

Liestal, 21. Mai 2024/FKD

## Stellungnahme

---

Vorstoss	Nr. <b>2024/230</b>
Postulat	von Ursula Wyss
Titel:	<b>Vereinbarkeit von Mandaten in kommunalen «Behörden und Kontrollorganen» prüfen</b>
Antrag	Vorstoss entgegennehmen und gleichzeitig abschreiben

### 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»<sup>1</sup> und unterscheidet dabei zwischen Gemeindebehörden, Kontrollorganen und Hilfsorganen. *Gemeindebehörden* sind die zu selbständigen (exekutiven) Entscheidungen befugten ständigen Organe der Gemeinde;<sup>2</sup> *Kontrollorgane* sind die zur Prüfung der Rechnung respektive der Tätigkeit der Gemeindebehörden und Hilfsorgane eingesetzten Organe;<sup>3</sup> *Hilfsorgane* sind die weder als Gemeindebehörden noch als Kontrollorgane eingesetzten Organe.<sup>4</sup> Diese Aufzählung ist abschliessend.

### Die Regelung der Unvereinbarkeit

Die Gemeindeangestellten dürfen nicht den Gemeindebehörden und den Kontrollorganen angehören,<sup>5</sup> hingegen dem Einwohnerrat und den Hilfsorganen (§§ 104-106 Gemeindegesezt) schon.<sup>6</sup> Nebenbeschäftigten Gemeindeangestellten kann der Regierungsrat die Bewilligung erteilen, dem Gemeinderat sowie den übrigen Gemeindebehörden (§§ 91-95 Gemeindegesezt), allerdings nicht der Gemeindekommission, anzugehören.<sup>7</sup> Die Lehrkräfte an Gemeinde- oder Kreisschulen können den Gemeindebehörden und den Kontrollorganen angehören, wenn die Gemeindeordnung diese Vereinbarkeit vorsieht.<sup>8</sup> Hiervon ausgenommen ist der Schulrat derjenigen Schule, an welcher sie unterrichten.<sup>9</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Siehe die Betitelung von Kapitel 2.2.

<sup>2</sup> § 6 Absatz 1 Gemeindegesezt.

<sup>3</sup> § 6 Absatz 2 Gemeindegesezt.

<sup>4</sup> § 6 Absatz 3 Gemeindegesezt.

<sup>5</sup> § 9 Absatz 1 Satz 1 Gemeindegesezt.

<sup>6</sup> § 9 Absatz 2 Satz 1 Gemeindegesezt.

<sup>7</sup> § 9 Absatz 2 Satz 2 Gemeindegesezt.

<sup>8</sup> § 9 Absatz 1 Satz 2 und § 125 Absatz 1 Gemeindegesezt.

<sup>9</sup> § 79 Absatz 4 des Bildungsgeseztes vom 6. Juni 2002 (SGS [640](#)).

Die Mitglieder des Gemeinderats dürfen dem Einwohnerrat nicht angehören.<sup>10</sup> Weiter sieht das Gemeindegesetz vor, dass die Mitglieder des Gemeinderats und der übrigen Gemeindebehörden (§§ 91-95 Gemeindegesetz) weder der Rechnungsprüfungs-<sup>11</sup> noch der Geschäftsprüfungskommission<sup>12</sup> angehören dürfen. Dies gilt auch hinsichtlich der Kontrollorgane in Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation.<sup>13</sup> Schliesslich dürfen die Mitglieder des Gemeinderats auch der Gemeindekommission nicht angehören.<sup>14</sup> Der Ausschluss der Vereinbarkeit des Einsitzes in den übrigen Gemeindebehörden mit einem gleichzeitigen Einsitz in Kontrollorganen geht auf die Motion Nr. [2007/313](#) vom 13. Dezember 2007 zurück und dient vorrangig der Gewährleistung der Gewaltentrennung.<sup>15</sup> Dass in § 89 Absatz 2 Gemeindegesetz – im Gegensatz zu den entsprechenden Bestimmungen der anderen Kontrollorgane – die Unvereinbarkeit mit dem Einsitz in den übrigen Gemeindebehörden nicht ebenfalls verankert wurde, dürfte im Hinblick auf die vorerwähnten Intentionen des Landrats ein gesetzgeberisches Versehen darstellen und wäre allenfalls zu gegebener Zeit anzupassen.

Das kantonale Recht sieht zudem vor, dass Regierungsräte sowie Mitglieder des Kantonsgerichts nicht Einsitz in den Gemeindebehörden und Kontrollorganen nehmen dürfen.<sup>16</sup> Weitere spezifische Unvereinbarkeiten werden im kantonalen Personalrecht<sup>17</sup> verankert, namentlich der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre oder der Leiterin respektive Leiter der Stabsstelle Gemeinden. Diese Ausnahmen sind vorrangig darin begründet, dass diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung zu Handen des Regierungsrats in die Wahrnehmung der Aufsicht über die besagten Gemeindeorgane involviert sind.

### **Die Regelung der Ausnahmen respektive der Vereinbarkeit**

Die Bestimmung von § 9 Gemeindegesetz wurde im Rahmen der Totalrevision von 1972<sup>18</sup> eingeführt und wurde daraufhin in den Jahren 1996<sup>19</sup>, 2012<sup>20</sup>, 2018<sup>21</sup> und 2023<sup>22</sup> angepasst. Der Vorstoss verlangt, zu prüfen, ob die «pauschal» formulierte Unvereinbarkeit «Gemeindebehörden und Kontrollorgane» zu differenzieren sei.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit einer Anstellung bei der Gemeinde und dem Einsitz in Kontrollorganen ist darauf hinzuweisen, dass die Kontrollorgane die Oberaufsicht über die Tätigkeiten aller Gemeindebehörden und Gemeindeverwaltungszweige ausüben.<sup>23</sup> Die Oberaufsicht verwirklicht damit die Gewaltentrennung, dient der Machthemmung sowie Machtausbalancierung im Staat und dient schlussendlich der Ermittlung politischer Verantwortlichkeiten.<sup>24</sup> Da sie von derart fundamentaler Bedeutung für einen unverfälschten politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess in den Gemeinden ist, ist die Gewaltentrennung auch auf kommunaler Ebene streng zu handhaben. Damit besteht vorliegend kein Handlungsspielraum, welcher Platz für Differenzierungen zulässt: Alle Bereiche der kommunalen Verwaltung sind von der (Ober-)Aufsicht sowohl der Rechnungsprüfungs- wie auch der Geschäftsprüfungskommission gleichermaßen betroffen. Eine einzelfallspezifische

<sup>10</sup> § 114 Absatz 1 Gemeindegesetz.

<sup>11</sup> § 98 Absatz 3 Gemeindegesetz.

<sup>12</sup> § 101 Absatz 3 Gemeindegesetz.

<sup>13</sup> § 125 Absatz 1<sup>bis</sup> Gemeindegesetz.

<sup>14</sup> § 89 Absatz 2 Gemeindegesetz.

<sup>15</sup> Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011, S. 10 f.

<sup>16</sup> § 9 Absatz 1 Satz 1 Gemeindegesetz.

<sup>17</sup> § 55a der Verordnung zum Personalgesetz vom 19. Dezember 2000 (SGS [150.11](#)).

<sup>18</sup> Vorlage an den Landrat Nr. [1967/642](#) vom 3. November 1969.

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

<sup>20</sup> Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011, S. 18.

<sup>21</sup> Vorlage an den Landrat Nr. [2015/068](#) vom 10. Februar 2015, S. 10 f.

<sup>22</sup> Vorlage an den Landrat Nr. [2022/588](#) vom 25. Oktober 2022, S. 26.

<sup>23</sup> § 99 Absatz 1 sowie § 102 Absätze 1 und 2 Gemeindegesetz.

<sup>24</sup> KURT EICHENBERGER, Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 1982, S. 14 f.

Anwendung der Ausstandsregelungen erscheinen deshalb nicht ausreichend, um von vornherein jeglichen Anschein allfälliger Interessenskonflikte auszuschliessen; vielmehr bedarf es in diesem sensiblen Bereich einer institutionellen Unvereinbarkeit. Eine solche Unvereinbarkeit wurde auch im Landrat wohlwollend aufgenommen.<sup>25</sup> Dass sich seither ein Wandel in der Bedeutung dieser die Umsetzung Gewaltentrennung fördernden Unvereinbarkeit ereignet hätte, ist nicht ersichtlich. Eine Änderung oder eine Differenzierung der Regelung betreffend die Kontrollorgane drängt sich deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht auf.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit einer Anstellung bei der Gemeinde und dem Einsitz in den übrigen Gemeindebehörden hat der Regierungsrat in der vorerwähnten Vorlage an den Landrat aus dem Jahre 2015 ausdrücklich beantragt, die bisherige Vereinbarkeit für diese sogenannten «Spezial-exekutiven» (Schulrat, Sozialhilfebehörde und Baubewilligungsbehörde) aufzuheben. Die berichtende Justiz- und Sicherheitskommission erklärte diesbezüglich, dass die institutionelle Unvereinbarkeit der im Einzelfall spielenden Ausstandspflicht vorzuziehen sei.<sup>26</sup> Diesem Gedanken folgte der Landrat, indem er diese Änderung von § 9 Absatz 2 Gemeindegesetz beschloss. Insbesondere wurde dabei darauf hingewiesen, dass sowohl die Rechtsprechung als auch die breite Bevölkerung zunehmend sensibilisiert wären auf allfällige Interessenskonflikte und deren institutionelle Vermeidung.<sup>27</sup> Auch bezüglich der übrigen Gemeindebehörden ist nicht ersichtlich, dass in den vergangenen sieben Jahren ein Wandel in der Wahrnehmung der institutionellen Unvereinbarkeit erfolgt wäre, womit derzeit keine Änderung oder Differenzierung der Regelung angezeigt ist.

### **Antrag des Regierungsrats**

Der Regierungsrat anerkennt zwar, dass sich die Bestellung der Gemeindebehörden, der Kontrollorgane sowie der Hilfsorgane in gewissen Einwohner-, Bürger- und Burgergemeinden schwieriger gestaltet als in anderen. Indessen ist er der Ansicht, dass das rechtsstaatlich fundamentale Prinzip der Gewaltentrennung auch künftig auf kommunaler Ebene streng zu handhaben ist, weshalb eine Abschwächung der Unvereinbarkeitsregelungen nicht angezeigt ist. Aufgrund der oben dargestellten Gründen beantragt der Regierungsrat darum, das Postulat entgegenzunehmen und gleichzeitig abzuschreiben.

---

<sup>25</sup> Siehe das Votum MARC SCHINZEL, in: Protokoll der Landratssitzung vom 6. April 2017, S. [1347](#) und das Votum BÉATRIX VON SURY D'ASPREMONT, in: Protokoll der Landratssitzung vom 4. Mai 2017, S. [1376](#).

<sup>26</sup> Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission Nr. [2015/068 & 2016/136](#) vom 24. März 2017, S. 3.

<sup>27</sup> Siehe das Votum ANDREAS DÜRR, in: Protokoll der Landratssitzung vom 6. April 2017, S. [1347](#) und das Votum MARC SCHINZEL, in: Protokoll der Landratssitzung vom 4. Mai 2017, S. [1376](#).