

Scherrer Werner, Schmid Samuel, Schmied Walter, Sieber, Sperry, Stalder, Stamm Judith, Suter, vakant I, Wiederkehr, Ziegler Jean, Zisyadis (58)

*Président, stimmt nicht – Président, ne vote pas:*  
Frey Claude (1)

90.273

**Parlamentarische Initiative  
(Bonny)  
Rechtsschutz der Betroffenen  
im PUK-Verfahren  
Initiative parlementaire  
(Bonny)  
Procédure CEP.  
Protection juridique des intéressés**

*Zweite Phase – Deuxième étape*

Siehe Jahrgang 1992, Seite 1194 – Voir année 1992, page 1194

Bericht und Gesetzentwurf der SPK-NR vom 25. August 1994 (BBI 1995 I 1120)  
Rapport et projet de loi de la CIP-CN du 25 août 1994 (FF 1995 I 1098)

Stellungnahme des Bundesrates vom 26. April 1995 (BBI III 367)  
Avis du Conseil fédéral du 26 avril 1995 (FF III 355)

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

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Heberlein** Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die heute zu behandelnde Vorlage hat nach dem gestrigen Entscheid des Ständerates eine besondere Aktualität erlangt, so dass wir hoffen, dass die entsprechende Behandlung im Ständerat so rasch erfolgt, dass die neuen Vorschriften bereits für die neu eingesetzte PUK zum Tragen kommen.

Am 14. Dezember 1990 reichte Herr Bonny die zur Diskussion stehende parlamentarische Initiative ein, mit welcher er die Rechte der Betroffenen im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen präzisieren und verbessern möchte. Unser Rat hat am 19. Juni 1992 beschlossen, dieser Initiative Folge zu geben. Die Staatspolitische Kommission erhielt daraufhin den Auftrag, diese Vorlage auszuarbeiten. Sie hat am 25. August 1994 ihren Bericht und den Gesetzentwurf zur parlamentarischen Initiative zuhanden unseres Rates verabschiedet.

Am 26. April 1995 verabschiedete der Bundesrat seine Stellungnahme zu dieser Initiative. Grundsätzlich stimmte er den Anträgen der Kommission zu, machte jedoch einige präzisierende Anträge. Am 1. September 1995 diskutierte die Staatspolitische Kommission die Stellungnahme des Bundesrates und modifizierte ihre Anträge teilweise. Insbesondere berücksichtigten wir das Anliegen des Bundesrates, dass er einen Vertreter des Kollegiums bezeichnen kann und dieser wiederum einen Verbindungsmann zur PUK bestimmen kann. Aufgrund der Erfahrungen erweist sich diese Möglichkeit als dringend notwendig. Da die Kommission die wichtigen Punkte des Bundesrates anscheinend übernommen hat, hält der Bundesrat nicht mehr an seinen übrigen Punkten fest.

Die Vorlage, wie sie Ihnen die Staatspolitische Kommission vorlegt, möchte die Rechte der im PUK-Verfahren unmittelbar Betroffenen im Geschäftsverkehrsgesetz revidieren und verbessern. Die Kommission hält ausdrücklich fest, dass mit der Ausarbeitung dieser Vorlage die Arbeiten der beiden Par-

lamentarischen Untersuchungskommissionen der letzten Jahre in keiner Weise in Frage gestellt werden sollen. Einige Präzisierungen und Verbesserungen bezüglich des Verfahrens aber hält sie im Hinblick auf weitere PUK für angezeigt. Eine PUK würdigt bekanntlich das Verhalten nicht unter straf- und disziplinarrechtlichen Gesichtspunkten, sondern unter politischen. Den Betroffenen droht keine unmittelbare Sanktion; die Ergebnisse des Verfahrens können aber die Beteiligten in ihren persönlichen Interessen unter Umständen nicht weniger gravierend treffen als ein Strafurteil. Es kann ihnen zum Beispiel durch Publizität, die ein solches Verfahren mit sich bringt, eine öffentliche Ächtung drohen, wie die Erfahrung zeigt.

Bereits die geltenden Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes tragen dem Umstand Rechnung, indem sie den Rechtsschutz teilweise analog dem Straf- und Verwaltungsverfahren regeln. Nicht geregelte, offene Fragen könnten heute aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze beantwortet werden. Es ist allerdings denkbar, dass bei künftigen Untersuchungen die Einhaltung dieser Grundsätze angesichts spezifischer Eigenheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens, wie zum Beispiel des Vorrangs von politischen Erwägungen, des Zeitdrucks und anderer Möglichkeiten, nicht in jedem Falle gewährleistet werden kann.

Aus diesem Grunde beantragt Ihnen die Kommission einige Präzisierungen der geltenden Bestimmungen. Neben den Rechten der Betroffenen muss ebenfalls das öffentliche Interesse am Untersuchungsergebnis berücksichtigt werden. Dieses ist sehr stark zu gewichten, wird doch eine PUK zur Aufklärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite eingesetzt. Die Rechte der Betroffenen dürfen also den Handlungsspielraum der PUK nicht wesentlich einengen und die Erfüllung des Untersuchungszweckes nicht beeinträchtigen. Wir beantragen Ihnen, im Geschäftsverkehrsgesetz folgende Präzisierungen vorzunehmen: Die PUK soll verpflichtet werden, Personen über ihre Eigenschaft als unmittelbar Betroffene unverzüglich zu informieren. Weiter sollen Auskunftspersonen auf ihr Aussageverweigerungsrecht aufmerksam gemacht werden. Der Bundesrat soll das Recht erhalten, ein Mitglied des Kollegiums als seinen Vertreter zu bezeichnen. Dieses Mitglied erhält seinerseits das Recht, eine geeignete Verbindungsperson für die Teilnahme an den Befragungen und für die Akteneinsicht zu bezeichnen. Unmittelbar Betroffenen kann der Beizug eines Anwalts gewählt werden. Vorwürfe im Berichtsentwurf müssen den Betroffenen im Wortlaut unterbreitet werden, damit sie sich innerhalb einer vorgegebenen Frist wirksam gegen die Vorwürfe und Untersuchungsergebnisse verteidigen können. Weiter werden die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der Personen, gegen die Vorwürfe erhoben werden, im Bericht sinngemäss wiedergegeben.

Dies sind die wichtigsten Neuerungen der Vorlage, welche Ihnen die Staatspolitische Kommission aufgrund der parlamentarischen Initiative Bonny vorlegt. Wir haben uns auf das Wesentliche beschränkt und ersuchen Sie, auf diese Vorlage einzutreten.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: L'initiative parlementaire Bonny, a été déposée le 14 décembre 1990, c'est-à-dire dans la précédente législature. On ne peut que se réjouir que le traitement de ce texte ne se soit pas étendu sur trois législatures.

C'est le 19 juin 1992 que votre Conseil décidait de donner suite à cette initiative. Le 25 août 1994, la Commission des institutions politiques de votre Conseil a arrêté un texte pour donner suite à cette initiative. Le Conseil fédéral a déposé des observations en avril 1995, par lesquelles il s'est dit en principe d'accord avec les objectifs de l'initiative, mais a demandé un certain nombre de modifications. C'est le 1er septembre 1995, enfin, que la Commission des institutions politiques a modifié ses propositions pour tenir compte des observations du Conseil fédéral et arriver ainsi au résultat qui vous est présenté aujourd'hui.

La commission s'est penchée fondamentalement sur la question du rôle d'une commission d'enquête parlementaire.

Une commission d'enquête parlementaire n'a ni un caractère pénal, ni un caractère disciplinaire. Elle doit faire, ainsi que le dit la loi, la lumière sur des faits d'une grande importance survenus dans l'administration. Néanmoins, bien qu'on doive distinguer très clairement le rôle d'une commission d'enquête parlementaire de celui d'une enquête disciplinaire ou d'une enquête pénale, les conséquences d'une enquête parlementaire peuvent être, pour les personnes qui sont touchées par cette enquête, aussi graves que les conséquences d'une enquête pénale, je dirais même, à la limite, plus graves, compte tenu de la publicité extraordinaire qui est donnée aux résultats d'une commission d'enquête parlementaire. Il s'agit donc de protéger les droits de la personnalité des personnes concernées par l'enquête parlementaire, sans toutefois que cette protection aille jusqu'à transformer l'enquête parlementaire en une enquête disciplinaire ou pénale.

Ce que nous vous proposons aujourd'hui découle sans doute de principes généraux du droit non écrit. Il est apparu néanmoins utile, d'abord à votre Conseil, puis ensuite à la commission, de codifier un certain nombre de ces règles pour que, au moment où l'émotion qui entoure toujours la création d'une commission d'enquête parlementaire ou la pression du temps qui peut s'exercer sur ses travaux, certains éléments ne perturbent pas un déroulement qui doit être tout à fait correct et préserver les droits de la personnalité.

Il y a six précisions, en substance, qui sont apportées à la procédure d'une enquête parlementaire:

1. Les personnes qui peuvent être mises en cause dans l'enquête doivent être immédiatement informées de cette mise en cause, de telle sorte qu'elles sachent immédiatement qu'elles sont concernées.
2. Les personnes entendues à titre de renseignement – c'est une notion que nous n'avons guère dans les procédures de langue française, mais c'est une notion connue dans la procédure fédérale –, qui ne sont donc pas des témoins, parce qu'elles pourraient, le cas échéant, subir les conséquences de l'enquête qui est menée, doivent être informées de leur droit de refuser de répondre parce que, effectivement, elles ne peuvent pas être contraintes de s'accuser personnellement de faits qu'on pourrait, le cas échéant, leur reprocher.
3. Le Conseil fédéral – la Commission des institutions politiques est d'accord avec cette proposition – peut désigner l'un de ces membres ou le chancelier comme représentant auprès de la commission d'enquête parlementaire pour faire la liaison entre la commission d'enquête parlementaire et le gouvernement; ce représentant peut lui-même désigner une tierce personne pour assister aux auditions et avoir connaissance des actes de la commission d'enquête parlementaire. On assure ainsi une bonne liaison entre le Conseil fédéral et le travail de la commission d'enquête parlementaire.

Les trois propositions suivantes sont, à mes yeux, les plus importantes:

1. Les personnes concernées ont le droit d'être assistées d'un avocat. Je crois que c'est extrêmement important puisque – je l'ai dit tout à l'heure – il peut y avoir des conséquences très lourdes pour les personnes impliquées dans une commission d'enquête parlementaire. Il faut qu'elles puissent avoir l'assistance d'un avocat, au moins lorsqu'elles sont entendues, et cet avocat doit pouvoir, le cas échéant, poser des questions complémentaires. Il y a sur ce point-là une divergence et une proposition de minorité sur laquelle je reviendrai dans le détail lors de la discussion.
2. Ensuite, et cela avait donné lieu, vous vous en souvenez sans doute, à quelques incidents à propos des deux commissions d'enquête parlementaires (CEP 1 et CEP 2) – c'est un point qu'il convient de préciser –, les reproches formulés dans le rapport à l'égard des personnes concernées doivent leur être communiqués avant la publication du rapport, de manière que ces personnes puissent prendre position, par écrit ou oralement, sur les reproches qui leur sont faits. Cela me paraît être un droit fondamental d'une personne accusée de quoi que ce soit.
3. La prise de position – élément très important – de ces personnes auxquelles des reproches sont formulés, qui ont un délai pour se déterminer sur la portée et sur la réalité de ces

reproches, doit être mentionnée, non pas textuellement dans le texte du rapport, mais dans son sens général. Leur prise de position, leur contestation éventuelle ou, au contraire, l'acceptation des reproches qui sont formulés doivent être mentionnées expressément dans le rapport, de manière que le lecteur du rapport sache immédiatement si oui ou non la personne à laquelle on a adressé des reproches les accepte ou au contraire les conteste, et quelles précisions ou quelles restrictions elle apporte. Tout cela nous paraît tout à fait nécessaire pour protéger la sphère privée de la personne qui se trouve ainsi impliquée dans une procédure d'enquête parlementaire.

Ces propositions, qui ne révolutionnent pas du tout la procédure, mais qui apportent des précisions utiles à la protection de la personnalité des personnes impliquées, souvent malgré elles, dans de telles procédures, sont extrêmement utiles.

La commission vous prie de suivre ces propositions.

**Couchepin** François, chancelier de la Confédération: Le Conseil fédéral a pris position sur les propositions faites par la commission. Il considère que l'objectif principal recherché est de clarifier les droits des personnes qui ont affaire à une commission d'enquête parlementaire. Compte tenu de ce qu'il s'agit d'une affaire assez technique, pour simplifier le débat, il s'est rallié aux formulations de la commission.

Les rapporteurs vous ont donné les points principaux de ce projet. Je considère que deux points sont importants aux yeux du Conseil fédéral:

1. La possibilité, à l'article 62 alinéa 3 (nouveau), d'être associé aux travaux, soit par une personne de liaison, soit par un conseiller fédéral ou un représentant du Conseil fédéral. Le but d'une commission d'enquête parlementaire est de faire la lumière sur certains faits, et il est évident que la présence et la participation d'un membre du gouvernement ou d'un représentant du Conseil fédéral devraient tendre également à ce but, ou dans tous les cas, permettre de l'atteindre le plus facilement possible.
2. La possibilité, à l'article 63 alinéa 2bis (nouveau), que la minorité de votre commission donne aux intéressés de se faire assister d'un avocat. Je pense, comme l'a dit M. Leuba, que l'importance et les conséquences pour les personnes concernées sont telles qu'elles doivent pouvoir être assistées d'un avocat dans ces circonstances. En outre, encore une fois, la recherche de la vérité, de toute la vérité, est l'objectif fondamental d'une commission d'enquête parlementaire. Par conséquent, le Conseil fédéral est de l'avis que la minorité a raison de permettre à l'avocat de proposer des preuves, et pas seulement de poser des questions. Il faut que toute la vérité soit faite. Il faut donc que les intéressés puissent également présenter des preuves factuelles. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral soutient cette proposition.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## **Geschäftsverkehrsgesetz** **Loi sur les rapports entre les Conseils**

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**  
*Neuer Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf der Kommission

**Titre et préambule, ch. I introduction**  
*Nouvelle proposition de la commission*  
Adhérer au projet de la commission

*Angenommen – Adopté*

**Art. 60 Abs. 1bis (neu)**  
*Neuer Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf der Kommission

**Art. 60 al. 1bis (nouveau)**

*Nouvelle proposition de la commission*  
Adhérer au projet de la commission

**Heberlein** Trix (R, ZH), Berichterstatterin: In der Regel werden Personen im PUK-Verfahren als «Auskunftspersonen» befragt. Nur wenn sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären lässt, kann die förmliche Zeugen- einvernahme angeordnet werden. Personen, gegen die sich eine Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet, dürfen nicht als Zeugen, sondern nur als Auskunftspersonen befragt werden, weil sich ja bekanntlich niemand als Zeuge selber beschuldigen muss. Auskunftspersonen haben eine Erscheinungspflicht, hingegen keine erzwingbare Aussage- oder strafrechtlich sanktionierte Wahrheitspflicht. Der Beamte dagegen, der als Auskunftsperson befragt wird, ist nach Artikel 61 Absatz 3 GVG verpflichtet, der PUK wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen. Wenn er diese Pflicht verletzt, so stellt dies ein Disziplinarvergehen dar. Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, dass künftige Auskunftspersonen ganz klar auf ihr Aussageverweigerungsrecht aufmerksam zu machen sind.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 62 Abs. 3 (neu)**

*Neuer Antrag der Kommission*

Der Bundesrat bezeichnet ein Mitglied des Kollegiums als seinen Vertreter gegenüber den Untersuchungskommissionen. Der Vertreter kann seinerseits für die Teilnahme an Befragungen und für die Akteneinsicht eine geeignete Verbindungsperson beauftragen.

**Art. 62 al. 3 (nouveau)**

*Nouvelle proposition de la commission*

Le Conseil fédéral désigne un de ses membres comme représentant auprès des commissions d'enquête. Le représentant du Conseil fédéral peut lui-même charger un homme de liaison approprié d'assister aux auditions ou de consulter les documents de l'enquête.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 63**

*Neuer Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

.... Ihnen steht das in Artikel 62 Absatz 1 genannte Recht ebenfalls zu, soweit sie betroffen sind.

*Abs. 2*

Die Untersuchungskommission kann für die betroffene Person die Anwesenheit bei Befragungen und die Akteneinsicht einschränken oder verweigern, wenn es das Interesse der noch laufenden Untersuchung oder der Schutz anderer Personen erfordert. Sie teilt jedoch der betroffenen Person den wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich mit und gibt ihr Gelegenheit, sich dazu zu äussern und weitere Beweismittel zu bezeichnen. Aus Beweismitteln, die der betroffenen Person nicht genannt werden, dürfen gegen diese keine Vorwürfe abgeleitet werden.

*Abs. 2bis (neu)*

*Mehrheit*

Auf Antrag der Betroffenen kann ihnen die Untersuchungskommission für die Anhörung vor der Kommission die Beiziehung eines Anwaltes gestatten, wenn dies zum Schutze berechtigter Interessen der Betroffenen erforderlich erscheint. Der Anwalt kann Ergänzungsfragen stellen; weitere Befugnisse hat er nicht.

*Minderheit*

(Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Leuba, Schmied Walter, Seiler Hanspeter)  
Zustimmung zum Entwurf der Minderheit

*Abs. 3, 4 (neu)*

Zustimmung zum Entwurf der Kommission

**Art. 63**

*Nouvelle proposition de la commission*

*Al. 1*

.... Celles-ci disposent également du droit mentionné à l'article 62 alinéa 1er, dans la mesure où elles sont concernées.

*Al. 2*

La commission d'enquête peut restreindre ou refuser le droit des personnes concernées d'assister aux auditions et de consulter les documents de l'enquête si l'intérêt de l'enquête en cours ou la protection d'autres personnes l'exige. Elle notifie toutefois l'essentiel du contenu oralement ou par écrit aux personnes concernées et leur donne la possibilité de s'exprimer à ce sujet et d'apporter d'autres preuves. Il n'est pas autorisé d'adresser à la personne concernée des reproches basés sur des preuves inconnues de cette dernière.

*Al. 2bis (nouveau)*

*Majorité*

Adhérer au projet de la majorité  
(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Minorité*

(Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Leuba, Schmied Walter, Seiler Hanspeter)  
Adhérer au projet de la minorité

*Al. 3, 4 (nouveau)*

Adhérer au projet de la commission

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

**Dettling** Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit: Mit der unterbreiteten Vorlage soll bekanntlich der Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren verbessert werden. Zwar drohen den im PUK-Verfahren Betroffenen keine direkten Sanktionen. Aber die Ergebnisse eines PUK-Verfahrens können sie in ihren persönlichen Interessen unter Umständen nicht weniger treffen als ein Straf- oder Disziplinarurteil. Es ist daher unerlässlich, dass die Rechte der Betroffenen bestmöglich geschützt werden.

Dazu gehört unbestrittenermassen auch das Recht der Betroffenen, einen Anwalt beizuziehen, soweit dies der PUK zum Schutz berechtigter Interessen der Betroffenen notwendig erscheint. Dieses Recht resultiert aus dem allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzip des rechtlichen Gehörs. Es wurde – allerdings ohne ausdrückliche Regelung – schon bisher angewandt, wobei man sich bewusst war, dass das PUK-Verfahren damit komplizierter werden kann. Soweit ist sich denn die Kommission auch einig.

Dagegen gehen die Meinungen darüber auseinander, welche Verfahrensrechte dem vom Betroffenen beigezogenen Anwalt zustehen sollen. Die Mehrheit der Kommission will dem beigezogenen Anwalt nur beschränkte Rechte und Möglichkeiten zugestehen. Diese Einschränkung soll in doppelter Hinsicht gelten: Zum einen soll der beigezogene Anwalt nur für die Anhörung vor der Kommission zugelassen werden, zum andern soll er nur Ergänzungsfragen, jedoch keine Beweisanträge stellen können und insbesondere kein Akteneinsichtsrecht haben.

Demgegenüber will die Minderheit der Kommission – angesichts der unter Umständen gravierenden Auswirkung eines PUK-Verfahrens auf die Betroffenen – die Rechte und Möglichkeiten des zugelassenen Anwaltes weniger einschränken und ihn nicht zur blossen Alibiperson verkommen lassen.

Zwar ist festzuhalten, dass nach übereinstimmender Auffassung der Mehrheit und der Minderheit der Kommission der Beizug eines Anwaltes und dessen Recht auf Akteneinsicht im Ermessen der PUK liegen. Die PUK hat daher in jedem Fall die Interessen der Betroffenen und der PUK abzuwägen. Nur – ich betone: nur – wenn diese Interessenabwägung zugunsten des Betroffenen ausfällt, kommt der Beizug eines Anwaltes überhaupt in Frage.

Ist dies der Fall, soll der Beizug des Anwaltes nach Auffassung der Minderheit der Kommission nicht ungebührlich eingeschränkt werden. Er soll im ganzen Verfahren oder auch nur für einzelne Sitzungen zugelassen werden. Entscheidend ist vor allem, dass er nebst blossen Ergänzungsfragen Beweisangebote stellen kann und hierfür auch das erforderliche Akteneinsichtsrecht genießt, selbstverständlich immer nur, soweit es von der PUK im Interesse der laufenden Untersuchung nicht im voraus eingeschränkt worden ist.

Es gehört nun einmal zu den vorrangigen Rechten eines Rechtsbeistandes, nebst blossen Ergänzungsfragen bei der Anhörung auch Beweisangebote zu stellen, die er aufgrund der vorangegangenen Akteneinsicht für erforderlich hält. Alles andere widerspricht den im PUK-Verfahren ohnehin stark eingeschränkten rechtsstaatlichen Grundsätzen.

Ich ersuche Sie daher, der Kommissionsminderheit zuzustimmen und die Rechte der Betroffenen auch im PUK-Verfahren möglichst nach den anerkannten Grundsätzen des rechtlichen Gehörs auszugestalten, soweit die Interessen der laufenden Untersuchung dadurch nicht tangiert werden.

**Heberlein** Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen (10 zu 8 Stimmen), dass den Betroffenen für die Anhörung vor der Kommission die Beiziehung eines Anwaltes zu gestatten ist, wenn dies zum Schutze berechtigter Interessen des Betroffenen erfolgt. Es handelt sich sowohl beim Antrag der Mehrheit wie auch beim Antrag der Minderheit um eine Kann-Vorschrift. Der Anwalt kann gemäss Antrag der Mehrheit Ergänzungsfragen stellen, er erhält aber kein Akteneinsichtsrecht und kein Recht auf Teilnahme bei der Befragung von weiteren Auskunftspersonen. Durch den Antrag der Mehrheit wird angestrebt, das Verfahren nicht durch den Beizug von Anwälten komplizierter zu machen und in ein juristisches Verfahren umzuwandeln, dem allenfalls juristisch nicht geschulte Mitglieder einer PUK nicht mehr folgen können. Dem Recht, einen Anwalt beizuziehen, sollen gewisse Schranken gesetzt werden.

Die Kommissionsminderheit beantragt – wie Sie von Herrn Dettling gehört haben –, dass die PUK die Beiziehung eines Anwaltes für das gesamte Verfahren oder für einzelne Sitzungen gestatten kann. Der Anwalt soll damit Ergänzungsfragen und auch Beweisangebote stellen können. Damit ist selbstverständlich auch das Recht auf Akteneinsicht verbunden. Mit der Zustimmung der PUK kann der Anwalt auch bei der Befragung von weiteren Personen anwesend sein.

Die Kommission hat mit 10 zu 8 Stimmen entschieden. Um meine Interessenbindung offenzulegen, folgendes: Ich habe mit der Minderheit gestimmt, nicht als Anwältin – wir sind zwar bekanntlich drei Anwälte, Herr Dettling, Herr Leuba und ich, die diesen Antrag unterstützen –, sondern weil ich der Meinung bin, dass es für die Interessen der Betroffenen wichtig ist, dass sich der Anwalt vollumfänglich einschalten und die Rechte der Betroffenen wahrnehmen kann.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: Par 10 voix contre 8, la commission s'est prononcée pour la solution de la majorité. Il faut peut-être faire ici les distinctions nécessaires entre les deux solutions. Dans la proposition de la majorité, on parle «des personnes concernées», dans celle de la minorité, on parle «des personnes directement concernées». A cet égard, la solution de la minorité est un peu plus étroite. Pour la minorité, il faut qu'une personne soit vraiment mise en cause, et non pas touchée tout à fait marginalement par l'enquête parlementaire.

La différence essentielle entre la proposition de la majorité et celle de la minorité est que la majorité veut permettre l'assistance d'un avocat uniquement pour l'audition devant la commission d'enquête parlementaire, avec le droit pour l'avocat exclusivement de poser des questions complémentaires, sans aucun droit de voir des pièces du dossier ou de proposer des preuves ou des auditions complémentaires. En revanche, dans la solution de la minorité, le droit pour l'avocat d'assister la personne mise en cause est beaucoup plus large, puisque ce n'est pas limité aux auditions: l'avocat peut l'assister pour d'autres opérations de l'enquête parlemen-

taire, et il a le droit de proposer des preuves complémentaires dans l'intérêt de son client. Il peut naturellement poser des questions complémentaires, comme le prévoit la solution de la majorité, mais il peut proposer d'autres preuves, voire d'autres auditions, si cela est dans l'intérêt de son client, ou dans celui de la vérité.

Les arguments de la majorité sont essentiellement de deux natures: d'une part, on doit bien distinguer une enquête parlementaire d'une enquête pénale ou d'une enquête disciplinaire, et, d'autre part, donner trop de droits à l'avocat qui assiste une partie rapprocherait l'enquête parlementaire d'une enquête pénale ou disciplinaire. Il y a aussi l'idée que ces enquêtes ne doivent pas avoir un caractère trop juridique, de telle sorte que les membres non juristes de la commission d'enquête parlementaire puissent également participer de manière active à cette enquête, ce que la présence d'un avocat, paraît-il, rendrait difficile.

La minorité estime au contraire que la défense des intérêts d'une personne qui est mise en cause dans une enquête parlementaire implique que les possibilités d'intervention de l'avocat ne soit pas trop limitées, comme vous l'a dit M. Dettling, porte-parole de la minorité.

La majorité de la commission vous recommande de choisir sa proposition. Personnellement, je choisirai celle de la minorité.

**Couchepin** François, chancelier de la Confédération: Effectivement, le problème de la participation de l'avocat est intéressant. Si, devant une commission parlementaire, on a autorisé une personne impliquée à être assistée d'un avocat, c'est bien que cette personne risque de se trouver dans une situation difficile, compte tenu de ce qui s'est passé.

Dans ces conditions, la recherche de la vérité dont je parlais tout à l'heure et que les rapporteurs ont évoquée exige que même la vérité des personnes impliquées soit connue de la commission pour que celle-ci puisse avoir une vision totale des choses.

Par conséquent, la proposition de la minorité me paraît meilleure, dans la mesure où elle permet aussi à d'autres vérités de surgir pour que la commission puisse voir intégralement les faits. L'intérêt public commande donc, à mon avis, qu'un avocat puisse aussi proposer des preuves complémentaires et pas seulement poser des questions.

C'est la raison pour laquelle je suis personnellement de l'avis, de même que le Conseil fédéral, qu'un avocat doit pouvoir participer plus largement que ce qui est prévu dans la proposition de la majorité. Nous sommes donc de l'avis qu'il faudrait soutenir la proposition de la minorité.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	62 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	54 Stimmen

#### **Ziff. II, III**

##### *Neuer Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf der Kommission

#### **Ch. II, III**

##### *Nouvelle proposition de la commission*

Adhérer au projet de la commission

#### *Angenommen – Adopté*

##### *Namentliche Gesamtabstimmung*

##### *Vote sur l'ensemble, par appel nominal*

(Ref.: 1842)

##### *Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*

Aguet, Aubry, Bär, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bignasca, Binder, Bodenmann, Bonny, Borel François, Bortoluzzi, Bugnon, Bühlmann, Bühler Gerold, Bürgi, Carobbio, Columberg, Comby, Danuser, Darbellay, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Dünki, Eberhard, Eggenberger, Eggly, Engler, Epiney, Fankhauser, Fehr, Fischer-Sursee, Frainier, Frey Walter, Fritschi Oscar, Gadiant, Giger, Gobet, Goll,

Gonseth, Graber, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Grossenbacher, Gysin, Hafner Ursula, Hari, Heberlein, Hess Otto, Hollenstein, Hubacher, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Keller Anton, Kern, Kühne, Langenberger, Ledergerber, Lee-mann, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Ernst, Loeb François, Mamie, Maspoli, Mauch Ursula, Maurer, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Miesch, Misteli, Moser, Müller, Nabholz, Narbel, Nebiker, Neuenschwander, Ostermann, Perey, Philipona, Poncet, Reimann Maximilian, Rohr, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz, Savary, Schenk, Scherrer Jürg, Schmid Peter, Schweingruber, Segmüller, Seiler Rolf, Stalder, Stamm Luzi, Steiger Hans, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Stucky, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Vetterli, Vollmer, Weder Hansjürg, Weyeneth, Wick, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss William, Zbinden, Züger, Zwygart (119)

*Stimmen nicht – Ne votent pas:*

Allenspach, Aregger, Baumberger, Bäumlín, Béguelin, Berger, Bezzola, Bircher Peter, Bischof, Blocher, Borer Roland, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bundi, Caccia, Camponovo, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Cincera, Cornaz, Couchepin, de Dardel, David, Dreher, Ducret, Duvoisin, Eymann Christoph, Fasel Hugo, von Felten, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Friderici Charles, Früh, Giezendanner, Grendelmeier, Haering Binder, Hämmerle, Hegetschweiler, Herczog, Hess Peter, Hildbrand, Jenni Peter, Jöri, Keller Rudolf, Leuenberger Moritz, Maeder, Maitre, Marti Werner, Matthey, Mühlemann, Oehler, Pidoux, Pini, Raggenbass, Rechsteiner, Robert, Rohrbasser, Rutishauser, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schmid Samuel, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Seiler Hanspeter, Sieber, Singeisen, Spielmann, Spoerry, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Steinemann, Suter, Tschopp, Tschuppert Karl, vakant I, Wanner, Ziegler Jean, Zisyadis (80)

*Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:*  
Frey Claude (1)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

94.3100

## Interpellation Nabholz

### Umweltschutz. Koordination der Entscheidverfahren

### Environnement. Coordination de la procédure de décision

*Diskussion – Discussion*

Siehe Jahrgang 1994, Seite 1239 – Voir année 1994, page 1239

**Nabholz** Lili (R, ZH): Mit Beschluss vom 7. April 1993 hat der Bundesrat seiner Verwaltungskontrolle den Auftrag erteilt, ein Projekt zur Koordination der Entscheidverfahren für bodenbezogene Grossprojekte durchzuführen. Sosehr nun diese Verfahrensvereinfachung und vor allem die Koordination und die Beschleunigung zu begrüssen sind, so sehr hat es mich aber auch beschäftigt, ob nicht mit der damals zur Diskussion stehenden und heute beschlossenen Konzentrationsmöglichkeit die Gefahr einer Aushöhlung des materiellen Umweltrechtes verbunden sein könnte, indem die Umweltschutzstellen von Bund und Kantonen ausschliesslich ein Anhörungsrecht haben und kein Mitentscheidungsrecht mehr haben. Das war der Anlass meiner Interpellation vom 14. März 1994.

Die Diskussion kommt insofern jetzt etwas zu spät, als der Bundesrat am 13. September 1995 bekanntlich entschieden hat, die Straffung der Verfahren auf Bundesebene durch das sogenannte Konzentrationsmodell – d. h. ohne Zustimmungserfordernis des Buwal – durchzuführen. Das heisst mit anderen Worten, dass in Fällen, wo auf Bundesebene bisher mehrere Bewilligungen, insbesondere Rodungsbewilligungen, erforderlich waren, ein konzentrierter Gesamtentscheid gefällt wird. Dieser Gesamtentscheid wird von einer Leitbehörde getroffen. Das ist die Behörde, welche von der Einreichung des Gesuches an bis zur Bewilligung im Hauptverfahren die Verantwortung trägt. Sie wird abschliessend entscheiden können. Das bedeutet, dass dem Buwal im Bereich der Waldrodungen die einzige Bewilligungskompetenz, die diese Behörde hatte, nämlich Rodungsbewilligungen erteilen zu können, entzogen wird. Das Buwal wird nur noch «eine einlässliche Stellungnahme abgeben können». Äussert es sich im konkreten Falle negativ, so soll «ein eingehendes Differenzbereinigungsverfahren» eingeleitet werden. Damit ist natürlich das Gleichgewicht zwischen Schutz- und Nutzinteressen nicht mehr gleicherweise gewahrt, wie wenn man über parallele Verfahren in diesem Bereich verfügt.

Das Beunruhigende an dieser Situation ist, dass das Modell die Fachbehörden nicht nur entmündigt, sondern sie auch marginalisiert. Es geht immerhin um Fachbehörden, welche die Schutzinteressen vertreten. Die einzige ihnen zugestandene Kompetenz wird ihnen entzogen, und sie haben nur noch Gelegenheit, eine Stellungnahme abzugeben. Damit wird das, was der Bundesrat in seiner Antwort auf meine Interpellation schreibt, nämlich dass das Gleichgewicht zwischen Schutz- und Nutzinteressen gewahrt werden soll, de facto aus den Angeln gehoben.

Es besteht aber auch die Gefahr, dass die richtige Anwendung des materiellen Rechtes gefährdet ist. Am Schluss ist zu befürchten, dass die Verfahrensvereinfachung effektiv gar nicht erfolgt, sondern sich die zeitlichen Verzögerungen auf einer anderen Ebene ergeben, indem dort mit den Beschwerdeverfahren versucht wird, das zu korrigieren, was im Bewilligungsverfahren allenfalls zuwenig gewichtet worden ist.

Die Bedenken, die ich in meiner Interpellation anmeldete – die Antworten des Bundesrates zu dieser Interpellation befriedigten mich nicht voll –, wurden durch den Entscheid des Bundesrates vom letzten Monat eher noch verstärkt. Die interessierten Organisationen und Verbände und auch das interessierte Publikum werden ein wachsendes Auge darauf haben müssen, was nun durch diese Umstellung effektiv passiert. Es ist eine etwas groteske Situation, dass die einzige Fachbehörde, die in bezug auf diese Rodungsfragen wirklich die Sachkompetenz hat, hier «ausgeholt» ist. Wenn man die Nutzerseite damit beauftragt, über den Schutz eines Waldes zu entscheiden, kommt das etwa darauf heraus, wie wenn man umgekehrt das Buwal damit beauftragen würde, über die Dimension von Staumauern oder die technische Machbarkeit einer Seilbahn zu entscheiden.

**Couchepin** François, chancelier de la Confédération: Je dois simplement corriger certains points de ce qui vient d'être dit. Le souci de M<sup>me</sup> Nabholz est que les autorités compétentes soient en mesure de remplir leur fonction. Or, la décision prise par le Conseil fédéral maintient les équilibres entre l'exploitation et la protection de la nature. Elle prévoit effectivement des moyens de recours qui peuvent, de cas en cas, prolonger un peu une procédure qui, par ailleurs, aura été raccourcie, mais surtout, lorsque l'on dit que la seule autorité compétente est écartée de la décision, je pense que ça n'est pas conforme à la volonté exprimée par le Conseil fédéral. Celui-ci a dit que chaque autorité compétente doit être entendue, doit pouvoir s'exprimer et doit être en mesure de faire valoir son point de vue devant l'autorité qui devra prendre la décision unique.

On a prévu également une procédure spéciale d'élimination des divergences. Il s'agit donc, en l'espèce, de trouver comment on peut concilier des avis divergents de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, par exemple, et de l'office qui prend la décision. On a même prévu l'hypo-

## **Parlamentarische Initiative (Bonny) Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren**

### **Initiative parlementaire (Bonny) Procédure CEP. Protection juridique des intéressés**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.273
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.10.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	2117-2121
Page	
Pagina	
Ref. No	20 026 143

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.