

**Kurzgutachten**

**Empfänger**      Geschäftsprüfungskommission Stadt Zug,  
Philip C. Brunner, Präsident

**Kopie an**

**Datum**            15. August 2022

**Von**

**Betreff**            Kurzgutachten Akteneinsichtsrecht GPK

Bratschi AG  
Bahnhofstrasse 70  
CH-8021 Zürich  
T +41 58 258 10 00  
F +41 58 258 10 99  
www.bratschi.ch

Isabelle Häner  
Prof. Dr. iur., Rechtsanwältin  
Isabelle.Haener@bratschi.ch  
im Anwaltsregister eingetragen

4581793

**I.            AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG**

1            Als die Geschäftsprüfungskommission (GPK) im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung beim zuständigen Departement Akten über einen leitenden Mitarbeiter herausverlangte, um organisatorische und personalrechtliche Fragen im betreffenden Departement aufzugreifen und dort wahrgenommene Mängel anzugehen, verweigerte das zuständige Departement die Aktenherausgabe. Der Rechnungsprüfungskommission hingegen wurden die Akten offengelegt.

2            Das Departement stellte sich auf den Standpunkt, das in § 13 Abs. 2 Ziff. 4 GSO vorgesehene uneingeschränkte Akteneinsichtsrecht erfasse keine personengeschützten Daten. Das Bundesrecht formuliere in verschiedenen Gesetzen Bestimmungen, die der vom Grossen Gemeinderat verabschiedeten Gesetzesgrundlage in § 13 GSO vorgingen, so das restriktive Datenschutzgesetz des Bundes, die im Obligationenrecht formulierten Fürsorgepflichten des Arbeitgebers und die im Zivilgesetzbuch festgelegten Normen über den Personenschutz. Das auf kommunaler Ebene unbeschränkte Einsichtsrecht sei in diesem Kontext der Aufgabe der GPK-Mitglieder zu lesen. Mit den anonymisierten Auskünften der Stadt Zug hätten diese genügend Angaben, um ihre Aufgaben wahrzunehmen.

3            Die GPK beschloss in der Folge, unabhängig vom konkreten Fall ein Rechtsgutachten in Auftrag zu geben mit der folgenden Fragestellung:

*Wie weit ist die GPK berechtigt, Informationszugang zur Verwaltungstätigkeit zu haben, und wo hat dieser Zugang allenfalls Grenzen?*

## II. RECHTLICHE BEURTEILUNG

### A. Zu den Rechtsgrundlagen

- 4 Nach § 105 i.V.m. § 69 GG<sup>1</sup> übt der Grosse Gemeinderat die Aufsicht über die Tätigkeit des Gemeinderates sowie die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung aus. Gemäss § 107 Abs. 1 GG kann der Grosse Gemeinderat zur Ausübung der Oberaufsicht über den Gemeinderat und über die Gemeindeverwaltung sowie zur Berichtserstattung über die Vorlagen eine ständige Geschäftsprüfungskommission sowie besondere Untersuchungskommissionen einsetzen. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) prüft die Geschäftsführung des Gemeinderats und an Stelle der Rechnungsprüfungskommission die (Global-) Budgets und die Leistungsaufträge gemäss § 18a GG (§ 107 Abs. 2 GG). Die Geschäftsprüfungskommission kann der Rechnungsprüfungskommission die Überprüfung einzelner Dienststellen oder einzelner Geschäfte beantragen. Die Rechnungsprüfungskommission unterrichtet die Geschäftsprüfungskommission über das Ergebnis der Prüfung (§ 107 Abs. 3 GG).
- 5 Nach § 108 GG stehen der Geschäftsprüfungskommission und den besonderen Untersuchungskommissionen die Rechte nach § 95 GG zu. § 95 GG bezieht sich auf die Rechnungsprüfungskommission und besagt, dass die Rechnungsprüfungskommission zur Erfüllung ihrer Aufgaben Einsicht in Protokolle und Akten der Gemeinde nehmen kann und umgekehrt die Organe der Gemeinde verpflichtet sind, der Rechnungsprüfungskommission zur Erfüllung ihrer Aufgabe Auskunft zu erteilen. § 108 Abs. 1 GG gibt der GPK zudem das Recht, Einsicht in die Protokolle der Rechnungsprüfungskommission zu nehmen.
- 6 § 108 Abs. 2 GG bestimmt weiter, dass die Mitglieder der Kommissionen (GPK und allfällige Untersuchungskommission) unter Vorbehalt der Berichterstattung an den Grossen Gemeinderat der Schweigepflicht gemäss § 13 GG unterstehen. Bei der Berichterstattung ist auf die berechtigten Interessen Dritter Rücksicht zu nehmen.
- 7 Nach § 13 Abs. 1 GG ist es (u.a.) den Mitgliedern von Kommissionen untersagt, Drittpersonen, anderen Gemeindebehörden oder kantonalen Amtsstellen Tatsachen mitzuteilen, die sie bei der Ausübung ihres Amtes erfahren haben und an denen ein öffentliches Geheimhaltungsinteresse oder ein Persönlichkeitsinteresse besteht oder die gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind. Vorbehalten bleiben Fälle der Auskunftspflicht, des Auskunftsrechts sowie der Entbindung vom Amtsgeheimnis. Zudem sind die Mitglieder der GPK bei der Berichterstattung an den Grossen Gemeinderat von der Schweigepflicht gemäss § 13 GG entbunden (so § 108 Abs. 2 GG).
- 8 Die Stadt Zug als Gemeinde mit Grossem Gemeinderat sieht in § 16 Abs. 3 GO<sup>2</sup> allgemein vor, dass der Grosse Gemeinderat die Tätigkeit des Stadtrates beaufsichtigt und die Oberaufsicht über die Stadtverwaltung ausübt. Der Grosse Gemeinderat setzt eine

<sup>1</sup> Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 4. September 1980, BGS 171.1

<sup>2</sup> Gemeindeordnung Stadt Zug vom 1. Februar 2005, Syst. Sammlung 1.1-1

Geschäftsprüfungskommission ein, welche insbesondere den Voranschlag, die Jahresrechnung, den Verwaltungsbericht und alle Geschäfte mit finanziellen Folgen prüft (§ 18 GO). § 13 Abs. 2 GSO<sup>3</sup> konkretisiert die Aufgaben wie folgt:

- a. Prüfung Voranschlag, Jahresrechnung und Verwaltungsbericht
- b. Prüfung Nachtragskreditbegehren
- c. Prüfung Geschäfte mit finanziellen Folgen
- d. Uneingeschränktes Einsichtsrecht in alle Akten der Verwaltung
- e. Antragsrecht auf Erlass von Gemeinderatsbeschlüssen

## **B. Funktion der GPK, Gegenstand der Oberaufsicht, Abgrenzung Zuständigkeit RPK**

9 Die Oberaufsichtskompetenz allgemein ist von der Aufsichtskompetenz abzugrenzen, welche innerhalb der Verwaltung die übergeordnete Instanz gegenüber der untergeordneten Instanz ausübt. Die Oberaufsichtskompetenz beinhaltet nicht die Befugnis, Entschiede der Exekutive aufzuheben oder der Exekutive oder Verwaltung direkt Weisungen zu erteilen<sup>4</sup>. Vielmehr geht es um eine distanzierte, politische Kontrolle des Parlaments, in welcher sich auch die politische Verantwortung der Exekutive realisiert und die das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Staat fördert<sup>5</sup>. Dementsprechend können im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht höchstens Empfehlungen ausgesprochen werden. Als weitere Mittel der Aufsicht stehen etwa Inspektionen, Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen, die parlamentarischen Vorstösse oder eben die Informationsrechte im Sinne eines Auskunfts- und Akteneinsichtsrechts zur Verfügung<sup>6</sup>.

10 Die Geschäftsprüfungskommission wird jeweils als das Organ des Parlaments bezeichnet, über welches das Parlament seine Oberaufsicht über die Verwaltung ausübt. Gegenstand der Oberaufsicht bildet die gesamte Tätigkeit der Verwaltung und erfasst alle Akte von Exekutive und Verwaltung. Es gibt mit anderen Worten keine Bereiche, die sich der Oberaufsicht des Parlaments entziehen<sup>7</sup>. Ein wesentliches Merkmal der Oberaufsicht ist es auch, dass die Aufsichtsorgane selbst bestimmen, welchen Themen sie sich annehmen wollen<sup>8</sup>. Als Element der Gewaltenteilung und im Besonderen der Gewaltenteilung liegt es am Gesetzgeber, die – allgemeine staatsrechtliche – Funktion der Oberaufsicht zu konkretisieren.

11 Die Kriterien der Oberaufsicht sind im Regelfall die Rechtmässigkeitsprüfung, die Prüfung der Ordnungsgemässheit bei der Prüfung von Budget, Jahresrechnung etc., die

<sup>3</sup> Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug (Geschäftsordnung, GSO), Syst. Sammlung 1.5-1.

<sup>4</sup> Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8.A., Zürich 2020, Rz. 1724 ff.; vgl. auch Höchner Claudia, Parlamentarische Oberaufsicht über öffentliche Unternehmen des Bundes, Diss. Bern 2020, S. 140.

<sup>5</sup> Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. A., Bern 2021, Rz. 1365; Meyer Christoph, Grundregeln für die Geschäftsprüfungskommission. Inhaltliche und zeitliche Grenzen ihrer Oberaufsicht, in: Festschrift für Paul Richli, Zürich/St. Gallen 2011, S. 337.

<sup>6</sup> Meyer, S. 339.

<sup>7</sup> Meyer, S. 552.

<sup>8</sup> Biaggini Giovanni, Kommentar BV, 2. A, Zürich 2017, Art 169 N 4.

Zweckmässigkeit (Ausübung des Ermessens, Effizienz und Übereinstimmung mit den Zielen) sowie der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit<sup>9</sup>.

12 § 105 i.V.m. § 69 Abs. 1 Ziff. 10 GG unterscheidet zwischen der parlamentarischen Aufsicht über die Tätigkeit des Gemeinderates und der Oberaufsicht über die Verwaltung. Der Grosse Gemeinderat kann für die Oberaufsicht eine ständige Geschäftsprüfungskommission einsetzen (§ 107 Abs. 1 GG). § 107 Abs. 1 GG übernimmt jedoch die terminologische Unterscheidung zwischen Aufsicht und Oberaufsicht, wie dies in § 69 Abs. 1 Ziff. 10 GG festgehalten wird, nicht. Vielmehr ist in § 107 Abs. 1 GG einzig noch von der Oberaufsicht die Rede. Der Grund dürfte darin liegen, dass § 105 GG integral auf die Kompetenzen der Gemeindeversammlung verweist und die Stimmberechtigten mit ihren Aufsichtsmitteln einzig den Gemeinderat adressieren können, jedoch nicht direkt die Verwaltung (§ 80 GG: Motionsrecht; § 81 GG: Interpellationsrecht)<sup>10</sup>. Anliegen gegenüber der Gemeindeverwaltung hat die Gemeindeversammlung somit stets über dem Gemeinderat anzubringen. Wenn in § 107 Abs. 1 GG zudem einzig noch von Oberaufsicht die Rede ist, knüpft das GG auch an die Rechtsnatur der parlamentarischen Oberaufsicht an, dass das Parlament der Exekutive und Verwaltung keine Weisungen erteilen, deren Entscheide nicht aufheben und auch keine Sanktionen aussprechen kann.

13 In § 107 Abs. 2 und 3 GG wird der Gegenstand der Oberaufsichtstätigkeit durch die GPK dahingehend umschrieben, dass diese die Geschäftsführung des Gemeinderates prüft. Geht es hingegen um einzelne Dienststellen oder einzelne Geschäfte, kann sie der Rechnungsprüfungskommission (RPK) beantragen, einzelne Dienststellen oder einzelner Geschäfte zu überprüfen. Die RPK wiederum hat in der Folge die GPK über die Ergebnisse der Prüfung zu unterrichten (§ 107 Abs. 3 GG). Diese differenzierte Verteilung der Zuständigkeiten zwischen GPK und RPK ist im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des GG zu verstehen. Beim Erlass des Gemeindegesetzes im Jahr 1980 ging es vor allem darum, die Kompetenzen zwischen der GPK und der RPK im Einzelnen abzugrenzen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Aus diesem Grund wurden die Aufgaben der GPK genauer umschrieben (vgl. § 107 Abs. 2 GG) und wurde die Zusammenarbeit zwischen GPK und RPK statuiert. Gleichzeitig hielt der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag zum Gemeindegesetz fest, dass es der Gemeindeordnung überlassen sei, die Funktionen der GPK und der RPK detaillierter abzugrenzen<sup>11</sup>. Dass die direkte Oberaufsicht nach § 107 Abs. 2 und Abs. 3 GG in erster Linie dem Gemeinderat bzw. Stadtrat besteht, kann im Zusammenhang damit gesehen werden, dass es bei der Oberaufsicht um eine politische Kontrolle geht sowie darum, die Verantwortlichkeit der Exekutive durchzusetzen. Im Bereich der Dienststellen, wenn die GPK der RPK Aufträge zu weiteren Abklärungen erteilt (§ 107 Abs. 3 GG), kann es aber gleichwohl gleichzeitig um Abklärungen gehen, welche Fragen bzw. allfällige Mängel betreffend die Dienstaufsicht der Exekutive über die Verwaltung betreffen, so dass insofern auch Doppelspurigkeiten bleiben.

---

<sup>9</sup> Meyer, S. 340 f.

<sup>10</sup> Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 12. Januar 1979 zum Gemeindegesetz (Bericht und Antrag GG), S. 38 f.

<sup>11</sup> Bericht und Antrag GG, S. 57.

- 14 Die Funktion der RPK gemäss § 94 Abs. 2 GG besteht darin, den Finanzhaushalt der Gemeinden zu überprüfen (Globalbudgets, Leistungsaufträge, Jahresrechnung und Projekt sowie Kreditabrechnungen). Weiter hat die RPK bei der Prüfung der Rechnungsführung auch die Ordnungsgemässheit der Aufgabenerfüllung zu prüfen. Ihre Berichterstattung (gemäss § 96 GG) erfolgt an den Grossen Gemeinderat (§ 118 GG). § 107 Abs. 3 GG erweitert den Aufgabenbereich der RPK dahingehend, dass die RPK ebenso einzelne Dienststellen oder einzelne Geschäfte überprüft, wenn die GPK einen Antrag stellt und die RPK diesen Antrag gutheisst. Gemäss dem Wortlaut von § 107 Abs. 3 GG ist der Untersuchungsgegenstand dabei nicht auf den Finanzhaushalt beschränkt und kann dementsprechend auch die allgemeine Aufgabenerfüllung oder die Organisation der Dienststellen betreffen. Allerdings wird es auch als Aufgabe der RPK angesehen, bei der Prüfung der Rechnungsführung ein «Augenmerk» auf allfällige Fehler und Ordnungswidrigkeiten zu richten, wie es im Bericht und Antrag des Regierungsrats zum GG heisst, so dass auch in dieser Hinsicht Überschneidungen mit der Oberaufsichtsfunktion der GPK denkbar sind<sup>12</sup>. Gestützt auf § 107 Abs. 3 GG erscheint die RPK jedoch insofern als Hilfsperson der GPK, als sie von Amtes wegen keine Überprüfungen der Dienststellen ausserhalb der Rechnungsprüfung vornehmen kann. Hierfür braucht es vielmehr einen Auftrag der GPK. Im Übrigen ist die RPK aber kein Organ des Parlaments, sondern wird als eigenständiges Staatsorgan der Stadt Zug konstituiert (§ 3 Abs. 1 lit. d GO), was sich ebenso aus dem Gemeindegesetz ergibt (§ 64 Abs. 2 Ziff. 4 GG). Die RPK bildet folglich im Rahmen ihrer ursprünglichen Aufgaben gemäss § 94 Abs. 2 GG eine unabhängige, in das Gewaltenteilungsprinzip eingebundene Aufsichtsbehörde, die dementsprechend auch vom Volk an der Urne gewählt wird (§ 64 Abs. 1 GG).
- 15 Für die Zuweisung der Aufgaben an die GPK der Stadt Zug kann auf § 18 Abs. 2 GO verwiesen werden<sup>13</sup>. § 18 Abs. 2 GO zählt die Aufgaben bzw. den Gegenstand der Oberaufsicht nicht abschliessend auf. In der Aufzählung der Aufgaben der GPK von § 13 Abs. 2 GSO fehlt zwar der Hinweis, dass es sich um keine abschliessende Aufzählung handelt (das Wort «insbesondere» fehlt). Allerdings lässt sich aus § 13 Abs. 2 Ziff. 4 und Ziff. 5 nicht schliessen, dass sich der Grosse Gemeinderat bei Erlass der GSO in Bezug auf seine Oberaufsichtskompetenz hätte einschränken wollen. Zudem ist § 13 Abs. 2 GSO in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht, insbesondere mit § 107 GG auszulegen, welcher sich einerseits allgemein auf die Geschäftsführung des Gemeinderates (in der Stadt Zug des Stadtrates) bezieht und wonach über die RPK auch die Überprüfung der Dienststellen angeordnet werden kann. Ebenso ergibt sich aus der nicht abschliessenden Aufzählung der Aufgaben der GPK in § 18 Abs. 2 GO, dass die Oberaufsichtskompetenz nicht einschränkend zu verstehen ist.
- 16 In gegenständlicher Hinsicht ist weiter zu unterscheiden, zu welchem Zeitpunkt die Aufsicht durchgeführt werden soll. Die Aufsicht kann dabei kontinuierlich oder sporadisch erfolgen oder aber begleitend oder nachträglich<sup>14</sup>. Während die in § 13 Abs. 2 Ziff. 1 – 3

---

<sup>12</sup> Bericht und Antrag GG, S. 49 f.

<sup>13</sup> Vgl. auch vorne, Rz. 8.

<sup>14</sup> Höchner, S. 158 ff.

GSO aufgezählten Geschäfte kontinuierlich (d.h. jährlich) und zeitlich fixiert vor Beschlussfassung des Grossen Gemeinderates zu prüfen sind, handelt es sich bei der allgemeinen Prüfung der Geschäftsführung des Stadtrates und der Dienststellen in Verbindung mit Aufträgen an die RPK (§ 107 Abs. 3 GG) um eine sporadische Aufsicht, die begleitend oder nachträglich erfolgen kann. In dieser Hinsicht äussert sich das kantonale Recht nicht über allfällige Grenzen<sup>15</sup>.

- 17 Zusammenfassend kann der Gegenstand der Oberaufsicht der GPK in der Stadt Zug somit so verstanden werden, dass die GPK einerseits vor Verabschiedung der für den Finanzhaushalt relevanten Geschäfte durch den Grossen Gemeinderat (aber nach Antragstellung durch den Stadtrat) (§ 13 Abs. 2 Ziff. 1 – 3) GSO ihre Aufsichtsfunktion wahrnimmt. Dazu kommt die sporadische, begleitende oder nachträgliche Aufsicht der Geschäftsführung des Stadtrates sowie der Dienststellen der Verwaltung, wobei letztere durch die RPK ausgeübt wird.

## **C. Die Informationsrechte**

### **1. Tragweite und Grenzen der Informationsrechte allgemein**

- 18 Die Informationsrechte des Parlamentes bei der Ausübung der Oberaufsicht bilden die Voraussetzung dazu, dass die parlamentarische Oberaufsicht überhaupt ausgeübt werden kann. Das grundsätzlich voraussetzungslose Akteneinsichtsrecht ist ebenso Voraussetzung dazu, dass das Parlament bzw. vorliegend die GPK die Themen der Oberaufsicht, soweit es nicht um die finanzhaushaltsrechtlich relevanten Geschäfte gemäss § 13 Abs. 2 Ziff. 1 – 3 GSO geht, selbst bestimmen kann<sup>16</sup>.

- 19 Insofern handelt es sich bei den Informationsrechten der GPK um ein Kernelement des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums im Rahmen der Oberaufsicht. Wie eingangs aufgezeigt, wird dementsprechend das Informationsrecht auch bereits in § 108 Abs. 1 i.V.m. § 95 GG garantiert und diesem eine Auskunftspflicht der Organe der Gemeinde gegenübergestellt (§ 95 Abs. 2 GG). Entsprechend seiner Bedeutung wird das Akteneinsichtsrecht in § 13 Abs. 2 Ziff. 4 GSO als Befugnis eigens erwähnt und dahingehend präzisiert, dass dieses unbeschränkt, für alle Akten der Verwaltung gilt. Die Formulierung von § 13 Abs. 2 Ziff. 4 GSO lässt sich mit der Formulierung in Art. 169 Abs. 2 BV vergleichen, wonach den vom Gesetz vorgesehenen Delegationen von Aufsichtskommissionen der eidgenössischen Räte keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden können. Beim GSO handelt es sich allerdings nicht um eine Verfassungsnorm, sondern um eine formell gesetzliche Grundlage, die vom Grossen Gemeinderat der Stadt Zug verabschiedet worden ist.

- 20 Fraglich ist deshalb, ob dieses «unbeschränkte» Akteneinsichtsrecht tatsächlich uneingeschränkt gilt, oder aber ob diesem Akteneinsichtsrecht aus dem übergeordnetem

<sup>15</sup> Vgl. zur ähnlichen Rechtslage im Bund, Biaggini, Kommentar BV, Art. 169 N 4; vgl. auch Meyer, S. 351, 352.

<sup>16</sup> Biaggini, Kommentar BV, Art. 169 N 4.

Recht Schranken entgegenstehen können. Weil Art. 169 Abs. 2 BV auf Stufe der Verfassung steht, wird im Bund von immanenten Schranken gesprochen<sup>17</sup>.

- 21 Im Allgemeinen wird zunächst die Funktionsordnung der staatlichen Organe als Schranke genannt, wobei auf Bundesebene der Schutz des Kollegialitätsprinzips des Bundesrates im Vordergrund der Diskussion steht. Es ist aber anerkannt, dass dieses nicht absolut geschützt ist und dem Akteneinsichtsrecht der Delegationen der Aufschmissionskommissionen nur in zeitlicher Hinsicht eine Grenze setzt<sup>18</sup>. Im Allgemeinen bildet denn auch die Entscheidzuständigkeit von Regierung und Verwaltung eine Schranke namentlich der begleitenden Aufsicht allgemein und der begleitenden Ausübung der Informationsrechte im Besonderen<sup>19</sup>. Sodann wird dem Informationsrecht gemäss Art. 169 Abs. 2 BV auch durch die den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen zustehenden Aufgaben eine Schranke gesetzt<sup>20</sup>. Ausserhalb der Oberaufsicht besteht denn auch kein Grund, Akteneinsicht zu nehmen oder bei der Exekutive oder Verwaltung Auskunft zu verlangen. Schliesslich wurden unter der alten BV auch die Persönlichkeitsrechte genannt<sup>21</sup>, wobei anerkannt ist, dass sich diese als mögliche Grenze der parlamentarischen Informationsrechte dann stark relativieren, wenn das Amtsgeheimnis gilt, weshalb *Biaggini* die Persönlichkeitsrechte auch nicht zu den verfassungsimmanenten Schranken zählt<sup>22</sup>.
- 22 Die auf Bundesebene aufgezählten immanenten Schranken ergeben sich allerdings ebenso aus dem übergeordneten Recht. Im Vordergrund stehen dabei die Wahrung der Entscheidzuständigkeit der Exekutive und der Verwaltung sowie – auch in Zusammenhang mit dem für das vorliegende Kurzgutachten ausschlaggebenden Fall – der Grundrechte von Drittpersonen, insbesondere im Sinne des Schutzes der Persönlichkeit (Art. 13 BV)<sup>23</sup>. Massstab bildet dabei das Verhältnismässigkeitsprinzip<sup>24</sup>. Dies bedeutet in Bezug auf das Akteneinsichts- und Auskunftsrecht, dass dieses für die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion geeignet und erforderlich sein muss und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen dürfen.
- 23 Dies zu entscheiden obliegt dabei dem ersuchenden Organ, somit der GPK, weil § 108 Abs. 1 i.V.m. § 95 Abs. 2 GG die ersuchte Exekutiv- oder Verwaltungsbehörde zur Aktenherausgabe verpflichtet. Damit werden den Organen der Gemeinde, namentlich der Exekutive und Verwaltung Mitwirkungspflichten auferlegt.

<sup>17</sup> Biaggini, Kommentar BV, Art. 169 N 24.

<sup>18</sup> Vgl. Biaggini, Kommentar BV, Art. 169 N 24.

<sup>19</sup> Vgl. vorne, Rz. 16.

<sup>20</sup> Biaggini, Kommentar BV, Art. 169 N 24.

<sup>21</sup> Vgl. Kiener Regina, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Diss. Bern 1994 (Informationsrechte Diss.), S. 39 ff. und S. 52 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Biaggini Giovanni, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Gutachten im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch die Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates (GPK-N), Zürich, 5. Juni 2008, S. 15.

<sup>23</sup> Vorne, Rz. 1 f.

<sup>24</sup> Meyer, S. 355 im Zusammenhang mit der begleitenden Kontrolle.

## 2. Entscheidzuständigkeit der Exekutive und Verwaltung

- 24 Die Wahrung der Entscheidzuständigkeit der Exekutive und der Verwaltung ergibt sich aus dem Gewaltenteilungsprinzip und seiner Ausprägung im GG und in der GO<sup>25</sup>. Dies bedeutet allerdings nicht, dass gewisse Sachbereiche von der Oberaufsicht ausgeschlossen werden dürften, sondern es bedeutet, dass die Informationsausübung nicht so weit gehen darf, dass sich das Parlament bzw. vorliegend die GPK an der Entscheidung der Exekutive beteiligt und mitwirkt<sup>26</sup>. Dies betrifft die Frage, inwieweit die GPK Akteneinsicht bzw. Informationen aus laufenden Geschäften verlangen kann.
- 25 Es ist anerkannt, dass die begleitende Oberaufsicht und damit auch die begleitende Ausübung des Akteneinsichtsrechts zwar zulässig ist, jedoch unter Wahrung der Exekutiv- und Verwaltungsfunktion nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Gemäss § 84 Abs. 3 GG kommt dem Gemeinderat vor allem die vollziehende Funktion zukommt. Die Aufgaben des Stadtrates werden in § 27 GO in diesem Sinn aufgezählt. Zusätzlich kommt dem Stadtrat aber auch die Führung des städtischen Finanzhaushaltes (§ 27 Abs. 2 lit. d GO) zu sowie die strategische Planung (§ 28 GO) und die Leitung der Verwaltung zu (§ 29 GG). Insbesondere hat er für eine zweckmässige Organisation der Stadtverwaltung zu sorgen (§ 29 Abs. 2 GG). Die vollziehende Funktion des Gemeinderats wird somit durch verschiedene Steuerungsfunktionen ergänzt. Die GPK als Organ des Parlaments hat somit diese Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Exekutive zu wahren. Gleiches gilt gegenüber der Verwaltung, deren Aufgaben im GG oder in der GO nicht eigens erwähnt werden.
- 26 Geeignet und erforderlich im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips dürfte deshalb eine begleitende Aufsicht im Allgemeinen bei laufenden Verwaltungsverfahren vor dem Stadtrat oder im delegierten Bereich (§ 29 Abs. 2 GO) vor den Verwaltungseinheiten kaum sein<sup>27</sup>. Gleiches gilt z.B. während laufender Beschlussfassung beim Erlass von Vollziehungsverordnungen (§ 27 Abs. 2 lit. b GO)<sup>28</sup>. Aufdrängen kann sich die begleitende Aufsicht hingegen bei lange dauernden Geschäften wie z.B. bei sehr grossen Infrastrukturprojekten. Die Einsichtnahme in Akten laufender Geschäfte kann auch dazu dienen, dass nach Abschluss die Ergebnisse besser beurteilen zu können<sup>29</sup>.
- 27 Inwieweit sich eine laufende Aufsicht als verhältnismässig und insbesondere als im Hinblick auf die Ausübung der Oberaufsichtsfunktion als geeignet und erforderlich erweist, hängt von der politischen Bedeutung und der sachlichen Dringlichkeit ab. Besteht der Verdacht auf schwerwiegende Mängel bei der Ausübung der Exekutivfunktionen gemäss §§ 27 – 29 GO, wird sich die Akteneinsicht in laufende Geschäfte eher aufdrängen. Die GPK wird dabei abzuwägen haben, ob die nachträgliche Kontrolle ebenso geeignet ist und aus welchen Gründen die begleitende Aufsicht notwendig ist und die nachträgliche Kontrolle nicht ausreichend sein wird.

<sup>25</sup> Kiener Regina, Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen gegenüber Regierung und Verwaltung (Informationsrechte), in: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 2000 Nr. 3, S. 9.

<sup>26</sup> Vgl. Kiener, Informationsrechte Diss, S. 47.

<sup>27</sup> Biaggini, Kommentar BV, Art 169 N 4.

<sup>28</sup> Meyer, S. 360.

<sup>29</sup> Meyer, S. 361; Kiener, Informationsrechte, S. 9.

- 28 Soweit es sich aufdrängt, Akteneinsicht zu einem laufenden Geschäft zu verlangen, wird die GPK in Bezug auf die weiteren Aufsichtsinstrumente, mit welchen sie ihre aus dem Akteneinsichtsrecht gewonnenen Erkenntnisse umsetzen will (insbes. Empfehlungen, Inspektionen, parlamentarischen Vorstösse) wiederum mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip vorgehen, damit die Kompetenzen und Verantwortung des Stadtrates gewahrt bleiben.
- 29 Anzufügen ist, dass die GPK das Akteneinsichts- und Auskunftsrecht eigenständig wahrnehmen kann und dieses auch gegenüber der Verwaltung nicht einzig über die RPK auszuüben ist. Dies ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang zwischen §§ 107 Abs. 3 GG und § 108 Abs. 1 i.V.m. § 95 Abs. 1 GG. Letztere beiden Bestimmungen (§ 108 Abs. 1 i.V.m. § 95 Abs. 1 GG) berechtigen die GPK zur Akteneinsicht gegenüber den «Organen» der Gemeinde und sehen von der ausdrücklichen Einschränkung einzig auf den Gemeinderat, wie sie in § 107 Abs. 3 GG genannt wird, ab. Erst die konkreten Überprüfungen der Dienststellen, die allenfalls nach Kenntnisnahme der Akten und Auskünfte einzuleiten sind, müssen nach § 107 Abs. 3 GG über die RPK erfolgen. Dazu kommt, dass die GPK ohne Aktenkenntnis gar nicht in der Lage wäre der RPK die entsprechenden Aufträge zu erteilen und folglich die Informationsrechte auch hier Bedingung dazu sind, dass die GPK die Überprüfung der Dienststellen bei der RPK veranlassen kann.
- 30 Geht es um Akteneinsichtnahme in abgeschlossene Geschäfte oder um in § 13 Abs. 2 Ziff. 1 – 3 GSO genannte Geschäfte, bleiben die Zuständigkeitsordnung und Verantwortungsbereiche des Stadtrates wie auch der Dienststellen stets gewahrt. Die weiterführenden Aufsichtsinstrumente, vor allem die parlamentarischen Vorstösse sind darauf ausgerichtet, dass der Stadtrat eine Massnahme trifft oder einen Erlass- oder Beschlussentwurf vorlegt (Motion) oder Bericht erstattet (vgl. § 41 GSO). Neben den Empfehlungen kann somit insbesondere mit diesen Mitteln eine Änderung im exekutiven Zuständigkeitsbereich oder in Bezug auf eine Verwaltungspraxis herbeigeführt werden (z.B. indem ein Gesetz geändert und eine Exekutivaufgabe eingeschränkt oder präzisiert wird).

### 3. Verfassungsmässige Rechte, insbesondere Persönlichkeitsschutz

- 31 Die verfassungsmässigen Rechte der Privaten sind bei der Ausübung jeder staatlichen Tätigkeit zu schützen (Art. 35 Abs. 2 BV<sup>30</sup>) und gelten somit auch bei der Ausübung der Oberaufsicht durch die GPK.
- 32 Im Vordergrund der Diskussion steht dabei das verfassungsmässige Recht auf informationelle Selbstbestimmung, welches insbesondere aus Art. 13 Abs. 2 BV abgeleitet wird<sup>31</sup>. Das in Art. 13 Abs. 2 BV genannte Recht auf Schutz vor Datenmissbrauch bedeutet namentlich, dass die wesentlichen Grundsätze des Datenschutzrechts eingehalten werden müssen (Treu und Glauben, Zweckbindung, Verhältnismässigkeit)<sup>32</sup>. Hinzu

<sup>30</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

<sup>31</sup> Biaggini, Kommentar BV, Art. 13 N 11; vgl. bereits Kiener, Informationsrechte Diss., S. 52.

<sup>32</sup> Biaggini, Kommentar BV, Art. 13 N 13.

kommt, dass auch dieses Grundrecht nur eingeschränkt werden darf, wenn die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt sind. Namentlich muss eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorliegen, ein öffentliches Interesse gegeben sein und die Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung gewahrt werden.

- 33 Dass insbesondere auch die GPK an die verfassungsmässigen Rechte gebunden ist, bringt ebenso § 108 Abs. 2 GG zum Ausdruck, indem sie bei der Berichterstattung an den Grossen Gemeinderat auf berechnigte Interessen Dritter Rücksicht zu nehmen hat. Diese Bestimmung bringt gegenüber der Schweigepflicht gemäss § 13 GG somit in Bezug auf die Berichterstattung an den Grossen Gemeinderat zugleich einen Vorbehalt an. Gleichwohl bleiben die dem kantonalen Recht vorgehenden verfassungsmässigen Rechte dieser Dritten relevant und sind die Bestimmungen des GG verfassungskonform anzuwenden.
- 34 Geht es um personenbezogene Daten ist grundsätzlich ebenso das kantonale Datenschutzgesetz<sup>33</sup> zu beachten, welches seinerseits die Anforderungen von Art. 13 i.V.m. Art. 36 BV erfüllt. Das Datenschutzgesetz gilt insbesondere auch dann, wenn es um Angestellte in der Stadt Zug geht, welche öffentlichrechtlich angestellt sind und damit dem Personalreglement (§ 2 Personalreglement<sup>34</sup>) unterstellt sind. Dabei nimmt § 3 Abs. 2 lit. b DSG allerdings Geschäfte, über welche Gemeindeparlamente beschliessen, vom Geltungsbereich des Datenschutzgesetzes wiederum aus. Sobald ein bestimmtes Geschäft dem Grossen Gemeinderat zum Beschluss vorgelegt wird, gilt das Datenschutzgesetz nicht mehr. Die Beratungen des Grossen Gemeinderates sind öffentlich (§ 106 Abs. 2 GG). Die Parlamentsöffentlichkeit kann nur in Ausnahmefällen eingeschränkt oder aufgehoben werden (vgl. § 27 Abs. 2 – 5 GSO). Das DSG hat, wenn es die Geltung des Datenschutzgesetzes in Bezug auf die Beschlussfassung im Grossen Gemeinderat ausnimmt, der parlamentarischen Entscheidung, in welchen Fällen eine geheime Sitzung stattfinden soll, somit den Vorrang eingeräumt. Allerdings bleiben auch in dieser Hinsicht die Voraussetzungen der Bundesverfassung bestehen. Auch wenn für die Öffentlichkeit der Sitzungen des Grossen Gemeinderates im Allgemeinen und für die Berichterstattung der GPK an den Grossen Gemeinderat im Besonderen (§ 108 Abs. 2 GG) je eine ausreichende gesetzliche Grundlage auch für die Bearbeitung von Personendaten besteht, wird die Veröffentlichung des Berichts der GPK, wenn dieser personenbezogene Daten enthält, einem ausreichenden öffentlichen Interesse zu entsprechen haben und verhältnismässig sein müssen. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist jedoch, dass aus § 3 Abs. 2 DSG und aus § 27 GSO wie auch aus § 108 Abs. 2 GG geschlossen werden kann, dass die parlamentarische Öffentlichkeit nur aus wesentlichen Gründen ausgeschlossen werden kann und darüber das Parlament bzw. die GPK als Organ des Parlaments entscheidet.
- 35 Aus dieser vom Gesetzgeber getroffenen Wertentscheidung ergibt sich allgemein, dass die Wahrung des Persönlichkeitsschutzes in erster Linie dem Grossen Gemeinderat obliegt.

<sup>33</sup> Datenschutzgesetz (DSG) vom 28. September 2000, BSG 157.1.

<sup>34</sup> Reglement über das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals der Stadt Zug (Personalreglement) vom 5. September 2000, Syst. Sammlung 1.7.1-1.

- 36 Die Geltung des Datenschutzgesetzes wird allerdings nur in Bezug auf Geschäfte ausgenommen, die auch zu einem Beschluss des Grossen Gemeinderats führen. Soweit es einzig um das uneingeschränkte Akteneinsichtsrecht der GPK gemäss § 13 Abs. 2 Ziff. 4 GSO geht, ist noch nicht sichergestellt, dass das von der GPK aufgegriffene Thema auch zu einem Beschluss des Grossen Gemeinderates führt, ausser in den in § 13 Abs. 2 Ziff. 1 – 3 GSO genannten Geschäften, so dass in diesem Stadium das Datenschutzgesetz Geltung beanspruchen kann.
- 37 Nach § 5 DSG dürfen staatliche Organe, somit Behörden und Dienststellen, Personendaten bearbeiten, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht oder es für eine in einer gesetzlichen Grundlage umschriebenen Aufgabe unentbehrlich ist (§ 5 Abs. 1 lit. a und b). Dabei fällt jeder Umgang mit Personendaten unter den Begriff des Bearbeitens, somit auch das Beschaffen und Bekanntgeben von Personendaten (vgl. § 2 Abs. 1 lit. c DSG). Der Entscheid über die Bearbeitung der Personendaten liegt bei demjenigen Organ, das für den Zweck, die Mittel und den Umfang der Bearbeitung der Personendaten die Verantwortung trägt (§ 5d Abs. 1 DSG). Dies ist im vorliegenden Fall gestützt auf § 108 Abs. 1 i.V.m. § 95 Abs. 1 und 2 GG wiederum die GPK<sup>35</sup>.
- 38 Eine ausreichende gesetzliche Grundlage ist mit dem in § 13 Abs. 2 Ziff. 4 GSO enthaltenen uneingeschränkten Akteneinsichtsrecht der GPK gegeben. Ebenso besteht mit der Mitwirkungspflicht der Verwaltung gemäss § 95 Abs. 2 GG für diese eine ausreichende Grundlage, die Informationsrechte zu gewähren. Die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage ist ebenfalls als ausreichend zu bezeichnen, weil das Gesetz ausdrücklich ein uneingeschränktes Einsichtsrecht vorsieht, welches aber, wie sich aus § 108 Abs. 1 i.V.m. § 95 Abs. 1 GG ausdrücklich ergibt, auf die Erfüllung der Aufgaben der GPK beschränkt ist, dieser somit zu dienen hat bzw. für die Aufgabenerfüllung notwendig sein muss. Damit verlangen § 108 Abs. 1 i.V.m. § 95 Abs. 1 GG gleichzeitig die Zweckbestimmung der Daten und die Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung und tragen ebenso § 4 Abs. 1 DSG Rechnung.
- 39 Anzufügen ist, dass die gesetzliche Grundlage selbst für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten ausreichen würde, somit für solche Personendaten, welche religiöse, weltanschauliche, politische oder berufspolitische Ansichten betreffen etc. (vgl. § 2 Abs. 1 lit. b DSG), soweit es einzig um das Akteneinsichtsrecht der GPK geht. Dass solche Daten in der Folge in einem Geschäftsbericht der GPK (§ 108 Abs. 2 GG) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen, bedürfte hingegen ausnehmend gewichtiger öffentlicher Interessen und müsste sich – im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips – zur Wahrung dieser öffentlichen Interessen geradezu als notwendig erweisen.
- 40 Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt ebenso, dass die Bearbeitung der Daten für die Betroffenen zumutbar ist, d.h. in Bezug auf das Akteneinsichtsrecht der GPK, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Akteneinsicht bestehen muss. Dies dürfte regelmässig der Fall sein. Wie ausgeführt räumt das Recht im Kanton Zug dem

---

<sup>35</sup> Vgl. auch vorne, Rz. 22.

Parlament gerade im Bereich des Datenschutzes ein eigenständiges Entscheidungsrecht ein<sup>36</sup>. In rechtsstaatlicher Hinsicht, d.h. in Bezug auf die Gewaltenhemmung, kommt hinzu, dass die parlamentarische Oberaufsicht umfassend gilt und keine Tätigkeit der Verwaltung davon ausgeschlossen ist. Das Interesse an der demokratischen Kontrolle wird auf der einen Seite somit einerseits bereits aus rechtsstaatlichen Gründen wie auch – spezifisch im Kanton Zug – aus demokratischen Gründen stark gewichtet. Gemäss dem datenschutzrechtlichen Konzept bedeutet auf der anderen Seite zwar jede Bearbeitung von Personendaten einen Eingriff in die Persönlichkeit, somit insbesondere auch Beschaffung und Bekanntgabe der Daten (vgl. § 5 DSG). Geht es jedoch einzig um das Akteneinsichtsrecht der GPK, gilt für die Mitglieder der GPK gestützt auf § 13 GG das Amtsgeheimnis, so dass der Persönlichkeitsschutz im Sinne der persönlichen Freiheit weiterhin geschützt bleibt. Zudem ist die GPK gegenüber den Betroffenen nicht befugt, - allenfalls zu deren Nachteil – tätig zu werden, so dass auch die informationelle Selbstbestimmung kaum betroffen ist. In der Lehre wird, allein gestützt auf Art. 13 BV sogar die Meinung vertreten, dass der Persönlichkeitsschutz überhaupt nicht bzw. nur marginal tangiert ist<sup>37</sup>.

- 41 In Bezug auf Staatsangestellte kommt hinzu, dass es dann, wenn es um die Aufgabenerfüllung derselben geht, der Persönlichkeitsschutz weitergehend eingeschränkt ist, als dies bei Dritten der Fall wäre, weil die Staatsangestellten in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Staat stehen. Dabei besteht bei Angestellten des höheren Kaderns jeweils auch ein erhöhtes Interesse an Information als dies bei den unteren Stufen der Fall ist.

### III. FAZIT: TRAGWEITE UND GRENZEN DES AKTENEINSICHTSRECHTS DER GPK

Die Gutachtensfrage,

*«Wie weit ist die GPK berechtigt, Informationszugang zur Verwaltungstätigkeit zu haben, und wo hat dieser Zugang allenfalls Grenzen?»*

kann wie folgt zusammenfassend beantwortet werden:

- (i) Die GPK ist zur Wahrnehmung der Oberaufsichtskompetenz des Grossen Gemeinderates zuständig (§ 107 GG; § 18 GO; § 13 GSO). Vor Verabschiedung der Geschäfte zum Finanzhaushalt (§ 13 Abs. 2 Ziff. 1 und 2 GSO) sowie der Geschäfte von finanzieller Tragweite (§ 13 Abs. 2 Ziff. 3) GSO nimmt sie ihre Aufsichtsfunktion *periodisch* vor Verabschiedung der Geschäfte im Grossen Gemeinderat wahr. Weiter nimmt die GPK eine *sporadische*, begleitende oder sporadische nachträgliche Aufsicht der Geschäftsführung des Stadtrates sowie der Dienststellen der Verwaltung wahr, wobei letztere durch die RPK ausgeübt wird (§ 107 GG). Es gibt keine Bereiche der Exekutive oder Verwaltung die von der Oberaufsicht ausgeschlossen sind. Die Themen der sporadischen Aufsicht bestimmt die GPK.
- (ii) Die gilt auch für das uneingeschränkte Akteneinsichtsrecht, das ebenfalls für alle Bereich der Exekutive und Verwaltung gilt, was auch in § 13 Abs. 1 Ziff. 4 GSO zum Ausdruck

<sup>36</sup> Vgl. vorne Rz. 34.

<sup>37</sup> Vgl. vorne, Rz. 21.

kommt. Das uneingeschränkte Akteneinsichts- und Informationsrecht der GPK (§ 108 i.V.m. § 95 GG; § 13 Abs. 2 Ziff. 4 GSO) bildet das Kernelement der Oberaufsicht. Es ist die Voraussetzung dazu, dass die Oberaufsicht überhaupt ausgeübt werden kann.

(iii) Gestützt auf § 108 Abs. 1 i.V.m. § 95 Abs. 2 GG kommen den Organen der Gemeinde, hier dem Stadtrat und den Dienststellen die Pflicht zu, die Akten herauszugeben und die Auskünfte zu erteilen, woraus folgt, dass die GPK darüber entscheidet, welche Akten und Informationen sie benötigt.

(iv) Das übergeordnete Recht setzt dem Akteneinsichts- und Informationsrecht gleichwohl Schranken. Auch auf Bundesebene, wo das uneingeschränkte Akteneinsichtsrecht sogar in Art. 169 Abs. 2 BV garantiert ist, werden verfassungsimmanente Schranken anerkannt.

a) Aus dem Gewaltenteilungsprinzip, wie es in der Kompetenzordnung der GO konkretisiert wird, ergib sich, dass die Entscheidungskompetenz von Stadtrat und der Verwaltung zu wahren sind. Die Frage stellt sich in Bezug auf die begleitende Ausübung der Oberaufsicht. Das Akteneinsichtsrecht kann demnach nicht dahin Mitwirkungs- oder Mitentscheidungsrechte einzufordern. Es ist bei der begleitenden Aufsicht stets zu erwägen, ob eine zeitliche und sachliche Dringlichkeit bereits die begleitende Aufsicht als geeignet und notwendig erscheinen lässt. Von vornherein ausser Betracht fallen dürfte die Ausübung der Informationsrechte bei:

- laufenden Verwaltungsverfahren vor dem Stadtrat oder im delegierten Bereich vor dem Departement oder vor einer Dienststelle
- Erlass von Verordnungen

Geboten ist hingegen die begleitende Aufsicht und damit auch die begleitende Ausübung des Akteneinsichtsrechts allenfalls bei:

- Langfristigen Projekten, insbesondere Infrastrukturprojekten
- Der Notwendigkeit einer sachgerechteren Beurteilung einer späteren Entscheidung der Exekutive oder der Verwaltung

b) Die Grundrechte Dritter und insbesondere die in Art. 13 BV garantierte persönliche Freiheit, welche auch den Schutz vor Datenmissbrauch und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhaltet, sind ebenfalls als Schranke zu nennen, wobei dies eher die Oberaufsicht als solche und weniger die Informationsrecht der GPK betrifft, weil diese im Stadium der Informierung an das Amtsgeheimnis gemäss § 13 GG gebunden ist und die informationelle Selbstbestimmung bei der Ausübung der Oberaufsicht kaum tangiert ist. Grundsätzlich gelten aber stets die Schranken für die Grundrechtseingriffe gemäss Art. 36 BV.

Im Stadium der Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts gilt das kantonale DSG. Mit den §§ 108 Abs. 1 i.V.m. 95 Abs. 1 GG und § 13 Abs. 1 Ziff. 4 GSO besteht eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Beschaffung der Personendaten mittels Einsichtnahme in Verwaltungsakten durch die GPK. Auf der anderen Seite bildet § 108 Abs. 1 i.V.m. § 95 Abs. 2 GG eine ausreichende gesetzliche Grund-

labe für die Bekanntgabe der Personendaten durch die Verwaltung. Das öffentliche Interesse an der Ausübung des Akteneinsichtsrechts durch die GPK findet seine Grundlage im rechtsstaatlichen Prinzip der Gewaltenhemmung ebenso wie im Interesse an einer demokratischen Kontrolle der Verwaltung, die im Kanton Zug sehr hoch gewichtet wird. Demgegenüber ist die persönliche Freiheit der Staatsangestellten und die informationelle Selbstbestimmung, wenn es um das Informationsrecht der GPK geht, kaum betroffen, so dass das Informationsrecht der GPK und die Ausübung der Oberaufsicht im Regelfall von vorrangigem öffentlichen Interesse ist und eine solche Bearbeitung von Personendaten auch zumutbar ist. Ganz abgesehen davon stehen die Staatsangestellten in einer besonderen Rechtsbeziehung zum Staat.

Aus § 5d DSG und aus den §§ 108 Abs. 1 i.V.m. 95 Abs. 1 und Abs. 2 GG ergibt sich zudem, dass der Entscheid über den Umfang der Datenbearbeitung und somit des Akteneinsichtsrechts bei der GPK liegt.

- v) Der konkrete Fall, welcher der Auslöser für das vorliegende Rechtsgutachten war, ist aufgrund dieser Ausführungen zugunsten des Akteneinsichtsrechts der GPK zu entscheiden. Es sind die öffentlichrechtlichen Rechtsgrundlagen massgebend und es ist namentlich der Stellenwert der parlamentarischen Oberaufsicht mit in Erwägung zu ziehen. Dem Informationsrecht der GPK dürften Persönlichkeitsrechte von Angestellten kaum je entgegengehalten werden können. Dem Departement kommt zudem gestützt auf § 108 Abs. 1 i.V.m. § 95 Abs. 2 GG die Pflicht zu, die verlangten Akten herauszugeben, was sich auch aus § 5b Abs. 1 DSG ergibt. Schliesslich ist festzuhalten, dass die gesetzlichen Grundlagen nicht zwischen dem Akteneinsichtsrecht der RPK und der GPK unterscheiden. Für beide Behörden ist § 95 GG anwendbar (§108 Abs. 1 GG).

Freundliche Grüsse



Prof. Dr. iur. Isabelle Häner