

10.404

**Parlamentarische Initiative
Präzisierung der Informationsrechte
der Aufsichtskommissionen**

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 3. Dezember 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

3. Dezember 2010

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Claude Janiak

Übersicht

In den letzten Jahren übte der Bundesrat eine zunehmend restriktive Praxis zu den im Parlamentsgesetz festgelegten Informationsrechten der Aufsichtskommissionen in Bezug auf Akten des Bundesrates aus. Dies führte dazu, dass er einzelne Unterlagen, die die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) im Rahmen von Untersuchungen benötigten, entweder überhaupt nicht oder erst nach langen Verhandlungen herausgab. Die GPK beider Räte kamen zum Schluss, dass die Praxis des Bundesrates ihnen die Erfüllung ihrer Aufgabe nicht mehr in adäquater Weise erlaubt. Sie beschlossen deshalb an ihrer gemeinsamen Sitzung vom 22. Januar 2010, mit einer Parlamentarischen Initiative eine Klärung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen in die Wege zu leiten.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) schlägt folgende Änderungen des Parlamentsgesetzes vor:

- *Die GPK sollen zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsfunktion einen verbesserten Zugang zu den Akten des Bundesrats erhalten. Insbesondere soll die unklare Begrifflichkeit der Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidung des Bundesratskollegiums dienen, durch eindeutige Definitionen ersetzt werden. Zum Schutz des Kollegialprinzips sollen die Protokolle der Bundesratssitzungen den GPK weiterhin vorenthalten werden können, doch soll ihnen ein Zugriff auf die formellen Anträge und Mitberichte der einzelnen Departemente ermöglicht werden.*

Die kaskadenartige Stufenordnung der Informationsrechte bleibt erhalten. Es sollen im gesamten Erlass einheitliche Begriffe verwendet werden. Die Ausschlussbereiche der Informationsrechte der einzelnen Parlamentsmitglieder und der allgemeinen Kommissionen werden redaktionell an jene der Aufsichtskommissionen angepasst, ohne dass sich der Umfang ihrer bisherigen Rechte ändert.

- *Die Auskunftspflicht gegenüber den Aufsichtskommissionen und ihren Delegationen sowie gegenüber der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) soll nicht mehr nur für Personen gelten, die aktuell im Dienste des Bundes stehen, sondern für die Zeit ihrer Tätigkeit beim Bund auch auf Personen ausgedehnt werden, welche den Bundesdienst verlassen haben. Die Aufsichtskommissionen, Delegationen und die PUK sollen zudem die Möglichkeit erhalten, auskunfts- oder zeugnispflichtige Personen vorzuladen und nötigenfalls vorführen zu lassen.*
- *Die Tätigkeit der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) ist schon heute nicht nur auf die Kontrolle der Tätigkeit von Organen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste im engeren Sinne begrenzt. Sie befasst sich regelmässig auch mit den weiteren Bereichen der inneren und äusseren Sicherheit sowie einzelfallweise mit Vorkommnissen, die ausserhalb des herkömmlichen Sicherheitsbereichs den Landesinteressen schweren Schaden zufügen können (z. B. Fall Tinner, Non-Proliferation). Sie ist damit zusam-*

men mit der Finanzdelegation (FinDel) für die Oberaufsicht über alle Geheimbereiche des staatlichen Handelns zuständig. Nun soll diese Lücke im System der Oberaufsicht des Parlamentes geschlossen werden. Dies bedingt hinsichtlich des Informationszugangs und vor allem des Informationsflusses auch eine formelle Gleichstellung der GPDel mit der FinDel. Entsprechend anzupassen ist in den Artikeln zu den Informationsrechten der Parlamentsmitglieder und der Kommissionen die Umschreibung des Geheimbereichs, für den die Einsichtsrechte beschränkt werden.

- Wirkungsvolle Massnahmen zum Geheimnisschutz stellen die Kehrseite der ausgedehnten Informationsrechte der Aufsichtskommissionen dar. Deshalb sind die Aufsichtskommissionen bereits heute gehalten, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen. Neu soll dieser Verpflichtung Nachdruck verliehen werden, indem festgelegt wird, dass die Aufsichtskommissionen für ihren Zuständigkeitsbereich Weisungen zum Geheimnisschutz erlassen.
- Im Weiteren wird für die Mitglieder der GPK und der GPDel eine Ausstandsregelung vorgeschlagen.

Von der Änderung mitbetroffen sind auch die Finanzkommissionen (FK). Zu den Vorschlägen hat die GPK-S eine Stellungnahme der Finanzkommission des Ständerates (FK-S) eingeholt.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren übte der Bundesrat eine zunehmend restriktive Praxis zu den im Parlamentsgesetz festgelegten Informationsrechten der Aufsichtscommissionen in Bezug auf Akten des Bundesrates aus. Dies führte dazu, dass der Bundesrat einzelne Unterlagen, die die GPK im Rahmen von Untersuchungen benötigten, entweder überhaupt nicht oder erst nach langen Verhandlungen herausgab¹. Die GPK kamen zum Schluss, dass die Praxis des Bundesrates, die sich im Laufe der Zeit konsolidiert hat und heute praktisch keinen Verhandlungsspielraum mehr zulässt, ihnen die Erfüllung ihrer Aufgabe nicht mehr in adäquater Weise erlaubt. Sie beschlossen deshalb an ihrer gemeinsamen Sitzung vom 22. Januar 2010, mit einer Parlamentarischen Initiative eine Klärung der Informationsrechte der Aufsichtscommissionen in die Wege zu leiten. Die GPK-S verabschiedete am 26. Februar 2010 einstimmig folgenden Initiativtext: «Die Informationsrechte der Aufsichtscommissionen im Parlamentsgesetz sind so zu präzisieren, dass die Geschäftsprüfungskommissionen ihre Oberaufsicht über den Bundesrat effektiv und effizient wahrnehmen können.» Die GPK-N stimmte der Initiative am 30. März 2010 ebenfalls einstimmig zu.

Zu Anwendungsproblemen hat namentlich der Passus in Artikel 153 Absatz 4 ParlG² geführt, wonach die Aufsichtscommissionen «keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen» haben, «die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen». Nach Auslegung des Bundesrates handelt es sich dabei um alle Unterlagen des Mitberichtsverfahrens (Anträge des federführenden Departementes, Mitberichte und Beilagen) sowie Aussprachepapiere und Informationsnotizen³. Die GPK waren hingegen der Auffassung, dass diese Einschränkung des Aktenzugangs primär dem Schutz des Kollegialprinzips diene und deshalb bloss die Mitberichte der anderen Departemente zu Anträgen der federführenden Departemente ausgeschlossen sind. Es sei nicht die Meinung des Gesetzgebers gewesen, den GPK, die zur Aufgabe haben, die Geschäftsführung des Bundesrates sowie der einzelnen Bundesräte zu beaufsichtigen, die gesamten Entscheidungsgrundlagen des Bundesrates, für welche die einzelnen Departementschefs verantwortlich zeichnen, zu entziehen. Sie sind stets davon ausgegangen, dass ihnen die Anträge der Departemente mit den zugehörigen Grundlagenpapieren nicht vorenthalten werden dürften. Zudem sei in den Diskussionen bei der Schaffung der neuen Bundesverfassung und des Parlamentsgesetzes meist nur von den Mitberichten der Departemente die Rede gewesen⁴.

¹ Vgl. Jahresbericht 2009 der GPK und der GPDel vom 22.1.2010, BBl **2010** 2671, 2687.

² Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13.12.2002 (SR **171.10**).

³ Thomas Säggerer, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, Leges 2003/2, S. 67–78.

⁴ S. z. B. Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz, Bericht der SPK-N vom 1.3.2001, BBl **2001** 3467 3487.

1.2

Heutige Regelung der Informationsrechte der Parlamentsmitglieder und der Kommissionen im Parlamentsgesetz

Gestützt auf Artikel 153 Absatz 4 BV⁵, wonach den parlamentarischen Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zustehen, deren Umfang durch das Gesetz geregelt werden soll, wurden im neuen Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 die Informationsrechte der Parlamentsmitglieder und der Kommissionen und ihrer Delegationen festgelegt. Die Informationsrechte sind in einem Kaskadensystem aufgebaut; darin wird der Umfang der Informationsrechte – in Abhängigkeit zu den zu erfüllenden Aufgaben und Funktionen – aufsteigend grösser.⁶ Die unterste Stufe bilden die Informationsrechte der Ratsmitglieder (Art. 7), die zweite Stufe die Informationsrechte der Legislativkommissionen und weiterer Kommissionen (Art. 150), die dritte Stufe die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (FK und GPK; Art. 153) und die vierte Stufe die Informationsrechte der Delegationen der Aufsichtskommissionen (FinDel und GPDel; Art. 154) und der PUK (Art. 166). Gesetzestechisch wird bei den Informationsrechten der Kommissionen jeweils von der oberen Stufe auf die nächstuntere Stufe verwiesen, zusätzlich werden spezifische weitergehende Rechte formuliert.

Den Informationsbedürfnissen des Parlaments und seiner Organe stehen berechtigte Interessen der Behörden und auch Privater an der Geheimhaltung gewisser Informationen gegenüber. Um einen Ausgleich dieser Interessen herzustellen, schliesst das Parlamentsgesetz den Anspruch auf Informationen auf jeder Stufe der Kaskade für einzelne Sachbereiche aus. Den Delegationen können von Verfassung wegen keine Geheimhaltungspflichten entgegen gehalten werden; sie haben Anspruch auf alle Informationen (Art. 169 Abs. 2 BV). Über den gleichen Umfang an Informationsrechten verfügt die PUK.

Dem Parlamentsgesetz liegt die Konzeption zugrunde, dass den Kommissionen der Zugang zu Informationen nicht allein aus Gründen des Amtsgeheimnisses eingeschränkt werden kann. Informationen können nur dann verweigert werden, wenn sie nicht der Aufgabenerfüllung der Kommissionen dienen oder einen durch das Parlamentsgesetz ausgeschlossenen Sachbereich betreffen. Im Gegenzug sind die Parlamentsmitglieder selbst an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8) und können bei Verletzungen strafrechtlich oder auch disziplinarisch (Art. 13 Abs. 2) belangt werden. Im weiteren sieht das Parlamentsgesetz vor, dass die Kommissionen Vorkehrungen für den Geheimnisschutz treffen (Art. 150 Abs. 3 und Art. 153 Abs. 5).

⁵ Bundesverfassung, SR 101

⁶ Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz, Bericht der SPK-N vom 1.3.2001, BBl 2001 3467, 3487.

1.3

Ausschluss der Informationen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen

Bereits bei der Schaffung der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) 1991 setzte sich der Bundesrat vehement dafür ein, dass die Informationsrechte der Delegation zum Schutz der freien Meinungsbildung des Bundesrates eingeschränkt werden, so dass schliesslich Artikel 47^{quinquies} Absatz 5 ins Geschäftsverkehrsgesetz (GVG)⁷ eingefügt wurde, der lautete: «Die Befugnisse der Geschäftsprüfungsdelegation erstrecken sich nicht auf Akten hängiger Geschäfte, die der unmittelbaren Meinungsbildung des Bundesrates dienen.» Der Bundesrat befürchtete vor allem eine umfassende begleitende Kontrolle der Exekutivtätigkeit und verlangte, die Kontrolle der laufenden Meinungsbildung des Bundesrates auszuschliessen.⁸

Eine ähnliche Diskussion fand im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung statt, in deren Rahmen die Auskunfts- und Einsichtsrechte der Aufsichtskommissionen eingehend diskutiert wurden. Zum Antrag der GPK, den Aufsichtskommissionen uneingeschränkten Informationszugang zu gewähren, wurde schliesslich in der Einigungskonferenz entschieden, dieses Recht nur ihren Delegationen zuzugestehen. Wieweit die Zugangsbeschränkung der Informationsrechte für die Aufsichtskommissionen gehen sollte, wurde nicht auf Verfassungsstufe entschieden. In den Ratsverhandlungen sprach der Bundesrat im Zusammenhang mit «Akten, die der unmittelbaren Meinungsbildung des Bundesrates dienen» vom «Mitberichtsverfahren», das es zu schützen gelte, damit sichergestellt werden könne, dass «die Transparenz und Effizienz des Meinungsbildungsprozesses im Bundesrat auch künftig gewahrt» werde⁹.

In dieser Diskussion ging es primär um den Schutz der freien Meinungsbildung des Bundesrates. Der Bundesrat befürchtete vor allem eine begleitende Kontrolle hängiger Geschäfte und damit eine Einflussnahme auf die Entscheide der Regierung durch eine parlamentarische Kommission, was das Gewaltenteilungsprinzip verletzen würde. In den Ratsdiskussionen setzte sich allerdings die Meinung durch, dass in der Oberaufsicht nicht klar zwischen begleitender und nachträglicher Kontrolle unterschieden werden könne und eine ausnahmsweise begleitende Kontrolle durch die Aufsichtskommissionen bei hängigen Geschäften noch nicht Mitbestimmung bedeutet. In der Folge wurde auf Gesetzesstufe darauf verzichtet, zwischen begleitender und nachträglicher Kontrolle zu unterscheiden.

Der Begriff der «Akten», die «der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen», wurde im Jahr 2000 mit der Schaffung des Konsultationsrechtes der parlamentarischen Kommissionen zu gewissen Verordnungen des Bundesrates eingeführt.¹⁰ Artikel 47a Absatz 3 GVG lautete: «Die Kommissionen haben Anspruch auf Einsicht in die wesentlichen Akten, soweit diese nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen.» Dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) ist als Erläuterung zu dieser Bestimmung zu entnehmen: «Das Kollegialitätsprinzip des Bundesrates verlangt, dass keine Akten eingesehen

⁷ Bundesgesetz vom 23.3.1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (AS 1962 773, nicht mehr in Kraft), Änderung vom 13.12.1991, AS 1992 641.

⁸ Amtl. Bull. 1991 S 462

⁹ Amtl. Bull. 1998 N 491, Separatdruck Reform der Bundesverfassung.

¹⁰ Geschäftsverkehrsgesetz. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes, Änderung vom 22.12.1999, AS 2000 2093.

werden können, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen. Dazu gehören vor allem die Mitberichte der Departemente.»¹¹ In seiner Stellungnahme zum Bericht bezeichnete der Bundesrat die Akten, die ausgenommen sein sollten, als Akten, «auf die sich der Bundesrat direkt bei seiner internen Entscheidungsfindung gestützt hat»¹².

Das Konsultationsrecht nach Art. 47a GVG war vor allem auf die Tätigkeit der Legislativkommissionen, nicht auf jene der Aufsichtskommissionen zugeschnitten. Das hier formulierte Akteneinsichtsrecht und seine Einschränkung bezogen sich somit nicht auf die Aufgaben und Bedürfnisse der Aufsichtskommissionen.

Im Entwurf des Parlamentsgesetzes wurde der Begriff der «Akten, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen», in den Artikeln 7 (Informationsrechte der einzelnen Parlamentsmitglieder) und 150 (allgemeine Informationsrechte der Kommissionen) übernommen. In Artikel 153 (Informationsrechte der Aufsichtskommissionen) wurde auf Artikel 150 verwiesen, zudem wurde er um weitergehende Rechte der Aufsichtskommissionen ergänzt. Auf Antrag des Bundesrates wurden schliesslich die Informationsbeschränkungen für die Aufsichtskommissionen in Artikel 153 Absatz 4 aus rein redaktionellen Gründen¹³ wiederholt. Ob der Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten auch für die Wahrnehmung der Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates tauglich ist, wurde nicht diskutiert. Es blieb weiterhin unklar, welche Akten genau darunter zu verstehen sind: Von Seiten des Bundesrates war die Rede von «Unterlagen des Mitberichtsverfahrens», während gemäss dem Bericht der SPK-S sowie den Kommissionssprechern im Rat vor allem die Mitberichte der Departemente gemeint sind.

1.4 Anwendung der Informationsrechte durch die Geschäftsprüfungskommissionen

Bei Untersuchungen und Inspektionen der GPK treten regelmässig Fragestellungen in Bezug auf die Geschäftsführung des Gesamtbundesrates als Regierungsgremium oder einzelner Bundesratsmitglieder auf. Die GPK führen solche Abklärungen grundsätzlich nachträglich und nur zu bestimmten Geschäften durch. Ziel dabei ist es, die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit des bundesrätlichen Handelns zu überprüfen (Art. 52 Abs. 2 ParlG) und gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit Transparenz zu schaffen, soweit dies im öffentlichen Interesse ist (Art. 48 ParlG). Solche Untersuchungen werden von den GPK nur vereinzelt, aber in den letzten Jahren tendenziell häufiger durchgeführt. Es handelt sich in der Regel um Untersuchungen mit einer gewissen politischen Tragweite.

Bei dieser Art von Untersuchungen ist es meist unerlässlich, in die Anträge mit den Entscheidungsgrundlagen, die dem Bundesrat vom federführenden Departement eingereicht werden, Einsicht zu nehmen. Nur so können die GPK überprüfen, wie und wann der Bundesrat zu einem bestimmten Geschäft informiert und einbezogen wurde, ob ihm die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen vorlagen und ob seine Ent-

¹¹ 96.456 Parlamentarische Initiative Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes, Bericht der SPK-S vom 15.2.1999, BBl 1999 2761 2767.

¹² Stellungnahme des Bundesrates vom 31.3.1999 zum Bericht der SPK-S betr. Pa.Iv. Rhinow, Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes, BBl 1999 3411 3415 f.

¹³ Amtl. Bull. 2002 S 224 zu Art. 152 Abs. 4 E-ParlG.

scheide nachvollziehbar und begründet waren. In gewissen Fällen können auch die Mitberichte der anderen Departemente zu Anträgen der federführenden Departemente von Bedeutung sein, insbesondere dann, wenn weitere Departemente zur Entscheidvorbereitung fachliche Grundlagen liefern.

Seit dem Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes haben die GPK in vielen Fällen von den Departementen vorstehern Anträge mit Grundlegenden Dokumenten zu Bundesratsgeschäften erhalten, sei es aus Konzilianz der Betroffenen oder weil der Informationsvorbehalt gegenüber den GPK gemäss Artikel 153 Absatz 4 (Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen) restriktiv ausgelegt wurde.

Inzwischen hat der Bundesrat den Begriff der Unterlagen des Mitberichtsverfahrens in neueren Erlassen näher definiert. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Öffentlichkeitsgesetzes¹⁴ besteht «kein Recht auf Zugang zu Dokumenten des Mitberichtsverfahrens.» Mit dem Erlass der Öffentlichkeitsverordnung¹⁵ fügte der Bundesrat einen Absatz in die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung¹⁶ ein, der lautet: «Das Mitberichtsverfahren beginnt mit der Unterzeichnung des Antrags durch das federführende Departement» (Art. 5 Abs. 1^{bis} RVOV). In Anlehnung an diese Definition ist der Bundesrat in den letzten Jahren dazu übergegangen, gegenüber den GPK konsequent alle Anträge der federführenden Departemente samt Beilagen, Aussprachepapiere und Informationsnotizen zu verweigern.

Dagegen haben die GPK, denen das Öffentlichkeitsgesetz ohnehin nicht entgegengehalten werden kann, den Begriff der Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen, entsprechend dem Zweck des Artikels 53 Absatz 4 ParlG auf den Schutz des Kollegialprinzips und damit die Mitberichte und die Bundesratsprotokolle beschränkt. Sie haben deshalb stets an der Herausgabe der Anträge, die für ihre Kontrolltätigkeit unerlässlich sind, festgehalten. Der Bundesrat hat sich mit seiner Weigerung *contra legem* verhalten, denn gem. Artikel 153 Absatz 4 Satz 1 können die GPK endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheiden.

Es bleibt anzumerken, dass das Bundesgericht in einem Leitentscheid vom 19. Mai 2010 zum Schluss kam, dass allfällige Beilagen zu Anträgen an den Bundesrat, die vor dem Antrag erstellt wurden, nicht zum Mitberichtsverfahren im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes gehören.¹⁷ Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen weder vom Öffentlichkeitsgesetz abhängig sind noch daran gemessen werden können, da die Parlamentsmitglieder und die Kommissionen nicht Teil der Öffentlichkeit sind, sondern selbst dem Amtsgeheimnis unterstehen (vgl. Ziff. 1.2).

¹⁴ Bundesgesetz vom 17.12.2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3).

¹⁵ Verordnung vom 24.5.2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (VBGÖ; SR 152.31).

¹⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR 172.010.1).

¹⁷ Nach Berichterstattung NZZ vom 20.5.2010 zu Urteil 1C 522/2009 vom 19.5.2010, schriftliche Urteilsbegründung noch ausstehend.

Die vorliegende Gesetzesrevision strebt folgende Ziele an:

1. Die GPK sollen zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsfunktion einen verbesserten Zugang zu den Akten des Bundesrats erhalten. Insbesondere soll die unklare Begrifflichkeit der Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen, durch eindeutige Definitionen ersetzt werden. Zum Schutz des Kollegialprinzips sollen die Protokolle der Bundesratssitzungen den GPK weiterhin vorenthalten werden können, doch soll ihnen ein Zugriff auf die formellen Anträge und Mitberichte der einzelnen Departemente ermöglicht werden.

Die kaskadenartige Stufenordnung der Informationsrechte bleibt erhalten. Damit im gesamten Erlass einheitliche Begriffe verwendet werden, sollen die Ausschlussbereiche der Informationsrechte der einzelnen Parlamentsmitglieder und der allgemeinen Kommissionen redaktionell an jene der Aufsichtskommissionen angepasst werden, ohne dass sich der Umfang ihrer bisherigen Rechte ändert.
2. Die Auskunftspflicht gegenüber den Aufsichtskommissionen und ihren Delegationen sowie gegenüber der PUK soll nicht mehr nur für Personen gelten, die aktuell im Dienste des Bundes stehen, sondern für die Zeit ihrer Tätigkeit beim Bund auch auf Personen ausgedehnt werden, welche den Bundesdienst verlassen haben. Die Aufsichtskommissionen, Delegationen und die PUK sollen zudem die Möglichkeit erhalten, auskunfts- oder zeugnispflichtige Personen vorzuladen und nötigenfalls vorführen zu lassen.
3. Die Tätigkeit der GPDel ist schon heute nicht nur auf die Kontrolle der Tätigkeit von Organen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste im engeren Sinne begrenzt. Sie befasst sich regelmässig auch mit den weiteren Bereichen der inneren und äusseren Sicherheit sowie einzelfallweise mit Vorkommnissen, die ausserhalb des herkömmlichen Sicherheitsbereichs den Landesinteressen schweren Schaden zufügen können (z.B. Fall Tinner, Non-Proliferation). Sie ist damit zusammen mit der FinDel für die Oberaufsicht über alle Geheimbereiche des staatlichen Handelns zuständig. Diese Lücke im System der Oberaufsicht des Parlamentes soll nun geschlossen werden. Dies bedingt hinsichtlich des Informationszugangs und vor allem des Informationsflusses auch eine formelle Gleichstellung der GPDel mit der FinDel. Entsprechend anzupassen ist in den Artikeln zu den Informationsrechten der Parlamentsmitglieder und der Kommissionen die Umschreibung des Geheimbereichs, für den die Einsichtsrechte beschränkt werden.
4. Wirkungsvolle Massnahmen zum Geheimnisschutz stellen die Kehrseite der ausgedehnten Informationsrechte der Aufsichtskommissionen dar. Deshalb sind die Aufsichtskommissionen bereits heute gehalten, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen. Neu soll dieser Verpflichtung Nachdruck verliehen werden, indem festgelegt wird, dass die Aufsichtskommissionen für ihren Zuständigkeitsbereich Weisungen zum Geheimnisschutz erlassen.
5. Im Weiteren wird für die Mitglieder der GPK und der GPDel eine Ausstandsregelung vorgeschlagen.

Art. 7 Abs. 2 Bst. a und b

Der Wortlaut von *Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a* wird redaktionell der neuen Regelung von Artikel 153 Absatz 6 angepasst. Er entspricht inhaltlich dem bisherigen Ausschlussbereich gemäss der Auslegung des Bundesrates (bisher Abs. 4). *Buchstabe b* entspricht der neuen Umschreibung des Geheimbereichs gemäss Artikel 53 Absatz 2, für den die Informationsrechte ausgeschlossen werden.¹⁸ Es versteht sich, dass sich der Ausschluss wie bisher nur auf Informationen bezieht, an denen ein materielles Geheimhaltungsinteresse besteht. Die Kriterien für die Geheimhaltung sind heute in Artikel 5–7 der Informationsschutzverordnung¹⁹ umschrieben.

Art. 53 Abs. 2

Der Wortlaut des Gesetzes beschränkt die Zuständigkeit der GPDel auf die Überwachung der Tätigkeit der Behörden im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste, was nicht mehr zeitgemäss ist. Die Begriffe greifen einerseits auf entsprechende Organisationseinheiten (Nachrichtendienste), andererseits auf staatliche Aufgaben (Staatsschutz) zurück.

Der Begriff der Nachrichtendienste wird mittlerweile durch das Nachrichtendienstgesetz (ZNDG)²⁰ und die damit vorgenommene Änderung von Artikel 99 des Militärgesetzes (MG)²¹ weitgehend eingegrenzt. Die Nachrichtendienste sollen mit präventiven Mitteln sicherheitspolitisch bedeutsame Informationen beschaffen und auswerten (s. Art. 1 ZNDG und Art. 99 Abs. 1 MG).

Der Auftrag des Staatsschutzes umfasst nach herkömmlicher Auffassung sowohl nicht repressive nachrichtendienstliche als auch repressive sicherheitspolizeiliche Elemente. Er soll etwa dem «Schutz der verfassungsmässigen Ordnung ..., der öffentlichen Sicherheit ... und von Bestand und Sicherheit des Staates nach aussen ...» dienen²²; die «Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit» wird allerdings seit längerer Zeit als umfassender Oberbegriff für solche staatlichen Aufgaben verstanden.²³ Der Staatsschutz wird zwar im Parlamentsgesetz sowie – eher unspezifisch – in verschiedenen Verordnungen erwähnt, findet aber im dafür heute hauptsächlich massgebenden Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren

¹⁸ Der Begriff «Kenntnisnahme durch Unberechtigte» stützt sich auf Art. 5 Abs. 1 der Verordnung vom 4.7.2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (ISchV; SR 510.411).

¹⁹ Verordnung vom 4.7.2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (ISchV; SR 510.411).

²⁰ Bundesgesetz vom 3.10.2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (SR 121).

²¹ Bundesgesetz vom 3.2.1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR 510.10).

²² Staatsschutz in der Schweiz, Bundespolizei 1995, S. 3.

²³ S. etwa Rainer J. Schweizer/Gabriela Küpfer, in St.Galler Kommentar, hgg. von Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Zürich/St. Gallen, 2008, Vorbemerkung zur Sicherheitsverfassung, Rz. 2 ff.; Alexander Ruch, Äussere und innere Sicherheit, in Verfassungsrecht der Schweiz, hgg. von Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller, Zürich 2001, Rz. 1-5 und 8 f.

Sicherheit (BWIS)²⁴ keine Verwendung mehr. Das BWIS spricht statt dessen von der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit (s. etwa Art. 2 Abs. 4 Bst. b und Art. 11 Abs. 2 Bst. b sowie Art. 12 BWIS). Es sind im Übrigen auch Tätigkeitsfelder im Bereich der inneren oder äusseren Sicherheit denkbar, die vom herkömmlichen Staatsschutzbegriff nicht ohne weiteres abgedeckt sind (z.B. Durchsetzung der völkerrechtlichen Non-Proliferations-Regelungen oder die Verhinderung von Gewalt bei Sportveranstaltungen nach Art. 2 Abs. 4 Bst. f BWIS).

Es wird vorgeschlagen, für den Tätigkeitsbereich der GPDel den vom BWIS bereits verwendeten Oberbegriff der inneren und äusseren Sicherheit einzuführen und ihn durch die nicht abschliessende Aufzählung der zuständigen Organe zu ergänzen.

Im Weiteren soll die Tätigkeit der GPDel nicht auf bestimmte Organisationseinheiten oder eng umschriebene Sachgebiete beschränkt sein, sondern sich auf alle Geheimbereiche des staatlichen Handelns beziehen. Die Delegation soll insbesondere auch Vorgänge untersuchen können, die im Wesentlichen ausserhalb des herkömmlichen Bereichs der inneren und äusseren Sicherheit und des Tätigkeitsbereichs der Organe des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste liegen, die aber ebenfalls staatliches Handeln erfordern, weil sie (z.B. im Bereich der internationalen Beziehungen oder der Finanzpolitik) den Landesinteressen schweren Schaden zufügen können (zu diesem Begriff s. etwa Art. 5 Abs. 1 der Informationsschutzverordnung²⁵).

Mit der Änderung ergibt sich eine zeitgemässe Umschreibung der Zuständigkeit der GPDel. Sie soll durch eine Auffangklausel ermächtigt werden, aus eigener Initiative Abklärungen über das staatliche Handeln im gesamten Geheimbereich, d.h. bei Vorkommnissen einzuleiten, die den Landesinteressen schweren Schaden zufügen können.

Art. 53a (neu)

Das Parlamentsgesetz kennt bisher keine Ausstandspflichten, sondern lediglich eine Offenlegungspflicht, wenn ein Ratsmitglied durch einen Beratungsgegenstand in seinen persönlichen Interessen unmittelbar betroffen ist (Art. 11 Abs. 3). Zu den Aufgaben der GPK gehört es einerseits, die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Regierungstätigkeit zu überprüfen, und andererseits, vertiefte Untersuchungen durchzuführen, die das persönliche Verhalten von Magistratspersonen oder hohen

²⁴ Bundesgesetz vom 21.3.1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120).

²⁵ Art. 5 Abs. 1 ISchV lautet:

«¹ Als GEHEIM werden Informationen klassifiziert, deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann. Dabei handelt es sich namentlich um Informationen, deren Bekanntwerden:

- a. die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung oder des Bundesrats schwerwiegend gefährden kann;
- b. die Sicherheit der Bevölkerung schwerwiegend gefährden kann;
- c. die wirtschaftliche Landesversorgung oder die Sicherheit von landeswichtigen Führungs- und Infrastrukturanlagen schwerwiegend gefährden kann;
- d. die Aufgabenerfüllung der Bundesverwaltung, der Armee oder wesentlicher Teile davon schwerwiegend gefährden kann;
- e. die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz schwerwiegend gefährden kann;
- f. den Quellen- oder den Personenschutz oder die Geheimhaltung von operativen Mitteln und Methoden der Nachrichtendienste schwerwiegend gefährden kann.»

Funktionären zum Gegenstand haben können. Dabei sind die Unbefangenheit ihrer Mitglieder und eine hohe Glaubwürdigkeit gegen aussen von grosser Bedeutung.

In der Praxis der letzten Jahre ist es regelmässig vorgekommen, dass Mitglieder der GPK bei einzelnen Untersuchungen freiwillig in den Ausstand getreten sind, meist sogar in Fällen, wo keine tatsächliche Befangenheit vorlag, aber von vornherein jeder Anschein von Befangenheit vermieden werden sollte. Auf der anderen Seite wurde in der Öffentlichkeit auch schon die Unbefangenheit einzelner Mitglieder der GPK angezweifelt. Es erscheint deshalb angezeigt und zeitgemäss, eine klare Ausstandsregelung für die GPK und ihre Delegation gesetzlich zu verankern.

Der Wortlaut von *Absatz 1* lehnt sich an die Ausstandsregelung für den Bundesrat an, wonach seine Mitglieder in den Ausstand treten müssen, wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben (Art. 20 Abs. 1 RVOG²⁶). Zu denken ist dabei etwa an persönliche Interessen wirtschaftlicher Art oder an offensichtliche Befangenheit infolge persönlicher bzw. familiärer Beziehungen. In Anlehnung an die Ausstandsbestimmungen der neuen Strafprozessordnung²⁷ oder des Bundesgerichtsgesetzes²⁸ wird im Sinne einer Auffangklausel festgehalten, dass die Mitglieder auch dann in den Ausstand treten, wenn sie aus anderen Gründen befangen sein könnten. Der Wortlaut soll aber auch klarstellen, dass politische Interessenbindungen (Interessenvertretung für Gemeinwesen, Parteien, Verbände usw.) keine Ausstandspflicht begründen, da ein Parlamentsmandat solche Interessenvertretungen per se einschliesst.

Für den Fall, dass ein Ausstand streitig ist, regelt *Absatz 2* das Verfahren. Die betroffene GPK oder die GPDel entscheiden endgültig.

Art. 150 Abs. 2

Der Wortlaut von *Artikel 150 Absatz 2 Buchstabe a* wird redaktionell der neuen Regelung von Artikel 153 Absatz 6 angepasst. Er entspricht inhaltlich dem bisherigen Ausschlussbereich gemäss der Auslegung des Bundesrates. *Buchstabe b* entspricht der neuen Umschreibung des Geheimbereichs gemäss Artikel 53 Absatz 2, für den die Informationsrechte ausgeschlossen bleiben. Entsprechend dem heutigen Recht geht der Informationsausschluss weniger weit als in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b.

Art. 153

Absatz 1: Der geltende Wortlaut wird in zwei Punkten ergänzt:

Hinsichtlich des direkten Verkehrs mit Behörden, Arbeitsstellen und übrigen Trägern von Bundesstellen wird eine Verweisung auf Artikel 156 eingefügt. Damit soll verdeutlicht werden, dass die allgemeinen Rechte und Pflichten von Personen im Dienste des Bundes gegenüber den Kommissionen insbesondere auch im Verkehr mit den Aufsichtskommissionen gelten. Dies ist von Bedeutung, weil mit einer Änderung von Absatz 2 auch Personen erfasst werden sollen, die früher im Dienst des Bundes gestanden, diesen Dienst jedoch verlassen haben.

²⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (SR 172.010).

²⁷ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5.10.2007 (AS 2010 1881).

²⁸ Bundesgesetz vom 17.6.2005 über das Bundesgericht (BG, SR 173.110).

Sodann wird ein Satz angefügt, der die Aufsichtskommissionen ermächtigt, einzelne Sachverhaltsabklärungen und Befragungen ihren Sekretariaten zu übertragen. Es versteht sich, dass es hier vor allem um einzelne ergänzende Abklärungen zur Entlastung der Kommission bei umfangreichen Untersuchungen geht und dass solche Abklärungen in jedem Fall nach den Weisungen und im Sinne der Kommissionen erfolgen müssen. Anhörungen von Magistratspersonen werden in jedem Fall wie bis anhin von den Kommissionen selbst durchgeführt. Die Ergänzung entspricht der bereits bisher ausgeübten Praxis aufgrund von Artikel 67 ParlG, doch empfiehlt sich eine Präzisierung für die Aufsichtskommissionen, weil diese Praxis in der letzten Zeit verschiedentlich in Frage gestellt worden ist.

Absatz 2: Der geltende Artikel 156 regelt die Stellung der «Personen im Dienste des Bundes» gegenüber den parlamentarischen Kommissionen (d. h. die Rechte und Pflichten des Bundespersonals, insbesondere der Angestellten des Bundes und der mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten Personen, z. B. Magistratspersonen). Die geltende Regelung ist nicht auf Personen anwendbar, deren Anstellungs- oder Amtsverhältnis infolge Austritts bzw. Rücktritts erloschen ist. Es kann aber für die Abklärung bestimmter Sachverhalte erforderlich sein, solche Personen bezüglich ihrer früheren Tätigkeit für den Bund zur Mitwirkung und zur Auskunft gegenüber den parlamentarischen Aufsichtsbehörden zu verpflichten (s. auch Erläuterungen zu *Abs. 3*). Mit der Ergänzung von *Absatz 2* sollen die Rechte und Pflichten von Artikel 156 auch für Personen ausserhalb der Bundesverwaltung anwendbar sein, soweit sie früher im Dienst des Bundes gestanden haben. Es versteht sich, dass die Auskunfts- und Mitwirkungspflicht solcher Personen sachlich und zeitlich auf ihre Tätigkeit für den Bund beschränkt sein soll.

Absatz 3 (neu): Es ist vorgekommen, dass sich insbesondere ehemalige Bundesbedienstete bei bestimmten Untersuchungen strikte geweigert haben, mit den Aufsichtskommissionen des Parlaments zusammenzuarbeiten. Der geltende Artikel 156 verpflichtet zwar Personen im Dienste des Bundes zur Mitwirkung, doch sieht das Gesetz heute keine entsprechende Verpflichtung für Personen vor, die aus dem Dienst des Bundes ausgetreten sind bzw. keine öffentlich-rechtlichen Aufgaben mehr für den Bund wahrnehmen. Daher soll neben einer Ausdehnung der grundsätzlichen Auskunftspflicht nach Artikel 156 (s. Erläuterungen zu *Abs. 2*) auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Aufsichtskommissionen über ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten auskunftspflichtige Personen formell vorladen und nötigenfalls auch vorführen lassen können. Es ist darauf hinzuweisen, dass im gesamten übrigen Verfahrens- und Prozessrecht des Bundes entsprechende Kompetenzen der untersuchenden bzw. richterlichen Behörden bestehen (s. etwa Art. 205 ff. der neuen Strafprozessordnung [StPO]²⁹, Art. 44 Abs. 2 des Bundeszivilprozesses [BZP]³⁰, Art. 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes [VwVG]³¹, Art. 42 des Verwaltungsstrafrechts [VStrR]³²). Es erscheint daher nicht unangemessen, wenn der obersten Aufsichtsbehörde des Bundes zur Erfüllung ihrer Aufgabe ein entsprechendes Zwangsmittel eingeräumt wird. Für das Verfahren im Einzelnen bietet sich eine sinngemässe Anwendung der neuen, sehr ausgewogenen Regelung in Artikel 49 und 50 sowie 201 ff. StPO an. Ein allfälliger Vorführungsauftrag kann – gemäss

²⁹ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5.10.2007 (AS 2010 1881; Inkraftsetzung auf den 1.1.2011 beschlossen).

³⁰ Bundesgesetz vom 4.12.1947 über den Bundeszivilprozess (SR 273).

³¹ Bundesgesetz vom 20.12.1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021).

³² Bundesgesetz vom 22.3.1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0).

Artikel 49 StPO – an die Polizeiorgane des Bundes und der Kantone ergehen. In der Praxis dürfte dies in Absprache mit den Polizeiorganen des Bundes geschehen. Bei allfälligen Übergriffen der ausführenden Polizeiorgane steht der Rechtsweg nach Artikel 49 Absatz 2 StPO offen.

Über die bestehenden Verweisungen in Artikel 154 Absatz 2 und Artikel 166 Absatz 1 wird das Recht zur Vorladung und allfälligen Vorführung – wie alle übrigen Rechte nach Artikel 153 – auch den Delegationen der Aufsichtskommissionen und der PUK zukommen.

Absatz 4 (neu): Eine Vorladung, insbesondere aber die Vorführung, muss im Grundsatz als Eingriff in die persönliche Freiheit der betroffenen Person gewertet werden. Diese hat auf Grund der Rechtsweggarantie von Artikel 29a BV an sich Anspruch auf eine *gerichtliche* Überprüfung des Eingriffs. Artikel 29a BV gibt dem Gesetzgeber aber auch die Möglichkeit, Ausnahmen vom Rechtsweg vorzusehen. Bei der Vorladung und der Vorführung handelt es sich um verfahrensleitende Verfügungen ohne erhebliche dauerhafte Nachteile. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die an sich einschneidendere Vorführung als *ultima ratio* bei der Tatsachenfeststellung im Rahmen wichtiger Inspektionen dienen soll und dass zuvor die einvernehmliche Ansetzung einer Befragung an der Weigerung der betroffenen Person gescheitert sein muss. Insofern erscheint zumindest eine Ausnahme von einer gerichtlichen Überprüfung angebracht. Der Einbezug eines Gerichts in eine parlamentarische Untersuchung kann zudem das Untersuchungsverfahren erheblich ausweiten und verzögern. Um die betroffene Person gegen willkürliche oder unverhältnismässige Vorladungen und Vorführungen zu schützen, soll ihr aber anstelle eines Gerichtsverfahrens die Möglichkeit einer nicht aufschiebenden Einsprache an den Präsidenten bzw. die Präsidentin des Rats gegeben werden, dem der verfügende Kommissionspräsident bzw. die Kommissionspräsidentin angehört. Der Einspracheentscheid ist endgültig; er kann feststellen, dass eine Vorladung oder Vorführung rechtswidrig bzw. unverhältnismässig gewesen ist und der betroffenen Person gegebenenfalls eine Genugtuung zusprechen. Da die Fälle bestrittener Vorladungen und insbesondere polizeilicher Vorführungen ausgesprochen selten vorkommen dürften, zieht die Regelung keine wesentliche Zusatzbelastung der Ratspräsidien nach sich.

Absatz 5: Der bisherige Absatz 3 soll an den zu ändernden Absatz 2 angepasst werden. Der neue Wortlaut nimmt darauf Bezug, dass auch Personen, die früher im Dienst des Bundes gestanden haben, zur Mitwirkung und Auskunft verpflichtet werden sollen. Es versteht sich, dass der Bundesrat auch über die allfällige Befragung solcher Personen vorgängig zu orientieren ist und Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten soll.

Absatz 6: Nach dem geltenden Wortlaut des bisherigen Absatzes 4 haben die Aufsichtskommissionen keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen. Nach Auffassung des Bundesrates gehören zu diesen Unterlagen insbesondere auch die Anträge der federführenden Departemente und der Bundeskanzlei mit Beilagen sowie ihre Mitberichte. In der Praxis der GPK, die nach Artikel 52 die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats und der Bundesverwaltung ausüben, hat sich jedoch gezeigt, dass sie insbesondere ohne Kenntnis der Anträge mit Beilagen an den Bundesrat und der Mitberichte bei bestimmten Untersuchungen kaum eine schlüssige Beurteilung der Tätigkeit des Bundesrats vornehmen können (vgl. Ziff. 1.4).

Zweck der Beschränkungen der Informationsrechte ist unbestrittenermassen der Schutz des Kollegiums bzw. die Vertraulichkeit der Verhandlungen innerhalb der Bundesratssitzung. Deshalb verdienen die Bundesratsprotokolle besonderen Vertraulichkeitsschutz. Um aber den GPK zur Erfüllung ihrer Aufgabe eine schlüssige Beurteilung der Tätigkeit des Bundesrats zu ermöglichen, wird vorgeschlagen, den Aufsichtskommissionen nur noch die Protokolle der Bundesratssitzungen vorzuenthalten, nicht aber die Unterlagen des Mitberichtsverfahrens, d.h. die formellen Anträge, Beilagen und Mitberichte. Über den eigentlichen Entscheidungsprozess in der Bundesratssitzung müssen sich die GPK wie bis anhin mit allfälligen mündlichen Angaben der Bundesratsmitglieder oder einem schriftlichen Bericht des Bundesrates begnügen. Eine vergleichbare Regelung wurde im Übrigen vom Nationalrat bereits 1991 bei der Schaffung der GPK im Rahmen einer Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes beschlossen; sie wurde aber nach starkem Widerstand des Bundesrats im Rahmen der Differenzvereinbarung durch eine Formulierung ersetzt, die der heute geltenden Regelung entspricht.³³ Es ist zu beachten, dass die Unterlagen des Mitberichtsverfahrens nur in konkreten Einzelfällen auf Verlangen der GPK und nach erfolgtem Entscheid im Bundesrat herausgegeben werden müssen. Eine allfällige Einflussnahme auf einen unmittelbar bevorstehenden Entscheid des Bundesrates ist somit ausgeschlossen. Dabei kann der Bundesrat den Umständen angemessene Massnahmen zum Geheimnisschutz (*Abs. 7*) beantragen.

Der Übersichtlichkeit wegen wird *Absatz 6* in zwei Buchstaben gegliedert. *Buchstabe a* sieht nur noch vor, dass die Aufsichtskommissionen keinen Anspruch auf Herausgabe der Protokolle der Bundesratssitzungen haben. Aus Gründen der Konsequenz wird der Begriff «Herausgabe» aus Artikel 154 Absatz 2 Buchstabe a übernommen.

Buchstabe b entspricht der neuen Umschreibung des Geheimbereichs gemäss Artikel 53 Absatz 2, für den die Informationsrechte ausgeschlossen werden.

Absatz 7: Angesichts der erweiterten Informationsrechte der Aufsichtskommissionen stellt sich die Frage nach einer Verstärkung des Geheimnisschutzes in diesen Kommissionen. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) in Umsetzung der Parlamentarischen Initiative Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen³⁴ bereits einen Berichtsentwurf ausgearbeitet hat, der eine Neuordnung des parlamentarischen Disziplinarrechts und der sogenannten relativen Immunität der Parlamentsmitglieder vorschlägt. Unter anderem soll beantragt werden, eine ständige Kommission für Disziplinar massnahmen zu schaffen und in einem neuen Artikel 13a des Parlamentsgesetzes die Räte zu beauftragen, das Verfahren bei Verstössen gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften und Verletzungen der Geheimhaltungsvorschriften zu regeln.

Diese Vorschläge kommen den Absichten der GPK-S entgegen. Angesichts von gehäuft aufgetretenen Vertraulichkeitsproblemen in einer Aufsichtskommission rechtfertigt es sich, in den Geschäftsbereichen der Aufsichtskommissionen den Vorkehrungen zum Geheimnisschutz Nachachtung zu verschaffen. Mit einem eingefügten Satz in *Absatz 7 (bisher Abs. 5)* wird daher vorgeschlagen, dass die Auf-

³³ S. Amtl. Bull. 1991 N 1550 ff. und Zusatzbericht der Kommission des Nationalrates, BBl 1992 VI 487ff.; Amtl. Bull. 1993 N 465 f., S 728 f.

³⁴ 08.447 Pa.Iv. Bericht der SPK-N vom 19.8.2010, BBl 2010 7345.

sichtskommissionen die notwendigen Massnahmen des Geheimnisschutzes durch Weisungen festlegen.

Art. 154 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3

Absatz 2 Buchstabe a: Der Wortlaut des geltenden Absatz 2 formuliert positiv die Informationsrechte der Delegationen der Aufsichtskommissionen, die gemäss dem geltenden Artikel 153 Absatz 4 den Aufsichtskommissionen nicht gewährt werden. Konsequenterweise wird *Absatz 2 Buchstabe a* dem neuen Wortlaut von Artikel 153 Absatz 6 angepasst.

Auch über den im geltenden Artikel 154 Absatz 2 Buchstabe a verwendeten Begriff der «Einsichtnahme» ist es zu Differenzen mit dem Bundesrat und der Verwaltung gekommen. Einzelne Departemente haben in gewissen Fällen den Begriff sehr einschränkend interpretiert und der GPDel entsprechende Einsichtnahmemodalitäten vorgeben wollen (z. B. Verbot der Erstellung von Fotokopien). Ebenfalls von Einsichtnahme spricht (im Zusammenhang mit dem Informationsausschluss) Artikel 153 Absatz 4, während Absatz 3 desselben Artikels heute von der «Herausgabe von Unterlagen» spricht. Schliesslich ermächtigt Artikel 150 Absatz 1 Buchstabe b die Kommissionen im Allgemeinen, vom Bundesrat «Unterlagen zur Einsicht zu erhalten».

Es kann nicht im Interesse der Aufsicht liegen, dass die zu beaufsichtigende Behörde mittels selbst festgelegter Modalitäten den faktischen Zugang der Aufsichtsbehörde zu den Unterlagen erschwert oder verzögert. Es wird daher vorgeschlagen, insbesondere in Artikel 154 Absatz 2 Buchstabe a auf den früher im Geschäftsverkehrsgesetz verwendeten Begriff der Herausgabe³⁵ zurückzugehen, der weniger Interpretationsspielraum belässt. In Bezug auf die Art und den Umfang der zugänglichen Dokumente ändert sich gegenüber der heutigen Praxis nichts.

Absatz 3: Mit der Änderung soll die formelle Gleichstellung der GPDel mit der FinDel, wie sie bereits aus Artikel 169 Absatz 2 BV hervorgeht, erfolgen. Inskünftig sollen auch der GPDel sämtliche Bundesratsbeschlüsse einschliesslich der Mitberichte zugestellt werden. Dies drängt sich angesichts der in Artikel 53 Absatz 2 vorgesehenen Klarstellung des Kontrollbereichs der GPDel auf. Es ist darauf hinzuweisen, dass an sich auch die FinDel über einen sachlich beschränkten Kontrollbereich verfügt. Sie entscheidet aber anhand der zugestellten Unterlagen selbst, ob ihre Kontroll- und Prüfungsbefugnisse betroffen sind. Für die GPDel kann nichts anderes gelten. Diese Unterlagen sollen zudem – gemäss der heutigen Praxis der FinDel – weiterhin in aller Regel erst nach Behandlung im Bundesrat zugestellt werden. Dieser Wortlaut würde es ermöglichen, dass die Delegationen gemeinsam mit den Unterlagen des Bundesrates bedient werden und dass sie – z.B. mittels einer gemeinsamen Vereinbarung oder Weisung an ihre Sekretariate – festlegen, wie der Umgang mit den Unterlagen zu handhaben ist. Das «Bringprinzip» für den Bundesrat würde sowohl für die FinDel als auch für die GPDel gelten, doch könnte ein Unterlagenpool gebildet werden und eine Person, beispielsweise ein Delegationsmitglied oder ein Sekretär der Delegationen, könnte mit einer ersten Durchsicht und Triage beauftragt werden.

³⁵ S. Art. 47^{quater} Abs. 1, 2 und 3^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23.3.1962 (AS 1966 1325 und AS 1994 360) sowie Art. 47^{quinquies} Abs. 4 in der Fassung vom 13.12.1991 (AS 1992 641).

