

Vorlage an den Landrat

Titel: **Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat
betreffend regierungsrätliche Kommissionen**

Datum: 8. Juni 2016

Nummer: 2016-170

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

2016/170

Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat

betreffend regierungsrätliche Kommissionen

vom 8. Juni 2016

1. Ausgangslage

Aufgrund von Hinweisen hat die Geschäftsprüfungskommission (GPK) entschieden, einen konkreten Fall im Bereich der regierungsrätlichen Kommissionen zu untersuchen. Die Hinweise liessen vermuten, dass bestimmte Interessenbindungen nicht offengelegt und möglicherweise die Ausstandspflicht gemäss § 58 Abs. 1 der Kantonsverfassung missachtet wurde.

Die von der GPK eingesetzte Arbeitsgruppe, bestehend aus Pia Fankhauser, Marie-Therese Müller, Peter Riebli und Hanspeter Weibel wurde von Kommissionssekretär Peter Zingg unterstützt. Während der Untersuchung hat die AG entschieden, den Untersuchungsbereich auf die Gesamtheit der regierungsrätlichen Kommissionen auszuweiten. Im Rahmen der Ausweitung wurde die Finanzkontrolle zur Unterstützung beigezogen.

2. Kompetenzen regierungsrätlicher Kommissionen

Die rechtliche Grundlage für regierungsrätliche Kommissionen bilden die jeweiligen Spezialgesetze. Bspw. sind die Konstituierung und Kompetenzen der Baurekurskommission im Raumplanungs- und Baugesetz geregelt. Daneben existieren weitere Bestimmungen auf Verordnungsebene.

Für die Aufsicht dieser Kommissionen ist der Regierungsrat als Wahlbehörde zuständig. Inwiefern der Regierungsrat seine Aufsichtspflicht wahrnimmt, kann die GPK aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht beurteilen. Da aber zum Zeitpunkt der Prüfungshandlungen durch die GPK die im Internet publizierte Liste der Kommissionen unvollständig war und eine anderweitige Übersicht erst erstellt werden musste, muss davon ausgegangen werden, dass diese Aufsicht nicht als «intensiv» zu bezeichnen ist.

3. Offenlegung von Interessenbindungen

Im Rahmen der Abklärungen hat sich gezeigt, dass im Kanton Basel-Landschaft keine gesetzliche Grundlage betreffend Offenlegung der Interessenbindungen von Mitgliedern regierungsrätlicher Kommissionen besteht. Auf Bundesebene existiert mit Art. 57f des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; [SR 172.010](#)) eine entsprechende Regelung¹. Im Kanton Basel-Landschaft besteht lediglich eine Offenlegungspflicht für die Mitglieder des Landrates (§ 5 Landratsgesetz) sowie für die Mitglieder der Gerichte (§ 35 Gerichtsorganisationsgesetz).

Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage sind Mitglieder von regierungsrätlichen Kommissionen aus rechtlicher Sicht nicht verpflichtet, ihre Interessenbindungen offenzulegen. Es stellt sich die Frage, inwiefern der Regierungsrat Interessenbindungen vor der Wahl prüft. Ebenso stellt sich die Frage, ob aufgrund interner Weisungen den Mitgliedern von regierungsrätlichen Kommissionen die Problematik und die damit zusammenhängenden Fragen dargelegt werden.

¹ «Die Kommissionsmitglieder legen ihre Interessenbindungen vor ihrer Wahl offen. Der Bundesrat erlässt die entsprechenden Ausführungsbestimmungen.»

Im konkreten Fall musste die GPK feststellen, dass die Frage der Interessenbindung den Kommissionsmitgliedern nicht bewusst war.

4. Ausstandspflicht

Gemäss § 58 Abs. 1 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV; SGS 100) müssen Behördenmitglieder bei Geschäften in den Ausstand treten, die sie unmittelbar betreffen. Gemäss § 58 Abs. 2 KV BL gilt diese Ausstandspflicht für die Vorbereitung, Beratung und Beschlussfassung. Eine Pflicht, in den Ausstand zu treten, ergibt sich auch aus dem Anspruch auf Unabhängigkeit und Unbefangenheit, welche als Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 der Bundesverfassung (BV; [SR 101](#)) gilt. Auch die Mitglieder von regierungsrätlichen Kommissionen müssen dieser Vorgabe der Kantonsverfassung Rechnung tragen.

Gemäss Rechtsprechung des Kantonsgerichts Basel-Landschaft und des Bundesgerichts haben Behördenmitglieder, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit erwecken, in den Ausstand zu treten, auch wenn sie nicht befangen sind. Es kommt folglich für die Ausstandspflicht weder auf das subjektive Empfinden noch auf die Tatsache an, ob tatsächlich eine Befangenheit besteht. Es genügt, dass der Anschein der Befangenheit aufgrund objektiver Umstände erweckt wird. Der Massstab für Mitglieder der Verwaltung ist dabei nicht gleich streng wie beispielsweise für Mitglieder der Justiz. Das die Befangenheit begründende Interesse muss bei Behördenmitgliedern ein persönliches sein oder es müssen nebst den objektiven Umständen, welche für den Anschein der Befangenheit sprechen, konkrete Anhaltspunkte für die Befangenheit vorliegen.

Im von der GPK untersuchten Fall hat sich der Verdacht der Befangenheit aus objektiver Sicht nicht erhärtet, weshalb nicht weiter darauf eingegangen wird. Dies obwohl aus subjektiver Sicht ein solcher Anschein von Befangenheit gegeben war. Im konkreten Fall hätte es genügt, wenn die Kommission über die möglichen Befangenheitsgründe informiert und dies im Protokoll auch festgehalten worden wäre. Regierungsrätliche Kommissionen haben teilweise weitreichende Kompetenzen (Beschwerderecht etc.). Die GPK erachtet es deshalb als unerlässlich, dass der Regierungsrat als Wahlbehörde sicherstellt, dass die durch ihn gewählten Kommissionen ihren Auftrag im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben erfüllen. Diesbezüglich sei insbesondere auf die Ausstandsregelung gemäss § 58 Abs. 1 KV verwiesen.

5. Abklärungen der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle hat zur Unterstützung der GPK eine Übersicht über sämtliche regierungsrätlichen Kommissionen sowie den direkten und indirekten finanziellen Aufwand für die genannten Kommissionen erstellt.

Die Abklärungen der Finanzkontrolle haben ergeben, dass es im Kanton Basel-Landschaft 68 regierungsrätliche Kommissionen gibt (per 31. Oktober 2015).

Direktion	Anzahl Kommissionen	Kosten
BKSD	14	CHF 24'682.15
BUD	9	CHF 108'895.90
FKD	3	CHF 7'286.55
SID	11	CHF 56'953.50
VGD	29	CHF 215'198.45
LKA	2	CHF 0.00
Total aller Kommissionen	68	CHF 413'000.00

Bei den Kosten handelt es sich um die Summe von Lohnkosten inkl. Sozialleistungen, um Reise-
spesen sowie übrige Spesen. Es gilt einschränkend festzuhalten, dass bei den Kosten bspw. die
Löhne der Verwaltungsangestellten, welche in regierungsrätlichen Kommissionen Einsitz haben
sowie das Sekretariat führen, nicht enthalten sind. Es wird keine Kostenstellenrechnung geführt,
weshalb die effektiven Vollkosten der Kommissionen nicht bezifferbar sind. Die Kosten verteilen
sich zudem nicht gleichmässig auf die verschiedenen Kommissionen, weshalb die durchschnittli-
chen Kosten pro Kommission wenig aussagekräftig wären. Zahlreiche Kommissionen verursachen
vermeintlich keine Kosten, weil sämtliche Mitglieder Mitarbeitende des Kantons sind.

Die Finanzkontrolle hat ihre Auswertung auf Basis der Zusammenstellung der Landeskanzlei er-
stellt. Diese ist gemäss § 10 Absatz 1 der Verordnung über die Zusammensetzung der regierungsrätli-
chen Kommissionen ([SGS 140.41](#)) verpflichtet, jährlich eine Übersicht zu den regierungsrätli-
chen Kommissionen zu erstellen². Die genannte Verordnung trat per 1. Mai 2015 in Kraft. Die Fi-
nanzkontrolle hat Ende Januar 2016 die ersten Listen erhalten, verbunden mit dem Hinweis, dass
Nachfragen bei den Direktionen noch offen seien. Die bereinigten Listen wurden der Finanzkon-
trolle am 9. März 2016 zugestellt.

In ihren Abklärungen hat die Finanzkontrolle folgende Feststellungen gemacht:

1. Aufgrund der Vorabklärungen der Finanzkontrolle kann die Vollständigkeit und Richtigkeit
der Angaben noch nicht bestätigt werden. Die Finanzkontrolle sieht im Prozess noch Ver-
besserungspotenzial.
2. Mutationen (Austritte und Neueintritte) der Mitglieder werden im Personalamt nicht er-
fasst. Neue Mitglieder werden – laut Personalamt – erst beim Auftrag «Abrechnung Sit-
zung» im SAP erfasst. Austritte werden nur eingetragen, wenn eine Austrittsmeldung vor-
handen ist.
Ein Abgleich mit den im RRB erwähnten Personen erfolgt nach Einschätzung der Finanz-
kontrolle nicht.
3. Vornamen werden in den Kommissionslisten und im SAP-Eintrag in Einzelfällen unter-
schiedlich geschrieben.
Dies könnte zu Verwechslungen führen.
4. Einige Unstimmigkeiten hat die Finanzkontrolle mit dem jeweiligen RRB abgeglichen. Da-
bei hat sie festgestellt, dass Auszahlungen an Mitglieder getätigt worden sind, die nicht im
RRB aufgeführt oder «zur Aufgabe gehörend» waren.
Der Grund für die Auszahlungen wurde bis jetzt noch nicht abgeklärt.
5. Die Finanzkontrolle hat Unstimmigkeiten zwischen dem RRB und den Kommissionslisten
festgestellt. Mitglieder sind entweder nur auf der Kommissionsliste oder nur im RRB auf-
geführt.
Diese Unstimmigkeiten könnten auf noch nicht erfasste oder gemeldete Austritte inner-
halb der Periode zurückzuführen sein. Dies wurde aber noch nicht abgeklärt.
6. Der Gesamtaufwand für alle Kommissionen für das Jahr 2015 (Lohnkosten inkl. Sozial-
leistungen und Spesen) beträgt rund CHF 413'000.

² «Die Landeskanzlei erstellt jährlich bis Ende Januar eine Auswertung der Kommissionslisten hinsichtlich Vertretung der
Geschlechter, Altersstruktur und Amtszeitdauer in den einzelnen Kommissionen.»

6. Wirkungskontrolle

Der Tabelle auf Seite 3 ist zu entnehmen, dass am Stichtag (31. Oktober 2015) 68 regierungsrätliche Kommissionen gezählt wurden. Daneben existieren weitere Kommissionen, Fachausschüsse und Räte, welche jedoch nicht durch den Regierungsrat gewählt und deshalb nicht unter den regierungsrätlichen Kommissionen subsumiert werden.

Gemäss § 129 Abs. 3 der Kantonsverfassung sind alle Aufgaben und Ausgaben «*vor der entsprechenden Beschlussfassung und in der Folge periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu überprüfen.*» Im Kommentar von Kurt Eichenberger zur Verfassung des Kantons Aargau ([SGS 131.227](#)), welche mit § 116 Abs. 3 eine praktisch identische Regelung kennt, heisst es, die Bestimmung erlege auf, «*bei Unzweckmässigkeit oder fehlender Notwendigkeit oder übermässigem Aufwand eine vorhandene Aufgabenlösung zu ändern oder durch Rechtsänderungen eine Aufgabe fallenzulassen. Die Prüfung kann umgekehrt ergeben, dass eine Aufgabe aufzunehmen, zu erweitern oder mit grösserem Aufwand zu erfüllen ist.*»

Gemäss § 36 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz; SGS 140) können den Direktionen zur Beratung von Sachfragen und zur Unterstützung in der Rechtssetzung Kommissionen oder Arbeitsgruppen beigegeben werden, «*[s]oweit ein zwingendes Bedürfnis besteht[.]*» Zahlreiche regierungsrätliche Kommissionen nehmen anerkannter Massen wichtige Aufgaben für den Kanton Basel-Landschaft wahr. Die Auswertung der Finanzkontrolle zeigt aber auch, dass einige Kommissionen keine Kosten verursachen. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass entweder alle Kommissionsmitglieder Mitarbeitende des Kantons sind, die Kommissionsmitglieder im Betrachtungszeitraum keine Spesen abgerechnet haben oder keine Sitzungen stattgefunden haben. Insbesondere bei den Kommissionen, welche nicht regelmässig tagen, fragt sich, inwiefern ein zwingendes Bedürfnis besteht bzw. ob die Kommission weiterhin notwendig und zweckmässig ist.

Es gilt den Verfassungsauftrag wahrzunehmen und die Notwendigkeit sowie die Zweckmässigkeit periodisch zu überprüfen. Bei Kommissionen, welche nicht gesetzlich verankert sind, sollte eine Prüfung spätestens vor der Wahl für die nächste Amtsperiode stattfinden. Bei Kommissionen, welche gesetzlich verankert sind, sollte die entsprechende Prüfung im Rahmen von anstehenden Gesetzesrevisionen erfolgen.

7. Schlussfolgerung

Die Finanzkontrolle hat bei Ihrer Auswertungsarbeit im Zusammenhang mit den regierungsrätlichen Kommissionen die in Ziffer 1 aufgelisteten Mängel festgestellt. Insbesondere im Bereich des Personalwesens braucht es Verbesserungen, damit gewährleistet ist, dass Löhne, Spesen etc. korrekt ausbezahlt werden können. Die Lücken in der Dokumentation von Mutationen sollten geschlossen werden und die Listen von den Direktionen aktiv bewirtschaftet werden.

Die GPK hat im Rahmen ihrer Abklärungen festgestellt, dass eine gesetzliche Regelung zur Offenlegung der Interessenbindungen für Mitglieder von regierungsrätlichen Kommissionen fehlt. Regierungsrätliche Kommissionen verfügen teilweise über weitreichende Kompetenzen (Beschwerderechte, Verteilung von Beiträgen an Projekte etc.), weshalb die GPK eine entsprechende Regelung und ein damit einhergehendes Controlling für unabdingbar hält.

Die Ausstandspflicht ist in der Kantonsverfassung geregelt und gilt somit auch für regierungsrätliche Kommissionen. Es scheint wichtig, dass die Mitglieder der regierungsrätlichen Kommissionen bei der Annahme der Wahl über die Ausstandspflicht und über weitere rechtliche Vorgaben aufgeklärt werden. Zudem sollte der Regierungsrat als Wahlbehörde sicherstellen, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Hier gilt es insbesondere, die Verwaltungsmitarbeitenden, welche als Mitglieder in Kommissionen Einsitz nehmen oder das Aktuariat zu sensibilisieren. Eine entsprechende einheitliche Regelung fehlt.

8. Feststellungen

Die Geschäftsprüfungskommission macht folgende Feststellungen:

1. Im Kanton Basel-Landschaft gibt es 68 regierungsrätliche Kommissionen.
2. Es besteht eine Verordnung über die Zusammensetzung der regierungsrätlichen Kommissionen.
3. Es gibt keine Regelung bezüglich der Offenlegungen von Interessenbindungen für Mitglieder von regierungsrätlichen Kommissionen.
4. Es gibt keine generellen Richtlinien bzw. Handlungsanweisungen für Mitglieder von regierungsrätlichen Kommissionen, welche bspw. auf die Ausstandsregelung gemäss § 58 Abs. 1 der Kantonsverfassung hinweisen.
5. § 129 Abs. 3 der Kantonsverfassung regelt, dass alle Aufgaben und Ausgaben «*vor der entsprechenden Beschlussfassung und in der Folge periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu überprüfen*» sind.

9. Empfehlungen an den Regierungsrat

1. Der Regierungsrat soll eine Bestimmung zur Offenlegung der Interessenbindungen für Mitglieder von regierungsrätlichen Kommissionen schaffen, wobei er sich dabei bspw. an der Regelung des Bundes orientieren kann.
2. Der Regierungsrat soll eine allgemeine Richtlinie für die Arbeit in regierungsrätlichen Kommissionen erstellen, welche die Mitglieder auf wichtige gesetzliche Bestimmungen hinweist.
3. Die periodische Überprüfung der Zweckmässigkeit und Notwendigkeit der einzelnen regierungsrätlichen Kommissionen muss gesichert sein.
4. Der Regierungsrat soll Massnahmen ergreifen, um die unter Ziffer 5, Punkte 1-6 von der Finanzkontrolle festgestellten Pendenzen zu erledigen.

10. Anträge an den Landrat

Die GPK beantragt dem Landrat wie folgt zu beschliessen:

1. Der Landrat nimmt Kenntnis vom vorliegenden Bericht der GPK-Arbeitsgruppe.
2. Den Empfehlungen wird zugestimmt und der Regierungsrat wird beauftragt, dem Landrat innert dreier Monate nach Landratsbeschluss eine Stellungnahme zu den Empfehlungen abzugeben.

8. Juni 2016

Geschäftsprüfungskommission

Hanspeter Weibel, Präsident

Beilage/n

- Landratsbeschluss
- Liste regierungsrätliche Kommissionen

**Landratsbeschluss
betreffend Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat betreffend
regierungsrätliche Kommissionen**

Vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Vom Bericht der GPK-Arbeitsgruppe wird Kenntnis genommen.
2. Den Empfehlungen wird zugestimmt und der Regierungsrat wird beauftragt, dem Landrat innert dreier Monate nach Landratsbeschluss eine Stellungnahme zu den Empfehlungen abzugeben.

Liestal,

Im Namen des Landrates

der Präsident:

der Landschreiber:

Regierungsrätliche Kommissionen

FKD (3¹)

- Kommission für Gleichstellung von Frau und Mann: Kommission
- Kommission für die Handschin-Stiftung
- Kantonale Taxations- und Erlasskommission

VGD (29)

- Schlichtungskommission für Mietangelegenheiten
- Schlichtungskommission für Diskriminierungsstreitigkeiten im Erwerbsleben
- Kommission zum Schutz der sexuellen Integrität am Arbeitsplatz
- Schulrat der Landw. Berufsfachschule Ebenrain
- Kommission für Biodiversität und Landschaftsqualität
- Expertenkommission für Melirationen
- Landwirtschaftliche Investitionshilfekommission
- Natur und Landschaftsschutzkommission
- Aufsichtskommission NSG Talweiher
- Aufsichtskommission NSG Reinacherheide
- Kantonales Einigungsamt
- TPK Flankierende Massnahmen
- TPK RAV
- Wirtschaftsförderungskommission
- Zentrale Aufsichtskommission für Familienzulagen
- Rettungskommission
- Schulgesundheitskommission
- Kommission für stationäre Drogentherapien
- Kommission für Drogenfragen
- Gemeinsame Kommission für Tierversuche der Kantone BS, BL und AG
- GIS Kommission (nur Kantons-Mitarbeitende)
- GIS Arbeitsgruppe Gemeinde - Kanton (AGK GIS)
- Nomenklaturkommission (Flurnamenkommission)
- Fischereikommission
- Forstliche Investitionskreditkommission
- Jagd- und Revierschätzungskommission
- Jagdprüfungskommission
- Rekurskommission für die Abschätzung von Wildschäden
- KMU-Forum

BUD (9)

- Baurekurskommission
- Kommission für Arealüberbauungen
- Kommission für Denkmal- und Heimatschutz
- Kommission für die Deponieanlage Elbisgraben
- Kommission für die Grundwasseranreicherungsanlage in Aesch
- Kommission Römerstadt Augusta Raurica
- Kommission zur Beurteilung von Risikoermittlungen
- Paritätische Kommission BVB/BLT
- Task-Force Anti-Stau

¹ Jeweils Anzahl der Kommission pro Direktion

SID (11)

- Notariatskommission
- Aufsichtskommission des Massnahmenzentrums für junge Erwachsene
- Fachkommission Kindes- und Jugendschutz
- Arbeitsgruppe «Häusliche Gewalt»
- Kantonaler Krisenstab KKS
- Kompetenzzentrum Gewalt
- Medienkommission
- Opferhilfekommission
- Paritätische Betriebskommission der Motorfahrzeug-Prüfstation b. Basel
- Schiesskommissionen
- Wirteprüfungskommission

BKSD (14)

- Fachkommission Kunst
- Gemeinsame Planung Jugend- und Behindertenhilfe BS/BL
- Herausgeberkommission Baselbieter Heimatbuch
- Herausgeberkommission Quellen und Forschungen
- Jugendrat
- Kantonale Bibliothekskommission
- Kommission Fahrten für Behinderte
- Kommission für Ausbildungsbeiträge
- Kommission Leistungssportförderung
- Herausgeberkommission Recht und Politik
- Kulturrat
- Sportkommission / Fachkommission für Sportfragen
- Stiftungsrat Sinfonieorchester Basel (SOB)
- Theater-Board Augusta Raurica

LKA (2)

- Informationskommission (Entscheid RR ausstehend, ob Kommission wieder besetzt werden soll)
- Redaktionskommission Info-Heft