

fahrungen mit der Krankenversicherung ist nicht anzunehmen, dass eine Gesamtrevision bereits in den nächsten Jahren in Kraft treten kann. Vielmehr muss mit etlichen Jahren, gar Jahrzehnten bis zu deren Verwirklichung gerechnet werden. Bei einer vorgezogenen Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes können weitere Punkte einbezogen werden, die dringend einer Aenderung bedürfen. Als möglicher Zeitpunkt für eine Teilrevision kann der Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens zum neuen Krankenversicherungsgesetz ins Auge gefasst werden.

M. Allenspach présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Le 29 novembre 1988, le Conseil des Etats a transmis la motion déposée par M. Camillo Jelmini, député au Conseil des Etats, le 21 juin 1988.

#### *Considérations de la commission*

La Commission de la sécurité sociale a examiné cette motion à titre préalable lors de sa séance du 25 février 1991. Elle a pris acte du fait que déplacer le for applicable aux frontaliers au domicile de leur dernier employeur suisse n'est possible que si l'on modifie la loi fédérale sur l'assurance-maladie (art. 30bis, 2e al.). Contrairement au Conseil fédéral qui estime qu'une modification du for devrait s'effectuer en rapport avec la révision totale de l'assurance-maladie, la commission est d'avis que cette question doit plutôt s'inscrire dans le cadre d'une révision partielle. Vu les expériences réalisées avec l'assurance-maladie, il n'y a pas lieu de supposer que la révision totale pourra déjà entrer en vigueur ces prochaines années. Il faut plutôt s'attendre à ce que la réalisation de ce projet mette plusieurs années, voire des décennies. En revanche, une révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie permettrait d'inclure d'autres points qui nécessitent d'urgence une modification. Cette révision partielle pourrait avoir lieu au lendemain de la clôture de la procédure de consultation relative à la nouvelle loi sur l'assurance-maladie.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 18 zu 0 Stimmen ohne Enthaltungen, die Motion zu überweisen.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose à l'unanimité, par 18 voix sans abstention, de transmettre la motion.

#### *Angenommen – Adopté*

89.243

### **Parlamentarische Initiative (Puk 89.006) Geschäftsprüfungskommission. Bildung einer Delegation Initiative parlementaire (CEP 89.006) Commission de gestion. Constitution d'une délégation**

Bericht der Kommission des Ständerates vom 12. Dezember 1990 (BBI 1991 I 1034)

Rapport de la commission du Conseil des Etats du 12 décembre 1990 (FF 1991 1992)

Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Februar 1991 (BBI I 1467)  
Avis du Conseil fédéral du 20 février 1991 (FF I 1397)

Beschluss des Ständerates vom 11. Juni 1991  
Décision du Conseil des Etats du 11 juin 1991

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

#### *Antrag der Kommission*

Eintreten

#### *Proposition de la commission*

Entrer en matière

Frau Zölich, Berichterstatterin: Die Initiative ist von der Puk EJPD in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht und von beiden Räten in der Wintersession 1989 gutgeheissen worden.

Unsere Kommission wurde vom Büro mit der Ausarbeitung einer konkreten Vorlage beauftragt. Sie hat ihre Arbeiten im Februar 1991 aufgenommen, nachdem die entsprechende Kommission des Ständerates einen Entwurf zur Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreitet hatte.

Weil der Bundesrat die Vorschläge der ständerätlichen Kommission vom 12. Dezember 1990 abgelehnt und einen Gegenorschlag unterbreitet hatte, verzögerte sich die Debatte im Ständerat. In der Zwischenzeit überarbeitete die ständerätliche Kommission ihren Entwurf. Die neuen Anträge dieser Kommission wurden in der Sommersession 1991 vom Ständerat beraten und weitgehend gutgeheissen.

Zentrales Anliegen dieser Vorlage ist die Verbesserung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesverwaltung. Die von der Puk EJPD festgestellten Mängel betreffen zwar den Staatsschutz und die Nachrichtendienste; aber die Ergebnisse der Puk EMD und weitere Erfahrungen zeigten, dass die parlamentarischen Kontrollinstrumente auch in anderen Bereichen der Bundespolitik zum Teil einfach ungenügend sind. Die Kommission des Nationalrates unterstützt deshalb grundsätzlich die Beschlüsse des Ständerates, wonach eine ständige Delegation der beiden Geschäftsprüfungskommissionen geschaffen werden soll:

– Diese soll einen ständigen Auftrag haben, nämlich, die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und des Nachrichtendienstes regelmässig näher zu prüfen.

– Ausserdem soll eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit beider Geschäftsprüfungskommissionen dieser Ad-hoc-Delegation Aufträge zur Untersuchung einer konkreten Frage in einem anderen Bereich der Verwaltungstätigkeit geben können.

Wesentlich sind die Verfahrensrechte dieser GPK-Delegation. Beamte und Privatpersonen sollen nicht nur als Auskunftspersonen, sondern auch als Zeugen befragt und zur Herausgabe von Akten verpflichtet werden können. In der Detailberatung werden wir uns im einzelnen mit der Zusammensetzung, den Aufgaben und den Verfahrensrechten der GPK-Delegation befassen müssen. Wie Sie auf der Fahne sehen, sind verschiedene Minderheitsanträge gestellt.

Aufgrund einer separaten Eingabe und nach Anhörung des amtierenden und eines früheren Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates schlägt unsere Kom-

mission vor, zusätzlich die Artikel 47ter und Artikel 47quater des Geschäftsverkehrsgesetzes zu revidieren. Es geht dort einerseits um die interne Organisation der Geschäftsprüfungskommissionen und die Kompetenzen der Sektionen und Arbeitsgruppen der GPK. Andererseits sollen die Verfahrensrechte der Geschäftsprüfungskommissionen erweitert werden.

Die Fälle, in denen der Bundesrat die Aktenherausgabe verweigern darf, sollen eingeschränkt werden. Ausserdem sollen die Geschäftsprüfungskommissionen auch von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einholen und Akten herausverlangen können.

Der Bundesrat hatte die ursprünglichen Vorschläge der ständerätlichen Kommission in seiner Stellungnahme vom 20. Februar 1991 abgelehnt. Er befürchtete eine Beeinträchtigung des Kollegialitätsprinzips und seiner Regierungsfunktion. Insbesondere konnte sich der Bundesrat nicht damit abfinden, dass die Geschäftsprüfungsdelegation in das schriftliche Mitberichtsverfahren unter den Departementen im Vorfeld der Beschlüsse des Bundesrates Einblick nehmen könnte.

Anstelle der Verstärkung der Rechte der GPK schlug der Bundesrat die Schaffung einer Sicherheitsdelegation vor.

Nachdem die ständerätliche Kommission ihre Vorschläge modifiziert und einigen Bedenken des Bundesrates Rechnung getragen hatte, stimmte der Bundesrat schlussendlich der Schaffung einer GPK-Delegation zu.

Der Vorsteher des EJPD bestätigte dies in unseren Kommissionssitzungen. Hingegen lehnte er die von unserer Kommission ebenfalls beantragte Verstärkung der Rechte der GPK ab. Zusammenfassend halte ich fest, dass mit dieser Vorlage die von beiden Räten grundsätzlich gutgeheissenen parlamentarischen Initiativen der Puk EJPD verwirklicht werden. Auch ein Teil der Anliegen der Puk EMD kann damit erfüllt werden. Ausserdem werden Verfahrensmängel behoben, die sich – wie uns verschiedene Mitglieder der GPK verschiedentlich bestätigten – in der Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen gezeigt haben.

Die parlamentarische Oberaufsicht wird mit dieser Vorlage verstärkt werden können, namentlich in den Bereichen Staatsschutz und Nachrichtendienste, aber auch in den anderen Bereichen der Bundesverwaltung. Wir schaffen damit die notwendigen parlamentarischen Instrumente, um fehlerhafte Vorkommnisse in der Bundesverwaltung rechtzeitig aufzudecken, bevor sie ein Ausmass annehmen, das zu einem Verlust an Vertrauen in die Behörden führt.

Wir wollen möglich machen, dass wir Missstände erkennen, bevor sie zu einer Staatsaffäre werden. Wir wollen durch vermehrte Kontrolle auch Vertrauen schaffen. Aber wir wollen damit die Regierung nicht schwächen.

Die Kommission hat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 11 zu 0 Stimmen bei zwei Enthaltungen angenommen. Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommission, auf die Vorlage einzutreten.

**M. Guinand**, rapporteur: Notre commission a été chargée de donner suite à l'initiative parlementaire de la Commission d'enquête parlementaire, initiative adoptée en décembre 1989 par les deux Chambres.

Nous vous rappelons que l'initiative parlementaire demandait que: «si les droits des Commissions de gestion ne leur permettent pas d'exercer la haute surveillance, les deux commissions peuvent, par décision prise à la majorité des membres de chacune d'elles, instituer une délégation commune». Il s'agissait de donner à cette délégation la possibilité de se faire remettre des dossiers tombant sous le coup du secret. Il s'agissait aussi de lui permettre d'entendre des personnes liées par le secret de fonction ou par le secret militaire, soit en qualité de témoin ou en qualité de personne tenue à renseigner.

Les travaux de la première Commission d'enquête, confirmés par ceux de la seconde, ont en effet démontré qu'il manquait à la Commission de gestion un instrument qui lui permette d'assurer son rôle de contrôle dans des domaines où le Conseil fédéral pouvait se réfugier derrière le secret. Or, il est évident que certains dysfonctionnements révélés par les deux Commissions d'enquête auraient pu être évités si les Commissions

de gestion avaient pu, à temps, intervenir et attirer l'attention du Conseil fédéral sur la nécessité de mettre de l'ordre dans certains secteurs de l'administration.

La procédure de mise en oeuvre de cette initiative a été quelque peu compliquée. Deux commissions ont été créées, une au Conseil national et une au Conseil des Etats. Cette dernière a formulé des propositions. Consulté, le Conseil fédéral a exprimé ses réserves, voire son opposition déterminée. Entre-temps, la Commission de gestion a fait elle-même des propositions, puis la commission du Conseil des Etats a présenté de nouvelles idées que le Conseil fédéral a fini par accepter dans son principe. Notre commission a donc été amenée à discuter des dernières propositions de la commission du Conseil des Etats, des propositions de la Commission de gestion et a formulé ses propres propositions. Entre-temps, le Conseil fédéral s'est prononcé, de même que le Conseil des Etats. Nous avons donc à débattre aujourd'hui des propositions de notre commission, formulées aussi bien en fonction des propositions de la Commission de gestion que des propositions de la commission du Conseil des Etats. Mais, notre commission n'a pas débattu des propositions finalement retenues par le Conseil des Etats, comme d'ailleurs ce dernier n'a pas lui-même débattu de toutes les propositions formulées par notre commission, en particulier celles de la Commission de gestion. La situation est donc quelque peu compliquée. Elle me semble toutefois être légèrement clarifiée par le dépliant qui donne l'état actuel de la discussion.

Les propositions présentées peuvent être résumées en deux grands chapitres: premièrement, sur proposition de la Commission de gestion, il s'agit de compléter les règles légales sur les compétences des Commissions de gestion, en particulier sur l'étendue de leurs moyens d'investigation et sur la position du Conseil fédéral, particulièrement sur le droit du Conseil fédéral de refuser de transmettre certains renseignements. Mais c'est précisément ces propositions qui forment la première partie de notre discussion, qui n'ont pas encore été discutées par le Conseil des Etats parce qu'elles émanent de la Commission de gestion du Conseil national.

Le deuxième grand chapitre est le plus important, car il permet de réaliser l'initiative parlementaire de la Commission d'enquête. D'entente avec le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, il est proposé de créer une délégation permanente des Commissions de gestion dans le domaine de la sécurité de l'Etat et du renseignement. La constitution de cette délégation pose un certain nombre de problèmes que nous examinerons tout à l'heure en détail. Nous nous bornons ici à les énumérer: il s'agit en effet de définir la composition de cette délégation en nombre et en représentativité, son domaine d'activité, ses pouvoirs, l'extension éventuelle de ses tâches, ses limites et, enfin, la manière dont elle devra faire rapport sur ses activités. Toutes ces questions seront abordées dans les différents alinéas de l'article 47quinquies que nous discuterons tout à l'heure.

Pour l'instant, nous nous bornerons en conclusion à résumer la philosophie des propositions qui vous sont soumises. Il s'agit de créer un échelon entre les Commissions de gestion ordinaires et les Commissions d'enquête parlementaires qui ne peuvent et ne doivent être créées qu'en cas d'événements exceptionnels. Il convient en effet que notre Parlement soit doté d'un outil qui lui permette d'exercer sa tâche de contrôle de la gestion du Conseil fédéral sans avoir à attendre la survenance d'événements exceptionnels pour révéler la nécessité d'une meilleure ou d'une autre gestion dans certains dossiers. Mais, et nous insistons sur ce point, il ne s'agit d'aucune manière de créer une Commission d'enquête parlementaire permanente, ni d'empêcher le Conseil fédéral d'exercer les compétences qui sont les siennes.

C'est dans cet esprit que la commission a décidé par 13 voix contre une d'entrer en matière sur le projet qui vous est soumis. Je vous invite à en faire de même.

**Müller-Wiliberg**: Ueber die Bildung von Delegationen – gleichgültig welcher Art – kann man immer geteilter Auffassung sein. Auch beim vorliegenden Geschäft wurde in der Kommission und in unserer Fraktion darüber diskutiert, ob eine solche De-

legation sinnvoll sei, wenn ja, wie gross sie sein soll, und insbesondere, wie weit sich diese auch in die Geschäfte des Bundesrates einmischen darf.

Es erscheint uns sehr problematisch, wenn der Bundesrat gezwungen werden sollte, seinen Meinungsbildungsprozess in wichtigen staatspolitischen Fragen offen darzulegen. Gegen eine generelle Ausweitung der Kompetenzen der GPK hätten wir uns zur Wehr setzen müssen, denn die SVP-Fraktion erachtet das Prinzip der Gewaltentrennung weiterhin als Voraussetzung für das Funktionieren unseres Rechtsstaats.

Wir meinen auch, dass der Bundesrat und die Verwaltung ihre Arbeitskraft auch in Zukunft dort einsetzen müssen, wo Leistungen erbracht werden. Ein Staat, dessen Regierung ihre Kräfte nur noch dafür einsetzen kann, zu rechtfertigen, was sie tut, ist dazu verurteilt, das, was sie eigentlich tun sollte, nämlich regieren, nicht tun zu können.

Gerade deshalb setzt sich unsere Fraktion mehrheitlich für die Bildung einer kleinen Delegation mit beschränkten Kompetenzen ein. Wir unterstützen bei Artikel 47ter die Kommissionsfassung. Bei Artikel 47quater Absatz 3a beantragen wir einstimmig, der Minderheit zu folgen. Ich werde diesen Antrag zu gegebener Zeit kurz begründen. Ansonsten stimmen wir bei diesem Artikel der Mehrheit zu.

Nicht geschlossen sind wir in der Frage, ob der Nationalrat und der Ständerat je drei oder je vier Mitglieder in diese Delegation abordnen können. So oder anders gehen wir davon aus, dass die Parteien angemessen vertreten sein sollen.

Bei den restlichen Anträgen wird unsere Fraktion geschlossen der Mehrheit zustimmen.

**Präsident:** Die liberale Fraktion verzichtet auf das Wort. Sie ist für Eintreten.

**Dünki:** Wie Sie gehört haben, stammt dieses Geschäft eigentlich aus dem Schosse der GPK bzw. der Puk EMD. Schwerpunkte sind ohne Zweifel, wie sich diese Sicherheitsdelegation zusammensetzt und welche Kompetenzen sie erhält. Kollege Günter wird sich im Namen unserer Fraktion dafür einsetzen, dass in der Delegation sämtliche Fraktionen vertreten sein müssen und dass die Wahl durch die Bundesversammlung zu erfolgen hat. Als Mitglied der GPK werde ich in erster Linie für den Antrag der GPK stimmen, dass die Delegation aus 8 Mitgliedern besteht, die aus dem Schosse der GPK zu rekrutieren sind, und dass die Fraktionen – ich unterstreiche – angemessen vertreten sind.

Nach meiner Ansicht wäre es komplett falsch, wenn wir die Minderheiten in unserem Parlament einfach übergehen würden. Anlässlich der 700-Jahr-Feier unserer Eidgenossenschaft habe ich immer wieder gehört, wie wichtig in unserem Land der Minderheitenschutz sei und dass es unsere Pflicht und Aufgabe sei, Minderheiten nicht nur zu tolerieren, sondern auch zu respektieren und ihnen in wichtigen Fragen ein Mitspracherecht einzuräumen. Was wir vom vereinigten Europa verlangen, soll zuerst in unserer Schweiz praktiziert werden.

Die grossen Parteien stellen bis heute bekanntlich die Regierung, d. h. den Bundesrat. Alle wichtigen Chefpositionen innerhalb der Verwaltung sind von Angehörigen dieser Fraktionen besetzt. Jetzt sollen wiederum nur die grossen Fraktionen, ihre eigenen Leute, in einem ganz sicher heiklen Bereich kontrollieren. Das geht doch einfach nicht!

Wir sind ebenso für unser Land verantwortlich wie die grossen Parteien. Die sogenannte Opposition muss auch Einblick haben in die Staatsschutzakten. Die Delegation tagt doch hinter verschlossenen Türen. Wer garantiert, dass hier nicht Absprachen und Vereinbarungen getroffen werden, wenn es um eine wirkliche Kontrolle des Bundesrates, des Militärs und der Verwaltung geht? Wenigstens ein Mitglied der Sicherheitsdelegation muss deshalb einer Gruppe angehören, die nicht in der Regierungsverantwortung steht. Das wäre recht und billig und sogar für das Land nützlich.

Sie, meine Damen und Herren von den Regierungsparteien, haben nach den Fichenaffären versprochen, alles zu unternehmen, damit wieder ein besseres Vertrauensverhältnis zu unserem Staat geschaffen wird. Jetzt sind Sie aber bereits

beim ersten wichtigen Geschäft wieder im Begriff, das Gegenteil zu tun.

Sie wollen sich abkapseln und dafür sorgen, dass man Ihnen nicht auf die Finger schauen darf. Inzucht war noch nie gut! Bitte geben Sie den übrigen Fraktionen heute Gelegenheit, sich in der Sicherheitsdelegation wenigstens angemessen vertreten zu lassen! Sonst sagen Sie besser klipp und klar, dass Sie zu uns kein Vertrauen haben und dass wir nach Ihrer Ansicht nicht würdig sind, klassifizierte Akten einzusehen; dass wir nicht fähig sind, die Geheimhaltung zu gewährleisten. Wenn das der Hauptgrund ist, uns auszuschliessen, dann müssen wir uns als Bürger zweiter Klasse betrachten, ob schon auch wir auf legitimen Weg vom Volk in dieses Parlament gewählt worden sind. Wir sind doch nicht staatsfeindlich eingestellt! Wir lieben unser Land auch, wir wollen die Wohlfahrt auch fördern. Bitte machen Sie hier keine Ausnahmen, lassen Sie uns teilhaben an dieser wichtigen Sache!

Die Geschäftsprüfungs- oder – wenn Sie wollen – die Sicherheitsdelegation muss aber auch Kompetenzen erhalten, wenn sie ihrer wichtigen Aufgabe gerecht werden will. Sie muss die Rechte einer parlamentarischen Untersuchungskommission erhalten, sonst werden ihr die Flügel von vornherein gestutzt. Ziehen Sie ihr diesen Eckzahn nicht: Ohne Kompetenzen keine Wirksamkeit! Von berufener Seite wird Ihnen dieser Unterschied noch erklärt. Es ist wiederum eine enorm wichtige Frage, die hier im Saal zu entscheiden sein wird. Machen wir keine halbhatzige Sache, schaffen wir ein Instrument, das uns hilft, in schwierigen Situationen Herr der Lage zu werden!

Unsere Fraktion bittet Sie, auf diese Vorlage einzutreten und mindestens einen der Minderheitsanträge anzunehmen, die Sicherheitsdelegation grösser zu gestalten, den Minderheiten Gelegenheit zu geben, sich vertreten zu lassen, und wenn möglich diese Aufgabe der GPK zuzuordnen. Wir machen keine Prestigefrage daraus, aber wir bitten Sie, Minderheitenschutz jetzt grosszuschreiben.

**Loretan:** Die freisinnig-demokratische Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage. Die Vorlage ist eine direkte Folge, wie wir bereits gehört haben, der Abklärungen und Schlussfolgerungen der beiden Parlamentarischen Untersuchungskommissionen (EJPD und EMD). Sie entspricht in der Stossrichtung der parlamentarischen Initiative unserer Fraktion aus dem Jahre 1990, «Bildung einer Sicherheitsdelegation». Eintreten und letztlich Zustimmung zur Vorlage ergeben sich aus den übereinstimmenden Beschlüssen beider Räte aus dem Jahre 1989. Von politischer Brisanz sind einerseits die Zusammensetzung und Grösse der Delegation – drei bzw. vier Mitglieder, Vertreter aus allen Fraktionen oder eine sehr kleine Delegation – und andererseits deren Kompetenzen.

Die freisinnig-demokratische Fraktion folgt dabei der Kommissionsmehrheit mit zwei Ausnahmen:

1. Angesichts der von der Delegation zu behandelnden heiklen Materie empfiehlt sich eine möglichst kleine Delegation nach dem Muster und den Erfahrungen der Finanzdelegation der beiden Räte mit gegenüber den Rechten einer parlamentarischen Untersuchungskommission sauber abgegrenzten Kompetenzen. Es empfiehlt sich die ständerätliche Variante als die bessere, mit je drei Mitgliedern jedes Rates, welche in die gemeinsame Delegation der GPK zu entsenden sind. Mit anderen Worten: Unsere Fraktion wird sich einhellig für die Variante der Minderheit II (Auer) aussprechen. Im übrigen wird Kollege Auer den Standpunkt dieser Minderheit in der Detailberatung bei Artikel 47quinquies Absatz 1 näher begründen.

2. Bei Artikel 47quinquies Absatz 4 möchte die FDP-Fraktion der Kommissionsmehrheit nicht folgen; sie neigt hier eher der Minderheit Tschuppert zu, die beantragt: «Die Geschäftsprüfungsdelegation hat die Rechte der parlamentarischen Untersuchungskommissionen nach Artikel 56 bis 64 (des Geschäftsverkehrsgesetzes).» Herr Tschuppert wird den Standpunkt in der Detailberatung für die Kommissionsminderheit und für die FDP-Fraktion zu begründen wissen.

Persönlich bin ich für die Fassung der Mehrheit der Kommission, damit gegen die Fassung des Ständerats und gegen die Fassung der Minderheit Tschuppert. Ich erlaube mir, meine

persönliche Meinung hier kurz zu begründen, damit ich mich nicht nochmals zu Worte melden muss.

Es scheint mir wichtig, dass sauber unterschieden wird zwischen erstens den Kompetenzen der GPK bei ihren normalen Obergangsaktivitäten, zweitens den erweiterten Kompetenzen der GPK-Delegation, wie hier beantragt, und drittens den ganz besonderen Kompetenzen einer parlamentarischen Untersuchungskommission. Wenn wir der GPK-Delegation praktisch dieselben Kompetenzen wie einer parlamentarischen Untersuchungskommission geben, hat das nach meiner Meinung keinen Sinn, denn wir wollen ja keine Dauer-Puk einrichten. Die parlamentarischen Untersuchungskommissionen beider Räte sollen, wie gehabt, nur dann eingesetzt werden, wenn wirklich, wie es das Geschäftsverkehrsgesetz sagt, Vorkommnisse von grösster Tragweite zu untersuchen sind. Mit dem Vorschlag der Minderheit Tschuppert bei Absatz 4 von Artikel 47quinquies entwerfen wir die Puk und machen die Mitglieder der Geschäftsprüfungsdelegation und damit der Geschäftsprüfungskommissionen zu «Geheimnisherren» – gemäss Puk-Regeln – über geheime Akten aus der gesamten Bundesverwaltung. Der Bundesrat hat keine Handhabe mehr, die Herausgabe zu verweigern, wenn die Geschäftsprüfungsdelegation in ihrer Rolle als Puk beschliesst, die Akten seien herauszugeben.

Dies kann, wenn es perpetuiert wird, ungeheuer heikle Probleme bringen, und zwar dauernd. Wenn ich richtig gehört habe, haben auch die beiden Kommissionssprecher – die Sprecherin und der Sprecher – und Kollege Müller-Wiliberg darauf hingewiesen. Ich bin dezidiert der Meinung, dass wir die Minderheit Tschuppert – so sehr ich den Kollegen Tschuppert schätze – und die Ansicht seiner Kommission, der GPK, ablehnen müssen.

Ich wiederhole: Die FDP-Fraktion ist für Eintreten. Mit zwei Ausnahmen wird sie den Anträgen der Kommissionsmehrheit folgen und wird, wenn das Ergebnis in der Detailberatung ungefähr so herauskommt, schliesslich der Vorlage zustimmen.

**Engler:** Die CVP-Fraktion spricht sich für Eintreten aus, und zwar zu beiden Bereichen. Die Vorlage umfasst nämlich zwei Teile. Den einen Teil hat der Ständerat bereits beraten, da handelt es sich um eine Differenzbereinigung. Dieser zweite Teil handelt von der Bildung der Sicherheitsdelegation.

Den ersten Teil bildet eine Klärung der Rechte der Geschäftsprüfungskommission. Hier handelt es sich um Anträge der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission, welche der Ständerat noch nicht beraten hat.

Die Puk hat festgestellt, dass es bei der Obergangsaktivität an den nötigen Mitteln mangelt. Dieser Mangel wird jetzt behoben; wir unterstützen deshalb die Vorlage. Man hat auch beim System, welches eine Angliederung der Sicherheitsdelegation bei der Geschäftsprüfungskommission vorsieht, eine Lösung gefunden. Damit hat man diese Sicherheitsdelegation nicht einfach zwischen Puk und GPK gestellt, sondern klar zum Ausdruck gebracht, dass es ein ordentliches Instrument sein soll, welches nicht praktisch mit «inquisitorischen» Mitteln arbeitet, wie dies eine Puk teilweise zu tun gezwungen ist. Ich werde noch auf die Unterschiede zwischen Puk und GPK zurückkommen. Obergangsaktivität bedeutet an sich immer einen Eingriff in die Gewaltentrennung, und es gehört zur Gewaltentrennung, dass sich die Gewalten auch gegenseitig hemmen und kontrollieren. Deshalb ist es kein Wunder, dass sich der Bundesrat teilweise wehrt und glaubt, wir würden in seine Rechtsstellung eingreifen. Es gehört dazu, dass wir institutionelle Bremsen einbauen, dass nicht eine Gewalt das Übergewicht erhält. Gerade das Parlament ist heute darauf angewiesen, dass wir mindestens in dem Bereich, wo wir die Rechtsetzung an den Bundesrat delegieren, in den Verordnungen, die Obergangsaktivität wirklich ausüben können, und das mit tauglichen Mitteln. Dabei kann es nicht darum gehen, dass sich eine Geschäftsprüfungskommission in die Regierungstätigkeit einmischt, wie das Herr Müller befürchtet hat. Wir wollen und können die Regierungsverantwortung nicht tragen.

Das zähe Ringen um den Artikel 47quater zeigt, dass die beiden Puk doch einiges verändert haben. Das Vertrauen des Bundesrates in die Geschäftsprüfungskommission ist zer-

stört, es herrscht gegenseitiges Misstrauen. Dies ist zu bedauern, weil Obergangsaktivität nur in einem gegenseitigen Vertrauensverhältnis möglich ist. Es sollte doch mit dieser Vorlage der Kreis des gegenseitigen Misstrauens durchbrochen und wieder zu einer normalen, ordentlichen Kontrolltätigkeit zurückgefunden werden. Obergangsaktivität kann nur effizient bleiben – sie muss ja stichprobenweise vorgenommen werden –, wenn die Stimmung des Miteinanders und nicht des Gegeneinanders herrscht.

Die CVP-Fraktion hat folgende Randbedingungen festgehalten, die ihr wichtig sind, damit eben diese Funktionen gewahrt bleiben: Der Bundesrat soll selbst regieren, und das Parlament soll nur die Obergangsaktivität wahrnehmen. Wir sind der Meinung, dass der Bundesrat ein Recht haben muss, die Aktenherausgabe zu verweigern, allerdings nur in den aufgeführten Fällen. Dies muss zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte in hängigen Verwaltungsverfahren möglich sein, also in Einzelfällen; es muss ebenfalls, aber nur ausnahmsweise, im Rechtsetzungsbereich möglich sein – weil es sich dort um einen delegierten Bereich handelt; grundsätzlich ist ja das Parlament für die Rechtsetzung zuständig –, nämlich dort, wo das Kollegialitätsprinzip in Gefahr ist. Dort wollen wir ebenfalls, dass der Bundesrat die Aktenherausgabe verweigern kann. Wir sind aber der Meinung, dass dort, wo es sich um Umorganisationen, um Rechtsetzung, die an sich nicht politisch ist, handelt, der Bundesrat grosszügiger sein und die Akten zur Verfügung stellen sollte, auch im eigenen Interesse.

Zur Sicherheitsdelegation meint die CVP-Fraktion folgendes: Wir sind im Gegensatz zu Herrn Dünki nicht der Meinung, dass die Sicherheitsdelegation aus Fraktionsmitgliedern zusammengesetzt sein soll. Wir sind auch nicht der Meinung, dass es sich dabei um eine politische Aufgabe handelt, wo es vor allem um die Vertretung der Fraktionen geht. Wir haben hier eine andere Meinung und denken, dass Persönlichkeiten des Parlaments gesucht sind, die der Sache und nicht der politischen Aufgabe verpflichtet sind. Wir sind deshalb auch der Meinung, dass wir die Zahl klein halten sollten – also gleich wie der Ständerat –: es sollten je drei Vertreter sein. Wir stimmen deshalb bei Artikel 47quinquies Absatz 2, wie offenbar die FDP, der Minderheit II zu. Damit würden wir dann auch dem Antrag von Herrn Dünki entsprechen, aber mit einer anderen Begründung.

Was die Kompetenzen der Sicherheitsdelegation angeht, wird die CVP-Fraktion der Mehrheit zustimmen; dies deshalb, weil wir glauben, dass die Version des Ständerats zuwenig weit geht. Der Ständerat schliesst aus, dass kantonale Akten beigezogen werden, dass kantonale Beamte als Auskunftspersonen befragt und als Zeugen einvernommen werden können. Wir sind doch der Meinung, dass in vielen Bereichen eine Kooperation zwischen Bund und Kantonen besteht und dass dort als Minimum eine Auskunftsperson einvernommen werden können muss.

Deshalb schlagen wir Ihnen vor, bei der Grösse der Delegation, ebenfalls beim Kontrollbereich, wo es um Staatsschutz und Nachrichtendienst geht, dem Beschluss des Ständerats zu folgen und keine Differenzen zu schaffen; bei der Frage der Kompetenzen und Rechte der Sicherheitsdelegation beantragen wir, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Meier-Glatfeld:** Auf dem Höhepunkt der Fichenaffäre geriet auch die GPK immer wieder ins Kreuzfeuer der Kritik. Viele Frauen und Männer in unserem Lande wollten nicht verstehen, dass sich diese Skandale ereignen konnten, ohne dass die oberste Kontrollinstanz, die Geschäftsprüfungskommissionen, überhaupt etwas merkte.

Wir in diesem Saal wissen warum. Mangels Kompetenzen konnten die GPK in jenem Hochsicherheitsbereich wohl eine präparierte Fische besichtigen, wohl kontrollieren, dass die Aktenbeschränke gut abgeschlossen waren. Der brisante Inhalt der Kästen blieb ihnen aber verschlossen. Es geht jetzt darum, das angeschlagene Vertrauen des Schweizervolkes in Regierung und Parlament zurückzugewinnen. Dies kann nur durch verstärkte Kontrolle geschehen, das heisst, die Geschäftsprüfungskommissionen müssen vermehrte Kompetenzen erhalten.

Die grüne Fraktion unterstützt deshalb alle Anträge zur Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes, die in diese Richtung zielen. Verstärkte und intensive Kontrolle stellt keine latente Gefahr für das Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Parlament dar, wie dies der Bundesrat befürchtet. Eine Verstärkung der parlamentarischen Oberaufsicht soll keine Schwächung der Regierung, keine «Nebenregierung» hervorrufen, sondern eine beidseitige Stärkung bringen. Skandale schwächen Bundesrat und Parlament!

Die grüne Fraktion ist deshalb der Meinung, dass die Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen verstärkt werden müssen, damit das Parlament nicht jedes Jahr eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen muss. Wir begrüssen zwar die Bildung einer Delegation der GPK, die den Auftrag hat, die Tätigkeiten der Verwaltung, die einer besonderen Geheimhaltung unterliegen, regelmässig zu prüfen. Ich betone aber nochmals: Wenn wir nicht wollen, dass die Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen ständig an der Arbeit ist, müssen wir jetzt auch die Weichen für mehr Rechte der GPK stellen. Das Recht auf Akteneinsicht und Anhörung von Personen ausserhalb der Bundesverwaltung muss zugestanden werden.

Nun zur Zusammensetzung der Delegation. Der Entscheid des Ständerates, in die Delegation je drei Ständeräte und drei Nationalräte abzuordnen, ist für die grüne Fraktion nicht akzeptabel. Ich habe die Botschaft von Herrn Engler gehört, dass dann Persönlichkeiten und nicht Fraktionsmitglieder gewählt würden. Das glaubt er wohl im Ernst nicht. Das wird vielleicht einmal in hundert Jahren zutreffen. Gerade im Kontrollbereich ist es völlig abwegig, nur die grossen Parteien, die auch im Bundesrat vertreten sind, zuzulassen. Das ist eine «Söihäfel-Söideckeli-Politik», die zum Vertrauensschwund im Volk und zur Resignation führt: Die in Bern oben, die machen ja ohnehin, was sie wollen.

Die grüne Fraktion will konstruktiv in unseren demokratischen Gremien mitarbeiten. Wir sind überzeugt: Nur wenn alle Fraktionen, auch die kleinen und nicht im Bundesrat vertretenen Parteien, die kritische Minderheiten hier in Bern vertreten, in der Delegation mitarbeiten können, werden wir das angeschlagene Vertrauen des Schweizervolkes in Bundesrat und Parlament zurückgewinnen können.

Die grüne Fraktion ist für Eintreten. Wir unterstützen alle Anträge, die auf eine Verstärkung der GPK-Kompetenzen hinzielen. Wir unterstützen alle Anträge, die die Verantwortung für die parlamentarische Kontrolle auch in den heiklen Bereichen demokratisch auf alle, also auch auf die Minderheitsparteien, verteilen.

Wir bitten Sie, dies auch zu tun.

**Leuenberger-Solothurn:** Wir Sozialdemokraten sind immer noch der Meinung, dass Vertrauen gut, aber Kontrolle besser ist. Einige von uns haben sich noch nicht ganz davon erholt, dass wir vor etwa zwei Jahren zur Kenntnis nehmen mussten, wie in diesem Lande in den sogenannten «Geheimbereichen» und unter dem Titel «Staatschutz» eine Registriererei nie geahnten Ausmasses gegenüber harmlosen Bürgern – davon will ich persönlich mich ausdrücklich ausgenommen haben – inszeniert worden ist, ohne dass die Regierung davon gewusst hat, ohne dass die Aufsichtsbehörde, das Parlament, davon gewusst hat.

Es geht hier und heute um die Frage: Haben wir aus diesen allgemein als unerfreulich bezeichneten Vorgängen etwas gelernt? Haben wir genügend daraus gelernt? Sind wir konsequent genug, auch jene Konsequenzen zu ziehen, die nötig sind? Das ist die Frage, die zu beantworten ist.

Ich will es vorwegnehmen: Die sozialdemokratische Fraktion sagt ja. Man hat etwas daraus gelernt und tritt deshalb auf diese Vorlage ein.

Es ist bereits eingeführt worden, dass im Ständerat eigentlich doch eher ein Mäuschen aus dem Berg gekrochen ist; es ist in der nationalrätlichen Kommission teilweise gelungen, dieses Mäuschen etwas zu mästen und ihm das eine oder andere kleine Zähnchen einzusetzen, das so dringend notwendig ist. Lassen Sie mich allgemein noch zwei, drei Bemerkungen machen: Ich staune immer wieder, mit welcher Selbstverständ-

lichkeit wir hier über Aufsicht und Oberaufsicht reden. Wir haben uns einreden lassen, das Parlament hätte Oberaufsicht und die Regierung hätte Aufsicht. Ich habe kürzlich ausländischen Gästen diese Konstruktion vorgetragen, und die haben kopfschüttelnd gefragt: Ja, was soll denn das?

Das Parlament hat Aufsicht, und die Regierung hat Verantwortung.

Das wären möglicherweise die besseren, adäquateren Begriffe, damit wir uns nicht auf irgendeine abstrakte Oberaufsicht einlassen, die eben bewirkt, dass wir als Parlamentarierinnen und Parlamentarier finden, wir könnten es beim Vertrauen belassen und die Kontrolle müsste unterbleiben.

Wir wollen auch ganz deutlich festhalten: Es geht hier nicht generell darum, der Regierung Tag und Nacht in den Arm zu fallen, sie an allem zu hindern, was sie tut – und dann morgens früh in der Presse wieder zu rufen: Wir möchten eine starke Regierung, eine, die regiert! Dieses Widerspruchs sind wir uns sehr wohl bewusst. Ich betone deshalb, dass wir nicht der Meinung sind, dass es darum geht, Tag und Nacht die Regierung nur noch zu kontrollieren und sie am Regieren zu hindern. Nein, das ist nicht gemeint.

Es geht hier um diesen sensiblen, sehr spezifischen Bereich – und das ist das zweite Problem –, der mit «Bereich besonderer Geheimhaltung», mit «Staatschutz» und «Nachrichtendienst» umschrieben ist. Ich darf Sie daran erinnern – das ist etwas, was mir wirklich gesetzgeberisch zumindest bemerkenswert erscheint –: Wir führen hier erstmals in der Gesetzgebung den Begriff «Staatschutz» ein, und zwar im Geschäftsverkehrsgesetz des Parlaments. Ueberlegen Sie sich, was das bedeutet! Der Herr Justizminister wird mich gleich korrigieren und sagen, inzwischen hätte dieses Parlament schon im Datenschutzgesetz diesen Begriff eingeführt. Auch das ist eher ungewöhnlich.

Ich will jetzt nicht stärkere Worte gebrauchen, die mir dann übelgenommen werden könnten. Man muss des Abends ein bisschen versöhnlicher werden. Immerhin will ich Sie darauf aufmerksam machen, dass es rechtsstaatlich und gesetzgeberisch eher problematisch ist, über solche «Nebengesetze» zentrale Begriffe einzuführen, über die doch im wesentlichen kein Konsens in diesem Hause besteht.

Ich erinnere Sie an die grossen Debatten bei Puk EJPD und bei Puk EMD: Es gibt diese grundsätzlichen Erwägungen, und wir Sozialdemokraten lassen uns davon nicht abbringen, denn die Frage ist berechtigt, ob denn in diesem kleinen Land mit dieser halbdirekten Demokratie – wo sich in weiten Bereichen des Landes, der Kantone und der Gemeinden die Bürgerinnen und Bürger persönlich kennen, ihre Repräsentanten und ihre Regierungsleute persönlich kennen – ein Staatschutz nötig sei, wie das zentralistisch regierte Staaten, beispielsweise im Westen unseres Landes, zu brauchen meinen. Ich persönlich gebe mich immer noch der Illusion hin, dass es in einer direkten Demokratie, die so gut ausgebaut ist wie die unsere und die wir ja mit aller Kraft und mit allem Nachdruck und trotz aller Europäisierung erhalten wollen, möglich sein sollte, dass jene Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern, die mit etwas nicht zufrieden sind, das politisch zu gegebener Zeit am richtigen Ort auch vorbringen können und gar nicht auf die Idee kommen, sich in den Untergrund zu begeben. Es ist unsere Aufgabe als Politikerinnen und Politiker, dafür zu sorgen, dass niemand, der am öffentlichen Gemeinwesen interessiert ist, so ausgegrenzt wird, dass er auf die verrückte Idee käme, in den Untergrund zu gehen.

Damit sind diese ganzen Staatschutzfragen unter einem doch recht anderen Aspekt zu betrachten. Das habe ich Ihnen mehr als grundsätzliche Anregung sagen wollen, damit es nicht gänzlich vergessen geht.

Ich bin der Meinung – ich habe vom Mäuschen geredet, das noch einige Zähne bekommen muss –, dass es von unserer Seite zu verschiedenen Punkten Minderheitsanträge gibt, die versuchen, diesem Mäuschen einige Zähne einzubauen, und ich bitte Sie darum, diese Anträge zu unterstützen. Wir sind auch der Meinung, dass die Vorschläge, wie sie aus der GPK hervorgegangen sind, durchaus Unterstützung verdienen.

Vielleicht noch zwei Worte zur Zusammensetzung:

Ich bin ein bisschen erstaunt über das Votum des CVP-Spre-

chers, der sich an der Finanzdelegation orientiert. Das ist ahistorisch: Stellen Sie sich vor, als kurz nach der Jahrhundertwende das Instrument der Finanzdelegation – einzigartig in Europa und weltweit – eingeführt wurde, mit drei National- und drei Ständeräten, gab es hier in diesem Hause im wesentlichen zwei Fraktionen. Dazu gab es ganz hinten, dort, wo ich sitze, noch die Kapelle Greulich, die manchmal ganz leise mitgespielt und mitgesungen hat, gelegentlich auch etwas lauter. Aber im wesentlichen gab es zwei Fraktionen, die Staatsgründer und ihre Opponenten, und unter solchen Umständen ist es durchaus möglich, mit einer Dreiervertretung dieses Nationalrats das Spektrum in etwa abzudecken. Das ist doch ganz klar.

Ich bin nicht daran schuld, dass wir inzwischen ein bisschen farbiger – nicht hier im Saal, aber generell politisch gesehen ein bisschen farbiger –, ein bisschen mehr zersplittert, ein bisschen pluralistischer geworden sind; das muss doch in solchen Kontrollorganen seinen Niederschlag finden! Ich bin und bleibe Anhänger des Propozes, und ich bin der Meinung, dass es vor allem bei den Gesetzgebungsarbeiten enorm wichtig ist, dass zwar alle vertreten sind, dass aber auch die Gewichtungen entsprechend vorhanden sind. Aber machen Sie doch bitte den Unterschied bei den Kontrollarbeiten! Sobald wir an die Kontrollarbeiten gehen, spielt es doch nicht eine so grosse Rolle, wie die Gewichtungen in den Kommissionen sind. Bei den Kontrollarbeiten geht es doch im wesentlichen darum, dass es uns als Parlament gelingt, das Vertrauen, das die Bürgerschaft in die Institutionen haben soll, immer wieder neu zu erarbeiten. Das kann man nicht nur einmal erarbeiten, und dann hat man es. Man muss täglich darum kämpfen. Im Moment, wo wir an die Kontrolle gehen, sind wir allesamt daran interessiert, dass wir nicht auf irgendwelchen Fraktionsstärken herumhacken, sondern dass wir versuchen, möglichst alle Kreise beizuziehen, damit sie wieder ihre Rückmeldungen in ihre Kreise geben sollen: ich und sie und er stehen dafür, dass alles mit rechten Dingen zugeht. Das ist ja die wesentliche politische Aufgabe der Kontrolle.

Wenn Sie diesem Gedanken ein klein wenig folgen können, dann bitte orientieren Sie sich nicht an diesem Jahrhundertwende-Modell der Finanzdelegation. Man soll nicht Asche auf die eigenen Häupter streuen und auch nicht auf die anderen. Immerhin bleibt anzumerken – wir Sozialdemokraten haben das zugegeben –: Die Finanzdelegation hat bei den aufgedeckten Händen wohl nicht gerade eine Glanzrolle gespielt. Man kann nicht behaupten, dass die Finanzdelegation ihren Aufgaben so nachgekommen sei, wie wir uns das als Parlamentarier vorstellen. Da sind gewisse abgeschliffene Mechanismen weitergeführt worden. Man hat akzeptiert, dass man den Präsidenten zwischen Tür und Angel informiert hat und dass der Präsident dann gedacht hat: «Das ist à titre personnel, ich brauche die Delegation gar nicht weiter zu informieren.» Wie Sie wissen, hat man jetzt, bei anderer Gelegenheit, diese Dinge korrigiert. Die Delegation selber hat gesagt, dass solche Informationen nur noch in Plenarsitzungen geliefert werden, nicht mehr zwischen Tür und Angel.

Das Modell der Finanzdelegation – dieses verschworenen kleinen Kreises der Edelsten, die diesem Parlament angehören –, dieses Instrument hat bei den Fällen, die letztlich zu dieser Vorlage geführt haben, – ich will nicht sagen «versagt» – seine Rolle nicht so wahrgenommen, wie wir das haben müssen. Deshalb bitte ich Sie dringend: Ueberlegen Sie sich genau, wie eine solche Delegation zusammengesetzt sein soll. Ueberlegen Sie sich bitte auch die Gewichtung Nationalrat/Ständerat. Es gibt einige Delegationen, die von diesem Parlament bestimmt werden, wo die Fifty/fifty-Vertretung (also gleich viele National- wie Ständeräte) nicht mehr gilt, sondern wo davon abgewichen wird. Schauen Sie sich bitte in den Zeichnissen die Zusammensetzung der Delegation beim Europarat an, wo ein anderer Verteilungsschlüssel zwischen National- und Ständerat beigezogen wurde. Das könnte man allenfalls auch hier in Betracht ziehen.

Ich bitte Sie, diese Kommission gemäss Minderheitsanträgen mit genügend Kompetenzen auszustatten. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und diesem Mäuschen einige Zähne einzusetzen.

Bundesrat **Koller**: Das Geschäft, das Ihr Rat heute behandelt, hat zwar einen klaren Ursprung, nämlich die beiden Initiativen der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen, und einen unzweideutigen Titel, nämlich «Parlamentarische Initiative Geschäftsprüfungskommission. Bildung einer Delegation». Dennoch besteht einige Unsicherheit über den Gegenstand der heutigen Beratung. Sicher ist nur, dass es sich um ein Geschäft von grösster staatspolitischer Bedeutung handelt, geht es doch um das grundlegende Verhältnis der beiden obersten staatlichen Gewalten zueinander, von Regierung und Parlament.

Warum besteht Unsicherheit über den genauen Gegenstand der Beratung? Sie ist dadurch entstanden, dass Ihre Kommission über die Beschlüsse des Ständerates hinaus in den Artikeln 47ter und 47quater weitere Befugnisse der Geschäftsprüfungskommissionen regeln will, die über den Staatsschutz und den militärischen Nachrichtendienst hinausgehen, die Anlass zu dieser Vorlage gegeben haben. Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Dieses Vorgehen macht mir und dem Bundesrat insofern Sorge, weil es einerseits um ein ganz grundlegendes staatspolitisches Problem geht und weil andererseits zu diesen Zusatzanträgen, die Ihre Kommission in diese Vorlage eingebracht hat, überhaupt keine schriftlichen Grundlagen vorliegen. Es liegt kein schriftlicher Bericht dazu vor.

Wenn der Bundesrat heute Bedenken gegen jene Kommissionsanträge anmeldet, die über die Beschlüsse des Ständerates hinausgehen, so will er sich damit nicht die parlamentarische Kontrolle möglichst vom Halse halten oder deren Verstärkung verhindern. Es geht dem Bundesrat allein darum, die Forderungen der beiden Puk-Kommissionen, nämlich die Geheimbereiche des Staates einer verstärkten parlamentarischen Kontrolle zu unterstellen, rechtzeitig realisieren zu können.

Diesbezüglich hat das Verfahren, das Sie gewählt haben, bei mir Bedenken ausgelöst. Die beiden Kommissionen haben zum Teil parallel nebeneinander getagt, in der Meinung, dann möglichst rasch zu guten Lösungen zu kommen. Ich fürchte jetzt – so, wie die Sache angelaufen ist –, dass wir sehr langsam zu eher problematischen Lösungen kommen. Denn so, wie die Sache jetzt liegt, besteht meines Erachtens keine echte Chance, in dieser Legislatur, geschweige denn in der kommenden Session, eine Vorlage zu verabschieden, die von beiden Räten genehmigt ist. Das macht den betroffenen Departementschefs echte Sorgen.

Gerade im Bereich des Staatsschutzes habe ich alles Interesse und ist es mein eminenter Wunsch, dass diese Delegation rechtzeitig zur Verfügung steht. Wir wollen ihr ja alles offenlegen. Mit Ausnahme des Quellenschutzes des Auslandes wollen wir überhaupt kein Amtsgeheimnis geltend machen. Es läge eminent im Interesse der Sache, wenn Sie die Beratung dieser Vorlage auf jene Artikel beschränken könnten, die der Erstrat, der Ständerat, bereits beraten hat. Hier haben wir nämlich einen weitestgehend unbestrittenen Gehalt. Es geht hier noch um einige Details wie die Grösse der Sicherheitsdelegation und deren Zusammensetzung.

Demgegenüber wird all das, was Sie nun auf diese Vorlage des Ständerates noch aufgepfropft haben, ein sehr, sehr mühsames Differenzbereinigungsverfahren bedingen, mit der leidigen Folge für den Bundesrat, dass diese intensive parlamentarische Kontrolle im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste leider nicht ab nächstem Jahr, sondern – ich fürchte sehr – erst viel später zur Verfügung stehen wird.

Nach diesen Bemerkungen zum Verfahren komme ich zur materiellen Seite der Vorlage.

Ich darf Ihnen hier vorerst sagen, wie wichtig der Bundesrat die parlamentarische Kontrolle der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit einschätzt. Eine wirksame Kontrolle der Exekutive durch die Legislative ist für die Wahrung des Gleichgewichts zwischen den beiden Gewalten unerlässlich und ist wesentlicher Ausdruck des Prinzips der Gewaltenteilung- und -hemmung, das auch unserer Verfassung zugrunde liegt. Wir haben alle etwas gelernt aus den Vorfällen der letzten Jahre und wollen unser Möglichstes tun, um Gleiches nicht mehr entstehen zu lassen.

Eine gute und dauerhafte Gesetzgebung kann jedoch nicht auf dem Misstrauen zwischen den Gewalten aufbauen. Das Prinzip

der Gewaltenteilung, das unserer Verfassung zugrunde liegt, bedeutet nicht, dass Legislative und Exekutive voneinander vollständig getrennt sind, sondern dass sie, obschon gegenseitig einander zugeordnet, je unterscheidbare Funktionen zu erfüllen haben. Jede Gewalt hat von der Verfassung her eine funktions- und organadäquate Leistung zu erbringen und ist dafür auch verantwortlich. Unterscheidbar sind die Staatsfunktionen aber nur dann, wenn die Verantwortlichkeiten nicht vermischt werden.

Konkret auf die Regierung bezogen, bedeutet dies, dass die laufende Entscheidungsfindung des Bundesrates, der Departemente und der Aemter – mit anderen Worten: der Exekutive als Ganzes – nicht behindert und beeinflusst werden darf. Es geht dabei nicht darum, dem Parlament die Informationen vorzuhalten, die es zur Ausübung seiner Kontrollfunktion benötigt. Der Bundesrat ist immer bereit, Ihnen einen Bericht zu einer bestimmten Frage zu erstatten und auch zu begründen, warum bestimmte Dokumente – wenigstens in einer gewissen Entscheidungsphase – nicht herausgegeben werden können.

Ich darf Ihnen versichern, dass wir diese Aussage nicht restriktiv verstehen und Ihnen möglichst weitgehenden Einblick gewähren wollen. Ich gebe auch gerne zu, dass man in bezug auf die Vergangenheit in einigen Konfliktfällen durchaus miteinander diskutieren kann, ob die Entscheide, die wir gefällt haben, diesbezüglich immer der Weisheit letzter Schluss waren. Das hat auch nichts zu tun mit Misstrauen Ihnen gegenüber, wohl aber mit dem notwendigen Schutz der Eigenverantwortlichkeit und der Funktionserfüllung der Exekutive.

Wir befinden uns übrigens mit dieser Aussage im Einklang mit der Regelung in praktisch allen demokratischen Staaten. Sogar in den Vereinigten Staaten, wo eine ausserordentlich weitgehende parlamentarische Kontrolle der Administration Recht und Praxis ist, unterstehen beispielsweise die Akten des diplomatischen Verkehrs, soweit es sich nicht um internationale Verträge handelt, der Geheimhaltung.

Wenn Sie in der Regelung, die Sie nun vorschlagen, das Amtsgeheimnis generell streichen, wäre daher rechtlich und faktisch die Vertraulichkeit unserer gesamten auswärtigen Beziehungen – mit wenigen zeitlich beschränkten Ausnahmen – aufgehoben.

Ich glaube nicht, dass Ihre Kommission dies ernsthaft beabsichtigt. Wir sollten meiner Meinung nach auch in diesem Bereich keinen neuen Sonderfall Schweiz schaffen und meinen, wir seien klüger als die ganze übrige Welt. Vielmehr – so scheint mir – sollten wir von jenen Staaten lernen, die eine wesentlich grössere Erfahrung als wir haben. Ich bitte Sie, gerade mit Blick auf diese übrigen Staaten, auch in dieser Vorlage das Augenmass nicht zu verlieren.

Die vorberatende Kommission des Ständerates hat die schwierige Lage erkannt und zusammen mit dem Bundesrat einen Kompromiss ausgearbeitet, hinter dem auch der Bundesrat heute voll steht. Danach soll eine Delegation der GPK ausser im Staatsschutz und in den Nachrichtendiensten auch in einem anderen Bereich zusätzliche Kompetenzen haben, wenn es zwei Drittel der Mitglieder jeder Kommission beschliessen.

In diesem Punkt sind wir der ständerätlichen Kommission klar entgegengekommen. Die Vorlage, wie sie aus dem Ständerat hervorgegangen ist, weist nun auch eine klare Steigerung der Kompetenzen auf: mit den allgemeinen Kompetenzen der GPK, dann den vermehrten Kompetenzen der Delegation und als letztem Mittel – bei Vorkommnissen von allergrösster Tragweite – nach wie vor die Einsetzung einer Puk.

Wie gesagt, hinter diesen Vorschlägen steht auch der Bundesrat. Demgegenüber sind die zusätzlichen Anträge, die in Ihrer Kommission gestellt worden sind, unserer Meinung nach zu wenig ausgereift, und sie würden daher das ganze Verfahren verzögern. Ich werde Ihnen das leider, wenn Sie meinem Vorgehensvorschlag – die Beratung auf jene Artikel zu beschränken, die der Erstrat behandelt hat – nicht zustimmen, im einzelnen nachweisen müssen.

Ich will Ihnen unsere Bedenken nur an einigen wenigen Punkten aufzeigen:

Ihre Kommissionsmehrheit möchte bei Artikel 47quater Absatz 2 den internen Meinungsbildungsprozess des Bundesra-

tes weitergehend schützen als die Minderheit, die auch hängige Anträge des Bundesrates edieren will. Diese Absicht hat aber im Text nicht den entsprechenden Ausdruck gefunden. Das sogenannte «grüne Bundesratsprotokoll», das heisst die handschriftlichen Notizen des Protokollführers über den Verhandlungsverlauf im Bundesrat, wird von der Minderheit der Kommission ausgenommen, von der Mehrheit aber nicht, obwohl man erklärterweise diesen Kern des bundesrätlichen Willensbildungsprozesses nach wie vor geheim halten möchte. Obwohl damit die Kommissionsmehrheit an sich das Kollegialitätsprinzip achten wollte, das mit der Einsicht in dieses Protokoll im Kern getroffen würde, hat sie dessen Geheimhaltung aufgehoben. Denn dieses «grüne Bundesratsprotokoll» betrifft in sehr, sehr vielen Fällen abgeschlossene Geschäfte und endgültige Entscheide des Bundesrates.

Die Minderheit der Kommission knüpft in diesem Punkt an die Klassifizierung der Akten an. Nur geheime Akten sollen den GPK vorenthalten werden können. Sie übersieht dabei, dass der Bundesrat zum Erlass dieser Vorschriften ja selber zuständig ist. Im Armeebereich haben wir diese Kompetenz der Klassifizierung der Akten sogar an den Departementschef delegiert. Damit wird aber klar, dass nicht mehr objektive Kriterien, sondern letztlich ausgeübtes Ermessen der klassifizierenden Behörden für die Reichweite Ihrer parlamentarischen Kontrolle massgeblich wären; und das kann doch auch nicht der vernünftige Sinn dieser neuen Gesetzgebung sein. Die Anknüpfung an solche Klassifikationen ist daher zweifellos untauglich.

Ein anderes Beispiel: Der von der Mehrheit vorgeschlagene Artikel 47quater Absatz 3a sieht für die ordentliche Geschäftsprüfung der GPK vor, von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einzuholen und Akteneditionen zu verlangen. Eine Sanktion für diese neue Kompetenz der GPK ist aber im Gesetz nicht vorgesehen. Es bleibt also eine *lex imperfecta*. Auch das scheint mir nicht zu Ende gedacht.

Aus all diesen Gründen – ich betone das noch einmal – fände ich es weitaus am besten, wenn Sie sich entschliessen könnten, nur jene Artikel zu beraten, die der Ständerat vorberaten hat. Dann hätten wir eine echte Chance, in dieser Session, oder allerspätestens in der nächsten, für diesen unbestrittenen Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste tatsächlich ein effizientes parlamentarisches Organ zu haben. Demgegenüber haben die Beispiele gezeigt – neben den auswärtigen Beziehungen nenne ich die Personalakten –, dass es damit zu unerwünschten Vermischungen der Verantwortlichkeiten und der Kompetenzen zwischen Exekutive und Legislative kommen muss. Im Bereich der auswärtigen Beziehungen, um Ihnen das noch einmal zu zeigen, gehen die Vertragsstaaten, die miteinander verhandeln, davon aus, dass die Vertragsverhandlungen tatsächlich geheim gehalten werden. Sie wissen, dass das mit einem 23er Gremium nicht in jedem Fall sichergestellt werden kann.

Der Bundesrat wäre durchaus bereit, in einer nächsten Phase mit beiden Räten über die zusätzlichen Anträge nochmals konstruktiv zu diskutieren. Man muss sich beispielsweise auch die Frage stellen, ob wir nicht zum Oeffentlichkeitsprinzip der Verwaltung übergehen müssten, wenn Sie so weitgehende Einsichtsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen vorsehen wollen.

Bis vor kurzem war zudem unbestritten, dass die Prüfung und Ueberwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung nach Artikel 47ter des Geschäftsverkehrsgesetzes eine nachträgliche Kontrolle des Verwaltungshandelns ist. Das ist in der grundsätzlichen Aufgabenumschreibung zwar nicht ausdrücklich festgehalten, ergibt sich aber schlüssig aus Artikel 47quater Absatz 2, der «aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren» die Wahrung des Amtsgeheimnisses vorgehen lässt.

Die Geschäftsprüfungskommissionen sollen durchaus überprüfen können, ob Ermessen der Exekutive willkürfrei ausgeübt wird, aber sie sollen sich die Akten nachträglich vorlegen und die Praxis erklären lassen und sich nicht in die laufende Erledigung der Geschäfte durch die Exekutive einmischen. Ich räume ausdrücklich ein, dass die Auseinandersetzungen

der letzten Jahre, soweit wir mit Ihren Geschäftsprüfungskommissionen welche hatten, kaum laufende Verfahren der Verwaltung betroffen haben, sondern die Entscheidung im Bundesrat. Ich erachte es als legitim, dass sich eine GPK beim Bundesrat über den Stand eines Geschäftes erkundigt. Sie hat ein Recht auf Auskunft, wenn sie findet, der Bundesrat warte zu lange oder mache sich einen Entscheid zu schwer. Wenn sie aber einfach Akten verlangt, um sich selber ein Bild zu machen, bevor der Bundesrat entschieden hat, ob die Probleme wirklich so gross sind, mischt sie sich in die Regierungsfunktion ein. Sie werden verstehen, dass der Bundesrat solchen Tendenzen entgegenzutreten muss.

Erlauben Sie mir schliesslich noch einen internationalen Vergleich. Ich habe vom Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung einen Bericht erstellen lassen, wie in einigen ausgewählten Ländern – USA, Grossbritannien, Frankreich, Schweden, Oesterreich – die Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht über die Geheimbereiche ausgestaltet sind. Als erstes fällt dabei auf, dass die schweizerische Geschäftsprüfungskommission nach geltendem Recht schon stärker ist als die meisten parlamentarischen Aufsichtsorgane vergleichbarer Länder.

In allen untersuchten Staaten – ausser Schweden – ist die Regierung abschliessend für die Wahrung des Amtsgeheimnisses zuständig. Hält sie – häufig auch nur der zuständige Minister – die Geheimhaltung für erforderlich, hat das Parlament keinen Auskunftsanspruch. Es gibt beispielsweise in Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und Oesterreich keine rechtlichen Möglichkeiten, die Regierung zur Herausgabe von Amtsgeheimnissen zu zwingen.

Einen Ansatz in Richtung der Vorschläge, die wir heute beraten, finden wir bei den Untersuchungskommissionen des amerikanischen Kongresses. Weigert sich nämlich in den USA die Verwaltung, Akten herauszugeben, kann die entsprechende Kommission den Präsidenten, einzelne Minister oder Beamte wegen Missachtung des Kongresses bei einem Strafgericht einklagen oder die Herausgabe vor dem Zivilgericht fordern. Nach der amerikanischen Gerichtspraxis kann die Exekutive aus berechtigten Interessen die Herausgabe der Informationen verweigern. Darunter fallen insbesondere die sogenannten «executive privileges»; der Präsident kann – das ist interessant bei dem Land, in dem bis jetzt die parlamentarische Kontrolle am weitesten gediehen ist – die Information dann verweigern, wenn, erstens, ein militärisches oder diplomatisches Geheimnis offengelegt würde oder, zweitens, die Namen von Personen, die Informationen über Gesetzesverletzungen geliefert haben, Beamten bekanntgegeben würden, die mit der Durchsetzung des Rechts beauftragt sind, oder, drittens, Meinungen, Empfehlungen und Ueberlegungen wiedergegeben würden, welche Bestandteil des Meinungsbildungsprozesses der Regierung im Hinblick auf Entscheide oder auf ein politisches Vorgehen bilden.

Gegenüber diesem Prinzip kenne ich nur eine einzige Ausnahme, das schon genannte Schweden. Die dortige Ordnung ist mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung verknüpft. Weil nur in begründeten Fällen Informationen der Regierung und Verwaltung geheim gehalten werden dürfen, muss es bei diesem System eine Kontrolle geben, ob diese Befugnisse korrekt ausgeübt werden.

Was können wir aus diesem Rechtsvergleich schliessen? Das Instrumentarium der Geschäftsprüfungskommissionen nach geltendem Recht geht heute schon weiter als in den meisten vergleichbaren Staaten. Die Regierung handhabt in der Regel das Amtsgeheimnis nach eigenem Ermessen. In keinem Staat gilt das nach der Initiative vorgeschlagene System, wonach das Parlament durch einseitigen Beschluss die Aktenherausgabe erzwingen kann. Im einzigen vergleichbaren Staat, in den USA, entscheidet darüber der Richter. Diese Lösung möchte ich Ihnen hier allerdings nicht vorschlagen, weil wir bisher keine richterlichen Kompetenzen bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Parlament und Regierung kennen. Ich ziehe aber den Schluss daraus, dass wir diese heiklen Fragen – ich glaube, das zeigt dieser Rechtsvergleich doch – des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative nur zurückhaltend neu regeln sollten.

Wir haben – hier besteht ja zwischen dem Ständerat, Ihrem Rat und dem Bundesrat vollständige Uebereinstimmung – allen Grund, diesen delikaten Bereich des Staatsschutzes und des militärischen Geheimdienstes einer intensiveren parlamentarischen Kontrolle zu unterstellen, weil dort – das geben wir heute im Rückblick zu – wiederholt das Amtsgeheimnis einer effizienten Kontrolle entgegengehalten worden ist. Hier hat der Bundesrat in erster Linie ein Interesse, dass sofort eine solche Delegation ihre Tätigkeit aufnimmt, die umfassende Befugnisse hat, der gegenüber wir – wie gesagt – auf jedes Amtsgeheimnis verzichten; mit einer einzigen Ausnahme: dem Schutz der ausländischen Quelle.

Alle Vorschläge, die jetzt dieser Vorlage aufgepfropft worden sind, sind nach der Meinung des Bundesrates – ich muss Ihnen das in aller Offenheit sagen, und ich hoffe, ich habe Ihnen das auch darlegen können – unausgereift; sie führen nur zu einer unerwünschten Verzögerung dieser Vorlage. Ich wäre eigentlich Ihrer Kommission oder einem Mitglied des Rates sehr dankbar, wenn Sie den Antrag aufnehmen würden und sagten: Wir beraten die ursprüngliche Vorlage des Erstrates, des Ständerates, und verschieben die Artikel 47ter und 47quater auf einen späteren Zeitpunkt, wenn auch der Ständerat diese Artikel beraten hat. Dann kämen wir innert nützlicher Frist zu einem effizienten parlamentarischen Kontrollinstrument; sonst werden wir wahrscheinlich noch sehr lange Zeit auf diese unbedingt nötige Vorlage warten müssen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Ziff. I Ingress, Art. 47bis**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre et préambule, ch. I préambule, art. 47bis**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 47ter**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
*Abs. 2*

Jede Geschäftsprüfungskommission bildet ständige Sektionen und fallweise Arbeitsgruppen, denen im Rahmen ihrer Aufträge ...

*Abs. 3*  
Die Sektionen arbeiten aufgrund von Aufträgen der Gesamtkommission, die allein befugt ist, Empfehlungen an den Bundesrat zu richten oder ihrem Rat Bericht und Antrag zu stellen. In dringenden Fällen können ständige Sektionen eine Inspektion ohne Auftrag der Kommission beginnen; diese kann im Einzelfall auch ihre übrigen Kompetenzen der zuständigen Sektion oder Arbeitsgruppe übertragen.

*Abs. 4*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 47ter**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
*Al. 2*  
Chaque Commission de gestion forme des sections permanentes et le cas échéant des groupes de travail, qui ....  
*Al. 3*

Les sections reçoivent leurs mandats de la commission plénière, qui seule a qualité pour adresser des recommandations au Conseil fédéral ou soumettre rapports et propositions à son conseil. En cas d'urgence, une section permanente peut commencer une inspection sans mandat de la commission; celle-ci peut aussi dans le cas d'espèce déléguer ses autres compétences à la section ou au groupe de travail compétents.

**Al. 4**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Frau Zölich**, Berichterstatterin: Ich habe Verständnis für die Einwendungen von Herrn Bundesrat Koller, wenn er sagt, dass wir ein unorthodoxes Verfahren gewählt haben, aber das liegt in der Institution der parlamentarischen Initiative. Unsere Kommission erhielt vom Büro den Auftrag, eine Vorlage auszuarbeiten, und das konnten wir tun, bevor der Ständerat mit seinen Verhandlungen zu Ende war. Wir haben am 21. Mai 1991 von der GPK Anträge zuhanden der Kommission bekommen, und wir haben in der Kommission ausführlich darüber diskutiert, ob wir diese zusätzlichen Anträge der GPK behandeln wollen. Zuerst hatten wir einen Antrag auf Behandlung von Artikel 47ter unter Ausklammerung von Artikel 47quater. Dieser Antrag wurde zuerst angenommen, dann gab es ein Rückkommensverfahren, und am Schluss hat die Kommission mit 9 zu 7 Stimmen beschlossen, die Anträge der GPK zu behandeln.

Wir halten uns jetzt an diese Beschlüsse, und ich bitte Sie, jetzt diese beiden Anträge auch zu behandeln. Es ist richtig, wie Herr Bundesrat Koller gesagt hat: Das Hauptgeschäft der vorliegenden Revision ist die Geschäftsprüfungsdelegation. Wenn wir aber innerhalb der Geschäftsprüfungskommissionen ein neues Instrument schaffen, so hat dies auch Auswirkungen auf den Rest dieser Kommissionen. Wir wollen die Handlungsfähigkeit der Kommissionen und ihrer Sektionen erhöhen, um die GPK wirksamer zu machen, darum geht es in den Artikeln 47ter und 47quater. Wir müssen diese Artikel vor denjenigen über die Delegation selber behandeln, weil die Gesetztechnik diese Reihenfolge verlangt. Wir müssen uns aber bereits jetzt vor Augen halten, dass diese Aenderungen im Zusammenhang mit der hauptsächlichlichen Aenderung, also mit der Bildung der Delegation, stehen.

Artikel 47ter Absatz 2 ist ja eine blosse Festschreibung der bisher geltenden Praxis. Sie sichert auch den Ad-hoc-Arbeitsgruppen die gleichen Informationsrechte zu, über die die Sektionen heute bereits verfügen.

In Artikel 47ter Absatz 3 wird erklärt, was mit den Beschlüssen gemeint ist, die allein die Geschäftsprüfungskommissionen fassen dürfen, also bisheriger Absatz 3. Es geht hier um die Empfehlungen an den Bundesrat sowie um die Berichte und Anträge an das Ratsplenum. Grundsätzlich muss nach dieser Variante auch der Beginn einer Inspektion von der Kommission beschlossen werden. In dringenden Fällen sollen Sektionen nun ihre Arbeit ohne Auftrag beginnen können. Sie können diesen Auftrag aber nicht von sich aus abschliessen, sondern sie müssen ihr Handeln von der Kommission grundsätzlich genehmigen lassen. Bei dieser Gelegenheit kann sich die Kommission auch darauf beschränken, die allgemeine Richtung von Empfehlungen und Anträgen zu bestimmen, und die Beschlussfassung über den definitiven Text der zuständigen Sektion oder eben der Arbeitsgruppe delegieren. Grundidee dieses Vorschlages ist es, die Schlagkraft der GPK zu erhöhen. Sie soll nicht nur gründlich, sondern auch rasch und flexibel handeln können.

Ich bitte Sie, dem Kommissionsantrag zuzustimmen.

**M. Guinand**, rapporteur: Comme je l'ai dit tout à l'heure, il se trouve que les articles 47ter et 47quater du dépliant sont des textes que notre commission a examinés sur la base des propositions de la Commission de gestion. Ces deux articles, contrairement à l'article 47bis que nous venons d'adopter, n'ont pas été examinés par le Conseil des Etats. La procédure est dans ce cas quelque peu particulière, dans ce sens que, pour toutes les autres propositions, nous fonctionnons comme deuxième Chambre, alors que pour ces deux articles, nous fonctionnons comme première Chambre.

En séance de commission, la question a été soulevée de savoir dans quelle mesure il y aurait lieu de renvoyer le débat sur les articles 47ter et 47quater. Dans un premier stade, on a décidé de ne traiter que l'article 47ter qui, en réalité, ne pose guère de problèmes. En revanche, l'article 47quater pose des problèmes que vient de soulever M. le conseiller fédéral. Dans un second vote, à la suite d'une proposition de revenir en ar-

rière, la commission, par 9 voix contre 7, a décidé de traiter les articles 47ter et 47quater, en estimant que nous pouvions par conséquent proposer une nouvelle version de ces articles dans le cadre de cette délibération, et ensuite, évidemment, dans le cadre de l'élimination des divergences. Le Conseil des Etats pourra alors se prononcer sur les textes que nous aurons élaborés. Au nom de la commission, je vous invite à en rester à la décision qu'elle a prise.

En ce qui concerne l'article 47ter, il ne pose en effet pas grand problème. Le 2e alinéa se borne à légaliser une pratique existante. Le 3e alinéa, par contre, précise à quelles conditions les sections de la commission plénière peuvent agir et peuvent, le cas échéant, intervenir en cas d'urgence, sans avoir reçu un mandat exprès de la commission plénière. Il ne me semble donc pas que cette proposition à l'article 47ter apporte un changement fondamental à la situation actuelle. D'ailleurs, cet article a été accepté tacitement par la commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 47quater**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2*

*Mehrheit*

Der Bundesrat kann die Herausgabe von Akten verweigern, wenn:

- a. diese seiner unmittelbaren Meinungsbildung dienen und sich auf ein hängiges Geschäft beziehen;
- b. dies zur Wahrung von Persönlichkeitsrechten oder im Rahmen von hängigen Einzelverfahren unerlässlich ist.

Der Bundesrat erstattet statt dessen einen Bericht, der die Begründung seiner Weigerung im Einzelfall und soweit möglich die gewünschte Auskunft enthält.

*Minderheit*

(Tschuppert, Bär, Borel, Fankhauser, Leuenberger-Solothurn, Rechsteiner)

Der Bundesrat kann die Herausgabe von Akten verweigern, wenn:

- a. es sich um geheim klassifizierte Akten oder das Bundesratsprotokoll handelt;
- b. ....

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 3a (neu)*

*Mehrheit*

Soweit sie dies für die Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrates als notwendig erachtet, hat eine Geschäftsprüfungskommission das Recht, von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung schriftlich oder mündlich Auskünfte einzuholen und die Herausgabe von Akten zu verlangen. Das Recht zur Zeugnisverweigerung gemäss Artikel 42 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess ist sinngemäss anwendbar.

*Minderheit*

(Rohrbasser, Auer, Guinand, Müller-Wiliberg)

Streichen

*Abs. 4–6*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Eventualantrag der Geschäftsprüfungskommission*

(falls der Minderheitsantrag zu Abs. 2 abgelehnt wird)

*Abs. 2 Bst. a*

a. es sich um geheim klassifizierte Akten, das Bundesratsprotokoll oder im Bundesrat umstrittene Anträge zu hängigen Geschäften handelt.

**Art. 47quater**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 2****Majorité**

Le Conseil fédéral peut refuser la remise de documents

a. lorsqu'il s'agit de documents relatifs aux affaires pendantes destinés à forger l'avis du Conseil fédéral;

b. lorsque ce refus est nécessaire pour protéger les droits de la personnalité ou lorsqu'une procédure individuelle n'est pas encore close.

Dans ces cas, le Conseil fédéral présente un rapport expliquant les motifs de son refus dans le cas d'espèce et fournissant dans la mesure du possible le renseignement demandé.

**Minorité**

(Tschuppert, Bär, Borel, Fankhauser, Leuenberger-Soleure, Rechsteiner)

Le Conseil fédéral peut refuser la remise de documents

a. lorsqu'il s'agit de documents classifiés secrets ou du procès-verbal du Conseil fédéral;

b. ....

**Al. 3**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 3a (nouveau)****Majorité**

Une commission de gestion a le droit, si elle le juge nécessaire à l'examen de la gestion du Conseil fédéral, de demander des renseignements par écrit ou par voie orale, ou d'exiger la remise de documents, à des personnes ou des autorités extérieures à l'administration. Le droit de refuser de témoigner, selon l'article 42 de la loi du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale, est applicable par analogie.

**Minorité**

(Rohrbasser, Auer, Guinand, Müller-Wilberg)

Biffer

**Al. 4-6**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Proposition subsidiaire de la Commission de gestion**

(au cas où la proposition de la minorité à l'al. 2 serait rejetée)

**Al. 2 let. a**

a. lorsqu'il s'agit de documents classifiés secrets, du procès-verbal du Conseil fédéral ou de propositions portant sur des affaires en suspens et contestées au sein du Conseil fédéral;

**Tschuppert**, Sprecher der Minderheit: Ich möchte hier eigentlich gerne noch zwei, drei Erwidern an Herrn Bundesrat Koller richten. Aber ich glaube, wir tun das im persönlichen Gespräch. Wir haben in letzter Zeit diesbezüglich ein gutes Gespräch führen können. Ich hätte mir gewünscht, dass seine Ueberlegungen vielleicht schon viele Jahre vorher hier hätten einfließen können.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat eigentlich schon lange vor dem Erscheinen des Puk-Berichtes erkannt, dass sie ihre Aufgabe nur erfüllen kann, wenn ihre Rechte verstärkt werden. Da war es natürlich naheliegend, bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes gleichzeitig diese Forderungen und Wünsche, die wir schon lange, lange gehegt hatten, mit einzubringen. Es war ein legitimes Recht der Kommission, diese dann auch aufzunehmen. Das war also ein völlig demokratisches Vorgehen, wie es diesem Rat entspricht.

Das Parlament hat in letzter Zeit auch deutlich gemacht, dass es die Verwaltung besser, effizienter kontrollieren will. Dies kann sowohl durch eine Verstärkung der Rechte der gesamten Kommission bzw. ihrer Sektionen wie auch durch entsprechende Rechte einer Geschäftsprüfungsdelegation geschehen.

Nun hat der Ständerat – das haben Sie jetzt ja in eingehender Ausführung miterlebt – sich für die Schaffung einer GPK-Delegation entschieden, die sowohl Nachrichtendienst und Abwehr prüft wie auch von den beiden Geschäftsprüfungskommissionen mit Zusatzaufträgen versehen werden kann. Für die Geschäftsprüfungskommissionen ergeben sich daraus jetzt zwei grundsätzliche Fragen. Erstens: Genügen die Rechte der

Delegation für die Erfüllung ihrer Aufgaben? Dazu werde ich dann in einem anderen Antrag sprechen. Zweitens: Welche Schwierigkeiten schafft die Bildung einer Delegation für den Rest der Kommission?

Zum Verhältnis von Delegation und Rest der Kommission: Hier geht es um das Gleichgewicht innerhalb der Geschäftsprüfungskommission. Wir brauchen eine Verstärkung der Rechte der Sektionen, damit die Delegation nicht häufiger als unbedingt erforderlich eingesetzt werden muss. Die Geschäftsprüfungskommissionen wollen die Delegation nach dem Prinzip der Subsidiarität gegenüber der Arbeit der Sektionen einsetzen. Nach dem Prinzip der Erforderlichkeit beauftragen die Geschäftsprüfungskommissionen die Delegation insbesondere, wenn der zuständigen Sektion Informationen verweigert werden, die zur Beurteilung einer Inspektionsfrage notwendig sind. Die Delegation trifft dann anstelle der Sektion die erforderlichen Abklärungen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen grenzen den Untersuchungsauftrag der Delegation klar ab und stellen ihr konkrete Fragen. Damit die Delegation die Ausnahme bleibt und ein Gleichgewicht innerhalb der Geschäftsprüfungskommission geschaffen werden kann, sind diese Anträge notwendig.

Artikel 47quater Absatz 2 klärt die unbestimmten Vorbehalte, die der Bundesrat heute gegen die Herausgabe von Akten erheben kann. Umstritten ist ja nur Buchstabe a. Der Bundesrat hat den Begriff der unmittelbaren Meinungsbildung so extensiv interpretiert, dass er unserer Meinung nach nicht brauchbar ist. Beispielsweise würden Expertenberichte der Firma Mc Kinsey auch unter die Vorbehalte fallen. Der Bundesrat hat uns ja lange diese Akten verweigert. Andererseits haben wir natürlich Verständnis, dass der Bundesrat im Einzelfall geheime Akten, welche Staatsgeheimnisse enthalten, nicht herausgeben will, und zwar unabhängig davon, ob das Geschäft bei ihm hängig ist oder nicht.

Zum Schutz des Kollegialprinzips genügt aber grundsätzlich der Verzicht auf Einsicht in das Bundesratsprotokoll. Mitberichte der Departemente beispielsweise werden der Finanzdelegation laufend unaufgefordert zugestellt; die GPK braucht sie auch, um Koordinationsprobleme beurteilen zu können. Deshalb reichen hier die Rechte gemäss Mehrheit für die richtige Erfüllung ihrer Aufgabe nicht aus. Wo liegt die Grenze dessen, was der «unmittelbaren Meinungsbildung dient», wie das in der Fassung der Mehrheit der Kommission steht?

Unsere Geschäftsprüfungskommission hat an ihrer Sitzung vom 29. August beschlossen, für den Fall, dass der Minderheitsantrag im Rat nicht durchkommt, einen Eventualantrag zu stellen, der dem Bundesrat gestattet, auch die Herausgabe von Unterlagen über Anträge, die im Bundesrat umstritten sind – und das sind alle nicht einstimmig gebilligten Anträge (ich könnte mir vorstellen, dass das die meisten sind) –, zu verweigern, solange ein Geschäft hängig ist. Ich bitte Sie also, der Minderheit im Interesse der Sache, im Interesse der Kontrolle – einer effizienten, neuzeitlichen Kontrolle – zuzustimmen. Blicken Sie einige Monate oder einige Jahre zurück, was in diesem Saale beraten, beschlossen und gewünscht wurde, und wenn Sie das noch wissen oder ernst nehmen, so möchte ich Sie bitten, jetzt diesem Minderheitsantrag oder zumindest dem Eventualantrag zuzustimmen.

**Hess** Peter: Nach dem Sperrfeuer des Bundesrates gegen die Anliegen der Geschäftsprüfungskommission fällt es nicht leicht, hier dafür zu werben, den Antrag der GPK durchzubringen. Ich glaube, es ist wichtig, dass wir uns vor Augen halten, dass es den Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission einzig und allein darum geht, ihre Oberaufsicht effizienter gestalten zu wollen. Was wir in keiner Weise beabsichtigen, ist eine Störung der Exekutivarbeit des Bundesrates. Wir sind auch nicht interessiert an den Auslandbeziehungen des Bundesrates, an Einsichtnahme in Akten laufender Vertragsverhandlungen, an Einsichtnahme in Personalakten. Das ist nicht das vordergründige Anliegen der Geschäftsprüfungskommission. Es ist auch nicht daran zu denken, dass wir quasi wahllos, je nach Lust und Laune der entsprechenden Sektionen, in aktuell vom Bundesrat gebrauchte Akten Einsicht nehmen wollen.

Wir wollen – das muss auch im Zusammenhang mit der Delegation zur Ueberprüfung der Staatsschutz- und Nachrichtendiensttätigkeit gesagt werden – keine Vermischung der Verantwortlichkeiten. Der Bundesrat ist klar für die Exekutivarbeit zuständig, das Parlament für die Oberaufsicht. In diesem Sinne – das sei schon zu Artikel 47quater vorweggenommen – lehne ich es zumindest für die GPK ab, dass der Bundesrat durch diese laufende Ueberprüfung der Staatsschutztätigkeit einen Teil der Verantwortung an das Parlament abschieben oder zurückgeben will.

Wir wollen aber auch keine Dauer-Puk. Es ist illusorisch, sich vorstellen zu wollen, dass es Parlamentarier gibt, die in diesem Sinne tätig werden wollten: Erstens fehlt uns die Zeit dazu und zweitens auch die nötige Infrastruktur; es kann auch gar nicht Aufgabe einer Oberaufsichtsbehörde sein, in diesem engen Sinn Aufsichtsarbeit zu leisten. Was uns aber bewegt hat, ist das latente Misstrauen, das in den letzten Jahren in der Zusammenarbeit zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und dem Bundesrat aufgekommen ist.

Es geht nun hier nicht darum, Schuld zuzuweisen, die mag auf beiden Seiten angesiedelt sein. Wir wissen nur, dass wir viel Zeit verloren haben, wenn es darum ging, vereinzelt Dokumente für die Aufsichtstätigkeit der Geschäftsprüfungskommission erhältlich zu machen. Wenn ich Dokumente anspreche, so hat Herr Tschuppert bereits dargestellt, dass es Streitigkeiten um Expertenberichte gab. Es ist für die GPK-Mitglieder mühsam, wenn sie mit ansehen müssen, dass Nichtparlamentarier in den Besitz von Dokumenten gelangen – auf welchem Wege ist jetzt nicht von Belang –, welche aber die GPK für ihre Arbeit nicht erhält.

Der Vorschlag der Mehrheit entspricht der Meinung, dass wir den Intimbereich der Bundesratsarbeit ausklammern, nämlich die Mitberichte und die Bundesratsprotokolle der laufenden Tätigkeit. Offen ist zuzugeben: Wenn ein Geschäft abgewickelt ist, muss die GPK in diese Dokumente Einsicht nehmen können. Es wäre zu prüfen, ob hier allenfalls noch eine elegantere Lösung denkbar wäre. Doch da komme ich zum Problem, dass eben der Vorschlag des Bundesrates, man solle die beiden Vorlagen auftrennen, zukunftsgerichtet wohl eine gute Lösung wäre, aber bis anhin konnten wir eben nicht auf eine konstruktive Mitarbeit des Bundesrates zählen. Auch hat es ja die ständerätliche Kommission abgelehnt, auf unsere Anliegen einzugehen. Darum sind wir heute in dieser etwas ungemütlichen Lage, dass wir wohl im Nationalrat eine Mehrheit für diese GPK-Version finden könnten, dass wir aber auf der anderen Seite wissen, dass im Ständerat ein klares Nein zu erwarten ist und auch der Bundesrat sich hier gegen die Vorschläge zur Wehr setzen wird. Ich möchte deswegen den Bundesrat einladen, eine gewisse Grosszügigkeit walten zu lassen und nicht aus einer Position des latenten Misstrauens unseren Anträgen gegenüber aufzutreten, sondern ja zu dieser neuen Qualität der Oberaufsicht zu sagen, die verhindern soll, dass wir in Zukunft wieder in die Situation geraten, mit einer oder zwei Puk die Tätigkeit des Bundesrates überprüfen zu müssen.

Ich empfehle Ihnen daher, dem Vorschlag der Mehrheit zuzustimmen.

Frau **Zölich**, Berichterstatterin: In Artikel 47quater Absatz 2 geht es um das Recht des Bundesrates, die Herausgabe von Akten zu verweigern. Heute kann grundsätzlich jedes Amtsgeheimnis Anlass dafür sein, dass der Bundesrat diese Herausgabe verweigert. Eine Klärung der Rechte von GPK und Bundesrat ist nötig, damit für beide Seiten klar wird, ob zu einem Thema die Rechte der Sektionen genügen oder ob die Geschäftsprüfungsdelegation eingesetzt werden muss. Es geht um dieses Gleichgewicht zwischen Delegation und ordentlichen Sektionen. Will der Rat, dass die Delegation ausserhalb des Bereiches von Nachrichtendienst und Abwehr nicht allzu häufig eingesetzt wird, dann muss er den ordentlichen Sektionen der GPK die notwendigen Rechte geben, um ihren Auftrag erfüllen zu können.

Mehrheit und Minderheit unterscheiden sich folgendermassen: Die Mehrheit kommt dem Bundesrat darin entgegen, dass sie das Geheimnis seiner Willensbildung besser schützt.

Der Bundesrat befürchtet ja, dass die Einsichtnahme in Entscheidungsgrundlagen zu hängigen Geschäften eine Einflussnahme der GPK auf seine Entscheidungen nach sich ziehen könnte. Mit dem Begriff der Akten, die der unmittelbaren Meinungsbildung des Bundesrates dienen, wie das Litera a in der Fassung der Mehrheit ausführt, ist freilich keine klare Grenze gezogen. Theoretisch könnten nach Auffassung der Kommissionsmehrheit weiterhin Berichte einer Firma Mc Kinsey während längerer Zeit geheim gehalten werden. Wir gehen aber davon aus, dass sich die Weigerung der Aktenherausgabe nur auf den Antrag des zuständigen Departementes zu einem bestimmten Geschäft und auf die Mitberichte der übrigen Departemente dazu bezieht.

Der Minderheitsantrag verzichtet auf unbestimmte Begriffe und spricht von eindeutig identifizierbaren Aktenstücken wie dem Bundesratsprotokoll oder den «geheim» klassifizierten Akten. Ein Ermessen bleibt dem Bundesrat freilich auch bei der Minderheitsfassung, weil er darüber entscheiden kann, was er als «geheim» klassifizieren will.

Ich beantrage Ihnen namens der Kommission, der Mehrheitsfassung zuzustimmen.

**M. Guinand**, rapporteur: A l'article 47quater, alinéa 2, il s'agit du problème relatif au refus que peut opposer le Conseil fédéral à la remise des documents. J'insiste encore une fois, l'article 47quater ne s'applique pas à la délégation dont nous parlerons après mais d'une manière générale à la Commission de gestion et ce que nous avons décidé ici c'est d'avoir des règles identiques pour la délégation et pour la Commission de gestion. C'est la raison pour laquelle la décision que vous prendrez à l'article 47quater, alinéa 2, aura nécessairement une incidence sur la décision que vous serez amenés à prendre à l'article 47quinquies, alinéa 5.

La différence entre les deux propositions est la suivante. Selon la majorité, le Conseil fédéral peut refuser de produire des documents concernant des affaires pendantes et qui doivent lui permettre de se prononcer. Il s'agit en particulier de protéger la fameuse procédure interne de consultation à laquelle se livre le Conseil fédéral jusqu'à ce qu'il prenne sa décision. Il est effectivement nécessaire d'assurer au Conseil fédéral une large liberté de discussion et de ne pas l'entraver à ce moment-là. Une fois cette décision prise, le problème ne se pose plus du tout de la même manière, mais tant qu'il y a discussion entre les membres du Conseil fédéral, il est légitime à mon avis que le Conseil fédéral puisse refuser de remettre des documents.

La minorité, quant à elle, veut restreindre la possibilité de refus du Conseil fédéral, d'une part aux documents classés secrets et, d'autre part, aux procès-verbaux du Conseil fédéral. Ce sont deux choses différentes: le procès-verbal du Conseil fédéral ne doit pas servir au Conseil fédéral à se faire une opinion, il n'est là que pour consigner ses décisions. Par conséquent, la proposition de la minorité exclut que le Conseil fédéral puisse refuser de remettre les documents dans le cadre de la procédure interne de consultation.

Au sein de notre commission, la majorité l'a emporté par 7 voix contre 6 et je vous propose de la suivre.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.10 Uhr  
La séance est levée à 19 h 10*

## **Parlamentarische Initiative (Puk 89.006) Geschäftsprüfungskommission. Bildung einer Delegation**

### **Initiative parlementaire (CEP 89.006) Commission de gestion. Constitution d'une délégation**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.243
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1991 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1542-1552
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 308

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.