

Parlamentarische Initiative. Geheimhaltung. Oberaufsicht des Parlamentes

Bericht der Kommission des Nationalrates

vom 14. März 1994

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Sowohl der Ständerat wie der Nationalrat haben in der Wintersession 1990 einer von der PUK EMD eingereichten parlamentarischen Initiative (90.265/90.266) Folge gegeben. Die Initiative besteht aus zwei Ziffern, die zwei verschiedene Probleme betreffen.

Ziffer 1 verlangt eine Delegation der beiden Räte für die Oberaufsicht über Tätigkeiten der Verwaltung, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Dieses Anliegen deckt sich mit der parlamentarischen Initiative der PUK I, welche die Einsetzung einer Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen verlangt hatte (89.243). Beide Räte haben unterdessen durch eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes eine Geschäftsprüfungsdelegation geschaffen. Sie hat unter anderem «die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste regelmässig näher zu prüfen» (Art. 47^{quinquies} Abs. 2 GVG). Nachdem die Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes am 1. Februar 1992 in Kraft getreten sind, und sich die Geschäftsprüfungsdelegation konstituiert hat, stellt die Kommission fest, dass Ziffer 1 der vorliegenden Initiative der PUK EMD erfüllt ist. Sie beantragt deshalb, diesen Teil der Initiative abzuschreiben.

In Ziffer 2 der Initiative verlangt die PUK EMD, dass während der Durchführung einer parlamentarischen Untersuchung andere rechtlich geordnete Verfahren nur mit Zustimmung der parlamentarischen Untersuchungskommissionen aufgenommen oder weitergeführt werden dürfen. Nachdem die beiden Räte dieser als allgemeine Anregung formulierten Initiative Folge gegeben haben, hat die Kommission eine konkrete Vorlage ausgearbeitet. Sie unterbreitet Ihnen in der Beilage einen Entwurf zur Änderung von Artikel 65 des Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 15 Absatz 6 des Verantwortlichkeitsgesetzes. Die Kommission schlägt im wesentlichen vor, dass gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, Disziplinar- und Administrativuntersuchungen nur mit Ermächtigung der Untersuchungskommissionen angehoben oder fortgesetzt werden dürfen, sofern sie Sachverhalte betreffen, welche Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung sind oder waren. Zivil- und verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen dürfen hingegen ohne Ermächtigung der Untersuchungskommissionen eingeleitet oder weitergeführt werden.

Anträge

Die Kommission beantragt:

1. Ziffer 1 der parlamentarischen Initiative als erfüllt abzuschreiben.
2. Den Beschlussesentwurf zur Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes anzunehmen.

Beilage

- 1 Entwurf zur Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes
- 2 Erläuterungen der Kommission

14. März 1994

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin: Elisabeth Zölch

6775

Geschäftsverkehrsgesetz

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffern 1 und 11 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission des Nationalrates vom 14. März
1994¹⁾
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²⁾
beschliesst:*

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962³⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 65 Abs. 2 und 3–5 (neu)

²⁾ Die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungskommissionen hindert die Durchführung von zivil- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie von Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen nicht.

³⁾ Gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, Disziplinar- oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte betreffen, welche Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung sind oder waren, dürfen nur mit Ermächtigung der Untersuchungskommissionen angehoben werden. Laufende Verfahren sind zu unterbrechen, bis die Untersuchungskommissionen die Fortsetzung bewilligen.

⁴⁾ Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist, entscheiden darüber die Untersuchungskommissionen.

⁵⁾ Sind die parlamentarischen Untersuchungskommissionen aufgelöst, entscheidet eine Kommission bestehend aus den Präsidenten und Vizepräsidenten beider Räte.

II

Änderung eines anderen Erlasses:

Das Verantwortlichkeitsgesetz⁴⁾ wird wie folgt geändert:

¹⁾ BBl 1994 II 1409

²⁾ BBl 1994 III ...

³⁾ SR 171.11

⁴⁾ SR 170.32

Art. 15 Abs. 6

⁶ Artikel 105 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege¹⁾ und Artikel 65 des Geschäftsverkehrsgesetzes²⁾ bleiben vorbehalten.

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt in Kraft am ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung.

¹⁾ SR 312.0

²⁾ SR 171.11; AS ...

Erläuterungen der Kommission

1 Ausgangslage

11 Parlamentarische Initiative der PUK EMD (Ziff. 1)

Die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK), die beauftragt war, besondere Vorkommnisse im EMD zu untersuchen, hat in ihrem Bericht vom 17. November 1990 (BBl 1990 III 1293 ff. [70/71]) festgestellt, dass die parlamentarische Kontrolle über die Organe, die sich mit der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz befassen, ungenügend ist. Sie hat deshalb eine parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Ziffer 1 ist wie folgt formuliert:

Für die Oberaufsicht über Tätigkeiten der Verwaltung, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen, wird eine besondere Delegation beider Räte geschaffen. Diese soll aus einer gleichen Zahl von Mitgliedern des National- und des Ständerates zusammengesetzt sein. Alle Fraktionen sollen in dieser Delegation vertreten sein. Sie soll das Recht haben, nach Anhörung des Bundesrates Akten beizuziehen, die der Geheimhaltung unterstehen. Beamte können als Auskunftspersonen oder als Zeugen auch über Tatsachen einvernommen werden, die der Amtverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Mitglieder, Sekretäre und Protokollführer dieser Delegation sind ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet.

Die beiden Räte haben in der Wintersession 1990 beschlossen, dieser Initiative Folge zu geben.

Bereits in der Wintersession 1989 hatten die Räte einer Initiative der PUK I Folge gegeben. Diese verlangte die Schaffung einer Delegation der GPK, die zur Untersuchung konkreter Fragen eingesetzt werden sollte, wenn die Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen zur Wahrung der Oberaufsicht nicht genügten. Die GPK-Delegation sollte mit besonderen Informationsrechten ausgestattet sein.

Unterdessen haben die eidgenössischen Räte eine GPK-Delegation geschaffen. Die entsprechende Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Art. 47^{bis} und 47^{quinquies} ist am 13. Dezember 1991 beschlossen worden und nach unbenutzter Referendumsfrist am 1. Februar 1992 in Kraft getreten. Die GPK-Delegation kann nicht nur von Fall zu Fall eingesetzt werden, wenn die Rechte der GPK nicht ausreichen (Art. 47^{quinquies} Abs. 3), sondern sie ist als ständiges Organ konzipiert. Gemäss Artikel 47^{quinquies} Absatz 2 hat sie den Auftrag, die Tätigkeit der Bundesverwaltung im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste regelmässig näher zu prüfen.

Damit ist auch die Ziffer 1 der parlamentarischen Initiative der PUK EMD erfüllt. Die Kommission beantragt deshalb, Ziffer 1 abzuschreiben.

12 Parlamentarische Initiative der PUK EMD (Ziff. 2)

Ziffer 2 hat den folgenden Wortlaut:

Artikel 65 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes soll in dem Sinne geändert werden, dass andere rechtlich geordnete Verfahren nur mit Zustimmung der parlamentarischen Untersuchungskommissionen aufgenommen oder weitergeführt werden dürfen.

Die PUK EMD begründet Ziffer 2 der Initiative (Bericht S. 22 ff.) mit den Schwierigkeiten, die sich dadurch ergeben hatten, dass während der Untersuchungen der PUK im EMD ein Disziplinarverfahren gegen einen Beamten sowie eine Administrativuntersuchung durchgeführt worden sind. Da sich der Untersuchungsgegenstand teilweise deckte, stellten sich verschiedene Abgrenzungsfragen. Kann der Untersuchungsbeauftragte des EMD den von ihm befragten Personen Vertraulichkeit zusichern, die auch gegenüber der PUK gilt? Kann er ihnen sogar verbieten, vor der PUK auszusagen? Kann das Departement der PUK die Einsicht in die Akten des laufenden Disziplinarverfahrens verweigern? Wie ist das Verhältnis zwischen den Untersuchungen einer PUK und einer Administrativuntersuchung?

Die PUK EMD stellt sich auf den Standpunkt, dass die Untersuchungen einer PUK den Vorrang vor Disziplinar- oder Administrativuntersuchungen haben müssten. Sie befürchtet, dass anderenfalls die Exekutive im Extremfall die parlamentarische Untersuchung vereiteln könnte. Sie hält die gegenwärtige Rechtslage für ungenügend. Deshalb empfiehlt sie, das GVG so zu ändern, dass Verfahren, die den gleichen Gegenstand betreffen, der einer PUK zur Abklärung zugewiesen ist, sistiert werden sollen (Bericht S. 29).

Der Nationalrat hat der Initiative in der Wintersession 1990 ohne Gegenstimme, der Ständerat mit einer Gegenstimme Folge gegeben.

13 Erfahrungen der PUK I

Schon die PUK I, welche sich mit besonderen Vorkommnissen im EJPD zu befassen hatte, hat in ihrem Bericht auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich aus der Gleichzeitigkeit verschiedener Verfahren im gleichen Untersuchungsbereich stellen (Bericht vom 22. Nov. 1989 S. 18–21, BBl 1990 I 668–671). Insbesondere bestand offenbar zu Beginn der Arbeiten der PUK I die konkrete Gefahr, dass ihre Untersuchungen durch ein Disziplinarverfahren gegen einen Beamten beeinträchtigt würden (Bericht S. 19).

2 Entstehungsgeschichte von Artikel 65 des Geschäftsverkehrsgesetzes

Bei der Schaffung der Bestimmungen über die Untersuchungskommissionen wurde argumentiert, dass die Eröffnung einer parlamentarischen Untersuchung nicht dazu führen soll, dass die vermögensrechtliche, strafrechtliche oder disziplinarrechtliche Haftung von Behördemitgliedern und Beamten gemäss Verantwortlichkeitsgesetz entfallen soll. Auch weitere Verfahren wie z. B. Ehrverletzungsprozesse, zivile

Schadenersatzprozesse und Verwaltungsgerichtsverfahren sollten ihren Fortgang nehmen. Im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über den Ausbau der Verwaltungskontrolle vom 12. Februar 1966 (BB1 1966 I 257) wird dies damit begründet, dass die Untersuchungskommissionen vorwiegend politische Verantwortlichkeiten abklären und keine Strafen ausfällen, Schadenersatzleistungen auferlegen oder Disziplinarmaßnahmen treffen können. Allerdings wurde schon im Bericht und noch deutlicher im Votum des Präsidenten der Kommission die Erwartung ausgesprochen, dass die Behörden, welche ein Verantwortlichkeitsverfahren gegen Beamte durchführen, von ihrem Recht Gebrauch machen, das Verfahren solange zu sistieren, bis die parlamentarische Untersuchung abgeschlossen ist (Amtl. Bull. S 1966, 128).

In die gleiche Richtung geht die Initiative der PUK EMD. Nur will sie die Bestimmung strenger formulieren und die Zustimmung der Untersuchungskommissionen zu den anderen rechtlich geordneten Verfahren verlangen.

3 Beratungen der Kommission ¹⁾

Die Kommission hat sich an drei Sitzungen ausführlich mit der parlamentarischen Initiative befasst und sich von einem Experten in Fragen des Strafprozesses beraten lassen. Sie legt einen Entwurf zur Änderung des GVG vor, der die Anliegen der Initiative aufnimmt, aber nur dort in andere Verfahren eingreift, wo dies nötig ist, um den ungehinderten Ablauf der parlamentarischen Untersuchung zu garantieren.

31

Die Kommission schlägt vor, zwischen den Disziplinar- und Administrativuntersuchungen und den polizeilichen Ermittlungsverfahren einerseits und den gerichtlichen Verfahren andererseits zu differenzieren.

Disziplinar- und Administrativuntersuchungen im Bereich der parlamentarischen Untersuchung sollen nur mit Einverständnis der parlamentarischen Untersuchungskommissionen angehoben oder fortgesetzt werden können. Zivil- und verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen sollen hingegen durchgeführt werden können, ohne dass die Untersuchungskommissionen ihre Zustimmung geben müssen.

Die Unterscheidung lässt sich wie folgt begründen: Disziplinar- und Administrativuntersuchungen werden von Behörden verfügt, die den betroffenen Beamten oder Amtsstellen übergeordnet sind. Diese Behörden bestimmen die Untersuchungsperson, sie entscheiden über den Auftrag, die Mittel und die Termine. Es ist ohne weiteres möglich, dass die gleiche Verwaltungsbehörde gerade durch die parlamentarischen Untersuchungskommissionen untersucht wird. Dies war bei allen in den Berichten der PUK I und PUK EMD erwähnten Verfahren der Fall. Vor allem die

¹⁾ Kommissionsmitglieder: Zölch, Bär, Bonny, Borel François, Carobbio, Cincera, David, Deiss, Dünki, Engler, Etique, Fankhauser, Frey Claude, Guinand, Jenni Peter, Leuenberger Moritz, Müller, Nabholz, Rechsteiner, Rohrbasser, Seiler Rolf, Tschuppert Karl, Zwahlen

Fälle Kaeslin (PUK I) und UNA-Beamter (PUK EMD) zeigen, dass die PUK-Untersuchungen gefährdet werden können. Mindestens bestehen Abgrenzungsfragen sowie Probleme bei der Aktenherausgabe und bei der Befragung von Zeugen und Auskunftspersonen. Dazu kommt die grosse Belastung, wenn die gleichen Personen durch verschiedene Instanzen mehrfach zu den gleichen Sachverhalten befragt werden. Auch in der Öffentlichkeit entsteht eine Unsicherheit, weil diese nicht ohne weiteres zwischen den Ergebnissen einer parlamentarischen Untersuchung und einer Disziplinar- oder Administrativuntersuchung unterscheiden kann.

Bei gerichtlichen Verfahren stellen sich diese Probleme nicht oder nur beschränkt. Namentlich sind die Gerichte nicht «Direktbetroffene», denn parlamentarische Untersuchungskommissionen können gemäss Artikel 55 GVG nur zur Klärung von «Vorkommnissen von grosser Tragweite in der Bundesverwaltung» eingesetzt werden. Von der Arbeit der Gerichte ist keine Gefährdung der Untersuchungen einer parlamentarischen Untersuchungskommission zu befürchten.

Die Kommission ist deshalb der Meinung, dass zivil- und verwaltungsgerichtliche Verfahren durchgeführt oder weitergeführt werden können, auch wenn gleichzeitig parlamentarische Untersuchungskommissionen an der Arbeit sind.

Hingegen dürfen bei Strafverfahren die der richterlichen Voruntersuchung vorgelagerten polizeilichen Ermittlungen – soweit sie einen Sachverhalt betreffen, der Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung ist – nicht ohne Ermächtigung der PUK eingeleitet werden, und laufende gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren sind zu unterbrechen, bis die PUK die Fortsetzung bewilligt haben. Denn es ist denkbar, dass Ermittlungen durchgeführt werden, die sich unmittelbar auf den Untersuchungsgegenstand der parlamentarischen Untersuchungskommissionen beziehen, so z. B. die Abklärung des Verdachts auf ein strafbares Verhalten von Behördenmitgliedern, Beamten oder auch Dritten im Zusammenhang mit einem Vorfall, der vor den parlamentarischen Untersuchungskommissionen abgeklärt wird. Es können aber auch Ermittlungen zur Diskussion stehen, die sich auf die Tätigkeit der Untersuchungskommissionen als solche beziehen, z. B. im Zusammenhang mit getätigten Aussagen, mit der Weitergabe von Unterlagen etc. Die polizeilichen Ermittlungen brauchen sich dabei keineswegs nur gegen Behördenmitglieder oder Beamte zu richten, sondern es können davon auch verwaltungsexterne Dritte (z. B. Auskunftspersonen der parlamentarischen Untersuchungskommissionen) betroffen sein.

Bis zum Zeitpunkt, wo das gerichtliche Verfahren formell eröffnet ist (Voruntersuchung gemäss Art. 108 ff. des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege), ist nicht eine richterliche sondern eine Verwaltungsbehörde Herrin des Verfahrens. Deshalb hängt die Durchführung oder Weiterführung von polizeilichen Ermittlungen bis zu diesem Zeitpunkt von der Zustimmung der parlamentarischen Untersuchungskommissionen ab.

32

Sowohl bei den gerichtspolizeilichen Ermittlungen wie auch bei den Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen stellt sich die Frage, wie nach Abschluss der parlamentarischen Untersuchung vorzugehen ist. Soll auch dann noch die Ermächtigung

durch die Untersuchungskommissionen erforderlich sein, oder soll es allein im Ermessen der Verwaltungsbehörde stehen, gerichtspolizeiliche oder verwaltungsinterne Verfahren zu eröffnen und durchzuführen, die den gleichen Sachverhalt betreffen, der bereits Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung gebildet hat? Wie verhält es sich, wenn das Verhalten in der parlamentarischen Untersuchung selbst (z. B. Aussagen eines Beamten oder eines Dritten vor der Untersuchungskommission) Gegenstand des verwaltungsinternen Verfahrens ist?

Auch nach Abschluss der parlamentarischen Untersuchung kann eine Interessenkollision vorliegen. Auch zu diesem Zeitpunkt besteht noch eine gewisse Gefahr, dass gerichtspolizeiliche oder verwaltungsinterne Verfahren zu verfahrensfremden Zwecken missbraucht werden können. Vor allem kann sich eine Auskunftsperson der PUK während des PUK-Verfahrens unter Druck fühlen, dass ihre Vorgesetzten anschliessend z. B. ein Disziplinarverfahren eröffnen. Dies kann die Bereitschaft, offen Auskunft zu geben, wesentlich beeinträchtigen. Deshalb sollen auch die nach Abschluss der parlamentarischen Untersuchung angestrebten oder weitergeführten gerichtspolizeilichen oder verwaltungsinternen Verfahren von einer Bewilligung eines parlamentarischen Organs abhängen.

Das Ermächtigungserfordernis bedeutet nicht, dass die erforderlichen gerichtspolizeilichen oder verwaltungsinternen Verfahren nicht durchgeführt werden können; erweist sich ein derartiges Verfahren als sachlich gerechtfertigt, werden die parlamentarischen Untersuchungskommissionen ihre Zustimmung erteilen. Falls die PUK aufgelöst sind, entscheiden in Analogie zu Artikel 14^{bis} des Verantwortlichkeitsgesetzes eine Kommission bestehend aus den Präsidenten und Vizepräsidenten beider Räte.

33

Damit in einem Konfliktfall klargestellt ist, wer darüber entscheidet ob eine Ermächtigung eingeholt werden muss oder nicht, schlägt die Kommission in Analogie zu Artikel 14^{ter} des Verantwortlichkeitsgesetzes eine ausdrückliche Kompetenz der Untersuchungskommissionen vor.

4 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die vorgeschlagene Präzisierung des Verfahrens hat keine finanziellen und personellen Konsequenzen.

5 Verfassungsmässigkeit

Der beiliegende Entwurf stützt sich auf Artikel 85 Ziffern 1 und 11 der Bundesverfassung.

Parlamentarische Initiative. Geheimhaltung. Oberaufsicht des Parlamentes Bericht der Kommission des Nationalrates vom 14. März 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.266
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1994
Date	
Data	
Seite	1409-1417
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 049

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.