



Anhang

Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates (GPK)

**mit Bezug auf den Aufsichtsbericht der Verwaltungskommission
des Bundesgerichts vom 5. April 2020 (12T_2/2020) betreffend
Vorkommnisse am Bundesstrafgericht**

**Oberaufsichtsrechtliche Feststellung
der Geschäftsprüfungskommissionen**

vom 24. Juni 2020

Sehr geehrter Herr Bundesgerichtspräsident,
Sehr geehrte Damen Bundesrichterinnen,
Sehr geehrte Herren Bundesrichter

Bericht

1 Ausgangslage

- 1 Am 6. Januar 2020 eröffnete die Verwaltungskommission (VK) des Bundesgerichts (BGer) ein aufsichtsrechtliches Verfahren betreffend Vorkommnisse am Bundesstrafgericht (BStGer). Am 5. April 2020 schloss die VK des BGer das Verfahren mit einem Aufsichtsbericht¹ ab, den sie am 16. April 2020 den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) zustellte und am 20. April 2020 mit einer Medienmitteilung veröffentlichte.
- 2 Die VK des BGer hat in ihrem Aufsichtsbericht die Informationsrechte der parlamentarischen Aufsichtskommissionen gemäss dem Parlamentsgesetz *in extenso* ausgelegt. Die Rechtsauffassung der VK des BGer widerspricht in mehreren Punkten der konstanten Auslegung und langjährigen Praxis der GPK. Dies veranlasst die GPK zur folgenden Richtigstellung:

2 Feststellungen

2.1 Feststellungen zu den Informationsrechten der GPK im Allgemeinen

- 3 Reichweite und Zuständigkeiten der parlamentarischen Oberaufsicht richten sich nach den Artikeln 26, 27, 50 und 52 des Parlamentsgesetzes (ParlG)². Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen sind in den Artikeln 153 und 156 – 158 ParlG geregelt und gelten gemäss Art. 162 Abs. 1 lit. c ParlG für die eidgenössischen Gerichte sinngemäss.
- 4 Die GPK des Nationalrates (GPK-N) hat im Rahmen einer oberaufsichtsrechtlichen Feststellung vom 24. Juni 2008³ die Rechtsgrundlagen und die Praxis der Oberaufsicht der GPK zusammengefasst. Dabei hat sie, gestützt auf zwei von ihr in Auftrag gegebene Rechtsgutachten⁴, u. a. folgende Punkte, die vorliegend von Bedeutung sind, festgehalten:
- 5 «Die GPK verfügen zusätzlich zu den allgemeinen Informationsrechten der Kommissionen (Art. 150 ParlG) über das Recht, mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt zu verkehren

¹ Aufsichtsrechtliches Verfahren betreffend Vorkommnisse am Bundesstrafgericht – Bericht vom 5. April 2020 (12_T2/2020; Webseite des BGer).

² Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (SR 171.10).

³ Oberaufsichtsrechtliche Feststellung zu den Informationsrechten der GPK des Nationalrates (GPK-N) mit Bezug auf den Entscheid der I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 18. Dez. 2007 (AU.2007.1_A) (Webseite der GPK/Grundlagendokumente).

⁴ Informationsrechte der GPK der Eid. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Gutachten von Prof. Giovanni Biaggini vom 5. Juni 2008; Informationsrechte der GPK der Eid. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht, Gutachten von Dr. Niklaus Oberholzer vom 5. Juni 2008.

und von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten (Art. 153 Abs. 1 ParlG). [...]»

- 6 «Die GPK *entscheiden autonom* über den Gegenstand ihrer Untersuchung sowie über die Erforderlichkeit, Geeignetheit und Zweckmässigkeit der von ihr verlangten Auskünfte oder Unterlagen. [...]»
- 7 «Bei der *Ausübung der Informationsrechte im Bereich der Strafverfolgung und der Justiz* hat die GPK eine Abwägung zwischen den Interessen der Oberaufsicht und den verfassungsrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen vorzunehmen. [...] Soweit gerichtliche Behörden betroffen sind, hat die GPK insbesondere die richterliche Unabhängigkeit zu wahren. Die GPK nehmen diese Güterabwägung in jedem Einzelfall vor und berücksichtigen dabei die konkreten Umstände, den Untersuchungsgegenstand und -zweck sowie die Art der Information.»
- 8 «Eine besondere Sorgfaltspflicht kommt den GPK bei der *Information der Öffentlichkeit* über ihre Feststellungen und Untersuchungsergebnisse im Bereich der Strafverfolgung und der Justiz zu. Sie haben dabei den in diesem Bereich betroffenen Rechtsgütern und der besonderen Sensibilität der Informationen Rechnung zu tragen. Diese Sorgfaltspflicht schränkt jedoch die gesetzlichen Informationsrechte der GPK nicht ein.»
- 9 «Das *Amtsgeheimnis* steht den Auskunfts- und Einsichtsrechten der GPK nicht entgegen. Personen im Dienst des Bundes, die den GPK Auskunft erteilen oder Einsicht in Unterlagen gewähren, bedürfen weder einer Entbindung vom Amtsgeheimnis noch einer Ermächtigung oder Bewilligung ihrer vorgesetzten Stelle. Sie verletzen das Amtsgeheimnis auch dann nicht, wenn sie von sich aus den GPK für die Oberaufsicht zweckdienliche Informationen und Unterlagen anbieten oder zukommen lassen.»

2.2 **Feststellungen zu den Informationsrechten der GPK mit Bezug auf den Aufsichtsbericht der Verwaltungskommission des Bundesgerichts vom 5. April 2020 (12T_2/2020)**

2.2.1 **Unverbindlichkeit der Auslegung des Parlamentsrechts durch die VK des BGer**

- 10 Zunächst ist festzuhalten, dass die Auslegung des Parlamentsgesetzes in Bezug auf die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen keiner gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Es sind die Aufsichtskommissionen selbst, die endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheiden (Art. 153 Abs. 6 Satz 1 ParlG). Damit wird die verfassungsmässige Ordnung konkretisiert, die der Bundesversammlung die oberste Gewalt im Bund (Art. 148 Abs. 1 BV⁵) sowie die Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte (Art. 169 Abs. 1 BV) zuweist.

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

- 11 Vorliegend ist stossend, dass das Bundesgericht im Rahmen eines veröffentlichten Aufsichtsberichts, also nicht in Ausübung seiner Rechtsprechungsfunktion, das Parlamentsrecht in Bezug auf die Oberaufsicht auslegt. Dadurch wird bei den Behörden und in der Öffentlichkeit der Anschein erweckt, es handle sich um höchstrichterliche Rechtsprechung, was nicht der Fall ist. Somit ist die im Aufsichtsbericht dargelegte Rechtsauffassung der VK des BGer bezüglich der Informationsrechte der GPK sowohl für die GPK als auch für jede andere Behörde nicht verbindlich; die GPK entscheiden in eigener Kompetenz und abschliessend über den Bestand, den Umfang und die Ausübung ihrer Informationsrechte.

2.2.2 **Rechtswidrige Einengung des Gegenstandes der Oberaufsicht im Bereich der Gerichtsorganisation**

- 12 Auf S. 9 ff. zitiert die VK zunächst die allgemeinen Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen (Art. 150 ParlG) sowie die besonderen Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (Art. 153 ParlG) und fährt dann fort (RN 22, S. 11):
- 13 «Diese Informations- und Einsichtsrechte der parlamentarischen Aufsichtskommissionen sind mutatis mutandis auch auf das Verhältnis zu den eidgenössischen Gerichten anwendbar. Sie berechtigen indessen weder die GPK noch die Finanzkommissionen, sich in die operative Führung des Bundesstrafgerichts einzumischen, was eine offensichtliche Verletzung von Art. 60 Abs. 1 StBOG⁶ bedeuten würde (Grundsatz der autonomen gerichtlichen Selbstverwaltung). A fortiori können nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht Fragen der Rechtsprechung sein, wozu unfraglich die Bildung der Spruchkörper durch das Abteilungspräsidium (Art. 15 BStGerOR⁷) und die (auch aushilfsweise) Zuteilung der Gerichtsschreibenden an die Kammern gehören (Art. 54 Abs. 4 lit. c in fine StBOG).»
- 14 Zunächst sagt Art. 60 Abs. 1 StBOG lediglich: «Das Bundesstrafgericht verwaltet sich selbst.» Dieses gesetzliche Selbstverwaltungsrecht unterscheidet sich grundsätzlich in nichts vom Selbstverwaltungsrecht, das zum Beispiel dem Bundesrat für seine Verwaltung zukommt. Zu fragen wäre also, welche Art von Einmischung durch die parlamentarische Oberaufsicht denn eine unzulässige Einmischung in die Selbstverwaltung einer Organisation darstellen würde. Diese Grenze ergibt sich nicht aus den Selbstverwaltungsnormen der Verwaltungseinheiten oder der Gerichtsorganisationen, sondern aus Art. 26 Abs. 4 ParlG: «Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der Bundesanwaltschaft ist ausgeschlossen.»

⁶ Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (SR 173.71).

⁷ Organisationsreglement BStGer vom 31. Aug. 2010 (SR 173.713.161).

- 15 Im Gesetz ist nirgendwo eine Norm zu finden, welche von einer «operativen Führung» spricht, in die das Parlament bei seiner Oberaufsicht nicht eingreifen dürfte. Die Einschränkung der Oberaufsicht besteht einzig und allein darin, dass sie nicht Verwaltungsentscheide irgendeiner Verwaltungseinheit, also auch nicht Entscheide einer Gerichtsorganisation aufheben oder ändern kann. Anerkannt in der Lehre ist zudem, dass sich daraus auch ergibt, dass die direkte Einflussnahme auf einen Behördenentscheid unzulässig ist. Noch einen Schritt weiter geht das Gesetz in Bezug auf die Rechtsprechung der Gerichte, indem es sagt: Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der Bundesanwaltschaft ist ausgeschlossen.
- 16 Fragen der Spruchkörperbildung oder der Zuteilung von Gerichtsschreibern an die Kammern können somit sehr wohl Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht sein, soweit es um den ordnungsgemässen Geschäftsgang und die Angelegenheiten der Justizverwaltung⁸ geht, und die Oberaufsicht nicht darauf abzielt, konkrete Einzelfälle der Rechtsprechung zu überprüfen oder gerichtsorganisatorische Entscheide im Einzelfall direkt zu beeinflussen. Es ist den GPK auch nicht verwehrt, in diesen Bereichen allgemeine Empfehlungen (Art. 158 ParlG) auszusprechen.

2.2.3

Rechtswidrige Auslegung der Zuständigkeitshierarchie von Aufsicht und Oberaufsicht über die Gerichte

- 17 In RN 81, S. 30, postuliert die VK des BGer in ihrem Aufsichtsbericht eine Zuständigkeitshierarchie, wonach die Lösung interner Probleme «immer und in allen Fällen» erst in dritter Linie Sache des Parlaments sei, «welches in einem solchen Konfliktfall seine Rolle *gestützt auf offizielle Berichte des Bundesstrafgerichts oder des Bundesgerichts* (Hervorhebungen durch das Bundesgericht) an die jeweils zuständige Kommission wahrzunehmen hat.» Auch in einem solchen Fall bleibe die Rolle der involvierten Aufsichtskommissionen auf die Oberaufsicht beschränkt. «Wenn im Anschluss an die Informationssitzung vom 30. September 2019 beim Bundesstrafgericht in der Sitzung vom 9. Oktober 2019 der Finanzkommissionen, Subkommissionen I (B+G/EFD) unter Beteiligung der Geschäftsprüfungskommissionen (Präsidenten der Subkommissionen Gerichte/BA) in Anwesenheit des Bundesgerichts zum Beispiel die Aushilfe von Gerichtsschreibern oder die Stellung der Generalsekretärin thematisiert wurden, beschlagen solche Aspekte direkt die Rechtsprechung (Bildung des Spruchkörpers, Aushilfe) und die operative Führung des Gerichts im Rahmen der gesetzlich garantierten Selbstverwaltung, welche nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht sein können, ausser wenn ein gesetzwidriges Verhalten festgestellt wird, was hier eindeutig nicht der Fall ist.»

⁸ Vgl. Thomas Sägesser, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014, RN. 57 zu Art. 26 ParlG.

- 18 Diese Auslegung des Parlamentsrechts widerspricht klar der Rechtsauffassung und langjährigen Praxis der GPK. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Veröffentlichung von Aussagen über Beratungsgegenstände aus einem Protokoll einer Aufsichtskommission durch an der Sitzung teilnehmende Behördenmitglieder eine Verletzung des Amtsgeheimnisses darstellen kann. Die Obergerichtskommissionen können jederzeit Informationen zu gerichtsinternen Organisationsfragen, zu internen Problemen usw. einholen oder Bedienstete des Bundes zu solchen Themen befragen, und Kommissionsmitglieder können in der Kommission ihre Meinung dazu äussern, auch wenn sie den organisatorischen Einsatz von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern betreffen. Es handelt sich nicht um einen Eingriff in die Rechtsprechung im Sinne des oben zitierten Art. 26 Abs. 4 ParlG (Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der Bundesanwaltschaft ist ausgeschlossen.). Die VK des BGer räumt im Übrigen zu Recht ein, dass «gesetzwidriges Verhalten» Gegenstand der Obergerichtsüberwachung sein könnte. Die Obergerichtsüberwachung könnte nun aber kein gesetzwidriges Verhalten in gerichtsorganisatorischen Angelegenheiten feststellen, wenn sie nicht Informationen zu solchen Fragen einholen dürfte.
- 19 Der VK des BGer ist insofern zuzustimmen, dass von der Obergerichtsüberwachung die hierarchisch abgestuften Zuständigkeiten zu beachten und zu respektieren sind. Dies entspricht auch der ständigen Praxis der GPK. Aus diesem Grund haben die GPK im vorliegenden Fall das BGer ersucht, Vorwürfe zu internen Problemen am Bundesstrafgericht im Rahmen seiner Aufsicht abzuklären. Das bedeutet aber nicht, dass die Obergerichtsüberwachung nicht in gewissen Fällen (zum Beispiel bei Vorkommnissen von grosser Tragweite oder grossem öffentlichen Interesse) Sachverhalte bis ins Detail abklären können muss, und dies selbst oder mit Hilfe von Expertinnen bzw. Experten und nicht über die Hierarchie. Das Bundesgericht ist daran zu erinnern, dass die Obergerichtsüberwachung gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag wenn nötig auch nicht vor dessen eigener Gerichtsorganisation Halt machen darf⁹.

2.2.4 Informationen an die Aufsichtskommissionen verletzen das Amtsgeheimnis nicht

- 20 Nicht gesetzeskonform ist im Weiteren die Feststellung des Bundesgerichts (RN 81, S. 31 oben), das direkte Angehen von Rats- oder Kommissionsmitgliedern durch Übermittlung von Informationen und Dokumenten aus dem Gericht durch einzelne Richterpersonen verletze das Amtsgeheimnis. Art. 153 Abs. 1 besagt, dass die Aufsichtskommissionen das Recht haben, mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt zu verkehren und von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten. Aufgrund dieses umfassenden Informationsrechtes ist es grundsätzlich gar nicht möglich, mit der Herausgabe einer Information

⁹ Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht, Bericht der GPK-N/S vom 6. Okt. 2003, BBI 2004 5647.

an die Aufsichtskommissionen (GPK und FK) eine Amtsgeheimnisverletzung zu begehen (vgl. auch Gutachten Oberholzer an die GPK¹⁰ vom 5. Juni 2008, S. 4, Ziff. 1.4).

- 21 Hingegen ist dem Bundesgericht zuzustimmen, dass die Angehörigen der Bundesbehörden grundsätzlich die gesetzliche Aufsichtshierarchie respektieren sollen, und jede Hierarchiestufe vorerst ihre Probleme selbst zu lösen hat, bevor sie nach oben eskaliert. Halten sich Bundesbedienstete oder Behörden nicht an diesen administrativen Grundsatz und gelangen ohne Not an die GPK, treten diese auf das Ansinnen nicht ein und verweisen die Ersuchenden an die zuständige Hierarchiestufe.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesgerichtspräsident, sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichter, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Juni 2020

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte

Der Präsident der GPK-N:
Erich von Siebenthal

Die Präsidentin der GPK-S:
Maya Graf

Die Präsidentin der Subkommission
Gerichte/BA-N:
Nationalrätin Manuela Weichelt-Picard

Der Präsident der Subkommission
Gerichte/BA-S:
Ständeratspräsident Hans Stöckli

Die Sekretärin der
Geschäftsprüfungskommissionen:
Beatrice Meli Andres

Die Sekretärin der Subkommissionen
Gerichte/BA
Irene Moser

¹⁰ Niklaus Oberholzer, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht: Gutachten im Auftrag Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N), 5. Juni 2008.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------------|---|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| BA | Bundesanwaltschaft |
| BBl | Bundesblatt |
| BGer | Bundesgericht |
| BStGer | Bundesstrafgericht |
| BStGerOR | Organisationsreglement vom 31. August 2010 für das Bundesstrafgericht (Organisationsreglement BStGer, SR 173.713.161) |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) |
| B+G/EFD ff. | Behörden und Gerichte/Eidgenössisches Finanzdepartement fortfolgende |
| FK | Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte |
| GPK | Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte |
| GPK-N | Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates |
| GPK-S | Geschäftsprüfungskommission des Ständerates |
| lit. | littera (=lat. Buchstabe) |
| ParlG | Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10) |
| RN | Randnummer |
| SR | Systematische Rechtssammlung |
| StBOG | Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz; SR 173.71) |
| u. a. | unter anderem |
| vgl. | vergleiche |
| VK | Verwaltungskommission des Bundesgerichts |
| Ziff. | Ziffer |