Rechtsgutachten

betreffend

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

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

verfasst durch:

Prof. Dr. Felix Hafner
Ordinarius für Öffentliches Recht,
Universität Basel

Dr. Christoph Meyer, LL.M.
Advokat und Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht,
Universitäten Basel und Luzern

Basel, den 1. Oktober 2009

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 2
1. Einleitung und Fragestellung 4
2. Die parlamentarische Oberaufsicht 4
2.1 Inhalt und Ziel 4
2.1.1 Rechtsstaatliche Herleitung 4
2.1.2 Schaffen von Verantwortlichkeit 5
2.2 Instrumente und Mittel 6
2.2.1 Möglichkeiten des Parlaments 6
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 9
2.3 Kriterien 9
2.4 Verfassungsrechtliche Bindung bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht 10
2.5 Oberaufsicht darf nicht zu Kompetenzverschiebung führen 10
3. Die Rechtsgrundlagen im Kanton Basel-Stadt 10
4. Literatur und Materialien zur Rechtslage im Kanton Basel-Stadt 11
5. Staatsrechtliche Überlegungen zu den Kontrollrechten der Geschäftsprüfungskommissionen 13
5.1. Grundsätzliches Kontrollrecht von Geschäftsprüfungskommissionen 13
5.2. Beschränkung der Kontrollrechte 14
5.2.1. Inhaltliche Beschränkungen 14
5.2.2. Zeitliche Beschränkungen 14
a) Nachträgliche oder begleitende Kontrolle? 14
b) Ein Teil der Lehre: Auch begleitende Kontrolle – mit Einschränkungen 14
c) Anderer Teil der Lehre: Nur nachträgliche Kontrolle – mit Präzisierungen 17
d) Zusammenfassung 18
6. Ausgestaltung der Kontrollrechte im Bund und in anderen Kantonen 19
6.1. Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommissionen im Bund 19
6.1.1 Grundsatz 19
6.1.2 Beschränkung der Kontrollrechte 20
a) Inhaltliche Beschränkungen 20
b) Zeitliche Beschränkungen 22
6.1.3 Besonderheiten 23
6.2. Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Zürich 23
6.3. Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Bern 24
6.4. Kontrollrechte der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Basel-Landschaft 26
7. Folgerungen für den Kanton Basel-Stadt 27
7.1 Wenig aussagekräftige Rechtsgrundlagen 27
7.1.1 Inhaltliche Beschränkungen 28
a) Schwerwiegende private oder öffentliche Interessen gemäss § 69 Abs. 4 GO 28
b) Bedeutung der Verwendung des Begriff „Aufsicht" in § 90 KV 29
7.1.2 Zeitliche Beschränkungen 29

7.2 Grundregeln 30
7.2.1 Nachträglichkeit 30
7.2.2 Begleitende Kontrolle – Anforderungen und Grenzen 30
a) Gründe für eine begleitende Kontrolle 31
b) Gründe gegen eine begleitende Kontrolle 31
c) Art und Weise der Ausübung einer begleitenden Kontrolle 31
7.2.3 Vorbereitung und Planung einer Untersuchung 32
a) Planung der Geschäftsprüfung 32
b) Wahl des Untersuchungsobjekts 32
c) Definition des Untersuchungsauftrags 32
d) Prüfungskriterien 32
7.2.4 Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit einer Untersuchung 33
a) Massvolle Beanspruchung der Verwaltung 33
b) Verhältnismässige Wahl der Untersuchungsmittel 33
7.2.5 Verhalten bei Durchführung der Untersuchung 33
a) Diskretion 33
b) Fairness gegenüber Betroffenen 33
c) Verhalten der Geschäftsprüfungskommission gegenüber Medien 33
7.2.6 Notwendigkeit von Leitlinien zur Information und Kommunikation 34
8. Management Summary 35

Literatur 35

Rechtsgrundlagen und Materialien 42

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 entzünden 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 zwei Unterfragen nach sich, nämlich:

- Ist die Geschäftsprüfungskommission in ihrer Kontrolle inhaltlich beschränkt? Gibt es Sachbereiche, bei welchen die Geschäftsprüfungskommission keine Aufsicht wahrnehmen darf?

- 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 (ZIMMERLI, Parlamentarische

Oberaufsicht, S. 1). Dabei obliegt dem Parlament traditionellerweise die so genannte Oberaufsicht über die Exekutive und die Gerichte. Im Zentrum steht dabei die parlamentarische Verwaltungskontrolle (ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 1). 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 (MAHON, S. 1011; TSCHANNEN, § 6, S. 88 und § 27, S. 374). Aus der rechtsstaatlichen Begründung des Gewaltenteilungsprinzips lässt sich die Forderung 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 (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3; MASTRONARDI, Kriterien, S. 63).

Die Oberaufsicht ist dabei nicht als Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips zu sehen. Sie stellt ein Element der gegenseitigen Gewaltenhemmung dar, welches dem Ziel des Gleichgewichts der Gewalten dient (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). Es geht um die Einbindung und Hemmung von Macht. Die parlamentarische Verwaltungskontrolle soll rechtmässiges und sachgerechtes Staatshandeln gewährleisten (ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 2).

Mit der Oberaufsicht leistet das Parlament überdies einen wesentlichen Beitrag an die Staatsleitung (HEUSLER, S. 370). 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 Parlament und Regierung zu erfolgen (ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 2).

2.1.2 Schaffen von Verantwortlichkeit

Die Oberaufsicht gewährleistet die Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber dem Parlament (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3). Es geht darum, die Möglichkeiten der Macht mit Verantwortung zu verknüpfen (ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 1).

Mit der parlamentarischen Oberaufsicht kann das Parlament gegenüber der Regierung ihr Ver- oder Misstrauen ausdrücken und die Exekutive in politischer Hinsicht zur Verantwortung ziehen (MÜLLER, S. 413). Mittels der parlamentarischen Kontrolle kann die Rechenschaftspflicht von Regierung und Verwaltung gegenüber dem Parlament durchgesetzt werden (MASTRONARDI, St. Galler Kommentar zu Art. 169, Rz 4). 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 Unterlassungen

rechtfertigen und für ihr Tun oder Nichtstun die Verantwortung übernehmen (SÄGESSER, Bundesbehörden, S. 32; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 2).

2.2 Instrumente und Mittel

Die parlamentarische Oberaufsicht kann als „Glied eines eigenen parlamentarischen Steuerungskreises" verstanden werden (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 6). 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 (Parlamentarische Oberaufsicht, S. 5).

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 (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 23; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 14; BUSER, S. 365ff.). Ausserdem können Parlamentsmitglieder mit parlamentarischen Vorstössen die Exekutive zur Auskunft über eine bestimmte Angelegenheit auffordern (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 23).

2.2.2 Kommissionen im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht

Die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwaltung wird in der Regel 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 unterstützt im Bund die parlamentarische Verwaltungskontrolle das Parlament als Kompetenzzentrum für Evaluationen (vgl. ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 7).

2.2.3 Die Geschäftsprüfungskommissionen im Speziellen

Die vertiefte Aufsichtstätigkeit wird in erster Linie durch die Geschäftsprüfungskommissionen und 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 (ZIMMERLI, Problemfelder, S. 241; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 9). Im Fokus stehen allfällige Missstände oder Mängel bei der Umsetzung von Gesetzen oder bei der Geschäftsführung der Behörden (ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 9). Untersucht werden nach dem Stichprobenprinzip aufgrund einer Prioritätenplanung ausgewählte Verwaltungsbereiche oder –probleme (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 24). 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 parlamentarische Kontrolle erfolgt idealerweise kontinuierlich und planmässig. Es sind Schwerpunkte zu setzen (ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 2).

Von Bedeutung ist die parlamentarische Verwaltungskontrolle vor allem dort, wo spezifische Handlungsspielräume bestehen und nicht dort, wo Regierung und Verwaltung lediglich Gesetzesvollzug darstellen (vgl. ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 3).

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 (ALBRECHT, S. 33).

Evaluationen und Gutachten

Von Bedeutung sind weiter Evaluationen der Verwaltungstätigkeit und die Beauftragung von Experten mit der Klärung von Einzelfragen im Rahmen von Gutachten (ALBRECHT, S. 33; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 9).

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 oder Gutachten in Auftrag zu geben (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 23; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 15). Vorstellbar ist auch, dass solche Hinweise von dritter Seite (insbesondere von den Medien) kommen (ZIMMERLI, Oberaufsicht, S. 15).

Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen (Nachkontrollen)

Ausserdem haben die Geschäftsprüfungskommissionen zu überprüfen, ob die Regierung die Empfehlungen berücksichtigt bzw. umgesetzt hat, welche im Zusammenhang mit früheren Prüfungen abgegeben worden sind (ALBRECHT, S. 33; MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 24; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 14).

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 Verfassungsstufe festgehalten ist (Art. 153 Abs. 4 BV).

Empfehlungen

Aus der parlamentarischen Oberaufsicht ergibt sich ein Recht zur Kritik und Anregung. Das Urteil des Parlaments ist allerdings rechtlich sanktionslos (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 43). 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 unterschätzen. Will die Regierung die Empfehlungen der Oberaufsicht nicht berücksichtigen, so muss sie ihre abweichende Auffassung begründen (ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 16).

Parlamentarische Vorstösse

Schliesslich verfügen die Kommissionen sowie die Parlamentsmitglieder über die im Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten zu parlamentarischen Vorstössen (vgl. auch ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 16; MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 43; BUSER, S. 380). Es hängt von der gesetzlichen Ausgestaltung dieser Vorstösse ab, ob und inwieweit das Parlament damit in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive eindringen kann (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 45).

Gemäss Bundesverfassung sind heute ausdrücklich Aufträge an den Bundesrat möglich, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann (Art. 171 BV, Art. 118ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG]). Es handelt sich hierbei um einen eigentlichen Einbruch in den Grundsatz der Gewaltenteilung (vgl. ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 16).

2.2.4 Die Genehmigung von Verordnungen

Im Bund besteht die Möglichkeit, im Rahmen eines Gesetzes, welches die Verordnungskompetenz an den Bundesrat delegiert, gleichzeitig 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 (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 (ZIMMERLI, Problemfelder, S. 241). Die parlamentarische Kontrolle verfügt nicht über ein Entscheidungs- und Weisungsrecht gegenüber der Exekutive (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 6ff.). Das Mitwirkungsrecht des Parlaments beinhaltet keinen Anspruch auf Einbezug des Parlaments in den exekutiven Entscheidungsprozess (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3). 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 in erster Linie nach politischen Kriterien auszuüben. Im Fokus steht die politische Verantwortlichkeit der Exekutive (ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 2). Im Bund statuiert das Parlamentsgesetz die Kriterien der parlamentarischen Verwaltungskontrolle explizit wie folgt: Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. Art. 26 Abs. 3 ParlG; vgl. auch MASTRONARDI, Wirksamkeit, S. 351; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 18f.; ZIMMERLI, Problemfelder, S. 241; ALBRECHT, S. 33).

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 (ZIMMERLI, Problemfelder, S. 241). Im Rahmen der **Wirksamkeitsprüfung** werden die Wirkungen evaluiert, welche die Verwaltungstätigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft erzielt (MASTRONARDI, Wirksamkeit, S. 352; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 19). Die **Wirtschaftlichkeitsprüfung** schliesslich richtet ihr Augenmerk auf die Frage, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, die Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis zueinander stehen und die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung zeigen (ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 19; BBl 2001, S. 3539).

2.4 Verfassungsrechtliche Bindung bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht

Das Parlament ist im Rahmen der Wahrnehmung seiner Oberaufsicht gegenüber der Exekutive an Verfassungsgrundsätze gebunden (HEUSLER, S. 405; ähnlich MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 4). 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 (siehe die entsprechenden §§ 5 Abs. 1 und 2 sowie 10 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt).

2.5 Oberaufsicht darf nicht zu Kompetenzverschiebung führen

Das Parlament hat sich an die verfassungsmässige Kompetenzordnung zu halten. Es hat der Versuchung zu widerstehen, im Rahmen der Kontrolle als eine Art Gegenregierung aufzutreten (ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 4). 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 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, welcher neu mit dem Bericht über die Staatsrechnung zu einem Jahresbericht zusammengefasst wird (BUSER, S. 367).

Die §§ 67ff. 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.

Für die Abklärung besonderer Vorkommnisse von grosser Tragweite kann eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt werden. Die PUK kann mündliche 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 (S. 256). Es wird in der GO nicht zwischen geheimen und nicht geheimen Akten unterschieden. Die Herausgabe einzelner Akten darf nicht verweigert werden (MATTLE, S. 256).

Die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) regeln Näheres betreffend die Sachkommissionen (§ 43 AB), wozu die Geschäftsprüfungskommission jedoch nicht gehört.

In den erwähnten kantonalen Gesetzesgrundlagen lassen sich keine klar definierten zeitlichen oder inhaltlichen Schranken für die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommission im Kanton Basel-Stadt finden.

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) (BUSER, S. 376).

Hinzuweisen ist weiter auf den **Parlamentsdienst**, der als verwaltungsunabhängiges Organ den Grossen Rat und seine Kommissionen in administrativen, organisatorischen und juristischen Fragen unterstützt (BUSER, S. 378). Der Parlamentsdienst ist dem Ratsbüro unterstellt. Das **Ratsbüro**, welches aus dem jeweiligen Präsidenten und dem Statthalter des 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 Kan-

tons Basel-Stadt im Rahmen ihrer Tätigkeit an Grenzen zeitlicher oder inhaltlicher Art gebunden ist (4. Zwischenbericht der Verfassungsratskommission Behörden, Bericht Nr. 304 vom 3. Mai 2002). Offenbar sind die §§ 80 (Stellung und Zusammensetzung des Grossen Rates) und 90 (Aufsicht) der Kantonsverfassung im Verfassungsrat diskussionslos aufgenommen worden (Wortprotokoll des Verfassungsrats Nr. 26 vom 7. Mai 2003, 35, 42; Wortprotokoll des Verfassungsrats Nr. 35 vom 9. Dezember 2004, 42, 49).

BUSER (S. 376f.) 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. 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 (BUSER, S. 377). 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 (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. Im Rahmen 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 Akteneinsichtrecht 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" (S. 101). 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.

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 (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz 1538ff.). 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 (vgl. MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3; MÜLLER, S. 396). Schranken der parlamentarischen Kontrolle ergeben sich insbesondere aus dem **Konflikt zwischen demokratischer Legitimation einerseits und politischer und praktischer Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Regierung anderseits.** 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 (vgl. HEUSLER, S. 405; ähnlich MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 4; siehe auch Ziffer 2.4 hiervor).

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 (MÜLLER, S. 413). Art und Form der Tätigkeit spielen dabei keine Rolle. Es gibt keine Staatstätigkeit, die nicht an rechtlichen oder politischen Massstäben gemessen werden könnte (HEUSLER, S. 377). Im Grundsatz gilt die Pflicht der Exekutive, dem Parlament über ihre Geschäftsführung Rechenschaft abzulegen, ausnahmslos (MÜLLER, S. 412).

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 (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3). 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 (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 3).

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 (MÜLLER, S. 412). 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 (HEUSLER, S. 379).

So sind für persönliche Vorstösse einzelner Parlamentsmitglieder Grenzen zu ziehen. „Neugierdefragen" oder Vorstösse, die ausschliesslich der „politischen, sozialen, persönlichen oder ökonomischen Vorteilserzielung" dienen, können sich im parlamentarischen Oberaufsichtsrecht nicht auf eine verfassungsrechtliche Grundlage stützen. Sie haben keinen Anspruch auf Beantwortung (HEUSLER, S. 380). Ausserdem ist die Verhältnismässigkeit zu wahren.

Auch die durch Kommissionen wahrzunehmende Kontrolle hat sich stets an der Zwecksetzung des parlamentarischen Verfassungsauftrags zu orientieren (HEUSLER, S. 381). 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 Informationsgesuche auf das zu beschränken, was zur Erfüllung ihres Auftrages absolut unerlässlich ist (ALBRECHT, S. 41).

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, welche noch laufende Geschäfte untersucht, ist vorstellbar und stünde nicht a priori im Wi-

derspruch zu Verfassungsgrundsätzen (vgl. etwa HAUSER, Rz 7; BÄNZINGER/MENGIARDI/TOLLER, Art. 33 N 9f.; EICHENBERGER, Gegenwart, § 80 N 6; HEUSLER, S. 400ff.; SÄGESSER, Bundesbehörden, Art. 169, Rz 606ff.; TSCHANNEN, § 35 Rz 9; ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht, S. 6; ZIMMERLI, Problemfelder, S. 244). Dieser Teil der Lehre plädiert allerdings gleichwohl dafür, die Kontrolle *primär* als eine nachträgliche auszugestalten (so etwa HAUSER, Rz 7). HEUSLER spricht mit Blick auf die Nachträglichkeit von einer „politisch-pragmatisch zu ermittelnden und zu befolgenden Maxime" (S. 402).

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 (Parlamentarische Oberaufsicht, S. 22). Die komplexen verwaltungsinternen Entscheidungsprozesse können oftmals nur durch eine begleitende Kontrolle nachvollziehbar und damit für die parlamentarische Oberaufsicht überhaupt politisch bewertbar gemacht werden (HEUSLER, S. 404).

Die Bevölkerung erwarte – gemäss ZIMMERLI – gleichsam, dass die Oberaufsicht von ihren Informationsrechten Gebrauch mache und dort Einfluss nehme, wo Massnahmen angezeigt sind (Parlamentarische Oberaufsicht, S. 22). 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 (S. 85, 91). Die traditionelle Regel der nachträglichen Kontrolle habe ihre Begründung im Verständnis, dass die Akte von Regierung und Verwaltung zumeist rasch abgeschlossen und die Gesetze selber hinreichend konkret seien. Dies habe sich jedoch geändert. Zusehends würden wesentliche gesetzgeberische Tätigkeiten dem Bundesrat übertragen (FRICK, S. 89). FRICK stellt sich pointiert auf den Standpunkt, ohne (begleitende) Kooperation komme „das Parlament immer zu spät" (S. 88).

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 Prozessstadium 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 (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 15; MASTRONARDI, Kriterien, 153ff.). MASTRONARDI (Kriterien, S. 152) weist weiter darauf hin, dass in der Praxis die meisten grösseren Inspektionen der Geschäftsprüfungskommissionen unter ande-

rem auch Geschäfte berühren, zu denen noch Entscheide eines Departementes oder des Bundesrates bevorstehen. 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 (S. 93)

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

- 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 oberaufsichtsrechtlichen Verfassungsauftrags (HEUSLER, S. 403). 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 (CHEVALIER, S. 22f.; HEUSLER, S. 405). Die begleitende Kontrolle muss für die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht stets als erforderlich und geeignet qualifiziert werden können. Das begleitende Tätigwerden muss vor dem Hintergrund des Verfassungsauftrags der Oberaufsicht als funktionsgerecht erscheinen. Nur dann ist sie zulässig (EICHENBERGER, Aktuelle Fragen, S. 40ff.; HEUSLER, S. 405). Gegen begleitende Kontrollen kann in Einzelfällen die Tatsache sprechen, dass parlamentarische Kommissionen nach Auftrag, Zusammensetzung, Verfahren und Hilfsmittel für die Beurteilung von Verwaltungsakten oft weniger geeignet sind als die Verwaltung selber (MASTRONARDI, Kriterien, S. 156). 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 (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 (St. Galler-

Kommentar zu Art. 169, Rz 16; auch HEUSLER postuliert eine Zurückhaltungspflicht, S. 402).

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 (MASTRONARDI, Kriterien, S. 154ff.; MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169 Rz 14ff.). Das Parlament hat bei der Beschaffung und Auswertung von aufsichtsrechtlich relevanten Informationen stets zu berücksichtigen, dass die Regierung die leitende und vollziehende Behörde ist (vgl. Art. 174 BV; § 101 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt). Die mitschreitende Kontrolle darf nicht in eine steuernde Regierungstätigkeit ausmünden (AUBERT/MAHON, Rn 1281). Insbesondere haben es Geschäftsprüfungskommissionen zu unterlassen, die laufende Verwaltungstätigkeit bereits zu bewerten oder öffentlich (vor-)zu verurteilen (vgl. HEUSLER, S. 406).

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 (vgl. MEYER, S. 162ff.; HEUSLER, S. 407).

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 und Empfehlungen für deren Erledigung abgeben können (MÜLLER, Oberaufsicht, S. 404, 413; DUBACH, Art. 55, S. 166f.; NUSPLIGER, S. 154). 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 (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1ff.). Das Parlament ist dieser Auffassung allerdings nicht gefolgt (vgl. dazu FRICK, S. 86; ABN 1998 S. 125, 127).

Insbesondere MÜLLER stellt sich auf den Standpunkt, Aufsicht und Kontrolle seien immer als «*etwas Nachträgliches*» zu verstehen (S. 397). 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, welches entsprechend kontrolliert und kritisiert werden kann (MÜLLER, S. 397). Oberaufsicht funktioniere nur, wenn sie an einen Akt anknüpfen kann, für den die beaufsichtigte Instanz die alleinige Verantwortung trägt (MÜLLER, S. 397). 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 (MÜLLER, S. 397).

- 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, welches in diesem Falle bereits durch das Parlament mitgestaltet wurde (MÜLLER, S. 398).

- Mitschreitende Kontrolle könnte die Kreativität, Initiative und Entscheidungskraft der Exekutive lähmen (MÜLLER, S. 398).

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 (MÜLLER, 399).

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 (MÜLLER, S. 400).

- das Parlament die Verwaltung auch «*an der Arbeit*» beobachten kann, um die Ergebnisse dieser Arbeit nach deren Abschluss korrekt zu würdigen (MÜLLER, S. 400; MASTRONARDI, Kriterien, S. 154).

- sich Kontrollen auch auf noch nicht erledigte Geschäfte erstrecken dürfen, sofern diese als eine blosse Fortsetzung eines früheren Oberaufsichtsverfahrens erscheinen («*Nachkontrollen*») (MÜLLER, S. 401).

Schliesslich stellt MÜLLER die Frage, ob Geschäftsprüfungskommissionen auch zu Grundsatz- oder Zwischenentscheiden Stellung nehmen dürfen, auch wenn ein Geschäft noch hängig ist (MÜLLER, S. 402). 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 sei (S. 402). 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 (vgl. MÜLLER, S. 402).

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 entsprechen-

de 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.

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 (vgl. ALBRECHT, S. 31; MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 2).

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 (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 19). 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 Objekte der parlamentarischen Oberaufsicht sein (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 19).

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 Angelegenheiten 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; vgl. SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 382). Das Parlament nimmt überdies den Geschäftsbericht des Bundesrates entgegen und entlastet den Bundesrat politisch von seiner Verantwortung durch Genehmigungsbeschluss (Art. 144f. ParlG).

Was den Umfang der Informationsrechte (Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse) von Parlamentsmitgliedern, Kommissionen und Delegationen betrifft, kann von einem kaskadenmässigen Aufbau gesprochen werden (vgl. SÄGESSER, Informationsrechte, S. 67).

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 (vgl. SÄGESSER, Informationsrechte, S. 68; SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 382). Art. 153 Abs. 4 BV sieht vor, dass den Kommissionen jene Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zustehen, welche sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (vgl. ALBRECHT, S. 38). 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 Inspektionen. Dabei untersucht sie nach dem Stichprobenprinzip gestützt auf eine Prioritätenplanung ausgewählte Verwaltungsbereiche oder spezifische Problemstellungen vertieft (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 24). Mittels Nachkontrollen überprüfen die Kommissionen im Weiteren die Umsetzung von Handlungsempfehlungen (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 Entscheidfindung 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; vgl. SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 384; SÄGESSER, Informationsrechte, S. 69f.).

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 Entscheidfindung 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 (ALBRECHT, S. 39). Da die Sitzungen der Geschäftsprüfungskommissionen selber nicht öffentlich sind (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 (vgl. ALBRECHT, S. 37; SÄGESSER, Informationsrechte, S. 73). Falls notwendig können die Kommissionen vorsehen, dass Informationen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, nur einer Subkommission zukommen (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 (vgl. auch Art. 154 Abs. 1 ParlG). Die Bundesverfassung sieht für die Delegationen unmittelbar ein uneingeschränktes Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht vor. Der Bundesrat kann solchen Delegationen keine Geheimhaltungspflichten 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 Entscheidfindung des Bundesrates dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste der Geheimhaltung unterliegen (SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 383). Während der Finanzdelegation sämtliche Beschlüsse des Bundesrats einschliesslich der Mitberichte laufend und regelmässig zugestellt werden, muss die Geschäftsprüfungsdelegation die Unterlagen zur Entscheidfindung des Bundesrates einverlangen. Daraus ergibt sich jedoch auch, dass sich die Geschäftsprüfungskommissionen selber nicht auf derart umfassende Rechte abstützen können (vgl. MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 48, 50f.).

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 (SÄGESSER, Informationsrechte, S. 74).

b) Zeitliche Beschränkungen

Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, das Kennzeichen parlamentarischer Kontrolle sei ihre Nachträglichkeit. Eine begleitende Kontrolle, welche 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 (vgl. auch MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 10). 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 betont, dass sich die Oberaufsicht nicht auf eine vergangenheitsbezogene Sicht beschränkt, sondern auch eine begleitende Kontrolle einschliesst (vgl. ABN 1998 S. 127; BBl 1997 III 1383f.).

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 (SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 386). SÄGESSER stellt zu Recht die Frage, inwiefern das Konsultationsrecht neben den allgemeinen Informationsrechten der Parlamentskommissionen einen eigenständigen Anwendungsbereich aufweist (Informations- und Konsultationsrechte, S. 386). 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; vgl. SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 386f., Anm. 55). SÄGESSER führt zu Recht ins Feld, dass das Parlament an sich im Rahmen der Gesetzgebung darüber zu befinden hat, welche Bereiche im Sinne der Bundesverfassung als wichtig zu betrachten sind. Es kann diese Aspekte im formellen Gesetz selber einer Regelung zuführen (Informations- und Konsultationsrechte, S. 387). 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 (SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 387).

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 dekonzentrierten Einheiten (HAUSER, Rz 8).

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, welche 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 Amtsakten einen besonderen Bericht erstatten, wenn es für die Wahrung der erwähnten, besonders schutzwürdigen Interessen unerlässlich ist (Art. 34e Abs. 2 KRG). Zum Schutze öffentlicher Interessen kann gemäss Art. 34 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 (Art. 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 (Art. 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, welche auch noch laufende Geschäfte untersuche, nicht aus (Rz 7). 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 (Rz 7). Eine Beschränkung auf die nachträgliche Kontrolle ergebe sich auch nicht aus dem KRG.

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 (NUSPLIGER, S. 153).

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 (S. 162). 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 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 (sowie Art. 4 Abs. 2 Bst. c des Datenschutzgesetzes des Kantons Bern, KDSG, vom 19. Februar 1986) 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 (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 (S. 154). 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 (S. 155).

Im Kanton Bern steht dem Parlament die Möglichkeit offen, insbesondere in Folge 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 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 Akteneinsichts-

recht Begrenzungen wegen der Beeinträchtigung privater sowie öffentlicher Interessen existieren. Einsicht in „die" Akten bedeutet nach EICHENBERGER somit nicht Einsicht in „alle" Akten (Aktuelle Fragen, S. 16f.). EICHENBERGER hält zur parlamentarischen Oberaufsicht im Kanton Basel-Landschaft zudem fest, dass nachträgliche Kontrollen die Regel bilden (Aktuelle Fragen, S. 11). 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 (Aktuelle Fragen, S. 11).

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

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 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. Ins-

besondere 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. Damit bleiben manche Aspekte ungeklärt (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 Regierung 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 (MASTRONARDI, St. Galler-Kommentar zu Art. 169, Rz 6). 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 (vgl. Ziffer 5.2.2, b, ee; 6.2; 6.3 hiervor).

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 Linie um eine innenpolitisch motivierte Mitwirkungsmöglichkeit des Parlaments mit dem Ziel, frühzeitig Einfluss in diesem Bereich zu ermöglichen (BUSER, S. 368; ZIMMERLI, Problemfelder, S. 244).

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, welche 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, des Willkürverbots und des Verhältnismässigkeitsprinzips, also sachlich begründet und zurückhaltend, wahrgenommen werden darf (vgl. Ziffer 2.4).

Bei den Grundregeln handelt es sich um Vorgaben, an welche 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 (vgl. Ziffer 5 hiervor) sowie in Anbetracht der Ausführungen über die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle im Bund und in den Kantonen (vgl. Ziffer 6 hiervor) folgende Grundregeln herausarbeiten:

7.2.1 Nachträglichkeit

Kontrollen sind grundsätzlich nachträglich vorzunehmen. 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.

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

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. Die Geschäftsprüfungskommission kann auch das Nicht-Tätigwerden der Exekutive untersuchen. Möglich ist auch die Beobachtung der Exekutive „an der Arbeit", um die Ergebnisse nach deren Abschluss korrekt zu würdigen. Zulässig sind auch Nachkontrollen, um zu prüfen, ob frühere Empfehlungen umgesetzt worden sind.

b) Gründe gegen eine begleitende Kontrolle

Zu vermeiden hingegen sind 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. Entsprechend 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 etc. 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. 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 Führungsbedürfnisse der Regierung. Auch für die parlamentarische Kontrolle gilt der Grundsatz, dass sich die Legislative auf das politisch „Wesentliche" zu beschränken hat.

Insbesondere hat es die Geschäftsprüfungskommission zu unterlassen, die *laufende* Verwaltungstätigkeit bereits öffentlich zu bewerten.

Die Geschäftsprüfungskommission hat aus dem breiten Spektrum der ihr zustehenden Möglichkeiten die angemessene auszuwählen. Möglich sind gegebenenfalls informelle Kontakte zwischen der oder dem Präsidierenden der Geschäftsprüfungskommission und der oder dem Departementsvorstehenden oder gemeinsame Sitzungen mit Vertretern 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.

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 kann zwar ihre Untersuchungsobjekte (Verwaltungsbereiche und -probleme) nach dem Stichprobenprinzip auswählen, sie hat ihrer Tätigkeit jedoch eine Prioritätenplanung zugrunde zu legen und Schwerpunkte zu setzen.

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. 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. 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.

d) Prüfungskriterien

Die Kriterien der parlamentarischen Verwaltungskontrolle sind Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. 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:

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.

b) Verhältnismässige Wahl der Untersuchungsmittel

Die Wahl der Untersuchungsmittel durch die Geschäftsprüfungskommission muss verhältnismässig sein. So soll die Geschäftsprüfungskommission z.B. keine Aktenherausgabe fordern, wenn ihr Informationsbedürfnis im konkreten Fall durch Berichterstattung befriedigt werden kann.

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. Sie zerstören das Vertrauensverhältnis zwischen Parlament und Regierung.

b) Fairness gegenüber Betroffenen

Betroffene Behördenmitglieder haben einen verfassungsmässigen Anspruch auf Fairness. 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.

c) Verhalten der Geschäftsprüfungskommission gegenüber Medien

Die Geschäftsprüfungskommission hat es zu unterlassen, die laufende Verwaltungstätigkeit bereits öffentlich (vor-)zu verurteilen. Zu vermeiden sind ausserdem unkoordinierte Medienorientierungen durch allfällige Subkommissionen der Geschäftsprü-

fungskommission, wenn dafür keine entsprechende, klare Ermächtigung seitens der Gesamtkommission vorliegt.

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.

8. Management Summary

Dem vorliegenden Gutachten liegt die Frage zu Grunde, ob die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt im Rahmen ihrer oberaufsichtsrechtlichen 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 Oberaufsichtsrecht des Parlaments über Regierung und Verwaltung verstanden.

Das Oberaufsichtsrecht des Parlaments kann in Konflikt mit der Handlungsfähigkeit der Exekutive geraten. Zwischen dem demokratisch legitimierten Oberaufsichtsrecht des Parlaments einerseits und der praktischen Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Exekutive anderseits ist ein Spannungsfeld angelegt, das im Hinblick auf die konkrete gesetzliche Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsichtrechte 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 §§ 67ff. 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 Gesetzesebene jeweils relativ ausführlich und differenziert geregelt haben. Im Vergleich zu den wenig detaillierten Bestimmungen des Kantons Basel-Stadt wird dadurch eine erhöhte Rechtssicherheit geschaffen. Die Frage nach einer *zeitlichen* 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 der 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 wie hiervor erwähnt grundsätzlich auch zu begleitender Kontrolle befugt sind. Diese mitschreitende Oberaufsichtstätigkeit darf jedoch nur unter Berücksichtigung von übergeordneten Verfassungsprinzipien, 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.

Basel, den 1. Oktober 2009

Prof. Dr. Felix Hafner

Dr. Christoph Meyer, LL.M.

Literatur

- ALBRECHT MARTIN, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2/2003 S. 31ff.
- 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. 347ff.
- 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. 15ff.
- DUBACH RETO, Die Verfassung des Kantons Schaffhausen – Kommentar, Schaffhausen 2004
- EICHENBERGER KURT, Der Staat der Gegenwart, Basel / Frankfurt am Main 1980 (zit. EICHENBERGER, Gegenwart)
- 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. 285ff.
- 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 Beizug 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. 247ff.

- MEYER CHRISTOPH, New Public Management als neues Verwaltungsmodell – Staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente, Basel 1998

- MÜLLER GEORG, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberausicht im Bund, in: ZSR 1992, S. 395ff.

- 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. 1169ff.

- 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. 382ff. (zit. SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte)

- SÄGESSER THOMAS, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2/2003, S. 67ff. (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. 3ff. (zit. SEILER, Aufgabenverteilung)

- SEILER HANSJÖRG, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, in: ZBl 2000, S. 281ff. (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 Oberaufsicht im 21. Jahrhundert, in: Akademievorträge der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, Heft XVII (zit. ZIMMERLI, Parlamentarische Oberaufsicht)

- ZIMMERLI ULRICH, Problemfelder der parlamentarischen Kontrolle, in: GERNET HILMAR / HARTMANN ALOIS / SCHWINGRUBER ANTON (Hrsg.), Dank- und Denkschrift für Josi J. Meier, Hitzkirch 1995, S. 240ff. (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. 124ff.
- 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