



Prof. Dr. Felix Hafner / Dr. Christoph Meyer

**Berechtigung der Geschäftsprüfungskommission  
des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt,  
in Akten laufender Geschäfte des Regierungsrates  
und der Verwaltung Einsicht zu nehmen.**

Gutachten im Auftrag des Vorstehers des Justiz- und  
Sicherheitsdepartementes (JSD) des Kantons Basel-Stadt,  
Regierungsrat Hanspeter Gass



Prof. Dr. Felix Hafner\*

Dr. Christoph Meyer, LL.M.\*\*

**Berechtigung der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, in Akten laufender Geschäfte des Regierungsrates und der Verwaltung Einsicht zu nehmen**

**Gutachten im Auftrag des Vorstehers des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) des Kantons Basel-Stadt, Regierungsrat Hanspeter Gass.**

\* Ordinarius für Öffentliches Recht,  
Universität Basel

\*\* Advokat und Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht,  
Universität Basel

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>Vorwort</b>	<b>1</b>
1. Einleitung und Fragestellung	2
2. Die parlamentarische Oberaufsicht	3
2.1 <i>Inhalt und Ziel</i>	3
2.1.1 Rechtsstaatliche Herleitung	3
2.1.2 Schaffen von Verantwortlichkeit	4
2.2 <i>Instrumente und Mittel</i>	5
2.2.1 Möglichkeiten des Parlaments	5
2.2.2 Kommissionen im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht	6
2.2.3 Die Geschäftsprüfungskommissionen im Speziellen	6
2.2.4 Die Genehmigung von Verordnungen	9
2.2.5 Kein Entscheidungs- oder Weisungsrecht	10
2.3 <i>Kriterien</i>	10
2.4 <i>Verfassungsrechtliche Bindung bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht</i>	11
2.5 <i>Oberaufsicht darf nicht zu Kompetenzverschiebung führen</i>	11
3. Die Rechtsgrundlagen im Kanton Basel-Stadt	11
4. Literatur und Materialien zur Rechtslage im Kanton Basel-Stadt	14
5. Staatsrechtliche Überlegungen zu den Kontrollrechten der Geschäftsprüfungskommissionen	16
5.1 <i>Grundsätzliches Kontrollrecht von Geschäftsprüfungskommissionen</i>	16
5.2 <i>Beschränkung der Kontrollrechte</i>	17
5.2.1 Inhaltliche Beschränkungen	17
5.2.2 Zeitliche Beschränkungen	18
a) <i>Nachträgliche oder begleitende Kontrolle?</i>	18
b) <i>Ein Teil der Lehre: Auch begleitende Kontrolle – mit Einschränkungen</i>	18
c) <i>Anderer Teil der Lehre: Nur nachträgliche Kontrolle – mit Präzisierungen</i>	22
d) <i>Zusammenfassung</i>	25
6. Ausgestaltung der Kontrollrechte im Bund und in anderen Kantonen	26
6.1 <i>Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommissionen im Bund</i>	26
6.1.1 Grundsatz	26
6.1.2 Beschränkung der Kontrollrechte	28
a) <i>Inhaltliche Beschränkungen</i>	28
b) <i>Zeitliche Beschränkungen</i>	30

6.1.3	Besonderheiten	31
6.2.	<i>Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Zürich</i>	32
6.3.	<i>Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Bern</i>	34
6.4.	<i>Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Basel-Landschaft</i>	36
7.	Folgerungen für den Kanton Basel-Stadt	38
7.1	<i>Wenig aussagekräftige Rechtsgrundlagen</i>	38
7.1.1	Inhaltliche Beschränkungen	39
a)	<i>Schwerwiegende private oder öffentliche Interessen gemäss § 69 Abs. 4 GO</i>	39
b)	<i>Bedeutung der Verwendung des Begriff „Aufsicht“ in § 90 KV</i>	40
7.1.2	Zeitliche Beschränkungen	41
7.2	<i>Grundregeln</i>	42
7.2.1	Nachträglichkeit	43
7.2.2	Begleitende Kontrolle – Anforderungen und Grenzen	43
a)	<i>Gründe für eine begleitende Kontrolle</i>	43
b)	<i>Gründe gegen eine begleitende Kontrolle</i>	44
c)	<i>Art und Weise der Ausübung einer begleitenden Kontrolle</i>	44
7.2.3	Vorbereitung und Planung einer Untersuchung	45
a)	<i>Planung der Geschäftsprüfung</i>	45
b)	<i>Wahl des Untersuchungsobjekts</i>	46
c)	<i>Definition des Untersuchungsauftrags</i>	46
d)	<i>Prüfungskriterien</i>	46
7.2.4	Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit einer Untersuchung	46
a)	<i>Massvolle Beanspruchung der Verwaltung</i>	47
b)	<i>Verhältnismässige Wahl der Untersuchungsmittel</i>	47
7.2.5	Verhalten bei Durchführung der Untersuchung	47
a)	<i>Diskretion</i>	47
b)	<i>Fairness gegenüber Betroffenen</i>	47
c)	<i>Verhalten der Geschäftsprüfungskommission gegenüber Medien</i>	48
7.2.6	Notwendigkeit von Leitlinien zur Information und Kommunikation	48
8.	Management Summary	48
	<b>Literatur</b>	<b>52</b>
	<b>Rechtsgrundlagen und Materialien</b>	<b>55</b>
	<b>Autoren</b>	<b>57</b>



---

## Vorwort

Die Oberaufsicht des Parlaments über die Exekutive ist ein wesentliches und unverzichtbares Element des demokratischen Rechtsstaats. Sie hat zur Folge, dass dem Parlament eine Kontrollfunktion über die Regierung zukommt. Im Rahmen dieser oberaufsichtsrechtlichen Kontrolle hat die Regierung ihr Tun und Unterlassen gegenüber dem Parlament zu begründen und dafür die Verantwortung zu übernehmen.

Zur allgemein interessierenden Frage, wie die parlamentarischen Kontrollbefugnisse ausgestaltet sind, geben die kantonalen Rechtsgrundlagen keinen näheren Aufschluss. Es findet sich zudem keine vertiefte Besprechung dieser Frage in der gegenwärtigen Rechtsliteratur, welche auch die neuere Rechtslehre berücksichtigt. Als Justizdirektor des Kantons Basel-Stadt war es mir ein Anliegen, dass diese Frage wissenschaftlich aufgearbeitet wird.

Mitte 2009 habe ich Prof. Dr. iur. Felix Hafner, Ordinarius für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel, und Dr. iur. Christoph Meyer, LL.M., Advokat und Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel beauftragt, über diese Frage ein die neuere Rechtslehre berücksichtigendes Rechtsgutachten zu erstellen.

Die Rechtsgelehrten haben in der Folge gestützt auf die heutige schweizerische Staatsrechtslehre sowie mit Blick auf die Rechtslage im Bund und in anderen Kantonen Grundregeln erarbeitet. Diese werden nun bei der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht eine wertvolle Orientierungshilfe sein. Ich bin überzeugt, dass sie mit der vorliegenden Arbeit einen wichtigen Beitrag für die Wissenschaft und die Praxis des politischen Alltages geleistet haben. Ich danke den beiden Gutachtern für ihre Arbeit.

Hanspeter Gass, Regierungsrat

Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements

## 1. Einleitung und Fragestellung

Die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament ist ein wesentlicher Aspekt des demokratischen und am Prinzip der Gewaltenteilung orientierten Rechtsstaates. Die mit dem Instrument der Kontrolle verbundene Fragestellung liegt dabei auf der Hand. Wie weit darf diese Kontrolle gehen? Wann ist Kontrolle begründete demokratische Aufsicht und wann wird sie zur unzulässigen Einmischung der einen Gewalt in die Belange einer anderen?

Im Kanton Basel-Stadt sind im Hinblick auf diese Frage bei verschiedenen Gelegenheiten von Regierung und Geschäftsprüfungskommission unterschiedliche Auffassungen vertreten worden. Die Diskussionen entzündeten sich in der Regel an der Frage nach Sinn und Bedeutung von § 69 Abs. 4 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO), welcher der Geschäftsprüfungskommission das Recht zur Einsicht in sämtliche staatliche Akten einräumt, soweit nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen. Von besonderer Bedeutung ist dabei regelmässig die Frage nach der Zulässigkeit der so genannten begleitenden Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommission.

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens ist deshalb mit Blick auf den Kanton Basel-Stadt auftragsgemäss die Frage zu klären, ob die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates berechtigt ist, in Akten laufender Geschäfte des Regierungsrates und der Verwaltung Einsicht zu nehmen.

Die Klärung dieser Frage zieht folgende Unterfragen nach sich, nämlich:

1. Ist die Geschäftsprüfungskommission in ihrer Kontrolle inhaltlich beschränkt?
2. Gibt es somit Sachbereiche, bei welchen die Geschäftsprüfungskommission keine Aufsicht wahrnehmen darf?



3. Darf sich die Geschäftsprüfungskommission nur nachträglich mit Geschäften befassen oder kann sie ihre Kontrolle auch auf laufende Geschäfte richten?

Diese Fragestellungen sollen nachfolgend einer Beantwortung zugeführt werden.

## 2. Die parlamentarische Oberaufsicht

### 2.1 Inhalt und Ziel

#### 2.1.1 Rechtsstaatliche Herleitung

Die Kontrolle der Exekutive durch die Legislative ist in der rechtsstaatlichen Demokratie seit jeher ein Thema von grösster Bedeutung.<sup>1</sup> Dabei obliegt dem Parlament traditionellerweise die so genannte Oberaufsicht über die Exekutive und die Gerichte. Im Zentrum steht dabei die parlamentarische Verwaltungskontrolle.<sup>2</sup> Die Oberaufsicht über die Gerichte wird in den nachfolgenden Ausführungen ausgeklammert.

Die parlamentarische Verwaltungskontrolle steht staatsrechtlich betrachtet in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung sowie mit dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip.<sup>3</sup> Aus der rechtsstaatlichen Begründung des Gewaltenteilungsprinzips lässt sich die Forderung nach einer klaren Abgrenzung der Verantwortlichkeiten ableiten. Der demokratische Aspekt des Gewaltenteilungsprinzips betont jedoch auch, dass die Staatsleitung und das damit zusammenhängende staatliche Handeln das Zusammenwirken beider Gewalten erfordert.<sup>4</sup>

Die Oberaufsicht ist dabei nicht als Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips zu sehen. Sie stellt ein Element der gegenseitigen Gewaltenhemmung dar, das dem Ziel

---

<sup>1</sup> ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 1.

<sup>2</sup> ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 1.

<sup>3</sup> MAHON, S. 1011; TSCHANNEN, § 6, S. 88 und § 27, S. 374.

<sup>4</sup> MASTRONARDI, *St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3*; MASTRONARDI, *Kriterien*, S. 63; FELDER / GSCHWIND, 70.

des Gleichgewichts der Gewalten dient.<sup>5</sup> Es geht um die Einbindung und Hemmung von Macht. Die parlamentarische Verwaltungskontrolle soll rechtmässiges und sachgerechtes Staatshandeln gewährleisten.<sup>6</sup>

Mit der Oberaufsicht leistet das Parlament überdies einen wesentlichen Beitrag an die Staatsleitung.<sup>7</sup> Die parlamentarische Oberaufsicht stellt ein Mitwirkungsrecht des Parlaments im Bereich der Exekutive dar. Sie erweist sich jedoch gerade nicht als ein Element einer hierarchischen Überordnung. Vielmehr hat sie im Rahmen des Zusammenwirkens zwischen den staatsleitenden Organen, d.h. zwischen Parlament und Regierung, zu erfolgen.<sup>8</sup>

### 2.1.2 Schaffen von Verantwortlichkeit

Die Oberaufsicht gewährleistet die Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber dem Parlament.<sup>9</sup> Es geht darum, die Möglichkeiten der Macht mit Verantwortung zu verknüpfen.<sup>10</sup>

Mit der parlamentarischen Oberaufsicht kann das Parlament gegenüber der Regierung ihr Ver- oder Misstrauen ausdrücken und die Exekutive in politischer Hinsicht zur Verantwortung ziehen.<sup>11</sup> Mittels der parlamentarischen Kontrolle kann die Rechenschaftspflicht von Regierung und Verwaltung gegenüber dem Parlament durchgesetzt werden.<sup>12</sup> Die kontrollierten Organe müssen gegenüber der Verwaltungskontrolle die Gründe für ihr Handeln offenlegen. Deren Motive sind nachvollziehbar und verständlich darzulegen. Die verantwortlichen Organe müssen ihre Handlungen und Unterlas-

---

<sup>5</sup> MÜLLER, S. 396, 412; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz 1416; MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3; MASTRONARDI, Kriterien, S. 54; EICHENBERGER, Aktuelle Fragen, S. 14.

<sup>6</sup> ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 2.

<sup>7</sup> HEUSLER, S. 370.

<sup>8</sup> ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 2.

<sup>9</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3.

<sup>10</sup> ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 1.

<sup>11</sup> MÜLLER, S. 413.

<sup>12</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 4.

sungen rechtfertigen und für ihr Tun oder Nichtstun die Verantwortung übernehmen.<sup>13</sup>

### 2.2 Instrumente und Mittel

Die parlamentarische Oberaufsicht kann auch als „Glied eines eigenen parlamentarischen Steuerungskreises“ verstanden werden.<sup>14</sup> Allerdings fehlt die Möglichkeit der unmittelbaren Durchsetzung. Mit Blick auf die New Public Management-Terminologie hält ZIMMERLI fest, das Parlament sei nicht oberste operative Leitung im „Unternehmen Staat“. Vielmehr sei es eben (ausschliesslich) Kontrollinstanz und habe keine betriebliche Steuerungsfunktion („Controlling“), die es ihm erlauben würde, seine Erkenntnisse aus der Kontrolle selber direkt durchzusetzen.<sup>15</sup>

#### 2.2.1 Möglichkeiten des Parlaments

Parlamentarische Oberaufsicht erfolgt vorab durch Verabschiedung des Budgets und durch Abnahme der Staatsrechnung. Diese traditionelle Aufgabe des Parlaments ist von grosser aufsichtsrechtlicher Relevanz.

Ein weiteres traditionelles Element der parlamentarischen Kontrolle über die Verwaltung bildet die parlamentarische Behandlung der Geschäftsberichte bzw. Verwaltungsberichte der Regierung.<sup>16</sup> Ausserdem können Parlamentsmitglieder mit parlamentarischen Vorstössen die Exekutive zur Auskunft über eine bestimmte Angelegenheit auffordern.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> SÄGESSER, Bundesbehörden, S. 32; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 2.

<sup>14</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 6.

<sup>15</sup> Parlamentarische Oberaufsicht, S. 5.

<sup>16</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 23; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 14; BUSER, S. 365 ff.; CONTI, 123.

<sup>17</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 23.; CONTI, 122.

### 2.2.2 Kommissionen im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht

In der Regel wird die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwaltung durch Finanzkommissionen, Geschäftsprüfungskommissionen und parlamentarische Untersuchungskommissionen (PUK) ausgeübt. Parlamentarische Untersuchungskommissionen werden eingesetzt, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite durch das Parlament abgeklärt werden müssen.

Im Bund existieren zusätzlich eine Finanzdelegation sowie eine Geschäftsprüfungsdelegation. Ausserdem wird im Bund das Parlament durch die parlamentarische Verwaltungskontrolle, die zugleich als Kompetenzzentrum für Evaluationen tätig ist, unterstützt.<sup>18</sup>

### 2.2.3 Die Geschäftsprüfungskommissionen im Speziellen

Die vertiefte Aufsichtstätigkeit wird in erster Linie durch die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen wahrgenommen. Die Geschäftsprüfungskommissionen und deren Subkommissionen haben sich mit den von ihnen festgelegten Prüfungsgegenständen auseinanderzusetzen. Die Geschäftsprüfungskommissionen können die Gegenstände ihrer Untersuchungen frei bestimmen.<sup>19</sup> Im Fokus stehen allfällige Missstände oder Mängel bei der Umsetzung von Gesetzen oder bei der Geschäftsführung der Behörden.<sup>20</sup> Untersucht werden nach dem Stichprobenprinzip aufgrund einer Prioritätenplanung ausgewählte Verwaltungsbereiche oder -probleme.<sup>21</sup> Die Geschäftsprüfungskommissionen müssen dabei nicht zwingend aktuellen Einzelfragen nachgehen, sondern können sich auch Querschnittsaspekten widmen. Dabei handelt es sich um aufsichtsrechtlich sensible Bereiche, welche die ganze Verwaltung betreffen können (z.B. Fragen zur Personalpolitik, zur Informatik etc.). Die parlamenta-

---

<sup>18</sup> Vgl. ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 7.

<sup>19</sup> ZIMMERLI, *Problemfelder*, S. 241; ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 9.

<sup>20</sup> ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 9.

<sup>21</sup> MASTRONARDI, *St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 24*.

rische Kontrolle erfolgt idealerweise kontinuierlich und planmässig. Es sind Schwerpunkte zu setzen.<sup>22</sup>

Von Bedeutung ist die parlamentarische Verwaltungskontrolle vor allem dort, wo spezifische Handlungsspielräume bestehen und nicht dort, wo Regierung und Verwaltung lediglich Gesetze vollziehen.<sup>23</sup>

Die Instrumente und Mittel zur Durchführung der Kontrolltätigkeit durch die Geschäftsprüfungskommissionen sind die Folgenden:

- *Inspektionen*

Als Inspektionen gelten vertiefte Abklärungen, welche die Kommissionen selber durchführen.<sup>24</sup>

- *Evaluationen und Gutachten*

Von Bedeutung sind weiter Evaluationen der Verwaltungstätigkeit und die Beauftragung von Experten mit der Klärung von Einzelfragen im Rahmen von Gutachten.<sup>25</sup>

- *Besuch bei Dienststellen und Behörden*

Die Geschäftsprüfungskommissionen können im Weiteren Behörden und Dienststellen besuchen. Im Rahmen dieser Besuche können sich Hinweise auf die Notwendigkeit ergeben, Inspektionen oder Evaluationen durchzuführen

---

<sup>22</sup> ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 2.

<sup>23</sup> Vgl. ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 3.

<sup>24</sup> ALBRECHT, S. 33.

<sup>25</sup> ALBRECHT, S. 33; ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 9.

oder Gutachten in Auftrag zu geben.<sup>26</sup> Vorstellbar ist auch, dass solche Hinweise von dritter Seite (insbesondere von den Medien) kommen.<sup>27</sup>

- *Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen (Nachkontrollen)*

Ausserdem haben die Geschäftsprüfungskommissionen zu überprüfen, ob die Regierung die Empfehlungen berücksichtigt bzw. umgesetzt hat, die im Zusammenhang mit früheren Prüfungen abgegeben worden sind.<sup>28</sup>

- *Informationsrechte*

Von Wichtigkeit für die Durchführung der Aufgaben der Geschäftsprüfungskommissionen sind die Informationsrechte der parlamentarischen Aufsicht. Die Kommissionen sind mit umfassenden Informationsrechten ausgestattet. Es stehen ihnen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu, was im Bund sogar auf Verfassungsebene festgehalten ist.<sup>29</sup>

- *Empfehlungen*

Aus der parlamentarischen Oberaufsicht ergibt sich ein Recht zur Kritik und Anregung. Das Urteil des Parlaments ist allerdings rechtlich sanktionslos.<sup>30</sup> Das zuständige Aufsichtsorgan kann der Regierung seine Schlussfolgerungen mitteilen und diesem die angebrachten Massnahmen empfehlen. Solche Empfehlungen sind rechtlich nicht verbindlich, ihre politische Bedeutung ist allerdings nicht zu

---

<sup>26</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 23; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 15.

<sup>27</sup> ZIMMERLI, Oberaufsicht, S. 15.

<sup>28</sup> ALBRECHT, S. 33; MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 24; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 14.

<sup>29</sup> Siehe Art. 153 Abs. 4 BV.

<sup>30</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 43.

unterschätzen. Will die Regierung die Empfehlungen der Oberaufsicht nicht berücksichtigen, so muss sie ihre abweichende Auffassung begründen.<sup>31</sup>

### - *Parlamentarische Vorstösse*

Schliesslich verfügen die Kommissionen sowie die Parlamentsmitglieder über die im Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten zu parlamentarischen Vorstössen.<sup>32</sup>

Es hängt von der gesetzlichen Ausgestaltung dieser Vorstösse ab, ob und inwieweit das Parlament damit in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive eindringen kann.<sup>33</sup>

Gemäss Bundesverfassung sind heute ausdrücklich Aufträge an den Bundesrat möglich, mit denen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.<sup>34</sup> Es handelt sich hierbei um einen eigentlichen Einbruch in den Grundsatz der Gewaltenteilung.<sup>35</sup>

#### 2.2.4 Die Genehmigung von Verordnungen

Im Bund besteht zudem die Möglichkeit, in einem Gesetz, das die Verordnungskompetenz an den Bundesrat delegiert, einen Genehmigungsvorbehalt anzubringen. Besteht ein solcher Vorbehalt, kann die Bundesversammlung das Inkrafttreten einer Verordnung verhindern. Hingegen kann die Bundesversammlung alleine gestützt auf ihr Oberaufsichtsrecht eine Verordnung des Bundesrates nicht aufheben.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 16.

<sup>32</sup> Vgl. auch ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 16; MASTRONARDI, *St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 43*; BUSER, S. 380.

<sup>33</sup> MASTRONARDI, *St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 45*.

<sup>34</sup> Art. 171 BV und Art. 118 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG].

<sup>35</sup> Vgl. ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 16.

<sup>36</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, *Rz 1542*.

### 2.2.5 Kein Entscheidungs- oder Weisungsrecht

Die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung verbietet dem Parlament im Bereich der Oberaufsicht jedes verbindliche Einwirken auf Einzelfallentscheidungen der Exekutive.<sup>37</sup> Die parlamentarische Kontrolle verfügt über kein Entscheidungs- und Weisungsrecht gegenüber der Exekutive.<sup>38</sup> Das Mitwirkungsrecht des Parlaments beinhaltet keinen Anspruch auf Einbezug des Parlaments in den exekutiven Entscheidungsprozess.<sup>39</sup> Das Parlament kann Entscheide der Exekutive weder aufheben noch abändern. Im Bund wird die Aufhebung oder Änderung von Entscheiden des Bundesrates oder der Gerichte durch Art. 26 Abs. 4 ParlG ausdrücklich ausgeschlossen.

### 2.3 Kriterien

Das Parlament hat seine Kontrolltätigkeit nach bestimmten Vorgaben auszuüben.<sup>40</sup> Im Bund statuiert das Parlamentsgesetz die Kriterien:<sup>41</sup>

Im Rahmen der *Rechtmässigkeitsprüfung* ist zu untersuchen, ob Regierung und Verwaltung Verfassung, Gesetze und andere Erlasse gebührend berücksichtigen. Es handelt sich um eine Prüfung der Einhaltung des Legalitätsprinzips und der Delegationsgrundsätze. Das Kriterium der *Ordnungsmässigkeit* bezieht sich auf die rechnerische Richtigkeit einer Finanzrechnung. Mit der *Zweckmässigkeit* wird beurteilt, ob Ermessensspielräume von der Exekutive sinnvoll ausgeschöpft werden, ob die Aufgabenerfüllung effizient wahrgenommen und die Tätigkeiten der Exekutive auf die gesetzten Ziele abgestimmt sind.<sup>42</sup> Im Rahmen der *Wirksamkeitsprüfung* werden die Wirkungen evaluiert, welche die Verwaltungstätigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft erzielt.<sup>43</sup> Die *Wirtschaftlichkeitsprüfung* schliesslich richtet ihr Augenmerk auf die Frage, ob die Mit-

---

<sup>37</sup> ZIMMERLI, Problemfelder, S. 241.

<sup>38</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 6 ff.

<sup>39</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3.

<sup>40</sup> Im Fokus steht dabei die politische Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber dem Parlament (vgl. ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 2).

<sup>41</sup> Vgl. Art. 26 Abs. 3 ParlG; vgl. auch MASTRONARDI, Wirksamkeit, S. 351; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 18 f.; ZIMMERLI, Problemfelder, S. 241; ALBRECHT, S. 33.

<sup>42</sup> ZIMMERLI, Problemfelder, S. 241.



tel sparsam eingesetzt werden, die Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis zueinander stehen und die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung zeigen.<sup>44</sup>

#### **2.4 Verfassungsrechtliche Bindung bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht**

Das Parlament ist im Rahmen der Wahrnehmung seiner Oberaufsicht gegenüber der Exekutive an Verfassungsgrundsätze gebunden.<sup>45</sup> Sowohl die Bestimmungen der Bundesverfassung als auch – sofern die Oberaufsicht von Kantonsparlamenten zur Diskussion steht – jene der Kantonsverfassungen sind dem Parlament und seinen Kommissionen vorgeordnet. Namentlich das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV), das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) gelten somit auch für die Geschäftsprüfungskommissionen bei der Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsrechte gegenüber Regierung und Verwaltung.<sup>46</sup>

#### **2.5 Oberaufsicht darf nicht zu Kompetenzverschiebung führen**

Das Parlament hat sich insbesondere an die verfassungsmässige Kompetenzordnung zu halten. Es hat der Versuchung zu widerstehen, im Rahmen der Kontrolle als eine Art Gegenregierung aufzutreten.<sup>47</sup> Die Wahrnehmung der Oberaufsicht darf nicht zu einer Kompetenzverschiebung zwischen Parlament und Regierung führen.

### **3. Die Rechtsgrundlagen im Kanton Basel-Stadt**

§ 90 Abs. 1 der neuen Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt sieht unter dem Titel „Aufsicht“ vor, dass der Grosse Rat die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die

---

<sup>43</sup> MASTRONARDI, Wirksamkeit, S. 352; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 19.

<sup>44</sup> ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 19; BBl 2001, S. 3539.

<sup>45</sup> HEUSLER, S. 405; ähnlich MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 4.

<sup>46</sup> Siehe die entsprechenden §§ 5 Abs. 1 und 2 sowie 10 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt.

<sup>47</sup> ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 4.

Verwaltung, die Gerichtsbehörden und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben ausübt, soweit sie dem Kanton obliegende Aufgaben wahrnehmen.

Zu Handen des Grossen Rates haben der Regierungsrat, das Appellationsgericht und die Ombudsstelle jährlich einen so genannten Verwaltungsbericht vorzulegen, der neu mit dem Bericht über die Staatsrechnung zu einem Jahresbericht zusammengefasst wird.<sup>48</sup>

Die §§ 67 ff. GO regeln die so genannten Oberaufsichtskommissionen (Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission).

Bei der *Finanzkommission* steht die Prüfung des Budgets und der Staatsrechnung im Vordergrund. Sie legt dem Plenum unter Einbezug der Berichte der Sachkommissionen ihren Bericht vor, wobei sie auch eigene Anträge stellen kann (§ 68 GO).

Vorliegend von Bedeutung ist in erster Linie die *Geschäftsprüfungskommission*. Ihre Aufgaben werden in § 69 GO konkretisiert. Danach unterstützt und vertritt die Geschäftsprüfungskommission den Grossen Rat in der Oberaufsicht über die gesamte Staatsverwaltung (Abs. 1). Sie führt zu diesem Zweck gemäss Auftrag des Grossen Rates oder aufgrund ihres eigenen Beschlusses Erhebungen durch und berichtet dem Grossen Rat über ihre Feststellungen (Abs. 2). Sie prüft die Verwaltungsberichte des Regierungsrates, die Berichte des Appellationsgerichtes und der oder des Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsman) und erstattet dem Grossen Rat darüber ihren Bericht (Abs. 3). Die Geschäftsprüfungskommission hat gemäss Abs. 4 das Recht zur Einsicht in sämtliche staatlichen Akten, wenn nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen. Ansonsten lassen sich in den kantonalen Gesetzesgrundlagen keine klar definierten zeitlichen oder inhaltlichen Schranken für die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Basel-Stadt finden.

Für die Abklärung besonderer Vorkommnisse von grosser Tragweite kann eine *parlamentarische Untersuchungskommission (PUK)* eingesetzt werden. Die PUK kann münd-

liche oder schriftliche Auskünfte vom Regierungsrat oder einzelnen seiner Mitglieder, vom Appellationsgericht sowie von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung und der Gerichte einholen und vom Regierungsrat die Herausgabe sämtlicher einschlägiger Akten und vom Appellationsgericht die Herausgabe der einschlägigen Akten der Justizverwaltung verlangen (§ 79 GO). *Einschlägig* bedeutet nach MATTLE – der sich zum gleichlautenden § 52a Abs. 3 aGO äussert – nichts weiter, als dass die Akten für die Abklärung benötigt werden bzw. dass sie den Untersuchungsgegenstand betreffen.<sup>49</sup> In der GO wird kein Unterschied zwischen geheimen und nicht geheimen Akten gemacht. Die Herausgabe einzelner Akten darf nicht verweigert werden.<sup>50</sup>

Neben den Oberaufsichtskommissionen bildet der Grosse Rat *Sachkommissionen*, denen Geschäfte aus einem bestimmten Sachbereich regelmässig zur Prüfung und Antragstellung zugewiesen werden (§ 70 GO). Ihre Aufgaben werden in § 71 GO geregelt. Diese ständigen Kommissionen begleiten die Arbeit der Verwaltung in ihrem Kompetenzbereich. Die Kommissionen bereiten nicht nur die ihnen aus ihrem Fachbereich zugewiesenen Gesetzesvorlagen vor. Sie nehmen auch Aufsichtsfunktionen wahr, indem sie Prüfungsgegenstände der beiden Oberaufsichtskommissionen (Budget, Staatsrechnung, Verwaltungsbericht) auf ihren Aufgabenbereich hin ebenfalls analysieren (§ 71 lit. b GO).<sup>51</sup> Die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) regeln Näheres betreffend die Sachkommissionen (§ 43 AB), wozu die Geschäftsprüfungskommission jedoch nicht gehört.

Hinzuweisen ist weiter auf den *Parlamentsdienst*, der als verwaltungsunabhängiges Organ den Grossen Rat und seine Kommissionen in administrativen, organisatorischen und juristischen Fragen unterstützt.<sup>52</sup> Der Parlamentsdienst ist dem Ratsbüro unterstellt. Das *Ratsbüro*, das aus dem jeweiligen Präsidenten und dem Statthalter des

---

<sup>48</sup> BUSER, S. 367.

<sup>49</sup> S. 256.

<sup>50</sup> MATTLE, S. 256.

<sup>51</sup> BUSER, S. 376.

<sup>52</sup> BUSER, S. 378.

Grossen Rates sowie fünf Beisitzenden besteht, besorgt die organisatorischen und administrativen Angelegenheiten des Plenums (§ 18 GO).

#### 4. Literatur und Materialien zur Rechtslage im Kanton Basel-Stadt

Weder der Literatur noch den vorbereitenden Materialien lassen sich explizitere Informationen zur Frage entnehmen, ob die Geschäftsprüfungskommission des Kantons Basel-Stadt im Rahmen ihrer Tätigkeit an Grenzen zeitlicher oder inhaltlicher Art gebunden ist.<sup>53</sup> Offenbar sind die §§ 80 (Stellung und Zusammensetzung des Grossen Rates) und 90 (Aufsicht) der Kantonsverfassung im Verfassungsrat diskussionslos aufgenommen worden.<sup>54</sup>

BUSER weist auf die zentrale Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission des Kantons Basel-Stadt hin, den Verwaltungsbericht des Regierungsrates, den Bericht des Appellationsgerichts und der Ombudsstelle zu prüfen.<sup>55</sup> Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Plenum einen Bericht vorzulegen, in dem sie auch allfällige Mitberichte der Sachkommissionen berücksichtigt (§§ 69 Abs. 2, 71 lit. b GO). Neben dem erwähnten Recht auf Akteneinsicht (§ 69 Abs. 4 GO) gehören zur Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission Hearings mit den Departementen und anderen Behördenstellen.<sup>56</sup> ENGELBERGER führt aus, dass der Grosse Rat durch eine Verwesentlichung seiner Arbeit ein Gegengewicht zum Regierungsrat aufbauen soll. Dies gelte insbesondere im Bereich der Aufsicht. Er geht allerdings in seinem Beitrag zur neuen baselstädtischen Kantonsverfassung nicht näher auf die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission ein.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> 4. Zwischenbericht der Verfassungsratskommission Behörden, Bericht Nr. 304 vom 3. Mai 2002.

<sup>54</sup> Wortprotokoll des Verfassungsrats Nr. 26 vom 7. Mai 2003, 35, 42; Wortprotokoll des Verfassungsrats Nr. 35 vom 9. Dezember 2004, 42, 49.

<sup>55</sup> S. 376 f.

<sup>56</sup> BUSER, S. 377.

<sup>57</sup> S. 308.

Zu beachten ist, dass Abs. 4 von § 69 GO im Vergleich zu § 47 Abs. 4 der alten GO von 1988 angepasst wurde. Während die Geschäftsprüfungskommission in der alten GO das Recht zur Akteneinsicht hatte, wenn nicht „erhebliche private oder öffentliche Interessen entgegenstehen“, so kommt der Geschäftsprüfungskommission nach § 69 Abs. 4 der geltenden GO das Recht zur Einsicht in „sämtliche staatlichen Akten“ zu, „wenn nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen“. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang eine Bemerkung im Bericht der Spezialkommission für die Umsetzung der neuen Verfassung Nr. 06.5165.02 vom 23. Mai 2006 betreffend Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates. In einer synoptischen Darstellung über die alte und die neue GO wird betreffend den Vergleich zwischen § 47 aGO und § 69 GO im Rahmen eines Kommentars zu Abs. 2 darauf hingewiesen, dieser sei mit Blick auf das „normale Öffentlichkeitsprinzip“ von § 75 nKV insofern angepasst worden, als dass „nun das Gefälle vom Akteneinsichtsrecht der Geschäftsprüfungskommission gegenüber demjenigen der allgemeinen Öffentlichkeit klar dargestellt“ werde. Danach „komme der Geschäftsprüfungskommission eine gesteigerte Befugnis zu, in interne Angelegenheiten der Verwaltung Einsicht zu nehmen“.<sup>58</sup> Es ist davon auszugehen, dass sich diese Aussage richtigerweise nicht auf Absatz 2 sondern auf Absatz 4 der beiden gegenübergestellten Artikel (§ 47 aGo und § 69 GO) bezieht.

Von Interesse ist überdies, dass die neue Verfassung dem Grossen Rat bei der Ausarbeitung von *Staatsverträgen* das Recht einräumt, den Regierungsrat durch seine Kommissionen zu begleiten und zu beraten (§ 85 Abs. 2 KV).

Inhalt und Grenzen der Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommission des Kantons Basel-Stadt bleiben nach Einsicht in die Rechtsgrundlagen sowie in Literatur und Materialien nur wenig konkret umschrieben. Sie können nur unter Beizug allgemeiner staatsrechtlicher Erkenntnisse zum Oberaufsichtsrecht des Parlaments und im Vergleich mit der Ausgestaltung dieser Kompetenzen im Bund und in anderen Kantonen gefunden werden.

---

<sup>58</sup> S. 101.

## 5. Staatsrechtliche Überlegungen zu den Kontrollrechten der Geschäftsprüfungskommissionen

Das schweizerische Staatsrecht anerkennt, dass dem Parlament das Recht zur Oberaufsicht über die Exekutive und die Verwaltung zukommt.<sup>59</sup> Grundsätzlich verfügt der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsicht über einen erheblichen Spielraum. Das verfassungsrechtliche Gewaltenteilungsprinzip gibt nur geringe Hilfestellung für die Umschreibung von Inhalt und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht und dient eher als Richtlinie denn als Schranke der Gesetzgebung.<sup>60</sup> Schranken der parlamentarischen Kontrolle ergeben sich insbesondere aus dem *Konflikt zwischen demokratischer Legitimation einerseits und politischer sowie praktischer Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Regierung andererseits*. Weitere Schranken ergeben sich aus allgemeinen Verfassungsprinzipien (v.a. Willkürverbot/Verhältnismässigkeitsprinzip), die – wie erwähnt – auch im Verhältnis der Gewalten untereinander gelten. Folglich haben sich die parlamentarischen Kommissionen (und damit die Geschäftsprüfungskommissionen) bei der Ausübung ihrer Tätigkeit an die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätze zu halten.<sup>61</sup>

### 5.1. Grundsätzliches Kontrollrecht von Geschäftsprüfungskommissionen

Die Oberaufsicht erstreckt sich auf sämtliche Handlungen und Unterlassungen der Exekutive und der Verwaltung. Sämtliche Regierungsgeschäfte, die in die Kompetenz des Regierungsorgans fallen, sind Gegenstand der Oberaufsicht.<sup>62</sup> Art und Form der Tätigkeit spielen dabei keine Rolle. Es gibt keine Staatstätigkeit, die nicht an rechtlichen oder politischen Massstäben gemessen werden könnte.<sup>63</sup> Im Grundsatz gilt die

---

<sup>59</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz 1538 ff.

<sup>60</sup> Vgl. MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3; MÜLLER, S. 396.

<sup>61</sup> Vgl. HEUSLER, S. 405; ähnlich MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 4; siehe auch Ziffer 2.4 hiervor.

<sup>62</sup> MÜLLER, S. 413.

<sup>63</sup> HEUSLER, S. 377.

Pflicht der Exekutive, dem Parlament über ihre Geschäftsführung Rechenschaft abzugeben, ausnahmslos.<sup>64</sup>

Klar ist, dass sich aus dem Aspekt der Gewaltenhemmung als Bestandteil des Gewaltenteilungsprinzips zwar ein Mitwirkungsrecht des Parlaments im Bereich der Exekutive ableiten lässt, nicht aber ein Anspruch auf Einbezug in den exekutiven Entscheidungsprozess.<sup>65</sup> Die Oberaufsicht umfasst entsprechende Einsichtsrechte, bezieht sich aber weder auf Konsultationen noch auf Mitentscheidungen. Mit der Oberaufsicht soll vielmehr Transparenz gewährleistet werden. Nur so ist die Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber dem Parlament sichergestellt.<sup>66</sup>

## **5.2. Beschränkung der Kontrollrechte**

### **5.2.1. Inhaltliche Beschränkungen**

Es lässt sich nicht die Ansicht vertreten, Vorschriften über die Oberaufsicht seien grundsätzlich restriktiv auszulegen, weil damit der Zuständigkeitsbereich der Exekutive eingeschränkt werde.<sup>67</sup> Dennoch darf Oberaufsicht – obwohl sie grundsätzlich jeden Gegenstand aufgreifen kann – nicht zum Selbstzweck geschehen. Konkrete Tätigkeiten der Oberaufsicht müssen vor dem staatsrechtlichen Sinn und Zweck der parlamentarischen Oberaufsicht (Wahrnehmung demokratischer Verantwortung) begründet werden können.<sup>68</sup>

So sind für persönliche Vorstösse einzelner Parlamentsmitglieder Grenzen zu ziehen. Willkürliche „Neugierdefragen“ oder Vorstösse, die ausschliesslich der „politischen, sozialen, persönlichen oder ökonomischen Vorteilserzielung“ dienen, können sich im parlamentarischen Oberaufsichtsrecht nicht auf eine verfassungsrechtliche Grundlage

---

<sup>64</sup> MÜLLER, S. 412.

<sup>65</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3.

<sup>66</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3.

<sup>67</sup> MÜLLER, S. 412.

<sup>68</sup> HEUSLER, S. 379. In diesem Sinne auch CONTI, 142, der festhält, "dass die oberaufsichtsrechtlichen Befugnisse kein Freipass für das Parlament sind, um sich über die vom positiven Staatsrecht geschaffene Kompetenzordnung hinwegzusetzen".

stützen. Sie haben keinen Anspruch auf Beantwortung.<sup>69</sup> Ausserdem ist die Verhältnismässigkeit zu wahren.

Auch die durch Kommissionen wahrzunehmende Kontrolle hat sich stets an der Zwecksetzung des parlamentarischen Verfassungsauftrags zu orientieren.<sup>70</sup> In der Praxis der Geschäftsprüfungskommissionen im Bund werden überdies diverse Grundsätze postuliert, um die Informationsbeziehungen zwischen den Aufsichtskommissionen und den kontrollierten Behörden einvernehmlich zu gestalten. So sollen die Geschäftsprüfungskommissionen darauf achten, die Verwaltung nicht übermässig zu beanspruchen und ihr keine unzumutbare Arbeitslast aufzubürden. Entsprechend sind die Informationssuche auf das zu beschränken, was zur Erfüllung ihres Auftrages absolut unerlässlich ist.<sup>71</sup>

#### 5.2.2. Zeitliche Beschränkungen

##### a) *Nachträgliche oder begleitende Kontrolle?*

Eine weitere wesentliche Frage besteht – wie erwähnt – darin, ob das grundsätzliche Recht von Parlamentskommissionen (Geschäftsprüfungskommissionen), Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung auszuüben, zeitlichen Beschränkungen unterliegt. Konkret stellt sich die Frage, ob die Oberaufsicht des Parlaments (bzw. seiner Kommissionen) nur nachträglichen oder auch laufenden (begleitenden, mitschreitenden) Charakter hat. In der Lehre finden sich dazu zwei Grundströmungen:

##### b) *Ein Teil der Lehre: Auch begleitende Kontrolle – mit Einschränkungen*

##### aa) *Nachträgliche Kontrolle als Maxime*

Vor allem Vertreter einer moderneren Staatsrechtslehre wollen die Kontrolle nicht ausschliesslich als nachträgliche verstehen. Auch eine begleitende Kontrolle, die noch laufende Geschäfte untersucht, ist vorstellbar und stünde nicht a priori im Wider-

---

<sup>69</sup> HEUSLER, S. 380.

<sup>70</sup> HEUSLER, S. 381.

<sup>71</sup> ALBRECHT, S. 41.



spruch zu Verfassungsgrundsätzen.<sup>72</sup> Dieser Teil der Lehre plädiert allerdings gleichwohl dafür, die Kontrolle *primär* als eine nachträgliche auszugestalten.<sup>73</sup> HEUSLER spricht mit Blick auf die Nachträglichkeit von einer „politisch-pragmatisch zu ermittelnden und zu befolgenden Maxime“.<sup>74</sup>

bb) Gründe für begleitende Kontrolle

Die Notwendigkeit einer begleitenden Kontrolle wird unter anderem mit der langen Dauer begründet, welche die Geschäftsbehandlung in Verwaltung und Regierung haben kann. Nach ZIMMERLI erfordert das – insbesondere im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung unabdingbare – Zusammenwirken zwischen Regierung und Parlament eine „mitschreitende“ Kontrolle.<sup>75</sup> Die komplexen verwaltungsinternen Entscheidungsprozesse können oftmals nur durch eine begleitende Kontrolle nachvollziehbar und damit für die parlamentarische Oberaufsicht überhaupt politisch bewertbar gemacht werden.<sup>76</sup>

Die Bevölkerung erwarte – gemäss ZIMMERLI – gleichsam, dass die Oberaufsicht von ihren Informationsrechten Gebrauch mache und dort Einfluss nehme, wo Massnahmen angezeigt sind.<sup>77</sup> Ähnlich argumentiert auch FRICK. Er bezeichnet die begleitende Oberaufsicht – aus der Sicht des eidgenössischen Parlamentariers – sogar als Selbstverständlichkeit, räumt jedoch ebenfalls ein, dass sich das Parlament dabei Zurückhaltung aufzuerlegen habe.<sup>78</sup> Die traditionelle Regel der nachträglichen Kontrolle habe ihre Begründung im Verständnis, dass die Gesetze selber hinreichend konkret und Akte von Regierung und Verwaltung zumeist rasch abgeschlossen seien. Dies habe sich jedoch geändert. Zusehends würden wesentliche gesetzgeberische Tätigkeiten dem

---

<sup>72</sup> Vgl. etwa HAUSER, Rz 7; BÄNZINGER/MENGIARDI/TOLLER, Art. 33 N 9 f.; HEUSLER, S. 400 ff.; SÄGESSER, Bundesbehörden, Art. 169, Rz 606 ff.; TSCHANNEN, § 35 Rz 9; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 6; ZIMMERLI, Problemfelder, S. 244.

<sup>73</sup> So etwa HAUSER, Rz 7.

<sup>74</sup> S. 402.

<sup>75</sup> Parlamentarische Oberaufsicht, S. 22.

<sup>76</sup> HEUSLER, S. 404.

<sup>77</sup> Parlamentarische Oberaufsicht, S. 22.

<sup>78</sup> S. 85, 91.

Bundesrat übertragen.<sup>79</sup> FRICK stellt sich pointiert auf den Standpunkt, ohne (begleitende) Kooperation komme „das Parlament immer zu spät“.<sup>80</sup>

cc) Anwendungsbereich für begleitende Kontrolle

MASTRONARDI sieht den Anwendungsbereich von begleitenden Kontrollen insbesondere dort, wo untere Instanzen vorbereitende Entscheidungen treffen, welche den Prozess in eine Richtung steuern, die von der Oberaufsicht als fragwürdig betrachtet wird. Da der kontrollierte Akt hier zugleich der Aufsicht der entscheidungsbefugten Behörde untersteht, findet eine eigentliche begleitende Kontrolle statt. Will sich die Geschäftsprüfungskommission in einem solchen Prozesstadium ein Bild machen, so ist sie gemäss MASTRONARDI dazu berechtigt. Sie darf in diesem Zeitpunkt allerdings keine Schlussfolgerungen ziehen. Denkbar ist allenfalls, dass die Geschäftsprüfungskommission die entscheidungsbefugte Instanz darauf aufmerksam macht, nach welchen Kriterien die künftigen Entscheidungen gewürdigt werden.<sup>81</sup> MASTRONARDI weist weiter darauf hin, dass in der Praxis die meisten grösseren Inspektionen der Geschäftsprüfungskommissionen unter anderem auch Geschäfte berühren, zu denen noch Entscheide eines Departementes oder des Bundesrates bevorstehen.<sup>82</sup> Kommissionen würden oft laufende Projekte der Verwaltung inspizieren, auf deren weiteren Gang sie Einfluss nehmen wollen, auch wenn der unmittelbare Gegenstand der Prüfung vergangenheitsbezogen ist.

Als erfolgreiche Beispiele für begleitende Oberaufsichtsaktionen durch das eidgenössische Parlament erwähnt FRICK<sup>83</sup>

- die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Untersuchung des Projekts „Bahn 2000“,

---

<sup>79</sup> FRICK, S. 89.

<sup>80</sup> S. 88.

<sup>81</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 15; MASTRONARDI, Kriterien, 153 ff.

<sup>82</sup> Kriterien, S. 152.

<sup>83</sup> S. 93.

- die Begleitung des Projekts „Vereinatunnel“ (Pflicht zur halbjährlichen Berichterstattung über den Stand der Angelegenheiten und der beanspruchten Finanzmittel) und
- die Einsetzung der NEAT-Aufsichtskommission.

dd) Begleitende Kontrolle – Frage der Abwägung

Die Entscheidung über den Zeitpunkt der Wahrnehmung der Oberaufsicht (nachträgliche versus begleitende) muss in jedem konkreten Fall durch Abwägung erfolgen. Einander gegenüber stehen die gebotene Eigenständigkeit des beaufsichtigten Organs und die Sicherstellung des oberoaufsichtsrechtlichen Verfassungsauftrags.<sup>84</sup> Die Befugnis zur Kontrolle laufender Verwaltungsgeschäfte erfährt überdies eine Begrenzung durch das Verhältnismässigkeitsprinzip, das als übergeordnetes Verfassungsprinzip auch im Verhältnis der Behörden untereinander zu beachten ist.<sup>85</sup> Die begleitende Kontrolle muss für die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht stets als geeignet und erforderlich qualifiziert werden können. Das begleitende Tätigwerden muss vor dem Hintergrund des Verfassungsauftrags der Oberaufsicht als funktionsgerecht erscheinen. Nur dann ist sie zulässig.<sup>86</sup> Gegen begleitende Kontrollen kann in Einzelfällen die Tatsache sprechen, dass parlamentarische Kommissionen für die Beurteilung von Verwaltungsakten in fachlicher, sachlicher oder personeller Hinsicht, je nach Auftrag, Zusammensetzung, Verfahren oder Hilfsmitteln, weniger geeignet sind als die Verwaltung selber.<sup>87</sup> So hat das Parlament häufig gar nicht die Mittel, selbständig Lösungen für verwaltungsinterne Problemstellungen zu erarbeiten. Die Kritik bereits formulierter und begründeter Beschlüsse entspricht seinen Möglichkeiten viel besser.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> HEUSLER, S. 403.

<sup>85</sup> CHEVALIER, S. 22 f.; HEUSLER, S. 405.

<sup>86</sup> EICHENBERGER, Aktuelle Fragen, S. 40 ff.; HEUSLER, S. 405.

<sup>87</sup> MASTRONARDI, Kriterien, S. 156.

<sup>88</sup> MASTRONARDI, Kriterien, S. 156.

ee) Art der Ausübung der begleitenden Kontrolle

MASTRONARDI plädiert dafür, die begleitende Kontrolle nach dem Grundsatz der stufengerechten Zurückhaltung auszuüben. Es ist im konkreten Fall zu entscheiden, wie früh sie anzusetzen ist und wie tief sie zu gehen hat. Entscheidend sollen die politische Bedeutung und die sachliche Dringlichkeit des Themas sein. Rücksicht zu nehmen ist insbesondere auf die Führungsbedürfnisse der Regierung.<sup>89</sup>

Eine begleitende Kontrolle hat nach diesem Teil der Lehre darauf zu achten, dass die Verantwortlichkeiten zwischen Parlament und Exekutive nicht verwischt werden und dass das Parlament sich nicht die Kompetenz anmasst, Entscheidungen der Regierung aufzuheben oder ihr verbindliche Weisungen zu erteilen.<sup>90</sup> Das Parlament hat bei der Beschaffung und Auswertung von aufsichtsrechtlich relevanten Informationen stets zu berücksichtigen, dass die Regierung die leitende und vollziehende Behörde ist.<sup>91</sup> Die mitschreitende Kontrolle darf nicht in eine steuernde Regierungstätigkeit ausmünden.<sup>92</sup> Insbesondere haben es Geschäftsprüfungskommissionen zu unterlassen, die laufende Verwaltungstätigkeit bereits zu bewerten oder öffentlich (vor-)zu verurteilen.<sup>93</sup>

Schliesslich hat sich auch die parlamentarische Kontrolle nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit zu richten. Sie hat ihre Aufsichtstätigkeit entsprechend auf das politisch „Wesentliche“ zu beschränken.<sup>94</sup>

c) *Anderer Teil der Lehre: Nur nachträgliche Kontrolle – mit Präzisierungen*

Ein anderer Teil der Lehre qualifiziert die begleitende, mitschreitende Oberaufsicht als unzulässig im Sinne, dass das Parlament und seine Kommissionen zu Geschäften, über die von der zuständigen Instanz noch nicht entschieden worden ist, Stellung nehmen

---

<sup>89</sup> St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 16; auch HEUSLER postuliert eine Zurückhaltungspflicht, S. 402.

<sup>90</sup> MASTRONARDI, Kriterien, S. 154 ff.; MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169 Rz 14 ff.

<sup>91</sup> Vgl. Art. 174 BV; § 101 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt.

<sup>92</sup> AUBERT/MAHON, Rn 1281.

<sup>93</sup> Vgl. HEUSLER, S. 406.

<sup>94</sup> Vgl. MEYER, S. 162 ff.; HEUSLER, S. 407.

und Empfehlungen für deren Erledigung abgeben können.<sup>95</sup> Auch der Bundesrat vertrat in seiner Botschaft zur neuen Bundesverfassung die Meinung, die Oberaufsicht beschränke sich in der Regel auf nachträgliche Kontrollen. Begleitende Kontrollen würden die gewaltenteilige Grundordnung der Verfassung unterlaufen.<sup>96</sup> Das Parlament ist dieser Auffassung allerdings nicht gefolgt.<sup>97</sup>

Insbesondere MÜLLER stellt sich auf den Standpunkt, Aufsicht und Kontrolle seien immer als «*etwas Nachträgliches*» zu verstehen.<sup>98</sup> Er bezeichnet eine begleitende, mitschreitende Oberaufsicht zu Geschäften, über die noch nicht entschieden worden ist, als unzulässig. Folgende Gründe führt er für seine Auffassung ins Feld:

- Die Parlamentarische Oberaufsicht hat die Verantwortlichkeit von Regierung und Verwaltung zu realisieren. Diesen Zweck kann sie nur erfüllen, wenn ein Gegenstand der Verantwortung, d.h. ein Verhalten des verantwortlichen Organs vorliegt, das entsprechend kontrolliert und kritisiert werden kann.<sup>99</sup> Oberaufsicht funktioniere nur, wenn sie an einen Akt anknüpfen kann, für den die beaufsichtigte Instanz die alleinige Verantwortung trägt.<sup>100</sup> Hat das Parlament ein Verhalten der Regierung mitschreitend kontrolliert und entsprechend beeinflusst, so war das Kontrollorgan bereits vorgängig am Entscheid beteiligt und wird für diesen mitverantwortlich.<sup>101</sup>
- Würde das Parlament im Rahmen einer begleitenden Kontrolle bereits in die kontrollierten Vorgänge einbezogen, so fehlte ihm in der Folge die notwendige Distanz zum kontrollierten Verhalten der Verwaltung, das in diesem Falle bereits durch das Parlament mitgestaltet wurde.<sup>102</sup>

---

<sup>95</sup> MÜLLER, Oberaufsicht, S. 404, 413; DUBACH, Art. 55, S. 166 f.; NUSPLIGER, S. 154.

<sup>96</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff.

<sup>97</sup> Vgl. dazu FRICK, S. 86; ABN 1998 S. 125, 127.

<sup>98</sup> S. 397.

<sup>99</sup> MÜLLER, S. 397.

<sup>100</sup> MÜLLER, S. 397.

<sup>101</sup> MÜLLER, S. 397.

<sup>102</sup> MÜLLER, S. 398.

- Mitschreitende Kontrolle könnte die Kreativität, Initiative und Entscheidungskraft der Exekutive lähmen.<sup>103</sup>

Zusammengefasst soll verhindert werden, dass das Parlament auf einen laufenden Entscheidungsprozess in der Verwaltung oder Regierung Einfluss nimmt, weil es dadurch mitverantwortlich für den Entscheid wird und seine Unabhängigkeit bei der Beurteilung des Ergebnisses verlieren könnte.<sup>104</sup>

Den Grundsatz der Nachträglichkeit präzisiert MÜLLER allerdings insofern, als:

- das Parlament im Rahmen seiner Oberaufsicht auch Unterlassungen oder Verzögerungen feststellen soll. Das Parlament knüpft hier gleichsam an einen «Nicht-Akt» an;<sup>105</sup>
- das Parlament die Verwaltung auch «*an der Arbeit*» beobachten kann, um die Ergebnisse dieser Arbeit nach deren Abschluss korrekt zu würdigen;<sup>106</sup>
- sich Kontrollen auch auf noch nicht erledigte Geschäfte erstrecken dürfen, sofern diese als eine blosser Fortsetzung eines früheren Oberaufsichtsverfahrens erscheinen («*Nachkontrollen*»).107

Schliesslich stellt MÜLLER die Frage, ob Geschäftsprüfungskommissionen auch zu Grundsatz- oder Zwischenentscheiden Stellung nehmen dürfen, auch wenn ein Geschäft noch hängig ist.<sup>108</sup> Eine solche parlamentarische Kontrolle von Grundsatz- oder Zwischenentscheiden kann sich MÜLLER grundsätzlich vorstellen, wobei über deren Zulässigkeit aufgrund einer Abwägung der Argumente im konkreten Fall zu entscheiden

---

<sup>103</sup> MÜLLER, S. 398.

<sup>104</sup> MÜLLER, S. 399.

<sup>105</sup> MÜLLER, S. 400.

<sup>106</sup> MÜLLER, S. 400; MASTRONARDI, Kriterien, S. 154.

<sup>107</sup> MÜLLER, S. 401.

<sup>108</sup> MÜLLER, S. 402.

sei.<sup>109</sup> Entscheidend wird dabei wohl sein, ob der Grundsatz- oder Zwischenentscheid eine Weichenstellung von so grosser Tragweite bewirkt bzw. einen derart bedeutenden Teil des endgültigen Entscheides vorwegnimmt, dass sich bereits eine aktuelle Beurteilung aufdrängt.<sup>110</sup>

*d) Zusammenfassung*

Die beiden dargestellten Auffassungen knüpfen an entgegengesetzten Ausgangspunkten an. So vertritt der eine Teil der Lehre die grundsätzliche Zulässigkeit und der andere die grundsätzliche Unzulässigkeit der begleitenden Kontrolle. Allerdings schwächen beide Seiten ihre Grundsatzpositionen ab: Die eine Seite durch entsprechende Auflagen an die begleitende Kontrolle, die andere Seite durch entsprechende Präzisierungen der grundsätzlichen Unzulässigkeit der begleitenden Kontrolle. Inhaltlich decken sich die beiden Positionen weitgehend. Man ist sich in der Lehre darüber einig, dass

- die nachträgliche Kontrolle über die Exekutive die Regel zu bilden hat. Die Nachträglichkeit hat zumindest als Maxime der Kontrollorgane zu gelten;
- gewisse Situationen auch eine Aufsichtstätigkeit während eines laufenden Exekutiv-Geschäfts legitimieren;
- eine begleitende Kontrolle nur mit Zurückhaltung und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes durchgeführt werden darf und
- im Rahmen einer begleitenden Kontrolle die Verantwortlichkeiten zwischen Parlament und Exekutive nicht verwischt werden dürfen.

---

<sup>109</sup> S. 402.

<sup>110</sup> Vgl. MÜLLER, S. 402.

## 6. Ausgestaltung der Kontrollrechte im Bund und in anderen Kantonen

### 6.1. Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommissionen im Bund

#### 6.1.1 Grundsatz

Gemäss Art. 169 Abs. 1 BV übt die Bundesversammlung die Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes aus.

Die Oberaufsicht und die Informationsrechte werden heute durch das Parlamentsgesetz geregelt, welches das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1992 (GVG) abgelöst hat. Die Informationsrechte der Bundesversammlung, ihrer Mitglieder, der Geschäftsprüfungskommission von National- und Ständerat und ihrer Delegationen werden durch das Parlamentsgesetz im Vergleich zum GVG neu und weiter gefasst bzw. gestärkt.<sup>111</sup>

Die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung richtet sich auf den gesamten Wirkungsbereich des Bundesrates. Dazu gehört in erster Linie die zentrale Bundesverwaltung. Weiter stehen auch verselbständigte öffentliche Anstalten und Betriebe des Bundes im Fokus der Oberaufsicht.<sup>112</sup> Die Oberaufsicht des Parlaments ist folglich gleich weit gefasst wie die Aufsicht des Bundesrates. Verwaltungseinheiten, die weder unter Weisungsgewalt noch unter Aufsicht des Bundesrates stehen, können auch nicht der parlamentarischen Oberaufsicht unterliegen.<sup>113</sup>

Jedes Mitglied der Eidgenössischen Räte kann die Oberaufsicht entweder formlos (d.h. durch Fragen im Rat) oder mittels parlamentarischer Vorstösse ausüben. Die Mitglieder von National- und Ständerat verfügen über ein allgemeines Antragsrecht (Art. 76 ParlG) sowie über ein Recht, Vorstösse einzureichen (Art. 118 ParlG). Jedem Mitglied steht ein Auskunftsrecht und ein Recht auf Einsicht in Unterlagen über alle Angele-

---

<sup>111</sup> Vgl. ALBRECHT, S. 31; MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 2.

<sup>112</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 19.

<sup>113</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 19.



genheiten des Bundes zu. Dieses Einsichtsrecht geht allerdings nur soweit, als diese Informationen für die Erfüllung seines parlamentarischen Mandates erforderlich sind (Art. 7 Abs. 1 ParlG).<sup>114</sup> Das Parlament nimmt überdies den Geschäftsbericht des Bundesrates entgegen und entlastet den Bundesrat politisch von seiner Verantwortung durch Genehmigungsbeschluss (Art. 144 f. ParlG).

Was den Umfang der Informationsrechte (Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse) von Parlamentsmitgliedern, Kommissionen und Delegationen betrifft, kann von einem kaskadenmässigen Aufbau gesprochen werden.<sup>115</sup>

Am wenigsten weit gehen die Rechte der Ratsmitglieder. Den ständigen Kommissionen (d.h. den so genannten Legislativkommissionen sowie den Aufsichtskommissionen) stehen grundsätzlich umfassende Informationsrechte zu. Am Weitesten gehen die Rechte der Delegationen von Aufsichtskommissionen und der parlamentarischen Untersuchungskommissionen.<sup>116</sup> Art. 153 Abs. 4 BV sieht vor, dass den Kommissionen jene Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zustehen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.<sup>117</sup> Art. 169 Abs. 2 BV regelt explizit, dass den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden können.

Die Geschäftsprüfungskommissionen selber operieren schwergewichtig mit Dienststellenbesuchen und vor allem mit Inspektionen. Dabei untersucht sie nach dem Stichprobenprinzip gestützt auf eine Prioritätenplanung ausgewählte Verwaltungsbereiche oder spezifische Problemstellungen vertieft.<sup>118</sup> Mittels Nachkontrollen überprüfen die Kommissionen im Weiteren die Umsetzung von Handlungsempfehlungen.<sup>119</sup>

---

<sup>114</sup> Vgl. SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 382.

<sup>115</sup> Vgl. SÄGESSER, Informationsrechte, S. 67

<sup>116</sup> Vgl. SÄGESSER, Informationsrechte, S. 68; SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 382.

<sup>117</sup> Vgl. ALBRECHT, S. 38.

<sup>118</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 24.

<sup>119</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 25.

### 6.1.2 Beschränkung der Kontrollrechte

#### a) *Inhaltliche Beschränkungen*

##### aa) Ratsmitglieder

Gemäss Art. 7 Abs. 1 ParlG haben die Ratsmitglieder das Recht, vom Bundesrat und der Bundesverwaltung über jede Angelegenheit des Bundes Auskunft zu erhalten und Unterlagen einzusehen, soweit dies für die Ausübung des parlamentarischen Mandates notwendig ist.

Ausgeschlossen ist das Einsichtsrecht der Mitglieder des Parlaments betreffend Informationen, die zur unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen. Weiter besteht kein Einsichtsrecht hinsichtlich Informationen zu den Bereichen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste sowie zu Informationen, die aus Rücksicht auf den Persönlichkeitsschutz vertraulich sind. Der Bundesrat ist befugt, diesbezüglich anstelle von Unterlagen einen Bericht vorzulegen (Art. 7 Abs. 2 - 5 ParlG).<sup>120</sup>

##### bb) Aufsichtskommissionen

Die Aufsichtskommissionen (Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen) verfügen über dieselben Informationsrechte wie die Legislativkommissionen, was dem Verweis von Art. 153 Abs. 1 auf Art. 150 ParlG zu entnehmen ist. Die Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates dürfen entsprechend, im Rahmen ihrer Tätigkeit, jederzeit und unmittelbar mit allen kontrollierten Behörden verkehren. Die Geschäftsprüfungskommissionen sind befugt, gewisse ausgewählte Personen konkret anzugehen. Sind diese Personen allerdings dem Bundesrat unterstellt oder werden Akten der Bundesverwaltung verlangt, so ist der Bundesrat vorgängig darüber zu informieren (Art. 153 Abs. 1 und 3 ParlG).

Die Geschäftsprüfungskommissionen sind befugt, von sämtlichen Adressaten, zu denen sie selber Zugang haben, Auskünfte und Unterlagen zu verlangen. Dies gilt allerdings nur, soweit diese für die Ausübung der Oberaufsicht erforderlich sind. Gestützt

auf Art. 156 Abs. 1 ParlG sind Personen im Dienst des Bundes verpflichtet, Auskünfte vollständig und wahrheitsgemäss zu erteilen und die zweckdienlichen Akten zu nennen. Personen ausserhalb der Bundesverwaltung können für sich das Zeugnisverweigerungsrecht in Anspruch nehmen (Art. 153 Abs. 2 ParlG).

Die Aufsichtskommissionen haben keinen Anspruch auf Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen oder im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind (Art. 153 Abs. 4 zweiter Satz ParlG). Insofern sind die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen beschränkt. Das Amtsgeheimnis und der Persönlichkeitsschutz können einem Begehren der Geschäftsprüfungskommission nach Auskunft und Unterlagen grundsätzlich nicht entgegengehalten werden.<sup>121</sup> Da die Sitzungen der Geschäftsprüfungskommissionen selber nicht öffentlich durchgeführt werden (Art. 8 ParlG) und deren Mitglieder an das Amtsgeheimnis gebunden sind, ist das Amtsgeheimnis nicht in Gefahr. Im Gegensatz zu den Legislativkommissionen können Aufsichtskommissionen somit in gewissen Fällen in persönlichkeitsrelevante Unterlagen Einsicht nehmen, um die parlamentarische Oberaufsicht sachgerecht wahrnehmen zu können. Sie sind somit an den Vorbehalt des Persönlichkeitsschutzes nicht gebunden, jedoch an den gesetzlichen Auftrag, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen.<sup>122</sup> Falls notwendig können die Kommissionen vorsehen, dass Informationen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, nur einer Subkommission zukommen dürfen (Art. 150 Abs. 3 ParlG).

cc) Delegationen und PUK

Den besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können gemäss Art. 169 Abs. 2 BV keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.<sup>123</sup> Die Bundesverfassung sieht für die Delegationen unmittelbar ein uneingeschränktes Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht vor. Der Bundesrat kann solchen Delegationen keine Ge-

---

<sup>120</sup> Vgl. SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 384; SÄGESSER, Informationsrechte, S. 69 f.

<sup>121</sup> ALBRECHT, S. 39.

<sup>122</sup> Vgl. ALBRECHT, S. 37; SÄGESSER, Informationsrechte, S. 73.

<sup>123</sup> Vgl. auch Art. 154 Abs. 1 ParlG.

heimhaltungspflichten entgegenhalten und keine Informationen vorenthalten. Damit stehen einem beschränkten Personenkreis unbedingte Auskunftsrechte zu. Ihre Informationsrechte umfassen somit auch die Einsichtnahme in Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste der Geheimhaltung unterliegen.<sup>124</sup> Während der Finanzdelegation sämtliche Beschlüsse des Bundesrats einschliesslich der Mitberichte laufend und regelmässig zugestellt werden, muss die Geschäftsprüfungsdelegation die Unterlagen zur Entscheidungsfindung des Bundesrates einverlangen. Daraus ergibt sich jedoch auch, dass sich die Geschäftsprüfungskommissionen selber nicht auf derart umfassende Rechte abstützen können.<sup>125</sup>

Eine PUK kann sich auf dieselben Informationsrechte wie die Delegationen von Aufsichtskommissionen abstützen (Art. 166 Abs. 1 ParlG). Es ist ihr zusätzlich möglich, im Einzelfall Untersuchungsbeauftragte für die Beweiserhebung einzusetzen.<sup>126</sup>

#### b) *Zeitliche Beschränkungen*

Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, das Kennzeichen parlamentarischer Kontrolle sei ihre Nachträglichkeit. Eine begleitende Kontrolle, die eine Intervention in bzw. eine Kontrolle über laufende bzw. noch nicht entschiedene Geschäfte darstelle, sei aufgrund der verfassungsrechtlichen Trennung der Verantwortlichkeiten von Regierung und Parlament nicht zulässig.<sup>127</sup> Während gemäss Art. 47quater Abs. 2 GVG der Bundesrat allerdings über das Recht verfügte, die Aktenherausgabe an die Geschäftsprüfungskommission mit Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren zu verweigern, wurde dieses mit dem neuen ParlG aufgehoben (Art. 153 Abs. 1 und 4 ParlG). Das Parlament hat im Rahmen der Verfassungsrevision ausdrücklich be-

---

<sup>124</sup> SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 383.

<sup>125</sup> Vgl. MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 48, 50 f.

<sup>126</sup> SÄGESSER, Informationsrechte, S. 74.

<sup>127</sup> Vgl. auch MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 10.

tont, dass sich die Oberaufsicht nicht auf eine vergangenheitsbezogene Sicht beschränkt, sondern auch eine begleitende Kontrolle einschliesst.<sup>128</sup>

Eine ausdrückliche zeitliche Beschränkung der parlamentarischen Oberaufsicht bzw. der Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommission findet sich weder in der Bundesverfassung noch im Parlamentsgesetz. Für die Beantwortung der Frage nach der Zulässigkeit der nachträglichen Kontrolle auf Bundesebene kann weitgehend auf die staatsrechtlichen Überlegungen unter Ziffer 5 verwiesen werden.

### 6.1.3 Besonderheiten

Nach Art. 151 ParlG kann eine zuständige Parlamentskommission verlangen, dass ihr der Entwurf zu einer wichtigen Verordnung des Bundesrates zur Konsultation unterbreitet wird (Abs. 1). Ist eine Verordnung unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der Bundesversammlung zu ändern oder zu erlassen, so beschliesst die Kommission bei der Gesamtabstimmung über den Erlassentwurf, ob sie konsultiert werden will (Abs. 2). Der Bundesrat hat die Bundesversammlung von der Vorbereitung von Verordnungen in Kenntnis zu setzen (Abs. 3).

Als wichtige Verordnungen im Sinne von Art. 151 ParlG gelten in der Praxis solche, zu denen eine Vernehmlassung stattfindet.<sup>129</sup> SÄGESSER stellt zu Recht die Frage, inwiefern das Konsultationsrecht neben den allgemeinen Informationsrechten der Parlamentskommissionen einen eigenständigen Anwendungsbereich aufweist.<sup>130</sup> Kommissionen können aufgrund des ParlG vom Bundesrat jederzeit Auskünfte zur Umsetzung von Gesetzesvorlagen verlangen. So kann der Bundesrat eingeladen werden, über den Vollzug Auskunft zu erteilen oder es kann von ihm ein Bericht verlangt werden. Auch Vorentwürfe zu Ausführungsverordnungen oder deren Änderungen können eingesehen werden (Art. 150 Abs. 1 lit. a und b ParlG).<sup>131</sup> SÄGESSER führt zu Recht ins Feld, dass das Parlament an sich im Rahmen der Gesetzgebung darüber zu befinden hat, welche

---

<sup>128</sup> Vgl. ABN 1998 S. 127; BBl 1997 III 1383 f.

<sup>129</sup> SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 386.

<sup>130</sup> Informations- und Konsultationsrechte, S. 386.

Bereiche im Sinne der Bundesverfassung als wichtig zu betrachten sind. Es kann diese Aspekte im formellen Gesetz selber einer Regelung zuführen.<sup>132</sup> Durch entsprechende Formulierung von Delegationsklauseln ist das Parlament im Übrigen in der Lage, Einfluss auf Ausführungsverordnungen des Bundesrates zu nehmen. Schliesslich kann es auch im Gesetz Vollziehungsvorschriften erlassen.<sup>133</sup>

### **6.2. Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Zürich**

Art. 57 der Kantonsverfassung des Kantons Zürich sieht vor, dass der Kantonsrat die Kontrolle über Regierung, Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben sowie über den Geschäftsgang der obersten kantonalen Gerichte ausübt. Die dafür notwendigen Auskunfts- und Einsichtsrechte werden vom Gesetz bestimmt (Abs. 2).

Die parlamentarische Kontrolle erfasst auch im Kanton Zürich die gesamte Tätigkeit von Regierungsrat und Verwaltung unter Einschluss der dezentralen und dezentrierten Einheiten.<sup>134</sup>

Das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 (KRG) sieht in § 34e vor, dass die Finanz-, die Geschäftsprüfungs- und die Justizkommission im Rahmen ihres Oberaufsichtsbereichs neben den Kompetenzen, die auch den gewöhnlichen Kommissionen zustehen, über besondere Befugnisse verfügen. So können sie beim Regierungsrat, bei der zuständigen obersten Justizbehörde oder beim zuständigen Anstaltsorgan die Herausgabe aller Akten verlangen, die mit der Beurteilung des Finanzhaushaltes beziehungsweise der Geschäftsführung in Zusammenhang stehen (lit. a). Zudem können sie ausnahmsweise unter Wahrung besonders schutzwürdiger Interessen ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ in der Verwaltung Besichtigungen vornehmen sowie jede Person in der Verwaltung anhören und befragen (lit. b). Der Regierungsrat oder die zuständige Behörde kann an Stelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten, wenn es für die Wahrung der erwähnten, besonders schutzwürdigen Interes-

---

<sup>131</sup> Vgl. SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 386 f., Anm. 55.

<sup>132</sup> Informations- und Konsultationsrechte, S. 387.

<sup>133</sup> SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 387.

sen unerlässlich ist (§ 34e Abs. 2 KRG). Zum Schutze überwiegender öffentlicher Interessen kann gemäss § 34e Abs. 3 KRG das Amtsgeheimnis gegenüber Aufsichtskommissionen nicht geltend gemacht werden.

Bedürfen Vorkommnisse von grosser Tragweite im Zuständigkeitsbereich der Oberaufsicht des Kantonsrates der besonderen Klärung, kann zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen eine Untersuchungskommission eingesetzt werden (§ 34f KRG). Bei Begehren um Auskunft oder Aktenherausgabe sowie bei Einvernahmen durch die Untersuchungskommission ist nicht erforderlich, dass die Mitglieder des Regierungsrates und die Personen aus der Verwaltung vom Amtsgeheimnis entbunden werden. Aktenherausgabe und Aussagen können nicht mit dem Hinweis auf das Amtsgeheimnis verweigert werden (§ 34i Abs. 1 KRG). Die Untersuchungskommission bestimmt nach Anhören des Regierungsrates, der obersten Justizbehörde oder des betroffenen Anstaltsorgans, welche Aktenstücke oder Äusserungen dem Amtsgeheimnis nicht oder nicht mehr unterstehen (§ 34i Abs. 2 KRG).

Bezogen auf das Zürcher Recht geht HAUSER davon aus, dass die parlamentarische Kontrolle primär als nachträgliche Kontrolle auszuüben ist. Allerdings schliesse die Kantonsverfassung eine begleitende parlamentarische Kontrolle, die auch noch laufende Geschäfte untersuche, nicht aus.<sup>135</sup> HAUSER spricht sich ausdrücklich gegen den Ausschluss der begleitenden Kontrolle aus. Bei der begleitenden Kontrolle sei jedoch besonders darauf zu achten, dass die Verantwortlichkeiten nicht verwischt werden. Der Kantonsrat habe nicht die Kompetenz, Entscheidungen des Regierungsrates aufzuheben oder ihm verbindliche Weisungen zu erteilen.<sup>136</sup> Eine Beschränkung auf die nachträgliche Kontrolle ergebe sich auch nicht aus dem Kantonsratsgesetz.

---

<sup>134</sup> HAUSER, Rz 8.

<sup>135</sup> Rz 7.

<sup>136</sup> Rz 7.

### 6.3. Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Bern

Nach Art. 78 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 beaufsichtigt der Grosse Rat des Kantons Bern die Regierung und die Geschäftsführung der obersten Gerichte und führt die Oberaufsicht über die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben. Art. 78 der Kantonsverfassung verwendet – gleich wie die Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt – den Begriff „Aufsicht“ statt „Oberaufsicht“. Allerdings soll deswegen am „klassischen“ Oberaufsichtsrecht nichts geändert werden.<sup>137</sup>

Den Ratsmitgliedern und den Kommissionen stehen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Auskunfts- und Einsichtsrechte zu. In der Verfassung finden sich keine Hinweise auf Umfang und Intensität der parlamentarischen Erkundungsrechte. Nach NUSPLIGER kommt insbesondere dem Grundsatz der Transparenz auch mit Blick auf das generelle Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt (Art. 17 Abs. 3 KV) grosse Bedeutung zu.<sup>138</sup> Der Umfang dieser Rechte wird im Gesetz festgelegt.

Gemäss dem Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) vom 8. November 1988 unterstehen dem Amtsgeheimnis Tatsachen, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren geheim zu halten sind (Art. 39 Abs. 1 GRG). Art. 31 GRG sieht vor, dass der Grosse Rat, die parlamentarischen Organe, Fraktionen und Ratsmitglieder im Rahmen des Gesetzes Anspruch auf alle Informationen haben, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind. Gemäss Art. 32 GRG richten sich die Auskunfts- und Informationsrechte der Ratsmitglieder nach der Informationsgesetzgebung.

Art. 34 GRG regelt die Befugnisse von parlamentarischen Kommissionen und beauftragten Ausschüssen. Art. 35 legt die Möglichkeiten der so genannten Steuerungskommission fest, welche sich mit der Steuerung von Finanzen und Leistungen sowie mit der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt befasst. Die Steuerungskommission

---

<sup>137</sup> NUSPLIGER, S. 153.

<sup>138</sup> S. 162.



kann insbesondere gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. e Einsicht in die Beschlüsse des Regierungsrates nehmen, soweit keine gesetzlichen Geheimhaltungsgründe entgegenstehen. Die Oberaufsichtskommission, welche insbesondere die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und andere Träger der öffentlichen Verwaltung ausübt, hat dieselben Befugnisse wie die Steuerungskommission (Art. 36). Zusätzliche Kompetenzen stehen ihr im Bereich der interkantonalen und internationalen Verträge zu (Art. 36 Abs. 1 und 2 GRG).

Gemäss Art. 39 Abs. 2 GRG haben die Kommissionen geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen. Sie können zu diesem Zweck einen Ausschuss mit der Abklärung einer konkreten Frage beauftragen.

Der Regierungsrat kann Mitglieder des Regierungsrates und Mitarbeiter aus der Verwaltung vom Amtsgeheimnis entbinden und zur Herausgabe von Akten, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, an Kommissionen des Grossen Rats ermächtigen (Art. 40 GRG). Was die Einsichts- und Auskunftsrechte der parlamentarischen Aufsichtskommissionen betrifft, kann der Regierungsrat diesen anstelle der Herausgabe von Amtsakten einen besonderen Bericht erstatten, wenn ihm dies zur Wahrung des Amtsgeheimnisses als unerlässlich erscheint (Art. 40 Abs. 2 GRG). Allerdings können die ständigen Kommissionen oder von ihnen beauftragte Kommissionsausschüsse – soweit es im Rahmen der Oberaufsicht notwendig ist – nach Vorliegen eines allfälligen Berichtes und nach Anhören des Regierungsrates in die dem Amtsgeheimnis unterstellten Akten Einsicht nehmen (Art. 41 Abs. 1 GRG). Die Einsicht in solche Akten können die Behörden nicht mit dem Hinweis auf das Amtsgeheimnis verweigern (Art. 41 Abs. 2 GRG). Art. 42 GRG<sup>139</sup> regelt die noch weiter gehenden Rechte der parlamentarischen Untersuchungskommissionen. Bei Begehren um Auskunft und Aktenherausgabe sowie bei Einvernahmen durch Parlamentarische Untersuchungskommissionen entfällt die Entbindung vom Amtsgeheimnis.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Sowie Art. 4 Abs. 2 Bst. c des Datenschutzgesetzes des Kantons Bern vom 19. Februar 1986 [KDSG].

<sup>140</sup> Vgl. NUSPLIGER, S. 163.

Weder Verfassung noch Gesetz lässt sich eine Beschränkung auf nachträgliche Kontrolle entnehmen. NUSPLIGER stellt sich in seinem Beitrag zum Handbuch des bernischen Verfassungsrechts allerdings auf den Standpunkt, eine mitschreitende Oberaufsicht, welche zu Geschäften Stellung nimmt und Empfehlungen abgibt für Geschäfte, die noch nicht entschieden worden sind, wäre unzulässig.<sup>141</sup> Zulässig ist nach NUSPLIGER jedoch die Überprüfung hängiger Geschäfte, falls diese Überprüfung der Informationsbeschaffung, der Feststellung von Unterlassungen und Verzögerungen oder allenfalls auch der Kontrolle von Grundsatz- und Zwischenentscheiden dient.<sup>142</sup>

Im Kanton Bern steht dem Parlament die Möglichkeit offen, insbesondere infolge einer parlamentarischen Kontrolle dem Regierungsrat Aufträge in dessen Zuständigkeitsbereich zu erteilen. Die Regelung findet sich in Art. 80 Abs. 1 Kantonsverfassung, wobei dem Auftrag der Charakter einer Richtlinie zukommt, soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat.

#### **6.4. Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Basel-Landschaft**

Gemäss § 61 Abs. 1 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 übt der Landrat die Oberaufsicht über alle Behörden und Organe aus, die kantonale Aufgaben wahrnehmen.

Gestützt auf § 9 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz) vom 21. November 1994 kann jedes Ratsmitglied Einsicht nehmen in Akten, auf welche die Vorlagen des Regierungsrats an den Landrat Bezug nehmen (Abs. 1). Vom Einsichtsrecht ausgeschlossen sind Akten, die dem Amtsgeheimnis unterstehen. Weiter erhält jedes Ratsmitglied zur Wahrnehmung seiner amtlichen Aufgaben Auskunft bei der Landeskanzlei, bei der Finanzkontrolle, beim Rechtsdienst des Regierungsrates und bei den Direktionen (§ 10 des Landratsgesetzes). Vom Auskunftsrecht ausgeschlossen sind allerdings gemäss § 10 Abs. 2 des Landratsgesetzes Sachverhalte und Akten, die dem Amtsgeheimnis unterstehen (a) sowie solche, die

---

<sup>141</sup> S. 154.

<sup>142</sup> S. 155.

beim Regierungsrat in Beratung stehen, für die Dauer der Beratung (b). Gemäss § 6 Abs. 2 des Landratsgesetzes unterstehen Tatsachen und Lebensvorgänge dem Amtsgeheimnis, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren geheim zu halten oder vertraulich zu behandeln sind.

§ 21 des Landratsgesetzes sieht vor, dass die Mitglieder des Regierungsrates den Kommissionen alle Auskünfte zu erteilen und die Akten herauszugeben haben, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Im Zusammenhang mit der parlamentarischen Oberaufsicht regelt § 61 Abs. 4 des Landratsgesetzes für die Geschäftsprüfungskommission ausdrücklich, dass diese jederzeit von allen Behörden und Amtsstellen Auskünfte und Einsicht in die Akten verlangen kann.

In seinem Aufsatz zum Oberaufsichtsrecht des Kantons Basel-Landschaft aus dem Jahre 1982 befasste sich EICHENBERGER mit § 48 der alten Geschäftsordnung des Landrates, der – gleich wie der heutige § 61 Abs. 4 des Landratsgesetzes – vorsah, dass die Geschäftsprüfungskommission „von allen Behörden und Amtsstellen jederzeit Auskünfte und Einsicht in die Akten verlangen“ kann. EICHENBERGER stellt sich klar auf den Standpunkt, dass auch bei einem derart weit gefassten Akteneinsichtsrecht Begrenzungen wegen der Beeinträchtigung privater sowie öffentlicher Interessen existieren. Einsicht in „die“ Akten bedeutet nach EICHENBERGER somit nicht Einsicht in „alle“ Akten.<sup>143</sup> EICHENBERGER hält zur parlamentarischen Oberaufsicht im Kanton Basel-Landschaft zudem fest, dass nachträgliche Kontrollen die Regel bilden.<sup>144</sup> Die Kontrolle verfolgt, was schon geschehen ist. Für möglich und zulässig hält er allerdings auch die vorgängige Kontrolle, bezeichnet deren Anwendung im Bereich der Oberaufsicht allerdings als beschränkt.<sup>145</sup>

Das Einsetzen einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) regelt das Landratsgesetz in §§ 64 ff. Gemäss § 64 Abs. 3 sind die befragten Personen verpflich-

---

<sup>143</sup> Aktuelle Fragen, S. 16 f.

<sup>144</sup> Aktuelle Fragen, S. 11.

tet, der PUK über die Wahrnehmungen, die sie kraft ihres Amtes oder in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben, vollständig Auskunft zu erteilen und ihr alle Akten zu nennen, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen. Was die Einvernahme von Zeugen betrifft, sieht § 66 Abs. 2 des Landratsgesetzes vor, dass Behördenmitglieder durch die zuständige Behörde von der Zeugnispflicht entbunden werden können, wenn sie über Amtsgeheimnisse des Bundes auszusagen hätten, deren Bewahrung ihnen zur Pflicht gemacht worden ist.

§ 64 der Kantonsverfassung sieht zudem vor, dass der Landrat bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge, die seiner Genehmigung unterliegen, Kommissionen einsetzen kann, welche den Regierungsrat bei den Vertragsverhandlungen begleitend beraten. Die Bestimmung findet sich in § 24 des Landratsgesetzes wieder.

Von Bedeutung ist schliesslich § 69 des Landratsgesetzes. Danach besteht das in § 55 Abs. 2 der Kantonsverfassung vorgesehene Akteneinsichtsrecht für die Öffentlichkeit nicht für Akten, die gemäss § 9 des Landratsgesetzes vom Einsichtsrecht ausgeschlossen sind, sowie für Kommissionsprotokolle.

## **7. Folgerungen für den Kanton Basel-Stadt**

In Anbetracht der obigen Ausführungen zu den staatsrechtlichen Überlegungen im Allgemeinen sowie zur Ausgestaltung des Oberaufsichtsrechts im Bund und anderen Kantonen im Speziellen lassen sich für den Kanton Basel-Stadt folgende Aussagen machen:

### **7.1 Wenig aussagekräftige Rechtsgrundlagen**

Ausgangspunkt bleibt die Tatsache, dass der Kanton Basel-Stadt die parlamentarische Oberaufsicht im Vergleich zum Bund sowie insbesondere zu den Kantonen Bern und Zürich nur sehr beschränkt einer ausdrücklichen Regelung zugeführt hat.

---

<sup>145</sup> Aktuelle Fragen, S. 11.

### 7.1.1 Inhaltliche Beschränkungen

#### a) *Schwerwiegende private oder öffentliche Interessen gemäss § 69 Abs. 4 GO*

Das Einsichtsrecht der Geschäftsprüfungskommission in staatliche Akten wird gemäss § 69 Abs. 4 GO insoweit beschränkt, als diesem *schwerwiegende private oder öffentliche Interessen* entgegenstehen müssen. Der Gesetzgeber belässt es bei einer abstrakten Formulierung, deren Konkretisierung der Rechtsanwendung überlassen bleibt.

Eine nähere Betrachtung der massgebenden Rechtsgrundlagen ergibt, dass der Geschäftsprüfungskommission weitergehende Rechte zur Einsichtnahme in staatliche Akten zukommen als der (allgemeinen) Öffentlichkeit, jedoch weniger Befugnisse als der Parlamentarischen Untersuchungskommission. Die Einsichtsrechte der Geschäftsprüfungskommission sind somit zwischen dem Einsichtsrecht der Öffentlichkeit auf der einen Seite und jenem der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen auf der anderen Seite anzusiedeln.

Für die Öffentlichkeit besteht gemäss § 75 KV (Öffentlichkeitsprinzip) ein Einsichtsrecht in amtliche Akten, soweit nicht *überwiegende öffentliche oder private Interessen* entgegenstehen. Die nähere Ausgestaltung von § 75 KV soll im Gesetz erfolgen. Mit Regierungsratsbeschluss vom 11. Februar 2009 hat der Regierungsrat den Ratschlag zu einem entsprechenden Gesetz über Information und Datenschutz veröffentlicht. Gemäss § 29 dieses Entwurfs kann der Öffentlichkeit der Zugang zu Informationen oder die Bekanntgabe von Informationen verweigert werden, wenn *besondere gesetzliche Geheimhaltungspflichten* bestehen oder *überwiegende öffentliche oder private Interessen* entgegenstehen (Abs. 1). Überwiegende öffentliche Interessen können gemäss dem Entwurf beispielsweise dann angenommen werden, wenn die Sicherheit des Staates oder die öffentliche Sicherheit gefährdet ist (Abs. 2 lit. a) oder wenn die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher, insbesondere polizeilicher Massnahmen beeinträchtigt wird (Abs. 2 lit. e). Überwiegende private Interessen liegen z.B. bei einer Beeinträchtigung der Privatsphäre vor (Abs. 3 lit. a).

Die PUK hat die Befugnis, *sämtliche einschlägigen Akten* herauszuverlangen (§ 79 Abs. 1 GO). Ob es sich dabei um geheime oder nicht geheime Akten handelt, ist irrelevant.

Die einzige Einschränkung besteht darin, dass die herausverlangten Akten tatsächlich für die Abklärung benötigt werden bzw. dass sie den Untersuchungsgegenstand betreffen.

Die Geschäftsprüfungskommission ist zur Einsicht befugt, wenn nicht *schwerwiegende private oder öffentliche Interessen* entgegenstehen (§ 69 Abs. 4 GO). Der Gesetzgeber hat zwischen dem Akteneinsichtsrecht der Öffentlichkeit und jenem der Geschäftsprüfungskommission bewusst ein Gefälle eingebaut. Der Geschäftsprüfungskommission kommt im Vergleich zur Öffentlichkeit eine gesteigerte Befugnis zu, in interne Angelegenheiten der Verwaltung Einsicht zu nehmen. Die privaten oder öffentlichen Interessen, die der Akteneinsicht entgegenstehen, müssen schwerwiegend und nicht einfach nur überwiegend sein. Auf der anderen Seite ist dem Gesetz klar zu entnehmen, dass solche privaten und öffentlichen Interessen einer Einsichtnahme entgegenstehen können, sobald sie die notwendige Schwere aufweisen. Insbesondere kann einem Begehren der Geschäftsprüfungskommission der Geheimnischarakter einer Information entgegengehalten werden. Die Befugnisse der Geschäftsprüfungskommission gehen also nicht soweit wie jene der PUK.

Weitere Aufschlüsse sind den massgebenden Rechtssätzen in Bezug auf die inhaltliche Beschränkung des Einsichtsrechts der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Basel-Stadt nicht zu entnehmen. Die betreffenden basel-städtischen Rechtsgrundlagen bleiben in inhaltlicher und verfahrensrechtlicher Hinsicht in ihrer Detailliertheit weit hinter jenen des Bundes oder der Kantone Zürich und Bern zurück. Diese weitgehende Unbestimmtheit lässt in verschiedenen Bereichen erhebliche Ermessensspielräume offen (Vorgehen bei Befragung, Vorladung verwaltungsexterner Personen etc.), was im Einzelfall zu entsprechender Rechtsunsicherheit führen kann.

b) *Bedeutung der Verwendung des Begriff „Aufsicht“ in § 90 KV*

Der Vollständigkeit halber sei angefügt, dass sich aus der Tatsache, dass die parlamentarischen Kompetenzen des Grossen Rates in § 90 KV unter dem Titel „Aufsicht“ geregelt werden, keine Kompetenzerweiterung des basel-städtischen Parlaments ableiten lässt. Tatsächlich wird mit dem Begriff der Aufsicht in der Regel die Aufsicht der Regie-

zung über die Verwaltung bezeichnet. Diese beinhaltet die Möglichkeit einer direkten Steuerung der Verwaltungsprozesse. Die Aufsicht ist in diesem Mechanismus unmittelbar mit Entscheidungs- und Weisungsbefugnissen verbunden. Sie ist Bestandteil der Kompetenzen der hierarchisch vorgesetzten Behörden gegenüber der unterstellten Verwaltung.<sup>146</sup> Trotz der terminologischen Gleichschaltung in § 90 KV ist die als Aufsicht bezeichnete parlamentarische Kontrolle über die Exekutive im staatsrechtlichen Sinn als Oberaufsicht zu verstehen. Das Element der unmittelbaren Durchsetzung fehlt der Oberaufsicht auch im Kanton Basel-Stadt. Das Parlament hat kein Entscheidungs- und Weisungsrecht gegenüber der Exekutive.<sup>147</sup>

### 7.1.2 Zeitliche Beschränkungen

Den massgebenden Rechtsgrundlagen lassen sich keine Aussagen zu einer allfälligen zeitlichen Beschränkung der parlamentarischen Oberaufsicht bzw. zur Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommission entnehmen. Die Frage nach der Zulässigkeit einer begleitenden Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommission muss demnach aufgrund der obigen allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätze sowie auf der Basis der vergleichenden Darstellung der Rechtslage des Bundes und anderer Kantone beantwortet werden. Es ist somit auch im Kanton Basel-Stadt vom Grundsatz bzw. von der Maxime der Nachträglichkeit auszugehen. Allerdings sind auch begleitende Kontrollen möglich, sofern für eine solche entsprechende triftige Gründe vorliegen. Es ist diesbezüglich auf Ziffer 7.2 hiernach zu verweisen.

Eine Aussage zur Zulässigkeit begleitender Verwaltungskontrolle lässt sich auch nicht aus § 85 Abs. 2 KV entnehmen. § 85 Abs. 2 KV sieht vor, dass der Grosse Rat den Regierungsrat bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge, die seiner Genehmigung unterliegen, durch seine Kommissionen begleiten und beraten kann. Es handelt sich dabei jedoch nicht primär um eine verfassungsmässig festgelegte Form einer begleitenden Oberaufsicht im Bereich der Aussenpolitik. Vielmehr geht es dabei in erster Li-

---

<sup>146</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 6.

<sup>147</sup> Vgl. die Ziffern 5.2.2 b) ee), 6.2 und 6.3 hiavor.

nie um eine innenpolitisch motivierte Mitwirkungsmöglichkeit des Parlaments mit dem Ziel, frühzeitig Einfluss in diesem Bereich zu ermöglichen.<sup>148</sup>

## 7.2 Grundregeln

Die obige Darstellung allgemeiner staatsrechtlicher Grundsätze und der Blick auf die Rechtslage im Bund sowie in anderen Kantonen führen zum Schluss, dass die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht durch Geschäftsprüfungskommissionen in den Kantonen sowie im Bund an gewisse Grundregeln gebunden ist, die vorliegend auch auf den Kanton Basel-Stadt Anwendung finden. Es sollen deshalb nachfolgend im Sinne eines Fazits Grundregeln für die Tätigkeit von Geschäftsprüfungskommissionen statuiert werden. Diese sind vor dem Hintergrund formuliert, dass Geschäftsprüfungskommissionen nicht nur zu nachträglicher, sondern auch zu begleitender Kontrolle befugt sind, diese mitschreitende Oberaufsichtstätigkeit jedoch nur unter Berücksichtigung von übergeordneten Verfassungsprinzipien, namentlich des Willkürverbots und des Verhältnismässigkeitsprinzips, also sachlich begründet und zurückhaltend, wahrgenommen werden darf.<sup>149</sup>

Bei den Grundregeln handelt es sich um Vorgaben, an die sich die Geschäftsprüfungskommissionen als Oberaufsichtskommissionen im Sinne einer Selbstbeschränkung im Rahmen ihrer Tätigkeit zu halten haben. Die Exekutive soll und kann deshalb deren Einhaltung im Zusammenhang mit den konkreten Tätigkeiten der Geschäftsprüfungskommission einfordern.

Im Einzelnen lassen sich gestützt auf die staatsrechtlichen Überlegungen betreffend die parlamentarischen Kontrollrechte<sup>150</sup> sowie in Anbetracht der Ausführungen über die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle im Bund und in den Kantonen<sup>151</sup> folgende Grundregeln herausarbeiten:

---

<sup>148</sup> BUSER, S. 368; ZIMMERLI, Problemfelder, S. 244.

<sup>149</sup> Vgl. Ziffer 2.4.

<sup>150</sup> Vgl. Ziffer 5 hiervoor.

<sup>151</sup> Vgl. Ziffer 6 hiervoor.



### 7.2.1 Nachträglichkeit

Kontrollen sind grundsätzlich nachträglich vorzunehmen.<sup>152</sup> Die Entscheidung über den Zeitpunkt der Wahrnehmung der Oberaufsicht (nachträgliche versus begleitende) muss in jedem konkreten Fall durch Abwägung der Interessen erfolgen. Einander gegenüber stehen die Sicherstellung der Oberaufsicht einerseits und die Eigenständigkeit sowie die politische und praktische Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Regierung anderseits.<sup>153</sup>

### 7.2.2 Begleitende Kontrolle – Anforderungen und Grenzen

Beabsichtigt die Geschäftsprüfungskommission die Durchführung von begleitenden Kontrollen, gilt Folgendes:

#### a) Gründe für eine begleitende Kontrolle

Eine begleitende Kontrolle soll nur stattfinden, wenn sie im konkreten Fall für die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht geeignet und erforderlich ist.<sup>154</sup>

Das begleitende Tätigwerden muss vor dem Hintergrund des Verfassungsauftrags der Oberaufsicht als funktionsgerecht erscheinen.<sup>155</sup> Nur wenn triftige Gründe für die Eignung und die Erforderlichkeit einer begleitenden Kontrolle vorliegen, ist sie zulässig.<sup>156</sup>

Begleitende Kontrollen sind möglich, wo die Exekutive in lange dauernde Prozesse involviert ist (z.B. grosse, langjährige Infrastrukturprojekte). Hier soll sich die Geschäftsprüfungskommission auch mit wichtigen Zwischenentscheidungen der Exekutive befassen dürfen, welche einen Prozess vorentscheidend in eine Richtung steuern.<sup>157</sup> Die Geschäftsprüfungskommission kann auch das Nicht-Tätigwerden der Exekutive unter-

---

<sup>152</sup> Vgl. etwa HAUSER, Rz 7; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 6; ZIMMERLI, Problemfelder, S. 244; MÜLLER, S. 397 ff.; vgl. Ziffer 5.2.2 d) hiavor.

<sup>153</sup> HEUSLER, S. 403; vgl. Ziffer 5.2.2 b) dd) hiavor.

<sup>154</sup> Vgl. CHEVALIER, S. 22 f.; HEUSLER, S. 405.

<sup>155</sup> EICHENBERGER, Aktuelle Fragen, S. 40 ff.; HEUSLER, S. 405.

<sup>156</sup> Vgl. HEUSLER, S. 403 ff.; CHEVALIER, S. 23 f.

<sup>157</sup> Vgl. etwa MÜLLER, S. 402; FRICK, S. 90.

suchen.<sup>158</sup> Möglich ist auch die Beobachtung der Exekutive „an der Arbeit“, um die Ergebnisse nach deren Abschluss korrekt zu würdigen.<sup>159</sup> Zulässig sind auch Nachkontrollen, um zu prüfen, ob frühere Empfehlungen umgesetzt worden sind.<sup>160</sup>

*b) Gründe gegen eine begleitende Kontrolle*

Zu vermeiden sind hingegen begleitende Kontrollen während des Prozesses der Verordnungsgebung durch die Exekutive. Die Regierung soll einen entsprechenden Entwurf in Ruhe ausarbeiten dürfen. Will das Parlament hier Einfluss nehmen, steht ihm die Möglichkeit zu, die Angelegenheit selber auf Gesetzesstufe zu regeln oder seine Vorgaben in entsprechenden Delegationsnormen festzuhalten. Das Instrument der parlamentarischen Einflussnahme besteht hier in seiner eigenen Gesetzgebungskompetenz und nicht in einer allfälligen Oberaufsicht über die Exekutive. Dementsprechend ist auch die Kontrollbefugnis des Parlaments gegenüber der Exekutive weiter gefasst, wenn es die Exekutive mit der Vorbereitung eines Gesetzesentwurfs beauftragt als wenn die Exekutive selber eine Verordnung erlässt.

Nicht angebracht sind etwa aufsichtsrechtliche Handlungen in Bezug auf eine laufende verwaltungsinterne Untersuchung, betreffend eine laufende Überarbeitung von verwaltungsinternen Prozessabläufen oder hinsichtlich der laufenden Erarbeitung von departementsinternen Weisungen. Es gibt hier kaum einen triftigen Grund, nicht bis zum Vorliegen definitiver Ergebnisse zuzuwarten.

*c) Art und Weise der Ausübung einer begleitenden Kontrolle*

Die begleitende Kontrolle ist nach dem Grundsatz der stufengerechten Zurückhaltung auszuüben.<sup>161</sup> Es ist im konkreten Fall zu entscheiden, wie früh anzusetzen ist und wie tief sie zu gehen hat. Entscheidend sollen die politische Bedeutung und die sachliche Dringlichkeit des Themas sein. Rücksicht zu nehmen ist insbesondere auf die Füh-

---

<sup>158</sup> MÜLLER, S. 400.

<sup>159</sup> MÜLLER, S. 400; MASTRONARDI, Kriterien, S. 154.

<sup>160</sup> MÜLLER, S. 401.

<sup>161</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 16.

rungsbedürfnisse der Regierung.<sup>162</sup> Auch für die parlamentarische Kontrolle gilt der Grundsatz, dass sich die Legislative auf das politisch „Wesentliche“ zu beschränken hat.<sup>163</sup>

Insbesondere hat es die Geschäftsprüfungskommission zu unterlassen, die *laufende* Verwaltungstätigkeit bereits öffentlich zu bewerten.<sup>164</sup>

Die Geschäftsprüfungskommission hat aus dem breiten Spektrum der ihr zustehenden Möglichkeiten die angemessene auszuwählen. Möglich sind gegebenenfalls informelle Kontakte zwischen der Präsidentin bzw. dem Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission und der Departementsvorsteherin bzw. dem Departementsvorsteher oder gemeinsame Sitzungen mit Vertretern und Vertreterinnen der Exekutive. Falls notwendig, können auch besondere Massnahmen zum Schutz des Amtsgeheimnisses getroffen werden. So kann die Kommission vorsehen, dass Informationen mit Geheimnischarakter – falls sie überhaupt zugänglich sind – nur einer Subkommission zukommen dürfen.<sup>165</sup>

### 7.2.3 Vorbereitung und Planung einer Untersuchung

Sowohl für die nachträgliche als auch für die begleitende Kontrolle gelten folgende Grundregeln:

#### a) *Planung der Geschäftsprüfung*

Die parlamentarische Kontrolle hat kontinuierlich und planmässig zu erfolgen. Die Geschäftsprüfungskommission darf zwar ihre Untersuchungsobjekte (Verwaltungsbereiche und -probleme) nach dem Stichprobenprinzip auswählen, sie hat ihrer Tätigkeit jedoch eine Prioritätenplanung zugrunde zu legen und Schwerpunkte zu setzen.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 16; HEUSLER, S. 402.

<sup>163</sup> Vgl. MEYER, S. 162 ff.; HEUSLER, S. 407.

<sup>164</sup> Vgl. HEUSLER, S. 406.

<sup>165</sup> SÄGESSER, Informationsrechte, S. 72.

<sup>166</sup> ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 2.

b) *Wahl des Untersuchungsobjekts*

Die Geschäftsprüfungskommission soll die Kontrolle auf aufsichtsrechtlich sensible Bereiche richten. Von Bedeutung ist die parlamentarische Verwaltungskontrolle dort, wo spezifische Handlungsspielräume der Exekutive bestehen.<sup>167</sup> Wenn es um reinen Gesetzesvollzug geht, wird die Oberaufsicht nur in Ausnahmefällen Sinn ergeben. Kontrollen und Prüfungen aus Neugierde und nicht in der Sache begründeten Motiven haben Willkürcharakter und sind zu unterlassen.<sup>168</sup> Die Oberaufsicht darf nicht zum Selbstzweck geschehen.

c) *Definition des Untersuchungsauftrags*

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Untersuchungsauftrag klar zu definieren. Regierung und Verwaltung sind über den Untersuchungsauftrag zu informieren.<sup>169</sup>

d) *Prüfungskriterien*

Die Kriterien der parlamentarischen Verwaltungskontrolle sind: Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.<sup>170</sup> Die Geschäftsprüfungskommission hat sich darüber im Klaren zu sein, auf welche Kriterien sie einen konkreten Untersuchungsauftrag fokussiert. Regierung und Verwaltung sind über die fokussierten Kriterien zu informieren.

#### 7.2.4 Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit einer Untersuchung

Für die nachträgliche und die begleitende Kontrolle gelten folgende Grundregeln:

---

<sup>167</sup> Vgl. ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 3.

<sup>168</sup> Vgl. HEUSLER, S. 380.

<sup>169</sup> Vgl. ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 9; MASTRONARDI, *St. Galler-Kommentar zu Art. 169*, Rz 25.

<sup>170</sup> ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 18 f.; MASTRONARDI, *Wirksamkeit*, S. 351 f.; ALBRECHT, S. 33; vgl. Ziffer 2.3 hiervor.

a) *Massvolle Beanspruchung der Verwaltung*

Die Geschäftsprüfungskommission hat darauf zu achten, dass die Verwaltung nicht übermässig beansprucht wird und ihr keine unzumutbare Arbeitslast aufgebürdet wird. Die Informationsgesuche sind zu beschränken auf das, was zur Erfüllung des Auftrages der Geschäftsprüfungskommission unerlässlich ist.<sup>171</sup>

b) *Verhältnismässige Wahl der Untersuchungsmittel*

Die Wahl der Untersuchungsmittel durch die Geschäftsprüfungskommission muss verhältnismässig sein.<sup>172</sup> So soll die Geschäftsprüfungskommission beispielsweise keine Aktenherausgabe fordern, wenn ihr Informationsbedürfnis im konkreten Fall durch Berichterstattung befriedigt werden kann.<sup>173</sup>

#### 7.2.5 Verhalten bei Durchführung der Untersuchung

Für die nachträgliche und die begleitende Kontrolle gelten folgende Grundregeln:

a) *Diskretion*

Während des Prüfungsvorgangs ist strenge Diskretion unerlässlich. „Indiskretionen sind Gift für die parlamentarische Kontrolle.“<sup>174</sup> Sie zerstören das Vertrauensverhältnis zwischen Parlament und Regierung.

b) *Fairness gegenüber Betroffenen*

Betroffene Behördenmitglieder haben einen verfassungsmässigen Anspruch auf Fairness.<sup>175</sup> Dieser beinhaltet das Recht der Betroffenen, zu Untersuchungsergebnissen Stellung zu beziehen, bevor mit blossen Verdächtigungen oder unvollständigen Abklärungen Publizität betrieben oder Untersuchungsergebnisse bekannt gegeben werden.

---

<sup>171</sup> ALBRECHT, S. 41.

<sup>172</sup> Vgl. die Ziffern 2.4 und 5 hiervor; ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 22 f.

<sup>173</sup> Vgl. MÜLLER, S. 408 f.

<sup>174</sup> ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 26.

<sup>175</sup> Vgl. ZIMMERLI, *Parlamentarische Oberaufsicht*, S. 26; HEUSLER, S. 405; ähnlich MASTRONARDI, *St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 4*; siehe auch Ziffer 2.4 hiervor.

c) *Verhalten der Geschäftsprüfungskommission gegenüber Medien*

Die Geschäftsprüfungskommission hat es zu unterlassen, die laufende Verwaltungstätigkeit bereits öffentlich (vor-)zu verurteilen.<sup>176</sup> Zu vermeiden sind ausserdem unkoordinierte Medienorientierungen durch allfällige Subkommissionen der Geschäftsprüfungskommission, wenn dafür keine entsprechende, klare Ermächtigung seitens der Gesamtkommission vorliegt.<sup>177</sup>

7.2.6 Notwendigkeit von Leitlinien zur Information und Kommunikation

In der Geschäftsprüfungskommission müsste ein von den Mitgliedern genehmigtes Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit bestehen. Über die Umsetzung von solchen Leitlinien zur Information und Kommunikation soll im konkreten Fall der oder die Vorsitzende wachen.<sup>178</sup>

## 8. Management Summary

Dem vorliegenden Gutachten liegt die Frage zu Grunde, ob und gegebenenfalls inwieweit die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt im Rahmen ihrer oberoaufsichtsrechtlichen Kontrolle Einsicht in Akten laufender Geschäfte des Regierungsrates und der Verwaltung nehmen darf.

Die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament ist ein wesentliches Element des demokratischen und am Prinzip der Gewaltenteilung orientierten Rechtsstaats. Sie wird im Kontext des schweizerischen Staatsrechts als Oberoaufsichtsrecht des Parlaments über Regierung und Verwaltung verstanden.

Das Oberoaufsichtsrecht des Parlaments kann in Konflikt mit der Handlungsfähigkeit der Exekutive geraten. Zwischen dem demokratisch legitimierten Oberoaufsichtsrecht des Parlaments einerseits und der praktischen Handlungs- und Leistungsfähigkeit der

---

<sup>176</sup> Vgl. HEUSLER, S. 406.

<sup>177</sup> ZIMMERLI, Problemfelder, S. 245 f.; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberoaufsicht, 5. 25.

<sup>178</sup> ZIMMERLI, Parlamentarische Oberoaufsicht, S. 25.

Exekutive andererseits ist ein Spannungsfeld angelegt, das im Hinblick auf die konkrete gesetzliche Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsichtsrechte erhebliche Spielräume eröffnet. Die Frage, wie weit die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gehen sollen und welche konkreten Schranken dem Oberaufsichtsrecht entgegenstehen, lässt sich daher nur schwer generell beantworten.

Im Bezug auf den Kanton Basel-Stadt regeln die §§ 67 ff. GO die so genannten Oberaufsichtskommissionen (Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission). Nach § 69 GO unterstützt und vertritt die Geschäftsprüfungskommission den Grossen Rat in der Oberaufsicht über die gesamte Staatsverwaltung (Abs. 1). Sie führt zu diesem Zweck Erhebungen durch und berichtet dem Grossen Rat über ihre Feststellungen (Abs. 2). Sie prüft die Verwaltungsberichte des Regierungsrates, die Berichte des Appellationsgerichtes und der oder des Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsman) und erstattet dem Grossen Rat darüber ihren Bericht (Abs. 3). Die Geschäftsprüfungskommission hat gemäss Abs. 4 das Recht zur Einsicht in sämtliche staatlichen Akten, wenn nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.

Weder die genannten Rechtsgrundlagen noch Literatur und Materialien geben näheren Aufschluss über Inhalt und Grenzen der Kompetenzen der grossrätlichen Geschäftsprüfungskommission. Zwar wird wie erwähnt in § 69 Abs. 4 GO auf allenfalls entgegenstehende schwerwiegende private oder öffentliche Interessen hingewiesen. Welche konkreten Schranken für die parlamentarische Kontrolltätigkeit im Kanton Basel-Stadt bestehen, kann jedoch nur unter Beizug allgemeiner staatsrechtlicher Erkenntnisse zum Oberaufsichtsrecht des Parlaments und im Vergleich mit der Ausgestaltung dieser Kompetenzen im Bund und in anderen Kantonen ermittelt werden.

In *inhaltlicher* Hinsicht, d.h. im Hinblick auf den sachlichen Umfang der Kontrollbefugnisse, wird im schweizerischen Staatsrecht davon ausgegangen, dass sich die Oberaufsicht grundsätzlich auf sämtliche Handlungen und Unterlassungen der Exekutive bezieht. So können alle Regierungsgeschäfte, die in die Kompetenz der Exekutive fallen, zum Gegenstand der Oberaufsicht werden. Klar ist, dass sich aus dem Aspekt

der Gewaltenhemmung als Bestandteil des Gewaltenteilungsprinzips zwar ein Mitwirkungsrecht des Parlaments im Bereich der Exekutive ableiten lässt. Aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips ist aber ein Anspruch auf Einbezug in den exekutiven Entscheidungsprozess ausgeschlossen. Das Oberaufsichtsrecht darf nicht zu Kompetenzverschiebungen zugunsten des Parlaments führen.

In *zeitlicher* Hinsicht, d.h. im Hinblick auf die Frage, ob nur eine nachträgliche oder auch eine begleitende Kontrolle zulässig ist, besteht in der Staatsrechtslehre – trotz unterschiedlicher Grundhaltungen – darüber Einigkeit, dass die nachträgliche Kontrolle über die Exekutive die Regel zu bilden und als Maxime der Kontrollorgane zu gelten hat. In gewissen Situationen erscheint jedoch auch eine Aufsichtstätigkeit während eines laufenden Exekutivgeschäfts als gerechtfertigt.

Ein Blick auf entsprechende Erlasse von Bund und verschiedenen Kantonen zeigt, dass der Bund sowie die Kantone Zürich und Bern die Kompetenzen ihrer Geschäftsprüfungskommissionen, was die inhaltlichen Aspekte der Kontrolle anbelangt, auf Gesetzebene jeweils relativ ausführlich und differenziert geregelt haben. Im Vergleich zu den wenig detaillierten Bestimmungen des Kantons Basel-Stadt wird dadurch eine erhöhte Rechtssicherheit geschaffen. Eine zeitliche Beschränkung der Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommission (nachträgliche oder begleitende) wird in den erwähnten Erlassen des Bundes sowie der Kantone Zürich und Bern jedoch nicht geregelt.

Der Beizug allgemeiner staatsrechtlicher Grundsätze und ein Blick auf die Rechtslage im Bund sowie in anderen Kantonen führen zum Schluss, dass die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht durch Geschäftsprüfungskommissionen an gewisse Grundregeln gebunden ist, die sich auch auf die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt übertragen lassen. Diese Grundregeln vermitteln Vorgaben, woran sich die Geschäftsprüfungskommission im Sinne einer Selbstbeschränkung zu halten hat. Die Regierung soll und kann deshalb deren Einhaltung im Zusammenhang mit den Kontrolltätigkeiten der Geschäftsprüfungskommission einfordern.



Die Grundregeln sind im vorliegenden Gutachten unter Ziffer 7.2 wiedergeben. Sie sind vor dem Hintergrund formuliert, dass Geschäftsprüfungskommissionen nicht nur zu nachträglicher, sondern grundsätzlich auch zu begleitender Kontrolle befugt sind. Diese mitschreitende Oberaufsichtstätigkeit darf jedoch nur unter Berücksichtigung von übergeordneten Verfassungsprinzipien, namentlich des Willkürverbots und des Verhältnismässigkeitsprinzips, also sachlich begründet und zurückhaltend, wahrgenommen werden.

Die Grundregeln sehen im Einzelnen vor,

- unter welchen Voraussetzungen eine begleitende Kontrolle zulässig sein kann,
- wie Kontrollen der Geschäftsprüfungskommission vorzubereiten und zu planen sind,
- auf welche Art und Weise Kontrollen durch die Geschäftsprüfungskommission durchzuführen sind und
- welche Anforderungen an die Durchführung der Geschäftsprüfung sowie an die Kommunikation und Information der Geschäftsprüfungskommission zu stellen sind.

## Literatur

- ALBRECHT MARTIN, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2/2003 S. 31 ff.
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS / MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003
- BÄNZIGER OTMAR / MENGIARDI RETO / TOLLER MARCO (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Zürich 2006
- BUSER DENISE, Grosser Rat, Regierungsrat, Verwaltung und Ombudsstelle, in: BUSER DENISE (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 347 ff.
- CHEVALIER RENÉ, Bundesversammlung, Geschäftsprüfungskommissionen: Kompetenzen und Verfahren. Umfang der parlamentarischen Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege, in: VPB 41 (1977), II, Nr. 35, S. 15 ff.
- CONTI CARLO, Das Oberaufsichtsrecht des Basel-Städtischen Grossen Rates über Verwaltung und Justiz, Diss. Basel 1985
- DUBACH RETO, Die Verfassung des Kantons Schaffhausen – Kommentar, Schaffhausen 2004
- EICHENBERGER KURT, Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 1982 (zit. EICHENBERGER, Aktuelle Fragen)
- ENGELBERGER LUKAS, Die neue baselstädtische Kantonsverfassung – Herausforderungen für den Gesetzgeber, in: BJM 2007, S. 285 ff.
- FELDER PIERRE / GSCHWIND EVA, Grenzfall Basel-Stadt. Politik im Stadtkanton, Basel 2009
- FRICK BRUNO, Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht, in: SÄGESSER THOMAS (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht; Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000
- HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2008
- HAUSER MATTHIAS, Art. 57: Parlamentarische Kontrolle, in: HÄNER ISABELLE et al. (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007
- HEUSLER BERNHARD, Oberaufsicht und Kontrolle im schweizerischen Verfassungsrecht – Studie über die parlamentarische Machtkontrolle der Exekutive und die

- Kontrolle als Entscheidungselement unter Bezug deutscher Kontrolltheorien, Diss. Basel / Frankfurt am Main 1993
- KIENER REGINA, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen – ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung, dargestellt nach der Regelung im Bundesrecht, Diss. Bern 1994
  - MAHON PASCAL, Le principe de la séparation des pouvoirs, in: THÜRER DANIEL / AUBERT JEAN-FRANÇOIS / MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001
  - MASTRONARDI PHILIPPE, Die Kontrolle der Wirksamkeit staatlichen Handelns durch die Geschäftsprüfungskommission, Lausanne 1987 (zit. MASTRONARDI, Wirksamkeit)
  - MASTRONARDI PHILIPPE, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle – Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Basel / Frankfurt am Main 1991 (zit. MASTRONARDI, Kriterien)
  - MASTRONARDI PHILIPPE, Kommentar zu Art. 169 BV, in: EHRENZELLER BERNHARD et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2.A., Zürich 2008 (zit. MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169)
  - MASTRONARDI PHILIPPE / SCHEDLER KUNO, New Public Management in Staat und Recht, Bern 2004
  - MATTLE ADRIAN, Rechtliche Rahmenbedingungen des Verfahrens einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005, S. 247 ff.
  - MEYER CHRISTOPH, New Public Management als neues Verwaltungsmodell – Staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente, Basel 1998
  - MÜLLER GEORG, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, in: ZSR 1992, S. 395 ff.
  - NUSPLIGER KURT, Regierung und Parlament, in: KÄLIN WALTER / BOLZ URS (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995
  - POLEDNA TOMAS, Die parlamentarische Untersuchungskommission in der Schweiz, in: AJP 1995, S. 1169 ff.
  - RIESEN CLAUDIO, Die Kontrolle der Verwaltung und der Justiz durch den Bündner Grossen Rat, Diss. Zürich 1985
  - SÄGESSER THOMAS, Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht; Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000 (zit. SÄGESSER, Bundesbehörden)
  - SÄGESSER THOMAS, Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte, in: AJP 2002, S. 382 ff. (zit. SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte)

- SÄGESSER THOMAS, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2/2003, S. 67 ff. (zit. SÄGESSER, Informationsrechte)
- SEILER HANSJÖRG, Gewaltenteilung – Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994 (zit. SEILER, Gewaltenteilung)
- SEILER HANSJÖRG et al., Die Aufgabenverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der neuen Bundesverfassung – ein Beitrag de constitutione ferenda, in: ZSR 1996, S. 3 ff. (zit. SEILER, Aufgabenverteilung)
- SEILER HANSJÖRG, Praktische Fragen der parlamentarischen Obergerichtspräsidenten über die Justiz, in: ZBl 2000, S. 281 ff. (zit. SEILER, Praktische Fragen)
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2007
- VON WYSS MORITZ, Die Bundesversammlung als oberste Gewalt des Bundes, in: GÄCHTER THOMAS / BERTSCHI MARTIN (Hrsg.), Neue Akzente in der „nachgeführten“ Bundesverfassung, Zürich 2000
- ZIMMERLI ULRICH, Parlamentarische Obergerichtspräsidenten im 21. Jahrhundert, in: Akademievorträge der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, Heft XVII (zit. ZIMMERLI, Parlamentarische Obergerichtspräsidenten)
- ZIMMERLI ULRICH, Problemfelder der parlamentarischen Kontrolle, in: GERNET HILMAR / HARTMANN ALOIS / SCHWINGRUBER ANTON (Hrsg.), Dank- und Denkschrift für Josi J. Meier, Hitzkirch 1995, S. 240 ff. (zit. ZIMMERLI, Problemfelder)

## Rechtsgrundlagen und Materialien

- Bundesgesetz über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetz (Ausbau der Verwaltungskontrolle) vom 1. Juli 1966
- Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3)
- Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ) vom 24. Mai 2006 (SR 152.31)
- Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
- Botschaft zum Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003 (BBl 2003 1963)
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1)
- Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG) – Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 1. März 2001 (BBl 2001 3467)
- Amtliches Bulletin, Wortprotokolle des Nationalrates zur Sitzung 06 vom 22. Januar 1998, S. 124 ff.
- Stellungnahme des Bundesrates zur parlamentarischen Initiative Parlamentsgesetz (PG) vom 22. August 2001 (BBl 2001 5428)
- Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit im Jahre 1996/1997 vom 6. und 16. Mai 1997 (BBl 1997 1378)
- Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889
- Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100)
- Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates in der Fassung vom 24. März 1988
- Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (SG 152.100)
- Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110)
- Prüfungskommission des Grossen Rates, Bericht für das Jahr 1993
- Bericht des Büros des Grossen Rates zum Anzug M. Pusterla und Konsorten betreffend Verbesserung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle sowie

Antrag und Entwurf zu einer Änderung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 11. November 1996

- Zusatzbericht des Büros des Grossen Rates zum Bericht Nr. 8720 betreffend Anzug M. Pusterla und Konsorten betreffend Verbesserung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle sowie Antrag und Entwurf zu einer Änderung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 20. April 1998
- Protokoll der Sitzung des Grossen Rates vom 13. Mai 1998
- Anzug M. Pusterla und Konsorten betreffend Verbesserung des Instrumentariums der parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 20. April 1998
- 4. Zwischenbericht der Verfassungsratskommission Behörden, Bericht Nr. 304
- 10. Zwischenbericht der Verfassungsratskommission Behörden, Bericht Nr. 310
- Wortprotokoll Nr. 20 zur Sitzung des Verfassungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 28. Mai 2002
- Wortprotokoll Nr. 26 zur Sitzung des Verfassungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 7. Mai 2003
- Wortprotokoll Nr. 27 zur Sitzung des Verfassungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 28. Mai 2003
- Wortprotokoll Nr. 35 zur Sitzung des Verfassungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 9. Dezember 2004
- Bericht der Spezialkommission für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung Nr. 06.5165.02 über die Totalrevision des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) und der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 23. Mai 2006
- Regierungsratsbeschluss betreffend Ratschlag betreffend Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz) vom 11. Februar 2009
- Kantonsratsgesetz (KRG) des Kantons Zürich vom 5. April 1981
- Kantonsverfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993
- Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) des Kantons Bern vom 8. November 1988
- Datenschutzgesetz des Kantons Bern (KDSG) vom 19. Februar 1986
- Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984
- Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz) des Kantons Basel-Landschaft vom 21. November 1994

## Autoren\*

**Felix Hafner** ist ordentlicher Professor für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel. Hafner hat mehrere Jahre als Jurist in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt gearbeitet und kennt somit das kantonale Staats- und Verwaltungsrecht aus praktischer Erfahrung. In seiner Lehr- und Forschungstätigkeit im Staats- und Verwaltungsrecht hat sich Hafner vor allem mit den Grund- und Menschenrechten, der Staatsaufgabenlehre und dem öffentlichen Personalrecht befasst. Zu seinen Lehr- und Forschungsschwerpunkten gehören unter anderem auch das Religionsrecht und die Rechtsgeschichte. Hafner leitet einen universitären Nachdiplomweiterbildungskurs im Verwaltungsrecht, der mit einem Master of Advanced Studies (MAS) abgeschlossen werden kann.

**Christoph Meyer** ist Partner bei NEOVIUS Advokaten & Notare in Basel, Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität Basel sowie Dozent am Masterprogramm Verwaltungsrecht der Universität Basel. In den Jahren 1996 bis 1998 war Meyer als Assistent am Lehrstuhl von Prof. Dr. Paul Richli an der Universität Basel tätig und doktorierte zum Thema „New Public Management – Staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente“. Im Jahre 2002 absolvierte er ein Masterstudium (LL.M.) an der Universität of Sydney (Australia). Ein Schwerpunkt seiner anwaltlichen Tätigkeit liegt in der öffentlich-rechtlichen Beratung und Prozessführung. Ausserdem ist er regelmässig gutachterlich tätig. Meyer publiziert seit Jahren zu Fragen des öffentlichen Rechts, so insbesondere zum öffentlichen Dienstrecht, Staatshaftungsrecht, Organisationsrecht, Beschaffungsrecht etc. Seit dem Jahre 2003 ist Meyer nebenamtlich stellvertretender Präsident der Personalrekurskommission des Kantons Basel-Stadt.

---

\* Die Autoren danken Frau Michelle Lachenmeier, BLaw, Herrn Marc Stalder, MLaw, und Herrn lic. iur. Markus Hofer für ihre Mitarbeit.