

Liestal, 21. Mai 2024/FKD

Stellungnahme

Vorstoss	Nr. 2024/228
Motion	von Ursula Wyss
Titel:	Einwohnerrat und Gemeindekommission – nachvollziehbare Regelung der Unvereinbarkeiten in die Gemeindelegislativen
Antrag	Vorstoss ablehnen

Die Organe der Gemeinde

Das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 (Gemeindegesezt; SGS [180](#)) kennt die Gemeindeversammlung oder den Einwohnerrat als oberstes Organ der Gemeinde. Daneben kennt das Gesetz «weitere Organe der Gemeinde»¹ und unterscheidet dabei zwischen Gemeindebehörden, Kontrollorganen und Hilfsorganen. *Gemeindebehörden* sind die zu selbständigen (exekutiven) Entscheidungen befugten ständigen Organe der Gemeinde;² *Kontrollorgane* sind die zur Prüfung der Rechnung respektive der Tätigkeit der Gemeindebehörden und Hilfsorgane eingesetzten Organe;³ *Hilfsorgane* sind die weder als Gemeindebehörden noch als Kontrollorgane eingesetzten Organe.⁴ Diese Aufzählung ist abschliessend.

Einordnung der Gemeindekommission

Die Gemeindekommission ist ein Organ der Einwohnergemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation, welche verschiedene Funktionen aufweist: Indem sie Geschäfte der Gemeindeversammlung berät und dieser Antrag stellt, funktioniert sie wie ein *Hilfsorgan*.⁵ Indem sie als Wahlbehörde fungieren und Finanzkompetenzen ausüben kann, funktioniert sie wie eine *Gemeindebehörde*.⁶ Indem ein Ausschuss aus ihrer Mitte die Aufgaben der Rechnungs- und der Geschäftsprüfungskommission wahrnehmen kann, funktioniert sie wie ein *Kontrollorgan*.⁷ In seiner Systematik platziert das Gesetz die Gemeindekommission (Kapitel 3.3.1.4⁸) zwischen die Gemeindebehörde «Gemeinderat» (Kapitel 3.3.1.3⁹) und die «übrigen Gemeindebehörden» (Kapitel 3.3.1.5¹⁰). Erst danach kommen, mit ausdrücklicher Betitelung, die Kontrollorgane (Kapitel 3.3.1.6¹¹) und die Hilfsorgane (Kapitel 3.3.1.7¹²). Dies lässt den Schluss zu, dass es sich bei der Gemeindekommission in

¹ Siehe die Betitelung von Kapitel 2.2.

² § 6 Absatz 1 Gemeindegesetz.

³ § 6 Absatz 2 Gemeindegesetz.

⁴ § 6 Absatz 3 Gemeindegesetz.

⁵ § 88 Absatz 2 Gemeindegesetz; BENNO BUCHER, Die Stellung des Gemeinderates im basellandschaftlichen Gemeindeorganisationsrecht, Diss. Basel, Liestal 1983, S. 179 f.

⁶ § 88 Absätze 3 und 4 Gemeindegesetz; BENNO BUCHER, a.a.O., S. 180.

⁷ § 103 Absatz 1 Buchstaben b und c Gemeindegesetz; BENNO BUCHER, a.a.O., S. 178.

⁸ §§ 88-90 Gemeindegesetz.

⁹ §§ 70-87 Gemeindegesetz.

¹⁰ §§ 91-97 Gemeindegesetz.

¹¹ §§ 98-103a Gemeindegesetz.

¹² §§ 104-111 Gemeindegesetz.

den Augen des historischen Gesetzgebers primär um eine Gemeindebehörde handelt. Das entspricht auch der Wahrnehmung der Vorgängernorm in § 28 des Gesetzes betreffend die Organisation und Verwaltung der Gemeinden vom 14. März 1881 (altes Gemeindegesetz; GS XI.535) sowie den Voten in der landrätlichen Kommission, welche Ende der 1960er-Jahren für die Totalrevision des Gemeindegesetzes eingesetzt worden war. Die Gemeindekommission hat hingegen keine rechtsetzenden Befugnisse und ist somit ausdrücklich *kein Legislativorgan*; hieran ändert auch die beratende Funktion zugunsten der Gemeindeversammlung nichts.

Die Regelung der Unvereinbarkeit

Die Gemeindeangestellten dürfen nicht den Gemeindebehörden und den Kontrollorganen angehören,¹³ hingegen dem Einwohnerrat und den Hilfsorganen (§§ 104-106 Gemeindegesetz) schon.¹⁴ Nebenbeschäftigten Gemeindeangestellten kann der Regierungsrat die Bewilligung erteilen, dem Gemeinderat sowie den übrigen Gemeindebehörden (§§ 91-95 Gemeindegesetz) anzugehören.¹⁵ Die Lehrkräfte an Gemeinde- oder Kreisschulen können den Gemeindebehörden und den Kontrollorganen angehören, wenn die Gemeindeordnung diese Vereinbarkeit vorsieht.¹⁶ Im Übrigen gelten für sie die Bestimmungen betreffend die Gemeindeangestellten gleichermassen; sie können damit dem Einwohnerrat und den Hilfsorganen angehören und – wenn sie lediglich nebenbeschäftigt sind – auch ohne Vereinbarkeitsregelung in der Gemeindeordnung mittels einer Ausnahmewilligung des Regierungsrats im Gemeinderat und den übrigen Gemeindebehörden Einsitz nehmen.

Die Hilfsorgane und die übrigen Gemeindebehörden werden in der erwähnten Auflistung von § 9 Absatz 2 Sätze 1 und 2 Gemeindegesetz ausdrücklich mit Paragraphen referenziert (§§ 104-106 respektive §§ 91-95 Gemeindegesetz). Keine namentliche Erwähnung oder ausdrückliche paragraphische Referenzierung erfährt in § 9 Absatz 2 Sätze 1 und 2 Gemeindegesetz hingegen die Gemeindekommission. Aufgrund des klaren Wortlauts und der eindeutigen paragraphischen Referenzierung ist deshalb weder die generelle Ausnahme von § 9 Absatz 2 Satz 1 Gemeindegesetz noch die bewilligungspflichtige Ausnahme von § 9 Absatz 2 Satz 2 Gemeindegesetz für Gemeindeangestellte hinsichtlich der Gemeindekommissionen möglich. Demgegenüber steht den Lehrkräften an den Gemeinde- und Kreisschulen der Einsitz in der Gemeindekommission nach geltendem Recht offen, sofern die Gemeindeordnung die Vereinbarkeit ausdrücklich vorsieht.

Die Regelung der Ausnahmen respektive der Vereinbarkeit

Die Bestimmung von § 9 Gemeindegesetz wurde im Rahmen der Totalrevision von 1972¹⁷ eingeführt und wurde daraufhin in den Jahren 1996¹⁸, 2012¹⁹, 2018²⁰ und 2023²¹ angepasst. Der Vorstoss verlangt sinngemäss, den Gemeindeangestellten im Allgemeinen sowie den Lehrkräften an den Gemeinde- und Kreisschulen den Einsitz in der Gemeindekommission zu ermöglichen.

Bereits das alte Gemeindegesetz schloss den Einsitz von Beamten und Angestellten der Gemeinden in der Gemeindekommission kategorisch aus. Die von der Konferenz der Vorortsgemeinden, dem Gemeindepräsidentenverband (heute: Verband Basellandschaftlicher Gemeinden, VBLG) sowie dem Gemeindeschreiberverband (heute: Gemeindefachverband Basel-Landschaft, GFV) eingesetzte Kommission für die Revision des Gemeindegesetzes hielt in ihrem Abschlussbericht vom 17. Juni 1960 an die Direktion des Innern an diesem Ausschluss fest, unter Berufung auf die gelebte Praxis. Der Landrat folgte dieser Position bei der letzten Totalrevision des Gemeindegesetzes.

¹³ § 9 Absatz 1 Satz 1 Gemeindegesetz.

¹⁴ § 9 Absatz 2 Satz 1 Gemeindegesetz.

¹⁵ § 9 Absatz 2 Satz 2 Gemeindegesetz.

¹⁶ § 9 Absatz 1 Satz 2 und § 125 Absatz 1 Gemeindegesetz.

¹⁷ Vorlage an den Landrat Nr. [1967/642](#) vom 3. November 1969.

¹⁸ Vorlage an den Landrat Nr. [1994/142](#) vom 21. Juni 1994, S. 19.

¹⁹ Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011, S. 18.

²⁰ Vorlage an den Landrat Nr. [2015/068](#) vom 10. Februar 2015, S. 10 f.

²¹ Vorlage an den Landrat Nr. [2022/588](#) vom 25. Oktober 2022, S. 26.

Weshalb der Gesetzgeber die Gemeindegemeinschaft nicht in die Ausnahmenliste von § 9 Absatz 2 Gemeindegesetz aufgenommen hat, lässt sich den Beratungen des Landrats und den Kommissionsberichten nicht in aller Deutlichkeit entnehmen. Es gilt indessen zu bedenken, dass sich der Gesetzgeber ausdrücklich gegen die Vereinbarkeit einer Anstellung bei der Gemeinde und den gleichzeitigen Einsitz in einem Kontrollorgan ausgesprochen hat. Diese Meinung hat insbesondere auch in der vorgängig erwähnten landrätlichen Spezialkommission betreffend die Revision des Gemeindegesetzes vorgeherrscht, welche sich der Thematik von 1967 bis 1970 annahm: So sollte es beispielsweise einer Gemeindegemeinschaft oder einem Gemeindegemeinschaft verwehrt sein, durch einen allfälligen Einsitz in der Rechnungsprüfungskommission über ihren respektive seinen eigenen Rechnungsabschluss befinden zu können. Wenngleich primär als Gemeindebehörde wahrgenommen, muss dies für die Gemeindegemeinschaft in ihrer weiteren Funktion als Kontrollorgan entsprechend auch gelten. An dieser *ratio legis*, also dem Sinn und Zweck dieser Regelung, ist festzuhalten.

Demgegenüber steht die Möglichkeit der Lehrkräfte – eine entsprechende Ausnahmebestimmung nach § 9 Absatz 1 Satz 2 Gemeindegesetz in der Gemeindeordnung vorausgesetzt – zu einer Einsitznahme in eben diesen Kontrollorganen. Diese Regelung, welche in Sorge um eine genügende Bestellung der Gemeindebehörden und Kontrollorgane aufgenommen worden war, steht augenscheinlich in Widerspruch zu der vorerwähnten Zwecküberlegung. Diesbezüglich verwies der damalige Direktionssekretär der Direktion des Innern, Dr. iur. Otto Laubscher, darauf, dass den Lehrkräften im Aufbau der Gemeinden und in ihrer Verwaltung eine andere Stellung und Funktion zukomme als den Gemeindebeamten. Ob dieses Unterscheidungsmerkmal auch heute noch als hinreichende Begründung für die Differenzierung zwischen Lehrkräften der Gemeinde- und Kreisschulen sowie den übrigen Gemeindeangestellten herangezogen werden kann, ist fraglich. Eine Änderung müsste aber entsprechend der oben genannten *ratio legis* gerade nicht auf eine partielle Aufhebung der Unvereinbarkeit hinauslaufen, sondern sie vielmehr entsprechend auf die Lehrkräfte *erweitern*. Dies gilt umso mehr, als die Einwohnergemeinden neuerdings die Aufgaben des Schulrats auch durch den Gemeinderat wahrnehmen lassen können.²² Der Regierungsrat hat sich auch in der Vergangenheit wiederholt in diesem Sinne geäußert; namentlich in den vorerwähnten Vorlagen an den Landrat der Jahre 2011²³ und 2015.²⁴ Hieran ist auch weiterhin festzuhalten.

Da jedoch die Trägerschaft der Gemeinde- und Kreisschulen – und damit auch die bisherige Qualifizierung der Lehrkräfte an ebenjenen Schulen als Gemeindeangestellte – zurzeit im Rahmen eines VAGS-Projekts beleuchtet wird,²⁵ wäre ein Tätigwerden des Gesetzgebers betreffend § 9 Absatz 1 Satz 2 Gemeindegesetz zum jetzigen Zeitpunkt – unabhängig der Stossrichtung – verfrüht.

Antrag des Regierungsrats

Der Regierungsrat anerkennt zwar, dass die Gemeindegemeinschaft ein besonderes Organ der Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation ist, welches verschiedene Funktionen ausübt und damit mit einer gewissen Komplexität behaftet ist. Die Gemeindegemeinschaft ist aber ausdrücklich kein Legislativorgan und nimmt damit keine mit der Gemeindeversammlung oder mit dem Einwohnerrat vergleichbare Stellung in der Gemeindeorganisation ein. Die im Vorstoss geforderte Vereinbarkeit der Tätigkeit als Lehrkraft an den Gemeinde- und Kreisschulen mit einem Einsitz in der Gemeindegemeinschaft ist bereits heute möglich; aus rechtsstaatlichen Überlegungen ist diese Vereinbarkeit aber in Frage zu stellen. Im Übrigen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass das fundamentale Prinzip der Gewaltentrennung auf kommunaler Ebene streng zu handhaben ist, weshalb eine Abschwächung der Unvereinbarkeitsregelungen für Gemeindeangestellte nicht angezeigt ist. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Motion.

²² § 82^{bis} f. Absatz 1 des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 (SGS [640](#)).

²³ Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011, S. 18.

²⁴ Vorlage an den Landrat Nr. [2015/068](#) vom 10. Februar 2015, S. 10.

²⁵ Beschluss des Landrats Nr. [1151](#) vom 4. November 2021.