

# Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz

**Thomas Sägesser** | *Die Schweizerische Bundesverfassung verankert die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen. Im neuen Parlamentsgesetz werden die Auskunfts- und Einsichtsrechte sowie die Untersuchungsbefugnisse der Ratsmitglieder und der Kommissionen differenziert geregelt und das Verfahren zur Durchsetzung der Informationsansprüche gesetzlich normiert.*

## 1 Einleitung

Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen sind mit der neuen Bundesverfassung (BV) von 1999 auf Verfassungsebene geregelt worden. Artikel 153 Absatz 4 BV bestimmt, dass den Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zustehen. Der Umfang dieser Informationsrechte wird durch das Gesetz geregelt. Für den Gesetzgeber bedeutet das zweierlei: *Zum einen* verlangt die Verfassung eine gesetzliche Regelung der Informationsrechte. *Zum andern* ist eine solche Regelung differenziert auszugestalten: Die Informationsrechte sind auf die Aufgaben der Kommission zuzuschneiden, sie haben die Aufgabenerfüllung durch die Kommissionen zu ermöglichen.<sup>1</sup> Hauptsächlich aus diesem Grund haben sich die entsprechenden Bestimmungen im Geschäftsverkehrsgesetz (GVG)<sup>2</sup> als materiell reformbedürftig erwiesen. Hinzu kommt, dass die Informationsrechte der Ratsmitglieder bislang nicht gesetzlich geregelt waren, sondern einzig in einer Weisung des Bundesrates.<sup>3</sup> Mit dem Parlamentsgesetz (ParlG) werden die Informationsrechte der Ratsmitglieder auf die Gesetzesebene heraufgestuft. Das GVG konnte aber auch unter formalen Gesichtspunkten den Ansprüchen an eine moderne und systematisch klare Gesetzgebung nicht mehr genügen: Teiländerungen machten die Regelung der Informationsrechte wenig übersichtlich und führten zu einer unterschiedlich hohen Regelungsdichte.

## 2 Die materielle Regelung der Informationsrechte

### 2.1 Übersicht

Artikel 153 Absatz 4 BV macht den Umfang der Informationsrechte von den Aufgaben der Kommission abhängig. Im Grundsatz wird somit der so genannte *kaskadenmässige Aufbau* der Informationsrechte verankert. Das ParlG hält an dieser Kaskade der Informationsrechte fest: Am wenigsten

weit gehende Rechte haben die Ratsmitglieder, es folgen die Legislativkommissionen und die Aufsichtskommissionen. Am Weitesten gehen die Rechte der Delegationen von Aufsichtskommissionen und einer parlamentarische Untersuchungskommission (PUK).

Die Bestimmungen über die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der Kommissionen im ParlG sind nach einer einheitlichen Systematik aufgebaut: Zuerst wird das Informationsrecht verankert und dessen Umfang durch Bezugnahme auf die Aufgaben der Kommission resp. die Notwendigkeit zur Ausübung des parlamentarischen Mandates beim Ratsmitglied eingegrenzt. Die Bestimmungen über die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der Legislativkommissionen enthalten anschliessend Vorbehaltsbereiche, in welchen ein Informationsanspruch von Gesetzes wegen ausgeschlossen ist. Für die Aufsichtskommissionen und die Delegationen folgen präzisierende und das Verfahren betreffende Bestimmungen. Die Bestimmungen über die Informationsrechte sind von jenen über die Aufgaben der Kommissionen getrennt geregelt: Die Aufgaben im vierten Titel (Art. 42ff. ParlG), die Informationsrechte im siebten Titel (Art. 150ff. ParlG). Dadurch wird zwar die Lesbarkeit des Gesetzes erschwert, weil infolge der Abhängigkeit des Informationsumfanges von den Kommissionsaufgaben die jeweiligen Bestimmungen parallel gelesen werden müssen. Diese Ausgestaltung wurde in erster Linie aus systematischen Gründen gewählt.

## **2.2 Die Informationsrechte der Ratsmitglieder**

### **2.2.1 Voraussetzungen des Informationsanspruchs**

Nach Artikel 7 Absatz 1 ParlG haben die Ratsmitglieder das Recht, vom Bundesrat und der Bundesverwaltung über jede Angelegenheit des Bundes Auskunft zu erhalten und Unterlagen einzusehen, soweit dies für die Ausübung des parlamentarischen Mandates erforderlich ist. Die Beschränkung des Informationsanspruchs auf *Angelegenheiten des Bundes* ist sachlogisch: Bundesrat und Bundesverwaltung können nur insoweit Informationen erteilen, sofern sie selber inhaltlich in der Lage sind, Auskunft zu geben. Das betrifft nicht nur die zentrale und die dezentrale Verwaltung, sondern sämtliche staatliche Politikfelder, unabhängig davon, ob es um Ereignisse in der Vergangenheit, der Gegenwart oder um zukünftig avisierte Massnahmen geht. Vom Auskunftsrecht ausgenommen bleiben umgekehrt Angelegenheiten der Kantone, der Gemeinden oder Privater, sofern es sich nicht um eine Leistungserfüllung Privater im Auftrag des Staates handelt (Bundesunternehmen, Outsourcing). Die Beschränkung des Informationsanspruchs auf die *Notwendigkeit zur Ausübung des parlamentarischen Man-*

*dates* setzt den Verfassungsauftrag um, wonach der Umfang der Informationsrechte von der jeweiligen Aufgabe abhängig zu machen ist. Diese Voraussetzung ist bereits in den erwähnten Weisungen von 1975 enthalten und wurde auf die Gesetzesebene heraufgestuft.<sup>4</sup> Eine solche Notwendigkeit ist sicher dann anzunehmen, wenn ein Ratsmitglied zur Einreichung eines Vorstosses auf bestimmte Informationen angewiesen ist. Kein Einsichtsrecht besteht demgegenüber, wenn ein Ratsmitglied für Dritte Informationen bei Bundesbehörden beschaffen will: Der Zusammenhang zur Ausübung des parlamentarischen Mandates fehlt. Ebenso wenig besteht ein Informationsanspruch, wenn das Ratsmitglied nicht *in seiner Eigenschaft als Abgeordneter oder Abgeordnete* sondern als Privatperson Auskunft vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung verlangt. In diesem Fall richtet sich die Auskunftserteilung nach denselben Grundsätzen wie gegenüber einem Bürger oder einer Bürgerin.<sup>5</sup> Vorbehalten bleibt in jedem Fall der Schutz der Persönlichkeit (Art. 7 Abs. 2 Bst. c ParlG; vgl. auch unten).

### 2.2.2 Gesetzliche Vorbehaltsbereiche

#### a) Unmittelbare Entscheidungsfindung des Bundesrates

Artikel 7 Absatz 2 ParlG enthält jene Vorbehaltsbereiche, in denen das Gesetz selber einen Informationsanspruch eines Ratsmitgliedes ausschliesst. Namentlich betrifft dies jene Informationen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen (Bst. a). Gemeint sind alle Unterlagen des Mitberichtsverfahrens (Antrag, Mitberichte und Beilagen)<sup>6</sup> aber auch Aussprachepapiere, zu welchen nach den internen Richtlinien für Bundesratsgeschäfte in der Regel kein Mitberichtsverfahren durchgeführt wird und die keine definitive Beschlussfassung durch den Bundesrat zur Folge haben.<sup>7</sup>

Besteht ein Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen des Ämterkonsultationsverfahrens, also jenes Verfahren, das zwischen den Bundesämtern stattfindet und der Vorbereitung von Anträgen an den Bundesrat dient?<sup>9</sup> Diese Frage wurde im Rahmen der Arbeiten zum ParlG nicht geklärt. Sinn und Zweck des Vorbehaltes des Mitberichtsverfahrens ist der Schutz des Kollegiums, was im Gesetzestext mit der Wendung «unmittelbare Entscheidungsfindung» zum Ausdruck kommt. Da das Ämterkonsultationsverfahren nicht unmittelbar der Entscheidungsfindung sondern nur der Entscheidungsvorbereitung dient, liesse eine enge Auslegung den Schluss zu, dass Ratsmitglieder gestützt auf ihren Informationsanspruch nach Artikel 7 Absatz 1 ParlG Einsicht nehmen können. Eine grosszügigere Auslegung fasst den Schutz des Kollegiums weiter: Da aus den Unterlagen des Ämterkonsulta-

tionsverfahrens oft auf den Inhalt des Antrages im Rahmen des Mitbeteiligungsverfahrens geschlossen werden kann, sind auch erstere vom Informationsanspruch eines Ratsmitgliedes ausgenommen. Die Einsichtnahme wäre nach dieser Betrachtungsweise in Anlehnung an den Entwurf zum Öffentlichkeitsgesetz erst nach dem Entscheid des Bundesrates möglich.<sup>9</sup>

Ungeklärt ist auch, ob ein Ratsmitglied Einsicht in Informationsnotizen verlangen kann, die dem Bundesrat nicht zum Entscheid sondern eben nur zur Information unterbreitet werden. Auch hier kommt es darauf an, ob der Gesetzeswortlaut von Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a ParlG in engerem oder weiterem Sinn ausgelegt wird.

Massgebender Gedanke ist die Vertraulichkeit der Beratungen des Bundesrates und nicht die Form der ihm vorliegenden Unterlagen. Alle Geschäfte, die dem Bundesrat unterbreitet werden, unterstehen dem Grundsatz der Nichtöffentlichkeit, unabhängig davon, ob sie mündlich besprochen oder diskussionslos verabschiedet werden.<sup>10</sup> Sind nur die einem Bundesratsbeschluss zu Grunde liegenden Unterlagen oder auch der Beschluss selber der Öffentlichkeit nicht zugänglich? Artikel 10 Absatz 2 RVOG<sup>11</sup> verpflichtet den Bundesrat zu einer einheitlichen, frühzeitigen und kontinuierlichen Information über seine Entscheide. Die heutige Praxis, wonach die Beschlüsse des Bundesrates weder öffentlich zugänglich noch im Wortlaut veröffentlicht werden, ist damit nur insoweit vereinbar, als es sich ausdrücklich um für geheim erklärte Beschlüsse oder um blosse Zwischenentscheide im Verfahren handelt und noch keine definitive Beschlussfassung vorliegt. Zudem dürfte im Beschluss nicht auf Anträge verwiesen werden, da letztere weiterhin der Geheimhaltung unterliegen.

*Beispiel:*

*Die jüngste Praxis scheint diese Auslegung – zumindest gegenüber Mitgliedern der eidgenössischen Räte – zu bestätigen. Mit Gesuch vom 9. Dezember 2002 ersuchte Nationalrat Banga um Gewährung der Einsicht in bestimmte Beschlüsse des Bundesrates. Dies wurde ihm gewährt. Hingegen wurde sein Gesuch vom 8. Februar 2003 um Einsichtnahme in ein Aussprachepapier abschlägig beantwortet.*

b) *Staatsschutz und Nachrichtendienst*

Zum Staatsschutz und zum Nachrichtendienst (Art. 7 Abs. 2 Bst. b ParlG) wird auf die Ausführungen zu den Informationsrechten der Delegationen von Aufsichtskommissionen verwiesen (vgl. Ziff. 2.5).

c) *Persönlichkeitsschutz*

Ein Informationsanspruch ist auch dann ausgeschlossen, wenn Unterlagen aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes vertraulich gehalten werden (Art. 7 Abs. 2 Bst. c ParlG). Diese Bestimmung darf nicht eng verstanden werden. Erfasst werden nicht nur der Schutz der Privatsphäre oder besonders schützenswerter Personendaten nach der Datenschutzgesetzgebung, sondern auch Berufs-, Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse, oder der Persönlichkeitsschutz im Rahmen hängiger Verfahren (zivil- oder strafprozessuale Verfahren, Untersuchungshandlungen, disziplinarische und administrative Verfahren). Beispielsweise kann die Auskunft über laufende oder geplante Forschungsprojekte, über den geplanten Erwerb von Sachgütern oder über die Veräusserung von Beteiligungen des Bundes an bundesnahen Unternehmen verweigert werden. Artikel 8 ParlG, der das Amtsgeheimnis für Ratsmitglieder verankert und den Begriff des Persönlichkeitsschutzes ebenfalls enthält, führt zu keinem anderen Schluss, weil er nur auf jene persönlichkeitsrelevanten Tatsachen Anwendung findet, die *nicht* aufgrund der Ausübung des Informationsrechtes gegenüber Bundesrat und Bundesverwaltung nach Artikel 7 ParlG in Erfahrung gebracht wurden. Andernfalls hätte der Vorbehalt zugunsten des Persönlichkeitsschutzes in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c ParlG keine eigenständige Bedeutung. Artikel 8 ParlG kommt insofern zentrale Bedeutung zu, als Ratsmitglieder im Rahmen von Artikel 7 Absatz 1 ParlG auch Einsicht in Unterlagen haben, die dem Amtsgeheimnis unterliegen.

Selbst wenn von Gesetzes wegen kein Informationsanspruch besteht, *kann* von der zuständigen Behörde das Informationsgesuch positiv beurteilt und die verlangte Information erteilt werden. Das Gesetz statuiert somit *kein Informationsverbot*.

2.2.3 *Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung*

Die gesetzliche Normierung der Informationsrechte genügt, es braucht keine ausführenden Bestimmungen dazu seitens des Bundesrates. Die erwähnten Weisungen von 1975<sup>12</sup> können insofern aufgehoben werden. Regelungsbedarf besteht hingegen weiterhin für die Festlegung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung. Damit eine einheitliche und konstante Praxis garantiert werden kann, dürfen die Zuständigkeiten nicht allein dezentral angesiedelt werden. Für die Informationsgewährung zu Unterlagen des Mitberichtsverfahrens soll daher – wie schon nach geltender Regelung – der Bundesrat zuständig bleiben. Der Entscheid wird von der Bundeskanzlei vorbereitet. Denkbar ist, dass zur Entlastung des Bun-

desratskollegiums mittels Präsidialbeschluss entschieden und das betreffende Geschäft nur im Fall der Uneinigkeit zwischen den Departementen dem Kollegium unterbreitet wird. Dasselbe gilt für die Informationsgewährung zu geheimen Unterlagen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste, da es sich um politisch sensible Bereiche handelt.<sup>13</sup> Hingegen könnte die Beurteilung des Persönlichkeitsschutzes dem sachlich zuständigen Departement delegiert werden.

### 2.3 Die Informationsrechte der Legislativkommissionen

Nach Artikel 150 Absatz 1 ParlG sind die Legislativkommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben (vgl. Art. 44 ParlG) berechtigt, den Bundesrat zur Erteilung von Auskünften an ihre Sitzungen einzuladen, von ihm Berichte zu verlangen, Unterlagen zur Einsicht zu erhalten und mit seinem Einverständnis Personen im Dienst des Bundes zu befragen. Wie für Ratsmitglieder besteht auch für Legislativkommissionen kein Informationsanspruch, wenn es sich um die unmittelbare Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums oder um geheime Unterlagen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste handelt (Art. 150 Abs. 2 ParlG). Unerwähnt bleibt der Vorbehalt zu Gunsten des Persönlichkeitsschutzes. Es handelt sich um ein gesetzgeberisches Versehen, da nicht einzusehen ist, inwiefern Legislativkommissionen, die sich hauptsächlich mit der Vorbereitung der Gesetzgebung befassen, zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Einsichtnahme in persönlichkeitsrelevante Unterlagen angewiesen sind. Der Bericht der Staatspolitischen Kommission stützt diese Annahme, indem beispielhaft ausgeführt wird, eine Legislativkommission könnte nicht anlässlich der Revision der Asylgesetzgebung Einsicht in Dossiers einzelner Asylbewerber oder -bewerberinnen nehmen. Im Übrigen kommt den Legislativkommissionen grundsätzlich das Recht auf Einsichtnahme in Unterlagen zu, die dem Geheimnisschutz unterstehen, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist und sie geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz treffen, beispielsweise, indem nur Mitgliedern einer Subkommission Einsicht gewährt wird. Es kann daher sein, dass eine Subkommission über weiter gehende Einsichtsrechte verfügt als die Kommission selber.

Einen Sonderfall stellen die Informationsrechte der *Aussenpolitischen Kommissionen* dar (Art. 152 ParlG). Es geht dabei weniger um einen Informationsanspruch *gegenüber* Bundesrat und Bundesverwaltung als um die gesetzliche Normierung des Zusammenwirkens zwischen Parlament und Regierung im Bereich der Aussenpolitik. Da die Zuständigkeiten in der Aussenpolitik zwischen Bundesversammlung und Bundesrat geteilt sind, letz-

terem aber die operative Wahrnehmung der Beziehungen zum Ausland obliegen, ist die regelmässige und rechtzeitige Information oder Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen gesetzlich vorgesehen. Im Gegensatz zur heutigen Regelung werden die Mitwirkungsrechte der Aussenpolitischen Kommissionen ausgedehnt auf alle «wesentlichen Vorhaben» und auf «bedeutende internationale Verhandlungen» und damit neu auch auf bilaterale Verhandlungen (Abs. 3). Die Kommissionen können überdies verlangen, zu irgend einer Frage im Rahmen der Aussenpolitik informiert oder konsultiert zu werden (Abs. 5).

#### 2.4 Informationsrechte der Aufsichtskommissionen

Die Aufsichtskommissionen (Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen; vgl. Art. 50 und 52 sowie 54 ParlG) verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben – das heisst zur Wahrnehmung der Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes<sup>14</sup> – über dieselben Informationsrechte wie die Legislativkommissionen (Verweis von Art. 153 Abs. 1 auf Art. 150 ParlG). Namentlich bedeutet dies, dass auch die Aufsichtskommissionen keinen Anspruch auf Unterlagen haben, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen oder im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind (wiederholt in Artikel 153 Absatz 4 zweiter Satz ParlG). Im Unterschied zu den Legislativkommissionen sind aber Fälle denkbar, in welchen Aufsichtskommissionen auch in persönlichkeitsrelevante Unterlagen Einsicht nehmen müssen, um die parlamentarische Oberaufsicht sachgerecht wahrnehmen zu können. Der Vorbehalt des Persönlichkeitsschutzes gilt für sie daher nicht, wohl aber der gesetzliche Auftrag, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (der Verweis bezieht sich auf den gesamten Artikel 150 ParlG, womit auch dessen Absatz 3 für die Aufsichtskommissionen gilt).

Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen gehen auch insofern weiter als jene der Legislativkommissionen, als sie *direkt* mit den Behörden und den anderen Trägern und Trägerinnen von Bundesaufgaben verkehren und von ihnen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte und Unterlagen verlangen können (Art. 153 Abs. 1 ParlG). Der Bundesrat ist vorgängig zu orientieren, wenn es sich um ihm unterstellte Personen handelt oder wenn Unterlagen aus der Bundesverwaltung verlangt werden. Der Bundesrat hat ein Recht auf vorgängige Anhörung (Art. 153 Abs. 3 ParlG). Zusätzlich zu den Informationsrechten nach Artikel 150

ParlG können Aufsichtskommissionen auch von Personen oder Amtsstellen *ausserhalb der Bundesverwaltung* Auskünfte einholen oder Unterlagen verlangen (Art. 153 Abs. 2 ParlG).

## 2.5 Informationsrechte der Delegationen von Aufsichtskommissionen

Nach Artikel 169 Absatz 2 BV können den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen (Finanzdelegation und Geschäftsprüfungsdelegation; vgl. Art. 51 und 53 ParlG) keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden. Artikel 154 Absatz 1 ParlG wiederholt diesen Grundsatz und hält in Absatz 2 präzisierend fest, dass die Delegationen Einsicht in Unterlagen haben, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim gehalten werden. Was die Akten des Mitberichtsverfahrens angeht, wird der Informationsanspruch für die Geschäftsprüfungsdelegation im Vergleich zum noch geltenden Recht ausgebaut, welches einen Vorbehalt zu Gunsten der Mitberichtsakten enthält.<sup>15</sup> Es handelt sich um einen gesetzlichen Nachvollzug des Verfassungsrechts. Ein Unterschied zwischen der Geschäftsprüfungsdelegation und der Finanzdelegation besteht darin, dass erstere die Einsichtnahme in Unterlagen des Mitberichtsverfahrens verlangen muss, während letzterer laufend und regelmässig sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Mitberichte zugestellt werden (Art. 154 Abs. 3 ParlG).

Der Staatsschutz und die Nachrichtendienste stellen besonders sensible Bereiche dar, weshalb die betreffenden Informationen nur einem kleinen und überschaubaren Kreis zur Verfügung stehen sollen, damit die Geheimhaltung gewährleistet bleibt. Aus diesem Grund sind einzig die Delegationen im Rahmen ihrer Aufgaben zur Einsichtnahme befugt.

Im Unterschied zu den übrigen parlamentarischen Kommissionen können Delegationen Zeugen einvernehmen (Art. 154 Abs. 2 Bst. b ParlG). Das ist für die Finanzdelegation neu. Die Delegationen können zudem von den Aufsichtskommissionen mit der Abklärung einer konkreten Frage beauftragt werden (Art. 153 Abs. 5 zweiter Satz ParlG).

## 2.6 Informationsrechte der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)

Eine PUK verfügt über dieselben Informationsrechte wie die Delegationen von Aufsichtskommissionen (Art. 166 Abs. 1 ParlG). Zusätzlich kann sie im Einzelfall Untersuchungsbeauftragte für die Beweiserhebung einsetzen.



## 2.7 Zusammenfassende Übersicht über die Informationsrechte

### Schema 1: Inhalt der Informationsrechte

Berechtigte	Inhalt der Informationsrechte			
Ratsmitglied (Art. 7)	Sofern erforderlich zur Ausübung des parl. Mandates: – Auskunft über jede Angelegenheit des Bundes – Einsicht in Unterlagen			
Legislativkommissionen (Art. 150)	Im Rahmen ihrer Aufgaben	zusätzlich: – Direktauskunft BR – Erhalt von Unterlagen durch BR – Befragung von Personen im Dienst des Bundes		
Aufsichtskommissionen (Art. 153)	Im Rahmen ihrer Aufgaben		zusätzlich: Auch ausserhalb der Bundesverwaltung	
Delegationen / PUK (Art. 154 und 166)	Im Rahmen ihrer Aufgaben			zusätzlich: – Mitberichtsverfahren – Staatschutz u. Nachrichtendienste – Zeugeneinvernahme

### Schema 2: Gesetzliche Vorbehaltsbereiche

Berechtigte	Vorbehaltsbereiche		
Ratsmitglied (Art. 7)	Mitberichtsverfahren	Staatschutz und Nachrichtendienste	Persönlichkeitsschutz
Legislativkommissionen (Art. 150)	Mitberichtsverfahren	Staatschutz und Nachrichtendienste	Persönlichkeitsschutz (nicht geregelt)
Aufsichtskommissionen (Art. 153)	Mitberichtsverfahren	Staatschutz und Nachrichtendienste	
Delegationen / PUK (Art. 154 und 166)			

### Schema 3: Berechtigte und Auskunftsverpflichtete

Berechtigte	Auskunftsverpflichtete	
Ratsmitglied (Art. 7)	Bundesrat und Bundesverwaltung	
Legislativkommissionen (Art. 150)	Bundesrat und Bundesverwaltung	
Aufsichtskommissionen (Art. 153) Direktverkehr	Bundesrat und Bundesverwaltung	– Alle Bundesbehörden – Übrige Träger von Aufgaben des Bundes
Delegationen / PUK (Art. 154 und 166) Direktverkehr	Bundesrat und Bundesverwaltung	– Alle Bundesbehörden – Übrige Träger von Aufgaben des Bundes

### 3 Verfahren zur Durchsetzung der Informationsrechte

Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen gründen direkt auf der Bundesverfassung. Nach dieser Konzeption bestimmt das Parlament respektiv die betreffende Kommission, welche Informationen zur Erfüllung der Aufgaben benötigt werden. Die Verfassung würde nicht ausschliessen, dass im Konfliktfall der Letztentscheid beim Parlament und nicht beim Bundesrat liegt.<sup>16</sup> Das Parlamentsgesetz hat indessen eine differenzierte Lösung gewählt, um sowohl dem Informationsbedürfnis des Parlaments als auch den Geheimhaltungsinteressen des Bundesrates gebührend Rechnung zu tragen.

#### 3.1 Ratsmitglieder und Legislativkommissionen

Das Verfahren zur Durchsetzung der Informationsrechte der Ratsmitglieder und der Legislativkommissionen ist identisch. Ausgangspunkt ist die *Uneinigkeit* zwischen einem Ratsmitglied oder einer Legislativkommission und dem Bundesrat *über den Umfang* des jeweiligen Informationsrechtes. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass entweder *a)* die begehrte Information nicht erforderlich zur Ausübung des parlamentarischen Mandates resp. zur Erfüllung der Kommissionsaufgabe sei (fehlender Zusammenhang; Art. 7 Abs. 1 und 150 Abs. 1 ParlG), oder dass *b)* kein gesetzlicher Informationsanspruch bestehe (Vorbehaltsbereiche; Art. 7 Abs. 2 und 150 Abs. 2 ParlG). Das Ratsmitglied resp. die Kommission hat die Möglichkeit, das Ratspräsidium anzufragen. Das Ratspräsidium – bestehend aus dem Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentin und den zwei Vizepräsidenten bzw. Vizepräsidentinnen – hört den Bundesrat an (*Anhörungsphase*) und versucht zu vermitteln (*Vermittlungsphase*; Art. 7 Abs. 3 und 150 Abs. 4 ParlG). Kommt keine Vermittlung zustande, sind die *Entscheidungskompetenzen geteilt*: Es entscheidet das Präsidium, wenn strittig ist, ob die Information der Ausübung des Mandates resp. der Kommissionsaufgabe dient. Die Entscheidungskompetenz liegt beim Bundesrat, wenn es sich um Informationen handelt, die die Vorbehaltsbereiche betreffen. Der Bundesrat *kann* anstelle der Einsichtgewährung einen Bericht erstellen, er ist dazu aber gesetzlich nicht verpflichtet (Art. 7 Abs. 4 und 5 sowie Art. 150 Abs. 5 und 6 ParlG).

#### 3.2 Aufsichtskommissionen und Delegationen

Im Unterschied zur Ausübung der Informationsrechte der Ratsmitglieder und der Legislativkommissionen entscheiden die Aufsichtskommissionen und ihre Delegationen *selbständig und endgültig* über die Ausübung ihrer Informationsrechte (Art. 153 Abs. 4 ParlG). «Endgültig» impliziert die vorhe-

rige Anhörung des Bundesrates, wohingegen kein Vermittlungsverfahren vor dem Ratspräsidium stattfindet und die Kompetenz zum Letztentscheid nicht geteilt ist. Diese Konzeption ist sachgerecht: Die parlamentarische Oberaufsicht kann wirksam nur dann wahrgenommen werden, wenn der Beaufsichtigende und nicht der zu Beaufsichtigende über die Ausübung der für die Oberaufsicht erforderlichen Informationsrechte im Rahmen des Gesetzes entscheidet.

#### Anmerkungen

Der Autor ist Leiter des Rechtsdienstes der Schweizerischen Bundeskanzlei. Diese Abhandlung gibt seine persönliche Auffassung wieder. Die Ausführungen basieren auf Referaten im Bundesamt für Justiz vom 22. Mai und 18. Juni 2003.

- 1 Parlamentarische Initiative. Parlamentsgesetz. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 (BBl 2001 3467). Stellungnahme des Bundesrates vom 22. August 2001 (BBl 2001 5428). Wortlaut und Unterlagen zum ParlG vgl. [www.parlament.ch/homepage/do-dossiers-az/do-parlamentsgesetz.htm](http://www.parlament.ch/homepage/do-dossiers-az/do-parlamentsgesetz.htm).
- 2 Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962, SR 171.11.
- 3 Weisungen über Auskünfte, Akteneinsichtsgewährung und Aktenherausgabe an die Mitglieder der eidgenössischen Räte, an die parlamentarischen Kommissionen und an die Parlamentsdienste vom 29. Oktober 1975 (BBl 1975 II 2155).
- 4 Ziff. 12 der Weisungen (vgl. Fn 3).
- 5 Gegenwärtig gilt für die Bundesverwaltung der ungeschriebene Grundsatz der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt. In Zukunft soll das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) Anwendung finden (vgl. BBl 2003 1963ff.).
- 6 Artikel 15 Absatz 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010) und Artikel 5 Regie-
- rungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (SR 172.010.1).
- 7 Richtlinien für Bundesratsgeschäfte, vgl. [www.bk.admin.ch/ch/d/bk/rot/](http://www.bk.admin.ch/ch/d/bk/rot/).
- 8 Art. 4 RVOV (Fn 6).
- 9 Art. 8 Abs. 1 Bst. b BGÖ (vgl. Fn 5).
- 10 Nach Ziff. 34 der Weisungen von 1975 (Fn 3) gilt der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit für alle Geschäfte, die Gegenstand eines Bundesratsbeschlusses waren.
- 11 Vgl. Fn 6.
- 12 Vgl. Fn 3.
- 13 Die Generalsekretärenkonferenz (GSK) vom 23.5.2003 schlug demgegenüber die Zuständigkeit des Sicherheitsausschusses des Bundesrates vor. Dem widerspricht allerdings, dass Ausschüsse des Bundesrates von Gesetzes wegen nur vorbereitende Funktion haben, sie verfügen aber über keine Entscheidungsbefugnisse.
- 14 Art. 169 Abs. 1 BV. Vgl. dazu Thomas Sägeser, Die Bundesbehörden, Kommentar zu Art. 169, Rz. 585–612, Bern 2000.
- 15 Art. 47quinquies Abs. 5 GVG (vgl. Fn 2).
- 16 Art. 153 Abs. 4 BV. Vgl. Thomas Sägeser, a.a.O., Rz. 241 und 247 (Fn 14).

## Résumé

*La loi sur le Parlement (LParl) règle la droit à l'information des députés fédérales et des commissions parlementaires d'une manière différente. Les députés et les commissions de législation peut demander au Conseil fédéral et à l'administration fédérale toute information intéressant la Confédération. Il n'ont pas le droit aux informations sur lesquelles le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision (tous les affaires qui sont soumis au Conseil fédéral dans la procédure du co-rapport), qui relèvent de la sécurité de l'Etat ou du renseignement, ou qui doivent rester confidentielles pour des motifs de protection de la personnalité (art. 7 al 2 et art 150 al 2 LParl). Le dernier n'est pas prévu expressément pour des commission législatives, mais résulte d'une interprétation de la loi. Le secret de fonction ne constitue pas un motif qui peut être opposé aux délégations des commissions de contrôle prévues par la loi ou à une commission d'enquête parlementaire (art 154 et 166 al. 1 LParl). La loi sur le Parlement prévue également une procédure en cas de divergence entre un député ou une commission législative a l'étendue du droit à l'information. Le collègue présidentiel d'un conseil statue définitivement lorsque le désaccord se pose sur la nécessité de disposer d'une information pour l'exercice du mandat parlementaire ou des attributions d'une commission. C'est le Conseil fédéral qui décide en cas d'un désaccord sur le refus d'une information. Seuls les commissions de contrôle (art. 153 LParl) et leurs délégations décident eux-mêmes dans tous les cas.*