

Giovanni Biaggini

Prof. Dr. iur.
Ordinarius für Staats-, Verwaltungs-
und Europarecht an der Universität Zürich

Kantstrasse 12, 8044 Zürich
044 634 30 10 (Fax: 044 634 43 89)
giovanni.biaggini@rwi.uzh.ch

Informationsrechte der
Geschäftsprüfungskommissionen
der Eidgenössischen Räte
im Bereich der Strafverfolgung
aus verfassungsmässiger Sicht

Gutachten im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
vertreten durch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
(GPK-N), Sekretariat, Parlamentsgebäude, 3003 Bern

Zürich, 5. Juni 2008

Inhaltsverzeichnis:

I.	Fragestellung	3
II.	Einleitende Bemerkungen zu Funktion und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht	4
1.	Stellung der parlamentarische Oberaufsicht im Allgemeinen	4
<i>a.</i>	<i>Grundlagen</i>	4
<i>b.</i>	<i>Begriff und Funktion der Oberaufsicht</i>	6
<i>c.</i>	<i>Umfang, Adressaten und Modalitäten der Oberaufsicht</i>	7
<i>d.</i>	<i>Organe und Instrumente der Oberaufsicht</i>	9
2.	Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht.....	11
<i>a.</i>	<i>Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen</i>	11
<i>b.</i>	<i>Verfassungsrechtliche Grenzen parlamentarischer Informationsrechte.</i>	14
3.	Besonderheiten der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich der Gerichte und der Strafverfolgung.....	16
<i>a.</i>	<i>Besonderheiten der Oberaufsicht im Bereich der Gerichte</i>	16
<i>b.</i>	<i>Insbesondere: Einsichtnahme in Akten der Justiz</i>	18
<i>c.</i>	<i>Besonderheiten der Oberaufsicht im Bereich der Strafverfolgung</i>	20
III.	Zum Verhältnis gesetzliche Informationsrechte – Untersuchungsgeheimnis	23
1.	Die gesetzliche Ordnung der parlamentarischen Informationsrechte.....	23
2.	Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen und gesetzliche Geheimhaltungsverpflichtungen in der Strafverfolgung	26
IV.	Verfassungsrechtliche Schranken der gesetzlichen Informationsrechte	28
1.	Parlamentarische Informationsrechte und eidgenössische Gerichte.....	29
2.	Parlamentarische Informationsrechte und Strafverfolgung.....	31
3.	Ausübung der gesetzlichen Informationsrechte.....	34
V.	Zusammenfassende Schlussbemerkungen aus staatsrechtlicher Sicht.....	37
	Abkürzungen	43
	Literatur (Auswahl).....	44

I. Fragestellung

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) erteilte im April 2008 Herrn Dr. iur. Niklaus Oberholzer, Präsident des Kantonsgerichts St. Gallen, sowie dem Unterzeichnenden den Auftrag, verschiedene Fragen betreffend die Stellung und Befugnisse der GPK – namentlich im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgeheimnis im Rahmen der Strafverfolgung – zu klären. Das Mandat lautet wie folgt:

„Das Ziel der beiden Gutachten ist es, bezüglich des Verhältnisses zwischen den Informationsrechten der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte und der Unabhängigkeit der Justiz den Interpretationsspielraum des geltenden Rechts abzustecken und einen allfälligen Konkretisierungsbedarf im Parlamentsgesetz zu eruieren. Auf der Basis des Gutachtens kann die GPK-N anschliessend entscheiden, ob das Parlamentsgesetz oder andere Gesetze angepasst werden müssen.

Die Auftragnehmer nehmen in einem gutachtlichen Bericht zu folgenden Fragen Stellung:

1. In welchem Verhältnis stehen die gesetzlichen Informationsrechte der GPKs zum Untersuchungsgeheimnis in der Strafverfolgung? Welche Bedeutung kommt dem Untersuchungsgeheimnis im Verhältnis zu den Informationsrechten der GPKs zu?
2. Gibt es Schranken für die Informationsrechte der GPKs, die sich gemäss geltendem Recht zwingend aus der gewaltenteiligen Verfassungsordnung des Bundes ergeben? Wie ist die Frage zu beurteilen im Verhältnis zu den eidgenössischen Gerichten sowie gegenüber den Organen der Strafverfolgung auf Bundesebene (Bundesanwaltschaft, Bundeskriminalpolizei und Eidg. Untersuchungsrichteramt)?
3. In welchem Verhältnis steht die fachliche Aufsicht des Bundesstrafgerichts über die Bundesanwaltschaft und das Eidg. Untersuchungsrichteramt zur parlamentarischen Obergerichtspräsidenten? Wie ist die Frage zu beurteilen im Falle einer laufenden Untersuchung durch die GPKs? Wie ist die Frage zu beurteilen im Lichte von Art. 156 Abs. 3 ParlG?
4. Welches ist die Tragweite von Art. 102quater Abs. 4 BStP im Verhältnis zum ParlG? Stellt das ParlG ein Gesetz im Sinne von Art. 102quater Abs. 4 BStP dar? Wie ist die Rechtslage mit Bezug auf das Untersuchungsgeheimnis gemäss der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung zu beurteilen? Sind die GPKs berechtigt oder gar verpflichtet, den eidgenössischen oder kantonalen Gerichten Akten aus ihren Untersuchungen im Rahmen der Rechts- oder Amtshilfe zu edieren? Unter welchen Voraussetzungen?“

Es wurde den beiden Gutachtern überlassen, die Aufgabenteilung im Einzelnen abzusprechen. Herr Kantonsgerichtspräsident Oberholzer hat es

übernommen, den Begriff des Untersuchungsgeheimnisses zu klären sowie die Fragen 3 und 4 zu beantworten. Im Zentrum der vorliegenden Abklärungen stehen die primär staatsrechtlichen Fragestellungen (Fragen 1 und 2). Vorangestellt sind einige Vorbemerkungen zu Stellung, Funktion und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht.

II. Einleitende Bemerkungen zu Funktion und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht

Die folgenden einleitenden Bemerkungen sollen – als eine Art „Allgemeiner Teil“ der Abklärungen aus staatsrechtlicher Sicht – Grundlagen für die Beantwortung der Fragen 1 und 2 schaffen.

Da die im Mandat aufgeworfenen Fragen in der Bundesverfassung und in der ausführenden Gesetzgebung nicht durchweg eine klare Antwort finden, erweist sich der Rückgriff auf allgemeine Überlegungen zu Funktion und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht als unerlässlich. Eine umfassende Darstellung der parlamentarischen Oberaufsicht¹ ist aber zur Beantwortung der hier interessierenden Fragen weder erforderlich noch wird sie hier angestrebt. Ein besonderes Augenmerk gilt im Folgenden dem Zusammenspiel von Verfassung und Gesetz bei der Regelung der parlamentarischen Oberaufsicht.

1. Stellung der parlamentarische Oberaufsicht im Allgemeinen

Unter den Merkmalen der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund interessieren hier vor allem die folgenden Aspekte.

a. Grundlagen

Gemäss Art. 169 BV übt die Bundesversammlung „die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.“

¹ Vgl. dazu eingehend die (noch unter der Herrschaft der BV 1874 und des GVG 1962 entstandenen) Monografien von MASTRONARDI (1991), HEUSLER (1993) und (speziell mit Blick auf die parlamentarischen Informationsrechte) KIENER (1994) sowie die Erläuterungen von AUBERT in: Komm.aBV, Art. 85, N. 154 ff. Zur Rechtslage unter der neuen Bundesverfassung vgl. insb. die Kommentierungen in: AUBERT/MAHON, Comm.; BIAGGINI, Komm.BV; EHRENZELLER u.a. (Hrsg.), SG-Komm.BV (2. Aufl., im Erscheinen); SÄGESSER, Bundesbehörden.

Die parlamentarische Oberaufsicht zielt darauf ab, Verantwortlichkeit zu aktualisieren², sie soll zugleich dazu beitragen, das Vertrauen in die Behörden (insb. Regierung und Verwaltung) zu stärken.³

Bei der Regelung der organisatorischen Strukturen und der Befugnisse der obersten Bundesbehörden liess sich der Verfassungsgeber vom Grundsatz der Gewaltenteilung leiten.⁴ Dieses fundamentale Organisationsprinzip des freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaats diene allerdings nur als allgemeine Richtschnur. Daher lassen sich aus dem Gewaltenteilungsprinzip in der Regel keine unmittelbaren Regeln für die Ausübung staatlicher Machtbefugnisse ableiten. Dies gilt (gerade) auch im Hinblick auf die parlamentarische Oberaufsicht⁵, die im „System der Gewaltenteilung“ gewöhnlich als ein Element der *Gewaltenhemmung* gedeutet wird.⁶

In der neueren Gewaltenteilungslehre wird allgemein ein „kooperatives Gewaltenteilungsverständnis“⁷ befürwortet. Dem korrespondiert in der Staatspraxis ein zunehmend selbstbewussteres Auftreten der Bundesversammlung und ihrer Organe gegenüber Regierung und Verwaltung, dies nicht zuletzt auch im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht.⁸

Dieses neuere Verständnis steht in engem Zusammenhang mit der Entwicklung des Parlamentsrechts der letzten Jahre.⁹ Wichtige Beiträge zur Stärkung der Bundesversammlung im Verhältnis zu Regierung und Verwaltung leisteten zunächst verschiedene Reformen im Rahmen von Teilrevisionen

² Vgl. statt vieler MÜLLER, ZSR 1992 I, 403.

³ Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, 467.

⁴ Vgl. MAHON, Le principe de la séparation des pouvoirs, in: VRdCH, 1011 ff. Vgl. auch BIAGGINI, Komm. BV, N 3 ff. vor Art. 143; HÄFELIN/HALLER, N. 1410 ff.; RHINOW, Grundzüge, 363 ff. („Gewaltengliederung“); TSCHANNEN, Staatsrecht, 374 ff. – Aus der Literatur vor Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung vgl. AUBERT, Bundesstaatsrecht, Band II, 622 ff.; SEILER, Gewaltenteilung. Allgemein MÖLLERS, Gewaltengliederung.

⁵ So (statt vieler) MÜLLER, ZSR 1992 I, 392.

⁶ Vgl. z.B. HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N. 1417.

⁷ MASTRONARDI, SG-Komm.BV (1. Aufl.), Vorbem. zu Art. 143–191, N 28.

⁸ Vgl. MÜLLER, ZSR 1992 I, 390. – In der Literatur wird die Oberaufsicht mitunter als Element der Staatsleitung eingestuft. So z.B. MASTRONARDI, SG-Komm.BV (1. Aufl.), Art. 169, N 4.

⁹ Zur geschichtlichen Entwicklung vgl. KIENER, Informationsrechte, 67 ff.

des Geschäftsverkehrsgesetzes¹⁰ (1966, 1992, 1994), später die Parlamentsreform im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung (2000)¹¹ und jüngst die Totalrevision der Parlamentsgesetzgebung (2003)¹².

Bezeichnend für diesen Wandel ist die Umschreibung der Aufgaben der GPK: Während das GVG an erster Stelle „die Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates“ nannte (Art. 47ter Abs. 1 GVG), wird neu (nur noch) allgemein von der „Oberaufsicht über die Geschäftsführung“ (Art. 52 ParlG) gesprochen, ohne die Geschäftsberichte speziell zu erwähnen (die aber immer noch mitgemeint sind).¹³ Die Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht erfolgte nicht zuletzt durch einen Ausbau des Instrumentariums, insbesondere im Bereich der Informationsrechte.

b. Begriff und Funktion der Oberaufsicht

Der Begriff „Oberaufsicht“ wird weder in der Verfassung noch im Parlamentsgesetz (ParlG¹⁴) genauer definiert. Immerhin wird die Aufgabe in Art. 26 ParlG etwas präzisiert („Oberaufsicht über die Geschäftsführung“, Abs. 1), ferner werden dort Kriterien genannt, an denen sich die Oberaufsicht auszurichten hat (Abs. 3: Rechtmässigkeit; Ordnungsmässigkeit; Zweckmässigkeit; Wirksamkeit; Wirtschaftlichkeit). Und es wird klargestellt¹⁵, dass die Oberaufsicht „nicht die Befugnis“ umfasst, „Entscheide aufzuheben oder zu ändern“; die „inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheidungen“ wird ausdrücklich „ausgeschlossen“ (Abs. 4).

Diese gesetzlichen Präzisierungen und Konkretisierungen lassen Rückschlüsse auf Funktion und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht zu. Zugleich wird hier (ein erstes Mal) sichtbar, dass die einschlägigen Be-

¹⁰ Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz; GVG; AS 1962 773; abgedruckt in GIOVANNI BIAGGINI/BERNHARD EHRENZELLER, Studienausgabe Öffentliches Recht, 1. Aufl., Zürich 2003, Nr. 34 – Stand 1.1.2003).

¹¹ Vgl. SPK-N/S, ZB-BV, BBl 1997 III 245. Vgl. auch Expertenkommission „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat“ (Vorsitz Georg Müller), Schlussbericht vom 15.12.1995, BBl 1996 II 428 ff.

¹² Zum Gewaltenteilungsverständnis vgl. SPK-N, Bericht ParlG, 3482 f.

¹³ Vgl. SPK-N, Bericht ParlG, 3556.

¹⁴ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10).

¹⁵ Die Grundaussage des Abs. 4 ist Ausfluss von Verfassungsvorgaben.

stimmungen des Gesetzes das verfassungsrechtliche Institut der Oberaufsicht nicht umfassend konkretisieren und „durchnormieren“, sondern nur punktuell (gleichsam „unvollständig“) regeln. Eine Feststellung, die Georg Müller im Jahr 1991 getroffen hat, bleibt auch nach den Reformen aktuell: „Man muss deshalb immer wieder auf die *Prinzipien* zurückgreifen, die dem Gewaltengefüge nach unserer Verfassungsordnung zugrunde liegen, und versuchen, Lösungen für die Abgrenzungsprobleme aus den Funktionen abzuleiten, welche Bundesversammlung und Bundesrat im schweizerischen politischen System zu erfüllen haben.“¹⁶ Diese Feststellung ist, wie sich zeigen wird, gerade auch bei den hier besonders interessierenden Informationsrechten aktuell.

Oberaufsicht geht weniger weit als (Verwaltungs-) Aufsicht. Die vorab demokratisch motivierte parlamentarische Kontrolle begründet kein hierarchisches (Weisungs-)Verhältnis und verschafft dem Parlament bzw. den zuständigen Organen keine Entscheidungs-¹⁷, Weisungs- oder sonstige Leitungsbefugnisse. Im Rahmen der Oberaufsicht geht es darum, Informationen zu sammeln, Kritik zu formulieren und Empfehlungen auszusprechen (vgl. Art. 158 ParlG), gegebenenfalls Massnahmen anzustossen (Letzteres gestützt auf das hergebrachte parlamentarische Instrumentarium: Initiative, Motion, Postulat¹⁸).

c. Umfang, Adressaten und Modalitäten der Oberaufsicht

Die parlamentarische Oberaufsicht erfasst den gesamten Wirkungskreis des Bundes, unter Einschluss der Justiz. Es soll im demokratischen Verfassungsstaat weder eine im Verborgenen agierende „Kabinettsjustiz“ geben noch „Arkanbereiche“ der Exekutive (vgl. Art. 169 Abs. 2 BV). Intensität und Modalitäten der Oberaufsicht können freilich stark variieren.

Als *Adressat* der parlamentarischen Oberaufsicht wird in Art. 169 BV an erster Stelle der *Bundesrat* genannt. Dies schliesst nicht aus, dass die mit der Oberaufsicht betrauten Organe auch direkte Kontakte mit nachgeordne-

¹⁶ MÜLLER, ZSR 1992 I, 391 f.

¹⁷ Die Entscheidungsbefugnisse der Finanzdelegation bei dringlichen Krediten (vgl. Art. 28, 34 FHG) sind Ausfluss der parlamentarischen *Budgethoheit* (Art. 167 BV), nicht der Oberaufsichtsfunktion. Vgl. BIAGGINI, Komm.BV, N 8 und N 18 zu Art. 167; N 2 zu Art. 169.

¹⁸ Art. 160 und 171 BV; Art. 107 ff., Art. 120 ff. ParlG.

ten Einheiten der Verwaltung pflegen (vgl. Art. 153 ParlG). Förmlicher Adressat von Kritik und Empfehlungen ist der Bundesrat.¹⁹

Die (an zweiter Stelle genannte) *Bundesverwaltung* umfasst nicht nur die Verwaltungseinheiten der Zentralverwaltung, sondern auch dezentralisierte Einheiten (Art. 2 Abs. 3 RVOG), die typischerweise über eine gewisse (mehr oder weniger grosse) Eigenständigkeit verfügen.²⁰ Die Verfassung verlangt, dass die demokratische Kontrolle auch in diesem Bereich greifen kann.²¹ Freilich sind verfassungsrechtlich oder gesetzlich festgelegte Autonomiesphären zu respektieren, insbesondere bei bewusst „entpolitisierten“ Aufgabenträgern (z.B. bei verwaltungsunabhängigen Aufsichtsinstanzen wie der Eidgenössischen Bankenkommission oder, künftig, der FINMA²²). Dies gilt nicht nur für den Bundesrat im Rahmen der Aufsicht (Art. 187 BV; Art. 8 Abs. 3 RVOG), sondern auch für die Bundesversammlung im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht.

Auch die Oberaufsicht über die (an vierter Stelle genannten) „andere(n) Träger von Bundesaufgaben“ (Art. 169 Abs. 1 BV) erreicht typischerweise nicht dieselbe Intensität wie die Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesverwaltung. Gegenstand der Oberaufsicht ist hier die Art und Weise, wie der Bundesrat seine Aufsichts- und eine allfällige Leitungsfunktion wahrnimmt.²³

Die parlamentarische Oberaufsicht erstreckt sich ausdrücklich auch auf die (an dritter Stelle genannten) *eidgenössischen Gerichte*. Aus der rechtsstaat-

¹⁹ In der Literatur wird die Oberaufsicht mitunter als „Aufsicht über die Aufsicht“ („surveillance de la surveillance“: AUBERT, Comm., Art. 169, N 4) bezeichnet. Diese Charakterisierung trifft nur teilweise zu: Die parlamentarische Oberaufsicht ist zugleich weniger und mehr als Aufsicht (über die Aufsicht): Sie beinhaltet einerseits keine Möglichkeit direkter Korrekturen; andererseits bestimmen die Oberaufsichtsorgane selber, welche Themen sie wann überprüfen wollen, unabhängig davon, ob und wie der Bundesrat seine Aufsichtsfunktion ausübt. Die Oberaufsicht ist insofern *selbstständig* und nicht der bundesrätlichen Aufsicht nachgeordnet (vgl. BIAGGINI, Komm.BV, N 6 zu Art. 169).

²⁰ Zur dezentralen Bundesverwaltung gehören gemäss Art. 6 RVOV: die Behördenkommissionen und andere administrativ zugewiesene Einheiten sowie die selbstständigen Anstalten und Betrieben. Unter den administrativ zugewiesenen Einheiten befindet sich auch die Bundesanwaltschaft (vgl. den Anhang zur RVOV).

²¹ Vgl. BIAGGINI, Komm.BV, N 28 zu Art. 178.

²² Zur Aufsicht über EBK, WeKo, ComCom vgl. WEBER/BIAGGINI, 45 ff.

²³ Näher BIAGGINI, Komm.BV, N 13 zu Art. 169, N 9 zu Art. 186, N 5 ff. zu Art. 187.

lich geforderten, verfassungsrechtlich besonders geschützten *richterlichen Unabhängigkeit* (Art. 30 und Art. 191c BV) ergeben sich verschiedene Besonderheiten (vgl. Ziffer 2.).

Auch die *Bundesanwaltschaft* (als Strafverfolgungsbehörde des Bundes) steht unter parlamentarischer Oberaufsicht, unabhängig davon, wie man sie staatsrechtlich einordnet.²⁴

Zwischen Bundesversammlung und Bundesrat war lange umstritten, ob die Oberaufsicht bloss „nachträglich“ greift oder auch „mitschreitend“ ist bzw. sein darf.²⁵ Unter dem geltenden Recht ist klar: Auch wenn die Oberaufsicht in Verfassung und Gesetz an keiner Stelle ausdrücklich als „mitschreitend“ bezeichnet wird, ist die Oberaufsicht heute nicht auf nachträgliche Kontrollen beschränkt. „Mitschreitende“ Oberaufsicht wird heute als etwas mehr oder weniger Selbstverständliches erachtet.²⁶ Ebenso selbstverständlich ist freilich, dass Oberaufsicht, umgekehrt, nicht zu einer Verwischung von Verantwortlichkeiten führen darf.²⁷

d. *Organe und Instrumente der Oberaufsicht*

Die parlamentarische Oberaufsicht ist eine Aufgabe der *Bundesversammlung* (Art. 169 BV). Sie muss diese Aufgabe indes nicht in jeder Hinsicht selber wahrnehmen. Vielmehr ist es zulässig, ja im Interesse der Wirksamkeit unumgänglich, für die Ausübung der Oberaufsicht geeignete spezialisierte Organe einzusetzen. Die Bundesverfassung anerkennt dies (Art. 169 Abs. 2 BV; vgl. auch Art. 153 Abs. 4 BV), ohne sich freilich mit der Organisation der Oberaufsicht sehr eingehend zu beschäftigen. Es obliegt dem Bundesgesetzgeber (Art. 164 BV), eine zweckmässige Organisation zu schaffen. Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen (Art. 26 ParlG):

- Oberaufsicht „über die Geschäftsführung“ (Bundesrat, Bundesverwaltung, eidgenössische Gerichte, andere Träger von Aufgaben des Bundes; Abs. 1) einerseits sowie
- Oberaufsicht „über den Finanzhaushalt“ (Abs. 2) andererseits

²⁴ Zu dieser (umstrittenen) Frage eingehend METTLER, Staatsanwaltschaft.

²⁵ Vgl. aus der Literatur zur BV 1874 z.B. MÜLLER, ZSR 1992 I, 397 ff. (mit weiteren Hinweisen).

²⁶ Vgl. AB SD 1998 N 90, S 127; SPK-N, Bericht ParlG, 3540.

²⁷ Vgl. AUBERT, Comm., Art. 169, N 6 f.

und weist die beiden Aufgabenkreise einerseits den Geschäftsprüfungskommissionen (im Folgenden: GPKs), andererseits den Finanzkommissionen zu (vgl. Art. 52 bzw. Art. 50 ParlG).²⁸

Die Bundesverfassung lässt es zu, dass der Gesetzgeber auch andere Organe der Bundesversammlung mit Aufgaben der Oberaufsicht betraut. Im geltenden Recht gibt es dafür verschiedene Beispiele, etwa in Gestalt der NEAT-Aufsichtsdelegation²⁹, der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) sowie insb. der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) und der Finanzdelegation (Letztere beide als „besondere Delegationen von Aufsichtskommissionen“ im Sinne von Art. 169 BV).³⁰ Insofern kommt den GPKs, verfassungsrechtlich gesehen, keine Exklusivität zu. Ihren Status verdanken sie im Wesentlichen dem Gesetz.

Die Oberaufsicht kann ihre Ziele nur erreichen, wenn die zuständigen Organe über die zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Aufgabe erforderlichen Informationen verfügen. Die Bundesverfassung äussert sich zum *Instrumentarium* der parlamentarischen Oberaufsicht nur rudimentär. Ein klassisches Mittel – mit begrenzter Wirkkraft – sind die Prüfung und Genehmigung der jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrates (Art. 187 Abs. 1 Bst. b BV; Art. 49, 144 ParlG) und des Bundesgerichts (Art. 162 ParlG) sowie die Abnahme der Staatsrechnung (Art. 167 BV). In den Dienst der Oberaufsicht können auch allgemeine Instrumente wie die Vorstösse gemäss Art. 118 ff. ParlG (Motion, Postulat, Interpellation, Anfrage) gestellt werden.

Ein spezifisches Instrument von eminenter praktischer Bedeutung sind die – im Folgenden näher interessierenden – parlamentarischen *Informationsrechte*. Die Informationsrechte der Kommissionen haben im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung „Verfassungsrang“ erhalten:

- Gemäss dem (sehr allgemein gehaltenen) Art. 153 Abs. 4 BV stehen den Kommissionen der Bundesversammlung zur Erfüllung ihrer Aufgaben „Auskunftsrechte, Einsichtsrecht und Untersuchungsbefugnisse zu“, deren Umfang durch das Gesetz zu regeln ist.
- Gemäss Art. 169 Abs. 2 BV können den „vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen“ – das sind heu-

²⁸ Die beiden GPKs gehören (mit einigen weiteren Kommissionen) zu den bereits im Gesetz ausdrücklich vorgesehenen („obligatorischen“) Kommissionen, ebenso die GPDel.

²⁹ Im Rahmen des Alpentransit-Beschlusses vom 4.10.1991 (SR 742.104).

³⁰ Vgl. Art. 53 ParlG (als gemeinsamer Ausschuss der beiden GPKs mit besonderen Aufgaben und Befugnissen).

te die Geschäftsprüfungs- und die Finanzdelegation – „keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden“.

Die konkrete Ausgestaltung der Informationsrechte ist dem Gesetzgeber überantwortet. Art. 153 Abs. 4 BV gehörte zu den besonders umstrittenen Punkten der Verfassungsreform.³¹ Die Bestimmung verschafft dem parlamentarischen Informationsinstrumentarium (Auskunftsrechte, Einsichtsrechte, Untersuchungsbefugnisse) eine verfassungsrechtliche Grundlage und gleichsam eine „Existenzgarantie“. Der genaue Umfang (ital. *estensio- ne*; franz. *limites*) ist durch Gesetz zu regeln ist. Der (gewöhnlich überflüssige) Hinweis im Verfassungstext auf das ausführende „Gesetz“ erfüllt hier eine wichtige Funktion: Es wird damit klargestellt, dass die Verfassung in Art. 153 Abs. 4 BV keine schrankenlosen Informationsansprüche begründet.³² Weiter kommt hier zum Ausdruck, dass neben den legitimen parlamentarischen Informationsbedürfnissen auch andere verfassungsrechtliche Festlegungen abwägend mit zu berücksichtigen sind (z.B. das Kollegialprinzip i.S.v. Art. 177 BV).³³

Im Parlamentsgesetz sind Art. 7 sowie das 2. Kapitel des 7. Titels (Art. 150 ff. ParlG) einschlägig. Von Bedeutung ist hier, dass die Aufsichtskommissionen (Art. 153 ParlG) und die gesetzlich vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen (Art. 154 ParlG) sowie die PUK (Art. 166 ParlG) mit qualifizierten Informationsrechten versehen sind. Darauf wird zurückzukommen sein.

2. Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht

a. Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen

Die Frage nach den Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht gehört zu den schwierigsten (und kontroversesten) Kapiteln des schweizerischen Bundesstaatsrechts. Es ist hier nicht der Ort für eine umfassende Erörterung des Themas.³⁴ Festzuhalten ist hier (im Hinblick auf die Beantwortung der Gutachterfragen) vor allem Folgendes:

Die Bundesverfassung spricht die Frage der Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht nur an einer Stelle mehr oder weniger ausdrücklich an, nämlich in Art. 169 Abs. 2 BV (im Zusammenhang mit den hier näher interes-

³¹ Näher SÄGESSER, Bundesbehörden, 210 f. – Im Verfassungsentwurf des Bundesrates war die Bestimmung noch nicht enthalten.

³² Vgl. AUBERT, Comm., Art. 153, N 13; BIAGGINI, Komm.BV, N 20 zu Art. 153.

³³ Vgl. auch SPK-N, Bericht ParlG, 3487.

³⁴ Näher dazu die in Anm. 1 genannte Literatur.

sierenden Informationsrechten). Danach können den „vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen“³⁵ (d.h. heute: die Geschäftsprüfungs- und die Finanzdelegation) „keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden“.³⁶ Die „besonderen Delegationen“ besitzen zur Erfüllung ihrer Aufgaben somit von Verfassungsrechts wegen Zugang zu allen Informationen.³⁷ Im Lichte der Materialien kann man daraus (im Umkehrschluss) folgern, dass die Verfassung es prinzipiell zulässt, dass *anderen* Organen der Bundesversammlung *Geheimhaltungspflichten* entgegengehalten werden.³⁸ Umgekehrt hat der Gesetzgeber zu berücksichtigen, dass den Kommissionen zur „Erfüllung ihrer Aufgaben“ die erforderlichen Auskunfts- und Einsichtsrechte zur Verfügung stehen (Art. 153 Abs. 4 BV). Im Ergebnis belässt die Verfassung dem Gesetzgeber bei der Regelung der Befugnisse der nicht unter Art. 169 Abs. 2 BV fallenden Organe einen gewissen *Handlungsspielraum* (dessen Konturen freilich nicht ganz klar sind).³⁹

Weitere Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht nennt die Bundesverfassung nicht ausdrücklich. Dies bedeutet nicht, dass es keine solchen (verfassungsrechtlichen) Schranken gibt.

Neben der in Art. 169 Abs. 2 BV aufscheinenden (wenn auch nicht exakt gezogenen) Grenze gibt es verschiedene *immanente Schranken* der parlamentarischen Oberaufsicht (und der Informationsrechte im Besonderen). Die Organe der Oberaufsicht haben Rücksicht zu nehmen auf:

³⁵ Weitergehend noch der ursprüngliche Antrag der VK-N (BBl 1998 418): „Aufsichtskommissionen“ als solche. – Zur bewegten Entstehungsgeschichte vgl. SÄGESSER, Bundesbehörden, 333 ff.

³⁶ Für die GPDel bedeutet dies einen Ausbau der Rechte im Vergleich zur Rechtslage unter der BV 1874 (vgl. Art. 47quinquies Abs. 5 GVG, AS 1992 641).

³⁷ Zur Frage möglicher (immanenter) Beschränkungen dieses Informationsanspruchs vgl. BIAGGINI, Komm.BV, N 24 zu Art. 169.

³⁸ Nicht unter die Definition gemäss Art. 169 Abs. 2 BV fällt das Institut der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK). Angesichts des besonderen Zwecks und des Werdegangs des Instituts ist indes nicht zu beanstanden, dass der Bundesgesetzgeber heute der PUK dieselben Rechte einräumt wie den „besonderen“ Aufsichtsdelegationen (Art. 166 ParlG).

³⁹ Bei der Konkretisierung der parlamentarischen Informationsrechte gab es denn auch Kontroversen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat (vgl. SPK-N, Bericht ParlG, 3605; Bundesrat, Stellungnahme ParlG, 5433; AB 2002 S 224). Hierin fanden die früheren Auseinandersetzungen im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung eine Fortsetzung.

- allgemein: *die bundesstaatliche Kompetenzordnung*: Die parlamentarische Oberaufsicht reicht nicht weiter als die Kompetenzen des Bundes;⁴⁰
- speziell: allfällige Begrenzungen der *Zuständigkeiten* und Befugnisse *des Bundesrates*: Bei den ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Trägern von Verwaltungsaufgaben des Bundes reicht die Oberaufsicht nicht weiter als die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates;
- speziell: die *richterliche Unabhängigkeit* (als Begrenzung im Verhältnis zur Justiz), im Fall des Bundesgerichts ergänzt durch die Selbstverwaltungsgarantie gemäss Art. 188 Abs. 3 BV;
- allgemein: die *verfassungsmässigen Zuständigkeiten und Befugnisse anderer Bundesbehörden*: Die Oberaufsicht im Sinne von Art. 169 BV verschafft der Bundesversammlung keine Entscheidbefugnisse. Sie lässt die Kompetenzen der anderen Behörden unberührt. Die Bundesversammlung darf sich im Rahmen der Oberaufsicht nicht zu einer Art „Oberregierung“ oder „Überregierung“ aufschwingen.⁴¹ Darüber ist man sich in Rechtslehre und Praxis einig;
- allgemein: die *Funktionsfähigkeit anderer Bundesbehörden*: Die parlamentarische Oberaufsicht hat nicht nur (formal) die Zuständigkeiten und Befugnisse anderer Behörden zu respektieren, sie darf auch nicht darauf hinauslaufen, dass das (von der Verfassung vorausgesetzte) gute Funktionieren anderer Behörden in Frage gestellt wird (Schutz der Funktionsfähigkeit).⁴²

Exkurs: Gegen diese immanenten Schranken kann nicht ins Feld geführt werden, dass Art. 148 Abs. 1 BV im Zusammenhang mit der Bundesversammlung von der „obersten Gewalt“ spricht. Im fraglichen Passus kommt

⁴⁰ Vgl. KIENER, Informationsrechte, 32 f. – Dass die GPKs auch von Personen und Amtsstellen *ausserhalb* der Bundesverwaltung Auskünfte einholen und Unterlagen erhalten können (Art. 153 ParlG), widerspricht dem nicht. Denn dies ist nur zulässig, „sofern es für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig ist“. Und Gegenstand der Oberaufsicht ist die Tätigkeit von Behörden des Bundes bzw. von Trägern von Aufgaben des Bundes (Art. 26 ParlG), deren Aktionsradius wiederum durch die Kompetenzen des Bundes begrenzt ist.

⁴¹ Vgl. BIAGGINI, Komm.BV, N 2 zu Art. 169; MASTRONARDI, SG-Komm.BV (1. Aufl.), Art. 169, N. 8.

⁴² Vgl. (mit Blick auf den Bundesrat) KIENER, Informationsrechte, 39 ff. – Ein besonderer Anwendungsfall dieses Gedankens ist der Schutz des Kollegialprinzips (bzw. die Abschirmung des bundesrätlichen Entscheidungsverfahrens) gemäss Art. 150 Abs. 2, Art. 153 Abs. 4 ParlG.

zum Ausdruck, dass die Bundesversammlung unter den obersten Bundesbehörden am unmittelbarsten und stärksten demokratisch legitimiert ist. Zahlreiche Einzelnormen der Bundesverfassung räumen denn auch der Bundesversammlung eine (vorab demokratisch motivierte) Vorrangstellung ein.⁴³ Diese Vorrangstellung wird in Art. 148 Abs. 1 BV gleichsam vorangekündigt. Dem Begriff „oberste Gewalt“ kommt dabei aus mehreren Gründen nur eine sehr begrenzte normative Kraft zu. In der deutschen wie in der italienischen Fassung des Art. 148 Abs. 1 BV heisst es zutreffend, dass die Bundesversammlung die oberste Gewalt *ausübt* (nicht etwa: „ist“). Die Bundesversammlung ist insoweit gewissermassen treuhänderisch tätig. Aus der Verfassung ergibt sich sodann eine dreifache Einbindung und Relativierung:⁴⁴

- Vorbehalt von Volk und Ständen (Art. 140 und 141 BV);
- Verpflichtung zur Wahrung des Rechts (inkl. Völkerrecht; Art. 5 BV);
- Verpflichtung zur Wahrung der Kompetenzen der übrigen Organe: Art. 148 BV verschafft der Bundesversammlung keine (Organ-)Kompetenzen, weder im Sinn einer Generalklausel noch im Sinn einer Auffang- oder Abrundungsnorm. Die Bestimmung verleiht der Bundesversammlung insbesondere nicht das Recht, sich über die verfassungsrechtlichen Kompetenzen anderer Organe hinwegzusetzen oder die Ausübung dieser Kompetenzen zu vereiteln.

Art. 148 BV kann als Auslegungshilfe dienen, begründet indes keine generelle „Kompetenzvermutung“ zugunsten des Parlaments.

b. Verfassungsrechtliche Grenzen parlamentarischer Informationsrechte

Im Verfassungstext kommen Grenzen der parlamentarischen Informationsrechte, wie bereits erörtert, lediglich (indirekt) in der Ausnahmeklausel gemäss Art. 169 Abs. 2 BV zum Ausdruck (Umkehrschluss).

Bei der Ausübung der gesetzlichen Informationsrechte sind daneben auch *immanente verfassungsrechtliche Grenzen* zu beachten. So stehen das in Art. 153 BV angesprochene allgemeine wie das qualifizierte Informationsrecht gemäss Art. 169 Abs. 2 BV den betreffenden Organen jeweils (nur)

⁴³ Vgl. insb. Art. 168 BV (Wahlkörper für Bundesrat und Bundesgericht), Art. 169 BV (Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesgericht), Art. 173 Abs. 1 Bst. i BV (Entscheidung über Kompetenzkonflikte), Art. 173 Abs. 2 BV (Auffangkompetenz). – Nicht Ausdruck einer Überordnung ist dagegen die Massgeblichkeit der Bundesgesetze gemäss Art. 190 BV (ebenso TSCHANNEN, Staatsrecht, 466; vgl. auch MASTRONARDI, SG-Komm.BV (1. Aufl.), Art. 148, N 8).

⁴⁴ Vgl. AUBERT, Comm., Art. 148, N 4; BIAGGINI, Komm. BV, N 4 zu Art. 148.

zur „Erfüllung ihrer Aufgaben“ zu.⁴⁵ Auch bei der Ausübung der Informationsrechte gilt es sodann Rücksicht zu nehmen auf:⁴⁶

- die bundesstaatlich bedingten Schranken;
- die begrenzte Reichweite bundesrätlicher Befugnisse gegenüber Verwaltungsträgern ausserhalb der Bundesverwaltung;
- die richterliche Unabhängigkeit;
- die verfassungsmässigen Zuständigkeiten und die Funktionsfähigkeit anderer Bundesbehörden.

Der verfassungsrechtliche Persönlichkeitsschutz⁴⁷ steht der Ausübung der parlamentarischen Obergerichtsprüfung nicht in prinzipieller Weise entgegen, denn die Organe der parlamentarischen Obergerichtsprüfung sind in das Amtsgeheimnis mit eingebunden (vgl. Art. 153 Abs. 5 ParlG).

Da es bei den hier genannten Gesichtspunkten durchweg um Faktoren (bzw. potenzielle Schranken) *verfassungsrechtlicher* Natur geht, steht es nicht im Belieben des Gesetzgebers, die Schranken zu verschieben oder ganz zu beseitigen.

Die immanenten verfassungsrechtlichen Grenzen widerspiegeln sich in der aktuellen *Gesetzgebung* an diversen Stellen (wenn auch nicht durchweg sehr deutlich). So wird die richterliche Unabhängigkeit in Art. 26 Abs. 4 ParlG ausdrücklich geschützt. In Art. 153 Abs. 4 ParlG sind verfassungsrechtliche Geheimhaltungsinteressen sowie der Schutz der Funktionsfähigkeit (des Bundesratskollegiums) angesprochen. Es gibt aber daneben auch verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, die sich im Gesetz nicht oder jedenfalls nicht ausdrücklich niedergeschlagen haben.

⁴⁵ So ausdrücklich Art. 153 Abs. 4 BV. Zu entsprechenden immanenten Schranken der Informationsrechte gemäss Art. 169 vgl. BIAGGINI, Komm.BV, N 24 zu Art. 169. Vgl. auch Art. 150 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 ParlG.

⁴⁶ In eine ähnliche Richtung weisen die von Regina Kiener (noch unter der Bundesverfassung von 1874) herausgearbeiteten vier Typen verfassungsrechtlich bedingter Schranken parlamentarischer Informationsrechte: Schutz der Funktionsfähigkeit, Sicherheitsinteressen des Staates, verfassungsrechtlich geschützte Individualrechte, bundesstaatlich bedingte Schranken. Vgl. KIENER, Informationsrechte, 39 ff.

⁴⁷ Eingehend JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, mit Ergänzungsband (verfasst von Markus Schefer), Bern 2005, je 1 ff.

3. Besonderheiten der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich der Gerichte und der Strafverfolgung

a. Besonderheiten der Oberaufsicht im Bereich der Gerichte

In organisatorischer Hinsicht erstreckt sich die parlamentarische Oberaufsicht gemäss Art. 169 BV nicht nur auf das *Bundesgericht*. Sie erfasst auch die übrigen eidgenössischen Gerichte, d.h. insbesondere die beiden vor kurzem gestützt auf Art. 191a BV errichteten *erstinstanzlichen Gerichte* des Bundes – das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht -, ferner auch die Militärjustiz.

Aus der *Bundesgesetzgebung* ergibt sich für die Justizaufsicht eine gewisse Hierarchisierung. Die *administrative Aufsicht* über die Geschäftsführung des Bundesverwaltungs- und des Bundesstrafgerichts obliegt dem Bundesgericht.⁴⁸ Die Bundesversammlung ist (lediglich) für die *Oberaufsicht* zuständig⁴⁹, was „Direktkontakte“ zu den erstinstanzlichen Gerichten nicht ausschliesst (ähnlich wie im Verhältnis zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und den nachgeordneten Verwaltungseinheiten; vgl. Art. 153 ParlG i.V.m. Art. 162 ParlG).

Was Umfang und Grenzen der „Parlamentarischen Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte“ anbetrifft, so kommt der (gleichnamige) Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Juni 2002 (mit gutem Grund) zum Schluss, bei der Oberaufsicht handle es sich um „eine heikle Aufgabe“, denn diese vollziehe sich „in einem Spannungsfeld zwischen der Wahrung der verfassungsmässigen Unabhängigkeit des Richters und dem Auftrag, über das rechtmässige und auch wirtschaftliche Funktionieren der Justiz zu wachen“.⁵⁰ Neben der richterlichen Unabhängigkeit

⁴⁸ Vgl. Art. 15, 17 BGG; Art. 3 VGG; Art. 2 ff. AufRBGer. – Zu Umfang und Grenzen vgl. z.B. VPB 69.48 (Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 13.12.2004).

⁴⁹ Die einschlägigen Spezialerlasse (SGG, VGG) begnügen sich damit, auf die von der Bundesversammlung auszuübende Oberaufsicht zu verweisen (je Art. 3 Abs. 2), ohne sich zur Frage der „Arbeitsteilung“ näher zu äussern. Auch auf Verordnungs- und Reglementsebene wird jeweils nur pauschal die „Oberaufsicht“ angesprochen. Vgl. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung der Bundesversammlung vom 23. Juni 2006 über die Richterstellen am Bundesgericht (SR 173.110.1); Art. 25 des Reglements vom 20. November 2006 für das Bundesgericht (BGerR; SR 173.110.131); Art. 1, 3, 8 des Reglements des Bundesgerichts vom 11. September 2006 betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht (Aufsichtsreglement des Bundesgerichts, AufRBGer; SR 173.110.132).

⁵⁰ GPK-S, Oberaufsicht, BBl 2002 7633.

sind im Verhältnis zur Justiz auch weitere Verfassungsvorgaben zu beachten (wie z.B. die Selbstverwaltungsgarantie zugunsten des Bundesgerichts, Art. 188 Abs. 3 BV).

In Rechtslehre und Staatspraxis hat das Thema „(Grenzen der) Justizaufsicht“ in jüngerer Zeit vermehrt Aufmerksamkeit gefunden. Die Positionen in der Rechtslehre sind in einer Studie der PVK (vom 11. März 2002) sowie im zitierten Bericht der GPK-S eingehend dargelegt.⁵¹ Die PVK-Studie kommt zum Schluss, dass das Oberaufsichtsrecht in der Literatur nur in wenigen Punkten kontrovers diskutiert wird. In der Studie werden drei verschiedene Oberaufsichtsverständnisse unterschieden und jeweils kurz charakterisiert:

- ein *enges* Verständnis (repräsentativ: Jean-François Aubert): Danach soll sich die Oberaufsicht auf die Überwachung der „formellen Regelmässigkeit“ konzentrieren; sie dürfe sich keinesfalls auf den Inhalt von Entscheidungen beziehen.
- ein (heute vorherrschendes) *mittleres* Verständnis (repräsentativ: Kiener): Danach steht das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit im Vordergrund; in „hängige Justizverfahren“ darf nicht eingegriffen werden, es sei denn, es gehe um den Vorwurf der Rechtsverweigerung oder -verzögerung oder um sehr lang andauernde Verfahren. Als zulässig gilt es aber, im „Sinne einer legislatorischen Erfolgs- und Effizienzkontrolle“ vom Inhalt abgeschlossener Verfahren Kenntnis zu nehmen und Tendenzen der Rechtsprechung mit den Gerichtsbehörden zu erörtern (vorab im Hinblick auf die Feststellung und gesetzgeberische Beseitigung von Gesetzesmängeln).
- ein *weites* Verständnis (repräsentativ: Mastronardi, Seiler): Diese Position erkennt der parlamentarischen Oberaufsicht punktuell eine rechtsstaatliche Ersatzfunktion zu und schliesst eine materielle Behandlung von Urteilen nicht aus.

Diese knappen Hinweise zeigen, dass Gegenstand und Grenzen der Oberaufsicht im Bereich der Justiz nur schwer zu trennen sind. Der Wortlaut der Verfassung ist nur begrenzt aufschlussreich. Zum Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht gehören von jeher unbestrittenermassen der ordnungsgemässe äussere Geschäftsgang und die Justizverwaltung (Gewährleistung der Funktionsfähigkeit, unter Einschluss organisatorischer Fragen). Etwas deutlicher wird eine Grenze der Oberaufsicht im Parla-

⁵¹ PVK, Oberaufsicht, BBl 2002 7690 ff. (mit umfassender Bibliografie); GPK-S, Oberaufsicht, BBl 2002 7624 ff. – Vgl. auch KIENER, Unabhängigkeit, insb. 294 ff., sowie die Erläuterungen zu Art. 169 BV in: AUBERT/MAHON, Comm.; BIAGGINI, Komm.BV; EHRENZELLER u.a. (Hrsg.), SG-Komm.BV (2. Aufl., im Erscheinen); SÄGESSER, Bundesbehörden.

mentengesetz markiert: „Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheidungen ist ausgeschlossen“ (Art. 26 Abs. 4 ParlG). Den verfassungsrechtlichen Hintergrund für diese Regelung bildet die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit. Diese schützt die „richterlichen Behörden“ in ihrer gesamten „rechtsprechenden Tätigkeit“ (Art. 191c BV). Als „Entscheidungen“ im Sinne von Art. 26 ParlG sind dementsprechend nicht nur (End-) Urteile einzustufen, sondern auch andere Festlegungen im Rahmen der „rechtsprechenden Tätigkeit“. Nach neuerer Lehre und Praxis lässt es sich, wie erwähnt, mit der richterlichen Unabhängigkeit bzw. mit Art. 26 Abs. 4 ParlG grundsätzlich vereinbaren, „Funktionskontrollen“ betreffend das Einhalten elementarer Verfahrensgrundsätze (Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsverbot, rechtsgleicher Zugang) durchzuführen sowie die „Tendenzen der Rechtsprechung“ zu erörtern, um Folgerungen für die (künftige) Gesetzgebung ziehen zu können.⁵²

b. Insbesondere: Einsichtnahme in Akten der Justiz

Der parlamentarischen Einsichtnahme in Akten der Justiz begegnet die neuere Literatur mit grosser Zurückhaltung (wie die erwähnte PVK-Studie konstatiert).

Als zulässig angesehen wird die Einsichtnahme „in jene Akten, die über die formelle Tätigkeit der beaufsichtigten Justizbehörden (Justizverwaltung) Auskunft geben“ (z.B. Akten betreffend Geschäftskontrolle, Statistiken usw.).⁵³

Anders fällt die Beurteilung in Bezug auf die Einsicht in *Gerichtsakten* im engeren Sinn aus. Die Möglichkeit einer Einsichtnahme wird, wie die PVK-Studie aufzeigt, in der Literatur überwiegend abgelehnt. Selbst Autoren, die ein weites Oberaufsichtsverständnis favorisieren (und erweiterte Informationsrechte befürworten), sehen die Möglichkeit einer Einsichtnahme in Gerichtsakten erst *nach Abschluss* eines Verfahrens vor.⁵⁴ Zur Begründung wird im Wesentlichen darauf verwiesen, dass die Akteneinsicht im Rahmen eines laufenden Verfahrens mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbar sei. Durch die Akteneinsicht könne der Anschein entstehen, dass sich das Parlament auf die Seite der einen Partei stelle.

Nach einzelnen Autoren wird die Unabhängigkeit eines Gerichts nicht zwingend beeinträchtigt, wenn parlamentarische Aufsichtskommissionen

⁵² Vgl. GPK-S, Oberaufsicht, BBl 2002 7637; SPK-N, Bericht ParlG, 3540.

⁵³ So KIENER, in: BVR 1997, 405 (zit. nach PVK, Oberaufsicht, BBl 2002 7704).

⁵⁴ In diesem Sinne SEILER, ZBl 2000, 291 f.

nachträglich in Akten eines *abgeschlossenen* Verfahrens Einsicht nehmen.⁵⁵ Auch wenn man dieser Auffassung folgen will, bleibt freilich jeweils die Frage zu beantworten, ob die Akteneinsicht „zweckdienlich“ ist, d.h. für die Aufgabenerfüllung (Oberaufsicht) notwendig ist. In der Lehre wird (zutreffend) darauf hingewiesen, dass die Überprüfung der Einhaltung elementarer Verfahrensgrundsätze (z.B. Rechtsverweigerung) nicht zwingend nach unmittelbarer Einsicht in Justizakten verlangt. Gleiches gilt für die legislatorische Erfolgskontrolle.⁵⁶

Die erwähnte PVK-Studie fasst die Positionen der Lehre (zutreffend) wie folgt zusammen: „Der Zugriff auf eigentliche Gerichtsakten ist [...] nicht allein für Vertreter einer engen, sondern auch einer erweiterten Oberaufsichtskompetenz nicht bzw. nur in Ausnahmefällen angezeigt“⁵⁷ – dies aus Überlegungen, die letztlich in der *Verfassung* begründet sind (richterliche Unabhängigkeit), wie ergänzend beizufügen ist.

Die einschlägigen Normen des Bundesrechts enthalten keine klare Regelung der parlamentarischen Einsichtnahme in Gerichtsakten. Art. 169 Abs. 2 BV (besondere Aufsichtsdelegationen) statuiert keinen Vorbehalt zum Schutz der Justiz. Umgekehrt enthalten die Bestimmungen über die richterliche Unabhängigkeit (Art. 30, Art. 191c BV) keine Relativierungen zugunsten parlamentarischer Informationsrechte. Im neuen Parlamentsgesetz ist die Frage der Einsichtnahme in Gerichtsakten nicht ausdrücklich geregelt. Das Gesetz erklärt für den „Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten“ (Titel vor Art. 162) die Bestimmungen betreffend den „Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat (7. Titel, 2. Kapitel)“, d.h. Art. 150–158 ParlG, für „*sinngemäss anwendbar*“ (Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG). Was „sinngemäss“ in diesem Zusammenhang bedeutet, geht allerdings weder aus dem Text noch aus dem Kontext noch aus den Materialien⁵⁸ schlüssig hervor. Darauf wird zurückzukommen sein.

⁵⁵ SEILER, ZBl 2000, 292.

⁵⁶ So KIENER, BVR 1997, 404 f. (zit. nach PVK, Oberaufsicht, BBl 2002 7717), die es umgekehrt nicht ausschliesst, dass die kontrollierte Instanz ihrerseits ein Dossier vorlegen kann.

⁵⁷ PVKK, Oberaufsicht, BBl 2002 7716. – Für ein Beispiel aus der Oberaufsichtspraxis (noch unter der Herrschaft des GVG) vgl. GPK-N und GPK-S, Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht Bericht vom 6. Oktober 2003, BBl 2004 5647 ff., insb. 5664 ff.

⁵⁸ Vgl. SPK-N, Bericht ParlG, 3608, mit (zirkelhaftem) Verweis auf die Erläuterungen zu Art. 27 E-PG (a.a.O., 3538 f.).

c. Besonderheiten der Oberaufsicht im Bereich der Strafverfolgung

Die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten im Bund obliegt heute, vereinfacht gesagt, den folgenden Organen: Bundesanwaltschaft (welcher die gerichtliche Polizei⁵⁹ untersteht), Eidgenössisches Untersuchungsrichteramt, Bundesstrafgericht, Bundesgericht.⁶⁰

Das Bundesstrafgericht und das Bundesgericht werden als eidgenössische Gerichte von der parlamentarischen Oberaufsicht erfasst; das Bundesstrafgericht untersteht überdies (in Bezug auf seine Geschäftsführung) der Aufsicht durch das Bundesgericht (Art. 1 Abs. 2 BGG; Art. 3 SGG). Die Aufsicht über die Untersuchungsrichter und Untersuchungsrichterinnen, welche die Voruntersuchung in Bundesstrafsachen durchführen, ist Sache des Bundesstrafgerichts (Beschwerdekammer; vgl. Art. 28 Abs. 2 SGG). Die Untersuchungsrichter und Untersuchungsrichterinnen im Bund sind in ihrer richterlichen Tätigkeit unabhängig und nur dem Gesetz verpflichtet.⁶¹ Ihre Stellung gleicht insoweit jener der Gerichte.

Während man die Untersuchungsrichter und Untersuchungsrichterinnen der Judikative zuordnen kann, liegt die staatsrechtliche Einordnung und Stellung der *Bundesanwaltschaft* nicht ohne weiteres auf der Hand.⁶² Stellt man auf die Organisationsgesetzgebung des Bundes ab, so bildet die Bundesanwaltschaft eine *Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung*.⁶³ Sie ist so gesehen (staats- und verwaltungsrechtlich) der Exekutive zuzuordnen. Von ihrer Aufgabe im Rahmen der Strafverfolgung her betrachtet

⁵⁹ Als gerichtliche Polizei des Bundes fungiert die (im Bundesamt für Polizei angesiedelte) Bundeskriminalpolizei. Vgl. Art. 1 der bundesrätlichen Verordnung vom 30. November 2001 über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei (SR 360.1).

⁶⁰ Vgl. Art. 1, Art. 14 ff., Art. 108 ff. BStP (Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, SR 312.0); Reglement vom 25. Mai 2004 für die eidgenössischen Untersuchungsrichter und Untersuchungsrichterinnen (SR 173.713.1). Vgl. auch die (allgemeine) Aufzählung in der künftigen eidgenössischen StPO, wo die Strafverfolgungsbehörden (Art. 12) und die Gerichte (Art. 13) unter dem Oberbegriff „Strafbehörden“ zusammengefasst werden.

⁶¹ So ausdrücklich Art. 14 des Reglements vom 20. Juni 2006 für das Bundesstrafgericht (SR 173.710).

⁶² Eingehend zu den verschiedenen Positionen METTLER, Staatsanwaltschaft.

⁶³ Vgl. Art. 25 ff. der (bundesrätlichen) Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD; SR 172.213.1) sowie den Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1)

ist die Bundesanwaltschaft eine *justiznahe* Behörde. Sie wird in der Literatur mitunter als eine zwischen Exekutive und Judikative stehende Behörde bezeichnet.⁶⁴ Die Frage der Einordnung muss hier nicht abschliessend geklärt werden. Wichtig ist, dass die Bundesanwaltschaft als justiznahe Strafverfolgungsbehörde eine *spezifische Unabhängigkeit* geniesst: Sie unterliegt in Bezug auf Einleitung, Durchführung und Abschluss einzelner Verfahren, die Vertretung der Anklage vor Gericht und das Ergreifen von Rechtsmitteln keinen Weisungen des Bundesrates, d.h. ist insoweit *weisungsungebunden*.⁶⁵

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist weiter bedeutsam, dass die Strafverfolgung unterschiedliche Stadien durchläuft. Während im gerichtlichen Verfahren das Prinzip der (Publikums-) Öffentlichkeit im Zentrum steht (vgl. Art. 30 Abs. 3 BV: „Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung sind öffentlich.“; Art. 24 Abs. 1 BStP), sind frühere Verfahrensstadien durch eine begrenzte oder sogar gänzlich fehlende Öffentlichkeit gekennzeichnet.

Die Strafverfolgungsbehörden und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind zur (Amts-)Verschwiegenheit verpflichtet. Man spricht in diesem Zusammenhang mitunter vom „Untersuchungsgeheimnis“⁶⁶ – ein Begriff, der sich allerdings weder in der aktuellen Gesetzgebung des Bundes noch in der künftigen eidgenössischen StPO findet.⁶⁷ In diesem Zusammenhang

⁶⁴ Vgl. z.B. KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, 319 (mit weiterem Hinweisen): „Doppelstellung“. – Von der allgemeinen staatsrechtlichen Stellung zu unterscheiden ist die Regelung der Aufsicht, die bekanntlich nach aktueller Gesetzgebung zweigeteilt ist: *Administrativ* steht die Bundesanwaltschaft unter der Aufsicht des Bundesrates (Art. 14 BStP); die *fachliche* Aufsicht obliegt dem Bundesstrafgericht (Beschwerdekammer; Art. 28 Abs. 2 SGG).

⁶⁵ Vgl. Art. 14 Abs. 2 BStP. Deutlicher insoweit Art. 20 Abs. 3 des Vorentwurfs (vom 22.8.2007) für ein Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG). Als prinzipiell zulässig gelten generelle Weisungen betreffend die Aufgabenwahrnehmung.

⁶⁶ Zu Begriff, Funktion und (begrenzter) Tragweite des Untersuchungsgeheimnisses in der Strafverfolgung auf Bundesebene vgl. die Ausführungen im Gutachten Oberholzer, Ziffer. 1.

⁶⁷ Der Begriff „Untersuchungsgeheimnis“ findet sich gelegentlich in Rechtsprechung und Literatur. Vgl. z.B. BGE 131 I 425 (Regeste); Entscheid der I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 18. Dezember 2007 (AU.2007.1) in Sachen Fachliche Aufsicht über die Bundesanwaltschaft (Art. 28 Abs. 2 SGG) – Information der GPK/N über Verfahrensakten und anschliessende Präsentation bzw. Übergabe, Erw. 3; SCHMID, Strafprozessrecht, N. 155.

wird gewöhnlich auf Art. 102quater BStP hingewiesen, der sich mit der Frage der Zulässigkeit einer Bekanntgabe von Daten aus dem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren befasst.⁶⁸

Im Verlaufe des Verfahrens „wandern“ die im Rahmen der Strafverfolgung gewonnenen bzw. anfallenden Informationen und Akten: von einer (mehr oder weniger) *abgeschirmten* Sphäre (Ermittlungsverfahren) – in einem (Grenz-)Bereich der *Exekutive* – in die (mehr oder weniger) *öffentliche* Sphäre der Justiz, welche durch den Grundsatz der *richterlichen Unabhängigkeit* spezifisch vor äusserer Einwirkung geschützt ist.

Betrachtet man die unter dem Begriff „Untersuchungsgeheimnis“ zusammengefassten Geheimhaltungsinteressen von einem verfassungsrechtlichen Standpunkt aus, so zeigt sich, dass diese Geheimhaltungsinteressen unterschiedlich motiviert und abgeleitet sind. So kann es dabei gehen um:

- den Schutz des Untersuchungszwecks (Strafverfolgungsinteresse) und das gute Funktionieren der Strafverfolgungsbehörden (beides gewichtige öffentliche Interesse im Sinne von Art. 5 BV);
- den Schutz der Persönlichkeit des Angeschuldigten (insb. Art. 10 und 13 BV), der aufgrund der Unschuldsvermutung (Art. 32 BV) bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig gilt;
- den Schutz der Persönlichkeit von Opfern und allfälligen Dritten (Art. 10 und 13 BV);

Den genannten Geheimhaltungsinteressen kommt unterschiedliches Gewicht zu. So kann es unter dem Aspekt des Strafverfolgungsinteresses zulässig, ja unter Umständen geradezu geboten sein, mit bestimmten Informationen an die Öffentlichkeit zu treten, um die Ermittlungen voranzubringen. Im Wechsel der Verfahrensstadien verschieben sich die Gewichte (verfassungsrechtlich gebotene Parteiöffentlichkeit, vgl. Art. 31 Abs. 2 und Art. 32 Abs. 2 BV; verfassungsrechtlich gebotene Publikumsöffentlichkeit, Art. 30 Abs. 3 BV). Einer bestimmten Information kann je nach Zeitpunkt und Kontext eine ganz unterschiedliche Sensibilität zukommen. Manche Informationen können

- im Rahmen der Strafverfolgung marginale Bedeutung haben, ja mehr oder weniger belanglos sein (so dass entsprechende Akten früher oder später aus den Strafverfolgungsakten ausgeschieden werden),

⁶⁸ So z.B. der Entscheid der I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 18. Dezember 2007 (Anm. 67), Erw. 3.

- zugleich aber für eine parlamentarische Aufsichtskommission von hohem Interesse sein (z.B. im Rahmen einer Untersuchung gegenüber einer anderen Behörde, mit anderem Untersuchungsgegenstand).

Manche Geheimhaltungsinteressen erschöpfen sich mit dem (erfolgreichen) Abschluss des Verfahrens, andere können über das Verfahrensende hinaus bedeutsam bleiben (Persönlichkeits- bzw. Datenschutz). Entsprechend ist die Frage der Einsichtnahme in Akten aus verfassungsrechtlicher Sicht ganz unterschiedlich delikat. Die Vielfalt und Heterogenität der (potenziell) involvierten Interessen stellt den regelungswilligen Gesetzgeber vor nicht geringe Regelungsprobleme.

III. Zum Verhältnis gesetzliche Informationsrechte – Untersuchungsgeheimnis

1. Die gesetzliche Ordnung der parlamentarischen Informationsrechte

Beim Erlass des neuen Parlamentsgesetzes war es ein erklärtes Ziel, die durch die Bundesverfassung vorgezeichnete⁶⁹ Neuordnung im System der parlamentarischen Informationsrechte umzusetzen und dadurch die Stellung der Bundesversammlung im Verhältnis zu Bundesrat und Bundesverwaltung weiter zu stärken.⁷⁰ Gegenstück zu den Informationsrechten sind die Bindung der Ratsmitglieder an das Amtsgeheimnis (Art. 8 ParlG) und die Verpflichtung der fraglichen Kommissionen, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150, 153 ParlG).

Das Parlamentsgesetz hat in Umsetzung des in Art. 153 Abs. 4 BV enthaltenen Regelungsauftrags eine „kaskadenartige“ Ordnung geschaffen.⁷¹ Die hier besonders interessierenden Bestimmungen (Art. 150 ff. ParlG) stehen im Kapitel über den „Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat“ (Titel vor Art. 150 ParlG). Der „Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten“ ist in einem anderen Titel des Gesetzes geregelt (der aus einer einzigen Bestimmung, Art. 162 ParlG, besteht). Darauf wird zurückzukommen sein.

⁶⁹ Vgl. Art. 153 Abs. 4 und Art. 169 Abs. 2 BV.

⁷⁰ Vgl. SPK-N, Bericht ParlG, 3485 ff.

⁷¹ Vgl. SPK-N, Bericht ParlG, 3486 („Kaskade der Informationsrechte“). – Zu den verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen im Vorfeld vgl. SPK-N, Bericht ParlG, 3485 ff.; Stellungnahme des Bundesrates vom 22.8.2001, BBl 2001 5424, 5433; SÄGESER, AJP 2002, 382 ff.

Im abgestuften gesetzlichen System werden die Informationsrechte nach Massgabe der Stellung und der Aufgaben differenziert zugewiesen:

Die einzelnen *Ratsmitglieder* (Art. 7 ParlG) „haben das Recht, vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung über jede Angelegenheit des Bundes Auskunft zu erhalten und Unterlagen einzusehen, soweit dies für die Ausübung des parlamentarischen Mandates erforderlich ist.“ (Art. 7 Abs. 1 ParlG). Die einzelnen Ratsmitglieder haben gemäss Art. 7 Abs. 2 ParlG keinen Anspruch auf Informationen, die

- der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen;
- den Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste betreffen;
- aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes vertraulich gehalten werden.

Den Kommissionen (und ihren Subkommissionen) stehen „allgemeine Informationsrechte“ zu (Art. 150 ParlG). Sie sind „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ (u.a.) berechtigt, vom Bundesrat Unterlagen zur Einsicht zu erhalten, Berichte zu verlangen sowie, im Einverständnis mit dem Bundesrat, Personen im Dienste des Bundes zu befragen. Sie haben indes *keinen Anspruch* auf Informationen, die:

- der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen;
- den Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste betreffen.

Der Persönlichkeitsschutz wird an dieser Stelle nicht erwähnt und bildet somit keine unüberwindliche Hürde für die Ausübung der parlamentarischen Obergewalt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Kommissionen einen umfassenden Anspruch auf Zugang zu persönlichkeitsrelevanten Informationen besitzen. Vielmehr gilt es auch hier, die allgemeinen (insb. verfassungsrechtlichen) Schranken zu beachten. Zugang besteht nur, soweit eine Kommission solche Informationen „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ benötigt. Aus individualrechtlicher (grundrechtlicher bzw. datenschutzrechtlicher) Perspektive geht es hierbei um eine Ausprägung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 2 bzw. Art. 36 Abs. 2 BV). Die Entscheidung, ob eine Information benötigt wird (zweckdienlich ist), obliegt aber (neu) nicht mehr der Exekutive (Regierung, Verwaltung), sondern einem Organ des Parlaments (Art. 150 Abs. 4 und 5 ParlG). Das Gesetz statuiert ausdrücklich eine Pflicht der Kommissionen, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150 Abs. 3 ParlG).

Für die *Aufsichtskommissionen* (Art. 153 ParlG), d.h. die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte (vgl. Art. 54 Abs. 1 ParlG) kommen besondere Informationsrechte hinzu.

Den *besonderen Delegationen* von Aufsichtskommissionen im Sinne von Art. 169 Abs. 2 BV „dürfen keine Informationen vorenthalten werden“ (Art. 154 Abs. 1 ParlG). Sie haben „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ neben den Informationsrechten gemäss Art. 150 und 153 ParlG das Recht:

- Unterlagen einzusehen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim gehalten werden;⁷²
- Personen als Zeuginnen oder Zeugen einzuvernehmen.

Entsprechendes gilt für die (in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich geregelten) Parlamentarischen Untersuchungskommissionen im Sinne von Art. 163 ff. ParlG (Art. 166 Abs. 1 ParlG).

Der Verfassungsgeber hat hier die Abwägung zwischen Informationsansprüchen und Geheimhaltungsinteressen gewissermassen vorweggenommen (Art. 169 Abs. 2 BV).

Diese gesetzliche Ordnung wird durch die beiden direkt auf parlamentarische Informationsrechte bezogenen Verfassungsbestimmungen (Art. 153 und Art. 169 BV) nicht im eigentlichen Sinne determiniert. Die Verfassung belässt dem Bundesgesetzgeber einen gewissen *Handlungsspielraum*. Der Gesetzgeber hat denn auch verschiedene eigenständige, d.h. durch die Verfassung nicht direkt „vorgespurte“ Festlegungen getroffen (vgl. z.B. Art. 153 Abs. 4 ParlG). Methodisch gesprochen geht es um gesetzgeberische Konkretisierungen und Abwägungen, die (bis zu einem gewissen Grad) auch anders hätten ausfallen können.

Beim Ausfüllen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums sind nicht nur die in Art. 153 und Art. 169 BV zum Ausdruck kommenden (Informations-) Interessen, sondern auch weitere einschlägige verfassungsrechtliche Gesichtspunkte – z.B. die richterliche Unabhängigkeit (Art. 30 und Art. 191c BV) – gebührend zu berücksichtigen.

⁷² Die Finanzdelegation erhält gemäss Art. 154 Abs. 3 ParlG laufend und regelmässig sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Mitberichte.

2. Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen und gesetzliche Geheimhaltungsverpflichtungen in der Strafverfolgung

Die Geschäftsprüfungskommissionen – als Aufsichtskommissionen im Sinne von Art. 153 ParlG (vgl. Art. 54 Abs. 1 ParlG) – besitzen über die in Art. 150 ParlG statuierten allgemeinen Informationsrechte hinaus:⁷³

- das Recht mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes⁷⁴ *direkt zu verkehren* und von ihnen *zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen* zu erhalten;
- die Befugnis, von Personen und Amtsstellen *ausserhalb der Bundesverwaltung* Auskünfte einzuholen und Unterlagen zu erhalten, sofern es für die Wahrnehmung der Obergerichtsverwaltung notwendig ist.

Anders als die übrigen Kommissionen (Art. 150 ParlG) entscheiden die Aufsichtskommissionen gemäss Art. 153 Abs. 4 ParlG *selbst* „endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte“.

Wie das Gesetz ausdrücklich festhält, haben die Geschäftsprüfungskommissionen keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind (Art. 153 Abs. 4 Satz 2 ParlG). Aus diesem Passus darf nicht im Umkehrschluss gefolgert werden, dass die Geschäftsprüfungskommissionen einen unbedingten Anspruch auf Zugang zu jeder anderen Information besitzen.

Eine erste Begrenzung des gesetzlichen Informationsanspruchs ergibt sich aus der Natur der Aufgabe der Geschäftsprüfungskommissionen. Der Anspruch erfasst nur „zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen“ (so Art. 153 Abs. 1 ParlG), die „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ erforderlich sind.⁷⁵

Eine weitere Beschränkung scheint sich, *prima vista*, aus den Bestimmungen zu ergeben, welche von der Vertraulichkeit im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren handelt („Untersuchungsgeheimnis“). Der auf Bundesebene

⁷³ Vgl. SPK-N, Bericht ParlG, BBl 2001 3485 ff., 3604 f. – Zu den Vorgängerregelungen im GVG, die die Grundlage für die Weiterentwicklung im Rahmen des Parlamentsgesetzes bildeten, eingehend KIENER, Informationsrechte, 101 ff.

⁷⁴ Dass mit den übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes bzw. den Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung nicht die eidgenössischen Gerichte gemeint sind, ergibt sich aus der systematischen Stellung der Norm (vgl. Art. 162 ParlG).

⁷⁵ So die Formulierung in dem auch für die GPKs einschlägigen Art. 150 Abs. 1 ParlG.

im Vordergrund stehende Art. 102quater BStP statuiert, dass Daten aus dem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren vor Einleitung der Voruntersuchung nur an bestimmte Behörden und Organe bekannt gegeben werden dürfen. In der einschlägigen Aufzählung finden sich (u.a.) der Bundesrat (Bst. a) sowie Gerichtsbehörden des Bundes und der Kantone (Bst. b), nicht jedoch die Geschäftsprüfungskommissionen oder andere Aufsichtsorgane der Bundesversammlung.

Aus diesem Umstand darf jedoch nicht gefolgert werden, dass im Bereich der Strafverfolgung angesichts von Art. 102quater BStP von vornherein keine parlamentarischen Informationsrechte bestehen. Art. 102quater BStP entstand anlässlich der Schaffung des eidgenössischen Datenschutzgesetzes (DSG)⁷⁶ (und trat wie dieses per 1. Juli 1993 in Kraft). Die Bestimmung ist vorab datenschutzrechtlich motiviert.⁷⁷ Eine Beschränkung parlamentarischer Informationsrechte war nicht intendiert – und erscheint in der Sache auch nicht angezeigt, zumal die Geschäftsprüfungskommissionen grundsätzlich auch Zugang zu persönlichkeitsrelevanten Informationen erlangen können (siehe Art. 150 Abs. 2 ParlG im Vergleich mit Art. 7 Abs. 2 Bst. c ParlG) und in das Amtsgeheimnis eingebunden sind.⁷⁸

Bei Art. 153 ParlG handelt es sich um eine Bestimmung, die jünger ist als Art. 102quater BStP. Sie ist zudem derart speziell gelagert, dass man nicht erwarten durfte (oder gar verlangen musste), dass der Gesetzgeber beim Erlass des Parlamentsgesetzes eine Ergänzung der Liste in Art. 102quater BStP vornimmt.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass das „Untersuchungsgeheimnis“, so wie es in Art. 102quater BStP zum Ausdruck kommt, den Informationsrechten der Geschäftsprüfungskommissionen gemäss Art. 153 ParlG nicht entgegensteht.⁷⁹

Dies heisst nun allerdings nicht, dass die Geschäftsprüfungskommissionen im Bereich der Strafverfolgung sich uneingeschränkt auf die Informationsrechte gemäss Art. 153 ParlG berufen könnten. Grund dafür sind allerdings

⁷⁶ Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1).

⁷⁷ Vgl. Botschaft über die Datenbearbeitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz) vom 6. Oktober 1990, BBl 1990 III 1221, 1234.

⁷⁸ Die Auffassung, wonach die Bundesanwaltschaft nicht berechtigt sei, von sich aus Informationen zu liefern, soweit Fragen des Persönlichkeits- oder Datenschutzes auf dem Spiel stehen, vermag nicht zu überzeugen (so aber der Entscheid der I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 18. Dezember 2007, Anm. 67, Erw. 3.4.).

⁷⁹ Vgl. auch die einschlägigen Ausführungen im Gutachten Oberholzer.

nicht die *gesetzlichen* Regelungen betreffend das strafprozessuale Untersuchungsgeheimnis. Grund dafür sind vielmehr *verfassungsrechtlich geschützte Interessen*, die im Rahmen einer Strafverfolgung eine Rolle spielen können und in einem konkreten Fall den oberaufsichtsrechtlichen Informationsansprüchen entgegenstehen können.

IV. Verfassungsrechtliche Schranken der gesetzlichen Informationsrechte

Art. 153 ParlG darf nicht isoliert gelesen und angewendet werden. Die Bestimmung ist in einen verfassungsrechtlichen Rahmen eingebettet, welchen der Bundesgesetzgeber zu respektieren hat, wenn er den Gesetzgebungsauftrag von Art. 153 Abs. 4 BV umsetzt. Als eine in einem Bundesgesetz enthaltene Vorschrift ist Art. 153 ParlG zwar für alle rechtsanwendenden Behörden „massgebend“ (Art. 190 BV), d.h. die Bestimmung ist selbst dann anzuwenden, wenn sie sich als verfassungswidrig erweisen sollte.⁸⁰ Art. 190 BV schliesst indes gemäss gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung „die Anwendung allgemein anerkannter Auslegungsprinzipien, besonders der Regel, dass Bundesgesetze verfassungskonform auszulegen sind, nicht aus“.⁸¹ Eine verfassungskonforme Auslegung ist nicht nur zulässig, sondern geboten, wenn die anerkannten Auslegungsprinzipien neben einer verfassungswidrigen auch eine verfassungsgemässe Deutung der Bestimmung ermöglichen. Im Übrigen ist davon auszugehen, „que le législateur fédéral ne propose pas de solution incompatible avec la Constitution, à moins que le contraire ne résulte clairement de la lettre ou de l'esprit de la loi“.⁸² Ein solcher gesetzgeberischer Wille, von der Verfassung abzuweichen, lässt sich in den einschlägigen Materialien zu Art. 153 ParlG nicht erkennen.⁸³

⁸⁰ Vgl. BGE 131 V 256, 259: „Die Korrektur einer allfälligen verfassungswidrigen bundesgesetzlichen Regelung ist nach dem Willen des Verfassungsgebers allein Sache des Gesetzgebers, nicht der Gerichte.“ Vgl. auch BIAGGINI, Komm.BV, N 4 zu Art. 190 (mit weiteren Hinweisen).

⁸¹ So BGE 129 II 249, 263; vgl. auch BGE 132 II 234, 236.

⁸² BGE 131 II 562, 567.

⁸³ Vgl. insb. SPK-N, Bericht ParlG, 3485 ff. und 3600 ff., wo (im Gegenteil) immer wieder auf den verfassungsmässigen Rahmen Bezug genommen wird.

1. **Parlamentarische Informationsrechte und eidgenössische Gerichte**

Um die Tragweite von Art. 153 ParlG besser ermessen zu können, erscheint es hilfreich, zunächst einen Blick auf den *Anwendungsbereich* der Bestimmung zu werfen. Wie bereits erwähnt steht die Vorschrift im Kapitel über den „Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat“ (Art. 150 – 158 ParlG). Der Anwendungsbereich von Art. 153 ParlG ist somit (im Vergleich zum Anwendungsbereich der Oberaufsicht insgesamt) nicht umfassend. Er ist aber immerhin weiter, als die Kapitelüberschrift denken lässt, denn Art. 153 ParlG erfasst nicht nur das Verhältnis der Kommissionen (unter Einschluss der GPKs) zum Bundesrat, sondern auch das Verhältnis zu *nachgeordneten* Verwaltungseinheiten bzw. ausgelagerten Trägern von Verwaltungsaufgaben (sowie das Verhältnis zu Privaten; vgl. Art. 153 Abs. 2 ParlG).

Nicht erfasst wird indes das Verhältnis der Kommissionen (unter Einschluss der GPKs) zum *Bundesgericht* und den übrigen eidgenössischen Gerichten. Hier ist der 8. Titel des Gesetzes massgeblich. Dieser besteht aus einer einzigen Gesetzesbestimmung (Art. 162 ParlG), welche in dem hier interessierenden Punkt pauschal auf das Gesetzeskapitel über den „Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat“ (Art. 150 – 158 ParlG) verweist. Diese Bestimmungen werden für „*sinngemäss anwendbar*“ erklärt.

Die gesetzgeberische Grundaussage ist klar: Die parlamentarischen Informationsrechte bestehen auch im Verhältnis zu den Gerichten des Bundes. Was „*sinngemäss anwendbar*“ im Einzelnen bedeutet – speziell mit Blick auf die Informationsrechte (Art. 153 ParlG) –, ist hingegen sehr viel weniger klar.

So stellt sich etwa beim Bundesgericht die Frage, was das „*sinngemässe*“ Gegenstück zur „*unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates*“ ist und welche Geheimhaltungsinteressen beim Bundesgericht als das Gegenstück zu den (ebenfalls in Art. 153 ParlG genannten) Geheimhaltungsinteressen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste anzusehen sind.

Wortlaut und Gesetzssystematik geben keinen näheren Aufschluss. Auch den öffentlich zugänglichen Materialien lässt sich, soweit ersichtlich, nichts Schlüssiges über die Tragweite der parlamentarischen Informationsrechte im Verhältnis zur Justiz entnehmen. Aus dem Umstand, dass (auch) Art. 153 ParlG zu den für „*sinngemäss anwendbar*“ erklärten Bestimmungen gehört, kann man immerhin folgern, dass der Gesetzgeber den Geschäftsprüfungskommissionen auch im Verhältnis zur Justiz die Befugnis einräumen wollte, zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten. Die Befugnis der Geschäftsprüfungskommissionen, mit nachgeordneten

„Amtsstellen“ des Bundes „direkt zu verkehren“ (Art. 153 Abs. 1 ParlG), kann man im hier interessierenden Zusammenhang „sinngemäss“ so deuten, dass ein „Direktverkehr“ zu den erstinstanzlichen Gerichten des Bundes grundsätzlich möglich ist.

Bei der Auslegung und Anwendung von Art. 162 (i.V.m. Art. 153) ParlG ist weiter zu berücksichtigen, dass im Bereich der *Justiz* besondere verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen gelten. Zu nennen sind insbesondere die *richterliche Unabhängigkeit*. Es gibt aber auch weitere Verfassungsvorgaben wie die dem Bundesgericht zuerkannte Selbstverwaltungsgarantie (Art. 188 Abs. 3 BV) und allgemein die Funktionsfähigkeit der Justiz.

Es ist nicht ersichtlich, dass die Geschäftsprüfungskommissionen generell von der Beachtung dieser Verfassungsgebote hätten freigestellt werden sollen.⁸⁴

Die Klausel betreffend die „sinngemässe Anwendbarkeit“ von Art. 153 ParlG im Verhältnis zwischen Bundesversammlung und eidgenössischen Gerichten (Art. 162 ParlG) lässt ohne weiteres *Raum* für eine *verfassungskonforme Auslegung*. Eine Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Überlegungen (richterliche Unabhängigkeit usw.) erscheint möglich und geboten. Ob und wann allfällige Geheimhaltungsinteressen stärker ins Gewicht fallen als die parlamentarischen Informationsrechte, kann nicht generell gesagt werden. Methodisch gesprochen geht es um eine Abwägung von je verfassungsrechtlich geschützten Interessen (Gütern). Dabei kommt es entscheidend auf die konkreten Umstände an. Bedeutsam erscheint namentlich, um welche Art von Informationen es sich handelt und welches der Untersuchungszweck bzw. -gegenstand ist.

Gestützt auf die eingangs geschilderten Positionen in der Rechtslehre zur parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz lassen sich immerhin gewisse Tendenzen angeben. So erscheint das Begehren um Einsichtnahme in Akten eines *abgeschlossenen* Gerichtsverfahrens wesentlich weniger problembehaftet als das Begehren um Einsichtnahme in Akten eines *laufenden* Verfahrens (die denn auch in der Lehre allgemein abgelehnt wird). Während eines laufenden Verfahrens wird typischerweise die richterliche Unabhängigkeit stärker zu gewichten sein, zumal schon der *Anschein* der äus-

⁸⁴ Wie es sich bei den besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen (Art. 169 Abs. 2 BV) verhält, braucht hier nicht näher geprüft zu werden. Zur Frage immantener Schranken bei Art. 169 BV vgl. BIAGGINI, Komm.BV, N 24 zu Art. 169.

seren Beeinflussung (hier: durch eine oberaufsichtsrechtliche „Intervention“) genügt, um die richterliche Unabhängigkeit in Frage zu stellen.⁸⁵

Dies heisst freilich nicht, dass es – umgekehrt – nicht auch Konstellationen geben kann, in denen der Informationsanspruch stärker ist (z.B. wegen der Art der Untersuchung, der Art der Information usw.).

2. Parlamentarische Informationsrechte und Strafverfolgung

Im Verhältnis zur *Bundesanwaltschaft*, die hier als Hauptrepräsentantin der Strafverfolgungsbehörden näher betrachtet werden soll, ist die rechtliche Situation noch komplexer.

Die Bundesanwaltschaft ist, wie gesehen, organisationsrechtlich eine *Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung* und somit staats- und verwaltungsrechtlich der Exekutive zuzuordnen. Die von ihr zu erfüllende Aufgabe der Strafverfolgung ist jedoch justiznah. Sie geniesst dabei eine spezifische Unabhängigkeit und unterliegt in Bezug auf die Durchführung der einzelnen Verfahren keinen Weisungen. Diese besondere Stellung ändert freilich nichts daran, dass auch die Bundesanwaltschaft unter das 2. Kapitel des 7. Titels (Art. 150 ff. ParlG) und nicht unter den 8. Titel (Art. 162 ParlG) fällt (*tertium non datur*).⁸⁶ Allerdings fragt es sich, ob die in Art. 150 ff. ParlG getroffenen Regelungen den organisationsrechtlichen und aufgabenbezogenen Besonderheiten bei der Bundesanwaltschaft vollaufgerecht werden.

Dies wird deutlich, wenn man sich die Entstehungsgeschichte der Art. 150 ff. ParlG vergegenwärtigt. Diese ist geprägt von Kontroversen um bestimmte Aspekte des Verhältnisses zwischen *Bundesrat* einerseits und parlamentarischen *Aufsichtskommissionen* bzw. –delegationen andererseits. Im Zentrum der Auseinandersetzungen stand vor allem die Frage der Tragweite der Informationsrechte im Zusammenhang mit der *bundesrätlichen Entscheidfindung*. Die Lösung des geltenden Rechts besteht darin, dass der Geschäftsprüfungsdelegation als „besonderer Aufsichtsdelegation“ im Sinne von Art. 169 Abs. 2 BV „keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden“ können (uneingeschränkter Zugang). Demgegenüber

⁸⁵ Vgl. z.B. BGE 127 I 196, 198, wonach es genügt, dass „bei objektiver Betrachtungsweise Gegebenheiten vor(liegen), die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen“. Vgl. auch BGE 133 I 1, 6; BGE 126 I 68, 73; BGE 125 I 109, 119; BGE 120 Ia 184.

⁸⁶ Mit Blick auf die Untersuchungsrichter und Untersuchungsrichterinnen sprechen viele Gründe für eine (oberaufsichtsrechtliche) Einordnung bei den Gerichten (8. Titel; Art. 162 ParlG).

haben die Geschäftsprüfungskommissionen (als Aufsichtskommissionen im Sinne von Art. 153 ParlG) „keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienstes geheim zu halten sind“ (Art. 153 Abs. 4 ParlG).

Wenn man Art. 153 Abs. 4 Satz 2 ParlG isoliert liest, könnte man versucht sein, aus dieser Formulierung (gewissermassen im Umkehrschluss) zu folgern, dass in allen anderen Konstellationen ein unbedingtes Informationsrecht der Aufsichtskommissionen bestehe.

Ein solcher Umkehrschluss ist keineswegs zwingend, wenn man sich die verfassungsrechtlichen Hintergründe vergegenwärtigt: Die Informationsrechte stehen – von einer verfassungsrechtlichen Warte aus betrachtet – in einem Konkurrenz- und Spannungsverhältnis zu verfassungsrechtlich abgestützten Geheimhaltungsinteressen unterschiedlicher Motivation und Provenienz; darunter befinden sich der Schutz der Persönlichkeit des Angeeschuldigten (vgl. Art. 32 BV) bzw. von Opfern und allfälligen Dritten (Art. 10 und 13 BV) und insbesondere der Schutz des Untersuchungszwecks (*Strafverfolgungsinteresse*) und der *Schutz der Funktionsfähigkeit* der Strafverfolgungsbehörden (als öffentliche Interessen im Sinne von Art. 5 BV). Angesprochen sind Verfassungsinteressen wie die Gewährleistung von Sicherheit und Freiheit und der Schutz der Bevölkerung (Art. 2 und Art. 57 BV), weiter auch die „zielgerichtete Erfüllung“ staatlicher Aufgaben (Art. 178 Abs. 1 BV) und das gute Funktionieren (Funktionsfähigkeit) staatlicher Organe, das ebenfalls ein gewichtiges öffentliches Interesse (Art. 5 Abs. 2 BV) repräsentiert.

Die oberoaufsichtsrechtlichen Untersuchungs- und Aufklärungsinteressen sind ebenfalls von grossem verfassungsrechtlichem Gewicht. Sie können jedoch nicht ohne weiteres und unter allen Umständen Vorrang beanspruchen.⁸⁷

Der Bundesgesetzgeber ist bei der Umsetzung des Regelungsauftrags aus Art. 153 Abs. 4 BV nicht frei, die ihm gut scheinende Lösung zu beschliessen. Vielmehr ist es ihm aufgegeben, nach Lösungen zu suchen, welche den *gegensätzlichen Verfassungsinteressen je optimal Rechnung tragen*. Kein Verfassungsinteresse soll mehr als nötig zurücktreten müssen. Es geht, methodisch gesprochen, um die Herstellung praktischer Konkordanz zwischen je verfassungsrechtlich geschützten Gütern. Keines der betreffenden Güter darf systematisch und einseitig zurückgesetzt werden. Dies ist bei der gesetzgeberischen Festlegung des Umfangs (ital. *estensione*; franz.

⁸⁷ Zum besonders gelagert Fall des Art. 169 Abs. 2 BV vgl. BIAGGINI, Komm.BV, N 24 zu Art. 169.

limites) der „Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse“ der Aufsichtskommissionen zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund sind bei der Auslegung von Art. 153 ParlG zwei Lesarten möglich. Entweder man versteht Art. 153 ParlG so, dass die gesetzliche Ordnung den Organen der Rechtsanwendung einen gewissen Spielraum für eine Berücksichtigung gegenläufiger Verfassungsinteressen belässt – oder sie tut es nicht (obschon sie es, verfassungsrechtlich gesehen, an sich tun müsste).

Bei einer isolierten Lektüre von Art. 153 ParlG mag man zur (vorläufigen) Folgerung kommen, dass das Gesetz den parlamentarischen Informationsrechten generell den Vorrang geben will. Bei näherem Hinsehen vermag indes die zweite Lösung mehr zu überzeugen. Die Regelung in Art. 153 ParlG ist weniger eindeutig, als es der Wortlaut denken lässt. Im abgestuften System der Informationsrechte gemäss Art. 150 ff. ParlG spiegelt sich in erster Linie das Spannungsfeld (bzw. der Konflikt) zwischen Bundesversammlung (insb. GPK) und Exekutivspitze (Bundesrat). Andere potenzielle Konfliktfelder – wie das aktuell interessierende Verhältnis Aufsichtskommissionen/Strafverfolgung – erlangten dagegen bei der Erarbeitung der heutigen gesetzgeberischen Regelung, soweit ersichtlich, kaum Aufmerksamkeit.

Eine (verfassungskonforme) Auslegung, die es erlaubt, legitimen Geheimhaltungsinteressen von grossem Gewicht Rechnung zu tragen, erscheint unter diesen Umständen nicht kategorisch ausgeschlossen – mit dem möglichen Ergebnis, dass der parlamentarische Informationsanspruch im Einzelfall zurückzutreten hat; dies allerdings nicht als Folge eines (gesetzlichen) Untersuchungsgeheimnisses, sondern aus *verfassungsrechtlichen* Gründen.

Angesichts der legitimen oberoaufsichtsrechtlichen Informationsbedürfnisse darf eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Strafverfolgung bzw. des Untersuchungszwecks nicht leichthin bejaht werden. Dies gilt besonders dann, wenn *Gegenstand* der oberoaufsichtsrechtlichen Untersuchung gar nicht die Tätigkeit der Behörde ist, bei der man die Information einholen will (z.B. das Interesse gar nicht einem von der Bundesanwaltschaft geführten Verfahren als solchem gilt), sondern die Tätigkeit einer *anderen Behörde* (z.B. Amtsstelle der Zentralverwaltung) betrifft.

Umgekehrt kann man sich Einzelfälle ausmalen, in denen der Informationsanspruch zurücktreten muss, damit eine laufende Ermittlung nicht gefährdet oder gar vereitelt wird. Man denke etwa, rein hypothetisch, an ei-

nen neuen Fall von der Art der Affäre Shakarchi/Kopp⁸⁸, bei welchem Angehörige gewählter Amtsträger involviert wären.⁸⁹

3. Ausübung der gesetzlichen Informationsrechte

Bei der Ermittlung verfassungsrechtlich bedingter Grenzen der gesetzlichen Informationsrechte handelt es sich um einen (Abwägungs-) Vorgang, der sich nicht mit mathematischer Exaktheit durchführen lässt. Denn bei der Abwägung spielen Bewertungen und Gewichtungen eine erhebliche Rolle, und es gibt gewöhnlich beträchtliche Konkretisierungsspielräume. Umso bedeutsamer wird die Frage, wer zur Entscheidung⁹⁰ über den Umfang der parlamentarischen Informationsrechte berufen ist.

In dieser Hinsicht sind die Anordnungen im Gesetz klar – jedenfalls soweit es um die im 7. Kapitel des Gesetzes erfassten Behörden und Amtsstellen geht.⁹¹ Bei den (hier interessierenden) Informationsrechten der Geschäftsprüfungskommissionen sind es von Gesetzes wegen die *Geschäftsprüfungskommissionen selbst*, die „endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte“ entscheiden (Art. 153 Abs. 4 Satz 1 ParlG).⁹² Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden:

- (1) zum einen die Entscheidung darüber, ob Auskünfte und Unterlagen, die man erhalten möchte, „*zweckdienlich*“ sind (Art. 153 Abs. 1 ParlG);

⁸⁸ Zu den Sachumständen vgl. BGE 116 IV 56, 57 ff.

⁸⁹ In einem solchen Fall einen Informationsanspruch wegen Gefährdung der Ermittlungen zu verneinen, bedeutet nicht, dass die Einsichtnahme in einschlägige Akten für alle Zeiten ausgeschlossen sein muss.

⁹⁰ In den Materialien zum Parlamentsgesetz ist in diesem Zusammenhang mitunter von der „Durchsetzung“ der Informationsrechte die Rede (vgl. z.B. SPK-N, Bericht ParlG, 3486 und 3488). Diese Begrifflichkeit sollte vermieden werden, denn juristisch gesehen ist die (gegebenenfalls zwangsweise) Durchsetzung eines (feststehenden) Anspruchs zu trennen von der (jeweils vorher zu klärenden) Frage, wer dafür *zuständig* ist, über das Bestehen bzw. den Umfang des Anspruchs zu entscheiden. Lediglich um Letzteres geht es hier.

⁹¹ Zu diesen gehört auch die Bundesanwaltschaft.

⁹² Das Gesetz spricht hier von den Aufsichtskommissionen als solchen. Die Frage, ob die Entscheidung allenfalls an eine Subkommission delegiert werden kann, wird in Art. 153 Abs. 4 ParlG nicht angesprochen. (Art. 150 Abs. 3 ParlG, wo die Subkommissionen ausdrücklich erwähnt sind, handelt (lediglich) von den Vorkehrungen für den Geheimnisschutz, nicht von der Entscheidung über die Ausübung parlamentarischer Informationsrechte. Art. 14 Abs. 3 GRN handelt allgemein vom „Betreuen“ einzelner Aufgabenbereiche durch eine Subkommission „im Auftrag der Kommission“.)

- (2) zum anderen die (anders strukturierte) Entscheidung über das *Bestehen* und über allfällige *Grenzen* des Informationsanspruchs; z.B. die Frage, ob es im konkreten Fall um Unterlagen geht, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen (Bejahung des Anspruchs) oder nicht (Verneinung des Anspruchs; Art. 153 Abs. 4 Satz 2 ParlG).

Die Zuweisung der Entscheidung an die Geschäftsprüfungskommissionen in Bezug auf die Zweckdienlichkeit (1) erscheint zweckmässig: Der „Kontrollleur“ und nicht (wie früher) der „Kontrollierte“ soll darüber befinden, welche Informationen für eine wirksame Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht notwendig sind.⁹³ Der Gesetzgeber hat sich hier bewusst für einen Paradigmenwechsel entschieden (der für die Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht von eminenter Bedeutung ist).⁹⁴

Im zweiten Fall (2) ist die gesetzgeberische Lösung (Zuweisung der endgültigen Entscheidung über die Ausübung der Informationsrechte an die Geschäftsprüfungskommissionen; Art. 153 Abs. 4 Satz 1 ParlG) eine verständliche, aber zugleich nicht unproblematische Lösung. Denn in verfahrensrechtlich-organisatorischer Hinsicht wird hier – anders als in den Fällen von Art. 7 bzw. Art. 150 ParlG (Ratspräsidium als „Schiedsrichter“ zwischen Bundesrat und Ratsmitglied bzw. Kommission) – die endgültige Entscheidung in die Hände des *direkt betroffenen* Organs der Bundesversammlung (Aufsichtskommission) gelegt. In der Sache geht es – angesichts der nicht in jeder Hinsicht klaren (gesetzlichen und verfassungsrechtlichen) Kriterien und wegen der Abwägungsbedürftigkeit – um eine mitunter sehr schwierige Grenzziehung. Der Gesetzgeber bürdet hier den Geschäftsprüfungskommissionen eine schwierige Aufgabe und eine grosse Verantwortung auf.⁹⁵

⁹³ SPK-N, Bericht ParlG, 3469.

⁹⁴ Der Unterzeichnende weiss aus eigener persönlicher Erfahrung (als juristischer Berater der GPK des Landrates des Kantons Basel-Landschaft bei der 1990 durchgeführten Untersuchung der Staatsschutzaktivitäten im Kanton), wie wichtig es ist, dass man es nicht einfach den Beaufsichtigten überlässt, zu bestimmen, welche Akten und Informationen einem parlamentarischen Aufsichtsgremium zur Verfügung stehen sollen und welche nicht.

⁹⁵ Angesichts des klaren Gesetzeswortlauts und der im Gesetzgebungsverfahren deutlich artikulierten legislatorischen Absichten soll hier darauf verzichtet werden, die in Art. 153 Abs. 4 Satz 1 ParlG getroffene Lösung aus verfassungsrechtlicher Sicht zu durchleuchten. – Bei den (in mancher Hinsicht anders gelagerten) parlamentarischen Untersuchungsausschüssen (Art. 44 GG) des deutschen Verfassungsrechts kann es im Falle eines Streits betreffend die Vorlage von Akten zu einem (Organstreit-) Verfahren

Unklar ist die Rechtslage mit Blick auf die (vom 8. Titel des Gesetzes erfassten) eidgenössischen Gerichte. Art. 162 ParlG erklärt die Regelungen des 2. Kapitels im 7. Titel (Art. 150 ff. ParlG) pauschal für „sinngemäss anwendbar“. Eingeschlossen ist formal auch die (in Art. 153 Abs. 4 Satz 1 ParlG enthaltene) Zuweisung der Entscheidungszuständigkeit. Im Verhältnis zu den Gerichten erscheint die Entscheidungszuständigkeit der GPKs „in eigener Sache“ besonders problematisch, da hier die besonders gewichtige (verfassungsrechtlich besonders geschützte) richterliche Unabhängigkeit im Spiel ist und die Entscheidungskriterien noch weniger klar sind.⁹⁶ Man kann sich fragen, ob die in Art. 153 Abs. 4 Satz 1 ParlG getroffene Lösung sich für eine „sinngemässe“ Anwendung im Bereich der Justiz eignet oder ob man in diesem besonders gelagerten Fall nicht besser (ähnlich wie in den Fällen von Art. 7 oder Art. 150 ParlG) nach einer nicht direkt involvierten Entscheidungsinstanz Ausschau halten sollte.⁹⁷

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass die Geschäftsprüfungskommissionen – auch wenn sie endgültig entscheiden können – als rechtsanwendende Organe nicht davon entbunden sind, die einschlägigen Vorgaben aus Gesetz (Art. 153 Abs. 4 Satz 2) und Verfassung zu beachten und entgegenstehende Geheimhaltungsinteressen gebührend zu berücksichtigen (ja ihnen im Falle des Überwiegens Vorrang einzuräumen).

vor Bundesverfassungsgericht kommen. Vgl. HANS H. KLEIN, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 44, Rdnr. 248 ff. (41. Lieferung, 2002), mit weiteren Hinweisen.

⁹⁶ Was ist das „sinngemässe“ Gegenstück zur „unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates“? Welche gerichtlichen Geheimhaltungsinteressen sind das „sinngemässe“ Gegenstück zu den (in Art. 153 Abs. 4 ParlG genannten) Geheimhaltungsinteressen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste?

⁹⁷ Ein Vorgehen nach dem Modell des Art. 173 Abs. 1 Bst. i BV (wonach Zuständigkeitskonflikte „zwischen den obersten Bundesbehörden“ von der Bundesversammlung zu entscheiden sind) – das man allenfalls in Betracht ziehen könnte – wäre (angesichts des Prinzips der Sitzungsöffentlichkeit, Art. 158 BV) seinerseits nicht unproblematisch, zumal es bei der Entscheidung unter Umständen (auch) um die Tragweite von Geheimhaltungsinteressen gehen kann.

V. Zusammenfassende Schlussbemerkungen aus staatsrechtlicher Sicht

Die parlamentarischen Informationsrechte können – wie sich in der jüngeren Praxis der GPK-N gezeigt hat⁹⁸ – nicht nur mit Geheimhaltungsinteressen des Bundesrates (bzw. ihm unterstellter Einheiten der Zentralverwaltung), sondern auch mit Geheimhaltungsinteressen im Bereich der Strafverfolgung in Konflikt geraten.

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen lassen sich die Gutachterfragen aus staatsrechtlicher Sicht wie folgt beantworten.

1. Beim „Untersuchungsgeheimnis“ handelt es sich um einen in der Gesetzessprache des Bundes nicht geläufigen Begriff. In Praxis und Literatur wird der Begriff (gewöhnlich) verwendet, um unterschiedlich motivierte gesetzliche Restriktionen betreffend die Bekanntgabe von Informationen aus Strafverfahren zusammenzufassen.
2. Die einschlägige Regelung im Bundesstrafprozess (Art. 102quater BStP) steht aus den vorne genannten Gründen den gesetzlichen Informationsrechten der Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 153 ParlG) nicht entgegen (Frage 1 und 4). Die gesetzlichen Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 153 ParlG)⁹⁹ bestehen vielmehr auch gegenüber den Strafverfolgungsbehörden des Bundes. Eine Unterscheidung zwischen laufenden und abgeschlossenen Verfahren wird im Parlamentsgesetz nicht gemacht. Der Status eines Verfahrens kann jedoch unter dem Aspekt der Grenzen parlamentarischer Informationsrechte eine Rolle spielen.
3. Die gesetzlichen Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen bestehen „sinngemäss“ auch im Verhältnis zu den eidgenössischen Gerichten (Art. 162 i.V.m. Art. 153 ParlG).

⁹⁸ Vgl. GPK-N, Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, Bericht vom 5. September 2007, Ziffer 2.2.2., 2.2.5.; Entscheid der I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 18. Dezember 2007 (AU.2007.1) in Sachen Fachliche Aufsicht über die Bundesanwaltschaft (Art. 28 Abs. 2 SGG) – Information der GPK/N über Verfahrensakten und anschliessende Präsentation bzw. Übergabe, Erw. 3.

⁹⁹ Ausgeklammert bleibt hier (und im Folgenden) die Einsichtnahme in Unterlagen, welche der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind. Gemäss Art. 153 Abs. 4 Satz 2 ParlG besteht hierauf kein Anspruch.

4. Die gesetzlichen Regelungen betreffend die parlamentarischen Informationsrechte dürfen nicht isoliert gelesen und angewendet werden. Auch jenseits der gesetzlich ausdrücklich genannten Ausnahmen (für die Geschäftsprüfungskommissionen: Art. 153 Abs. 4 Satz 2 ParlG) können sich im konkreten Fall *Beschränkungen* ergeben; dies aufgrund *verfassungsrechtlicher Interessen*, die den oberoaufsichtsrechtlichen Untersuchungs- und Aufklärungsinteressen (die ebenfalls verfassungsrechtlich fundiert sind, vgl. Art. 153 und Art. 169 BV) gegenüberstehen und im konkreten Fall entgegenstehen können. Zurückgedrängt werden die Informationsrechte in solchen Fällen nicht durch das (auf Gesetzesstufe geregelte) Untersuchungsgeheimnis, sondern durch dahinter bzw. (normhierarchisch) darüber stehende, verfassungsrechtlich abgestützte Geheimhaltungsinteressen.
5. Die Frage, ob sich aus der gewaltenteiligen Verfassungsordnung des Bundes Schranken für die Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommission ergeben, ist somit zu bejahen (Frage 2). Es handelt sich allerdings dabei nicht um Schranken, die sich unmittelbar aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung ableiten lassen. Es geht vielmehr um verfassungsrechtlich fundierte Interessen unterschiedlicher Art, die eine *Abwägung* (gegenüber den oberoaufsichtsrechtlichen Untersuchungs- und Aufklärungsinteressen) verlangen.
6. Im Zusammenhang mit den parlamentarischen Informationsrechten sind als *potenziell begrenzende* verfassungsrechtliche Interessen insbesondere zu beachten: die verfassungsmässige Zuständigkeiten und die Funktionsfähigkeit anderer Staatsorgane, Sicherheitsinteressen des Staates, verfassungsrechtlich geschützte Individualrechte, bundesstaatlich bedingte Schranken.
7. Diese potenziell begrenzenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte sind im Zusammenhang mit den Informationsrechten der Geschäftsprüfungskommissionen nicht durchweg gleich bedeutsam. Im Vordergrund stehen hier (mit Blick auf die Besonderheiten im Bereich der Strafverfolgung bzw. der Gerichte): der Schutz der *richterlichen Unabhängigkeit* und der Schutz der *Funktionsfähigkeit* der Strafverfolgung (Strafverfolgungsinteressen).
8. Aus verfassungsrechtlicher Sicht können weder die oberoaufsichtsrechtlichen Untersuchungs- und Aufklärungsinteressen noch die gegenläufigen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte einen generellen Vorrang beanspruchen.¹⁰⁰ Das Verhältnis bestimmt sich im Rahmen einer Ab-

¹⁰⁰ Eine Ausnahme besteht, wenn man auf den Verfassungswortlaut abstellt, bei den besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen im Sinne von Art. 169 Abs. 2

wägung. Zur Abwägung berufen ist in erster Linie der Gesetzgeber. Als demokratisch besonders legitimes Organ geniesst der Gesetzgeber typischerweise mehr Freiheiten als ein Organ der Rechtsanwendung, aber auch er ist nicht ungebunden. Der Gesetzgeber kann diese Abwägung bis zu einem gewissen Grad strukturieren und in bestimmte Richtungen lenken (wie dies z.B. in A 153 und 154 ParlG geschehen ist: Einsichtnahme in bestimmte Unterlagen des Bundesrates).

9. Gesetzliche Regelungen, welche die Abwägung strukturieren, sind von dem zur Gesetzesanwendung berufenen Organ (hier: die Geschäftsprüfungskommissionen) im Einzelfall *verfassungskonform* auszulegen und *anzuwenden*, soweit nicht das Gesetz dem rechtsanwendenden Organ jeden Spielraum für eine verfassungskonforme Auslegung nimmt.
10. Das Parlamentsgesetz lässt für die Berücksichtigung gegenläufiger Verfassungsinteressen Raum. Dies gilt jedenfalls im Verhältnis zu den eidgenössischen Gerichten, für welche die Bestimmungen des 7. Kapitels des Parlamentsgesetzes nur „sinngemäss“ Anwendung finden (Art. 162 ParlG).
11. Die verfassungsrechtlich fundierten Geheimhaltungsinteressen können vor allem bei *laufenden* Verfahren von sehr erheblichem Gewicht sein, aber *auch* bei *abgeschlossenen* Verfahren durchaus noch erhebliches Gewicht besitzen. Aus den einschlägigen verfassungsrechtlichen Normen lassen sich keine kategorischen Antworten ableiten nach dem Muster: Einsicht in laufende Verfahren nie, in abgeschlossene Verfahren immer. Es gilt zu differenzieren: nach Art des Organs, nach Art der konkret involvierten Geheimhaltungsinteressen, nach Art der Untersuchung, nach Art der Information.
12. Die Inanspruchnahme der parlamentarischen Informationsrechte ist gewöhnlich weit weniger problematisch, wenn sie im Rahmen einer („eigenständigen“) Untersuchung erfolgt, die sich nicht gegen eine Behörde der Strafjustiz (Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei, Eidg. Untersuchungsrichteramt, Bundesstrafgericht, Bundesgericht) richtet, sondern gegen andere Behörden (z.B. eine dem Bundesrat nachgeordnete Einheit der Zentralverwaltung). Die Frage „gleicher oder anderer Untersuchungsgegenstand?“ spielt auch bei der Konkurrenz von Aufsichtsverfahren – z.B. im Verhältnis fachliche Aufsicht durch das Bundesstrafgericht und parlamentarische Oberaufsicht (Frage 3) – eine Rolle.

BV, denen man keine Geheimhaltungspflichten entgegenhalten kann. Vgl. immerhin BIAGGINI, Komm.BV, N. 24 zu Art. 169.

13. Bei der (verfassungsrechtlich geforderten) Abwägung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht auch dem Umstand Rechnung zu tragen, wie der Geheimnisschutz sichergestellt ist. Die „kaskadenhafte“ Ordnung der parlamentarischen Informationsrechte lässt ein Muster erkennen: Je sensibler eine Information, desto kleiner soll der Kreis der Informierten (Geheimnisträger) sein.¹⁰¹ Umgekehrt: Je besser die (organisatorischen und verfahrensmässigen) Vorkehrungen zur Wahrung von Geheimhaltungsinteressen sind, desto leichter wird man den Informationsanspruch im Rahmen der Abwägung überwiegen lassen können. Je besser die Sicherungen sind, desto eher wird wohl auch die von der zuständigen Geschäftsprüfungskommission „in eigener Sache“ getroffene Entscheidung von der anderen Seite akzeptiert werden, desto weniger werden die dem System der Informationsrechte inhärenten Durchsetzungsschwächen ins Gewicht fallen.
14. Im Verhältnis zu den *eidgenössischen Gerichten* (Frage 2) muss bei der Ausübung der gesetzlichen Informationsrechte insbesondere auf die *richterliche Unabhängigkeit* Rücksicht genommen werden. In der neueren Literatur wird die Einsichtnahme in Gerichtsakten – wegen der Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit – allgemein mit sehr grosser Zurückhaltung diskutiert. Selbst Verfechter eines weiten Oberaufsichtsverständnisses sehen die Möglichkeit einer Einsichtnahme in Gerichtsakten erst *nach Abschluss* eines Verfahrens vor.
15. Im Verhältnis zu den *Organen der Strafverfolgung im Bund*¹⁰², insbesondere der *Bundesanwaltschaft* (Frage 2), ist auf die (verfassungsrechtlich abgestützten) Strafverfolgungsinteressen Rücksicht zu nehmen (Gefährdung des Untersuchungszwecks, Funktionsfähigkeit der Strafverfolgung).

Die gesetzlichen Regelungen (Art. 150 ff., Art. 162 ParlG) sind nicht in jeder Hinsicht klar und lassen diverse Rechtsfragen offen. Es ist darin weniger geregelt, als es *prima vista* den Anschein macht.

Ein Grund dafür liegt in der Entstehungsgeschichte der Regelungen betreffend die parlamentarischen Informationsrechte. Die einschlägigen Geset-

¹⁰¹ Vgl. z.B. Art. 150 Abs. 3 ParlG (Subkommission statt Kommission); Art. 153 Abs. 5 Satz 2 ParlG (Auftrag an die GPDel). – Umgekehrt sollte man das Problem nicht vernachlässigen, dass mit dem System abgestufter Informationsrechte unterschiedliche Kategorien von Ratsmitgliedern entstehen („Geheimnisträger“ und „andere“), was mit der ausgeprägten Tradition der Gleichheit nicht leicht in Einklang zu bringen ist.

¹⁰² Zum speziell gelagerten Fall der Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter vgl. vorne III.2.c.

zesbestimmungen sind in erster Linie auf die (spezifischen) Probleme und Auseinandersetzungen im Spannungsfeld zwischen parlamentarischer O-beraufsicht und Bundesrat zugeschnitten. Den Spezifika (und potenziellen Konflikten) im Verhältnis zwischen parlamentarischer O-beraufsicht und Strafverfolgung (insb. Bundesanwaltschaft, Strafgerichtsbarkeit) hat man damals kaum Aufmerksamkeit geschenkt.

Klärungsbedarf heisst indes nicht zwingend Regelungsbedarf. Wie dring-lich der gesetzgeberische Handlungsbedarf ist, lässt sich nicht leicht beur-teilen, da die Regelungen im Parlamentsgesetz noch sehr neu sind und (noch) zu wenig abgeschätzt werden kann, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Probleme handelt.

Auch wenn gewisse Klarstellungen wünschenswert erscheinen mögen (z.B. in Bezug auf Art. 162 ParlG: „sinngemäss anwendbar“), sollte man es nicht versäumen, den Versuch zu machen, auf der Grundlage der bestehenden Normen einen *modus vivendi* zu finden.¹⁰³ Auch sind die Möglichkeiten auszuschöpfen, welche die verfassungskonforme Auslegung bietet. Nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt heisst nicht: ungeregelt.

Falls eine Anpassung der Gesetzgebung ins Auge gefasst wird (vgl. Man-dat, Einleitung), gilt es im Auge zu behalten, dass es (nicht zuletzt aus ver-fassungsrechtlichen Gründen) nicht möglich sein wird, alle erdenklichen „Kollisionsfälle“ ex ante zu erfassen und im Gesetz abschliessend zu re-geln. Die hier interessierenden Fragen lassen sich nicht komplett „durch-normieren“. Denn die Verfassung lässt nur begrenzt Raum für starre („ab-wägungsfeindliche“) Regeln vom Typus des Art. 169 Abs. 2 BV oder des Art. 154 ParlG. Der Gesetzgeber kann nicht umhin, mit Abwägungsfor-meln zu operieren, welche die Organe der Rechtsanwendung (hier: die Geschäftsprüfungskommissionen) in die Verantwortung für eine verfas-sungskonforme Praxis einbinden.

In diesem Sinne behält ein rund vierzig Jahre altes Diktum – gefallen in einem Bericht der GPK-S (gemünzt auf das Verhältnis Bundesrat – Bun-desversammlung) – auch heute noch eine gewisse Aktualität: Die „Innehaltung der immanenten Schranken der O-beraufsicht [ist] weit mehr *dem poli-tischen Geschick und Wertgefühl überantwortet als rechtlichen Regelun-*

¹⁰³ Dies gilt umso mehr, als die Durchsetzung der Informationsrechte – wie schon unter dem früheren Recht (vgl. KIENER, Informationsrechte, 199) – an Grenzen stösst.

gen“; das Recht vermag „lediglich gewisse unüberschreitbare Grenzpunkte zu markieren“.¹⁰⁴

Giovanni Biaggini

¹⁰⁴ GPK-S, Bericht über den Ausbau der Verwaltungskontrolle vom 12. Februar 1966 (BBl 1966 I 239), zustimmend zitiert bei MÜLLER, ZSR 1992 I, 389 ff., 412 (Hervorhebung im Original).

Abkürzungen

AB SD 1998	Amtliches Bulletin, Sonderdruck Totalrevision BV
aBV	(alte) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
AufRBGer	Reglement des Bundesgerichts vom 11. September 2006 betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht (Aufsichtsreglement des Bundesgerichts; SR 173.110.132)
BB1	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGerR	Reglement vom 20. November 2006 für das Bundesgericht (SR 173.110.131)
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (SR 312.0)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
Comm.	AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK/GPKs	Geschäftsprüfungskommission/en
GVG	(früheres) Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz; AS 1962 773)
i.d.F.	in der Fassung (vom)
i.V.m.	in Verbindung mit
Komm.aBV	AUBERT JEAN-FRANÇOIS ET AL. (Hrsg.), Kommentar zur [alten] Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Loseblatt, Basel/Zürich/Bern 1987-1996
Komm.BV	BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, Zürich 2007
LeGes	Gesetzgebung heute, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)

RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SG-Komm.BV	EHRENZELLER BERNHARD u.a. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Zürich 2002 (2. Auflage, Zürich 2008, im Erscheinen)
SPK-N, Bericht ParlG	SPK-N, Parlamentarische Initiative «Parlamentsgesetz (PG)», Bericht vom 1.3.2001 (BB1 2001 3467) sowie Stellungnahme des Bundesrates dazu vom 22.8.2001 (BB1 2001 5428)
SPK-N/S, ZB-BV	SPK-N und SPK-S, «Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat», Zusatzbericht vom 6.3.1997 (BB1 1997 III 245) sowie Stellungnahme des Bundesrates dazu vom 9.6.1997 (BB1 1997 III 1484)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (BB1 2007 6977; Referendumsvorlage)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VRdCH	THÜRER DANIEL/JEAN-FRANÇOIS AUBERT/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Literatur (Auswahl)¹⁰⁵

ALBRECHT MARTIN, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, LeGes 2003/2, 31 ff.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS u.a. (Hrsg.), Kommentar zur [alten] Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Loseblatt, Basel/Zürich/Bern 1987–1996.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Bundesstaatsrecht der Schweiz (aktualisierte Fassung der Originalausgabe), 2 Bände, Basel/Frankfurt a.M. 1991/5.

¹⁰⁵ Vgl. auch die umfassende Bibliografie in PVK, Oberaufsicht, BB1 2002 7724 ff.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zürich 2003.

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse*, 2 Bände, 2. Aufl., Bern 2006.

BÄUMLIN RICHARD, *Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung*, ZSR 1966 II, 165 ff.

BIAGGINI GIOVANNI, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar*, Zürich 2007.

EHRENZELLER BERNHARD u.a. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*, Zürich 2002 (2. Auflage im Erscheinen) (zit.: SG-Komm.BV).

EICHENBERGER KURT, *Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem*, Bern 1960.

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION des Ständerates, *Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte*, Bericht vom 28.6.2002, BBl 2002 7625 ff. (zit.: GPK-S, Oberaufsicht).

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION des Ständerates, *Bericht an den Ständerat über den Ausbau der Verwaltungskontrolle* vom 12. Februar 1966 (BBl 1966 I 213) sowie *Stellungnahme des Bundesrates dazu* vom 27. August 1965 (BBl 1965 II 1025).

GRAF MARTIN, *Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung*, ZBl 2000, 1 ff.

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. Aufl., Zürich 2005 (mit Supplement: *Bundesgericht und Verfassungsgerichtsbarkeit nach der Justizreform*, mitverfasst von Helen Keller, Zürich 2006).

HEUSLER BERNHARD, *Oberaufsicht und Kontrolle im schweizerischen Verfassungsrecht*, Basel/Frankfurt a.M. 1993.

KIENER REGINA, *Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen*, Bern 1994.

KIENER REGINA, *Richterliche Unabhängigkeit*, Bern 2001.

KIENER, REGINA, *Aspekte der parlamentarischen Justizaufsicht im Kanton Bern*, in: *Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR)* 1997.

MAHON PASCAL, *Le principe de la séparation des pouvoirs*, in: *VRdCH*, 1011 ff.

MASTRONARDI PHILIPPE, *Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle*, Basel/Frankfurt a.M. 1991.

METTLER CHRISTOPH, Staatsanwaltschaft. Position innerhalb der Gewaltentrias, Funktion im Strafprozess und aufsichtsrechtliche Situation sowie ein Vorschlag zur Neuordnung, Fribourger Diss., Basel/Genf/München 2000.

MOSER WERNER, Die parlamentarische Kontrolle über Verwaltung und Justiz, unter besonderer Berücksichtigung ihres Ausbaus durch die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 1. Juli 1966, Zürich 1969.

MÜLLER GEORG, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, ZSR 1992 I, 389 ff.

PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLSTELLE (PVK), Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte – Positionen in der Rechtslehre. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. März 2002, BBl 2002 7690 (zit.: PVK, Oberaufsicht).

RHINOW RENÉ, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel usw. 2003.

RUCH ALEXANDER, Die parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Verwaltung im Bund, ZBl 1992, 241 ff.

SÄGESSER THOMAS (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000.

SÄGESSER THOMAS, Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2002, 382 ff.

SCHMID NIKLAUS, Strafprozessrecht, 4. Aufl., Zürich 2004.

SEILER HANSJÖRG, Gewaltenteilung, Bern 1994.

SEILER HANSJÖRG, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, ZBl 2000, 281 ff.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Bern 2007.

VON WYSS MORITZ, Die Bundesversammlung als oberste Gewalt des Bundes, in: Thomas Gächter/Martin Bertschi (Hrsg.), Neue Akzente in der „nachgeführten“ Bundesverfassung, Zürich 2000, 251 ff.

WEBER ROLF H./BIAGGINI GIOVANNI, Rechtliche Rahmenbedingungen für verwaltungsunabhängige Behördenkommissionen, Zürich 2002.

ZIMMERLI ULRICH, Bundesversammlung, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/ Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 1027 ff.