Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala

Geschäftsprüfungskommissionen
CH – 3003 Bern

www.parlament.ch
gpk.cdg@parl.admin.ch

Sekretariat der GPK, Dezember 2023

Vademecum

der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 4

1. Parlamentarische Oberaufsicht und GPK 5

1.1 Aufgaben und Ziele der GPK 5

1.2 Kriterien und Zeitpunkt der Oberaufsicht 6

1.3 Die Oberaufsicht über die Justiz und Strafverfolgungsbehörden des Bundes .. 7

1.4 Die Oberaufsicht über die verselbstständigten Einheiten 9

1.5 Schema : Die Oberaufsicht über die verselbstständigten Einheiten 10

1.6 Die Oberaufsicht über die Schweizerische Nationalbank 11

1.7 Schema: Wirkungsfeld der parlamentarischen Oberaufsicht 12

1.8 Oberaufsicht im Personalbereich 13

2. Organisation der GPK 14

2.1 Plenarkommissionen, Subkommissionen und Arbeitsgruppen 14

2.2 Strukturen der Geschäftsprüfungskommissionen 16

2.3 Die Geschäftsprüfungsdelegation 17

2.4 Oberaufsicht über das Risikomanagement des Bundesrates, der Bundeskanzlei und der Departemente 18

2.5 Aufgaben und Rechte der Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen und Subkommissionen 19

2.6 Jahresprogramm und Sitzungsplanung 20

2.7 Regeln für die Beschlussfassung bei gemeinsamen Geschäften der GPK-N und der GPK-S 22

2.8 Koordination mit den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation 23

2.9 Verhältnis zur Eidgenössischen Finanzkontrolle 24

2.10 Zusammenarbeit mit den Sachbereichskommissionen 25

3. Instrumente 26

3.1 Die Inspektion 26

3.2 Schema: Die Etappen einer Inspektion (ohne PVK-Evaluation) 28

3.3 Die Evaluation 30

3.4 Schema: Die Etappen einer Inspektion mit Evaluation 31

3.5 Eingaben an die Oberaufsichtsbehörde 32

3.6 Schema: Verfahren bei Eingaben an die Oberaufsichtsbehörde 34

3.7 Weitere Aktivitäten der GPK 35

4. Information und Vertraulichkeit 36

4.1 Informationsrechte 36

4.2 Informationsschutz und Vertraulichkeit 38

4.3 Information der Öffentlichkeit 39

5. Sekretariat und PVK 40
5.1 Aufgaben und Dienstleistungen des Sekretariats 40
5.2 Aufgaben und Dienstleistungen der PVK 41
6. FAQ 42
7. Referenzen 45
7.1 Gesetzesgrundlagen 45
7.2 Bibliographie betreffend die parlamentarische Oberaufsicht 51

Vorwort

Dieses vom Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) in Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) verfasste Vademecum soll die neuen Mitglieder der GPK einerseits mit ihren Aufgaben und mit den Besonderheiten der parlamentarischen Oberaufsicht vertraut machen und seinen Leserinnen und Lesern andererseits als rascher Ratgeber für spezifische Fragen dienen. Es enthält neben theoretischen Grundlagen vor allem praktische, für den Alltag als Kommissionsmitglied hilfreiche Informationen über die Vorgehensweise und die Verfahren der GPK, die auch für erfahrene Mitglieder immer wieder nützlich sein können. Es wird vor Beginn einer neuen Legislatur aktualisiert und auch der interessierten Öffentlichkeit über die Webseite der GPK zur Verfügung gestellt.

Die Informationen zu jedem Thema werden jeweils kurz auf ca. einer Seite zusammengefasst und die Ausführungen sind stets gleich aufgebaut: Nach einer kurzen Einleitung im Lead folgen «Das Wichtigste in Kürze» und ein Verweis auf weiterführende Dokumente.

Der erste Teil ist den Aufgaben, dem Wirkungsfeld der GPK gewidmet. Die Merkblätter 1.1 und 1.2 beschreiben den allgemeinen Rahmen der Oberaufsicht der eidgenössischen Räte (gesetzlicher Auftrag, Ziele, Kriterien und Zeitpunkt), die folgenden Merkblätter befassen sich mit den besonderen Aspekten der Oberaufsicht über die Justiz (1.3), über die verselbstständigten Einheiten (1.4) und über die Schweizerische Nationalbank (1.6). Das Schema (1.7) verweist auf einige Grundkriterien zur Abgrenzung des Wirkungsfeldes der GPK. Da die GPK immer wieder auch mit Fragen im Bereich des Bundespersonals konfrontiert sind, informiert das Merkblatt 1.8 über die Aufgaben und Grenzen der GPK in diesem Bereich.

Der zweite Teil behandelt die interne Organisation der GPK: die Kompetenzverteilung zwischen den Plenarkommissionen und den Subkommissionen (2.1), die Strukturen der GPK (2.2), die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel; 2.3), die ständige Arbeitsgruppe Risikomanagement Bund (2.4.), die Aufgaben der Präsidentinnen und Präsidenten (2.5), das Jahresprogramm und die Sitzungsplanung (2.6), die Beschlussfassung bei gemeinsamen Abklärungen beider GPK (2.7) sowie das Verhältnis der GPK mit den anderen parlamentarischen Kommissionen und Delegationen sowie mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (2.8, 2.9 und 2.10).

Der dritte Teil enthält Angaben zu den Instrumenten, die den GPK für die Ausübung ihres Mandats zur Verfügung stehen: Dazu gehört die Inspektion (3.1 und 3.2), die sich in gewissen Fällen auf eine Evaluation der PVK stützt (3.3 und 3.4). Die Merkblätter 3.5 und 3.6 geben Auskunft über das Vorgehen bei Bürgereingaben. Unter 3.7 schliesslich sind die weiteren Aktivitäten aufgeführt: Geschäftsberichtsprüfungen, Anhörungen, Dienststellenbesuche, Expertenaufträge u. a. m.

Der vierte Teil befasst sich mit der Information und Kommunikation. Die GPK verfügen über weitgehende Informationsrechte (4.1), was mit einer hohen Vertraulichkeit (4.2) einhergeht. Dieser Teil schliesst mit Betrachtungen über die Informationspolitik der Kommissionen (4.3).

Teil 5 erwähnt die Aufgaben und Leistungen des Sekretariats der GPK (5.1) und der PVK (5.2). Teil 6 gibt den GPK-Mitgliedern Antworten auf eine Reihe von «Frequently Asked Questions» (FAQ). In den Teilen 7 und 8 schliesslich sind die einschlägigen Rechtsgrundlagen (7.1), eine Bibliographie (7.2) und verschiedene Informationen über das Sekretariat (8.1) und die PVK (8.2) aufgeführt.

Dieses Vademecum kann jederzeit auf der Webseite der GPK (Grundlagenpapiere / Informationsrechte) abgerufen werden.

Das Sekretariat der GPK

Dezember 2023

1.1 Aufgaben und Ziele der GPK

Einleitung

Die Geschäftsprüfungskommissionen sind ständige Kommissionen der eidgenössischen Räte, welche die parlamentarische Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und der anderen Träger von Bundesaufgaben ausüben. Ihr gesetzlicher Auftrag ist in Artikel 169 der Bundesverfassung (BV) und in den Artikeln 26 und 52 des Parlamentsgesetzes (ParlG) verankert.

Das Wichtigste in Kürze

Bei der Oberaufsicht handelt es sich um eine **politische Kontrolle** von Exekutive und Judikative durch das Parlament, bei welcher dieses die Geschäftsführung der Bundesbehörden beurteilt. Die GPK legen den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Sie können Entscheide einer Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde aufgrund der Gewaltenteilung weder ändern noch aufheben. Sie beschränken sich deshalb darauf, Empfehlungen abzugeben und deren Umsetzung zu überprüfen. Der politische Charakter der Kontrolle ergibt sich aus dem Kontrollorgan (parlamentarische Kommission), dem Fehlen von Weisungsbefugnissen gegenüber den Beaufsichtigten und der freien Festlegung der zu vertiefenden Themen.

Der Aufsichtsbereich der GPK umfasst sämtliche Tätigkeiten des Bundesrates und der zentralen Bundesverwaltung. Bei den Gerichten und der Bundesanwaltschaft wird die Aufsicht über die Justizverwaltung, nicht jedoch über die materiellen Entscheide ausgeübt (vgl. Kap. 1.3). Der parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt – allerdings auf indirekte Weise – sind auch die dezentrale Bundesverwaltung, also alle öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften sowie natürliche und juristische Personen, welche Träger von Bundesaufgaben sind (vgl. Kap. 1.4). Die parlamentarische Oberaufsicht der GPK erfolgt **subsidiär** zur Aufsicht des Bundesrates, der Departemente und der unabhängigen Aufsichtsbehörden und kann diese nicht ersetzen.

Ziele der GPK sind:

- die **demokratische Verantwortlichkeit** von Bundesrat und Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Bundesaufgaben zu stärken;
- das Wirken dieser Institutionen zu verfolgen, zu prüfen und umfassend zu bewerten, um so den politischen Handlungsbedarf in den beaufsichtigten Bereichen **frühzeitig erkennen** zu können;
- zur **Behebung festgestellter Mängel** und Missstände sowie zur Nutzung von Optimierungsspielräumen in der Geschäftsführung beizutragen;
- mit allen Trägern von Bundesaufgaben einen **konstruktiven Dialog** herzustellen, um so einen Lernprozess einzuleiten, der die Problemlösungskapazität der Behörden steigert;
- **mehr Transparenz** im staatlichen Handeln zu schaffen, um so das Vertrauen der Bevölkerung in diese Institutionen zu stärken;
- Lehren für einen **kohärenten Gesetzesvollzug** und die künftige Gesetzgebung zu ziehen.

Das Wirken der GPK ist grundsätzlich zukunftsorientiert. Indem sie vergangene, wie auch aktuelle Sachverhalte aufarbeiten, tragen sie dazu bei, die Geschäftsführung der beaufsichtigten Organe zu verbessern. Gemäss der Praxis befassen sich die GPK nicht mit vergangenen Gegebenheiten, falls absehbar ist, dass dieses Ziel nicht erreicht werden kann, z.B. weil die Behördenorganisation seither grundlegend geändert hat.

Weiterführende Informationen

- GPK, Handlungsgrundsätze der GPK (Stand: 30. Januar 2015; BBl **2015** 4841).
- EHRENZELLER KASPAR, Kommentar zu Artikel 169 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar,* 4. Aufl., Zürich / St. Gallen: Dike Verlag, 2023.
- MASTRONARDI PHILIPPE, *Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund,* Basel / Frankfurt am Main: Neue Literatur zum Recht, Helbing & Lichtenhahn Verlag, 1991.
- GRAF MARTIN / THELER CORNELIA / WYSS MORITZ VON (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002,* Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag, 2014 (insbesondere S. 220-241, 437-458, 873-876, 1044-1087) und parliaments.ch, 2021 (Aktualisierung).

1.2 Kriterien und Zeitpunkt der Oberaufsicht

Einleitung

Gemäss Artikel 52 Absatz 2 ParlG legen die Geschäftsprüfungskommissionen den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Während die Oberaufsicht früher immer nachträglich erfolgte, wird sie heute unter gewissen Voraussetzungen auch begleitend ausgeübt.

Das Wichtigste in Kürze

Artikel 26 Absatz 3 ParlG führt die Kriterien auf, nach welchen die Oberaufsicht auszuüben ist: Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Geschäftsprüfungskommissionen legen den Schwerpunkt auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit (Art. 52 Abs. 2 ParlG). Die Kriterien der Ordnungsmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit betreffen in erster Linie die Aufsichtstätigkeit der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation.

- **Rechtmässigkeit**: Unter dem Gesichtspunkt der Rechtmässigkeit wird überprüft, ob die Entscheide und Massnahmen der beaufsichtigten Organe im Einklang stehen mit der schweizerischen Rechtsordnung (Bundesverfassung, Gesetze und Verordnungen des Bundes sowie weitere Erlasse der Bundesversammlung) und den für die Schweiz verbindlichen internationalen Rechtsvorschriften. Auch die Rechtmässigkeit von Verordnungsbestimmungen kann überprüft werden.
- **Zweckmässigkeit**: Gewährt die Verfassung oder das Gesetz der Exekutive einen gewissen Ermessensspielraum, so wird unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit überprüft, ob mit den getroffenen Massnahmen die angestrebten Ziele erreicht werden können.
- **Wirksamkeit**: Unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit wird überprüft, ob die Wirkung einer Massnahme tatsächlich zielgerecht ist. Eine Massnahme gilt insbesondere dann als wirksam, wenn man sich damit den gesetzlich festgelegten Zielwerten annähern kann. Im Vordergrund steht die Untersuchung der Wirksamkeit der Entscheide und Massnahmen der beaufsichtigten Organe.

Im Gesetz ist nicht explizit festgehalten, zu welchem Zeitpunkt die Oberaufsicht erfolgen soll. Nach dem herkömmlichen Verständnis erfolgt die Oberaufsicht in der Regel **nachträglich**. Die Praxis hat sich jedoch in den vergangenen Jahren weiterentwickelt und umfasst heute auch die **begleitende** Kontrolle. Dies bedeutet, dass die Oberaufsicht zeitgleich mit den zu kontrollierenden Vorgängen erfolgt. Mit einer Beschränkung auf eine bloss nachträgliche Kontrolle würde die **Gewaltenteilung** zu strikt ausgelegt und die GPK in ihrer Arbeit behindert. Die Praxis der GPK hat gezeigt, dass eine begleitende Aufsicht unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten von Legislative und Exekutive erfolgen kann. Allerdings wird aufgrund der Gewaltenteilung die begleitende Aufsicht von der GPK mit Zurückhaltung und nur in besonderen Fällen, namentlich bei lang andauernden Vorhaben von grosser Tragweite, ausgeübt.

Die Empfehlungen der GPK sind in aller Regel allgemein gehalten und lassen der Exekutivbehörde einen Ermessensspielraum bei der Festlegung der für die Umsetzung dieser Empfehlungen sinnvollsten Massnahmen Neben Empfehlungen steht den GPK auch das Instrument der parlamentarischen Vorstösse zur Verfügung.

Weiterführende Informationen

- GPK, Die Oberaufsicht in der neuen Bundesverfassung: Stellungnahme der GPK, Bericht der GPK über ihre Tätigkeit im Jahre 1996/1997 vom 6. und 16.5.1997 (BBl **1997** III 1378, hier 1383).
- Staatspolitische Kommission des Nationalrates, Parlamentarische Initiative «Parlamentsgesetz (PG)», Bericht vom 1.3.2001 (BBl **2001** 3467, hier 3538).
- SÄGESSER THOMAS, Art. 52 Aufgaben der GPK, in Graf Martin / Theler Cornelia / Wyss Moritz Von (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, *Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002,* Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag, 2014 und parliaments.ch, 2021 (Aktualisierung).

1.3 Die Oberaufsicht über die Justiz und Strafverfolgungsbehörden des Bundes

Einleitung

Zwischen der verfassungsrechtlich verankerten Unabhängigkeit der Justiz und der parlamentarischen Oberaufsicht besteht ein Spannungsverhältnis. Nach Ansicht der Rechtslehre und der GPK ist es kein Verstoss gegen die Gewaltenteilung, wenn das Parlament die Verwaltung und den Geschäftsgang der Gerichte überprüft oder von Rechtsprechungstendenzen Kenntnis nimmt. Einzelne Verfahren sind jedoch nicht Gegenstand der Oberaufsicht. Die Grundsätze der Oberaufsicht über die Gerichte gelten analog für die seit 2011 organisatorisch verselbstständigte Bundesanwaltschaft, die der Aufsicht der eigens geschaffenen Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft untersteht.

Das Wichtigste in Kürze

Gemäss Artikel 169 BV ist das Parlament zuständig für die Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, d. h. das Bundesgericht, die der Aufsicht des Bundesgerichts unterstehenden erstinstanzlichen Gerichte (Bundesverwaltungsgericht, Bundesstrafgericht, Bundespatentgericht) und das Militärkassationsgericht, sowie über die Bundesanwaltschaft (BA) und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA). Die Oberaufsicht über die eidg. Gerichte folgt dem Prinzip der Subsidiarität. Die Kompetenz zur Wahrnehmung der Aufsicht über die Geschäftsführung der erstinstanzlichen Bundesgerichte kommt in erster Linie der Verwaltungskommission des Bundesgerichtes zu (Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 17 Abs. 4 Bst. g BGG).

Drei **Grundsätze** zur Justizaufsicht sind in der Rechtslehre allgemein anerkannt: Das Parlament

- kann einem Gericht keine Weisungen erteilen, wie es in einem bestimmten Fall entscheiden soll;
- kann kein gerichtliches Urteil ändern oder aufheben (wie Art. 26 Abs. 4 ParlG präzisiert);
- kann keinen Richter aufgrund eines Urteilsspruchs disziplinieren oder absetzen.

Unterschiedliche Meinungen herrschen in der Rechtslehre jedoch zur Tragweite der Oberaufsicht. Eine **enge Auslegung** des Oberaufsichtsbegriffs geht davon aus, dass lediglich die «formelle Regelmässigkeit» der Gerichte, d. h. die Justizverwaltung, Gegenstand der Oberaufsicht sein darf. Bei einer **erweiterten Auslegung** kann die Oberaufsicht auch den äusseren Geschäftsgang der Gerichte, namentlich die Fälle der Rechtsverweigerung und der ungerechtfertigten Rechtsverzögerung, einschliessen und zudem eine Kontrolle über die Effizienz der Rechtsprechung ausüben. Sie kann auch Rechtsprechungstendenzen mit den Gerichtsbehörden erörtern, um allfällige Gesetzgebungsmängel aufzudecken. Einzelne Gerichtsentscheide sind aus Gründen der Gewaltenteilung nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht.

Die GPK halten sich in der **Praxis** an den erweiterten Oberaufsichtsbegriff und sind der Ansicht, dass sich die Oberaufsicht über die Justiz nicht wesentlich von jener über den Bundesrat und die Bundesverwaltung unterscheidet. Die Subkommissionen Gerichte/BA besuchen jeweils im April das Bundesgericht, um dessen Geschäftsbericht sowie die Geschäftsberichte der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zu prüfen. Analoge Sitzungen finden auch mit der AB-BA und der BA statt. Zur Sprache kommen an diesen Sitzungen namentlich die Erledigungsstatistiken, die Prozessdauer, die Verwaltungsorganisation der Gerichte bzw. der BA und ihre Effizienz. Seit 2011 arbeiten die Subkommissionen Gerichte/BA mit den zuständigen Subkommissionen der Finanzkommissionen zusammen, um die Oberaufsicht über die Gerichte und die BA effizienter zu gestalten. Auch die GPDel hört in ihrem Kompetenzbereich regelmässig die BA an (vgl. Ziff. 2.3).

Gemäss Artikel 40a Absatz 6 ParlG bringen die GPK der Gerichtskommission (GK) Feststellungen zur Kenntnis, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder deren Stellvertreter ernsthaft in Frage stellen. In der Praxis konsultiert die GK die GPK jeweils im Rahmen einer Wiederwahl einzelner Personen oder der Gesamterneuerung eines Gerichts.

Weiterführende Informationen

- LIENHARD ANDREAS, Die Oberaufsicht über die Gerichte: Rolle und Kompetenzen des Parlaments = La

haute surveillance des tribunaux: Rôle et compétences du parlement, In: Parlament: Mitteilungsblatt der schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. 20 (2017), Nr. 3, S. 3–31.

- BIAGGINI GIOVANNI, Besonderheiten der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich der Gerichte und der Strafverfolgung, in: Biaggini Giovanni, *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht*, Gutachten vom 5.6.2008, 16–23.

- BIAGGINI GIOVANNI, Gutachterliche Abklärungen im Hinblick auf die Inspektion «Indiskretionen im Zusammenhang mit Covid-19-Geschäften des Bundesrates», 30.9.2023

1.4 Die Oberaufsicht über die verselbstständigten Einheiten

Einleitung

Die parlamentarische Oberaufsicht über die Einheiten der dezentralisierten Bundesverwaltung und die Unternehmen, an denen der Bund die Mehrheit hält (im Folgenden «verselbstständigte Einheiten») erfolgt indirekt und besteht hauptsächlich darin, zu überprüfen, wie der Bundesrat diese Einheiten auf der strategischen Ebene kontrolliert und gegebenenfalls steuert. Die GPK prüfen insbesondere jedes Frühjahr Berichte des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele durch die verselbstständigten Einheiten.

Das Wichtigste in Kürze

Seit Ende der Neunzigerjahre sind zahlreiche Aufgaben des Bundes **ausgelagert** worden. Der Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2006 unterscheidet zwischen Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen (ETH, Nationalmuseen usw.), Einheiten, die Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht übernehmen (Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA], Swissmedic usw.) und Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen (Post, Swisscom, SBB usw.). Der Autonomiegrad und die Kompetenzen dieser Einheiten finden sich in den entsprechenden Spezialerlassen. Da diese Einheiten dem Bundesrat nicht mehr direkt unterstellt sind und sich die Spezialerlasse in der Regel nicht zum Umfang der parlamentarischen Oberaufsicht äussern, musste die parlamentarische Oberaufsicht in diesem Bereich geklärt und abgegrenzt werden. Die GPK haben hierzu mehrere Rechtsgutachten erstellen lassen.

Grundsätzlich ist die Kontrolle der Erfüllung der ausgelagerten öffentlichen Aufgaben eng verknüpft mit der Oberaufsicht über den Bundesrat und seine Steuerungsinstrumente. Während das Parlament über die zentrale Bundesverwaltung eine direkte Oberaufsicht wahrnimmt, unterliegen die verselbständigten Einheiten einer **indirekten Kontrolle** via Bundesrat.

Der Bundesrat steuert die verselbstständigten Einheiten (soweit dies zweckmässig erscheint) mittels **strategischer Ziele** (Art. 8 Abs. 5 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG) und erstattet der Bundesversammlung über den Zielerreichungsgrad Bericht (Art. 148 Abs. 3bis ParlG). Die Aufsichtskommissionen prüfen demnach jeweils im Frühjahr die wichtigsten Berichte des Bundesrates (insbesondere RUAG, Post, Swisscom, SBB, Skyguide, ETH-Bereich und FINMA). Mit diesem Vorgehen soll überprüft werden, ob der Bundesrat insbesondere **die Eignerinteressen des Bundes** angemessen wahrnimmt. In verschiedenen Inspektionsberichten haben die GPK Forderungen bezüglich der Corporate Governance des Bundes gestellt (z.B. bei ihren Inspektionen zum Fall Postauto, zum Cyberangriff auf die RUAG und zu den Interessenbindungen in den bundesnahen Unternehmen). Der Bundesrat liess die Corporate Governance des Bundes 2019 durch externe Experten überprüfen und ergriff daraufhin verschiedene Verbesserungsmassnahmen.

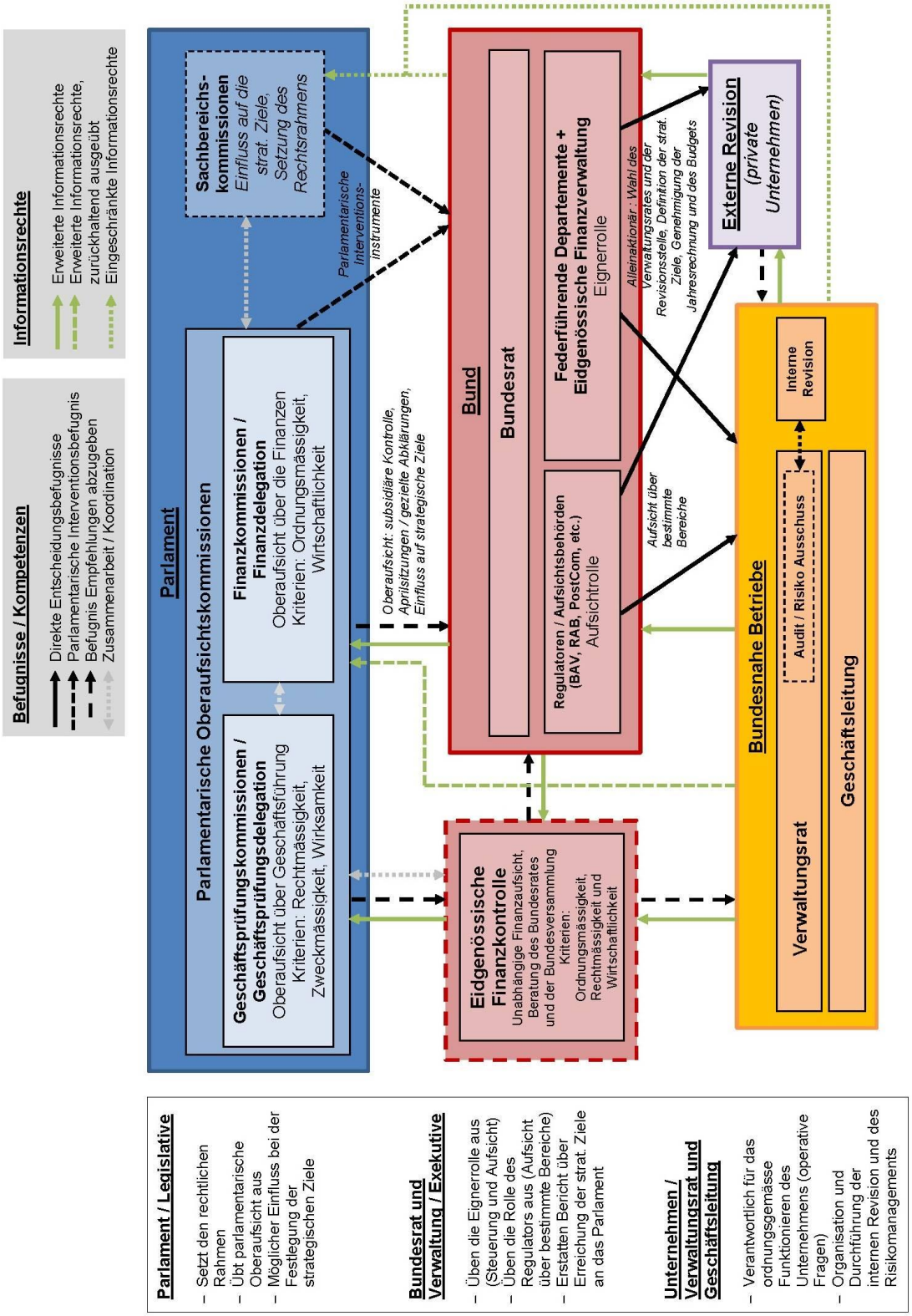
Grundsätzlich unterstehen alle verselbstständigten Einheiten der parlamentarischen Oberaufsicht der GPK. Die Kommissionen beschliessen jährlich, welche Geschäftsberichte sie vertieft zur Kenntnis nehmen. Sie halten dabei regelmässig direkten Kontakt mit den verselbstständigten Einheiten, insbesondere an den dafür vorgesehenen Sitzungen im Frühjahr. Üblicherweise befassen sich die GPK hauptsächlich damit, wie der Bundesrat über seine Aufsichtstätigkeit die Eignerinteressen vertritt (vgl. Ziff. 3.7). Dabei setzen sie sich selbst gewisse Grenzen, um der Rechtsform und der gesetzlich festgelegten Autonomie der Einheiten gebührend Rechnung zu tragen (siehe Handlungsgrundsätze der GPK). Die GPK werden bei den verselbstständigten Einheiten nur dann weitergehend tätig, wenn konkrete und stichhaltige Hinweise auf schwerwiegende Mängel, die das ordnungsgemässe Funktionieren einer Einheit gefährden könnten, vorliegen.

Weiterführende Informationen

- GPK-S, Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht vom 12.11.2019 (BBl **2020** 7355, insb. Kapitel 2).
- EFV, Corporate Governance des Bundes, www.efv.admin.ch > Themen > Finanzpolitik, Grundlagen (aufgerufen am 26.9.2023).
- BIAGGINI GIOVANNI, *Rechtsgutachten zur Frage der Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI),* Gutachten vom 26.8.2013 im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Stände- und Nationalrates.
- UHLMANN FELIX, *Gutachten betreffend Oberaufsicht über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA),* Gutachten vom 28.8.2013.

1.5 Schema : Die Oberaufsicht über die verselbstständigten Einheiten

Anmerkung: Untenstehendes Schema lässt sich nicht nur auf die Aufsichts- und Oberaufsichtsstrukturen über die bundesnahen Unternehmen, sondern auch auf die weiteren verselbstständigten Einheiten des Bundes anwenden. Letztere verfügen jedoch nicht systematisch über einen internen oder externen Revisionsdienst. Ausserdem übernimmt bei diesen manchmal ein anderes Führungsorgan (Institutsrat, ETH-Rat usw.) die Aufgaben des Verwaltungsrates.



1.6 Die Oberaufsicht über die Schweizerische Nationalbank

Einleitung

Auch die **Schweizerische Nationalbank (SNB)** unterliegt grundsätzlich der Oberaufsicht durch das Parlament. Angesichts der von Bundesverfassung und Nationalbankgesetz gewährleisteten Unabhängigkeit der SNB wird das Parlament allerdings nur in eingeschränktem Masse tätig. Die GPK erörtern jeweils im Frühjahr in Anwesenheit von Vertretern des SNB-Direktoriums den Rechenschaftsbericht der Nationalbank.

Das Wichtigste in Kürze

Die Schweizerische Nationalbank ist gemäss Artikel 99 Absatz 2 BV eine unabhängige Zentralbank, welche eine Geld- und Währungspolitik führt, die dem Gesamtinteresse des Landes dient, und welche «unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes verwaltet» wird. Die Unabhängigkeit der SNB sowie die Mitwirkung und Aufsicht des Bundes wird im Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG) konkretisiert.

Laut einem im Auftrag des Bundesrates erstellten Rechtsgutachten sind **die allgemeinen Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 169 BV) und des Parlamentsgesetzes (Art. 26 ParlG) zur parlamentarischen Oberaufsicht nicht auf die SNB anwendbar,** für die nur das NBG gilt. Die SNB unterscheidet sich dadurch von den anderen Verwaltungseinheiten, welche der Oberaufsicht durch die GPK unterliegen.

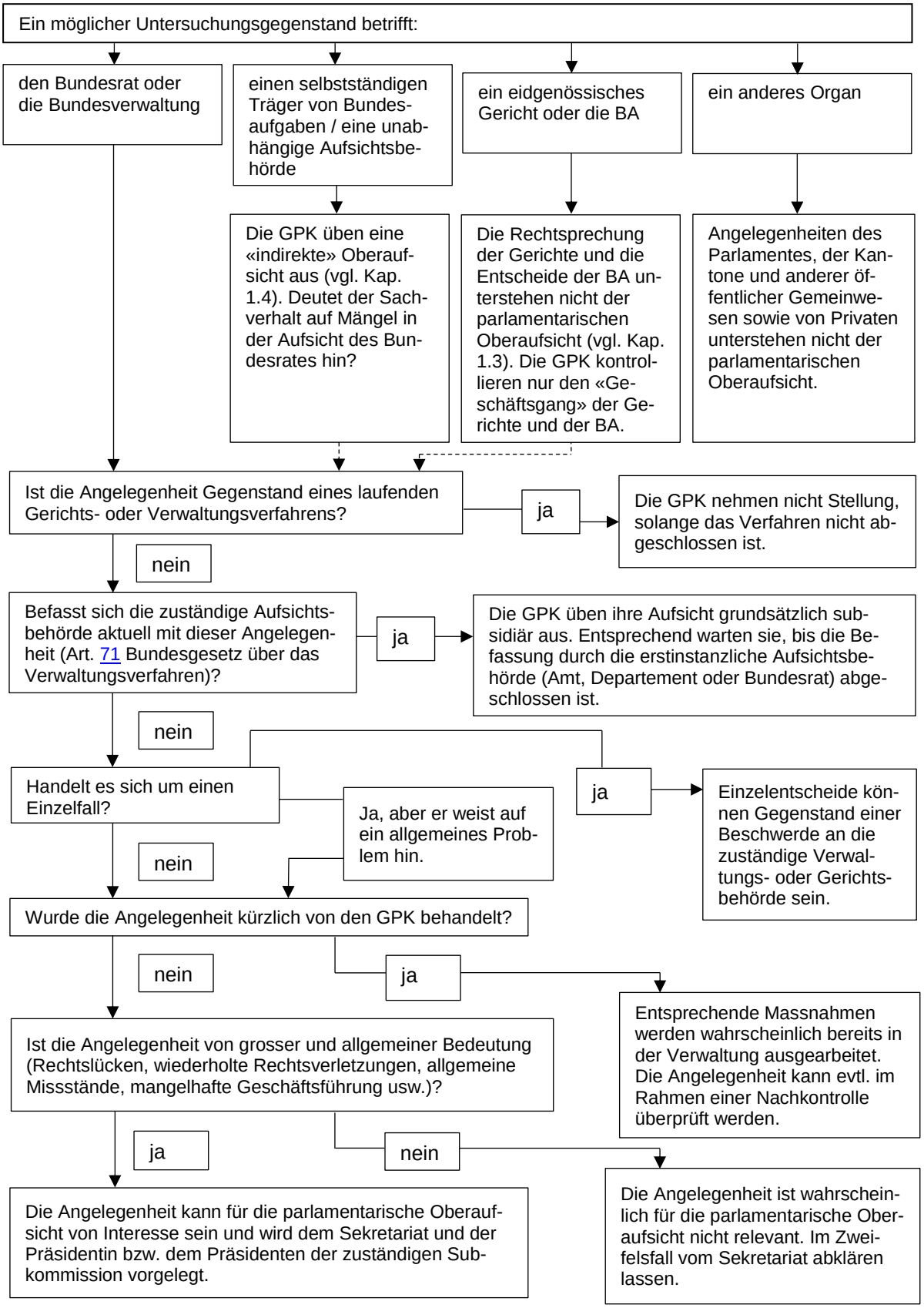
Das NBG sieht nur ein einziges Instrument der Oberaufsicht vor: Laut Artikel 7 Absatz 2 hat die SNB «jährlich in einem Bericht Rechenschaft über die Erfüllung ihrer Aufgaben» abzulegen. Dieser **Rechenschaftsbericht** wird jeweils im Frühjahr von den beiden GPK mit Vertretern des Direktoriums der SNB erörtert. Des Weiteren publiziert die SNB jährlich einen Geschäftsbericht, der sich aus dem Rechenschafts- und dem Finanzbericht zusammensetzt.

Die Art und Weise, wie der Bundesrat die Kompetenzen wahrnimmt, die ihm das NBG in Bezug auf die SNB zuweist, fällt ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der parlamentarischen Oberaufsicht. Allerdings sind diese Kompetenzen aufgrund der Unabhängigkeit der SNB begrenzt. Entsprechend ist auch die parlamentarische Oberaufsicht begrenzt.

Weiterführende Informationen

- RICHLI PAUL, *Rechtsgutachten zur heutigen Regelung der Aufsicht über die Schweizerische Nationalbank sowie über die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen unter Wahrung der Bankunabhängigkeit.* Rechtsgutachten vom 15.2.2012 im Auftrag des Bundesrates.

1.7 Schema: Wirkungsfeld der parlamentarischen Oberaufsicht



1.8 Oberaufsicht im Personalbereich

Einleitung

Die Personalpolitik ist Teil der Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung und untersteht damit grundsätzlich der parlamentarischen Oberaufsicht. Allerdings ist es nicht Aufgabe der GPK, Personalproblemen von einzelnen betroffenen Bundesangestellten nachzugehen. Allergrösste Zurückhaltung in diesem Bereich drängt sich bei ausgelagerten Einheiten wie etwa der ETH auf.

Das Wichtigste in Kürze

Die Personalpolitik des Bundes ist ein zentraler Faktor zur Sicherstellung einer optimalen Aufgabenerfüllung der Verwaltung. Die Personalpolitik hat einerseits den entsprechenden Rechtsvorschriften zu genügen (Bundespersonalgesetz, diverse Ausführungsverordnungen). Andererseits besteht auch eine vom Bundesrat erlassene Personalstrategie, welche für die Umsetzung der Personalpolitik richtungsweisend sein soll.

Die Bedeutung der Personalpolitik des Bundes wiederspiegelt sich auch in Artikel 5 Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes. Der dort vorgesehene jährliche Bericht des Bundesrates an die parlamentarischen Aufsichtskommissionen über die Zielerreichung im Bereich der Bundespersonalpolitik wird jedes Jahr im April durch die zuständigen Subkommissionen EFD/WBF der GPK behandelt (Personalreporting). Die Einzelheiten zu Form und Inhalt dieses Berichts sind in der Vereinbarung vom 18. März 2022 geregelt.

Im Vordergrund einer allfälligen Befassung mit weiteren Themen und Ereignissen im Bereich der Bundespersonalpolitik stehen systemische Aspekte, d. h. Aspekte, welche für die Geschäftsführung der betroffenen Verwaltungseinheit von allgemeiner und zentraler Bedeutung sind. Hingegen ist es nicht Aufgabe der GPK, Einzelfälle zu behandeln, wenn ihnen keine solche Bedeutung zukommt. Wenn beispielsweise die oberste Führung eines Amtes bei den regelmässig stattfindenden Personalzufriedenheitsumfragen wesentlich schlechtere Umfrageergebnisse aufweist als bei der letzten Umfrage und auch eine überdurchschnittliche Personalfluktuation festgestellt wird, kann eine Befassung der GPK angezeigt sein. Wenn hingegen ein Ressort eines Amtes reorganisiert wird und sich einzelne betroffene Angestellte mit Eingaben an die GPK wehren, fällt dies nicht in den Aufgabenbereich der GPK. Letzteres gilt in der Regel auch für individuelle Probleme im Arbeitsverhältnis einzelner Bundesangestellter.

Diese Grundsätze ergeben sich aus der Gewaltenteilung und dem Subsidiaritätsprinzip. Bei individuellen Problemen im Anstellungsverhältnis liegt die Verantwortung für die Problemlösung bei den betroffenen Angestellten und ihren Vorgesetzten. Auch besteht für die betroffenen Angestellten die Möglichkeit des Rechtswegs. Die GPK sind keine Personalrekurskommissionen.

Die Personalpolitik von ausgelagerten Einheiten ist unterschiedlich geregelt. Allen ausgelagerten Einheiten ist jedoch gemeinsam, dass ihre Aufgaben und Organisation spezialgesetzlich festgelegt wurden und sie eine gesetzlich verankerte Unabhängigkeit auch im Personalbereich aufweisen. Sie besitzen spezifische Aufsichts- und Rekursmöglichkeiten. Die GPK werden gemäss ihren Handlungsgrundsätzen nur dann in diesem Bereich aktiv, wenn qualifizierte und konkrete Hinweise auf Mängel, die das ordnungsgemässe Funktionieren der Einheit gefährden könnten, vorliegen.

Weiterführende Informationen

- *Vereinbarung vom 18.3.2022 über das Reporting im Personalmanagement zwischen den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der Eidg. Räte und dem Bundesrat.*

2.1 Plenarkommissionen, Subkommissionen und Arbeitsgruppen

Einleitung

Aufgrund des Zweikammermodells haben die GPK-N und die GPK-S die gleichen Kompetenzen und Aufgaben. Die GPK verfügen über Subkommissionen und Arbeitsgruppen, welche die operative Verantwortung tragen für die Abklärungen und Inspektionen. Sie arbeiten im Auftrag ihrer jeweiligen Plenarkommission und orientieren diese laufend über ihre Tätigkeiten. Bewertungen eines Sachverhalts gegenüber den beaufsichtigten Stellen und der Öffentlichkeit kommen ausschliesslich den Plenarkommissionen zu.

Das Wichtigste in Kürze

Die Plenarkommissionen setzen sich aus 25 (GPK-N) beziehungsweise 13 Mitgliedern (GPK-S) zusammen. Die GPK umfassen je **fünf ständige Subkommissionen**, welche für die sieben eidgenössischen Departemente, die Bundeskanzlei, die eidgenössischen Gerichte, die Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde zuständig sind. Die GPK können zudem für grössere und besonders heikle Untersuchungen oder für die Beantwortung von Querschnittsfragen gemeinsame **Arbeitsgruppen** bilden. Im Allgemeinen führen die Subkommissionen und Arbeitsgruppen im Auftrag der GPK die eigentlichen Untersuchungen durch und erstatten der Plenarkommission regelmässig Bericht. Vorabklärungen und einfachere Untersuchungen führen die Subkommissionen autonom durch. Die GPK koordinieren ihre jeweiligen Tätigkeiten untereinander. Dem Sekretariat kommt hierbei eine wichtige Rolle zu.

Die GPK achten darauf, dass sich die Zusammensetzung der Subkommissionen und Arbeitsgruppen nach der Fraktionsstärke im jeweiligen Rat richtet und dass dabei die Amtssprachen und Landesgegenden soweit als möglich berücksichtigt werden.

Die Plenarkommissionen treten mindestens zweimal jährlich zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen, nämlich im Januar zur Festlegung des Jahresprogramms und im Frühling zur Prüfung des Geschäftsberichts des Bundesrates und des Geschäftsberichts des Bundesgerichts. Für gewisse Geschäfte tagen in der Praxis einzelne Subkommissionen der GPK-N und der GPK-S auch gemeinsam (z.B. für die Prüfung von Berichten des Bundesrates zur Erreichung der strategischen Ziele zu gewissen ausgelagerten Einheiten, zur Beschlussfassung siehe Kap. 2.7). Die Subkommissionen Gerichte/BA tagen in der Regel gemeinsam.

Aufgaben und Kompetenzen der Plenarkommissionen:

- Bildung der Subkommissionen;
- Eröffnung und Abschluss von Inspektionen mit und ohne PVK-Evaluationen, Definition der Untersuchungsaufträge;
- Verabschiedung von Briefen und Berichten an den Bundesrat;
- Beurteilung von Sachverhalten gegenüber dem Bundesrat, den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern, dem Bundesgericht, der Öffentlichkeit, usw.;
- Veröffentlichung von Berichten und Herausgabe von Medienmitteilungen.

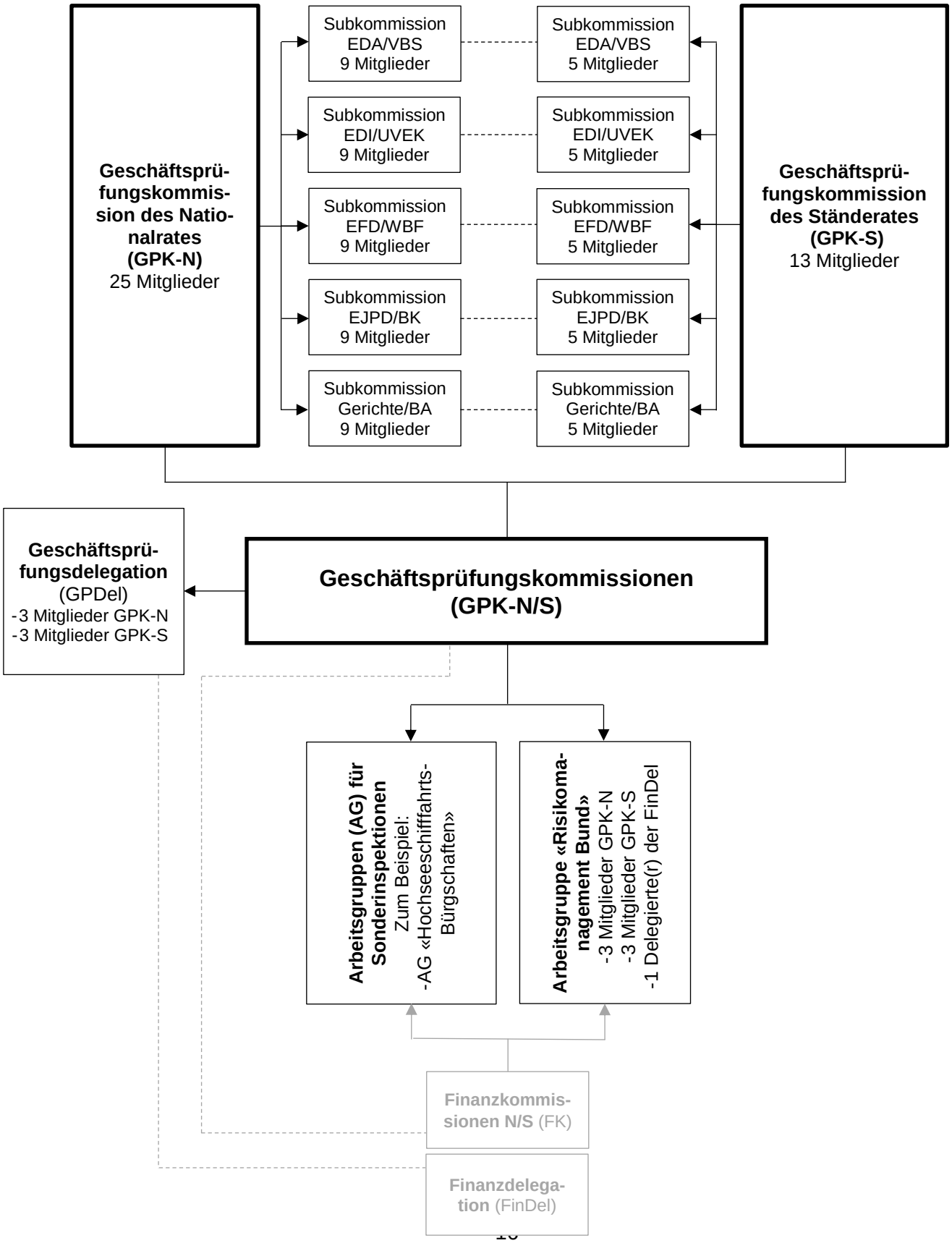
Gemeinsame Aufgaben und Kompetenzen der beiden Plenarkommissionen:

- Annahme des Jahresprogramms und Erteilung von Evaluationsaufträgen an die PVK, Verabschiedung des Jahresberichts;
- Prüfung des Geschäftsberichts des Bundesrates und des Bundesgerichts;
- Bildung gemeinsamer Arbeitsgruppen;
- Genehmigung der Berichte der gemeinsamen Arbeitsgruppen.

Aufgaben und Kompetenzen der Subkommissionen und Arbeitsgruppen:

- Eigentliche Untersuchungstätigkeit: Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes; Einholen von Auskünften bei der Bundesverwaltung und Einladung von Verwaltungsvertretern zu Anhörungen; Verfassen und Genehmigen von Brief- und Berichtsentwürfen;
- Vorabklärungen;
- Organisation von Dienststellenbesuchen;
- in der Regel: Beschlüsse zum weiteren Vorgehen bei Bürgereingaben (vgl. Kap. 3.5);
- regelmässige Berichterstattung an die Plenarkommission.

2.2 Strukturen der Geschäftsprüfungskommissionen



2.3 Die Geschäftsprüfungsdelegation

Einleitung

Die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) ist ein ständiger Ausschuss aus beiden GPK, der aus drei National- und drei Ständeräten besteht. Gemäss bisheriger Usanz ist in der Delegation auch eine Nichtregierungspartei vertreten. Die GPDel konstituiert sich selbst und wählt ihr Präsidium in der Regel für zwei Jahre. Die GPDel verfügt zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben über besonders weitreichende Informationsrechte: Sie hat das Recht auf Herausgabe von Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert werden. Weiter erhält die GPDel laufend die Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte. Sie kann ausserdem die Protokolle der Bundesratssitzungen verlangen.

Das Wichtigste in Kürze

Die GPDel wurde 1992 im Anschluss an die «Fichenaffäre» gebildet. Sie hat heute den Auftrag, den für den **Inlandnachrichtendienst** (Staatsschutz) und den **Auslandnachrichtendienst** zuständigen Nachrichtendienst des Bundes (NDB) sowie den **militärischen Nachrichtendienst** (MND) zu überwachen. Ebenfalls der Oberaufsicht der GPDel unterstellt sind die Verfahren der Bundesanwaltschaft im Bereich des Staatsschutzes. In der Praxis überprüft die GPDel hauptsächlich, ob der Bundesrat und das entsprechende Departement ihre Führungs- und Aufsichtspflichten gemäss den gesetzlichen Vorgaben wahrnehmen. Der Oberaufsicht der GPDel unterstehen ausserdem die Unabhängige Kontrollinstanz für die Funk- und Kabelaufklärung (UKI), die Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) und das BVGer, wenn es über genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen oder Anträge zur Kabelaufklärung des NDB befindet. Die parlamentarische Oberaufsicht der GPDel erstreckt sich ferner auf die kantonalen Vollzugsorgane, wenn sie im Auftrag des NDB Informationen beschaffen oder Daten bearbeiten.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben verfügt die GPDel über **weitgehende Informationsrechte** (Art. 169 Abs. 2 BV und Art. 154 ParlG). Die Delegation hat das uneingeschränkte Recht, die von ihr benötigten Informationen einzuholen; dazu gehören auch Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesrates dienten sowie Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind oder die dem Landesinteresse schweren Schaden zufügen könnten, wenn unbefugte Personen davon Kenntnis erlangen würden (Art. 154 Abs. 2 Bst. a ParlG). Die GPDel kann zudem Personen als Zeugen einvernehmen (Art. 154 Abs. 2 Bst. b ParlG). Der Delegation können weder zivile noch militärische Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.

Die Delegation misst der klassifizierten Handhabung der erhaltenen Informationen höchste Priorität bei und trifft besondere Vorkehrungen zur Sicherstellung der Geheimhaltung.

Beispiele einer Inspektion der GPDel:

- Fall Crypto AG (2. November 2020)

Die beiden GPK können der Delegation weitere **besondere Aufträge** zuweisen (Art. 53 Abs. 3 ParlG; Art. 153 Abs. 7 ParlG). Normalerweise übertragen die GPK solche Aufträge an die GPDel, wenn ihnen aufgrund ihrer beschränkten Informationsrechte keine abschliessende Untersuchung möglich ist.

Weiterführende Informationen

- GPK-S, Bildung einer Delegation, Parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommission, Bericht vom 12.12.1990 (BBl **1991** I 1034).
- GPK, Zwanzig Jahre Geschäftsprüfungsdelegation, Jahresbericht 2012 der GPK und der GPDel der eidgenössischen Räte (BBl **2013** 3513 3576).
- GPDel, Handlungsgrundsätze der GPDel vom 16.11.2005.
- GPK, Aufgaben, Rechte und Organisation der GPDel, Jahresbericht 2022 der GPK und der GPDel der eidgenössischen Räte (BBl **2023** 579, S. 73 ff.).

2.4 Oberaufsicht über das Risikomanagement des Bundesrates, der Bundeskanzlei und der Departemente

Einleitung

Die ständige Arbeitsgruppe «Risikomanagement Bund» der beiden GPK befasst sich jährlich mit dem Risikoreporting des Bundesrates, der Bundeskanzlei und der Departemente im Rahmen der vorbereitenden Sitzungen zur Behandlung des Geschäftsberichts des Bundesrates. Das Risikoreporting beinhaltet die Toprisiken jedes Departementes, die Risiken auf Stufe Bundesrat sowie die Querschnittsrisiken und ist Teil des Risikomanagements der Bundesverwaltung.

Das Wichtigste in Kürze

Aufgrund der hochsensiblen Informationen des Risikoreportings wurde im Jahr 2009 eine **kleine Arbeitsgruppe** mit der Behandlung des Risikoreportings betraut. Der Arbeitsgruppe gehören von Amtes wegen die Präsidentinnen bzw. Präsidenten und die Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten beider GPK sowie die Präsidentinnen bzw. Präsidenten der beiden Subkommissionen EFD/WBF an. Damit besteht die Arbeitsgruppe aus jeweils drei Mitgliedern beider GPK. Der Vorsitz der Arbeitsgruppe wechselt jährlich zwischen den Präsidentinnen bzw. den Präsidenten der beiden GPK. Zudem hat jeweils ein Vertreter bzw. eine Vertreterin der Finanzdelegation Einsitz in der Arbeitsgruppe.

Die Umsetzung des Risikomanagements liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Departemente und der Bundeskanzlei. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und die Generalsekretärenkonferenz (GSK) erfüllen beim Risikomanagement aber wichtige Koordinationsfunktionen: Die EFV sorgt mit dem Erlass von Richtlinien für eine möglichst homogene Umsetzung des Risikomanagements innerhalb der Bundesverwaltung. Die Koordinationsstelle Risikomanagement ist bei der EFV angesiedelt. Die GSK ist für die Konsolidierung der Risiken auf Stufe Bundesrat zuständig. Die **Risikoberichterstattungen** an den Bundesrat sind nicht für die Öffentlichkeit bestimmt und in diesem Sinne vertraulich klassifiziert. Die Berichterstattung besteht aus der Riskmap, dem Titel, dem Beschrieb, der Bewertung der Risiken und der ergriffenen sowie geplanten Massnahmen. Diese Berichterstattung an den Bundesrat erfolgt in umfassender Weise einmal pro Jahr – jeweils im März. Die grössten Risiken des Bundes und die Querschnittsrisiken werden zusätzlich im Herbst aktualisiert und dem Bundesrat ebenfalls zur Kenntnis gebracht. Je nach Bedarf wird dieses Update durch die Arbeitsgruppe an einer zusätzlichen Sitzung behandelt.

Das Risikomanagement ist gemäss den Weisungen des Bundesrates vom 24. September 2010 über die Risikopolitik des Bundes ein Führungsinstrument und soll ermöglichen, Risiken frühzeitig zu erkennen und Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung des Eintretens der Risiken zu ergreifen. Beim Risikoreporting, als Teil des Risikomanagements, handelt es sich um ein Instrument der Bundesverwaltung für die Bundesverwaltung im Allgemeinen und für den Bundesrat im Speziellen. Deshalb beschränkt sich die Befassung der Arbeitsgruppe mit dem Risikoreporting an den Bundesrat auf Fragen der Vollständigkeit, der Angemessenheit, der Nachvollziehbarkeit sowohl der Berichterstattung an und für sich als auch der Änderungen der Bewertungen einzelner Risiken. Zudem beschäftigt sich die Arbeitsgruppe auch mit der Optimierung verschiedener Prozesse, Abläufe und Strukturen im Bereich des Risikomanagements des Bundes. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich eine Subkommission mit einem spezifischen departementalen Risiko im jeweiligen Anwendungsbereich befasst.

Weiterführende Informationen

- Weisungen des Bundesrates vom 24.9.2010 über die Risikopolitik des Bundes (BBl **2010** 6549)
- Weisungen über die Risikopolitik des Bundes, Erläuterungen
- Richtlinien der EFV über das Risikomanagement Bund vom 31.3.2016
- Handbuch der EFV zum Risikomanagement Bund vom 15.9.2022
- GPK, Risikoreporting zuhanden des Bundesrats, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des National- und Ständerats vom 28.5.2010 (BBl **2010** 5683)
- GPK, Risikoreporting zuhanden des Bundesrates – eine Bestandsaufnahme, Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 30.1.2018 (BBl **2018** 1457)

2.5 Aufgaben und Rechte der Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen und Subkommissionen

Einleitung

Die Präsidentinnen und Präsidenten der GPK, ihrer Subkommissionen und Arbeitsgruppen haben eine zentrale Funktion in der operativen Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht. Ihnen obliegt namentlich die Leitung der Sitzungen und sie sind mit wichtigen Projektleitungsfunktionen bei Inspektionen betraut.

Das Wichtigste in Kürze

Die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten (**Plenarpräsidien**) werden durch das Büro des jeweiligen Rates auf Antrag der Fraktionen bestimmt (Turnus nach Parteien / Anrecht auf Präsidium aufgrund der Fraktionsstärke im jeweiligen Rat). Die Amtsdauer beträgt zwei Jahre. Die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident werden in der Regel nach zwei Jahren in die Präsidialfunktion gewählt. Seit November 2013 sieht das Parlamentsgesetz vor, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten der GPK beider Räte nicht derselben Fraktion angehören (Art. 43 Abs. 2bis ParlG).

Die **Subkommissionen** beider GPK haben je eine Präsidentin oder einen Präsidenten; diese werden durch die jeweilige GPK gewählt. Gemäss Praxis der GPK können Plenarpräsidien nicht gleichzeitig einer Subkommission vorstehen, dies aus institutionellen Gründen. In der Regel wird die Amtsdauer der Subkommissionspräsidien stillschweigend erneuert, bis jemand aus dem Subkommissionspräsidium zurücktritt oder aus dem Rat ausscheidet. Die Subkommissionen kennen kein Vizepräsidium.

Setzt die GPK eine **Arbeitsgruppe** ein, so wählt sie das Präsidium. Ausnahmsweise kann auch eine Vizepräsidentin oder ein Vizepräsident gewählt werden (z. B. bei gemeinsamen Arbeitsgruppen beider GPK).

Die jeweilige Präsidentin oder der jeweilige Präsident

- plant die Kommissionsarbeiten zusammen mit dem Sekretariat;
- legt die Tagesordnung der Kommissionssitzungen fest, unter Vorbehalt anderslautender Kommissionsbeschlüsse;
- leitet die Verhandlungen der Kommission;
- bereitet die Kommissionsarbeit zusammen mit dem Sekretariat vor;
- vertritt die Kommission nach aussen;
- beschliesst über Massnahmen zum Informationsschutz (vgl. Kap. 4.2).
- fällt Stichentscheid bei gleicher Stimmenanzahl

Neben den oben erwähnten Aufgaben sind die Präsidentinnen und Präsidenten der Plenarkommissionen für die **Informationspolitik** verantwortlich (vgl. Kap. 4.3 und Leitlinien zur Information und Kommunikation der GPK vom 22. Mai 2006). Sie entscheiden zudem abschliessend über Akteneinsichtsgesuche (vgl. Kap. 4.2).

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Subkommissionen und Arbeitsgruppen berichten – in eigener Verantwortung – in der jeweiligen Plenarkommission über die Aktivitäten der Subkommissionen und Arbeitsgruppen.

Die **Koordinationsgruppe** der GPK setzt sich aus den Subkommissionspräsidentinnen und -präsidenten sowie den Plenarpräsidien zusammen. Sie berät den Sekretariatsentwurf des Jahresprogramms beider GPK einschliesslich der Evaluationsvorschläge der PVK für das kommende Jahr zuhanden der Plenar-kommissionen vor.

Weiterführende Informationen

- GPK, Weisungen der GPK der eidgenössischen Räte über die Behandlung von Protokollen und anderen Dokumenten vom 28.1.2019.
- GPK, Information und Kommunikation der GPK, Leitlinien vom 22.5.2006 (Stand am 27.1.2012).
- GPK, Weisungen der GPK der eidgenössischen Räte über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz vom 27.1.2012 (Stand am 24.1.2013).

2.6 Jahresprogramm und Sitzungsplanung

Einleitung

Die Agenda der GPK umfasst in erster Linie Sitzungen der Plenarkommissionen sowie deren Subkommissionen und Arbeitsgruppen. Darüber hinaus finden alle zwei Jahre ein Seminar und eine Informationsreise statt. In dem jeweils im Januar verabschiedeten Jahresprogramm der GPK wird veröffentlicht, zu welchen Themen im laufenden Jahr Abklärungen geplant sind.

Das Wichtigste in Kürze

Wesentlicher Bestandteil der Agenda der GPK sind die regelmässig stattfindenden **Sitzungen der ständigen Subkommissionen**. Die Häufigkeit dieser Sitzungen ist abhängig von den geplanten Arbeiten und vom aktuellen Geschehen. Die **Plenarkommissionen** und Subkommissionen beider Räte tagen in der Regel jeweils sieben bis acht Mal jährlich. Wenn eine Inspektion in ihrem Kompetenzbereich durchgeführt wird, tagen die Subkommissionen bei Bedarf häufiger. **Gemeinsame Sitzungen** der beiden Kommissionen (GPK-N und GPK-S) finden standardmässig im Januar zur Behandlung des Jahresberichts der GPK und zur Verabschiedung des Jahresprogramms und im Mai zur Behandlung des Geschäftsberichts des Bundesrates und des Geschäftsberichts der eidgenössischen Gerichte statt (siehe unten). Zudem können weitere gemeinsame Sitzungen beschlossen werden.

Die folgenden Veranstaltungen sind fester Bestandteil der jährlichen Agenda der GPK:

- Ende Januar treffen sich die GPK beider Räte zu einer zweitägigen **gemeinsamen Sitzung**. An dieser befassen sie sich mit dem Jahresbericht der GPK, jenem der GPDel und jenem der PVK zum Vorjahr. Sie beraten und beschliessen das Jahresprogramm (siehe unten) und beschliessen über die neuen Evaluationen der PVK (vgl. Ziff. 3.3). In jedem zweiten Jahr wird zudem ein besonderes Thema vertieft (bisher z. B. Öffentlichkeitskommunikation der GPK, Aufsicht in der Bundesverwaltung). Das erste Seminar während der Legislatur, das insbesondere auch zur Einführung der neuen Mitglieder dient, findet jeweils extern statt.
- Im Mai finden mehrtägige Sitzungen der Plenarkommissionen statt, an denen der **Geschäftsbericht des Bundesrates und jener des Bundesgerichts** behandelt werden. Im April befassen sich zunächst die Subkommissionen – im Rahmen der Vorbereitung der Behandlung des Geschäftsberichts des Bundesrates – mit der Berichterstattung verschiedener verselbständigter Einheiten (namentlich SNB, FINMA, Post, SBB, Swisscom, RUAG, ETH usw.) sowie mit wiederkehrenden Berichten zu besonderen Themenbereichen (Kriegsmaterialausfuhr, Personalmanagement, Risikoreporting usw.; vgl. Ziff. 3.7). Hier besteht für die GPK-Mitglieder die Möglichkeit, unterschiedliche Themen mit den Unternehmensspitzen sowie mit den verantwortlichen Departementsvertreterinnen bzw. Departementsvertretern zu diskutieren. Im Mai hören die GPK beider Räte in einer gemeinsamen Sitzung alle Mitglieder des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler an (vgl. Ziff. 3.7).
- Alle zwei Jahre führen die Plenarkommissionen je eine zweitägige **Informationsreise** im August oder September im Heimatkanton des jeweiligen GPK-Präsidenten oder der jeweiligen GPK-Präsidentin durch. Diese beinhaltet eine oder mehrere Plenarsitzungen (evtl. auch Subkommissionssitzungen), Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantons- und Gemeindebehörden sowie Besuche von kulturell oder wirtschaftlich bedeutsamen Institutionen der Region.

Im Mai jeden Jahres verabschieden die GPK einen vorläufigen **Sitzungsplan** (Plenarsitzungen, gemeinsame Sitzungen und Vorreservationsdaten für die Subkommissionssitzungen) für das Folgejahr in Ergänzung der Sitzungsplanung der Büros. Die Subkommissionen bestimmen auf der Basis der Vorreservationsdaten ihre Sitzungstermine selbstständig. Dabei müssen jeweils auch zusätzliche Termine (ausserhalb der für die GPK vorreservierten Daten) fixiert werden. Überschneidungen mit Sitzungen der Sachbereichskommissionen lassen sich dabei nicht vermeiden.

Das **Jahresprogramm der GPK** wird vor Jahresende ausgearbeitet und an der Januarsitzung verabschiedet. Danach ist es öffentlich zugänglich und enthält eine Liste der Geschäfte, mit denen sich die Kommissionen im Laufe des betreffenden Jahres befassen, sei es in Form von Inspektionen und Eva-

luationen, Nachkontrollen, Berichtsprüfungen, Dienststellenbesuchen oder anderen Abklärungen. Ausserdem ist im Programm festgehalten, welche Kommission oder Subkommission für ein Geschäft zuständig ist. Im Laufe des Jahres können insbesondere aufgrund aktueller Geschehnisse, Eingaben oder der Entwicklung bestimmter Abklärungen zusätzliche Geschäfte hinzukommen.

2.7 Regeln für die Beschlussfassung bei gemeinsamen Geschäften der GPK-N und der GPK-S

Einleitung

Die GPK-N und die GPK-S haben per Verfassung und Gesetz den gleichen gesetzlichen Auftrag und Oberaufsichtsbereich. Im Sinne einer effizienten Oberaufsicht und um möglichst viele Bereiche vertiefen zu können, klären die beiden GPK in der Regel unterschiedliche Sachverhalte ab und vermeiden so Doppelspurigkeiten. Bei gemeinsamen Geschäften wie z. B. der Vorberatung des jährlichen Geschäftsberichts des Bundesrates tagen die Subkommissionen bzw. die Plenarkommissionen aber gemeinsam. Es kommt auch immer wieder vor, dass zu klärende Sachverhalte politisch bedeutsam sind und die GPK deshalb eine gemeinsame Arbeitsgruppe für die Durchführung der Untersuchung einsetzen.

In der Praxis der beiden GPK wird jeweils eine konsensorientierte Bewertung des erhobenen Sachverhalts gesucht und regelmässig gefunden. Dies ist für die Aussenwahrnehmung der Glaubwürdigkeit der GPK von zentraler Bedeutung. Falls dies ausnahmsweise nicht gelingen sollte, kommen vor dem Hintergrund des Zweikammerprinzips gewisse Regeln zur Anwendung, die nachfolgend dargelegt werden.

Das Wichtigste in Kürze

Die beiden GPK haben wie die anderen Kommissionen den gesetzlichen Auftrag, ihre Tätigkeiten zu koordinieren (Art. 49 Abs. 1 ParlG). Die Informationsbeschaffung oder die Abklärung einer Frage kann in gemeinsamen Sitzungen erfolgen oder einer Kommission übertragen werden (Art. 49 Abs. 2 ParlG). Gemäss Art. 45 Abs. 2 ParlG können Kommissionen gemeinsame Subkommissionen einsetzen, welche ihnen Bericht erstatten und Anträge zu Handen der Plenarkommission stellen. Hier steht die effiziente Sachverhaltsabklärung im Vordergrund und nicht die gemeinsame Beurteilung. Vorgehensentscheide einer gemeinsamen Subkommission können mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder gefällt werden.

Gemäss Art. 46 Abs. 2 ParlG gilt, dass bei der formellen Beschlussfassung eine explizite rechtliche Grundlage vonnöten ist, um vom Zweikammerprinzip – also von der separaten Beschlussfassung in jeder Kommission – abweichen zu können. Eine solche existiert für die GPK nicht. Dies bedeutet, dass bei der Verabschiedung des Berichtsentwurfs durch die gemeinsame Subkommission getrennt nach Ratsangehörigkeit Beschluss gefasst werden muss und deshalb auch unterschiedliche Anträge an die jeweilige Plenarkommission resultieren können. Bei der Verabschiedung eines Berichtsentwurfs einer gemeinsamen Subkommission müssen die Plenarkommissionen getrennt Beschluss fassen. Lehnt die GPK des einen Rates beispielsweise einen Berichtsentwurf ab, während die andere GPK ihn annimmt, kann dieser nur im Namen letzterer Kommission an den Bundesrat gerichtet und veröffentlicht werden.

Auch ist das Antragsrecht eines Kommissionsmitglieds auf Plenarstufe auf diejenige GPK beschränkt, der das Mitglied angehört[1]. Also muss ein Kommissionsmitglied der anderen GPK den Antrag übernehmen und in seiner Kommission ebenfalls stellen, damit beide GPK darüber Beschluss fassen können. Die jeweiligen Beschlüsse binden ausschliesslich die beschliessende Kommission.

Weiterführende Informationen

Grundlagendokument zu gemeinsamen Sitzungen und Arbeiten beider GPK und ihrer Subkommissionen, Arbeitspapier des Sekretariats GPK vom 19.1.2022.

[1] Vgl. hierzu auch Kommentar zum Parlamentsgesetz, Kommentar zu Art. 76 Rz. 11.

2.8 Koordination mit den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation

Einleitung

Die parlamentarische Oberaufsicht über die Geschäftsführung lässt sich in der Praxis nicht immer klar von der parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt – die im Verantwortungsbereich der Finanzkommissionen (FK) und der Finanzdelegation (FinDel) liegt – trennen. Die GPK und die FK/FinDel informieren sich deshalb gegenseitig über ihre Tätigkeiten und arbeiten in gewissen Bereichen zusammen.

Das Wichtigste in Kürze

Die finanzielle Oberaufsicht obliegt gemäss Artikel 50 und 51 ParlG den **Finanzkommissionen** (FK), welche die Finanzplanung, den Voranschlag und die Staatsrechnung vorberaten, sowie der **Finanzdelegation** (FinDel), die den gesamten Finanzhaushalt des Bundes prüft und überwacht. In der Praxis ist es zuweilen schwierig, die Geschäfts- und die Haushaltsführung klar voneinander abzugrenzen. Im Allgemeinen wird so verfahren, dass Angelegenheiten, bei denen finanzpolitische Fragen im Vordergrund stehen, durch die FK und die FinDel, und Angelegenheiten, welche vorwiegend die Geschäftsführung betreffen, durch die GPK behandelt werden.

Eine vertiefte und wirksame Oberaufsicht der GPK und der FK setzt eine vorgängige Zusammenarbeit in gewissen Bereichen und gegenseitige Informationen über ihre Tätigkeiten voraus (vgl. Art. 49 Abs. 1 ParlG). Zu diesem Zweck treffen sich die Sekretariate der GPK und der FK viermal jährlich zu einer Koordinationssitzung und die Sekretärinnen und Sekretäre der Subkommissionen so oft, wie dies ihre Geschäfte erfordern. Bei der Befassung mit den **Geschäftsberichten** des Bundesgerichts und ausgewählter öffentlicher Unternehmen (wie z.B. Post, SBB, Swisscom, Skyguide) sowie den Tätigkeitsberichten der BA und der AB-BA werden die FK einbezogen (gemeinsame Sitzungen). Dies gilt umgekehrt auch für die Behandlung der Rechnung und des Voranschlags der eidgenössischen Gerichte und der BA/AB-BA durch die FK.

Schliesslich koordinieren **die GPDel und die FinDel** ihre Oberaufsichtstätigkeit dort, wo sich ihre Sachbereiche überschneiden. Die beiden Delegationen informieren sich bei Bedarf gegenseitig über ihre Arbeiten. Sie legen gemeinsam die Einzelheiten der Zustellung, der Einsichtnahme und der Aufbewahrung der Beschlüsse des Bundesrates fest, die sie laufend erhalten (vgl. Art. 154 Abs. 3 ParlG).

Weiterführende Informationen

- Finanzkommissionen, Handlungsgrundsätze der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte vom 29.6.2023.
- Finanzdelegation, Handlungsgrundsätze der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 28.11.2023.
- Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, Informatikprojekt Insieme der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Bericht vom 21. 11.2014 (BBl **2015** 6377), insbesondere Kap. 7.

2.9 Verhältnis zur Eidgenössischen Finanzkontrolle

Einleitung

Die **Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)** ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie übt die Finanzaufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit aus. Die Kompetenzen der EFK sind im Finanzkontrollgesetz (FKG) geregelt. Sie untersteht grundsätzlich auch der parlamentarischen Oberaufsicht der GPK und der FK. Diese Oberaufsicht erfolgt mit einer gewissen Zurückhaltung und trägt der Selbständigkeit und Unabhängigkeit Rechnung, mit der die EFK ihre Tätigkeit ausübt (Art. 1 Abs. 2 FKG).

Zudem können die Arbeiten der EFK für die Oberaufsichtstätigkeit der GPK in anderen Bereichen von Bedeutung sein. Deshalb ist es wichtig, dass die GPK frühzeitig und auf direktem Wege über Feststellungen der EFK im Zusammenhang mit der Geschäftsführung von Verwaltungseinheiten informiert werden.

Das Wichtigste in Kürze

Die GPK unterhalten regelmässig Kontakte zur EFK. Die unabhängige EFK unterstützt den Bundesrat und die Bundesversammlung bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Oberaufsichtsfunktion im Bereich der Finanzen. Zu diesem Zweck führt sie u. a. regelmässig Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch.

Da die EFK gemäss FKG in erster Linie für die Finanzaufsicht zuständig ist, sind ihre direkten Ansprechpartner der EFK im Parlament die FK und die FinDel (Art. 15 Abs. 1 FKG). **In einigen Fällen kann die Arbeit der EFK jedoch auch für die Oberaufsicht der GPK über die Geschäftsführung von Interesse sein**. Gemäss der Vereinbarung von 2015 mit der FinDel und der EFK erhalten die GPK deshalb jeweils Ende Januar das **Revisionsprogramm der EFK**. Die EFK informiert die GPK des Weiteren per Schreiben, wenn sie im Rahmen ihrer Prüftätigkeit wesentliche Mängel in der Geschäftsführung einer Verwaltungseinheit feststellt, und legt den Kommissionen den entsprechenden Prüfbericht vor. Zudem nehmen die GPK jeweils im Frühling den **Jahresbericht der EFK** zur Kenntnis.

Seit dem 1. Januar 2018 sieht das Finanzkontrollgesetz vor, dass die EFK gleichzeitig mit der Berichterstattung an die Finanzdelegation den Geschäftsprüfungskommissionen beziehungsweise der Geschäftsprüfungsdelegation die von ihr festgestellten wesentlichen Mängel in der Geschäftsführung zur Kenntnis bringt (Art. 14 Abs. 1 FKG). In der Praxis erhält das Sekretariat GPK alle der FinDel zugestellten EFK-Berichte. Diese werden jedoch durch das Sekretariat nicht systematisch ausgewertet, da die EFK die GPK aktiv auf wesentliche Mängel hinweisen muss.

Stellt die EFK besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung fest, unterrichtet sie darüber nebst den Dienststellen den zuständigen Departementsvorsteher bzw. die zuständige Departementsvorsteherin sowie den Vorsteher oder die Vorsteherin des EFD. Sie kann aber auch an den Gesamtbundesrat gelangen. Gleichzeitig informiert sie die FinDel (Art. 15 Abs. 3 FKG). **Die GPK ihrerseits beschlossen 2018 bis auf Weiteres, von der EFK nur Meldungen über einen wesentlichen Mangel in der Geschäftsführung zu erhalten.**

Aufgrund ihrer unterschiedlichen gesetzlichen Mandate ist eine Auftragserteilung durch die GPK an die EFK grundsätzlich nicht möglich. Wenn die GPK einen bestimmten Fall klären müssen, dessen Vertiefung in den Zuständigkeitsbereich der EFK fallen würde, gehen sie gegebenenfalls auf die FinDel zu.

Weiterführende Informationen

- GPK, Verbesserte Koordination zwischen den GPK und der EFK, Brief an die FinDel vom 11.6.2015.
- Briefe der GPK an die EFK vom 5.3. und 3.4.2018
- Brief der GPK an die FinDel vom 29.5.2018.

2.10 Zusammenarbeit mit den Sachbereichskommissionen

Einleitung

Die GPK unterhalten direkte Kontakte zu den Sachbereichskommissionen. Die Kommissionen informieren sich gegenseitig über ihre Tätigkeiten und arbeiten bei Bedarf in gewissen Bereichen zusammen.

Das Wichtigste in Kürze

Während die Sachbereichskommissionen primär gesetzgeberische Aufgaben wahrnehmen, befassen sich die GPK mit der Überprüfung des Vollzugs und der Wirksamkeit der Gesetze sowie des Verwaltungshandelns. Falls sie dabei Mängel in der Gesetzgebung identifizieren, können sie Vorstösse einreichen oder an die zuständigen Sachbereichskommissionen gelangen. Die Sachbereichskommissionen können ihrerseits im Hinblick auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf ebenfalls Informationen über den Vollzug des geltenden Rechts, über mögliche Auswirkungen von Gesetzesänderungen oder über den Stand der Erfüllung von Gesetzgebungsaufträgen vom Bundesrat oder von der Bundesverwaltung einholen. Zur Einhaltung der unterschiedlichen gesetzlichen Aufträge und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten ist es wichtig, dass die GPK den Fokus ihrer Abklärungen konsequent auf die Vollzugskontrolle richten, während die Sachbereichskommissionen sich bei ihren Tätigkeiten an der Frage nach einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf orientieren. Da sich die Tätigkeiten der Sachbereichskommission und diejenige der GPK trotzdem nicht vollständig trennen lassen, ist eine Koordination unabdingbar.

Die Sachbereichskommissionen und die GPK pflegen daher einen regelmässigen gegenseitigen Informationsaustausch. Dieser erfolgt hauptsächlich über die Kommissionssekretariate und über Doppelmitglieder sowie, punktuell, über formelle Briefwechsel, Mitberichte der GPK (vgl. nächster Absatz) oder die Anhörung einer GPK-Vertretung.

Die GPK können, wenn sie im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit auf **Vollzugsmängel stossen, die auf Lücken oder Mängel in den Rechtsgrundlagen zurückzuführen sind**, gesetzgeberische Massnahmen in einem Bereich anregen, der in die Zuständigkeit einer Sachbereichskommission fällt. Solche Anregungen sind allerdings für die zuständige Sachbereichskommission nicht verbindlich. Die GPK haben zudem die Möglichkeit, Mitberichte zu Vorlagen zu verfassen, die von Sachbereichskommissionen beraten werden. Aus Gründen der Verfahrenseffizienz verzichten sie aber in der Regel auf Mitberichte und bringen ihre Feststellungen stattdessen über Doppelmitglieder ein. Zudem steht den GPK auch der Weg über die Einreichung von parlamentarischen Vorstössen offen, wenn sie konkreten Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen feststellen.

Die GPK befassen sich ansonsten grundsätzlich nicht mit Fragen, die im Kompetenzbereich der Sachbereichskommissionen selbst liegen. Insbesondere führen sie keine Untersuchungen zur Frage durch, ob die Entscheidgrundlagen einer Sachbereichskommission zweckmässig waren oder ob diese vom Bundesrat bei einem bestimmten Geschäft angemessen informiert oder einbezogen wurde.

Auf der anderen Seite können die Sachbereichskommissionen die GPK zu einem ihrer Geschäfte hinzuziehen und sie einladen, zu einem konkreten Sachverhalt den **Handlungsbedarf im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht** zu prüfen. Ebenso können sie den GPK die Durchführung einer Untersuchung in der Bundesverwaltung anregen. Mit Zustimmung der GPK können die Sachbereichskommissionen in ihrem Zuständigkeitsbereich die PVK beauftragen, eine Evaluation durchzuführen (vgl. Kap. 3.3 und 3.4) oder Evaluationen der Bundesverwaltung und ihre Verwendung zu überprüfen. Die GPK entscheiden gemeinsam, ob sie dem betreffenden Ersuchen nachkommen wollen oder nicht.

Die GPK arbeiten mit einigen Sachbereichskommissionen in weiteren Bereichen zusammen. Insbesondere werden zu gewissen Sitzungen, an denen sich die GPK mit den Geschäftsberichten von Verwaltungseinheiten bzw. ausgelagerten Einheiten des Bundes (vgl. Kap. 3.7) befassen, auch die Präsidien der zuständigen Sachbereichskommissionen eingeladen (Präsidien der KVF zu den Geschäftsberichten von Post, SBB und Swisscom; Präsidien der WBK zum Geschäftsbericht der ETH; Präsidien der SiK zu den Geschäftsberichten von RUAG). Einer weitergehenden Zusammenarbeit sind aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben und Informationsrechte Schranken gesetzt.

.

3.1 Die Inspektion

Einleitung

Die Inspektion ist das Hauptinstrument der GPK. Sie dient der vertieften Aufklärung mutmasslicher oder erhärteter Missstände oder Mängel in den Zuständigkeitsbereichen des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte oder weiterer Träger von Bundesaufgaben. In der Regel werden die Ergebnisse der Inspektion in Form eines Berichts mit Empfehlungen an die betroffene Behörde gerichtet und veröffentlicht. Nebst den Inspektionen resp. in deren Vorfeld führen die GPK aber auch Abklärungen durch, die von geringerer Tragweite sind und in der Regel nicht Gegenstand eines eigenen Berichtes werden.

Das Wichtigste in Kürze

Eine Inspektion (auch Untersuchung genannt) kann verschiedene **Ausgangspunkte** haben: Sie kann im Rahmen der Verabschiedung des Jahresprogramms der GPK im Januar beschlossen werden, aufgrund einer Bürgereingabe (vgl. Kap. 3.5) oder aktueller politischer Vorkommnisse in die Wege geleitet, von einer Subkommission oder einem GPK-Mitglied beantragt oder auch von einer Sachbereichskommission angeregt werden. Im Vorfeld zum Entscheid einer Inspektion kann es sich als zweckmässig erweisen, dass die thematisch zuständige Subkommission erste Abklärungen durchführt. Der Beschluss zur Durchführung einer Inspektion und die Definition des entsprechenden Untersuchungsauftrags obliegen immer der Plenarkommission, welche ihre zuständige Subkommission mit den konkreten Umsetzungsarbeiten beauftragt. Die Subkommission definiert den Untersuchungsgegenstand näher, führt Anhörungen durch, erteilt dem Sekretariat Aufträge und formuliert ihre Schlussfolgerungen in einem Berichtsentwurf zuhanden der Plenarkommission (vgl. Kap. 2.1).

Eine Inspektion kann mit einer **Evaluation der PVK** einhergehen (vgl. Kap. 3.3). In diesem Fall wird zu Beginn die Durchführung einer Studie (Evaluation) der PVK übertragen, die ihre Ergebnisse in einem Bericht festhält. In der Regel erstellen die GPK auf dieser Basis einen eigenen, komplementären Bericht mit ihren politischen Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die verantwortliche Behörde. Die Berichte der GPK und der PVK werden gleichzeitig veröffentlicht.

In anderen Fällen, vor allem solchen, die politisch wichtige Angelegenheiten betreffen und bei denen eine wissenschaftliche Evaluation nicht angezeigt ist oder die dringlich abgeklärt werden müssen, führen die GPK die **Inspektion** mit Unterstützung ihres Sekretariat selbst durch.

Die Organe der GPK beschaffen sich die für ihre Untersuchungen notwendigen **Informationen** gestützt auf ihre weitgehenden Informationsrechte (vgl. Kap. 4.1). Für die Planung und Steuerung von Inspektionen werden Regeln des Projektmanagements angewendet.

Die Inspektion geht von einer **Sachverhaltsanalyse** aus, anhand der die Kommissionen ihre **Empfehlungen** an die betroffene Behörde, in der Regel den Bundesrat, richten. Diese Empfehlungen stützen sich auf die Bewertungskriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit (vgl. Kap. 1.2). Die Empfehlungen sind jedoch aufgrund ihrer politischen Natur nicht bindend. Allerdings hat der Bundesrat die GPK gemäss Artikel 158 Absatz 2 ParlG über die Umsetzung der Empfehlungen zu informieren. Wollen die Kommissionen einem Anliegen einen verbindlicheren Charakter verleihen, können sie anstelle einer Empfehlung jederzeit einen parlamentarischen Vorstoss (Motion, Postulat) oder eine parlamentarische Initiative einreichen.

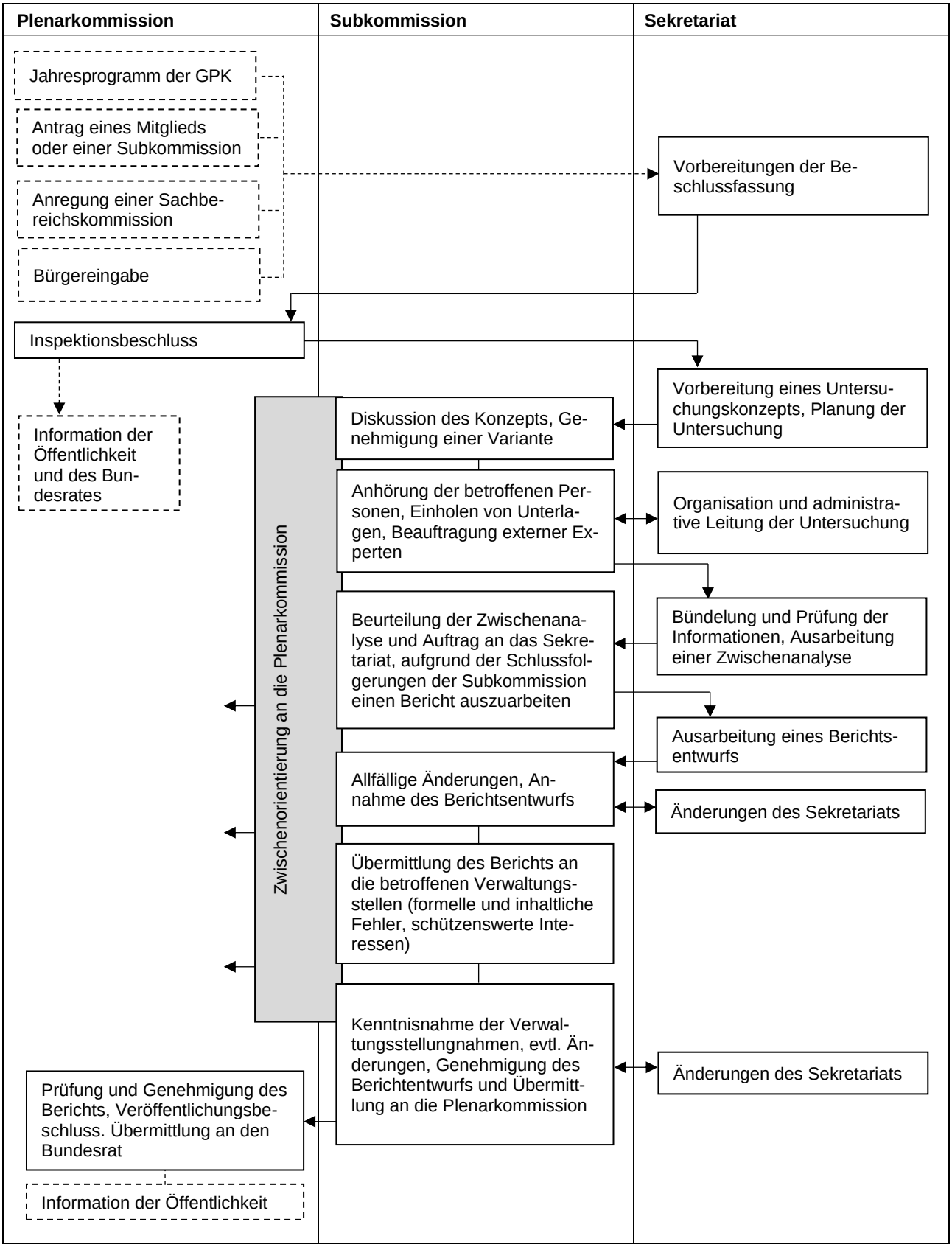
Eine Inspektion wird immer durch einen Schlussbericht abgeschlossen. Dieser **Schlussbericht** sowie die Stellungnahme des Bundesrates werden im Bundesblatt **veröffentlicht**, sofern einer Publikation nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Gemäss Artikel 157 ParlG werden die Berichtsentwürfe vorgängig der betroffenen Behörde unterbreitet, damit diese prüfen kann, ob einer Veröffentlichung keine schützenswerten Interessen entgegenstehen und ob die Entwürfe formelle oder inhaltliche Fehler aufweisen, die korrigiert werden müssen. Die Subkommission unterbreitet daraufhin ihren Berichtsentwurf der Plenarkommission zur Beratung, Genehmigung und Veröffentlichung.

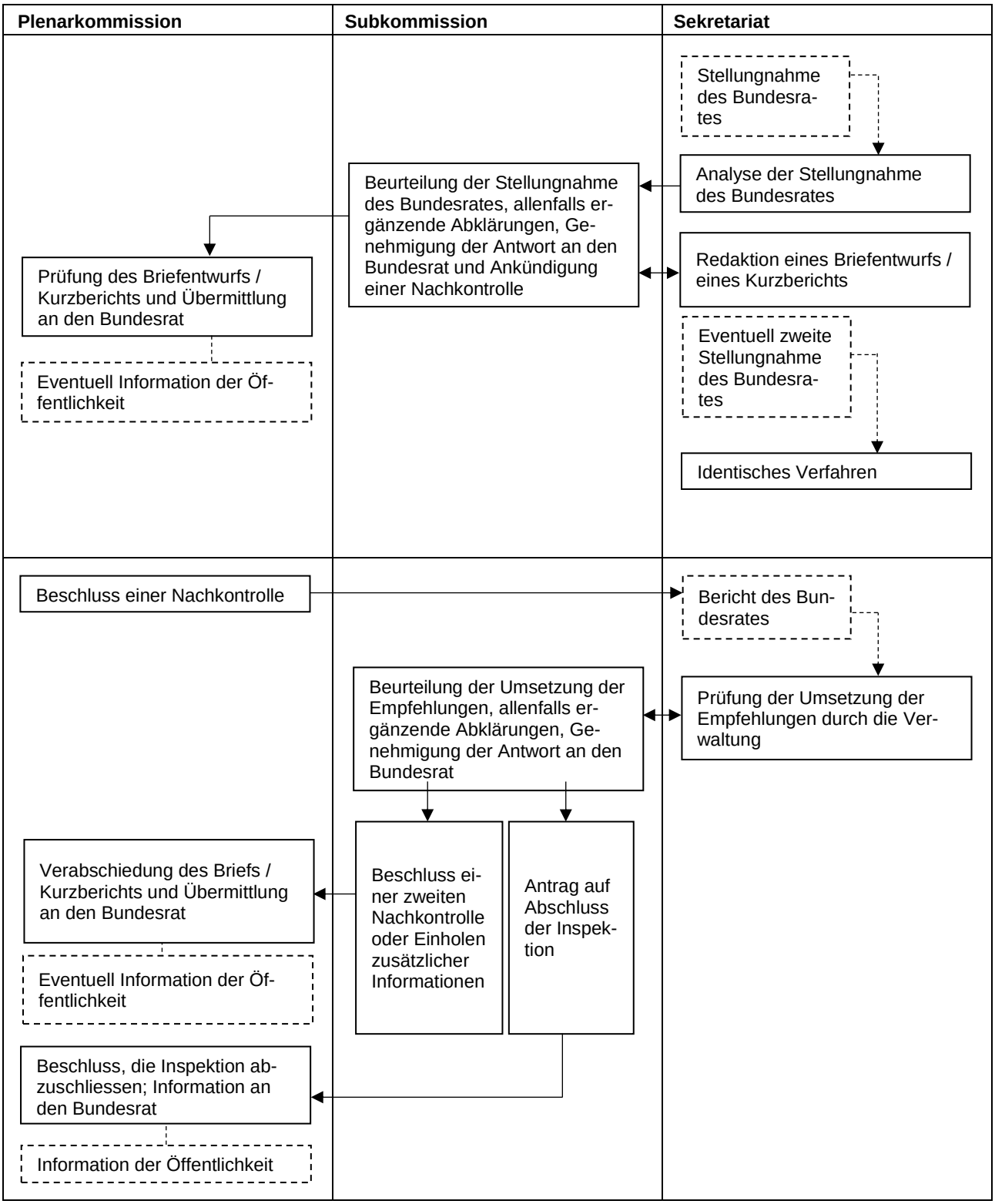
In der Regel lässt die betreffende GPK zwei bis drei Jahre nach der Veröffentlichung des Inspektionsberichts eine **Nachkontrolle** durch die zuständige Subkommission durchführen. Teilweise erteilen die Plenarkommissionen im Rahmen der Nachkontrolle auch einen Auftrag an die PVK zur Durchführung einer Kurzevaluation.

Weiterführende Informationen

- Jahresprogramm der GPK

3.2 Schema: Die Etappen einer Inspektion (ohne PVK-Evaluation)





Beispiele von kürzlich durchgeführten Inspektionen der GPK:

- Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch den Bundesrat und das BAG zur Bewältigung der Coronakrise, Bericht der GPK-N vom 30.6.2023
- Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen: Handlungsbedarf bei den Einsetzungsverfügungen und der Überprüfung im Rahmen der Gesamterneuerung, Bericht der GPK-S vom 15.11.2022

3.3 Die Evaluation

Einleitung

Die **GPK können** im Rahmen ihres Jahresprogrammes die **Parlamentarische Verwaltungskontrolle** (PVK, vgl. Ziff. 5.2) **mit Evaluationen beauftragen**. Es handelt sich um wissenschaftliche Studien zur Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes. Auf deren Grundlage ziehen die GPK anschliessend ihre politischen Schlussfolgerungen und formulieren Empfehlungen. Eine Evaluation ist dann angezeigt, wenn der Gegenstand eine systematische Analyse, erhebliche Ressourcen, besondere Kompetenzen und Nachforschungen in der Verwaltung erfordert.

Das Wichtigste in Kürze

Die PVK weist die Geschäftsprüfungskommissionen auf **abklärungsbedürftige Themen** hin. Zu diesem Zweck unterbreitet die PVK jeder Subkommission dreimal innerhalb einer Legislatur mögliche Evaluationsthemen, welche die Subkommissionen priorisieren. Die **Mitglieder** der GPK können zudem jederzeit **Themenideen einbringen**, worauf die PVK ihre Eignung für eine Evaluation abklärt. In der Regel kann die PVK jährlich rund drei neue Evaluationen beginnen.

Die PVK erarbeitet in einem ersten Schritt für jede Evaluation eine Projektskizze mit mehreren Untersuchungsvorschlägen. Die zuständige Subkommission der GPK entscheidet, welcher Vorschlag umgesetzt werden soll. Ab diesem Zeitpunkt **arbeitet die PVK unabhängig**, wobei sie wissenschaftliche Methoden anwendet. Bei Bedarf vergibt die PVK externe Mandate. Dazu verfügt sie über ein Budget.

Die PVK geht bei ihren Evaluationen typischerweise folgenden **Kernfragen** nach:

- Konzeption: Ist die Massnahme angemessen konzipiert?
- Umsetzung: Wird die Massnahme zweckmässig, d. h. zielführend, und rechtmässig umgesetzt?
- Wirkung: Wird mit der Massnahme die erwünschte Wirkung erzielt?

Auf der Grundlage der Ergebnisse im **Evaluationsbericht** der PVK verfassen die GPK einen eigenen Bericht mit **Empfehlungen** an den Bundesrat oder sie reichen parlamentarische Vorstösse ein (vgl. Ziff. 3.1).

Eine Evaluation dauert – ab der Auftragserteilung durch die Subkommission der GPK anhand der Projektskizze bis der Bericht der zuständigen Subkommission vorliegt – **in der Regel 12 bis 18 Monate**.

Die Evaluationsberichte gehen an die Kommissionen und werden, so wie die Inspektionsberichte, **veröffentlicht**, sofern der Publikation kein schützenswertes Interesse entgegensteht (Art. 10 Abs. 6 ParlVV; vgl. Ziff. 4.3). Die veröffentlichten Evaluationsberichte sind auf der Internetseite des Parlaments abrufbar und werden im Bundesblatt publiziert. In gewissen Fällen führt die PVK im Einverständnis mit den GPK vor der Veröffentlichung ein Hintergrundgespräch mit den Medien durch.

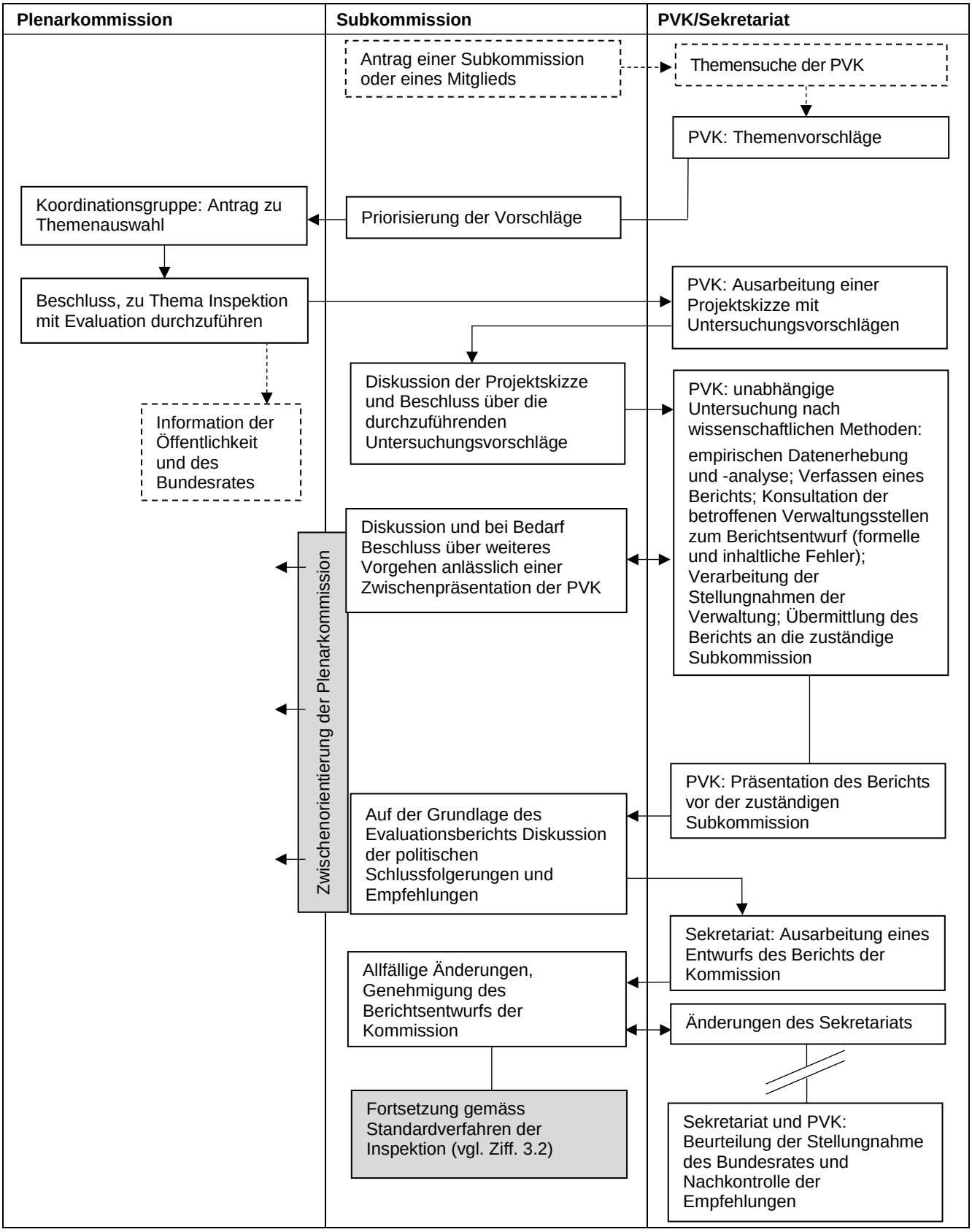
Themen der jüngsten durchgeführten Evaluationen der PVK:

- Militärdienst mit Einschränkungen
- Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone
- System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter
- Behördenkommunikation vor Abstimmungen
- Wirksamkeitsmessung in der internationalen Zusammenarbeit
- Kurzarbeit in der Coronakrise
- Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse durch das BAG in der Coronakrise
- Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen
- Grundwasserschutz in der Schweiz

Weiterführende Informationen

- Ledermann Simone / Strebel Felix, *Evaluation als Kontrollinstrument des Parlaments*, «Die Volkswirtschaft», 10/2019, S. 14.
- Bättig Christoph / Schwab Philippe, La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire, in Horber-Papazian Katia (Hrsg.), Regards croisés sur l'évaluation en Suisse, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2015, 1–23.

3.4 Schema: Die Etappen einer Inspektion mit Evaluation



3.5 Eingaben an die Oberaufsichtsbehörde

Einleitung

Eingaben (Art. 129 ParlG) sind Beschwerden von Privatpersonen oder Organisationen über Personen oder Behördenstellen, die der Oberaufsicht der eidgenössischen Räte unterstellt sind. Sie weisen auf allfällige Missstände oder Mängel im Rechtsvollzug oder in der Geschäftsführung einer Bundesbehörde hin. Eingaben werden von den Geschäftsprüfungskommissionen behandelt, wenn sie die Geschäftsführung betreffen und von allgemeiner Tragweite sind. Eingaben zum Finanzgebaren der Bundesverwaltung werden von den Finanzkommissionen bearbeitet.

Das Wichtigste in Kürze

Die **allgemeinen Einschränkungen** der Oberaufsicht gelten auch bei Eingaben (vgl. Kap. 1). So sind die GPK insbesondere nicht befugt, Einzelentscheide aufzuheben oder zu ändern; auch dürfen sie keine inhaltlichen Kontrollen richterlicher Entscheidungen vornehmen (Art. 26 Abs. 4 ParlG). In der Regel befassen sich die GPK mit Einzelfällen nur, soweit diese eine systematische Bedeutung aufweisen. Im Übrigen stehen den Eingeber und Eingeberinnen weder Parteirechte zu, noch können sie gegen die Entscheide der GPK Beschwerde einlegen. Anonyme oder ehrverletzende Eingaben werden nicht behandelt resp. nicht beantwortet.

Ist eine Eingabe zulässig, prüft das Sekretariat, inwiefern deren Anliegen für die parlamentarische Oberaufsicht von Belang sind. Zuweilen lassen sich Eingaben nach einer kurzen Prüfung durch das Sekretariat erledigen bzw. beantworten

Erfordert eine Eingabe komplexere Abklärungen oder deutet sie auf allfällige Missstände oder Mängel im Rechtsvollzug oder in der Geschäftsführung einer Bundesbehörde hin, so wird sie **der Präsidentin oder dem Präsidenten der zuständigen Subkommission** vorgelegt. Das Sekretariat kann indessen auch selbst Vorabklärungen treffen (indem es beispielsweise von der Verwaltung eine Stellungnahme einholt). Der Präsident oder die Präsidentin der zuständigen Subkommission befindet sodann über das weitere Vorgehen.

Eingaben spielen gegenüber Anzeigen an die Aufsichtsbehörde (Art. 71 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren) eine nachgeordnete Rolle. Mit einer Anzeige wird eine Aufsichtsbehörde aufgefordert, im öffentlichen Interesse gegen eine ihr unterstellte Verwaltungsbehörde vorzugehen. Anzeigen können jegliche Handlung oder jeglichen Beschluss einer Verwaltungsbehörde zum Inhalt haben. Im Gegensatz zu den GPK kann die Aufsichtsbehörde einen Beschluss ändern oder aufheben. Wenn der Eingeber oder die Eingeberin seinen Fall nicht zuvor der ordentlichen Aufsichtsbehörde unterbreitet hat oder wenn der Fall Gegenstand eines Gerichts- oder Verwaltungsverfahrens bildet, treten die GPK in der Regel nicht darauf ein bzw. befinden erst darüber, wenn das Verfahren abgeschlossen ist (Gewaltenteilungsprinzip).

Beispiel einer Eingabe, die zu Untersuchungen der GPK geführt haben:

- Wahrung der Grundrechte durch die Bundesbehörden bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie am Beispiel der Ausweitung des Covid-Zertifikats, Bericht der GPK-N vom 30.6.2023

Falls ein Kommissionsmitglied eine Eingabe erhält, kann es diese an das Sekretariat GPK weiterleiten, damit – oft erhalten mehrere Mitglieder dieselbe Eingabe – die Prüfung und gegebenenfalls die Beantwortung koordiniert erfolgen können.

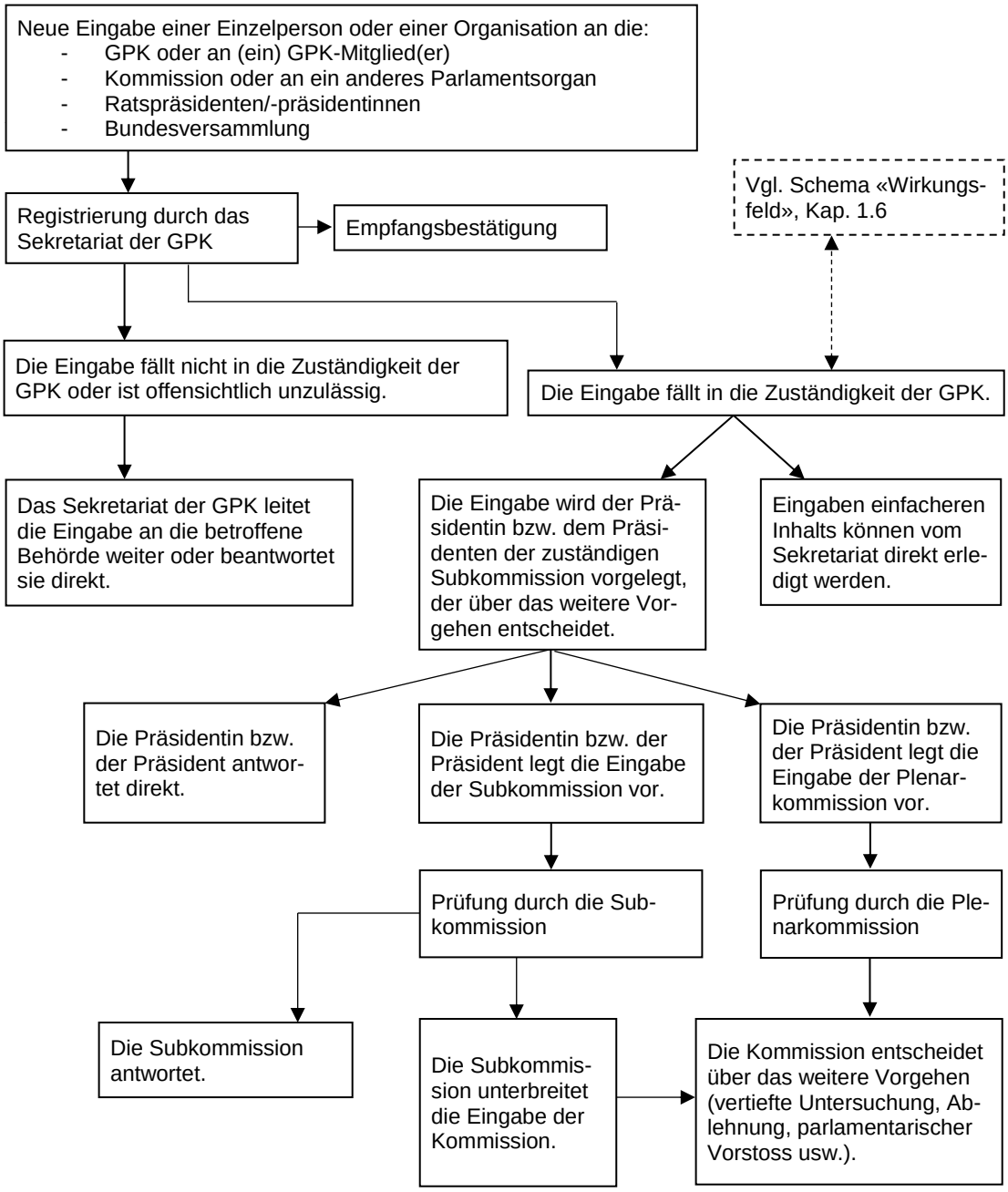
Wird mit einer Eingabe eine Gesetzesänderung verlangt, handelt es sich um eine Petition, die in den Verantwortungsbereich der zuständigen Sachbereichskommission fällt und nicht in denjenigen der GPK.

Es besteht kein rechtlicher Anspruch auf eine Beantwortung der Eingaben, sondern nur auf Kenntnisnahme. In der Praxis werden die Eingaben aber – sofern sie nicht ehrverletzend und anonym sind (sh. oben) - immer beantwortet.

Weiterführende Informationen

- ALBRECHT CHRISTOPH / NOSER ELISABETH, *Art. 129 Eingaben*, in: GRAF MARTIN / THELER CORNELIA / WYSS MORITZ VON (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, *Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002,* Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag, 2014, 873–876.

3.6 Schema: Verfahren bei Eingaben an die Oberaufsichtsbehörde



3.7 Weitere Aktivitäten der GPK

Einleitung

Neben den Inspektionen und Evaluationen bzw. zur Unterstützung derselben stehen den GPK zur Erfüllung ihres Auftrags verschiedene weitere Instrumente zur Verfügung. Dazu gehören u. a. die Prüfung von Geschäftsberichten, die Einholung schriftlicher Auskünfte, Anhörungen und Dienststellenbesuche. Diese Handlungsmittel schliessen einander nicht aus und werden oft kombiniert angewendet.

Das Wichtigste in Kürze

Gemäss Artikel 144 des Parlamentsgesetzes orientiert der **Bundesrat** die Bundesversammlung jedes Jahr mit dem **Geschäftsbericht** über seine Tätigkeit im vorhergehenden Jahr. Bei dessen Behandlung in den GPK handelt es sich um eine historisch begründete Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht. In der Praxis hören die beiden GPK in einer gemeinsamen Sitzung alle Mitglieder des Bundesrates sowie den Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin an. Alle Departementsvorsteherinnen und -vorsteher erörtern dabei jeweils zwei oder drei in ihren Augen besonders wichtige Themen. In der Folge wird eine allgemeine Diskussion geführt. Üblicherweise wählen die GPK auch ein oder mehrere Querschnittsthemen im Zusammenhang mit der Geschäftsführung aus und laden alle Bundesratsmitglieder ein, dazu Stellung zu nehmen. Nach den Anhörungen entscheiden die GPK, ob sie ihren Räten beantragen, den Geschäftsbericht in Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu genehmigen (bzw. abzulehnen; Art. 145 ParlG). Ähnlich verfahren wird bei der Prüfung des Geschäftsberichts des Bundesgerichts.

Zudem entscheiden die Kommissionen jährlich im Januar, welche wiederkehrende Berichte sie neben den beiden oben erwähnten Berichten im Rahmen einer regelmässigen Prüfung (mit oder ohne Anhörung) vertiefen wollen. Gemäss derzeitiger Praxis befassen sich die GPK jedes Jahr mit den **Berichterstattungen verschiedener verselbstständigten Einheiten** (FINMA, BA und AB-BA, EFK, SNB, Berichte des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele durch die SBB, die Post, die Swisscom, den ETH-Bereich, die Schweizerische Exportrisikoversicherung, die RUAG und Skyguide) sowie mit verschiedenen **Berichten zu besonderen Themenfeldern** (Standbericht zur Umsetzung von Schengen/Dublin, Jahresbericht zur Ausfuhr von Kriegsmaterial, Personalreporting der Bundesverwaltung, Risikoreporting usw.). Weitere Berichte werden weniger häufig geprüft (z. B. einmal pro Legislatur oder am Ende einer Strategieperiode).

Allgemein besteht ein Hauptinstrument der GPK darin, dass sie von den beaufsichtigten Verwaltungsstellen **Auskünfte und Unterlagen einfordern** und die Mitarbeitenden dieser Dienststellen zu **Anhörungen** einladen können. Es kommt denn auch häufig vor, dass die GPK – beispielsweise aufgrund einer Eingabe oder politischer Geschehnisse – zu einem bestimmten Thema nähere Informationen benötigen, um abklären zu können, ob Handlungsbedarf für die Oberaufsicht besteht. Zu diesem Zweck verfügen die GPK über weitgehende Informationsrechte (vgl. Ziff. 4.1).

Des Weiteren können die GPK **Dienststellenbesuche** durchführen. Dabei besuchen sie ein Amt, ein Gericht oder einen anderen Träger von Bundesaufgaben, um sich im Gespräch mit den Dienstverantwortlichen über die Aufträge, Aufgaben und Kompetenzen der betreffenden Verwaltungsstelle sowie über deren laufenden Geschäfte oder besonderen Themen orientieren zu lassen. Diese Besuche finden meist im Rahmen der regulären Tätigkeit der GPK statt, unabhängig von einer laufenden Untersuchung, können aber auch im Zusammenhang mit einer Inspektion oder Nachkontrolle stattfinden. Zu Dienstellenbesuchen einer Subkommission sind jeweils auch die Mitglieder der Schwestersubkommission sowie die Mitglieder der entsprechenden Plenarkommission eingeladen.

Schliesslich können die GPK zur Abklärung bestimmter Fragen **Expertenaufträge** erteilen oder **Rechtsgutachten** einholen.

Weiterführende Informationen

- GPK, Behandlungskonzept der wiederkehrenden Berichte des Bundesrats, der Bundesverwaltung und der Bundesgerichte durch die Geschäftsprüfungskommissionen (wird jedes Jahr angepasst und verabschiedet).
- MÄDER PHILIPP / NOSER ELISABETH, Art. 144 und Art. 145, in Graf Martin / Theler Cornelia / Wyss Moritz Von (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, *Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002,* Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag, 2014, und parliaments.ch, 2021 (Aktualisierung).

4. Information und Vertraulichkeit

4.1 Informationsrechte

Einleitung

Die GPK verfügen über weitreichende Informationsrechte. Sie können alle Personen, die im Dienste des Bundes sind bzw. waren, anhören und sämtliche Dokumente einsehen – mit Ausnahme der Protokolle des Bundesrates und der geheimen Akten im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste. Diese Einschränkungen gelten nicht für die GPDel.

Das Wichtigste in Kürze

Zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsaufgaben verfügen die GPK über Rechte, die über die allgemeinen Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen (Art. 150 ParlG) hinausgehen: Sie können u. a. mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Bundesaufgaben **direkt verkehren** und von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen einfordern (Art. 153 ParlG). Die GPK bestimmen selbst, welche Personen der beaufsichtigten Behörden sie anhören wollen, und brauchen dazu nicht das Einverständnis des Bundesrates. Sie müssen den **Bundesrat** allerdings über die Befragung **informieren**; dieser kann gegebenenfalls verlangen, dass er vorgängig angehört wird (Art. 153 Abs. 5 ParlG). Diese Regelung gilt sinngemäss auch für den Verkehr der GPK mit den eidgenössischen Gerichten (Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG). Die GPK können ihre Informationsrechte sowohl aktiv als auch passiv ausüben, das heisst, sie können auch Informationen entgegennehmen und verarbeiten, die ihnen – ohne danach zu verlangen – zugetragen worden sind.

Zur Auskunft verpflichtete Personen **können das Amtsgeheimnis nicht geltend machen**, um eine Aussage vor den GPK zu verweigern. Damit die angehörten Personen ihre Meinung frei äussern, haben ihre Vorgesetzten keinen Zugang zu den Anhörungsprotokollen. Auch sind die GPK, sofern es zur Wahrnehmung der Oberaufsicht erforderlich ist, befugt, von **Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung** (z. B. von Kantonsvertretern oder Privatpersonen) Auskünfte bzw. Unterlagen zu verlangen. Die GPK können zudem auskunftspflichtige Personen vorladen. Diese Bestimmung gilt auch für ehemalige Personen im Dienst des Bundes.

Seit 2011 können die GPK auch gewisse Unterlagen, «die der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesratskollegiums dienen», d. h. die Mitberichte der einzelnen Departemente, einsehen. Artikel 153 Absatz 6 ParlG sieht lediglich zwei **Einschränkungen der Informationsrechte** der GPK vor: Sie haben keine Einsicht in die Protokolle der Bundesratssitzungen und können keine geheimen Informationen zum Staatsschutz und zu den Nachrichtendiensten verlangen.

Die oben genannten Einschränkungen gelten nicht für die **GPDel**. Diese kann wie die parlamentarischen Untersuchungskommissionen sämtliche für sie zweckdienlichen Auskünfte und Unterlagen einfordern. Falls die Informationsrechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht den GPK nicht ausreichen, können sie die GPDel mit der Abklärung einer konkreten Frage beauftragen.

Weiterführende Informationen

- GPK, Information und Kommunikation der GPK, Leitlinien vom 22.5.2006 (Stand am 27. Januar 2012).
- GRAF MARTIN / MOSER IRENE, Art. 153, in Graf Martin / Theler Cornelia / Wyss Moritz Von (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, *Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002,* Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag, 2014, 1044–1063.
- GPK-S, Parlamentarische Initiative «Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen», Bericht vom 3.12.2010 (BBl **2011** 1817).
- GPK, Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten, Jahresbericht 2010 der GPK und der GPDel der eidgenössischen Räte (BBl **2011** 4045, hier 4057).
- BIAGGINI GIOVANNI, *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht.* Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5.6.2008.
- OBERHOLZER NIKLAUS, *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommission der Eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht.* Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungs-kommission des Nationalrates vom 5.6.2008.
- GPK, Informationsrechte der GPK mit Bezug auf den Aufsichtsbericht der Verwaltungskommission des Bundesgerichts vom 5.4.2020, oberaufsichtsrechtliche Feststellung vom 24.6.2020

- GPK, Tragweite der Informationsrechte der GPK, Erläuterungen der GPK vom 24.1.2023 zu ihrer oberaufsichtsrechtlichen Feststellung vom 24.6.2020
- Parlamentsdienste, *Übersicht über die Informationsrechte der Kommissionen im Parlamentsgesetz*, Stand am 12.1.2012

4.2 Informationsschutz und Vertraulichkeit

Einleitung

Die weitreichenden Informationsrechte der GPK sind eng verknüpft mit ihrer Pflicht, den Informationsschutz zu gewährleisten. Die GPK-Mitglieder sind dem Amtsgeheimnis unterstellt, dessen Verletzung gemäss Artikel 13 ParlG und Artikel 320 des Strafgesetzbuches (StGB) strafbar ist bzw. Disziplinarmassnahmen nach sich ziehen. Protokolle und weitere Unterlagen müssen der Klassifizierung entsprechend behandelt werden und die Weitergabe von Informationen über Kommissionsberatungen ist untersagt, insbesondere um die Quellen zu schützen und um der Glaubwürdigkeit der Untersuchungen nicht zu schaden. Dies gilt auch für alle Unterlagen, welche die Mitglieder im Rahmen ihrer GPK-Tätigkeit erhalten.

Das Wichtigste in Kürze

Die Beratungen der GPK, ihre internen Unterlagen – z. B. die Protokolle – sowie die auf ihre Anfrage erstellten Dokumente sind gemäss Artikel 47 Absatz 1 ParlG **vertraulich zu behandeln**. Die GPK-Mitglieder und sämtliche Adressaten der Protokolle und weiterer Unterlagen sind an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG); insbesondere dürfen sie die Informationen, von denen sie Kenntnis haben, nicht an andere Personen weitergeben. Davon ausgenommen sind Informationen und Unterlagen, deren Freigabe von der zuständigen Plenarkommission beschlossen wurde.

Die **Protokolle** der Plenarkommissionssitzungen werden allen Mitgliedern der betreffenden Kommission sowie den betreffenden Mitarbeitenden des GPK-Sekretariats zugestellt. Die Sitzungsprotokolle von Subkommissionen oder Arbeitsgruppen gehen an sämtliche Mitglieder des jeweiligen Gremiums der GPK sowie an die betreffenden Mitarbeitenden des GPK-Sekretariats. Möchte ein GPK-Mitglied ein Sitzungsprotokoll eines Gremiums einsehen, in dem es nicht Mitglied ist, muss es ein Gesuch an die Präsidentin bzw. den Präsidenten der betreffenden GPK stellen. Lediglich die Präsidentinnen bzw. die Präsidenten der GPK dürfen entscheiden, ob ein Protokoll an Dritte weitergegeben wird, namentlich für Zwecke der Wissenschaft oder der Rechtsanwendung. Sie entscheiden auch über die Protokolleinsicht durch andere eidgenössische parlamentarische Kommissionen oder Delegationen. Dabei sind die spezifischen Voraussetzungen in den entsprechenden Weisungen der GPK zu beachten. **Angehörte Personen** erhalten grundsätzlich Auszüge des Protokolls ihrer Anhörung, dürfen diese aber nicht weiterleiten, insbesondere nicht an ihre Vorgesetzten. Mit diesem Verfahren soll sichergestellt werden, dass sich die von den GPK angehörten Personen unabhängig äussern können und ihnen aus ihren wahrheitsgemässen Äusserungen keinerlei Nachteile erwachsen.

Verstösse gegen die Vertraulichkeit der Arbeit der GPK («**Indiskretionen**») erschweren die wirksame Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht und sind gesetzeswidrig. Die GPK können Anzeige bei der Bundesanwaltschaft erstatten. Verletzungen des Amtsgeheimnisses sind gemäss Artikel 320 StGB (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe) und Artikel 13 ParlG (Verweis oder Ausschluss bis zu sechs Monaten aus den Kommissionen durch das Ratsbüro) strafbar.

Indiskretionen schaden auch der Glaubwürdigkeit der GPK. Die Kommissionen treffen deshalb die notwendigen Vorkehren, um diese zu verhindern. Gemäss ihren Weisungen über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz können die GPK (einzeln oder gemeinsam) für Untersuchungen eine Arbeitsgruppe mit bis sieben Mitgliedern einsetzen, wenn eine erhöhte Indiskretionsgefahr besteht oder einem Thema eine besondere politische Tragweite zukommt. Darüber hinaus kann die Präsidentin bzw. der Präsident des untersuchenden Gremiums den Zugang zu Unterlagen einschränken, indem diese nur mit persönlich zugeteilten Nummern eingeschrieben versandt werden dürfen oder nur während einer Sitzung oder im Sekretariat einsehbar sind. Die Erstellung von Kopien durch die Mitglieder ist in diesen Fällen nicht zulässig. Bei Mitberichten der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher kommt letzteres Verfahren stets zur Anwendung.

Weiterführende Informationen

- GPK, Weisungen der GPK über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen vom 28.1.2019.
- GPK, Weisungen der GPK über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz von 27.1.2012 (Stand am 24.1.2013).

4.3 Information der Öffentlichkeit

Einleitung

Die GPK informieren die Öffentlichkeit gemäss den Artikeln 5 und 48 ParlG und ihren Handlungsgrundsätzen rechtzeitig und umfassend über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Sie tragen so dazu bei, dem staatlichen Handeln mehr Transparenz zu verleihen. Die Kommunikation richtet sich nach den entsprechenden Richtlinien der GPK.

Das Wichtigste in Kürze

Gegenstand der Kommunikation sind in erster Linie die **Ergebnisse abgeschlossener Untersuchungen**. Die GPK begründen ihre Einschätzungen und erläutern ihre Beschlüsse umgehend, umfassend und transparent. Dazu wird der Schlussbericht einer Untersuchung auf der Internetseite des Parlaments sowie in der Folge im Bundesblatt veröffentlicht (Art. 158 Abs. 3 ParlG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 des Publikationsgesetzes). Im Rahmen ihres Jahresberichts informieren die GPK zudem über (kleinere) Abklärungen, die im Verlauf des betreffenden Jahres abgeschlossen wurden und zu denen kein spezifischer Bericht veröffentlicht wurde.

Darüber hinaus informieren die GPK in aller Regel auch über die **Eröffnung einer Untersuchung.** Sie kommunizieren dabei den Untersuchungsgegenstand, das mit der Untersuchung beauftragte Gremium und, soweit möglich, das vorgesehene Verfahren. Falls sie dies als sinnvoll erachten, informieren die GPK ausnahmsweise auch über eine **laufende Untersuchung** (Zwischenorientierung). Das Jahresprogramm der GPK ist öffentlich und bietet eine Übersicht über sämtliche laufenden Untersuchungen.

Vor der Veröffentlichung von Informationen prüfen die GPK, ob einer Veröffentlichung **schützenswerte Interessen** entgegenstehen (Art. 158 Abs. 3 ParlG). Zu diesen zählen namentlich der Quellenschutz, der Staatsschutz sowie der Schutz persönlicher Daten und Interessen. Die GPK messen dem Persönlichkeitsschutz grosse Bedeutung bei, da er eine Voraussetzung dafür ist, dass sich die angehörten Personen vor den Kommissionen unabhängig und offen äussern. Die GPK vermeiden es deshalb, die Identität von Personen bekannt zu geben, es sei denn, die betreffende Person bekleide ein wichtiges öffentliches Amt, habe in die Bekanntgabe ihrer Identität eingewilligt oder sei im konkreten Zusammenhang bereits hinlänglich öffentlich bekannt.

Die **Präsidentinnen und Präsidenten der GPK** sind für die Informationspolitik ihrer Kommissionen verantwortlich. Sie arbeiten mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Subkommissionen zusammen und werden vom Sekretariat unterstützt. Jede Information zum Inhalt einer Angelegenheit muss von der zuständigen Plenarkommission beschlossen werden. Bei Anfragen seitens der Medien können sich die GPK-Mitglieder persönlich äussern, solange sie keine vertraulichen Informationen preisgeben. Sie werden jedoch angehalten, in solchen Fällen zuvor den Kommissionspräsidenten und das Sekretariat zu kontaktieren.

Die **Information der Öffentlichkeit** erfolgt über Berichte, Medienmitteilungen und Medienkonferenzen. Die Medienmitteilungen werden vom Sekretariat im Auftrag des Kommissionspräsidenten verfasst. Sie informieren zusammenfassend über eine Angelegenheit und verweisen auf die zuständigen Auskunftspersonen. Ist eine Angelegenheit von besonderem öffentlichem Interesse, können die Kommissionen eine Medienkonferenz abhalten. Diese wird von der Kommissionspräsidentin oder vom Kommissionspräsidenten geleitet, dem in der Regel die Präsidentin oder der Präsident der zuständigen Subkommission sowie ein Berichterstatter einer anderen Amtssprache zur Seite stehen. Darüber hinaus finden sich zahlreiche Informationen über den Auftrag und die Arbeiten der GPK auf der Internetseite des Parlaments.

Weiterführende Informationen

- GPK, Information und Kommunikation der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, Leitlinien vom 22.5.2006 (Stand am 27.1.2012).

5.1 Aufgaben und Dienstleistungen des Sekretariats

Einleitung

Das Sekretariat GPK/GPDel schafft mit seiner Tätigkeit die Voraussetzungen dafür, dass die GPK und die GPDel die ihnen vom Gesetz zugewiesenen Aufgaben optimal erfüllen können. Das Sekretariat umfasst ein wissenschaftliches Team und das administrative Sekretariat.

Das Wichtigste in Kürze

Die Hauptaufgaben des **wissenschaftlichen Teams**:

- **materielle und strategische Beratung** zur parlamentarischen Oberaufsicht, zum Inhalt der Dossiers und zu Rechtsfragen;
- **Einholen von Auskünften** bei der Bundesverwaltung und weiteren beaufsichtigten Organen
- **rollende Planung der Arbeiten** der GPK und der Subkommissionen, der GPDel und der Arbeitsgruppen sowie Zuteilung der entsprechenden Ressourcen;
- **Koordination** der GPK/GPDel-Arbeiten mit dem Sekretariat der FK/FinDel und mit der EFK / Austausch mit den Sekretariaten der Sachbereichskommissionen
- **Vorbereitung der Kommissions- und Subkommissionssitzungen** in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Präsidenten: Verfassung von Drehbüchern zuhanden der Präsidentin/des Präsidenten, Analyse der sachdienlichen Informationen, Ausarbeitung von Fragenkatalogen für Anhörungen, Vorbereitung von Vorschlägen zum weiteren Vorgehen, Kontaktaufnahme mit der Verwaltung usw.;
- **Projektleitungsaufgaben bei Untersuchungen und Inspektionen**: Vorbereitung der Untersuchungskonzepte, inhaltliche Analyse der Informationen, Ausarbeitung von Arbeitspapieren, Brief- und Berichtsentwürfen, Zusammenarbeit mit der Verwaltung, der PVK, externen Experten und dem Sprachdienst;
- Ausarbeitung von **Vorstossentwürfen und Parlamentarischen Initiativen** zuhanden der GPK
- **Behandlung der Aufsichtseingaben:** materielle und formelle Analyse, Ausarbeitung einer direkten Antwort oder eines Antwortentwurfs;
- **Organisation der Dienststellenbesuche und der GPK-Seminare**;
- **Organisation der öffentlichen Kommunikation** (wobei die Berichterstattung als politische Tätigkeit in der eigenen Verantwortung des für die Kommunikation zuständigen Kommissionsmitglieds liegt).

Die Aufgaben des **administrativen Sekretariats**:

- **Organisation der Kommissions- und Subkommissionssitzungen:** Vorbereitung und Versand der Einladungen und der Unterlagen, Raumreservation, Zusammenarbeit mit den Weibeln usw.;
- **Beantwortung administrativer Fragen** von GPK-Mitgliedern, Mitarbeitenden der Parlamentsdienste, der Bundesverwaltung oder den der Aufsicht der GPK unterworfenen Organen;
- **Organisation des Seminars und der Informationsreisen** der GPK;
- **Bearbeitung aller eingehenden und ausgehenden Korrespondenz**, **Verwaltung und Archivierung** der Unterlagen.

Neben den oben erwähnten Tätigkeiten, welche direkt der Wahrnehmung der Oberaufsicht des Parlaments dienen, beteiligt sich das Sekretariat der GPK bei Bedarf auch an übergeordneten Projekten der Parlamentsdienste und sorgt dafür, dass bei diesen den speziellen Interessen und Bedürfnissen der Aufsichtskommissionen Rechnung getragen werden. Daneben leistet das Sekretariat wo sinnvoll auch einen Beitrag bei Projekten zur parlamentarischen technischen Zusammenarbeit im Bereich Oberaufsicht (Unterstützung von Parlamenten von Entwicklungsländern, von Ländern im Übergang zur Demokratie oder von Ländern nach einer Konfliktsituation im Rahmen von Projekten des EDA).

5.2 Aufgaben und Dienstleistungen der PVK

Einleitung

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ist der Evaluationsdienst der Bundesversammlung. Sie führt im Auftrag der GPK Studien zur Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Tätigkeiten der Bundesbehörden durch und weist die GPK auf abklärungsbedürftige Themen hin. Zudem kann die PVK mit Zustimmung der GPK im Auftrag anderer parlamentarischer Kommissionen tätig werden. Die PVK bearbeitet ihre Aufträge unabhängig und verfügt dabei über die weitreichenden Informationsrechte der GPK. Sie kann externe Mandate vergeben und den Beauftragten die Informationsrechte übertragen. Die PVK besteht aus sieben festen Mitarbeitenden (5,5 Vollzeitstellen) und ist administrativ dem Sekretariat der GPK unterstellt.

Das Wichtigste in Kürze

Die Hauptaufgaben der PVK:

- Durchführung von **Evaluationen** zur Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Tätigkeiten der Bundesbehörden im Auftrag der GPK (vgl. Kap. 3.3);
- Erarbeitung einer Liste mit **Vorschlägen für Themen**, die aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht einer vertieften Abklärung bedürfen (im Rahmen der Jahresplanung der GPK);
- **Überprüfung der Qualität und Verwendung von Evaluationen**, welche die Bundesverwaltung selbst veranlasst hat;
- **Unterstützung und Beratung** der GPK bei:
  - der Formulierung von Evaluationsaufträgen;
  - der politischen Verwertung von Evaluationsergebnissen;
  - den **Nachkontrollen** zu früheren Inspektionen der GPK, die auf einer Evaluation der PVK beruhten;
- Durchführung von **Kurzevaluationen**, um spezifische Fragen der GPK in Form einer empirischen Untersuchung mit wissenschaftlichen Methoden abzuklären (z. B. im Rahmen von Nachkontrollen)
- Im Auftrag und im Zuständigkeitsbereich **anderer Parlamentarischer Kommissionen:** Durchführung von Evaluationen sowie Überprüfung der Qualität und Verwendung von Evaluationen der Bundesverwaltung (mit Zustimmung der GPK).

Weiterführende Informationen

- LEDERMANN, SIMONE (2016), *Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes*, In: LeGes 2016/1, S. 63–82.
- Ledermann Simone / Tobler Andreas, ParlG, Art. 27 Überprüfung der Wirksamkeit, in Graf Martin / Caroni Andrea (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, *Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Aktualisierung 2021* Basel: Verlag parliaments.ch, 2011, 72–78.
- BÄTTIG CHRISTOPH / TOBLER ANDREAS, ParlG, Art. 27 Überprüfung der Wirksamkeit, in Graf Martin / Theler Cornelia / Wyss Moritz Von (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, *Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG),* Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag, 2014, 242–251.

6. FAQ

Organisation

Wann erfahre ich die Sitzungstermine? Welche Daten muss ich mir freihalten?

Die Festlegung der Sitzungstermine erfolgt in mehreren Phasen: In einem ersten Schritt legen die Ratsbüros gut ein Jahr im Voraus Sitzungsdaten für alle Kommissionen fest. Diese Termine sind auf der Webseite des Parlaments abrufbar. Sie erhalten dann jeweils im Frühjahr die GPK-Sitzungsplanung für das Folgejahr. Diese enthält zusätzliche Sitzungstermine. Sie werden gebeten, sich die Sitzungsdaten der Plenarkommission und der Subkommissionen, in denen Sie Mitglied sind, freizuhalten. Die Subkommissionen verabschieden ihre Sitzungstermine in der Regel im 3. Quartal (August/September). Die zusätzlich noch zu fixierenden Sitzungsdaten können so frühzeitig festgelegt und reserviert werden. Darüber hinaus können die Präsidentinnen oder Präsidenten der Kommissionen und Subkommissionen nach Bedarf kurzfristig Sitzungen anberaumen.

► **Siehe Kapitel 2.5**

Ich habe mir einen provisorischen Sitzungstermin vorgemerkt. Wie erfahre ich, ob an diesem Termin tatsächlich eine Sitzung stattfindet?

Auf Parlnet finden Sie im Kalender die Termine der Plenarkommissionen sowie der Arbeitsgruppen der GPK. Wenn an einem bestimmten Datum eine Sitzung stattfinden sollte, Sie aber zwei Wochen vor dieser Sitzung noch keine Einladung erhalten haben, kontaktieren Sie bitte das GPK-Sekretariat. Das Sekretariat GPK steht auch für Fragen zu Subkommissionsterminen gerne zur Verfügung. Auf Parlnet finden Sie alle wichtigen Unterlagen, auch die Sitzungseinladungen.

Ich bin in den Tagen vor der nächsten Sitzung abwesend und habe keinen Zugriff auf meine Post. Wie kann ich sichergehen, dass ich bei einem Nachversand kurz vor der Sitzung über alle Unterlagen verfüge?

Zusätzliche Unterlagen sind ab dem Moment, in dem sie in den Nachversand gegeben werden, auch online auf Parlnet verfügbar und können von den GPK-Mitgliedern jederzeit abgerufen werden.

Kann ich mich in den Geschäftsprüfungskommissionen vertreten lassen?

Nein. Im Unterschied zu den anderen parlamentarischen Kommissionen können sich die GPK-Mitglieder gemäss Art. 18 Abs. 4 des Geschäftsreglements des Nationalrates und Art. 14 Abs. 4 des Geschäftsreglements des Ständerates weder in der Plenarkommission noch in einer Subkommission vertreten lassen.

Ich will alle Unterlagen ausschliesslich elektronisch erhalten. Wie muss ich vorgehen?

Zu Beginn der Legislatur können Sie auf einer Liste angeben, ob Sie die Unterlagen ausschliesslich in elektronischer Form erhalten möchten. Selbstverständlich können Sie auch im Verlauf der Legislatur jederzeit an das Sekretariat gelangen, um die Unterlagen nur noch in elektronischer Form zugestellt zu bekommen. Persönlich nummerierte und/oder eingeschrieben versandte Unterlagen werden in jedem Fall auf dem Postweg zugestellt.

Untersuchungen und Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommissionen

Wie kann ich eine Inspektion beantragen?

Die GPK-Mitglieder können jederzeit einen Antrag auf eine neue Inspektion stellen. Grundsätzlich ist dafür eine kurze schriftliche Beschreibung des Sachverhalts, der Problemhinweise und der von den GPK zu untersuchenden Kernpunkte erforderlich. Über die Eröffnung einer Inspektion beschliesst die Plenarkommission. Der schriftliche Antrag sollte dem Sekretariat spätestens zwei Wochen vor dem Sitzungstermin zugestellt werden, damit er übersetzt, auf die Tagesordnung gesetzt und den Sitzungsunterlagen beigefügt sowie die Beschlussfassung vom Sekretariat vorbereitet werden kann. Beschliesst

die Kommission eine Inspektion, wird diese nach festgelegten Regeln in mehreren Phasen (Projektmanagement) durchgeführt.

► **Siehe Kapitel 3.1 und 3.2**

Wie kann ich eine Inspektion mit Evaluation beantragen?

Gleich wie bei einem Antrag auf eine klassische Inspektion, allerdings mit einer Begründung, weshalb eine Evaluation das geeignete Instrument ist, um die Kernpunkte der Inspektion zu untersuchen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es notwendig ist, die Konzeption, Umsetzung oder Wirkung von Massnahmen des Bundesrates durch eine unabhängige wissenschaftliche Einheit (die PVK) zu prüfen. Dabei gilt es zu beachten, dass eine Evaluation der PVK 12 bis 18 Monate dauert und erhebliche Ressourcen in Anspruch nimmt. Die GPK-Mitglieder sind deshalb aufgefordert, ihren Antrag möglichst früh zu stellen, so dass die PVK das Thema in ihre Abklärungen einbeziehen und im Herbst den zuständigen Subkommissionen zur Priorisierung vorlegen kann.

► **Siehe Kapitel 3.3 und 3.4**

Kann ich als Kommissionsmitglied das Sekretariat mit einer Aufgabe betreuen, die nicht Teil eines Geschäfts ist, das vom zuständigen Oberaufsichtsorgan behandelt wird?

Nein. Das Sekretariat arbeitet nur im Auftrag der entsprechenden Oberaufsichtsgremien und nicht einzelner Mitglieder.

Was mache ich, wenn ich eine Eingabe erhalte?

Es ist zu prüfen, ob die Eingabe auf einen Handlungsbedarf aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht hinweist. Falls ja, ist die Eingabe dem Sekretariat weiterzuleiten – dies dient insbesondere der Koordination gleicher bzw. ähnlicher Eingaben an weitere Personen. Andernfalls ist die Aufsichtseingabe so weit wie möglich selbst zu beantworten.

► **Siehe Kapitel 1.6, 3.5 und 3.6**

Ist es die Aufgabe des Sekretariats, die Berichterstattung an die Plenarkommission oder an die eidgenössischen Räte zu erstellen?

Nein. Dies ist eine politische Aufgabe, für die allein die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen zuständig sind.

Kann ich verlangen, Einsicht in Dokumente betreffend die interne Organisation einer verselbständigten Einheit zu bekommen?

In aller Regel nicht. Gemäss Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten wirkt das Parlament einzig bei der Festlegung der *strategischen Ziele* der verselbständigten Einheiten sowie bei der Kontrolle von deren Einhaltung mit. Die GPK agieren deshalb bei der Oberaufsicht in diesem Bereich sehr zurückhaltend und konzentrieren sich hauptsächlich darauf, wie der Bundesrat diese Einheiten steuert und beaufsichtigt. Deshalb sind solche Dokumente für die Wahrnehmung der Oberaufsicht durch die GPK in aller Regel nicht notwendig.

► **Siehe Kapitel 1.4**

Kann ich bestimmte Unterlagen übersetzen lassen?

Soweit möglich werden alle Arbeitspapiere und Berichtsentwürfe des Sekretariats ins Deutsche und Französische übersetzt. Darüber hinaus wird von der Bundesverwaltung verlangt, ihre Berichte in beiden Sprachen vorzulegen. Dokumente der Verwaltung, die nur in einer Sprache vorliegen, und Bürgereingaben werden nicht übersetzt. Ebenfalls nicht übersetzt werden Expertenberichte und Materialien zu den Evaluationsberichten der PVK. Ein GPK-Mitglied kann mit Zustimmung der Plenarkommission dennoch die Übersetzung von Berichtsteilen anfordern, wenn dies für den Fortgang der Untersuchung unerlässlich erscheint.

Kann ich persönlich Auskünfte bei der Verwaltung einholen?

Gemäss Artikel 7 ParlG haben Sie das Recht, vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung Auskunft zu erhalten, soweit dies für die Ausübung Ihres parlamentarischen Mandats erforderlich ist. Jedoch sind die Informationsrechte der Ratsmitglieder im Vergleich zu den Rechten der Aufsichtskommissionen begrenzt. Aus diesem Grund können vertiefte Informationsgesuche im Zusammenhang mit laufenden Geschäften der GPK nur durch das entsprechende Oberaufsichtsorgan – und nicht durch einzelne Kommissionsmitglieder – gestellt werden.

► Siehe Kapitel 4.1

Kann ich meine private E-Mail-Adresse benutzen, um mit dem Sekretariat zu verkehren?

Jedes Mitglied verfügt über eine offizielle E-Mail-Adresse des Parlaments. Diese ist entsprechend technisch gesichert und erlaubt auch bei Bedarf verschlüsselte Mails zu senden und zu empfangen. Im Rahmen der Vorgaben über den Informationsschutz können nur über diese Adresse Informationen und Dokumente ausgetauscht werden. Zudem stehen alle nötigen Informationen über Parlnet ständig zur Verfügung.

Was mache ich mit vertraulichen oder nummerierten Unterlagen, die ich nicht mehr benötige?

Vertrauliche Unterlagen (Sitzungsprotokolle, noch nicht veröffentlichte Berichte usw.) dürfen nicht im gewöhnlichen Müll oder im Altpapier entsorgt werden. Diese Dokumente müssen entweder von den GPK-Mitgliedern persönlich vernichtet, in den dafür vorgesehenen Behältnissen im Bundeshaus entsorgt oder an das Sekretariat zurückgegeben werden. Nummerierte Unterlagen müssen zwingend dem Sekretariat zurückgebracht werden.

► Siehe Kapitel 4.2

Darf ich mit Medienvertretern über ein laufendes Geschäft der GPK sprechen?

Die GPK-Mitglieder dürfen ausschliesslich über Sachverhalte sprechen, die mit Zustimmung der zuständigen Plenarkommission veröffentlicht worden sind.

► Siehe Kapitel 4.3

Haben auch die persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Fraktionssekretariate Zugang zu den Protokollen und weiteren Unterlagen der GPK?

Die Fraktionssekretariate und die persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ratsmitglieder besitzen kein Einsichtsrecht auf Protokolle und die weiteren Unterlagen im Bereich der Oberaufsicht. Artikel 6b und 6c der Parlamentsverwaltungsverordnung kommen hierbei nicht zur Anwendung.

► Siehe dazu die Weisungen der GPK über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen vom 28. Januar 2019, 4.3.3 Buchstabe d

7. Referenzen

7.1 Gesetzesgrundlagen

Bundesverfassung (SR 101, Stand am 13.02.2022)

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.

Art. 170 Überprüfung der Wirksamkeit

Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Parlamentsgesetz (SR 171.10, Stand am 1.9.2023)

Art. 11 Offenlegungspflichten

[1] Beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn unterrichtet jedes Ratsmitglied das Büro schriftlich über seine:

a. beruflichen Tätigkeiten; falls das Ratsmitglied Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist, so sind die Funktion und die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber anzugeben;

b. weiteren Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;

c. Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen;

d. dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen;

e. Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes.

[1bis] Bei Tätigkeiten nach Absatz 1 Buchstaben b–e gibt das Ratsmitglied an, ob es sich um ein ehrenamtliches oder bezahltes Mandat handelt. Spesenentschädigungen fallen nicht in Betracht.

[2] Die Parlamentsdienste erstellen ein öffentliches Register über die Angaben der Ratsmitglieder.

[3] Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, weisen auf diese Interessenbindung hin, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission äussern.

[4] Das Berufsgeheimnis im Sinne des Strafgesetzbuches bleibt vorbehalten.

Art. 11a Ausstand

[1] Bei der Ausübung der Oberaufsicht nach Artikel 26 treten die Mitglieder von Kommissionen und Delegationen in den Ausstand, wenn sie an einem Beratungsgegenstand ein unmittelbares persönliches Interesse haben oder aus anderen Gründen befangen sein könnten. Kein Ausstandsgrund sind politische Interessenvertretungen, insbesondere von Gemeinwesen, Parteien oder Verbänden.

[2] In streitigen Fällen entscheidet die betroffene Kommission oder Delegation nach Anhörung des betroffenen Mitglieds endgültig über den Ausstand.

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] Sie übt die Oberaufsicht aus über den Finanzhaushalt im Bereich von Artikel 8 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967.

[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.

Art. 43 Bestellung der Kommissionen

[2bis] Die Koordinationskonferenz sorgt dafür, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte nicht derselben Fraktion angehören.

Art. 47 Vertraulichkeit

1 Die Beratungen der Kommissionen sind vertraulich; insbesondere wird nicht bekannt gegeben, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben.

2 Die Kommissionen können beschliessen, Anhörungen öffentlich durchzuführen.

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.

Art. 53 Geschäftsprüfungsdelegation

[1] Die Geschäftsprüfungskommissionen wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel). Die Delegation konstituiert sich selbst.

[2] Die Delegation überwacht die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste und überprüft das staatliche Handeln in Bereichen, die geheim gehalten werden, weil deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.

[3] Sie übernimmt weitere besondere Aufträge, welche ihr eine Geschäftsprüfungskommission überträgt.

[3bis] Der Bundesrat informiert die Delegation spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss über Verfügungen zur Wahrung der Interessen des Landes oder zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit.

[4] Die Delegation erstattet den Geschäftsprüfungskommissionen Bericht und stellt Antrag.

[5] Sie entscheidet mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder.

Art. 67 Informationsrechte

Die Dienststellen der Parlamentsdienste verfügen über dieselben Informationsrechte wie die Organe der Bundesversammlung, in deren Auftrag sie tätig sind.

Art. 129 Eingaben

Eine Eingabe zur Geschäftsführung und zum Finanzgebaren des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes wird den Geschäfts-prüfungs- oder Finanzkommissionen zur direkten Beantwortung zugewiesen.

Art. 144 Jahresziele des Bundesrates und Geschäftsbericht

[1] Bis zum Beginn der letzten ordentlichen Session des Jahres gibt der Bundesrat seine Jahresziele für das nächste Jahr bekannt. Diese sind auf die Legislaturplanung abgestimmt.

[2] Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die Berichte über seine Geschäftsführung im vorhergehenden Jahr zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden sollen.

[3] Der Geschäftsbericht des Bundesrates orientiert über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Geschäftsjahr. Er informiert über die Erreichung der für das Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele, über die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms sowie über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren. Abweichungen sowie ungeplante Vorhaben sind zu begründen.

Art. 145 Behandlung des Geschäftsberichts

[1] Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident vertritt den Geschäftsbericht des Bundesrates in den Räten, sofern die Ratsreglemente nichts anderes vorsehen.

[2] Die Bundesversammlung genehmigt diesen Bericht in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

Art. 150 Allgemeine Informationsrechte

[1] Die Kommissionen und die von ihnen eingesetzten Subkommissionen sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben berechtigt:

a. den Bundesrat zur Erteilung von Auskünften an Sitzungen einzuladen und von ihm Berichte zu verlangen;

b. vom Bundesrat Unterlagen zur Einsicht zu erhalten;

c. im Einverständnis mit dem Bundesrat Personen im Dienste des Bundes zu befragen.

[2] Sie haben keinen Anspruch auf Informationen:

a. aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen;

b. die im Interesse des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.

[3] Sie treffen geeignete Vorkehren für den Geheimnisschutz. Sie können insbesondere vorsehen, dass Informationen, die dem Amtsgeheimnis gemäss Artikel 8 unterstehen, nur einer Subkommission zukommen.

[4] Besteht zwischen einer Kommission und dem Bundesrat Uneinigkeit über den Umfang der Informationsrechte, so kann die Kommission das Präsidium desjenigen Rates anrufen, dem sie angehört. Das Präsidium vermittelt zwischen Kommission und Bundesrat.

[5] Das Präsidium entscheidet endgültig, wenn zwischen der Kommission und dem Bundesrat strittig ist, ob die Informationen der Aufgabenerfüllung der Kommissionen nach Absatz 1 dienen.

[6] Der Bundesrat kann der Kommission, anstatt Einsicht in die Unterlagen zu gewähren, einen Bericht vorlegen, wenn zwischen ihm und der Kommission strittig ist, ob die Kommission nach Absatz 2 Anspruch auf die Informationen hat, und wenn die Vermittlung des Ratspräsidiums erfolglos bleibt.

[7] Das Ratspräsidium kann zur Vorbereitung der Vermittlung ohne Einschränkungen Einsicht in die Unterlagen des Bundesrates und der Bundesverwaltung nehmen.

Art. 153 Informationsrechte der Aufsichtskommissionen

[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. Sie können einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen.

[2] Sie können von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einholen und Unterlagen erhalten, sofern es für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig ist. Soweit Personen ausserhalb der Bundesverwaltung früher im Dienste des Bundes gestanden sind, bleibt Artikel 156 für sie anwendbar. Das Recht zur Zeugnisverweigerung nach Artikel 42 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess ist sinngemäss anwendbar.

[3] Sie können auskunftspflichtige Personen durch Verfügung der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten in sinngemässer Anwendung der Artikel 49, 50 und 201–209 der Strafprozessordnung vorladen und im Fall eines unbegründeten Fernbleibens durch Polizeiorgane des Bundes und der Kantone vorführen lassen.

[4] Gegen die Verfügungen über Vorladungen und Vorführungen kann innert zehn Tagen bei der Präsidentin oder beim Präsidenten desjenigen Rates Einsprache erhoben werden, dem die verfügende Kommissionspräsidentin beziehungsweise der verfügende Kommissionspräsident angehört. Die Einsprache hat keine aufschiebende Wirkung. Stellt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident fest, dass die Verfügung rechtswidrig oder unverhältnismässig ist, kann sie oder er der Einsprecherin oder dem Einsprecher eine Genugtuung zusprechen. Der Einspracheentscheid ist endgültig.

[5] Bevor die Aufsichtskommissionen ein Mitglied des Bundesrates befragen, informieren sie es über den Gegenstand der Befragung. Bevor sie 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.

[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.

[7] Sie treffen geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz nach Artikel 150 Absatz 3. Zu diesem Zweck sowie für den Fall, dass ihre Informationsrechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht ausreichen, können sie ihre Delegationen mit der Abklärung einer konkreten Frage beauftragen. Sie erlassen für ihren Zuständigkeitsbereich Weisungen zum Geheimnisschutz. Darin beschränken sie insbesondere den Zugang zu Mitberichten.

Art. 154 Informationsrechte der Delegationen der Aufsichtskommissionen

[1] Den Delegationen der Aufsichtskommissionen dürfen keine Informationen vorenthalten werden.

[2] Die Delegationen der Aufsichtskommissionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben neben den Informationsrechten nach den Artikeln 150 und 153 das Recht:

a. auf Herausgabe von:

   1. Protokollen der Bundesratssitzungen,

   2. 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.

b. Personen als Zeuginnen oder Zeugen einzuvernehmen; für die Vorladung und die Vorführung gilt Artikel 153 Absätze 3 und 4 sinngemäss.

[3] Die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation erhalten laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte. Sie legen gemeinsam die Einzelheiten der Zustellung, der Einsichtnahme und der Aufbewahrung fest.

Art. 154a Wirkungen von Untersuchungen der Geschäftsprüfungsdelegation auf andere Verfahren und Abklärungen

[1] Disziplinaruntersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand einer Untersuchung durch die Geschäftsprüfungsdelegation sind, dürfen nur mit Ermächtigung der Geschäftsprüfungsdelegation angehoben oder weitergeführt werden.

[2] Die Geschäftsprüfungsdelegation entscheidet über die Ermächtigung nach Anhörung des Bundesrates.

[3] Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist, so bedarf es der Zustimmung von zwei Dritteln aller Mitglieder der Geschäftsprüfungsdelegation.

[4] Eine Untersuchung durch die Geschäftsprüfungsdelegation hindert die Durchführung von zivil- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie von Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen nicht.

Art. 155 Befragung und Zeugeneinvernahme durch die Delegationen der Aufsichtskommissionen

[1] Vor jeder Befragung ist festzustellen, ob sich eine Person als Auskunftsperson oder als Zeugin oder Zeuge zu äussern hat.

[2] Die förmliche Zeugeneinvernahme wird erst angeordnet, wenn sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären lässt. Jede Person ist zur Ablegung des Zeugnisses verpflichtet.

[3] Eine Person, gegen die sich eine Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet, darf nur als Auskunftperson befragt werden.

[4] Zeuginnen und Zeugen sind auf ihre Aussage- und Wahrheitspflicht, Auskunftspersonen auf ihr Recht, die Aussage zu verweigern, aufmerksam zu machen. Vorbehalten bleibt das Zeugnisverweigerungsrecht nach Artikel 42 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 19471 über den Bundeszivilprozess.

[5] Für die Protokollierung wird die Befragung von Personen auf einem Tonträger aufgenommen. Die Protokolle werden den befragten Personen zur Unterzeichnung vorgelegt.

[6] Für das Verfahren und die Rechte der Betroffenen sind die Artikel 166–171 anwendbar.

Art. 156 Stellung von Personen im Dienst des Bundes

[1] Personen im Dienst des Bundes sind verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen.

[2] Das Recht zur Zeugnisverweigerung nach Artikel 42 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess ist sinngemäss anwendbar.

[3] Personen im Dienst des Bundes darf auf Grund ihrer wahrheitsgemässen Äusserungen gegenüber einer Kommission keinerlei Nachteil erwachsen. Infolge von Aussagen gegenüber einer Kommission darf gegen sie nur nach Anhörung der betreffenden Kommission ein Verfahren eröffnet werden.

[4] Personen im Dienste des Bundes nach diesem Gesetz sind das Bundespersonal sowie Personen, die unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind. Die Art der Beziehung zum Bund ist nicht massgebend.

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.

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.

Parlamentsverwaltungsverordnung (SR 171.115, Stand am 1.7.2022)

Art. 8a Protokolle und weitere Unterlagen der Aufsichtskommissionen und -delegationen

Die Aufsichtskommissionen und -delegationen regeln die Verteilung, die elektronische Verfügbarkeit und die Klassifizierung der Protokolle und der weiteren Unterlagen im Bereich der Oberaufsicht sowie den Zugang zu diesen Protokollen und den weiteren Unterlagen.

Art. 10

[1] Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) erfüllt im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen folgende Aufgaben:

a. Sie führt Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht durch und weist die Geschäftsprüfungskommission auf abklärungsbedürftige Themen hin.

b. Sie überprüft die von der Bundesverwaltung durchgeführten Evaluationen sowie deren Verwendung in Entscheidungsprozessen.

[2] Sie kann mit Zustimmung der Geschäftsprüfungskommissionen im Auftrag anderer parlamentarischer Kommissionen Evaluationen in deren Zuständigkeitsbereich durchführen und von der Bundesverwaltung durchgeführte Evaluationen und ihre Verwendung in Entscheidungsprozessen überprüfen.

[3] Sie verfügt über dieselben Informationsrechte wie das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen. Sie kann externe Sachverständige beiziehen und ihnen die notwendigen Rechte einräumen.

[4] Sie verfügt selbständig über einen Expertenkredit, über dessen Verwendung sie den Geschäftsprüfungskommissionen jährlich Bericht erstattet.

[5] Sie ist in der Bearbeitung ihrer Aufträge unabhängig. Sie koordiniert ihre Aktivitäten mit den Tätigkeiten der anderen Kontrollorgane des Bundes.

[6] Die Berichte der PVK werden veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen. Die Entscheidung liegt bei den Kommissionen, welche die Untersuchung veranlasst haben.

7.2 Bibliographie betreffend die parlamentarische Oberaufsicht

Eine Übersicht zu Publikationen im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht findet sich unter folgendem Link oder auf www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommissionen GPK > Grundlagenpapiere / Informationsrechte.