

Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz

Martin Albrecht | *Im Rahmen der Neuschaffung des Parlamentsgesetzes (ParlG) kommt den Aufsichtsorganen bei der Umsetzung der Wirksamkeitsprüfung nach Artikel 170 BV eine zentrale Rolle zu. Im Weiteren wurde das Informationsrecht präzisiert und ausgebaut. Welche Bedeutung hat diese neue Regelung für die Oberaufsicht und wie wirkt sie sich auf ihre Praxis aus?*

1 Einleitung

Die Weichen für die gesetzliche Regelung der parlamentarischen Oberaufsicht im Rahmen des Parlamentsgesetzes hat bereits der Verfassungsgeber bei der Revision der Bundesverfassung (BV) im Jahre 1999 gestellt. Damals haben verschiedene Entwicklungen auf gewisse Schwächen in der parlamentarischen Oberaufsicht hingewiesen. Die Tendenzen im Umfeld der Verfassungsrevision gingen in Richtung einer Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion. Die Koordination der Kontrollorgane auf Bundesebene sollte verbessert werden. Nicht zuletzt die Parlamentarische Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PUK-PKB) hat die Diskussion zur Professionalisierung des parlamentarischen Aufsichtssystems in Gang gesetzt. Teilweise kam auch wieder das Modell des in andern Ländern bekannten Rechnungshofes ins Spiel.

Das Parlament hat der Oberaufsicht im Rahmen der Verfassungsrevision punktuell den Rücken gestärkt, indem es beispielsweise betont hat, dass sich die Oberaufsicht nicht auf eine vergangenheitsbezogene Sicht beschränkt, sondern auch eine begleitende Kontrolle einschliesst. (vgl. AB 1998 N 90, 1998 S 127 oder BBl 1997 III 1383f.). Präzisiert hat es auch die umfassenden Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen, welchen keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden können. Die Wirksamkeitsprüfung, die im Rahmen der Oberaufsicht bereits eine langjährige Tradition hat, wurde in Artikel 170 BV ausdrücklich verankert und über den Bereich der Oberaufsicht hinaus ausgeweitet.

Der folgende Beitrag geht auf die Frage ein, welche Bedeutung die Regelung der Oberaufsicht im Parlamentsgesetz hat bzw. in der Praxis erlangen könnte. Die Darstellung beschränkt sich auf folgende Regelungsbereiche: die Definition und die Kriterien der Oberaufsicht, die Koordination sowie die Regelung der Informationsrechte. Massstab für die Beurteilung der Fragen

und Inspirationsquelle für diesen Beitrag bildet die langjährige Praxis der parlamentarischen Oberaufsicht, wie sie von den Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte ausgeübt wird. Nicht näher eingegangen wird auf die Aspekte der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt und die Oberaufsicht in ausserordentlichen Fällen, in welchen das Parlament eine Parlamentarische Untersuchungskommission einsetzt.

2 Die Definition der Oberaufsicht im Parlamentsgesetz

Der «Oberaufsichtsartikel» (Art. 26) des Parlamentsgesetzes (ParlG) nennt die Oberaufsicht und ihren Geltungsbereich. Absatz 1 ist lediglich eine Wiederholung von Artikel 169 BV. Absatz 2 hält die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt fest und Absatz 3 nennt die Kriterien. Absatz 4 hält fest, was die Oberaufsicht nicht umfasst. Was aber Oberaufsicht eigentlich ist, welche Ziele sie verfolgt und von welchen Grundsätzen und Verfahren sie sich leiten lässt, sagt das Gesetz nicht explizit. Im Gegensatz zum Gesetzgebungsverfahren, welches im Parlamentsgesetz in allen Einzelheiten geregelt wird, gibt der Gesetzgeber bei der der Oberaufsicht nur wenig Vorgaben.

Die parlamentarische Oberaufsicht kann aufgrund des gesetzlichen Rahmens und der bisherigen Praxis wie folgt umschrieben werden: Oberaufsicht ist Kontrolle durch das Parlament, welches eine politische Bewertung der staatlichen Aufgabenerfüllung vornimmt und Empfehlungen für künftiges Handeln abgibt bzw. Gesetzesänderungen initiiert. Sie veranlasst die kontrollierten Organe, die Gründe ihres Verhaltens offen zu legen, durchschaubar und verständlich zu machen, die Ergebnisse bzw. das Fehlen von Ergebnissen zu rechtfertigen und dafür Verantwortung zu übernehmen. Die Oberaufsicht setzt einen gegenseitigen Lernprozess zwischen den an der Staatsleitung beteiligten Organen in Gang (BBl 1999 2542). Das Parlament kann jedoch nicht anstelle der beaufsichtigten Organe handeln. Letzteres präzisiert Absatz 4 von Artikel 26 ParlG: «Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern.»

Die Oberaufsicht ist ihrem Gegenstand nach unbegrenzt. Es gibt keine Staatstätigkeit des Bundes, die der Oberaufsicht entzogen bliebe. Der Zeitpunkt der Ausübung der Oberaufsicht ist nicht vorgeschrieben. Sie erfolgt kontinuierlich und muss aufgrund des nicht abgegrenzten Prüfungsgegenstandes und der limitierten Ressourcen Schwerpunkte setzen.

Das Parlamentsgesetz deutet die Funktions- und Wirkungsweise der Oberaufsicht in einigen Artikeln an (z. B. Art. 26 Abs. 4, Art. 158). Eine eigentliche Definition wird damit nicht gegeben. Es ist weiterhin der Praxis der

Aufsichtskommissionen überlassen, die Oberaufsicht nach allenfalls näher definierten Grundsätzen und Verfahren auszuüben. Sie sind es, welche die Instrumente für die Ausübung der Oberaufsicht schaffen und gewichten.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das neue Parlamentsgesetz im Gegensatz zum Geschäftsverkehrsgesetz (Art. 47ter Abs. 1) die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen nicht mehr auf die Prüfung der Geschäftsberichte der Bundesbehörden fokussiert. Die praktische Bedeutung dieser Teilaufgabe nahm in den vergangenen Jahren kontinuierlich ab. Die Geschäftsprüfungskommissionen erfüllen ihre Kontrollaufgabe hauptsächlich, indem sie in allen Tätigkeitsgebieten staatlichen Handelns Untersuchungen (so genannte Inspektionen) sowie Wirksamkeits- und Vollzugsanalysen (Evaluationen) durchführen. Diese Arbeiten sind in der Regel sehr komplex und erfordern nicht selten den Beizug von externen Experten und Expertinnen. Daneben führen die Geschäftsprüfungskommissionen Dienststellenbesuche durch, um sich ein Bild über die Geschäftsführung der untersuchten Einheiten zu machen. Sie werten auch Hinweise aus der Bevölkerung auf mangelhafte Geschäftsführung der Bundesaufgaben aus und nehmen diese als Aufsichtseingaben entgegen. Um ihrer Kontrolltätigkeit Nachhaltigkeit zu verleihen, führen sie regelmässig Nachkontrollen durch, indem sie die Umsetzung ihrer Handlungsempfehlungen prüfen. Dies zeigt, dass sich die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen keineswegs in der Prüfung der Geschäftsberichte erschöpft und sich die Hervorhebung dieser Aufgabe im Gesetz tatsächlich nicht rechtfertigt. Auch wenn das Parlamentsgesetz diese Aufgabe nur noch implizit den Geschäftsprüfungskommissionen zuweist, werden diese den Geschäftsbericht des Bundesrates und des Bundesgerichtes im Rahmen der Oberaufsicht weiterhin vorberaten.

3 Die Bedeutung der Kriterien der Oberaufsicht

Neu hält das Gesetz fest, nach welchen Kriterien die Oberaufsicht ausgeübt werden muss (Art. 26 Abs. 3 ParlG). Es handelt sich dabei um die Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Der Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 umschreibt, was unter diesen Begriffen zu verstehen ist:

Bei der Rechtmässigkeitsprüfung (Bst. a) wird untersucht, ob sich die Objekte der Oberaufsicht an die Verfassung, Gesetze oder anderen Erlasse der Bundesversammlung halten. Die Prüfung der Ordnungsmässigkeit (Bst. b) stellt die rechnerische Richtigkeit einer Finanzrechnung fest. Die

Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns (Bst. c) wird geprüft, indem abgeklärt wird, ob die gewählten Massnahmen den gesetzten Zielen entsprechen. Die Wirksamkeit beurteilt sich anhand der Wirkungen, welche bestimmte Massnahmen in Gesellschaft und Wirtschaft erzielen (Bst. d). Mit der Wirtschaftlichkeitsprüfung (Bst. e) wird untersucht, ob der Einsatz der Mittel im richtigen Verhältnis zum Ergebnis steht» (BBl 2001 3539).

Die Auswirkung dieser Regelung in der Praxis wird wohl eher bescheiden bleiben, denn bereits heute wird die Oberaufsicht nach diesen Kriterien ausgeübt. Indirekt mögen die Kriterien der Koordination und Abgrenzung zwischen der Aufsicht über die Geschäftsführung einerseits und der Aufsicht über den Finanzhaushalt andererseits dienen (vgl. hiezu auch Art. 52 Abs. 2 ParlG). Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation sollten sich in Zukunft vermehrt auf das Kriterium der Wirtschaftlichkeit stützen, während die Geschäftsprüfungskommissionen weiterhin die Wirksamkeitsprüfung in den Vordergrund stellen sollten. Letztere Aufgabe werden sich die Geschäftsprüfungskommissionen in Zukunft in Anwendung von Artikel 27 ParlG (Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes) mit den anderen Kommissionen und den übrigen Bundesbehörden oder Trägern von Bundesaufgaben teilen. In den vergangenen zwölf Jahren haben die Geschäftsprüfungskommissionen rund 25 Vollzugs- und Wirksamkeitsprüfungen durchgeführt. Sie werden bei diesen komplexeren Untersuchungen von der parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) unterstützt.

Die gesetzlichen Kriterien allein sagen noch nichts über den Standard, die Tiefe und Qualität der Kontrolltätigkeit aus. Die Geschäftsprüfungskommissionen orientieren sich bei den Wirksamkeitsprüfungen an den Entwicklungen in den Verwaltungswissenschaften und der Evaluationsforschung. Sie verstehen die Wirksamkeitsprüfung als wichtige Informationsgrundlage für eine moderne, zielorientierte Staatsführung. In Evaluationskreisen sind die Begriffe Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz üblich. Die Effektivität misst, in welchem Ausmass die Ziele eines Programms oder Projekts erreicht wurden unter Berücksichtigung ihrer Gewichtung. Die Effizienz misst, wie wirtschaftlich die Ressourcen (Finanzen, Studien, Zeit etc.) in Leistungen umgewandelt wurden. Nur nebenbei sei angemerkt, dass bisweilen eine grosse Begriffsverwirrung besteht, was die Begriffe «Rechtmässigkeit», «Ordnungsmässigkeit», «Zweckmässigkeit», «Leistungsfähigkeit», «Wirtschaftlichkeit», «Sparsamkeit», «Wirksamkeit», «Effektivität», «Effizienz» und andere mehr angeht. Selbst wenn die Kriterien in Literatur und

Praxis nicht einheitlich definiert bzw. angewendet werden, ist es wichtig, dass sich die Organe des Parlaments in der Praxis an einen anerkannten Standard halten.

4 Der Koordinationsauftrag im Bereich der Wirksamkeitsprüfung

Der Koordinationsbedarf zwischen den Kommissionen hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Die Schaffung von ständigen Sachbereichskommissionen anfangs der neunziger Jahre hat zweifelsohne dazu geführt, dass sich verschiedene Kommissionen gleichzeitig mit ähnlichen Themen befassen. Das Parlamentsgesetz enthält verschiedene Bestimmungen zur Koordination der verschiedenen Legislativkommissionen, der Legislativ- und Aufsichtskommissionen sowie der Aufsichtskommissionen unter sich. Artikel 49 ParlG enthält einen generellen Koordinationsauftrag der parlamentarischen Kommissionen. Absatz 2 soll sicherstellen, dass es bei der Informationsbeschaffung zu keinen Doppelspurigkeiten kommt.

Die Koordinationsbestimmungen, welche die Aufsichtskommissionen betreffen, knüpfen in der Regel an eine bereits langjährige Praxis an und umschreiben diese auf Gesetzesebene. Es ist beispielsweise keineswegs neu, dass die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen bei der Prüfung der Geschäftsberichte und Rechnungen im Sinne von Artikel 49 Absatz 3 ParlG zusammenwirken. Eine Koordination entwickelten die Aufsichtskommissionen im Weiteren bei der Abstimmung der Prüfprogramme und ad hoc bei Geschäften, die thematisch nicht eindeutig einer Kommission zugeordnet werden können. Eine institutionalisierte Koordination gibt es bereits heute auf Stufe der Sekretariate und der Kommissionen. Letztere wird bis anhin von der «Präsidentenkonferenz» wahrgenommen. An diese knüpft nun Artikel 54 ParlG an, der die Aufgaben der «Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA)» nennt. Diesem Gremium kommt neu die wichtige Aufgabe zu, die Koordination im Bereich der Wirksamkeitsprüfungen nach Artikel 27 ParlG zu organisieren und sicherzustellen. Die Arbeit dieser Konferenz wird keine einfache sein, zumal sie aufgrund der beschränkten Ressourcen zu entscheiden hat, welche Wirksamkeitsprüfungen durchgeführt werden und welche nicht. Dabei wird sie massgebend die Umsetzung von Artikel 170 BV mitbestimmen. Um ihre Entscheide vor dem Parlament und der Öffentlichkeit legitimieren zu können, muss die Koordinationskonferenz Kriterien entwickeln, die die Prioritäten von Wirksamkeitsprüfungen festlegen. Hilfreiche Kriterien wurden durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle erarbeitet und dienen bereits heute der Themenauswahl der Geschäftsprü-

funktionieren. Die KPA muss auch den Kontakt nach aussen pflegen und prüfen, welche Wirksamkeitsabklärungen andere Träger von Bundesaufgaben wahrzunehmen haben.

Mit den genannten Bestimmungen schafft das Parlamentsgesetz eine rechtliche Institutionalisierung der Koordination. Es werden jedoch keine Instrumente geschaffen, um ein koordiniertes Vorgehen (allenfalls gegen den Willen einer Kommission) durchzusetzen. Bisher lag es vor allem an den Büros der Räte, bei fehlender Koordination unter den Kommissionen ein «Machtwort» zu sprechen. Die Geschäftsprüfungskommissionen stellen in der jüngsten Vergangenheit fest, dass die Koordination zwischen den Aufsichtskommissionen gut funktioniert, jene mit den Legislativkommissionen in Einzelfällen tendenziell schwieriger umzusetzen ist (vgl. Jahresbericht 2001/2002 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation vom 17. Mai 2002, BBl 2002 5954f.). Trotz Koordinationsbestimmungen wird es deshalb auch unter neuem Parlamentsrecht eine grosse Herausforderung sein, den nunmehr gesetzlich verankerten Koordinationsauftrag insbesondere bei politisch aktuellen Geschäften ernst zu nehmen. Dies bedingt auch, dass sich parlamentarische Kommissionen gegebenenfalls zugunsten der Koordination zurücknehmen und darauf verzichten, aus einem Geschäft «politisches Kapital» zu schlagen.

Man darf neugierig sein, wie sich die Koordinationsbestimmungen des Parlamentsgesetzes in der Praxis auswirken werden. Wenigstens für den Bereich der Wirksamkeitsprüfungen verleiht das Gesetz der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen die Entscheidungsmacht, um ein koordiniertes Vorgehen durchzusetzen.

5 Die Bedeutung des Parlamentsgesetzes im Bereich der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen

5.1 Die Verstärkung der Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen

Das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) relativiert die Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen in drei Fällen. Betroffen ist davon lediglich das Akteneinsichtsrecht (nicht aber das Auskunfts- bzw. Fragerecht). Artikel 47quater Abs. 2 GVG gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, die Herausgabe von Akten zu verweigern, wenn es zur Wahrung eines Amtsgeheimnisses, eines schutzwürdigen persönlichen Interesses oder aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren unerlässlich ist. Anstelle der Aktenherausgabe kann der Bundesrat dann einen Bericht erstatten. Aus dieser Bestimmung ergaben sich in Bezug auf die Auslegung des Begriffs des «noch nicht abgeschlossenen Verfahrens» gelegentlich Mei-

nungsunterschiede zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und dem Bundesrat bzw. der Bundesverwaltung. In der Praxis konnten die Geschäftsprüfungskommissionen ihre Informationsbedürfnisse jedoch in der Regel ohne Weiteres umsetzen. Gesamthaft betrachtet hat der Bundesrat in der Vergangenheit die Akteneinsicht relativ selten verweigert.

Das Parlamentsgesetz schliesst nun das Akteneinsichtsrecht nur noch für Unterlagen aus, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind (Art. 153 Abs. 4 ParlG). Was die unmittelbare Entscheidungsfindung betrifft, stellt sich die Frage, welche Akten den Geschäftsprüfungskommissionen verweigert werden können. Ziel der Bestimmung ist es, das verfassungsrechtlich verbürgte Kollegialitätsprinzip (Art. 177 Abs. 1 BV) zu schützen. Es kann sich somit zum Vorneherein nur um Informationen handeln, die die Meinungsbildung im Kollegium des Bundesrates nachhaltig gefährden würden. Nach bisherigem Recht betraf dies die so genannten Mitberichtsakten. Generell darf aber der Zugriff auf Mitberichtsakten nicht ausgeschlossen werden, sondern nur insoweit sie eben im Rahmen des Kollegialitätsprinzips geheim gehalten werden müssen. Was den Vorbehalt des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste betrifft, wird dieser Bereich von der Geschäftsprüfungsdelegation, die ein Ausschuss der Geschäftsprüfungskommissionen ist, ergänzend kontrolliert. Die Geschäftsprüfungsdelegation verfügt für diesen Bereich über die entsprechenden Informationsrechte.

Selbst im Bereich der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums ist gewährleistet, dass das Parlament mit den ordentlichen Organen seine Aufsicht wahrnehmen kann. Die Geschäftsprüfungskommissionen können der Geschäftsprüfungsdelegation gemäss Artikel 53 Absatz 3 ParlG besondere Aufträge erteilen. Im Gegensatz zum Geschäftsverkehrsgesetz (Art. 47quinquies Abs. 3 GVG) bedarf es für solche Aufträge keines qualifizierten Quorums beider Geschäftsprüfungskommissionen mehr. Mit einer einfachen Mehrheit kann neu jede Geschäftsprüfungskommission Aufträge an die Geschäftsprüfungsdelegation erteilen. Zu dieser verfahrenstechnischen Erleichterung kommt noch hinzu, dass die besonderen Delegationen der Aufsichtskommissionen (nach geltendem Recht handelt es sich um die Geschäftsprüfungs- und Finanzdelegation) bereits in Artikel 169 Absatz 2 BV ein unbeschränktes verfassungsunmittelbares Informationsrecht erhielten. Ihnen dürfen keine Geheimhaltungspflichten und damit keine Informationen aus dem Zuständigkeitsbereich der kontrollierten Organe vorenthalten werden. Bislang blieb das Mitberichtsverfahren von

den Rechten der Geschäftsprüfungsdelegation ausgenommen (Art. 47quinquies Abs. 5 GVG). Im Resultat verfügen deshalb auch die Geschäftsprüfungskommissionen indirekt (d.h. mittels Auftrag an die Geschäftsprüfungsdelegation) über einen absoluten Informationsanspruch zur Ausübung der Oberaufsicht.

Eine weitere Stärkung des Informationsrechts liegt darin, dass Artikel 153 Absatz 4 ParlG präzisiert, dass die Aufsichtskommissionen endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheiden. Bei den übrigen Kommissionen sind es die Ratspräsidien, die über ein allenfalls umstrittenes Informationsrecht entscheiden. Artikel 156 ParlG verpflichtet ausserdem die Personen im Dienste des Bundes nicht nur, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen, sondern auch, alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen. Das Auffinden von relevanten Akten dürfte in der Praxis dadurch erleichtert werden.

5.2 Die Tragweite der Informationsrechte im Rahmen der Oberaufsicht

Gemäss Artikel 153 Absatz 3 BV stehen den parlamentarischen Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse (z.B. das Recht, spezifische Berichte anzufordern sowie sachverständige Expertinnen und Experten beizuziehen) zu. Jede parlamentarische Kommission verfügt von Verfassung wegen über jene Informationsrechte, die zur sachgerechten Ausübung ihrer Tätigkeit geeignet und erforderlich sind. Die Kommissionen sind bei ihrer Arbeit weitgehend auf die Informationen durch die Exekutive angewiesen. Die Exekutive ist «die informierte Gewalt im Staat» (Kiener 2000, 7).

Die allgemeinen Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen hat das Parlamentsgesetz in Artikel 150 geregelt. Die Aufsichtskommissionen benötigen entsprechend ihrer Aufgabe andere Informationen als eine Kommission, die mit der Vorberatung einer Gesetzesvorlage befasst ist. In der Gesetzgebung wirken Parlament, Regierung und Verwaltung von Verfassung wegen zusammen. Anders liegen die Dinge bei der Oberaufsicht. Wollen die Aufsichtskommissionen ihre Aufgaben sachgerecht ausüben, sind sie in zentraler Weise auf Informationen angewiesen, welche die zu beaufsichtigten Vorgänge erhellen. Sie benötigen deshalb grundsätzlich umfassende Informationsrechte. Der Natur des Kontrollauftrages entsprechend können die Aufsichtskommissionen nicht ohne Weiteres mit der Unterstützung der Informationsträger rechnen (Kiener 2000, 7).

Diesem spezifischen Informationsbedarf der Aufsichtskommissionen hat das Parlamentsgesetz Rechnung getragen und den Aufsichtskommissionen und -delegationen in Artikel 153 bis 156 im Vergleich zu den übrigen parlamentarischen Kommissionen weitergehende Informationsrechte verliehen. Sie können mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes jederzeit direkt verkehren und von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen einfordern. Die Auswahl der anzuhörenden Personen liegt in der Kompetenz der Aufsichtskommissionen. Die Auskunftspflicht wird nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt. Im Rahmen ihres Auftrages können sie auch von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einholen und Unterlagen verlangen. Die Geschäftsprüfungsdelegation kann Personen als Zeugen einvernehmen und wie bereits dargelegt auch Unterlagen einsehen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim gehalten werden.

Auch die bereits erwähnte Letztentscheidungskompetenz der Aufsichtskommissionen trägt der Aufgabe der Oberaufsicht Rechnung, indem nicht das kontrollierte Organ, sondern das kontrollierende über die Tragweite und Ausübung der Informationsrechte bestimmt.

5.3 Die Bedeutung des Amtsgeheimnisses im Rahmen der Oberaufsicht

Wie bereits dargelegt gibt das Parlamentsgesetz dem Bundesrat keine Möglichkeit mehr, den Geschäftsprüfungskommissionen Akten zu verweigern, indem er geltend macht, dies sei zur Wahrung des Amtsgeheimnisses unerlässlich. Der Gesetzgeber hat damit eine Korrektur des bestehenden Rechts vorgenommen, die sich für die Oberaufsicht aufdrängte.

Die rechtliche Bedeutung, die das Geschäftsverkehrsgesetz dem Amtsgeheimnis in Artikel 47quater Absatz 2 verliehen hat, ist höchst fragwürdig. Die Oberaufsicht besteht ungeachtet irgendwelcher Amtsgeheimnisse und umfasst auch geheime Angelegenheiten des Bundes. Dies ist insofern unbedenklich, als die Mitglieder der Aufsichtskommissionen (wie auch der übrigen Kommissionen) ebenfalls an das Amtsgeheimnis gebunden sind und die Kommissionstätigkeit im Rahmen von nicht öffentlichen Sitzungen ausgeübt wird. Eine Verletzung des Amtsgeheimnisses kann ausserdem gemäss Artikel 320 Absatz 1 des Strafgesetzbuches geahndet werden.

Die bisherige rechtliche Regelung des Amtsgeheimnisses ist aus einem weiteren Grund ungenügend: Die Informationsbeziehungen zwischen Parlament und Regierung bzw. Judikative beziehen sich nicht auf das Verhältnis zwischen Hoheitsträgern und Privatpersonen, sondern spielen sich

unter den obersten Bundesorganen ab. Diese sind gehalten, die Staatsaufgaben und somit auch die Aufsicht in koordinierter Zusammenarbeit wahrzunehmen.

Faktisch hat der Vorbehalt des Amtsgeheimnisses allerdings nie die Bedeutung erlangt, die ihm das Geschäftsverkehrsgesetz auf rechtlicher Ebene beimass. Der Bundesrat hat konsequenterweise bereits unter bisherigem Recht die Bedeutung des Amtsgeheimnisses im Bereich der Oberaufsicht relativiert und seine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Rahmen von Inspektionen der Geschäftsprüfungskommissionen generell vom Amtsgeheimnis entbunden und somit ermächtigt, jederzeit Auskünfte zu erteilen und Akten herauszugeben (vgl. Weisungen des Bundesrates über Auskünfte, Akteneinsichtgewährung und Aktenherausgabe an die Mitglieder der eidgenössischen Räte, an die parlamentarischen Kommissionen und an die Parlamentsdienste vom 29. Oktober 1975, BBl 1975 II 2155, Ziff. 622).

5.4 Die Rahmenbedingungen bei der Ausübung der Informationsrechte

Das schweizerische politische System ist auf die Zusammenarbeit derjenigen, die Entscheide fällen, angelegt und nicht auf deren Konfrontation. Deshalb gibt es auch im Bereich der Ausübung der Informationsrechte einige Regeln zu beachten, die dem Grundsatz der einvernehmlichen Zusammenarbeit Rechnung tragen.

Das Parlamentsgesetz zählt in Artikel 153 Absatz 3 und Absatz 5 einige Rahmenbedingungen auf, an die sich die Aufsichtskommissionen bei der Ausübung ihrer Informationsrechte zu halten haben. So müssen die Aufsichtskommissionen vor ihrem endgültigen Entscheid über die Ausübung der allenfalls umstrittenen Informationsrechte den Bundesrat anhören und sind verpflichtet, gegebenenfalls Sicherheitsmassnahmen für den Geheimnisschutz zu treffen. Dabei verweist das Gesetz auf die allgemeinen Bestimmungen der Informationsrechte der Kommissionen (Art. 150 Abs. 3 ParlG). Muss der Kreis der Geheimnisträger möglichst klein gehalten werden, besteht beispielsweise die Möglichkeit, die Information nur einem Ausschuss oder einzelnen Vertreterinnen und Vertretern der Kommissionen anzuvertrauen.

Artikel 153 Absatz 3 ParlG bestimmt ferner, dass die Aufsichtskommissionen den Bundesrat vorgängig über Befragungen von Personen orientieren, die ihm unterstellt sind. In der Praxis geschieht dies heute auf der Ebene der Geschäftsprüfungskommissionen durch Kopie einer Einladung, welche an die anzuhörende Person geht. Ausserdem kann der Bundesrat verlangen,

vor der Auskunftserteilung von Personen oder der Herausgabe von Unterlagen angehört zu werden. Die Initiative dazu muss allerdings vom Bundesrat ausgehen.

Neben diesen gesetzlich verankerten Rahmenbedingungen kennt die Praxis der Geschäftsprüfungskommissionen verschiedene Grundsätze, um die Informationsbeziehungen zwischen ihnen und den kontrollierten Behörden einvernehmlich zu gestalten. Beispielsweise achten die Geschäftsprüfungskommissionen bei ihren Inspektionen darauf, die Verwaltung nicht übermässig zu beanspruchen und ihr keine unzumutbare Arbeitslast aufzubürden. Sie beschränken deshalb ihre Informationsgesuche nach Möglichkeit auf das, was zur Erfüllung ihres Auftrages absolut unerlässlich ist. Es kommt jedoch nicht selten vor, dass die verlangten Informationen in der Verwaltung nicht vorhanden sind und deren Beschaffung zuweilen mit langwierigen Nachforschungen verbunden ist. Aufgrund der knapp bemessenen Mittel der Verwaltung erscheint hier rasch jedes Auskunftsbegehren von vornherein als unnütz und nicht prioritär.

Im Rahmen ihrer Kontrolle achten die Geschäftsprüfungskommissionen stets darauf, zwischen dem Vertrauen, das zwischen Regierung und Parlament herrschen muss, und den demokratischen Erfordernissen der parlamentarischen Kontrolle ein Gleichgewicht zu finden.

Die Konsequenz der Letztentscheidkompetenz der Aufsichtskommissionen ist aber auch hier, dass in erster Linie die Kommissionen und nicht die kontrollierten Stellen die Rahmenbedingungen bei der Ausübung der Informationsrechte festlegen. Um ihren Auftrag zu erfüllen, müssen die Aufsichtskommissionen bisweilen ihre Untersuchungsbedürfnisse gegenüber den Interessen der kontrollierten Behörde durchsetzen.

6 Schlussbemerkung

Gesamthaft betrachtet übernimmt das Parlamentsgesetz in vielen Bereichen der Oberaufsicht bereits Bestehendes aus Recht und Praxis. Eine materiell bedeutende Änderung hat der Gesetzgeber bei der Koordination im Bereich der Wirksamkeitsprüfung und der Regelung der Informationsrechte vorgenommen. Bei der Verankerung der Kriterien der Oberaufsicht wurde die bisherige Praxis der Aufsichtskommissionen übernommen. Das Parlamentsgesetz überlässt den Aufsichtskommissionen und -delegationen weiterhin einen grossen Spielraum zur Ausübung der Oberaufsicht. Damit trägt es dem dynamischen Umfeld der Bundesaufgaben und den sich daraus ergebenden unterschiedlichsten Problemstellungen der Oberaufsicht Rechnung.

Das Parlamentsgesetz enthält die rechtlichen Voraussetzungen für eine wirksame Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht. Insbesondere die Regelung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen schafft eine klare rechtliche Ausgangslage für die mit dieser Aufgabe betrauten Organe. Die Grenzen der Kontrollfunktion sind weniger in der rechtlichen Ausgestaltung der Oberaufsicht zu suchen als vielmehr in den tatsächlichen Rahmenbedingungen. Die parlamentarische Oberaufsicht spielt sich weiterhin im Rahmen des Milizsystems ab, welches begrenzte zeitliche, finanzielle und fachliche Ressourcen zur Verfügung stellt. Die Herausforderungen bei der Umsetzung des Parlamentsgesetzes im Bereich der Oberaufsicht liegen in erster Linie im gezielten und koordinierten Einsatz dieser begrenzten Ressourcen.

Literatur

Kiener, Regina, 2000, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Nr. 3.

Résumé

A la différence de la réglementation détaillée qui régit la procédure législative, la loi sur le parlement contient peu de dispositions sur la haute surveillance parlementaire. C'est à dessein qu'elle laisse le soin aux organes parlementaires de la haute surveillance de définir les principes et les procédures qui doivent régir leur fonction de contrôle et les moyens avec lesquels ils entendent l'exercer sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. S'agissant de l'évaluation de l'efficacité prévue à l'article 170 de la Constitution fédérale, la loi sur le parlement attribue aux organes de surveillance un rôle de premier plan. Ces organes assurent la coordination des évaluations au niveau du parlement. Au demeurant, l'importance de la loi sur le parlement dans le domaine de la haute surveillance réside dans le fait que les droits à l'information sont précisés et développés. La haute surveillance prime le secret de fonction et inclut les affaires secrètes dans les limites de l'accomplissement des tâches fédérales. La Délégation des commissions de gestion a la possibilité de consulter des documents qui servent directement aux décisions du Conseil fédéral ou qui sont gardés secrets pour la sécurité de l'Etat ou dans l'intérêt des services de renseignement.