

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2020/450 von Markus Dudler: «Oberaufsicht der Gemeinden stärken» 2020/450

vom 7. Juni 2022

1. Text des Postulats

Am 10. September 2020 reichte Markus Dudler das Postulat 2020/450 «Oberaufsicht der Gemeinden stärken» ein, welches vom Landrat am 24. Juni 2021 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) führt für die Gemeindeversammlung die Oberaufsicht über alle Gemeindebehörden und Verwaltungszweige aus (Gemeindegesezt, § 102 Aufgaben).

Der Aufgabenbereich ist sehr vielfältig. Die GPK prüft nicht nur die Tätigkeit aller Gemeindebehörden sowie der Gemeindeangestellten und ob die gesetzlichen Vorschriften und die Reglemente der Gemeinde richtig angewandt und die Gemeindebeschlüsse ordnungsgemäss vollzogen wurden. Sie prüft ebenso die Tätigkeiten der interkommunalen Amtsstellen, Kommissionen und Behörden und die Tätigkeit derer Angestellten. Sie kann die Tätigkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde prüfen, an der die Gemeinde beteiligt ist. Sie kann auch die Tätigkeit der basellandschaftlichen und ausserkantonalen Zweckverbände und Anstalten prüfen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, sowie die Tätigkeit derer Angestellten.

Damit die auf Gemeindeebene agierenden GPK als Kommission diese Aufgabe erfüllen können ist es zwingend notwendig ihre Rolle zu kennen und über ihre Rechte und Pflichten Bescheid zu wissen. Die Aufsichtsinstanz über die GPK ist der Regierungsrat. Der Regierungsrat hat ein Interesse, dass Gesetze und Abläufe von den Gemeinden, den interkommunalen Amtsstellen, Kommissionen, sowie der KESB und der Zweckverbände und Anstalten auch korrekt umgesetzt werden. Eine vom Gemeinderat unabhängige starke Oberaufsicht in Form der GPK hilft dem Regierungsrat, dass die Umsetzung der Gesetze und Abläufe im Kanton auch effektiv und effizient kontrolliert wird.

Auf Grund des Öffentlichkeitsprinzip und des Informations- und Datenschutzgesetzes, (IDG) können die Medien und jede interessierte Person eigene Recherchen anstellen. Der GPK der Gemeinden sind jedoch klare Beschränkungen auferlegt (Prüfung nur abgeschlossener Geschäfte, Berichterstattung einmal jährlich). Dies macht einen widersprüchlichen Eindruck und stellt eine Schwächung der GPK dar.

Leider gibt es oftmals ein starkes Ungleichgewicht der Ressourcen zwischen der GPK, welches ein Nebenamt darstellt und der Verwaltung der Gemeinden und aller übrigen zu prüfenden Behörden inklusive des Gemeinderats.

Um dieses Ungleichgewicht auszugleichen, ist eine grössere Unterstützung des Kantons der GPKs zwingend notwendig.

Der Regierungsrat wird daher gebeten folgende Fragen zu beantworten:

- *Wie wird sichergestellt, dass die Mitglieder der GPK auf Stufe Gemeinde ihre Rechte und Pflichten kennen? Gibt es ein entsprechendes Schulungsangebot bzw. Einführungsseminar?*
- *Wäre eine Angelobung, bei welcher man verspricht nach dem geltenden Recht zu handeln und auch z.B. das Kommissionsgeheimnis zu wahren nicht zwingend?*
- *Ist eine Zusammenarbeit der GPKs verschiedener Gemeinde möglich, um interkommunale Amtsstellen, Kommissionen, Zweckverbände oder Behörden ganzheitlich untersuchen und darüber berichten zu können?*
- *Wer ist die konkrete Ansprechperson für die GPK der Gemeinden in Konfliktfällen, schwierigen Situationen oder sonstigen selbständig nicht zu lösenden Angelegenheiten, wie sieht das Eskalationsmodell aus?*
- *Gibt es einen Rechtsdienst des Kantons welche die GPKs bei ihrer Arbeit unterstützt?*
- *Stellt der Kanton den GPKs entsprechende Ressourcen/Hilfsmittel zur Verfügung:*
 - o *Elektronische Ablage der Dokumente*
 - o *Unterstützung bei Recherchen und Verfassen der Berichte*
- *Sollte mit der Revision des IDG auch den GPKs mehr Rechte eingeräumt werden, ist die gesetzliche Grundlage noch zeitgemäss?*
- *Werden die GPK-Berichte der Gemeinden im Regierungsrat behandelt, gibt es entsprechende Stellungnahmen und Rückmeldungen an die Gemeinden?*

2. Stellungnahme des Regierungsrats

Einleitende Bemerkungen

Im Kanton Basel-Landschaft stellt die Gemeindeversammlung in der ordentlichen Gemeindeorganisation die Legislative dar. Sie übt die Oberaufsicht über alle Gemeindebehörden und Verwaltungszweige aus (vgl. § 47 Abs. 1 GemG). Die Oberaufsicht ist ein Element der Staatsleitung, mit welcher die Gemeindeversammlung die politische Kontrolle über die Organe der Gemeinde wahrnimmt. Durch die Oberaufsicht wird die Gemeindeversammlung befähigt, das behördliche Handeln mit den Mitteln der Beobachtung, der Feststellung, der Bewertung und dem Publikmachen auf ihre Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit sowie Wirksamkeit zu überprüfen. Es handelt sich dabei insbesondere nicht um eine «Aufsicht über die Aufsicht» respektive nicht um ein Führungsmittel. Die Oberaufsicht verschafft somit keine Befugnis, anstelle der beaufsichtigten Organe zu handeln oder sogar als gerichtliche Instanz deren Entscheide aufzuheben. Die Gemeindeversammlung kann somit «lediglich» ihre Genugtuung oder Kritik äussern, Empfehlungen abgeben und mit den ordentlichen politischen Instrumenten der Gemeindeebene Einfluss auf die Exekutive ausüben. Dies dient nicht zuletzt dem am Prinzip der Gewaltenteilung orientierten Gleichgewicht zwischen der notwendigen Kontrolle der Exekutive durch die Legislative und der unzulässigen Einmischung der einen Staatsgewalt in die Belange der anderen.

Es versteht sich von selbst, dass nicht die Gemeindeversammlung als Gesamtheit die mit der Oberaufsicht verbundenen Handlungen wie etwa die Prüfung der Bücher der Gemeindeverwaltung wahrnehmen kann. Zu diesem Zweck stehen der Gemeindeversammlung die beiden Kontrollorgane, die RPK sowie die GPK, zur Verfügung. Während die RPK gemäss § 99 Abs. 1 GemG sowie ihrem Namen entsprechend mit der Prüfung der Rechnungslegung und des Rechnungswesens beauftragt ist, hat die GPK zu prüfen, ob die einschlägigen Rechtsnormen durch die Gemeindebehörden im Allgemeinen richtig angewendet und die Gemeindeversammlungsbeschlüsse ordnungsgemäss vollzogen worden sind (vgl. § 102 Abs. 3 Satz 1 GemG).

Um den ihr durch das Gesetz zugewiesenen Aufgaben nachzukommen, kann die GPK in die Akten sämtlicher Organe und Verwaltungszweige Einsicht nehmen, soweit sie diese zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags benötigt. Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren unerlässlich ist, können die Organe und Verwaltungsstellen anstelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten (§ 103 Abs. 1 GemG).

Über ihre Feststellungen erstattet die GPK der Gemeindeversammlung jährlich im 1. Halbjahr Bericht (§ 102a Abs. 1 GemG), wobei sie Feststellungen schwerer Pflichtverletzungen unverzüglich der zuständigen Aufsichtsinstanz anzuzeigen hat (§ 102a Abs. 2 GemG). Kassatorische Kompetenzen hat die GPK hingegen nicht.

Gemäss § 3 Absatz 1 GemG unterstehen die Gemeinden der Aufsicht des Kantons. Der Kanton übt die Aufsicht über die Gemeinden, soweit aus der Gesetzgebung nichts Anderes hervorgeht, durch den Regierungsrat aus (§ 167 Absatz 1 GemG). Dabei hat dieser zu prüfen, ob die Gemeindetätigkeit mit dem kantonalen Recht, aber auch mit dem Recht des Bundes, übereinstimmt und ob die Gemeinden den ihnen übertragenen Aufgaben gehörig nachkommen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1947 f.). In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden beschränkt sich die Aufsicht des Kantons gemäss § 3 Absatz 2 GemG auf die Rechtskontrolle mit dem Zweck, Rechtsverletzungen, Rechtsverzögerungen und Willkürentscheide der Gemeindeorgane zu verhindern. Der Kanton nimmt seine Aufsicht dabei nicht nur repressiv, sondern auch präventiv wahr, damit Missstände vorgängig verhindert werden können. (TOBIAS JAAG, Die Gemeindeaufsicht im Kanton Zürich, in ZBI 1993, S. 531). Nach § 15 Abs. 1 GemG untersteht jede Gemeindebehörde in disziplinarrechtlicher Hinsicht einer Aufsichtsinstanz. Aufsichtsinstanz über die GPK ist der Regierungsrat (vgl. § 101 Abs. 4 GemG).

Mit den Kompetenzen der GPK und dem Instrument, mit einer aufsichtsrechtlichen Anzeige an den Regierungsrat zu gelangen, sind grundsätzlich substantielle Möglichkeiten vorhanden, die Aufsicht in und über die Gemeinden und ihre Behörden wahrzunehmen. Dennoch gehen rund um das Thema GPK bei den zuständigen Stellen der kantonalen Verwaltung sehr regelmässig Anfragen ein. Dabei wird deutlich, dass oft nicht klar ist, was die GPK in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt prüfen darf. Nicht selten liegen die Ansichten der GPK und des Gemeinderats dazu weit auseinander und die Zusammenarbeit ist konfliktbeladen.

3. Beantwortung der Fragen

1. Wie wird sichergestellt, dass die Mitglieder der GPK auf Stufe Gemeinde ihre Rechte und Pflichten kennen? Gibt es ein entsprechendes Schulungsangebot bzw. Einführungsseminar?

Die Gemeinden sind frei, durch Gemeindeerlass besondere Wahlvoraussetzungen für die Mitglieder von Gemeindebehörden vorzusehen (§ 8 Absatz 1 GemG). Insbesondere in kleinen Gemeinden erweist es sich jedoch meist generell schon als schwierig, Kandidierende für ein Amt zu finden. Diese Schwierigkeit wird noch akzentuiert, wenn besondere Anforderungen (bspw. Fachkenntnisse) definiert und die Wählbarkeitsvoraussetzungen somit eingeschränkt werden. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Gemeinden sicherzustellen, dass die Mitglieder der GPK ihre Rechte und Pflichten kennen.

Unterstützend steht der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) in Zusammenarbeit mit den jeweiligen kantonalen Fachstellen zur Verfügung, indem er jeweils zu Beginn einer neuen Legislatur Seminare und Informationsveranstaltungen für neu gewählte Mitglieder des Gemeinderats und sonstige Interessierte anbietet. Diese fanden infolge der Corona Pandemie letztmals 2020 statt. Eine Übersicht über die anstehenden Seminare sowie die Präsentationen der bisherigen Seminare sind auf der [Website des VBLG](#) aufgeschaltet.

Bis heute wurden keine Veranstaltung explizit zum Thema GPK durchgeführt. Der Regierungsrat hat jedoch den Bedarf eines regelmässigen Schulungsangebots für kommunale GPK-Mitglieder erkannt. Auch bietet der vierjährige Schulungsrhythmus wohl in manchen Themen zu wenig Unterstützung resp. wird einem allfälligen personellen Wechsel während der Amtsperiode nicht gerecht. Deshalb wird geprüft, künftig regelmässig – und häufiger als alle vier Jahre – einen separaten Kurs für GPK-Mitglieder anzubieten. Die Stabsstelle Gemeinden steht diesbezüglich in Kontakt mit dem VBLG.

Während ein [Finanzhandbuch](#) für die Einwohnergemeinden vorhanden ist, welches unter anderem eine Wegleitung für die Rechnungsprüfungskommission (RPK) zur Rechnungsprüfung enthält, fehlt ein solches für die GPK. Aufgrund der häufigen Anfragen sowie der vorgenannten Erkenntnisse des Regierungsrats plant die Stabsstelle Gemeinden aktuell die Erarbeitung einer praxisorientierten Wegleitung zur Geschäftsprüfung unter Einbezug von Mitgliedern kommunaler und der kantonalen GPK, Gemeinderatsmitgliedern, Verwaltungsleitenden, Vertretenden des VBLG und des Gemeindefachverbands (GFV).

2. Wäre eine Angelobung, bei welcher man verspricht nach dem geltenden Recht zu handeln und auch z.B. das Kommissionsgeheimnis zu wahren nicht zwingend?

Während für sämtliche Mitglieder von Gemeindebehörden gesetzlich keine Anlobung vorgesehen ist, ist auf kantonaler Ebene die Anlobung für vom Volk und Landrat Gewählte vorgesehen (§ 2 Absatz 1 Personaldekret). Mit der Anlobung erklärt die oder der Gewählte, Verfassung und Gesetze des Kantons zu respektieren. Die Anlobung hat lediglich symbolische Wirkung, die Behördenmitglieder müssen das geltende Recht unabhängig davon einhalten. Mitglieder der kommunalen GPK unterstehen als Mitglieder von Gemeindebehörden der getreuen Amtsführung, welche sich aus § 15 Abs. 2 GemG ergibt, der Schweigepflicht gemäss § 21 GemG sowie der Ausstandspflicht gemäss § 22 GemG. Diese Pflichten gelten unabhängig einer allfälligen Anlobung.

Im Kanton Basel-Landschaft werden einerseits die Mitglieder des Landrats und des Regierungsrats sowie die Friedensrichterinnen und Friedensrichter als vom Volk Gewählte angelobt. Des Weiteren werden Mitglieder der Gerichte sowie die Leitung der besonderen Behörden wie Landschreiberin oder Landschreiber, Ombudsperson, Datenschutzbeauftragte oder Datenschutzbeauftragter, Leitung Finanzkontrolle etc. angelobt. Wenn man dies analog auf die Behörden der Gemeinden anwenden würde, hätte dies zur Konsequenz, dass u.a. der Gemeinderat, die Gemeindeversammlung bzw. der Einwohnerrat angelobt werden müssten.

Da das Gemeindegesetz für keine Behörde die Anlobung vorsieht, wäre eine Anlobungspflicht für Mitglieder der GPK systemfremd. Ausserdem wäre eine kantonale Regelung bezüglich Anlobung kommunaler Behördenmitglieder vor dem Hintergrund der Gemeindeautonomie und der Variabilität nicht sinnvoll, zumal diese – wie bereits ausgeführt – lediglich symbolischer Natur ist. Die Anknüpfung zur Einführung einer Anlobungspflicht an das Wahlorgan, wie dies auf kantonaler Ebene der Fall ist, wäre ebenfalls nicht zielführend resp. ein Eingriff in die Gemeindeautonomie: Aufgrund der Gemeindeautonomie können die Gemeinden die Wahlorgane – ausser für die in § 50 GemG definierten Fälle von zwingenden Urnenwahlen – grundsätzlich selbst festlegen.

Vor dem Hintergrund des Gesagten ist eine Anlobung nicht zwingend, um Behördenmitglieder zu verpflichten, die geltenden Gesetze einzuhalten. Diesbezüglich gibt es in den Gemeinden zudem unterschiedliche Handhabungen: Von mündlichen Einführungen über schriftliche Unterlagen bis zur unterschriftlichen Bestätigung der Kenntnisnahme der relevanten Vorschriften. Den Gemeinden steht es jedoch selbstverständlich frei, eine Anlobung für gewisse Behörden vorzusehen. Eine für die Gemeinden bindende kantonale Regelung hält der Regierungsrat für nicht zielführend.

3. Ist eine Zusammenarbeit der GPKs verschiedener Gemeinden möglich, um interkommunale Amtsstellen, Kommissionen, Zweckverbände oder Behörden ganzheitlich untersuchen und darüber berichten zu können?

Gemäss § 102 Abs. 2 Bst. b^{bis} GemG *kann* die GPK die Tätigkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, an welcher die Gemeinde beteiligt ist, prüfen. Dasselbe gilt für die Prüfung der Tätigkeit der basellandschaftlichen und ausserkantonalen Zweckverbände und Anstalten, an denen die Gemeinde beteiligt ist sowie die Tätigkeit der Angestellten (vgl. § 102 Abs. 2 Bst. c GemG). Demgegenüber ist die GPK *verpflichtet*, die Tätigkeit der interkommunalen Amtsstellen, Kommissionen und Behörden, an welchen die Gemeinde beteiligt ist sowie deren Angestellten, zu prüfen (vgl. § 102 Abs. 2 Bst. b GemG).

Um die Geschäftsprüfung dieser interkommunalen Konstrukte durchzuführen, haben die Gemeinden die Möglichkeit, bereits beim Zusammenschluss zu regeln, wie die Geschäftsprüfung erfolgen soll. So kann beispielsweise im Vertrag eine gemeinsame GPK mit Delegierten der GPK der einzelnen Gemeinden vorgesehen werden. Während bei Zweckverbänden sowie Anstalten darauf verzichtet wurde, neben der Bestellung einer RPK die Bestellung einer GPK im Gemeindegesetz vorzusehen, sieht das Gemeindegesetz bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vor, dass eine eigene Geschäftsprüfung durch Vertrag geregelt werden muss. Wurde die Geschäftsprüfung im Vertrag bzw. in den Statuten nicht geregelt, können sich die GPK der verschiedenen Gemeinden absprechen.

Die Möglichkeit zur Zusammenarbeit in einer gemeinsamen GPK, welche die Tätigkeit von interkommunalen Amtsstellen, Kommissionen, Zweckverbänden oder Behörden zu prüfen hat oder prüfen kann, besteht somit bereits.

4. Wer ist die konkrete Ansprechperson für die GPK der Gemeinden in Konfliktfällen, schwierigen Situationen oder sonstigen selbstständig nicht zu lösenden Angelegenheiten, wie sieht das Eskalationsmodell aus?

Eine niederschwellige Anlaufstelle ist die für das formelle Gemeinderecht zuständige Stabsstelle Gemeinden. Sie kann im Fall von (rechtlichen) Fragen telefonisch oder schriftlich kontaktiert werden. Die (rechtlichen) Auskünfte und Informationen sind jedoch jeweils genereller Natur und losgelöst vom Einzelfall. Dies, weil im Falle von Beschwerden oder aufsichtsrechtlichen Anzeigen u.a. gegen die GPK oder den Gemeinderat die FKD (Stabsstelle Gemeinden) instruierende Behörde ist. Eine Einzelfallprüfung ist demnach nicht möglich, ansonsten ein allfälliger Beschwerdeentscheid bereits vorweggenommen würde.

Als «Eskalationsstufe» kann auf die Möglichkeit der Beschwerde bzw. aufsichtsrechtlichen Anzeige verwiesen werden. Mit dem Angebot, sich mit Fragen oder bei Unklarheiten an die Stabsstelle Gemeinden wenden zu können, den geplanten Schulungen sowie des in Aussicht stehenden Handbuchs beabsichtigt der Regierungsrat, Eskalationen wenn immer möglich zu vermeiden.

5. Gibt es einen Rechtsdienst des Kantons, welche die GPKs bei ihrer Arbeit unterstützt?

Der Kanton verfügt – abgesehen vom bei der Sicherheitsdirektion angesiedelten Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat – über keinen direktionsübergreifenden, kantonalen Rechtsdienst. Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat ist die Stabsstelle des Regierungsrats und des Landrats in rechtlichen Belangen. Dieser kann also nicht durch die Gemeinden oder ihre Organe angerufen oder zur Beratung beigezogen werden. Wie bereits bei Frage 4 ausgeführt, ist die Stabsstelle Gemeinden Ansprechstelle für Gemeindefragen. Sie betreut das formelle Gemeinderecht und unterstützt die kommunalen GPK bei Bedarf und gemäss ihren Ressourcen.

6. Stellt der Kanton den GPKs entsprechende Ressourcen / Hilfsmittel zur Verfügung (Elektronische Ablage der Dokumente, Unterstützung bei Recherchen und Verfassen der Berichte)?

Nein. Im Rahmen der beim Kanton bestehenden Ressourcen werden die GPK gemäss obenstehender Ausführungen unterstützt. Wie eine Gemeindebehörde ihre Ablage und die Aktenführung organisiert, liegt jedoch in ihrer Verantwortung. Diesbezügliche Vorgaben des Kantons würden nach Ansicht des Regierungsrats klar den verfassungsmässig garantierten Grundsätzen der Autonomie und der Variabilität widersprechen.

Was eine allfällige Unterstützung bei Recherchen angeht, stellt die Stabsstelle Gemeinden bei Bedarf Unterlagen in Form von Literatur, Auszügen aus Gesetzen oder Urteilen etc. zur Verfügung. Ausserdem ist vorgesehen, den kommunalen GPK künftig regelmässige Schulungen anzubieten sowie ein Handbuch für die Praxis zu erstellen (vgl. Ausführungen zu Frage 1).

Eine Unterstützung beim Verfassen der Prüfberichte kommunaler GPK muss aber schon aus rechtsstaatlichen Gründen verneint werden. Die GPK führt für die Gemeindeversammlung die Oberaufsicht über alle Gemeindebehörden und Verwaltungszweige durch und erstattet der Gemeindeversammlung jeweils im 1. Halbjahr Bericht über ihre Feststellungen im vergangenen Jahr. Im Falle der Feststellung schwerer Pflichtverletzungen erstattet sie der Aufsichtsinstanz, also dem Regierungsrat, Bericht (vgl. §§ 102 Abs. 1 und 102a Abs. 1 und 2). Ebenso beurteilt der Regierungsrat Beschwerden und aufsichtsrechtliche Anzeigen im Zusammenhang mit der GPK.

Eine Möglichkeit, sich entsprechende Unterstützung zu holen, wird im Austausch mit anderen kommunalen GPK oder dem Gemeindefachverband Basel-Landschaft ([GFV](#)) gesehen.

7. Sollte mit der Revision des IDG auch den GPKs mehr Rechte eingeräumt werden, ist die gesetzliche Grundlage noch zeitgemäss? (Einleitung: Auf Grund des Öffentlichkeitsprinzip und des IDG können die Medien und jede interessierte Person eigene Recherchen anstellen. Der GPK der Gemeinden sind jedoch klare Grenzen auferlegt (Prüfung nur abgeschlossener Geschäfte, Berichterstattung einmal jährlich). Dies macht einen widersprüchlichen Eindruck und stellt eine Schwächung der GPK dar.)

Allgemeines

Gemäss § 9 Absatz 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, SGS 162) darf ein öffentliches Organ, worunter die GPK fällt, Personendaten nur bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist. § 103 Absatz 1 GemG sieht vor, dass die GPK in die Akten sämtlicher Organe und Verwaltungszweige Einsicht nehmen kann, soweit sie diese zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags benötigt. Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren unerlässlich ist, können die Organe und Verwaltungsstellen anstelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten (§ 103 Absatz 1 GemG). Die Mitglieder der Organe und der Verwaltungsstellen sind sodann verpflichtet, der GPK Auskunft zu erteilen (Absatz 2). Die Rechtsprechung des Kantonsgerichts gewährt der kommunalen GPK ein sehr weitgehendes Akteneinsichtsrecht, das nur durch den Schutz von Daten aus der Intimsphäre und den Schutz der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Gemeinderats beschränkt ist (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht vom 22. Oktober 2003 E. 4 ff.). Bei nicht besonders schützenswerten Personendaten besteht somit schon heute ein unbeschränktes Akteneinsichtsrecht.

Das im Postulat angesprochene Öffentlichkeitsprinzip ergibt sich aus § 23 IDG. Jede Person hat demnach Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Der Anspruch gilt jedoch nicht absolut. Die Schranken ergeben sich aus § 27 f. IDG. So kann der

Zugang verweigert werden, wenn die gewünschten Informationen gesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften wie z.B. dem Steuer- oder Stimmgeheimnis unterliegen, sowie bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen.

Es kann festgestellt werden, dass gemäss bestehender gesetzlicher Grundlagen für die GPK bereits heute ein sehr weitgehendes Akteneinsichtsrecht besteht. Auch regelt das IDG generell die Einschränkungen betreffend Öffentlichkeitsprinzip.

Schwächung der GPK aufgrund der gesetzlichen Vorgaben

Was ein allfälliges Untersuchungsrecht der GPK angeht, ist noch einmal auf die Aufgabe der GPK zu verweisen: Die GPK führt für die Gemeindeversammlung die Oberaufsicht aus. Gemäss § 102 Absatz 3 prüft sie, ob die Rechtsnormen richtig angewendet und die Gemeindeversammlungsbeschlüsse ordnungsgemäss vollzogen worden sind. Die Prüfung hat sich aber auf eine generelle Prüfung zu beschränken. Aufgrund der Formulierung von Absatz 3 in der Vergangenheitsform sind grundsätzlich abgeschlossene Geschäfte als «prüfungsfähig» zu betrachten. Die Prüfung hängiger Geschäfte in Form von begleitender Kontrolle oder bei sehr lange dauernden Geschäften ist jedoch ausnahmsweise und gemäss herrschender Lehre ebenfalls möglich.

Im Gegensatz zur Aufsicht, bei welcher ein Weisungs- und Gestaltungsrecht besteht, ist die Oberaufsicht eine rein kontrollierende Tätigkeit, welche rechtmässiges und sachgerechtes behördliches Handeln sicherstellen soll. Das Ziel ist es, Transparenz zu schaffen und das Vertrauen in die behördliche Tätigkeit zu fördern (PETER MEIER-FLAMMER, a.a.O., Rz. 223). Die Ausgestaltung der Aufgaben der GPK stellt somit keine Schwächung der GPK dar, sondern ergibt sich aus dem Zweck der Oberaufsicht.

Auf kantonaler Ebene besteht für den Landrat die Möglichkeit, eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einzusetzen, um besondere Vorkommnisse abzuklären. Da der kommunalen GPK nur die Befugnisse zur Prüfung von Geschäften, aber nicht zur Untersuchung zukommen, fehlt es den Gemeinden an der Möglichkeit, besondere Vorkommnisse untersuchen zu lassen. Diesbezüglich wurde am 2. November 2017 eine Motion eingereicht, welche als Postulat 2017/400 überwiesen wurde. Mit dem parlamentarischen Vorstoss wurde der Regierungsrat beauftragt, eine Gesetzesänderung vorzuschlagen, mit der es Gemeinden in Zukunft möglich sein soll, zur Untersuchung besonderer Vorkommnisse eine temporäre Untersuchungskommission zu bilden. In Bezug auf die Frage, ob die kommunale GPK mit einem Untersuchungsrecht ausgestattet werden soll, ist auf die bereits erfolgte Beantwortung des Postulats Koller zu verweisen.

Fazit

Sollten den kommunalen GPK mehr Rechte eingeräumt werden, so müsste dies mittels Änderung des Gemeindegesetzes geschehen. Dieses definiert die Aufgaben und die Befugnisse der GPK. Mit den bereits bestehenden, weitreichenden Kompetenzen der GPK und dem Instrument, mit einer aufsichtsrechtlichen Anzeige an den Regierungsrat zu gelangen, sind grundsätzlich substantielle Möglichkeiten vorhanden, die Aufsicht in und über die Gemeinden und ihre Behörden wahrzunehmen.

Es ist demnach nicht ersichtlich, wieso kommunalen GPK weiterführende Rechte eingeräumt werden sollten, um ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Vielmehr erachtet es der Regierungsrat als zielführender, beratend zur Verfügung zu stehen, damit die GPK die bereits vorhandenen Instrumente einzusetzen wissen und ihren Auftrag, ihre Rechte und die gesetzlichen Schranken kennen. Deshalb setzt der Regierungsrat auf vermehrte Schulungen und ein Handbuch, um die GPK zu unterstützen.

8. Werden die GPK-Berichte der Gemeinden im Regierungsrat behandelt, gibt es entsprechende Stellungnahmen und Rückmeldungen an die Gemeinden?

Die GPK übt die Oberaufsicht für die Gemeindeversammlung aus (§ 102 Absatz 1 GemG). Jeweils im 1. Halbjahr erstattet sie der Gemeindeversammlung (nur ihr) Bericht über ihre Feststellung im vergangenen Jahr (§ 102a Absatz 1 GemG). Der zuständigen Aufsichtsinstanz, dem Regierungsrat, erstattet sie nur Bericht bei Feststellung schwerer Pflichtverletzung (§ 102a Absatz 2 GemG). In diesem Fall überprüft der Regierungsrat jedoch die geltend gemachte schwere Pflichtverletzung, nicht aber den Bericht der GPK. Die GPK ist in erster Linie der Gemeindeversammlung gegenüber Rechenschaft schuldig. Die Berichte über die einzelnen Prüfungen sind somit dem Regierungsrat nicht einzureichen, weshalb es auch keine Stellungnahmen oder Rückmeldungen dazu gibt. Diesbezüglich ist erneut darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde inhaltlich nicht in die Tätigkeit der GPK eingreifen darf.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2020/450 «Oberaufsicht der Gemeinden stärken» abzuschreiben.

Liestal, 7. Juni 2022

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich