

Art. 26

Oberaufsicht

[unverändert]

¹ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes.

² Sie übt die Oberaufsicht aus über den Finanzhaushalt im Bereich von Artikel 8 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967.

³ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht nach den folgenden Kriterien aus:

- a. Rechtmässigkeit;
- b. Ordnungsmässigkeit;
- c. Zweckmässigkeit;
- d. Wirksamkeit;
- e. Wirtschaftlichkeit.

⁴ Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der Bundesanwaltschaft ist ausgeschlossen.

Haute surveillance

[Inchangé]

¹ L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux, de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, du Ministère public de la Confédération et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération.

² Elle exerce la haute surveillance financière inscrite dans le cadre de l'art. 8 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances.

³ L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance dans le respect des critères suivants:

- a. légalité;
- b. régularité;
- c. opportunité;
- d. efficacité;
- e. efficience économique.

⁴ La haute surveillance ne confère pas la compétence d'annuler ou de modifier une décision. Il ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires ni des décisions du Ministère public de la Confédération.

Alta vigilanza

[Invariato]

¹ L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei tribunali della Confederazione, dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, del Ministero pubblico della Confederazione e di altri enti incaricati di compiti federali.

² Esercita l'alta vigilanza sulla gestione finanziaria nell'ambito dell'articolo 8 della legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze.

³ L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza attenendosi ai seguenti criteri:

- a. legalità;
- b. conformità all'ordinamento vigente;
- c. adeguatezza;
- d. efficacia;
- e. economicità.

⁴ L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni. È escluso il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del Ministero pubblico della Confederazione.

Autor der 1. Auflage 2014: Thomas Sägesser

Autor der Aktualisierung 2021: Thomas Sägesser

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorbemerkungen

...

b) Begriff der Obergaufsicht

17a

2. Die Obergaufsicht über Regierung und Verwaltung (Abs. 1)

...

cc) Die BA und deren Aufsichtsbehörde

25a

dd) Die anderen Träger von Aufgaben des Bundes

26 - 26d

...

5. Grenzen der Obergaufsicht

...

c) Abgrenzung zur Aufsicht

44a

...

e) Obergaufsicht gegenüber Justizbehörden (Abs. 4 Satz 2)

58a

Materialien

...

18.418 Pa.Iv. Rytz. Einsetzen einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation zur Steuerung der bundesnahen Betriebe im Verkehrs- und Fernmeldebereich. Bericht GPK-NR 9.11.2018.

Informationsrechte der GPK-NR und -StR mit Bezug auf den Aufsichtsbericht der Verwaltungskommission des BGer vom 5.4.2020 (12T_2/2020) betreffend Vorkommnisse am Bundesstrafgericht. Obergaufsichtsrechtliche Feststellung der GPK vom 24.6.2020 (BBI 2020 9449 ff., www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2564/de).

Aufsichtsverhältnis zwischen der BA und ihrer Aufsichtsbehörde. Bericht der GPK-NR und -StR vom 24.6.2020 (BBI 2020 9687 ff., www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2629/de).

Aufsichtsverhältnis zwischen der BA und ihrer Aufsichtsbehörde. [Schlussbericht der GPK-StR und -NR vom 22.6.2021.](#)

21.004. Jahresbericht 2020 der GPK und der GPDel vom 26.1.2021 (BBI 2021 570).

Literatur

...; BERNASCONI, La confidentialité des travaux de la Commission de gestion du National et la pression médiatique, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2014, H. 3](#), 5 ff.; BIAGGINI, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Obergaufsicht bei verselbstständigten Aufsichtsbehörden – am Beispiel des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI), in: Jahrbuch SVVOR 2015, Bern 2016, 7 ff.; ...; LIENHARD, Obergaufsicht über die Gerichte – ein Überblick, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2017, H. 3](#), 3 ff.; ...; G. MÜLLER, Parlamentarische Obergaufsicht im Bund, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2016, H. 1](#), 32 ff.; M. MÜLLER, «Gute Führung» staatlicher Unternehmen Kritische Gedanken zur politischen Aufsicht über staatliche Aktiengesellschaften, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2020, H. 1](#), 3 ff.; ...; SÄGESSER,

Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2019/2020, in: Jahrbuch SVVOR 2019/2020, Bern 2020, 307, insb. 334 ff. (zit. SÄGESSER, Entwicklungen 2019/2020); ...; UHLMANN, Oberaufsicht über die eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde, in: Jahrbuch SVVOR 2015, Bern 2016, 73 ff.; UHLMANN, Die Kontrolle des Verwaltungshandelns, in: ZBl 2017, H. 9, 471 ff.; VON WYSS, Oberaufsicht: Strategien statt Gesetze: Eine Praxisbetrachtung der parlamentarischen Kontrolle, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2016, H. 1](#), 38 ff.; ZIELNIEWICZ, Die private Stiftung: Eine Blackbox für die Oberaufsicht des Parlaments? in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2020, H. 1](#), 10 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1 -
12 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorbemerkungen

13 -
15 ...

b) Begriff der Oberaufsicht

16 -
17 ...

17a In ihren Jahresberichten umschreiben die GPK die politische Wirkung der Oberaufsicht standardmässig wie folgt (zit. nach Jahresbericht 2020, BBl 2021, 570, S. 9 f.): «Die Mittel, über welche die GPK gegenüber den beaufsichtigten Stellen verfügen, sind v. a. politischer Natur. Die Kommissionen teilen ihre Schlussfolgerungen den obersten verantwortlichen Behörden in der Regel in der Form von öffentlichen Berichten oder Briefen mit. Diese enthalten Empfehlungen, zu denen die verantwortlichen Behörden Stellung beziehen müssen. Mit ihrer Arbeit verpflichten die Kommissionen demnach die Behörden, Rechenschaft über ihre Tätigkeiten (oder Unterlassungen) abzulegen. Daneben stehen ihnen die parlamentarischen Instrumente zur Verfügung (Einreichung einer Motion, eines Postulats oder einer parlamentarischen Initiative), um eine Gesetzesänderung in die Wege zu leiten.»

2. Die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung (Abs. 1)

18 ...

b) Adressaten

19 -
24 ...

cc) Die BA und deren Aufsichtsbehörde

25 ...

25a Die GPK beschlossen im Jahr 2020 eine Überprüfung insb. von Organisation, Kompetenzen, Instrumenten und Ressourcen der AB-BA. Dabei sollte nicht nur die Beibehaltung der heutigen Behördenorganisation mit einzelnen Verbesserungen weiterverfolgt werden. Es sollen auch Möglichkeiten für einen grösseren Umbau der Institutionen geprüft werden (z.B. Rückführung der BA in die Bundesverwaltung oder Überprüfung der

Kompetenzverteilung innerhalb der BA bzw. zwischen der BA und der Aufsicht). Zu diesem Zweck wurden externe Gutachtensaufträge vergeben (BBl 2020 9750). Gestützt auf das Gutachten sprachen sich die GPK in ihrem Schlussbericht vom 22.6.2021 für eine Beibehaltung des geltenden Aufsichtsmodells über die BA mit punktuellen Verbesserungen aus (sog. «Status quo plus»). Aus der Sicht der Oberaufsicht seien mehrere Aufsichtsmodelle für die BA denkbar, sofern dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Strafverfolgung und einer effizienten und fachlich kompetenten Aufsicht Rechnung getragen werde (Schlussbericht, Ziff. 4.1.2). Die RK-StR und die RK-NR haben am 10./20.8.2021 entsprechende gleichlautende Mo. (21.3970/21.3972. *Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht*) verabschiedet.

dd) Die anderen Träger von Aufgaben des Bundes

- 26** Dem BR steht nicht nur die Aufsicht über die Bundesverwaltung zu, sondern auch über die anderen Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV; Art. 8 Abs. 3 und 4 RVOG; vgl. auch RUCH, Kontrolle, 245 f.). Es handelt sich um Personen und Organisationen, denen Aufgaben des Bundes übertragen sind, ohne dass sie Teil der Bundesverwaltung oder der eidg. Gerichtsbarkeit wären (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 597). Aufgaben des Bundes bestehen insoweit, als sie ihm durch die Verfassung zugewiesen werden oder sie einer einheitlichen Regelung bedürfen (Art. 42 Abs. 1, Art. 43a Abs. 1 BV). Bundesaufgaben müssen nicht zwingend durch den Staat und seine Verwaltung wahrgenommen werden, sie können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen (Art. 178 Abs. 3 BV). Neben einer Aufgabenübertragung kann sich der Staat an Unternehmen beteiligen.
- 26a** Der Begriff der «anderen Träger von Aufgaben des Bundes» ist weit zu verstehen und meint Anstalten, öffentlich-rechtliche Körperschaften, Organisationen und Private, denen die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben übertragen ist. Man spricht etwa auch von der sog. «mittelbaren Verwaltung». Dazu gehören die vom Staat geschaffenen Anstalten und spezialgesetzlichen AG. Beispiele für Anstalten: Schweiz. Heilmittelinstitut swissmedic, compenswiss (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO), Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE), Eidg. Institut für Metrologie (METAS), Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA), ETH Zürich, ETH Lausanne und die vier Forschungsanstalten. Beispiele für spezialgesetzliche AG: SBB AG, Post AG mit ihren drei Konzerngesellschaften Post Schweiz AG, Postfinance AG und Postauto AG, Swisscom AG, RUAG Holding AG. Zur mittelbaren Verwaltung gehören auch die Beteiligungen des Staates an Unternehmen, insb. gemischtwirtschaftliche AG, bei denen die Statuten dem Staat ein Recht auf Abordnung eines Vertreters im Verwaltungsrat verleihen, aber auch staatliche Beteiligungen an privatrechtlichen AG ohne Sonderrechte. Die parlamentarische Oberaufsicht erfasst die spezialgesetzlichen Anstalten und Körperschaften sowie die Beteiligungen des Staates an Unternehmen, und zwar sowohl Mehrheits- wie Minderheitsbeteiligungen.
- 26b** Die parlamentarische Oberaufsicht über die anderen Träger öffentlicher Aufgaben hat die Wahrnehmung der Aufsicht durch den BR gegenüber diesen Trägern zum Gegenstand. Es geht um die Wahrnehmung der Eignerrolle (bei Anstalten und spezialgesetzlichen AG) und der Ausübung der Beteiligungsrechte durch den BR. Adressat der parlamentarischen Oberaufsicht ist der BR und nicht das oberste Exekutivorgan eines

verwaltungsexternen Rechtsträgers resp. eines privaten Unternehmens (Verwaltungsrat bei der AG). Die Oberaufsicht wird indirekt ausgeübt, indem die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane prüfen, ob der BR seine Eignerrolle in angemessener Weise wahrnimmt. Sie überwachen die Umsetzung der Politik des BR gegenüber diesen Unternehmen (Bericht GPK 9.11.2018, S. 2 f.).

26c Die parlamentarische Oberaufsicht verleiht keine Befugnis zur Erteilung von Weisungen an den BR oder an Organe verwaltungsexterner Rechtsträger und von Unternehmen. Sie stellt kein Mittel dar, um die Geschäftspolitik verwaltungsexterner Rechtsträger oder Unternehmen mit staatlicher Beteiligung zu beeinflussen. Bei den verwaltungsexternen Rechtsträgern kann mittels Aufträgen an den BR eine beschränkte Einflussnahme auf die strategischen Ziele ausgeübt werden (vgl. unten N 27 sowie N 64). Eine weitergehende Einflussnahme würde die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen über die Anstalt resp. die spezialgesetzliche AG bedingen. Bei den AG nach OR ist zu beachten, dass die Oberleitung der Gesellschaft zu den unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrats gehört (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 OR) und die Kompetenzen der Generalversammlung zur Beeinflussung der Geschäftspolitik daher eingeschränkt sind.

26d Eine pa.Iv. 18.418 Rytz vom 16.3.2018 verlangte die Einsetzung einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation für die bundesnahen Betriebe im Bereich des Verkehrs- und Fernmeldewesens. Begründet wurde das damit, dass eine komplexe Steuerungs- und Aufsichtsstruktur den Überblick über die Gesamtentwicklung, die Herausforderungen und die Risiken bei bundeseigenen Betrieben für den BR und die BVers erschwere. Die Kommissionmehrheit erkannte zwar auf der Ebene der Aufsicht des BR einen gewissen Handlungsbedarf, erachtete aber die geltenden Strukturen der parlamentarischen Oberaufsicht in Bezug auf die bundesnahen Unternehmen als zweckmässig und ausreichend geregelt. Die pa.Iv. wurde im NR am 13.6.2019 zurückgezogen.

27 -
40 ...

5. *Die Grenzen der Oberaufsicht*

41 -
43 ...

c) *Abgrenzung zur Aufsicht*

44 ...

44a Im Rahmen der am 14.5.2019 beschlossenen Inspektion zur Klärung des zwischen der BA und deren Aufsichtsbehörde divergierenden Aufsichtsverständnisses versuchten die GPK, mit vertrauensbildenden Massnahmen das Verhältnis zwischen der AB-BA und der BA zu verbessern. Im Zwischenbericht vom 24.6.2020 der GPK wurde festgestellt, dass dies gescheitert sei, weil die Voraussetzungen für eine Mediation nicht gegeben gewesen seien (BB1 2020 9750, Ziff. 9 der Schlussfolgerungen). Die Durchführung von Mediationen stellt jedoch keine Aufgabe parlamentarischer Aufsichtskommissionen dar und ist nicht Bestandteil der parlamentarischen Kontrolle über andere Bundesbehörden. Mediationen können allenfalls als Mittel durch die vorgesetzte Behörde angeordnet werden, aber nicht durch ein Organ der parlamentarischen Kontrolle, bei der es um die

Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit geht (SÄGESSER, Entwicklungen 2019/2020, 337, m.w.H.).

45 - ...
55

e) Oberaufsicht gegenüber Justizbehörden (Abs. 4 Satz 2)

56 - ...
58

58a In ihrem Bericht vom 5.4.2020 über ein aufsichtsrechtliches Verfahren betreffend Vor-
kommnisse am BStGer nahm die Verwaltungskommission des BGer eine Auslegung der
parlamentsgesetzlichen Informationsrechte der GPK vor. Das veranlasste die GPK zu
einer Richtigstellung in der Form einer aufsichtsrechtlichen Feststellung an das BGer
(BBl 2020 9449). Vorab hielten die GPK fest, dass die Auslegung des ParlG in Bezug
auf die Informationsrechte keiner gerichtlichen Überprüfung unterliege und die Auf-
sichtskommissionen endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheiden
würden (BBl 2020 9451). Die Oberaufsicht als politische Kontrolle ist jedoch nicht
schränkenlos, und die sich daraus sowie aus der BV ergebenden Grenzen sind stets zu
beachten. Es steht den Adressaten der parlamentarischen Oberaufsicht zu, auf diese
Grenzen hinzuweisen. Die Verwaltungskommission des BGer vertrat v.a. die Ansicht,
dass die Bildung der Spruchkörper durch das Abteilungspräsidium und die (auch aus-
hilfsweise) Zuteilung der Gerichtsschreibenden an die Kammern Fragen der Rechtspre-
chung und daher nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht seien (BBl 2020
9452). Nach Ansicht der GPK handelt es sich bei diesen Fragen um Aspekte des ord-
nungsgemässen Geschäftsganges und um Angelegenheiten der Justizverwaltung, soweit
die Oberaufsicht nicht darauf abziele, konkrete Einzelfälle der Rechtsprechung zu über-
prüfen oder gerichtsorganisatorische Entscheide im Einzelfall direkt zu beeinflussen
(BBl 2020 9453).

59 - ...
65