten, sobald aussagekräftigere Daten vorliegen die Bedeutung der Durchsetzungshaft erneut zu beurteilen und seine Beurteilung der GPK-N mitzuteilen.

Der Bundesrat machte auch – obwohl der Grossteil der von der GPK-N empfohlenen Daten seit dem 1. Januar 2008 vom BFM erhoben bzw. dem BFM von den zuständigen kantonalen Ausländerbehörden übermittelt werden – keine Aussagen zu der in der GPK-Untersuchung festgestellten, kantonal unterschiedlichen Vollzugspraxis und deren Ursachen. Offen blieb auch, inwieweit in den bestehenden Koordinations- und Kooperationsgremien von Bund und Kantonen der einheitlichere Vollzug der Zwangsmassnahmen in den Kantonen unter dem Gebot der Rechtsgleichheit thematisiert wird. Konkrete Aktivitäten des BFM, um der mangelnden Kostentransparenz auf der Ebene der Kantone entgegenzuwirken, nennt der Bundesrat keine. Deshalb hat die Kommission den Bundesrat weiter dazu angehalten, diese Fragen vertieft zu prüfen und im Rahmen seiner Kompetenzen auf eine Harmonisierung beim Vollzug der Zwangsmassnahmen in den Kantonen hinzuwirken.

In Bezug auf die bereits in seiner Stellungnahme 2006 zurückgewiesene Empfehlung bezüglich Beschäftigungsprogrammen für Asylsuchende während der ersten drei bis sechs Monate des Asylverfahrens hat die Kommission beschlossen, eine erneute Berichterstattung nach erfolgter Prüfung zu verlangen. Dies unter der Berücksichtigung der Bedeutung eines geregelten Tagesablaufes und einer verstärkten Inpflichtnahme der Asylsuchenden zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen – auch in den Empfangsstellen des Bundes – im Hinblick auf eine spätere Integration, aber auch in Anbetracht der Tatsache, dass zwar ein Grossteil der Asylgesuche innert kurzer Frist erstinstanzlich entschieden würden, dies aber nicht bedeute, dass im Falle eines abweisenden Entscheids eine sofortige Ausreise erfolgt.

Darüber hinaus bat die GPK-N darum, sie hinsichtlich der Auswirkungen der EU-Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegal anwesender Drittstaatsangehöriger (Rückführungsrichtlinie) auf das schweizerische Recht und der damit verbundenen Anpassungen sowie über den Stand der diesbezüglichen Arbeiten auf dem Laufenden zu halten.

Die Kommission hat dem Bundesrat mit Schreiben vom 13. November 2009 auf seinen Bericht geantwortet. Im Sinne der obigen Ausführungen wird die Kommission das Thema auch im Jahre 2010 weiterverfolgen.

### 3.7.3

## Mitbericht zum Strafbehördenorganisationsgesetz des Bundes (StBOG)

Die Bundesanwaltschaft (BA) stand von ihrer Schaffung im Jahr 1889 an bis zum Inkrafttreten der EffVor<sup>73</sup> am 1. Januar 2002 unter der Aufsicht des Bundesrates bzw. des EJPD.

Mit der Effizienzvorlage wurde die Aufsicht über den Bundesanwalt zweigeteilt. In fachlicher Hinsicht ist der Bundesanwalt seit dem 1. April 2004 der Aufsicht der Beschwerdekammer des BStGer unterstellt (Artikel 28 Absatz 2 SGG<sup>74</sup>). Die administrative Aufsicht wurde beim Bundesrat belassen (Artikel 14 Absatz 1 BStP<sup>75</sup>), der diese Aufgabe dem EJPD übertragen hat<sup>76</sup>. Durch diese Zweiteilung sollte die Unabhängigkeit der BA – insbesondere vor politischer Einflussnahme – gestärkt werden<sup>77</sup>.

In seiner Botschaft zur Neuregelung der Organisation der Strafverfolgungsbehörden des Bundes schlägt der Bundesrat unter anderem auch eine Neuregelung der Aufsicht über die BA vor: Es ist wieder eine ungeteilte Aufsicht vorgesehen. Diese soll ausschliesslich dem Bundesrat zukommen. Die Notwendigkeit der fachlichen Unabhängigkeit der BA ist weiterhin unbestritten.<sup>78</sup>

Mit Schreiben vom 8. Mai 2009 haben sich die GPKs sowie die GPDel an die vorbereitende Rechtskommission des Ständerats (RK-S) gewandt, um in einem Mitbericht über ihre Erfahrungen – insbesondere im Zusammenhang mit der Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes<sup>79</sup> sowie im Fall Tinner<sup>80</sup> – mit der aktuell geltenden Regelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft zu informieren und Stellung zur Neuregelung der Frage zu nehmen.

Im Wesentlichen hielten die Kommissionen und die Delegation fest, dass das heutige Aufsichtssystem dem Bundesanwalt zu wenig Unabhängigkeit zu garantieren vermag. Sobald die politischen Interessen des Bundesrats bzw. des EJPD in Konflikt mit den vom Bundesanwalt zu vertretenden Strafverfolgungsinteressen geraten, besteht die Gefahr, dass auf die BA Druck ausgeübt wird und klar unverhältnismäs-

<sup>73</sup> Botschaft vom 28.1.1998 über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechts (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung), BBl **1998** 1529 (EffVor-Botschaft).

<sup>74</sup> Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht vom 4.10.2002 (Strafgerichtsgesetz, SGG; SR **173.71**). Vom Inkrafttreten der Effizienzvorlage am 1.1.2002 bis die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts seine Tätigkeit aufgenommen hat, führte die Anklagekammer des Bundesgerichts die Aufsicht aus (vgl. Art. 11 Bundesgesetz vom 15.6.1934 über die Bundesstrafrechtspflege [SR **312.0**] in der Fassung vor dem Inkrafttreten des SGG, AS **2001** 3308).

<sup>75</sup> Bundesgesetz vom 15.6.1934 über die Bundesstrafrechtspflege (SR **312.0**).

<sup>76</sup> Die Delegation an das EJPD ist nicht ausdrücklich geregelt, siehe aber insb. Art. 27 der Organisationsverordnung für das EJPD (OV-EJPD; SR **172.213.1**). Administrativ ist die Bundesanwaltschaft aktuell denn auch als dezentrale Einheit der Bundesverwaltung dem EJPD angegliedert (Art. 6 Abs. 3 und Anhang Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 [RVOV, SR **172.010.1**]).

<sup>77</sup> EffVor-Botschaft (Anm. 1), BBl **1998** 1552.

<sup>78</sup> Art. 4 Abs. 1 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5.10.2007 (Strafprozessordnung, StPO; Referendumsvorlage BBl **2007** 6977).

<sup>79</sup> Bericht der GPK-N vom 5.9.2007 über die «Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes» (BBl **2008** 1979).

<sup>80</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 über den «Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung», BBl **2009** 5007.

sige Eingriffe des Bundesrats in die Justiz erfolgen können, ohne dass die zuständige fachliche Aufsicht – das BStGer – ihre Verantwortung zum Schutz der Unabhängigkeit der BA und der Strafverfolgung wahrnehmen würde.<sup>81</sup>

Gerade in solchen Fällen, wo die Aufsicht zwingend funktionieren muss, ist sie folglich bereits heute nicht immer gewährleistet. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung akzentuiert dieses Problem weiter, weil so insbesondere bei heiklen Eingriffen in die Unabhängigkeit der Justiz in Zukunft jedes Korrektiv fehlen wird. Die parlamentarische Oberaufsicht würde in solchen Fällen, sofern sie überhaupt davon erfährt, als einzige Kontrollinstanz verbleiben.

Die GPKs betonten deshalb ihre Ansicht, dass die Unabhängigkeit der BA stärker geschützt werden müsse. Im Zuge der geplanten Neuregelung sei nach Ansicht der GPKs die Aufsicht über die BA so auszugestalten, dass eine politische Einflussnahme in Zukunft nicht mehr so leicht möglich ist,<sup>82</sup> wofür es insbesondere auch einer ungeteilten Aufsicht bedürfe. Dabei sei auch die Frage nach dem geeigneten Wahlgremium zu prüfen.

Am 9. Juni 2009 folgte der Ständerat als Erstrat dem Antrag seiner Rechtskommission und beschloss in Abweichung der Botschaft des Bundesrates nicht nur, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin durch die Bundesversammlung gewählt werden solle, sondern die BA auch zur Wahrung der Unabhängigkeit einer unabhängigen Aufsichtsbehörde zu unterstellen.

Am 10. Dezember 2009 entschied sich in der Folge der Nationalrat als Zweitrat allerdings für die in der Botschaft vorgesehene Aufsichtsregelung.

2010 werden sich die eidgenössischen Räte demnach weiter mit der wichtigen Frage der zukünftigen Ausgestaltung der Aufsicht über die BA beschäftigen.

### 3.7.4 Einsatzgruppe «Tigris» der Bundeskriminalpolizei

Im März 2009 wurden in der Öffentlichkeit kritische Fragen zur Einsatzgruppe «Tigris» aufgeworfen. In der Folge hat die GPK-S überprüft, welche Rechtsgrundlagen es für die Einsatzgruppe gibt, wie und zu welchem Zweck die Einsatzgruppe entstanden ist, wie die Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeikorps und die entsprechenden Kompetenzabgrenzungen geregelt sind und bei welchen Aktionen sie zum Einsatz gelangt.

Die GPK-S kommt in ihrem Bericht vom 26. November 2009<sup>83</sup> zum Schluss, dass die Einsatzgruppe «Tigris» eine kleine Einheit von 14 Personen ist, die in einem eng definierten Bereich im Rahmen der gerichtspolizeilichen Aufgaben der Bundeskri-

<sup>81</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 über den «Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung, BBl 2009 5007» (Anm. 82).

<sup>82</sup> So hielt denn auch der vom Bundesrat beigezogene externe Experte, Prof. Dr. iur. Georg Müller, in seiner Stellungnahme vom 1.11.2007 zum Bericht der GPK-N vom 5.9.2007 (Anm. 81) fest, er habe den Eindruck erhalten, der Bundesrat sei sich der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft in einem Rechtsstaat zu wenig bewusst (Anh. 1 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 28.11.2007 zum Bericht der GPK-N vom 5.9.2007; die Stellungnahme des Bundesrates findet sich in BBl 2008 2081; der Anhang wurde in VPB 2008.8, S. 138 ff. publiziert).

<sup>83</sup> Überprüfung der Einsatzgruppe «Tigris». Bericht der GPK-S vom 26.11.2009 (BBl 2010 2391).

minalpolizei (BKP) tätig ist. Sie ist keine Interventionsgruppe analog zu den kantonalen Eliteeingreifgruppen. Ihre Existenz war den verantwortlichen Mitgliedern des Bundesrats und den Kantonen bekannt; die Kantone arbeiten aktiv mit ihr zusammen. Ihre Tätigkeit basiert auf gesetzlichen Grundlagen, die allerdings in verschiedenen Erlassen verstreut sind.

Die GPK-S stellte fest, dass sich die im März dieses Jahres entstandene öffentliche Aufregung um die Einsatzgruppe «Tigris» weitgehend als «Sturm im Wasserglas» erwiesen hat. Nach Meinung der GPK-S hätte eine klare Informationspolitik des Departements zu einer Beruhigung führen können. Zwar informierte die betroffene BKP umgehend, doch fehlte es an der Rückendeckung durch die politische Führung des Departements. Die GPK-S empfiehlt deshalb dem EJPD, die Informationspolitik im Bereich der Strafverfolgungsbehörden einer Prüfung zu unterziehen und zur Chefsache zu machen.

Im Weiteren ist die GPK-S der Meinung, dass die Schaffung eines Polizeigesetzes des Bundes, das seit über drei Jahren zur Diskussion steht, nun prioritär vorangetrieben werden sollte. Darin sollen einerseits die rechtlichen Grundlagen zusammengeführt und andererseits offene Fragen geklärt werden, wie zum Beispiel jene, wie weit die Kompetenzen der BKP im Rahmen der gerichtspolizeilichen Verfahren des Bundes gehen sollen.

### **3.7.5 Zusammenarbeit der Bundesanwaltschaft mit dem Bundesstrafgericht**

Im Herbst 2008 äusserte der Bundesanwalt vor einer Subkommission der FK-N Kritik am BStGer, namentlich an dessen Qualität und Geschäftsführung. Das entsprechende Protokoll wurde von der FK-N der GPK-N zugeleitet, da diese Kritik nach Meinung der FK-N die GPKs interessieren könnte. In der Folge wurde die Kritik des Bundesanwalts am BStGer durch eine Indiskretion in den Medien publik. Die GPK-N entschied am 27. Februar 2009 auf Antrag der Subkommission EJPD/BK-N, das Geschäft der Subkommission Gerichte zu übertragen. Die Subkommission Gerichte der GPK-S schloss sich dieser Überprüfung an und informierte ihre Plenarkommission am 24. März 2009 in diesem Sinne.

Am 7. Juli 2009 hörten die Subkommissionen Gerichte den Bundesanwalt zu seiner Kritik am BStGer an. Das BStGer sowie auch das BGer hatten Kenntnis davon, dass diese Anhörung stattfand.

Der Bundesanwalt erklärte, dass er inzwischen seine Aussagen vor der Subkommission der FK-N bedaure. Sie seien in der Tonalität überzogen und unangebracht gewesen. Das BStGer habe aber zu seinem Erstaunen positiv reagiert, indem es die Kritik ernst genommen habe. In der Folge sei die Entwicklung positiv verlaufen und es habe mehrere Aussprachen gegeben. Man sei aufeinander zugegangen und seither habe sich vieles verbessert. Auch die BA habe zur Kenntnis genommen, dass es aus Sicht des BStGer einiges zu ändern gebe. Das sei protokollarisch festgehalten worden und werde jetzt realisiert.

Auf Nachfrage durch die Subkommissionen Gerichte wies der Bundesanwalt auf einzelne Probleme des BStGer sowie des URA hin, die den Subkommissionen allerdings nicht unbekannt waren. So vermerkte er, dass das Gericht als junge Behörde sowie auch die BA lernende Organisationen und immer noch im Aufbau

begriffen sind. Vieles müsse laufend neu entschieden werden. Die Infrastruktur des BStGer sei eher eng ausgestaltet. Die Aktenverwaltung bei solch grossen wie den jetzt anfallenden Verfahren sei für das Gericht ein Problem. Der Bundesanwalt wies auf rein praktische Probleme wie etwa die Entsiegelung von sehr grossen Mengen von elektronischem Datenmaterial hin. Dies führe teilweise zu sehr langen Beschwerdeverfahren. Die BA würde deshalb eine Verstärkung des BStGer unterstützen. Erschwerend sei für das Gericht, aber auch für alle Beteiligten, der abgelegene Standort. Das BStGer habe die Kritik der BA an der Verfahrensleitung in den Prozessen aufgenommen. Diese habe sich seither verbessert.

Die Subkommissionen Gerichte wollten vom Bundesanwalt auch wissen, wie sich das Verhältnis der BA zur I. Beschwerdekammer als Aufsichtsbehörde heute darstelle. Diese Frage stand vor dem Hintergrund einer Aufsichtseingabe der BA im Juli 2006 an die Subkommissionen Gerichte. Damals hatte sich die BA über erhebliche Probleme mit der Aufsicht durch die Beschwerdekammer beklagt. Die Aufsichtseingabe wurde im Rahmen des Berichts der GPK-N vom 5. September 2007 zu den Strafverfolgungsbehörden<sup>84</sup> behandelt. Die GPK-N hatte damals die Beschwerdekammer in einigen Punkten gerügt. Der Antwort des Bundesanwalts war zu entnehmen, dass sich die BA inzwischen mit der I. Beschwerdekammer und deren Aufsicht arrangiert hat und keine wesentlichen Probleme mehr bestehen.

Die GPKs kamen aufgrund der Abklärungen durch ihre Subkommissionen Gerichte zum Schluss, dass die Angelegenheit mit der vorliegenden Berichterstattung ad acta gelegt werden kann und kein weiterer Handlungsbedarf besteht.

### **3.7.6 Oberaufsicht über die Eidgenössischen Gerichte: Koordination unter den parlamentarischen Kommissionen**

Die Präsidien der parlamentarischen Aufsichtskommissionen (GPKs und FKs) sowie die Präsidien der Subkommissionen, die sich mit den Eidgenössischen Gerichten befassen, haben in einer Koordinationssitzung vom 11. Juni 2009 beschlossen, ihren Kommissionen die Bildung einer Arbeitsgruppe zu beantragen, die sich mit den Möglichkeiten einer Verbesserung der Koordination der Oberaufsicht über die Gerichte befassen soll.

Die vier Oberaufsichtskommissionen haben in der Folge diesem Antrag zugestimmt und je ein Mitglied in die Arbeitsgruppe gewählt. Als vierte Kommission entschied die GPK-N am 3. Juli 2009 in diesem Sinn.

Die Arbeitsgruppe «Oberaufsicht über die Gerichte» besteht aus folgenden Mitgliedern: Hansruedi Stadler (GPK-S), Corina Eichenberger (GPK-N), Hans Altherr (FK-S) und Primin Schwander (FK-N). Die Arbeitsgruppe wählte aus ihrer Mitte Corina Eichenberger zur Präsidentin. Sie will ihren Stammkommissionen bis im Frühling 2010 erste Vorschläge unterbreiten.

<sup>84</sup> Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes. Bericht der GPK-N vom 5.9.2007 (BBl 2008 1979).

### **3.7.7 Vereinbarung zwischen den GPKs und dem Bundesstrafgericht über das Vorgehen beim Zugang zu Informationen aus laufenden Strafverfahren**

Die GPKs und das BStGer haben in einer Vereinbarung<sup>85</sup> das Verfahren festgelegt, das künftig zur Anwendung gelangen soll, wenn die GPKs Zugang zu Informationen aus laufenden Strafverfahren erhalten möchten, um ihre Aufgabe wahrzunehmen. Die Vereinbarung wurde erarbeitet, nachdem die I. Beschwerdekammer des BStGer in einem Aufsichtsentscheid die Informationsrechte der GPKs anders beurteilt hatte als die GPKs gemäss ihrer bisherigen Praxis<sup>86</sup>.

In der Vereinbarung stellen die GPKs und das BStGer übereinstimmend fest, dass in Fällen, wo sich zwischen der Fachaufsicht des BStGer über die Bundesstrafbehörden und der Oberaufsicht der GPKs Kollisionen ergeben können, eine abgestimmte Vorgehensweise angezeigt ist. Zu diesem Zweck legt die Vereinbarung fest, dass die GPKs zunächst das BStGer informieren, wenn sie es für die Wahrnehmung ihrer Oberaufsicht als erforderlich erachten, in Akten aus einem laufenden Strafverfahren Einsicht zu nehmen oder Informationen aus einem laufenden Strafverfahren zu erhalten.

In einem zweiten Schritt soll der Präsident oder die Präsidentin der GPKs und der Präsident oder die Präsidentin des untersuchenden Gremiums der GPKs unter Beizug einer Vertretung des BStGer prüfen, ob der Zugang zu Informationen aus einem laufenden Strafverfahren zur Wahrnehmung der Oberaufsicht im konkreten Fall tatsächlich erforderlich ist. Wird dies bejaht, führen in einem dritten Schritt zwei Mitglieder des Gremiums der GPKs, das die Untersuchung durchführt, die Einsichtnahme in Akten des Strafverfahrens durch und informieren anschliessend das Untersuchungsgremium in geeigneter und zweckdienlicher Form über ihre Feststellungen.

Mit dem formalisierten und eingeschränkten Zugang zu Informationen aus laufenden Strafverfahren wird einerseits den Bedürfnissen der Oberaufsicht und andererseits dem Untersuchungsgeheimnis und dem Persönlichkeitsschutz betroffener Personen Rechnung getragen. Die GPKs haben in Abstimmung mit dem BStGer beschlossen, die Vereinbarung zu veröffentlichen.

### **3.7.8 Klagen von alt Bundesrat Christoph Blocher gegen Mitglieder der GPK-N und Mitarbeiter der Bundesanwaltschaft**

Am 4. September 2008 reichte alt Bundesrat Christoph Blocher gegen den vormaligen Präsidenten der GPK-N, die vormalige Präsidentin der Subkommission EJPD/BK der GPK-N, gegen zwei weitere Mitglieder der GPK-N sowie gegen drei Mitarbeiter der BA Zivilklage wegen Persönlichkeitsverletzung sowie parallel dazu ein Genugtuungsbegehren aus Staatshaftung des Bundes wegen Persönlichkeitsverletzung ein. Gleichzeitig erstatteten er sowie Nationalrat Christoph Mörgeli

<sup>85</sup> Vereinbarung zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) des Ständerates und des Nationalrates und dem Bundesstrafgericht betreffend den Zugang der GPKs zu Informationen aus laufenden Strafverfahren vom 15.5.2009.

<sup>86</sup> Jahresbericht 2008 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2009, Ziff. 3.7.3 (BBl 2009 2575 2614).

Strafanzeige bei der BA wegen Amtsgeheimnisverletzung, Nötigungsversuch und rechtswidriger Vereinigung. Die Klagen und das Genugtuungsbegehren haben die Information der GPK-Mitglieder durch die BA im August 2007 über die «Holenweger-Papiere» sowie die Information des GPK-Präsidenten und der Subkommissionspräsidentin an der Medienkonferenz vom 5. September 2007 zum Gegenstand.

Zum Genugtuungsbegehren aus Staatshaftung des Bundes nahm die GPK-N gegenüber dem EFD am 23. Oktober 2008 Stellung. Der Bundesrat lehnte das Genugtuungsbegehren am 12. November 2008 ab<sup>87</sup>. Am 15. Mai 2009 machte alt Bundesrat Blocher seine Genugtuungsforderung gegen den Bund klageweise beim BGer geltend (Art. 10 Abs. 2 VG<sup>88</sup>). Die Klage, über die das BGer als einzige Instanz entscheiden wird, ist noch hängig.

Zur Behandlung der Strafanzeige von alt Bundesrat Christoph Blocher und Nationalrat Christoph Mörgeli in der gleichen Angelegenheit setzte der Bundesrat am 26. September 2008 Thomas Hug als ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes ein. Dieser stellte, vor der Aufnahme eigener Ermittlungen, der Bundesversammlung am 21. November 2008 ein Gesuch um Aufhebung der Immunität und Ermächtigung zur Strafverfolgung der beklagten Mitglieder der GPK-N. Am 20. März 2009 entschied der Nationalrat, auf das Gesuch nicht einzutreten, da die Mitglieder der GPK-N für ihre Aussagen an der Medienkonferenz vom 5. September 2007 im Auftrag der Kommission absolute Immunität vor Strafverfolgung gemäss Artikel 16 des ParlG genossen. Die Mehrheit des Rates stellte damit die Äusserungen gegenüber den Medien im Namen und Auftrag der Kommission den Äusserungen in der Kommission selbst gleich. Dieser Auffassung schloss sich der Ständerat am 10. Juni 2009 an. In der Folge gab der ausserordentliche Staatsanwalt der Strafanzeige keine Folge.

Gleichzeitig stellte der ausserordentliche Staatsanwalt das Verfahren gegen die ebenfalls beklagten Mitarbeitenden der BA ein. Er befand, dass in Übereinstimmung mit den von der GPK-N in Auftrag gegebenen zwei Rechtsgutachten Biaggini und Oberholzer<sup>89</sup> die Weitergabe von Informationen durch die BA an die GPK-N als rechtmässig einzustufen sei, womit keine Verletzung des Amtsgeheimnisses vorliege. Gegen die Einstellungsverfügung des ausserordentlichen Staatsanwalts reichte alt Bundesrat Christoph Blocher am 6. Juli 2009 Beschwerde beim BStGer in Bellinzona ein. Die I. Beschwerdekammer des BStGer trat mit Entscheid vom 3. November 2009<sup>90</sup> auf die Beschwerde nicht ein, da dem Beschwerdeführer weder Parteistellung noch Opferstellung im Sinne des Opferhilfegesetzes zustehe und es somit an seiner Beschwerdelegitimation fehle. Mit diesem Entscheid ist die Strafanzeige endgültig erledigt.

<sup>87</sup> Zur Stellungnahme der GPK-N und zur Begründung des Bundesrates siehe Jahresbericht 2008 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2009, Ziff. 3.7.4 (BBl 2009 2575 2616 ff.).

<sup>88</sup> Bundesgesetz vom 14.3.1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, SR 170.32).

<sup>89</sup> Jahresbericht 2008 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2009, Ziff. 3.7.3–3.7.4 (BBl 2009 2575 2614 ff.).

<sup>90</sup> BB.2009.65.

## 3.8 Sicherheit

### 3.8.1 Verteidigungsattachés

Die GPK-N schloss 2006 ihre Untersuchung zu den Verteidigungsattachés (VA) ab<sup>91</sup>. In ihrem am 23. Mai 2006 veröffentlichten Bericht<sup>92</sup> hielt sie fest, dass sie schwerlich den konkreten Mehrwert der Tätigkeiten der VA gegenüber anderen Informationsquellen eruieren konnte und das VBS ihr die Notwendigkeit des VA-Systems nicht überzeugend hatte aufzeigen können. Die GPK-N ersuchte den Bundesrat in ihren Schlussfolgerungen, das aktuelle System der VA hinsichtlich der Aufgaben, Organisation, Effizienz, Zweckmässigkeit und des internationalen sicherheitspolitischen Nutzens für die Schweiz zu überprüfen und darüber Bericht zu erstatten.

Ihrer Praxis entsprechend führte die Kommission 2009 eine Nachkontrolle zum Umsetzungsstand ihrer Empfehlung durch. Sie prüfte den entsprechenden Bericht des Bundesrates vom 13. März 2009 und erörterte die Thematik mit dem Vorsteher des VBS sowie mit Vertretern des EDA und des SECO.

Die GPK-N begrüsst, dass der Bericht des Bundesrates von den notwendigen Überlegungen über den Nutzen des VA-Systems und über dessen Mehrwert gegenüber anderen Instrumenten der Informationsbeschaffung und Interessenwahrung zeugt. Die Kommission hatte zuvor verschiedentlich darauf hingewiesen, dass sie solche Überlegungen vermisste<sup>93</sup>.

Sie kam zum Schluss, dass das VA-System im Anschluss an den Bericht der GPK-N vom 23. Mai 2006 erheblich verbessert worden ist. Diese Verbesserungen bestehen namentlich in der Verringerung der Zahl der Seitenakkreditierungen, der Lancierung eines Pilotprojekts mit einem Reiseattaché, der besseren Wiedereingliederung der VA nach ihrem Auslandeinsatz, dem Verzicht auf den Ersteinsatz von Personen in dieser Funktion kurz vor der Pensionierung, der besseren Einbeziehung der VA in die Prüfverfahren bei der Kriegsmaterialausfuhr, der Neugestaltung der Führungsstrukturen und der systematischen Mitwirkung der VBS-externen Akteure, insbesondere aus dem EDA, bei der Führung der VA. Zudem müssen nun alle angehenden VA das vorgesehene Selektionsverfahren durchlaufen und zwar ungeachtet ihres Rangs, ihrer vorhergehenden Funktion und ihrer Erfahrung.

Nach Meinung der GPK-N gilt es nun, langfristige Erfahrungen mit diesen Änderungen zu sammeln. In den Augen der Kommission ist es wichtig, dass der Bundesrat den konkreten Mehrwert des VA-Systems regelmässig hinterfragt, um die VA-eigenen Kompetenzen und Ressourcen auf bestmögliche Weise nutzen zu können.

Vor dem Hintergrund dieser insgesamt positiven Bilanz hat die GPK-N entschieden, ihre Arbeiten über die VA abzuschliessen. Sie wird sich zu gegebener Zeit über die Ergebnisse des Pilotprojekts mit einem Reiseattaché und, nötigenfalls, über den Stand der Lage und die langfristigen Wirkungen der getroffenen Massnahmen erkundigen.

<sup>91</sup> Jahresbericht 2006 19.1.2007 (BBl 2007 3149 ff).

<sup>92</sup> Die Verteidigungsattachés, Bericht der GPK-N vom 23.5.2006 (BBl 2006 8683).

<sup>93</sup> Jahresbericht 2007 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 25.1.2008 (BBl 2008 5138f).

### 3.8.2

## Umsetzung der Armee XXI im Bereich der Ausbildung

Am 10. Oktober 2006 veröffentlichte die GPK-N ihren Bericht über die Umsetzung der Armee XXI im Bereich der Ausbildung.<sup>94</sup> Dieser enthält sieben Empfehlungen, die u. a. darauf abzielen, die Situation der Berufsmilitärs hinsichtlich Arbeitsbelastung, beruflicher Perspektiven und Weiterbildungsmöglichkeiten zu verbessern, eine bessere berufliche Begleitung der Zeitmilitärs sicherzustellen, die Attraktivität der Militärberufe zu erhöhen und genügend Berufspersonal im Bereich der Ausbildung zu gewährleisten.

Die Kommission stellte bei der Prüfung der Stellungnahme des Bundesrates vom 28. März 2007<sup>95</sup> zu ihrem Bericht mit Genugtuung fest, dass der Bundesrat bereit ist, ihre Empfehlungen umzusetzen.<sup>96</sup>

Gemäss ihrer Praxis hat sich die GPK-N im Laufe des Jahres 2009 über den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen informiert. Sie hat vom Bundesrat einen entsprechenden Bericht verlangt und mit dem Vorsteher des VBS eine Aussprache geführt.

Die Kommission ist aufgrund der erhaltenen Informationen zum Schluss gekommen, dass die getroffenen Massnahmen in die richtige Richtung gehen. Sie begrüsst insbesondere die Massnahmen zur Entlastung der Ausbildungsfront (Umwandlung von 100 befristeten Berufsoffiziers- bzw. Berufsunteroffiziersstellen sowie von 289 Zeitmilitärstellen in unbefristete Stellen). Zudem zeigt sie sich zufrieden über die Massnahmen für eine erleichterte Zulassung zur Grundausbildung (Zulassung von Leutnants zum Bachelor-Lehrgang an der Militärakademie der ETHZ, Finanzierung der «Passerelle» für Zeitmilitärs mit Berufsmaturität usw.) sowie über die Erstellung einer detaillierten Einsatzplanung für das Berufspersonal.

Ferner begrüsst die GPK-N, dass die Selektion der Zeitmilitärs vermehrt im Hinblick auf eine mögliche Laufbahn als Berufsoffizier bzw. Berufsunteroffizier erfolgt und die Grundausbildung im Jahr 2008 zentralisiert und vereinheitlicht wurde.

Die Kommission nahm zudem zur Kenntnis, dass derzeit genügend Berufsoffiziere ausgebildet werden und dass es zur Verbesserung der Situation der Berufsunteroffiziere zwar noch zusätzlicher Anstrengungen bedarf, diese aber bereits eingeleitet worden sind.

Die GPK-N vertritt die Ansicht, dass die Umsetzung der Armee XXI im Bereich der Ausbildung und die Situation des militärischen Personals auch in Zukunft aufmerksam verfolgt werden müssen. Dabei ist namentlich die Langzeitwirkung der getroffenen Massnahmen zu überprüfen und anhand der Ergebnisse festzuhalten, ob die Unzufriedenheit, welche die Kommission 2006 vor allem bei den Berufsmilitärs konstatiert hatte, dauerhaft beseitigt werden konnte.

Deshalb hat die GPK-N den Bundesrat in ihrem Antwortschreiben vom 4. September 2009 ersucht, die nächste, für 2011 vorgesehene Befragung des Bundespersonals zu nutzen, um spezifische Daten zur Zufriedenheit des militärischen Personals

<sup>94</sup> Umsetzung der Armee XXI im Bereich der Ausbildung; Bericht der GPK-N vom 10.10.2006 (BBI 2007 2987).

<sup>95</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 28.3.2007 (BBI 2007 3015).

<sup>96</sup> Jahresbericht 2007 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 25.1.2008 (BBI 2008 5136 f.).

einzuholen und sie zu gegebener Zeit über die Ergebnisse dieser Befragung zu informieren.

### 3.8.3 Rüstungsbeschaffung im VBS

Im November 2007 veröffentlichte die GPK-N ihren Bericht<sup>97</sup> zur Rüstungsbeschaffung im VBS<sup>98</sup>. Dieser enthält acht Empfehlungen, die insbesondere folgende Punkte umfassen: Ausarbeitung einer Beschaffungsstrategie, die festlegt, wie die sicherheits- und aussenpolitischen Interessen zu berücksichtigen sind; Verbesserung des Rechtsschutzes der Anbieter; bessere Transparenz und stärkere Berücksichtigung der Kostendimension.

Nach der Prüfung der Stellungnahme des Bundesrats vom 14. März 2008<sup>99</sup> kam die GPK-N zum Schluss, dass zwischen ihren Erwartungen und der Stellungnahme des Bundesrats eine grosse Diskrepanz besteht. Mit Schreiben vom 29. April 2008 bat die Kommission den Bundesrat, ihr bis Ende Oktober 2008 einen Bericht vorzulegen über die vom Bundesrat angekündigte detaillierte Prüfung der Empfehlungen 1 (Strategie für die Rüstungsbeschaffung), 2 (explizite Strategie bei den Beschaffungsprozessen unter Berücksichtigung differenzierter Warengruppen-Strategien) und 8 (Berücksichtigung der Kostendimension auf der Ebene von Management und Controlling). Sie forderte ausserdem zusätzliche Informationen zur Umsetzung der Empfehlungen 5 (Transparenz der Verfahren und der Bewertungskriterien) und 7 (Berücksichtigung der Kostendimension bei der Ausarbeitung der Pflichtenhefte und bei den Evaluationen).

Am 26. September 2008 liess der Bundesrat der GPK-N seinen ergänzenden Teilbericht zu seiner Stellungnahme vom 14. März 2008 zukommen.

Die Kommission stellte fest, dass dieser Bericht genauer als die Stellungnahme des Bundesrats vom 14. März 2008 darauf eingeht, wie der Bundesrat die im GPK-Bericht enthaltenen Empfehlungen umzusetzen gedenkt. Trotz dieser insgesamt positiven Bilanz wies die GPK-N in ihrer Antwort an den Bundesrat vom 27. Februar 2009 auch auf mehrere Kritikpunkte hin.

Was die Empfehlungen 1 und 2 anbelangt, nahm die GPK-N Kenntnis vom Vorschlag des Bundesrats, diese Themenbereiche und die damit verbundenen Abhängigkeiten in einem abschliessenden Bericht zu behandeln, der voraussichtlich Ende 2009 vorliegen wird.

Die Kommission stellte mit Bedauern fest, dass der Bundesrat die Empfehlung 1<sup>100</sup> für unnötig hält und an seiner bisherigen Praxis, für jeden Einzelfall die adäquateste Lösung zu finden, festhalten will. Die GPK-N betonte in ihrer Antwort an den Bundesrat, sie sei sich zwar bewusst, dass das VBS in diesem Bereich über genü-

<sup>97</sup> Rüstungsbeschaffung im VBS, Bericht der GPK-N vom 23.11.2007 (BBl 2008 3569).  
<sup>98</sup> Jahresbericht 2007 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 25.1.2008 (BBl 2008 5061 ff).

<sup>99</sup> Jahresbericht 2008 der GPK und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2009 (BBl 2009 2575 f).

<sup>100</sup> In seiner Empfehlung 1 forderte die GPK-N den Bundesrat auf, «eine Strategie auszuarbeiten, die genau festlegt, wie die aussen- und sicherheitspolitischen Interessen bei der Rüstungsbeschaffung berücksichtigt werden müssen. Dabei soll der Frage der Rüstungsimporte und der Erhaltung der inländischen Produktionskapazitäten besondere Aufmerksamkeit zukommen».

gend Handlungsspielraum verfügen müsse, halte aber daran fest, dass sich dieser Spielraum nur im Rahmen einer zuvor festgelegten Strategie bewegen sollte, die gewährleistet, dass für vergleichbare Fälle dieselben Kriterien gelten.

Die GPK-N forderte den Bundesrat zudem auf, in seinem für Ende 2009 in Aussicht gestellten Schlussbericht zusätzliche Informationen zur Umsetzung der Empfehlungen 2 und 5 zu liefern.

Gemäss ihrer Praxis wird die GPK-N die Umsetzung ihrer Empfehlungen im Rahmen einer Nachkontrolle prüfen, die voraussichtlich im Jahr 2010 stattfinden wird.

### **3.8.4 Umstände der Wahl des Chefs der Armee**

Die GPK-N veröffentlichte am 28. November 2008 ihren Bericht über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee<sup>101</sup>. Nach Abschluss ihrer Arbeiten<sup>102</sup> gab sie sechs Empfehlungen an den Bundesrat ab. So forderte sie ihn u. a. auf, das Auswahlverfahren für die höchsten Führungskräfte der Bundesverwaltung zu verbessern, die Mängel bei der Personensicherheitsprüfung (PSP) zu beheben sowie die Rechtslage in Bezug auf die Entrichtung von Abgangsentschädigungen bei einer einvernehmlichen Beendigung des Arbeitsverhältnisses verbindlich zu regeln.

Der Bundesrat nahm am 22. April 2009 zum Kommissionsbericht Stellung. Was die Empfehlung 1 (Auswahlverfahren bei Funktionen mit höchster Verantwortung) anbelangt, nahm die GPK-N die vorgesehenen Verbesserungsmassnahmen zur Kenntnis und war der Meinung, dass diese in die richtige Richtung gehen. Die Kommission konnte in ihnen allerdings eine grundsätzliche Überlegung über die Rolle des Bundesrats bei der Ernennung von höchsten Führungskräften nicht genau erkennen. Sie wird allerdings erst im Rahmen ihrer laufenden Inspektion «Wahl des obersten Kadern durch den Bundesrat» (siehe S. 8 und S. 18–20) näher auf die Stellungnahme des Bundesrats zu dieser Empfehlung eingehen.

Die GPK-N begrüsst die Bereitschaft des Bundesrats, die Empfehlungen 2 (Einsicht in eingestellte und abgeschlossene Strafverfahren), 4 (Richtlinien über den Status der Fachstelle PSP und die Informationsübermittlung), 5 (Zeitpunkt der Personensicherheitsprüfung) und 6 (Abgangsentschädigungen) ihres Berichts umzusetzen. Da verschiedene Massnahmen auf Ende 2009 vorgesehen waren oder direkt mit der im Frühjahr 2009 vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesenen Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)<sup>103</sup> verknüpft sind, ersuchte die Kommission den Bundesrat, sie bis Anfang Februar 2010 über den Umsetzungsstand dieser Empfehlungen zu informieren.

In ihrer Empfehlung 3 forderte die Kommission den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass die Fachstelle PSP aus dem VBS ausgegliedert und die Angliederung bei der Bundeskanzlei oder bei einem anderen Departement geprüft wird. Letzteres sollte

<sup>101</sup> Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee, Bericht der GPK-N vom 28.11.2008 (BBl 2009 3425 3481 ff).

<sup>102</sup> Jahresbericht 2008 der GPKs und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 23.1.2009 (BBl 2009 2575 ff).

<sup>103</sup> Bundesgesetz vom 21.3.1997 über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120).

nur wenige Funktionen aufweisen, die einer Personensicherheitsprüfung unterliegen. Die GPK-N stellte mit Bedauern fest, dass der Bundesrat ihre Meinung nicht teilt. Nach dessen Auffassung soll die Fachstelle PSP in der Abteilung Informations- und Objektsicherheit (AIOS) und somit im VBS belassen werden.

Als Hauptgrund für diese Ansiedlung führte der Bundesrat in seiner Stellungnahme an, dass 90 Prozent aller PSP für das VBS vorgenommen werden. In ihrer Antwort an den Bundesrat vom 4. September 2009 erklärte die GPK-N, sie sei bei ihrer Untersuchung genau aus diesem Grund zum Schluss gekommen, dass es zweckmässig wäre, diese Einheit umzusiedeln.

Die Kommission bekräftigte gegenüber dem Bundesrat ihre Position und betonte, sie sei weiterhin davon überzeugt, dass die Fachstelle PSP aus dem VBS ausgegliedert werden soll. Sie forderte den Bundesrat auf, sich erneut mit dieser Frage zu befassen und sie bis Anfang Februar 2010 darüber zu informieren, wie er die Empfehlung 3 der GPK-N umzusetzen gedenkt.

### **3.8.5 Risikoreporting zuhanden des Bundesrates**

Das Risikomanagement des Bundes ist infolge einer vom Bundesrat in den Jahren 2001/2002 eingeleiteten umfassenden Reform, die einen systematischen Ansatz bei der Bewältigung der verschiedenen Verwaltungsrisiken anstrebte, zu einem Gesamtkonzept ausgestaltet worden. Mit der Umsetzung dieses Projekts hat sich die GPK-N an ihren Sitzungen regelmässig auseinandergesetzt, sporadisch auch die GPK-S. Ende 2004 entschied sich der Bundesrat für einen dezentralen Ansatz mit einer departementsweisen Risikoerfassung, lehnte es aber ab, ein Kompetenzzentrum für die übergeordnete Risikoaggregation zu schaffen. Hauptmassnahme dieses Projekts ist die Anwendung einer Risikomanagement-Software, mit deren Hilfe die Departemente ihre Risiken erfassen und verwalten können. Der Bundesrat liess seinerzeit verlauten, dass er die GPKs darüber regelmässig im Rahmen seines Geschäftsberichts informieren würde, was in der Folge allerdings ausblieb.

Ende 2008 forderten die GPKs den Bundesrat auf, ihnen ein Konzept für eine jährliche Information über das Risikomanagement des Bundes vorzuschlagen. Daraufhin schlug der Bundesrat vor, die GPKs im Rahmen der jährlichen Beratung des Geschäftsprüfungsberichts des Bundesrats jeweils von den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern mündlich informieren zu lassen. Zudem sollen – aus Vertraulichkeitsgründen nur der GPDel – mit dem Jahresbericht über das Risikoreporting des Bundesrates detaillierte Informationen geliefert werden.

Die GPKs hielten dieses Vorgehen für unbefriedigend, weil dieses Geschäft nicht zu den Kernaufgaben der GPDel gehört. Um aber der vom Bundesrat gewünschten Vertraulichkeit in dieser Sache Rechnung zu tragen, beschlossen die GPKs, den Reportingbericht 2008 von einer *gemeinsamen Ad-hoc-Arbeitsgruppe* prüfen zu lassen. Diese Arbeitsgruppe setzt sich zusammen aus den Präsidenten/Präsidentinnen und Vizepräsidenten/Vizepräsidentinnen der GPKs, den Präsidenten/Präsidentinnen der zuständigen Subkommissionen EFD/EVD sowie einem Vertreter der Finanzdelegation.

Nebst der materiellen Behandlung des jährlichen Risikoreportings an den Bundesrat hatte die Arbeitsgruppe sich auch eingehend mit dem Risikoreporting und

-management des Bundes zu befassen. Sie wird in derselben Zusammensetzung auch die Reportings 2009 und 2010 behandeln.

In der Absicht, sich vorerst ein klares Bild über das Risikomanagementkonzept des Bundes zu machen, nahm die Arbeitsgruppe «Risikoreporting Bundesrat» Mitte 2009 ihre Arbeit mit der Anhörung der Risikomanager der Departemente und der Bundeskanzlei auf. Darüber hinaus wurden ihr die Schlussfolgerungen einer Querschnittsprüfung der EFK<sup>104</sup> präsentiert. Diese Prüfung sollte das Risikomanagement auf der Stufe der Verwaltungseinheiten und des Bundes beurteilen. Die EFK stellte dabei fest, dass die entsprechenden Bundesratsbeschlüsse zwar korrekt umgesetzt worden waren, diese Umsetzung jedoch bei den Verwaltungseinheiten auf unterschiedliche Art und Weise erfolgte. Folglich sollten in den Augen der EFK gewisse Aspekte der Umsetzung verbessert werden: Gleiche Risiken sollen ähnlich behandelt, die Ziele sollen stufengerecht festgelegt oder stärker in die Führungssysteme integriert werden. Weiter stellte sie fest, dass der Bundesrat von den einzelnen Übersichten der Departemente und der Bundeskanzlei zwar Kenntnis genommen hatte, dass aber eine vollständige Übersicht der Risiken ebenso fehlt wie ein Risikomanagement. Die EFK identifizierte mehrere Verbesserungen, die zur Erstellung einer zuverlässigen Übersicht notwendig wären.<sup>105</sup> Diese Schlussfolgerungen haben die bis dahin von der GPK-N durchgeführten Untersuchungen bestätigt.

Bei diesen Anhörungen liessen sich gewisse Probleme in Bezug auf das Risikomanagement- und Risikoreportingkonzept des Bundes erkennen, mit denen sich die Arbeitsgruppe vertieft auseinandersetzen muss. So fehlt es u.a. an einer klaren Steuerung durch den Bundesrat und an einheitlichen Kriterien zur Risikobeurteilung, auch werden Querschnittsrisiken ungenügend nachbearbeitet und verwaltet. Zudem wird die Risikomanagement-Software unterschiedlich genutzt und es fehlt nach wie vor an einer verstärkten Zentralsteuerung zur Ergänzung des dezentralen Ansatzes.

In der Folge befasste sich die Arbeitsgruppe mit anderen Risikomanagementsystemen, um das Konzept des Bundes vor dem Hintergrund anderer Modelle beurteilen zu können. Zu diesem Zweck hörte sie einen Vertreter eines grossen Kantons mit einem sehr dezentralen Risikomanagement an. Demgegenüber lud sie auch einen Risikomanager eines multinationalen Schweizer Unternehmens ein, um sich ein Bild über das Risikomanagement in der Privatwirtschaft zu machen; dabei konnte sie sich mit einem zentralen Konzept mit Top-down-Ansatz vertraut machen.

Nach den aus diesen Anhörungen gezogenen Lehren führte die Arbeitsgruppe im Herbst 2009 einen Meinungs austausch mit dem Bundespräsidenten und dem Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Dieses Gespräch zeigte zwar, dass beim Reportingprozess da und dort kleinere Fortschritte gemacht worden waren, es bestätigte aber vor allem, dass der Bundesrat nach wie vor an seinem dezentralen Ansatz des Risikomanagements festhält. Insgesamt kam die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass die Hauptprobleme nach wie vor bestehen und in nächster Zukunft keine angemessenen Massnahmen vorgesehen sind. Sie hat deshalb beschlossen, dem Bundesrat Anfang 2010 einen Bericht mit ihren Schlussfolgerungen und Empfehlungen zukommen zu lassen.

<sup>104</sup> Querschnittsprüfung der EFK: Eidg. Finanzverwaltung, Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund, 07/2008 (EFK-Bericht Nr. 1.8208.100.00373.18).

<sup>105</sup> Ebda.

## 3.9

## Staatsschutz und Nachrichtendienste

### 3.9.1

### Aufgaben, Rechte und Organisation der GPDel

Die GPDel nimmt die parlamentarische Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste wahr. Wie die GPKs legt die GPDel den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des von ihr beaufsichtigten staatlichen Handelns. Dabei ist die GPDel bestrebt, die geheimen Tätigkeiten des Bundes laufend zu untersuchen, um frühzeitig Probleme zu erkennen, die eine politische Intervention erfordern. Diese begleitende Oberaufsicht nimmt die GPDel wahr, indem sie vom Bundesrat und von den Departementen regelmässig Auskünfte einholt oder Berichte verlangt, aber auch indem sie Empfehlungen abgibt.

Wegen des breiten Zuständigkeitsbereichs und wegen ihres Milizcharakters kann die Delegation nicht alle ihrer Aufsicht unterstellten Bereiche systematisch kontrollieren. Deshalb muss sie eine Auswahl treffen. Neben den Geschäften, die die GPDel von Gesetzes wegen prüfen muss, erstellt sie jedes Jahr ein Arbeitsprogramm mit den verschiedenen Prüfungsschwerpunkten für die einzelnen Dienste. Die GPDel bemüht sich, trotz ihrer beschränkten Mittel möglichst viele Fragen zu prüfen, und achtet auf eine mittelfristig ausgewogene Verteilung der Prüftätigkeiten auf sämtliche ihrer Aufsicht unterstellten Bereiche. Die GPDel führt ausserdem regelmässig unangemeldete Besuche durch, besonders um in den Diensten ein Zeichen für die Präsenz der parlamentarischen Kontrolle zu setzen.

In den Fällen, in denen die GPDel auf Sachverhalte stösst, die grundlegende Probleme oder Fragen betreffen, greift sie zum Mittel der formellen Untersuchung, über deren Resultate jeweils ein Bericht erstellt wird. Anstösse für solche Inspektionen können entweder von den GPKs kommen, oder die GPDel wird im öffentlichen Interesse von sich aus tätig. Zu früheren Inspektionen oder Interventionen führt die GPDel in der Regel Nachkontrollen durch, die wiederum zu neuen Berichten führen können. Der zweite Bericht über das Funkaufklärungssystem Onyx im Jahr 2007 ist ein Beispiel dafür.

Das ParlG gibt der GPDel die gleichen Informationsrechte wie einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK). Der GPDel können gemäss Artikel 169 Absatz 2 BV keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden. Die GPDel hat das Recht, vom Bundesrat alle Dokumente herauszuverlangen und einzusehen, die sie für die Ausübung der Oberaufsicht benötigt.

Die umfassenden Informationsrechte der GPDel sind aber auch mit Pflichten verbunden. Die GPDel ist zur Geheimhaltung verpflichtet (Art. 8 ParlG). Dementsprechend misst sie der Handhabung der klassifizierten Informationen über die Tätigkeit der Nachrichtendienste höchste Priorität zu und trifft besondere Vorkehrungen zur Sicherstellung der Geheimhaltung.

Gemäss ihren Handlungsgrundsätzen will die GPDel die demokratische Legitimation, die Transparenz und das Vertrauen in das Handeln des Bundesrats und der Verwaltung fördern. Zu diesem Zweck hat sich die GPDel zu einer aktiven Informationspolitik verpflichtet, die den aktuellen Gegebenheiten Rechnung trägt sowie Gerüchten und Spekulationen vorbeugt. Die GPDel beantragt den GPKs in der Regel die Veröffentlichung der Ergebnisse ihrer Inspektionen, soweit keine schützenswerten Interessen entgegenstehen.

Neben den regulären Geschäften konzentrierte die GPDel im Berichtsjahr ihre Oberaufsicht mehrheitlich auf zwei Themen. Der GPDel war es ein zentrales Anliegen, dass die von ihr in die Wege geleitete Pa.Iv. Hofmann (07.404) mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Zuständigkeiten im zivilen Nachrichtendienst (ZNDG)<sup>106</sup> korrekt umgesetzt wird. Sie verfolgte deshalb die Rechtsetzungsarbeiten für die Verordnungen zum Gesetz und dessen Inkraftsetzung durch den Bundesrat mit grosser Aufmerksamkeit. Auf ihren ausdrücklichen Wunsch hin wurde sie zuletzt auch vom VBS zu den Verordnungen nach Artikel 151 ParlG konsultiert. Wegen der Bedeutung des ZNDG für die zukünftige nachrichtendienstliche Tätigkeit war es der GPDel ein Anliegen, ihre Beurteilung zum Rechtssetzungsprojekt dem VBS zukommen lassen zu können.

Die GPDel schloss ihre Untersuchungen im Fall Tinner mit ihrem Bericht vom 19. Januar 2009 ab. Ende Januar erhielt die GPDel davon Kenntnis, dass ein Teil der vernichteten Tinner-Akten in der Form von Kopien im Dezember 2008 bei der BA wieder aufgefunden wurden. Dieser Sachverhalt führte dazu, dass die GPDel ihre Abklärungen wieder aufnahm. Mit einer umfassenden Darstellung der Rolle der involvierten Behörden, aber auch der parlamentarischen Oberaufsicht, wie sie von der GPDel wahrgenommen wurde, schliesst die Delegation ihre Untersuchung zum Fall Tinner im Rahmen des vorliegenden Jahresberichts ab.

### **3.9.2 Fall Tinner**

#### **Unvollständige Aktenvernichtung bei der Bundesanwaltschaft**

Ende Januar 2009 informierte die Vorsteherin EJPD den Präsidenten der GPDel in einem mündlichen Gespräch, die BA habe ihr im Dezember 2008 gemeldet, im Archiv seien noch Kopien eines Teils der Tinner-Akten gefunden worden, die zuvor auf Beschluss des Bundesrats vom 14. November 2007 vernichtet worden waren.

Wie die Abklärungen der GPDel ergaben, handelte es sich bei diesen Unterlagen um eine Kopie des Schlussberichts, den die Bundeskriminalpolizei (BKP) am 30. Mai 2006 im Rahmen des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegen die Tinner erstellt hatte. Zum Bericht gehörten verschiedene Beilagen mit Kopien von Dokumenten, die bei den Tinner beschlagnahmt worden waren (total 39 Ordner). Die Ordner enthielten auch Unterlagen zum Bau von Kernwaffen, welche die von der BA beigezogenen Experten der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) zuvor identifiziert hatten.<sup>107</sup>

Das Original des Schlussberichts ging an die BA und war für die Voruntersuchung des URA bestimmt.

Vor der Übergabe des Schlussberichts an die BA erstellte die BKP für ihre eigenen Bedürfnisse eine paginierte Kopie sämtlicher Unterlagen. Bei dieser Gelegenheit fragte sie die BA an, ob sie für diese ebenfalls ein Set von Kopien zusammenstellen sollte, was die BA bejahte. Gemäss den Angaben der BA sei dieses Vorgehen zwar nicht üblich. Es habe für sie jedoch den Vorteil gehabt, dass sie den Bericht sowie die Beilageordner vor ihrer Überweisung an das URA nicht selber kopieren musste.

<sup>106</sup> Bundesgesetz vom 3.10.2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG; SR 121).

<sup>107</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BBI 2009 5007 5019).

Laut der BA wurde dieses Vorgehen auf administrativer Stufe und ohne Wissen oder Einbezug des verfahrensleitenden Staatsanwaltes entschieden.

Die kopierten Unterlagen wurden nach ihrem Eingang bei der BA aus Platzgründen im Archiv zur temporären Aufbewahrung untergebracht. Dort verblieben sie bis zu ihrem Wiederauffinden im Dezember 2008.

Das Archiv befindet sich im Gebäude der BA, welches durch eine elektronische Zutrittskontrolle gesichert ist. Die Türe des Archivraums muss stets abgeschlossen werden, ansonsten nach kurzer Zeit ein Alarm ausgelöst wird.

Diese Vorkommnisse spielten sich ab, bevor der Vorsteher EJPD am 12. Juli 2006 vom amerikanischen Justizminister von der Existenz der Kernwaffenbaupläne in den Verfahrensakten der Tinners erfuhr. Weder für die BKP noch für die BA gab es zu diesem Zeitpunkt Anzeichen dafür, dass das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren nicht ordnungsgemäss an den Eidg. Untersuchungsrichter zur Voruntersuchung weitergeleitet werden würde.

Das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren war immer noch bei der BA hängig, als der Bundesrat am 14. November 2007 seinen Beschluss über die Aktenvernichtung im Fall Tinner fällte. Darin wies der Bundesrat die BA und das fedpol an, bis Ende 2007 sämtliches im Rahmen des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegen die Tinners beschlagnahmte Material inklusive aller Kopien zu vernichten. Für die Aktenvernichtung setzte der Vorsteher EJPD eine Projektorganisation unter der Leitung des Direktors des BJ ein. Der Bundesanwalt und der Direktor fedpol, welche dieser Projektorganisation angehörten, informierten am 27. November 2007 die betroffenen Mitarbeiter der BA und der BKP.<sup>108</sup>

Die Projektorganisation benötigte in der Folge bis Ende Dezember 2007, um die Tinner-Akten bei den verschiedenen Bundesstellen einzuziehen und unter der Kontrolle von fedpol zu zentralisieren.<sup>109</sup> Die Kopie des Polizeiberichts und der Beilageordner, welche die BKP im Frühjahr 2006 zuhänden der BA erstellt hatte, wurde von diesem Zusammenzug jedoch nicht erfasst. Dem Vernichtungsauftrag entgingen auch Aktenkopien, die über die verschiedenen Beschwerdeverfahren an das BStGer und das BGER gelangt waren.<sup>110</sup>

Die GPDel geht davon aus, dass bei einer sorgfältigen Erfassung sämtlicher Verwaltungs- und Geschäftsabläufe sowohl die BA wie auch das fedpol hätten wissen können, dass noch eine Kopie des Polizeiberichts und seiner Beilageordner bei der BA vorhanden war. Letztlich lag es jedoch im Verantwortungsbereich des Direktors des BJ, sich als Projektleiter des Bundesrats den nötigen Überblick über die verstreuten Aktenbestände zu verschaffen, indem er systematisch nachgeprüft hätte, wo überall Akten erstellt, weitergegeben, kopiert und aufbewahrt worden waren.

Am 16. Dezember 2008, also mehrere Monate nach Abschluss der Aktenvernichtung, stiess der verfahrensleitende Staatsanwalt im Archiv auf das mangels Bedarf ganz offensichtlich in Vergessenheit geratene Set von Kopien des Berichts der BKP und der 39 Beilageordner aus dem Jahre 2006. Als er diese Unterlagen als Teil der Akten des Falles Tinner identifizierte, wurde die Vorsteherin EJPD umgehend über den Fund informiert. Die GPDel erfuhr ihrerseits erst am 28. Januar 2009 davon.

<sup>108</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BBI 2009 5007 5030).

<sup>109</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BBI 2009 5007 5030).

<sup>110</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BBI 2009 5007 5040).

## **Der Bundesrat befasst sich mit den wieder aufgefundenen Akten**

Die Vorsteherin EJPD informierte den Bundesrat am 11. Februar 2009 schriftlich über die wieder aufgetauchten Tinner-Akten im Besitze der BA. Am gleichen Tag fällte der Bundesrat auf Antrag des EJPD seinen ersten Entscheid über das weitere Vorgehen in Bezug auf diese Unterlagen.

In Abweichung von seinem Beschluss vom 14. November 2007, welcher eine integrale Vernichtung aller im Rahmen des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens bei den Tinner's beschlagnahmten Akten vorgesehen hatte, beschloss der Bundesrat, der grössere Teil der wieder aufgefundenen Akten solle für das Strafverfahren verfügbar gemacht werden. Zuvor sollten jedoch nach Auffassung des Bundesrats die gemäss Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT)<sup>111</sup> relevanten Akten mit Hilfe der IAEO ausgeschieden werden.<sup>112</sup> Der Bundesrat beschloss zudem, die IAEO solle diese Akten übernehmen und sie an einem geeigneten Ort für das Strafverfahren zur Verfügung halten.

Am 16. Februar 2009 übergab die BA die Unterlagen an einen Vertreter der BKP. Dieser und ein Vertreter des BJ waren zuvor vom EJPD ermächtigt worden, die Akten einzusehen und bei Bedarf zu behändigen.

Die GPDel befasste sich an ihrer Sitzung vom 25. Februar 2009 mit dem Beschluss des Bundesrats vom 11. Februar 2009. Wie sie feststellte, hatte der Entscheid zur Folge, dass die wieder aufgetauchten Beweismittel der laufenden Voruntersuchung des Eidg. Untersuchungsrichters bis auf weiteres vorenthalten würden. Aus dem Bundesratsbeschluss vom 11. Februar 2009 war allerdings nicht ersichtlich, aufgrund welcher Rechtsgrundlage der Bundesrat diesen Eingriff in die Unabhängigkeit der Justiz vorgenommen hatte.

Der Bundesrat ging offensichtlich davon aus, dass der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen der Schweiz den Besitz gewisser Unterlagen verbietet. In seinem Entscheid vom 11. Februar 2009 verwendete er für diese Art von Unterlagen den Ausdruck «NPT-relevante» Akten. Dieser Begriff lässt sich jedoch weder im NPT noch in der Fachterminologie der IAEO finden. Mit der Zuständigkeitserklärung der IAEO für die Triage der Akten überliess es der Bundesrat zudem auch dieser Organisation, darüber zu entscheiden, welche Akten als «NPT-relevant» gelten und deshalb nicht im Besitz der Schweiz verbleiben dürften.

Die GPDel nahm mit Erstaunen den Bundesratsbeschluss zur Kenntnis, wonach die IAEO den brisanteren Teil der Akten übernehmen sollte. In ihrem Bericht hatte die GPDel nämlich dargelegt, dass die IAEO bereits im Herbst 2006 angedeutet hatte, es sei nicht ihre Aufgabe, die in der Schweiz aufgefundenen Kernwaffenpläne zu übernehmen.<sup>113</sup> Der Beschluss des Bundesrats verdeutlichte auch, dass die IAEO bei einer Übernahme der Akten dafür verantwortlich geworden wäre, diese Akten in geeigneter Form für die Schweizer Justiz zur Verfügung zu stellen.

Aus diesen Gründen beschloss die GPDel, den Bundespräsidenten und die Vorsteherin EJPD zu einer Aussprache einzuladen. Im Hinblick auf die Vorbereitung dieser Aussprache erkundigte sich die GPDel beim Bundesrat, ob und wie der Bundesrat

<sup>111</sup> Vertrag vom 1.7.1968 über die die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons, NPT) (SR **0.515.03**).

<sup>112</sup> Beschluss des Bundesrats vom 11.2.2009 betreff. Strafsache Tinner.

<sup>113</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BBI **2009** 5007 5028).

den Eidg. Untersuchungsrichter und das BStGer als dessen Aufsichtsorgan über die Existenz der wieder aufgetauchten Akten zu informieren beabsichtige.<sup>114</sup>

Ohne Wissen der GPDel nahm zwischen dem 18. und dem 20. März 2009 ein Experte der IAEO die Triage der Akten gemäss Beschluss des Bundesrats vom 11. Februar 2009 vor. Dabei versah er die Unterlagen zur Urananreicherung und die Kernwaffenbaupläne mit unterschiedlichen Markierungen. Diese beiden Kategorien hatte die IAEO bereits bei ihrer ersten Triage im Dezember 2007 als proliferations-sensitiv bezeichnet.<sup>115</sup> Der technische Experte erklärte sich jedoch nicht für zuständig, über die konkreten völkerrechtlichen Konsequenzen zu entscheiden, welche der Schweiz aus dem Besitz dieser zwei unterschiedlichen Arten von Dokumenten erwachsen. Für eine Unterstützung bei der völkerrechtlichen Beurteilung wurde deshalb die Schweiz an die Zentrale der IAEO in Wien verwiesen.

Zum Abschluss der Triage trafen sich Vertreter der BKP und der BA sowie der Direktor BJ und der Experte der IAEO. Bei dieser Gelegenheit wurde auch über die Information der Öffentlichkeit, für welche die BA eine Medienmitteilung entworfen hatte, diskutiert. Der Direktor BJ lehnte eine Information der Öffentlichkeit zu diesem Zeitpunkt ab. Den Vertretern der BA untersagte er auch, das URA über die wieder aufgetauchten Akten aus dem Verfahren Tinner zu informieren.

### **Erste Aussprache der GPDel mit dem Bundesrat**

In seiner Antwort vom 25. März 2009 schrieb der Bundesrat der GPDel, dass der Beschluss vom 11. Februar 2009 ausschliesslich dem Vollzug seines Entscheids vom 14. November 2007 diene.

Daraus erhellte sich für die GPDel, dass der Bundesrat den Beschluss vom 14. November 2007, der sich auf sein Notverfügungsrecht in der BV (Art. 184 und 185 BV) abstützte, auch als massgebliche Rechtsgrundlage für den jüngsten Beschluss vom 11. Februar 2009 erachtete. Im Unterschied zum Beschluss vom 14. November 2007 sah der Bundesrat jedoch von einer integralen Vernichtung aller Akten ab mit der Begründung, wegen des überschaubaren Umfangs der Akten sei eine Triage möglich.

Der Bundesrat schrieb der GPDel, er werde zur gegebenen Zeit über die Information an das BStGer und die Öffentlichkeit entscheiden. Eine Information des URA werde erfolgen, sobald die NPT-relevanten Informationen ausgeschieden seien. Der Bundesrat erwarte jedoch, dass sich die IAEO zuvor noch zu den rechtlichen Fragen äussern würde.

Am 31. März 2009 führte die GPDel mit dem Bundespräsidenten und der Vorsteherin EJPD eine Aussprache. Dabei wurde der Delegation das bisherige Vorgehen des Bundesrats erläutert. Besprochen wurde auch die Frage, wie insbesondere die Kernwaffenbaupläne sicher aufbewahrt und gleichzeitig dem Strafverfahren zugänglich gemacht werden könnten. Ebenfalls wurde über die Notwendigkeit diskutiert, die Öffentlichkeit über den Aktenfund zu informieren.

Die GPDel legte zudem dem Bundespräsidenten eine Reihe von Empfehlungen vor und bat ihn, diese am nächsten Tag im Bundesrat zur Diskussion zu stellen. Insbesondere forderte die GPDel den Bundesrat auf, bis zum Abschluss des Strafverfahrens auf eine Vernichtung der aufgetauchten Akten zu verzichten. Ausser den

<sup>114</sup> Brief der GPDel an den Bundesrat vom 4.3.2009.

<sup>115</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BBl 2009 5007 5031).

Kernwaffenbauplänen sollten möglichst schnell alle Akten dem Eidg. Untersuchungsrichter zur Verfügung gestellt werden. Der Bundesrat und der Bundesanwalt sollten für eine Information des BStGer und des BGer sorgen. Die GPDel schlug auch vor, in gegenseitiger Absprache mit dem Bundesrat die Öffentlichkeit zu informieren.

Mit Schreiben vom 1. April 2009 erklärte sich der Bundesrat bereit, mit der Vernichtung der Akten zuzuwarten bis die IAEO Stellung zur Frage genommen habe, «wie mit dem proliferations sensitiven Material unter den Aspekten des Völkerrechts und der Proliferationsbekämpfung zu verfahren sei»<sup>116</sup>. Die nicht proliferations sensitiven Unterlagen stünden seit Abschluss der Triage durch die IAEO der BA zur Verfügung. Diese könne über die Weiterleitung der Akten an den Eidg. Untersuchungsrichter entscheiden.

Laut dem Bundesrat war es jedoch unmöglich, die NPT-relevanten Akten dem Eidg. Untersuchungsrichter zur Verfügung zu stellen. Er legte jedoch dar: «Da solche Akten aber nicht vernichtet [würden], [werde] der Strafrichter im Hauptverfahren die Möglichkeit haben, am dannzumaligen Aufbewahrungsort in die von ihm als rechterheblich erachteten Beweismittel Einsicht zu nehmen»<sup>117</sup>.

Am gleichen Tag informierten Bundesrat und GPDel mit koordinierten Medienmitteilungen die Öffentlichkeit.<sup>118</sup> Der Eidg. Untersuchungsrichter erfuhr gemeinsam mit der Öffentlichkeit von der Existenz der zusätzlichen Akten. Dem BStGer stellte das EJPD seine Medienmitteilung bereits vor der Publikation zu.

Am 3. April 2009 verdankte die GPDel die Stellungnahme des Bundesrats vom 1. April 2009. In ihrem Schreiben wies die Delegation den Bundesrat darauf hin, dass sie sein Schreiben dahingehend interpretiere, «dass der Bundesrat unabhängig von den Empfehlungen der IAEO gewährleisten will, dass das zuständige Bundesstrafgericht im Hauptverfahren Zugang zu den Kernwaffenbauplänen haben wird und nach eigenem Ermessen die notwendigen Vertraulichkeits- und Sicherheitsmassnahmen anordnet»<sup>119</sup>. Die GPDel ersuchte den Bundesrat, vor einem weiteren Entscheid die notwendigen Vertraulichkeits- und Sicherheitsmassnahmen für den Zugang zu den Kernwaffenbauplänen mit den zuständigen Instanzen der Strafverfolgungsbehörden umfassend rechtlich zu klären und die Delegation anschliessend über das Ergebnis dieser Abklärungen zu informieren. Als parlamentarische Oberaufsicht signalisierte die GPDel damit dem Bundesrat, dass es in der Verantwortung der Exekutive liegt, zusammen mit der Justiz eine Lösung für den sicheren Umgang mit den heiklen Akten im Verfahren zu finden.

### **Weitere Abklärungen der GPDel**

An ihrer Sitzung vom 19. Mai 2009 liess sich die GPDel über den Stand der Voruntersuchung des Eidg. Untersuchungsrichters informieren. Sie befragte auch den Bundesanwalt und den Direktor fedpol zu den Schwierigkeiten, auf die der Eidg. Untersuchungsrichter gestossen war, als er sich Zugang zu den wieder aufgetauchten Akten verschaffen wollte.

<sup>116</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Brief des Bundesrats an die GPDel vom 1.4.2009.

<sup>117</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Brief des Bundesrats an die GPDel vom 1.4.2009.

<sup>118</sup> Medienmitteilung des Bundesrats betref. Verfahrensakt Tinner vom 1.4.2009 und Medienmitteilung der GPDel betref. gemeinsame Information mit dem Bundesrat über neue Entwicklungen im Fall Tinner vom 1.4.2009.

<sup>119</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Brief der GPDel an den Bundesrat vom 3.4.2009.

Obwohl der Bundesrat am 1. April 2009 erklärt hatte, ein Teil der aufgefundenen Unterlagen würde «für das Strafverfahren, das sich zurzeit in der Phase der Voruntersuchung beim URA befindet, uneingeschränkt zur Verfügung [stehen]»<sup>120</sup>, hatte es bis zum 7. Mai 2009 gedauert, bis die BKP einen Teil der Akten für den Eidg. Untersuchungsrichter frei gab.

Bereits am 21. April 2009 hatte der Eidg. Untersuchungsrichter die BA angewiesen, ihm die vorhandenen Akten auszuhändigen. Da die BA die Akten der BKP hatte übergeben müssen, richtete der Eidg. Untersuchungsrichter am 27. April 2009 seine Editionsverfügung an die BKP. Sollte die BKP die Akten nicht übergeben können, ersuche er um ein Verzeichnis dieser Akten und um eine Begründung, warum sie später bzw. wann sie ausgehändigt würden.

Am 4. Mai 2009 berichtete die Tageszeitung «Der Blick», der Eidg. Untersuchungsrichter sei immer noch nicht im Besitze der Akten. Laut dem gleichen Artikel hatte die Vorsteherin EJPD erklärt, weder die politischen Behörden noch die BA könnten etwas tun, «wenn der Untersuchungsrichter es nicht für nötig erachtet, innert nützlicher Frist Anträge zu stellen, was er will oder was er braucht»<sup>121</sup>.

Am 5. Mai 2009 beantwortete die BKP die Editionsverfügung des Eidg. Untersuchungsrichters und erklärte sich zur Aktenübergabe bereit. Diese sei jedoch von der BA anzuordnen. Am 7. Mai 2009 erhielt die BA 24 der insgesamt 39 Ordner zurück und leitete sie gleichentags an den Eidg. Untersuchungsrichter weiter.

Am 19. Mai 2009 stellte die GPDel fest, dass der Bundesrat seit dem 1. April 2009 keine weiteren Entscheide zum Fall Tinner gefällt hatte. Die Akten über die Urananreicherung und die Kernwaffenpläne blieben somit weiterhin dem Strafverfahren entzogen. Die GPDel bat deshalb den Bundesrat schriftlich um Auskunft über den Stand der Abklärungen mit der IAEO. Ebenfalls bat die Delegation um eine weitere Standortbestimmung mit dem Bundespräsidenten und der Vorsteherin EJPD.

Am 29. Mai 2009 teilte der Bundesrat der GPDel mit, die notwendigen Gespräche mit der IAEO seien noch nicht abgeschlossen. Wie mit den NPT-relevanten Akten zu verfahren sei, sei weiterhin nicht restlos geklärt. Deshalb sei «zum jetzigen Zeitpunkt auch noch nicht entschieden, wem unter welchen Voraussetzungen und zu welchem Zeitpunkt Einblick in [die NPT-relevanten] Akten gewährt werden [kann]»<sup>122</sup>. Was unter dem Begriff «NPT-relevante» Akten genau zu verstehen ist, liess der Bundesrat jedoch weiterhin offen, und räumte ein, dass «sich auch die IAEO zu diesen klassifikatorischen Fragen noch nicht festgelegt hat»<sup>123</sup>.

Der Bundesrat liess der GPDel auch Kopien des Geschäftsverkehrs zwischen dem BJ und der IAEO zukommen. Die IAEO brachte darin am 6. Mai 2009 in einer E-Mail-Antwort klar zum Ausdruck, dass die Entscheidungskompetenz über den Umgang mit den Kernwaffenbauplänen und den Unterlagen über die Urananreicherung bei der Schweizer Regierung liegt. Die IAEO anerbot sich jedoch, zu den rechtlichen Fragen Stellung zu nehmen, die sich im Hinblick auf das weitere Vorgehen ergeben könnten. In der Folge richtete das BJ am 20. Mai 2009 verschiedene Fragen an die IAEO. Insbesondere wurde die IAEO angefragt, ob sie die Auffassung

<sup>120</sup> Medienmitteilung des Bundesrats betreffend Verfahrensakten Tinner vom 1.4.2009.

<sup>121</sup> Artikel von Henry Habegger «Will denn Keiner die geretteten Atom-Papiere?» im Blick vom 4.5.2009.

<sup>122</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Brief des Bundesrats an die GPDel vom 29.5.2009.

<sup>123</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Brief des Bundesrats an die GPDel vom 29.5.2009.

teile, dass der Nonproliferationsvertrag der Schweiz den Besitz von NPT-relevanten und proliferations sensitiven Unterlagen untersagen würde.

### **Zweite Aussprache der GPDel mit dem Bundesrat**

Am Morgen des 10. Juni 2009 führte die GPDel ihre zweite Aussprache mit dem Bundespräsidenten und der Vorsteherin EJPD durch. Dabei wurde der GPDel erneut in Aussicht gestellt, dass sich die IAEO zur Übernahme der so genannten «NPT-relevanten» Unterlagen bereit erklären könnte. Eine spätere Einsicht des BStGer in diese Unterlagen wäre somit nicht ausgeschlossen. Ob neben den Kernwaffenbauplänen ebenfalls die Unterlagen zur Urananreicherung zu den NPT-relevanten Akten gehörten oder nicht, sollte noch geklärt werden. Eine Übergabe dieser Akten an den Eidg. Untersuchungsrichter würde jedoch dem Entscheid des Bundesrats vom 14. November 2007 widersprechen.

Der GPDel erschien die Tatsache problematisch, dass ein halbes Jahr nach dem Wiederauftauchen der Akten ein Entscheid des Bundesrats über die Frage, ob und in welcher Form ein Teil der Unterlagen für das Strafverfahren zur Verfügung stehen würde, immer noch ausstehend war. Die fortlaufende weitere Verzögerung des bundesrätlichen Entscheids stellte aus der Sicht der GPDel an sich bereits einen unzulässigen Eingriff in das laufende Verfahren dar.

Die GPDel brachte deshalb mit Schreiben vom 11. Juni 2009 dem Bundesrat ihre Vorbehalte gegenüber der fortdauernden Anwendbarkeit des Beschlusses des Bundesrats vom 14. November 2007 zur Kenntnis. Der Bundesrat könne sich nur dann auf das Notverfügungsrecht in der BV stützen, wenn sich diese Notwendigkeit aufgrund einer neuen Güterabwägung klar ergebe. Die Delegation drückte auch ihre Erwartung aus, dass der Bundesrat bei seiner Neuurteilung den Feststellungen und Schlussfolgerungen ihres Berichts vom 19. Januar 2009 gebührend Rechnung trage.

Die GPDel rief dem Bundesrat auch in Erinnerung, dass er als Regierung eines souveränen Rechtsstaates selber in der Lage sein müsse, zu entscheiden, wie er internationale Verträge im eigenen Land vollziehe. Dabei sei die Sichtweise der IAEO zwar ein wichtiges Element für die Entscheidungsfindung, doch habe der Bundesrat auch die landesrechtlichen Vorgaben gebührend zu berücksichtigen. Erneut empfahl die GPDel dem Bundesrat, mit den betroffenen Behörden eine einvernehmliche Lösung zu suchen, wie die Unterlagen für das Strafverfahren verfügbar gemacht werden könnten. Überzeugt von der Notwendigkeit und der Dringlichkeit einer Neuurteilung und eines Entscheides der Exekutive, bat die Delegation den Bundesrat, ihr bis zum 3. Juli 2009 über sein weiteres Vorgehen im Fall Tinner zu berichten.

Noch am 10. Juni 2009 erhielt das BJ von der IAEO die Antwort auf seine Anfrage vom 20. Mai 2009.

Einleitend stellte die IAEO fest, es liege selbstverständlich in der Verantwortung eines betroffenen Vertragsstaates [vorliegend der Schweiz] zu bestimmen, welche Pflichten ihm aus einem internationalen Vertrag erwachsen. Im Prinzip sei der Besitz von Dokumenten mit einem Bezug zu Kernwaffen aufgrund der Abkommen zur Anwendung von Sicherungsmassnahmen, welche ein Staat mit der IAEO zur Erfüllung seiner Pflichten gemäss NPT abgeschlossen habe, unvereinbar mit den Verpflichtungen eines Nicht-Kernwaffenstaates. Während es relevant sei, unter welchen Umständen und mit welcher Absicht ein betroffener Staat diese Dokumente erlangt habe (in casu die strafrechtliche Verfolgung eines Beschuldigten), sei die

Kontrolle des Zugangs zu solchen Dokumenten von höchster Wichtigkeit. Der Zugang sollte strikte auf jene Personen beschränkt werden, die ihn zwingend benötigen. Nachdem der Zweck, für welchen die Dokumente erlangt worden waren, erfüllt sei, könne jedoch kein weiterer Zugang mehr gerechtfertigt werden. Die Zerstörung der Dokumente sei dann der sicherste Weg, um sicherzustellen, dass sie nicht mehr zugänglich seien.

In Bezug auf die Unterlagen über die Urananreicherung machte die IAEA klar, dass der Schweiz aus völkerrechtlicher Sicht der Besitz solcher Dokumente nicht verboten sei. Zur Verhinderung der Proliferation würden jedoch die meisten Staaten den Zugang zu solchen Unterlagen auf strikte Art und Weise über ihre nationale Gesetzgebung kontrollieren.

In ihrer Stellungnahme liess sich die IAEA folglich nicht darauf ein, einen Teil der proliferations sensitiven Unterlagen pauschal im Sinne des Bundesratsbeschlusses vom 11. Februar 2009 als «NPT-relevant» zu kategorisieren, sondern sie differenzierte ihre Antwort aufgrund des – zeitlich beschränkten – Verwendungszweckes, für welchen die Unterlagen im Besitz der Schweiz bleiben sollten.

Die IAEA beantwortete auch die Anfrage der Schweiz, ob die Organisation sensitive Unterlagen in ihre Obhut übernehmen würde, abschlägig.

Am 17. Juni 2009 verabschiedete der Bundesrat seine Stellungnahme zum Bericht der GPDel vom 19. Januar 2009 und veröffentlichte sie. Einleitend machte der Bundesrat geltend, die von der GPDel zusammengetragenen Fakten würden bestätigen, dass er den Fall Tinner im Einklang mit dem geltenden Recht bewältigt habe. Der Bundesrat äusserte sich auch zu den Empfehlungen, welche die GPDel in ihrem Bericht an den Bundesrat gerichtet hatte. In Bezug auf die zukünftige Anwendung von Notrecht teilte der Bundesrat die Empfehlung der GPDel, «wonach die Artikel 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 BV restriktiv anzuwenden sind, und dass die Voraussetzungen für deren Anwendung in jedem Einzelfall eingehend geprüft werden müssen»<sup>124</sup>.

### **Entscheid des Bundesrats vom 24. Juni 2009**

Am 24. Juni 2009 beschloss der Bundesrat, die Kernwaffenbaupläne (103 Aktenseiten) seien vom EJPD auszuschneiden, durch Platzhalter zu ersetzen und dann zu vernichten. Die Platzhalter würden die Natur der zu zerstörenden Seiten beschreiben. Die Platzhalter und die Unterlagen über die Urananreicherung würden vom EJPD sicher aufbewahrt und den Strafverfolgungsbehörden in geeigneter Form zugänglich gemacht. Die Gerichte, die Strafverfolgungsbehörden, die Angeschuldigten und deren Anwälte dürften diese Akten nur konsultieren und davon Handnotizen erstellen, sie aber nicht kopieren. Nach Abschluss des Strafverfahrens habe das EJPD auch diese Akten zu vernichten.

Den Entscheid des Bundesrats begründete das EJPD gleichentags in einer Medienmitteilung damit, dass «die Schweiz als Nicht-Atommacht gemäss Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) keine proliferationsrelevanten Akten besitzen darf». Die IAEA könne diese Akten nicht übernehmen und laut IAEA sei «die Vernichtung der sicherste Weg, um zu vermeiden, dass diese Akten in falsche

<sup>124</sup> Stellungnahme des Bundesrats vom 17.6.2009 zum Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung (BBl 2009 5063).

Hände geraten könnten»<sup>125</sup>. Als weitere Möglichkeit sei nur noch die Übergabe der Akten an eine gemäss NPT dazu befugte Atommacht offen gestanden. Der Bundesrat habe sich deshalb aus sicherheitspolitischen Gründen, aber auch aus Gründen der Souveränität für die selbständige Vernichtung der Kernwaffenbaupläne entschieden.

Auf den Bundesratsentscheid reagierte das BStGer am 24. Juni 2009 mit einer eigenen Medienmitteilung.<sup>126</sup> Die I. Beschwerdekammer verlangte ausdrücklich, dass auch die Kernwaffenbaupläne bis zum Abschluss des Strafverfahrens aufbewahrt würden, um bei Bedarf unter Ergreifung der erforderlichen Massnahmen den Zugang zu den vollständigen Akten gewährleisten zu können. Es sei nicht auszuschliessen, dass die vorgesehenen Platzhalter für die Abwicklung eines korrekten Verfahrens nicht genügen. Die I. Beschwerdekammer erwarte deshalb, dass die mögliche Vorgehensweise mit dem zuständigen Untersuchungsrichter und nötigenfalls mit ihr abgesprochen werde.

### **Beurteilung des Bundesratsentscheids vom 24. Juni 2009 durch die GPDel**

Um den Entscheid des Bundesrats an ihrer Sitzung vom 30. Juni 2009 beurteilen zu können, führte die GPDel verschiedene Anhörungen durch.

Zuerst wollte die Delegation abklären, wie die Stellungnahme der IAEO in den Entscheid des Bundesrats vom 24. Juni 2009 eingeflossen war. In seinem Entscheid vom 11. Februar 2009 hatte sich der Bundesrat in doppelter Hinsicht an die Beurteilung der IAEO gebunden: Die IAEO sollte nicht nur entscheiden, welche Unterlagen die Schweiz aus völkerrechtlichen Gründen nicht besitzen durfte, sie sollte diese Akten auch übernehmen und allenfalls für den Zugang der Schweizer Justiz besorgt sein. Das mehrmonatige Zuwarten mit einem Entscheid in der Sache hatte der Bundesrat einzig mit den ausstehenden Empfehlungen der IAEO begründet.

Über die Bedeutung der Stellungnahme der IAEO vom 10. Juni 2009 lagen der GPDel divergierende Aussagen vor. Als die Vorsteherin EJPD am 18. Juni 2009 der GPDel eine Kopie der Mitteilung der IAEO zustellte, wies sie darauf hin, es handle sich noch nicht um eine formelle Empfehlung der IAEO. Auf Nachfrage der GPDel bestätigte der Bundesrat am 24. Juni 2009 allerdings, er habe am 17. Juni 2009 von dieser Stellungnahme der IAEO Kenntnis genommen. Die Delegation hörte am 26. Juni 2009 deshalb den Direktor des BJ zur bisherigen Zusammenarbeit mit der IAEO an. Aus seinen Aussagen schloss sie, dass die Mitteilung der IAEO vom 10. Juni 2009 als endgültige Meinungsäusserung der Organisation zu verstehen war.

In Bezug auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz stellte die GPDel fest, dass die IAEO eine Verwendung der Kernwaffenbaupläne zum Zweck eines Strafverfahrens explizit nicht ausschloss. Damit deckte sich die Stellungnahme der IAEO mit der rechtlichen Beurteilung der GPDel in ihrem Bericht vom 19. Januar 2009. Darin hatte die Delegation zusammenfassend festgestellt, «dass der NPT die Verwendung von Kernwaffenbauplänen zum ausschliesslichen Zweck der Beweisführung in einem Strafverfahren nicht verbietet, [aber] der Schweiz der Besitz von Kernwaffenbauplänen auf die Dauer nicht gestattet»<sup>127</sup>.

<sup>125</sup> Medienmitteilung des EJPD vom 24.6.2009 betreffend Fall Tinner: «Aktenskopien werden den Strafverfolgungsbehörden mehrheitlich zugänglich gemacht».

<sup>126</sup> Medienmitteilung des BStGer vom 24.6.2009 «Medienmitteilung betreffend Untersuchungsverfahren in Sachen Tinner; Zugang zu sämtlichen, auch proliferationsrelevanten Akten.».

<sup>127</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BBl 2009 5044).

Aus Sicht der GPDel war es auch nicht überraschend, dass der Bundesrat die heiklen Unterlagen nicht in die Obhut der IAEO geben konnte. Bereits im März 2009 hatte die GPDel dem Bundesrat gegenüber ihre diesbezüglichen Zweifel kundgetan. Aus der ersten Untersuchung der GPDel war bekannt, dass die IAEO von Anfang an kein Interesse an der Aufbewahrung der Akten gezeigt hatte.<sup>128</sup> Mit der neuerlichen Absage der IAEO zerschlug sich die im Bundesratsbeschluss vom 11. Februar 2009 noch zum Ausdruck gebrachte Erwartung des Bundesrates endgültig, dass die IAEO auch die Verantwortung für den Entscheid tragen würde, ob und wie den Schweizer Strafbehörden allenfalls Zugang zu den Kernwaffenplänen gewährt werden soll.

Gleichzeitig zeigte sich auch, dass der Bundesrat keine Anstalten getroffen hatte, um im eigenen Land eine Lösung zu finden, damit die Kernwaffenbaupläne einerseits sicher aufbewahrt und andererseits für das Hauptverfahren zugänglich gemacht werden konnten. Obwohl die GPDel den Bundesrat in ihren Schreiben vom 3. April und vom 11. Juni 2009 wiederholt dazu gedrängt hatte, unternahm die Exekutive keine Versuche, diese Frage gemeinsam mit der Judikative zu klären.

Das EJPD hatte auch nicht auf einen Brief des BStGer vom 8. April 2009 reagiert. Mit diesem Schreiben machte das BStGer das EJPD auf die Unterlagen aufmerksam, die aufgrund der verschiedenen Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit dem Fall Tinner in den Besitz der I. Beschwerdekammer gelangt waren. Konkret wurde gefragt, «ob der Bundesrat irgendwelche Sicherheitsvorkehrungen als notwendig erachtet, und wie nach der Meinung der Vorsteherin EJPD vorgegangen werden könnte»<sup>129</sup>. Das EJPD erklärte gegenüber der GPDel die fehlende Antwort damit, der besagte Brief des BStGer sei gar nie eingetroffen.

Es konnte nicht Aufgabe der GPDel als parlamentarisches Oberaufsichtsorgan sein, anstelle des Bundesrats mit dem BStGer die nötigen Abklärungen vorzunehmen. Trotzdem wollte sich die GPDel ein Bild darüber machen, wieweit in einem Strafverfahren auf Bundesebene dem geltend gemachten und von der GPDel nicht bestrittenen Sicherheitsrisiko Rechnung getragen werden könnte. Am 29. Juni 2009 hörte die GPDel zu diesen Fragen einen verwaltungsexternen Experten an.

Die Delegation erhielt zudem auch verschiedene Auskünfte vom BStGer.

Ihre Abklärungen überzeugten die GPDel, dass die geltende Strafprozessordnung genügend Instrumente aufweist, um eine sichere Verwendung und Aufbewahrung des Beweismaterials im hängigen Strafverfahren gegen die Tinner zu gewährleisten. Eine Vernichtung der Akten konnte sich nicht damit rechtfertigen lassen, dass die Unterlagen während des Verfahrens nicht ausreichend geschützt werden könnten. Nach Ansicht der GPDel bestanden demzufolge durchaus valable Alternativen zur Aktenvernichtung, welche sowohl den Sicherheitsbedenken des Bundesrats Rechnung getragen und gleichzeitig die Kernwaffenbaupläne zumindest für das Hauptverfahren verfügbar gemacht hätten.

Gleichzeitig stellte sich die GPDel auf den Standpunkt, dass ein souveräner Staat in der Lage sein muss, Unterlagen im Umfang von weniger als hundert Seiten sicher aufzubewahren.

<sup>128</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BB1 2009 5027).

<sup>129</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Brief des Präsidenten der I. Beschwerdekammer des BStGer vom 8.4.2009 an die Vorsteherin EJPD.

Die Delegation war bereits in ihrem Bericht vom 19. Januar 2009 davon ausgegangen, dass eine Triage und eine sichere Aufbewahrung des Beweismaterials sogar in seinem unvergleichbar grösseren Originalumfang möglich gewesen wären.<sup>130</sup>

Da sich der Bundesrat zudem ein halbes Jahr Zeit zur Entscheidungsfindung gelassen hatte, konnte er für seine Sicherheitsbedenken auch keine Dringlichkeit mehr geltend machen.

Für die GPDel lagen deshalb keine hinreichenden sicherheitsrelevanten Gründe vor, um die Kernwaffenbaupläne sofort zu vernichten. In den verschiedenen Gesprächen wurde die Delegation seitens des Bundesrats auch auf keine konkreten aussenpolitischen Interessen aufmerksam gemacht, die den getroffenen Entscheid hätten rechtfertigen können.

Aus Sicht der GPDel ging es nicht an, dass sich der Bundesrat formell weiterhin auf seinen Beschluss vom 14. November 2007 stützte ohne in der Sache eine neue Güterabwägung vorzunehmen. Auch hatte es der Bundesrat unterlassen, mit den Justizbehörden mildere Alternativen zur Aktenvernichtung, welche ebenfalls die berechtigten Sicherheitsbedenken berücksichtigt hätten, zu prüfen. Die GPDel kam deshalb zum Schluss, dass die rechtlichen Voraussetzungen nicht gegeben waren, damit der Bundesrat gestützt auf sein Notverfügungsrecht in der BV die Kernwaffenbaupläne dem Verfahren komplett entziehen und vernichten durfte.

Am 30. Juni 2009 nahm die GPDel in einer Medienkonferenz zum Beschluss des Bundesrats Stellung und veröffentlichte eine Medienmitteilung<sup>131</sup>.

Die Delegation richtete auch einen schriftlichen Appell an den Bundesrat, als Exekutivbehörde die Grundregeln des Rechtsstaates Schweiz zu respektieren. Die GPDel zeigte sich überzeugt, dass in Absprache mit dem BStGer und unter Beizug des URA eine Vorgehensweise gefunden werden könnte, welche mit der Empfehlung der IAEO vom 10. Juni 2009 in Einklang steht und die Sicherheitsanliegen des Bundesrats berücksichtigt. Die GPDel rief den Bundesrat auf, nach der erfolgten Rücksprache mit dem BStGer die beschlossene Vernichtung der Kernwaffenbaupläne in Wiedererwägung zu ziehen.

Am 1. Juli 2009 schrieb der Bundesrat der GPDel, er lehne es ab, auf seinen rechtmässigen Entscheid vom 24. Juni 2009 zurückzukommen, und kommunizierte in einer Medienmitteilung, dass er an der Aktenvernichtung im Fall Tinner festhalte. In der Medienmitteilung stand auch, dass die GPDel den Bundesrat aufgefordert habe, auf seinen Entscheid zurückzukommen und bis zum Abschluss des Strafverfahrens keine Akten zu vernichten. Zudem solle der Bundesrat mit den zuständigen Behörden das Gespräch über die Modalitäten einer Überführung sämtlicher Akten ins Strafverfahren aufnehmen. Nach Ansicht des Bundesrats sei es fraglich, ob es der GPDel im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht zusteht, solche Forderungen an die Exekutive zu richten.<sup>132</sup>

Aus Sicht der GPDel ist es gerade die Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht, darüber zu wachen, dass das staatliche Handeln im Rahmen der verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben erfolgt. Ebenso hat die parlamentarische

<sup>130</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BBl 2009 5049).

<sup>131</sup> Medienmitteilung der GPDel vom 30.6.2009: «Der Bundesrat kann den Fall Tinner nur in Zusammenarbeit mit den Justizbehörden rechtmässig abschliessen».

<sup>132</sup> Medienmitteilung des EJPD vom 1.7.2009: «Bundesrat hält an Aktenvernichtung im Fall Tinner fest».

Oberaufsicht über den korrekten Umgang der anderen Staatsgewalten untereinander zu wachen. Am 2. Juli 2009 kündigte deshalb die GPDel an, ihr Präsident werde an der Sondersession des Ständerats im August 2009 eine dringliche Interpellation zum Fall Tinner und zum Verhältnis des Bundesrats zur parlamentarischen Oberaufsicht einreichen.

### **Missachtung der Informationsrechte der GPDel durch das EJPD**

Am 2. Juli 2009 stellte die Bundeskanzlei der GPDel ein erstes, nicht datiertes Korrigendum zum Bundesratsbeschluss vom 24. Juni 2009 zu. Dieses Korrigendum weitete die vom Bundesrat am 24. Juni 2009 beschlossene Aktenvernichtung auf einen Ordner (Ordner Nr. 10) aus, der Informationen über die Zusammenarbeit der Tinner mit den amerikanischen Diensten enthielt.<sup>133</sup>

Die nachträgliche Ausweitung des Bundesratsbeschlusses warf für die GPDel einerseits die Frage nach den Entscheidungsprozessen innerhalb des Bundesratskollegiums auf; andererseits musste sich die GPDel die Frage stellen, ob die amerikanischen Nachrichtendienste beim aktuellen Vernichtungsbeschluss des Bundesrats allenfalls doch eine Rolle gespielt haben könnten.

Da die Vernichtung der besagten Akten durch den Bundesrat faktisch jederzeit vollzogen werden konnte, erachtete es die GPDel als vordringlich, dass diese Informationen für ihre weiteren Abklärungen zur Verfügung stehen.

Die Delegation liess deshalb am Morgen des 3. Juli 2009 dem Direktor fedpol ein Schreiben überbringen, welches in Kopie auch an die Vorsteherin EJPD erging. Darin verlangte die GPDel die Herausgabe einer Kopie der Akten des Ordners Nr. 10.

Als das EJPD die Herausgabe der eingeforderten Akten verweigerte, verlangte der Vizepräsident der GPDel im Auftrag der Delegation umgehend Einsicht in Ordner Nr. 10.

Vor Ort konnte der Vizepräsident der GPDel die Einsicht nur schwerlich durchsetzen. Er konnte sie erst vornehmen, nachdem er dem zuständigen Vertreter von fedpol die gesetzlichen Kompetenzen der Delegation und ihres Sekretariats klar gemacht hatte. Der Vertreter von fedpol hatte seinen Angaben gemäss im Auftrag der Vorsteherin EJPD den Zugang zu den Akten zuerst von der schriftlichen Ermächtigung der Delegation und zusätzlich von der vorgängigen Einwilligung der Vorsteherin EJPD abhängig gemacht.

Diese Schwierigkeiten bei der Durchsetzung ihrer verfassungsmässigen Informationsrechte bewogen die GPDel, sich an die Ratspräsidien des National- und Ständerats zu wenden.

Mit Brief vom 3. Juli 2009 teilte die Delegation der Präsidentin des Nationalrats und dem Präsidenten des Ständerats mit, im Zusammenhang mit dem Fall Tinner bestehe ein institutioneller Konflikt zwischen dem Bundesrat und der Judikative, welcher auch das Verhältnis zwischen dem Bundesrat und dem Parlament, insbesondere der parlamentarischen Oberaufsicht, belaste. Erstmals habe die Exekutive die Informationsrechte der GPDel sowohl in Bezug auf ihren Umfang und ihre Tragweite wie auch in Bezug auf ihre bisherige Praxis im Umgang damit in Frage gestellt. Wegen

<sup>133</sup> Im Entscheid der I. Beschwerdekammer des BStGer vom 24.8.2009 wird der Inhalt des Beilageordners Nr. 10 detailliert beschrieben.

dieser bedenklichen Entwicklung ersuche die GPDel die Präsidien beider Räte darum, mit Wohlwollen zu prüfen, ob sie als Mediatoren zwischen der parlamentarischen Obergewalt und dem Bundesrat tätig werden könnten.

Wie spätere Anhörungen der GPDel ergaben, hatte die Vorsteherin EJPD am 1. Juli 2009 die Bundeskanzlei darauf aufmerksam gemacht, dass der Bundesratsbeschluss vom 24. Juni 2009 unvollständig sei. Ordner Nr. 10 sei ebenfalls betroffen.

Gestützt auf diese Intervention fertigte die Bundeskanzlei ein erstes Korrigendum an und subsumierte dabei den Ordner Nr. 10 unter die für die Vernichtung bestimmten Akten. Das Korrigendum wurde der GPDel am 2. Juli 2009 zugestellt.

Gemäss den Angaben der Bundeskanzlei sei sie nachfolgend vom EJPD darauf hingewiesen worden, dass auch das erste Korrigendum fehlerhaft sei. Der Bundesrat habe zwar beschlossen, den Ordner Nr. 10 dem Strafverfahren zu entziehen, ihn aber nicht der Vernichtung zuzuführen.

Daraufhin fertigte die Bundeskanzlei ein zweites Korrigendum an. Vom Inhalt des zweiten Korrigendums erfuhr die GPDel erst, nachdem ihr Vizepräsident Ordner Nr. 10 bei der BKP eingesehen hatte. Zuvor hatte der Bundesrat, der sich am 3. Juli 2009 auf seinem jährlichen Ausflug befand, zweimal über die laufenden Entwicklungen im Fall Tinner beraten.

Das EJPD hatte bereits in seinem Aussprachepapier vom 23. Juni 2009 die Haltung vertreten, dass die Unterlagen von Ordner Nr. 10 «von vorneherein nicht mehr als Teil des laufenden Strafverfahrens zu betrachten [sind]»<sup>134</sup> und deshalb dem Untersuchungsrichter vorenthalten werden könnten. Die GPDel konnte sich dieser Auffassung nicht anschliessen. Zwar gibt Artikel 105 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BStP)<sup>135</sup> dem Bundesrat die Kompetenz, über die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen zu entscheiden. Gestützt darauf hatte der Bundesrat Ende August 2007 die Ermächtigung zur Strafverfolgung der Tinner und der amerikanischen Nachrichtendienste nach Artikel 271 StGB<sup>136</sup> (verbotene Handlungen für einen fremden Staat) und Artikel 301 StGB (Nachrichtendienst gegen fremde Staaten) verweigert. Diese Straftatbestände konnten demnach nicht mehr Gegenstand des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegen die Tinner oder eines solchen gegen Angehörige der amerikanischen Nachrichtendienste sein. Hingegen schliesst die Verweigerung der Ermächtigung nicht aus, dass die Unterlagen in Ordner Nr. 10 für die Verfolgung anderer Tatbestände, auf welche die BA das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren gegen die Tinner bereits sehr früh ausgedehnt hatte, zweckdienlich sein könnten.<sup>137</sup>

### **Hausdurchsuchung des Eidg. Untersuchungsrichters bei fedpol**

Am 2. Juli 2009 forderte der Eidg. Untersuchungsrichter den Bundesrat mit Verfügung gleichen Datums auf, die unter der Kontrolle des EJPD befindlichen Unterlagen aus dem Strafverfahren gegen die Tinner herauszugeben. Am 6. Juli 2009 verweigerte der Bundesrat die Herausgabe der Akten. Nachdem der Untersuchungsrichter das BStGer über die Antwort des Bundesrats informiert hatte, schrieb das BStGer mit Urteil vom 8. Juli 2009, das URA habe, soweit sich der Bundesrat

<sup>134</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Aussprachepapier des EJPD: «Fall Tinner: Aufgefundene Akten und weiteres Vorgehen» vom 23.6.2009.

<sup>135</sup> Bundesgesetz vom 15.6.1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP; SR 312.0).

<sup>136</sup> Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0).

<sup>137</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BBl 2009 5019).

weiterhin einer Herausgabe widersetze, nötigenfalls mit Zwangsmitteln die Unterlagen zu beschaffen. Den vom Bundesrat geltend gemachten Geheimhaltungsinteressen sei durch Siegelung der Unterlagen Rechnung zu tragen.<sup>138</sup>

Am 9. Juli 2009 führte das URA mit Unterstützung der Berner Kantonspolizei in den Räumlichkeiten der BKP und des Bundessicherheitsdienstes eine Hausdurchsuchung durch, ohne sich jedoch Zugang zu den strittigen Akten verschaffen zu können. Hingegen beschlagnahmte der Untersuchungsrichter einen Tresor, von dem er annahm, dass er die Schlüssel zu den Tinner-Akten enthalte. Gleichentags gab das EJPD bekannt, die Beschlagnahmeverfügung des Eidg. Untersuchungsrichters sei gegenstandslos.

Am 9. Juli 2009 stellte eine weitere Medienmitteilung des EJPD klar, dass sich die Akten nach wie vor in der Verfügungsgewalt des Bundesrates befänden. Ferner wurde der andauernde Wille des Bundesrats betont, die Kernwaffenbaupläne zu vernichten. Die Gefahr, die von diesen hundert Seiten ausgehe sei nach wie vor gross: «Wenn [sie] in falsche Hände gerieten, könnten damit Nuklearwaffen gebaut werden, die Weltregionen destabilisieren und letztlich das Leben von Millionen von Menschen gefährden könnten»<sup>139</sup>.

Es folgte eine öffentliche Diskussion, in welcher auch ein Vertreter der GPDel Stellung bezog und im Auftrag des Präsidenten informelle Gespräche mit der Vorsteherin EJPD führte.

### **Weitere Gespräche der GPDel mit der Vorsteherin EJPD**

Am 15. Juli 2009 traf sich ein Vertreter der IAEO mit der Vorsteherin EJPD und Vertretern von fedpol wie auch des BJ, um die Platzhalter zu überprüfen, welche das EJPD anstelle der Kernwaffenbaupläne den Strafverfolgungsbehörden zur Einsicht verfügbar machen wollte. Der Präsident der GPDel war auf Einladung der Vorsteherin EJPD ebenfalls anwesend. Der IAEO-Experte bezeugte, die Platzhalter würden den Inhalt der Dokumente korrekt umreissen und es handle sich ausschliesslich um die gefährlichsten Dokumente mit Bauplänen für Atomwaffen.<sup>140</sup>

Am 16. Juli 2009 informierte der Präsident der GPDel die Delegation an einer ausserordentlichen Sitzung über sein Treffen mit der Vorsteherin EJPD und dem Vertreter der IAEO.

Gegenüber dem Präsidenten der GPDel habe der Vertreter der IAEO bestätigt, aus völkerrechtlicher Sicht sei es der Schweiz nicht verboten, die Kernwaffenbaupläne zum Zweck der Strafverfolgung zu verwenden. Im Strafverfahren müsse aber dafür gesorgt werden, dass der Inhalt der Unterlagen nicht öffentlich wird. Laut dem Experten enthielten die von ihm begutachteten Unterlagen jedoch nicht all das Wissen, das für den Bau einer Kernwaffe notwendig ist.

Die GPDel wurde von ihrem Präsidenten auch über den Meinungs austausch informiert, den er mit der Vorsteherin EJPD über das weitere Vorgehen im Fall Tinner geführt hatte. Die GPDel beschloss, in einem Schreiben an die Vorsteherin EJPD die wichtigsten Resultate des Treffens festzuhalten. In ihrem Brief vom 17. Juli 2009 würdigte die Delegation die anlässlich des Treffens mit ihrem Präsidenten erkenn-

<sup>138</sup> Entscheid BB.209.66 der I. Beschwerdekammer des BStGer vom 8.7.2009, E. 4.

<sup>139</sup> Medienmitteilung des EJPD vom 9.7.2009.

<sup>140</sup> Medienmitteilung des EJPD vom 17.7.2009 betreffend Fall Tinner: «Bundesrat will mit den Beteiligten eine Lösung finden».

bare Bereitschaft der Vorsteherin EJPD, einen vorläufigen Verzicht auf eine Vernichtung der Kernwaffenbaupläne bis zu einer gerichtlichen Beurteilung der Strafklage gegen die Tinner in Betracht zu ziehen. Die GPDel begrüßte auch den Willen des EJPD, Lösungen zu suchen, welche den Sicherheitsinteressen des Bundesrats aber auch den Interessen der Strafverfolgung im Fall Tinner möglichst gerecht werden, und ein solches Vorgehen dem Bundesrat unterbreiten zu wollen. Die GPDel bat die Vorsteherin EJPD darum, sie nach den Sommerferien über allfällige Entscheide des Bundesrats zu informieren. Ebenso wurde um eine Orientierung über die Zugangsmodalitäten der Strafverfolgungsbehörden zu den Akten über die Urananreicherung gebeten.

Am 17. Juli 2009 kündigte das EJPD in einer Medienmitteilung an, die Vorsteherin EJPD und die GPDel seien bestrebt, im Fall Tinner eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung zu finden. Es seien entsprechende Gespräche aufgenommen worden. In Absprache mit dem EJPD begrüßte die GPDel am 20. Juli 2009 in einer eigenen Medienmitteilung<sup>141</sup> die Bereitschaft des EJPD, eine Lösung für die unterschiedlichen Interessen an den Akten im Fall Tinner zu finden.

Am 6. August 2009 erhielt die GPDel von der Vorsteherin EJPD die Antwort, es sei aus Sicherheitsgründen ausgeschlossen, neben den Platzhaltern auch die Originalakten für das Strafverfahren zur Verfügung zu stellen. Damit erübrige sich auch die Aufbewahrung der Kernwaffenbaupläne für die Zwecke der Strafverfolgung. Falls die GPDel es jedoch für ihre Aufgabenerfüllung als notwendig erachte, dass die fraglichen Akten erst zu einem späteren Zeitpunkt vernichtet würden, habe der Bundesrat am 27. Juli 2009 beschlossen, mit dem Vollzug seines Beschlusses vom 24. Juni 2009 zuzuwarten.

Am 25. August 2009 empfing die GPDel die Vorsteherin EJPD zu einer weiteren Aussprache. Dabei stellte die GPDel klar, dass die geplante Vernichtung der Kernwaffenbaupläne zu einem Interessenskonflikt zwischen der Exekutive und der Judikative und nicht primär zu einem solchen zwischen der Exekutive und der Oberaufsicht geführt habe. Die GPDel habe sich in ihrer Funktion als parlamentarische Oberaufsicht mit dieser Problematik zu befassen. Sie habe nie die Auffassung vertreten, die Kernwaffenbaupläne seien allein zu Zwecken der Wahrnehmung der Oberaufsicht aufzubewahren.<sup>142</sup>

Gegenstand der Aussprache war zudem die Weigerung des EJPD, der GPDel eine Kopie des Ordners Nr. 10 herauszugeben. Auch nachdem die GPDel vor Ort Einsicht in Ordner Nr. 10 genommen hatte, hatte sie auf ihrem uneingeschränkten Recht bestanden, eine Kopie des Ordners zu erhalten. Die Generalsekretärin EJPD liess jedoch am 3. Juli 2009 mitteilen, über eine Herausgabe des Ordners müsse zuerst der Bundesrat entscheiden. Das EJPD werde an der nächsten ordentlichen Sitzung dem

<sup>141</sup> Medienmitteilung der GPDel vom 20.7.2009: «Die GPDel begrüßt die Bereitschaft des EJPD, eine Lösung für die unterschiedlichen Interessen an den Akten im Fall Tinner zu finden».

<sup>142</sup> Bereits in ihrem Bericht vom 19.1.2009 war die GPDel zum Schluss gekommen, dass der NPT einen weiteren Verbleib der Kernwaffenbaupläne in der Verfügungsgewalt der Schweiz nur dann gestattet, wenn sie für ein laufendes Strafverfahren benötigt werden. Nachdem der Bundesrat diesen Verwendungszweck explizit ausgeschlossen hatte, waren diese völkerrechtlichen Voraussetzungen für eine weitere Aufbewahrung der Kernwaffenbaupläne in der Schweiz nicht mehr gegeben. Unter diesen Umständen konnte die Existenz der Akten in der Schweiz auch nicht durch die Bedürfnisse der Oberaufsicht gerechtfertigt werden.

Bundesrat einen entsprechenden Antrag stellen. Am 18. August 2009 hatte die Vorsteherin EJPD die GPDel schriftlich aufgefordert, zu erklären, «welche konkreten Kontrollabsichten und –interessen die GPDel verfolgt», die eine Herausgabe dieser Akten notwendig mache. Diese Angaben seien erforderlich, «um bei einer erforderlichen Herausgabe der [Akten] besondere Sicherheitsmassnahmen [...] vorkehren und [der GPDel] entsprechende Vorschläge zum Informationsschutz unterbreiten zu können»<sup>143</sup>.

Hierzu machte die GPDel gegenüber der Vorsteherin EJPD klar, dass sie einen absoluten Informationsanspruch hat, dem keine Geheimhaltungsinteressen entgegen gehalten werden können. Auch entscheide die Delegation selbständig und abschliessend über die Ausübung ihrer Informationsrechte und es bestehe gegenüber dem Bundesrat keine Begründungspflicht für ihre Informationsbegehren. Die GPDel bot der Vorsteherin EJPD jedoch während der Aussprache die Möglichkeit an, nach Artikel 153 Absatz 3 ParlG vor der Herausgabe von Unterlagen angehört zu werden. Im Verlauf der Aussprache einigten sich die Vorsteherin EJPD und die GPDel darauf, dass die GPDel das unbestrittene Recht besitzt, den gewünschten Ordner jederzeit herauszuverlangen bzw. zu erhalten.

In der Aussprache erfuhr die GPDel auch, dass nach der Eliminierung der Duplikate aus den 103 Seiten Kernwaffenbaupläne noch 58 Seiten mit Informationen über die Konstruktion von Kernwaffen und ihrer Komponenten verblieben. Die GPDel wurde auch darüber informiert, dass der Eidg. Untersuchungsrichter Anfang August 2009 bei der BKP Einsicht in die Unterlagen über die Urananreicherung hatte nehmen können.

### **Vorschriften zum Umgang mit Unterlagen über die Urananreicherung**

Von den wieder aufgetauchten Tinner-Akten beschloss der Bundesrat am 24. Juni 2009, einerseits die Kernwaffenbaupläne zu vernichten, andererseits die Unterlagen zur Urananreicherung «in einer sicherheitspolitisch vertretbaren Form den Strafverfolgungsbehörden, den Angeklagten und ihren Anwälten sowie den Gerichten zugänglich»<sup>144</sup> zu machen. Für seine Voruntersuchung konnte der Eidg. Untersuchungsrichter jedoch weder diese Unterlagen noch Kopien davon in die Strafakten übernehmen.

Da die Urananreicherungstechnik für die Herstellung sowohl von Brennstoff für Kernkraftwerke als auch von Spaltmaterial für Kernwaffen eingesetzt werden kann, fällt sie unter das Güterkontrollgesetz (GKG)<sup>145</sup>, welches die Kontrolle über zivil und militärisch verwendbare Güter regelt. Die GPDel bat deshalb das SECO um Auskunft über die rechtliche Praxis im Umgang mit zivil und militärisch verwendbaren Gütern.

Am 25. August 2009 behandelte die GPDel die Antwort des SECO vom 7. August 2009. Demnach gibt Artikel 4 NPT der Schweiz im Gegenzug zum Verzicht auf Kernwaffen das unveräusserliche Recht, die Kernenergie für friedliche Zwecke zu erforschen, zu erzeugen und zu verwenden. Folglich hätten Personen oder Firmen in der Schweiz das völkerrechtlich verbrieftete Recht, die in den Anhängen zur Güter-

<sup>143</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Schreiben der Vorsteherin EJPD an die GPDel vom 18.8.2009.

<sup>144</sup> Medienmitteilung des EJPD vom 24.6.2009.

<sup>145</sup> Bundesgesetz vom 13.12.1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz; SR 946.202).

kontrollverordnung (GKV)<sup>146</sup> genannten Güter für friedliche Zwecke zu entwickeln, zu produzieren und aufzubewahren. Der technische Anhang 2 zu Artikel 3 GKV zählt unter diesen Gütern explizit Gaszentrifugen, Zentrifugensysteme und deren Bestandteile, die besonders für die Urananreicherung konstruiert wurden.

Die Güterkontrollverordnung regelt ihrerseits das Bewilligungsverfahren für die Aus-, Ein- und Durchfuhr von zivil und militärisch verwendbaren Gütern. Die Vorschriften der GKV gelangen dann zur Anwendung, wenn solche Güter über die Schwellergrenze verschoben werden. Die GKV nennt aber keine Bedingungen oder Auflagen, welche bei der Aufbewahrung solcher Güter und Konstruktionspläne in der Schweiz zu beachten wären. Anders ist es erst bzw. bloss, wenn es darum geht, derartige Güter zu exportieren. Deshalb musste das SECO auch im Jahr 2004 vor einer Strafanzeige gegen die Tinner abklären, ob deren Firmen bewilligungspflichtige Güter ohne Genehmigung ins Ausland exportiert hatten.<sup>147</sup>

Die Abklärungen der GPDel ergaben, dass der Bundesrat die sich faktisch in seiner Obhut befindlichen Urananreicherungsakten strengeren Vorschriften unterworfen hatte, als dies nach dem Schweizer Güterkontrollrecht für die gleichen Unterlagen in privatem Besitz der Fall wäre. Das führt letztlich zur absurden Situation, dass der Bundesrat dem Eidg. Untersuchungsrichter die Verfügungsgewalt über die Akten betr. Urananreicherung im Strafverfahren abspricht, obwohl die Schweizer Behörden gestützt auf das geltende Recht niemandem, das heisst auch keiner Privatperson oder Firma in der Schweiz, den Besitz solcher Urananreicherungsunterlagen verbieten können.

### **Interpellation des Präsidenten der GPDel und Abschluss der Untersuchung**

Am 11. August 2009 reichte der Präsident der GPDel eine Interpellation mit dem Titel «Handhabung von Notrecht (Art. 184 Abs. 3 und 185 Abs. 3 BV) durch den Bundesrat» (Ip. 09.3729) ein. Rechtzeitig auf die Herbstsession beantwortete der Bundesrat den Vorstoss am 2. September 2009.<sup>148</sup>

Am 8. September 2009 besprach die GPDel die Antwort des Bundesrats auf die Interpellation ihres Präsidenten. Ferner nahm sie eine abschliessende Beurteilung der Vorgänge ab Januar 2009 im Fall Tinner vor, deren Ergebnisse sie dem Bundesrat mit Schreiben vom 15. September 2009 mitteilte.

Dabei legte sie dar, dass es Sache der parlamentarischen Oberaufsicht ist, die Geschäftsführung der Exekutive nach den gesetzlich vorgeschriebenen Kriterien zu prüfen. Diese Aufgabe habe die GPDel mit der Untersuchung, die sie mit ihrem Bericht zum Fall Tinner vom 19. Januar 2009 abschlossen hatte, umfassend wahrgenommen. Nachdem Kopien eines Teils der Tinner-Akten im Dezember 2008 aufgetaucht und die GPDel Ende Januar 2009 darüber informiert worden war, habe sich die Delegation nochmals vertieft mit diesen Dokumenten und ihrer Bedeutung für das Strafverfahren in Sachen Tinner auseinandergesetzt. Im Frühsommer habe sie festgestellt, dass die Schlussfolgerungen ihres Berichts nach wie vor Gültigkeit

<sup>146</sup> Verordnung vom 25.6.1997 über die Aus-, Ein- und Durchfuhr zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollverordnung, SR 946.202.1).

<sup>147</sup> Bericht der GPDel vom 19.1.2009 zum Fall Tinner (BBI 2009 5007).

<sup>148</sup> Medienmitteilung des EJPD vom 2.9.2009 mit dem Titel: Die Verantwortlichkeiten von Exekutive und Legislative nicht verwischen.

hatten. Damit habe die GPDel ihren gesetzlichen Auftrag umfassend und vertieft wahrgenommen.

In ihrem Schreiben an den Bundesrat äusserte sich die GPDel auch zu Funktion und Rolle der parlamentarischen Oberaufsicht. Unbestritten sei, dass die parlamentarische Oberaufsicht nicht befugt ist, Entscheide des Bundesrats aufzuheben oder zu ändern. Sie sei lediglich berechtigt, dem Bundesrat ein bestimmtes Vorgehen zu empfehlen. Die Delegation habe in der Angelegenheit Tinner von diesem Empfehlungsrecht in der jüngsten Vergangenheit mehrfach Gebrauch gemacht. Der Bundesrat sei ihr in einigen Punkten gefolgt, in anderen nicht. Die GPDel wies deshalb darauf hin, dass der Bundesrat bei dieser Sachlage die Verantwortung für seine Entscheide sowohl im Zusammenhang mit den noch vorhandenen Kernwaffenbauplänen wie auch für die allfälligen Folgen ihrer möglicherweise unzeitgemässen Vernichtung zu tragen habe. Die GPDel bedauerte auch, dass der Bundesrat mit dem URA und dem im Falle einer Anklage zuständigen BStGer keine Gespräche geführt hatte.

Die GPDel äusserte sich überdies zur Rechtmässigkeit des Entscheides vom 24. Juni 2009, in welchem der Bundesrat die Vernichtung der Kernwaffenbaupläne beschlossen hatte.

Dazu stellte die GPDel Folgendes fest: In einem Rechtsstaat ist die Vernichtung von Beweismaterial grundsätzlich problematisch; die massgeblichen Bestimmungen des Völker- und des Landesrechts erlauben eine Verwendung der Kernwaffenbaupläne zu Zwecken der Strafverfolgung; die Möglichkeit ihrer sicheren Aufbewahrung wird nicht in Abrede gestellt; gestützt auf das BStP sind hinreichende Geheimhaltungs- und Schutzmassnahmen möglich; eine zeitliche Dringlichkeit und gesicherte Anhaltspunkte für eine unmittelbare oder mittelbare Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit bestehen nicht. Aufgrund dieser Überlegungen teilte die Delegation dem Bundesrat mit, bleibe sie bei ihrer Beurteilung, der vom Bundesrat beschlossene Eingriff in die Unabhängigkeit der Justiz sei weder gerechtfertigt noch verhältnismässig.

Die Vernichtung der Kernwaffenbaupläne sollte deshalb nach Ansicht der Delegation bis zur Einstellung des Verfahrens oder zumindest bis zu einem erstinstanzlichen Urteil des BStGer aufgeschoben werden und die Pläne sollten bis dahin in der sicheren Obhut des Bundesrats verbleiben.

Am 23. September 2009 debattierte der Ständerat über die Interpellation des Präsidenten der GPDel.<sup>149</sup> Der Präsident GPDel vertrat dabei die Haltung der Delegation und verwies darauf, dass die Delegation ihre abschliessende Beurteilung dem Bundesrat bereits mitgeteilt und damit ihre Untersuchung der Angelegenheit einstweilen eingestellt hatte.

In seiner Antwort auf die Ip 09.3729 hatte der Bundesrat dargelegt, dass «er die Einsichtsrechte der GPDel nach Artikel 169 Absatz 2 BV und 153 Absatz 4 ParlG nicht [bestreitet]». Artikel 169 Absatz 2 BV garantiert der GPDel ein absolutes Informationsrecht und gemäss Artikel 153 Absatz 4 ParlG ist es die GPDel, und nicht der Bundesrat, welche endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheidet. In der Debatte vom 23. September 2009 waren deshalb die Informationsrechte der GPDel kein strittiger Punkt mehr.

<sup>149</sup> AB 2009 966

Am 5. November 2009 erhielt die GPDel ein gemeinsames Schreiben von der Präsidentin des Nationalrats und vom Präsidenten des Ständerats. Sie führten aus, das ParlG sehe es nicht vor, dass die Präsidien der Eidg. Räte in einen Disput zwischen dem Bundesrat und der GPDel über deren Informationsrechte eingreifen können.

Die Präsidien der beiden Räte hätten jedoch die Bedeutsamkeit der Fragen für die Beziehung zwischen dem Parlament und dem Bundesrat, welche die GPDel in ihrem Schreiben vom 3. Juli 2009 aufgeworfen hatte, erkannt. Gegenüber dem Bundesrat sei dieses Thema deshalb auch von den Präsidien explizit thematisiert worden.

Die Präsidien stellten zudem gestützt auf die Debatte vom 23. September 2009 im Ständerat mit Befriedigung fest, dass der Bundesrat die Informationsrechte der GPDel nicht mehr bestreite und die Delegation ihren Standpunkt habe durchsetzen können.

Für die Ratspräsidien stehe fest, dass die GPDel nach Artikel 169 Absatz 2 BV sowie Artikel 153 und 154 ParlG das Recht besitzt, alle Dokumente herauszuverlangen und einzusehen, welche der Bundesrat besitzt, und die für die Ausübung der Oberaufsicht benötigt werden. Das Gesetz sehe ebenfalls vor, dass die Delegation endgültig über den Umfang und die Form ihrer Informationsrechte entscheidet.

Aus Sicht der beiden Präsidien war die rechtlichen Ausgangslage eindeutig: Im Falle eines Konflikts zwischen dem Bundesrat und der Delegation über die Ausübung ihrer Informationsrechte besitzt die GPDel das verfassungsmässige und gesetzliche Recht, ihren Standpunkt gegenüber der Regierung durchzusetzen und diese habe ihn zu vollziehen. Diese Bestimmung habe der Gesetzgeber explizit mit der Revision des ParlG gewollt und dazu gebe es keine Ausnahme. Der Bundesrat habe aber das Recht, gegenüber der Delegation Vorbehalte gegenüber der Herausgabe eines Dokumentes anzubringen, welche die GPDel zu prüfen verpflichtet sei.

### **3.9.3 Umsetzung des ZNDG**

#### **Das ZNDG als Resultat einer Parlamentarischen Initiative der GPDel**

Im März 2007 reichte der Präsident der GPDel, Ständerat Hans Hofmann, die Pa. Iv. 07.404 ein. Damit verlangte er im Auftrag der Delegation die Übertragung der Aufgaben der zivilen Nachrichtendienste an ein Departement. Diese Massnahme sollte die Zusammenarbeit und den Informationsfluss zwischen den beiden zivilen Diensten DAP (Dienst für Analyse und Prävention) und SND (Strategischer Nachrichtendienst) verbessern. Insbesondere sollten den Mitarbeitern der zivilen Nachrichtendienste alle vorhandenen Informationen zur Verfügung stehen, um den heute grenzübergreifenden Bedrohungen erfolgreich begegnen zu können.

Im Auftrag der GPK-S erarbeitete die GPDel den Erlassentwurf zur Pa.Iv. mit dem Titel Bundesgesetz über die Zuständigkeit im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG). Dieser Entwurf wurde zusammen mit dem Kommissionsbericht am 29. Februar 2008 von der GPK-S verabschiedet. Nach Eingang der Stellungnahme des Bundesrats schloss die GPK-S am 15. Mai 2008 die Behandlung der Vorlage ab. Der von der GPDel erarbeitete Entwurf wurde ohne wesentliche Änderungen dem Ständerat zur Annahme vorgeschlagen.

Noch bevor das ZNDG im Ständerat in der Sommersession 2008 behandelt wurde, beschloss der Bundesrat am 21. Mai 2008 die nachrichtendienstlichen Teile des

DAP vom EJPD ins VBS zu überführen<sup>150</sup>. Eine eigens von EJPD und VBS dafür geschaffene Projektorganisation sollte den Transfer auf den 1. Januar 2009 vollziehen. Die Federführung für die rechtlichen Arbeiten übernahm das EJPD.

Nachdem der Ständerat am 11. Juni 2008 den Entwurf der GPK-S einstimmig angenommen hatte, stimmte der Nationalrat diesem am 23. September 2008 ebenfalls zu. Am 3. Oktober 2008 verabschiedeten beide Räte das ZNDG in der Schlussabstimmung.

Ab dem Sommer 2008 hatte sich die GPDel regelmässig von der Vorsteherin EJPD und dem Vorsteher VBS über die rechtlichen und organisatorischen Arbeiten informieren lassen, mit denen der Transfer des DAP ins VBS auf Anfang 2009 vorbereitet wurde. Als das ZNDG am 3. Oktober 2008 noch vor dem erfolgten Transfer des DAP ins VBS verabschiedet wurde, erschien es der GPDel als wichtig, dass diese Neuunterstellung im Einklang mit den Vorgaben des ZNDG erfolgen würde.

### **Der Bundesrat überführt den DAP auf dem Verordnungsweg ins VBS**

Mit Schreiben vom 14. November 2008 wies die GPDel das EJPD darauf hin, dass die rechtlichen Anpassungen im Hinblick auf den Transfer des DAP mit dem ZNDG zu koordinieren seien. Nur so könne sichergestellt werden, dass das ZNDG wie vom Parlament beschlossen in Kraft treten könne. Deshalb bat die GPDel das EJPD, ihr die Verordnungen vorzulegen, mit denen der Bundesrat den Transfer des DAP ins VBS regeln wollte. Nach Artikel 151 ParlG kann die zuständige Kommission verlangen, dass ihr der Entwurf einer Verordnung des Bundesrats zur Konsultation unterbreitet wird.

Am 20. November 2008 informierte die Vorsteherin EJPD die GPDel, der Bundesrat werde die organisatorische Überführung des DAP ins VBS «gestützt auf Art. 8 RVOG<sup>151</sup> im BWIS verankern [und] somit im Einklang mit dem ZNDG [handeln], wie es in der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2008 von den Eidgenössischen Räten verabschiedet wurde»<sup>152</sup>. Allerdings ergänzte die Vorsteherin EJPD, im Hinblick auf das Inkrafttreten des ZNDG müssten später weitere Anpassungen der organisationsrechtlichen Bestimmungen des BWIS erfolgen.

Am 24. Dezember 2008 erschienen in der Amtlichen Sammlung (AS) verschiedene Verordnungsänderungen, die der Bundesrat am 12. Dezember 2008 beschlossen hatte, um den DAP planungsgemäss ins VBS zu überführen. Der Bundesrat hatte auch eine Verordnung erlassen, um verschiedene gesetzliche Bestimmungen, darunter auch im BWIS, zu ändern<sup>153</sup>. Für diese Gesetzesänderungen stützte sich die Verordnung explizit auf Artikel 8 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) ab.

An ihrer Sitzung vom 30. Januar 2009 stellte die Delegation fest, dass der Bundesrat diese Verordnung erlassen hatte, ohne der GPDel das Konsultationsrecht, das sie bei der Vorsteherin EJPD geltend gemacht hatte, zu gewähren. Die GPDel kam auch

<sup>150</sup> Medienmitteilung des VBS vom 21.5.2008: «Überführung der nachrichtendienstlichen Teile des DAP».

<sup>151</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG; SR 172.010).

<sup>152</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Brief der Vorsteherin EJPD an die GPDel vom 20.11.2008.

<sup>153</sup> Verordnung über die Anpassung gesetzlicher Bestimmungen infolge Überführung der nachrichtendienstlichen Teile des Dienstes für Analyse und Prävention zum VBS (AS 2008 6261).

zum Schluss, dass die Änderungen, die der Bundesrat am BWIS vorgenommen hatte, «zu einer Kollision mit den Änderungsbestimmungen des ZNDG, die das BWIS betreffen, führen werden, wenn das ZNDG vom Bundesrat in Kraft gesetzt wird»<sup>154</sup>. Mit Schreiben vom 30. Januar 2009 machte die GPDel den Bundesrat auf ihre Schlussfolgerung aufmerksam und kündigte an, sie werde zu diesem Problem weitere Abklärungen vornehmen.

### **Fragen der GPDel zur Anpassung des BWIS beim Transfer des DAP**

Am 30. Januar 2009 führte die GPDel ihre erste Aussprache mit dem neuen Vorsteher VBS durch. Mit dem Transfer des DAP war das VBS Anfang 2009 für beide zivilen Nachrichtendienste zuständig geworden. Die Inkraftsetzung des ZNDG, dessen Referendumsfrist am 22. Januar 2009 ungenutzt verstrichen war, und die Ausarbeitung der dazugehörigen Verordnungen fielen nun in die Verantwortung des VBS. Die GPDel kam mit dem Vorsteher VBS überein, dass sie vor dem Erlass der Verordnungen gemäss Artikel 151 ParlG konsultiert werde.

Am 25. Februar 2009 hörte die GPDel verschiedene Personen der Verwaltung an, welche die Entscheide des Bundesrats vom 12. Dezember 2008 vorbereitet hatten. In einem Schreiben vom 10. März 2009 informierte die GPDel das EJPD und das VBS über ihre Feststellung, «dass sich das federführende EJPD bei der Erarbeitung der Anpassungen vom 12. Dezember 2008 nicht um eine Koordination mit dem ZNDG bemühte. Zu einem Konflikt mit dem ZNDG würde es ja erst beim Inkrafttreten des ZNDG kommen»<sup>155</sup>.

Im Schreiben erläuterte die GPDel, dass die zu erwartende Normenkollision den Teil des Anhanges zum ZNDG betrifft, der die Änderungen am BWIS enthält. Aus Sicht der GPDel sollte der Bundesrat das ZNDG in der vom Parlament verabschiedeten Fassung in Kraft setzen, d.h. auch mit den entsprechenden Änderungen am BWIS. Falls das VBS jedoch dem Bundesrat vorschlagen wolle, bei der kommenden Inkraftsetzung des ZNDG «gestützt auf das RVOG die Änderungsbestimmungen des ZNDG für das BWIS aufzuheben», verlangte die GPDel vorgängig eine rechtliche Abklärung, ob der Bundesrat überhaupt zu einem solchen Schritt befugt sei. Für diesen Fall erwarte die GPDel, dass das VBS ein Gutachten bei der Bundeskanzlei einhole, die als juristische Fachstelle des Bundes für das RVOG gilt.

Die GPDel stellte auch fest, dass der Bundesrat am 12. Dezember 2008 die Pflicht zur Verwaltungskontrolle nach Artikel 26 Absatz 1 BWIS vom EJPD auf das VBS übertragen hatte. Damit galt Artikel 26 Absatz 1 BWIS nur noch für die Tätigkeit jeniger Teile des DAP, die der Bundesrat ins VBS überführt hatte. Die Änderungen des Bundesrats vom 12. Dezember 2008 hatten somit zur Folge, dass Artikel 26 Absatz 1 BWIS nicht mehr für das elektronische Informationssystem HOOGAN galt, da diese Datenbank nicht mit dem DAP ins VBS überführt wurde. Zuvor war der DAP für diese Datenbank zuständig gewesen (Art. 21h ff VWIS<sup>156</sup>) und nach Artikel 22 VWIS war das EJPD verpflichtet, nach einem Kontrollplan regelmässig eine begleitende oder nachträgliche Kontrolle über die gesamte Tätigkeit des DAP auszuüben. Die Datenbank HOOGAN war folglich unter dem alten Recht der Kont-

<sup>154</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Brief der GPDel vom 30.1.2009 an den Bundesrat.

<sup>155</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Brief der GPDel an das EJPD und das VBS vom 10.3.2009.

<sup>156</sup> Verordnung vom 27.6.2001 über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit (VWIS; SR 120.2).

rolle nach Artikel 26 BWIS unterstellt und wurde beispielsweise im Jahr 2008 im Kontrollplan des EJPD unter der Rubrik ‚Staatschutz‘ auch aufgeführt<sup>157</sup>.

Mit Artikel 8 ZNDG wurde Artikel 26 Absatz 1 BWIS auch für alle zivilen Dienststellen, die nachrichtendienstliche Aufgaben erfüllen, als anwendbar erklärt. Das ZNDG sorgte mit diesem Verweis dafür, dass die Kontrollpflicht von Artikel 26 Absatz 1 BWIS weiterhin für die nachrichtendienstlichen Aufgaben des DAP galt, auch nach seinem Transfer ins VBS. Gleichzeitig liess das ZNDG den Wortlaut von Artikel 26 Absatz 1 BWIS unverändert, damit diese Bestimmung weiterhin ihre Gültigkeit für die Tätigkeiten behielt, die in der Verantwortung des EJPD, d.h. von fedpol, blieben. Artikel 26 Absatz 1 BWIS blieb somit auch weiterhin auf die Datenbank HOOGAN, die nach rdem Herauslösung des DAP bei fedpol blieb, anwendbar. Das ZNDG stellte somit sicher, dass BWIS-Aufgaben weiterhin der Kontrollpflicht von Artikel 26 Absatz 1 BWIS unterstellt blieben, unabhängig vom Departement, das für sie zuständig war.

Aus Sicht der GPDel hatte der Bundesrat am 12. Dezember 2008 den Artikel 26 Absatz 1 BWIS auf eine Art und Weise angepasst, die konkrete Konsequenzen für die Aufsicht und Oberaufsicht hatten. Die Delegation bat deshalb das EJPD zu begründen, warum mit der Neufassung von Artikel 26 Absatz 1 BWIS Aufgaben des EJPD der bisherigen Aufsichtspflicht entzogen worden waren, und aufgrund welcher Rechtsgrundlage dieser Entscheid des Bundesrats erfolgt war.

In ihrem Antwortschreiben vom 26. März 2009 vertrat die Vorsteherin EJPD in einer historischen Auslegung von Artikel 26 Absatz 1 BWIS die Meinung, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung des BWIS und später bei der Revision des BWIS vom 24. März 2006 nicht davon ausgegangen sei, dass die Bestimmung zur Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (inkl. HOOGAN-Datenbank) unter die Verwaltungskontrolle von Artikel 26 BWIS fallen würden. Auch habe die langjährige Praxis des EJPD, die durch die Kontrollprogramme belegt sei, Artikel 26 BWIS als eine ausschliesslich auf die Staatsschutzfähigkeit fokussierte Aufsicht verstanden<sup>158</sup>.

In Bezug auf die durch das ZNDG geschaffene Rechtslage machte das EJPD geltend, Artikel 8 ZNDG sei eine grammatikalisch eindeutige Anweisung, dass Artikel 26 Absatz 1 BWIS ausschliesslich auf zivile Dienststellen anwendbar ist, die nachrichtendienstliche Aufgaben wahrnehmen. Mit der Änderung von Artikel 26 BWIS, auf den Artikel 8 ZNDG verweist, habe der Bundesrat nur die gesetzgeberische Zielsetzung von Artikel 8 ZNDG umgesetzt.

Die Vorsteherin EJPD machte auch geltend, am 12. Dezember 2008 sei eine Koordination der vom Bundesrat beschlossenen Gesetzesänderung mit den Änderungsbestimmungen des ZNDG für das BWIS nicht vollständig möglich gewesen. Das VBS müsse die definitiven Organisationsstrukturen des zivilen Nachrichtendienstes festlegen, bevor entschieden werden könne, inwieweit das laufende Rechtssetzungsprojekt unter der Federführung des VBS von den Änderungsbestimmungen des ZNDG für das BWIS abweichen werde. Sollten erneut die Änderungen gesetzlicher Bestimmungen gestützt auf das RVOG vorgeschlagen werden, könne die GPDel davon ausgehen, dass sich die Bundeskanzlei im Rahmen der Ämterkonsultation dazu äussern werde.

<sup>157</sup> Ziff. 2 im Inspektionsprogramm 2008 des Inspektorats EJPD vom 23.1.2008.

<sup>158</sup> Gemäss nicht veröffentlichtem Brief der Vorsteherin EJPD an die GPDel vom 26.3.2009.

Am 19. Mai 2009 besprach die GPDel die Stellungnahme der Vorsteherin EJPD. Sie beschloss, selber abklären zu lassen, unter welchen Umständen der Bundesrat gestützt auf das RVOG von den organisatorischen Änderungen des ZNDG am BWIS abweichen kann. Nach Artikel 8 Absatz 1 RVOG bestimmt der Bundesrat die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung. Er kann dabei von Organisationsbestimmungen anderer Bundesgesetze abweichen; ausgenommen sind jedoch die Fälle, in denen die Bundesversammlung die Organisationskompetenz des Bundesrats ausdrücklich einschränkt.

Das Gutachten sollte klären, ob der Bundesrat bei den Änderungen vom 12. Dezember 2008 am BWIS seine Kompetenzen nach Artikel 8 Absatz 1 RVOG überschritten hatte. Falls dem so war, sollte der Gutachter auch Wege aufzeigen, wie der Bundesrat trotzdem für eine korrekte Inkraftsetzung des ZNDG in der Fassung, wie es vom Parlament beschlossen worden war, sorgen könnte. Der emeritierte Prof. Georg Müller zeigte sich bereit, bis zum Herbst ein entsprechendes Gutachten für die GPDel zu erstellen.

### **Zuständigkeit des Bundesrats für die Anpassung des BWIS gestützt auf das RVOG**

Am 29. September 2009 präsentierte Prof. Müller der GPDel sein Gutachten<sup>159</sup>. Laut dem Gutachten wollte der Gesetzgeber den Entscheid darüber, welchem Departement die für den zivilen Nachrichtendienst zuständigen Dienststellen zu unterstellen seien, dem Bundesrat überlassen. Der Bundesrat habe die von ihm beschlossene Organisation jedoch nicht wie vom ZNDG vorgesehen im Rahmen einer Ausführungsverordnung zum ZNDG oder durch die Anpassung der entsprechenden Organisationsverordnungen der Departemente festgelegt<sup>160</sup>. Vielmehr änderte der Bundesrat gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 RVOG die entsprechenden Bestimmungen des BWIS.

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass der Bundesrat mit diesem Vorgehen einen formellen Widerspruch zwischen den durch das ZNDG und den durch die Verordnung des Bundesrats geänderten Bestimmungen des BWIS geschaffen hat. Gleichzeitig würden jedoch die vorgenommenen Änderungen des BWIS inhaltlich zu einem grossen Teil mit dem ZNDG übereinstimmen. Für diesen bloss formellen Widerspruch lässt der Gutachter die Frage offen, ob der Bundesrat damit seine Kompetenzen nach Artikel 8 Absatz 1 RVOG überschritten habe.

In sechs Artikeln stellt das Gutachten aber auch inhaltliche Differenzen zwischen den Änderungen des Bundesrats am BWIS und der vom ZNDG gewollten Version des BWIS fest. Dazu gehört neben Artikel 26 BWIS über die Verwaltungskontrolle auch Artikel 13a BWIS bezüglich der Massnahmen gegen Gewaltpropaganda. Die

<sup>159</sup> Gutachten von Prof. Georg Müller vom 5.9.2009 «Zuständigkeit des Bundesrates zur Anpassung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit» VPB 2010.4 (S. 40–53).

<sup>160</sup> Laut dem Bericht der GPK-S sorgt das ZNDG dafür, dass der Bundesrat die neue Aufgabenverteilung auf dem Verordnungsweg allein festlegen kann: «Die Änderungen sollen den Bundesrat mit der Festlegung der entsprechenden Vollzugszuständigkeiten beauftragen, ohne dass die Organisationseinheit im Gesetz vorgegeben wird. Damit soll eine Festlegung der Organisation und der Zuständigkeit der jeweiligen Dienste auf Verordnungs-ebene ermöglicht werden. Es würde damit gegebenenfalls auch ohne besondere Gesetzesänderung möglich, den [Inlandnachrichtendienst] aus dem BAP herauszulösen und einem anderen Departement als dem EJPD zu unterstellen». Bericht der GPK-S vom 29.2.2008 zur Pa. Iv. 07.404 (BBl 2008 4024).

Änderungen des Bundesrats führten dazu, dass der Nachrichtendienst weiterhin befugt ist, Propagandamaterial sicherzustellen, obwohl das ZNDG diese Kompetenz nur noch für die Polizei- und Zollbehörden vorgesehen hat. Aufgrund der materiellen Differenzen kommt der Gutachter zum Schluss, die Änderungen der erwähnten sechs Regelungen durch die Verordnung des Bundesrates seien ungültig.

Das Gutachten schlägt vor, dass der Bundesrat die Verordnung vom 12. Dezember 2008 in dem Sinne ändert, als sämtliche darin angeordneten Änderungen des BWIS auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des ZNDG aufgehoben werden. In der Verordnung, die für die Umsetzung des ZNDG erforderlich ist, könnte der Bundesrat dann diejenigen Dienststellen des Bundes, welche Aufgaben des zivilen Nachrichtendienstes erfüllen, dem VBS unterstellen.

### **Konsultation der GPDel zum Ausführungsrecht für das ZNDG**

Am 26. Oktober 2009 trafen sich die GPDel und der Vorsteher VBS zu einer weiteren Aussprache. Ende März 2009 hatte der Vorsteher VBS der Delegation bereits den Beschluss des Bundesrats erläutert, wie die bisherigen Nachrichtendienste DAP und SND in einem Bundesamt zusammengeführt werden sollten<sup>161</sup>. Nun informierte der Vorsteher VBS über die Rechtsetzungsarbeiten, um das Ausführungsrecht zum ZNDG zu schaffen. Die entsprechenden Verordnungen sollten noch vor Ende Jahr vom Bundesrat genehmigt werden, um auf Anfang 2010 in Kraft treten zu können.

Wie der Vorsteher VBS der GPDel zugesagt hatte, erhielt die GPDel die Verordnungsentwürfe zur Konsultation. Die GPDel verwendete ihre gesamte Sitzung vom 18. November 2009 darauf, die Verordnungsentwürfe zu überprüfen. Zur Unterstützung ihrer Meinungsbildung hörte die GPDel auch verschiedene Bundesstellen an, die sich im Rahmen der Ämterkonsultation mit den Erlassentwürfen des VBS auseinandergesetzt hatten. Ihre erste Stellungnahme stellte die GPDel dem Vorsteher VBS am 19. November 2009 schriftlich zu. Am 24. November 2009 folgte ein Treffen mit dem Vorsteher VBS, an welchem der Präsident und der Vizepräsident GPDel die Stellungnahme der Delegation eingehend erläuterten.

Die GPDel legte Wert auf die Feststellung, dass es nicht in ihrer Absicht liegt, das VBS bei der Umsetzung der von der Pa. Iv. Hofmann in Bewegung gesetzten Reformen zu behindern oder das VBS gar davon abzuhalten, sie zu einem zweckmässigen Abschluss zu führen. Die Sorgfalt der Arbeiten sollte aber nicht durch zeitlichen Druck beeinträchtigt werden, zumal das ZNDG auch ohne dazugehörige Verordnungen in Kraft treten bzw. das neue Bundesamt seine Arbeit zu dem vom Bundesrat gewünschten Zeitpunkt aufnehmen könnte. Die GPDel empfahl deshalb dem VBS, sich die Zeit zu nehmen, um verschiedene Kritikpunkte, die in der Ämterkonsultation aufgetaucht waren, zu berücksichtigen.

Das VBS überarbeitete die Verordnungsentwürfe in einzelnen Punkten und stellte sie am 30. November 2009 erneut der GPDel zur Konsultation zu. Der Präsident der GPDel nutzte dieses Angebot des VBS und liess am 1. Dezember 2009 dem Vorsteher VBS eine zweite Stellungnahme zukommen. Am 4. Dezember 2009 verabschiedete der Bundesrat das Verordnungspaket<sup>162</sup>.

<sup>161</sup> Medienmitteilung des VBS vom 25.3.2009: Die zivilen Nachrichtendienste werden in einem neuen Bundesamt zusammengeführt.

<sup>162</sup> Medienmitteilung des VBS vom 4.12.2009: Bundesrat verabschiedet die Rechtsgrundlagen für den neuen Nachrichtendienst des Bundes NDB.

Im Rahmen der Konsultation prüfte die GPDel in erster Linie, ob das VBS die Verordnungen gesetzeskonform ausgestaltet hatte. Insbesondere wurde kontrolliert, ob das Ausführungsrecht den Vorgaben des ZNDG folgte, das auf Initiative der GPDel entstanden und von ihr konzipiert worden war. Das Konsultationsrecht nach Artikel 151 ParlG respektiert die Zuständigkeit des Bundesrats für den Erlass von Verordnungen. Die GPDel ist deshalb nicht befugt, die ihr vorgelegten Verordnungen zu ändern. Die Delegation nutzte aber die Konsultation, um das VBS auf Probleme hinzuweisen und gegenüber dem Departement Empfehlungen auszusprechen.

In ihrer ersten Stellungnahme stellte die GPDel fest, dass im Ausführungsrecht Bestimmungen vorgeschlagen wurden, für die es im bestehenden Recht keine formellgesetzliche Grundlage gab. So zog das VBS in der Verordnung in Betracht, für die Informationsbeschaffung nach BWIS die Angehörigen des Nachrichtendienstes mit Tarnidentitäten auszustatten. Dafür hielt die GPDel aber die nötige gesetzliche Grundlage für nicht gegeben, hatte doch der Bundesrat erst im Rahmen der inzwischen zurückgewiesenen BWIS-II-Revision einen neuen Gesetzesartikel für Tarnidentitäten (Art. 14d BWIS) vorgesehen. Das VBS schlug auch vor, gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 RVOG das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)<sup>163</sup> so abzuändern, dass der zivile Nachrichtendienst Auskünfte über die Inhaber von Fernmeldeanschlüssen erhalten könnte. Auch hier machte die GPDel das VBS darauf aufmerksam, dass das RVOG dem Bundesrat diese Kompetenz nicht einräumt. In der Folge rückte das VBS von beiden Vorhaben ab.

Die GPDel hatte bereits Anfang Oktober 2009 dem VBS das Gutachten von Prof. Müller zukommen lassen. In der Aussprache mit dem Vorsteher VBS vom 26. Oktober 2009 stellte die GPDel allerdings fest, dass das VBS trotz des Gutachtens nicht auf die vom Bundesrat am 12. Dezember 2008 beschlossenen Gesetzesänderungen am BWIS zurückkommen wollte. Als Konsequenz blieb dem VBS deshalb nichts anderes übrig, als mit einer Ausnahme alle Bestimmungen des Anhangs des ZNDG, welche die Änderungen am BWIS betrafen, bei der Inkraftsetzung des ZNDG durch den Bundesrat aufheben zu lassen. Konform zu den Änderungsbestimmungen des ZNDG wurde einzig die BWIS-Bestimmung zum Quellenschutz gestrichen. Letzterer wird neu in Artikel 7 ZNDG für den gesamten zivilen Nachrichtendienst geregelt.

Ob Artikel 8 Absatz 1 RVOG dem Bundesrat überhaupt die Kompetenz gibt, ein von Parlament verabschiedetes Gesetz nur teilweise in Kraft zu setzen, hatte das VBS nicht abklären lassen. Dabei hatte die GPDel mit Schreiben vom 10. März 2009 genau für diesen Fall vom VBS verlangt, ein Gutachten beim Rechtsdienst der BK einzuholen. Ebensovienig hatte sich die BK in der Ämterkonsultation zur Rechtmässigkeit dieses Vorgehens geäussert.

Obwohl die GPDel das VBS in ihrer ersten Stellungnahme auf die Problematik hingewiesen hatte, hielt dieses an der Absicht fest, nur einen Teil des ZNDG in Kraft zu setzen. Auch wenn das VBS dem ZNDG insofern gefolgt ist, als dass keine Gesetzesanpassungen vorgesehen wurden, um den zivilen Nachrichtendienst mit Verfügungskompetenzen auszustatten, bleibt das vom Bundesrat geänderte BWIS nicht frei von materiellen Differenzen zum ZNDG. Die GPDel hätte es deshalb

<sup>163</sup> Bundesgesetz vom 6.10.2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1).

begrüss, wenn das ZNDG so in Kraft gesetzt worden wäre, wie das Parlament es verabschiedet hatte.

Die grössten Bedenken der GPDel gegenüber den Verordnungsentwürfen betrafen jedoch die Regelung der Datenbearbeitung auf Verordnungsstufe. Verschiedene Fragen der Delegation blieben nach der Diskussion mit dem Chef VBS am 24. November 2009 offen. Deshalb hielt die GPDel in ihrer zweiten Stellungnahme vom 1. Dezember 2009 ihre anhaltenden Vorbehalte in Bezug auf die ausstehende Präzisierung der Datenbearbeitungsregeln und die unklaren Umstände des Pilotversuchs mit dem neuen Informatiksystem ISAS (Informationssystem Äussere Sicherheit) gegenüber dem VBS fest.

Grundsätzlich sollte im neuen zivilen Nachrichtendienst die Informationsbeschaffung über das Ausland (Art. 1 Bst. a ZNDG) getrennt von der Beschaffung von Informationen nach BWIS (Art. 1 Bst. b ZNDG) erfolgen. Aus den Verordnungsentwürfen ging allerdings nicht hervor, ob Personendaten, die bei der Erfüllung von Aufgaben nach BWIS beschafft werden, auch bei der weiteren Bearbeitung den Vorschriften des BWIS unterstehen würden. Diese Vorgaben betreffen beispielsweise die Schranken von Artikel 3 BWIS, die Qualitätskontrolle, die Aufbewahrungsdauer, aber auch die Zugangsberechtigungen für diese Daten im informatisierten Staatsschutz-Informationssystem (ISIS). Diese Auflagen ergeben sich aus dem BWIS und werden von Artikel 6 ZNDG ausdrücklich bestätigt. Ebenso unterstellt Artikel 5 ZNDG die Informationen, die nach Artikel 1 Buchstabe a ZNDG (d.h. sicherheitspolitisch bedeutsame Informationen über das Ausland) beschafft wurden, einer eigenen Regelung für alle Aspekte der Datenbearbeitung.

Laut Verordnungsentwurf sollte der zivile Nachrichtendienst selber eine Kriterienliste<sup>164</sup> erstellen, welche vorschreibt, ob Informationen im Staatsschutzinformationssystem ISIS oder in einer neuen Datenbank mit Informationen über das Ausland (ISAS; Informationssystem Äussere Sicherheit) gespeichert und damit auch nach unterschiedlichen Vorgaben bearbeitet werden. Auch die Zugriffsrechte auf die Datenbanken wurden nicht auf Stufe der Bundesratsverordnungen festgelegt, sondern sollten durch das VBS bestimmt werden. Weder die genannte Kriterienliste noch die Departementsverordnung<sup>165</sup> über die Zugriffsrechte lagen zum Zeitpunkt vor, als das VBS die GPDel konsultierte.

Unter diesen Voraussetzungen war es für die GPDel nicht erkennbar, ob das Ausführungsrecht die mit dem ZNDG angedachte, inhaltlich aber nicht zwingend organisatorische Zweiteilung des zivilen Nachrichtendienstes korrekt vollziehen würde. Die GPDel hielt deshalb in ihrer zweiten Stellungnahme gegenüber dem VBS fest, wie wichtig es sei, dass die rechtlichen Grundlagen für die Datenbearbeitung ausreichend bestimmt sind, und die Datenbearbeitung gesetzeskonform gehandhabt wird.

Als der Bundesrat die Verordnungen zum ZNDG am 4. Dezember 2009 verabschiedete, hatte das VBS die Kriterienliste und die Departementsverordnung noch nicht erarbeitet. Die gesetzeskonforme Praxis der Datenbearbeitung im zivilen Nachrichtendienst wird deshalb ein wichtiger Bereich für die zukünftige Oberaufsicht der GPDel sein.

<sup>164</sup> Art. 19 Abs. 4 Verordnung über den Nachrichtendienst des Bundes (V-NDB; SR 121.1).

<sup>165</sup> Art. 4 Abs. 2 Verordnung über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (ISV-NDB; SR 121.2).





BGer in Anwesenheit der Präsidenten des BStGer und des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) die Geschäftsberichte sowie die aktuellen Probleme der erstinstanzlichen Gerichte.

### **4.3 Weitere von den GPKs behandelte Berichte**

Wie jedes Jahr behandelten die GPKs auch 2009 eine grosse Anzahl von Berichten, sei dies im Rahmen des Geschäftsberichts des Bundesrats oder unabhängig davon. Folgende Berichte wurden geprüft:

#### **Bundeskanzlei**

- Bericht des Bundesrats über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2008 (teilweise)

#### **EDI**

- Rechenschaftsbericht 2008 zum Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH)
- Reporting im Personalwesen von ETH und Swissmedic nach Artikel 5 BPG

#### **EJPD**

- Geschäftsbericht 2008 der Eidgenössischen Rekurskommissionen
- Jahresbericht 2008 der Eidgenössischen Spielbankenkommission
- Rechenschaftsbericht 2008 des IGE
- Personalreporting des IGE nach Artikel 5 BPG

#### **VBS**

- Bericht zur Eignerstrategie des Bundesrats für die Rüstungsunternehmen des Bundes 2008
- Geschäftsbericht und Finanzbericht 2008 der RUAG

#### **EFD**

- Jahresbericht 2008 der EBK
- Geschäftsbericht 2008 der Publica
- Jahresbericht 2008 des EPA zur Umsetzung des BPG
- Evaluationsbericht über die Personalbefragung 2008 (Bundesverwaltung)
- Personalreporting 2008 der Publica nach Artikel 5 BPG

#### **EVD**

- Bericht über Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr im Jahr 2008
- Bericht 2008 über die Erreichung der strategischen Ziele durch die SERV

## **UVEK**

- Berichte 2008 über die Erreichung der strategischen Ziele von SBB AG, Post und Swisscom
- Geschäftsbericht 2008 der SBB
- Geschäftsbericht 2008 der Post
- Geschäftsbericht 2008 der Swisscom
- Geschäftsbericht 2008 der Skyguide
- Controlling-Bericht 2008 zur Bahn 2000
- Standberichte 2008 der Neat
- Standbericht über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz gemäss Artikel 10 HGV-Anschluss-Gesetz
- Bericht über den Stand der Einführung des European Train Control System (ETCS) in der Schweiz
- Personalreporting 2008 der SBB, Post, Swisscom und Skyguide nach Artikel 5 BPG

## **Verschiedenes**

- Rechenschaftsbericht 2008 der Schweizerischen Nationalbank (SNB)

