

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



15.444 s Pa. Iv. Minder. Parlamentarische Kommissionen. Öffentlichkeit der sekundären Unterlagen

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 18. Januar 2018

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates befasste sich an ihrer Sitzung vom 18. Januar 2018 mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative, welcher die Kommission am 15. Oktober 2015 Folge gegeben hatte; die Schwesterkommission des Nationalrates hatte diesem Beschluss am 14. Januar 2016 zugestimmt.

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, dass bestimmte Unterlagen der Kommissionen veröffentlicht werden können oder grundsätzlich öffentlich sind, sofern sie nicht explizit anders klassifiziert sind.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Initiative abzuschreiben.

Berichterstattung: Caroni

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin:

Pascale Bruderer

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein:

Im Rahmen der nächsten Revision sei das Parlamentsgesetz (ParlG) so zu ändern, dass sekundäre Unterlagen der Kommissionen veröffentlicht werden können oder grundsätzlich öffentlich sind, sofern sie nicht explizit anders klassifiziert sind. Dabei sollen Differenzierungen (etwa nach Kommission oder nach Art und Klassifizierung der Unterlagen) möglich sein.

1.2 Begründung

Die Beratungen der Kommissionen sind vertraulich (Art. 47 Abs. 1 ParlG). Die Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle dient der offenen Debatte und fördert die Kompromissfindung; sie soll daher nicht angetastet werden.

Im Rahmen der Beratungen werden den Mitgliedern der Kommissionen aber oftmals auch zusätzliche Unterlagen zur Dokumentation abgegeben. Dies können zum Beispiel sein: interne Schreiben, Aktennotizen des Kommissionssekretariats, Gutachten eines Bundesamtes, Gesetzentwürfe oder Stellungnahmen der Verwaltung, Statistiken, Synopsen, externe Gutachten, Gerichtsurteile, Auszüge aus wissenschaftlichen Arbeiten und Zeitungsartikel sowie sogenannte schriftliche Antworten des Bundesrates bzw. der Verwaltung auf Themenanträge. Streng formell betrachtet wären nach Artikel 8 Absatz 1 Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV) all diese sekundären Unterlagen ebenfalls der Vertraulichkeit unterstellt.

Diese strikte, formalistische Regelung widerspricht jedoch bereits einer materiellen Logik: Unterlagen, deren Informationen bereits öffentlich sind, oder etwa Dokumente der Verwaltung, die gemäss Öffentlichkeitsgesetz grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen, lassen sich nicht wieder der Vertraulichkeit unterstellen, nur weil sie im Rahmen eines Kommissionsgeschäfts verteilt worden sind. Auch der Kommentar zum Parlamentsgesetz führt hierzu aus: "Selbstverständlich werden Unterlagen, welche bereits öffentlich sind, nicht durch die Zustellung an eine Kommission vertraulich." (Graf/Theler/von Wyss, Kommentar zum Parlamentsgesetz, Art. 47 N 16)

Auch der Sinn und Zweck des Kommissionsgeheimnisses verlangt keineswegs, dass die Vertraulichkeit der Unterlagen so eng ausgestaltet werden muss, wie es derzeit der Fall ist. Die Deliberation und Konsenssuche in einer Kommission finden unabhängig davon statt, ob erwähnte Dokumente danach der Öffentlichkeit zugänglich werden oder nicht. Im Gegenteil, gerade die heutige undifferenzierte Regelung, welche alle Dokumente formell der gleichen Vertraulichkeitsstufe unterstellt, führt dazu, dass diese immer wieder "verletzt" wird. Das Pendant der Bundesverwaltung, die Informationsschutzverordnung (ISchV), sieht demgegenüber gleich vier Klassifizierungsstufen vor: "GEHEIM", "VERTRAULICH", "INTERN", nicht klassifiziert (Art. 4 Abs. 1 ISchV).

Aus diesen Gründen sei auch für die sekundären Unterlagen der Kommissionen eine differenziertere Regelung vorgeschlagen. In seinem Kurzgutachten vom 30. Mai 2015 für Nationalrätin Christa Markwalder betreffend "Weiterleitung von schriftlichen Antworten des Bundesrates auf Fragen eines Kommissionsmitglieds" schlägt Professor Kurt Nuspliger, alt Staatsschreiber des Kantons Bern, ebenfalls eine entsprechende Gesetzesänderung vor. So sollen immerhin schriftliche Antworten auf Themenanträge "für die öffentliche Diskussion verwendet werden können".

Grundsätzlich sollten jedoch alle sekundären Unterlagen veröffentlicht werden können, sofern sie nicht explizit als vertraulich klassifiziert sind, analog zur Praxis der Bundesverwaltung. Insbesondere in Aufsichtskommissionen (FK, GPK, PUK) könnte aber natürlich die geltende Regelung weiterbestehen, dass alle Unterlagen vertraulich sind.



2 Stand der Vorprüfung

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat ihrem Rat am 18. August 2017 eine Vorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts (16.457) unterbreitet. Die Anträge der Kommission für einen neuen Artikel 47a des Parlamentsgesetzes (ParlG) sowie die entsprechenden Anpassungen der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV) setzen das Anliegen der Initiative von Ständerat Minder um. Der Nationalrat hat diese Anträge zwar am 12. Dezember 2017 abgelehnt. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat diese Anträge aber am 18. Januar 2018 zuhanden ihres Rates aufgenommen.

3 Erwägungen der Kommission

Gemäss Artikel 107 Absatz 1 ParlG kann mit einer parlamentarischen Initiative "vorgeschlagen werden, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet". Diese Ausarbeitung ist im Rahmen der Vorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts (16.457) erfolgt. Damit ist die Forderung der Initiative erfüllt, und sie kann abgeschrieben werden.