

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Neat-Aufsichtsdelegation
CH-3003 Bern
www.parlament.ch
nad.dsn@parl.admin.ch

Leitbild der Neat-Aufsichtsdelegation (NAD)

Beschluss der NAD vom 12. September 2007

aufgehoben am 30. November 2019 auf Beschluss der NAD vom 23. Oktober 2019

1. Funktion des Leitbilds

Das vorliegende Leitbild der Neat-Aufsichtsdelegation (NAD) regelt und konkretisiert folgende Aspekte der NAD-Tätigkeit:

- Rolle
- Rechte und Pflichten
- Wahrung des Amtsheimnisses
- Protokolle und Unterlagen
- Kommunikation
- Organisation und Arbeitsweise
- Empfehlungen

Es basiert insbesondere auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Bundesverfassung
- Alpentransit-Gesetz¹
- Parlamentsgesetz²
- Parlamentsverwaltungsverordnung³

Beilage 1 gibt die politische Haltung der NAD über die strategische Ausrichtung der Oberaufsicht über die Neat wieder.

2. Verhältnis zu Handlungsgrundsätzen der KPA

Die *Handlungsgrundsätze zur Oberaufsicht über die Neat*⁴ bilden den Rahmen für das Leitbild der NAD. Sie regeln die politische Verantwortung und die Koordination der an der Oberaufsicht über die Neat beteiligten parlamentarischen Gremien und konkretisieren die Aufgaben und wesentlichen Grundsätze der Arbeitsweise der NAD.

Änderungen der Handlungsgrundsätze werden gestützt auf Artikel 49 ParlG durch die Präsidien (Präsidenten und Vizepräsidenten) der Aufsichtskommissionen, das Präsidium der Finanzdelegation und die Präsidien der KVF erlassen.

1 Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversalen (Alpentransit-Gesetz; SR **742.104**)

2 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR **172.10**)

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

4 Handlungsgrundsätze vom 6. Dezember 2004 zur Arbeitsweise und zur Koordination der Oberaufsicht über die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (Neat), erlassen von der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und –delegationen (KPA), erweitert um die Präsidien der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF)



Das *Leitbild der NAD* enthält alle Bestimmungen zur Arbeitsweise der NAD, die in den ausschliesslichen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der NAD fallen.

Änderungen des Leitbilds werden von der NAD beschlossen.

3. **Rolle**

Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.⁵ Die Oberaufsicht der Bundesversammlung über den Bau der Neat obliegt der NAD.⁶ Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern.⁷

Die NAD bewegt sich im rechtlichen Rahmen, der ihr von der Bundesverfassung und vom Parlament vorgegeben wurde. Sie hat weder die Funktion des Bauherrn (Ersteller), noch übt sie die direkte Aufsicht (Bundesrat, UVEK, BAV) aus, noch verfügt sie über richterliche Befugnisse (Bundesverwaltungsgericht, Bundesgericht).

4. **Rechte und Pflichten**

Der NAD hat die gleichen Rechte und Pflichten wie die anderen Oberaufsichtsdelegationen des Parlaments (Finanzdelegation und Geschäftsprüfungsdelegation).⁸

Sie hat keine legislativen Befugnisse.

Rechte

- *Informationsrechte:* Der NAD können seitens der Beaufsichtigten keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten⁹ bzw. keine Informationen vorenthalten werden.¹⁰ Die NAD kann von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einholen und Unterlagen erhalten, sofern es für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig ist.¹¹
- *Antragsrecht an die Kommissionen:* Die NAD verfügt neben den speziellen Oberaufsichtsrechten und –pflichten auch über das Recht, Anträge an Kommissionen zu richten.¹² Die Kommission muss den Antrag der NAD in der Kommission zumindest zur Abstimmung bringen, auch wenn keine Diskussion erfolgt. Im Gegensatz zum

5 Art. 169 Abs. 1 Bundesverfassung (BV; SR 101)

6 Art. 20 Abs. 3 Alpentransit-Gesetz

7 Art. 26 Abs. 4 ParlG

8 gemäss Art. 20 Abs. 3 Satz 3 Alpentransit-Gesetz

9 gemäss Art. 169 Abs. 2 BV und Art. 20 Abs. 3 Alpentransit-Gesetz

10 gemäss Art. 154 Abs. 1 ParlG

11 gemäss Art. 153 Abs. 2 ParlG

12 Art. 20 Abs. 3 Satz 2 Alpentransit-Gesetz in Verbindung mit Art. 51 Abs. 4 ParlG



Mitberichtsverfahren besteht kein Koordinationsbedarf über den Zeitpunkt der Behandlung in der Kommission.

- *Kein Antragsrecht ans Parlament:* Die NAD als Gremium hat – im Unterschied zu den parlamentarischen Kommissionen – kein Antragsrecht ans Parlament.

Pflichten

- *Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses:* Die Kommissionssitzungen sind vertraulich.¹³ Die Ratsmitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden, sofern sie aufgrund ihrer amtlichen Tätigkeit von Tatsachen Kenntnis haben, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, insbesondere zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren, geheim zu halten oder vertraulich sind.¹⁴ Die NAD trifft geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz.¹⁵ Sie kann insbesondere vorsehen, dass Informationen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, nur einem Ausschuss zukommen.¹⁶
- *Rechenschaftspflicht:* Die NAD legt den Finanzkommissionen, den Geschäftsprüfungskommissionen und den Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen bei der Räte jährlich einen Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit vor.¹⁷

5. Wahrung des Amtsgeheimnisses

Verhältnis von Informationsrechten und Wahrung des Amtsgeheimnisses

Es ist klar zu unterscheiden zwischen der Einverlangung von Informationen durch die NAD (*Informationsrechte*) und der Kommunikation dieser Informationen nach aussen (*Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses*).

Die Beaufsichtigten müssen der NAD grundsätzlich alle Informationen auf deren Verlangen zukommen lassen.

Im Gegenzug muss die NAD geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz bzw. die Wahrung des Amtsgeheimnisses treffen, z.B. durch einen eingeschränkten Kreis der Informationsträger in der NAD.

Aufgrund der umfassenden Informationsrechte einerseits und der Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses andererseits muss die NAD laufend eine Interessenabwägung vollziehen hinsichtlich des Umfangs und der Tiefe der verlangten Informationen (was will die NAD wissen?) und hinsichtlich der Kommunikation (was kommuniziert sie?).

13 Art. 47 ParlG

14 Art. 8 ParlG

15 gemäss Art. 153 Abs. 7 ParlG

16 gemäss Art. 150 Abs. 3 ParlG

17 Art. 20 Abs. 5 Alpentransit-Gesetz



Checkliste zur Beurteilung im konkreten Fall

- a) *Zuständigkeit*: Dienen die gewünschten Informationen grundsätzlich der Wahrnehmung der Oberaufsicht über die Neat? Fallen sie in den Zuständigkeitsbereich der NAD?
- b) *Zielsetzung*: Wie lautet die Aufgabenstellung im konkreten Fall? Welches Ziel bzw. welchen Zweck verfolgt die NAD im konkreten Fall?
- c) *Notwendigkeit*: Welche konkreten Informationen benötigt die NAD zur Erfüllung dieses Ziels? Kann sie ihre Schlussfolgerungen ohne die gewünschten Informationen nicht ziehen?
- d) *Stufengerechtigkeit*: Bei welchen Beaufsichtigten (Bundesrat, Departement, Amt, Ersteller, Dritte, Private) und auf welchem Weg (mündlich oder schriftlich) verlangt sie diese Informationen ein?
- e) *Form*: In welcher Form sollen die Informationen zur Verfügung gestellt werden (schriftlich, mündlich)?
- f) *Ordentliche Geheimhaltungsmassnahmen*: Sind die ordentlichen Geheimhaltungsmassnahmen der NAD ausreichend?
- g) *Besondere Geheimhaltungsmassnahmen*: Müssen zusätzliche Massnahmen getroffen werden, um die Geheimhaltung der Informationen zu gewährleisten (Kennzeichnung der Dokumente, Beschränkung des Empfängerkreises, Bildung eines Ausschusses, Einsicht in Dokumente vor Ort, im Sekretariat oder kurz vor der Sitzung, mündliche Orientierung statt schriftliche Unterlagen etc.)
- h) *Amtsgeheimnisverletzung*: Welche Folgen hat eine Verletzung der Geheimhaltungspflicht durch die NAD (Disziplinarverfahren, Strafuntersuchung, Schadensersatzforderungen etc.)? Welche Massnahmen sieht die NAD im Falle einer Amtsgeheimnisverletzung vor?
- i) *Kommunikation*: Wie informiert die NAD über ihre Erkenntnisse und Schlussfolgerungen? Welche vertraulichen Informationen leitet die NAD weiter bzw. veröffentlicht sie? Welchen Ermessensspielraum hat sie? Welche Interessen überwiegen?

Vertraulichkeit

Die Beratungen der NAD¹⁸, die Protokolle, weitere Unterlagen, die von der NAD erstellt werden, sowie Unterlagen, die im Auftrag der NAD von einer Behörde, einer Dienststelle oder einer Person erstellt bzw. zugestellt werden, sind vertraulich.

Die Mitglieder der NAD sind an die Geheimhaltung gebunden.

¹⁸ Art. 47 Abs. 1 ParlG



Indiskretionen

Verstösse gegen die Vertraulichkeit der Arbeit der NAD (Indiskretionen) sind gesetzeswidrig und erschweren die wirksame Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht. Indiskretionen können der Glaubwürdigkeit der NAD schaden:

- Die NAD trifft Vorkehren, um Indiskretionen zu verhindern.
- Der Präsident und der Vize-Präsident können insbesondere beschliessen, die Einsicht in gewisse Dokumente einzuschränken oder diese erst kurzfristig zu verteilen.
- Bei schwerwiegenden Indiskretionen behält sich die NAD weitere Massnahmen vor.

Verstösst ein Ratsmitglied in schwerwiegender Weise gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften oder verletzt es das Amtsgeheimnis, so kann das zuständige Ratsbüro gegen das Ratsmitglied einen Verweis aussprechen; oder das Ratsmitglied bis zu sechs Monate aus seinen Kommissionen ausschliessen.¹⁹

6. Protokolle und Unterlagen

Die Aufsichtskommissionen und -delegationen regeln die Verteilung der Protokolle im Bereich der Oberaufsicht.²⁰

Die Behandlung der Protokolle und Unterlagen der NAD bzw. eines Ausschusses der NAD sind in den „Weisungen der Neat-Aufsichtsdelegation (NAD) der eidgenössischen Räte über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen“ geregelt.

7. Kommunikation

Die Räte und ihre Organe informieren rechtzeitig und umfassend über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.²¹

Die NAD informiert die Öffentlichkeit regelmässig und zeitgerecht über ihre Tätigkeit.²²

Die NAD achtet bei ihrer Kommunikation auf die klare Trennung der Zuständigkeiten und der politischen Verantwortung zwischen der Aufsicht durch den Bundesrat bzw. die Bundesbehörden und der Oberaufsicht durch das Parlament.

Die Bundesbehörden (Bundesrat, Departement, Amt) *informieren* über Projektstand, Kosten, Finanzen, Termine und Risiken. Die NAD beurteilt und *kommentiert*.²³

19 Art. 13 Abs. 2 ParlG

20 Art. 6 Abs. 5 ParlVV

21 Art. 5 Abs. 1 ParlG

22 Handlungsgrundsätze, Ziff. 4.1

23 vereinbart und festgehalten in der Neat-Kommunikationsstrategie des BAV von 2003



Als Kontaktpersonen zur Öffentlichkeit amtieren der Präsident und der Vizepräsident der NAD.²⁴

8. Organisation und Arbeitsweise

- *Grundsatz der gemeinsamen politischen Verantwortung:* Die NAD verfolgt den Grundsatz, dass die politische Verantwortung für die Oberaufsicht über die Neat von allen Mitgliedern der NAD in gleichem Masse mitgetragen wird.
- *Paritätische Vertretung der Parteien:* Sie unterstützt die bisherige Praxis der Büros, die Zusammensetzung der NAD gemäss der paritätischen Vertretung der Parteien im Nationalrat (für die nationalrätlichen Mitglieder der NAD) und im Ständerat (für die ständerätlichen Mitglieder der NAD) festzulegen.
- *Kein Referentensystem:* Die NAD verzichtet auf ein Referentensystem, bei dem einzelne Mitglieder als Referenten für gewisse Geschäfte in der NAD bestimmt werden.
- *Keine Stellvertretung:* Die NAD verzichtet auf die Stellvertretung von abwesenden Mitgliedern.
- *Keine ständigen Ausschüsse:* Die NAD verzichtet auf die Einsetzung ständiger Ausschüsse (Subkommissionen). In ausserordentlichen Fällen kann eine Arbeitsgruppe zur Abklärung eines klar umrissenen Sachverhalts eingesetzt werden.
- *Aussprachen mit dem Vorsteher des UVEK:* Die NAD bietet den Vorsteher des zuständigen Departements regelmässig zu Aussprachen über strategische Aufsichtsfragen zur Neat und die Empfehlungen der NAD an die Beaufsichtigten auf.

9. Empfehlungen

- *Empfehlungen im Tätigkeitsbericht der NAD:* Die NAD richtet im Rahmen ihres Tätigkeitsberichts klar definierte Empfehlungen an die Beaufsichtigten (Bundesrat, Departement, Amt, Ersteller) bzw. an ihre Stammkommissionen (FK, GPK bzw. KVF). Die Empfehlungen werden nummeriert und in der Beilage zum Tätigkeitsbericht aufgelistet.
- *Empfehlungen an die Stammkommissionen:* Die NAD richtet im Rahmen der regelmässigen mündlichen Berichterstattung ihrer Mitglieder in den Stammkommissionen klar definierte Empfehlungen an die FK, GPK bzw. KVF.
- *Das Sekretariat der NAD führt eine Liste aller Empfehlungen der NAD und deren Umsetzung durch die Adressaten.*

²⁴ Handlungsgrundsätze, Ziff. 4.3



Strategische Ausrichtung der Oberaufsicht über die Neat: Evaluation

Die NAD hat sich Ende 2006 / Anfang 2007 vertieft mit der strategischen Ausrichtung ihrer Oberaufsichtstätigkeit auseinandergesetzt. Im Zentrum der Diskussionen stand die Frage, wie die parlamentarische Oberaufsicht über die Neat optimiert werden kann. Dabei prüfte sie verschiedene Strategien.

1. Übernahme der Oberaufsicht über die Neat durch andere parlamentarische Gremien

Die NAD wurde 1998 durch Beschluss des Parlaments in den Alpen transit-Beschluss aufgenommen. Gemäss Entwurf des Bundesrats hätte die parlamentarische Oberaufsicht über die Neat weiterhin im Rahmen der im Parlamentsgesetz vorgesehenen Aufsichtsgremien wahrgenommen werden sollen (Finanzoberaufsicht durch FK und FinDel, Verwaltungskontrolle durch GPK). Die Idee einer eigenen Aufsichtsdelegation ging auf Mitberichte der beiden FK an die KVF zurück. Unter anderem wurde darauf hingewiesen, dass ein einziges parlamentarisches Oberaufsichtsgremium als Ansprechpartner nicht nur verwaltungsökonomischer sei, sondern auch verhindere, dass die Verwaltung durch eine Strategie des „Divide et impera“ (teile und herrsche) die verschiedenen parlamentarischen Gremien gegeneinander ausspielen kann.

- Eine *Auflösung der NAD* würde bedeuten, dass gemäss Parlamentsgesetz die *FK/FinDel* und die *GPK* die Oberaufsicht und die politische Verantwortung übernehmen. Dies entspricht dem Oberaufsichtssystem über die Neat vor 1998.
- Ein gemischtes Gremium mit Experten und Parlamentariern als voller Ersatz für die NAD ist rechtlich nicht möglich. Es würde sich dabei um eine *ausserparlamentarische Kommission* ausserhalb des Parlamentsgesetzes handeln. Ausserparlamentarische Kommissionen erfüllen wichtige fachliche Aufgaben und dienen einer grundsätzlich erwünschten Interessenvertretung. Sie können jedoch keine Oberaufsichtsaufgaben des Parlaments übernehmen. Der Bundesrat hat Ende 2006 im Rahmen der Verwaltungsreform 2005-2007 beschlossen, den heutigen Bestand der ausserparlamentarischen Kommissionen von 199 auf 51 zu reduzieren.
- Eine *Spezialkommission*, die neben der Oberaufsicht auch Legislativfunktionen übernehmen soll, müsste wegen des Zweikammersystems aus zwei Kommissionen bestehen (Nationalrat und Ständerat). Sie wäre verpflichtet, den Geheimnisschutz zu gewährleisten. Dies könnte sie beispielsweise durch eine sehr beschränkte Anzahl Mitglieder, die Einsetzung von Subkommissionen oder einer eigenen Delegation analog dem Modell Finanzkommissionen/Finanzdelegation bzw. Geschäftsprüfungskommissionen/Geschäftsprüfungsdelegation. Eine solche umfassende Spezialkommission mit Legislativ- und Aufsichtsfunktionen für ein einzelnes Projekt wäre erstmalig in der Geschichte des Parlaments, verwaltungsökonomisch zu hinterfragen und würde die bestehenden Aufsichtskommissionen (GPK und FK) und die KVF als Legislativkommissionen konkurrenzieren.



2. Optimierung der Oberaufsicht der NAD im Rahmen einer Revision des geltenden Rechts

Im Hinblick auf eine allfällige Revision des Alpentransit-Beschlusses im Rahmen der Vorlage „Gesamtschau FinöV“ stellte sich die NAD die Frage, ob ihre Oberaufsicht durch eine Anpassung des geltenden Rechts optimiert werden könnte.

- Eine *Erweiterung des Aufgabenbereichs der NAD* auf die Oberaufsicht über alle FinöV-Projekte wurde im Rahmen der Erarbeitung der Handlungsgrundsätze von der KPA Ende 2004 verworfen.
- Eine *Festlegung der Aufgaben, Rechte und Pflichten der NAD im Parlamentsgesetz* statt im Alpentransit-Beschluss erachtet die NAD aufgrund des zeitlich beschränkten Auftrags der NAD bis zum Abschluss des Neat-Projekts als nicht opportun.
- Eine *direkte Berichterstattung der NAD ans Parlament* statt an ihre sechs Stammkommissionen würde zwar zu einer Vereinfachung der Abläufe führen und den Koordinationsaufwand verringern, brächte allerdings bezüglich des aktuellen Informationsstandes und des Know-hows der Stammkommissionen im Bereich Neat Nachteile mit sich. Die NAD hat diesen Ansatz deshalb verworfen.
- Eine *Reduktion der Anzahl Mitglieder der NAD von 12 auf 6 Delegierte* aus den 6 Stammkommissionen (analog der FinDel oder der GPDel) könnte zwar zu einer verwaltungsökonomischen Optimierung der Tätigkeit führen. Angesichts der politischen und finanziellen Dimension der Neat und der Bedeutung einer paritätischen Vertretung der Parteien (gemeinsame Übernahme der Verantwortung) verzichtet die NAD auf die Weiterverfolgung dieser Idee.

3. Optimierung der Oberaufsicht der NAD im Rahmen des geltenden Rechts

Die NAD diskutierte verschiedene Möglichkeiten, ihre Tätigkeit im Rahmen des geltenden Rechts zu optimieren. Die Beschlüsse der NAD sind im Leitbild der NAD festgehalten.

4. Schlussfolgerung der NAD

Die NAD kommt zum Schluss, dass eine grundlegende Umgestaltung der Oberaufsicht entweder rechtlich ausgeschlossen (Oberaufsicht durch eine gemischte ausserparlamentarische Kommission mit Parlamentariern und Experten) bzw. überwiegend mit Nachteilen verbunden und verwaltungsökonomisch suboptimal wäre (Spezialkommission mit umfassenden Legislativ- und Aufsichtsfunktionen).

Ebenso verzichtet sie auf die Weiterverfolgung der Idee, durch eine Revision des geltenden Rechts die NAD im Parlamentsgesetz zu verankern, die Abläufe zu straffen (direkte Berichterstattung ans Parlament) oder den Aufgabenbereich auf alle FinöV-Projekte auszudehnen. Diese Ideen wurden im Rahmen der Erarbeitung der Handlungsgrundsätze von der KPA Ende 2004 bereits diskutiert und verworfen.

Die NAD ist der Ansicht, dass die Grenzen der Verantwortung zwischen dem Parlament und der Verwaltung nicht verwischt werden dürfen. Sie sieht keinen Handlungsbedarf,



das 1998 durch das Parlament beschlossene Oberaufsichtssystem über die Neat fundamental zu ändern oder eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der NAD zu beantragen. Die geltenden Rechtsgrundlagen zur Oberaufsicht über die Neat und die Handlungsgrundsätze der KPA zur Oberaufsicht über die Neat regeln und konkretisieren die Zuständigkeiten, Rechte, Pflichten und politische Verantwortung parlamentsseitig klar. Eine Anpassung der Handlungsgrundsätze ist aus Sicht der NAD zurzeit nicht nötig. Die KPA hat sich Ende 2006 im gleichen Sinne ausgesprochen.