

Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini

Ordinarius für Staats-, Verwaltungs-
und Europarecht an der Universität Zürich

Freiestrasse 15, 8032 Zürich

Rechtsgutachten zur Frage der

Möglichkeiten und Grenzen
parlamentarischer Oberaufsicht
im Bereich des
Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI)

im Auftrag der

Schweizerischen Eidgenossenschaft

vertreten durch die Geschäftsprüfungskommissionen
des Stände- und des Nationalrates (GPK),
Sekretariat GPK,
Parlamentsgebäude, 3003 Bern

Zürich, 26. August 2013

Inhaltsverzeichnis:

I.	Einleitende Bemerkungen	4
1.	Ausgangslage.....	4
2.	Auftrag und Fragestellung.....	4
3.	Hinweise zum Vorgehen.....	6
II.	Akteure im Bereich der Nuklearaufsicht.....	8
1.	Träger von Aufgaben des Bundes gemäss Art. 169 BV (zu Frage a).....	8
2.	Aufgaben und Kompetenzen der Akteure im Bereich der Nuklearaufsicht (zu Frage b).....	11
a.	Überblick.....	11
b.	Insbesondere: Aufgaben und Stellung des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI).....	13
III.	Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht: allgemeine Bemerkungen.....	19
1.	Rechtliche Grundlagen der parlamentarischen Oberaufsicht.....	19
2.	Merkmale der parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen.....	20
3.	Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen	23
4.	Wenig geklärte Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht bei verselbstständigten Aufsichtsbehörden.....	25
a.	Gesetzgebung.....	26
b.	Aufgabenumschreibungen in der GPK-Praxis.....	27
c.	Corporate-Governance-Bericht und Folgearbeiten.....	28
d.	Geringer Nutzen der Rechtsvergleichung	29
e.	Ähnlichkeiten mit der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz... 30	
5.	Zum Vergleich: die parlamentarische Oberaufsicht gegenüber den richterlichen Behörden des Bundes	31
6.	Aufsicht des Bundesrates über ausgelagerte Aufsichtsbehörden	33
IV.	Einzelfragen.....	36
1.	Einleitende Bemerkungen: Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen im Allgemeinen	36
2.	Oberaufsicht über das UVEK (in Bezug auf ENSI/ENSI-Rat) – zugleich zur Tragweite des „Mühleberg“-Urteils (zu Frage c)	37
3.	Oberaufsicht über ENSI und ENSI-Rat (zu Frage d)	42

a.	Berücksichtigung der besonderen Stellung des ENSI.....	43
b.	Berücksichtigung der Aufgaben anderer Behörden	44
c.	Hinweise zu Einzelfragen.....	45
4.	Oberaufsicht über andere Institutionen im Bereich der Nuklearsicherheit (zu Frage e).....	46
a.	KNS.....	46
b.	NAGRA.....	48
5.	Informationsrechte der GPK gegenüber dem ENSI (zu Frage f)	50
a.	Adressaten von Informationsbegehren.....	50
b.	Schranken der Informationsrechte	52
6.	Die „verantwortliche politische Behörde“ gemäss Art. 158 ParlG (zu Frage g)	54
a.	Zur Entstehungsgeschichte der Gesetzesbestimmung	54
b.	Zur praktischen Tragweite der Gesetzesbestimmung	56
c.	Die Praxis zu Art. 158 ParlG als mögliche Orientierungshilfe	57
7.	„Anbindung“ der Oberaufsicht an die (Aufsichts-) Kompetenzen des Bundesrats? (zu Frage h).....	59
a.	Verfassungsebene	60
b.	Gesetzesebene und weitere Konkretisierungen	61
c.	Hinweise zur Tragweite des Befunds.....	62
8.	Träger des Rechts auf Stellungnahme gemäss Art. 157 ParlG (zu Frage i)	63
V.	Abschliessende Bemerkungen.....	65
	Anhang	67
	Abkürzungen	67
	Literatur (Auswahl).....	68
	Materialien und Gerichtsurteile	70

I. Einleitende Bemerkungen

1. Ausgangslage

Die Ausgangslage stellt sich gemäss Angaben der Auftraggeberschaft (vgl. die im Juni 2013 unterzeichnete Vereinbarung) wie folgt dar.

„In der Praxis der GPK stellen sich immer wieder Fragen, wie weit die parlamentarische Oberaufsicht über die verselbständigten Einheiten des Bundes geht. In der jüngeren Vergangenheit wie auch aktuell steht vor allem die parlamentarische Oberaufsicht über die FINMA und das ENSI im Vordergrund.

Erste allgemeine Antworten zu diesen Fragen erfolgten im Rechtsgutachten von Prof. Dr. Georg Müller und PD Stefan Vogel („Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbstständigte Träger von Bundesaufgaben vom 7. Dezember 2009“).

Die GPK bezwecken mit dem folgenden Auftrag, die Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die FINMA und das ENSI rechtlich vertieft abklären zu lassen. Dabei sind sowohl die für beide Institutionen geltenden Grundsätze wie auch deren spezifischen Rechtsgrundlagen und ihre Konsequenzen für die parlamentarische Oberaufsicht zu analysieren und darzulegen. Die praktischen Auswirkungen sind für die GPK ebenfalls von Belang.

Die Gutachter koordinieren sich im Bereich der für beide Institutionen geltenden Grundsätze und teilen sich die spezifische Erörterung der Rechtslage für die FINMA und das ENSI auf.“

2. Auftrag und Fragestellung

Der Unterzeichnende hat es in der Folge übernommen, zu den Fragen betreffend das ENSI Stellung zu nehmen:

„Diverse Aufsichtseingaben wurden im Bereich der Nuklearsicherheit bei der GPK eingereicht. Dabei ging es unter anderem um die Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen dem ENSI und dem UVEK, um die Unabhängigkeit der diversen Institutionen, um eine mangelnde Transparenz der Verfahren und Lücken in der Kommunikation.

Die Klärung der Frage der Kompetenzen der GPK in diesem Bereich ist Voraussetzung für die Behandlung von Eingaben und dem Durchführen einer allfälligen Inspektion. Mit dem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes vom 1. März 2012 zur Befristung der zeitlich unbeschränkten Betriebsbewilligung des AKW Mühleberg (A-667/2010, zur Zeit des Abschlusses des vorliegenden Vertrages noch hängig vor dem Bundesgericht) wurde absehbar, dass sich der diesbezügliche Bundesgerichtsentscheid auf die Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen dem UVEK und dem ENSI und somit allenfalls auf den Kompetenzbereich der Oberaufsicht

durch die GPK auswirken könnte. Vor diesem Hintergrund sind folgende Fragen zu beantworten:

- a) Welche Institutionen im Bereich der Nuklearsicherheit sind Träger von Aufgaben des Bundes gemäss Art. 169 BV?
- b) Wie sind die Aufgaben und Kompetenzen der diversen Akteure untereinander aufgeteilt (Bundesrat, UVEK; ENSI, ENSI-Rat, NAGRA, KNS, Atomkraftwerk-betreiber ev. weitere)? (kurzer Überblick).
- c) Tragweite der durch die GPK ausgeübten Oberaufsicht über das UVEK in Bezug auf das ENSI und den ENSI-Rat: Was sind die diesbezüglichen Aufgaben und Kompetenzen der GPK, welches sind deren Grenzen?
- d) Tragweite der durch die GPK direkt ausgeübten Oberaufsicht über das Eidgenössische Nuklearinstitut (ENSI) und den ENSI-Rat: Was sind die diesbezüglichen Aufgaben und Kompetenzen der GPK, welches sind deren Grenzen?
- e) Tragweite der durch die GPK ausgeübten Oberaufsicht über andere Institutionen im Bereich der Nuklearsicherheit [wie die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle, (NAGRA) und die Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit (KNS)]: Was sind die diesbezüglichen Aufgaben und Kompetenzen der GPK, welches sind deren Grenzen?
- f) Gelten die Informationsrechte der GPK (Art. 153 Abs. 1 und 6 ParlG) auf allen Hierarchiestufen des ENSI? Gilt dies ohne Einschränkungen?
- g) Welches ist die für die GPK verantwortliche politische Behörde gemäss Art. 158 ParlG allgemein für die ausgelagerten Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (gemäss Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates) und insbesondere für das ENSI und den ENSI-Rat?
- h) Ist die parlamentarische Oberaufsicht vor dem Hintergrund von Art. 169 BV und Art. 26, 52, 153 ff. ParlG (unter Berücksichtigung der Materialien zu diesen Bestimmungen) allgemein bezüglich ausgelagerten Einheiten und konkret im Fall des ENSI abschliessend an die Kompetenzen des Bundesrats gegenüber diesen Einheiten gebunden oder bestehen seitens der GPK weitergehende Kompetenzen?
- i) Gilt das Recht auf Stellungnahme des Artikels 157 ParlG im Falle des ENSI und des ENSI-Rates auch für den Bundesrat?

Bei der Beantwortung dieser Fragen sind insbesondere folgende Grundlagen zu berücksichtigen:

- Art. 169 BV und Art. 26 und 52 sowie Art. 153 folgende des ParlG sowie die Materialien dazu.
- Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13. September 2006 (Corporate-Governance-Bericht, 06.072, BBl 2006 8233), Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 13.

September 2006 zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrates vom 25. März 2009.

- Bericht vom 29. März 2010 der Finanzkommission des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative 07.494 Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten (BBl 2010 3377), der Mitbericht der GPK zum Bericht der Finanzkommission zur Parlamentarischen Initiative 07.494 vom 22.01.2010, sowie weitere relevante damit im Zusammenhang stehende Dokumente.
- Urteil A-667/2010 des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2012 und Bundesgerichtsentscheid vom 28. März 2013.

Der Auftrag wird in zwei Rechtsgutachten umgesetzt, wobei Prof. Biaggini die Fragen zum ENSI und Prof. Uhlmann die Fragen zur FINMA behandelt.“

3. Hinweise zum Vorgehen

Vereinbarungsgemäss befasst sich das vorliegende Gutachten schwerge-
wichtig mit der Oberaufsicht über das ENSI. Wie im parallel entstandenen
Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann (mit Schwerpunkt FINMA) werden
auch hier verschiedene allgemeine Fragen der Oberaufsicht angeschnitten¹;
dies geschieht in geraffter Form und ohne ausführliche Belege, da zur
„Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbstständigte Träger von
Bundesaufgaben“ das vorne erwähnte Gutachten *Müller/Vogel* vorliegt.

In Praxis und Lehre wird im hier interessierenden Zusammenhang ver-
schieblich zwischen „direkter“ und „indirekter“ Oberaufsicht unter-
schieden. Es handelt sich dabei nicht um verfassungsrechtlich oder gesetz-
lich klar definierte Vorgaben, sondern um Bezeichnungen, die gewisse
konzeptionelle Vorstellungen betreffend Tragweite und Ausübung der
Oberaufsicht auf einen kurzen begrifflichen Nenner bringen sollen. Bei der
Ermittlung der Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht
in einem bestimmten Rechtsbereich (hier: Nuklearaufsicht) können diese
konzeptionellen Vorstellungen nützliche Dienste leisten. Entscheidend ist
am Ende jedoch, was sich aus den Vorschriften des positiven Rechts ergibt.
In den Materialien zum ENSIG findet sich die Unterscheidung von „direk-
ter“ und „indirekter“ Oberaufsicht soweit ersichtlich nicht.² Auch im vor-

¹ Die beiden Gutachter haben sich über allgemeine Fragestellungen ausgetauscht.

² Vgl. Botschaft ENSIG, BBl 2006 8836 f. – Anders die Botschaft zum Bundesge-
setz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 1. Februar 2006, BBl 2006

liegenden Gutachten wird diese begriffliche Unterscheidung keine zentrale Rolle spielen.

In den Gutachterfragen wird gelegentlich zwischen „ENSI“ und „ENSI-Rat“ unterschieden. Aus organisationsrechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass es sich beim ENSI-Rat um eines der drei im Gesetz genannten ENSI-Organen handelt (Art. 5 ENSIG), genauer um „das strategische und das interne Aufsichtsorgan des ENSI“ (so Art. 6 Abs. 1 ENSIG), d.h. um einen *Teil* des ENSI (vgl. auch Ziffer II.2.b). Soweit sich aus dem Kontext nichts anderes ergibt, wird der Begriff „ENSI“ im Folgenden jeweils als Bezeichnung für die Aufsichtsbehörde als ganze (d.h. inkl. ENSI-Rat) verwendet, während vom ENSI-Rat die Rede ist, wenn es allein um das Organ an der Spitze der Nuklearaufsichtsbehörde geht.

2829 ff., 2873 (vgl. auch Gutachten *Uhlmann*). – Auch die GPK-Handlungsgrundsätze und der Corporate-Governance-Bericht kommen ohne die genannte Unterscheidung aus.

II. Akteure im Bereich der Nuklearaufsicht

1. Träger von Aufgaben des Bundes gemäss Art. 169 BV (zu Frage a)

Frage a): Welche Institutionen im Bereich der Nuklearsicherheit sind Träger von Aufgaben des Bundes gemäss Art. 169 BV?

Der parlamentarischen Oberaufsicht unterstehen gemäss der allgemeinen Umschreibung in Art. 169 Abs. 1 BV:

- der Bundesrat und die Bundesverwaltung,
- die eidgenössischen Gerichte und
- die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.

Es bedarf keiner langen Erläuterung, dass sowohl der *Bundesrat* als auch das *UVEK* (als zuständiges Fachdepartement) im hier interessierenden Bereich Aufgaben des Bundes erfüllen³ und dabei der parlamentarischen Oberaufsicht unterstehen.

Das in die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt gekleidete *Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)* erfüllt gemäss Art. 2 Abs. 1 ENSIG „die Aufgaben, die ihm gemäss der Kernenergiegesetzgebung, der Strahlenschutzgesetzgebung, der Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzgebung und den Vorschriften betreffend die Beförderung von gefährlichen Gütern übertragen sind“. Auch das ENSI nimmt somit Aufgaben des Bundes wahr und untersteht der parlamentarischen Oberaufsicht, was in Art. 18 Abs. 3 ENSIG bekräftigt wird. Organisationsrechtlich ist das ENSI eine *Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung* im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RVOG (vgl. Anhang zur RVOV), die administrativ dem UVEK zugeordnet ist.⁴

Die *Kommission für nukleare Sicherheit (KNS)* hat gemäss Art. 71 KEG verschiedene Beratungsaufgaben zuhanden des ENSI, des Departements (UVEK) und des Bundesrats wahrzunehmen.⁵ Auch die KNS ist somit eine

³ Für den Bundesrat vgl. z.B. Art. 12 und Art. 101 KEG sowie Art. 4, 6, 18, 24 ENSIG; für das UVEK vgl. z.B. Art. 15 ff. und Art. 19 ff. KEG und Art. 1 OV-UVEK.

⁴ Konkret: dem GS UVEK (vgl. Art. 14a OV-UVEK).

⁵ Art. 71 KEG nennt als Aufgaben: Prüfung grundsätzlicher Fragen der Sicherheit (Abs. 2 Bst. a), Mitwirkung bei Gesetzgebungsarbeiten im Bereich der nuklearen Sicherheit (Abs. 2 Bst. b), Stellungnahmen zu Gutachten des ENSI zuhanden des Bundes-

Trägerin von Aufgaben des Bundes im Sinne von Art. 169 BV und der parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt. Organisationsrechtlich handelt es sich um eine *ausserparlamentarische Kommission* im Sinne von Art. 57a ff. RVOG (vgl. Anhang 2 zur RVOV) und somit ebenfalls um eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung (Art. 7a Abs. 1 Bst. a RVOV). Die KNS ist administrativ dem UVEK zugeordnet (vgl. RVOV, Anhang 2).

Gemäss Art. 90 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kernenergie Sache des Bundes.⁶ Dies bedeutet jedoch nicht, dass die *Energieerzeugung* auf der Grundlage der Spaltung oder Verschmelzung von Atomkernen (Art. 3 KEG) und der Betrieb von Kernkraftwerken eine Bundesaufgabe wäre. Entsprechende *energiwirtschaftliche* Aktivitäten sind vielmehr Sache von öffentlichen Unternehmen der kantonalen Ebene oder allenfalls von privaten Unternehmen.⁷ Aufgabe des Bundes ist es, den rechtlichen Rahmen festzulegen und insbesondere den Schutz von Mensch und Umwelt zu gewährleisten (Art. 1 KEG). Die *Betreiber von Kernkraftwerken* nehmen dementsprechend *keine Aufgabe des Bundes* wahr. Sie unterstehen insoweit nicht der parlamentarischen Oberaufsicht gemäss Art. 169 BV.

Etwas anders liegen die Dinge im Bereich der *Entsorgung* radioaktiver Abfälle. Das Kernenergiegesetz legt in Art. 33 („Entsorgung durch den Bund“) fest, dass bestimmte radioaktive Abfälle *vom Bund* zu entsorgen sind. Zum einen betrifft dies Abfälle, die nicht als Folge der Nutzung von Kernenergie entstehen (Abfälle aus Medizin, Industrie und Forschung; Art. 33 Abs. 1 Bst. a KEG i.V.m. Art. 27 Abs. StSG)⁸; zum anderen betrifft dies andere radioaktive Abfälle, wenn der Entsorgungspflichtige seinen Pflichten nicht nachkommt (Art. 33 Abs. 1 Bst. b KEG). Die Betreiber von Kernanlagen sind von Gesetzes wegen verpflichtet, die aus der Anlage stammenden radioaktiven Abfälle⁹ auf eigene Kosten sicher zu entsorgen (Art. 31 1. Satz KEG). Die Entsorgungspflicht umfasst u.a. auch die notwendi-

rats und des UVEK (Abs. 3), Stellungnahmen im Auftrag von Bundesrat, UVEK oder Bundesamt (Abs. 3).

⁶ Diese auf das Jahr 1957 zurückgehende Bestimmung (Art. 24^{quinquies} aBV) begründet eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogierender Wirkung (sog. konkurrierende Kompetenz). Vgl. *Biaggini*, Komm. BV, N. 2 zu Art. 90.

⁷ Eine Rahmenbewilligung kann gemäss Art. 13 Abs. 2 KEG Aktiengesellschaften, Genossenschaften und juristischen Personen des öffentlichen Rechts erteilt werden.

⁸ In den genannten Bereichen fallen schwach- und mittelaktive Abfälle (SMA) an.

⁹ Bei der nuklearen Stromerzeugung fallen neben hochaktiven Abfällen (Spaltprodukte aus Kernkraftwerken) auch schwach- und mittelaktive Abfälle an (beim Betrieb und beim Rückbau).

gen Vorbereitungsarbeiten sowie die rechtzeitige Bereitstellung eines geologischen Tiefenlagers (Art. 31, 2. Satz KEG).

Die Kernkraftwerksbetreiber sowie die Schweizerische Eidgenossenschaft gründeten im Jahr 1972 die (privatrechtliche) Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (NAGRA).¹⁰ Die NAGRA hat den Auftrag, Lösungen für eine sichere, umweltverträgliche Entsorgung in der Schweiz zu finden.¹¹

Wenn und soweit der Bund für die Erfüllung der ihm gemäss Art. 33 KEG obliegenden Entsorgungsaufgabe die NAGRA heranzieht – was unter den Voraussetzungen von Art. 178 Abs. 3 BV grundsätzlich möglich ist¹² –, gehört die NAGRA zu den ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden „anderen Träger[n] von Aufgaben des Bundes“, die gemäss Art. 187 BV vom Bundesrat zu beaufsichtigen sind und gemäss Art. 169 BV von der parlamentarischen Oberaufsicht erfasst werden.¹³

¹⁰ Vgl. Botschaft KEG, BBl 2001 2742. – Genossenschafter sind heute: Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern; BKW FMB Energie AG, Bern; Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG, Däniken; Kernkraftwerk Leibstadt AG, Leibstadt; Axpo AG, Baden; Alpiq Suisse SA, Lausanne; Zwiilag Zwischenlager Würenlingen AG (Angaben gemäss www.nagra.ch; Stand 31. Juli 2013).

¹¹ In der Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2012, Band 2B, Abschnitt 805 (Bundesamt für Energie), figuriert unter dem Titel „Entsorgung radioaktiver Abfälle“ (Art. 31 und 32 KEG) ein Betrag von CHF 6'449'538. Darin eingeschlossen ist der Anteil des Bundes als NAGRA-Genossenschafter gemäss Vereinbarung vom 11.12.1979 (im Betrag von CHF 1'815'800). Die Beteiligung von 2,89 % am Forschungsprogramm der NAGRA für die nukleare Entsorgung entspricht dem voraussichtlichen Anteil des Bundes an radioaktiven Abfällen (Angaben gemäss www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzberichterstattung/rechnung/2012/RG12_Band_2_B_d.pdf; Stand 31. Juli 2013). Vgl. auch Botschaft KEG, BBl 2001 2665 ff., 2688, wonach die Beiträge des Bundes an die NAGRA von 1982 bis 1999 nominal 30,8 Millionen bzw. teuerungsbereinigt 36,8 Millionen Franken betragen.

¹² Art. 178 Abs. 3 BV bestimmt: „Verwaltungsaufgaben können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.“

¹³ Ob das Bestehen einer subsidiären Entsorgungspflicht des Bundes (Art. 33 Abs. 1 Bst. b KEG: wenn ein Entsorgungspflichtiger seinen Pflichten nicht nachkommt) und die damit verbundene Ausfall-Verantwortung des Bundes (vgl. Botschaft KEG, BBl 2001 2665 ff., 2777) bereits heute die Entsorgung insgesamt zu einer Bundesaufgabe werden lässt, kann hier nicht weiter vertieft werden.

2. Aufgaben und Kompetenzen der Akteure im Bereich der Nuklearaufsicht (zu Frage b)

Frage b): Wie sind die Aufgaben und Kompetenzen der diversen Akteure untereinander aufgeteilt (Bundesrat, UVEK; ENSI, ENSI-Rat, NAGRA, KNS, Atomkraftwerkbetreiber, ev. weitere)? (kurzer Überblick).

a. Überblick

Die Aufgaben und Kompetenzen der diversen Akteure im Bereich der Nuklearaufsicht lassen sich wie folgt grob skizzieren:

- *Bundesrat:*

Der Bundesrat trägt Verantwortung für die *rechtlichen Rahmenbedingungen* (Verordnungsgebung, ggf. Antrag auf Änderung der Gesetzgebung) und ist *Bewilligungsinstanz* (Erteilung und Entzug der Rahmenbewilligung) sowie *allgemeine Aufsichtsbehörde*, dies nicht nur gegenüber dem UVEK als Einheit der zentralen Bundesverwaltung (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV; Art. 8 Abs. 3 RVOG), sondern auch gegenüber dem ENSI und der KNS (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV; Art. 8 Abs. 4 RVOG; Art. 18 Abs. 2 ENSIG). Zu beachten ist, dass ENSI und KNS als Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung der Aufsicht des Bundesrates (bloss) „nach Massgabe der besonderen Bestimmungen“ unterliegen (Art. 8 Abs. 4 RVOG); diese Aufsicht wird „in Gegenstand, Umfang und Grundsätzen durch die Spezialgesetzgebung geregelt und richtet sich nach dem jeweiligen Grad der Autonomie“ (Art. 24 Abs. 3 RVOV).

- *Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK):*

Das UVEK trägt Mitverantwortung für die *rechtlichen Rahmenbedingungen* (Verordnungsgebung¹⁴, ggf. Vorbereitung von Gesetzes- oder Ordnungsänderungen) und ist ebenfalls *Bewilligungsinstanz* (Bau- und Betriebsbewilligung) sowie *Aufsichtsinstanz* im Verhältnis zum Bundesamt für Energie (vgl. Art. 42 Abs. 2 RVOG; Art. 24 RVOV). Das Generalsekretariat des UVEK fungiert als Schnittstelle

¹⁴ Vgl. als Beispiel die Verordnung des UVEK vom 16. April 2008 über die Gefährdungsannahmen und Sicherungsmassnahmen für Kernanlagen und Kernmaterialien (SR 732.112.1).

zwischen der Zentralverwaltung und den dezentralen Verwaltungseinheiten im Bereich der nuklearen Sicherheit (ENSI und KNS).

- *Bundesamt für Energie (BFE):*

Das BFE nimmt im Bereich der nuklearen Sicherheit diverse Vollzugsaufgaben wahr (vgl. z.B. Art. 42 ff., Art. 100 KEG).

- *Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI):*

Das ENSI erlässt (vereinzelt) Rechtsvorschriften¹⁵ und erfüllt die ihm gesetzlich übertragenen Aufsichtsaufgaben sowie gewisse weitere Aufgaben (Art. 2 ENSIG). Zur Erfüllung seiner Aufgaben kann das ENSI Verfügungen erlassen (Art. 7 ENSIG). An der Spitze des ENSI steht der ENSI-Rat. Der ENSI-Rat ist „das strategische und das interne Aufsichtsorgan des ENSI“ (Art. 6 Abs. 1 ENSIG). Dem ENSI-Rat obliegt es, die Geschäftsführung und die Aufsichtstätigkeit des ENSI zu überwachen (Art. 6 Abs. 6 Bst. h–j ENSIG).

- *Kommission für nukleare Sicherheit (KNS):*

Bei der KNS handelt es sich um eine ausserparlamentarische Kommission mit *beratender Funktion*. Die KNS besitzt mit anderen Worten keine Entscheidungsbefugnisse und zählt somit zu den sog. Verwaltungskommissionen (Art. 8a RVOV).

- *Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (NAGRA):*

Die (privatrechtliche) NAGRA ist in erster Linie ein gemeinsames Instrument der Kernkraftwerkbetreiber zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen im Bereich der Entsorgung nuklearer Abfälle (Art. 31 KEG). Daneben dient die NAGRA auch der Erfüllung einer Bundesaufgabe (Art. 33 KEG; siehe oben).

Die *Betreiber von Kernkraftwerken* nehmen, wie bereits dargelegt, keine Aufgaben des Bundes wahr und sind entsprechend auch nicht Inhaber von Kompetenzen im verwaltungsorganisationsrechtlichen Sinn. Die Kernkraftwerkbetreiber sind Träger jener Rechte und Pflichten, die ihnen die Rechtsordnung und die darauf gestützten Verwaltungsakte einräumen bzw. auferlegen.

¹⁵ Vgl. Art. 6 Abs. 6 Bst. c, d, e, f ENSIG. Als Beispiel vgl. etwa die Gebührenverordnung ENSI (SR 732.222), vom ENSI-Rat erlassen am 9. September 2008, vom Bundesrat genehmigt am 12. November 2008.

b. Insbesondere: Aufgaben und Stellung des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI)

Das im Rahmen dieses Gutachtens besonders interessierende ENSI erfüllt gemäss Art. 2 Abs. 1 ENSIG „die Aufgaben, die ihm gemäss der Kernenergiegesetzgebung, der Strahlenschutzgesetzgebung, der Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzgebung und den Vorschriften betreffend die Beförderung von gefährlichen Gütern übertragen sind“.

Das ENSI nimmt diese Aufgaben seit 2009 wahr. Als Aufsichtsbehörde hatte zuvor die im Bundesamt für Energie angesiedelte frühere Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) fungiert. Die Auslagerung erfolgte in erster Linie, um die gemäss Art. 8 Abs. 2 des Übereinkommens über nukleare Sicherheit (SR 0.732.020) geforderte Unabhängigkeit der Nuklearaufsicht von anderen Stellen, welche mit der Förderung oder Nutzung der Kernenergie befasst sind, zu gewährleisten.¹⁶ Mit der Ausgliederung aus dem UVEK (bzw. dem Bundesamt für Energie) „ist die technische Fachkompetenz für Fragen der nuklearen Sicherheit und Sicherung grundsätzlich nicht mehr im Departement, sondern im davon unabhängigen ENSI angesiedelt.“¹⁷

Bei den gesetzlichen Aufgaben des ENSI geht es im Wesentlichen – aber nicht nur (siehe sogleich) – um *Aufsichtstätigkeiten*. Gemäss Art. 70 Abs. 1 Bst. a KEG ist das ENSI Aufsichtsbehörde „in Bezug auf die nukleare Sicherheit und Sicherung“. Zu den Aufgaben des ENSI als Aufsichtsbehörde gehören weiter (vgl. insb. Art. 72 KEG):

- die Prüfung eingereicherter Projekte samt Erstellung der entsprechenden Gutachten (vgl. auch Art. 7 Abs. 2 Bst. a ENSIG¹⁸ und Art. 71 Abs. 3 KEG). – Gemäss Bundesgericht hat das ENSI bei der Prüfung der eingereichten Projekte „die Stellung einer gesetzlich vorgesehenen *Fachinstanz*, von deren Beurteilung namentlich dort, wo das Gesetz mit Rücksicht auf den technischen oder wissenschaftlichen Charakter der Sache eine offene Normierung enthält, die entscheidende Behörde wie auch die gerichtlichen Rechtsmittelinstanzen, auch

¹⁶ Vgl. Botschaft ENSIG, BBl 2008 8831, 8832, 8834 f.; Botschaft zum Übereinkommen über nukleare Sicherheit, BBl 1995 IV 1343, 1351 f.

¹⁷ So das Bundesgericht in seinem „Mühleberg“-Urteil (BGE 139 II 185, E. 9.2). Auf die fehlende Expertise des UVEK (bzw. des BFE) in Fragen der nuklearen Sicherheit weist auch die Internationale Atomenergie-Agentur in ihrem Bericht vom Dezember 2011 hin (Nachweis bei *Johannes Reich*, ZBl 2012, S. 368).

¹⁸ Gemäss der genannten Bestimmung liegt die Verantwortung für die Gutachten bei der ENSI-Geschäftsleitung als dem operativen Organ.

wenn ihnen freie Beweiswürdigung zusteht, nur aus triftigen Gründen abweichen dürfen“;¹⁹

- die Überwachung der Inhaber von Bewilligungen und von nuklearen Gütern bezüglich Einhaltung der gesetzlichen Pflichten;
- die Anordnung der zur Einhaltung der nuklearen Sicherheit und Sicherung notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen;
- die Anordnung dringlicher Massnahmen, die von der erteilten Bewilligung oder Verfügung abweichen, bei drohender unmittelbarer Gefahr;
- die Beschlagnahmung nuklearer Güter oder radioaktiver Abfälle;
- die Führung einer Buchhaltung über Kernmaterialien und radioaktive Abfälle in schweizerischen Kernanlagen;
- die Genehmigung der von den Kernanlagenbetreibern zu erlassenden Notfallreglemente;²⁰
- die Überwachung der ionisierenden Strahlung und der Radioaktivität in der Umgebung der Kernanlagen;²¹
- die Betätigung als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde im Rahmen der Strahlenschutzgesetzgebung, u.a. betreffend den Transport radioaktiver Stoffe von und zu Kernanlagen.²²

Erwähnung verdient, dass das ENSI in seinem Aufsichtsbereich nur in vergleichsweise untergeordneten Belangen als Bewilligungsbehörde amtiert (dies im Unterschied etwa zur FINMA). Rahmen-, Bau- und Betriebsbewilligungen gemäss KEG liegen in der Zuständigkeit anderer Behörden (Bundesrat bzw. UVEK; bei der bundesrätlichen Rahmenbewilligung unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung).

Nicht als Aufsichtstätigkeit einzustufen sind dagegen etwa die folgenden Aufgaben des ENSI:

¹⁹ BGE 139 II 185, E. 9.2 (mit Verweis auf diverse Entscheidungen zu anderen Fachinstanzen sowie auf *Benjamin Schindler*, Verwaltungsermessen, Zürich/St. Gallen 2010, S. 341 ff., 350 ff.). – Der Umstand, dass das ENSI nicht selbst (Bau- bzw. Betriebs-) Bewilligungsbehörde ist, ändert nichts an der Einordnung der genannten (gutachterlichen) Prüftätigkeiten bei den *Aufsichtstätigkeiten*, die in gesetzlich garantierter Unabhängigkeit ausgeübt werden (Art. 18 Abs. 1 ENSIG).

²⁰ Vgl. Art. 19 Abs. 2 der Verordnung vom 18. August 2010 über die Warnung und Alarmierung (Alarmierungsverordnung, AV; SR 520.12).

²¹ Vgl. Art. 104 Abs. 2 StSV.

²² Vgl. Art. 127 Abs. 1 und Art. 136 Abs. 1 und 4 StSV.

- die Mitwirkung bei der Vorbereitung von Erlassen im Bereich der nuklearen Sicherheit (Art. 2 Abs. 2 ENSIG);
- die Vertretung der Schweiz in internationalen Gremien (Art. 2 Abs. 2 ENSIG);
- die Unterstützung von Projekten der nuklearen Sicherheitsforschung (Art. 2 Abs. 3 ENSIG);
- die Erbringung von Dienstleistungen für ausländische Behörden (Art. 3 ENSIG);
- die regelmässige Information der Öffentlichkeit über den Zustand der Kernanlagen und über Sachverhalte, welche die nuklearen Güter und radioaktiven Abfälle betreffen (Art. 74 Abs. 1 KEG);
- die Information der Öffentlichkeit über besondere Ereignisse (Art. 74 Abs. 2 KEG).²³

Die Unterscheidung zwischen Aufsichtstätigkeiten und anderen Tätigkeiten ist bedeutsam, weil das ENSI die Aufsichtstätigkeiten „selbstständig und unabhängig“ ausübt (Art. 18 Abs. 1 ENSIG)²⁴, während für die übrigen Tätigkeiten im ENSIG keine ausdrückliche Unabhängigkeitsgarantie enthalten ist.

Die bundesrätliche Botschaft zum ENSIG äussert sich zu Zweck und Tragweite der gesetzlichen Unabhängigkeitsgarantie (die vor dem Hintergrund des vorne erwähnten internationalen Übereinkommens über nukleare Sicherheit zu sehen ist) wie folgt [Hervorhebungen hinzugefügt]:²⁵

²³ Im Rahmen der Information der Öffentlichkeit werden (u.a.) Ergebnisse der ENSI-Aufsichtstätigkeit vermittelt. Die Zuordnung bei den übrigen Tätigkeiten (d.h. nicht bei der Aufsichtstätigkeit im Sinne von Art. 18 Abs. 1 ENSIG) erfolgt hier deshalb, weil es dabei nicht um das Verhältnis zu den Beaufsichtigten (Aufsichtsverhältnis), sondern um das Verhältnis zur breiten Öffentlichkeit geht. Eine andere Zuordnung der Informationstätigkeit könnte dann in Betracht fallen, wenn und soweit ein spezifischer, enger Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit besteht.

²⁴ Art. 70 Abs. 2 KEG bestimmt, dass das ENSI in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde „in fachlicher Hinsicht nicht weisungsgebunden“ ist und „formell von den Bewilligungsbehörden zu trennen“ ist.

²⁵ Die Räte folgten im Wesentlichen den Anträgen des Bundesrates; sie entschieden sich jedoch dafür, den Schutz von Kernanlagen vor Sabotage dem ENSI zu übertragen und nicht beim BFE zu belassen (AB 2007 S 63, Schmid, Kommissionssprecher).

„Das ENSI soll als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet werden, die über *funktionelle, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit* sowie über eine zeitgemässe Führungsstruktur verfügt.“²⁶

„Die angestrebte institutionelle Unabhängigkeit soll sicherstellen, dass sich die nuklearen Sicherheitsbehörden *möglichst unbeeinflusst von den wirtschaftlichen Interessen und vom politischen Prozess auf die Aspekte der Sicherheit konzentrieren können*.“²⁷

„Die Unabhängigkeit des ENSI verlangt im Gegenzug nach einer *Rechenschaftspflicht* und einer *politischen Oberaufsicht bzw. Steuerung durch den Bund*. Der Gang der nuklearen Aufsichtsbehörde in die rechtliche *Unabhängigkeit* bedeutet nicht, dass der Bundesrat oder die *eidgenössischen Räte sämtliche Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten aus der Hand geben*. [...] Die Steuerung des ENSI erfolgt in erster Linie über die Vorgaben in den Gesetzen und Verordnungen. Sie geben den Rahmen vor, in dem sich die Aufsichtsbehörde bewegen darf, und definieren die Aufgaben und Kompetenzen. Die *Überprüfung von Einzelentscheiden durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde* stellt ein wichtiges Kontrollinstrument dar. [...] Gegenüber dem Bundesrat besteht eine Rechenschaftspflicht der Aufsichtsbehörde im Rahmen des jährlichen Tätigkeits- und Geschäftsberichts. *Die Aufsicht der eidgenössischen Räte wird im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht ausgeübt*. [...] Bei den Anstalten des Bundes geht es *in erster Linie* darum zu prüfen, ob der Bundesrat seine Interessen als Eigner bzw. die ihm zugewiesenen Aufgaben und Funktionen korrekt wahrgenommen hat.“²⁸

In diesem Sinne hält Art. 18 ENSIG nicht nur fest, dass das ENSI „seine Aufsichtstätigkeit selbstständig und unabhängig“ ausübt (Abs. 1). Im Gegenzug statuiert dieselbe Bestimmung auch:

²⁶ Botschaft ENSIG, BBl 2006 8832 (Einleitung).

²⁷ Botschaft ENSIG, BBl 2006 8852. Vgl. auch AB 2007 S 62 (Schmid, Kommissionsprecher), wonach die „*idée de manoeuvre*“ bei der Auslagerung des ENSI darin bestand, „eine wirksame Trennung der Aufgaben der nuklearen Sicherheitsbehörden von denjenigen anderer Stellen zu gewährleisten, welche mit der Förderung oder der Nutzung von Kernenergie befasst sind“. In diesem Sinne auch *Johannes Reich* (ZBl 2012, S. 368), wonach der Sinn der Aufgabentrennung zwischen UVEK und ENSI darin liege, „das ENSI im Dienst der optimalen Gewährleistung der nuklearen Sicherheit von Kernanlagen gegenüber sachwidrigen Beeinflussungen seitens der Politik und der Verwaltung zu immunisieren.“

²⁸ Botschaft ENSIG, BBl 2006 8836 f.

„Es [das ENSI] untersteht der Aufsicht des Bundesrates; dieser entscheidet über die Entlastung des ENSI-Rates.“ (Abs. 2)

„Die gesetzlichen Befugnisse der Eidgenössischen Finanzkontrolle sowie die Oberaufsicht des Parlaments bleiben vorbehalten.“ (Abs. 3)

Die Tragweite dieser gesetzlichen Bestimmungen liegt nicht ohne weiteres auf der Hand. Die Botschaft ist diesbezüglich nicht sonderlich aufschlussreich. In den Verhandlungen des Ständerats und des Nationalrats gaben weder die gesetzliche Unabhängigkeitsgarantie (Art. 18 Abs. 1 ENSIG) noch die Bestimmungen über die bundesrätliche Aufsicht (Art. 18 Abs. 2 ENSIG) und die parlamentarische Oberaufsicht (Art. 18 Abs. 3 ENSIG) Anlass zu Diskussionen.²⁹

Auch der bundesrätliche Corporate-Governance-Bericht (vom 13. September 2006) und der Zusatzbericht (vom 25. März 2009) sind mit Blick auf das ENSI wenig ergiebig. In der Terminologie des Corporate-Governance-Berichts handelt es sich beim ENSI um eine Behörde mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht³⁰, die „insbesondere aufgrund des Erfordernisses der Unabhängigkeit bei der Aufgabenerfüllung ausgelagert werden“ soll³¹ (wie dies im Fall des ENSI geschehen ist). Nach dem Corporate-Governance-Bericht soll der Bundesrat die verselbstständigten Einheiten „in seiner Funktion als Eigner über strategische Ziele“ steuern.³² Was dies bei einer ausgelagerten unabhängigen Aufsichtsbehörde wie dem ENSI genau besagen soll, bleibt unklar. Unklar bleibt auch, was unter dem im Zusatzbericht häufig verwendeten Begriff „Eignerinteressen“ genau zu verstehen ist, wenn es – wie hier – um eine ausgelagerte Behörde mit gesetzlich festgelegten Aufgaben der Sicherheitsaufsicht geht. Im Fall des ENSI kann die Frage offen bleiben, denn gemäss Art. 6 Abs. 6 Bst. a ENSIG obliegt die Festlegung der strategischen Ziele nicht dem Bundesrat, sondern dem ENSI-Rat.³³ Dementsprechend kann die dem Parlament ob-

²⁹ Vgl. AB 2007 S 64 bzw. 2007 N 654.

³⁰ Die im Rahmen des Corporate-Governance-Berichts unternommene Weiterentwicklung des früheren „Vier-Kreise“-Modells unterscheidet die folgenden vier Aufgabentypen (BBl 2006 8234, 8248 f. und 8251 ff.): (1) Ministerialaufgaben, (2) Dienstleistungen mit Monopolcharakter, (3) Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht und (4) Dienstleistungen am Markt.

³¹ Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8234 und 8263.

³² Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8235.

³³ Der Corporate-Governance-Bericht hält dazu fest: „Mit dieser Sonderregelung wird der gegenüber andern Einheiten erweiterten Unabhängigkeit Rechnung getragen, die diese Einheiten in der Aufgabenerfüllung geniessen“ (BBl 2006 8276; vgl. auch

liegende Oberaufsicht (Art. 18 Abs. 3 ENSIG) hier nicht an bundesrätlich festgelegte strategische Ziele angebunden werden.

Abschliessend sei noch darauf hingewiesen, dass diese Unklarheiten nicht überbewertet werden sollten. Die Unklarheiten sind dem (begrenzten) *Ansatz* des Corporate-Governance-Berichts und des Zusatzberichts geschuldet. Die dort entwickelte Aufgabentypologie ist, wie der Corporate-Governance-Bericht festhält, (lediglich) als ein „*idealtypischer Raster* zur Klassifizierung von Aufgaben“ gedacht und soll in erster Linie „ein Hilfsmittel – eine Art ‚Werkzeugkasten‘ – für die systematische Abklärung der Auslagerungseignung einer Aufgabe“ sein.³⁴

Die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts und des Zusatzberichts zu Themen wie bundesrätliche Steuerung bzw. Aufsicht oder parlamentarische Oberaufsicht (insb. Leitsätze 22a und 22b) können und sollen somit zwar als Orientierungshilfen bei der Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen und bei deren späterer Auslegung und Anwendung dienen. Die Leitsätze haben aber nicht Gesetzeskraft, soweit sie sich nicht in der Gesetzgebung niedergeschlagen haben, und vermögen somit die einschlägigen Rechtsvorschriften nicht zu ersetzen und nicht zu verdrängen. Entscheidend ist und bleibt, was die einschlägige *Spezialgesetzgebung* (hier insbesondere das ENSIG und das KEG) sowie die anwendbaren *allgemeinen Regeln* (insb. BV, ParlG, RVOG) anordnen.³⁵

Im Folgenden wird es um die Tragweite dieser allgemeinen und spezifischen Vorschriften für das ENSI, aber auch für andere Akteure im Bereich der nuklearen Sicherheit gehen.

Leitsatz 17, a.a.O., 8278). Das ENSI figuriert zwar im (nicht abschliessenden) „Inventar verselbständigter Einheiten, auf die das Steuerungsmodell angewendet werden kann“ (BBl 2006 8299), spielt aber im Corporate-Governance-Bericht wie im Zusatzbericht bezeichnenderweise kaum eine Rolle, ausser im Zusammenhang mit Fragen des Personalstatuts (vgl. Zusatzbericht, BBl 2009 2684).

³⁴ Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8251.

³⁵ Das Urteil des Bundesgerichts vom 28. März 2013 in Sachen Mühleberg (BGE 139 II 185) äussert sich u.a. auch zum Verhältnis zwischen ENSI, UVEK und Justiz. Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht werden im Urteil nicht direkt angesprochen. Die höchstrichterlichen Klarstellungen betreffend die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Behörden haben reflexweise eine gewisse Bedeutung für die Oberaufsicht. Vgl. hinten Ziffer IV.2.

III. Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht: allgemeine Bemerkungen

1. Rechtliche Grundlagen der parlamentarischen Oberaufsicht

Gemäss Art. 18 Abs. 3 ENSIG bleiben im Falle des ENSI „[d]ie gesetzlichen Befugnisse der Eidgenössischen Finanzkontrolle sowie die Oberaufsicht des Parlaments [...] vorbehalten.“ Es ist davon auszugehen, dass die Spezialgesetzgebung hier auf die allgemeinen Regeln betreffend die parlamentarische Oberaufsicht verweist, wie sie in der Bundesverfassung (insb. Art. 169 BV) und im Parlamentsgesetz (insb. Art. 26 und Art. 153 ff.) enthalten sind.

Die zentrale Verfassungsbestimmung lautet:

Art. 169 Oberaufsicht

1 Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.

2 Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.

Im Parlamentsgesetz wird die Oberaufsicht wie folgt umschrieben:³⁶

Art. 26 Oberaufsicht

1 Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes.

2 [...]

3 Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht nach den folgenden Kriterien aus:

- a. Rechtmässigkeit;
- b. Ordnungsmässigkeit;
- c. Zweckmässigkeit;
- d. Wirksamkeit;
- e. Wirtschaftlichkeit.

4 Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der Bundesanwaltschaft ist ausgeschlossen.

³⁶ Zu den *Informationsrechten* der Aufsichtskommissionen vgl. Ziffer IV.5.

Gemäss den zitierten Bestimmungen obliegt die Oberaufsicht grundsätzlich der *Bundesversammlung* als solcher. Der Gesetzgeber kann jedoch für die Ausübung der Oberaufsicht besondere Organe einsetzen (Aufsichtskommissionen bzw. Delegationen; vgl. Art. 153 und Art. 169 Abs. 2 BV). Für den hier interessierenden Bereich sind dies die Geschäftsprüfungskommissionen:³⁷

Art. 52 Aufgaben der Geschäftsprüfungskommissionen

1 Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) üben die Oberaufsicht über die Geschäftsführung nach Artikel 26 Absätze 1, 3 und 4 aus.

2 Sie legen den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit.

2. Merkmale der parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen

Die parlamentarische Oberaufsicht lässt sich in knapper Form wie folgt charakterisieren:³⁸

- *Zielsetzung:*

Die parlamentarische Oberaufsicht zielt darauf ab, die ihr unterliegenden Organe und Aufgabenträger (siehe sogleich) zur Rechenschaftsablage anzuhalten und das Vertrauen in diese Organe und Aufgabenträger zu erhalten und zu stärken. Dabei geht es darum, sich ein Bild über die Aufgabenerfüllung zu verschaffen, die nötigen Informationen zu sammeln, gegebenenfalls Kritik zu üben, Empfehlungen auszusprechen und mit den verfügbaren Instrumenten (z.B. Motion, parlamentarische Initiative) Massnahmen im Zuständigkeitsbereich anderer Staatsorgane (z.B. Gesetzgeber) anzustossen. Die Oberaufsicht verschafft nicht die Befugnis, Entscheide aufzuhe-

³⁷ Art. 53 ParlG bestimmt, dass die Überprüfung des staatlichen Handelns in bestimmten Geheimbereichen Sache der Geschäftsprüfungsdelegation ist. Diese übernimmt auch besondere Aufträge, welche ihr eine Geschäftsprüfungskommission überträgt. Darauf wird im Folgenden nicht näher eingegangen.

³⁸ Vgl. dazu auch die *Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen* (vom 29. August 2003 bzw. 4. September 2003) sowie aus der Literatur (statt vieler) die einschlägigen Ausführungen in den Kommentaren bzw. Lehrbüchern von *Aubert/Mahon*, *Auer/Malinverni/Hottelier*, *Biaggini/Gächter/Kiener* (Hrsg.), *Biaggini* (Komm. BV), *Ehrenzeller et al.* (Hrsg.); *Häfelin/Haller/Keller*, *Rhinow/Schefer*, *Tschannen* sowie die Monografien von *Heusler*, *Kiener*, *Mastronardi* und *Seiler* (je mit weiteren Hinweisen).

ben oder abzuändern oder anstelle des zuständigen Organs bzw. Aufgabenträgers zu handeln (vgl. Art. 26 Abs. 4 ParlG).

- *Beaufsichtigte:*

Der parlamentarischen Oberaufsicht unterliegen nach schweizerischem Staatsverständnis, wie es auch in Art. 169 BV und im Parlamentsgesetz zum Ausdruck kommt, nicht nur die Regierung und ihre Zentralverwaltung, sondern auch weitere Träger von Verwaltungsaufgaben (dezentrale Verwaltung, aussenstehende Aufgabenträger) sowie die Justiz. Primärer Adressat und Ansprechpartner der Oberaufsicht ist gewöhnlich jene Instanz, die an der Spitze der jeweiligen Hierarchie steht (Regierung, oberste Gerichtsinstanz). Dies schliesst nicht aus, dass die Oberaufsichtsorgane auch direkte Kontakte mit unteren Dienststellen bzw. Instanzen pflegen (vgl. Art. 153 ParlG). Private sind *nicht Adressaten* der Oberaufsicht (es sei denn als aussenstehende Träger von Aufgaben des Bundes im Sinne von 169 BV).

- *Umfang („Reichweite“):*

Die parlamentarische Oberaufsicht erfasst grundsätzlich den *gesamten* Zuständigkeitsbereich und Aufgabenkreis der Organe und Aufgabenträger, die der parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt sind. Indes sind verfassungsrechtlich festgelegte *Autonomiesphären zu respektieren*. Dies gilt insbesondere bei der Ausübung der Oberaufsicht im Bereich der richterlichen Behörden, die gemäss Art. 191c BV in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet sind.³⁹ Zu respektieren sind *auch gesetzlich* begründete Autonomiesphären⁴⁰, wie sie im Falle des ENSI bestehen (Art. 18 Abs. 1 ENSIG). Daraus ergeben sich Grenzen der Oberaufsicht.

- *Zeitpunkt:*

Die parlamentarische Oberaufsicht erfolgt typischerweise nachträglich. Eine „mitschreitende“ (begleitende) Oberaufsicht ist nicht prin-

³⁹ Eine spezifische Unabhängigkeit geniesst auch die Schweizerische Nationalbank (vgl. Art. 99 Abs. 2 BV). Zu den Konsequenzen für die parlamentarische Oberaufsicht und zur Bedeutung von Art. 7 Abs. 2 NBG vgl. *Müller/Vogel*, SZW 2010, S. 280 ff. Vgl. auch GPK, Bericht Rücktritt SNB-Präsident, BBl 2013 5627 ff., 5640 f.

⁴⁰ In diesem Sinne auch der Corporate-Governance-Bericht: „Die bundesrätliche Kontrolle und demnach auch die parlamentarische Oberaufsicht finden ihre Grenzen dort, wo die Autonomie und die Verantwortung der verselbständigten Einheiten beginnen.“ (BBl 2006 8281)

ziell ausgeschlossen.⁴¹ Diesbezüglich sind verschiedene Gesichtspunkte unklar und umstritten. Wie immer man die Möglichkeiten begleitender Oberaufsicht einschätzt: Angesichts der Gefahr einer Verwischung von Verantwortlichkeiten bedarf die Frage nach den *Grenzen* der Oberaufsicht so oder so besonderer Aufmerksamkeit.

- *Kriterien (Massstab):*

Wie aus Art. 26 Abs. 3 ParlG hervorgeht, gehören neben der Rechtmässigkeit auch die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit, die Ordnungsmässigkeit und die Wirtschaftlichkeit zum Massstab der Oberaufsicht. Aus verfassungsrechtlich oder gesetzlich eingeräumten Autonomiesphären (siehe vorne) können sich Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht ergeben (z.B. betreffend Fragen der Zweckmässigkeit).

- *Organe:*

Im Falle des Bundes liegt die Oberaufsicht, wie schon erwähnt, grundsätzlich in der Zuständigkeit und Verantwortung des Parlaments *als solchem* (Art. 169 BV). Die praktische Durchführung der Oberaufsicht obliegt spezialisierten Organen (hier: GPK).

- *Modalitäten:*

Die Oberaufsichtsorgane bestimmen grundsätzlich selbst, welche Themen sie wann und wie untersuchen wollen.⁴² Der Fokus wird gewöhnlich bei allfälligen systemischen Mängeln liegen. Dies schliesst die Untersuchung besonderer Einzelvorkommnisse nicht aus. Gegenüber ausgelagerten Einheiten bzw. aussenstehenden Aufgabenträgern ist die Oberaufsicht „in der Praxis weniger direkt [...] als gegenüber den Dienststellen der Zentralverwaltung“.⁴³

- *Instrumente:*

Klassische Mittel der Oberaufsicht sind die Prüfung und Genehmigung der jährlichen Geschäfts- oder Rechenschaftsberichte sowie die Abnahme der (Staats-)Rechnung. Im Dienst der Oberaufsicht stehen auch weitere allgemeine parlamentarische Instrumente (wie Interpel-

⁴¹ In diesem Sinne die GPK-Handlungsgrundsätze: Die GPK „überprüfen die Geschäftsführung nicht nur rückwirkend sondern auch begleitend. Sie messen der Früherkennung von Problemen eine grosse Bedeutung zu [...].“

⁴² Einen (hier nicht weiter zu vertiefenden) Sonderfall stellt diesbezüglich die parlamentarische Untersuchungskommission gemäss Art. 163 ff. ParlG dar, deren Mandat durch die Bundesversammlung definiert wird.

⁴³ So die Charakterisierung der Oberaufsicht in: GPK, Jahresbericht 2012, BBl 2013 3513 ff., 3525.

lation, Anfrage). Die Wirkungskraft der allgemeinen Instrumente ist gewöhnlich begrenzt. Von zentraler Bedeutung sind die erweiterten *Informationsrechte* der Oberaufsichtsorgane (vgl. insb. Art. 153 ParlG). Als Informationsquelle kommen auch Private in Betracht.

- *Feststellungen und Empfehlungen:*

Eigentliche Sanktionsinstrumente stehen den Oberaufsichtsorganen *nicht* zur Verfügung (vgl. Art. 26 Abs. 4 ParlG). Möglich sind *Feststellungen* (mitunter auch als Schlussfolgerungen bezeichnet⁴⁴), *Empfehlungen an die verantwortliche Behörde* sowie die Nutzung der *parlamentarischen Initiativ- und Antragsrechte*. Bevor eine Aufsichtskommission in ihrem Bericht förmlich einen Mangel in der Geschäftsführung feststellt, ist der betroffenen Behörde Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Art. 157 ParlG). Empfehlungen (Art. 158 ParlG) können mehr oder weniger imperativ formuliert sein.⁴⁵ Die verantwortliche Behörde nimmt dazu Stellung und informiert die zuständigen Aufsichtskommission über die Umsetzung der Empfehlung.

Nur kurz erwähnt (aber nicht weiter vertieft) sei hier die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) gemäss Art. 163 ParlG als besondere Form der Ausübung parlamentarischer Oberaufsicht.⁴⁶

3. Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen

In einem demokratischen Rechtsstaat kann die parlamentarische Oberaufsicht nicht beliebig weit gehen. Nach schweizerischem Verständnis sind der parlamentarischen Oberaufsicht in verschiedenerlei Hinsicht Grenzen gezogen. Es handelt sich teils um *allgemeine*, teils um *spezifische* Grenzen, teils um ausdrückliche (d.h. aus dem Verfassungs- oder Gesetzeswortlaut unmittelbar ersichtliche), teils um implizite Grenzen.

Die Frage nach den Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht gehört zu den interessantesten und kontroversesten Kapiteln des schweizerischen

⁴⁴ Vgl. z.B. GPK-S, Untersuchung von öffentlichen Aussagen des Vorstehers des EJPD zu Gerichtsurteilen, Bericht vom 10. Juli 2006, BBl 2006 9051 ff., 9087 f.

⁴⁵ Die GPK-Praxis umfasst ein weites Spektrum von differenzierenden Formulierungen: vom moderaten „lädt den Bundesrat ein, zu prüfen [...]“ bis zum dezidierten „fordert den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass [...]“ oder „verlangt, dass [...]“.

⁴⁶ Der Bezug zur Oberaufsicht wird in Art. 163 Abs. 1 ParlG ausdrücklich hergestellt: „Die Bundesversammlung kann im Rahmen der Oberaufsicht [...]“.

Bundesstaatsrechts.⁴⁷ Es ist hier nicht der Ort für eine umfassende Erörterung des Themas. Festzuhalten ist (im Hinblick auf die Beantwortung der Gutachterfragen) vor allem Folgendes:

- Die Ausübung der Oberaufsicht darf *nicht zu einer Verwischung von Verantwortlichkeiten* führen (Konsequenz der verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgegebenen Zuständigkeitsordnung).
- Das Handeln der Oberaufsichtsorgane unterliegt, wie jedes staatliche Handeln, den *allgemeinen rechtsstaatlichen Schranken* (vgl. insb. Art. 5 BV). Dazu gehören namentlich auch die Wahrung der *Grundrechte* von betroffenen Personen (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV) sowie die Wahrung des *Amtsgeheimnisses*. Das Amtsgeheimnis, dem die Behörden bzw. ihre Mitarbeitenden unterliegen, kann gegenüber parlamentarischen Oberaufsichtsorganen gelockert oder, so im Fall der GPK des Bundes, aufgehoben sein.⁴⁸ Gegenstück dazu ist die Verpflichtung der Oberaufsichtsorgane zur Geheimhaltung (vgl. Art. 153 Abs. 7 ParlG). Darin eingeschlossen ist die Verpflichtung, für einen *wirksamen Geheimnisschutz* zu sorgen und bei der Berichterstattung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit legitime öffentliche und private Geheimhaltungsinteressen zu respektieren.
- Der *Verhältnismässigkeitsgrundsatz* verlangt, dass unter den grundsätzlich zulässigen und geeigneten Instrumenten zunächst das schonendste Mittel – und dieses Mittel möglichst schonend – zum Einsatz kommt.
- Untersuchungsbefugnisse und Informationsansprüche reichen nur so weit, wie dies *zur Erfüllung der Aufgaben im Rahmen der Oberaufsichtsfunktion erforderlich* ist.

Die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht haben sodann *Rücksicht zu nehmen*:

- *auf die bundesstaatliche Kompetenzordnung*: Die von der Bundesversammlung ausgeübte parlamentarische Oberaufsicht geht nicht weiter als der Zuständigkeitsbereich des Bundes. Die Kantone werden von der parlamentarischen Oberaufsicht erfasst, soweit sie eine Aufgabe des Bundes wahrnehmen, d.h. mit der Umsetzung von Bundesrecht betraut sind;⁴⁹

⁴⁷ Vgl. die Hinweise in Fn. 38.

⁴⁸ Vgl. GPK-Handlungsgrundsätze („Mittel“). Vgl. auch Art. 153 Abs. 6, 7 ParlG.

⁴⁹ Vgl. Art. 46 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 2 BV. Vgl. dazu GPK, Jahresbericht 2012, BBl 2013 3513 ff., 3525.

- auf die (verfassungsmässigen bzw. gesetzlichen) *Zuständigkeiten und Befugnisse anderer Behörden*:
Die Oberaufsicht verschafft dem Parlament, wie erwähnt, keine Entscheidbefugnisse. Sie lässt die Kompetenzen der anderen Behörden unberührt. Das Parlament darf sich im Rahmen der Oberaufsicht nicht zu einer Art „Oberregierung“ (oder „Überregierung“) aufschwingen.⁵⁰ Namentlich soll der Bundesrat die Chance haben, seine Befugnisse eigenverantwortlich auszuüben; die parlamentarische Oberaufsicht kann und soll nicht an die Stelle der bundesrätlichen Aufsicht treten. Laufende nichtstreitige und Streitige Verwaltungsverfahren sollen nicht durch die Oberaufsicht beeinflusst werden;
- auf die *Funktionsfähigkeit anderer Behörden*:
Die parlamentarische Oberaufsicht hat die Zuständigkeiten und Befugnisse anderer Behörden nicht bloss formal zu respektieren; sie darf auch in der Sache selbst nicht darauf hinauslaufen, dass das (von der Verfassung vorausgesetzte) gute Funktionieren anderer Behörden in Frage gestellt wird (Schutz der Funktionsfähigkeit). Daraus ergibt sich unter anderem der Grundsatz, dass die Oberaufsicht nicht zur Unzeit erfolgen soll. Die internen Entscheidungsprozesse der Beaufsichtigten sollen eigenverantwortlich und unbeeinflusst ablaufen können;
- auf die verfassungsrechtlich oder gesetzlich gewährleistete *Unabhängigkeit* (der Justiz, der SNB, von unabhängigen Aufsichtsbehörden).

4. Wenig geklärte Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht bei verselbstständigten Aufsichtsbehörden

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass auch verselbstständigte, unabhängige Aufsichtsbehörden wie das ENSI von der parlamentarischen Oberaufsicht erfasst werden.⁵¹ Die Oberaufsicht darf hier jedoch – angesichts der besonderen Stellung unabhängiger Behörden – nicht gleich intensiv sein wie gegenüber Einheiten der Zentralverwaltung.

Was bedeutet dies genau? Die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht bei verselbstständigten Aufsichtsbehörden ist nicht einfach zu beantworten. Eine nicht geringe Schwierigkeit ergibt

⁵⁰ Vgl. *Biaggini*, Komm. BV, N 2 zu Art. 169.

⁵¹ Für das ENSI ausdrücklich Art. 18 Abs. 3 ENSIG. Allgemein Art. 169 Abs. 1 BV und Art. 26 Abs. 1 ParlG. Aus der Literatur zur Oberaufsicht über ausgelagerte Einheiten vgl. insb. *Müller/Vogel*, ZBl 2010, S. 649 ff.; *Ruch*, ZBl 1992, S. 241 ff.

sich daraus, dass es diesbezüglich im geschriebenen Recht *kaum spezifische Regelungen und Orientierungspunkte* gibt.

a. Gesetzgebung

Das ENSIG begnügt sich mit einem allgemein gehaltenen *Verweis* auf die parlamentarische Oberaufsicht (Art. 18 Abs. 3 ENSIG) und damit stillschweigend auf das allgemeine Institut gemäss Art. 169 BV. Die Materialien der Gesetzgebung (siehe vorne Ziffer II.2.b) sind wenig aufschlussreich.

Das Parlamentsgesetz enthält zur Oberaufsicht eine allgemeine sowie einige organisatorische Bestimmungen (Art. 26 und Art. 52–55 ParlG) und behandelt sodann im Kapitel über den „Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat“ (Art. 150 ff. ParlG) diverse Aspekte der Ausübung der Oberaufsicht (insb. Informationsrechte). Die dortigen Bestimmungen sind, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, *auf den Bundesrat und die Zentralverwaltung gemünzt*. Zu den Ausnahmen gehören zwei Absätze in Art. 153 ParlG (Hervorhebungen hinzugefügt):

- „Die Aufsichtskommissionen haben [...] das Recht, *mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt zu verkehren* und von ihnen in Anwendung von Artikel 156 *zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen* zu erhalten. [...]“ (Abs. 1)
- „Sie können von *Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung* Auskünfte einholen und Unterlagen erhalten, sofern es für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig ist. [...]“ (Abs. 2)

Bei etlichen Regelungen des genannten Kapitels im ParlG bleibt, zumindest vom Wortlaut her, unklar, ob bzw. inwieweit sie auch auf die parlamentarische Oberaufsicht über ausgelagerte unabhängige Aufsichtsbehörden zur Anwendung gelangen.

- So bestimmt beispielsweise Art. 153 Abs. 5 Satz 2 ParlG, dass vor der Befragung von Personen, die dem Bundesrat unterstellt sind oder unterstellt waren, der Bundesrat zu orientieren ist. Was gilt nun, wenn eine Aufsichtskommission Mitarbeitende des ENSI befragen will (die man wohl kaum als „dem Bundesrat unterstellt“ wird einstufen können)? Besteht – sinngemäss – eine Pflicht zur Orientierung des ENSI-Rates als dem obersten Organ des ENSI? (vgl. Ziffer IV.5)
- Auch bei Bestimmungen wie Art. 157 ParlG („Stellungnahme der betroffenen Behörde“) oder Art. 158 ParlG („Empfehlung an die verantwortliche Behörde“) bleibt aufgrund des Wortlauts und der systematischen Stellung im Kapitel über den „Verkehr der Kommissionen *mit dem Bundesrat*“ unklar, welche Bedeutung sie für die par-

lamentarische Oberaufsicht über ausgelagerte unabhängige Aufsichtsbehörden haben (vgl. Ziffer IV.6 sowie Ziffer IV.8).

b. Aufgabenumschreibungen in der GPK-Praxis

Wenig Spezifisches ergibt sich aus den *GPK-Handlungsgrundsätzen*. Dies überrascht wenig, wenn man bedenkt, dass sie aus dem Jahr 2003 stammen, d.h. aus einer Zeit, als es noch kein ENSI gab und die Verselbstständigung von *Aufsichtsbehörden*, wenn man von der Bankenaufsicht absieht, ein erst wenig verbreitetes Phänomen war. Kurz thematisiert werden in den Handlungsgrundsätzen die Besonderheiten der Oberaufsicht über die Justiz (Rücksichtnahme auf die Unabhängigkeit der Rechtsprechung), ebenso die Kontrolle über die „weiteren Träger von Bundesaufgaben (z. B. die Unternehmen des Bundes oder die Kantone)“. Die Ausübung der Oberaufsicht über *ausgelagerte unabhängige Aufsichtsbehörden* wird dagegen nicht eigens angesprochen.

Im GPK-Jahresbericht 2012 wird im Rahmen der allgemeinen Beschreibung der GPK-Aufgaben darauf hingewiesen, dass die parlamentarische Oberaufsicht bei öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften sowie natürlichen und juristischen Personen, die Träger von Bundesaufgaben sind, „in der Praxis *weniger direkt* ist als gegenüber den Dienststellen der Zentralverwaltung.“⁵² Als öffentlich-rechtliche Anstalt zählt das ENSI zum Kreis der hier angesprochenen Institutionen, eine ausserparlamentarische Kommission ohne Rechtspersönlichkeit wie die KNS hingegen nicht.

In der GPK-Praxis waren verselbstständigte Aufsichtsbehörden gelegentlich in grössere Untersuchungen miteinbezogen oder sogar deren Hauptgegenstand.⁵³ Im Swissmedic-Bericht von 2004 wird einleitend ausgeführt (Hervorhebungen hinzugefügt):

„Bei der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht hat die GPK-S dem *besonderen Status von Swissmedic* als Einheit des 3. Verwaltungskreises (Einheit der dezentralen Bundesverwaltung) Rechnung getragen. So zielt die Oberaufsicht darauf ab, zu prüfen, ob der Bundesrat die Interessen des Bundes als Eigner und Auftraggeber korrekt wahrgenommen hat. Betroffen sind dabei nicht nur die *dem Bundesrat auf diesem Gebiet übertragenen Aufgaben im engeren Sinn* (z.B. Wahlen, Festlegung und Kontrolle der Ziele), sondern *auch die Auf-*

⁵² GPK-Jahresbericht 2012, BBl 2013 3525 (Hervorhebung hinzugefügt).

⁵³ Als Beispiel für Ersteres vgl. GPK-N/S, UBS-Bericht, BBl 2011 3099 ff. (u.a. mit Einbezug der FINMA), für Letzteres GPK-S, Bericht über „Probleme von Swissmedic anlässlich der Inbetriebnahme und Beurteilung der heutigen Lage“ (vom 25. August 2004), BBl 2005 273 ff.

sichtsfunktion, die der Bund auszuüben hat. Mit anderen Worten: Die Oberaufsicht beschäftigt sich nicht mehr in erster Linie mit den operativen Tätigkeiten der dezentralen Einheiten (direkte Oberaufsicht), sondern *konzentriert sich auf die Art und Weise, wie der Bundesrat und die Vertreter des Bundes diese Einheiten verwalten und überwachen (indirekte Oberaufsicht).* Der Bundesrat muss ausserdem auch Rechenschaft über alle Ereignisse geben, die das *ordentliche Funktionieren dieser Einheiten* beeinträchtigen könnten. Bei der Ausübung der Oberaufsicht verfügen die Geschäftsprüfungskommissionen über die *herkömmlichen Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte* (Art. 153 ParlG).⁵⁴

c. Corporate-Governance-Bericht und Folgearbeiten

Die im Rahmen des Swissmedic-Berichts festgestellte „Heterogenität“ der Verwaltungs- und Aufsichtsstrukturen im Bereich der mehr oder weniger verselbstständigten Einheiten gab mit den Anstoss für die Erarbeitung des Corporate-Governance-Berichts.⁵⁵ Der Corporate-Governance-Bericht ist allerdings, wie bereits dargelegt, für die hier interessierenden Fragen betreffend das ENSI nicht sonderlich ergiebig. Es kommt hinzu, dass der bundesrätliche Bericht mit Blick auf die parlamentarische Oberaufsicht bewusst zurückhaltend formuliert wurde.⁵⁶

Der Zusatzbericht geht zwar auftragsgemäss auf Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht näher ein.⁵⁷ Er wurde allerdings erst nach Verabschiedung der ENSI-Gesetzgebung erstellt und geht zudem auf die Besonderheiten der Oberaufsicht gegenüber ausgelagerten *unabhängigen Aufsichtsbehörden* kaum ein.

Im Rahmen der Parlamentarischen Initiative „Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten“ (07.494) wurde die Frage der Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion in der Weise angegangen, dass der Bundesrat verpflichtet wurde, die verselbstständigten Einheiten „soweit zweckmässig“ über strategische Ziele zu steuern (Art. 8 Abs. 5 RVOG), um damit einen Anknüpfungspunkt für die

⁵⁴ GPK-S, Swissmedic-Bericht, BBl 2005 284.

⁵⁵ Postulat der GPK-S vom 13. September 2004: Verwaltungsführung im dritten Kreis (04.3441). Vgl. auch Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8233.

⁵⁶ Der Bundesrat begründete dies wie folgt: „Für die Gestaltung der Oberaufsicht ist das Parlament zuständig. Aus Gründen der Gewaltentrennung verzichtet der Bundesrat auf die Festlegung von Leitsätzen und beschränkt sich auf grundsätzliche Erörterungen [...]“ (BBl 2006 8281).

⁵⁷ Vgl. BBl 2009 2707 ff. und dort die neuen Leitsätze 22a und 22b.

parlamentarische Oberaufsicht zu schaffen.⁵⁸ Zugleich wurde in Art. 28 Abs. 1^{bis} ParlG die Mitwirkung des Parlaments beim Erlass strategischer Ziele geregelt. Mit der Vorlage wurde laut Bericht FK-N das Ziel verfolgt, die Oberaufsicht der Bundesversammlung „als Kontrolle über das bundesrätliche Controlling auszugestalten.“ Es ist hier nicht der Ort, diesen Ansatz zu analysieren und zu würdigen.⁵⁹ Denn im Falle des ENSI greift die angesprochene Anbindung der parlamentarischen Oberaufsicht an die bundesrätliche Steuerung mittels strategischer Zielvorgaben deshalb nicht, weil die Festlegung entsprechender Ziele von Gesetzes wegen eine Aufgabe des ENSI-Rates ist (Art. 6 Abs. 6 Bst. a ENSIG), nicht des Bundesrates. Der Bundesrat wird im Rahmen der (ihm zur Genehmigung zu unterbreitenden) ENSI-Berichterstattung u.a. über die Erreichung der strategischen Ziele informiert (Art. 6 Abs. 6 Bst. 1 ENSIG). Der Steuerungsmechanismus gemäss Art. 8 Abs. 5 RVOG und Art. 28 Abs. 1^{bis} ParlG greift hier nicht.

d. Geringer Nutzen der Rechtsvergleichung

Die im Bereich des Staats- und Verwaltungsrechts oft sehr hilfreiche internationale Rechtsvergleichung gibt für die hier zu klärenden Fragen wenig her, zum einen, weil die parlamentarische Oberaufsicht schweizerischer Prägung (wie das schweizerische Regierungssystem insgesamt) im Vergleich mit der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive in ausländischen Rechtsordnungen viele Eigenheiten aufweist, zum anderen, weil die Stellung unabhängiger Aufsichtsbehörden, trotz ähnlicher Aufgaben, im internationalen Vergleich recht unterschiedlich ist.⁶⁰

⁵⁸ Vgl. FK-N, Bericht zur Pa.Iv. 07.494, BB1 2010 3377 ff., 3383 und 3386 f. Im Antrag der FK-N fehlte der Zusatz „soweit zweckmässig“ noch. Zur Entstehungsgeschichte dieser Ergänzung vgl. AB 2010 S 1225 ff.

⁵⁹ Kritisch zum Konzept, das der Pa.Iv. 07.494 zugrunde liegt, etwa *Müller/Vogel*, ZBl 2010, S. 668. – Man kann sich generell fragen, ob die (unscharfe) Unterscheidung „strategisch/operativ“ hilfreich ist, wenn es gilt, die verfassungsrechtlich vorgezeichnete Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht rechtsdogmatisch adäquat zu erfassen. Dies ist hier nicht zu vertiefen.

⁶⁰ Vgl. etwa die Beiträge in *Johannes Masing / Gérard Marcou* (Hrsg.), *Unabhängige Regulierungsbehörden. Organisationsrechtliche Herausforderungen in Frankreich und Deutschland*, Tübingen 2010, und darin *Giovanni Biaggini*, *Unabhängige Regulierungsbehörden aus schweizerischer Sicht*, S. 379 ff. – Nicht ergiebig ist im hier interessierenden Punkt das internationale Übereinkommen vom 17. Juni 1994 über nukleare Sicherheit (*Convention on Nuclear Safety*, CNS; SR 0.732.020). Das Übereinkommen verlangt von den Vertragsparteien, dass sie die geeigneten Massnahmen treffen, „um eine wirksame Trennung der Aufgaben der staatlichen Stelle von denjenigen anderer Stellen oder Organisationen, die mit der Förderung oder Nutzung von Kernenergie

Nur sehr begrenzten Nutzen verspricht ein vergleichendes Heranziehen der kantonalen Ebene. Denn unabhängige Aufsichtsbehörden mit weitreichenden Aufgaben im Bereich der Sicherheitsaufsicht sind vor allem ein Bundesphänomen und zudem neueren Datums.

e. Ähnlichkeiten mit der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz Weiter helfen kann in dieser schwierigen Situation der Blick auf die parlamentarische Oberaufsicht im Verhältnis zur Justiz.⁶¹ Zwar ist die Unabhängigkeit der Justiz verfassungsrechtlich, jene des ENSI lediglich auf Gesetzesstufe statuiert und garantiert. Weiter spielt der Bundesrat bei der Aufsicht über die eidgenössischen Gerichte keine Rolle, während das ENSI ausdrücklich der Aufsicht des Bundesrates unterstellt ist (Art. 18 Abs. 2 ENSIG). Die Umschreibung der sachlichen Unabhängigkeit erfolgt indes in beiden Fällen auf ähnliche Weise (Hervorhebungen hinzugefügt):

- „Die richterlichen Behörden *sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig* und nur dem Recht verpflichtet.“ (Art. 191c BV)
- „Das ENSI *übt seine Aufsichtstätigkeit selbstständig und unabhängig* aus.“ (Art. 18 Abs. 1 ENSIG)

Wie beim ENSI besteht auch im Fall der Justiz ein Spannungsfeld zwischen der spezifisch garantierten Unabhängigkeit und der parlamentarischen Oberaufsicht.⁶² In beiden Fällen erfasst die Unabhängigkeitsgarantie zwar einen zentralen Aspekt der Tätigkeit, jedoch *nicht das gesamte* Tätigkeitsfeld. Es gibt somit in beiden Fällen Tätigkeitsbereiche, in denen die Unabhängigkeitsgarantie nicht oder nicht voll greift; bei der Justiz ist es vor allem die Justizverwaltung, beim ENSI hat sich für diese übrigen Tätigkeitsbereiche (vgl. Ziffer II.2) bisher kein fester Begriff herausgebildet.

Schliesslich kann festgestellt werden, dass die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über die richterlichen Behörden in der Parlamentsge-

befasst sind, zu gewährleisten.“ (Art. 8 Abs. 2). Spezifische Vorgaben betreffend die Rolle des Parlaments (parlamentarische Kontrolle) oder der Regierung (Aufsicht) finden sich im Übereinkommen nicht.

⁶¹ Siehe auch entsprechende Hinweise bei *Müller/Vogel*, ZBl 2010, S. 666. – Wenig ergiebig erscheint dagegen angesichts der spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen der Vergleich mit der Rolle der parlamentarischen Oberaufsicht im Verhältnis zur Schweizerischen Nationalbank (dazu *Müller/Vogel*, SZW, S. 277 ff.). Vgl. auch GPK, Bericht Rücktritt SNB-Präsident (wo zudem das Mandat so definiert war, dass die SNB nicht in den Fokus der Untersuchung geriet; BBl 2013 5639).

⁶² Für das ENSI: Art. 18 Abs. 1 ENSIG einerseits, Art. 18 Abs. 3 ENSIG andererseits; für die Justiz: Art. 191c BV (und Art. 30 Abs. 1 BV) einerseits, Art. 169 BV und Art. 3 Abs. 1 BGG, Art. 3 Abs. 2 VGG u.a.m. andererseits.

setzung des Bundes ähnlich stiefmütterlich behandelt wird wie im Fall der unabhängigen Aufsichtsbehörden. Zwar enthält Art. 26 Abs. 4 ParlG eine sehr wichtige justizspezifische Regel:

„Die Obergerichtspräsidenten umfassen nicht die Befugnis, Entscheidungen aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheidungen und von Entscheidungen der Bundesanwaltschaft ist ausgeschlossen.“

Im Übrigen begnügt sich das Parlamentsgesetz mit dem pauschalen Hinweis, dass auf den Geschäftsverkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten die Bestimmungen über den Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat (7. Titel, 2. Kapitel = Art. 150–158 ParlG) „sinngemäss anwendbar“ sind (Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG). Namentlich hinsichtlich der parlamentarischen Informationsrechte fehlen spezifische Regeln.⁶³

5. Zum Vergleich: die parlamentarische Obergerichtspräsidenten gegenüber den richterlichen Behörden des Bundes

Die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Obergerichtspräsidenten im Verhältnis zur Justiz gehört zu den schwierigsten Kapiteln des schweizerischen Bundesstaatsrechts. Die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 30 und Art. 191c BV; Art. 6 EMRK) verschafft der Justiz eine besondere Stellung im rechtsstaatlich-demokratischen Staatsgefüge und erfordert eine spezifische Rücksichtnahme bei der Ausgestaltung und Handhabung der verfassungsrechtlich ebenfalls vorgesehenen Obergerichtspräsidenten durch die Bundesversammlung (als Inbegriff einer politischen Behörde). Auch wenn in diesem Spannungsfeld viele Einzelfragen umstritten sind, lassen sich gestützt auf langjährige Erfahrungen und die inzwischen umfangreiche Literatur einige wichtige Richtpunkte festhalten.⁶⁴

- *Gegenstand* der parlamentarischen Obergerichtspräsidenten ist, vereinfacht gesagt, lediglich der *ordnungsgemässe äussere Geschäftsgang der Justiz*; dazu gehören namentlich: die Bereitstellung der erforderlichen Sachmittel, das Personal- und Finanzwesen, die Gerichtsleitung, die Wahrnehmung der Aufsicht über untere Instanzen und nicht zuletzt das organisatorische Funktionieren der Rechtsprechung (Gerichtsorganisation, interne Geschäfts- und Arbeitsverteilung).
- Hingegen scheidet als Gegenstand der parlamentarischen Obergerichtspräsidenten die *eigentliche Rechtsprechungstätigkeit* aus. Unzulässig ist

⁶³ Vgl. *Biaggini*, Gutachten Informationsrechte, insb. Ziffer IV.1.

⁶⁴ Vgl. dazu statt vieler *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit, S. 292 ff. (m.w.H.).

insbesondere die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheidungen (vgl. den vorne zitierten Art. 26 Abs. 4 ParlG).⁶⁵

Die exakte Grenzziehung fällt nicht immer leicht. Als einigermaßen gesichert kann heute wohl gelten, dass im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht die *Einhaltung elementarer Verfahrensgrundsätze (Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsverbot, rechtsgleicher Zugang zur Justiz)* überprüft werden darf. Es geht hierbei um die Frage, ob die staatliche Justizgewährleistungspflicht erfüllt wird.⁶⁶

Kurz: Die Gewährleistung der *Funktionsfähigkeit der Justiz* ist ein legitimes Thema parlamentarischer Oberaufsicht. Im Interesse der richterlichen Unabhängigkeit muss jedoch die inhaltliche Rechtsprechungstätigkeit ausgeklammert bleiben.

Als typisches Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz dient die Prüfung und Genehmigung der jeweiligen Geschäftsberichte. In Betracht kommen auch Aussprachen und Kontrollen betreffend den Geschäftsgang⁶⁷, unter Umständen auch die gezielte Untersuchung von Vorkommnissen.⁶⁸ Die (Ober-)Aufsicht gegenüber der Justiz soll grundsätzlich nachträglich erfolgen und sich nicht auf laufende Verfahren erstrecken.⁶⁹ Die gegenständliche Beschränkung der Oberaufsicht – keine Oberaufsicht über die inhaltliche Rechtsprechungstätigkeit – bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Informationsrechte.⁷⁰

Diese mit Blick auf die Oberaufsicht über die Justiz gewonnenen Erfahrungen können eine wertvolle Hilfe sein, wenn es gilt, die Möglichkeiten und

⁶⁵ Als zulässig gilt es, im Rahmen der Oberaufsicht die Praxistauglichkeit der Gesetze zu diskutieren und sich so über gesetzgeberischen Reformbedarf zu informieren (im Sinne einer „legislatorischen Erfolgskontrolle“). Vgl. statt vieler *Kiener*, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, § 21 N 81.

⁶⁶ Vgl. *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit, S. 302.

⁶⁷ Vgl. z.B. *Kiener*, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, § 21 N 83.

⁶⁸ Vgl. z.B. die von den Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates durchgeführte „Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht“, Bericht vom 6. Oktober 2003, BBl 2004 5647 ff. (betreffend das Verhalten eines Bundesrichters und betreffend behauptete Unregelmässigkeiten beim Zustandekommen von Urteilen am damaligen Kassationshof).

⁶⁹ Vgl. *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit, S. 303.

⁷⁰ Vgl. *Biaggini*, Gutachten PUK OW, Ziffer III. (betreffend Justizverwaltungsakten einerseits, Gerichtsverfahrensakten andererseits).

Grenzen der Oberaufsicht über unabhängige Aufsichtsbehörden zu ermitteln.

6. Aufsicht des Bundesrates über ausgelagerte Aufsichtsbehörden

Darüber hinaus empfiehlt es sich, die Auslagerung von Aufgaben der Sicherheitsaufsicht, wie sie im Fall des ENSI erfolgt ist, in einen weiteren staats- und verwaltungsrechtlichen Zusammenhang zu stellen.

Dass Aufsichtstätigkeiten ausgelagert und unabhängige Verwaltungsbehörden geschaffen werden dürfen, ist nämlich keineswegs selbstverständlich. Die Auslagerung ist nur unter gewissen Voraussetzungen zulässig. Neben einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage (Art. 178 Abs. 3 BV) müssen gemäss Praxis und Lehre verschiedene weitere Voraussetzungen erfüllt sein. Dazu gehören unter anderem:⁷¹

- ein rechtfertigendes öffentliches Interesse (Art. 5 BV);
- die Sicherstellung des Rechtsschutzes (vgl. Art. 29a BV);
- die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung, insb. durch geeignete Aufsichtsstrukturen und -mittel, die es erlauben, Probleme rechtzeitig zu erkennen und auf Fehlentwicklungen zu reagieren.

Es liegt in erster Linie in der Verantwortung des (Bundes-) Gesetzgebers, diese Aufsichtsstrukturen und –mittel festzulegen, d.h. die „besonderen Bestimmungen“ zu erlassen, nach deren „Massgabe“ der Bundesrat „die dezentralisierten Verwaltungseinheiten und die Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes, die nicht der Bundesverwaltung angehören“, zu beaufsichtigen hat (so die allgemeine Umschreibung in Art. 8 Abs. 4 RVOG).

Neben dem Gesetzgeber steht auch der Bundesrat in seiner Funktion als Aufsichtsinstanz in der Pflicht. Gerade bei der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben im Sicherheitsbereich (Sicherheitsaufsicht) darf es nicht dazu kommen, dass zusammen mit der eigentlichen Aufgabenerfüllung (Aufsichtstätigkeit) auch gleich die Verantwortung für das ordnungsgemässe Funktionieren der verselbstständigten Behörde ausgelagert wird. Die vorne wörtlich wiedergegebenen Passagen aus der ENSI-Botschaft (vgl. Ziffer II.2.b) zeigen deutlich, dass es bei der Schaffung des ENSI ein zentrales Anliegen war, Bundesrat und Bundesversammlung nicht aus der Verantwortung zu entlassen.⁷²

⁷¹ Vgl. *Biaggini*, Komm. BV, N 20 ff. zu Art. 178; *Weber/Biaggini*, S. 138 ff.

⁷² Vgl. Botschaft ENSIG, BBl 2006 8836 f.

Mit Blick auf das ENSI ist Folgendes festzuhalten: Ausgangspunkt ist Art. 18 Abs. 2 ENSIG. Danach untersteht das ENSI „der Aufsicht des Bundesrates; dieser entscheidet über die Entlastung des ENSI-Rates.“ Das Gesetz listet sodann eine Reihe von Aufgaben und Befugnissen des Bundesrates auf, die ihm in seiner Funktion als Aufsichtsinstanz zukommen (vgl. insb. Art. 6 Abs. 3–6 sowie Art. 18 Abs. 2, 2. Satzteil ENSIG). Dazu gehören namentlich:⁷³

- die Wahl (und Wiederwahl) sowie die allfällige vorzeitige Abberufung der Mitglieder des ENSI-Rates;
- die Genehmigung des Personalreglements und der Gebührenordnung (als präventive Aufsichtsmittel);
- die Genehmigung des Tätigkeitsberichts (mit Angaben u.a. zur Erreichung der vom ENSI-Rat festgelegten strategischen Ziele);
- die Genehmigung des Geschäftsberichts (Jahresbericht, Bilanz mit Anhang, Erfolgsrechnung, Prüfungsbericht der Revisionsstelle);
- die Entscheidung über die Entlastung des ENSI-Rates.

Es versteht sich, dass der Bundesrat die ihm zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse nur sinnvoll wahrnehmen kann, wenn er auch über die Möglichkeit verfügt,

- Vorkommisse aufzuklären, die eine allfällige Abberufung von ENSI-Rats-Mitgliedern nach sich ziehen könnten;
- nachzuprüfen, ob es Gründe gibt, einen Bericht nicht oder nur teilweise zu genehmigen (z.B. wegen darin angesprochener Mängel oder wegen allfälliger Lückenhaftigkeit usw.);
- die dazu erforderlichen Auskünfte und Unterlagen zu erlangen.

Die hier skizzierten Schritte und Mittel werden in der ENSI-Gesetzgebung zwar nicht ausdrücklich erwähnt. Sie müssen jedoch als in Art. 6 Abs. 3–6 bzw. Art. 18 Abs. 2 ENSIG stillschweigend mitenthaltend angesehen werden. In Anbetracht des geschilderten verfassungsrechtlichen Hintergrunds und angesichts der in Art. 18 Abs. 2 ENSIG in allgemeinen Worten umschriebenen Aufsichtsaufgabe ist auch davon auszugehen, dass der Bundesrat mit der Wahrnehmung der Aufsicht nicht zuwarten darf, bis die nächste ordentliche Berichts- und Genehmigungsrunde ansteht, falls Mängel bekannt werden sollten, die darauf schliessen lassen, dass das ordnungsgemässe Funktionieren der Nuklearaufsichtsbehörde in Frage gestellt ist.

Wenn man dem Bundesrat diese und vergleichbare Möglichkeiten nicht zugesteht, könnte er die ihm zugedachte Verantwortung für das ordnungs-

⁷³ Vgl. auch Botschaft ENSIG, BBl 2006 8849.

gemässe Funktionieren von Verwaltungsbehörden des Bundes – die auch bei ausgelagerten unabhängigen Aufsichtsbehörden besteht – nicht wahrnehmen (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV). Damit wäre letztlich auch die Verfassungskonformität der Entscheidung für die Auslagerung in Frage gestellt (Vereinbarkeit mit Art. 178 BV und den daraus abzuleitenden Voraussetzungen; vgl. weiter vorne in dieser Ziffer). Es darf mit anderen Worten nicht vorschnell und leichthin angenommen werden, dass dem Bundesrat in seiner Funktion als Aufsichtsinstanz von vornherein einzig die im Gesetz ausdrücklich genannten Instrumente zur Verfügung stehen.⁷⁴

⁷⁴ Eine Aussage in der Botschaft zum ENSIG scheint vordergründig in eine andere Richtung zu weisen: „Die Aufsicht beschränkt sich auf die dem Bundesrat *gesetzlich eingeräumten* Befugnisse wie namentlich die Wahl des ENSI-Rates (s. Ziff. 2.2.2) sowie [usw.].“ (BBl 2006 8849, Hervorhebung hinzugefügt). Aus den im Text genannten verfassungsrechtlichen Gründen darf diese Aussage nicht im Sinne von „*ausdrücklich* eingeräumt“ verstanden werden. (Im Übrigen stünde die Aussage sonst auch in einem gewissen Widerspruch zu einer Feststellung einige Zeilen weiter vorne: „Der Bundesrat übt die Aufsicht über die gesamte Tätigkeit des ENSI aus.“) Richtig ist, dass die Aufsicht über das ENSI „nicht so umfassend wie bei der zentralen Bundesverwaltung“ ist (a.a.O., 8849).

IV. Einzelfragen

1. Einleitende Bemerkungen: Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen im Allgemeinen

Als Ausgangspunkt kann die Umschreibung der Aufgaben und Kompetenzen im jüngsten GPK-Jahresbericht dienen:⁷⁵

- Überprüfung der Rechtmässigkeit (d.h.: „überprüfen [...], ob die Bundesbehörden im Sinne der Verfassung und der Gesetze handeln und ob die vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben richtig erfüllt worden sind“).
- Überprüfung der Zweckmässigkeit (d.h. darauf achten, „dass die vom Staat getroffenen Massnahmen sinnvoll sind und dass die Bundesbehörden ihren Entscheidungsspielraum richtig nutzen“).
- Überprüfung der „Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen mit Blick auf die vom Gesetzgeber gesetzten Ziele“.

Dabei stehen die folgenden allgemeinen Mittel zur Verfügung:

- Inspektionen durchführen;
- die PVK mit Evaluationen beauftragen;
- den jährlichen Geschäftsbericht des Bundesrats sowie die Jahresberichte anderer Organe des Bundes prüfen;
- die Berichte behandeln, welche der Bundesrat, die Departemente und weitere Stellen vorlegen müssen;
- Behörden und Dienststellen des Bundes besuchen;
- von Dritten eingereichte Aufsichtseingaben behandeln;
- Empfehlungen an die verantwortlichen Behörden richten (gegebenenfalls parlamentarische Vorstösse einreichen);
- die Umsetzung früherer Empfehlungen kontrollieren.

Diese allgemeinen Aufgaben und Mittel der parlamentarischen Oberaufsicht sind grundsätzlich auch im Bereich der nuklearen Sicherheit massgebend. Auch hier stehen die im Parlamentsgesetz näher geregelten Informationsrechte zur Verfügung. Bei der Ausübung der Oberaufsicht sind jedoch auch die verschiedenen *begrenzenden Faktoren* – allgemeine und spezifische – zu beachten (vgl. vorne Ziffer III.3).

Zentral sind im hier interessierenden Zusammenhang:

⁷⁵ GPK, Jahresbericht 2012, BBl 2013 3525. Vgl. auch GPK-Handlungsgrundsätze.

- Wahrung der Zuständigkeiten und Befugnisse anderer Behörden,
- Wahrung der Funktionsfähigkeit anderer Behörden,
- Respektierung der gesetzlich gewährleisteten Unabhängigkeit.

Die begrenzenden Faktoren fallen je nach Sachaufgabe und Akteur (vgl. Ziffer II.2) unterschiedlich stark ins Gewicht, am stärksten typischerweise beim ENSI (vgl. Ziffer IV.3), das seine Aufsichtstätigkeit von Gesetzes wegen selbstständig und unabhängig ausübt (Art. 18 Abs. 1 ENSIG). Ähnlich wie bei der Justiz (vgl. Ziffer III.5), geht es in diesem Bereich, vereinfacht gesagt, um den ordnungsgemässen äusseren Geschäftsgang.

Bei der Handhabung der begrenzenden Faktoren stellen sich vielfach Abwägungsfragen, die gewöhnlich erst mit Blick auf eine konkrete Fallkonstellation genauer beantwortet werden können. Es ist daher im Rahmen des vorliegenden Gutachtens oft nicht möglich, den Verlauf der Grenzen parlamentarischer Oberaufsichtsbefugnisse exakt anzugeben.

2. Oberaufsicht über das UVEK (in Bezug auf ENSI/ENSI-Rat) – zugleich zur Tragweite des „Mühleberg“-Urteils (zu Frage c)

Frage c): Tragweite der durch die GPK ausgeübten Oberaufsicht über das UVEK in Bezug auf das ENSI und den ENSI-Rat: Was sind die diesbezüglichen Aufgaben und Kompetenzen der GPK, welches sind deren Grenzen?

Das UVEK hat im Bereich der nuklearen Sicherheit diverse ihm durch Gesetz oder Verordnung übertragene Aufgaben zu erfüllen (siehe vorne Ziffer II.2). Dazu zählen namentlich die Erteilung und der allfällige Entzug der Bau- bzw. Betriebsbewilligung (Art. 15 ff. bzw. Art. 19 ff. KEG). Als federführendes Departement fällt dem UVEK zudem allgemein die Aufgabe zu, den Bundesrat bei der Wahrnehmung seiner Obliegenheiten zu unterstützen (Vorbereitung und Vollzug; vgl. Art. 177 Abs. 2 BV). Dazu gehört auch die Unterstützung des Bundesrates bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtsaufgaben gegenüber dem ENSI (Art. 18 Abs. 2 ENSIG; vgl. auch Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV sowie vorne Ziffer III.6).⁷⁶

⁷⁶ Vgl. Botschaft ENSIG, BBl 2006 8849: „In der Praxis wird die Aufsicht vom Departement mit dem engsten Sachbezug wahrgenommen. Vorliegend ist dies das UVEK; dieses unterbreitet dem Bundesrat die das ENSI betreffenden Anträge.“

Wie der Bundesrat hat auch das unterstützende Departement die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit des ENSI zu respektieren.

Die Tätigkeiten des Departements unterliegen der parlamentarischen Oberaufsicht. Es gelten grundsätzlich die allgemeinen Rahmenbedingungen, dies auch in Bezug auf die Informationsrechte (vgl. Ziffer III.1–III.3).

Was die Oberaufsicht über das UVEK *in Bezug auf das ENSI und den ENSI-Rat* im Besonderen angeht, ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Gemäss Art. 14a OV-UVEK ist das ENSI administrativ dem Generalsekretariat des UVEK zugewiesen. Dieses nimmt die sich aus der administrativen Zuweisung ergebenden Aufgaben wahr. Als Teil des UVEK unterliegt es dabei der Aufsicht des Bundesrates (Art. 187 BV) und der Oberaufsicht der Bundesversammlung (Art. 169 Abs. 1 BV).
- Gemäss Art. 5 Abs. 2 OV-UVEK nimmt das Generalsekretariat des UVEK die Eignerinteressen gegenüber den dem Departement zugeordneten „öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen“ wahr. Ob das ENSI hier mit angesprochen ist, ist angesichts des Wortlauts der Bestimmung und des Charakters des ENSI fraglich.⁷⁷ Und selbst wenn, dürfte das UVEK (bzw. dessen Generalsekretariat) wegen der gesetzlich garantierten Unabhängigkeit des ENSI nicht inhaltlich auf die Aufsichtstätigkeit des ENSI einwirken. Dementsprechend sind auch die parlamentarischen Oberaufsichtsbefugnisse limitiert.
- Die ENSI-Verordnung überträgt dem UVEK die Aufgabe, das von den Mitgliedern des ENSI-Rats zu erfüllende Anforderungsprofil festzulegen (Art. 3 ENSIV). Überdies hat das UVEK den ENSI-Rat im Zusammenhang mit der Beurteilung der Unabhängigkeit der Mitglieder zu unterstützen (Art. 4 Abs. 3 ENSIV). Auch hier geht es um die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung (ordnungsgemässer Geschäftsgang; siehe vorne Ziffer IV.1), nicht um die inhaltliche Tätigkeit. Die parlamentarische Oberaufsicht kann im üblichen Umfang zum Zuge kommen.

Das Verhältnis UVEK–ENSI zeigt insofern eine Besonderheit, als die staatliche Aufsicht im Bereich der Kernenergiegesetzgebung – anders als im Falle der Aufsicht im Finanzmarktbereich – „zweigeteilt“ ist:

⁷⁷ Das ENSI wird zwar im Corporate-Governance-Bericht erwähnt, ist aber nicht als „Unternehmen“ einzustufen.

- Für die *Erteilung und den Entzug der Betriebsbewilligung* ist das UVEK, d.h. eine vom Bundesrat geleitete und beaufsichtigte Einheit der Zentralverwaltung, zuständig (Art. 19 ff. und Art. 67 KEG).
- Die sog. *laufende Aufsicht* obliegt dem ENSI, d.h. einer selbstständigen, unabhängigen Einheit der dezentralen Verwaltung. Diese Aufgabe schliesst aufsichtsrechtliche Anordnungen (inkl. bestimmte Nachrüstungsmassnahmen) ein.

Obwohl es sich auch bei der Erteilung und beim Entzug der Betriebsbewilligung der Sache nach um aufsichtsrechtliche Aufgaben handelt, wird üblicherweise begrifflich unterschieden zwischen

- dem Bewilligungsverfahren (UVEK) und
- dem Aufsichtsverfahren (ENSI).⁷⁸

Zwischen dem Bewilligungsverfahren und dem Aufsichtsverfahren bzw. den Aufgaben der Bewilligungsbehörde und jenen der Aufsichtsbehörde bestehen gewisse im Gesetz angelegte Schnittstellen und Wechselwirkungen (die es im Falle der FINMA nicht in vergleichbarer Weise gibt). Aus ENSI-Sicht:

- Das ENSI hat im Rahmen von Bewilligungsverfahren, die in der Zuständigkeit des UVEK liegen, als Fachinstanz die eingereichten Projekte zu prüfen (vgl. Art. 72 Abs. 1 KEG).
- Bei der Wahrnehmung der laufenden Aufsicht kann das ENSI an die Grenzen seiner Befugnisse stossen: Sobald eine als notwendig erachtete aufsichtsrechtliche Massnahme wesentlich von der Betriebsbewilligung abweicht, wird eine Änderung der Bewilligung erforderlich. Dafür ist das UVEK zuständig.⁷⁹

In seinem „Mühleberg“-Urteil vom 28. März 2013 hat das Bundesgericht das zuvor teils kontrovers diskutierte „Zusammenspiel“ von Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren im Wesentlichen geklärt. Wie das Bundesgericht festhält, beruht die gesetzliche Regelung auf dem Grundgedanken, dass die Sicherheitsbeurteilung ein laufender Prozess ist:

„Sowohl der Bewilligungsinhaber als auch die Aufsichtsbehörde haben ständig die Sicherheit neu zu beurteilen, die Anlage neuen Entwicklungen anzupassen und gegebenenfalls zusätzliche Sicherheits- oder Nachrüstungsmassnahmen vorzunehmen bzw. anzuordnen. Die Sicherheit der Anlage muss nicht nur auf dem anfänglichen Stand gehalten, sondern im Laufe der Zeit *verbessert* werden. Das ist nötigenfalls

⁷⁸ In diesem Sinne z.B. BGE 139 II 185, E. 10.

⁷⁹ Vgl. BGE 139 II 185, E. 10.2.4.

durch Anordnungen der Aufsichtsbehörde durchzusetzen (Art. 72 Abs. 2 KEG). [...] In diesem Sinne ist jede Sicherheitsbeurteilung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgenommen wird, zwangsläufig gewissermassen provisorisch, beruhend auf dem aktuellen Stand des Wissens.“ (BGE 139 II 185, E. 10.1.3)

Im Urteil des Bundesgerichts werden die Auswirkungen dieser gesetzlichen Konzeption auf das Verhältnis zwischen Betriebsbewilligungs-, Aufsichts- und Entzugsverfahren detailliert erörtert, dies vor allem mit Blick auf die im fraglichen Verfahren strittige Frage der *Befristung* der Betriebsbewilligung (E. 10.2 ff.). Darauf ist hier nicht vertieft einzugehen, da die entsprechenden Ausführungen keine direkten Auswirkungen auf den Umfang der parlamentarischen Oberaufsicht haben.⁸⁰ Von einer gewissen Relevanz sind die folgenden Gesichtspunkte:

- *BGE 139 II 185, E. 4.4:*

Das ENSI als Aufsichtsbehörde „wacht darüber, dass die Bewilligungsinhaber ihre Pflichten einhalten (Art. 72 Abs. 1 KEG); sie ordnet alle zur Einhaltung der nuklearen Sicherheit und Sicherung notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen an (Art. 72 Abs. 2 KEG). Droht eine unmittelbare Gefahr, so kann sie umgehend Massnahmen anordnen, die von der erteilten Bewilligung abweichen (Art. 72 Abs. 3 KEG).“

Bemerkungen aus der Perspektive der Oberaufsicht:

In diesen Punkten agiert das ENSI unabhängig im Sinne von Art. 18 Abs. 1 ENSIG. Die entsprechenden Aufsichtstätigkeiten sind inhaltlich der Aufsicht des Bundesrates und der parlamentarischen Oberaufsicht entzogen (vgl. dazu auch hinten Ziffer IV.3).

- *BGE 139 II 185, E. 10.2.1 und E. 4.4:*

Im Bewilligungsverfahren beurteilt die Bewilligungsbehörde, d.h. das UVEK, „unter Beizug der Fachbehörden, ob im Bewilligungszeitpunkt die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind [...]“. Die Bewilligungsbehörde „entzieht nach Art. 67 Abs. 1 KEG die Bewilligung, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht oder nicht mehr erfüllt sind (lit. a) oder der Bewilligungsinhaber eine Auflage oder eine verfügte Massnahme trotz Mahnung nicht erfüllt (lit. b).“

Bemerkungen aus der Perspektive der Oberaufsicht:

⁸⁰ Einen anderen Schwerpunkt der Urteilsbegründung bildeten die Befugnisse der Justiz (speziell des Bundesverwaltungsgerichts) gegenüber den Administrativbehörden. Auch darauf braucht hier nicht näher eingegangen zu werden.

Anders als das ENSI besitzt das UVEK keine spezifisch garantierte Unabhängigkeit (siehe vorne). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Tätigkeiten des UVEK im Rahmen des Bewilligungsverfahrens unbegrenzt der parlamentarischen Oberaufsicht unterliegen. Vielmehr gilt es zu beachten:

- Das UVEK als Bewilligungsinstanz darf von der Beurteilung durch die gesetzlich vorgesehene Fachinstanz (d.h. das ENSI) „nur aus triftigen Gründen abweichen“, dies gilt gemäss Bundesgericht „namentlich dort, wo das Gesetz mit Rücksicht auf den technischen oder wissenschaftlichen Charakter der Sache eine offene Normierung enthält“ (BGE 139 II 185, E. 9.2).⁸¹

Wenn und soweit das UVEK verpflichtet ist, der Beurteilung durch die unabhängige Fachinstanz (ENSI) zu folgen, sind konsequenterweise auch dem Bundesrat (Aufsichtsbehörde) und der Bundesversammlung bzw. ihren Oberaufsichtsorganen die Hände gebunden. Als Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht kommt dagegen grundsätzlich in Betracht, ob das UVEK im Bewilligungsverfahren *ordnungsgemäss vorgeht*, d.h., beispielsweise, ob es die erforderlichen Gutachten überhaupt beizieht.

- Weiter ist zu beachten, dass die parlamentarische Oberaufsicht die *Zuständigkeiten und Aufgaben anderer Behörden zu respektieren* hat. Solche besitzt der Bundesrat. Ihm stehen gegenüber dem UVEK Leitungs- und Aufsichtsbefugnisse zu. Die parlamentarische Oberaufsicht muss diese bundesrätlichen Befugnisse

⁸¹ Das Bundesgericht führt dazu aus: „Das entbindet das UVEK als Bewilligungsbehörde zwar nicht davon, die Beurteilung des ENSI kritisch zu überprüfen und namentlich mit den Einwendungen von Gegenparteien zu konfrontieren; trotzdem darf und soll es auf diese Beurteilung abstellen, solange nicht triftige Gründe dagegen sprechen.“ (BGE 139 II 185, E. 9.2) – In einer Besprechung des „Mühleberg“-Urteils des Bundesverwaltungsgerichts hält Johannes Reich fest (Hervorhebung hinzugefügt): „Die optimale Gewährleistung der nuklearen Sicherheit ist solange nicht infrage gestellt, als das UVEK die vom ENSI in dessen Zuständigkeitsbereich erstellten sicherheitstechnischen Stellungnahmen als amtliche Gutachten (vgl. Art. 72 Abs. 1 KEG; Art. 7 Abs. 2 Bst. a ENSIG) auf ihre Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit hin überprüft“ und „im Vergleich zum ENSI an eine Kernanlage *keine tieferen Sicherheitsanforderungen* stellt“. Nicht gefährdet ist die unabhängige Begutachtung der nuklearen Sicherheit durch die Fachbehörde, „wenn die Bewilligungsbehörde aus dem sicherheitstechnischen Gutachten des ENSI Schlüsse zieht, die zu Auflagen im Rahmen der Betriebsbewilligung führen, die über die laufenden Sicherheits- und Kontrollmassnahmen der Fachbehörde hinausgehen, wenn bestimmte Sicherheitsaspekte also stärker gewichtet werden“ (Reich, ZBl 2012, S. 366 ff., 369). Diese Überlegungen leuchten ein.

achten. Der Bundesrat muss daher die Chance haben, seine Befugnisse eigenverantwortlich auszuüben; die parlamentarische Oberaufsicht kann und darf nicht an die Stelle der bundesrätlichen Aufsicht über das UVEK treten.

- Schliesslich ist zu beachten, dass die vom UVEK im Rahmen von Bewilligungsverfahren getroffenen Entscheidungen der *gerichtlichen Überprüfung* unterliegen, dies sowohl unter inhaltlichen Aspekten (Einhaltung der einschlägigen Gesetzgebung) als auch unter verfahrensmässigen Aspekten (Einhaltung der einschlägigen Verfahrensregeln). Auch dies ist im Rahmen (Ober-) Aufsicht zu respektieren – sowohl vom Bundesrat (Aufsicht) als auch vom Parlament und seinen Aufsichtskommissionen (Oberaufsicht).

Praktisch bedeutet dies zum Beispiel, dass es nicht Sache der bundesrätlichen Aufsicht oder der parlamentarischen Oberaufsicht ist (sondern gegebenenfalls Sache der Justiz), zu prüfen, ob das UVEK das Vorliegen triftiger Gründe (siehe vorne) zu Unrecht oder zu Recht bejaht bzw. verneint hat.

Vor diesem Hintergrund kann als Fazit festgehalten werden, dass, vereinfachend formuliert, die parlamentarische Oberaufsicht gegenüber dem UVEK eng begrenzt ist, wenn es um das Bewilligungsverfahren und insbesondere die darauf bezogene Gutachtenstätigkeit des ENSI geht. Der Fokus liegt hier auf dem ordnungsgemässen Geschäftsgang (ähnlich wie bei der Oberaufsicht über die Justiz).

3. Oberaufsicht über ENSI und ENSI-Rat (zu Frage d)

Frage d): Tragweite der durch die GPK direkt ausgeübten Oberaufsicht über das Eidgenössische Nuklearinstitut (ENSI) und den ENSI-Rat: Was sind die diesbezüglichen Aufgaben und Kompetenzen der GPK, welches sind deren Grenzen?

Ausgangspunkt sind auch hier die allgemeinen Rahmenbedingungen der parlamentarischen Oberaufsicht (vgl. Ziffer III.). Auf die Informationsrechte wird bei Frage f) eingegangen (vgl. Ziffer IV.5). *Grenzen* der parlamentarischen Oberaufsicht ergeben sich vor allem:

- a) aufgrund der besonderen Stellung des ENSI als verselbstständigte Aufsichtsbehörde mit gesetzlich garantierter *Unabhängigkeit* (Art. 18 Abs. 1 ENSIG) sowie
- b) aufgrund der Zuständigkeiten und Befugnisse anderer Behörden, insbesondere des *Bundesrates als der gesetzlich vorgesehenen Aufsichtsbehörde* im Verhältnis zum ENSI (Art. 18 Abs. 2 ENSIG).

a. Berücksichtigung der besonderen Stellung des ENSI

Zu den Grenzen aufgrund der besonderen Stellung des ENSI ist Folgendes festzuhalten:

- Tätigkeiten, die unter die *gesetzliche Unabhängigkeitsgarantie* fallen (Art. 18 Abs. 1 ENSIG), sind *inhaltlich* sowohl der Aufsicht des Bundesrates als auch der parlamentarischen Oberaufsicht entzogen. Dazu gehören aufsichtsrechtliche Anordnungen (wie insb. Nachrüstungsmaßnahmen), aber auch die Prüfung eingereicherter Projekte samt Erstellung der entsprechenden Gutachten (vgl. vorne Ziffer II.2).
- *Innerhalb* des *Bereichs der Unabhängigkeitsgarantie* ist die parlamentarische Oberaufsicht nicht vollends ausgeschlossen. Es gehört zu den legitimen Aufgaben parlamentarischer Oberaufsicht, zu prüfen, ob eine (unabhängige) Aufsichtsbehörde wie das ENSI organisatorisch-verfahrensmässig in der Lage ist, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Die Oberaufsicht darf sich der Frage widmen, ob die (inhaltlich von der Oberaufsicht ausgenommene) Aufsichtstätigkeit *ordnungsgemäss abläuft*. Gegenstand der Prüfung ist – ähnlich wie im Fall der Justiz – vorab der äussere Geschäftsgang.
- Umgekehrt ist die parlamentarische Oberaufsicht *ausserhalb* des *Bereichs der gesetzlichen Unabhängigkeitsgarantie* nicht grenzenlos zulässig. Zu diesem Bereich gehören ganz unterschiedliche Aufgaben wie die Vertretung der Schweiz in internationalen Gremien, die Erbringung von Dienstleistungen für ausländische Behörden, die Unterstützung von Projekten der nuklearen Sicherheitsforschung, aber auch die Information der Öffentlichkeit (vgl. vorne Ziffer II.2.b). Es handelt sich um Tätigkeiten sehr unterschiedlicher Natur, weshalb es nahe liegt, die Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht differenzierend zu bestimmen. Im Vordergrund dürfte auch hier der ordnungsgemässe äussere Geschäftsgang stehen. Dies gilt namentlich dann, wenn die Tätigkeit sich in gesetzlich geordneten, förmlichen Verwaltungsverfahren abspielt, insbesondere wenn der Rechtsweg offensteht.

b. Berücksichtigung der Aufgaben anderer Behörden

Zu beachten sind weiter die Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht, die sich aus den Zuständigkeiten und Befugnissen anderer Behörden ergeben:

- Zu respektieren sind die allenfalls bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten bzw. Entscheidzuständigkeiten richterlicher Behörden.
- Zu respektieren sind weiter auch die Zuständigkeiten des Bundesrats als Träger verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Aufsichtsaufgaben (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV und Art. 18 Abs. 2 ENSIG; vgl. auch vorne Ziffer III.6). Der Bundesrat muss die Möglichkeit haben, seine Befugnisse eigenverantwortlich wahrzunehmen; die parlamentarische Oberaufsicht über das ENSI kann und darf nicht an die Stelle der bundesrätlichen Aufsicht treten.

Diese allgemeine Begrenzung läuft im Ergebnis darauf hinaus, dass die parlamentarische Oberaufsicht *im Wesentlichen subsidiär* zur Aufsicht seitens des Bundesrates (bzw. des ihn unterstützenden Departements) ist. Die Oberaufsicht soll in erster Linie prüfen, ob der Bundesrat seine Aufsichtsaufgabe korrekt wahrnimmt.

Subsidiarität bedeutet aber nicht Passivität. Um feststellen zu können, ob der Bundesrat seiner (Aufsichts-) Aufgabe gerecht wird, muss es den Aufsichtskommissionen gestattet sein, sich selbst ein Bild von der Funktionsfähigkeit des ENSI zu verschaffen („direkter Verkehr“ im Sinne von Art. 153 ParlG; vgl. Ziffer IV.5). Würde man den Aufsichtskommissionen diese Möglichkeit vorenthalten, so wären sie einseitig von einem vorherigen Tätigwerden des Bundesrates in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde (vgl. Ziffer III.6) abhängig; sie wären dann letztlich nicht in der Lage, ihre eigene Oberaufsichtsaufgabe adäquat zu erfüllen.

Zwischen der parlamentarischen Oberaufsicht über den Bundesrat und jener über das ENSI besteht im Übrigen ein wechselseitiger Bezug:

- Werden im Rahmen der Oberaufsicht über den Bundesrat Mängel hinsichtlich der bundesrätlichen Aufsichtsführung im Verhältnis zum ENSI festgestellt, so liegt es nahe, auch die Geschäftsführung des ENSI oberoaufsichtsrechtlich näher zu überprüfen.
- Umgekehrt kann die Feststellung von Defiziten im Bereich des ENSI Anlass sein, das ordnungsgemässe Funktionieren der bundesrätlichen Aufsichtsführung zu bezweifeln und diese einer Überprüfung zu unterziehen.

c. Hinweise zu Einzelfragen

Die gesetzliche Unabhängigkeitsgarantie zugunsten des ENSI schliesst es nicht von vornherein aus, dass im Rahmen der Oberaufsicht *besondere Vorkommnisse* untersucht werden. Dass diese Möglichkeit grundsätzlich bestehen muss, erscheint einsichtig, sobald man sich entsprechende Beispiele aus der jüngeren Praxis der parlamentarischen Oberaufsicht im Justizbereich vor Augen führt, wie namentlich die „Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht“ bzw. die Untersuchung betreffend die „Umstände des Rücktritts eines eidgenössischen Untersuchungsrichters“.⁸² Derartige Untersuchungen sind, *mutatis mutandis*, auch im Bereich unabhängiger Aufsichtsbehörden prinzipiell möglich, wenn auch nur – da sie einen unabhängigkeitssensiblen Bereich betreffen – mit der gebotenen Zurückhaltung.

Unter dem Aspekt des ordnungsgemässen Gangs der Aufgabenerfüllung gibt es eine breite Palette von theoretisch möglichen Themen für die parlamentarische Oberaufsicht. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei hier festgehalten, dass das ordnungsgemässe Funktionieren der Aufsichtsbehörde beispielsweise in Frage gestellt sein kann durch mangelhafte Organisation der Geschäftsabwicklung, durch längere Vakanzen in der Geschäftsleitung, bei anhaltenden Personalkonflikten usw.

Nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann bei unabhängigen Aufsichtsbehörden das Phänomen der Klientelorientierung („*regulatory capture*“)⁸³, das sich u.U. bei zu engem Kontakt zwischen Mitarbeitenden der Aufsichtsbehörde einerseits und Beaufsichtigten andererseits bzw. bei personellen Wechseln zwischen Behörde und Beaufsichtigten („Drehtüreffekt“) einstellen kann (aber nicht muss).

Auch bei diesen Fragen gilt freilich: In der Verantwortung steht zunächst der Bundesrat in seiner Funktion als Aufsichtsinstanz (Art. 18 Abs. 2 ENSIG), erst in zweiter Linie sind die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht gefordert.

⁸² Vgl. GPK-N/S, Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht, Bericht vom 6. Oktober 2003, BBl 2004 5647 ff. (siehe dazu auch vorne Ziffer III.5); GPK-N/S, Bericht vom 22. Januar 2010, BBl 2010 3899 ff. – Selbst die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission erscheint im Bereich der Justiz nicht von vornherein ausgeschlossen. Vgl. *Biaggini*, Gutachten PUK OW, insb. Ziffer II.7.

⁸³ Vgl. die Hinweise bei *Johannes Reich*, ZBl 2012, S. 366 ff., 367; vgl. auch *ders.*, ZBl 2013, Heft 9 (Besprechung von BGE 139 II 185, *in fine*).

4. Oberaufsicht über andere Institutionen im Bereich der Nuklearsicherheit (zu Frage e)

Frage e): Tragweite der durch die GPK ausgeübten Oberaufsicht über andere Institutionen im Bereich der Nuklearsicherheit [wie die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle, (NAGRA) und die Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit (KNS)]: Was sind die diesbezüglichen Aufgaben und Kompetenzen der GPK, welches sind deren Grenzen?

Ausgangspunkt sind wiederum die allgemeinen Rahmenbedingungen der parlamentarischen Oberaufsicht, d.h. die vorne erwähnten Aufgaben und Mittel der GPK (vgl. Ziffer IV.1). *Grenzen* der parlamentarischen Oberaufsicht ergeben sich auch hier vor allem:

- aufgrund der besonderen Stellung der genannten Institutionen (KNS als weisungsunabhängige Verwaltungskommission; NAGRA als privatrechtliche Genossenschaft mit geringem Bundesanteil) sowie
- aufgrund der Zuständigkeiten und Befugnisse anderer Behörden, hier wiederum insbesondere des Bundesrates als Aufsichtsinstanz.

Erwähnung verdient Folgendes:

a. KNS

Die *Kommission für nukleare Sicherheit (KNS)* hat verschiedene Beratungsaufgaben zuhanden des ENSI, des Departements und des Bundesrats wahrzunehmen. Art. 71 KEG nennt als Aufgaben:⁸⁴

- Prüfung grundsätzlicher Fragen der Sicherheit (Abs. 2 Bst. a),
- Mitwirkung bei Gesetzgebungsarbeiten im Bereich der nuklearen Sicherheit (Abs. 2 Bst. b),
- Stellungnahmen zu Gutachten des ENSI zuhanden von Bundesrat und UVEK (Abs. 3),
- Stellungnahmen im Auftrag von Bundesrat, UVEK oder Bundesamt (Abs. 3).

Im bundesrätlichen Entwurf für ein neues Kernenergiegesetz war die KNS noch nicht vorgesehen. Aus den parlamentarischen Beratungen⁸⁵ geht hervor,

⁸⁴ Vgl. auch die Konkretisierungen in der VKNS.

- dass der Bundesgesetzgeber es als sinnvoll ansah, ein „Zweitmeinungsorgan“ in Form einer ausserparlamentarischen Kommission zu schaffen (bzw. beizubehalten),⁸⁶
- dass diese Kommission sich nunmehr jedoch im Unterschied zur damaligen Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen (KSA) auf grundsätzliche Aufgaben nichtoperativer Natur beschränken sollte⁸⁷ und dass sie in personeller Hinsicht kleiner sein sollte.

Als ausserparlamentarische Kommission nach Artikel 57a RVOG ist die KNS „in der Erfüllung ihrer Aufgaben weisungsungebunden, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt“ (Art. 7a Abs. 2 RVOV).⁸⁸

Für die parlamentarische Oberaufsicht (und auch für die Verwaltungsaufsicht) bedeutet dies, dass es *nicht zulässig* ist, die beratende Tätigkeit *inhaltlich zu überprüfen und zu beeinflussen*. Wie bei anderen Verwaltungskommissionen ist es hingegen zulässig, das ordnungsgemässe Funktionieren zum Thema der Oberaufsicht (und der bundesrätlichen Aufsicht; siehe sogleich) zu machen, d.h. zu überprüfen, ob die Kommission in der Lage ist, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, und der gesetzliche Auftrag auch wahrgenommen wird.

Zu diesem Zweck können die Aufsichtskommissionen ihre im Parlamentsgesetz näher geregelten Informationsrechte geltend machen und ist die KNS verpflichtet, entsprechende Auskünfte zu erteilen und Unterlagen zugänglich zu machen (Art. 153 ParlG).

Bei Ausübung der Oberaufsicht ist zu beachten, dass die KNS bei der Erfüllung ihrer Beratungsaufgaben Weisungsfreiheit genießt. Es darf auch nicht der Anschein entstehen, dass die KNS inhaltlichen Einflüssen politischer Instanzen unterliegt – ansonsten sie die ihr zugeordnete Funktion nicht erfüllen kann (siehe oben). Daher ist bei der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht Zurückhaltung geboten.

⁸⁵ Vgl. insb. AB 2007 S 65 (Schmid, Kommissionssprecher).

⁸⁶ Dies nicht zuletzt mit Blick auf die Vertrauensbildung in der Bevölkerung und auf die Kritik nuklearenergiekritischer Kreise an der vom Bundesrat geplanten ersatzlosen Aufhebung der KSA. Vgl. insb. AB 2007 S 65 (Schmid, Kommissionssprecher). Vgl. auch BGE 139 II 185, E. 9.2.

⁸⁷ Zu den Aufgaben der KSA gehörte neben der Stellungnahme zu Bewilligungsgesuchen auch die Überwachung des Betriebs.

⁸⁸ Eine solche gesetzliche Vorschrift ist nicht ersichtlich. Art. 71 Abs. 3 KEG sieht zwar vor, dass die KNS (u.a.) Stellungnahmen verfasst, „die Bundesrat, Departement oder das Bundesamt von ihr verlangen“. Damit wird indes keine Weisungsbefugnis inhaltlicher Natur begründet.

Wie im Fall von UVEK und ENSI ist weiter zu berücksichtigen, dass die KNS nicht nur der parlamentarischen Oberaufsicht, sondern auch der (Verwaltungs-) Aufsicht des Bundesrates unterliegt (allgemein: Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV; Art. 8 Abs. 4 RVOG); dieser wird dabei durch das UVEK unterstützt, dem die KNS administrativ zugeordnet ist. Der Bundesrat muss die Chance haben, die ihm gegenüber der KNS zustehenden Aufsichtsbefugnisse eigenverantwortlich auszuüben. Die Oberaufsicht ist auch hier im Ergebnis subsidiär (siehe vorne Ziffer IV.3). Die Aufsichtskommissionen haben jedoch ein legitimes Interesse, sich im Rahmen der Oberaufsicht selbst ein Bild darüber zu verschaffen, ob die KNS in der Lage ist, den ihr zugedachten gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Adressat von allfälligen oberoaufsichtsrechtlichen Empfehlungen betreffend die KNS ist entsprechend den allgemeine Überlegungen (vgl. Ziffer IV.6) grundsätzlich der Bundesrat als für die Einsetzung der KNS verantwortliche Behörde (vgl. Art. 57c Abs. 2 RVOG).

b. NAGRA

Die NAGRA ist eine privatrechtliche Genossenschaft. Ihr statutarischer Hauptzweck ist die Errichtung und der Betrieb von Lagern für radioaktive Abfälle und der dazu notwendigen Anlagen. Heute nimmt die NAGRA vor allem die folgenden Aufgaben wahr:⁸⁹

- Inventarisierung aller radioaktiven Abfälle in der Schweiz;
- Planung geologischer Tiefenlager für die Entsorgung aller Kategorien radioaktiver Abfälle;
- Durchführung erdwissenschaftlicher Abklärungen in möglichen Standortgebieten;
- Erarbeitung der Standortvorschläge für Tiefenlager;
- Erbringen der Sicherheits- und Entsorgungsnachweise für geologische Lager;
- Förderung internationaler Zusammenarbeit bei Forschung und Entwicklung.

Die NAGRA nimmt, wie dargelegt, auch eine Aufgabe des Bundes wahr (Entsorgung im Rahmen von Art. 33 KEG; vgl. vorne Ziffer II.1). Wie aus Art. 30 ff. KEG hervorgeht, liegt dem Gesetz ein weiter Begriff der Entsorgung bzw. Entsorgungspflicht zugrunde: Die Entsorgungspflicht umfasst namentlich „auch die notwendigen Vorbereitungsarbeiten wie Forschung

⁸⁹ Vgl. www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/01275/01294/index.html?lang=de (Stand 16. August 2013). Siehe auch vorne Ziffer II.1.

und erdwissenschaftliche Untersuchungen sowie die rechtzeitige Bereitstellung eines geologischen Tiefenlagers.“ (Art. 31 Abs. 2 KEG)⁹⁰

In dem (begrenzten) Umfang, in welchem die NAGRA für die Erfüllung einer Aufgabe des Bundes herangezogen wird, untersteht sie der Aufsicht des Bundesrates und der Oberaufsicht der Bundesversammlung. Es gelangen die allgemeinen Regeln der Oberaufsicht zur Anwendung.⁹¹ Die Organe der Oberaufsicht haben ein legitimes Interesse, sich selbst ein Bild darüber zu verschaffen, ob die NAGRA in der Lage ist, den ihr übertragenen Auftrag zu erfüllen (delegierte Erfüllung der Entsorgungspflicht des Bundes gemäss Art. 33 KEG). Eine gesetzliche Unabhängigkeitsgarantie, wie sie für das ENSI und, auf anderer Grundlage, für die KNS besteht (vgl. Ziffer II.2.b und IV.4.a), ist nicht vorgesehen.

Bei der Ausübung der Oberaufsicht ist indes darauf Rücksicht zu nehmen, dass es sich bei der NAGRA um einen ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Träger von Aufgaben des Bundes handelt und dass die Wahrnehmung der Bundesaufgabe nur einen begrenzten Teil der Genossenschaftstätigkeit ausmacht.⁹² Es kommt hier zum Tragen, dass die Oberaufsicht bei ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Aufgabenträgern „weniger direkt“ ist als gegenüber den Dienststellen der Zentralverwaltung⁹³; sie konzentriert sich praxisgemäss auf die Aufsicht des Bundesrates

⁹⁰ In der Bestimmung betreffend die Entsorgungspflicht des Bundes (Art. 33 KEG) wird dies zwar nicht ausdrücklich wiederholt, im Hinblick auf die Erfüllung der Entsorgungspflicht aber stillschweigend vorausgesetzt, zumal in Art. 33 KEG davon die Rede ist, dass der Bund sich an erdwissenschaftlichen Untersuchungen beteiligen oder selber solche durchführen kann (Abs. 2). – Die Legaldefinition des USG (Art. 7 Abs. 6^{bis}: „Entsorgung der Abfälle“) ist möglicherweise enger, aber hier nicht einschlägig (vgl. Art. 3 Abs. 2 USG).

⁹¹ Der Corporate-Governance-Bericht ist nicht einschlägig, da dieser gegenständlich auf verselbstständigte Einheiten beschränkt ist, die „im Eigentum des Bundes stehen bzw. eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung des Bundes darstellen“ (BBl 2006 8242). Diese Voraussetzungen sind im Fall der NAGRA nicht erfüllt. – Es fällt denn auch schwer, die NAGRA und ihre Tätigkeit für den Bund in die Aufgabentypen gemäss Corporate-Governance-Bericht einzuordnen. Klar sein dürfte, dass es bei der ausgelagerten Erfüllung der Entsorgungspflicht des Bundes nicht um eine Aufgabe der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht geht. Inwieweit die Überlegungen im Corporate-Governance-Bericht allenfalls sinngemäss Anwendung auf die NAGRA finden könnten, ist hier nicht zu vertiefen.

⁹² Zu beachten ist auch, dass es bei der Entsorgungspflicht des Bundes um schwach- und mittelaktive, nicht um hochaktive Abfälle geht. Vgl. vorne Ziffer II.1.

⁹³ GPK-Jahresbericht 2012, BBl 2013 3525.

und trägt dabei der Rechts- und Organisationsform (hier: Genossenschaft) Rechnung.⁹⁴ Die *Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte* liegt in der Zuständigkeit des Bundesrates (bzw. der damit betrauten Stellen der Zentralverwaltung) und unterliegt der parlamentarischen Oberaufsicht. Auch hier ist darauf zu achten, dass die Oberaufsicht nicht an die Stelle des Handelns der Exekutive treten darf, weder *de iure* noch *de facto*. Soweit finanzielle Mittel des Bundes im Spiel sind (vgl. Ziffer II.1), gelangen die Regeln über die Finanzkontrolle zur Anwendung.

Da die NAGRA keine Behörde (im Sinne von Art. 158 ParlG) ist, kommt sie nicht als Adressatin von oberoaufsichtsrechtlichen Empfehlungen in Betracht; allfällige Empfehlungen sind an den Bundesrat zu richten.

5. Informationsrechte der GPK gegenüber dem ENSI (zu Frage f)

Frage f): Gelten die Informationsrechte der GPK (Art. 153 Abs. 1 und 6 ParlG) auf allen Hierarchiestufen des ENSI? Gilt dies ohne Einschränkungen?

a. Adressaten von Informationsbegehren

Art. 153 ParlG umschreibt die Informationsrechte und deren Ausübung in den in Frage f) genannten Absätzen wie folgt:

„1 Die Aufsichtskommissionen haben neben den Informationsrechten nach Artikel 150 das Recht, mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt zu verkehren und von ihnen in Anwendung von Artikel 156 zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten.

[...]

6 Sie entscheiden endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte. Sie haben keinen Anspruch auf Einsichtnahme in:

- a. Protokolle der Bundesratssitzungen;
- b. Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.“

Als Nuklearaufsichtsbehörde des Bundes (vgl. Ziffer II.2.b) wird das ENSI von der Umschreibung in Art. 153 Abs. 1 ParlG klarerweise erfasst. Die

⁹⁴ Vgl. GPK-Handlungsgrundsätze.

Geschäftsprüfungskommissionen sind daher befugt, mit dem ENSI *direkt zu verkehren*⁹⁵ und zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen anzufordern.

Das ENSI ist in sich gegliedert (Art. 5 ff. ENSIG). An der Spitze steht der ENSI-Rat (Art. 6 ENSIG). Das Gesetz erwähnt als weitere Organe die Geschäftsleitung (Art. 7 ENSIG) sowie die Revisionsstelle (Art. 8 ENSIG), auf die hier nicht weiter einzugehen ist. Der operative Teil des ENSI ist, wie aus dem ENSI-Organigramm (Stand: 1. Juli 2013) hervorgeht, in weitere Untereinheiten gegliedert (Kernkraftwerke, Entsorgung, Sicherheitsanalysen usw.).⁹⁶

Gemäss Art. 153 ParlG verpflichtet – und somit mögliche Adressaten von Informationsbegehren – sind nach dem Gesetzeswortlaut nicht nur „Behörden“ als solche, sondern auch „Amtsstellen“. Der Begriff „Amtsstelle“ wird im Parlamentsgesetz im Kontext der Informationsrechte unspezifisch verwendet. Mit Blick auf das ENSI dürfte die Bestimmung vernünftigerweise so zu verstehen sein, dass Informationsbegehren nicht nur an den *ENSI-Rat* gerichtet werden können, sondern auch an die *Geschäftsleitung*, die als operatives ENSI-Organ ebenfalls nach aussen auftritt und alle Aufgaben erfüllt, die das Gesetz nicht einem anderen Organ zuweist (Art. 7 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. d ENSIG). Für eine solche Lesart (Einbezug der Geschäftsleitung) spricht auch der Sinn und Zweck der Regelung (Erleichterung der Arbeit von Aufsichtskommissionen durch Ermöglichung von direktem Verkehr, d.h. ohne dass man über alle Stufen des Dienstwegs gehen muss). Eine Subsumtion der ENSI-Geschäftsleitung unter Art. 153 ParlG erscheint vom Gesetzeswortlaut her möglich. Gegenteilige Hinweise in den Materialien sind nicht ersichtlich.⁹⁷

Man kann sich fragen, ob allenfalls sogar ENSI-Untereinheiten als „Amtsstellen“ im Sinne von Art. 153 Abs. 1 ParlG eingestuft werden können, mit der Folge, dass sie ebenfalls der „Direktverkehrsregel“ unterstehen. Von vornherein ausgeschlossen erscheint dies nicht. In dieser Frage dürfte eine Orientierung an der GPK-Praxis betreffend untere Hierarchieebenen innerhalb der zentralen Bundesverwaltung (Abteilungen in Bundesämtern usw.) nahe liegen.

⁹⁵ D.h. nicht nur über den Bundesrat in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde (Art. 18 Abs. 2 ENSIG).

⁹⁶ Abrufbar unter <http://www.ensi.ch/de/das-ensi/die-aufsichtsbehoerde-ensi/> (16. August 2013).

⁹⁷ Dem legitimen Interesse des ENSI-Rates, über die an die Geschäftsleitung gerichteten Informationsbegehren von parlamentarischen Aufsichtskommissionen im Bild zu sein, kann auch durch Massnahmen innerhalb des ENSI Rechnung getragen werden (z.B. Pflicht, den ENSI-Rat umgehend zu informieren).

Art. 153 Abs. 1 ParlG handelt in allgemeiner Weise von den Informationsrechten im Verhältnis zu Behörden, Amtsstellen usw. Spezielle Regeln sind bei der *Befragung von Personal* zu beachten. So bestimmt Art. 153 Abs. 5 ParlG in Satz 2 und 3:

„Bevor sie [die Aufsichtskommissionen] Personen befragen, die dem Bundesrat unterstellt sind oder unterstellt waren, orientieren sie den Bundesrat. Auf dessen Verlangen hören sie den Bundesrat vor der Auskunftserteilung von Personen oder der Herausgabe von Unterlagen an.“

Das ENSI-Personal ist nicht dem Bundesrat unterstellt, weshalb die im Gesetz statuierte Orientierungspflicht nicht greift. Für das Personal von verselbstständigten (Aufsichts-)Behörden fehlt soweit ersichtlich eine ausdrückliche gesetzliche Regelung. Ein grundsätzlich legitimes Interesse der obersten Leitungs- und Aufsichtsorgane, über die Befragung des eigenen Personals durch eine Aufsichtskommission ins Bild gesetzt zu werden, gibt es indes auch hier. Eine Lösung könnte darin bestehen, dass man in Analogie zu Art. 153 Abs. 5 ParlG verlangt, dass die ENSI-Geschäftsleitung bzw. der ENSI-Rat orientiert werden.

b. Schranken der Informationsrechte

Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen gemäss Art. 150 ff. ParlG sind zwar sehr umfassend, bestehen aber nicht schrankenlos. Ausdrücklich ausgenommen sind gemäss dem vorne zitierten Art. 153 Abs. 6 ParlG die Protokolle der Bundesratssitzungen (Bst. a) sowie Unterlagen, bei denen gesetzlich spezifizierte Geheimhaltungsinteressen bestehen (Bst. b). Die Regelung gemäss Bst. a will, wie sich auch aus der Entstehungsgeschichte erschliesst⁹⁸, gezielt das Bundesratskollegium erfassen. Eine Ausdehnung im Wege der Analogie auf die Sitzungsprotokolle von ENSI-Rat bzw. ENSI-Geschäftsleitung erscheint dementsprechend nicht angezeigt. Andere Geheimhaltungsinteressen (sonstige Amtsgeheimnisse, Geschäftsgeheimnisse der Beaufsichtigten, persönlichkeitsrechtlich begründete Geheimhaltungsinteressen) sind im Verhältnis zu den Informationsrechten grundsätzlich nachrangig; das Gegenstück zum weit gefassten Informationsanspruch ist die Pflicht der Aufsichtskommissionen, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (vgl. Art. 153 Abs. 7 ParlG).

Dass die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen vom Gesetzgeber stärker gewichtet werden als die genannten Geheimhaltungsinteressen bedeutet nicht, dass die Aufsichtskommissionen gestützt auf Art. 153 ParlG beliebig Unterlagen und andere Informationen erlangen könnten. Eine

⁹⁸ Vgl. insb. GPK-S, Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (Pa.Iv. 10.404), Bericht vom 3. Dezember 2010, BBl 2011 1817 ff., 1830 f.

wichtige Begrenzung ergibt sich daraus, dass die Informationsrechte nur so weit reichen, wie dies *zur Erfüllung der Aufgaben im Rahmen der Oberaufsichtsfunktion erforderlich* ist.⁹⁹ Die vorne erörterten Begrenzungen der parlamentarischen Oberaufsicht, namentlich jene, die die Unabhängigkeit der Aufsichtstätigkeit des ENSI sicherstellen sollen, ziehen entsprechende Begrenzungen bei den Informationsrechten nach sich.

Dies kann hier nicht detailliert näher ausgeführt werden. Um allfälligen Missverständnissen vorzubeugen, sei hier aber auf den folgenden wichtigen Umstand hingewiesen:

Die *Aufsichtstätigkeit* des ENSI ist aufgrund der gesetzlichen Unabhängigkeitsgarantie (Art. 18 Abs. 1 ENSIG) *inhaltlich* der parlamentarischen Oberaufsicht entzogen (vgl. vorne Ziffer IV.3). Dies bedeutet nicht, dass die auf diese Aufsichtstätigkeit bezogenen Akten (Aufsichtsakten) von vornherein und zwingend von den parlamentarischen Informationsrechten gemäss Art. 153 ParlG ausgenommen wären. Grund dafür ist, dass die parlamentarische Oberaufsicht, ähnlich wie im Justizbereich, auch das *ordnungsgemässe Funktionieren* umfasst (äusserer Geschäftsgang, nicht jedoch inhaltliche Aufsichtstätigkeit; vgl. vorne Ziffer IV.1). In diesem Zusammenhang kann sich u.U. die Frage stellen, ob es für die GPK möglich ist, ausnahmsweise auch in Aufsichtsakten des ENSI Einblick zu nehmen, um oberoaufsichtsrelevante Vorgänge aufklären zu können. Ein Heranziehen von Aufsichtsakten ist nach der hier vertretenen Auffassung im Sinne einer *ultima ratio* in Betracht zu ziehen, wenn eine Aufklärung oberoaufsichtsrelevanter Vorgänge auf anderem Wege nicht möglich ist. Eine Illustration für diese gewiss ungewöhnliche, aber nicht bloss theoretische Konstellation, liefert, *mutatis mutandis*, der GPK-Bericht über die „Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht“, wo es unter anderem auch um die Aufklärung behaupteter Unregelmässigkeiten am damaligen Kassationshof ging (u.a. Vorwurf von Urteilsmanipulationen).¹⁰⁰ Da sich die parlamentarische Oberaufsicht in einer solchen Konstellation auf ein heikles Feld begibt (und schwierige Fragen zu beantworten sind), erscheint in einem solchen Fall grösste Vorsicht und Zurückhaltung geboten.¹⁰¹

⁹⁹ Ausdrücklich angesprochen wird diese Begrenzung in Art. 150 Abs. 1 ParlG, auf welchen Art. 153 Abs. 1 ParlG verweist. In Art. 153 Abs. 1 ParlG wiederum ist von den „*zweckdienliche[n]*“ Auskünften und Unterlagen die Rede.

¹⁰⁰ GPK-N/S, Bericht vom 6. Oktober 2003, BBl 2004 5647 ff., insb. 5660, 5689 ff.

¹⁰¹ Zur Problematik (insb. betreffend die Oberaufsicht im Justizbereich) vgl. *Biagini*, Gutachten PUK OW, insb. Ziffer III.2 m.w.H.

6. Die „verantwortliche politische Behörde“ gemäss Art. 158 ParlG (zu Frage g)

Frage g): Welches ist die für die GPK verantwortliche politische Behörde gemäss Art. 158 ParlG allgemein für die ausgelagerten Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (gemäss Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates) und insbesondere für das ENSI und den ENSI-Rat?

a. Zur Entstehungsgeschichte der Gesetzesbestimmung

Das Parlamentsgesetz enthält im 2. Kapitel des 7. Titels („Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat“) die folgende Bestimmung:

Art. 158 Empfehlung an die verantwortliche Behörde

1 Eine Aufsichtskommission oder -delegation kann im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an die verantwortliche Behörde richten.

2 Diese Behörde informiert die Aufsichtskommission oder -delegation über die Umsetzung der Empfehlung.

3 Die Empfehlung und die Stellungnahme der verantwortlichen Behörde werden veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen.

Es stellt sich die Frage, welche Instanz bei Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht gegenüber ausgelagerten Aufsichtsbehörden, insbesondere dem ENSI, als verantwortliche Behörde und Adressatin von Empfehlungen anzusehen ist.

Im Sinne einer Ausgangshypothese sind in Betracht zu ziehen:

- der Bundesrat oder/und
- die unabhängige Aufsichtsbehörde (hier das ENSI).¹⁰²

Im Entwurf der SPK-N hatte die hier interessierende Bestimmung noch etwas anders gelautet, nämlich (Hervorhebungen hinzugefügt):

Art. 157 Empfehlung an die verantwortliche Behörde

1 Die Aufsichtskommissionen und ihre Delegationen können im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an die *politisch* verantwortliche Behörde richten.

2 *Der Bundesrat* informiert über die Umsetzung.

¹⁰² Das ENSI wird hier als Einheit behandelt (vgl. vorne Ziffer I.3).

3 Die Empfehlungen sowie die Stellungnahmen der *politisch* verantwortlichen Behörde werden veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen.

Im erläuternden Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates wird betont, dass die Empfehlungen ein wichtiges Instrument im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht darstellen und sich deren gesetzliche Verankerung rechtfertige, zumal dadurch auch die Informationspflicht des Bundesrates bezüglich der Umsetzung gesetzlich verankert werden könne.¹⁰³

In seiner Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative beantragte der Bundesrat diverse Änderungen (Hervorhebungen hinzugefügt):¹⁰⁴

Art. 157 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 3

Empfehlungen an den Bundesrat und an das Bundesgericht

1 Die Aufsichtskommissionen und ihre Delegationen können im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an *den Bundesrat und an das Bundesgericht* richten.

3 Die Empfehlungen und die Stellungnahmen *des Bundesrates und des Bundesgerichtes* werden veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen.

Zur Begründung führte der Bundesrat an, er habe Bedenken, „wenn sich Empfehlungen nicht mehr nur an den Bundesrat richten sollen, sondern neu an die ‚politisch verantwortliche Behörde‘. Den Aufsichtskommissionen und Delegationen stünde es damit offen, Empfehlungen selbst an die Kantone zu richten.“ Die Pflege der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen sei in erster Linie Sache des Bundesrates (Art. 186 Abs. 1 BV). Es sei nicht Aufgabe der Aufsichtskommissionen und Delegationen, „sich mittels Empfehlungen in den Verkehr des Bundesrates mit den Kantonen einzuschalten“.¹⁰⁵ Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen fanden die erneut vorgetragenen föderalistischen Bedenken des Bundesrates¹⁰⁶ kein Gehör. Es blieb bei der offenen Formulierung („verantwortliche Behörde“), welche nach den Äusserungen der Kommissionssprecher zu schliessen vor allem die Möglichkeit eröffnen soll, bei Bedarf Empfehlungen auch an die Adresse der Kantone zu richten.¹⁰⁷ Fallen gelassen wurde

¹⁰³ Vgl. SPK-N, Bericht ParlG, BBl 2001 3607.

¹⁰⁴ BBl 2001 5428 ff., 5456.

¹⁰⁵ BBl 2001 5428 ff., 5455.

¹⁰⁶ AB 2001 N 1372 (Bundeskanzlerin Annemarie Huber).

¹⁰⁷ Vgl. AB 2001 N 1372 (Baader, Kommissionssprecher): „Die Kommission ist andererseits der Meinung, dass die GPK gerade auch an kantonale Instanzen Empfeh-

jedoch das ursprünglich vorgesehene Adjektiv „politisch“, dies allerdings, ohne dass die Änderung gegenüber dem ursprünglichen Entwurf der SPK-N von den Kommissionssprechern erläutert worden wäre.

b. Zur praktischen Tragweite der Gesetzesbestimmung

Die spärlichen Materialien lassen mit Blick auf die hier interessierende Frage – Bundesrat? und/oder ENSI? – kaum Rückschlüsse zu. Bei der Auslegung der Bestimmung muss daher vor allem auf allgemeine Überlegungen zurückgegriffen werden.

Der Verzicht auf das im Entwurf noch enthaltene Adjektiv „politisch“ lässt sich plausibel erklären, wenn man sich vor Augen führt, dass im Justizbereich angesichts der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit (Art. 191c BV) als verantwortliche Behörde (und Adressat allfälliger Empfehlungen) nur ein Gericht (primär das Bundesgericht) in Betracht kommt, nicht aber eine politische Behörde (wie der Bundesrat).

Aus dem Verzicht auf das Adjektiv „politisch“ darf umgekehrt nicht vorschnell gefolgert werden, dass als Adressatin von Empfehlungen nun grundsätzlich jede Behörde mit einem gewissen Verantwortungsbereich in Betracht komme. Zum einen muss berücksichtigt werden, dass das Gesetz ein „Gegenstück“ zur oberoaufsichtsrechtlichen Empfehlung vorsieht, nämlich die Pflicht der verantwortlichen Behörde zur Stellungnahme¹⁰⁸ und zur Information über die Umsetzung. Als verantwortliche Behörde im Sinne von Art. 158 ParlG kann vernünftigerweise nur eine Behörde in Betracht kommen, die *eigenverantwortlich* über Stellungnahme und Umsetzung befinden kann. Bei einem Bundesamt etwa dürfte dies zu verneinen sein. Die Bundesämter werden zwar in der Organisationsgesetzgebung des Bundes mit gutem Grund als „die tragenden Verwaltungseinheiten“ des Bundes bezeichnet (Art. 43 Abs. 1 RVOG), sie sind jedoch in einen mehr oder weniger straffen Leitungs- und Aufsichtszusammenhang eingebettet, an dessen Spitze der Bundesrat als oberste leitende, vollziehende und aufsehende Behörde des Bundes steht (vgl. Art. 174, Art. 178 Abs. 1 und Art.

lungen geben können sollte, insoweit diese mit dem Vollzug von Bundesaufgaben betraut sind.“ – AB 2002 S 225 (Wicki, Kommissionssprecher): „Das sind in der Regel die anderen obersten Bundesbehörden – Bundesrat und Bundesgericht –, es können aber auch einmal mit dem Vollzug von Bundesaufgaben betraute kantonale Behörden sein.“

¹⁰⁸ Zum verpflichtenden Charakter vgl. GPK-Handlungsgrundsätze: „Die verantwortliche Behörde muss zu den Ergebnissen Stellung nehmen. Die Arbeit der Geschäftsprüfungskommissionen schafft auf diese Weise Begründungspflichten der betroffenen Behörden; [...]“.

187 Abs. 1 Bst. a BV). Als verantwortliche Behörde gemäss Art. 158 ParlG ist vor diesem Hintergrund primär der Bundesrat anzusehen.

Im Verhältnis zu unabhängigen Aufsichtsbehörden (wie dem ENSI) ist der Bundesrat zwar nicht Leitungs-, aber doch immerhin Aufsichtsinstanz.¹⁰⁹ In dieser Funktion trägt der Bundesrat Verantwortung dafür, dass die ausgelagerte Behörde in der Lage ist, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, und dass der gesetzliche Auftrag auch wahrgenommen wird (vgl. Ziffer III.6). Im Falle unabhängiger Aufsichtsbehörden steht es dem Bundesrat nicht zu, auf die inhaltliche Aufsichtstätigkeit einzuwirken. Dieselbe Beschränkung gilt aber auch für die parlamentarische Obergeraufsicht.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, Art. 158 ParlG dahingehend auszuinterpretieren, dass die (gegenständlich begrenzten) obergeraufsichtlichen Empfehlungen an den Inhaber der (grundsätzlich gleichermassen gegenständlich begrenzten) Aufsichtsbefugnisse zu richten sind, *d.h. an den Bundesrat*. Im Falle einer direkten Adressierung der parlamentarischen Empfehlungen an die ausgelagerte unabhängige Aufsichtsbehörde (hier: das ENSI) wäre dem Bundesrat die Chance genommen, seine eigenen Befugnisse (Verwaltungsaufsicht) eigenverantwortlich auszuüben; die parlamentarische Obergeraufsicht soll sich aber, wie vorne dargelegt, nicht an die Stelle der bundesrätlichen Aufsicht setzen.

Immerhin sollte man nicht von vornherein kategorisch ausschliessen, dass es ausnahmsweise gerechtfertigt sein kann, eine Empfehlung gemäss Art. 158 Abs. 1 ParlG direkt an eine ausgelagerte Behörde zu richten. Zu denken ist an die theoretisch mögliche (wenn auch praktisch schwer vorstellbare) Konstellation, dass der Bundesrat, falls sich die Empfehlung an ihn richten würde, faktisch als blosser „Briefträger“ gegenüber der „eigentlichen“ Adressatin fungieren müsste, weil ihm in der Sache selbst die Befugnisse – und damit auch die Möglichkeit, eine substantielle Stellungnahme abzugeben – fehlen. Der Weg über den Bundesrat wäre in einem derartigen Fall eine leere Formalität. Dies kann nicht der Sinn des Art. 158 ParlG sein.

Als Fazit ist festzuhalten: Verantwortliche Behörde ist im hier interessierenden Bereich grundsätzlich der Bundesrat. In besonders begründeten Fällen erscheinen abweichende Lösungen nicht von vornherein ausgeschlossen.

c. Die Praxis zu Art. 158 ParlG als mögliche Orientierungshilfe

Als Orientierungshilfe kann auch dienen, wie die hier interessierende Adressatenfrage in der Obergeraufsichtspraxis unter dem Parlamentsgesetz bisher

¹⁰⁹ In Bezug auf das ENSI vgl. Art. 18 Abs. 2 ENSIG.

gehandhabt wurde. Eine kursorische Durchsicht einiger wichtiger GPK- und GPDel-Berichte aus jüngerer Zeit fördert zutage, dass sich die Empfehlungen meist an den *Bundesrat* bzw., soweit die parlamentarische Oberaufsicht Gerichte des Bundes betraf, an das Bundesgericht richteten. Als Adressaten kamen jedoch auch vor:

- ein Departement (öfters),¹¹⁰
- das Bundesstrafgericht (gelegentlich),¹¹¹
- die Kantone (vereinzelt),¹¹²
- die FINMA, d.h. eine unabhängige Aufsichtsbehörde (soweit ersichtlich singular).¹¹³

¹¹⁰ So z.B. das EDA (im Bericht „Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates“ vom 8. Dezember 2006, BBl 2007 2859 ff.), das VBS (z.B. im Bericht der GPDel, „Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS“ vom 21. Juni 2010, BBl 2010 7739 ff.), das EJPD (im Bericht der GPK-S, „Überprüfung der Einsatzgruppe ‚Tigris‘“, vom 26. November 2009, BBl 2010 2391 ff.), das EDI (im Bericht der GPK-S, „Aspekte der Stiftungsaufsicht am Beispiel der Stiftungen von Dr. Gustav Rau“ vom 7. April 2006, BBl 2006 7737 ff.).

¹¹¹ Vgl. z.B. GPK-N, Bericht Strafverfolgungsbehörden, BBl 2008 2077, Empfehlung 2 („Hohe Priorität beim Abbau von Pendenzen im URA“). Der Bundesrat reagierte darauf mit der Bemerkung: „Der Bundesrat äussert sich zu Empfehlung 2 nicht, da sie in den Zuständigkeit des Bundesstrafgerichts fällt.“ (BBl 2008 2081 ff., 2091) – Für ein weiteres Beispiel siehe GPK-N/S, Bericht „Rücktritt eines eidgenössischen Untersuchungsrichters“, BBl 2010 3899 ff., 3910 ff. (Empfehlungen 1 und 2).

¹¹² So z.B. GPK-N, Bericht „Anwendung und Wirkung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht“ vom 24. August 2005 (BBl 2006 2667 ff.), Empfehlung 12: „Die GPK-N fordert den Bundesrat *und die Kantone* auf, dafür zu sorgen, dass rechtzeitige und umfassende Informationen über inhaftierte Personen ausgetauscht werden.“ (Hervorhebung hinzugefügt) – Nur in mediatisierter Form hingegen GPK-N, „Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht“, Bericht vom 7. November 2006 (BBl 2007 2539 ff.), Empfehlung 3: „Harmonisierung der Vollzugspraxis in den Kantonen. *Der Bundesrat wirkt bei den Kantonen darauf hin*, dass sie ihre Vollzugspraxis im Bereich der Ausschaffungshaft bei Minderjährigen harmonisieren und stossende Ungleichbehandlungen im Vergleich zwischen den Kantonen vermieden werden.“ (Hervorhebung hinzugefügt)

¹¹³ Vgl. GPK-N/S, UBS-Bericht, Empfehlung 10: „Die GPK fordern die FINMA auf, angesichts der grossen Tragweite dieser Affäre die Frage, wie viel die oberste Leitung der UBS von den QIA-Verletzungen der Bank und ihrer Mitarbeiter wusste, vertieft abzuklären.“ (BBl 2011 3099 ff., 3396) – Einen singulären Fall stellt Empfeh-

Der Blick auf die Praxis zu Art. 158 ParlG zeigt, dass Empfehlungen vorrangig an den Bundesrat gerichtet werden (bzw. im Justizbereich an das Bundesgericht). Dies stimmt mit den vorne entwickelten Überlegungen überein. Dafür, dass gelegentlich das Bundesstrafgericht direkt angesprochen wurde, dürften sich wohl im jeweiligen Einzelfall Gründe finden lassen. Die vereinzelte direkte Ansprache der Kantone ist vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte von Art. 158 ParlG erklärbar. Genauerer Analyse bedürfte der recht verbreitete direkte Einbezug der Departemente. Als Erklärung (aber nicht automatisch Rechtfertigung) könnte hier u.U. dienen, dass es sich bei den Departementen um verfassungsrechtlich verankerte Verwaltungseinheiten handelt (Art. 177 Abs. 2 und Art. 178 Abs. 2 BV), die unter der Leitung einer politisch verantwortlichen Magistratsperson stehen (Art. 37 Abs. 1 RVOG).

Auffällig ist die Empfehlung an die FINMA. Inwieweit sich dieser soweit ersichtlich singuläre Fall einer Empfehlung an eine unabhängige Aufsichtsbehörde als Präzedenzfall eignet, bleibe hier dahingestellt. Im Swissmedic-Bericht, der eine verselbstständigte Behörde mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht im Sinne des (späteren) Corporate-Governance-Berichts betraf, hat die GPK-S ihre Empfehlungen durchweg an den Bundesrat adressiert¹¹⁴ – und somit im Sinne der vorne entwickelten Überlegungen gehandelt.

7. „Anbindung“ der Oberaufsicht an die (Aufsichts-) Kompetenzen des Bundesrats? (zu Frage h)

Frage h): Ist die parlamentarische Oberaufsicht vor dem Hintergrund von Art. 169 BV und Art. 26, 52, 153 ff. ParlG (unter Berücksichtigung der Materialien zu diesen Bestimmungen) allgemein bezüglich ausgelagerten Einheiten und konkret im Fall des ENSI abschliessend an die Kompetenzen des Bundesrats gegenüber diesen Einheiten gebunden oder bestehen seitens der GPK weitergehende Kompetenzen?

lung 19 dar, in welcher die GPK ein privates Unternehmen mit in die Pflicht zu nehmen versuchten: „Die GPK fordern den Bundesrat und die UBS auf, dafür zu sorgen bzw. die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass [...]“ (BBl 2011 3423).

¹¹⁴ Vgl. GPK-S, Swissmedic-Bericht, BBl 2005 273 ff.

Bei der Beantwortung dieser komplexen Frage müssen mehrere Aspekte und rechtliche Ebenen unterschieden werden.

a. Verfassungsebene

Zunächst ist festzuhalten, dass es auf *Verfassungsebene* keine allgemeine Regel gibt, die eine solche „Anbindung“ oder „Koppelung“ der parlamentarischen Oberaufsicht an (Aufsichts- und andere) Kompetenzen des Bundesrates zwingend vorsieht. Ansonsten könnte die parlamentarische Oberaufsicht im Verhältnis zu den eidgenössischen Gerichten nicht in der heute üblichen und anerkannten Weise praktiziert werden. In der Aufzählung des Art. 169 Abs. 1 BV sind denn auch die eidgenössischen Gerichte eigens genannt.

Dort figurieren indes auch die Bundesverwaltung sowie die anderen Aufgabenträger als eigenständige Grössen (Hervorhebungen hinzugefügt):

„Art. 169 Oberaufsicht

1 Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat *und die Bundesverwaltung*, die eidgenössischen Gerichte *und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes*.“

Art. 169 Abs. 1 BV darf indes nicht isoliert betrachtet werden. Zu berücksichtigen sind weitere verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen:

- Gemäss Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV ist es Aufgabe des Bundesrates, die *Bundesverwaltung* und die *anderen Träger* von Aufgaben des Bundes zu *beaufsichtigen*.
- Die *Bundesverwaltung* wird zudem gemäss Art. 178 Abs. 1 BV vom Bundesrat *geleitet*.¹¹⁵

Die parlamentarische Oberaufsicht muss diese bundesrätlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten respektieren. Daraus resultieren Schranken der Oberaufsicht. Der Bundesrat muss die Chance haben, seine verfassungsrechtlichen Befugnisse gegenüber den seiner Leitung bzw. Aufsicht unterstehenden Aufgabenträgern eigenverantwortlich auszuüben.

Bei dieser Ausgangslage spricht vieles dafür, eine „Anbindung“ oder „Koppelung“ der parlamentarischen Oberaufsicht an die Kompetenzen des Bundesrates grundsätzlich zu bejahen.¹¹⁶ Das Wort „grundsätzlich“ wird

¹¹⁵ Das ENSI gehört als ausgelagerte Aufsichtsbehörde mit gesetzlich garantierter Unabhängigkeit hinsichtlich ihrer Aufsichtstätigkeit zur dezentralen Bundesverwaltung. Sie untersteht als solche nicht der Leitung, wohl aber der Aufsicht des Bundesrates (vgl. vorne Ziffer II.2.b).

¹¹⁶ Ähnlich Müller/Vogel, ZBl 2010, S. 654, und dies., SZW 2010, S. 279 (m.w.H.).

hier verwendet, da der Bundesgesetzgeber im Ergebnis davon auszugehen scheint, dass die „Anbindung“ oder „Koppelung“ an die Kompetenzen des Bundesrates auf Gesetzesstufe gewisse „Lockerungen“ erfahren kann. Dies zeigt sich im Zusammenhang mit der staatsrechtlichen Stellung der Bundesanwaltschaft. Im Rahmen der vor kurzem beschlossenen Reorganisation (Art. 7 ff. StBOG) wurde auch die Aufsicht neu geregelt. Der Bundesrat hat seine früheren Aufsichtsbefugnisse verloren, ohne dass Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV geändert worden wäre.¹¹⁷ Die Aufsicht obliegt jetzt der neu geschaffenen Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (Art. 23 ff. StBOG). Wie sich aus Art. 26 Abs. 1 ParlG ergibt, unterliegt die Bundesanwaltschaft weiterhin der parlamentarischen Oberaufsicht (ebenso wie die neue Aufsichtsbehörde).

b. Gesetzesebene und weitere Konkretisierungen

Neben der auf Verfassungsebene statuierten Vorgabe (Bst. a) müssen auch die Gesetzesebene und die in anderer Weise getroffenen Konkretisierungen in den Blick genommen werden. Der Corporate-Governance-Bericht geht von der Idee aus, dass die parlamentarische Oberaufsicht über die selbstständigen Einheiten „an die Kontrolle des Bundesrates an[knüpft]“.¹¹⁸ Die Aussagen im Corporate-Governance-Bericht haben freilich nicht Gesetzesrang und –kraft. Entscheidend ist, was die für eine bestimmte Aufsichtsbehörde jeweils einschlägige Gesetzgebung vorsieht. Diese kann eine eigentliche „Anbindung“ der Oberaufsicht im Sinne des Corporate-Governance-Berichts vorsehen. Wie soeben skizziert, erscheint es indes nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Gesetzgebung in begründeten Fällen eine etwas weniger straffe „Anbindung“ vorsieht (immer vorausgesetzt, der verfassungsrechtliche Rahmen bleibe gewahrt). Bei dieser Ausgangslage könnten – zumindest theoretisch – unterschiedliche Lösungen je nach Aufsichtsbehörde resultieren.¹¹⁹ Inwieweit dies tatsächlich der Fall ist und wo genau die Grenzen des verfassungsrechtlichen Spielraums (Bst. a) verlaufen, kann hier nicht vertieft untersucht werden.¹²⁰

¹¹⁷ Man kann sich durchaus fragen, ob die Änderung der Aufsichtsstrukturen nicht eine Anpassung der Bundesverfassung erfordert hätte. Vgl. *Giovanni Biaggini*, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht, ZBl 2010, S. 1 ff., 34 f.

¹¹⁸ Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8281.

¹¹⁹ Zur Frage der „Anbindung“ der Oberaufsicht im Bereich der FINMA vgl. das parallele Gutachten von *Felix Uhlmann* (mit Bezugnahme auf die Gesetzesmaterialien).

¹²⁰ Angesichts der notorischen Schwierigkeiten, die (Ober-) Aufsicht über ausgelagerte Einheiten nach einem einheitlichen Muster zu organisieren (vgl. dazu schon *Ruch*,

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf das ENSI. Dieses entspricht, wie dargelegt (vgl. Ziffer II.2.b), nicht durchweg dem Corporate-Governance-Bericht-Muster (insb. mit Blick auf das Instrument der strategischen Ziele). Umgekehrt ergeben sich aus dem Wortlaut der einschlägigen Gesetzesbestimmungen und aus den Materialien der Gesetzgebung keine Anhaltspunkte dafür, dass man vom verfassungsrechtlich vorgesehenen prinzipiellen „Gleichlauf“ von Aufsicht (Bundesrat) und Oberaufsicht (Bundesversammlung) abweichen wollte. Namentlich ein Blick auf Art. 18 ENSIG bestärkt den Eindruck, dass die in Abs. 3 der Bestimmung ausdrücklich vorbehaltene Oberaufsicht des Parlaments an die in Abs. 2 erwähnte Aufsicht des Bundesrates anknüpft. Die Frage nach „weitergehenden Kompetenzen“ der GPK ist somit für das ENSI zu verneinen.

c. Hinweis zur Tragweite des Befunds

Zum besseren Verständnis der Tragweite dieses Befunds sei abschliessend auf Folgendes hingewiesen.

Die Aufsichtskommissionen können ihre Informationsrechte (Art. 153 ParlG) gegenüber dem ENSI direkt geltend machen (vgl. Ziffer IV.5). Die Ausübung der Informationsrechte ist nicht an entsprechende Befugnisse oder Schritte des Bundesrates „gekoppelt“.¹²¹

Von zentraler Bedeutung ist somit, welche Aufgaben und Befugnisse dem Bundesrat in seiner Funktion als Aufsichtsinstanz zustehen. Die „Aufsicht des Bundesrates“ (Art. 18 Abs. 2 ENSIG) ist – wie vorne dargelegt – nicht einfach gleichzusetzen mit den einzelnen gesetzlich aufgelisteten Instrumenten (vgl. Art. 6 Abs. 3–6 ENSIG).¹²² Die (Aufsichts-) Verantwortung des Bundesrates bezieht sich auf das *ordnungsgemässe Funktionieren* der ausgelagerten Aufsichtsbehörde *insgesamt*. Es muss dem Bundesrat in seiner Funktion als Aufsichtsinstanz möglich sein, allfälligen Mängeln auf den Grund zu gehen und dafür zu sorgen, dass die ausgelagerte Aufsichtsbehörde die ihr gesetzlich übertragene Aufgabe ordnungsgemäss erfüllen kann. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die *Aufsichtsbefugnisse* des Bundesrates *weiter reichen*, als es ein oberflächlicher Blick

ZBl 1992, S. 241 ff.), ist nicht auszuschliessen, dass es in besonders gelagerten Fällen praktische Gründe für eine Differenzierung geben kann.

¹²¹ Man wird freilich davon ausgehen können, dass die Informationsrechte des Bundesrates in seiner Funktion als Aufsichtsinstanz, auch wenn sie im Gesetz nicht detailliert geregelt sein sollten, nicht weniger weit gehen als die parlamentarischen Informationsrechte. Zur Rolle des Bundesrats als Aufsichtsbehörde vgl. vorne Ziffer III.6.

¹²² Zu stillschweigend mitenthaltenen Aufsichtsbefugnissen vgl. vorne Ziffer III.6.

auf die einzelnen gesetzlich aufgelisteten Instrumente denken lassen könnte.

Aus Sicht der *parlamentarischen Oberaufsicht* bedeutet dies: Es gibt mehr Anknüpfungspunkte für die parlamentarische Oberaufsicht als nur gerade die gesetzliche Liste der einzelnen dem Bundesrat ausdrücklich zugewiesenen Aufsichtsinstrumente. Auch die strategischen Ziele – obwohl im Falle des ENSI nicht vom Bundesrat, sondern vom obersten Organ der Aufsichtsbehörde selbst festgelegt (Art. 6 Abs. 6 Bst. a ENSIG) – und deren Erreichung¹²³ können durchaus ein Thema für die parlamentarische Oberaufsicht sein, soweit es um Fragen geht, die mit dem ordnungsgemässen Funktionieren der Behörde und mit der diesbezüglichen Aufsichtsverantwortung des Bundesrates (Art. 18 Abs. 2 ENSIG) zusammenhängen.

Es gilt freilich auch hier – d.h. speziell auch in Bezug auf die in den gesetzlichen Festlegungen stillschweigend mitenthaltene aufsichtsrechtlichen Befugnisse gegenüber dem ENSI –, dass der Bundesrat die Chance haben muss, seine Befugnisse eigenverantwortlich auszuüben. Es ist nicht Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht, hier vorzupreschen. Hingegen gehört es durchaus zu den Aufgaben der Oberaufsicht, zu überprüfen, ob der Bundesrat von den stillschweigend mitenthaltene Aufsichtsbefugnissen den gegebenenfalls nötigen Gebrauch gemacht hat (vgl. auch vorne Ziffer III.6).

8. Träger des Rechts auf Stellungnahme gemäss Art. 157 ParlG (zu Frage i)

Frage i): Gilt das Recht auf Stellungnahme des Artikels 157 ParlG im Falle des ENSI und des ENSI-Rates auch für den Bundesrat?

Vorweg sei festgehalten, dass es bei dieser Frage nicht um die (Pflicht zur) Stellungnahme im Anschluss an eine oberoaufsichtsrechtliche Empfehlung (Art. 158 ParlG) geht (vgl. vorne Ziffer IV.6), sondern um die Stellungnahme *vor* der förmlichen Verabschiedung und Veröffentlichung eines Berichts durch die zuständige Aufsichtskommission. Weiter geht es hier

¹²³ Das ENSI ist diesbezüglich zur Berichterstattung an den Bundesrat verpflichtet (Art. 6 Abs. 6 Bst. 1 ENSIG).

nur um die Frage, wer als „betroffene Behörde“ anzusehen ist, nicht um den Umfang und die Modalitäten des „Rechts auf Stellungnahme“.¹²⁴

Art. 157 ParlG statuiert:

Art. 157 Stellungnahme der betroffenen Behörde

Die betroffene Behörde erhält Gelegenheit zur Stellungnahme, bevor eine Aufsichtskommission oder ihre Delegation über Mängel in der Geschäftsführung oder in der Führung des Finanzhaushaltes Bericht erstattet.

Die Formulierung wurde unverändert und ohne inhaltliche Debatte aus dem Gesetzesentwurf der SPK-N übernommen. Aus dem erläuternden Bericht geht hervor, dass hier eine von den GPK bereits praktizierte Übung verankert werden sollte. Zum Sinn und Zweck der Regelung heisst es dort wörtlich:

„Bevor [die GPK] über Mängel in der Geschäftsführung des Bundesrates Bericht erstatten, geben sie diesem Gelegenheit zur Stellungnahme. Dieser Praxis liegt die Auffassung zu Grunde, dass Oberaufsicht auf einem Dialog zwischen beaufsichtigender und beaufsichtigter Behörde basiert.“¹²⁵

Werden im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht Mängel in der Geschäftsführung des ENSI thematisiert (innerhalb der vorne erörterten Grenzen; vgl. Ziffer IV.3), so ist selbstverständlich dem ENSI als der betroffenen Behörde vor der Berichterstattung Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.

Bei der Handhabung von Art. 157 ParlG ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass jeweils auch die Aufsichtsverantwortung des Bundesrates in Frage steht (Art. 18 Abs. 2 ENSIG).¹²⁶ Sollte nämlich eine parlamentarische Aufsichtskommission Mängel in der Geschäftsführung des ENSI feststellen, so muss damit gerechnet werden, dass dies in der einen oder anderen Weise auf den Bundesrat zurückfällt (Vorwurf der nicht hinreichenden Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion). Vor diesem Hintergrund ist mithin regelmässig auch der Bundesrat als „betroffene Behörde“ im Sinne von Art. 157 ParlG anzusehen und zur Stellungnahme einzuladen, bevor die zuständige Aufsichtskommission Bericht erstattet.

¹²⁴ Wie aus der Stellungnahme des Bundesrates (vom 22. Mai 2013) zum Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates vom 15. März 2013 betreffend den Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012 hervorgeht, bestehen diesbezüglich unterschiedliche Auffassungen (vgl. BBl 2013 5723 ff., 5725 f.).

¹²⁵ SPK-N, Bericht ParlG, BBl 2001 3607.

¹²⁶ Vgl. dazu auch die Ausführungen zur Frage h) in Ziffer IV.7.

V. Abschliessende Bemerkungen

Angesichts der vielfältigen Fragestellungen fällt es schwer, die wesentlichen Ergebnisse in knapper Form zusammenzufassen. Es sei hier auf die Schlussfolgerungen am Ende der einzelnen Abschnitte (ins. Ziffer III.2–8) verwiesen. Stattdessen sollen hier abschliessend einige Überlegungen allgemeiner Natur festgehalten werden.

Bei der Ermittlung der Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht stellen sich vielfach Abwägungsfragen, die gewöhnlich erst mit Blick auf eine konkrete Fallkonstellation genauer beantwortet werden können. Es war daher im Rahmen dieses Gutachtens an verschiedenen Stellen nicht möglich, den Verlauf der Grenzen parlamentarischer Oberaufsichtsbefugnisse exakt anzugeben.

Ungeachtet der verschiedenen Bemühungen, etwas mehr Ordnung in die „Welt“ der ausgelagerten Einheiten zu bringen¹²⁷, gibt es nach wie vor viele offene Fragen. Dies gilt gerade für die unabhängigen Aufsichtsbehörden, deren Zahl und Bedeutung in jüngerer Zeit zugenommen hat, sowie ihr Verhältnis zum Bundesrat (als Träger von Aufsichtskompetenzen, Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV). Diese Unklarheiten strahlen auf die parlamentarische Oberaufsicht aus.

Es fällt auf, dass auch die Gesetzgebung zur parlamentarischen Oberaufsicht dem Phänomen der unabhängigen Aufsichtsbehörden nur in geringem Masse spezifisch Rechnung trägt. So ist beispielsweise das (jüngst revidierte) Kapitel des Parlamentsgesetzes, das (u.a.) die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen und weitere Aspekte der Oberaufsicht regelt (Art. 150 ff. ParlG), nach wie vor stark auf das Verhältnis zum Bundesrat und zur Zentralverwaltung fokussiert. Auf die Frage, welche Möglichkeiten und Grenzen bei der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über Einheiten der dezentralen Verwaltung und über Aufgabenträger ausserhalb der Verwaltung bestehen, findet sich im Gesetz vielfach keine direkte Antwort. Im Ergebnis verhält es sich oft ähnlich wie bei der Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, wo es mit Blick auf die in Art. 150 ff. ParlG geregelten Themen mit einem lapidaren „sinngemäss anwendbar“ sein Bewenden hat (Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG).

Da die Bedeutung von ausgelagerten Einheiten und Aufgabenträgern zugenommen hat und weiter zunehmen dürfte, wird sich über kurz oder lang die Frage stellen, ob mit Blick auf die Ausübung der parlamentarischen Ober-

¹²⁷ Insb. Corporate-Governance-Bericht; Zusatzbericht; Pa.Iv. 07.494 („Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten“).

aufsicht spezifischere und präzisere gesetzliche Regelungen geschaffen werden sollten. Ähnlich ist die Situation auch bei den GPK-Handlungsgrundsätzen. Die aus dem Jahr 2003 stammenden Grundsätze behandeln Fragen der Oberaufsicht in Bereichen ausserhalb der Zentralverwaltung nur knapp und eher unspezifisch. Auch hier stellt sich die Frage einer Überarbeitung im Hinblick auf die Oberaufsicht über unabhängige Aufsichtsbehörden und andere ausgelagerte Aufgabenträger.

Giovanni Biaggini

Anhang

Abkürzungen

AB	Amtliches Bulletin
BB1	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BFE	Bundesamt für Energie
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
ENSIG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (SR 732.2)
ENSIV	Verordnung vom 12. November 2008 über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (SR 732.21)
FK	Finanzkommission(en)
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission(en)
HSK	(frühere) Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen im Bundesamt für Energie
KEG	Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (SR 732.1)
KNS	Kommission für nukleare Sicherheit
KSA	(frühere) Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen
NAGRA	Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle
NBG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, SR 951.11)
OV-UVEK	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (SR 172.217.1)
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
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)
SNB	Schweizerische Nationalbank
SPK	Staatspolitische Kommission(en)
StBOG	Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, SR 173.71)
StSG	Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (SR 814.50)
StSV	Strahlenschutzverordnung vom 22. Juni 1994 (SR 814.501)
SZW	Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, SR 814.01)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, SR 173.32)
VKNS	Verordnung vom 12. November 2008 über die Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit (SR 732.16)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Zürich)

Literatur (Auswahl)

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, 3. Aufl., Bern 2013.

Baruh Erol, Les commissions d'enquête parlementaire, Diss. Lausanne, Bern 2007.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, Zürich 2007 (zit. Komm. BV).

Biaggini Giovanni, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht. Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) (Juni 2008) [www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Seiten/grundlagendokumente.aspx].

Biaggini Giovanni, Unabhängige Regulierungsbehörden aus schweizerischer Sicht, in: Johannes Masing / Gérard Marcou (Hrsg.), Unabhängige Regulierungsbehörden. Organisationsrechtliche Herausforderungen in Frankreich und Deutschland, Tübingen 2010, S. 379 ff.

Biaggini Giovanni, Kompetenzen einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) im Bereich der Rechtspflege. Rechtsgutachten im Auftrag des Kantonsrats des Kantons Obwalden (Ratsleitung), November 2012.

http://www.ow.ch/de/politik/kantonsratmain/politbusiness/?action=showinfo&info_id=18156 (16.8.2013) (zit.: Gutachten PUK OW).

Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011.

Ehrenzeller Bernhard, Zum Verhältnis Parlament – Regierung, Ausgewählte Fragen am Beispiel der bernischen Parlamentsreform, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2013, S. 782 ff.

Ehrenzeller Bernhard u.a. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008 (St. Galler Kommentar).

Eichenberger Kurt, Aktuelle Fragen des parlamentarischen Obergerichts im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 1982.

Furrer Christian, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986.

Heusler Bernhard, Obergericht und Kontrolle im schweizerischen Verfassungsrecht, Basler Diss., Basel/Frankfurt a.M. 1993.

Kiener Regina, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Berner Diss., Bern 1994.

Kiener Regina, Richterliche Unabhängigkeit, Berner Habil., Bern 2001.

Knapp Blaise, L'exécution de tâches publiques fédérales par des tiers, SBVR, Organisationsrecht, 1. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1996.

Lienhard Andreas, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005.

Mastronardi Philippe, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Berner Habil., Basel/Frankfurt a.M. 1991.

Müller Georg, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 1992 I, S. 389 ff.

Müller Georg/Vogel Stefan, Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Schweizerische Nationalbank, in: Schweizerische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (SZW) 2010, S. 277 ff.

Müller Georg/Vogel Stefan, Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbständigte Träger von Bundesaufgaben, in: ZBl 2010, S. 649 ff.

Reich Johannes, Anmerkungen zu: Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, Urteil A-667/2010 vom 1. März 2012, in: ZBl 2012, S. 366 ff.

Reich Johannes, Bemerkungen zu: Bundesgericht, Urteil 2C_347/2012, 357/2012 vom 28. März 2013 (=BGE 139 II 185 ff.), erscheint in: ZBl 2013 (Heft 9).

Rhinow René/Schefer Markus, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel usw. 2009.

Ruch Alexander, Die parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Verwaltung im Bund, in: ZBl 1992, S. 241 ff.

Sägesser Thomas, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz. Handkommentar, Bern 2007.

Sägesser Thomas, Oberaufsicht der Bundesversammlung, in: Schweizerische Juristenzeitung (SJZ) 2013, S. 125 ff.

Seiler Hansjörg, Gewaltenteilung, Bern 1994.

Seiler Hansjörg, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, in: ZBl 2000, S. 281 ff.

Stöckli Andreas, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen: Ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, Diss. Fribourg, Bern 2012.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011.

Vogel Stefan, Einheit der Verwaltung–Verwaltungseinheiten, Zürich 2008.

Weber Rolf H./Biaggini Giovanni, Rechtliche Rahmenbedingungen für verwaltungsunabhängige Behördenkommissionen, Zürich 2002.

Materialien und Gerichtsurteile

Konsultiert wurden insbesondere die folgenden Berichte und weiteren Dokumente sowie zwei Gerichtsurteile:

Bundesversammlung:

- *Finanzkommission des Nationalrates*, „Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten“, Bericht zur Parlamentarischen Initiative (07.494) vom 29. März 2010, BBl 2010 3377 ff., und Mitbericht der GPK vom 22. Januar 2010 (a.a.O., 3394 ff.).
- *Geschäftsprüfungskommissionen und Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte*, Jahresbericht 2012 vom 24. Januar 2013, BBl 2013 3513 ff. (zit. GPK, Jahresbericht 2012).
- *Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates*, „Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension“, Bericht vom 15. März 2013, BBl 2013 5627 ff. (zit. GPK, Bericht Rücktritt SNB-Präsident).
- *Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates*, „Umstände des Rücktritts eines eidgenössischen Untersuchungsrichters“, Bericht vom 22. Januar 2010, BBl 2010 3899 ff.
- *Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates*, „Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA“, Bericht vom 30. Mai 2010, BBl 2011 3099 ff.
- *Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*, Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, Bericht vom 5. September 2007, BBl 2008 1979 ff.
- *Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates*, Probleme von Swissmedic anlässlich der Inbetriebnahme und Beurteilung der heutigen Lage, Bericht vom 25. August 2004, BBl 2005 273 ff.
- *Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates*, „Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht“, Bericht vom 6. Oktober 2003, BBl 2004 5647 ff.
- *Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates*, Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen (verabschiedet am 29. August 2003 und am 4. September 2003), BBl 2004 1784 ff. (zit.: GPK-Handlungsgrundsätze).
- *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*, Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, Bericht vom 28. Juni 2002, BBl 2002 7625 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 ff.

- *Staatspolitische Kommission des Nationalrates*, Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz, Bericht vom 1. März 2001, BBl 2001 3467 ff. (zit.: SPK-N, Bericht ParlG).

Bundesrat und Verwaltung:

- *Bundesrat*, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009, BBl 2009 2659 ff. (zit. Zusatzbericht).
- *Bundesrat*, Botschaft zum Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat vom 18. Oktober 2006, BBl 2006 8831 (zit.: Botschaft ENSIG).
- *Bundesrat*, Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl 2006 8233 ff.
- *Bundesrat*, Stellungnahme vom 22. August 2001 (zu SPK-N, Bericht ParlG), BBl 2001 5428 ff.
- *Bundesrat*, Botschaft zu den Volksinitiativen «MoratoriumPlus – Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos (MoratoriumPlus)» und «Strom ohne Atom – Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke (Strom ohne Atom)» sowie zu einem Kernenergiegesetz vom 28. Februar 2001, BBl 2001 2665 ff. (zit.: Botschaft KEG).
- *Bundesrat*, Botschaft zum Übereinkommen über nukleare Sicherheit, BBl 1995 IV 1343 ff.
- *Eidgenössische Finanzverwaltung*, Erläuternder Bericht vom 13. September 2006 zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates.

Gerichte:

- Bundesverwaltungsgericht, Urteil A-667/2010 vom 1. März 2012, in: ZBl 2012, S. 358 ff. (mit Bemerkungen von Johannes Reich).
- Bundesgericht, Urteil 2C_347/2012, 357/2012 vom 28. März 2013 (=BGE 139 II 185 ff., auch in: ZBl 2013, Heft 9, im Erscheinen, mit Bemerkungen von Johannes Reich).