

Art. 47a**Klassifizierung der Protokolle und der weiteren Unterlagen**

¹ Die Protokolle und die weiteren Unterlagen der Kommissionen müssen klassifiziert werden; ausgenommen sind Unterlagen, die bereits vor der Zustellung an die Kommission öffentlich zugänglich sind.

² Die Kommissionen können ihre Unterlagen, mit Ausnahme der Protokolle ihrer Sitzungen, entklassifizieren und öffentlich zugänglich machen. Die Voraussetzungen für den Zugang zu den Unterlagen regelt eine Verordnung der Bundesversammlung.

Classification des procès-verbaux et autres documents

¹ Les procès-verbaux et les autres documents des commissions doivent être classifiés; font exception les documents qui étaient déjà accessibles au public au moment où ils ont été envoyés à la commission.

² Les commissions peuvent déclassifier leurs documents et les rendre accessibles au public, à l'exception des procès-verbaux de leurs séances. Les modalités de l'accès aux documents sont fixées par une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Classificazione dei verbali e degli altri documenti

¹ I verbali e gli altri documenti delle commissioni devono essere classificati; fanno eccezione i documenti già accessibili al pubblico prima della consegna alla commissione.

² Le commissioni possono declassificare e rendere accessibili al pubblico i propri documenti, ad eccezione dei verbali delle sedute. Le modalità di accesso ai documenti sono stabilite in un'ordinanza dell'Assemblea federale.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Art. 47a: eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 2.12.2019 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autor: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
1. Grundsatz: Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt	7
2. Klassifizierung der Kommissionsunterlagen	8
3. Voraussetzungen für einen Zugang zu klassifizierten Kommissionsunterlagen	
a. Allgemeines, Systematik der Regelung	9
b. Ratsmitglieder	10
c. Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden	13
d. Andere Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer	14
e. Parlamentsdienste	15
f. Fraktionssekretariate	16
g. Persönliche Mitarbeitende der Ratsmitglieder	17
h. Rechtsanwendung und wissenschaftliche Zwecke	18
i. Aufsichtskommissionen und -delegationen	19

4. Schutz klassifizierter Informationen	20
5. Entklassifizierung von Kommissionsunterlagen	22

Materialien

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6809 ff., 6837 ff.); Stellungnahme BR 11.10.2017 (BBl 2017 6865 ff., insb. 6868, 6872 f.); AmtlBull NR 2017 2065; AmtlBull StR 2018 25; AmtlBull NR 2018 582; Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461 ff.); Änderung ParlVV 15.6.2018 (AS 2018 3467 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 47.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Bis zum Inkrafttreten von Art. 47a war die Vertraulichkeit der Kommissionsprot. und der weiteren Kommissionsunterlagen durch Art. 47 geregelt. Art. 47 spricht allein von der Vertraulichkeit der «Beratungen» der Kommission, nicht von den Unterlagen der Kommissionen. Während sich die *Vertraulichkeit der Prot.* aus der Vertraulichkeit der Beratungen ergibt, erscheint dies weniger klar für die *Vertraulichkeit der weiteren Unterlagen*. Art. 8 ParlVV i.d.F. vom 3.10.2003 legte aber eine sinngemässe Anwendung der Bestimmungen über die Prot. auch für die weiteren Unterlagen fest. Damit galten auch für diese Dokumente die Bestimmungen über die Verteilung der Prot. (Art. 6 ParlVV) und die Akteneinsichtsrechte (Art. 7 ParlVV). Eine Veröffentlichung von Kommissionsunterlagen war damit grundsätzlich ausgeschlossen, auch nach Abschluss der Beratungen der Kommission und auch nach Inkrafttreten eines Erlasses. Eine explizite Klassifizierung der weiteren Kommissionsunterlagen war allerdings nicht vorgeschrieben, was der Transparenz nicht förderlich war und in der Praxis zu Unklarheiten betr. die Vertraulichkeit führte.
- 2 Der Bericht der SPK-NR vom 18.8.2017 erklärte diese Regelung der Vertraulichkeit der weiteren Kommissionsunterlagen damit, dass solche Unterlagen früher eine geringere Bedeutung hatten. Vor der Schaffung des Systems der ständigen Kommissionen im Jahre 1991 beschränkte sich die Kommissionsarbeit weitgehend auf die Vorberatung von Vorlagen des BR. Diese Vorlagen wurden weniger verändert als in der Zeit nach dem Systemwechsel; eigene Aktivitäten der Kommissionen, insb. auch die Behandlung von pa.Iv., spielten eine geringere Rolle. In der jüngeren Vergangenheit hatte sich das geändert: Kommissionen gaben häufiger Berichte bei der Verwaltung oder externen Expertinnen und Experten in Auftrag, die für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung eine wichtige Rolle spielen können. Entgegen der Regelung in der ParlVV wurden solche Dokumente in der Praxis gelegentlich publiziert.¹

¹ S. dazu: BBl 2017 6810 f., mit Bsp., und THELER/NOSER, Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen der Bundesversammlung, in: *Parlament/Parlement/Parlamento 2016*, H. 2, 6 f. THELER/NOSER vertreten die Auffassung, eine Zustimmung der Verfasserin oder des Verfassers zur Veröffentlichung sei notwendig. S. dazu unten N 25–27.

- 3 Anstoss zur Ausarbeitung einer differenzierteren Regelung der Vertraulichkeit gab eine pa.Iv. von StR Minder (15.444 Pa.Iv. *Parlamentarische Kommissionen. Öffentlichkeit der sekundären Vorlagen*), deren Anliegen im Rahmen einer von der SPK-NR ausgearbeiteten Vorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts umgesetzt wurde (16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*). Die Kommission schlug mit Bericht und Erlassentwürfen für Änderungen des ParlG und der ParlVV vom 18.8.2017 vor, mit einem neuen Art. 47a ParlG eine explizite gesetzliche Grundlage für die Behandlung aller Kommissionsunterlagen zu schaffen. Neu sollten die Kommissionen einerseits verpflichtet werden, ihre Dokumente explizit zu klassifizieren, analog dem Art. 7 des am 22.2.2017 unterbreiteten Entwurfs des BR für ein Bundesgesetz über die Informationssicherheit (BBI 2017 3097). Andererseits sollten die Kommissionen zur Veröffentlichung ihrer Unterlagen ermächtigt werden, mit Ausnahme der Kommissionsprot.. Die SPK-NR schrieb in ihrer Medienmitteilung vom 24.8.2017: «*Wichtige Kommissionsunterlagen sollen vermehrt veröffentlicht werden*» (parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2017-08-24.aspx [30.4.2021]). Die detaillierte Regelung der Klassifizierung bzw. Entklassifizierung von Dokumenten sollte an den Verordnungsgeber delegiert werden. Eine Kommissionsminderheit wollte auf eine Neuregelung verzichten, weil damit indirekt die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen aufgeweicht werde. Der BR stimmte in seiner Stellungnahme der vorgeschlagenen Regelung im Grundsatz zu, wollte aber in Art. 8 Abs. 5 ParlVV die Entklassifizierung eines Dokuments nur mit Zustimmung der Verfasserin oder des Verfassers – meistens also des BR oder einer ihm untergeordneten Verwaltungsstelle – zulassen (BBI 2017 6872 f.). Die Kommission wollte bloss eine Anhörung vorschreiben, aber den Letztentscheid der Kommission überlassen, ausser wenn das Dokument Informationen enthält, welche die Kommission gestützt auf Art. 152 (Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik) oder ohne Anspruch nach Art. 150 (Allgemeine Informationsrechte der Kommissionen) erhalten hat.
- 4 Der NR stimmte am 12.12.2017 der Minderheit der SPK-NR zu und strich damit die vorgeschlagene Neuregelung aus der Sammelvorlage. Die unstrukturierte gemeinsame Debatte über eine Vielzahl sehr verschiedenartiger Bestimmungen gewährt allerdings wenig Aufschlüsse über das Motiv dieser Ablehnung.² Nachdem die SPK-StR die Anträge der SPK-NR wieder aufgenommen und der StR ihnen am 27.2.2018 ohne Gegenantrag gefolgt war – über den Antrag des BR zu Art. 8 Abs. 5 ParlVV wurde nicht abgestimmt (AmtlBull StR 2018 26, 33) –, lenkte der NR am 28.5.2018 diskussionslos ein (AmtlBull NR 2018 585, 587 f.).
- 5 Art. 47a wurde auch zur gesetzlichen Grundlage für die Regelung des Zugangs von berechtigten Personen zu den vertraulichen Unterlagen der Kommissionen im geschützten Informatiksystem des *Extranet*. Gemäss dem am 1.1.2008 in Kraft getretenen Art. 6a ParlVV (AS 2008 47) wurden damals die Kommissionsprot. elektronisch zugänglich für die Mitglieder einer Kommission, die Mitglieder der Schwesterkommission des anderen Rates und die zuständigen Mitarbeitenden der PD. Zugang erhielten auch die Mitarbeitenden der Fraktionssekretariate, aber nur für die Prot. zu Ratsgeschäften (Art. 6

² NR Wermuth (SP, AG) kritisierte: «Dass wir hier einfach von Entklassifizierungen über Taggelder bis zu Zwischenfragen und Sitzungszeiten das Parlamentsgesetz in einem Wrap-up, in einer Blockdebatte vollständig revidieren, ist krass und grenzt an unseriöses Arbeiten» (AmtlBull NR 2017 2080).

Abs. 4 ParlVV), nicht zu sog. kommissionseigenen Geschäften. Diese Einschränkung wurde mit der Änderung der ParlVV vom 20.3.2009 für die Sachbereichskommissionen fallen gelassen; bei dieser Gelegenheit wurde der Zugang der Fraktionssekretariate in einem neuen Art. 6b ParlVV geregelt (AS 2009 2795). Die Fraktionssekretariate hatten damit im Extranet Zugang zu den Unterlagen aller Sachbereichskommissionen, die Ratsmitglieder hingegen nur zu den Geschäften der eigenen Kommissionen und ihrer Schwesterkommissionen. Die SPK-NR betrachtete es in ihrem Bericht vom 18.8.2017 als «stossend», dass z.B. eine Fraktionschefin weniger weitgehende Zugriffsrechte hat als ihr Mitarbeiter im Fraktionssekretariat. Unbefriedigend war insb. auch, dass ein Ratsmitglied, das die Vertretung eines abwesenden Kommissionsmitglieds an einer Kommissionssitzung übernimmt, die Sitzungsunterlagen nur in Papierform erhalten durfte (BBl 2017 6832). Zugleich mit der Schaffung von Art. 47a schlug die SPK-NR daher eine Revision von Art. 6a und 6b ParlVV vor, damit alle Ratsmitglieder Zugang im Extranet zu den Kommissionsunterlagen zu allen Ratsgeschäften erhalten. Eine Vorlage für diese Ausweitung des Zugangs der Ratsmitglieder im Extranet war bereits am 8.11.2013 vom Büro-NR eingebracht, aber am 14.2.2014 wieder zurückgezogen worden, nachdem neben einer starken Minderheit des Büros auch der BR Nichteintreten wegen Gefährdung der Vertraulichkeit der Kommissionsunterlagen beantragt hatte (13.403 Pa.Iv. Büro-NR. Extranet. Zugang für Ratsmitglieder). Fünf Jahre später blieb diese Änderung unbestritten; einzig der BR äusserte Skepsis, stellte aber keinen Antrag (BBl 2017 6872).

- 6 Zusammen mit Art. 47a wurde auch ein neuer Art. 6c ParlVV beschlossen. Danach kann jedes Ratsmitglied eine oder einen persönlichen Mitarbeitenden bezeichnen, die oder der im Extranet Zugang erhält auf die Unterlagen der Sachbereichskommissionen, welchen das Ratsmitglied angehört. Damit wurde eine pa.Iv. von NR Nussbaumer (15.496 Zugang zum Extranet der Bundesversammlung für persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Ratsmitgliedern) umgesetzt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Grundsatz: Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt

- 7 Indem Art. 47a Abs. 1 festlegt, dass Kommissionsunterlagen zu klassifizieren sind, sind diese im Grundsatz als nicht öffentlich zu betrachten. Abs. 2 eröffnet die Möglichkeit, Unterlagen unter bestimmten Voraussetzungen öffentlich zugänglich zu machen. Es gilt also das «Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt». Die Begründung für die Vertraulichkeit der Sitzungsprot. ist dieselbe wie diejenige für die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen (s. Art. 47 N 10). Für die Vertraulichkeit der übrigen Kommissionsunterlagen spricht insb., dass diese Vertraulichkeit Voraussetzung ist, um den verfassungsmässigen Anspruch der Kommissionen auf alle diejenigen Informationen durchsetzen zu können, welche sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (Art. 153 Abs. 4 BV). Wären solche Unterlagen generell öffentlich, so müsste damit gerechnet werden, dass die Verfasserinnen und Verfasser (BR, Verwaltung, Expertinnen, angehörte Interessenvertreter usw.) bestimmte wichtige Informationen zurückhalten würden. Damit würde insbesondere die Oberaufsicht weitgehend verunmöglicht, aber auch die Erfüllung der anderen Aufgaben des Parlamentes inkl. der Gesetzgebung erschwert (BBl 2017 6811). Der Paradigmawechsel zu einem «Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt», wie er für die Bundesverwaltung mit dem BGÖ vom 17.12.2004 vorgenommen wurde, wurde von der SPK-NR in ihrem Bericht vom 18.8.2017 zwar ausführlich erörtert, aber im Ergebnis verworfen. Die Lösung hätte darin bestanden, im Gesetz den

Grundsatz der Öffentlichkeit der Kommissionsunterlagen festzuhalten, aber einen Ausnahmekatalog analog zu den Kriterien in Art. 7 BGÖ³ aufzustellen. Im Ausnahmekatalog wären generell die Sitzungsprot. und die weiteren Unterlagen im Zeitraum bis zum Abschluss der Kommissionsberatungen aufzunehmen gewesen (in Analogie zu Art. 8 Abs. 2 BGÖ: «Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist»). Für die übrigen Unterlagen wäre nach dem Abschluss der Beratungen für jedes einzelne Dokument zu prüfen gewesen, ob eine der Ausnahmen vom öffentlichen Zugang nach Art. 7 BGÖ vorliegt. Das hätte grossen Aufwand verursacht. Vor allem aber wäre keine Klarheit entstanden. Die anzuwendenden Rechtsbegriffe von Art. 7 BGÖ sind wenig bestimmt. Gegenüber der Bundesverwaltung kann auf dem Weg der Rechtskontrolle durch den EDÖB, das BVGer und das BGer eine einigermaßen einheitliche und willkürfreie Anwendung erreicht werden. Weil Kommissionsbeschlüsse, anders als Verfügungen einer Verwaltungsstelle, als politische Akte nach Art. 189 Abs. 4 BV nicht einer Rechtskontrolle unterstellt werden können, hätte kaum Rechtssicherheit hergestellt werden können.

2. Klassifizierung der Kommissionsunterlagen

- 8 «Die Klassifizierung ist eine seit je angewandte Massnahme zum Schutz von organisationseigenen Informationen, deren unberechtigte Kenntnisnahme die Organisationsziele beeinträchtigen oder der Organisation selbst Schaden zufügen kann» (Botschaft des BR zum BG über die Informationssicherheit vom 19.4.2017, BBl 2017 2978). «Klassifizieren» bedeutet insb. auch, dass Transparenz über die Geheimhaltung hergestellt werden muss. Die Klassifizierungsstufen nach Art. 5a ParlVV sind «intern», «vertraulich» und «geheim», in Analogie zu Art. 13 des BG über die Informationssicherheit des Bundes (Informationssicherheitsgesetz, ISG) vom 18.12.2020⁴. Zum Geltungsbereich des ISG gehören auch die BVers und die PD (Art. 2 ISG). Nach Art. 15 ISG richtet sich der Zugang zu klassifizierten Informationen in der BVers und in den PD «nach dem jeweils

³ Art. 7 BGÖ:

¹ Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung:

- a. die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organes oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann;
- b. die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde;
- c. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann;
- d. die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können;
- e. die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen beeinträchtigt werden können;
- f. die wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz gefährdet werden können;
- g. Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können;
- h. Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat.

² Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen.

⁴ Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieser Publikation noch nicht in Kraft; Referendumsvorlage: BBl 2020 9975.

anwendbaren Verfahrensrecht». Das ISG geht also dem ParlG und der ParlVV nicht vor, aber es gilt «ergänzend» (Art. 4 Abs. 2 ISG) dort, wo das spezifische Verfahrensrecht keine Regelung enthält. Das ist der Fall für die Definition der schützenswerten öffentlichen Interessen und der Klassifizierungsstufen. Nach Art. 1 Abs. 2 ISG sollen folgende öffentliche Interessen geschützt werden:

- a. die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Behörden und Organisationen des Bundes;
- b. die innere und äussere Sicherheit der Schweiz;
- c. die ausserpolitischen Interessen der Schweiz;
- d. die wirtschafts-, finanz- und währungspolitischen Interessen der Schweiz;
- e. die Erfüllung der gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen der Behörden und Organisationen des Bundes zum Schutz von Informationen.⁵

Nach Art. 13 ISG bestimmt sich die Klassifizierungsstufe danach, ob die Kenntnisnahme einer Information durch Unberechtigte die «öffentlichen Interessen» «beeinträchtigen kann» (Klassifizierung: Intern), «erheblich beeinträchtigen kann» (Klassifizierung: Vertraulich) oder «schwerwiegend beeinträchtigen kann» (Klassifizierung: Geheim). Nach Art. 12 Abs. 1 ISG muss die BVers festlegen, «welche Personen und Stellen für das Klassifizieren der Informationen zuständig sind (klassifizierende Stellen)». Nach Art. 5a ParlVV ist jede Kommission die für ihre Unterlagen zuständige Klassifizierungsstelle. Eine Kommission bzw. in ihrem Auftrag ihr Sekretariat muss nicht für jedes einzelne Dokument die Klassifizierungsstufe bestimmen. Für von der Kommission oder ihrem Sekretariat erstellte Dokumente gilt generell die Stufe «Intern», sofern die Kommission nicht für ein einzelnes Dokument oder für eine Kategorie von Dokumenten eine andere Klassifizierung beschliesst. Für von aussen an die Kommission gelangende Dokumente gilt die vom Urheber oder der Urheberin vorgenommene Klassifizierung, vorbehalten einer Entklassifizierung durch die Kommission (s. unten N 22 ff.). Selbstverständlich liegt keine Pflicht zur Klassifizierung vor, wenn ein der Kommission zugestelltes Dokument bereits öffentlich zugänglich ist.

3. Voraussetzungen für einen Zugang zu klassifizierten Kommissionsunterlagen

a. Allgemeines, Systematik der Regelung

- 9 Art. 47a Abs. 2 delegiert die Regelung des Zugangs zu den Kommissionsprot. und weiteren Unterlagen an die ParlVV, welche in Art. 6, 6a, 6b, 6c und 7 ParlVV für jede Personenkategorie detailliert festlegt, zu welchen Kategorien von Unterlagen sie Zugang hat, wobei zu unterscheiden ist zwischen einem Zugang zu Papierunterlagen und Unterlagen in elektronischer Form (Extranet). Die erwähnten Art. der ParlVV sprechen nur vom Zugang zu den Kommissionsprot.; nach Art. 8 Abs. 1 ParlVV gelten sie aber auch für Unterlagen, die nicht Prot. sind. In Art. 4 bis 8 ParlVV ist durchgängig von «Kommissionen» die Rede ist; sie gelten nach Art. 9 ParlVV auch für die Büros (damit auch für die KoKo), die VwD (Art. 38) und die Delegationen in internationalen Versammlungen und für die Pflege von zwischenstaatlichen Beziehungen (Art. 60), nicht aber für die Aufsichtskommissionen und -delegationen, welche diese Fragen selbstständig regeln (Art. 8a ParlVV). Die Systematik dieser Bestimmungen ist das Ergebnis eines

⁵ Mit Bst. e wird das schutzwürdige Interesse an der Wahrung des Datenschutzes oder von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen erfasst (Botschaft des BR zum BG über die Informationssicherheit vom 19.4.2017, BBl 2017 3011 f.).

längeren Entstehungsprozesses, daher wenig übersichtlich und auch nicht durchgängig konsistent.

b. Ratsmitglieder

- 10** Ein Ratsmitglied erhält alle Unterlagen der Kommissionen, in welchen es Mitglied ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. a ParlVV). Die Unterlagen gehen auch an die Präsidentin oder Präsidenten der entsprechenden Kommission des anderen Rates (Art. 6 Abs. 1 Bst. b ParlVV), auf Wunsch auch an die übrigen Mitglieder dieser Kommission und an die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten (Art. 6 Abs. 3 ParlVV). Diese Unterlagen werden in Papierform zugestellt (in der Praxis kann der berechnigte Empfänger darauf verzichten) und sie stehen im Extranet zur Verfügung (Art. 6a Abs. 1 ParlVV). Auf Wunsch erhält ein Ratsmitglied zudem die Kommissionsunterlagen zu allen, also auch zu den nicht von der eigenen Kommission vorberatenen Ratsgeschäften (Art. 6 Abs. 4 ParlVV); diese sind für alle Ratsmitglieder auch im Extranet verfügbar (Art. 6a Abs. 2 ParlVV). In der Liste der entsprechenden Beratungsgegenstände ausdrücklich ausgeschlossen sind Berichte im Bereich der Oberaufsicht⁶; nicht aufgeführt und damit implizit ausgeschlossen sind Wahlvorschläge (also die Unterlagen der GK).
- 11** Zu den Unterlagen zu kommissionseigenen Geschäften von Sachbereichskommissionen haben Zugriff nur die Mitglieder der betreffenden Kommission und ihrer Schwesterkommission des anderen Rates (Art. 6 Abs. 4 e contrario, Art. 6a Abs. 2^{bis} ParlVV). Kommissionseigene Geschäfte sind alle Geschäfte, die nicht in einem Rat hängig sind (z.B. Informationsbeschaffungen, Vorbereitungen für die ev. Einreichung eines Ratsgeschäfts, Konsultationen zu Verordnungsentwürfen oder im Bereich der Aussenpolitik, Gesuche für die Aufhebung der Immunität, u.ä.).
- 12** Eine Kommissionspräsidentin oder ein Kommissionspräsident kann ausnahmsweise verfügen, dass eine Unterlage nicht im Extranet aufgeschaltet wird, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen dies rechtfertigen (Art. 6a Abs. 4, Art. 6b Abs. 3 ParlVV).⁷ Die Voraussetzung dafür kann z.B. gegeben sein für die Unterlagen der RK-StR zu Gesuchen für die Aufhebung der Immunität (s. BBl 2017 6835), für Dokumente zu Rüstungsbeschaffungsvorlagen der SiK, für Dokumente zu aussenpolitischen Konsultationen der APK u.ä.

c. Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden

- 13** Die Kommissionsprot. und weiteren Unterlagen gehen an die an einer Kommissionssitzung teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden (Art. 6 Abs. 1 Bst. d ParlVV), also insb. an das an einer Sitzung teilnehmende Mitglied des BR, an die es begleitenden oder vertretenden Personen im Dienste des Bundes oder an begleitende

⁶ Ob damit auch die Geschäftsberichte des BR (Art. 144/145) und der eidg. Gerichte (Art. 162) erfasst sind, bleibt unklar, da diese den Eidg. Räten mit einem Erlassentwurf unterbreitet werden und die «Erlassentwürfe» in der Liste an erster Stelle aufgeführt sind.

⁷ Durch die Nichtaufschaltung einer Unterlage im Extranet verliert ein Ratsmitglied nicht seinen nach Art. 6 ParlVV bestehenden Anspruch, die Unterlage in Papierform zu erhalten. Die Möglichkeit, eine im Extranet nicht verfügbare Unterlage auch in Papierform nicht zuzustellen, besteht aber gegenüber den Fraktionssekretariaten (Art. 6b Abs. 3 ParlVV) und den persönlichen Mitarbeitenden (Art. 6c Abs. 1 ParlVV).

externe Sachverständige (s. Art. 160). Diese Personen haben keinen Zugang zum Extranet. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Unterlagen in der Praxis in die elektronischen Dokumentenverwaltungen der interessierten Bundesbehörden aufgenommen werden.

d. Andere Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

- 14** Andere Sitzungsteilnehmende sind von der Kommission eingeladene Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Interessenorganisationen. Sie erhalten einen Protokollauszug für den Zeitraum ihrer Anwesenheit (Art. 6 Abs. 2 ParlVV), aufgrund seiner Klassifikation zur ausschliesslich persönlichen Verwendung.

e. Parlamentsdienste

- 15** Selbstverständlich gehen die Kommissionsunterlagen auch an die zuständigen Dienststellen der PD (Art. 6 Abs. 1 Bst. c) bzw. stehen ihnen im Extranet zur Verfügung (Art. 6a Abs. 2^{er} ParlVV). Die PD regeln intern die Zuständigkeiten.

f. Fraktionssekretariate

- 16** Die Fraktionssekretariate haben im Extranet Zugriff auf die Kommissionsunterlagen über alle Ratsgeschäfte und über die kommissionseigenen Geschäfte der Sachbereichskommissionen und des Büro-NR (Art. 6b Abs. 1 ParlVV). In Papierform zugestellt werden Unterlagen nur, wenn sie nicht im Extranet verfügbar sind; wobei im Falle von kommissionseigenen Geschäften auch diese Zustellung unterbleiben kann, wenn dies zum Schutze überwiegender öffentlicher oder privater Interessen geboten ist (Art. 6b Abs. 2 und 3 ParlVV; s. dazu oben N 12). Kein Zugriff besteht auf die Unterlagen der kommissionseigenen Geschäfte von Kommissionen, die nicht Sachbereichskommissionen sind, also der Aufsichtskommissionen und -delegationen (FK, GPK, FinDel, GPDel), der Delegationen nach Art. 38 und 60 ParlG, der IK-NR, der Kommissionen der VBVers (BeK, GK), der gemeinsamen Kommissionen beider Räte (RedK) und des Büro-StR.

g. Persönliche Mitarbeitende der Ratsmitglieder

- 17** Jedes Ratsmitglied kann eine persönliche Mitarbeiterin oder einen persönlichen Mitarbeiter bezeichnen, die oder der im Extranet Zugriff erhält auf die Unterlage der Kommissionen, denen das Ratsmitglied angehört. Ausgenommen sind die Unterlagen, auf welche auch die Fraktionssekretariate keinen Zugriff haben. Die SPK-NR ist bei der Ausarbeitung der Regelung davon ausgegangen, dass die persönlichen Mitarbeitenden der Ratsmitglieder häufig auch andere Arbeitgeber haben, und hat folgendes Problem diagnostiziert: «Auch bei Einhaltung des Amtsgeheimnisses kann aber kaum vermieden werden, dass der andere Arbeitgeber davon profitieren kann, dass seine Mitarbeiterin oder sein Mitarbeiter dank einer Doppelunterstellung nicht öffentlich zugängliche Informationen erhalten kann» (BBl 2017 6835). Die Entstehung solcher Interessenbindungen begründet die Offenlegungspflicht nach Art. 6c Abs. 3 und 4 ParlVV: Das Ratsmitglied muss den PD bestimmte Informationen über die Personalien der oder des persönlichen Mitarbeitenden angeben; die Namen der Ratsmitglieder und der von ihnen angestellten persönlichen Mitarbeitenden sowie deren «weitere Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber

und für diese ausgeübte Tätigkeiten» werden in einem im Internet einseharen Verzeichnis veröffentlicht.

(parlament.ch/centers/documents/de/liste-persoenliche-mitarbeiter-NR.pdf; parlament.ch/centers/documents/de/liste-persoenliche-mitarbeiter-SR.pdf [3.5.2021]).

h. Rechtsanwendung und wissenschaftliche Zwecke

18 Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch weiteren Personen Einsicht in Kommissionsunterlagen gewährt werden (Art. 7 ParlVV). Ein Rechtsanspruch, der auf dem Rechtsweg geltend gemacht werden kann, besteht nicht; die BVers und ihre Organe fallen nicht unter den Geltungsbereich des BGÖ. Die Regelung unterscheidet drei Fälle:

- a. Ratsgeschäfte nach Art. 6 Abs. 4 ParlVV (s. oben N 10) nach Abschluss der parlamentarischen Behandlung, ggf. nach Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Volksabstimmung: Über Gesuche für Akteneinsicht in Kommissionsunterlagen «für die Rechtsanwendung oder für wissenschaftliche Zwecke» entscheidet die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der BVers; in der Praxis in ihrem bzw. seinem Auftrag der Rechtsdienst der PD. Akteneinsicht wird i.d.R. gewährt.
- b. Geschäfte gemäss a. vor Abschluss ihrer Behandlung: die Präsidentin oder der Präsident der Kommission kann «ausnahmsweise» Einsicht gewähren, «wenn wichtige Gründe vorliegen». Die Auslegung dieser Bestimmung ist in der Praxis restriktiv.
- c. Geschäfte, die nicht unter Art. 6 Abs. 4 ParlVV fallen: die Präsidentin oder der Präsident der Kommission kann Einsicht gewähren, «sofern keine wichtigen Gründe entgegenstehen». Die gegenüber b. weniger strikte Formulierung lässt auf eine entsprechende Praxis schliessen.

Durch die Gewährung der Akteneinsicht wird die Klassifizierung einer Unterlage nicht aufgehoben. Art. 7 Abs. 5 ParlVV unterstreicht insb., dass «aus den Protokollen nicht wörtlich zitiert und nicht bekannt gegeben werden darf, wie einzelne Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer Stellung genommen haben». Daraus folgt e contrario, dass Argumentationen aus Kommissionsprot. z.B. in indirekter Rede und ohne Namensnennungen in wissenschaftlichen Werken wiedergegeben werden dürfen.

i. Aufsichtskommissionen und -delegationen

19 Nach Art. 8a ParlVV regeln die Aufsichtskommissionen und -delegationen die Verteilung, die elektronische Verfügbarkeit und die Klassifizierung ihrer Prot. und weiteren Unterlagen selbst. Diese Zuständigkeit gilt allerdings nur für den Bereich der Oberaufsicht. «Wenn die Finanz- oder Geschäftsprüfungskommissionen andere Aufgaben des Parlamentes erfüllen (Gesetzgebung, Finanzen, Mitwirkung bei der Planung), so sind die allgemeinen Bestimmungen der ParlVV über die Behandlung der Protokolle und weiteren Unterlagen der Kommissionen anzuwenden» (BBl 2017 6838). Für die Unterlagen der FK und der FinDel im Bereich der Oberaufsicht gelten die «Weisungen der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über die Behandlung ihrer Protokolle und Unterlagen sowie den Zugang zu den Protokollen und Unterlagen der ehemaligen Neat-Aufsichtsdelegation» vom 2.12.2019 (<http://www.parlament.ch/centers/documents/de/weisungen-fk-findel-d.pdf>) und für die Unterlagen der GPK und GPDel die «Weisungen der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen» vom 28.1.2019 (www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-weisungen.pdf, s. dazu näher Art. 52 N 25a).

4. Schutz klassifizierter Informationen

- 20** Dem Schutz klassifizierter Unterlagen dienen die möglichen Sanktionen bei einer Verletzung der Vertraulichkeit. S. dazu Art. 47 N 19 (mit Bsp. aus der Praxis).
- 21** Diesem Schutz dienen aber auch organisatorische Vorkehren, insb. der oben beschriebene, bei zunehmendem Schutzgrad stufenweise eingeschränkter Zugang. Zu Kommissionsunterlagen zu Ratsgeschäften nach Art. 6 Abs. 4 ParlVV hat ein relativ weiter Personenkreis Zugang; dieser Zugang wird für Unterlagen zu kommissionsinternen Geschäften eingeschränkt, in noch stärkerem Ausmass für Unterlagen der Aufsichtskommissionen und -delegationen, bis zum Extremfall des geheim klassifizierten Dokuments, das nur in einem Einzelexemplar existiert und von den dazu berechtigten Personen auf dem Kommissionssekretariat eingesehen werden darf (Weisungen der GPK der eidg. Räte über die Behandlung ihrer Prot. und weiterer Unterlagen vom 28.12.2019, Ziff. 5, Bst. d). Der Zugang zu elektronisch verfügbaren Unterlagen ist stärker eingeschränkt als derjenige zu Papierunterlagen, was Ausdruck einer gewissen Skepsis bezüglich der Gefahr von Indiskretionen ist. Die SPK-NR bemerkte dazu in ihrem Bericht vom 18.8.2017: «Wer eine Indiskretion begehen möchte, kommt auch auf dem Wege über die Papierversion zum Ziel. Wer dies auf dem Wege über die elektronische Version tut, kann im Falle eines konkreten Verdachts auch auf elektronischem Weg identifiziert werden». Art. 16c und 16d ParlVV liefern die nötige rechtliche Grundlage für eine namentliche personenbezogene Auswertung der Zugriffsdaten im Extranet im Falle eines Missbrauchsverdachts (BBl 2017 6833).

5. Entklassifizierung von Kommissionsunterlagen

- 22** Die Öffentlichkeit der staatlichen Entscheidungsprozesse ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie. Art. 158 BV garantiert die Öffentlichkeit der Ratsitzungen. Daraus kann zwar nicht die Öffentlichkeit der Kommissionssitzungen bzw. der Kommissionsunterlagen abgeleitet werden. Die Kommissionen sind i.d.R. nur vorberatende, nicht abschliessend entscheidende Organe. Damit sie diese Funktion lösungsorientiert und kompetent (d.h. insb. im Besitz aller nötigen Informationen) wahrnehmen können, sind sie auf die Vertraulichkeit ihrer Beratungen und Unterlagen angewiesen (s. Art. 47 N 10). Aber es ist zu bedenken, dass die Anträge der Kommissionen die Ratsbeschlüsse in starkem Ausmass präjudizieren. «*Falls eine Kommissionsunterlage eine wesentliche Rolle spielt für die Antragstellung im Rat, so muss aus Artikel 158 BV ein Anspruch auf Veröffentlichung dieser Unterlage abgeleitet werden*» (BBl 2017 6812). Das gilt umso mehr, als die «Rationalisierung» der Debatten im NR durch eine Einschränkung der Rederechte dazu führt, dass die Begründungen der Ratsbeschlüsse häufig nicht mehr umfassend mündlich erörtert werden können (Art. 6 N 19 ff.). «Es muss also eine Abwägung stattfinden zwischen den gleichermassen legitimen Interessen an der Vertraulichkeit oder an der Öffentlichkeit einer Kommissionsunterlage. Im Falle der Sitzungsprotokolle hat der Gesetzgeber die Abwägung zugunsten der Vertraulichkeit vorgenommen. Im Falle der weiteren Kommissionsunterlagen muss eine differenzierte Abwägung im Einzelfall möglich sein» (BBl 2017 6812).
- 23** Art. 8 Abs. 3 ParlVV ermöglicht den Kommissionen diese differenzierte Abwägung, «ob bestimmte Unterlagen für das Verständnis der Kommissionsunterlagen wesentlich sind». Damit diese Prüfung systematisch geschieht, werden die Kommissionen verpflichtet, sie jeweils unmittelbar nach dem Abschluss ihrer Beratungen eines Geschäftes

vorzunehmen. Der Bericht der SPK-NR geht davon aus, dass es Aufgabe der Kommissionssekretariate ist, «diese Fragestellung zuhanden der Präsidentin oder des Präsidenten vorzubereiten» (BB1 2017 6836). Für die Umsetzung in der Praxis wurde in der Geschäftsdatenbank «Curiavista», in der zu jedem Geschäft alle öffentlichen parlamentarischen Unterlagen verlinkt werden, eine neue Rubrik «Öffentliche Kommissionsunterlagen» eingeführt.⁸ Der Wortlaut von Abs. 3 lässt es offen, eine Veröffentlichung auch zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt vorzunehmen. Sie darf in jedem Fall nur durch die Kommission und nicht allein durch deren Präsidentin oder Präsidenten beschlossen werden.⁹

- 24** Die Kommission hat zu prüfen, ob schützenswerte Interessen gegen die Entklassifizierung sprechen. Die «schützenswerten Interessen» sind in Art. 1 Abs. 2 ISG definiert (s. oben N 8).
- 25** Vor einer Entklassifizierung ist der Urheberin oder der Urheber der Unterlage, i.d.R. eine Verwaltungsstelle oder eine externe Expertin, anzuhören (Art. 8 Abs. 4 ParlVV). Sie ist bei der Erstellung der Unterlage davon ausgegangen, dass sie nur einem beschränkten Kreis von Personen zugänglich ist und nicht veröffentlicht wird. Eventuelle Einwände gegen eine Veröffentlichung müssen geltend gemacht werden können. Konflikte sind in der Praxis kaum zu befürchten. Sollten sie ausnahmsweise doch eintreten, so muss die Kommission das letzte Wort haben; einer Verwaltungsstelle oder Einzelperson kann nicht ein Vetorecht gegen den Beschluss einer repräsentativen Abordnung der «obersten Gewalt des Bundes» eingeräumt werden. Die Anhörungspflicht geht weiter als Art. 15 Abs. 2 ISG, der nur vorsieht, dass das zuständige parlamentarische Organ die klassifizierende Stelle anhören *kann*.
- 26** In bestimmten Ausnahmefällen ist aber eine Zustimmung der Urheberin oder des Urhebers erforderlich (Art. 8 Abs. 5 ParlVV):
- a. Unterlagen, die eine Kommission in Ausübung ihrer Informations- und Konsultationsrechte im Bereich der Aussenpolitik erhalten hat (Art. 152): Der BR ist nach Art. 184 BV zuständig, internationale Verhandlungen zu führen. Diese Ausübung einer verfassungsmässigen Zuständigkeit darf nicht behindert werden, indem eine Kommission gegen den Willen des BR Unterlagen veröffentlicht.
 - b. Unterlagen mit Informationen, auf deren Erhalt eine Kommission nach Art. 150 Abs. 2 keinen Anspruch hat (das sind Informationen «aus den Miterichtsverfahren und den Verhandlungen des Bundesrates» oder Informationen, «die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann»): Es

⁸ Z.B. wurden von der UREK-NR unter dieser Rubrik 49 Kommissionsunterlagen publiziert zu 17.071 *Totalrevision des CO₂-Gesetzes*.

⁹ Wenn das Bedürfnis nach einer Entklassifizierung erst nach Abschluss der Beratungen entsteht, erscheint das Verfahren u.U. unverhältnismässig aufwändig, da es eine Traktandierung in der Kommission voraussetzt. Ein Antrag einer Minderheit der SPK-NR, der ein einfacheres Verfahren mit Zuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten vorsah und auch statt einer aktiven Veröffentlichung nur eine weniger aufwändige Entklassifizierung in Form einer Herausgabe an Dritte ermöglicht hätte, kam im NR nicht zur Abstimmung, da er in der ersten Beratung der Vorlage durch die Ablehnung der Änderung von Art. 47a gegenstandslos geworden war (s. oben N 4).

wäre nicht logisch, wenn eine Kommission derartige Unterlagen ohne Zustimmung des BR veröffentlichen kann.

- 27** Art. 8 Abs. 5 ParlVV regelt das Vorgehen, wenn zwischen Kommission und BR strittig ist, ob eine Kommission nach Art. 150 Abs. 2 Anspruch auf eine Information hat. Nach Art. 150 Abs. 6 entscheidet nach einem durch das Ratspräsidium durchgeführten Vermittlungsverfahren der BR endgültig über die Herausgabe der Information, ausser es handle sich um einen Konflikt zwischen BR und Aufsichtskommission; in diesem Fall hat nach Art. 153 Abs. 6 die Aufsichtskommission das letzte Wort. Ist die Veröffentlichung einer Unterlage strittig, so müssen dieselben Zuständigkeiten bestehen. Die SPK-NR geht in ihrem Bericht vom 18.8.2017 davon aus, dass diese Konfliktregelung in der Praxis so selten zur Anwendung gelangen wird wie die entsprechende Regelung über die Herausgabe von Informationen; die Regelungen haben aber präventiven Charakter (BBl 2017 6838).