

9194

Bericht
der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
an den Nationalrat über den Ausbau
der Verwaltungskontrolle

(Vom 13. April 1965)

Herr Präsident!
 Verehrte Herren Kollegen!

Sie haben die Geschäftsprüfungskommission am 24. September 1964 «beauftragt, dem Rat im Sinne des Berichtes der Arbeitsgemeinschaft Mirage vom 1. September 1964 über den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung Bericht zu erstatten und Anträge zu stellen». Gleichzeitig haben Sie uns ersucht, uns zu diesem Zwecke mit der Geschäftsprüfungskommission des anderen Rates sowie mit den Finanzkommissionen ins Benehmen zu setzen.

Der Ständerat hat am 7. Oktober 1964 seinerseits seiner Geschäftsprüfungskommission den wörtlich genau gleichen Auftrag erteilt.

Es ist nicht nötig, hier nochmals auf die Vorkommnisse zurückzukommen, die Veranlassung zu diesen beiden Aufträgen gaben. Jedermann war sich einig, dass die Geschehnisse bei der Beschaffung der Kampfflugzeuge «Mirage» sich nicht wiederholen dürfen. Ein Mittel dagegen ist der Ausbau der parlamentarischen Kontrolle. Zum gleichen Schlusse war auch die Arbeitsgemeinschaft der von den beiden Räten zur Abklärung der «Mirage»-Angelegenheit eingesetzten Kommissionen gelangt. Der Bundesrat stimmte dieser Notwendigkeit ebenfalls zu; sagte doch Herr Bundespräsident von Moos in der Sitzung des Nationalrates vom 23. September 1964 im Namen des Bundesrates: «Er hält im Grundsätzlichen fest, dass er sich dem beantragten Ausbau der Verwaltungskontrolle nicht widersetzen wird, das möchte ich hier unterstreichen, solange bei den konkreten Vorschlägen der Grundsatz der Gewaltentrennung beachtet wird» (Amtliches Bulletin, Nationalrat 1964, 428). Gleichermassen hat er sich am 7. Oktober vor dem Ständerat geäußert.

Unsere Geschäftsprüfungskommission pflog noch während der Herbstsession 1964 eine erste Aussprache über den ihr erteilten Auftrag und bestimmte das weitere Vorgehen. Vor allem lag unserer Kommission daran, möglichst bald zu praktischen Resultaten zu kommen und das Problem nicht im Sande theoretischer Diskussionen verlaufen zu lassen. Bereits am 18./19. November 1964 diskutierten wir einen ersten Entwurf. Eine bereinigte Vorlage stellten wir der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates und den beiden Finanzkommis-

sionen als Diskussionsgrundlage zu. Damit erfüllten wir den uns erteilten Auftrag, uns mit den andern Kommissionen «ins Benehmen zu setzen». Wir unterbreiteten den Entwurf ebenfalls dem Bundesrat in der Meinung, die Exekutive sollte möglichst frühzeitig zu unseren Absichten Stellung nehmen können.

Nachdem die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission angeregt hatte, die uns gestellten Aufgaben in einer Arbeitsgemeinschaft zwischen den beiden Geschäftsprüfungskommissionen zu besprechen, schlugen wir vor, dazu ohne Verzug auch die Finanzkommissionen beizuziehen. So konnte unser Entwurf in einer Sitzung der aus Mitgliedern der vier Kommissionen gebildeten Arbeitsgemeinschaft am 9./10. Februar 1965 durchberaten werden. Gleichzeitig wurden bei jeder Sachfrage die von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates aufgestellten «Thesen» sowie die Anregungen der beiden Finanzkommissionen und die schriftliche Vernehmlassung des Bundesrates mit unseren Vorschlägen verglichen. Es konnte dabei eine Angleichung der verschiedenen Standpunkte erreicht werden. Die meisten Neuerungen vermochten eindeutige Mehrheiten der Arbeitsgemeinschaft auf sich zu vereinigen, so dass auf Grund der Beratungen und der konsultativen Abstimmungen ein neuer Entwurf erstellt werden konnte.

Die von der Arbeitsgemeinschaft erarbeiteten Ergebnisse wurden von unserer Kommission in einer weiteren Sitzung am 13. April 1965 geprüft. Auch diesmal lag wieder eine schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vor, die in der Sitzung durch mündliche Ausführungen des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartements ergänzt wurde. Die Vorschläge des Bundesrates wurden eingehend geprüft.

Es liegt im Wesen des uns erteilten Auftrages und des Zweikammersystems, dass schliesslich unsere Kommission die Verantwortung übernehmen muss für die Vorschläge, die sie dem Nationalrat zu unterbreiten gedankt. Nachdem in der Frühjahrssession die Priorität für die Behandlung der Vorlage dem Nationalrat zugeteilt worden ist, wird die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission die Vorlage, die aus den Beratungen unseres Rates hervorgehen wird, mit derselben Unabhängigkeit prüfen und dem Ständerat ihren Bericht erstatten und ihre Anträge stellen. Es ist zu hoffen, dass sich – nachdem über die wesentlichen Fragen in der Arbeitsgemeinschaft Einigkeit erzielt werden konnte – keine grundlegenden Differenzen ergeben werden. Allfällige Differenzen werden im ordentlichen Verfahren zu beheben sein.

In diesem Sinne beehren wir uns, Ihnen den folgenden Bericht zu unterbreiten:

I.

Der Sinn der Verwaltungskontrolle

Gemäss Artikel 102, Ziffer 15 der Bundesverfassung hat der Bundesrat «die Aufsicht» über die Geschäftsführung aller Beamten und Angestellten der eidgenössischen Verwaltung. Erst an zweiter Stelle kommt «die Oberaufsicht» über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege, die der Bundesversammlung gemäss Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung übertragen wird.

a. Das Wachstum der Verwaltung

Es ist immer wieder darauf hingewiesen worden, dass diese Ordnung aus der Zeit des jungen Bundesstaates und aus dem 19. Jahrhundert stammt, in dem die Funktionen des Staates und der Verwaltung unbedeutend und wesentlich weniger einschneidend waren für das Ganze als heute. Es ist daraus zwar nie gefolgert worden, die Verfassungsvorschrift und die Kompetenzordnung müsse im Grundsätzlichen geändert werden. Hingegen wurde seit Jahren immer wieder verlangt, dass das Instrumentarium für die Ausübung der Aufsicht und der Oberaufsicht wesentlich erweitert und dem grösseren Umfang der Verwaltung und Verwaltungstätigkeit angepasst werde.

Tatsächlich ist kein Vergleich mehr zwischen den paar Beamten, die 1848 die gesamte Bundesverwaltung bildeten und den über 30 000 Bediensteten, die heute allein in der Bundeszentralverwaltung beschäftigt, und den 85 000 Beamten und Angestellten, die zusätzlich für die Verkehrsbetriebe tätig sind; zwischen den Kompetenzen, die diese Verwaltung 1848 besass und denjenigen, die dem heutigen «Exekutivstaat» eingeräumt sind und immer noch vermehrt werden. Dies kommt allein in der Gesetzessammlung zum Ausdruck. Noch 1852 z. B. hatte der Bundesgesetzgeber nicht viel mehr zu regeln als das eidgenössische Münzsystem, die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten des jungen Bundesstaates; die Organisation des Militärwesens und die Frage des Telegraphenwesens und des Eisenbahnverkehrs. Der damalige Bundesrat erliess insgesamt 41 Bundesratsbeschlüsse und Verordnungen im Jahre, die auf 88 Seiten Platz hatten und womit sich (mit weiteren 3 Verfügungen von Departementen) seine Verwaltung eigentlich erschöpfte. Der Jahrgang 1964 der amtlichen Gesetzessammlung enthält demgegenüber 178 Verordnungen und Beschlüsse des Bundesrates sowie 47 Verfügungen der Departemente und unterer Amtsstellen, die zusammen mehr als 900 Seiten füllen. Schon aus diesen Zahlen wird ersichtlich, welchen Einfluss Bundesrat und Bundesverwaltung heute allein durch ihre Verordnungen und Verfügungen auf das Leben des Bürgers haben, ganz abgesehen von den Einzelverfügungen, -entscheidungen und -befehlen, mit denen die Verwaltung jahrein jahraus dem Bürger gegenübertritt.

Der Bundesrat, der die Aufsicht über diese Verwaltung führt, hat ihrem ständigen Wachstum Rechnung getragen und die Instrumente seiner Aufsicht ausgebaut.

Zur Überwachung des Finanzgebarens wurde die Finanzkontrolle geschaffen. Auch der Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst in der Bundesverwaltung wurde einheitlich geordnet und zentralisiert. Dasselbe gilt für die Zuständigkeit zur Unterzeichnung von Zahlungsanweisungen auf die Voranschlagskredite, für die Führung der Inventare bei den eidgenössischen Verwaltungen, für die Vergabe von Arbeiten und Lieferungen durch die Bundesverwaltung sowie für die Kosten des Beschwerdeverfahrens und den Bezug von Kanzleigebühren. Mit allen diesen Verordnungen hat der Bundesrat ein geregeltes und einheitliches Finanzgebaren bei allen Verwaltungen sicherstellen wollen.

Im Dienste einer wirksamen Aufsicht stand auch die Schaffung eines zentralen Personalamtes und die Kodifizierung des Beamtenrechts. Nur anhand eines einheitlichen rechtlichen Statuts wird es dem Bundesrat möglich, die immer grösser werdende Zahl von Beamten und ihre Arbeit rechtlich gleich zu beurteilen.

Um auch über die rein administrativen Umtriebe, den Verbrauch von Büromaterial und Büromaschinen und die von der Bundesverwaltung ausgehenden Druckaufträge eine Kontrolle und Übersicht zu haben, wurde die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale geschaffen, bei der sämtliche Begehren und Ausgaben der Abteilungen zentral geprüft, gesichtet und gekämmt werden.

Um anderseits die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Organisation und der Arbeitsweise der Bundesverwaltung sowie die Möglichkeit ihrer sparsamen Gestaltung ständig überprüfen zu können, wurde dem Bundesrat vor einigen Jahren die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt.

Die Justizabteilung schliesslich wurde so ausgebaut, dass sie dem Bundesrat und den Abteilungen bei der Prüfung aller Rechtsfragen in der Verwaltungstätigkeit, für die Instruktion der Beschwerden an den Bundesrat gegen die Departemente und bei Personal- und Disziplinarfällen zur Seite stehen kann.

Diese und andere im Verlaufe der Jahre getroffene Massnahmen gestatten dem Bundesrat, seine Aufsicht über die Verwaltung intensiver zu gestalten.

Demgegenüber hat die Bundesversammlung einzig für die Ausübung ihrer «Oberaufsicht» über den Finanzhaushalt des Bundes für ein zweckdienlicheres Instrumentarium gesorgt, indem sie vor mehr als 60 Jahren die parlamentarische Finanzdelegation schuf. Ihr steht die Finanzkontrolle zur Verfügung, die auch im Einvernehmen zwischen Bundesrat und Finanzkommissionen laufend ausgebaut wurde. Auch über die Tätigkeit der neu geschaffenen Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung muss der Finanzdelegation regelmässig berichtet werden. Es ist vorgesehen, die damit geschaffene Praxis für die parlamentarische Kontrolle des Finanzhaushalts zu kodifizieren. Zu diesem Zwecke werden die Finanzkommissionen den eidgenössischen Räten in absehbarer Zeit den Entwurf zu einem Finanzkontrollgesetz sowie auch den Entwurf zu einem Finanzhaushaltsgesetz (Budgetgesetz) vorlegen.

Auf allen übrigen Gebieten der Verwaltungskontrolle aber blieben sich die Dinge eigentlich immer gleich. Schon seit längerer Zeit wurden daher Stimmen laut, die der Bundesversammlung vorwarfen, sie sei mit diesen Mitteln gar nicht mehr in der Lage, die ihr von der Bundesverfassung aufgetragene Oberaufsicht wirksam auszuüben. Nachdem dieser Auftrag aber durch die Verfassung erteilt ist und wenn die Verfassungsvorschrift nicht zum leeren Wort degradiert werden soll, bleibt der Bundesversammlung eben nichts anderes übrig, als Mittel und Wege zu ihrer Durchführung zu suchen, wie auch der Bundesrat Mittel und Wege zur Erfüllung seiner Aufsichtspflicht gefunden hat. Entsprechend dem Ausbau der Verwaltung muss auch die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung ausgebaut werden. Erst dann sind die Dinge wieder in dem von der Verfassung vorgeschriebenen Gleichgewicht.

b. Aufgaben und Grenzen der parlamentarischen Kontrolle

Entsprechend dem Unterschied zwischen dem Bundesrat als der «obersten vollziehenden und leitenden Behörde der Eidgenossenschaft» (Art. 95 BV) und der Bundesversammlung als der, unter dem Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone, «obersten Gewalt des Bundes» (Art. 71 BV) kann auch zwischen der Aufsicht des Bundesrates und der Oberaufsicht der Bundesversammlung unterschieden werden.

Während der Bundesrat als hauptamtliches, mit allen Hilfsmitteln ausgerüstetes Exekutivorgan die Aufsicht im täglichen Geschäftsgang und im direkten Verkehr mit allen Abteilungen und in allen Einzelheiten ausübt, liegt es im Begriff der «Oberaufsicht», dass die Bundesversammlung als politisches Organ, das im Nebenamt waltet, ihre Kontrolle nach anderen Gesichtspunkten und andern Massstäben ausüben muss. Es kann sich nicht darum handeln, die Oberaufsicht in der gleichen Intensität und mit den gleichen Arbeitsmethoden neben die Aufsicht treten zu lassen. Eine solche Duplizierung der Aufgabe würde den Aufbau einer zweiten, der sogenannten Aufsichtsverwaltung erheischen. Entweder müsste die Bundesversammlung sich einen solchen Apparat beschaffen, in dem soviel Spezialisten die Arbeit der Bundesbeamten überwachen würden als es Spezialgebiete in der Bundesverwaltung gibt, oder die Mitglieder des Parlaments müssten diese Aufgabe selbst übernehmen, was die Einführung des Berufsparlaments bedeuten würde. Das Schweizervolk wird weder das eine noch das andere wollen.

Das Prinzip der Gewaltentrennung und die Verschiedenheit der Gewalten müssen auch bei der Kontrolle der Verwaltung zum Ausdruck kommen. Wir brauchen nicht zwei Regierungen, die dasselbe machen und nicht zwei Aufsichten, die nacheinander die gleichen Hebel am gleichen Ort ansetzen. Grundsätzlich muss die Aufsicht über die Verwaltung Sache der Regierung bleiben und grundsätzlich hat das Parlament das Vertrauen in den Bundesrat zu haben, dass seine Aufsicht im allgemeinen wirksam ist. Sollte es dieses Vertrauen nicht mehr haben, wäre auch ein Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle sinnlos.

Somit verbleibt für die parlamentarische Oberaufsicht das, was sich aus dem Wesen des Parlaments als dem «obersten Organ des Bundes» ergibt. Es kommt nicht von ungefähr, dass Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung dem Parlament die Oberaufsicht gleicherweise über die eidgenössische Verwaltung wie über die eidgenössische Rechtspflege aufträgt. Damit will gesagt sein, dass das aus der Vertretung des Volkes und aus der Vertretung der Kantone bestehende und somit rechtslogisch das oberste Organ des Bundes dafür zu sorgen hat und dafür die Verantwortung zu übernehmen hat, dass alle übrigen Organe des Bundes, die verwaltenden und rechtsprechenden, ihre Aufgaben so erfüllen, wie es das Volk von ihnen erwartet und wie es das Volk ihnen in Verfassung und Gesetz vorschreibt. Ihre Tätigkeit muss im Einklang stehen mit dem politischen Zweck des Bundes. «In der Sorge um die Verwirklichung des eigenen Gesetzes überwacht die dominante Legislative, was mit ihrem Produkt in der Hand der

Exekutive geschieht. ... Sie führt das gouvernementale und das administrative Geschehen immer wieder an den Ursprung der legislativen Macht zurück ... Parlamentarische Kontrollen sollen bewirken – mithelfen zumindest –, dass in der Exekutive rechtsrichtig und sachrichtig gehandelt wird.» (Eichenberger, Vortrag vor dem Zürcherischen Juristenverein.) Dort, wo aber die Oberaufsicht feststellt, dass die Organe des Bundes durch ihre Tätigkeit auseinanderstreben und die Trennung der Gewalten wider ihren politischen Sinn verabsolutieren, ist es ihre Sache, dafür zu sorgen, dass alle Organe dem Bundeszweck wieder dienen und wieder im Sinne des Volkes funktionieren. Sie kann dies erzwingen, indem sie neue Gesetze und Beschlüsse erlässt, die eine Fehlentwicklung verunmöglichen.

In diesem Sinne ist die politische und ganzheitsstaatliche Kontrolle aller Organfunktionen sicher nötig. Was die Verwaltung anbetrifft, ist der Mirage-Fall ein Beweis dafür. Auch die beste Verwaltung ist vor Fehlgriffen nicht gefeit. Diese brauchen gar nicht aus schlechtem Willen, aus Korruptheit, Unordentlichkeit oder Nachlässigkeit zu erwachsen. Sie erwachsen im Gegenteil oft aus der besonderen Stärke der Verwaltung, aus ihrer ausgesprochenen Sachkenntnis, aus der heute auf allen Gebieten immer weiter getriebenen Technisierung und Spezialisierung. Das ergibt auch in der Verwaltung wie andernorts ein ausgeprägtes Selbstbewusstsein. Dazu kommt das in der Verwaltung verständlicherweise vorwiegend hierarchische Denken. Es ist klar, dass damit die Gefahr einer gewissen Verengung des Blickwinkels gegeben ist und dass diesen Vorzügen und an und für sich sehr erwünschten Kräften gegenüber – von anderer Seite – der ganzheitliche, politische Aspekt zur Geltung gebracht werden muss.

Hier – und das geht über die Aufsicht der Regierung hinaus, die mit der Verwaltung zusammen ein eingespieltes Räderwerk darstellt – liegen die Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht. In ihrer Stellung als «oberste Gewalt» hat sie zu prüfen, ob die Verwaltung die Gesetze und Beschlüsse der Bundesversammlung so durchführt, wie sie gedacht sind und nicht selbstherrlich im Schlusseffekt etwas anderes daraus macht. Sie hat zu prüfen, ob die Verwaltung die ihr von der Verfassung zugeordnete Stellung einhält und ihre Kompetenzen im Verhältnis zum Parlament, zur Regierung, zu den Kantonen und den Bürgern nicht ausdehnt. Sie wird auch prüfen, ob die Verwaltung das ihr zugestandene und nötige freie Ermessen vernünftig zur Anwendung bringt. Und um – wie es dem Willen des Volkes und der Verfassung entspricht – gerade genug aber nicht ein Quent zuviel an Verwaltung zu haben, wird sie auch prüfen müssen, ob die Verwaltung innerhalb der einzelnen Abteilungen einfach und zweckmässig organisiert ist und ob die Zusammenarbeit unter ihnen klappt. Im Interesse einer arbeitswilligen, zum Dienst am Allgemeinwohl bereiten, tüchtigen Verwaltung und somit auch im Interesse des durch genug andere Spannungen gefährdeten Verhältnisses zwischen Verwaltung und Volk wird sie grosses Gewicht auf ein gutes Arbeitsklima in den Abteilungen legen. Auch die Sparsamkeit in der Verwaltung gehört zu diesen politischen Zielen der parlamentarischen Verwaltungskontrolle.

Es ist klar, dass, je mehr die Verwaltung an Umfang und Zahl, an Fachwissen und Spezialisierung zunimmt und je komplizierter die einzelnen Sachgebiete werden, um so nötiger auch diese ganzheitliche, politische, demokratische Kontrolle wird, um so dringender die ausser und über dem Verwaltungsdenken gültigen Massstäbe angelegt werden müssen.

c. Die verschiedenen Möglichkeiten des Ausbaues der Verwaltungskontrolle

Schon seit längerer Zeit wurden in der Öffentlichkeit, in der Presse und vor allem in wissenschaftlichen Kreisen Vorschläge für den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle gemacht. Die Geschäftsprüfungskommission hat diese Vorschläge immer verfolgt; es gab keine Plenarsitzung in den letzten Jahren, an der nicht wieder neue Anregungen für die Verbesserung der Geschäftsprüfung besprochen und untersucht wurden. Unsere Kommission selbst hat ihre eigene Arbeitsweise mehrmals wirksamer zu gestalten versucht. So wenden wir seit einigen Jahren ein System an, das nicht ohne Wirkung geblieben ist. In diesem Sinne haben wir auch 1963 unser eigenes Reglement (Handbuch der Bundesversammlung S. 225) neu gefasst. Einige der früher gefallenen Anregungen wurden dabei berücksichtigt. Die Aufteilung der Kommission in Sektionen, von denen jeder die Geschäftsführung eines Departements zur näheren Überprüfung übertragen wurde, sowie die Tätigkeit der Sektionen wurde institutionalisiert. Gleichzeitig lösten wir uns insofern vom Geschäftsbericht des Bundesrates als wir auch andere Fragen von allgemeiner politischer oder administrativer Bedeutung, die im Bericht nicht behandelt wurden, einer besonders einlässlichen Prüfung unterwarfen. Auf diese Weise haben wir in den letzten Jahren grundsätzliche Fragen, die sich immer wieder bei allen Departementen stellen, oder solche, die nur die einzelnen Dikasterien betrafen, eingehend untersucht und falls nötig unsere Kritiken und Empfehlungen daran geknüpft. In verschiedenen Fällen sind wir nach einigen Jahren wieder darauf zurückgekommen, um festzustellen, ob die Verwaltung den Wünschen des Parlaments auch Rechnung getragen hat.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass trotzdem sehr schwerwiegende Fehlentwicklungen im Verwaltungsprozess möglich sind; ganz werden wir solche auch mit allen institutionellen Vorkehrungen und Verbesserungen nicht verhüten können. Immerhin wird heute gebieterisch eine einschneidende Verschärfung der parlamentarischen Kontrolle verlangt. Von all den Vorschlägen haben uns zwei besonders beschäftigt, die in sich geschlossene Systeme darstellen: der Vorschlag der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte auf Einführung des «Ombudsman» und die Vorschläge der parlamentarischen Mirage-Untersuchungskommission.

aa. Die parlamentarische Kontrolle durch den «Ombudsman»

Der Vorschlag, in der Schweiz ein dem schwedischen «Ombudsman» nachgebildetes Amt eines Parlamentsdelegierten für die Kontrolle der Verwaltung

zu schaffen, wurde von der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte erstmals 1962 in einer als «vorläufig» bezeichneten Studie vorgetragen. In seiner Schrift «Plädoyer für kontrollierte Macht – für die Delegierten der Bundesversammlung» hat Prof. Hans Marti von der Universität Bern 1964 die Studie neu gestaltet und präzisiert, ohne jedoch im wesentlichen von den ursprünglichen Vorschlägen abzuweichen. Während allerdings in der ersten Studie für die Verwirklichung der «Ombudsman»-Kontrolle eine gesetzliche Grundlage als genügend angesehen wurde, wird in der zweiten Auflage des Vorschlages vorgesehen, das neue Amt in der Verfassung selbst zu verankern. Ohne sich auf redaktionelle Feinheiten festlegen zu lassen, schlägt Prof. Marti vor, den folgenden neuen Abschnitt in die Bundesverfassung aufzunehmen:

1^{bis} Die Delegierten der Bundesversammlung

Art. 94^{bis}

Die Bundesversammlung wählt auf Vorschlag des Bundesrates aus allen Schweizer Bürgern, welche als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind und in den letzten zehn Jahren nicht Bundesbeamte gewesen sind, zwei Delegierte der Bundesversammlung, den einen zum Zivildelegierten, den andern zum Militärdelegierten.

Nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates findet auch eine Neuwahl der Delegierten statt. Die in der Zwischenzeit ledig gewordenen Stellen werden bei der nächstfolgenden Sitzung der Bundesversammlung für den Rest der Amtsdauer wieder besetzt.

Die Delegierten vertreten sich gegenseitig.

Art. 94^{ter}

Die Delegierten der Bundesversammlung können nicht gleichzeitig Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrates oder des Bundesgerichts sein. Sie dürfen keine andere Beamtung, sei es im Dienste der Eidgenossenschaft, sei es in einem Kanton, bekleiden, noch irgendeinen andern Beruf oder Gewerbe betreiben.

Art. 94^{quater}

Die Delegierten kontrollieren von sich aus oder auf Beschwerde eines Bürgers die Bundesverwaltung, das Heer und alle ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Organisationen in bezug auf die ihnen vom Bunde übertragenen Verwaltungsaufgaben. Sie geben dem Bundesrat vom Ergebnis ihrer Untersuchungen Kenntnis. Sie können vom Bundesrat verlangen, an einer Sitzung zu vorgesehenen Beschlüssen angehört zu werden.

Die Delegierten erstatten der Bundesversammlung jährlich, als Ergänzung zum Geschäftsbericht des Bundesrates, einen Bericht über ihre Tätigkeit; sie können die Bundesversammlung auch auf Mängel der Gesetzgebung hinweisen.

Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Der Vorschlag hat die Geschäftsprüfungskommission sehr interessiert, und sie hat ihn – vor und nach der Mirage-Angelegenheit – wiederholt geprüft. Sie hat auch den Bundesrat um eine Meinungsäusserung ersucht. Sie anerkennt, dass es sich bei diesem System um eine wirksame Kontrolle der Verwaltung handeln kann. Allerdings muss die Funktion des «Ombudsman» in das übrige staatliche Gefüge ohne logische Widersprüche eingebaut werden können. Dies scheint in Schweden und den übrigen nordischen Ländern (Finnland, Dänemark,

Norwegen) möglich gewesen zu sein. Neuestens hat auch Neuseeland ein ähnliches Amt geschaffen. Die Erfahrungen mit dem Wehrbeauftragten in der deutschen Bundesrepublik scheinen noch kein endgültiges Urteil zu erlauben.

Der Vorschlag hat unbestreitbare Vorzüge in sich. Die beiden Delegierten würden die Kontrolle der Verwaltung im Hauptamt ausüben und könnten sich – frei von andern Aufgaben – vollends auf die Erfordernisse der Oberaufsicht spezialisieren. Durch den Modus ihrer Wahl besäßen sie sowohl gegenüber dem Bundesrat wie gegenüber dem Parlament eine starke Stellung. Andererseits stünden sie ausserhalb der Verwaltung und auch ausserhalb der parlamentarischen Einflüsse und böten Gewähr für eine konstante, gleichbleibende Praxis der Verwaltungskontrolle. Notfalls könnten sie wohl auch schneller eingreifen als ein parlamentarisches Kontrollorgan im Zweikammer-System.

Die Gründe, die uns veranlasst haben, trotzdem von diesem Vorschlag abzusehen, liegen in seiner Unvereinbarkeit mit der Struktur unseres Staatsrechts. Der Vorschlag, wie er sich heute präsentiert, kann u. E. nicht in unser schweizerisches System eingefügt werden, ohne dass dieses System schwerwiegend geändert werden müsste.

1. Die Delegierten sollen – nach dem Vorschlag – Delegierte der Bundesversammlung sein und von ihr gewählt werden, und zwar ausschliesslich auf Vorschlag des Bundesrates. Wird ein vom Bundesrat vorgeschlagener nicht gewählt, so hat der Bundesrat einen neuen Vorschlag zu unterbreiten. Praktisch ist also die Bundesversammlung in ihrer Wahl nicht frei, sondern an die Vorschläge des Bundesrates gebunden, der somit bei der Wahl den entscheidenden Einfluss ausübt. Es kann mit der gesamtschweizerischen Tradition und mit der verfassungsmässigen Stellung der Bundesversammlung nicht vereinbart werden, dass sie in der Wahl ihrer eigenen Delegierten derart vom Bundesrat abhängig sein soll.

2. Nach dem vorgeschlagenen System sollen die Delegierten zwar Beauftragte des Parlamentes sein; andererseits soll das Parlament ihnen keinerlei Weisung geben dürfen, welche konkreten Vorkommnisse sie abklären müssen. Es soll ihnen auch nicht verbieten dürfen, gewisse Angelegenheiten zu untersuchen (Marti, Plädoyer S.18f.). Der Bundesversammlung fehlt ihren eigenen Delegierten gegenüber ein Weisungsrecht. Es kann somit auch nicht behauptet werden, dass sie ihre Aufsicht im Namen der Bundesversammlung ausüben. Ungeklärt und unlösbar scheint auch das staatsrechtliche Verhältnis der Delegierten zu den internen Kontrollorganen der Bundesversammlung. Bekanntlich üben jetzt die Geschäftsprüfungskommissionen, die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation, die Alkoholkommissionen und die Bundesbahnkommissionen im Namen der Räte die Funktion einer oberaufsichtlichen Verwaltungskontrolle aus. Neben ihnen würden die Delegierten eine unabhängige, an keine Weisung der Bundesversammlung gebundene Kontrolle ausüben. Dass dies zu Doppelpurigkeiten und Kollisionen führen müsste, ist klar. Was aber dann, wenn die beiden Organe im gleichen Fall zu entgegengesetzten Schlüssen kämen? Die einzig logische Lösung wäre wohl die, dass die bisher berufenen Kommis-

sionen ihre Tätigkeit zugunsten der Delegierten aufgeben würden. Kann aber der Delegierte, der nach dem Vorschlag (Studie S. 3) über abgeschlossene juristische Studien verfügen muss und sich somit hauptsächlich der Rechtskontrolle zu widmen hat, die Oberaufsicht im politischen Sinn (siehe oben, S. 5 f.) vollwertig ausüben? Auf jeden Fall können weisungs-ungebundene Delegierte mit dem Sinn und dem Wortlaut von Artikel 85, Ziffer 11 BV nicht in Einklang gebracht werden. Das Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung müsste durch eine Änderung dieser Verfassungsbestimmung eingeschränkt und neu umschrieben werden.

3. Ebenso unklar wie das Verhältnis der Delegierten zur Bundesversammlung ist auch ihr Verhältnis zum Bundesrat. Zwar soll der Bundesrat der Kontrolle der Delegierten nicht unterstehen (Marti, Plädoyer S. 17). Im Widerspruch dazu sollen sie jedoch das Recht haben, dem Bundesrat Bedenken gegen vorgesehene Beschlüsse vorzutragen, was doch wohl heisst, dass ihnen die geplanten Bundesratsbeschlüsse vorher vorgelegt werden müssen und dass die Delegierten den Bundesrat kontrollieren. Zu diesem Zweck sollen sie das formelle Recht haben zu verlangen, an den Sitzungen des Bundesrates angehört zu werden. Eine solche Regelung kann mit der geschlossenen, politischen Verantwortung des Bundesrates gegenüber dem Parlament kaum in Einklang gebracht werden. Die verfassungsmässige Stellung des Bundesrates müsste ebenfalls neu überprüft werden.

4. Die Delegierten hätten auch die Kompetenz, die nach dem bisherigen Recht nach freier Überzeugung einschreitende Bundesanwaltschaft zur Einleitung eines Strafverfahrens zu zwingen, so wie die zuständige Disziplinarbehörde gegen ihren eigenen Willen und auf Begehren der Delegierten eine Disziplinaruntersuchung einzuleiten hätte.

5. Die starke Stellung des «Ombudsman» mag in Ländern, die das parlamentarische System Regierung/Opposition kennen und in denen die Opposition und die Bürgerschaft von der Einflussnahme auf die Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte ausgeschlossen sind, am Platze sein. In der Schweiz sind vier Parteien an der Regierung beteiligt und der Bürger hat auch während der Legislaturperiode immer wieder durch Initiativen und Referenden Gelegenheit, mit dem Stimmzettel in der Hand seinen Einfluss auf den Gang des Staatswesens geltend zu machen. Wir möchten behaupten, dass die Situation bei uns deshalb anders ist.

6. Das ganze schweizerische Staatsrecht ist getragen von der Idee der Verantwortlichkeit kollegialer Behörden (Gemeinderäte, Vormundschaftskommissionen, Gerichte, Regierungen, Bundesrat, parlamentarische Kommissionen usw.). Es scheint uns wichtig, dass diese Tradition ebenfalls bei der Ausübung der Verwaltungskontrolle nicht ohne Not sollte aufgegeben werden zugunsten der Schaffung der Macht einer «starken Einzelpersönlichkeit». Jedenfalls kennt unser Staatsrecht für alle wichtigen, staatlichen Funktionen jeder der «Gewalten» nur die Form der kollegialen Verantwortlichkeit.

7. Nach dem Vorschlag soll im Vordergrund der Tätigkeit der Delegierten die Rechtskontrolle über die Verwaltung stehen. Vor allem soll die Rechtmässigkeit der Verwaltungsakte überprüft werden. (Nach unseren eigenen Erfahrungen mit der Kontrolle der Verwaltung scheint dies allerdings nicht das Vordringlichste zu sein, zumal wenn – wie wir hoffen – bald auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgebaut sein wird.) Daneben sollen die Delegierten aber auch offensichtlich unzweckmässige, unbillige und unverständige Massnahmen beanstanden können. Sie haben sich also auch mit Fragen der Verwaltungsorganisation, der Personalführung und überhaupt mit sämtlichen Sachgebieten zu befassen, auf denen im Bund verwaltet wird. Es liegt auf der Hand, dass sie alle diese Aufgaben sachgemäss nur mit einem nicht unbedeutenden Mitarbeiterstab bewältigen könnten, zumal sie selber ja in den letzten 10 Jahren vor ihrer Wahl der Verwaltung nicht angehört haben dürfen und somit mit vielen administrativen Problemen nicht vertraut sein werden. Die Schaffung einer neuen Verwaltung wäre aber wohl das Letzte, das wir heute suchen.

8. Man kann die gewollt starke Stellung der Delegierten begrüssen. In der vorgeschlagenen Form ist ihre Stellung aber so stark, dass die Delegierten gar nicht mehr einer der drei klassischen Staatsgewalten (Parlament, Exekutive, Gerichte) zugeordnet und untergeordnet werden können. Tatsächlich handelt es sich gar nicht mehr um Delegierte des Parlaments, sondern um nicht mehr und nicht weniger als um eine vierte Gewalt im Staatsleben, die «aufsehende Gewalt» (Marti, Plädoyer S. 33), die teils in starke Konkurrenz zu den bestehenden verfassungsmässigen Gewalten tritt. Eine solche Neuerung, die die ganze bisherige Kompetenzordnung sowohl der Bundesversammlung als auch des Bundesrates berührt und ihr gegenseitiges Verhältnis in wesentlichen Punkten beeinflusst, bedarf gründlicher Abklärung, soll sie ohne Widersprüche und schwerwiegende Friktionen in unser Staatsrecht eingebaut werden.

Weil wir nicht der Meinung sind, der Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle lasse sich nur auf diesem gefährlichen Wege verwirklichen, haben wir uns trotz ihrer Vorteile nicht dazu entschliessen können, die Vorschläge der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte zu übernehmen. Wir halten dafür, dass mit den Vorschlägen, die die Mirage-Untersuchungskommission zum Ausbau der Verwaltungskontrolle skizziert hat, das Ziel ebenso gut erreicht werden kann, ohne dass dabei alle dem System der Delegierten anhaftenden verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten in Kauf genommen werden müssen. Sollte sich unsere Erwartung nicht erfüllen, könnte und müsste später auf die Frage zurückgekommen und allenfalls geprüft werden, ob eine Art von Delegierten geschaffen werden kann, die der Eigenart unseres staatsrechtlichen Systems besser angepasst wäre. Verfassungsrechtlich und organisatorisch entspricht das System des «Ombudsman» auf dem Gebiete der allgemeinen Geschäftsprüfung dem in andern Ländern bestehenden System des «Rechnungshofes» auf dem Gebiete der Oberaufsicht über das Finanzgebaren der Verwaltung. Folgerichtig müsste dann auch diese Frage neu aufgeworfen werden, da

nicht wohl zwei verschiedene Systeme der Verwaltungskontrolle nebeneinander zur Anwendung kommen können.

bb) Die Vorschläge der Mirage-Arbeitsgemeinschaft

Die Mirage-Arbeitsgemeinschaft geht davon aus, das bisherige System der Geschäftsprüfung sei nicht grundsätzlich falsch gewesen. Es handelt sich bei ihren Vorschlägen nur darum, das Bestehende organisch auszubauen und zu verfeinern. Sie können anhand des Berichtes der Arbeitsgemeinschaft vom 1. September 1964 (S. 67–71) wie folgt zusammengefasst werden:

1. Der Ausbau der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Verwaltungskontrolle ist entsprechend der Vorschrift der Bundesverfassung und unseren Traditionen durch das Parlament selbst auszuüben, so wie auch die Oberaufsicht auf dem Gebiete der Finanzverwaltung bei uns durch die parlamentarische Finanzdelegation und nicht durch einen unabhängigen Rechnungshof sichergestellt wird. Damit aber die Parlamentarier einen grösseren Überblick und vermehrte Erfahrung gewinnen, soll die Mitgliedschaft in der Geschäftsprüfungskommission sechs Jahre dauern (bisher vier). Die Mitglieder sollen auch mindestens zwei, wenn möglich drei Jahre in den einzelnen Subkommissionen wirken. Sie werden so mit den Besonderheiten des betreffenden Departements oder Verwaltungszweiges besser vertraut.

Auch das Kollegialprinzip soll beibehalten werden. Verantwortlich ist die Geschäftsprüfungskommission als Ganzes und Beschlüsse können nur von ihr ausgehen.

Den Geschäftsprüfungskommissionen soll ein hauptamtliches Sekretariat zur Verfügung gestellt werden, dessen Aufgabe vornehmlich in der Sammlung, Sichtung und Vorbereitung des Materials liegen wird.

2. Die Geschäftsprüfungsdelegation

Die Arbeiten der beiden Geschäftsprüfungskommissionen sollen durch eine «Geschäftsprüfungsdelegation» koordiniert werden.

3. Koordination zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und den Finanzkommissionen

Da die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen zum Teil ähnliche Ziele verfolgen, sollen ihre Tätigkeiten durch einen Präsidialausschuss koordiniert werden. Dieser soll aus den Präsidenten der beiden Geschäftsprüfungskommissionen und der beiden Finanzkommissionen gebildet sein. Das Sekretariat des Ausschusses sollte durch den Generalsekretär der Bundesversammlung geführt werden.

4. Ausserordentliche Untersuchungskommissionen

Zur Abklärung besonders schwerwiegender Vorgänge in der öffentlichen Verwaltung kann es sich jedoch als nötig erweisen, ausserhalb der normalen Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen auch besonders zusammengesetzte Untersuchungskommissionen mit besonderem Auftrag einzusetzen.

In der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates haben sich solche parlamentarische Untersuchungskommissionen erstmals zur Abklärung der Mirage-Angelegenheit als nötig erwiesen. Um solchen Untersuchungen künftighin einen festen, rechtlich einwandfreien Platz unter den Institutionen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung einzuräumen, sind sie im Geschäftsverkehrsgesetz vorzusehen. Sie sollen eine spezifisch schweizerische Ausprägung erfahren. Auf jeden Fall müssen sie das Recht erhalten, unmittelbar in alle einschlägigen Akten Einsicht zu nehmen und von allen Bediensteten des Bundes die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen.

5. Hearings

Ein allgemeines Bedürfnis nach der Veranstaltung von Hearings besteht in der Schweiz nicht. Die soziologische Zusammensetzung der eidgenössischen Räte bietet Gewähr dafür, dass die meisten Standpunkte in den Beratungen selbst zu Wort kommen. Überdies wird bei uns vor der Erstellung eines Gesetzesentwurfes sehr oft die Meinung von Experten eingeholt und werden die Kantone und Wirtschaftsverbände konsultiert. Es kann immerhin besonders schwierige Fragenkomplexe geben, zu deren Klärung vor den parlamentarischen Kommissionen Hearings wichtige zusätzliche Gesichtspunkte zutage fördern können. Die Befragung von Sachverständigen muss daher als gesetzliches Recht der parlamentarischen Kommissionen vorgesehen werden. Die gleiche Bestimmung muss auch die Rechtsgrundlage schaffen (die heute noch fehlt) für die Befragung von Bundesbediensteten durch parlamentarische Kommissionen.

6. Dokumentations- und Rechtsdienst

Ebenfalls im Dienste einer eigenen Meinungsbildung steht die Schaffung eines parlamentseigenen Dokumentations- und Rechtsdienstes, wie ihn übrigens schon alle Parlamente der modernen Welt in dieser oder jener Form besitzen.

Es scheint der Geschäftsprüfungskommission, dass sich mit diesen institutionellen Neuerungen, die der Bericht der Mirage-Arbeitsgemeinschaft skizziert, eine tatsächliche und wirksame parlamentarische Kontrolle der Verwaltung im Sinne des von uns umschriebenen politischen Zweckes erreichen lässt. Sämtliche Fehlgriffe lassen sich durch keine Institution vermeiden. Wir möchten daher davon absehen, Vorschläge zu unterbreiten, die in keinem realistischen Verhältnis zum angestrebten und möglichen Ziel stehen und deren Aufwand grösser als ihr Erfolg wäre. Unsere Vorschläge, die wir im Kapitel III – soweit nötig – im einzelnen erläutern, halten sich daher an die von der Mirage-Arbeits-

gemeinschaft ausgearbeitete Skizze. Dort werden wir bei den einzelnen Artikeln auch erläutern, inwiefern unsere Vorlage in Nebenpunkten von dieser Skizze abweicht.

II.

Die Grundgedanken der Revision

Wenn der Bundesrat gemäss Artikel 102, Ziffer 4 der Bundesverfassung der Bundesversammlung Gesetze und Beschlüsse vorschlägt, begründet er seinen Entwurf mit einer einlässlichen Botschaft. Die Botschaft stellt auch später bei der Anwendung und Auslegung des Gesetzes eines der wichtigsten Materialien dar. Es sei daher auch unserer Kommission gestattet, kurz die Grundgedanken zu erläutern, die uns bei der Ausführung des Auftrages geleitet haben, und die wichtigsten Überlegungen zusammenzufassen, die in der Kommission gemacht wurden. Dies scheint nicht nur erwünscht zu sein im Hinblick auf die spätere Auslegung des Gesetzes, sondern auch nötig im Blick auf gewisse schon erfolgte und noch zu erwartende Kritiken, die da meinen, unsere Vorschläge «schiessen weit über das Ziel hinaus». Wir werden nachweisen, dass dies nicht der Fall ist.

a. Die Ausgangslage

Die Notwendigkeit der Verstärkung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung ist keine rein schweizerische Erscheinung. Das Problem beschäftigt die Wissenschaft und die politisch verantwortlichen Gremien in sozusagen allen demokratischen Ländern. So hat sich z. B. der Deutsche Juristentag gerade im letzten Jahr in mehreren Referaten mit der Verwaltungskontrolle befasst. Insbesondere wurde auch die Wirksamkeit der im deutschen Bundestag bestehenden Untersuchungsausschüsse überprüft.

Publikationen aus jüngster Zeit beweisen, dass ebenfalls in unserem westlichen Nachbarland Frankreich sich die Frage der Regierungs- und Verwaltungskontrolle neu stellt. Auch Holland prüft gegenwärtig, wie es die parlamentarische Kontrolle, evtl. durch Einführung des «Ombudsman», verstärken kann. Das Anliegen ist heute offensichtlich von solcher Aktualität in allen Parlamenten, dass auch die Interparlamentarische Union es als Thema ihrer diesjährigen Diskussionen gewählt und die «Commission pour l'étude des questions parlementaires et juridiques» beauftragt hat, einen Bericht vorzulegen über «Massnahmen zur Stärkung des Parlaments und zur Verbesserung seiner Kontrolle über die Regierungstätigkeit im Hinblick auf die zunehmenden Staatseingriffe in den verschiedenen Bereichen des nationalen Lebens». Überall ist der Ausbau der Verwaltungskontrolle die natürliche Folge und die direkte Notwendigkeit aus dem ebenso natürlichen Wachstum des Staatsapparates und seiner ausgedehnten Machtfülle. Es hat daher nichts Ehrenrühriges oder Diskriminierendes an sich, wenn auch in der Schweiz die staatlichen Institutionen dieser Entwicklung angepasst werden.

Diese Notwendigkeit lag, wie bereits gesagt, schon längere Zeit als Aufgabe vor uns. Die Vorfälle um die Mirage-Beschaffung gaben lediglich den Anstoss zu einer unverzüglichen und umfassenden Inangriffnahme des ganzen Problems

durch das Parlament. Schon den Untersuchungskommissionen wurde der Auftrag erteilt, u. a. «die Auswirkungen des Mirage-Geschäftes unter den Gesichtspunkten der demokratischen Ordnung zu untersuchen». Die Arbeitsgemeinschaft der beiden Untersuchungskommissionen hat denn auch eine Subkommission «Organisation» eingesetzt. Sie hatte vor allem auch zu prüfen, wie inskünftig mit einer verbesserten Verwaltungskontrolle solche Vorfälle vermieden werden könnten. Aus den zahlreichen Einvernahmen und internen Diskussionen ergaben sich die institutionellen Vorschläge der Subkommission, die nachher Aufnahme in den Mirage-Bericht fanden. Schon aus diesem Grunde kann nicht behauptet werden, unsere Vorschläge, die sich fast vollständig an die Skizze des Mirage-Berichtes anlehnen, seien zu wenig geprüft und zu wenig gereift.

Unsere Vorschläge gehen aber auch in einer andern Beziehung von der Mirage-Erfahrung aus. Durch die Art und Weise, wie die eidgenössischen Räte diese Angelegenheit in die Hand genommen haben, konnte das Vertrauen des Volkes in die staatlichen Institutionen wieder hergestellt werden. Dies war nur möglich durch die entschiedene Einsetzung einer Untersuchungskommission und durch ihre aufopfernde, minuziöse Arbeit. Für die Sicherstellung der materiellen Ergebnisse waren dabei die direkten Einvernahmen der beteiligten Beamten sowie von Fachleuten, die Aufhebung des Amtsgeheimnisses der Beamten gegenüber der Kommission sowie die Einsichtnahme in alle von der Kommission verlangten Akten von entscheidender Bedeutung.

Wir gehen davon aus, dass das, was sich im Mirage-Fall als notwendig und nützlich erwiesen hat, als Verfahren auch gesetzlich verankert werden soll. Das Schweizer Volk würde es nicht verstehen, wenn diese Erfahrung nicht der Zukunft dienstbar gemacht würde.

Diesen Gedankengängen gegenüber wurde nun geltend gemacht, sie blieben allzusehr einem Einzelfall verhaftet. Es sollte sich vielmehr darum handeln, jenen Fall ostentativ als Einzelfall zu klassieren, ihn darum ad acta zu legen und ihn nicht als Normalfall für bleibende gesetzliche Regelungen zu machen. Es sollte sich vielmehr darum handeln, das Vertrauen in den Bundesrat und die Verwaltung nun wieder zu stärken und nicht, von einem Einzelfall ausgehend, durch gesetzliche «polizeistaatliche» Kontrollmassnahmen ein Misstrauensverhältnis zu verewigen.

Wir können diese Auffassung nicht teilen. Vertrauen kann nicht dadurch geschaffen oder vermehrt werden, dass man vertrauensschädigende Vorfälle einfach ignoriert oder schlicht als einmalig erklärt. Vertrauen kann nur dadurch geschaffen werden, indem die möglichen und nötigen Massnahmen ergriffen werden, die eine Garantie gegen eine Wiederholung solcher Vorfälle bieten. Jede Behörde hat hierin ihren guten Willen zu zeigen und ihn durch echte Vorkehren unter Beweis zu stellen. Die Bundesversammlung muss dies dadurch tun, dass sie die Lehren aus dem Vorgefallenen zieht und das Instrumentarium der Verwaltungskontrolle ausbaut.

Dieser Wille zur Stärkung der Oberaufsicht geht übrigens nicht über das hinaus, was die Bundesverfassung der Bundesversammlung schon zur Pflicht

macht. Es handelt sich – wie schon mehrmals betont – lediglich darum, die praktische Ausübung des Oberaufsichtsrechts der Bundesversammlung den geänderten Verhältnissen anzupassen. Von einer «polizeistaatlichen» Kontrolle kann deswegen nicht die Rede sein. Das Oberaufsichtsrecht des Parlaments hat politische Gründe (siehe oben S. 5 f.).

Auch unsere Vorschläge haben politische Gründe und entspringen nicht irgendeinem schwächlichen Bedürfnis, der durch die Mirage-Angelegenheit noch geförderten schlechten Laune des Volkes Tribut zu zollen. Wir halten dafür, dass eine starke Stellung der Regierung und das Ansehen einer tüchtigen, integren Verwaltung wichtigste Güter im Staatsleben sind und verteidigt werden müssen. Wenn aber sogar der Rektor einer schweizerischen Hochschule von einem «helvetischen Malaise» schreibt und Zug um Zug nachweist, dass es im Institutionellen begründet liegt, dann dürfen wir nicht mehr «tun als ob». Dann können nur die Folgerungen gezogen und die Institutionen den heutigen Erfordernissen angepasst werden. Eine wirksame Kontrolle des Staatsapparates ist die Voraussetzung für das gegenseitige Vertrauen zwischen den verschiedenen Behörden. Nur darauf kann auch das Vertrauen des Volkes aufgebaut werden.

Wir sind der Meinung, dass unsere Vorschläge das Vertrauen in den Bundesrat zum Ausdruck bringen, dass er auf die Erschütterungen und Bewegungen im Volk nicht weniger hinzuhorchen versteht als das Parlament und dass er bei aller Wahrung seiner staatsrechtlichen Stellung ebenso bereit ist, dem deutlich zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes Rechnung zu tragen. Jede Behörde hat selbst für das Vertrauen zu sorgen, das sie beansprucht. Auch der Bundesrat muss zugeben, dass eine Anpassung der Kontrollinstitutionen an die neuen Verhältnisse notwendig ist. Er hat einer intensiveren Oberaufsicht gegenüber nichts zu verheimlichen. Mit dieser Bereitschaft und Offenheit kann auch sein Vertrauenskapital nur vermehrt werden.

b. Die Gewaltentrennung

Es war uns von allem Anfang an klar, dass wir beim Ausbau der Verwaltungskontrolle den verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltentrennung unter allen Umständen beachten mussten und wollten. Dies war einer der Grundgedanken bei der Ausarbeitung unserer Vorschläge. Auch wenn sie in der Schweizerischen Bundesverfassung (wohl nicht zufällig) nicht ausdrücklich statuiert und nicht starr durchgeführt wird, stellt die Gewaltentrennung doch eines der Grundprinzipien des Rechtsstaates dar; liegt ihr doch nichts anderes als der Gedanke zugrunde, die staatliche Macht sei derart zu teilen, dass Machtmissbräuche ausgeschlossen werden und dass der zentrale rechtsstaatliche Wert der Freiheit und Würde der menschlichen Person erhalten werden kann.

Geht man von diesem in der Wissenschaft allgemein anerkannten Zweck der Gewaltentrennung aus und vergleicht man daneben die in der Moderne in allen Staaten festgestellte ständige Ausdehnung des Einflusses und der Macht der Verwaltung, so wird auf jeden Fall klar, dass sicher nicht die Verwaltung sich auf den Grundsatz der Gewaltentrennung berufen kann, um die Verwaltungs-

kontrolle abzulehnen. Die Idee der Gewaltentrennung verlangt im Gegenteil heute eine bessere Abgrenzung der exekutiven Gewalt. Aus den genau gleichen Gründen ist in der Schweiz seit längerer Zeit ein Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit gefordert worden. Er soll dank der von den beiden Räten überwiesenen Motion noch im Verlaufe dieses Jahres von der Bundesversammlung in Angriff genommen werden können. Auch dem Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit liegt nichts anderes zugrunde als die Idee der Gewaltentrennung. Der Einfluss von Regierung und Verwaltung soll dadurch gemindert und vor möglichen Missbräuchen bewahrt werden, indem gewisse Entscheide nicht mehr der Verwaltung überlassen bleiben, sondern in die Hand unabhängiger, richterlicher Behörden gelegt werden. (Vgl. Imboden, *Helvetisches Malaise*, S. 28). Auch dies geschieht zum Zwecke einer vermehrten Rechtsstaatlichkeit, d. h. im Dienste der Freiheit und Würde der menschlichen Person.

Genau gleich liegt ein Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Sinn und Geist der Gewaltentrennung. Es wäre höchst sonderbar, gerade mit der Fahne der Gewaltentrennung gegen diesen Ausbau ankämpfen zu wollen.

Dabei muss allerdings – sowohl beim Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit als auch beim Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle – darauf Bedacht genommen werden, dass die Exekutive eine wirkliche Regierung bleibt und die ihr zustehenden Prärogativen und Attribute ohne Beeinträchtigung durch eine andere Staatsgewalt ausüben und zur Geltung bringen kann. Dies ist nämlich die Kehrseite der Gewaltentrennung: Missbräuche der Macht und schädliche Machtkonzentration sollen dadurch ausgeschlossen werden, dass keiner Staatsgewalt erlaubt wird, in die Sphäre der anderen einzudringen. Es besteht allgemeine Übereinstimmung darüber, dass Regierung und Verwaltung trotzdem noch eine volle Exekutivgewalt darstellen, auch wenn ihnen durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit gewisse Entscheidungsbefugnisse entzogen werden. Noch viel weniger entsteht diese Gefahr durch eine parlamentarische Verwaltungskontrolle, weil dabei der Regierung keine ihrer bisherigen Befugnisse entzogen wird. Das Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung über Regierung und Verwaltung war schon immer seit Bestehen des Bundesstaates in der Verfassung niedergelegt.

Auch mit einer ausgebauten Verwaltungskontrolle kann und will das Parlament nicht an die Stelle der Regierung treten. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Regierung müssen ihr voll und ganz überbunden bleiben. Sie wird nach wie vor für alle ihre Akte und die Akte der ihr unterstellten Verwaltung verantwortlich bleiben. Wir haben denn auch in Artikel 47^{quater}, Absatz 4 ausdrücklich vorgesehen, dass weder die Geschäftsprüfungskommissionen noch die eidgenössischen Räte auf Grund ihres Oberaufsichtsrechts Beschlüsse und Entscheide der Exekutive aufheben oder abändern können.

Da aber die Regierung für ihre Akte und die Akte der ihr unterstellten Verwaltung in direkter Linie dem Parlament verantwortlich ist, muss das Parlament auch die Möglichkeit haben, diese Verantwortlichkeit festzustellen. Dies geschieht durch die Massnahmen und Handlungen der Oberaufsicht. Es wäre sinn-

widrig, dem Parlament den Auftrag zu erteilen, die Regierung und ihre Verwaltung in der Verantwortung zu behaften, ihm gleichzeitig aber in der modernen Zeit die Möglichkeit zu verweigern, das Regierungsgeschehen in seinem Ablauf feststellen und damit die tatsächliche Verantwortlichkeit herauschälen zu können.

Wir sind uns bewusst, dass wir mit dem Bekenntnis zu dieser Art Gewaltentrennung viele Hoffnungen, die im Anschluss an die Mirage-Angelegenheit an den Ausbau der Verwaltungskontrolle geknüpft werden, enttäuschen. Der parlamentarischen Verwaltungskontrolle unterstehen nach unseren Vorschlägen grundsätzlich letztinstanzliche Entscheide des Bundesrates. Die Oberaufsicht beginnt erst dort, wo die Aufsicht (des Bundesrates) gesprochen und ihre Verantwortung engagiert hat. Nachher wird es Sache des Parlamentes sein, zu entscheiden, ob es mit Kritik oder Lob sein Bewenden haben soll oder ob sich zwingende gesetzliche Massnahmen aufdrängen. Die Oberaufsichtsbehörde überschreitet damit in keinem Fall die Grenzen der Gewaltentrennung.

Die Regelung, die wir nun für das Gebiet der allgemeinen Geschäftsführung vorschlagen, besteht seit mehr als 60 Jahren schon auf dem Gebiete der parlamentarischen Finanzkontrolle. Die laufende und ständige Überprüfung des Finanzgebarens von Regierung und Verwaltung durch die parlamentarische Finanzdelegation ist seinerzeit vom Bundesrat selber vorgeschlagen worden. Es wurde in der Botschaft dieser Regelung ausdrücklich attestiert, dass sie sich im Rahmen der Verfassung halte und geeignet sei, die gewünschte gründlichere Kontrolle des Finanzhaushaltes zu ermöglichen, womit sich die Einführung eines Rechnungshofes nach ausländischem Muster erübrige (BBl 1899 II, 484).

Das System hat bislang offenbar ohne Reibungen funktioniert. Wir haben uns daher in unseren Vorschlägen wörtlich an die für die Tätigkeit der Finanzdelegation geltenden Formulierungen gehalten. Es ist nicht einzusehen, weshalb ein während 60 Jahren bewährtes und nicht beanstandetes System nun plötzlich verfassungswidrig sein soll.

Durch die intensivere Art der Oberaufsicht wird lediglich die Gewaltentrennung, d. h. die alleinige politische Verantwortung des Bundesrates gegenüber dem Parlament unterstrichen. Dieses System und das Verhältnis der beiden Behörden zueinander entbehrt nach Burckhardt (Kommentar S. 639 f.) nicht der schweizerischen Eigenart: «Nach schweizerischer Auffassung ist die Regierung dem Parlament gegenüber nicht die Trägerin einer selbständigen Politik; obschon im Bund durch die Mehrheit des Parlaments gewählt, ist sie nicht berufen, die politischen Ziele derjenigen Mehrheit, die sie gewählt hat, dem Parlament gegenüber zu vertreten und zu verfolgen. Es wird vielmehr als selbstverständlich betrachtet, dass das Parlament der staatlichen Politik die Richtung gibt und dass sich die Regierung diesem Willen der Volksvertretung zu unterziehen hat, wenn es zu Meinungsverschiedenheiten kommt. ... Wesentlich deshalb kennen weder der Bund noch die Kantone die Ministerkrisen; die Regierung erkennt ihre grundsätzliche Unterordnung unter das Parlament von vornherein an.»

Weder unser Plan, die Entscheidungen des Bundesrates als Aufsichtsbehörde in Beschwerdefällen näher zu verfolgen, noch unsere Überprüfung

seiner letztinstanzlichen Entscheide in Verwaltungs-, Organisations-, Personal- und Disziplinarfragen, weder die Einführung von ausserordentlichen parlamentarischen Untersuchungskommissionen noch die intensivere Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen, weder das Anhören von Beamten in besonders schwierigen Fällen noch der Beizug von Fachleuten, weder die Pflicht zur Aktenedition noch der eigene Dokumentationsdienst der Bundesversammlung können als Einbrüche in das Prinzip der Gewaltentrennung bezeichnet werden. Mit dieser Obergaufsicht wird die Gewaltentrennung nicht aufgehoben; sie wird unterstrichen und der ihr zugrunde liegenden Idee gerecht.

Gleichzeitig ermöglicht diese Art der Obergaufsicht aber auf einfachem Wege auch eine Reform und eine «Gewaltentrennung», die nach Imboden (Helvetisches Malaise, S. 40) ebenso wichtig ist: «Die Stellung der Regierung wird vor allem in dem Sinne zu verändern sein, dass Regierung und Verwaltung stärker voneinander abzurücken sind.» Dies ist besonders heute nötig, wo sich bei der Vermischung von technischer Vorbereitung und politischer Entscheidung (nach Imboden, a. a. O. S. 27) der Departementsvorsteher nach aussen fast nur noch «als Interpret der Anliegen seiner Verwaltung» sieht. Die politische Sicht, unter der die Obergaufsicht ausgeübt wird, wird eine wichtige Hilfe gegen die Übermacht der Technokratie sein.

c. Das Amtsgeheimnis

Ähnliche Überlegungen grundsätzlicher, rechtsstaatlich-politischer Art müssen auch angestellt werden gegenüber der Frage, wie weit das für die Verwaltung und Beamtschaft geltende Amtsgeheimnis dem Parlament in der Ausübung seiner Obergaufsicht entgegengehalten werden kann.

Nach Artikel 27 des Beamtengesetzes ist der Bundesbeamte «zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind». Ein solches oder ähnliches Amtsgeheimnis gilt für alle Verwaltungen. Es ist selbstverständlich, dass das Amtsgeheimnis bestehen bleiben muss, soweit es zum Schutze öffentlicher oder privater Interessen nötig ist.

Es ist aber andererseits auch offensichtlich, dass das Amtsgeheimnis wesentlich mithilft, die Stellung von Regierung und Verwaltung bei allen Auseinandersetzungen zwischen der Exekutive und dem Bürger, aber auch bei Auseinandersetzungen zwischen der Exekutive und dem Parlament zu stärken. Wo das Amtsgeheimnis aber gewollt oder ungewollt dazu dient und dazu mithilft, die Durchsetzung des materiellen Rechts zu verunmöglichen, hat es unseres Erachtens keinen Anspruch mehr auf Respektierung. Es kann daher Fälle geben, in denen höhere Interessen der Durchsetzung des Rechts oder höhere Interessen des Landes dem Amtsgeheimnis vorgehen. Einer dieser Fälle ist dann gegeben, wenn z. B. das Parlament als oberstes Organ des Bundes und im Interesse des Volkes und um die Nation vor einer Staatskrise zu bewahren sich veranlasst sieht, eine Untersuchung schwerwiegender Vorkommnisse durchzuführen. Es darf angenommen werden, dass das Parlament so etwas nicht zu seinem Vergnügen

anordnet, sondern in voller Verantwortung und nach Abwägung aller staatlichen Interessen, die auf dem Spiele stehen. Es wäre unverständlich, wenn man einem solchen, von einem politischen Notstand diktierten Unterfangen gegenüber in einem demokratischen Staat von der Regierung oder gar von der Verwaltung aus die Barriere der Amtsverschwiegenheit aufrichten wollte. Ein solcher Versuch kann mit der verfassungsmässigen Stellung der verschiedenen Staatsgewalten nicht mehr sinnvoll in Übereinstimmung gebracht werden. Wo das höhere Interesse liegt, muss in einem solchen Konfliktfall wohl eindeutig vom obersten Bundesorgan entschieden werden. So hat denn auch ein Bericht, der 1964 dem Deutschen Juristentag über die Funktion, die Struktur und das Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse unterbreitet wurde, die These aufgestellt, dass «parlamentarische Untersuchungen nicht daran scheitern dürfen, dass Regierungen im Eigeninteresse die nötige Aussagen-Genehmigung für Amtsträger oder sonstige Amtshilfe verweigern». Dies gilt ohne Zweifel nicht nur für Deutschland.

Nachdem sich unser Entwurf (Art. 54^{quater}) auf die Aufhebung des Amtsgeheimnisses gegenüber ausserordentlichen Untersuchungskommissionen in schwerwiegenden Fällen beschränkt, ist er bewusst zurückhaltend in dieser Beziehung. Wir haben damit die Regelung übernommen, die bei der Untersuchung der Mirage-Angelegenheit angewendet wurde. Sie war dort unerlässlich und konnte allein den Erfolg der Untersuchung gewährleisten. Auf sie muss daher notfalls auch in Zukunft gegriffen werden können. In allen andern Fällen sehen wir (Art. 47^{bis}) die Zustimmung des Bundesrates zur Entbindung vom Amtsgeheimnis vor.

d. Die Stärkung der Stellung des Parlaments

Wie Burckhardt an der schon zitierten Stelle (Kommentar S. 639) ausführt, ist es in der Schweiz Sache des Parlaments, der staatlichen Politik die Richtung zu geben. Das ist nur eine andere Formulierung für die Tatsache, dass das Parlament das Oberaufsichtsrecht über Regierung und Verwaltung besitzt. Alle unsere Vorschläge für den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle sind von dieser Grundidee geleitet.

Darüber hinaus – und in konsequenter Verfolgung der Linie, die wir 1962 bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes eingeleitet haben – schlagen wir einige Bestimmungen vor, die der verfassungsrechtlichen Stellung der Bundesversammlung im praktischen Alltag und in ihrem Verhältnis zur Exekutive Ausdruck geben sollen. Dies ist einerseits nötig, um eine stärkere Stellung des Parlaments in der Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung zu ermöglichen. Es ist andererseits aber auch politisch erwünscht, dass die Stellung der Bundesversammlung der faktisch ständig wachsenden Macht der Verwaltung gegenüber besser zum Ausdruck gebracht werde. Man kann wirklich nicht behaupten, dass das schweizerische Parlament in dieser Beziehung in den letzten 100 Jahren zu anspruchsvoll gewesen sei. Die heutige Zeit verlangt, dass wir hier etwas aufholen, ohne deswegen die vielfältigen und reich dotierten Institutionen ausländischer Parlamente nachzuahmen.

In diesem Sinne soll die Bundesversammlung über einen eigenen Dokumentationsdienst verfügen, um selber die Mittel für ihre Meinungsbildung bestimmen zu können. Im gleichen Sinne wird sämtlichen Kommissionen das Recht zugestanden, Gutachten von Sachverständigen einzuholen und sogenannte «Hearings» abzuhalten. Durch eine Änderung des Reglements soll auch die Protokollführung der ständigen und nicht ständigen Kommissionen verbessert werden. Diese wenigen institutionellen Neuerungen dienen der von der öffentlichen Meinung und der Wissenschaft verlangten Unabhängigkeit des Parlamentes gegenüber den starken Einflüssen der Exekutive. Sie lassen sich nicht nur mit der Gewaltentrennung vereinbaren, sondern werden von dieser geradezu gefordert.

Die Vertiefung in das Problem der Verwaltungskontrolle und ihres Ausbaus sowie in die Fragen der Gewaltentrennung hat unsere Kommission aber auch je länger je mehr in der Überzeugung bestärkt, dass es früher oder später nötig sein wird, die für das Parlament tätigen Beamten auch dem Parlament selber zu unterstellen und so eine von der Exekutive unabhängige Parlamentsverwaltung zu schaffen. Im Bereiche der richterlichen Gewalt ist dieses Postulat übrigens schon seit Bestehen des Bundesstaates selbstverständliche Wirklichkeit. Das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht bestellen ihre Kanzlei selber. Es ist eigentlich erstaunlich, dass ausgerechnet die oberste Gewalt im Bunde bisher auf dieses Recht verzichtet hat. Wir sind aber einstimmig zur Meinung gekommen, dass sich die Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive heute auch auf dem administrativen Sektor folgerichtig aufdrängt. Unsere Kommission wird Ihnen nach der Abklärung aller Einzelheiten geeignete Vorschläge unterbreiten.

Dieser Plan zwingt uns jedoch nicht, auch den Ausbau der Verwaltungskontrolle bis dahin zurückzustellen. Unser Entwurf lässt diese Frage offen. Er ist sowohl mit der heutigen verfassungsrechtlichen Ordnung (Art. 105 BV) vereinbar als auch mit der neuen Ordnung, die wir vorsehen. Die von uns heute vorgeschlagenen Formulierungen für den Ausbau der Verwaltungskontrolle werden nicht neuerdings geändert werden müssen, auch wenn Parlament und Volk später der Idee zustimmen, die Stellung der Bundesversammlung sei auch dadurch zu stärken, dass ihre Verwaltung und ihre Hilfskräfte ihrer alleinigen Befehlsgewalt unterstellt werden.

e. Das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren

Der von der Mirage-Arbeitsgemeinschaft formulierte Auftrag an unsere Kommission ist im Verlaufe seiner Beratung in den eidgenössischen Räten sachlich noch erweitert worden, indem einzelnen Antragstellern zugesichert wurde, unsere Kommission werde auch ihre Anliegen, die über den Gedankengang der Mirage-Arbeitsgemeinschaft hinausgehen, prüfen.

Es handelt sich dabei vor allem um eine Regelung des sogenannten vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens. Diese nicht einfache Frage hat uns stark beschäftigt. Die Lösung, die wir vorläufig gefunden haben und in

Artikel 42^{bis} unseres Entwurfes vorschlagen, wird in den Erläuterungen zu diesem Artikel (S.24) dargelegt. Die Verhandlungen in unserer Kommission haben gezeigt, dass es sich hier um ein Problem von grundsätzlicher Bedeutung handelt, das sowohl die verfassungsrechtliche Stellung des Parlaments als Gesetzgeber als auch seine Aufgabe als Oberaufsichtsbehörde über die Bundesverwaltung betrifft. Unser Vorschlag enthält lediglich gewisse Grundsätze, die für den Bundesrat bei der Ausarbeitung der Verordnung wegleitend sein sollen. Bei der Genehmigung dieser Verordnung werden die eidgenössischen Räte Gelegenheit haben, sich auch über den Inhalt der Regelung im einzelnen auszusprechen. Es wird sich dann zeigen, ob nicht gewisse Bestimmungen ins Geschäftsverkehrsgesetz selbst aufgenommen werden können.

f. Der Beizug von Gutachtern

Die Arbeitsgemeinschaft Mirage, die Ihnen den Antrag unterbreitete, die beiden Geschäftsprüfungskommissionen mit der Vorbereitung von Vorschlägen für den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung zu beauftragen, hat in ihrem Bericht (S.71) erklärt, es müsse den Geschäftsprüfungskommissionen selbstverständlich das Recht zustehen, für die Bewältigung dieser Aufgabe Experten beizuziehen. Wir haben uns selbst mehrmals die Frage gestellt, ob wir von dieser Ermächtigung Gebrauch machen sollen.

Auch der Bundesrat hat sowohl in seiner Vernehmlassung zu unserem ersten Entwurf als auch in jener zu den «Engelberger Ergebnissen» gegenüber verschiedenen Vorschlägen eine Abklärung durch aussenstehende Rechtsgelehrte verlangt. Er hielt es auch für angezeigt, die eidgenössischen Gerichte, da diese durch die Vorlage berührt werden, zur Vernehmlassung einzuladen.

Wollten wir diesen Anträgen stattgeben, so hätte dies selbstverständlich eine wesentliche zeitliche Verschiebung der Beratung der Vorlage in den eidgenössischen Räten zur Folge. Das ist aber gerade das, was uns nicht als richtig erscheint. Nachdem das Parlament dem Bundesrat ein Jahr Frist gesetzt hat für die Vorlage des Entwurfes über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zwei Jahre für die Reorganisation des Militärdepartements, darf das Parlament für seine eigene Aufgabe nicht längere Fristen beanspruchen.

Dies ist jedoch nicht der Hauptgrund für unseren Entscheid, auf eine solche Begutachtung zu verzichten. Es ist in der von den beiden Geschäftsprüfungskommissionen und den beiden Finanzkommissionen gebildeten Arbeitsgemeinschaft mit Recht darauf hingewiesen worden, dass es sich hier um rein politische Fragen handelt. Ob die Möglichkeit von Untersuchungskommissionen vorgesehen werden soll, ob ihnen gegenüber das Amtsgeheimnis der Beamten bestehen bleiben soll und ob das militärische Geheimnis einer Untersuchungskommission des Parlaments gegenüber geltend gemacht werden darf, kann einzig auf Grund von Überlegungen der politischen Zweckmässigkeit oder Notwendigkeit entschieden werden. Die politischen Behörden müssen die sich einstellenden Notwendigkeiten auf Grund ihrer eigenen Verantwortung beurteilen. Im übrigen haben wir uns bei der Ausarbeitung unserer Vorschläge durchaus an die Auffassungen der Rechtswissenschaft gehalten.

Was die Sachkunde anbetrifft, sind wir überdies der Meinung, dass die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen auf dem Gebiete der parlamentarischen Verwaltungskontrolle selber über genügend Kenntnisse und über mehr Erfahrung als irgendwelche Aussenstehende verfügen, um zweckmässige Vorschläge unterbreiten zu können. Gerade aus diesem Grunde haben die eidgenössischen Räte ja die Vorbereitung dieser Vorschläge den Geschäftsprüfungskommissionen aufgetragen. Hätten sie geglaubt, die Verwaltung und ihre Experten seien besser geeignet, den politischen Willen des Parlaments in dieser Sache in einen Gesetzesentwurf zu giessen, so hätten sie ohne Zweifel den üblichen Weg der Motion gewählt.

Im übrigen haben wir durchaus Wert darauf gelegt, auch die Stimme der Regierung zu hören und haben ihr daher schon unseren ersten Entwurf unterbreitet, damit die Kommissionen in voller Kenntnis der Auffassung des Bundesrates sollten ihre Beschlüsse fassen können. Ebenso wurden dem Bundesrat die «Engelberger Ergebnisse» wiederum unterbreitet. Er hat dazu schriftlich Stellung genommen, und sein Vertreter wurde von der Kommission zudem vor der Beschlussfassung angehört. Der Bundesrat wird auch zu den nun vorliegenden Anträgen Stellung nehmen und seine Einwände in der Form, die ihm gut scheint, vorbringen können. Er wird seinen Einfluss auch bei den Beratungen in beiden Räten und im allfälligen Differenzenbereinigungsverfahren zur Geltung bringen.

Weil es sich hier um eine ausgesprochen das Parlament berührende Gesetzesvorlage handelt, deren Bedeutung und Einzelheiten niemand besser abwägen kann als das Parlament, haben wir die vom Bundesrat angeregte umfassende Begutachtung nicht für nötig gehalten. Wir übernehmen gerne die Verantwortung für unsere Vorschläge. Auch mit dieser Haltung wollen wir zum Ausdruck bringen, dass uns die Unabhängigkeit und Verantwortung des Parlamentes, insbesondere auch in eigener Sache, und der Grundsatz der Gewaltentrennung nicht ein leeres Wort ist.

Wir glauben ebenso, die Vorlage nicht noch eigens den eidgenössischen Gerichten vorlegen zu müssen. Der Schwerpunkt unserer Anträge liegt ganz eindeutig bei der Verwaltungskontrolle. Demgegenüber ist die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Organe der Rechtspflege von weitaus geringerer Bedeutung, da die eidgenössischen Gerichte ohnehin in allem, was ihre Rechtsprechung anbetrifft, der Kontrolle durch das Parlament entzogen sind. Unsere Kommission hat in den letzten Jahren aus Anlass einzelner Beschwerden mit dem Bundesgericht über diese Frage eine eingehende Korrespondenz gewechselt, so dass für uns keine Unklarheit mehr besteht.

III.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Entwurfes

Nach dem Gesagten bedürfen unsere Vorschläge keines weitläufigen Kommentars. Im merhin möchten wir zu einzelnen Artikeln folgende Erläuterungen anbringen:

a. Geschäftsverkehrsgesetz

Art. 40^{bis}

Dem Dokumentationsdienst ist in unserer Kommission grosse Bedeutung beigegeben worden. Dadurch soll der Wille der Mitglieder beider Räte und ihrer Kommissionen zum Ausdruck kommen, die Botschaften des Bundesrates nicht nur unter dem (in den Botschaften oft dominierenden) Blickwinkel der Exekutive, sondern auch in eigener, parlamentarischer Sicht zu prüfen. Aus dieser Sicht ergeben sich oft allgemein-rechtliche Fragen (Verfassungsmässigkeit des Entwurfs, Delegationsgrundsätze, Kompetenzordnung usw.), die vom Parlament eine eigene, unabhängige Prüfung erheischen. Es wird Sache des Dokumentationsdienstes sein, hierin den Mitgliedern der beiden Räte an die Hand zu gehen und ihnen alle Unterlagen zu sammeln und zu liefern, die für eine solche unabhängige Prüfung wichtig sein können.

Ein ebenso wesentlicher Zweck des Dokumentationsdienstes ist aber auch die Arbeits erleichterung für die Parlamentarier. Wenn wir am System des nebenamtlichen Parlamentariers festhalten wollen, müssen wir ihm die Hilfsmittel zur Verfügung stellen, die es ihm erlauben, seine parlamentarischen Aufgaben auch im Nebenamt seriös und sachkundig zu bewältigen. Der Dokumentationsdienst kann den einzelnen Parlamentarier hierin wesentlich entlasten, indem er ihm Vorbereitungsarbeiten und Nachforschungen abnimmt.

Es ist an einen bescheidenen Anfang gedacht und es soll nicht so weit gegangen werden, wie es in der Presse und in wissenschaftlichen Diskussionen in den letzten Jahren gewünscht wurde. Das Sekretariat kann unmöglich über ausgewiesene Fachleute und Beamte für alle rechtlichen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen, versicherungsrechtlichen, technischen, militärischen, steuerrechtlichen usw. Fragen verfügen, die sich bei der Vielfalt der Gesetzgebungsmaterien und den verschiedensten Gesetzesentwürfen stellen. Diese Aufblähung des Sekretariates wäre nicht rationell, wenn man bedenkt, dass andererseits wieder sehr viele Entwürfe kaum materielle oder formalrechtliche Probleme aufwerfen. Es dürfte sich vielmehr empfehlen, in einzelnen Fällen die Abklärung gewichtiger Fragen unabhängigen Experten ausserhalb der Verwaltung zu übertragen. Artikel 47^{bis}, Absatz 1 sieht daher vor, dass alle Kommissionen notfalls das Gutachten von Sachverständigen einholen können (vgl. unten S. 26).

Art. 42^{bis}

Anlässlich der Beratung des Berichtes der Mirage-Arbeitsgemeinschaft hat Herr Götsch einen Antrag eingereicht, nach dem bei unseren Arbeiten u. a. auch eine Neuordnung des Gesetzgebungsverfahrens geprüft werden sollte.

Im Ständerat beantragte Herr Zellweger, die Geschäftsprüfungskommission solle beauftragt werden, auch über die Ordnung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens Bericht zu erstatten und Anträge zu stellen. Sowohl Herrn Götsch als auch Herrn Zellweger wurde zugesichert, dass die Geschäftsprüfungskommission die Frage prüfen werde.

Herr Zellweger hatte die Meinung, entsprechende Bestimmungen über das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren (Expertenkommissionen, Vernehmlassungsverfahren usw.) sollten in das Geschäftsverkehrsgesetz eingefügt werden, um die wichtigste und vornehmste Aufgabe des Parlaments, die Gesetzgebung, gegen eine verfassungswidrige Entwicklung zu schützen. «Es ist nicht zu übersehen, dass die Rechtsetzungskompetenz des verfassungsmässigen Gesetzgebers zusehends ausgehöhlt wird, dadurch nämlich, dass immer häufiger in vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren Absprachen getroffen werden, welche die Entscheidungsfreiheit des verfassungsmässigen Gesetzgebers praktisch einschränken.» (Amtliches Bulletin, Ständerat 1964, 243.) Aus ähnlichen Überlegungen hatte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates schon 1962 ein Postulat eingereicht, das von Herrn Bratschi am 19. Juni 1963 gleichzeitig mit einem ähnlichen Postulat Schürmann begründet wurde. Die Geschäftsprüfungskommission hatte den Fragenkomplex sehr eingehend in mehreren Sitzungen studiert. Sie war aber zum Schlusse gekommen, dass die Zeit für eine gesetzliche Regelung dieser schwierigen Materie noch nicht gekommen sei, so dass sie für den Augenblick vom Bundesrat lediglich den Erlass von Richtlinien an die Verwaltung forderte. Auch Herr Schürmann und der Vertreter des Bundesrates schlossen sich dieser Auffassung an (Amtliches Bulletin, Nationalrat 1963, S. 355 ff.).

Es ist auch uns noch nicht möglich, entsprechende Vorschriften für das Geschäftsverkehrsgesetz vorzuschlagen. Es dürfte für heute genügen, wenn durch das Gesetz der Bundesrat beauftragt wird, die Materie durch Verordnung zu regeln. Dies widerspricht auch nicht der rechtlichen Kompetenzordnung, da für die Vorbereitung der Gesetze und Beschlüsse und somit auch für das vorparlamentarische Verfahren nicht die Bundesversammlung, sondern der Bundesrat zuständig ist (Art. 102, Ziff. 4, BV).

Andererseits sind die eidgenössischen Räte an der Regelung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens direkt interessiert, da dadurch ihre verfassungsmässige Funktion als Gesetzgeber und ihre Entscheidungsfreiheit berührt werden können. Es wäre daher nicht unlogisch, wenn aus diesem Grunde die Verordnung des Bundesrates der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterstellt würde. Gleichermassen ist schon in ähnlichen Fällen vorgegangen worden, wenn eine Regelung sowohl die Tätigkeit des Bundesrates als auch jene der Bundesversammlung betraf. So ist das vom Bundesrat erlassene Reglement über den Aktenverkehr zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung und ihren Kommissionen von den Räten zu genehmigen. Das gleiche gilt für das Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle. Ebenso sieht das Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei (BS I, 337) ein besonderes Reglement für den Dienst bei den eidgenössischen Räten vor, das deren Genehmigung unterliegt (Art. 6, Abs. 2).

Nachdem der Bundesrat gegen diese von uns vorgeschlagene Lösung praktische Bedenken geltend gemacht hat, hat es die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates übernommen –, da wir mit unserem Entwurf ja hauptsächlich

einer im Ständerat gefallenen Anregung entsprechen wollten – die ganze Frage nochmals einlässlich abzuklären. Es ist nicht erstaunlich, dass auch gewisse politische Hemmungen gegen eine formulierte Regelung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens bestehen. Es muss immerhin darauf hingewiesen werden, dass die Kritik am heutigen «systemlosen» Vorgehen von der Rechtswissenschaft ausgegangen ist und dass die Wissenschaft wiederholt eine klarere Ordnung dieses Verfahrens postuliert hat. (Vgl. u. a. Hans Huber, «Die Anhörung der Kantone und Verbände im Gesetzgebungsverfahren», in der Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 1959, S. 249; Leo Schürmann, «Artikel 32 der Bundesverfassung» in «Wirtschaft und Recht» 1962, S. 199.)

Unsere Kommission sieht in der von ihr vorgeschlagenen Formulierung vorläufig einen rechtlich und politisch gangbaren Kompromiss. Wir möchten es jedoch der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission und dem Ständerat überlassen, den ganzen Fragenkomplex noch einmal eingehend zu prüfen. Es wird dann allenfalls im Differenzbereinigungsverfahren Gelegenheit geben, die vorgeschlagene Lösung zu verbessern.

Art. 47^{bis}

Wenn hier in Absatz 1 sämtlichen parlamentarischen Kommissionen das Recht eingeräumt wird, notfalls das Gutachten von Sachverständigen einzuholen, so wird damit ein Recht gesetzlich umschrieben, das schon bisher in der Praxis den Kommissionen nicht bestritten wurde. In der Bundesverfassung (Art. 104) wird die Befugnis, für besondere Geschäfte Sachkundige beizuziehen, allerdings nur dem Bundesrat und seinen Departementen zugesprochen. Kann man daraus, dass die Verfassung diese Befugnis für das Parlament und seine Kommissionen nicht erwähnt, schliessen, sie wolle ihnen den Beizug von Experten verwehren? Eine solche Auslegung dürfte kaum sinnvoll sein. Nachdem die Bundesversammlung zur Gesetzgebung berufen ist und für ihre Gesetze und Beschlüsse die Verantwortung zu übernehmen hat, muss sie auch über die nötigen Mittel verfügen können, um die sachliche Richtigkeit ihrer Gesetze abzuklären und zu garantieren. Schon bisher haben denn auch parlamentarische Kommissionen in Einzelfällen Experten beigezogen.

Es ist heute und im Zusammenhang mit dem Ausbau der Verwaltungskontrolle der Zeitpunkt gekommen, dieses Recht gesetzlich zu verankern.

Dem gleichen rechtspolitischen Zwecke, nämlich der unabhängigen, parlamentseigenen Meinungsbildung, dient die in Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit der sogenannten «Hearings». Wir glauben allerdings, dass diese Befragungen in unserer schweizerischen Praxis nicht die Rolle spielen werden, die sie z. B. im amerikanischen Parlament spielen. Es ist daher auch nicht die Öffentlichkeit vorgesehen, die im amerikanischen System und im deutschen Bundestag vorgeschrieben ist. Nachdem bei uns die Fachleute in der Regel schon im vorparlamentarischen Verfahren (Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren) zum Zuge kommen, werden auch nur in Ausnahmefällen und «zur Abklärung besonders schwieriger Verhältnisse» zusätzliche Befragungen nötig

sein. Grundsätzlich muss jedoch daran festgehalten werden, dass solche Befragungen im Einzelfall sehr nötig und nützlich sein können. Da unsere Gesetze dazu bestimmt sind, als allgemein verbindliche Rechtsregeln das ganze Land zu einem Verhalten zu verpflichten, muss darauf geachtet werden, dass bei ihrer Ausarbeitung auch möglichst alle Gesichtspunkte Beachtung finden. In diesem Sinne sind «Hearings» ein geeignetes Mittel für die vorberatenden Kommissionen, die unabhängige parlamentarische Meinungsbildung auf eine breite Basis zu stellen und die in den Botschaften niedergelegte verwaltungseigene Sicht mit den Auffassungen von Kennern der Materie ausserhalb der Verwaltung zu konfrontieren.

Ausnahmsweise kann es auch nötig sein, Beamte vor die Kommissionen zu laden und direkt zu befragen. Damit wird in keiner Art und Weise dem Prinzip Abbruch getan, dass der Bundesrat als Kollegialbehörde der Bundesversammlung gegenüber für seine Gesetzesentwürfe die Verantwortung trägt. Diese bleibt selbstverständlich bestehen, auch wenn eine Kommission es einmal für nötig findet, sich durch Befragung bestimmter Beamten über gewisse Meinungsverschiedenheiten zu orientieren. Im Falle der Vorberatung der neuen Truppenordnung hat die Anhörung aller Tendenzen unter den hohen Truppenführern im Beamtenstand durch die Kommission auf jeden Fall klärend gewirkt. Denn ebenso wie der Bundesrat für seine Entwürfe muss andererseits die Kommission für ihre Beschlüsse die Verantwortung übernehmen. Sie kann sich diese nicht leichter machen als der Bundesrat die seine. Im übrigen wird vorgeschrieben, dass solche Beamten-Befragungen nicht ohne Wissen des Bundesrates erfolgen sollen.

Dabei sind die Beamten an das Amtsgeheimnis gebunden. Sie können nur vom Bundesrat davon befreit werden.

In der Mirage-Arbeitsgemeinschaft wurde der bishrige Stil der Kommissionsberatungen kritisiert. Es wurde gewünscht, dass die Kommissionen mehr nach englischer Manier vorgehen, d. h. selbst bestimmen, wen sie anhören und wen sie befragen wollen. Die Kommissionen sollten das Heft in die Hand nehmen.

Darauf möchte Absatz 5 hinweisen.

Art. 47^{ter}

Die Organisation der Geschäftsprüfungskommissionen, wie sie hier vorgesehen wird, ist von der Mirage-Arbeitsgemeinschaft vorgezeichnet worden. In der Praxis werden die Geschäftsprüfungskommissionen in Sektionen arbeiten. Eine solche Arbeitsteilung drängt sich auf, sollen die Mitglieder nicht tatsächlich zu Berufsparlamentariern werden. Durch diese Aufteilung wird erreicht werden, dass das einzelne Mitglied der Geschäftsprüfungskommission nicht mehr Zeit opfern muss als z. B. heute die Mitglieder der Finanzdelegation. Die einzelnen Sektionen der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission werden ungefähr die gleiche Stärke aufweisen wie die Finanzdelegation. Es kann dem Vorschlag daher nicht entgegengehalten werden, er gefährde die Regierungstätigkeit des Bundesrates, weil zuviele Mitglieder des Parlaments Einblick in die Regierungsakten erhielten.

Andererseits geht aber die Delegation der Kontrollbefugnis nur bis zu den Sektionen; man hütet sich bewusst davor, den Parlamentarier einzeln «auf die Jagd zu schicken» und ihn so ein persönliches Kontroll-Regime je nach Temperament und Angriffligkeit entfalten zu lassen. Damit ist auch eine Gewähr gegeben gegenüber allfälligen persönlichen Missbräuchen des Kontrollrechts.

Es ist gefragt worden, weshalb nicht auch die beiden Geschäftsprüfungskommissionen wie die beiden Finanzkommissionen eine aus Mitgliedern der beiden Räte bestehende Delegation wählen und ihr die nähere Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung übertragen.

Die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege ist einer der Gegenstände, die in den Geschäftskreis beider Räte fallen, und zwar zur gesonderten Verhandlung gemäss Artikel 92 der Bundesverfassung. Dem Zweikammersystem entspricht auch eine getrennte Behandlung in den Kommissionen (Burckhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, S. 717).

Die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen hat eine politische Bedeutung, und deshalb sollte das Prinzip der getrennten Beratung nicht ohne Not verlassen werden. Die Mirage-Arbeitsgemeinschaft hat daher mit Recht nicht vorgeschlagen, diese verfassungsmässige Aufgabe durch eine gemeinsame Delegation aus beiden Räten vollziehen zu lassen. Sie sieht richtigerweise eine getrennte Tätigkeit der beiden Geschäftsprüfungskommissionen vor, was ohne Zweifel im Sinne des Zweikammersystems liegt.

Art. 47^{quater}, Abs. 1-5

In Absatz 1 wird sinngemäss die Formulierung übernommen, die heute in Artikel 50, Absatz 3 des Gesetzes schon für die Tätigkeit der Finanzdelegation Gültigkeit hat.

Die Finanzdelegation kann ihre Kontrollarbeit auf Grund der ihr automatisch, laufend und regelmässig zugestellten Bundesratsbeschlüsse, Revisionsberichte, Protokolle und Korrespondenzen, die sich auf die Überwachung der Budgetkredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen, ausführen. Demgegenüber bestand für die Geschäftsprüfungskommissionen bisher immer das Problem, wie sie an das für die Kontrolle wirklich «interessante» Material herankommen konnten. Ihre einzige Grundlage war der Geschäftsbericht. Das, was für eine politische Oberaufsicht vor allem von Interesse gewesen wäre, wurde aber im Geschäftsbericht des Bundesrates oft nicht erwähnt, so dass die Geschäftsprüfung Gefahr lief, an den eigentlichen Problemen vorbeizukontrollieren.

Hier wird nun versucht, einen Katalog von Unterlagen aufzustellen, über die die Geschäftsprüfungskommissionen unbedingt verfügen müssen, wenn sie eine effektive Überprüfung der Geschäftsführung durchführen wollen. Dass sie daneben auch noch andere Materialien überprüfen, die ihnen ohne weiteres zugänglich sind (Vollziehungsverordnungen und publizierte Ausführungsbeschlüsse des Bundesrates, Kritiken in der Presse und Öffentlichkeit usw.), versteht sich von selbst.

Auch bei der Aufzählung der für die Kommission unerlässlichen Unterlagen – die gleichzeitig ein Programm für die erweiterte Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen in Erscheinung treten lässt – haben wir uns an den von der Wissenschaft herausgearbeiteten Begriff der parlamentarischen Kontrolle gehalten. Danach ist «Kontrollgegenstand die gesamte Tätigkeit der Exekutive, nämlich ihre Verwaltungsfunktion, ihre Rechtsprechung, ihre Verordnungsrechtsetzung, vor allem aber auch ihre Regierungsfunktion» (Eichenberger, Vortrag vor dem Zürcherischen Juristenverein).

Es muss dabei vermieden werden, dass die Grenzen zwischen der Aufsicht des Bundesrates über die Verwaltung und der Oberaufsicht der Bundesversammlung verwischt werden und dass eine «Überkontrolle» das Funktionieren der Verwaltung erschwert. Aus diesem Grunde soll sich die Oberaufsicht nicht einmischen, solange die Aufsichtsbehörde noch nicht entschieden hat. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben sich daher grundsätzlich nur mit letztinstanzlichen Entscheiden zu befassen.

Diese Einschränkung gilt an und für sich rechtlich auch für die Tätigkeit der Finanzdelegation, denn das Prinzip der Gewaltentrennung und der Unterschied zwischen der Aufsicht des Bundesrates und der Oberaufsicht der Bundesversammlung bestehen auf dem Gebiete des Rechnungswesens (Art. 102, Ziff. 14, und Art. 85, Ziff. 10 BV) genau gleich wie auf dem übrigen Gebiete der Verwaltungstätigkeit. Die Finanz-Oberaufsicht ist nur ein Sonderfall der allgemeinen parlamentarischen Oberaufsicht, die in der Bundesverfassung denn auch rechtlich genau gleich geregelt wird (Art. 102, Ziff. 15 und 16 und Art. 85, Ziff. 11). Die ganze Literatur ist sich hierin einig.

Nun hat man aber schon vor 60 Jahren bei der Schaffung der Finanzdelegation erkannt, dass die Oberaufsicht unter Umständen und im Einzelfall verunmöglicht werden kann, wenn sie nicht jederzeit in die Akten Einsicht nehmen und von allen Dienststellen die zweckdienlichen Auskünfte verlangen kann. Dieses Recht ist der Finanzdelegation als der parlamentarischen Oberaufsichtsbehörde in Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes zugestanden worden.

Da das Oberaufsichtsrecht der Geschäftsprüfungskommissionen verfassungsrechtlich das gleiche ist wie jenes der Finanzdelegation, dürfte es rechtlich einwandfrei sein, wenn wir die Regelung von Artikel 50, Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes in Artikel 47^{quater}, Absatz 1 auch wörtlich für die Geschäftsprüfungskommissionen, die mit der näheren Prüfung und Überwachung der allgemeinen Geschäftsführung beauftragt sind, übernehmen. Es ist anzunehmen, dass die Geschäftsprüfungskommissionen von diesem Recht nicht einen häufigeren Gebrauch machen werden als die Finanzdelegation, d. h. nur dann, wenn «sie es zur Erfüllung ihrer Aufgabe als notwendig erachten». Damit ist für dieses Recht im Gesetzestext selbst ein zwingender Rahmen gegeben. Es aber im Namen der Gewaltentrennung überhaupt und gänzlich zu bestreiten, hiesse dem Parlament in einzelnen Fällen seine verfassungsmässige Pflicht der wirksamen Oberaufsicht verunmöglichen. Wie auch aus dem Wortlaut von Absatz 3 hervorgeht, werden sich die Geschäftsprüfungskommissionen in der Regel nur mit erledigten Fällen befassen.

Da hingegen die Anregungen der Zentralstelle für Organisationsfragen nicht alle bis zum Bundesrat gelangen und er frei ist, sie aufzunehmen oder nicht, kann hier nicht auf die Entscheide des Bundesrates abgestellt werden. In diesem Falle sind schon die Anregungen der ZOB den Geschäftsprüfungskommissionen zur Kenntnis zu bringen. Es handelt sich um ein wichtiges Gebiet (zweckmässige Organisation der Verwaltung), dem die Geschäftsprüfungskommissionen besondere Aufmerksamkeit schenken müssen.

Es ist der Einwand erhoben worden, Absatz 3 stehe mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht im Einklang, da die Personalangelegenheiten nach Artikel 102, Ziffer 12 und 15 der Bundesverfassung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates, eventuell in jenen des Bundesgerichtes fallen. Dies ist selbstverständlich richtig. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Oberaufsicht der Bundesversammlung auf diesem Gebiete unerlaubt sei. Sie ist gemäss Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung auf dem Gebiete des Personalwesens genau gleich eine Pflicht der Bundesversammlung wie auf allen andern Gebieten, die in Artikel 102 der Bundesverfassung in die Zuständigkeit des Bundesrates gelegt werden.

Es ist ferner auf «die vielen Querulanten in der Schweiz» hingewiesen worden. Es wird befürchtet, durch die Überprüfung der Beschwerdepraxis des Bundesrates werde bei ihnen der Anreiz zu unbegründeten Klagen gefördert und auf diese Weise einer fragwürdigen Popular-Beschwerde der Weg geebnet. An dieser Stelle darf doch darauf hingewiesen werden, dass sich die Bundesversammlung schon seit jeher im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit Petitionen und Verantwortlichkeitsklagen zu befassen hatte. Es darf ihr wohl zugemutet werden, dass sie auch bei der Überprüfung der Aufsichtsbeschwerden – wie sie es bei der Behandlung von Petitionen und Klagen immer war – instande sein wird, die nötigen Unterscheidungen zu machen.

Durch Absatz 5 wird das von der Mirage-Arbeitsgemeinschaft geforderte ständige Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen geschaffen. Praktisch wird es Aufgabe des Sekretariates sein, die verwaltungsinternen Vorgänge, das Beschwerdewesen und Kritiken, die an der Geschäftsführung der Verwaltung in der Presse laut werden, zu verfolgen, die Dokumentationen zu sammeln, eine Vorprüfung vorzunehmen und Wesentliches vom Unwesentlichen schon im Vorbereitungsstadium zu scheiden. In diesem Sinne wird der hauptamtliche Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen nicht als «vierte Gewalt», aber als Gehilfe der Kommissionen viele Funktionen ausüben, die im Vorschlag der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte dem «Ombudsman» zugedacht werden. Der Unterschied besteht darin, dass er nicht wie der «Ombudsman» einen persönlichen Entscheid trifft, sondern diesen Entscheid und die Verantwortung dem politischen Gremium überlässt.

Im übrigen steht auch den Geschäftsprüfungskommissionen das Recht zu (Art. 47^{bis}, Abs. 1), für besondere Fälle Experten beizuziehen und ihnen die Abklärung aller Einzelheiten zu übertragen.

Art. 47^{quater}, Abs. 6

Die Mirage-Arbeitsgemeinschaft lege in ihrer Skizze von der neuen Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen grosses Gewicht auf die Koordination zwischen den beiden Geschäftsprüfungskommissionen.

Es hat keinen Sinn, dass sich beide Kommissionen nacheinander oder wenn möglich gleichzeitig um die gleiche Verwaltung oder um die gleichen Vorkommnisse kümmern und dabei andere, vielleicht wichtigere Sektoren und Vorfälle ungeprüft bleiben. Je nach den Verhältnissen wird für diesen Fall die ständerätliche Kommission geeigneter sein für eine einlässliche Untersuchung, während jenem Problem besser von der nationalrätlichen Kommission nachgegangen wird.

In dem gemeinsamen ständigen Sekretariat wird bereits eine Koordination zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte naturnotwendig in die Wege geleitet. Als entscheidendes Organ der Koordination sieht die Mirage-Arbeitsgemeinschaft eine «Geschäftsprüfungsdelegation» vor.

Aus dem gleichen Grunde ist nach ihrem Dafürhalten auch eine Koordination zwischen der Tätigkeit der beiden Geschäftsprüfungskommissionen und den Bemühungen der Finanzkommissionen und ihrer Delegation unerlässlich. Die Verwaltungskontrolle muss sich davor hüten, in reinen Aktivismus zu verfallen und durch ein unorganisiertes, sich überschneidendes Inspizieren und Kontrollieren eine erspriessliche Tätigkeit der Verwaltung überhaupt zu verunmöglichen. Es darf schliesslich nicht vorkommen, dass die Verwaltung die eine Kommission gegen die andere ausspielen kann. Sehr viele Fälle werden einen finanziellen und einen Aspekt der Geschäftsführung aufweisen. Um Zweispurigkeiten zu vermeiden, muss die ganzheitliche Abklärung der einen oder der andern Kommission übertragen werden.

Dies soll Aufgabe eines «Präsidialausschusses» sein. Durch die von ihm vorgenommene systematische Arbeitsverteilung kann ein breiterer Streifen der Verwaltungstätigkeit in einem Jahr kontrolliert werden.

Die Koordination ist sicher im Sinne einer Rationalisierung der parlamentarischen Arbeit, einer Entlastung der Kommissionsmitglieder und gleichzeitig im Bestreben, ein geschlossenes Auftreten des Parlaments gegenüber der Verwaltung sicherzustellen, nötig. Die beiden Geschäftsprüfungskommissionen und die beiden Finanzkommissionen sind sich hierin einig. Für die Verwirklichung der Zusammenarbeit hielt man jedoch institutionelle Neuerungen (Geschäftsprüfungs-Delegation, Präsidialausschuss) nicht für unerlässlich. Vielmehr wählen wir den direkten Weg der Koordination zwischen den Kommissionen durch Absprachen von Präsident zu Präsident.

In diesem Sinne schlagen wir vor, eine Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen, die allen ständigen Kommissionen eine gegenseitige Zusammenarbeit zur Pflicht macht (Art. 54, Absätze 2 und 3).

Was die absolut notwendige Tuchfühlung der beiden wichtigsten Kontroll-

kommissionen anbetrifft, wird in Artikel 47^{quater}, Absatz 6, noch eigens vorgesehen, dass die Geschäftsprüfungskommissionen der Finanzdelegation jene Feststellungen zur Kenntnis bringen müssen, die Mängel im Finanzhaushalt betreffen. Umgekehrt wird in Artikel 50, Absatz 6 die Finanzdelegation verpflichtet, Feststellungen, die eine mangelhafte Geschäftsführung betreffen, den Geschäftsprüfungskommissionen zu melden. Damit wird die alleinige Zuständigkeit jedes der beiden Kontrollorgane für seinen Bereich festgelegt.

Art. 54^{bis}-54^{sexies}

Der umfassende Bericht, der 1964 vom Deutschen Juristentag diskutiert wurde, kam in bezug auf parlamentarische Untersuchungsausschüsse zum Schluss: «Das Bedürfnis, eigene Untersuchungen durchführen zu können, hat sich in der parlamentarischen Praxis so deutlich bestätigt, dass ein völliger Verzicht auf dieses Arbeitsmittel nicht in Betracht kommt. Keine Kontrolle im Bereiche der Regierung macht parlamentseigene Untersuchungen entbehrlich. Weder ein ständiger Parlamentsbeauftragter nach skandinavischem Vorbild noch ein mit einer einzelnen Untersuchung beauftragter Richter können sie im politischen Bereich ersetzen».

Wir teilen diese Auffassung und sehen daher in den Artikeln 54^{bis} bis 54^{sexies} in ausserordentlichen Fällen parlamentarische Untersuchungskommissionen vor.

Bei der Formulierung der Einzelheiten haben wir uns weitgehend an den Antrag gehalten, den die Militärkommission des Ständerates am 16. Juni 1964 im Ständerat eingereicht hat. Damit scheinen uns alle rechtlichen Garantien gegeben zu sein für eine rechtsstaatliche, reibungslose Durchführung solcher ausserordentlicher Untersuchungen. Auf Wunsch des Bundesrates wurde auch noch die Bestimmung eingefügt, dass dem Bundesrat und den Beamten, denen gemäss dem Ergebnis der Untersuchung Vorwürfe gemacht werden müssen, Gelegenheit zu geben ist, sich dazu vor der Untersuchungskommission zu äussern, bevor der Untersuchungsbericht veröffentlicht wird. Das hat übrigens schon die Mirage-Arbeitsgemeinschaft gemacht.

Wichtig scheint uns zu sein, dass auch die Mitglieder der Untersuchungskommissionen sowie die Sekretäre und Protokollführer an das Amtsgeheimnis gebunden sind in bezug auf alle Aussagen und Akten, die der gesetzlichen Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Um welche Aussagen und Akten es sich dabei handelt, ist jedesmal im einzelnen festzustellen. Genau so ist auch bei der Untersuchung der Mirage-Angelegenheit vorgegangen worden.

Dieses Vorgehen dient nicht nur den Interessen der Verwaltung, sondern auch dem Schutze des an der Untersuchung mitwirkenden Parlamentariers. Seine Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses im strafrechtlichen Sinn bezieht sich auf genau bestimmte Aussagen und Akten.

Die gleiche Regelung gilt auch, wenn der Bundesrat Beamte für Auskünfte vor andern Kommissionen von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbindet (Art. 47^{bis}, Abs. 3-4).

b. Beamtengesetz

Diese Änderungen stehen im Zusammenhang mit der Aufhebung der Geheimhaltungspflicht und mit der Einführung der Auskunftspflicht für Beamte gemäss Artikel 54^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes.

c. Geschäftsreglement des Nationalrates

Art. 49, Abs. 3

Hier wird die Amtsdauer der Geschäftsprüfungskommission auf sechs Jahre erhöht.

Art. 50^{bis}

Bisher besaßen nur die beiden Geschäftsprüfungskommissionen, die beiden Finanzkommissionen und die beiden Alkoholkommissionen ein Reglement für ihre Tätigkeit (siehe Handbuch der Bundesversammlung, S. 223 ff.). Diese Reglemente wurden von den einzelnen Kommissionen autonom erlassen.

Nun hat sich auch die Militärkommission des Nationalrates, im Bestreben, ihre Tätigkeit zu intensivieren und ihre Aufgabe angesichts der ständig wachsenden Kompliziertheit des Wehr- und Rüstungswesens sachgerecht zu erfüllen, diesen Frühling ein Reglement gegeben. Durch Schreiben vom 19. März 1965 hat sie es dem Ratspräsidenten unterbreitet mit dem Ersuchen, es durch den Rat genehmigen zu lassen.

Wir begrüßen den Entschluss der Militärkommission, ihren Aufgabenkreis durch ein Reglement klarzustellen und zu umschreiben und innerhalb dieses Rahmens alles zu tun, um ihre Aufgabe sachgerecht erfüllen zu können. Wir halten auch ihre Auffassung für richtig, das Reglement sei vom Rat zu genehmigen.

Mit der Intensivierung der Verwaltungskontrolle durch die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen sowie mit einer intensiveren Tätigkeit der ständigen Kommissionen, die Gesetze und Beschlüsse vorzubereiten haben, wird auch eine bessere Koordinierung der verschiedenen Tätigkeiten nötig. Kompetenzkonflikte müssen vermieden werden. Wir schlagen daher vor, dass die Reglemente, die sich die ständigen Kommissionen geben, vom Rat genehmigt werden müssen.

Art. 53

Es scheint uns nicht nötig zu sein, auf dem Sekretariat der Bundesversammlung eigens einen Beamtenstab für die Protokollführung in allen ständigen und nicht ständigen Kommissionen anzustellen. Da kurz vor den Sessionsen sehr viele Kommissionen gleichzeitig tagen, würde es zahlreicher Beamter bedürfen, um in dieser Periode alle Kommissionen gleichzeitig bedienen zu können. Ihre Zahl stünde in keinem Verhältnis zu den Bedürfnissen in andern sitzungsschwachen Perioden.

Die heute hin und wieder zutage getretenen Schwierigkeiten können vermieden werden, indem den von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Proto-

kollführern genau vorgeschrieben wird, bis wann sie das Protokoll auszufertigen haben (Abs. 2).

Bei den ständigen Kommissionen ist dafür zu sorgen, dass ihnen geeignete Protokollführer zur Verfügung gestellt werden und dass diese nicht zu häufig wechseln (Abs. 3).

IV.

Die Verfassungsmässigkeit der Vorlage

Das Geschäftsverkehrsgesetz stützte sich bisher auf Artikel 85, Ziffer 1 (Gesetze über die Organisation der Bundesbehörden) sowie Artikel 122 (Verfahren bei Initiativen) der Bundesverfassung. Nachdem nun mit dieser Ergänzung auch die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege im Gesetz näher geregelt wird, muss dies gestützt auf Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung geschehen, wo der Bundesversammlung diese Kompetenz zugesprochen wird. Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung wird daher im Ingress des Geschäftsverkehrsgesetzes angerufen werden müssen, wenn sich fortan ein eigenes Kapitel des Gesetzes mit der Ausübung der Oberaufsicht befasst.

Auf diese Grundlage können alle von uns vorgeschlagenen Massnahmen der Oberaufsicht abgestützt werden. Wo die Verfassung ausdrücklich eine Zuständigkeit der Bundesversammlung aufstellt, kann es nicht verfassungswidrig sein, wenn auf dem Wege der Ausführungsgesetzgebung die Ausübung dieser Zuständigkeit näher umschrieben wird. Trotz dem der Bundesverfassung im allgemeinen zugrunde liegenden Prinzip der Gewaltentrennung ist die Bundesversammlung mit der Oberaufsicht beauftragt. Der klaren Verfassungsvorschrift kann nicht «das Prinzip» der Gewaltenteilung entgegengehalten werden, um so weniger, wenn die vorgeschlagenen Ausführungsbestimmungen in keiner Weise in den Kompetenzbereich des Bundesrates eingreifen. Es müsste im Gegenteil als verfassungswidrig bezeichnet werden, wenn die Bundesversammlung die heute nötig gewordenen Massnahmen zur wirksamen Erfüllung ihrer Oberaufsichtspflicht nicht ergreifen würde und die Verfassungsvorschrift toten Buchstaben sein liesse. Im übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen über den staatspolitischen Sinn der Verwaltungskontrolle (S. 5 f.), der auch Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung zugrunde liegt.

Nachdem in Artikel 54^{quinqüies} ein neuer Straftatbestand eingeführt, d. h. der Straftatbestand, der gemäss Artikel 307 StGB bei gerichtlichen Verfahren gilt, auch auf das Verfahren vor den ausserordentlichen parlamentarischen Untersuchungskommissionen ausgedehnt wird, muss Artikel 64^{bis} der Bundesverfassung im Ingress angerufen werden.

Diese unsere Vorschläge stellen nach Ansicht unserer Kommission die Schlussfolgerungen dar, die das Parlament aus den Vorfällen bei der Mirage-Beschaffung ziehen muss. Die Finanzkommission pflichtet uns hierin bei. In vollem Einvernehmen sind die beiden Kommissionen auf Grund ihrer bisherigen Erfahrungen bei der praktischen Ausübung der Verwaltungskontrolle und in Würdigung der dabei gemachten Feststellungen zu diesen Vorschlägen gekommen. Diese können um so mehr verantwortet werden, als unsere Anträge peinlich darauf achten, das selbständige Funktionieren der verschiedenen Staatsorgane nicht zu stören. Von einem Verstoss gegen die Gewaltentrennung kann in der Tat nicht die Rede sein, es sei denn, man nehme die Gewaltentrennung zum Vorwand, um eine wirksame parlamentarische Verwaltungskontrolle beim heutigen technischen und spezialisierten Stand der Verwaltung zu verunmöglichen und die Obergewalt der Bundesversammlung gemäss Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung illusorisch zu machen. Im übrigen bestehen die meisten von uns vorgeschlagenen Institutionen und Kautelen seit langem in den meisten Staaten und vor allem auch in solchen, die die Gewalttrennung ausdrücklich in der Verfassung stipulieren. Sie haben aber nirgends zu gefährlichen Reibungen oder Störungen im Staatsleben geführt. Im Gegenteil muss eine absolute Gewalttrennung ohne Obergewalt durch ein oberstes Organ in jedem Staat früher oder später zu Gefährdungen des Ganzen führen.

In diesem Sinne stellen unsere Anträge aber auch das Minimum dessen dar, das zum Ausbau der Verwaltungskontrolle über eine ausgebaute Verwaltung heute getan werden muss, und das das Volk erwartet. Eine wesentliche Abschwächung unserer sachlichen Vorschläge dürfte daher kaum in Frage kommen. In diesem Falle müsste wohl mit bedeutend weitergehenden Initiativen von seiten des Volkes gerechnet werden.

Wir empfehlen Ihnen, Herr Präsident, verehrte Herren Kollegen, unseren Anträgen zuzustimmen.

Bern, den 13. April 1965.

Namens der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Der Berichterstatter:

Dr. Rainer Weibel

**Anträge der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
zum
Ausbau der Verwaltungskontrolle**

(Vom 13. April 1965)

(Entwurf)

A.

**Bundesgesetz
über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes
(Ausbau der Verwaltungskontrolle)**

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und in ihre im Einvernehmen mit der Finanzkommission gestellten Anträge vom 13. April 1965,

beschliesst:

I.

Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 wird wie folgt abgeändert und ergänzt:

1. Der Ingress des Geschäftsverkehrsgesetzes wird wie folgt ergänzt:
gestützt auf Artikel 64^{bis}, 85, Ziffern 1 und 11, und 122 der Bundesverfassung.

2. Das Kapitel: «V. Sekretariat der Bundesversammlung» wird wie folgt ergänzt:

Art. 40^{bis}

Das Sekretariat der Bundesversammlung stellt den Mitgliedern beider Räte sowie ihrer Kommissionen die Dokumentation zur Verfügung, die sie zur Ausübung ihres Amtes benötigen.

3. Das Kapitel: «VI. Geschäftsverkehr der Bundesversammlung und ihrer Kommissionen mit dem Bundesrat» wird wie folgt geändert und ergänzt:

*1. Vorbereitung und Vorlage der Botschaften und Berichte
durch den Bundesrat*

Art. 42^{bis}

¹ Der Bundesrat regelt durch Verordnung das vorparlamentarische Verfahren für die Vorbereitung von Gesetzes- und Beschlussexwürfen. Er bestimmt insbesondere allgemein, wann eine Expertenkommission einzuberufen ist, ihre Zusammensetzung, ihre Aufgaben und ihre Arbeitsweise. Er regelt ebenfalls allgemein das Vorgehen, den Umfang und den Zeitablauf des Vernehmlassungsverfahrens, das gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss den in der Verordnung aufzustellenden Grundsätzen bei den Kantonen und den zuständigen Organisationen durchzuführen ist.

² Dabei ist darauf zu achten, dass die Einsetzung von Expertenkommissionen und das Vernehmlassungsverfahren den Bundesrat bei der Gestaltung seiner Entwürfe und die eidgenössischen Räte in der Beratung und Beschlussfassung nicht in ihrer Entscheidungsfreiheit einschränken.

³ Die Verordnung bedarf zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

Art. 43–46
(unverändert)

*2. Verkehr zwischen dem Bundesrat
und den parlamentarischen Kommissionen*

Art. 47
(unverändert)

Art. 47^{bis}

¹ Sämtliche Kommissionen beider Räte sind befugt, für Geschäfte, deren Beurteilung besondere Fachkenntnisse erfordert, das Gutachten von Sachverständigen einzuholen.

² Sie können ferner zur Abklärung besonders schwieriger Verhältnisse Beamte sowie sachkundige Personen ausserhalb der Verwaltung in die Sitzung einladen und befragen. Sollen Beamte befragt werden, so ist dem Bundesrat davon vorgängig Mitteilung zu machen.

³ Beamte können bei diesen Befragungen nur durch den Bundesrat von der für sie geltenden Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbunden werden.

⁴ Artikel 54^{quater}, Absatz 6 ist anwendbar. Im Falle der Entbindung vom Amtsgeheimnis gilt ebenfalls Artikel 54^{quater}, Absatz 7.

⁵ Im übrigen bestimmen die Geschäftsreglemente der Räte das Verfahren der Kommissionen bei ihren Beratungen.

4. Hinter Artikel 47^{bis} wird das folgende neue Kapitel geschaffen:

**VI^{bis} Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung
und die Rechtspflege**

1. Rechte und Pflichten der Geschäftsprüfungskommissionen

Art. 47^{ter}

¹ Für die Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte sowie für die nähere Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung und Rechtspflege im einzelnen wählt jeder Rat für die Dauer einer Legislaturperiode eine Geschäftsprüfungskommission.

² Die Geschäftsprüfungskommissionen gliedern sich in Sektionen, von denen jede die Geschäftsführung eines Departementes oder Gerichtes zuhanden der Gesamtkommission näher überprüft und denen dem betreffenden Departement oder Gericht gegenüber die gleichen Rechte zustehen wie der Gesamtkommission.

³ Die Sektionen erhalten ihre Aufträge von der Gesamtkommission, die allein befugt ist, Beschlüsse zu fassen.

⁴ Die Mitglieder haben in der Regel während mindestens zweier Jahre der gleichen Sektion anzugehören.

Art. 47^{quater}

¹ Soweit die Geschäftsprüfungskommissionen es zur Erfüllung ihrer Aufgabe als notwendig erachten, haben sie das unbedingte Recht, jederzeit in die die Geschäftsführung betreffenden Akten der Bundesverwaltung und der Gerichte Einsicht zu nehmen und von allen Dienststellen die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen.

² Insbesondere sind den Kommissionen von der Zentralstelle für Organisationsfragen ihre Empfehlungen an die Departemente und Abteilungen zur Kenntnis zu bringen.

³ Sofern die Kommissionen es verlangen, sind ihnen vom Bundesrat auch Aufsichtsbeschwerden und die Akten über ihre Erledigung durch den Bundesrat, die Departemente oder Abteilungen, sowie Beschlüsse und Entscheide über Personal-, Verwaltungs- und Organisationsangelegenheiten vorzulegen.

⁴ Die Beschlüsse und Entscheide des Bundesrates, der Departemente und Abteilungen können von den Kommissionen oder der Bundesversammlung nicht aufgehoben oder abgeändert werden.

⁵ Den Geschäftsprüfungskommissionen steht ein ständiges Sekretariat zur Verfügung.

⁶ Die Geschäftsprüfungskommissionen bringen Feststellungen, die Mängel im Finanzhaushalt betreffen, der Finanzdelegation zur Kenntnis.

2. Rechte und Pflichten der Finanzkommissionen

Art. 48

(unverändert)

Art. 49

¹ ...

² Den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation steht ein ständiges Sekretariat zur Verfügung.

Art. 50

¹ ...

^{1bis} Die Finanzdelegation gliedert sich in Sektionen, von denen jede die Geschäftsführung eines oder mehrerer Departemente oder der Gerichte zuhanden der Delegation näher überprüft und denen den betreffenden Departementen oder Gerichten gegenüber die gleichen Rechte zustehen wie der Delegation.

^{1ter} Die Sektionen erhalten ihre Aufträge von der Delegation, die allein befugt ist, Beschlüsse zu fassen.

^{1quater} Die Mitglieder haben in der Regel während mindestens zweier Jahre der gleichen Sektion anzugehören.

² ...

³ ...

⁴ ...

⁵ Für besondere Prüfungen und Untersuchungen ist ihr das nötige Personal zur Verfügung zu stellen.

⁶ Die Finanzdelegation bringt Feststellungen, die eine mangelhafte Geschäftsführung betreffen, den Geschäftsprüfungskommissionen zur Kenntnis.

3. Rechte und Pflichten der Alkoholkommissionen

Art. 51–53

(unverändert)

4. Berichterstattung an die Räte

Art. 53^{bis}

¹ Die Geschäftsprüfungs-, Finanz- und Alkoholkommissionen berichten ihrem Rat über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit bei der Behandlung des Geschäftsberichtes und der Staatsrechnung, bzw. des Geschäftsberichtes und der Rechnung der Alkoholverwaltung.

² Sie können ausserhalb dieser Geschäfte den Räten besondere Berichte erstatten, wenn bestimmte Umstände dies rechtfertigen.

5. Gemeinsame Bestimmungen für die ständigen Kommissionen

Art. 54

¹ Die Räte sind befugt, weitere ständige Kommissionen für die Dauer einer Legislaturperiode zu bestellen.

² Die ständigen Kommissionen stimmen unter Wahrung ihrer gegenseitigen Unabhängigkeit ihre Tätigkeit und ihre Untersuchungen aufeinander ab.

³ Wenn sie in ihrer Tätigkeit Feststellungen machen, die in den Aufgabenkreis einer andern Kommission fallen, bringen sie ihre Feststellungen dieser zur Kenntnis.

⁴ Die aus einer ständigen Kommission auf Grund der Bestimmungen des Reglementes oder aus andern Gründen ausscheidenden Mitglieder sind während mindestens dreier Jahre in die gleiche Kommission nicht wieder wählbar.

6. Untersuchungskommissionen

Art. 54^{bis}

¹ In schwerwiegenden Fällen können zur Ermittlung bestimmter Tatsachen, zur Abklärung einzelner Vorkommnisse in der Bundesverwaltung sowie zur Feststellung der Verantwortlichkeiten durch übereinstimmenden Verfahrensbeschluss beider Räte parlamentarische Untersuchungskommissionen eingesetzt werden.

² Der Auftrag an die Kommissionen muss im Wortlaut des Beschlusses umschrieben werden.

Art. 54^{ter}

¹ Haben die Räte die Einsetzung von Untersuchungskommissionen beschlossen, so ernennt jeder Rat seine Kommission gemäss seinem Geschäftsreglement.

² Die beiden Kommissionen können in der Untersuchung zusammenarbeiten und den Räten einen gemeinsamen Bericht erstatten.

³ Sie können mit der Durchführung einzelner Untersuchungsaufgaben Subkommissionen betrauen.

⁴ Die Kommissionen können das erforderliche Personal vom Bundesrat anfordern oder anstellen.

⁵ Sie können überdies Zeugen einvernehmen, Sachverständige beiziehen, die Vorlegung von Urkunden verlangen und Augenscheine vornehmen. Die Artikel 42–61 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess finden sinngemäss Anwendung.

⁶ Nach Abschluss der Untersuchung und vor der Berichterstattung durch die Kommissionen ist dem Bundesrat sowie den Beamten, denen gegenüber im Bericht Vorwürfe erhoben werden, Gelegenheit zu geben, sich dazu vor den Kommissionen zu äussern.

Art. 54^{quater}

¹ Beamte, die von einer Untersuchungskommission befragt werden, sind der Kommission oder deren Subkommissionen gegenüber von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbunden.

² Sie sind der Kommission oder ihren Subkommissionen gegenüber ebenfalls von der militärischen Geheimhaltungspflicht entbunden.

³ Artikel 28, Absätze 1–4 des Beamtengesetzes ist nicht anwendbar.

⁴ Die befragten Beamten sind verpflichtet, der Kommission jede Auskunft über Wahrnehmungen, die sie kraft ihres Amtes oder in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben und die sich auf ihre dienstlichen Obliegenheiten beziehen, wahrheitsgemäss zu erteilen sowie die Aktsakten, die den Gegenstand der Befragung betreffen, auszuliefern oder zu nennen.

⁵ Den Beamten darf aus ihrer wahrheitsgemässen Aussage keinerlei Nachteil erwachsen.

⁶ Den Beamten sind die übrigen Arbeitskräfte des Bundes sowie alle andern Personen, insoweit sie unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind, gleichgestellt.

⁷ In bezug auf die von Beamten gemachten Aussagen, die der Amtsverschwiegenheit gemäss Beamtengesetz oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen, sowie in bezug auf die herausgegebenen geheimen Aktsakten sind die Mitglieder der Kommission ihrerseits sowie die Sekretäre und Protokollführer an das Amtsgeheimnis gebunden. Bei jeder Einvernahme und bei jeder Aktenausgabe ist festzustellen, auf welche Aussagen und Akten diese Bestimmung anwendbar ist.

Art. 54^{quinquies}

¹ Wer im Verfahren vor einer Untersuchungskommission als Zeuge zur Sache falsch aussagt oder als Sachverständiger einen falschen Befund oder ein falsches Gutachten abgibt, wird nach Artikel 307 des Schweizerischen Strafbuchgesetzes bestraft.

² Wer ohne gesetzlichen Grund die Aussage oder die Vorlegung von Urkunden verweigert, wird nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafbuchgesetzes bestraft.

³ Die strafbaren Handlungen unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit. Sie können von den Räten zur Verfolgung und Beurteilung den Kantonen überwiesen werden.

⁴ Die Behörden des Bundes und der Kantone haben den Untersuchungskommissionen Amts- und Rechtshilfe zu leisten.

Art. 54^{sexies}

Haben die Räte Untersuchungskommissionen eingesetzt, so fällt die weitere Verfolgung der im Auftrag an die Untersuchungskommissionen genannten Vorfälle und Verantwortlichkeiten durch andere ständige oder nicht ständige parlamentarische Kommissionen dahin.

II.

Das Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten wird wie folgt ergänzt:

Art. 27, Abs. 3 (neu)

³ Vorbehalten bleibt Artikel 54^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes.

Art. 28, Abs. 5 (neu)

⁵ Vorbehalten bleibt Artikel 54^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes.

III.

Das Gesetz tritt am in Kraft.

(Entwurf)

B.

Beschluss des Nationalrates betreffend Änderung und Ergänzung des Geschäftsreglementes des Nationalrates

Das Geschäftsreglement des Nationalrates vom 2. Oktober 1962 wird wie folgt geändert und ergänzt:

Art. 49, Abs. 3

⁸ ...

... ; diese Beschränkung
gilt nicht für die Geschäftsprüfungskommission, für die Finanzkommission
und ...

Art. 50^{bis}

Die ständigen Kommissionen können sich ein Reglement geben. Dieses bedarf der Genehmigung des Rates.

Art. 53, Abs. 2 und 3 (neu)

⁸ Die Kommissionspräsidenten bestimmen am Schlusse jeder Sitzung und nach Anhören der Kommission, bis wann das Protokoll dem Sekretariat der Bundesversammlung abgeliefert werden muss.

⁸ Die Präsidenten der ständigen Kommissionen sorgen im Einvernehmen mit dem Bundesrat für eine regelmässige Protokollführung in ihrer Kommission. Die Sekretäre und Protokollführer können nur mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt und ersetzt werden.

Bericht der Geschäftsprüfingskommission des Nationalrates an den Nationalrat über den Ausbau der Verwaltungskontrolle (Vom 13. April 1965)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1965 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 22 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 9194 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 03.06.1965 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1177-1219 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 042 894 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.