

zu 03.460

**Parlamentarische Initiative
Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation
mit personalrechtlichen Untersuchungen
oder Administrativuntersuchungen des Bundes**

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
vom 21. November 2003**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 31. März 2004

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes die Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 21. November 2003 betreffend Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes.

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

31. März 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Joseph Deiss
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Stellungnahme

1 Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte

Die Delegation der Geschäftsprüfungskommission beider Räte (GPDel) veröffentlichte am 12. November 1999 einen Bericht über die Beziehungen des Schweizerischen Nachrichtendienstes zu Südafrika und unterbreitete dem Bundesrat verschiedene Empfehlungen. Nachdem Ende Juli 2001 neue Mutmassungen über die Rolle des Schweizerischen Nachrichtendienstes aufgetaucht waren, ergab sich ein Bedarf für neue Abklärungen. Die GPDel beschloss am 12. November 2001 die Untersuchungen zur Tätigkeit des Schweizerischen Nachrichtendienstes in Südafrika neu aufzunehmen. Diese Untersuchungen sind abgeschlossen und die Resultate wurden am 26. August 2003 veröffentlicht.¹ Der Bundesrat hat dazu am 19. Dezember 2003 Stellung genommen.

Wie die GPDel feststellte, ordnete der Chef VBS im November 2001 eine Administrativuntersuchung über die nachrichtendienstlichen Beziehungen der Schweiz zu Südafrika und die Rechtskonformität gewisser Aktenvernichtungen an. Diese Administrativuntersuchung ist mit Publikation vom 16. Dezember 2002 abgeschlossen worden.

Parallel dazu führte auch die Bundesanwaltschaft seit Juni 1999 ein Ermittlungsverfahren gegen Unbekannt durch.

Das Verhältnis des Schweizerischen Nachrichtendienstes zu Südafrika bildete also zeitweise Gegenstand von drei parallelen Verfahren.

1.2 Bericht der GPDel vom 30. September 2003

Gemäss dem Bericht der GPDel der eidgenössischen Räte vom 30. September 2003 zur Abgrenzung der Untersuchungen der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen von verwaltungswirtschaftlichen Administrativuntersuchungen am Beispiel der Abklärungen «Südafrika» (Bericht der GPDel vom 30. September 2003) beeinträchtigte die Tatsache, dass gleichzeitig drei Untersuchungen zum Thema Südafrika im Gang waren, die Abklärungen der GPDel in zunehmendem Masse.

Die Parallelität eines parlamentarischen Aufsichtsverfahrens mit anderen Verfahren ähnlicher Zielsetzung führe fast zwangsläufig zu Abgrenzungs- und Koordinationsproblemen.

Die GPDel hat in ihrem Bericht vom 30. September 2003 daher zwei Empfehlungen vorgelegt.

¹ Untersuchung über die Kontakte des schweizerischen Nachrichtendienstes zu Südafrika zur Zeit des Apartheidregimes. Bericht der Delegation der Geschäftsprüfungskommission der Eidgenössischen Räte vom 18. August 2003.

Empfehlung 1

In Empfehlung 1 *ersuchte die Delegation die Geschäftsprüfungskommissionen, ihrem Rat die Einführung einer Bestimmung im neuen Parlamentsgesetz vorzuschlagen, die es der GPDel ermöglicht, Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen zu verhindern oder zu unterbrechen, soweit ein Zusammenhang mit ihren eigenen Ermittlungen besteht.*

Die Empfehlung 1 wird in der dieser Stellungnahme zugrundeliegenden parlamentarischen Initiative umgesetzt.

Empfehlung 2

In Empfehlung 2 *forderte die Delegation den Bundesrat auf, die Bestimmungen über die Administrativuntersuchungen beim Bund anzupassen. Er sollte dabei die Rechte und Pflichten der Administrativuntersuchungsbeauftragten, insbesondere gegenüber den Auftraggebern und den Betroffenen, und die auf Administrativuntersuchungen anwendbaren Verfahrensgrundsätze konkretisieren.*

Der Bundesrat wurde gebeten, bis Ende 2003 zum Bericht Stellung zu nehmen.

Der Bundesrat führte in seiner Stellungnahme vom 19. Dezember 2003 zum erwähnten Bericht der GPDel vom 30. September 2003 aus, dass er seine Vorschläge zur Empfehlung 2 im Rahmen seiner Stellungnahme zum Bericht der GPK-S vom 21. November 2003² zur parlamentarischen Initiative über das Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes unterbreiten werde, da die beiden Vorlagen einen engen Zusammenhang aufweisen.

Der Bundesrat wird sich in der vorliegenden Stellungnahme somit nicht nur zum Bericht der GPK-S vom 21. November 2003 äussern, welcher die Umsetzung der Empfehlung 1 des Berichtes der GPDel vom 30. September 2003 enthält, sondern auch Vorschläge zur Empfehlung 2 unterbreiten.

Der Bundesrat wurde eingeladen, seine Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative bis am 19. April 2004 der Geschäftsprüfungskommission zukommen zu lassen.

2 Umsetzung der Empfehlung 1

2.1 Vorschlag der Kommission

Um den Doppelspurigkeiten, im schlimmsten Fall sogar einer Behinderung einer Untersuchung der GPDel in Zukunft aus dem Weg gehen zu können, schlägt die Kommission vor, im Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002³ (ParlG) einen neuen Artikel 154^{bis} aufzunehmen. Dieser Artikel soll Untersuchungen der GPDel den Vorrang vor personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen verleihen, so wie dies bereits heute für die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) der Fall ist. Die Kommission beschränkt sich dabei auf parallel laufende Untersuchungen. Die GPDel soll demnach parallel laufende personalrechtliche Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes, deren Sachverhalt oder Personen auch Gegenstand der Untersuchung der GPDel sind, unterbre-

² BBI 2004 1469

³ SR 171.10

chen können. Falls die Untersuchung der GPDel bereits abgeschlossen ist, soll der sog. Ermächtigungsvorbehalt nicht gelten, dies im Gegensatz zur Regelung bei der PUK.

Das Ziel der Gesetzesänderung besteht somit darin, die Möglichkeit einer Behinderung der Ausübung der parlamentarischen Obergaufsicht durch verwaltungsinterne Untersuchungen auf jeden Fall ausschliessen zu können.

Mit diesem neuen Artikel 154^{bis} erhält die GPDel eine explizite Kompetenz hinsichtlich anderer parallel laufender administrativer Verfahren. Die Kompetenz soll sich dabei aber nur auf administrative und personalrechtliche Verfahren erstrecken. Zivil- oder Strafverfahren wie auch gerichtspolizeiliche Ermittlungen sind davon nicht betroffen.

2.2 Bemerkungen zum vorgeschlagenen Artikel 154^{bis} ParlG

2.2.1 Allgemeine Bemerkung

Der Bundesrat hat Verständnis für das Anliegen der GPDel, parallel laufende personalrechtliche Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Gegenstand einer Untersuchung der GPDel sind, unterbrechen zu können oder nur mit Ermächtigung der GPDel anheben zu dürfen. Der vorgeschlagene Artikel 154^{bis} ParlG lehnt sich eng an die Formulierung von Artikel 171 ParlG für die PUK an. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass zwischen den Aufgaben der GPDel und der PUK insofern ein wesentlicher Unterschied besteht, als die GPDel einen Dauerauftrag ausübt. Die GPDel hat namentlich den Auftrag, die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und des Nachrichtendienstes zu überwachen (Art. 53 Abs. 2 ParlG). Ferner übernimmt sie weitere besondere Aufträge, welche ihr eine Geschäftsprüfungskommission überträgt (Art. 53 Abs. 3 ParlG). Die PUK hingegen wird für einen konkreten zu untersuchenden Fall eingesetzt. Nach Artikel 163 Absatz 1 ParlG kann die Bundesversammlung im Rahmen der Obergaufsicht zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen eine gemeinsame Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) beider Räte einsetzen, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite der Klärung bedürfen. Die Einsetzung erfolgt dabei nach Anhörung des Bundesrates durch einfachen Bundesbeschluss. Darin werden der Auftrag und die finanziellen Mittel der Untersuchungskommission festgelegt (Art. 163 Abs. 2 ParlG).

Ausgehend von den Aufgaben der GPDel ist der Bundesrat daher der Ansicht, dass die neue Bestimmung für die GPDel differenzierter auszugestalten ist als diejenige für die PUK (s. unten in Ziff. 2.2.2).

2.2.2 Absatz 1

In Absatz 1 wird ausgeführt, dass personalrechtliche Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand einer Untersuchung durch die GPDel sind, *nur mit Ermächtigung der GPDel angehoben werden dürfen*. Laufende Verfahren sind zu unterbrechen, bis die GPDel die Fortsetzung bewilligt.

Die Kommission führt in ihrem Bericht zur parlamentarischen Initiative aus (Ziff. 1.2), dass die GPDel selbstverständlich ihre Zustimmung gibt, falls sachliche Gründe für die Durchführung einer Administrativuntersuchung oder einer personalrechtlichen Untersuchung parallel zur Untersuchung der GPDel vorliegen.

In Artikel 154^{bis} ParlG wird aber nicht erwähnt, dass bei Vorliegen von sachlichen Gründen die Möglichkeit besteht, die Verfahren parallel durchzuführen. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass eine Bestimmung aufzunehmen ist, nach welcher bei Vorliegen von sachlichen bzw. triftigen Gründen die Möglichkeit der Anhebung eines Verfahrens oder der Weiterführung eines parallel laufenden Verfahrens in der Bundesverwaltung besteht. Er schlägt die Einfügung des folgenden zusätzlichen Absatzes 1^{bis} vor:

1bis Die Ermächtigung zur Anhebung oder Weiterführung von parallel laufenden personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen wird in der Regel erteilt, wenn für die Anhebung oder Weiterführung triftige Gründe vorliegen und sofern die Untersuchung der GPDel nicht behindert wird. Als triftige Gründe gelten insbesondere:

- a. das Bedürfnis des Bundesrates oder des Departementes, sich möglichst rasch ein eigenes Bild der Angelegenheit zu verschaffen und mutmassliche Mängel unverzüglich zu beseitigen;*
- b. die drohende Verjährung eines allfälligen Schadenersatzanspruchs des Bundes oder die drohende Verwirkung arbeitsrechtlicher Massnahmen.*

Ein weiteres Ziel der Kommission besteht darin zu verhindern, dass sich die anzuhörenden Personen zweimal zum gleichen Thema äussern müssen und auch die Verwaltung mit Auskunftsbegehren und Akteneditionsbegehren doppelt belastet wird (Ziff. 1.1). Diese Doppelspurigkeiten können mit dem vorgeschlagenen Artikel aber nicht ganz ausgeräumt werden. Je nach Beginn einer parlamentarischen Untersuchung können im Rahmen einer Administrativuntersuchung bereits Personen angehört, Auskunftsbegehren gestellt und Akten herausgegeben worden sein. Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass in der vorgesehenen Neuregelung eine Koordinations- oder Informationspflicht normiert werden sollte.

Ferner schlägt der Bundesrat vor, im ersten Satz nach «angehoben werden» den Zusatz «oder weitergeführt werden» zu ergänzen. Der zweite Satz wäre redaktionell entsprechend anzupassen. Zudem sollte nicht von *bewilligen*, sondern von *ermächtigen* gesprochen werden.

2.2.3 Absatz 2

Der Bundesrat ist mit der Formulierung von Absatz 2 einverstanden. Die Durchführung einer Untersuchung durch die GPDel darf die Durchführung von zivil- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie von Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen nicht hindern. Aus Gründen der Systematik schlägt der Bundesrat aber vor, diesen Absatz an den Schluss des Artikels zu verschieben.

2.2.4

Absatz 3

Dieser Absatz sieht vor, dass im Fall eines Streits, ob die Ermächtigung einzuholen ist oder nicht, die GPDeI entscheidet. Um Zufallsentscheide der GPDeI zu verhindern, bedarf es der Zustimmung aller Mitglieder.

Der Bundesrat begrüsst das Erfordernis der Zustimmung aller Mitglieder. Es wäre allenfalls noch zu präzisieren, dass alle Mitglieder der GPDeI gemeint sind, und nicht bloss alle anwesenden Mitglieder. Ferner wäre es wünschenswert, wenn eine Frist gesetzt werden würde, bis zu welcher die GPDeI den Entscheid über die Ermächtigung vorlegen soll.

Da nach Absatz 1 eine personalrechtliche Untersuchung oder Administrativuntersuchung des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand einer Untersuchung durch die GPDeI sind, *nur mit Ermächtigung der GPDeI angehoben werden darf*, ist unklar, was unter der Formulierung «Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist ...» zu verstehen ist. Offensichtlich lehnt sich Absatz 3 an Artikel 171 Absatz 3 ParlG an. Dessen erster Satz lautet wie folgt:

«Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist, so entscheidet darüber die Untersuchungskommission.»

Diese Bestimmung mag im Rahmen der PUK durchaus ihre Berechtigung haben, wird die PUK doch für einen speziell zu untersuchenden Fall eingesetzt. Bei der GPDeI, welche hingegen einen Dauerauftrag hat, würde dies aber zu Unklarheiten führen.

Die Kommission führt zu Absatz 3 zudem aus, dass die Administrativuntersuchungen oder personalrechtlichen Untersuchungen eingeleitet oder weitergeführt werden können, falls diese Einstimmigkeit nicht zustande kommt (Ziff. 2). Da gemäss Absatz 1 aber solche Untersuchungen nur *mit Ermächtigung der GPDeI* angehoben werden dürfen, ist somit die Anhebung einer Untersuchung für den Fall, dass die geforderte Einstimmigkeit der Mitglieder der GPDeI nicht zustande kommt, gar nicht möglich.

Der Bundesrat schlägt vor, das Verhältnis der Absätze 1 und 3 zu prüfen.

3 Umsetzung der Empfehlung 2

Der Bundesrat hat bereits in seiner Stellungnahme vom 19. Dezember 2003 erklärt, dass er bereit ist, im Sinne der Empfehlung 2 die Bestimmungen über die Administrativuntersuchungen anzupassen.

3.1 Geltendes Recht

Bis zum Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000⁴ war die Administrativuntersuchung in den Beamten- und Angestelltenordnungen sowie in den Richtlinien des Bundesrates vom 18. November 1981 über Administrativuntersuchungen geregelt. Der Bundesrat hat in diesem Bereich dereguliert; die

⁴ SR 172.220.1

Beamtenordnung und die Angestelltenordnung sowie die Richtlinien vom 18. November 1981 über die Administrativuntersuchung wurden aufgehoben.

Das geltende Recht enthält heute in Artikel 97 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001⁵ (BPV) eine Bestimmung über die Administrativuntersuchung. Er lautet wie folgt:

Art. 97 Administrativuntersuchung

¹ Soll abgeklärt werden, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert, so wird eine Administrativuntersuchung durchgeführt.

² Die Administrativuntersuchung richtet sich nicht gegen bestimmte Personen.

³ Für die Anordnung der Administrativuntersuchung ist der Bundesrat zuständig, wenn mehrere Departemente betroffen sind. Ist nur ein Departement betroffen, sind die Departemente für die Anordnung zuständig; sie können die Zuständigkeit an eine unterstellte Stelle delegieren.

⁴ Die Administrativuntersuchung wird durch Untersuchungsorgane geführt, die nicht im betreffenden Aufgabenbereich tätig sind. Sie kann Personen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden.

⁵ Die allgemeinen Verfahrensgrundsätze nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 finden auf die Administrativuntersuchung Anwendung.

Die GPDel ist in ihrem Bericht vom 30. September 2003 der Ansicht, dass die jetzige Regelung in Artikel 97 BPV zu wenig ausführlich ist, und beantragt daher, *die Rechte und Pflichten der Administrativuntersuchungsbeauftragten, insbesondere gegenüber den Auftraggebern und den Betroffenen, und die auf Administrativuntersuchungen anwendbaren Verfahrensgrundsätze zu konkretisieren (Empfehlung 2)*. Der Bundesrat ist bereit, die geltende Bestimmung im Sinne dieser Forderung anzupassen.

3.2 Änderung der Regierungs- und Verwaltungsverordnung

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die bisherige Regelung aus der Bundespersonalverordnung herausgenommen und in die Regierungs- und Verwaltungsverordnung vom 25. November 1998⁶ (RVOV) übernommen werden soll. Mit dieser Verschiebung wird der Fokus vom Personalbereich weg auf den rechtlichen und organisatorischen Bereich gerichtet.

Der Bundesrat beabsichtigt, die RVOV anzupassen. Geprüft werden voraussichtlich folgende Punkte:

1. Anordnung einer Administrativuntersuchung nicht mehr nur durch vermutete Mängel bzw. vermutetes Fehlverhalten, sondern auch durch öffentliches bzw. politisches Interesse an bestimmten Fakten und Abläufen.

⁵ SR 172.220.111.3

⁶ SR 172.010.1

2. Festlegen von persönlichen, fachlichen und beruflichen Voraussetzungen, welche eine Person erfüllen muss, die als Untersuchungsorgan mit einer Administrativuntersuchung betraut werden soll.
3. Übertragung einer Administrativuntersuchung an Personen ausserhalb der betroffenen Dienststelle oder ausserhalb der Bundesverwaltung.
4. Regelung des Verhältnisses zwischen der Stelle, welche die Administrativuntersuchung anordnet und der Person, die mit der Untersuchung beauftragt ist, insbesondere die Entschädigung, die Bereitstellung der erforderlichen Hilfsmittel, den Beizug von Hilfsorganen sowie die Art und Weise der Berichterstattung.
5. Die anordnende Stelle gibt den betroffenen Verwaltungsstellen die Eröffnung der Administrativuntersuchung bekannt.
6. Regelung der Kompetenzen der Person, die mit der Administrativuntersuchung beauftragt ist, sowie der Rechte und Pflichten der Personen, die in die Untersuchung einbezogen sind, insbesondere:
 - Festlegung der erforderlichen Einsichts- und Zutrittsrechte der Untersuchungsorgane sowie die Auskunftspflicht der betroffenen Angestellten,
 - Prüfung der Frage, ob im Rahmen einer Administrativuntersuchung durch das Untersuchungsorgan Zeugeneinvernahmen vorgenommen werden können,
 - Hinweis, dass die anzuhörenden Personen ihre Aussage verweigern können, falls sie sich mit dieser im Hinblick auf ein späteres Disziplinar- oder Strafverfahren selbst belasten würden,
 - Hinweis, dass Personen ausserhalb der Bundesverwaltung, die angehört werden, darauf hinzuweisen sind, dass ihre Auskunftserteilung freiwillig erfolgt.
7. Konkretisierung der Vorschriften des Verwaltungsverfahrens: Regelung der Einsichtsrechte der vom Administrativverfahren betroffenen oder befragten Personen, der um Einsicht ersuchenden Dritten und der im Bericht mit Namen aufgeführten Personen.
8. Regelung des Verhältnisses zu anderen Verfahren.

Der Bundesrat wird die Empfehlung 2 im Rahmen der vorgeschlagenen Änderungen nach Möglichkeit bis Ende 2004 umsetzen.