

Bildung einer Delegation

Parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommission

Bericht der Kommission des Ständerates

vom 12. Dezember 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Sowohl der Ständerat wie der Nationalrat haben in der Wintersession 1989 beschlossen, einer als allgemeine Anregung formulierten parlamentarischen Initiative der PUK Folge zu geben. Die Initiative regt an, dass die Geschäftsprüfungskommissionen ermächtigt werden sollen, eine gemeinsame Delegation zu bestimmen, welche ähnliche Rechte wie die parlamentarischen Untersuchungskommissionen besitzen sollte. Die Kommission unterbreitet ihnen mit dem vorliegenden Bericht Anträge zu einer Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes.

Die Kommission ist zur Überzeugung gekommen, dass es nicht notwendig ist, ein neues Organ der Oberaufsicht zu schaffen. Hingegen sollen die Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen massvoll ausgebaut werden. Die Geschäftsprüfungskommissionen sollen mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder auch dann Akten von Bundesbehörden herausverlangen können, wenn der Bundesrat das Amtsgeheimnis nicht aufheben will. Im gleichen Verfahren sollen die Geschäftsprüfungskommissionen Beamte des Bundes und Privatpersonen als Zeugen befragen können.

Die Kommission ist der Auffassung, dass durch die beantragten Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes das verfassungsmässige Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung wirksamer wahrgenommen werden kann. Sie erwartet, dass Missstände in der Verwaltung früher erkannt und dadurch auch behoben werden können, bevor eine eigentliche Krisensituation entsteht.

Anträge

Die Kommission beantragt, den Beschlussesentwurf zur Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes anzunehmen.

Beilagen

- 1 Entwurf zur Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes
- 2 Minderheitsanträge
- 3 Erläuterungen der Kommission

12. Dezember 1990

Namens der Kommission:
Hänsenberger

4460

Geschäftsverkehrsgesetz

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffern 1 und 11 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission des Ständerates vom 12. Dezember 1990¹⁾
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Februar 1991²⁾,
beschliesst:

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz³⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 47^{bis} Abs. 3

³ Beamte können für Befragungen nur durch den Bundesrat von der für sie geltenden Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und der militärischen Geheimhaltung entbunden und zur Herausgabe von Akten ermächtigt werden. Vorbehalten bleiben die Artikel 47^{quater}, 59 und 61.

Art. 47^{quater} Abs. 2 und 2^{bis} (neu)

² Soweit es der Bundesrat zur Wahrung des Amtsgeheimnisses oder eines militärischen Geheimnisses, zur Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen oder aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren für unerlässlich hält, kann er anstelle der Aktenherausgabe einen besonderen Bericht erstatten. Die Geschäftsprüfungskommission kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder und mit Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der Geschäftsprüfungskommission des anderen Rates auf der Aktenherausgabe bestehen oder beschliessen, Beamte des Bundes und Privatpersonen als Zeugen einzunehmen. Vor der Einvernahme von Beamten als Zeugen hört sie den Bundesrat an; die Artikel 59–64 sind sinngemäss anwendbar.

^{2bis} Die Geschäftsprüfungskommission kann die Akteneinsicht und die Einvernahme von Beamten oder Privatpersonen als Zeugen durch eine Sektion oder in Zusammenarbeit mit der Kommission des anderen Rates durch eine gemeinsame Delegation durchführen lassen.

¹⁾ BBl 1991 I 1034

²⁾ BBl ...

³⁾ SR 171.11; AS 1990 1530

Art. 47^{sexies} Abs. 3

³ Die Verwaltungskontrollstelle hat unter Vorbehalt des Verfahrens nach Artikel 47^{quater} Absatz 2 gegenüber den Dienststellen der Verwaltung die gleichen Rechte ... (*Rest unverändert*).

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt am ... in Kraft.

4460

Minderheitsanträge

1 (Masoni)

Art. 47^{quater} Abs. 2 und 2^{bis} (neu)

² Soweit es der Bundesrat ... erstatten. Die Geschäftsprüfungskommission kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder und mit Zustimmung derselben qualifizierten Mehrheit der Kommission des anderen Rates auf der Aktenherausgabe und auf der Befragung bestehen. Vor der Befragung ... hört sie den Bundesrat an.

^{2bis} Die Geschäftsprüfungskommission kann die Akteneinsicht und die Befragung von Beamten oder Privatpersonen durch eine Sektion oder in Zusammenarbeit ...

Art. 47^{quinquies} (neu)

¹ Genügen die Befugnisse der Geschäftsprüfungskommission gemäss Artikel 47^{quater} zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht, können beide Räte eine von beiden Geschäftsprüfungskommissionen mit der qualifizierten Mehrheit von je zwei Dritteln der Mitglieder für einen besonderen und genau umschriebenen Gegenstand bereits bestellte oder zu bestimmende Delegation mit den besonderen Befugnissen gemäss dieses Artikels ausstatten.

² Die Delegation besteht aus einer gleichen Anzahl von Mitgliedern des National- und des Ständerates. Sie konstituiert sich selbst.

³ Sie erhält den Auftrag von den beiden Geschäftsprüfungskommissionen. Sie erstattet den beiden Räten Bericht und stellt Antrag.

⁴ Sie hat das Recht, Beamte und Privatpersonen als Auskunftspersonen oder Zeugen zu befragen und bei Behörden des Bundes und Privatpersonen Akten herauszuverlangen. Soweit das Amtsgeheimnis und das militärische Geheimnis betroffen sind, entscheidet die Delegation, nachdem sie den Bundesrat angehört hat.

⁵ Die Mitglieder, Sekretäre und Protokollführer der Delegation sind zur Geheimhaltung verpflichtet.

⁶ Die Verfahrensvorschriften der Artikel 55–65 sind sinngemäss anwendbar.

Art. 47^{quinquies} (alt) wird zu Art. 47^{septies}.

2 (Onken)

Art. 47^{quater} Abs. 2

² ... Die Geschäftsprüfungskommission kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder auf der Aktenherausgabe bestehen und mit Zustimmung einer Zweidrittelsmehrheit der Geschäftsprüfungskommission des anderen Rates beschliessen, Beamte ...

3 (Schönenberger, Danioth, Gautier, Jelmini, Masoni)

Art. 47^{quater} Abs. 2

² ... Die Geschäftsprüfungskommission kann ... beschliessen, Beamte des Bundes als Zeugen einzuvernehmen. ...

Erläuterungen der Kommission

1 Ausgangslage

11 Parlamentarische Initiative der PUK

Die PUK, die beauftragt war, besondere Vorkommnisse im EJPD zu untersuchen, hat in ihrem Bericht vom 22. November 1989 festgestellt, dass die parlamentarische Oberaufsicht über die Bundesanwaltschaft und Bundespolizei ungenügend war (BBl 1990 I 836/37). Ein wesentlicher Grund wird darin gesehen, dass die Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen beschränkt sind. Gemäss GVG Artikel 47^{quater} Absatz 2 kann der Bundesrat «soweit es zur Wahrung eines Amtsgeheimnisses, zur Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen oder aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren unerlässlich ist, anstelle der Herausgabe von Aktsakten einen besonderen Bericht erstatten». Aufgrund einzelner Beispiele hält die PUK fest, dass der Bundesrat die Begriffe des «noch nicht abgeschlossenen Verfahrens» und der «schutzwürdigen persönlichen Interessen» so interpretiere, dass wirkungsvolle parlamentarische Kontrollen vor allem im Bereich des Staatsschutzes nicht möglich seien.

Die PUK unterbreitete den Räten deshalb in Form einer allgemeinen Anregung die folgende parlamentarische Initiative:

Genügen die Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht, können die beiden Kommissionen durch Beschluss der Mehrheit der Mitglieder jeder Kommission eine gemeinsame Delegation bestimmen. Diese soll aus einer gleichen Zahl von Mitgliedern des National- und des Ständerates zusammengesetzt sein. Sie soll das Recht haben, nach Anhörung des Bundesrates Akten beizuziehen, die der Geheimhaltung unterstehen. Beamte können als Auskunftspersonen oder als Zeugen auch über Tatsachen einvernommen werden, die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Mitglieder, Sekretäre und Protokollführer dieser Delegation sind ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet.

12 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat äusserte sich in seiner Stellungnahme zum Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission vom 4. Dezember 1989 (BBl 1990 I 879) skeptisch zur parlamentarischen Initiative. Er macht namentlich prinzipielle Bedenken geltend und kritisiert, dass es einen erheblichen Eingriff in die schweizerische Form der Gewaltenteilung darstelle, wenn sich eine parlamentarische Kommission selber erweiterte Kompetenzen zusprechen könne.

13 Beschlüsse des Nationalrates und des Ständerates

Beide Räte haben ohne Gegenstimmen beschlossen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben (Amtl. Bull. N 1989 2047, S 1989 809). In der Debatte

kam zum Ausdruck, dass die parlamentarische Kontrolle gezielt verstärkt werden müsse, damit in Zukunft Missstände in der Verwaltung früher aufgedeckt und behoben werden können. Einzelnen Ratsmitgliedern, die einen Einbruch in das Prinzip der Gewaltenteilung befürchteten, wurde entgegengehalten, dass es bewusst nicht um die Schaffung einer «Dauer-PUK» oder einer «Mini-PUK» gehe. Vielmehr solle sich die GPK in speziellen Fällen gegenüber dem Bundesrat und der Verwaltung durchsetzen können, so dass die Einsetzung einer PUK gerade vermieden werden könne.

2 Beratungen der Kommission¹⁾

21 Stellungnahmen der Arbeitsgruppe Verwaltungskontrolle der GPK sowie des Bundesrates

Die Kommission hat sich an drei Sitzungen ausführlich mit der parlamentarischen Initiative befasst. Sie hat von einer Arbeitsgruppe Verwaltungskontrolle der GPK eine Stellungnahme erhalten und den Vorsteher des EJPD gebeten, sich zur parlamentarischen Initiative zu äussern.

Die Arbeitsgruppe der GPK begrüsst die Initiative und unterbreitet der Kommission einen Lösungsvorschlag, der noch etwas über den Text der PUK hinausgeht. Die Geschäftsprüfungsdelegation soll sämtliche Rechte der parlamentarischen Untersuchungskommissionen gemäss den Artikeln 55–65 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) erhalten. Die Arbeitsgruppe weist auf verschiedene Fälle der letzten Jahre hin, wo der GPK eine vertiefte Kontrolle verunmöglicht war, weil der Bundesrat z. B. die Einsicht in Mitberichte von Bundesämtern oder in Gutachten von Experten verweigerte.

Aus der Stellungnahme des Vorstehers des EJPD, die stellvertretend vom Generalsekretär vorgetragen wurde, geht hervor, dass der Bundesrat die Schaffung einer GPK-Delegation nicht befürwortet. Er macht den Grundsatz der Gewaltenteilung, Geheimhaltungsbedürfnisse und die Überforderung des Parlaments geltend. Um das Anliegen der PUK zu verwirklichen, regt er an, eine ständige Staatsschutzdelegation beider Räte zu schaffen. Diese hätte die Staatsschutzfähigkeit im EJPD und im EMD laufend und nachträglich zu kontrollieren. Amtsgeheimnisse könnten ihr nicht entgegengehalten werden.

22 Beschlüsse der Kommission

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die beiden Räte mit ihren Beschlüssen, der Initiative der PUK Folge zu geben, die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Verwaltung generell stärken wollen. Zwar ist der Mangel an Kontrolle im Bereich des Staatsschutzes besonders deutlich geworden; ver-

¹⁾ Mitglieder der Kommission: Hänsenberger, Affolter, Bühner, Daniöth, Gautier, Iten, Jelmini, Masoni, Meier Josi, Onken, Reichmuth, Rüesch, Schönenberger, Simmen, Zimmerli (15)

schiedene Erfahrungen zeigen aber, dass die Kompetenzen der GPK auch für andere Bereiche der staatlichen Tätigkeit verstärkt werden müssen. Es ist denkbar, dass für die Oberaufsicht über den Staatsschutz und den Nachrichtendienst besondere Regelungen und parlamentarische Organe zu schaffen sein werden. Dies lässt sich erst nach Abschluss der Beratungen über den Bericht der PUK 2 sowie am zweckmässigsten im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Staatsschutzgesetz beurteilen.

Die Kommission ist nach ausführlichen Diskussionen mehrheitlich zum Schluss gekommen, dass es nicht notwendig ist, eine spezielle Delegation der Geschäftsprüfungskommission zu schaffen, wie dies die parlamentarische Initiative der PUK 1 anregt. Sie befürchtet, dass durch eine derartige Delegation zwei Kategorien von GPK-Mitgliedern entstehen und dass die Delegation zu einer Mini-PUK wird, die sich direkt mit Berichten an die Bundesversammlung und an die Öffentlichkeit wenden würde.

Die Kommission schlägt vor, dass die Verfahrensrechte der Geschäftsprüfungskommissionen ergänzt werden. Schon heute können sie gemäss Artikel 47^{quater} Absatz 1 GVG von allen Behörden und Amtsstellen des Bundes Auskünfte einholen. Dies schliesst die Befragung von Beamten als Auskunftspersonen ein, selbst wenn der Bundesrat nicht bereit ist, diese von der Amtsverschwiegenheit zu befreien. Die GPK soll sich neu in bedeutsamen Fällen auch über die Weigerung des Bundesrates hinwegsetzen können, die für die Beurteilung der Geschäftsprüfung von Behörden und Amtsstellen wesentlichen Akten herauszugeben. Ausserdem soll sie Beamte des Bundes und Privatpersonen nicht nur als Auskunftspersonen, sondern als Zeugen befragen können.

Das hauptsächliche Anliegen besteht darin, dass die parlamentarische Oberaufsicht so verstärkt werden kann, dass parlamentarische Organe handeln können, bevor sich ein Missstand zu einer öffentlichen Krise entwickelt – mit all ihren negativen Folgen für das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Organe. Zwischen der ordentlichen Tätigkeit der GPK und den ausserordentlichen Aufgaben der Untersuchungskommissionen besteht gelegentlich ein Bedarf an Kontrolle, für den zusätzliche rechtliche Instrumente geschaffen werden müssen.

Dies kann nicht als Eingriff in die Gewaltenteilung bezeichnet werden. Nach unserer Verfassung können aus dem Gewaltenteilungsprinzip keine klaren Kompetenzschränken abgeleitet werden. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass die Finanzdelegation seit langem das unbedingte Recht hat, in Akten der Bundesverwaltung Einsicht zu nehmen. Es ist nicht einzusehen, weshalb eine ähnliche Bestimmung zu Gunsten der GPK die Gewaltenteilung verletzen sollte.

Ausserdem sollen die besonderen Rechte von einem qualifizierten Verfahren abhängig gemacht werden. Nur wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder beider Geschäftsprüfungskommissionen zustimmt, kann eine GPK auf der Aktenherausgabe beharren und Zeugen einvernehmen. Das qualifizierte Verfahren ist Garantie dafür, dass die GPK die Geheimhaltungsinteressen des Bundesrates nicht leichthin übergeht. Ein Antrag, erweiterte Kompetenzen zu beanspruchen, wird politisch breit abgestützt sein müssen, um Erfolg zu haben.

Das qualifizierte Entscheidungsverfahren wird auch deshalb gewählt, weil es nicht zweckmässig ist, inhaltlich zu definieren, in welchen Fällen die Rechte der GPK erweitert werden können.

23 Minderheitsanträge

231 Minderheit Masoni

Die Minderheit Masoni beantragt ein zweistufiges Verfahren, das als solches als eine in sich geschlossene Einheit zu betrachten ist.

In einer ersten Stufe kann eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder einer Geschäftsprüfungskommission mit der Zustimmung einer entsprechenden Mehrheit der Kommission des anderen Rates auch entgegen der Auffassung des Bundesrates auf einer Aktenedition bzw. der Befragung eines Beamten bestehen. Die Untersuchung kann die Kommission selbst, eine ihrer Sektionen oder eine Delegation beider Kommissionen durchführen.

In einer zweiten Stufe kann eine Delegation beider Kommissionen eingesetzt werden, die mit allen Befugnissen der PUK ausgestattet ist (Aktenedition von Privatpersonen, Zeugenbefragung in und ausserhalb der Bundesverwaltung). Dafür braucht es aber die Zustimmung beider Räte. Die Minderheit erachtet diese Zustimmung und die entsprechende Publizität aus Gründen der Rechtssicherheit, der Rechtsgleichheit und der Wahrung der Rechte der angehörten Personen für erforderlich. Man könnte dagegen einwenden, eine solche Delegation der GPK sei überflüssig, indem die Einsetzung der PUK immer möglich sei. Die Minderheit erachtet es jedoch als sinnvoll, dass ein solches ordentliches Instrument geschaffen werde, insbesondere in Fällen, deren ausserordentliche Bedeutung erst während der Untersuchung zum Vorschein kommt. Wo aber die ordentlichen Untersuchungskompetenzen der GPK nicht genügend erscheinen, erscheint es als zweckmässig, dass die weitere Untersuchung einer Delegation der GPK, anstatt einer PUK, anvertraut wird.

Die Minderheit wirft der Kommissionsmehrheit vor, dass sie den beiden GPK gestattet, ein PUK-ähnliches Verfahren auszulösen, ohne dass das Parlament und die öffentliche Meinung über die Notwendigkeit oder Opportunität einer solchen Untersuchung grundsätzlich Stellung nehmen können. Die Minderheit sieht dagegen eine Gradualität des Verfahrens vor.

232 Minderheit Onken

Die Minderheit Onken beantragt, dass es für den Entscheid, entgegen dem Willen des Bundesrates Amtsakten von Bundesstellen herauszuverlangen, lediglich die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder *einer* GPK braucht. Hingegen muss vor der Befragung von Beamten und Privatpersonen die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der GPK des anderen Rates eingeholt werden, wie dies auch die Mehrheit vorschlägt.

Die Minderheit Schönenberger will im Gegensatz zur Kommissionsmehrheit ausdrücklich ausschliessen, dass die GPK Privatpersonen als Zeugen befragt. Dies soll parlamentarischen Untersuchungskommissionen vorbehalten bleiben.

3 Erläuterung der einzelnen Artikel

Artikel 47^{quater}

In Absatz 2 wird die Kompetenz der GPK geschaffen, sich mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder und mit Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der GPK des anderen Rates über den Beschluss des Bundesrates hinwegzusetzen, der GPK lediglich einen Amtsbericht zu erstatten. Die GPK kann ihren Entscheid unverzüglich fällen, oder erst nachdem der Amtsbericht erstattet und sie davon nicht befriedigt ist. Im gleichen Verfahren soll sich die GPK auch das Recht verschaffen können, Beamte des Bundes und Private als Zeugen einzuvernehmen. Durch den Verweis auf die Artikel 59–64 wird klargestellt, dass die Zeugnispflicht besteht, und dass eine Zeugnisverweigerung ohne gesetzlichen Grund oder ein falsches Zeugnis strafrechtliche Folgen haben. Ausserdem werden dem Bundesrat und den betroffenen Personen die gleichen Verfahrensrechte garantiert, die sie auch gegenüber einer Parlamentarischen Untersuchungskommission haben. Der Verweis stellt auch klar, dass alle Mitglieder der GPK sowie Sekretäre und Protokollführer zur Geheimhaltung verpflichtet sind.

Im neuen Absatz 2^{bis} wird festgehalten, dass die GPK eine Sektion, oder dass beide GPK eine gemeinsame Delegation beauftragen können, die Akteneinsicht oder die Einvernahme von Zeugen durchzuführen. Die Sektion oder Delegation kann im Rahmen des Auftrages der Kommissionen tätig werden und hat diesen Bericht zu erstatten. Dieser Auftrag kann eng oder grosszügig umschrieben sein. Die Änderungsvorschläge zu den Artikeln 47^{bis} Absatz 3 und 47^{sexies} Absatz 3 sind eine Folge der Ergänzung in Artikel 47^{quater} Absatz 2.

4 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Erweiterung der Rechte der GPK hat grundsätzlich keine personellen und finanziellen Folgen. Allfällig nötige Anträge für eine Verstärkung der Infrastruktur der GPK würden im Rahmen des Budgets gestellt.

5 Verfassungsmässigkeit

Die Verstärkung der Verfahrensrechte der Geschäftsprüfungskommissionen stützt sich auf Artikel 85 Ziffer 11 der Bundesverfassung. Die inhaltlichen Entscheidungskompetenzen des Bundesrates werden durch die verbesserte Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht nicht eingeschränkt. Verändert wird

lediglich unter gewissen Voraussetzungen die Gewichtung von Vertraulichkeit und Öffentlichkeit im Staat, eine Gewichtung, für die der Gesetzgeber jedenfalls im vorgesehenen Mass zuständig ist.

4460

Bildung einer Delegation Parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommission Bericht der Kommission des Ständerates vom 12. Dezember 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.243
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1991
Date	
Data	
Seite	1034-1112
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 732

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.