



15.451

Parlamentarische Initiative Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 2. Juli 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Parlamentsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

2. Juli 2019

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin: Doris Fiala

Übersicht

Um die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) zu stärken, reichte NR Rudolf Joder, damals Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N), am 18. Juni 2015 eine parlamentarische Initiative ein. Diese hat zum Ziel, die Rechtsgrundlagen so anzupassen, dass die GPK die Oberaufsicht wirkungsvoller, schneller, effizienter und in bestmöglicher Koordination mit den übrigen Aufsichtsorganen des Bundes wahrnehmen können.

Die GPK-N schlägt als wesentliche Neuerung vor, nebst der weiterhin bestehenden PUK eine ausserordentliche Aufsichtsdelegation (AoDel) einzuführen, welche bei Vorkommnissen von grosser Tragweite von den vier Aufsichtskommissionen (GPK-N, GPK-S, FK-N und FK-S) mit einem Einsetzungsbeschluss eingesetzt werden kann. Die AoDel soll über dieselben Rechte verfügen wie die PUK, jedoch einfacher und schneller eingesetzt werden können als diese. Überdies kann sie von den Vorarbeiten und vom Know-how der Mitglieder der Aufsichtskommissionen und deren Sekretariate profitieren.

Die heutigen Regelungen der verschiedenen Organe der Oberaufsicht sind im Laufe der Zeit entstanden und unübersichtlich geworden. Die Vorlage nimmt eine Entflechtung der Organisations- und Verfahrensbestimmungen von den Informationsrechten vor. Neu werden die Bestimmungen über Organisation und Verfahren vereinfacht und übersichtlich in einem Titel zusammengefasst.

Im Übrigen schlägt die GPK-N nur einzelne Anpassungen zur Stärkung der Aufsichtskommissionen vor, da sich die letzte Revision der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen von 2011 in der Praxis grundsätzlich bewährt hat.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren sorgten verschiedene Vorkommnisse in der Bundesverwaltung wie etwa die Korruptionsaffäre im SECO, das fehlgeschlagene IT-Projekt Mistra, die Vorwürfe der Begünstigung im Bundesamt für Strassen, Probleme bei der zentralen Ausgleichsstelle der AHV, das gescheiterte Informatikprojekt INSIEME, die Hochseeschiffahrtbürgschaften oder die Sistierung Bodluf für Schlagzeilen. Dies verdeutlicht die Wichtigkeit einer effizienten, unabhängigen und wirkungsvollen parlamentarischen Obergaufsicht.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) üben die Obergaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes aus (Art. 52 i.V.m. Art. 26 ParlG).

Es stellt zunehmend eine Herausforderung für die Obergaufsicht dar, die immer grösser und komplexer werdende Bundesverwaltung mit ihrer ausgedehnten Verwaltungstätigkeit systematisch nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit und der Wirksamkeit zu überprüfen.

Um die GPK zu stärken, reichte NR Rudolf Joder, damals Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N), am 18. Juni 2015 eine parlamentarische Initiative ein. Diese hat zum Ziel, die Rechtsgrundlagen so anzupassen, dass die GPK die Obergaufsicht wirkungsvoller, schneller, effizienter und in bestmöglicher Koordination mit den übrigen Aufsichtsorganen des Bundes wahrnehmen können.

1.2 Vorgehen der Kommission und Expertenauftrag

Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen wurden mit der Revision von 2011 letztmals überarbeitet und präzisiert.¹ Die Revision hat sich in der Praxis der GPK seither grundsätzlich bewährt. Im Rahmen der Umsetzung der vorliegenden parlamentarischen Initiative überprüfte die GPK-N das heute bestehende System der verschiedenen parlamentarischen Organe, welche die Obergaufsicht des Parlaments gemäss Artikel 169 der Bundesverfassung² ausüben, sowie die Instrumente der Obergaufsicht im Hinblick auf ihre Tauglichkeit und Effizienz. Sie kam zum Schluss,

¹ Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen, Bericht der GPK des Ständerates vom 3. Dez. 2010 (BBI 2011 1817); Änderung des ParlG vom 17. Juni 2011 (AS 2011 4537).

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Apr. 1999 (BV; SR 101).

dass die geforderte Stärkung der GPK über eine Revision der PUK-Bestimmungen führen sollte.

Dem Parlament steht gemäss geltendem Recht die Möglichkeit offen, «zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen» eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einzusetzen, «wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite einer Klärung bedürfen» (Art. 163 ParlG³). Die gesetzlichen Bestimmungen hierfür wurden 1966 als Folge des Mirage-Skandals geschaffen⁴. Seither wurde lediglich in drei Fällen tatsächlich eine PUK eingesetzt.⁵ Seit über 20 Jahren gab es keine PUK mehr. Die Gründe dafür dürften darin liegen, dass die Rechte der GPK seit der Schaffung der PUK weiter ausgebaut wurden⁶ und den GPK in den letzten Jahren mehr personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden, die es ihnen ermöglichten, bei besonderen Vorkommnissen in der Verwaltung vertiefte Untersuchungen durchzuführen. Die Einsetzung einer PUK durch einen einfachen Bundesbeschluss, der mit einer Parlamentarischen Initiative in die Wege geleitet wird, ist zudem relativ schwerfällig (Art. 163 Abs. 2 ParlG). Dies hat dazu geführt, dass in den Fällen, in denen aus dem Parlament eine PUK gefordert wurde, in der Regel bereits die GPK oder deren Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) Untersuchungen aufgenommen hatten, wenn die Einsetzung einer PUK in den Räten anstand, und das Parlament regelmässig zu Gunsten der begonnenen Untersuchungen auf eine PUK verzichtete.⁷

Die GPK-N beauftragte Bundesrichter Niklaus Oberholzer, in einem Gutachten entsprechende Vorschläge zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang prüfte der Gutachter verschiedene Umsetzungsansätze: Von einer kleinen Revision der bisherigen Bestimmungen bis hin zu einer weitgehenden Integration der PUK in die Aufsichtskommissionen. Insbesondere sollte auch geprüft werden, ob die PUK einfacher und damit schneller eingesetzt werden könnte. Im Laufe der Arbeiten zeigte sich, dass

³ Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR **171.10**).

⁴ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle), AS **1966** 1325.

⁵ PUK EJPD (1989), PUK EMD (1990) und PUK PKB (1995).

⁶ Änderung vom 8. Okt. 1993 des Geschäftsverkehrsgesetzes (ausser Kraft), AS **1994** 360 (Schaffung von ständigen Sektionen und nichtständige Arbeitsgruppen der Geschäftsprüfungskommissionen; Erweiterung der Informationsrechte auf Personen ausserhalb der Bundesverwaltung); Erlass des Parlamentsgesetzes vom 13. Dez. 2002 (ParlG, SR **171.10**) (Stärkung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen und der Aufsichtsdelegationen); Änderung des Parlamentsgesetzes vom 17. Juni 2011, BBl **2011** 1817 (Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen).

⁷ Z. B.: Untersuchung über die Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zu Südafrika zur Zeit des Apartheidregimes, Bericht der GPDel vom 18. Aug. 2003, BBl **2004** 2267; Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, Bericht der GPK-N vom 5. Sep. 2007, BBl **2008** 1979; Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung, Bericht der GPDel vom 19. Jan. 2009, BBl **2009** 5007; Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA, Bericht der GPK-N/S vom 30. Mai 2010, BBl **2011** 3099; Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012, Bericht der GPK-N/S vom 15. März 2013, BBl **2013** 5627; Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bericht der FK-N/S und der GPK-N/S vom 21. Nov. 2014, BBl **2015** 6377; Inspektion als Folge der Verhaftung einer ehemaligen Quelle des NDB in Deutschland, Bericht der GPDel vom 13. März 2018, BBl **2018** 5045.

die Einsetzung einer PUK durch das Parlament nicht beschleunigt werden kann, da es dazu den Erlass eines einfachen Bundesbeschlusses mittels einer parlamentarischen Initiative braucht.

Es setzte sich schliesslich der Ansatz durch, einerseits die Bestimmungen zur PUK und die Organisations- und Verfahrensbestimmungen aller Organe der Oberaufsicht systematisch neu zu ordnen und andererseits mit der vorliegenden Revision die Möglichkeit zur Einsetzung einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation (AoDel) durch die GPK und die Finanzkommissionen (FK) zu schaffen. Im Weiteren sollten die Rechte und damit die Stellung der Oberaufsichtsorgane nur noch punktuell gestärkt werden.

1.3 Vernehmlassungsverfahren

Die Kommission hat beschlossen, zu ihrem Entwurf kein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Laut Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe a Vernehmlassungsgesetz (ViG)⁸ kann auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft. Die vorliegende Vorlage betrifft die Organisation des Parlaments – konkret die parlamentarische Oberaufsicht. Kantone, Gemeinden und Städte sowie die Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sind davon nicht betroffen.

1.4 Konsultation von Kommissionen und des Büros

Unmittelbar betroffen von der Vorlage sind die Finanzkommissionen (FK) und die Finanzdelegation (FinDel). Ebenfalls betroffen sind die Staatspolitischen Kommissionen (SPK), welche für Änderungen des Parlamentsrechts zuständig sind, sowie die Büros. Der Vorentwurf und der Berichtsentwurf der Vorlage wurden deshalb vor der Verabschiedung durch die GPK-N der FK-N, der FinDel, der SPK-N sowie dem Büro N zur Konsultation vorgelegt. Gleichzeitig wurden die Sprachdienste und die Sektion Recht der Bundeskanzlei sowie die Direktionsbereich Öffentliches Recht des Bundesamtes für Justiz (BJ) konsultiert.

Die FK-N sowie die FinDel unterstützten grossmehrheitlich die Schaffung einer AoDel. Die FK-N unterstützte im Weiteren die Neuordnung der Bestimmung zu Organisation und Verfahren (Ziff. 3.2). Eine Minderheit der FK-N hat sich dafür ausgesprochen, dass die AoDel über die Veröffentlichung ihres Berichts selbständig entscheiden kann. Die FinDel begrüsst die Ergänzung von Artikel 154 Absatz 3 ParlG mit den Informationsnotizen. Von der SPK-N und dem Büro N wurden keine Gegenanträge gestellt. Eine Reihe von Hinweisen haben zu Präzisierungen des Berichts geführt.

⁸ Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, SR 172.061).

1.5 Minderheitsantrag: Nichteintreten

Eine Kommissionsminderheit (Hiltpold, Nantermod) beantragt Nichteintreten auf die Vorlage. Sie hält die Vorlage für unnötig.

2 Einführung einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation

2.1 Die Aufsichtskommissionen und ihre Delegationen nach geltendem Recht

Das System der Informationsrechte ist im ParlG kaskadenartig aufgebaut. Die Ratsmitglieder, die Kommissionen und die Delegationen sowie die PUK erhalten grundsätzlich Zugang zu jenen Informationen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. In dieser Kaskade sind insgesamt vier Stufen zu unterscheiden, auf denen von unten nach oben immer umfassendere Informationsrechte zur Verfügung stehen bzw., nach dem Gesetzeswortlaut, die Informationsrechte immer weniger Einschränkungen unterliegen. Auf der 1. Stufe stehen die Informationsrechte der Ratsmitglieder (Art. 7 ParlG), auf der 2. Stufe jene der allgemeinen Kommissionen (Art. 150 ParlG). Vorliegend interessieren vor allem die 3. und 4. Stufe, wo die Aufsichtskommissionen und ihre Delegationen sowie die PUK angesiedelt sind.

3. Stufe: Die Aufsichtskommissionen (Art. 153 ParlG)

Die Aufsichtskommissionen verfügen über die folgenden Informationsrechte:

- Sie haben weitgehende Informations- und Einsichtsrechte, mit zwei Ausnahmen: Sie haben keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Protokolle der Bundesratssitzungen und in geheim klassifizierte Unterlagen (Art. 153 Abs. 6 ParlG).
- Ist der Umfang der Informationsrechte zwischen dem Bundesrat und einer Aufsichtskommission streitig, so entscheidet die Aufsichtskommission endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte (Art. 153 Abs. 6 Satz 1 ParlG).
- Die Aufsichtskommissionen können mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt verkehren und von amtierenden wie auch ehemaligen Bediensteten des Bundes Auskünfte und Unterlagen erhalten bzw. verlangen (Art. 153 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 ParlG).
- Auskunftspflichtige Personen (amtierende wie auch ehemalige Bedienstete des Bundes) können sie notfalls vorladen oder polizeilich vorführen lassen (Art. 153 Abs. 3 und 4 ParlG).
- Sie können auch von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einholen und Unterlagen erhalten (Art. 153 Abs. 2 ParlG).
- Sie können Personen nur als Auskunftspersonen befragen, nicht jedoch als Zeugen.

- Zum Zweck des Geheimnisschutzes oder wenn ihre Informationsrechte nicht ausreichen, können die Aufsichtskommissionen ihre Delegationen mit der Abklärung einer konkreten Frage beauftragen (Art. 153 Abs. 7 Satz 2 ParlG).

Aufsichtskommissionen gemäss der 3. Stufe und ihre Aufgaben sind:

- Die GPK beider Räte. Sie üben die Oberaufsicht aus über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörden über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 26 Abs. 1 ParlG). Sie legen den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit (Art. 52 Abs. 2 i.V.m. Art. 26 Abs. 3 ParlG).
- Die FK beider Räte. Sie befassen sich mit der Haushaltsführung des Bundes; sie beraten die finanzielle Planung, den Voranschlag und dessen Nachträge und die Staatsrechnung vor. Sie üben die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt aus (Art. 50 Abs. 1 ParlG). Im Weiteren kommen ihnen Legislativaufgaben im Bereich von Erlassentwürfen von finanzpolitischer Bedeutung zu (Art. 50 Abs. 2 und 3 ParlG).

4. Stufe: Die Delegationen der Aufsichtskommissionen und die PUK (Art. 154, 155 und Art. 166 ParlG)

- Den Delegationen der Aufsichtskommissionen und der PUK dürfen keine Informationen vorenthalten werden. Diesem Recht kommt bei den Aufsichtsdelegationen sogar Verfassungsrang zu (Art. 169 Abs. 2 BV). Insbesondere haben sie explizit das Recht, jene Unterlagen herauszuverlangen, auf deren Einsichtnahme die Aufsichtskommissionen keinen Anspruch haben, nämlich die Protokolle der Bundesratssitzungen und die geheim klassifizierten Unterlagen (Art. 154 Abs. 2 ParlG).
- Zudem können sie Personen als Zeuginnen und Zeugen einvernehmen (Art. 154 Abs. 2 ParlG).
- Durch gegenseitige Verweismoren stellt das Gesetz die Delegationen der Aufsichtskommissionen und die PUK in Bezug auf die Informationsrechte sowie das Verfahren und die Rechte der Betroffenen auf dieselbe Stufe (Art. 155 Abs. 6, Art. 166 Abs. 1 ParlG). Für die Delegationen ist von der Verweismoren in Artikel 155 Absatz 6 ParlG einzig das Recht der PUK gemäss Artikel 165 Absatz 2 ParlG, von den Behörden des Bundes und der Kantone Amts- und Rechtshilfe zu verlangen, nicht erfasst, was praktisch kaum von Bedeutung ist (vgl. Kap. 3, Erläuterungen zu Art. 165).

Delegationen der Aufsichtskommissionen und PUK gemäss der 4. Stufe und ihre Aufgaben:

- Die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel). Sie ist eine ständige Delegation und besteht aus je drei Mitgliedern, welche die GPK-N und die GPK-S aus ihrer Mitte wählen. Sie überwacht die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste und überprüft das staatliche Handeln im

Geheimbereich. Sie übernimmt zudem weitere besondere Aufträge, welche ihr eine GPK gemäss Artikel 153 Absatz 7 Satz 3 ParlG überträgt (Art. 53 Abs. 2 und 3 ParlG).

- Die Finanzdelegation (FinDel). Sie ist eine ständige Delegation und besteht aus je drei Mitgliedern, welche die FK-N und die FK-S aus ihrer Mitte wählen. Der FinDel obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes. Sie kann sich zudem mit weiteren Beratungsgegenständen befassen (Art. 51 Abs. 1, 2 und 5 ParlG).
- Die NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD). Die NAD nimmt seit dem 1. Januar 1999 die begleitende Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) wahr. Sie setzt sich aus zwölf Mitgliedern zusammen. Die FK, GPK und KVF des Nationalrates und des Ständerates wählen je zwei Mitglieder in die Delegation (Art. 20 Abs. 3 und 4 AtrAG⁹). Die NAD wird auf den 1. Dezember 2019 aufgelöst.
- Die parlamentarische Untersuchungskommission (PUK). Die Bundesversammlung kann im Rahmen der Oberaufsicht eine PUK beider Räte einsetzen, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite der Klärung bedürfen. Die Einsetzung erfolgt durch einfachen Bundesbeschluss (Art. 163 ParlG). Die PUK wird nach der Erfüllung ihres Auftrages wieder aufgelöst. Die letzte PUK wurde 1995 zur Abklärung von Organisations- und Führungsproblemen bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) eingesetzt.¹⁰

2.2 Bewertung des geltenden Systems und möglicher Handlungsbedarf

Das System der Oberaufsicht und die Aufgabenteilung zwischen den FK, der FinDel, den GPK und der GPDel ist eingespielt und sinnvoll. Die FK befassen sich vorwiegend mit legislativen Aufgaben im Finanzbereich, während die FinDel die Oberaufsicht im engeren Sinn über den gesamten Finanzhaushalt wahrnimmt. Die GPK sind das ordentliche und primäre Geschäftsaufsichtsorgan der Bundesversammlung, während die GPDel eine ständige und begleitende Oberaufsicht über den Bereich der Nachrichtendienste und des Staatsschutzes ausübt.

Aufgrund der Motion Raggenbass¹¹ stellte sich im Rahmen der Vorarbeiten zum Parlamentsgesetz (ParlG) die Frage einer Zusammenlegung von GPK und FK zu einer einzigen Aufsichtskommission, da es zwischen der Oberaufsicht über die Geschäftsführung und jener über den Finanzhaushalt häufig Berührungspunkte gibt. Die GPK schlossen damals in ihrer Stellungnahme einen Zusammenschluss mit den FK als längerfristige Option nicht aus, doch die FK schlossen sich dieser Sicht nicht

⁹ Bundesgesetz vom 4.10.1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Gesetz, AtrAG; SR 742.104).

¹⁰ Bundesbeschluss vom 4.10.1995 (BBI 1996 I 519).

¹¹ Mo 96.3151. Zusammenführung, allenfalls intensivere Koordination der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission.

an.¹² Durch eine enge Koordination auf Stufe der Sekretariate und auf Stufe der Kommissionen werden Überschneidungen und Doppelspurigkeiten wenn möglich vermieden.

Bei der Inspektion zum Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) beschritten die Aufsichtscommissionen erstmals einen neuen Weg, indem sie im Dezember 2012 beschlossen, aus allen vier Kommissionen (GPK-N, GPK-S, FK-N und FK-S) eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu bilden. Dem Parlamentsgesetz ist keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Bildung einer solchen Arbeitsgruppe zu entnehmen; das Recht der Arbeitsgruppe zur Untersuchung des Informatikprojekts INSIEME leitete sich vielmehr von den Rechten jeder einzelnen Aufsichtscommission ab. Der Untersuchungsbericht¹³ wurde von allen vier Stammcommissionen genehmigt. Der Vorteil dieser Konstruktion lag darin, dass die bereits vorhandenen Informationen und das Know-how der vier Aufsichtskommissionen genutzt und zusammengeführt werden konnten. Als Nachteil stellte sich die relative Schwerfälligkeit der Konstruktion als Folge des Fehlens einer ausdrücklichen Gesetzesgrundlage heraus.

Im Übrigen sind es aber in aller Regel die GPK oder, wenn der Geheimbereich betroffen ist, die GPDel, die vertiefte Inspektionen zu einzelnen Vorkommnissen von grösserer Tragweite durchführen.¹⁴ Die GPK/GPDel haben somit die Funktion der PUK faktisch übernommen (vgl. Ziff. 1.2). Die Rechte der GPK in Kombination mit der Möglichkeit, die GPDel mit einzelnen Abklärungen zu beauftragen (Art. 153 Abs. 7 Satz 2 ParlG), sind mit jenen einer PUK vergleichbar, da die GPDel über die gleichen Rechte der 4. Stufe verfügt wie die PUK (vgl. Ziff. 2.1.1). Als Nachteil erweist sich bei Fragestellungen, die auch einzelne geheime Unterlagen oder Bundesratsprotokolle betreffen, dass die GPK den Umweg über die GPDel beschreiten muss, welche ihrerseits mit ihren angestammten Aufgaben ausgelastet ist und im Auftrag der GPK auch Sachverhalte in ihr sonst fremden Sachbereichen abklären muss. Zudem bedeutet die Zusammenführung der Untersuchungsergebnisse von GPK und GPDel einen zusätzlichen Zeitaufwand.

Aufgrund der vorgenommenen Analyse der bestehenden Organe der Oberaufsicht schlägt die GPK-N vor, eine ausserordentliche Aufsichtsdelegation (AoDel) einzuführen, welche den gemachten Erfahrungen aus der Inspektion INSIEME sowie aus grösseren Inspektionen der GPK/GPDel Rechnung trägt (für die Einzelheiten der AoDel siehe Ziff. 2.3).

Die AoDel kann grundsätzlich die Funktion einer PUK übernehmen. Die GPK-N geht im vorliegenden Entwurf jedoch davon aus, dass die PUK als Mittel der Oberaufsicht in ausserordentlichen Situationen immer noch ihre Berechtigung hat.

¹² Graf Martin, Theler Cornelia, von Wyss Moriz, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Art. 52 RN 4.

¹³ 14.057 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bericht der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 21.11.2014 (BBI 2015 6377).

¹⁴ Siehe Fussnote 7.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Ausgestaltung der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation

Die ausserordentliche Aufsichtsdelegation (Art. 53a E-ParlG) wird von den vier Aufsichtskommissionen, d. h. den GPK und den FK beider Räte, mit einem Einsetzungsbeschluss eingesetzt und setzt sich aus je gleichvielen Mitgliedern der Aufsichtskommissionen zusammen. Sie ist damit eine nichtständige Delegation der Aufsichtskommissionen, die nach der Erfüllung ihres Auftrages wieder aufgelöst wird. Sie besitzt die gleichen Rechte wie die übrigen Aufsichtsdelegationen (GPDel, FinDel) und die PUK (Art. 53b E-ParlG).

Der Einführung einer neuen Delegation der Oberaufsicht liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Sobald Vorkommnisse von grosser Tragweite bekannt werden, sind die ordentlichen Aufsichtskommissionen, d. h. die GPK oder die FK, gefordert, tätig zu werden. Nicht selten sind sie bereits daran, Abklärungen zu treffen, bevor sich Ereignisse zu Vorkommnissen von grosser Tragweite entwickeln oder sich als solche herausstellen. Mit der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation erhalten sie ein starkes Instrument der Oberaufsicht in die Hand, mit welchem sie rasch und unkompliziert grosse Untersuchungen einleiten können und welches über sämtliche Rechte verfügt, die heute nur die GPDel, die FinDel und die PUK besitzen. Eine eingesetzte ausserordentliche Aufsichtsdelegation kann sich auf die bereits von den Aufsichtskommissionen oder -delegationen durchgeführten Abklärungen stützen. Sie profitiert zudem vom Know-how deren Mitglieder und Sekretariate.

Das Verhältnis zwischen der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation und der PUK wird in der Vorlage explizit geregelt. Sobald die Aufsichtskommissionen eine ausserordentliche Aufsichtsdelegation beschliessen, veröffentlichen sie ihren Einsetzungsbeschluss, der den Untersuchungsgegenstand, die Untersuchungsfragen sowie die voraussichtlich benötigten finanziellen Mittel umschreibt. Die Mitglieder und Fraktionen des Parlaments können nun die Einsetzung einer PUK verlangen, wenn ihnen der Einsetzungsbeschluss zu wenig weit geht oder sie eine andere Untersuchung durchgeführt haben möchten. Bei der Beratung der parlamentarischen Initiative zur Einsetzung einer PUK hat das Parlament dann die Möglichkeit, zwischen der PUK und der bereits begonnenen Untersuchung durch die ausserordentliche Aufsichtsdelegation zu entscheiden. Nachdem die Räte eine PUK eingesetzt haben, geniesst die PUK Vorrang vor der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation, und diese stellt ihre bereits begonnene Arbeit ein (Art. 171f Abs. 2 E-ParlG).

Wie die übrigen Aufsichtsdelegationen entscheidet die AoDel mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder und konstituiert sich selbst, wobei die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidenten oder der Vizepräsident nicht dem gleichen Rat angehören sollen. Bei der Zusammensetzung der Mitglieder werden soweit möglich die Fraktionsstärke und die Amtssprachen berücksichtigt.

Da eine Delegation mit Mitgliedern aus beiden Räten nicht selbständig parlamentarische Vorstösse (Motionen und Postulate) einreichen kann, stellt die AoDel ihren Stammkommissionen diesbezügliche Anträge. Gleiches gilt heute ebenfalls für die

übrigen Delegationen. Die AoDel soll aber selbständig über die Veröffentlichung ihrer Untersuchungsergebnisse entscheiden können. Ansonsten müssten die vier Stammkommissionen einzig zum Entscheid dieser Frage zusammen tagen.

3.2 Neuordnung der Bestimmungen zu Organisation und Verfahren

Die heutigen Regelungen der Informationsrechte, der Organisation und des Verfahrens der verschiedenen Organe der Oberaufsicht sind im Laufe der Zeit und als Antworten auf aktuelle Einzelprobleme entstanden. Sie sind damit wenig strukturiert und unübersichtlich geworden.

Die Vorlage nimmt eine Entflechtung der Organisations- und Verfahrensbestimmungen von den Informationsrechten vor. Die Informationsrechte der Delegationen der Aufsichtskommissionen und der PUK werden in Artikel 154 E-ParlG zusammengeführt und sind inskünftig gänzlich identisch. Der heute bestehende einzige, in der Praxis geringfügige Unterschied zwischen den Informationsrechten der PUK und jener der Delegationen wird aufgehoben (vgl. Kap. 4 zu Art. 165 E-ParlG).

Die Bestimmungen zur PUK (Art. 163 und 164 geltendes Recht) werden in das Kapitel Kommissionen verschoben und nach den Aufsichtskommissionen und -delegationen platziert (Art. 53b E-ParlG).

Die Bestimmungen zu Organisation und Verfahren aller Organe der Oberaufsicht einschliesslich der PUK werden neu in einem Titel zusammengefasst (Art. 163–171f E-ParlG).

3.3 Weitere Änderungen

Mit der Vorlage sollen punktuell Anpassungen an den bestehenden Bestimmungen vorgenommen werden. Es sind im Wesentlichen die folgenden:

- *Pflicht zur Herausgabe von Aufzeichnungen*: Bis anhin war lediglich geregelt, dass Unterlagen herauszugeben sind (Art. 153 Abs. 1 und 165 Abs. 1 ParlG). Gegenüber den Aufsichtsdelegationen und der PUK wird neu die explizite Pflicht zur Herausgabe von Aufzeichnungen ins ParlG aufgenommen (Art. 170 Abs. 1 E-ParlG).
- *Besserer Schutz von angehört Personen im Dienst des Bundes*: Soll gegen eine Person im Dienst des Bundes wegen wahrheitsgemässen Aussagen gegenüber einer Aufsichtskommission, einer Aufsichtsdelegation oder der PUK ein Straf- oder Disziplinarverfahren eröffnet werden, bedarf es dazu neu einer Ermächtigung durch die betreffende Kommission oder Delegation (Art. 171 Abs. 2 E-ParlG). Das gilt auch für ehemalige Bedienstete. Bisher mussten die Aufsichtsorgane des Parlaments vor der Eröffnung eines Verfahrens lediglich angehört werden.
- *Amts- und Rechtshilfe*: Neu wird ausdrücklich im Gesetz verankert, dass die Behörden des Bundes und der Kantone den Aufsichtskommissionen, den

Aufsichtsdelegationen und der PUK Amts- und Rechtshilfe zu leisten haben. Zudem sollen die Behörden des Bundes sie bei internationalen Amts- und Rechtshilfeersuchen unterstützen (Art. 165 E-ParlG).

- *Informationsnotizen des Bundesrates*: Die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation erhalten laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte. Neu sollen sie zudem laufend die Informationsnotizen des Bundesrates erhalten (Art. 154 Abs. 3 E-ParlG).
- *Spezielle Rechte des Bundesrates und der betroffenen Personen im Verfahren vor der PUK*: Im heutigen Recht (Art. 167 und Art. 168 Abs. 1 Satz 2 ParlG) gelten für den Bundesrat und für Personen, die von einer Untersuchung unmittelbar betroffen sind, spezielle Beteiligungsrechte im Verfahren vor der PUK und, durch Verweisnorm, auch für die Aufsichtsdelegationen. Diese sind speziell auf die Sondersituation einer PUK zugeschnitten und wurden in den Aufsichtsdelegationen bisher nicht gelebt. Sie sollen der Praxis entsprechend künftig nur noch für das Verfahren vor der PUK gelten (Art. 171a und Art. 171b Abs. 2 E-ParlG).

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Gliederungstitel vor Art. 53a: 3a. Abschnitt: Ausserordentliche Aufsichtsdelegation

Art. 53a

Mit Artikel 53a soll neu – neben der weiterhin bestehenden PUK – eine ausserordentliche Aufsichtsdelegation eingeführt werden, die von den Aufsichtskommissionen bei Vorkommnissen von grosser Tragweite selbständig eingesetzt werden kann. Systematisch wird die Bestimmung nach den Regelungen der Aufsichtskommissionen und deren Delegationen (Art. 50–53) eingefügt.

Im Unterschied zur PUK, die mittels einer Parlamentarischen Initiative und einem einfachen Bundesbeschluss eingesetzt wird, erfordert die Einsetzung der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation die Zustimmung zum Einsetzungsbeschluss aller vier Aufsichtskommissionen; d. h. der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerates sowie der Finanzkommissionen des National- und Ständerates (Abs. 1). Der Einsetzungsbeschluss enthält den Auftrag (Untersuchungsgegenstand sowie Untersuchungsfragen) und legt die voraussichtlich benötigten finanziellen und personellen Mittel fest. Er muss gemäss Absatz 1 veröffentlicht werden. Damit wird sichergestellt, dass die übrigen Ratsmitglieder eine PUK verlangen können, wenn sie mit den Untersuchungsmodalitäten der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation nicht einverstanden sind. Zudem wird in Absatz 1 neu der Begriff der Aufsichtskommissionen definiert. Unter diesem Begriff sind die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen zu subsumieren. Diese Definition fehlte bis anhin im Parlamentsgesetz.

Weitere Modalitäten, wie bei unterschiedlichen Beschlüssen zwischen den Aufsichtskommissionen vorzugehen ist, werden nicht festgelegt. Dies ermöglicht den

Aufsichtskommissionen, das Geschäft zu behandeln, bis sie sich entweder einigen und eine ausserordentliche Aufsichtsdelegation eingesetzt wird oder definitiv nicht einigen bzw. eine ausserordentliche Aufsichtsdelegation nicht zustande kommt. In diesem Zusammenhang sei auch auf das Koordinationsgebot zwischen den Kommissionen im Sinne von Artikel 49 Absatz 1 ParlG hingewiesen.

Absatz 2 bestimmt, dass die Verwaltungsdelegation der beiden Räte die finanziellen und personellen Mittel auf Antrag der Aufsichtskommissionen bewilligt. Das erscheint angemessen, da der Verwaltungsdelegation die oberste Leitung der Parlamentsdienste obliegt (Art. 38 Abs. 2 ParlG) und sie die Entwürfe für die Voranschläge und die Rechnungen der Parlamentsdienste vor der Bundesversammlung vertritt (Art. 142 Abs. 3 ParlG). Gleichzeitig mit dem Entscheid über die finanziellen Mittel entscheidet die Verwaltungsdelegation über die benötigten personellen Ressourcen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 des Entwurfs.

Nach Absatz 3 bezeichnen die vier Aufsichtskommissionen je gleichviele Mitglieder aus ihrer Mitte, die in der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation Einsitz nehmen. Die Aufsichtskommissionen sind damit alle gleich stark in der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation vertreten. Die Grösse der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation soll überschaubar bleiben, was der effizienten Arbeitsweise und der Geheimhaltung der Tätigkeit in der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation dient. Bei der Zusammensetzung werden soweit möglich die Fraktionsstärke und die Amtssprachen berücksichtigt.

Nach Absatz 4 konstituiert sich die ausserordentliche Aufsichtsdelegation selbst. Dieselbe Regel gilt bereits bisher für die FinDel und die GPDel (Art. 51 Abs. 1 Satz 2 und Art. 53 Abs. 1 Satz 2 geltendes Recht). Für die ausserordentliche Aufsichtsdelegation soll zusätzlich sichergestellt werden, dass die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nicht dem gleichen Rat angehören.

Nach Absatz 5 erstattet die ausserordentliche Aufsichtsdelegation den Aufsichtskommissionen Bericht und stellt Antrag. Da eine Delegation mit Mitgliedern aus beiden Räten nicht selbständig parlamentarische Vorstösse (Motionen und Postulate) einreichen kann, stellt die AoDel ihren Stammkommissionen diesbezügliche Anträge. Dies entspricht den analogen Bestimmungen für die FinDel und die GPDel (Art. 51 Abs. 4 und Art. 53 Abs. 4 geltendes Recht). Der Entscheid über die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse kommt in analoger Anwendung der Praxis der GPDel und der GPK den vier Stammkommissionen zu. Über die Untersuchungsergebnisse als solche entscheidet die ausserordentliche Aufsichtsdelegation abschliessend. Auch dies entspricht der bisherigen Praxis der GPDel.

Eine Minderheit (Birrer-Heimo, Campell, Feri Yvonne, Graf Maya, Hardegger, Marra, Piller Carrard, Streiff, Töngi, Wermuth) der GPK-N sprach sich dafür aus, dass die ausserordentliche Aufsichtsdelegation selbständig über die Veröffentlichung ihrer Untersuchungsergebnisse entscheiden können soll. Aus ihrer Sicht ist es ineffizient und zeitraubend, dass die vier Aufsichtskommissionen einzig zum Beschluss über die Veröffentlichung des Berichts der AoDel zu einer gemeinsamen Sitzung einberufen werden müssen. Es kann entscheidend sein, dass ein einmal erarbeiteter Bericht in nützlicher Frist veröffentlicht werden kann.

Absatz 6 bestimmt, dass die ausserordentliche Aufsichtsdelegation gleich wie die FinDel und die GPDel mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder entscheidet (vgl. Art. 51 Abs. 6; Art. 53 Abs. 5 geltendes Recht).

*Gliederungstitel vor Art. 53b: 3b. Abschnitt: Parlamentarische
Untersuchungskommission*

Art. 53b

Der Systematik des Gesetzes folgend, wird die PUK neu nach den Aufsichtskommissionen und -delegationen sowie der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation platziert.

Absatz 1 und 2 übernehmen geltendes Recht (Art. 163). Die beiden Bestimmungen zur Einsetzung der PUK werden unverändert übernommen. Zudem werden Artikel 164 Absätze 1 und 2 geltendes Recht in diese Bestimmung integriert. Materiell ändert sich dadurch nichts. Absatz 3 der besagten Bestimmung verbleibt in Artikel 164.

Art. 150 Abs. 3 erster Satz

Da im gesamten Erlass der Begriff Geheimnisschutz durch den Begriff Informationsschutz ersetzt werden soll, ist Art. 150 Abs. 3 entsprechend anzupassen. Der Begriff Informationsschutz lehnt sich an die geltende Informationsschutzverordnung¹⁵ an. Inhaltlich ändert sich dadurch nichts.

Art. 153 Informationsrechte der Aufsichtskommissionen

Artikel 153 und 154 sollen neu nur noch den Umfang der Informationsrechte regeln und werden in diesem Sinn totalrevidiert. Die Bestimmungen zum vereinheitlichten Verfahren oder der Organisation finden sich neu unter Titel 9 des Entwurfs in den Artikeln 163 ff. Der Umfang der Informationsrechte an und für sich wird nicht verändert. Die Kaskade der Informationsrechte (Art. 150, Art. 153 und Art. 154) soll beibehalten werden.

Absatz 1 wird vereinfacht, indem auf den Verweis auf Artikel 156 (Stellung von Personen im Dienst des Bundes) verzichtet wird, da diese Bestimmung ohnehin zur Anwendung kommt und von dieser Revision unberührt bleibt. Der letzte Satz von Absatz 1, wonach die Aufsichtskommissionen einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen können, wird neu in Artikel 164 Absatz 2 integriert.

Absatz 1 wird zudem dahingehend präzisiert, dass die Aufsichtskommissionen Unterlagen einfordern und nicht bloss erhalten können. Ihnen kommt somit ein Editionsrecht zu. Das Recht, Informationen zu erhalten, bleibt wie bisher bestehen. Es unterstreicht, dass die Aufsichtskommissionen berechtigt sind, von allen Amtsstellen und Bediensteten des Bundes Informationen, die für die Oberaufsicht rele-

¹⁵ Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (ISchV, SR 510.411).

vant sind oder sein könnten, entgegen zu nehmen, auch wenn sie diese nicht explizit heraus verlangt haben.

Der erste Satz von Absatz 2 wird wie im geltenden Recht übernommen. Der zweite Teil des Absatzes wird aus dieser Bestimmung herausgelöst und neu in Artikel 171 integriert, welcher für sämtliche Aufsichtskommissionen und -delegationen gilt.

Absatz 3 enthält die Bestimmung wonach die Aufsichtskommissionen ihre Delegationen mit der Abklärung beauftragen können, falls die Informationsrechte der Kommissionen zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht ausreichen oder sie den Informationsschutz nach Artikel 150 Absatz 3 nicht selbst sicherstellen können, was bisher in Absatz 7 geregelt war. Der letzte Satz von Absatz 7 bisher wird nach Artikel 163 Absatz 1 und 2 verschoben.

Absatz 4 übernimmt die Regelung aus Artikel 153 Absatz 6 geltendes Recht.

Die Regelung in Absatz 6 bisher, wonach die Aufsichtskommissionen endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheiden, findet sich neu in Absatz 5.

Das Recht auf Vorladung durch Verfügung und das Einspracherecht (Abs. 3 und 4 bisher) werden nach Artikel 169 verschoben.

Die Inhalte von Absatz 5 bisher werden nach Artikel 166 Absatz 3 und 4 verschoben.

Art. 154 Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen und
von parlamentarischen Untersuchungskommissionen

Absatz 1 Satz 1 nimmt den geltenden Absatz 2 Buchstabe a auf und fasst diesen zusammen, indem er auf die umfassenden Auskunfts-, Einsichts- und Editionsrechte der Aufsichtsdelegationen verweist. Er verzichtet aber auf den Verweis auf die Artikel 150 und 153 und die ausdrückliche Nennung der Rechte, die den Aufsichtskommissionen gemäss Artikel 153 vorenthalten werden. Inhaltlich ändert sich dadurch nichts. Zudem wird der geltende Artikel 166 Absatz 1 im Rahmen der systematischen Neuordnung der Bestimmungen über die PUK in diese Bestimmung integriert, was inhaltlich bereits bisher durch den Verweis auf Artikel 154 gilt. Das umfassende Auskunfts-, Einsichts- und Editionsrecht schliesst die Herausgabe von Protokollen der Bundesratssitzungen und Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann (geltender Abs. 2 Bst. a), mit ein.

Zudem wird in Absatz 1 neu der Begriff der Aufsichtsdelegationen eingeführt. Unter diesem Begriff sind die Finanzdelegation, die Geschäftsprüfungsdelegation sowie ausserordentliche Aufsichtsdelegationen zu subsumieren. Diese Definition fehlte bis anhin im Parlamentsgesetz.

Absatz 1 Satz 2 gibt den geltenden Absatz 1 wieder, der verdeutlicht, dass den Aufsichtsdelegationen und der PUK keinerlei Informationen und auch keine Geheimhaltungspflichten (Art. 169 Abs. 2 BV) vorenthalten werden dürfen. Daraus ist auch abzuleiten, dass diese Informationsrechte weitergehen als jene von Artikel 150 und 153.

Gemäss Absatz 2 ist es den Aufsichtsdelegationen und der PUK vorbehalten, Personen als Zeuginnen und Zeugen einzunehmen (Abs. 2 Bst. b Satz 1 geltendes Recht).

Absatz 3 statuiert, dass die FinDel und die GPDel laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates erhalten. Dabei werden in einer abschliessenden Aufzählung die Anträge und die Mitberichte genannt. Unter den Begriff der Anträge sind auch die sogenannten Aussprachepapiere im Sinne von Artikel 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung¹⁶ zu subsumieren. Neu werden explizit von dieser Bestimmung auch die Informationsnotizen des Bundesrates erfasst. Damit soll sichergestellt werden, dass die FinDel und die GPDel systematisch sämtliche relevanten Unterlagen aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen einsehen können.

Art. 154a

Artikel 154a wird aufgehoben. Im Rahmen der systematischen Neuordnung werden Wirkungen von Untersuchungen der Aufsichtsdelegationen und der PUK auf andere Verfahren und Abklärungen neu in Artikel 171f geregelt.

Art. 155

Artikel 155 wird aufgehoben. Im Rahmen der systematischen Neuordnung werden Befragung und Zeugeneinvernahme neu in den Artikeln 168 und 169 des Entwurfs geregelt.

Art. 157

Artikel 157 wird aufgehoben. Im Rahmen der systematischen Neuordnung wird die Stellungnahme der betroffenen Behörde neu in Artikel 171d des Entwurfs geregelt.

Art. 158

Artikel 158 wird aufgehoben. Im Rahmen der systematischen Neuordnung wird Bestimmung betreffend Empfehlung an die verantwortliche Behörde neu in Artikel 171e des Entwurfs geregelt.

Art. 162 Abs. 1 Bst. d

Artikel 162 Absatz 1 Buchstabe d verweist für den Geschäftsverkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten auf die sinngemässe Anwendbarkeit der Bestimmungen im 9. Titel. Da der 9. Titel neu der Organisation und dem Verfahren bei Untersuchungen der Aufsichtskommissionen, der Aufsichtsdelegationen und parlamentarischer Untersuchungskommissionen gewidmet ist, muss die Verweisnorm entsprechend angepasst werden.

¹⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV, SR 172.010.1).

Gliederungstitel vor Art. 163: 9. Titel: Organisation und Verfahren bei Untersuchungen der Aufsichtskommissionen, der Aufsichtsdelegationen und parlamentarischer Untersuchungskommissionen

Der neunte Titel wird einer Totalrevision unterzogen. Die Bestimmungen zur Organisation und zum Verfahren, welche sämtliche Aufsichtskommissionen und Delegationen sowie die PUK betreffen, sollen neu alle in Artikel 163 ff. geregelt werden, weshalb der 9. Titel auch im Wortlaut anzupassen ist.

Art. 163 Informationsschutz und Akteneinsicht

Der Begriff Informationsschutz soll im gesamten Erlass den bisherigen Begriff Geheimnisschutz ersetzen. Inhaltlich sind sie deckungsgleich. Neu regeln die Absätze 1 und 2 den Informationsschutz, wie er derzeit von Artikel 153 Absatz 7 erfasst ist. Artikel 150 Absatz 3, welcher den Grundsatz des Informationsschutzes für die Kommissionsarbeit allgemein festhält, bleibt, abgesehen von der begrifflichen Anpassung, von der Revision unberührt.

Die Absätze 3 bis 5 regeln neu zusammengefasst das Einsichtsrecht in Akten der Aufsichtskommissionen, der Aufsichtsdelegationen und der PUK. Dabei werden zwei verschiedene Situationen unterschieden: Einerseits wird ein Akteneinsichtsrecht erst nach Abschluss einer bestimmten Untersuchung gewährt (PUK und ausserordentliche Aufsichtsdelegation). In diesem Bereich braucht es eine Regelung für den Fall, dass der Präsident bzw. der Vizepräsident, die Präsidentin bzw. die Vizepräsidentin des Aufsichtsgremiums nach dessen Auflösung aus dem Rat ausscheidet. Dieser Mechanismus ist bereits heute für die PUK vorgesehen (Art. 169 Abs. 3) und soll nun auch auf die ausserordentliche Aufsichtsdelegation angewandt werden. Sollte nur eine der beiden Personen aus dem Rat ausgeschieden sein, kommt die Entscheidbefugnis allein der noch im Rat verbleibenden Person zu. Andererseits wird festgehalten, wer über ein Akteneinsichtsrecht in Akten der Aufsichtskommissionen und ihrer ständigen Delegationen entscheidet. Beide Regelungen entsprechen den bisher geltenden Grundsätzen, die für die Aufsichtskommissionen und -delegationen bisher lediglich auf Verordnungsstufe geregelt sind (Art. 6–8a ParlVV¹⁷). Zusätzlich wird in Absatz 4 die Einsicht in Akten der NEAT-Aufsichtsdelegation nach deren Auflösung geregelt.

Art. 164 Organisation

Absatz 1 sieht vor, dass die ausserordentliche Aufsichtsdelegation und die PUK jeweils über ein eigenes Sekretariat verfügen und dass das notwendige Personal von den Parlamentsdiensten zur Verfügung gestellt wird. Nötigenfalls stellen die Parlamentsdienste geeignetes Personal ein. Diese Bestimmung stellt für die PUK geltendes Recht dar (Art. 164 Abs. 3). Der Satz «Die Kommission kann weiteres Personal obligationenrechtlich anstellen» soll gestrichen werden, da es in den Parlamentsdiensten nicht die Kommissionen selber sind, welche das Personal einstellen, sondern die Parlamentsdienste. Dieser Tatsache wird mit der Streichung der Bestim-

¹⁷ Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Okt. 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV, SR 171.115).

mung Rechnung getragen. Der Entscheid über die finanziellen Ressourcen liegt nicht bei der Kommission, sondern bei der Verwaltungsdelegation (siehe dazu Art. 53a Abs. 2).

Absatz 2 entspricht Artikel 153 Absatz 1 des geltenden Rechts. Dabei können die Aufsichtskommissionen, die Aufsichtsdelegationen und die PUK einzelne Abklärungen dem Sekretariat übertragen. Das geltende Recht sieht hierbei eine Einschränkung auf Sachverhaltsabklärungen vor. Diese Einschränkung soll aufgehoben werden, umso mehr, als gemäss Artikel 67 ParlG den Dienststellen der Parlamentsdienste ohnehin bereits dieselben Informationsrechte zukommen wie den Organen des Parlaments, in deren Auftrag sie tätig sind. Das Recht, Untersuchungsbeauftragte für die Beweiserhebung einzusetzen, ist gemäss dem Entwurf den Aufsichtsdelegationen und der PUK vorbehalten, was aufgrund des Verweises in Artikel 155 Absatz 6 geltendes Recht bereits galt. Untersuchungsbeauftragte können Personen jedoch nur als Auskunftspersonen und nicht als Zeugen befragen. Dies ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 *e contrario* des Entwurfs. Aus diesem Grund wird auf die Übernahme von Artikel 166 Absatz 4 geltendes Recht, wonach eine Person das Recht hat, einem Untersuchungsbeauftragten keine Auskunft zu erteilen und keine Unterlagen auszuhändigen, verzichtet. Dies lässt sich nicht zuletzt auch dadurch rechtfertigen, dass einer Person, welche als Auskunftsperson befragt wird und nicht im Dienst des Bundes ist oder war, keine Pflicht zukommt, vor den Organen der Oberaufsicht auszusagen. Daraus geht hervor, dass einzig Auskunftspersonen vom Wegfall der Bestimmung betroffen sind, welche im Dienst des Bundes sind oder waren, welchen ohnehin ein Aussageverweigerungsrecht zusteht, falls die Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Dies bedeutet, dass eine Person nicht zur Aussage verpflichtet ist, wenn sie sich der Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung oder einer schweren Benachteiligung der Ehre aussetzen oder ihnen ein unmittelbarer vermögensrechtlicher Schaden drohen würde (Art. 42 Abs. 1 Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess¹⁸). Aus diesen Gründen ist es diesen Personen zumutbar, sich auch vor dem Untersuchungsbeauftragten zu äussern. In der Praxis wird eine Aufsichtskommission oder -delegation eine betroffene Person ohnehin selber vernehmen wollen, was dieses Problem weiter entschärft.

Art. 165 Amts- und Rechtshilfe

Die Bestimmung, wonach sowohl die Behörden des Bundes als auch jene der Kantone den Aufsichtskommissionen und -delegationen und parlamentarischen Untersuchungskommissionen Amts- und Rechtshilfe leisten müssen, findet ihren Ursprung in Artikel 165 Absatz 2 geltendes Recht, der heute nur für die PUK gilt. Allerdings können die Aufsichtskommissionen aufgrund ihrer umfassenden Informationsrechte von Bundesbehörden sowie von kantonalen Behörden, soweit sie Bundesrecht umsetzen, Amts- und Rechtshilfe verlangen, auch ohne dass dies ausdrücklich im Gesetz steht.¹⁹ Der zusätzliche Rechtsgehalt von Artikel 165 Absatz 2 geltendes Recht für die PUK erstreckt sich somit lediglich auf Amts- und Rechtshilfe gegenüber kantonalen Behörden, soweit sie nicht im Bereich der Umsetzung von Bundes-

¹⁸ Bundesgesetz vom 4. Dez. 1947 über den Bundeszivilprozess (SR 273).

¹⁹ Oberholzer Niklaus, Informationsrechte der GPK der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht, Gutachten vom 5. Juni 2008, S. 12.

recht tätig sind.²⁰ Die sachliche Einschränkung des Anwendungsbereichs auf die PUK ist jedoch nicht gerechtfertigt. Reichen die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen nicht aus, können diese einerseits ihre Delegationen mit der Abklärung beauftragen oder andererseits eine ausserordentliche Aufsichtsdelegation einsetzen (Art. 153 Abs. 2 des Entwurfs). Dieser Fall deckt jedoch auch dann nicht die Situation ab, wenn beispielsweise eine kantonale Behörde nicht in Ausführung von Bundesrecht tätig ist, weshalb eine Ausweitung auch auf die Aufsichtskommissionen erfolgen soll. Dies stellt eine Stärkung der Aufsichtskommissionen dar.

Neu wird auch die internationale Amts- und Rechtshilfe in die Bestimmung aufgenommen. Grund dafür ist, dass sich den Aufsichtskommissionen, -delegationen und der PUK vermehrt grenzüberschreitende Sachverhalte stellen. In diesem Sinne sollen die Behörden des Bundes verpflichtet werden, die Organe der Oberaufsicht bei internationalen Amts- und Rechtshilfeersuchen zu unterstützen. Anlass zu dieser Änderung bzw. Ergänzung gab jüngst ein Fall der FinDel, welche auf ein internationales Amtshilfeersuchen zurückgreifen musste, um einen ausländischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz im Ausland als Auskunftsperson befragen zu können. In diesem Zusammenhang ist es für die Organe der Oberaufsicht zentral, dass sie auf die Unterstützung der zuständigen Verwaltungsstellen der Bundesverwaltung, in solch einem Fall das Bundesamt für Justiz, zurückgreifen können.

Absatz 2 enthält neu die Bestimmung, wonach die Polizeibehörden den Vollzug von Vorführbefehlen ausüben. Dies stellt eine Konkretisierung der Amts- und Rechtshilfe dar.

Art. 166 Befragungen

Artikel 166 des Entwurfs regelt die Befragungen durch die Aufsichtskommissionen, die Aufsichtsdelegationen und die PUK neu. Absatz 1 legt den Grundsatz fest, wonach die Aufsichtskommissionen, die Aufsichtsdelegationen und die PUK Personen jeweils als Auskunftspersonen befragen. Gemäss Absatz 2 ist es den Aufsichtsdelegationen und der PUK vorbehalten, Personen als Zeugen und Zeuginnen anzuhören. Auskunftspersonen unterliegen grundsätzlich keiner Aussage- oder Herausgabepflicht, falls es sich nicht um Personen im Dienst des Bundes handelt (Art. 171 E-ParlG). Die Kategorisierung der anzuhörenden Personen in Auskunftspersonen und Zeugen spielt vor diesem Hintergrund und der damit verbundenen Rechte und Pflichten eine wichtige Rolle. Zudem ist diese Unterscheidung nicht neu und fand sich so explizit in Artikel 154 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 155 geltendes Recht. Dabei wird in Absatz 2 auch die bisher geltende Regelung übernommen, wonach eine Person, gegen die eine Untersuchung gerichtet ist, nur als Auskunftsperson befragt werden darf. Artikel 155 Absatz 2 geltendes Recht wird ebenso in diesen Absatz 2 integriert: Eine Zeugenbefragung darf erst angeordnet werden, wenn sich der Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend klären lässt.

Aus systematischen Überlegungen wurde nun auch die Befragung der Mitglieder des Bundesrates oder ihm unterstellter Personen in diesen Artikel integriert (Abs. 3 und 4 des Entwurfs). Diese Bestimmungen sind in Artikel 153 Absatz 5 geltendes Recht

²⁰ Vgl. Graf/Theler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014, Art. 165 Rz. 7.

geregelt. Das Recht, über den Gegenstand der Befragung vorgängig informiert zu werden, wird neu auf sämtliche anzuhörende Personen ausgedehnt und nicht wie bisher auf Mitglieder des Bundesrates beschränkt. Dies entspricht der ständigen Praxis der Obergerichtsorgane und dient letztendlich einem konstruktiven Verfahren und einer effizienten Anhörung. Zudem wird in der Praxis nicht der Bundesrat über die Anhörung einer Person im Dienst des Bundes informiert, sondern die jeweils zuständige Departementsvorsteherin bzw. der zuständige Departementsvorsteher. Dies hat sich in der Praxis bewährt, weshalb daran festzuhalten ist. Aus Gründen der Kohärenz und der Verständlichkeit des Gesetzes soll jedoch nicht ein neuer Begriff eingeführt werden.

Die Absätze 5 und 6 beinhalten die rechtlichen Grundlagen der Protokollführungspflicht (Abs. 5) und die Handhabung der Protokolle (Abs. 6). Die Befragungen werden auf einen Tonträger aufgenommen und anschliessend protokolliert. Die angehörte Person erhält einen Protokollauszug zugestellt. Die Aufsichtskommissionen und -delegationen sowie die PUK können den Auszug der angehörten Person zur Unterzeichnung vorlegen. Dies soll den Aussagen der angehörten Person mehr Gewicht verleihen, da die Richtigkeit der Aufzeichnungen durch die Unterschrift der Person zusätzlich bestätigt wird. Die Delegationen und die PUK können vom Grundsatz der Zusendung des Protokollauszugs abweichen. Von diesem Grundsatz soll jedoch nur in sehr begründeten Fällen (Informationsschutz etc.) abgewichen werden. Insbesondere werden als geheim klassifizierte Protokolle nur in einem Exemplar physisch angefertigt. Dies entspricht der bereits heute etablierten Praxis der GPDel und dient dem Schutz der Vertraulichkeit der Informationen. Die Aufsichtskommissionen können vereinzelt Protokolle oder einzelne Teile davon als geheim klassifizieren, wenn der Vertraulichkeitsschutz dies erfordert. Die Klassifikation als geheim bedeutet jedoch nicht, dass den berechtigten Personen kein Einsichtsrecht zukommt. Dieses gilt es in der Regel auf dem Sekretariat GPK/GPDel wahrzunehmen.

Art. 167 Rechte und Pflichten der befragten Personen

Artikel 167 regelt neu das Zeugnisverweigerungsrecht (Abs. 1) und die Bestimmung bzgl. dem anwendbaren Recht bei Beweiserhebungen (Abs. 2).

Das Zeugnisverweigerungsrecht gemäss Absatz 1 richtet sich nach dem Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess. Eine analoge Bestimmung für das Aussageverweigerungsrecht für Auskunftspersonen fehlt in den Bestimmungen für jene Personen, welche als Auskunftspersonen befragt werden und die nicht im Dienst des Bundes sind oder waren, da diese nicht zur Aussage verpflichtet sind. Für Personen im Dienst des Bundes, die zur Aussage verpflichtet werden, kommt Artikel 171 Absatz 1 des Entwurfs zur Anwendung.

Vorliegend wird bewusst darauf verzichtet, sich auf die Bestimmungen der StPO²¹ zu beziehen, da man sich gerade nicht in einem Strafverfahren befindet und diese nicht auf das Verfahren vor den Organen der Obergerichtsorgane zugeschnitten sind. An

²¹ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Okt. 2007 (StPO; SR 312.0).

anderer Stelle (Art. 169 und 170) wird explizit auf die entsprechenden Bestimmungen der StPO verwiesen.

Art. 168 Falsches Zeugnis oder Gutachten; Ungehorsam

Artikel 168 des Entwurfs gibt bereits geltendes Recht wieder (Art. 155 Abs. 3 und Art. 170 geltendes Recht). Die Wahrheitspflicht aus Artikel 155 Absatz 4 geltendes Recht bekommt durch die explizite Nennung in Absatz 1 mehr Gewicht. Aufgrund von Artikel 166 Absatz 2 des Entwurfs können lediglich die Aufsichtsdelegationen und die PUK Personen als Zeuginnen und Zeugen befragen, weshalb Artikel 168 des Entwurfs nur auf diese Organe angewendet werden kann.

Art. 169 Vorladung und Vorführung

Wird eine Person von einer Aufsichtskommission, Aufsichtsdelegation oder einer PUK vorgeladen, so muss dieser Vorladung Folge geleistet werden (Abs. 1). Die polizeiliche Vorführung ist in Absatz 2 geregelt. Die Vorführung findet sich in Artikel 153 Absatz 3 letzter Satz geltendes Recht. Um die Bedeutung der Bestimmung hervorzuheben, soll ihr neu ein eigener Absatz zukommen. Eine Vorladung macht nur dann Sinn, wenn diese – auch gegen den Willen der betroffenen Person – durchgesetzt werden kann. Die polizeiliche Vorführung wurde mit der Revision des Parlamentsrechts im Jahr 2011 eingeführt²² und soll beibehalten werden. Diese Bestimmung wurde unter anderem deshalb geschaffen, weil sich immer wieder insbesondere ehemals für die Bundesverwaltung tätige Personen einer Zusammenarbeit mit den Aufsichtsorganen verweigert haben.²³ Das Verfahren hierbei richtet sich nach den Regeln der StPO. Gemäss den detaillierten Ausführungen hierzu im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. Dezember 2010²⁴ wird eine Vorführung in der Praxis in Zusammenarbeit mit den Polizeiorganen des Bundes durchgeführt.

Das Verfahren, wie gegen eine Vorladung oder Vorführung vorgegangen werden kann, wird wie bisher beibehalten. Der vorgeladenen Person wird dabei eine Beschwerdemöglichkeit an die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten desjenigen Rates, dem die verfügende Präsidentin oder der verfügende Präsident angehört, eingeräumt (Abs. 3). Dieses Recht gilt auch im Verfahren einer parlamentarischen Untersuchungskommission.

²² Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. Dez. 2010, Parlamentarische Initiative Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (BBI 2011 1817).

²³ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. Dez. 2010, Parlamentarische Initiative Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (BBI 2011 1817, 1829).

²⁴ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. Dez. 2010, Parlamentarische Initiative Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (BBI 2011 1817).

Art. 170 Pflicht zur Herausgabe von Aufzeichnungen

Artikel 170 des Entwurfs hält neu ausdrücklich die Pflicht zur Herausgabe von Aufzeichnungen gegenüber den Aufsichtsdelegationen und der PUK fest. Falls Aufzeichnungen für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig sind, sollen diese herausgegeben werden müssen. Dies stellt insofern keine Neuerung dar, verdeutlicht jedoch die Pflicht des Einzelnen, Aufzeichnungen herauszugeben.

Der Begriff der Aufzeichnungen wird neu eingeführt und soll sich an den Begriff anlehnen, wie er in der StPO verwendet wird (Art. 246 ff. StPO). Dabei sind sowohl Aufzeichnungen (Schriftstücke, Ton-, Bild und andere Aufzeichnungen) als auch Datenträger und Anlagen zur Verarbeitung und Speicherung von Informationen erfasst. Zudem werden neu explizit auch die Randdaten in die Bestimmung in Artikel 170 aufgenommen. Im Einzelfall kann es zur Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig sein, Randdaten zu erhalten und auszuwerten. Da die Herausgabepflicht von Randdaten sehr weit geht, wird diese Pflicht auf Verfahren vor einer PUK oder den Aufsichtsdelegationen beschränkt. Der Verweis auf Artikel 51 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess und damit auf das Recht, die Herausgabe zu verweigern, gilt für die gesamte Bestimmung und ist nicht auf Randdaten beschränkt.

Art. 171 Stellung von Personen im Dienst des Bundes

Absatz 1 gibt die Bestimmung aus Artikel 156 Absatz 1 wieder, wonach Personen im Dienst des Bundes verpflichtet sind, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen. Zusätzlich werden für die Organe der Oberaufsicht auch jene Personen einbezogen, die einst für die Bundesverwaltung tätig waren. Diese Bestimmung war in Artikel 153 Absatz 2 geltendes Recht integriert. Ihnen steht ebenfalls das Aussageverweigerungsrecht im Sinne des Zeugnisverweigerungsrechts zu. Daneben bleibt Artikel 156 weiterhin bestehen, da er auch für die anderen Kommissionen der eidgenössischen Räte gilt.

Soll gegen eine Person wegen wahrheitsgemässen Aussagen gegenüber einer Kommission oder Delegation ein Straf- oder ein Disziplinarverfahren eröffnet werden, so bedarf es neu einer Ermächtigung durch die betreffende Kommission oder Delegation (Abs. 2). Diese Bestimmung soll in erster Linie dem Schutz der angehörten Person dienen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass sich die Person frei und wahrheitsgemäss äussern kann, was für die Wahrnehmung der Oberaufsicht von entscheidender Bedeutung ist. Die Oberaufsicht wird dadurch gestärkt, dass neu das Organ der Oberaufsicht seine Zustimmung zur Eröffnung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens erteilen muss.

Absatz 3 regelt das Verfahren, das bei den nicht ständigen Kommissionen und Delegationen zur Anwendung kommt, falls die Kommission bzw. Delegation aufgelöst worden ist und gegen eine angehörte Person ein Verfahren eröffnet werden soll.

Art. 171a Rechte des Bundesrates bei Beweiserhebungen durch parlamentarische Untersuchungskommissionen

Die besonderen Rechte des Bundesrates, welche bisher in Artikel 167 geregelt sind und nur bei Untersuchungen der PUK und durch den Verweis von Artikel 155

Absatz 6 auch für Untersuchungen der Delegationen zur Anwendung kommen, sollen beibehalten werden. Dabei soll jedoch der Anwendungsbereich eingeschränkt werden auf parlamentarische Untersuchungskommissionen. Damit sind die Delegationen der Aufsichtscommissionen nicht mehr von der Bestimmung erfasst. Dies lässt sich in erster Linie mit der heutigen Praxis begründen. Der Bundesrat hat in den Untersuchungen der GPDel diese Rechte in den letzten Jahren praktisch nicht wahrgenommen. Die Bestimmung ist damit für die Delegationen weitgehend tot Buchstabe geblieben. In diesem Sinne findet eine Anpassung an die Praxis statt.

Art. 171b Rechte der betroffenen Personen im Verfahren
 vor den Aufsichtsdelegationen und vor parlamentarischen
 Untersuchungskommissionen

Artikel 171b nimmt die Bestimmung aus Artikel 168 des geltenden Rechts auf. Die jeweilige Aufsichtsdelegation bzw. die PUK bestimmt, welche Person durch die Abklärungen unmittelbar in ihren Interessen betroffen ist (Abs. 1).

Betroffenen Personen kommen in Verfahren vor der PUK dieselben Rechte zu wie dem Bundesrat, was durch einen Verweis auf Artikel 171a Absatz 1 verdeutlicht wird (Abs. 2). Neu soll dieses Recht den betroffenen Personen nur noch vor der PUK zustehen und nicht mehr wie bis anhin auch vor den Aufsichtsdelegationen. Diese Änderung lässt sich mit der heutigen Praxis begründen. Die betroffenen Personen haben von diesen Rechten keinen Gebrauch gemacht (siehe dazu auch die Ausführungen zu Art. 171a).

Gemäss Absatz 3 kann der betroffenen Person sowohl in Verfahren vor den Aufsichtsdelegationen als auch vor der PUK gestattet werden, für einzelne Sachverhaltsabklärungen einen Rechtsbeistand in Form eines Anwalts bzw. einer Anwältin beizuziehen (Abs. 3). Allerdings schränkt Absatz 3 die Rechte der Anwältin bzw. des Anwalts darauf ein, die Mandantin bzw. den Mandanten zu beraten und allenfalls Ergänzungsfragen zu stellen. Im Zentrum einer Anhörung soll die angehörte Person und nicht deren Rechtsbeistand stehen. Es bleibt der angehörten Person unbenommen, Beweisanträge – auch auf Anraten des Rechtsbeistandes – zu stellen.

Absatz 4 hält fest, dass die Rechte nach den Absätzen 2 und 3 von der PUK oder der jeweiligen Aufsichtsdelegation eingeschränkt werden können. Die Voraussetzungen für die Einschränkung sind sodann in den Buchstaben a–c aufgelistet. So können die Rechte der betroffenen Person eingeschränkt werden, wenn diese ihre Rechte missbraucht (a), dies für die Sicherheit von Personen oder zur Wahrung öffentlicher oder privater Geheimhaltungsinteressen erforderlich ist (b) oder wenn durch die Wahrnehmung der Beteiligungsrechte der Zweck der Abklärungen vereitelt würde (c). Ein Missbrauch der Rechte liegt beispielsweise vor, wenn sich eine betroffene Person nicht an das Kommissionsgeheimnis hält und Informationen an die Öffentlichkeit weitergibt oder wenn der Beizug eines Anwalts zu einer absichtlichen Verschleppung einer Untersuchung führen würde. Die verschiedenen Einschränkungsgründe werden neu detailliert umschrieben. Das geltende Recht nennt lediglich in allgemeiner Weise die Erforderlichkeit des Interesses der laufenden Untersuchung und den Schutz anderer Personen. Die verschiedenen Kriterien werden mit der neuen Rege-

lung greifbarer und verständlicher. Der Umfang der Einschränkung geht sinngemäss jedoch nicht weiter als im bisherigen Recht.

Gleichzeitig wird die jeweilige Aufsichtsdelegation bzw. die PUK im Falle einer Einschränkung der Rechte verpflichtet, der betroffenen Person den wesentlichen Inhalt der Beweiserhebung mitzuteilen und dieser die Gelegenheit zu geben, sich zu äussern (Abs. 5). Diese Bestimmung wurde aus dem bisherigen Recht übernommen.

Absatz 6 knüpft an diese Bestimmung an und bestimmt, dass, falls eine nachträgliche Aufhebung dieser Einschränkungen der Mitwirkungsrechte nicht möglich ist und diese aufrechterhalten wird, der Bericht nur auf jene Akten gestützt werden darf, deren Inhalt der betroffenen Person zur Kenntnis gebracht worden ist. Diese Bestimmung gibt den Inhalt von Artikel 168 Absatz 3 geltendes Rechts wieder, wonach Beweismittel nicht verwendet werden dürfen, die der betroffenen Person nicht genannt wurden. Allerdings ist die neue Bestimmung klarer, in dem auf die Akten abgestellt wird, welche der betroffenen Person mitgeteilt wurden. Sodann ist der betroffenen Person Einsicht in die sie betreffenden Teile des Berichtsentwurfs zu gewähren und die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen, noch bevor die Berichterstattung an die Räte erfolgt. Diese Bestimmung findet sich bereits im geltenden Recht (Art. 168 Abs. 5). In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich vor Augen zu halten, dass es sich vorliegend nicht um ein disziplinarrechtliches oder strafrechtliches Verfahren handelt, sondern um eine Untersuchung durch ein politisches Organ, die den Zweck verfolgt, die Geschäftsführung der Behörden des Bundes zu überprüfen (Art. 26 Abs. 1 ParlG). Es geht dabei nicht darum, eine Person strafrechtlich oder im Rahmen von Disziplinarmaßnahmen zu verfolgen oder zu belangen, sondern das Funktionieren von Behörden zu überprüfen und das Verwaltungshandeln transparent zu machen. Die Organe der Oberaufsicht dürfen nur im Rahmen dieses gesetzlichen Auftrages tätig werden. Zudem stehen der betroffenen Person in einem allfällig angestrebten Disziplinar- oder Strafverfahren sämtliche Rechte zu, welche das jeweilige Regelwerk vorsieht. Diese spezifischen Schutzrechte müssen deshalb nicht Bestandteil einer Untersuchung der parlamentarischen Oberaufsicht sein.

Nach dem Abschluss der Abklärungen der jeweiligen Aufsichtsdelegation oder der PUK und noch vor der Berichterstattung an die Räte sollen Personen, gegenüber denen Vorwürfe erhoben werden, die Gelegenheit erhalten, Einsicht in die sie betreffenden Stellen zu erhalten und dazu mündlich oder schriftlich Stellung nehmen zu können.

Art. 171c Schweigepflicht im Verfahren vor ausserordentlichen
Aufsichtsdelegationen und parlamentarischen
Untersuchungskommissionen

Absatz 1 des Entwurfs beinhaltet die Bestimmung, wonach die Schweigepflicht an Sitzungen und Beweiserhebungen der PUK oder der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation auch gegenüber Vorgesetzten von befragten Personen im Dienst des Bundes gilt. Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass die befragten Personen sich frei äussern können. Einerseits darf eine befragte Person den Vorgesetzten keine Informationen über den Inhalt der Anhörungen weitergeben. Andererseits ist es

vorgesetzten Personen untersagt, angehörte Personen zum Inhalt der Anhörungen zu befragen. Die Vorgesetzten dürfen jedoch vorgängig über die Tatsache, dass eine Anhörung stattfindet und über den Gegenstand dieser in Kenntnis gesetzt werden. Absatz 1 greift damit den geltenden Artikel 169 Absatz 1 und 2 auf. Die Schweigepflicht gilt für Anhörungen vor einer PUK und einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation. Für Anhörungen der Aufsichtskommissionen und der anderen Aufsichtsdelegationen braucht es keine explizite Nennung der Schweigepflicht, da hier die Bestimmung von Artikel 47 zur Anwendung kommt. Diese Bestimmung wird von den Aufsichtsorganen relativ weit ausgelegt, so dass sowohl die Beratungen als auch die Protokolle und Unterlagen darunter fallen,²⁵ weshalb keine eigens dafür geschaffene Schweigepflicht einzuführen ist. Die Verletzung des Kommissionsgeheimnisses ist strafbar, da sie eine Amtsgeheimnisverletzung darstellt und damit nach Artikel 320 StGB²⁶ unter Strafe gestellt ist.

Eine absolute Schweigepflicht, insb. auch gegenüber Vorgesetzten, für sämtliche Aufsichtsorgane einzuführen, liesse sich nicht rechtfertigen, da dies im Bereich der laufenden oder begleitenden Obergaufsicht übertrieben und praxisfern wäre.

Absatz 2 statuiert den Grundsatz für die PUK und die ausserordentliche Aufsichtsdelegation, dass nach der Veröffentlichung des Berichtes das soeben beschriebene Kommissionsgeheimnis weiter gilt. Die Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen gelten «für alle Personen, welche an einer Sitzung teilnehmen oder die Protokolle und Unterlagen zugestellt erhalten».²⁷ Absatz 3 bestimmt, dass eine Verletzung der Schweigepflicht der Bundesgerichtsbarkeit untersteht.

Art. 171d Stellungnahme der betroffenen Behörde

Diese Bestimmung findet sich im geltenden Recht in Artikel 157 und soll beibehalten werden. Neu werden auch parlamentarische Untersuchungskommissionen aufgenommen, und die Delegationen werden nicht mehr spezifiziert, so dass auch die ausserordentliche Aufsichtsdelegation davon erfasst ist.

In der Praxis der GPK erhalten die Bundesverwaltung und damit auch die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher den Berichtsentwurf zur Konsultation. Dabei werden sie aufgefordert, anzuzeigen, ob der Bericht materielle oder formelle Fehler aufweist oder ob bestimmte Geheimhaltungsinteressen einer Veröffentlichung entgegenstehen. Dies beinhaltet aber nicht die Möglichkeit, zu den Ergebnissen im Einzelnen und zu den Bewertungen im Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Die verantwortliche Behörde, in der Regel der Bundesrat, kann aber gemäss Artikel 171e Absatz 3 (Art. 158 Abs. 3 des geltenden Rechts) nach der Veröffentlichung des Berichts öffentlich Stellung nehmen. Bei der oben erwähnten Konsultation erhalten die Bundesverwaltung bzw. die betroffenen Verwaltungseinheiten in der Regel den gesamten Bericht inklusive die Bewertungen der GPK, unter Vorbehalt von Änderungen im Rahmen der Behandlung des Berichtsentwurfs in den

²⁵ Graf/Theler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014, Art. 47 Rz. 16.

²⁶ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dez. 1937 (StGB, SR 311.0).

²⁷ Graf/Theler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014, Art. 47 Rz. 17.

Kommissionen. Damit kann sich das jeweilige Departement bereits zu diesem Zeitpunkt auf allfällige Folgen vorbereiten und muss die Publikation des Berichts nicht in Unkenntnis erwarten. An dieser Praxis soll festgehalten werden.

Art. 171e Empfehlung an die verantwortliche Behörde

Auch diese Bestimmung wurde aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 158 geltendes Recht). Dabei wird der Wortlaut dahingehend angepasst, dass auch die PUK und die ausserordentliche Aufsichtsdelegation von der Bestimmung erfasst werden.

Art. 171f Wirkung von Untersuchungen der Aufsichtsdelegationen und von parlamentarischen Untersuchungskommissionen auf andere Verfahren und Abklärungen

Artikel 171f des Entwurfs beschreibt, welche Wirkung eine Untersuchung einer Aufsichtsdelegation bzw. der PUK auf andere Verfahren und Abklärungen hat. Eine entsprechende Bestimmung findet sich im geltenden Recht in Artikel 171. Der Wortlaut von Absatz 1 wird vereinfacht gefasst, ohne dass sich der normative Gehalt ändert. Zudem wird die ausserordentliche Aufsichtsdelegation in die Bestimmung aufgenommen, da diese dieselben Rechte und Pflichten wie die PUK erhalten soll.

Absatz 2 regelt das Verhältnis der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation zu einer allenfalls später in gleicher Sache von der Bundesversammlung eingesetzten PUK. Es ist davon auszugehen, dass bei Vorkommnissen von grosser Tragweite eine ausserordentliche Aufsichtsdelegation schneller eingesetzt werden kann als eine PUK, was ein wesentlicher Vorteil der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation darstellt. Sollte dennoch eine Mehrheit in beiden Räten eine PUK einsetzen wollen, sei es, weil sie mit dem Untersuchungsauftrag der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation nicht zufrieden ist oder sei es, um der politischen Bedeutung der Untersuchung Nachdruck zu verleihen, so genießt die PUK Vorrang vor der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation, und die ausserordentliche Aufsichtsdelegation stellt ihre Arbeit ein.

Absatz 3 wird neu eingefügt. Er regelt für den Fall der Einsetzung sowohl einer PUK als auch einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation in der gleichen Sache deren Verhältnis. Die Bestimmung sieht vor, dass die PUK die Unterlagen der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation einfordern kann. Hintergrund für diese Regelung ist einerseits, dass gemäss der einzuführenden Bestimmung von Artikel 171f Absatz 1 Abklärungen durch andere Kommissionen oder Delegationen ausgeschlossen sind, wenn in gleicher Sache eine PUK eingesetzt wird. Absatz 3 soll die Weiterverwendung der bereits geleisteten Arbeiten der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation sicherstellen, falls die PUK dies wünscht. Andererseits basiert diese Überlegung auf der Legitimation der beiden Aufsichtsorgane. Da die PUK, eingesetzt durch die Bundesversammlung, eine grössere demokratische Legitimation aufweist, ist diese Rangfolge systematisch und institutionell richtig. Falls eine Person, die nicht zur Aussage verpflichtet ist, freiwillig vor einer AoDel aussagt, wäre es stossend, wenn diese Informationen von einer PUK verwendet würden. Es darf nicht davon ausgegangen werden, dass diese Person auch bereit gewesen wäre, vor einer

PUK auszusagen. Deshalb statuiert Absatz 3 neu, dass die PUK zur Verwendung der Aussagen solcher Personen vorgängig deren Einverständnis einholen muss.

Soll eine Disziplinar- oder eine Administrativuntersuchung des Bundes durchgeführt werden, welche einen Sachverhalt oder eine Person betrifft, die Gegenstand einer Untersuchung der Aufsichtsdelegationen oder der PUK sind, muss die Delegation oder die Kommission zur Untersuchung ermächtigen. Dies gilt auch für den Fall, dass die Untersuchung des Organs der Oberaufsicht bereits abgeschlossen ist (Abs. 4). Falls streitig ist, ob es einer derartigen Ermächtigung bedarf, liegt der Entscheid darüber bei der Kommission bzw. der Delegation (Abs. 5). Dies entspricht geltendem Recht (Art. 171 Abs. 4 geltendes Recht). Weiter wird jedoch die Durchführung von zivil- und verwaltungsrechtlichen Verfahren nicht gehindert (Abs. 6 des Entwurfs). In diesem Zusammenhang ist auch auf Artikel 156 Absatz 3 hinzuweisen, wonach einer Person im Dienst des Bundes aufgrund wahrheitsgemässen Aussagen gegenüber einer Kommission oder Delegation keinerlei Nachteil erwachsen darf.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage als solche hat keine direkten finanziellen oder personellen Auswirkungen, die quantifizierbar sind.

Artikel 164 Absatz 1 sieht vor, dass sowohl der PUK als auch der ausserordentlichen Aufsichtsdelegation ein eigenes Sekretariat zur Verfügung gestellt wird. Die Parlamentsdienste sorgen dafür, dass das notwendige Personal vorhanden ist. Mit der Schaffung einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation neben der bisherigen PUK kann es potentiell vermehrt zu grossen parlamentarischen Untersuchungen mit entsprechenden finanziellen und personellen Folgen kommen. Diese hängen jedoch vom konkreten Einzelfall und der damit verbundenen Grössenordnung der Untersuchung ab.

Der Fall INSIEME hat gezeigt, dass die bestehenden Ressourcen in den Sekretariaten der GPK und der FK nicht ausreichen, um derart grosse Untersuchungen bewältigen zu können. Die Untersuchung INSIEME durch die Arbeitsgruppe der GPK und der FK hat ca. zwei Millionen CHF gekostet, wobei diese Zahl auch die intern erbrachten Leistungen (Übersetzung, Erstellung der Protokolle und die Mitarbeit von Personen aus den beiden Sekretariaten) umfasst.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Das zu ändernde Parlamentsgesetz stützt sich auf Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung, wonach alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind, welche die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden regeln.

6.2 Rechtssetzungsdelegationen

Die vorliegende Revision beinhaltet keine neuen, formellen Rechtsetzungsdelegationen zum Erlass allgemeinverbindlicher Rechtssätze.