

## **Parlamentarische Initiative Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren**

**Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates**

vom 25. August 1994

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, ihrem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen (Minderheitsantrag ist beigelegt).

25. August 1994

Im Namen der Kommission  
Die Präsidentin: Trix Heberlein

---

## Übersicht

*Zweck der Vorlage ist die Präzisierung und Verbesserung des Rechtsschutzes der Betroffenen im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen. Den in einem PUK-Verfahren Betroffenen droht zwar keine unmittelbare Sanktion; die Ergebnisse des Verfahrens können sie aber in ihren persönlichen Interessen unter Umständen nicht weniger gravierend treffen als ein Straf- oder Disziplinarurteil. Im geltenden Recht ist der Rechtsschutz teilweise analog dem Straf- oder Verwaltungsverfahren geregelt. Offene Fragen werden aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze beurteilt.*

*Angesichts spezifischer Eigenheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens (Vorrang politischer Erwägungen, Zeitdruck, usw.) beantragt die Kommission, den Rechtsschutz der unmittelbar Betroffenen im Geschäftsverkehrsgesetz zu präzisieren.*

*Es handelt sich im wesentlichen um folgende Ergänzungen:*

- Verpflichtung der PUK, Personen über ihre Eigenschaft als unmittelbar Betroffene unverzüglich und formell zu informieren;*
- Auskunftspersonen sind auf ihr Aussageverweigerungsrecht aufmerksam zu machen;*
- Gewährung des Rechts, einen Anwalt beizuziehen;*
- Unterbreitung allfälliger Vorwürfe im Wortlaut des Berichtsentwurfs;*
- Gewährung einer angemessenen Frist, um sich gegen die Untersuchungsergebnisse wirksam verteidigen zu können;*
- sinngemäße Wiedergabe der mündlichen oder schriftlichen Stellungnahmen der Betroffenen im Bericht.*

# Bericht

## 1 Ausgangslage

Am 14. Dezember 1990 reichte Nationalrat Bonny eine parlamentarische Initiative ein, mit welcher er den Rechtsschutz der Betroffenen im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen (PUK) präzisieren und verbessern möchte.

Am 24./25. Februar 1992 beantragte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates ihrem Rat, der Initiative Folge zu geben. Die Kommission hielt aber ausdrücklich fest, dass durch diesen Entscheid die Arbeit der beiden parlamentarischen Untersuchungskommissionen der letzten Jahre in keiner Weise in Frage gestellt werden soll. Einige Präzisierungen und Verbesserungen im Bereich des Rechtsschutzes der Betroffenen im Geschäftsverkehrsgesetz hält sie im Hinblick auf allfällige künftige Fälle für angezeigt.

Der Nationalrat hat am 19. Juni 1992 beschlossen, der Initiative Folge zu geben. Zur Ausarbeitung einer Vorlage wies das Büro des Nationalrates in der Herbstsession 1992 die Initiative der Staatspolitischen Kommission zu.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat am 22./23. Oktober 1992 dem Kommissionssekretariat den Auftrag erteilt, eine Vorlage vorzubereiten. An ihrer Sitzung vom 26./27. Mai 1994 nahm die Kommission die Detailberatung des Beschlussentwurfs vor und genehmigte diesen in der Gesamtabstimmung mit 17:1 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Die vorprüfende Kommission nannte folgende zusätzliche Verfahrensgarantien, deren Aufnahme in das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) näher geprüft werden sollen (vgl. Amtl. Bull. N 1992 1195):

- Verpflichtung der PUK, Personen über ihre Eigenschaft als unmittelbar Betroffene formell und unverzüglich zu informieren, sobald sich diese Eigenschaft erst im Laufe des Verfahrens ergibt;
- ausdrückliche Erwähnung des Rechtes der Auskunftspersonen, die Aussage zu verweigern;
- ausdrückliche Gewährleistung des Rechtes unmittelbar Betroffener, einen Anwalt beizuziehen;
- Unterbreitung allfälliger Vorwürfe im Wortlaut des Berichtsentwurfs an die unmittelbar Betroffenen und Einräumung der Möglichkeit, dazu mündlich vor der PUK Stellung nehmen zu können;
- Gewährung des schriftlichen Gegendarstellungsrechtes im Rahmen der Berichterstattung einer PUK;
- Gewährung einer angemessenen Frist für unmittelbar Betroffene, um sich gegen Untersuchungsergebnisse wirksam verteidigen zu können.

## 2 Beurteilung des Regelungsbedarfs

Die Kommission hält grundsätzlich fest, dass dem Rechtsschutz der durch ein PUK-Verfahren Betroffenen ein hoher Stellenwert eingeräumt werden muss. Zwar ist eine PUK kein Strafgericht oder Disziplinarorgan. Sie würdigt das Verhalten von Personen nicht unter straf- oder disziplinarrechtlichen, sondern unter politi-

schen Gesichtspunkten. Den in einem PUK-Verfahren Betroffenen droht also keine unmittelbare Sanktion; die Ergebnisse des Verfahrens können sie aber in ihren persönlichen Interessen unter Umständen nicht weniger gravierend treffen als ein Straf- oder Disziplinarurteil. Es kann ihnen zum Beispiel durch die Publizität, die solche Verfahren mit sich bringen, die öffentliche Ächtung drohen. Die geltenden Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes tragen nach Auffassung der beigezogenen Experten diesem Umstand bereits Rechnung, indem sie den Rechtsschutz teilweise analog dem Straf- oder Verwaltungsverfahren regeln. Nicht geregelte offene Fragen können grundsätzlich aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze beantwortet werden. Es ist allerdings denkbar, dass bei künftigen Untersuchungen die Einhaltung dieser Grundsätze angesichts spezifischer Eigenheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens (Vorrang politischer Erwägungen, Zeitdruck, usw.) nicht in jedem Fall gewährleistet sein wird. Der Kommission scheint es daher angezeigt, dass einige Präzisierungen der geltenden Bestimmungen vorgenommen werden müssten.

Dabei muss allerdings neben dem Rechtsschutz der Betroffenen ebenfalls das öffentliche Interesse am Untersuchungsergebnis berücksichtigt werden. Dieses Interesse ist stark zu gewichten, wird doch eine PUK zur Aufklärung von «Vorkommnissen von grosser Tragweite» (Art. 55 GVG) eingesetzt. Der Handlungsspielraum einer PUK darf nicht wesentlich eingengt und die Erfüllung des Untersuchungszwecks nicht beeinträchtigt werden.

### 3 Die Rechtsstellung der «unmittelbar Betroffenen»

#### 31 Wer ist ein «unmittelbar Betroffener»?

Die parlamentarische Initiative verlangt eine Präzisierung und Verbesserung des Rechtsschutzes der *Personen*, die durch die Untersuchung gemäss Artikel 55 ff. des Geschäftsverkehrsgesetzes *in ihren Interessen unmittelbar betroffen* sind, unter Beachtung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Das geltende Geschäftsverkehrsgesetz unterscheidet verschiedene Personenkreise, die sich teilweise decken können, aber nicht müssen:

- Personen, gegen die sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet (Art. 60 Abs. 5 GVG);
- Personen, die in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind (Art. 63 Abs. 1 GVG);
- Personen, denen gegenüber nach Abschluss der Ermittlungen Vorwürfe erhoben werden (Art. 63 Abs. 3 GVG);
- die Auskunftspersonen;
- die Zeugen;
- die Sachverständigen.

Die Rechtsstellung der Zeugen und Sachverständigen ist klar und bietet keine Probleme (vgl. auch umfassender Verweis auf die entsprechenden Vorschriften im Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess (SR 273); Artikel 58 Absatz 2 GVG).

Das Geschäftsverkehrsgesetz spricht in Artikel 60 Absatz 5 von Personen, gegen die sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet. Diese dürfen nicht als Zeugen, sondern nur als Auskunftspersonen befragt werden. Gemäss dem Bericht vom 12. Februar 1966 der damaligen ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission (BBI II 1966 I 255) sind dies jene Personen, die durch «die Untersuchung

direkt und unübersehbar anvisiert sind». Im rechtsstaatlichen Strafverfahrensrecht würden solche Personen als Angeschuldigte behandelt.

In Artikel 63 Absatz 1 GVG wird von den in ihren Interessen unmittelbar betroffenen Personen gesprochen. Der Kommissionsberichterstatter führte damals im Ständerat folgendes aus: «Artikel 54<sup>decies</sup> (geltender Art. 63 Abs. 1) gibt den Personen, die durch die Untersuchung direkt betroffen sind, Befugnisse zur Wahrung ihrer Interessen und ihres rechtlichen Gehörs. Diese Bestimmung ist von der Einsicht getragen, dass parlamentarische Untersuchungen die anvisierten Personen in ihrer Interessenlage ebenso stark, wenn unter Umständen nicht noch stärker treffen können als ein Straf-, Disziplinar- oder Verwaltungsverfahren. Was zum Schutze der Person in diesen Verfahren recht ist, muss in den Verfahren vor Untersuchungskommissionen billig sein. Dabei lässt sich jetzt nicht vorweg und abstrakt bestimmen, was für Personen als unmittelbar betroffene gelten. Wie in andern Verfahrensgesetzen, muss dies auch hier im konkreten Anwendungsfall ermittelt und festgestellt werden» (Amtl. Bull. S 1966 127).

Gemäss dem Bericht vom 12. Februar 1966 der damaligen ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission (vgl. BBl 1966 I 256) decken sich der Personenkreis gemäss Artikel 60 Absatz 5 GVG und jener gemäss Artikel 63 Absatz 1 GVG nicht. Der Personenkreis der durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffenen Personen (vgl. Art. 63 Abs. 1 GVG) gehe weiter als der Kreis der unmittelbar anvisierten Personen (vgl. Art. 60 Abs. 5). D. h. die Rechte auf Anwesenheit bei Befragungen und Akteneinsicht werden mehr Personen gewährt als das Privileg, von Gesetzes wegen als Auskunftsperson – und nicht als Zeuge – befragt zu werden.

Aus den Materialien ist nicht ersichtlich, wie sich diese Personenkreise unterscheiden. Es fehlen auch nähere Erläuterungen, zum Begriff «der in ihren Interessen unmittelbar betroffenen Personen». Sicher ist, dass zum Kreis der unmittelbar in ihren Interessen betroffenen Personen jene gehören, gegen die sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet. Welche weiteren Personen zu diesem Kreis gehören, kann erst im Verlaufe der Untersuchung festgestellt werden. Theoretisch kann man sich folgenden Fall vorstellen: Die Untersuchung richtet sich vorwiegend gegen einen bestimmten Departementsvorsteher. Im Laufe der Untersuchung entsteht der Verdacht, dass sich der Amtsdirektor X in einer Angelegenheit, die nicht einen wesentlichen Teil des Beweisthemas ausmacht, nicht korrekt verhalten hat. Auch dieser Amtsdirektor kann in seinen persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sein und daher z. B. Anspruch auf Akteneinsicht haben, obwohl sich die Untersuchung nicht vorwiegend gegen ihn richtet. Er hätte also Anspruch auf Einsicht in jene Akten, die den Kreis seiner Interessen tangieren. Die PUK muss eine Interessensabwägung vornehmen und entscheiden, ob das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung gewisser Akten gewichtiger ist als das private Interesse an Akteneinsicht. Für diesen Fall enthält Artikel 63 Absatz 2 GVG eine Bestimmung, die mit jener von Artikel 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (SR 172.021) übereinstimmt: Wird die Akteneinsicht verweigert, kann auf die betreffenden Beweismittel nur abgestellt werden, wenn deren wesentlicher Inhalt den betroffenen Personen mündlich oder schriftlich eröffnet und ihnen Gelegenheit geboten worden ist, sich dazu zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

Auch die Erfahrungen aus den bisherigen parlamentarischen Untersuchungskommissionen haben gezeigt, dass der Kreis der unmittelbar in ihren Interessen betroffenen Personen etwas weiter zu ziehen ist, als der Kreis derjenigen Personen, gegen die sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet.

Der Begriff des in seinen Interessen unmittelbar Betroffenen ist gesetzlich kaum zu konkretisieren. Es handelt sich um Personen, gegen die der Verdacht besteht, dass sie in dem Bereich, auf den sich die parlamentarische Untersuchung bezieht, einen Fehler gemacht haben, der ihnen zum Vorwurf gemacht werden kann.

Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an die Räte erhalten Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, die Gelegenheit, sich dazu vor der PUK zu äussern (vgl. Art. 63 Abs. 3 GVG). Dieser Personenkreis muss sich mit jenem von Artikel 62 Absatz 1 GVG nicht decken. Es ist möglich, dass einer Person das Akteneinsichtsrecht gemäss Artikel 62 Absatz 1 GVG zusteht, nicht aber das Äusserungsrecht gemäss Artikel 63 Absatz 3 GVG, da im konkreten Fall gegen diese Person im Schlussbericht keine Vorwürfe erhoben werden.

## 32 Die Rechtsstellung der Auskunftsperson

Gemäss Artikel 58 Absatz 2 GVG kann die PUK Auskunftspersonen befragen und Zeugen einvernehmen. Die schriftliche oder mündliche Auskunft stellt die primäre Informationsquelle für die PUK dar. Erst wenn sich ein Sachverhalt nicht hinreichend abklären lässt, kann eine PUK die förmliche Zeugeneinvernahme anordnen (vgl. Art. 60 Abs. 1 und 2 GVG). Der Einvernahme von Zeugen kommt im Rahmen des Untersuchungsverfahrens also subsidiäre Bedeutung zu. In der Regel treten die beteiligten Personen als Auskunftspersonen auf. Soweit das Geschäftsverkehrsgesetz keine speziellen Vorschriften für die Beweiserhebungen vorsieht, wird auf die Bestimmungen im Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess (SR 273) verwiesen. Das Geschäftsverkehrsgesetz selber kennt nur wenige Regeln über die Einvernahme von Auskunftspersonen und das Bundeszivilprozessrecht kennt diese Beweisfigur gar nicht. Die rechtliche Stellung der Auskunftsperson muss aus allgemeinen Regeln abgeleitet werden. Im Strafprozessrecht nimmt die Auskunftsperson eine Stellung zwischen dem Beschuldigten und dem Zeugen ein. Es ist allgemein anerkannt, dass im Strafprozess jemand, der einer Straftat verdächtig ist, über den Gegenstand des Verdachts nicht als Zeuge angehört werden darf. Er kann nur als Auskunftsperson befragt werden. Dieser Grundsatz gilt auch im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen und ist in Artikel 60 Absatz 5 GVG festgelegt: «Geht aus dem Auftrag oder aus der Entwicklung der Ermittlung eindeutig hervor, dass sich eine Untersuchung ganz oder vorwiegend gegen eine bestimmte Person richtet, darf diese nicht als Zeuge, sondern nur als Auskunftsperson befragt werden.» Bei der Vorbereitung des Geschäftsverkehrsgesetzes wurde ausgeführt, es sei jemand nicht als Zeuge, sondern als Auskunftsperson zu befragen, wenn er durch die Untersuchung direkt und unübersehbar anvisiert sei (BB1 1966 I 255).

Die Auskunftsperson ist nicht verpflichtet, Auskunft zu geben. Dies entspricht der allgemeinen Lehre und Praxis und hängt auch mit dem Wesen der Auskunftsperson zusammen. Ausdrücklich erwähnt ist dieses Recht z. B. in Artikel 84 Absatz 3 des Gesetzes über den Militärstrafprozess (SR 322.1).

Die Konsultation von Auskunftspersonen unterscheidet sich von der Zeugeneinvernahme dadurch, dass Auskunftspersonen nicht wie Zeugen im Falle der Verweigerung von Auskünften oder unwahrer Angaben mit strafrechtlichen Folgen zu rechnen haben (vgl. auch Artikel 64 GVG). Auskunftspersonen haben eine Erscheinungspflicht; hingegen keine erzwingbare Aussage- und strafrechtlich sanktionierte Wahrheitspflicht wie der Zeuge (vgl. Hauser, Kurzlehrbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, zweite, ergänzte und überarbeitete Auflage, Basel 1984, S. 176).

Der Beamte, der als Auskunftsperson befragt wird, ist nach Artikel 61 Absatz 3 GVG verpflichtet, der PUK wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen. Verletzt er diese Pflicht, stellt dies ein Disziplinarvergehen dar (vgl. Art. 30 ff. des Beamtengesetzes, SR 172.221.10).

### **33 Die Rechtsstellung der unmittelbar betroffenen Personen im geltenden Gesetz**

Wer im PUK-Verfahren unmittelbar betroffen ist, muss sich gegen Vorwürfe wie ein Angeschuldigter in einem Strafverfahren verteidigen können. Daher hat man auch bei den Vorbereitungen der betreffenden Vorschriften im GVG gesagt, die Stellung des unmittelbar Betroffenen sei mit derjenigen eines Angeschuldigten im Strafprozess vergleichbar. Der unmittelbar Betroffene ist in Verteidigungsstellung und er riskiert einen Nachteil, gleich wie derjenige, der in ein Straf- oder Disziplinarverfahren einbezogen ist. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hielt in ihrem Bericht (BBl 1966 I 249) fest: «Ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren kann ebenso grosse oder noch grössere Eingriffe in persönliche Interessenlagen verursachen wie ein Straf-, Disziplinar- oder Verwaltungsrechtspflegeverfahren. Die vornehmlich politische Natur und Ausrichtung der Untersuchungskommission trifft Personen im öffentlichen Bereich häufig voll in menschlichen, beruflichen und sozialen Lebensbereichen. Das zwingt, ohne in ein eigentliches Prozessverfahren zu geraten, korrekte und objektivierte Verfahrensabläufe zu gewährleisten. Darin sind z. B. den betroffenen Personen die aus Artikel 4 der Bundesverfassung zufließenden grundrechtlichen Ansprüche auf Gehör zu gewährleisten.»

### **331 Allgemeines zum «rechtlichen Gehör»**

Gemäss Lehre und Praxis umfasst das rechtliche Gehör im wesentlichen folgende Teilaspekte (vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3., neu bearbeitete Auflage, Zürich 1993, N. 1595; Robert Hauser, Kurzlehrbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, zweite, ergänzte und überarbeitete Auflage, Basel 1984, S. 150 ff.):

- das Äusserungsrecht;
- das Teilnahmerecht;
- das Recht auf Beweisanträge;
- das Recht auf Akteneinsicht;
- der Anspruch auf eine Begründung;
- das Recht auf Beizug eines Verteidigers.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich direkt aus Artikel 4 der Bundesverfassung, unabhängig davon, ob er in einem Prozessgesetz ausdrücklich erwähnt wird. Ergibt sich in der gesetzlichen Ausgestaltung eine Lücke, so greifen die unmittelbar aus Artikel 4 BV und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fließenden Verfahrensgarantien.

Es stellt sich die Frage, ob Artikel 6 der EMRK auf das Verfahren der PUK anwendbar ist. Artikel 6 EMRK ist massgebend für Zivil- und Strafrechtsprozesse. Wie alt Bundesgerichtspräsident Haefliger vor der Kommission ausführte, ist das PUK-Verfahren weder das eine noch das andere, auch wenn man berücksichtigt, dass die Strassburger Organe die Begriffe der Zivil- und Strafsache sehr weit auslegen. Artikel 6 EMRK ist seines Erachtens nicht anwendbar.

Aber selbst wenn man die Anwendung von Artikel 6 EMRK bejaht, würde das beim Anspruch auf rechtliches Gehör kaum viel ändern. Prof. Georg Müller erklärt im Kommentar zu Artikel 4 der Bundesverfassung (Kom. BV, Art. 4, Rz. 99), Artikel 6 EMRK gewähre im allgemeinen nicht mehr Rechte als der Artikel 4 der Bundesverfassung. In einem Bereich gehe der Schutz der EMRK weiter. Im Strafverfahren hat nämlich der Angeklagte nach der Konvention das Recht, von den Aussagen eines Belastungszeugen Kenntnis zu nehmen und diesem zusätzliche Fragen zu stellen (vgl. Rz. 107). Doch gerade in diesem Punkt entspricht das Geschäftsverkehrsgesetz bereits heute der Konvention. Gemäss Artikel 63 Absatz 1 GVG in Verbindung mit Artikel 62 Absatz 1 GVG hat eine in ihren Interessen betroffene Person das Recht, den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen.

### **332 Im geltenden Gesetz ausdrücklich erwähnte Verfahrensgarantien**

Der Rechtsschutz der unmittelbar in ihren Interessen betroffenen Personen ist heute in Artikel 63 GVG geregelt. Gemäss Absatz 1 (mit Verweis auf Art. 62 Abs. 1) hat der Betroffene das Recht

- den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen beizuwohnen,
- Ergänzungsfragen zu stellen,
- in die herausgegebenen Akten und in die Gutachten, Expertenberichte und Einvernahmeprotokolle der Untersuchungskommissionen Einsicht zu nehmen.

Im Interesse der laufenden Untersuchung kann den Betroffenen gemäss Artikel 63 Absatz 2 GVG die Anwesenheit bei Befragungen und die Akteneinsicht verweigert werden, wenn die Befürchtung besteht, dass der Gang und der Erfolg der Untersuchung dadurch gefährdet wird. In diesem Fall kann aber auf die betreffenden Beweismittel nur abgestellt werden, wenn deren wesentlicher Inhalt den betroffenen Personen mündlich oder schriftlich eröffnet und ihnen Gelegenheit geboten worden ist, sich dazu zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, erhalten nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an die Räte Gelegenheit, sich zu den Vorwürfen vor der PUK zu äussern (vgl. Art. 63 Abs. 3 GVG).

Im geltenden Geschäftsverkehrsgesetz ist nicht ausdrücklich geregelt, ob die betroffene Person im PUK-Verfahren einen Anwalt beiziehen kann.

## **4 Erwägungen und Vorschläge der Kommission**

### **41 Verpflichtung der PUK, Personen über ihre Eigenschaft als unmittelbar Betroffene formell und unverzüglich zu informieren, sobald sich diese Eigenschaft im Laufe des Verfahrens ergibt**

Die Ausführungen unter Ziffer 31 haben gezeigt, dass es schwierig ist, von Anfang an zu bestimmen, wer unmittelbar betroffen ist. Daher muss die PUK im Einzelfall entscheiden, ob jemand unmittelbar betroffen ist oder nicht. Es kann sich auch erst im Laufe der Untersuchung zeigen, dass sich die Untersuchung gegen eine bestimmte Person richtet. In jedem Fall muss die Person unverzüglich auf ihre Rechtsstellung als unmittelbar Betroffene und die damit verbundenen Rechte aufmerksam gemacht werden.



Die Kommission beantragt einstimmig, Artikel 63 Absatz 1 GVG in diesem Sinne zu ergänzen.

#### **42      Ausdrückliche Erwähnung des Rechtes der Auskunftspersonen, die Aussage zu verweigern**

Das Recht der Auskunftspersonen zur Aussageverweigerung muss aus allgemeinen Regeln abgeleitet werden. Vor allem bekannt ist es im Strafprozessrecht (vgl. dazu Ziff. 32 vorne). Die schriftliche oder mündliche Auskunft stellt das primäre Mittel der direkten Information dar. In der Regel werden die Personen im PUK-Verfahren als Auskunftspersonen befragt. Nur wenn sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären lässt, kann die förmliche Zeugeneinvernahme angeordnet werden. Personen, gegen die sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet, dürfen nicht als Zeugen, sondern nur als Auskunftspersonen befragt werden (vgl. Art. 60 Abs. 5 GVG), weil sich niemand selber als Zeuge beschuldigen muss.

Auskunftspersonen trifft keine erzwingbare Aussage- oder strafrechtlich sanktionierte Wahrheitspflicht. Hingegen besteht gemäss Artikel 60 Absatz 3 die Pflicht zur Zeugenaussage, es sei denn, die Person könne einen Zeugnisverweigerungsgrund geltend machen.

Die Kommission beantragt einstimmig, dass Auskunftspersonen auf ihr Aussageverweigerungsrecht aufmerksam zu machen sind (vgl. Entwurf Art. 60 Abs. 1<sup>bis</sup>).

#### **43      Ausdrückliche Gewährleistung des Rechtes unmittelbar Betroffener, einen Anwalt beizuziehen**

Das Recht der Vertretung und Verbeiständung ist ein Teilaspekt des rechtlichen Gehörs gemäss Artikel 4 BV.

In Zivil- und Verwaltungsprozessen kann das Gesetz die Vertretung und Verbeiständung der Parteien nur ausschliessen, wenn es nicht um bedeutende Interessen geht und keine komplizierten Fragen zu beurteilen sind. Allerdings darf das Vertretungsrecht auf die entscheidenden Prozessphasen beschränkt oder persönliches Erscheinen der Parteien vorgeschrieben werden. Auch im Strafverfahren ist es zulässig, den Verteidiger zu den ersten Ermittlungen und Einvernahmen nicht zuzulassen und seinen Kontakt mit dem Beschuldigten in diesem Stadium zu begrenzen, um den Untersuchungszweck nicht zu gefährden, sofern dadurch die wirksame Verteidigung nicht übermässig erschwert wird (Georg Müller, BV-Kommentar zu Artikel 4, Rz. 118).

Die PUK EJPD hat in Einzelfällen Auskunftspersonen ermöglicht, sich durch einen Anwalt begleiten zu lassen (vgl. Amtl. Bull. N 1989 2042).

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Verfahren durch den Beizug von Anwälten komplizierter wird und in ein juristisches Verfahren umgewandelt werden kann, dem ein juristisch nicht gebildetes Kommissionsmitglied nicht mehr folgen kann. Deshalb sollen dem Recht, einen Anwalt beizuziehen, gewisse Schranken gesetzt werden. Die unmittelbar Betroffenen müssen immer persönlich erscheinen.

Die *Kommissionsmehrheit* beantragt, dass dem Betroffenen für die Anhörung vor der Kommission die Beiziehung eines Anwaltes zu gestatten ist, wenn dies zum Schutze berechtigter Interessen erforderlich erscheint. Der Anwalt kann Ergänzungsfragen stellen; weitere Befugnisse hat er nicht (vgl. Entwurf Art. 63

†  
Abs. 2<sup>bis</sup>). Der Anwalt erhält kein Akteneinsichtsrecht und kein Recht zur Teilnahme bei der Befragung von weiteren Auskunftspersonen.

Die *Kommissionsminderheit* will dagegen die Rechte des Anwaltes weniger weitgehend einschränken. Die PUK könne dem Betroffenen die Beiziehung eines Anwaltes für das gesamte Verfahren oder für einzelne Sitzungen gestatten. Der Anwalt könne Beweisanträge und Ergänzungsfragen stellen. Mit dem Recht, Beweisanträge zu stellen, sei auch das Recht auf Akteneinsicht verbunden.

Der Entscheid, die Beiziehung eines Anwaltes zu gestatten, liegt im Ermessen der PUK, die eine Interessenabwägung zwischen den Interessen des Betroffenen und den Interessen der PUK vornehmen muss. In diesem Zusammenhang muss auf Artikel 63 Absatz 2 GVG hingewiesen werden, welcher der PUK das Recht gibt, den Betroffenen die Anwesenheit bei Befragungen und die Akteneinsicht insoweit zu verweigern, als es im Interesse der laufenden Untersuchung unerlässlich ist. Diese Bestimmung gilt selbstverständlich auch für den Anwalt.

Im Rahmen der Untersuchungen der PUK EJPD wurden alle befragten Personen ausdrücklich auf die Vertraulichkeit hingewiesen, und sie wurden angehalten, über ihre Einvernahme bei der PUK Stillschweigen zu bewahren (vgl. Bericht der PUK EJPD vom 22. November 1989, BB I 1990 656).

#### **44 Unterbreitung allfälliger Vorwürfe im Wortlaut des Berichtsentwurfs an die unmittelbar Betroffenen**

Gemäss Artikel 63 Absatz 3 GVG erhalten Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, Gelegenheit, sich dazu vor der PUK nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an die Räte zu äussern. Nach der geltenden Regelung genügt es, wenn diesen Personen die von der PUK erhobenen Vorwürfe bekanntgegeben werden.

Die Kommission beantragt mit 12:7 Stimmen, dieses Recht zu präzisieren, indem klar umschrieben wird, dass diesen Personen allfällige Vorwürfe im Wortlaut des Berichtsentwurfs unterbreitet werden müssen (vgl. Entwurf Art. 63 Abs. 3).

#### **45 Gewährung einer angemessenen Frist für unmittelbar Betroffene, um sich gegen Untersuchungsergebnisse wirksam verteidigen zu können**

Es ist nicht möglich, den Betroffenen im Gesetz eine bestimmte Frist zur Stellungnahme zu gewähren. Was als angemessen gilt, ist im Einzelfall zu entscheiden. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Betroffenen soviel Zeit haben müssen, dass sie sich wirksam verteidigen können. Die PUK muss diese Zeit auch gewähren, wenn sie selbst unter Zeitdruck steht (vgl. Entwurf Art. 63 Abs. 3).

Gemäss geltendem Recht erhalten Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, Gelegenheit, sich dazu vor der PUK zu äussern. Dies soll präzisiert werden, indem klar umschrieben wird, dass diese Personen Anspruch haben, auch mündlich vor der Kommission zu den erhobenen Vorwürfen Stellung zu nehmen (vgl. Entwurf Art. 63 Abs. 3).

## 46 **Gewährung des schriftlichen Gegendarstellungsrechtes im Rahmen der Berichterstattung einer PUK**

Gemäss Artikel 63 Absatz 3 GVG erhalten Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, die Gelegenheit sich nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an die Räte vor der Untersuchungskommission zu äussern. Wie und in welchem Rahmen die Verteidigungsargumente der Betroffenen im Bericht berücksichtigt werden müssen, ist nicht geregelt. Nur der Bundesrat erhält in Artikel 62 Absatz 2 GVG das Recht, sich vor den Untersuchungskommissionen und in einem Bericht an die Räte zum Ergebnis der Untersuchung zu äussern. Die Stellungnahmen der Betroffenen werden schon heute im Schlussbericht berücksichtigt (vgl. Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission EJPD vom 22. November 1989, BBl 1990 I 665). Die PUK bestimmt Gehalt und Umfang des Berichts. Die betroffenen Personen können höchstens verlangen, dass der wesentliche Gehalt ihrer Äusserungen – allenfalls kurz zusammengefasst – im Bericht erwähnt wird.

Die Kommission lehnt das schriftliche Gegendarstellungsrecht für Personen, gegen die Vorwürfe erhoben werden, im Rahmen der Berichterstattung der PUK ab. Gemäss schweizerischem Recht haben diejenigen Personen Anspruch auf Gegendarstellung, die durch Tatsachendarstellungen in periodisch erscheinenden Medien, insbesondere Presse, Radio und Fernsehen, in ihrer Persönlichkeit unmittelbar betroffen sind (vgl. Art. 28g ff. Zivilgesetzbuch, SR 210).

Die von der vorprüfenden Kommission beigezogenen Experten (alt Bundesgerichtspräsident Haefliger und Prof. Tercier, Universität Freiburg) lehnten die Gewährleistung eines schriftlichen Gegendarstellungsrechtes im Rahmen der Berichterstattung ab, sofern die Verteidigungsargumente der betroffenen Personen im Bericht klar zum Ausdruck kommen. Begründet wurde die Ablehnung vor allem mit dem Hinweis, dass es sich bei der PUK um eine Behörde handelt, und es nicht üblich sei, im Rahmen eines Berichtes einer Behörde den betroffenen Personen das schriftliche Gegendarstellungsrecht zu gewähren. Als Beispiel sei hier auch der Bericht der Kartellkommission erwähnt. Bei jedem gerichtlichen Verfahren werden die verschiedenen Standpunkte der Parteien im Gerichtsurteil dargelegt und das Urteil wird in keinem Fall ergänzt durch schriftliche Darstellungen der betroffenen Personen.

Die Kommission beantragt, dass die schriftlichen oder mündlichen Stellungnahmen im Bericht sinngemäss wiedergegeben werden müssen (vgl. Entwurf Art. 63 Abs. 4).

✦ **Geschäftsverkehrsgesetz**  
**(Rechtsschutz im Verfahren parlamentarischer**  
**Untersuchungskommissionen)**

Entwurf

**Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 25. August 1994<sup>1)</sup> und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...<sup>2)</sup>,

*beschliesst:*

**I**

Das Geschäftsverkehrsgesetz<sup>3)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 60 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>1bis</sup> Auskunftspersonen sind auf ihr Aussageverweigerungsrecht aufmerksam zu machen.

*Art. 63 Abs. 1 und 2<sup>bis</sup> (neu) sowie Abs. 3 und 4 (neu)*

<sup>1</sup> Die Untersuchungskommission stellt fest, wer durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen ist. Diese Personen werden über ihre Eigenschaft als unmittelbar Betroffene unverzüglich informiert. Ihnen steht das in Artikel 62 Absatz 1 genannte Recht ebenfalls zu.

<sup>2bis</sup> 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 Beweisanträge und Ergänzungsfragen stellen; weitere Befugnisse hat er nicht.

<sup>3</sup> Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an die Räte erhalten die Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, Einsicht in den entsprechenden Wortlaut des Berichtsentwurfs. Sie erhalten Gelegenheit, sich dazu innert einer angemessenen Frist mündlich oder schriftlich vor der Untersuchungskommission zu äussern.

<sup>4</sup> Die mündlichen oder schriftlichen Stellungnahmen müssen im Bericht sinngemäss wiedergegeben werden.

<sup>1)</sup> BBl 1995 I 1120

<sup>2)</sup> BBl 1995 ...

<sup>3)</sup> SR 171.11

## II

### *Änderung von Ausdrücken*

*Betrifft nur den französischen Text*

## III

### *Referendum und Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Es tritt in Kraft am ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung.

### **Minderheitsantrag**

(Dettling, Fischer- Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Leuba, Schmied Walter, Seiler Hanspeter)

#### *Art. 63 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>2bis</sup> Auf Antrag der Betroffenen kann ihnen die Untersuchungskommission für das gesamte Verfahren oder für einzelne Sitzungen gestatten, einen Anwalt beizuziehen, wenn dies zum Schutz berechtigter Interessen der Betroffenen erforderlich erscheint. Der Anwalt kann Beweisanträge und Ergänzungsfragen stellen; weitere Befugnisse hat er nicht.

## **Parlamentarische Initiative Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 25. August 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.273
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1995
Date	
Data	
Seite	1120-1132
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 365

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.