



Vorlage an den Landrat

Vom 1. April 2003

Teilrevision des Gemeindegesetzes

- A. Zusammenfassung
- B. Ausgangslage
 - 1. Revisionsbedarf
 - 2. Vorberatende Expertenkommission
 - 3. Vernehmlassung
- C. Zusammenwirken von Gemeinden
 - 4. Grundsätzliches
 - 5. Verträge
 - 6. Gemeinsame Amtsstellen
 - 7. Gemeinsame Kommissionen
 - 8. Gemeinsame Behörden
 - 9. Zweckverbände
 - 10. Interkommunale Anstalten
- D. Änderungen aus der Praxis
 - 11. Amtsperioden
 - 12. Abstimmungen und Wahlen in Behörden
 - 13. Sanktionen gegenüber Gemeindeangestellten
 - 14. Beizug und Schweigepflicht Dritter
 - 15. Innerkommunale Anstalten
 - 16. Änderung der Gemeindeordnung
 - 17. Reglemente
 - 18. Bussen und Bussenausschuss
 - 19. Publikation der Gemeindeerlasse
 - 20. Zuständigkeit der Gemeindeversammlung
 - 21. Protokolleinsicht
 - 22. Abstimmungen und Wahlen an der Gemeindeversammlung
 - 23. Gemeinderats-Erlasse

24. Leumundszeugnisse
 25. Schulräte
 26. Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission
 27. Unterschriftenzahlen bei Initiative und Referendum
 28. Lehrkräfte in den Prüfungskommissionen
 29. Vereinigung Bürgergemeinde / Einwohnergemeinde
 30. Gemeindeordnung für die Bürgergemeinde
 31. Unterschriftenzahlen in der Bürgergemeinde
 32. Umbenennung in Sozialhilfebehörde
 33. Neue einmalige Ausgaben und Nachtragskredite
 34. Bürgerkorporationen
 35. Finanzpassation nur für Gemeinden
 36. Kommunales Verwaltungsverfahren
 37. Beschwerdeverfahren
- E. Parlamentarische Vorstösse
38. Postulat Rudin: Leumundszeugnisse
 39. Postulat Maag: Unterschriftenzahlen bei Initiative und Referendum
 40. Postulat der Justiz- und Polizeikommission: persönliche Haftung von Behördemitgliedern
- F. Kostenfolgen
- G. Anträge

A. Zusammenfassung

Das geltende Gemeindegesetz stammt aus dem Jahre 1970 und ist letztmals 1995 einer Revision unterzogen worden. Grund war die Anpassung an die neue Kantonsverfassung sowie das Füllen von Lücken gewesen.

Die vorliegende Revision des Gemeindegesetzes hat drei Gründe: Zum Ersten sind Regelungen für das Zusammenwirken von Gemeinden zu schaffen; solche Regelungen fehlen heute gänzlich. Zum Zweiten sind eine Reihe von Gesetzeslücken zu füllen, die die Praxis in den letzten sieben Jahren zu Tage gefördert hat. Und zum Dritten sind zwei parlamentarische Vorstösse betreffend Leumundszeugnisse sowie Unterschriftenlimiten bei kommunalen Initiativen und Referenden zu behandeln.

Die Aufgaben, die die Gemeinden zu erfüllen haben, werden zunehmend komplexer und komplizierter. Die Zusammenarbeit mit andern Gemeinden drängt sich auf. Das heutige Gemeindegesetz sieht jedoch gerade nur eine Bestimmung über das Zusammenwirken von Gemeinden vor. Wichtige Fragen, wie die verfassungsmässig verlangte Sicherstellung der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten in Zweckverbänden, wie die Regelung der Verordnungs- und Verfügungskompetenz von Zweckverbänden oder wie die Rechnungsprüfung in Zweckverbänden, waren bis anhin nicht geregelt. Durch die Ausbreitung von Zweckverbänden - auch über die Kantonsgrenzen hinaus - verlangt die Praxis immer stärker nach konsistenten Regelungen.

Die Gesetzesrevision gibt den Gemeinden tragfähige Formen für die interkommunale Zusammenarbeit an die Hand. Die Gemeinden können mit anderen basellandschaftlichen Gemeinden gemeinsame Behörden führen sowie mit anderen, auch ausserkantonalen Gemeinden Verträge abschliessen, gemeinsame Amtsstellen führen, Zweckverbände bilden und Anstalten gründen. Alle diese Rechtsformen sind mit dem übrigen formellen Gemeinderecht verknüpft und in sich vollständig ausgestaltet. Für die Zweckverbände ist beispielsweise festgehalten, welches das oberste Zweckverbandsorgan ist, welche Rechtsanforderungen die Statuten erfüllen müssen, dass darin die Verordnungs- und Verfügungskompetenz eingeführt werden darf, dass sie eine Rechnungsprüfungskommission haben müssen und dass ihre Organe und Angestellten dem allgemeinen Gemeinderecht unterstehen.

Die Revision füllt zudem eine Reihe von Gesetzeslücken. So werden beispielsweise geregelt: die Voraussetzungen für die Übertragung von Gemeindeaufgaben an Dritte (Outsourcing, Sicherstellung der Schweigepflicht), die Einsicht in Gemeindeversammlungsprotokolle, die zwingend geheim durchzuführende Wahl an Gemeindeversammlungen bei mehr als einem vakanten Sitz, die Ausdehnung der kommunalen Rechnungs- und Geschäftsprüfung auf die interkommunalen Organe, die Präzisierung des Prüfungsauftrags der Geschäftsprüfungskommission, die zwingende Schriftlichkeit der Gemeindeordnung von Bürgergemeinden, die Publikationspflicht von Gemeindeerlassen, die Rechtsanforderungen an Reglementsbestimmungen, die Erhöhung der Bussenlimiten in Reglementen und Verordnungen sowie die Vervollständigung der Nachtragskreditregelung.

Das Postulat von Karl Rudin verlangt zu prüfen, ob auf gemeinderätliche Leumundszeugnisse verzichtet werden könnte. Die Revision verzichtet nicht darauf, führt neu jedoch abschliessend

die Tatsachen auf, die auf Verlangen des oder der Betroffenen vom Gemeinderat bezeugt werden können.

Das Postulat von Esther Maag verlangt zu prüfen, ob den Gemeinden ein gewisser Spielraum bei der Festlegung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum eingeräumt werden könnte. Die Revision belässt bei den Gemeindeversammlungsgemeinden die Unterschriftenlimite bei 10% der Stimmberechtigten, räumt hingegen den Einwohnerratsgemeinden die Möglichkeit ein, in ihrer Gemeindeordnung die Limite bis auf 3% der Stimmberechtigten zu senken.

Das Postulat der Justiz- und Polizeikommission verlangt abzuklären, welche behördliche Tätigkeit ein relevantes Risiko einer persönlichen Haftbarkeit der Behördemitglieder aufweist und ob die bestehenden Versicherungen dieses Risiko adäquat abzudecken vermögen.

Die Revision wurde durch eine Expertenkommission ausgearbeitet, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung sowie der Gemeinden zusammengesetzt war. Die Expertenkommission fand in allen Fragen Übereinstimmung.

Die Vorlage hat in der Vernehmlassung eine überaus gute Aufnahme gefunden. Durchwegs anerkannt wird der Revisionsbedarf für die interkommunalen Zusammenarbeitsformen sowie für das Schliessen von Lücken; fast durchwegs begrüsst werden die Inhalte der vorgeschlagenen Regelungen.

B. Ausgangslage

1. Revisionsbedarf

Das Gemeindegesetz stammt aus dem Jahre 1970 und ist letztmals 1995 einer Revision unterzogen worden. Grund war die Anpassung an die neue Kantonsverfassung sowie das Füllen von Lücken.

Das revidierte Gemeindegesetz hat sich gut bewährt. Die grössere Organisations- und Verwaltungsautonomie wird von den Gemeinden geschätzt. Im Rechtsalltag können heute praktisch alle aktuellen Fragen des Gemeinderechts direkt anhand des Gesetzestextes beantwortet werden.

Eine spezifische Thematik hat die '95er Revision allerdings nicht aufgegriffen, die heute jedoch umso drängender einer detaillierteren Regelung harret: das Zweckverbandsrecht.

Der diesbezügliche Regelungsbedarf ist erstmals aufgetaucht, als sich in der Praxis die Frage stellte, ob Zweckverbände auch der kommunalen Rechnungs- und der Geschäftsprüfung unterstehen, und wenn ja, der Kommission welcher Verbandsgemeinde. Das Gemeindegesetz gibt darauf keine Antwort. Manifest hat sich der Regelungsbedarf gezeigt, als bei den Abfallzweckverbänden die Frage beantwortet werden musste, ob und unter welchen Bedingungen sich basellandschaftliche Gemeinden einem ausserkantonalen Gemeindezweckverband - konkret dem Fricktaler Abfallverband - anschliessen dürfen; oder umgekehrt, unter welchen Bedingungen sich ausserkantonale Gemeinden basellandschaftlichen Zweckverbänden anschliessen dürfen (solothurnische Gemeinden im Jugendmusikschulverband Laufental). Und schliesslich ist immer noch die Verfassungsvorgabe nicht konkretisiert, wonach in Zweckverbänden die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten zu wahren sind (vgl. § 48 Absatz 4 der Kantonsverfassung, KV, SGS 100).

Weiter gibt es noch eine Reihe von Änderungsbedürfnissen aus der Praxis, so z.B. die Regelung der Schweigepflicht beim Outsourcing von Aufgaben oder die zwingend geheime Durchführung von Mehr-Personen-Wahlen an der Gemeindeversammlung.

Schliesslich sind drei überwiesene Vorstösse hängig, die behandelt werden müssen: Postulat von Karl Rudin: "Nicht mehr zeitgemässe Leumundszeugnisse" (1996/23); Postulat von Esther Maag: "Mehr Gemeindeautonomie bei Initiative und Referendum" (1999/187) sowie Postulat der Justiz- und Polizeikommission: "Persönliche Haftung von Behördemitgliedern" (2002/035).

Aus diesen Gründen drängt sich eine Teilrevision des Gemeindegesetzes auf.

2. Vorberatende Expertenkommission

Der Regierungsrat hat am 3. Juli 2001 eine Expertenkommission zur Revision des Gemeindegesetzes eingesetzt. Für die Gewährleistung des verfassungsmässigen, speziellen Anhörungsrechts der Gemeinden bei der Vorbereitung sie betreffender Erlasse hat er dem Verband der Basellandschaftlichen Gemeinden vier und dem Verband der Gemeindeverwalterinnen und Gemeindeverwalter des Kantons Basel-Landschaft zwei Kommissionssitze eingeräumt. Zudem

sind alle Direktionen vertreten gewesen, da die Zweckverbände inhaltlich die Sachgebiete aller Direktionen berühren.

Die Expertenkommission war wie folgt zusammengesetzt:

1. *Daniel Schwörer*, Leiter Stabsstelle Gemeinden, Finanz- und Kirchendirektion (Kommissionsleitung und Gesetzesredaktion)
2. *Esther Aeschlimann*, Gemeinderätin Aesch
3. *Michael Baader*, Gemeindepräsident Gelterkinden
4. *Doris Bruderer*, Gemeindeverwalterin Nusshof
5. *Dr. Gerhard G. Springer*, a.Gemeindepräsident Arboldswil
6. *Willi Schweighauser*, Gemeindeverwalter Bottmingen
7. *Walter Ziltener*, Gemeindeverwalter Birsfelden
8. *Thomas Kaech*, Leiter Rechtsabteilung Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion
9. *Markus Sandmann*, Statistisches Amt, Finanz- und Kirchendirektion (1. Lesung)
10. *Dr. Markus Stöcklin*, Leiter Rechtsabteilung Bau- und Umweltschutzdirektion
11. *Ursula Stucki*, Leiterin Datenschutz, Justiz-, Polizei- und Militärdirektion (ab 2. Lesung)
12. *Franziska Vogel Mansour*, Leiterin Zivilrechtsabt. 1, Justiz-, Polizei- und Militärdirektion
13. *Katharina Zumthor Kasper*, Leiterin Rechtsabteilung Erziehungs- und Kulturdirektion

Die Expertenkommission ist zu 16 Sitzungen zusammen getreten und hat eine erste und eine zweite Lesung durchgeführt. Sie hat in allen Fragen Einstimmigkeit erreicht.

3. Vernehmlassung

Am 10. September 2002 hat der Regierungsrat die Finanz- und Kirchendirektion beauftragt, den Gesetzesentwurf samt Entwurf der Landratsvorlage bis zum 15. Dezember 2002 bei den Parteien, den Verbänden, den Einwohnergemeinden, den Bürgergemeinden, den Burgergemeinden und den Burgerkorporationen in die Vernehmlassung zu geben. Die Ergebnisse der Vernehmlassung wurden von der Expertenkommission in 4 Sitzungen gesichtet und ausgewertet.

Die Vorlage hat in der Vernehmlassung eine überaus gute Aufnahme gefunden. Durchwegs anerkannt wird der Revisionsbedarf für die interkommunalen Zusammenarbeitsformen sowie für das Schliessen von Lücken; fast durchwegs begrüsst werden die Inhalte der vorgeschlagenen Regelungen.

Im Folgenden wird der Grundtenor der einzelnen Vernehmlassungen mit den Hauptkritikpunkten widergegeben, auf letztere wird bei den Gesetzeserläuterungen detailliert eingegangen.

Die FDP ist überzeugt, dass gemeindeübergreifende Formen der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden, und erachtet die vorgeschlagenen Lösungen als einleuchtend. Als über's Ziel hinauschiessend kritisiert sie die Verfünfachung der neu möglichen Bussenhöhe.

Den Jungfreisinnigen erscheint es sinnvoll, Gesetzeslücken zu schliessen sowie die wichtige interkommunale Zusammenarbeit auf eine klare rechtliche Grundlage zu stellen.

Die CVP begrüsst die klaren Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit unter den Gemeinden. Dies hilft den Gemeinden, ihre Selbständigkeit und Unabhängigkeit neu zu definieren.

Zweckverbände sind echte Chancen für das Überleben von vor allem auch kleineren Gemeinden. Als Mangel kritisiert sie die zwingend geheim durchzuführenden Wahlen an der Gemeindeversammlung bei zwei oder mehr Vakanzen sowie die Beibehaltung der Leumundszeugnisse.

Die SVP ist mit der Revision grundsätzlich einverstanden. Sie begrüsst ausdrücklich die Möglichkeit, dass Einwohnerratsgemeinden die Quoren für Initiative und Referendum senken dürfen. Hingegen kritisiert sie das Verbot, dass für Einbürgerungsbeschlüsse keine Quoren eingeführt werden dürfen, sowie die Beschränkung des Inhalts der Leumundszeugnisse.

Die SP begrüsst, dass mit der Gesetzesrevision eine klare rechtliche Grundlage für das Zusammenwirken der Gemeinden geschaffen wird, und hebt insbesondere die Wahrung und teilweise Stärkung der demokratischen Kontrolle in der interkommunalen Zusammenarbeit als positiv hervor. Sie stimmt der Neuregelung über die Leumundszeugnisse zu und ist mit der Möglichkeit zur Senkung der Initiativ- und Referendumsquoren in den Einwohnerratsgemeinden einverstanden. Fraglich erscheint ihr hingegen die Öffnung zur generellen Quorumsfreiheit in den Gemeinden (mit der begrüsstesten Ausnahme bei Einbürgerungsabstimmungen).

Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) begrüsst die vorgeschlagene Gesetzesrevision und wertet sie als den Bedürfnissen vieler Gemeinden entsprechend. Er lobt die Arbeit der Expertenkommission als hervorragend und beglückwünscht sie zu ihrer Arbeit. In inhaltlicher Hinsicht spricht er sich gegen die vorgeschlagene Ausdehnung der Nachtragskredite aus.

Der Verband Basellandschaftlicher Bürgergemeinden erklärt sich mit den vorgeschlagenen Änderungen einverstanden und begrüsst insbesondere, dass in Zukunft alle Bürgergemeinden eine Gemeindeordnung haben müssen, dass bei Einbürgerungsabstimmungen keine Quorumsvoraussetzungen erlaubt sind und dass klarere Regelungen bei der Vereinigung mit der Einwohnergemeinde sowie bei der Berechnung der notwendigen Unterschriften für ausserordentliche Gemeindeversammlungen vorgesehen sind.

Von den 86 Einwohnergemeinden stimmten 39 der Gesetzesrevision explizit zu (eine davon vorbehaltlos, 30 davon unter teilweise ergänztem Verweis auf die Stellungnahme des VBLG und acht davon mit weiteren Anregungen), lehnten drei die Vorlage teilweise ab und äusserten sich 44 nicht. Gemäss Grundsatzbeschluss des VBLG sind Gemeinden, die sich nicht äussern, als sich der Stellungnahme des VBLG anschliessend zu betrachten, so dass die Vorlage insgesamt von 83 Einwohnergemeinden gutgeheissen wird.

Von den 77 Bürgergemeinden stimmten acht der Gesetzesrevision explizit zu und liessen sich 69 nicht vernehmen.

Von den drei Bürgergemeinden und den acht Bürgerkorporationen liess sich keine vernehmen.

C. Zusammenwirken von Gemeinden

4. Grundsätzliches (§ 34)

Die Aufgaben, die die Gemeinden zu erfüllen haben, werden zunehmend komplexer und komplizierter. Gerade kleine Gemeinden geraten dadurch an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit; die Zusammenarbeit mit andern Gemeinden drängt sich auf.

Für das interkommunale Zusammenwirken benötigen die Gemeinden tragfähige Formen, die ihnen diese Gesetzesrevision nun detailliert an die Hand gibt. Die Gemeinden können mit andern Gemeinden Verträge abschliessen, gemeinsame Amtsstellen, gemeinsame Kommissionen oder gemeinsame Behörden einsetzen sowie Zweckverbände oder Anstalten gründen (§ 34 Absatz 1).

Die Zusammenarbeitsformen von § 34 mit ihren spezifischen formellen Voraussetzungen und Folgen gelten umfassend für alle kommunalen Aufgaben, die die Gemeinden gemeinsam erfüllen wollen (Ver- und Entsorgung, Bildung, Wohlfahrt, Sicherheit, Verwaltung, etc.).

5. Verträge (§ 34 Absatz 1 Buchstabe a, § 47 Absatz 1 Ziffer 14^{bis}, § 168 Buchstabe c)

Das Eingehen von Verträgen mit anderen Gemeinden war den Gemeinden schon nach bisherigem Recht möglich (alt § 34). Seit 1987 expliziert die Kantonsverfassung diese Möglichkeit auch hinsichtlich von Verträgen mit ausserkantonalen Gemeinden (§ 48 Absatz 2 KV).

Öffentlich-rechtliche Verträge

Die Revision bringt die Qualifizierung nach Verträgen mit reglementswesentlichem Inhalt (§ 47 Absatz 1 Ziffer 14^{bis}). Reglements wesentlich ist jede Vertragsnorm, die bei innerkommunaler Regelung in einem Reglement enthalten sein müsste, da sie grundlegend und wichtig ist. Die materielle Reglementsdefinition wird durch den neuen § 46 Absatz 2 eingeführt (vgl. Ziffer 18). „Reglements wesentlich“ ist zwar eine sprachliche Neuschöpfung, sie orientiert sich jedoch am Referendumsrecht der Kantonsverfassung, wonach Staatsverträge mit *gesetzeswesentlichem Inhalt* bedingt der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen (§ 30 Buchstabe b KV). - Verträge mit reglements wesentlichem Inhalt bedürfen der Genehmigung durch die Gemeindeversammlung (§ 47 Absatz 1 Ziffer 14^{bis}) sowie durch den Kanton (§ 168 Buchstabe c). Die „Reglements wesentlichkeit“ bewirkt eine Abgrenzung zu den blossen Verwaltungsverträgen, die vom Gemeinderat abschliessend eingegangen werden dürfen und keiner Genehmigung durch den Kanton bedürfen (z.B. Vertrag mit der Nachbargemeinde über die Anstellung deren Gemeindeverwalters). Verträge mit reglements wesentlichem Inhalt sind beispielsweise Vereinbarungen über eine gemeinsame Feuerwehr, in welcher nicht nur die gemeinsame Organisation und Finanzierung, sondern auch die Rechte und Pflichten der einzelnen Bürgerinnen und Bürger geregelt werden können. Die beteiligten Gemeinden benötigen somit keine separaten Feuerwehrreglemente mehr, wie das unter bisherigen Recht noch Praxis war.

Privatrechtliche Verträge

Das Zusammenwirken der Gemeinden in den Formen des Privatrechts ist den Gemeinden nach wie vor gestattet (§ 34 Absatz 1 Buchstabe a, § 47 Absatz 1 Ziffern 13 und 14). Als solche Formen kommen die privatrechtlichen Vertragsformen (z.B. Kauf, Miete, Pacht, Leihe, Werkvertrag und Auftrag; Art. 184 – 318, 363 - 406 OR) sowie die privatrechtlichen Gesellschaftsvertragsformen (einfache Gesellschaft, Kollektivgesellschaft, Kommanditgesellschaft, Aktiengesellschaft, GmbH und Genossenschaft; Art. 530 - 925 OR) in Frage.

6. Gemeinsame Amtsstellen (§ 34 Absatz 1 Buchstabe b, § 47 Absatz 1 Ziffer 14^{ter})

Die Möglichkeit zur Führung gemeinsamer Amtsstellen mit anderen Gemeinden war den Gemeinden schon nach bisherigem Recht möglich (alt-§ 34). Seit 1987 expliziert die Kantonsverfassung diese Möglichkeit auch hinsichtlich gemeinsamer Amtsstellen mit ausserkantonalen Gemeinden (§ 48 Absatz 2 KV).

Die Gesetzesrevision muss lediglich konkretisieren, dass die Einführung gemeinsamer Amtsstellen mittels Vertrag zu erfolgen hat, der der Genehmigung der Gemeindeversammlungen der beteiligten Gemeinden bedarf (§ 47 Absatz 1 Ziffer 14^{ter}).

7. Gemeinsame Kommissionen (§ 34 Absatz 1 Buchstaben b, § 34a, § 47 Absatz 1 Ziffer 14^{ter})

Schon unter geltenden Recht konnten die Gemeinden auf der Basis eines Vertrages gemeinsame, beratende Kommissionen einsetzen (alt-§ 34). Die Einsetzung ständiger, beratender Kommissionen wird jetzt explizit analog der innerkommunalen Voraussetzung geregelt, wonach im innerkommunalen Bereich gemäss § 104 Absatz 1 eine Reglementsgrundlage vorausgesetzt ist und im interkommunalen Bereich nun analogerweise ein Vertrag (§ 34a Buchstabe a). Der Vertrag bedarf der Genehmigung durch die Gemeindeversammlung (§ 47 Absatz 1 Ziffer 14^{ter}).

Die Revision bringt für die nichtständigen, beratenden Kommissionen eine formelle Erleichterung, indem für deren Einsetzung die betreffenden Gemeinderäte abschliessend zuständig sind (§ 34a Buchstabe b).

8. Gemeinsame Behörden (§ 34b, § 45 Absätze 3 und 4, § 47 Absatz 1 Ziffer 14^{ter}, § 48 Buchstabe a^{bis}, § 168 Buchstaben a^{bis})

Bereits durch das neue Sozialhilfegesetz vom 21. Juni 2001 (SGS 850), in Kraft seit 1. Januar 2002, ist das Gemeindegesetz um (alt-) § 34a ergänzt worden, der den Gemeinden die Schaffung von gemeinsamen, entscheidbefugten Behörden ermöglicht (sog. Spezialexekutiven). Nicht nur gemeinsame Sozialhilfebehörden, sondern auch gemeinsame Vormundschaftsbehörden und Baubewilligungsbehörden waren nun rechtlich möglich. Die gemeinsamen Schulpflegen existierten zwar schon bisher, waren nun jedoch formell-rechtlich klar geregelt.

Die vorliegende Gemeindegesetzrevision verschiebt die Bestimmung aus gesetzestechnischen Gründen um eine Paragraphennummer. Zudem wird gegenüber dem geltenden Recht präzi-

siert, dass gemeinsame Behörden nur unter basellandschaftlichen Gemeinden zulässig sind und nicht auch mit ausserkantonalen (§ 34b Absatz 2). Der Grund liegt darin, dass die rechtlichen Aufgaben und Befugnisse von basellandschaftlichen Spezialexekutiven nicht identisch sind mit denjenigen der Nachbarkantone und umgekehrt, so dass eine gemeinsame Amtstätigkeit mehr Rechtsunsicherheiten schaffte, als dass sie die Effizienz steigerte.

Nicht ins neue Recht übernommen wird Absatz 3 von alt-§ 34a: die Regelung des Mitgliederzahl ist selbstverständlich; die Rechnungs- bzw. die Geschäftsprüfungskommissionen der beteiligten Gemeinden haben nun von Gesetzes wegen den Auftrag zur Prüfung der gemeinsamen Behörde (§§ 99 Absatz 1 Buchstabe b und 102 Absatz 2 Buchstabe b) und schliesslich wird die Analogie zur Gemeindeordnung direkt bei der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung (§ 47 Absatz 1 Ziffer 14^{ter}), bei der Regelung über das obligatorische Referendum (§ 48 Buchstabe a^{bis}) sowie beim Genehmigungsvorbehalt des Regierungsrates (§ 168 Buchstaben a^{bis}) geregelt.

Aus Förderungsgründen wird ermöglicht, eine gemeinsame Behörde auch während einer laufenden Amtsperiode einzuführen (§ 45 Absatz 3). Aufgrund von Anregungen aus der Vernehmlassung ist nun auch der umgekehrte Fall, die Aufhebung einer gemeinsamen Behörde, während der Amtsperiode möglich (§ 45 Absatz 4).

9. Zweckverbände (§ 34, §§ 34c – 34k, Ziffer VI)

Die Gemeinden hatten schon bisher die Möglichkeit - und nutzten sie auch -, Zweckverbände zu gründen. Kantonsverfassung (§ 48 Absatz 2 KV) und Gemeindegesetz (alt § 34 Absatz 2) führen dazu jedoch lediglich aus, dass die Statuten der regierungsrätlichen Genehmigung bedürfen. Weitergehende Detailvorschriften, wie etwa über die Verordnungs- und Verfügungskompetenz sowie über die Rechnungsprüfung bestanden nicht. Diese Mängel haben in der Vergangenheit zu grosser Rechtsverunsicherung geführt.

Für die Regelung der Zweckverbände wird ein neuer Abschnitt ins Gemeindegesetz eingefügt (§§ 34c – 34k). Die Regelungen sind in überwiegendem Masse analog den entsprechenden innerkommunalen Regelungen konzipiert. Die Gemeinden können somit ihren Zweckverband aktionsfähig ausgestalten und gemeinsam ein wirkungsvolles, supra-kommunales Organ schaffen.

§ 34 Absatz 2

Rechtspersönlichkeit

Der Zweckverband hat wie bisher eigene Rechtspersönlichkeit und ist damit eine selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts.

§ 34c, § 168 Buchstabe e

Ausserkantonale

In interkantonaler Hinsicht dürfen gemäss der verfassungsrechtlichen Vorgabe von § 48 Absatz 2 KV die Gemeinden ausserkantonalen Zweckverbänden beitreten (inkl. mitbegründen), was nun gesetzlich konkretisiert wird (§ 34c Absatz 1). Da der Beitritt meistens ein integraler sein wird, hat dies für die betroffenen basellandschaftlichen Gemeindeeinswohnerinnen und Gemeindeeinswohner zur Folge, dass sie sich nach dem ausserkantonalen Zweckverbandsrecht

richten müssen. Verfahrensrechtlich sowie betreffend des Rechtsschutzes heisst das, dass sie ihr Recht nun nicht mehr vor basellandschaftlichen Behörden und Gerichten suchen können, sondern sich dafür an die Behörden und die Gerichte des Sitzkantons des Zweckverbandes wenden müssen. Eine zwar gewollte, jedoch staatspolitisch nicht zu bagatellisierende Einschränkung des Territorialprinzips sowie des kantonalen Hoheitsrechts. - Neu wird auch der umgekehrte Fall gesetzlich geregelt, nämlich der Beitritt ausserkantonalen Gemeinden zu basellandschaftlichen Zweckverbänden (§ 34c Absatz 2). - Damit gegebenenfalls kantonale Bestrebungen zur Vereinheitlichung oder zur Regionalisierung von Gemeindeaufgaben durch den Beitritt zu ausserkantonalen Zweckverbänden nicht unterlaufen werden, erhält der Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt, Gemeinden den Beitritt zu ausserkantonalen Zweckverbänden aus übergeordneten kantonalen Interessen ausnahmsweise zu untersagen (§ 34c Absatz 3). Damit er diese Bestimmung vollziehen kann, ist ihm der Beitritt zu ausserkantonalen Zweckverbänden zur Genehmigung zu unterbreiten (§ 168 Buchstabe e).

§ 34d, § 47 Absatz 1 Ziffer 14^{quater}, § 168 Buchstabe d Statuten

Die Statuten sind der Grunderlass des Zweckverbandes und beinhalten alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen (§ 34d Absatz 1). Als solch grundlegende und wichtige Bestimmungen gelten etwa die Aufgaben und Befugnisse, die Organisation und die Organe, die Finanzen sowie die Auflösung. Der Terminus der grundlegenden und wichtigen Bestimmungen entspricht der materiellen Gesetzesdefinition der Kantonsverfassung (§ 63 Absatz 1 KV) sowie der revidierten, materiellen Reglementsdefinition (§ 46 Absatz 2). Damit erhalten die Statuten materiellen Reglements-(Gesetzes-) Charakter. Sie können demzufolge auch die Bestrafung bei Übertretung der Zweckverbandsnormen vorsehen; Straforgan ist nach dem Ubiquitätsprinzip der Gemeinderat am Ort der Übertretung (§ 34d Absatz 2; Art. 7 StGB). Formell werden die Statuten in allen Punkten gleich wie ein Reglement behandelt: Gemeindeversammlungsgenehmigung (§ 34d Absatz 3 und § 47 Absatz 1 Ziffer 14^{quater}), Referendumsvorbehalt in jeder Gemeinde (§ 34d Absatz 3) sowie kantonaler Genehmigungsvorbehalt (§ 168 Buchstabe d). Damit wird die verfassungsrechtliche Vorgabe umgesetzt, wonach die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten in Zweckverbänden zu wahren sind (§ 48 Absatz 4 KV).

§ 34e, § 7 Organe

Bisher war un geregelt, welche Organe ein Zweckverband zwingend haben muss und welches die Voraussetzungen für die Schaffung weiterer Zweckverbandsorgane sind. § 34e Absätze 1 und 3 bringen nun Klarheit: zwingende Versammlung der Gemeindedelegierten sowie statutari-sche Verankerung allfälliger weiterer Organe. Die innerkommunale Wahlzuständigkeit für die Gemeindedelegierten (Gemeinderat) sowie die Voraussetzung der Abweichung davon (Reglementsgrundlage) sind nun ebenfalls stipuliert (§ 34e Absatz 2). - Für die inneren Verhältnisse in Zweckverbandsorganen wie Wählbarkeit, Unvereinbarkeit, Verantwortlichkeit, Disziplinarrecht, Konstituierung, Beschlussfassung, Schweige- und Ausstandspflicht, Unterzeichnung und Protokollführung gelten dieselben Bestimmungen wie für die Gemeindeorgane und ihre Mitglieder (§ 7 sowie §§ 8 ff).

§ 34f *Verordnungskompetenz*

Die Kompetenz des Zweckverbandes, ausführende Verordnungen zu erlassen, ist formal neu. Sie ist analog der gemeinderätlichen Verordnungskompetenz geregelt: braucht es hier die Relementsgrundlage (§ 70 Absatz 2 Ziffer 1), so wird dort die statutarische Grundlage vorgeschrieben (§ 34f Absatz 1). Der Spezialfall der Gebührenverordnung ist aus Rechtsstaatlichkeitsgründen strenger geregelt (§ 34f Absatz 2) als die innerkommunale Gebührenverordnung (§ 152 Absatz 3). Verordnungen des Zweckverbandes muss dieser analog der Gemeindeerlasse öffentlich publizieren (§ 46b), dies gebietet die Kantonsverfassung (§ 12 Absatz 2 KV).

§ 34g *Verfügungskompetenz*

Die Kompetenz des Zweckverbandes, Rechte und Pflichten einzelner Bürgerinnen und Bürgern verbindlich zu verfügen, ist formal neu. Voraussetzung dazu ist die statutarische Grundlage (§ 34g Absatz 1). Die Verfahrens- und Formvorschriften für eine Zweckverbandsverfügung richten sich nach dem revidierten § 171a Buchstabe a und mithin sinngemäss nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Die zweckverbands-interne Anfechtung von Verfügungen richtet sich nach dem revidierten § 171a Buchstabe b, die zweckverbands-externe nach § 172 (§ 34g Absatz 2).

§ 34h *Zweckverbandsangestellte*

Aufgrund von Anregungen aus der Vernehmlassung werden die Zweckverbandsangestellten separat von den Gemeindeangestellten geregelt und ihr Personalrecht wird anders als bei den Gemeindeangestellten ausgestaltet. Der Zweckverband kann seine Angestellten nicht auf Amtsdauer wählen, wie das die Gemeinde kann (vgl. § 26 Absatz 2), hingegen kann er sie vorbehaltlos privatrechtlich anstellen (§ 34h Absatz 1), was den Gemeinden nur in besonderen Fällen gestattet ist (vgl. § 26 Absatz 2).

Die Zweckverbandsangestellten unterstehen demselben Verantwortlichkeitsrecht (§ 30) sowie derselben Schweige- und Ausstandspflicht (§ 31) wie die Gemeindeangestellten (§ 34h Absatz 2).

§ 34i *Dritte*

Wie die Gemeinde (§ 77a) soll auch der Zweckverband Aufgaben an Dritte outsourcen können (§ 34i Absatz 1 Satz 1). Wie die Gemeinde muss er dabei u.a. aus Datenschutzgründen die Einhaltung der Schweigepflicht sicherstellen (§ 34i Absatz 1 Satz 2). Das Datenschutzgesetz (SGS 162) verlangt in § 13, dass die Behörde, die Dritte mit der Bearbeitung von Personendaten beauftragt, den Datenschutz durch Auflagen, Vereinbarung, Festsetzen einer Konventionalstrafe oder auf andere Weise sicherzustellen hat. - In Analogie zum allgemeinen Verbot der Subdelegation (Weiterdelegation) soll dem Zweckverband untersagt werden, die Verfügungskompetenz, die er ja von den beteiligten Gemeinden delegiert erhalten hat, weiter zu delegieren, d.h. an Dritte zu übertragen (§ 34i Absatz 2). (Vgl. auch Ziffer 14)

§ 34k *Rechnungsprüfung*

Neu wird von den Zweckverbänden verlangt, dass sie eine eigene Rechnungsprüfungskommission einführen müssen (§ 34k Absatz 1 Satz 1). Bereits heute haben die jüngeren Zweckverbände freiwillig eine eigene Rechnungsprüfungskommission oder diejenige einer beteiligten Gemeinde bei sich eingeführt. Die Rechnungsprüfung dient der internen demokratischen Kontrolle. Zusammen mit den kommunalen Rechnungsprüfungskommissionen, deren Prüfungsfeld neu auch auf die Zweckverbände erweitert wird (§ 99 Absatz 1 Buchstabe c), entspricht dieses Rechnungsprüfungskonzept der verfassungsrechtlichen Vorgabe, die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten in Zweckverbänden zu wahren (§ 48 Absatz 4 KV). Berichterstattungspflichtig ist die Rechnungsprüfungskommission nicht nur der Delegiertenversammlung, sondern auch den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden (§ 34k Absatz 3). - Auf die Einführung einer internen Geschäftsprüfungskommission wird zur Vermeidung von Überreglementierung verzichtet. Zu beachten ist dazu, dass das Prüfungsfeld der kommunalen Geschäftsprüfungskommissionen neu auch auf die Zweckverbände ausgedehnt (§ 102 Absatz 2 Buchstabe c) und damit die Geschäftsprüfung in genügender Weise sicher gestellt wird.

Ziffer VI Revierversände

Das geltende Waldgesetz (SGS 570) regelt in § 34 die Revierversände zwischen den Bürgergemeinden und sieht die Vertragsform sowie die Möglichkeit der Ausstattung mit eigener Rechtspersönlichkeit vor. Nachdem nun das Zweckverbandsrecht umfassend gestaltet ist, kann auf diese spezialgesetzliche Zusammenarbeitsform verzichtet und integral auf das Gemeindegesetz verwiesen werden.

10. Interkommunale Anstalten (§ 34l)

Wohl spricht die Kantonsverfassung von gemeinsamen Anstalten (§ 48 Absatz 2 KV), doch erschliesst sich der rechtliche Unterschied zu den Zweckverbänden nicht. Auch das bisherige Gemeindegesetz brachte da keine Klärung (alt-§ 34). Aus der Praxis ist einzig das Beispiel des gemeinsamen Gartenbades Binningen/Bottmingen/Oberwil bekannt, das in seinen Statuten als „Anstalt“ bezeichnet ist.

Die Revision lässt den Begriff der interkommunalen Anstalt nicht fallen und billigt dieser nach wie vor auch eigene Rechtspersönlichkeit zu (§ 34 Absatz 2). Sie verweist jedoch für deren Regelungen vollumfänglich auf diejenigen für den Zweckverband (§ 34l).

D. Änderungen aus der Praxis

11. Amtsperioden (§ 12a, § 98 Absatz 2)

Da bisher gesetzlich nur die Dauer der Amtsperioden (4 Jahre), jedoch nicht die Zeitpunkte der Beginne festgelegt waren, werden aus Dokumentationsgründen die Zeitpunkte gesetzlich verankert. § 12a Absätze 1 - 3 regeln die bisherige Praxis. Buchstabe b von § 12a Absatz 3 entspricht geltendem Recht (alt-§ 98 Absatz 2) und wird aus gesetzessystematischen Gründen hierher verschoben. Absatz 4 von § 12a ist neu und stellt sicher, dass eine Wahlbehörde immer in neuer personeller Zusammensetzung die andere Behörde neu wählt.

12. Abstimmungen und Wahlen in Behörden (§ 19 Absätze 3 und 4, § 19a, § 19b, § 52 Absatz 2, § 118 Absatz 2, Ziffer II)

Der bisherige § 19 Absätze 3 und 4 regelte die Abstimmungen und Wahlen in Behörden. Ergänzt wurden diese Regelungen durch § 52 Absatz 2, der weitere Regelungen für Abstimmungen und Wahlen in Behörden (und an der Gemeindeversammlung) aufstellte. Die neue Konzeption ist gesetzestechnisch begründet und schafft zur besseren Übersicht je eine separate Bestimmung für Abstimmungen in einer Behörde (§ 19a) sowie für Wahlen durch eine Behörde (§ 19b); sie hebt die eingangs erwähnten Bestimmungen auf.

Inhaltlich übernehmen die §§ 19a und 19b bestehendes Recht. Durch die Aufhebung von § 52 Absatz 2 entsteht zudem inhaltlich eine Ausweitung der Gemeindekompetenzen: Einige Gemeinden, vorallem die Einwohnerratsgemeinden, sehen sog. Quorumsvorschriften für das Zustandekommen von Beschlüssen vor. So verlangt beispielsweise die Gemeindeordnung Reinachs, dass der Einwohnerrat den Steuerfuss nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ändern kann (§ 12 Absatz 6 GO Reinach), und das Geschäftsreglement des Einwohnerrates Liestal sieht qualifizierte Mehrheiten für eine Reihe von Verfahrensbeschlüssen vor (z.B. für die Dringlichkeitsklärung eines parlamentarischen Vorstosses). Nach bisherigem Recht wären Quorumbestimmungen für das Zustandekommen von Gemeindebeschlüssen eigentlich rechtswidrig, da der bisherige § 52 Absatz 2 u.a. auch auf § 21 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR, SGS 120) verweist, der abschliessend das einfache Mehr für die Annahme einer Vorlage vorschreibt. Durch die Aufhebung von § 52 Absatz 2 fällt diese Restriktion dahin.

§ 118 Absatz 2 nimmt eine Präzisierung vor, indem die Einwohnerräte nun explizit in ihrem Geschäftsreglement die Voraussetzungen für die offene Durchführung von Wahlen regeln müssen.

13. Sanktionen gegenüber Gemeindeangestellten (§ 32, § 26a, § 70 Absatz 2 Ziffer 3)

Der bisherige § 32 schrieb den Gemeinden zwingend ein eigenständiges Disziplinarrecht gegenüber den Gemeindeangestellten vor. Dies führte in der Praxis oft dazu, dass die Gemeinden die Regelung in ihren Personalreglementen vergassen und der Kanton die Genehmigung nur unter Vorbehalt aussprechen konnte. Mit der neuen Regelung wird eine kantonale Auffangnorm geschaffen, die die kommunale Möglichkeit der Disziplinierung pflichtvergessener Gemeindeangestellter sicher stellt (§ 32). Im Gegenzug werden die Gemeinden jedoch verpflichtet, ein

Personalreglement zu erlassen, weil es immer noch – vorallem sehr kleine – Gemeinden gibt, die kein geschriebenes Personalrecht besitzen (§ 26a). Durch das nunmehr obligatorische Personalreglement kann die verwirliche Bestimmung von § 70 Absatz 2 Ziffer 3, wonach der Gemeinderat Dienstvorschriften für das Gemeindepersonal erlassen darf, aufgehoben werden.

14. Beizug und Schweigepflicht Dritter (§ 32a, § 77a)

Neu erlaubt § 77a den Gemeinden explizit, Dritte für die Erfüllung von Gemeindeaufgaben heran zu ziehen (Englisch: outsourcing). Einzig das Outsourcen des Erlasses von Verfügungen ist aus Rechtsstaatlichkeitsgründen untersagt (§ 77a Absatz 2; vgl auch Ziffer 8). Allerdings sieht das Gesetz eine Ausnahme für den Erlass von Verfügungen über Gebühren vor (§ 77a Absatz 3). Dies ist eine Konzession an ein neues Bedürfnis aus der Praxis, wonach Gemeinden beabsichtigen, z.B. ihre gesamte Wasserversorgung inkl. Leitungsnetz und Gebührenerhebung an einen Dritten zu übertragen. - Da Outsourcing von der Büroreinigung durch externe Personen bis zur Beauftragung zur Durchführung des Sozialdienstes reicht (und ev. weiter), ist es angesichts dieser Bandbreite sowie der unterschiedlichen Intensität nicht möglich, weitere allgemein gültige und verbindliche Voraussetzungen für's Outsourcing aufzustellen. Beispielsweise bei der Frage der Zuständigkeit für's Outsourcing - Gemeinderat oder Gemeindeversammlung - fand die Expertenkommission auch nach ausgiebiger Diskussion keine tauglichen Kriterien, nach welchen eine Zuständigkeitsaufteilung vorgenommen werden könnte. Diesbezüglich wird daher die Outsourcingskompetenz beim Gemeinderat angesiedelt, dies in Analogie zum geltenden § 70 Absatz 1, wonach der Gemeinderat die verwaltende und vollziehende Behörde ist. Übrigens existieren auch beim Kanton und beim Bund keine spezifischen Rechtsvoraussetzungen für deren Outsourcing-Tätigkeiten. - Als einzige rechtliche Rahmenbedingung beim Outsourcing drängt sich u.a. aus Datenschutzgründen nur die Geltung und die Sicherstellung der Schweigepflicht (§ 32a Absatz 1 und § 77a Absatz 1 Satz 2) auf. Das Datenschutzgesetz verlangt in § 13, dass die Behörde, die Dritte mit der Bearbeitung von Personendaten beauftragt, den Datenschutz durch Auflagen, Vereinbarung, Festsetzen einer Konventionalstrafe oder auf andere Weise sicher zu stellen hat. Die Sicherstellung der Schweigepflicht wird verstärkt durch die Bestrafungsmöglichkeit bei deren Verletzung (§ 32a Absätze 2 und 3).

15. Innerkommunale Anstalten (§ 33, § 47 Absatz 1 Ziffer 13 und 15)

Die bisherige Möglichkeit der Gemeinden, rechtlich selbständige oder unselbständige, innerkommunale Anstalten einzuführen (alt § 33), blieb in der Praxis völlig ungenutzt. Die Einräumung dieser Möglichkeit ist auch vom Rechnungslegungssystem her nicht mehr opportun, seit die Gemeindefinanzverordnung vom 24. November 1998 (GFV, SGS 180.10) die Einführung von sonderfinanzierten Spezialfinanzierungen ermöglicht und klar definiert (§ 18 Absatz 3 GFV). § 33 kann deshalb ersatzlos aufgehoben werden.

In § 47 Absatz 1 Ziffer 13 und 15 wird der Begriff „Anstalt“ gestrichen. § 47 Absatz 1 Ziffer 13 wird zudem gegenüber dem bisherigen Recht redaktionell gestrafft.

16. Änderung der Gemeindeordnung (§ 45 Absatz 2)

Die neue Regelung von § 45 Absatz 2 verankert die geltende Praxis, wonach nicht nur eine neue Behördenorganisation nur auf den Beginn einer neuen Amtsperiode hin eingeführt werden kann, sondern auch die Änderung des Wahlverfahrens. Zudem wird die bisherige „Wahlart“ in „Wahlverfahren“ geändert, damit praxisgemäss nur noch der Wechsel von Majorz- zum Proporzsystem (vgl. §§ 27 - 45 GpR) und umgekehrt erfasst wird und nicht mehr auch die Einführung oder Aufhebung der Möglichkeit der Stillen Wahl (vgl. § 30 Absatz 2 GpR).

17. Reglemente (§ 46 Absatz 2, § 81 Absatz 5)

Der Terminus der grundlegenden und wichtigen Bestimmungen entspricht der materiellen Gesetzesdefinition der Kantonsverfassung (§ 63 Absatz 1 KV). Damit steht ein taugliches Kriterium für die richtigen Reglements-inhalte zur Verfügung. Zudem ist sicher gestellt, dass die Reglementsbestimmungen materiellen Gesetzes-Charakter haben und der Reglementsgeber (Gemeindeversammlung oder Einwohnerrat) keine verfassungsrechtlich verpönte Delegation dieser Regelungen an den kommunalen Verordnungsgeber (Gemeinderat) vornimmt (vgl. § 36 Absatz 1 KV). Ob eine Regelung grundlegend und wichtig ist und damit als reglements-wesentlich zu betrachten ist, muss wertend ermittelt werden. Dabei sind nach herrschender Lehre insbesondere die folgenden Kriterien massgebend: Die Zahl der geregelten Verhaltensalternativen; die Grösse des Adressatenkreises; die Intensität der Regelung für die betroffenen Privaten, namentlich das Ausmass der Betroffenheit in Grundrechtspositionen; die Bedeutung der Regelung für die Ausgestaltung des politischen Systems; die finanziellen Auswirkungen der Regelung für den Staat und die Privaten; die Umstrittenheit oder die Akzeptierbarkeit der Regelung in der Rechtsgemeinschaft sowie das geltende Recht als Ausdruck vorangegangener Bewertungen der Wichtigkeit einer Frage (vgl. G. Biaggini, Begriff und Funktion des Gesetzes in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, in: A. Auer / W. Kälin, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, 1991, S. 87 f.).

Nach dem oben Gesagten wäre es bei § 81 Absatz 5 inkonsequent, man beliesse die Voraussetzung zur Einführung eines Bussenanerkennungsverfahrens beim zu weiten Begriff des Gemeindeerlasses, da dieser auch die Gemeinderats-Verordnung umfasst. Angesichts ihrer Grundsätzlichkeit und Wichtigkeit bedarf die Einführung eines Bussenanerkennungsverfahrens zwingend der Reglementsstufe. Daher wird in § 81 Absatz 5 die Reglementsvoraussetzung eingeführt.

18. Bussen und Bussenausschuss (§ 46a, § 81 Absatz 4, Ziffer III)

Die androhbaren Bussenhöhen werden angesichts der Teuerung sowie zur Stärkung des generalpräventiven Charakters von Fr. 1'000.- auf Fr. 5'000.- für Reglementsbusse, von Fr. 100.- auf Fr. 2'500.- für Ordnungsbussen sowie von Fr. 100.- auf Fr. 1'000.- für Ordnungsbussen angehoben (§ 46a). Konsequenterweise wird auch in § 18 des Gesetzes über Niederlassung und Aufenthalt (SGS 111) der mögliche Bussenrahmen von Fr. 100.- auf Fr. 5'000.- angehoben (Ziffer III).

Die FDP kritisierte in der Vernehmlassung die Verfünfachung der Bussenhöhe und nannte sie über das Ziel hinausschiessend und nicht akzeptabel. Die Gemeinden wären jedoch um griffige Reglementssanktionen froh, so dass die parlamentarische Diskussion Klärung bringen wird.

Aus grösseren Gemeinden wurde angesichts ihrer Häufigkeit der Einvernahme von Verzeigten der Wunsch laut, ihnen die Möglichkeit einzuräumen, den Bussenausschuss gemäss § 81 Absatz 4 von heute mindestens drei Gemeinderatsmitgliedern zu reduzieren. Dieses Bedürfnis ist gerechtfertigt. Die Vernehmlassung stellte nun unterschiedliche Forderungen auf: Reduktion auf ein Gemeinderatsmitglied mit dem Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin als Protokollführer bzw. Protokollführerin, Einsatz auch von anderen Gemeindeangestellten als protokollführende Person sowie Beibehaltung der geltenden Regelung. Als guter Kompromiss erscheint dem Regierungsrat der Mittelweg, wonach der Bussenausschuss aus mindestens zwei Gemeinderatsmitgliedern bestehen muss und auch andere Gemeindeangestellte (z.B. juristische Mitarbeiter) als protokollführende Person amten dürfen.

19. Publikation der Gemeindeerlasse (§ 46b)

Die Kantonsverfassung schreibt in § 12 Absatz 2 vor, dass die Erlasse zu publizieren sind und frühestens acht Tage später in Kraft treten. Dieses Verfassungsgebot der Erlass-Publikation ist auch auf die Gemeinden auszudehnen, da sich deren Erlasse in der Rechtswirkung auf die Bürgerinnen und Bürger durch nichts von den kantonalen unterscheiden. § 46b stipuliert somit neu die Publikationspflicht der Gemeindereglemente und Gemeindeverordnungen nach Massgabe des kommunalen Reglements.

20. Zuständigkeit der Gemeindeversammlung (§ 47 Absatz 1 Ziffern 14, 14^{bis} und 16; § 71 Absatz 2)

Der erste Teil von § 47 Absatz 1 Ziffer 14 wird bezüglich der unpräzisen „dauernden Verpflichtungen“ durch die zutreffenderen „neuen Ausgaben“ ersetzt. Der zweite Teil (Rechtssätze) wird redaktionell abgetrennt und neu und präziser in § 47 Absatz 1 Ziffer 14^{bis} als „Verträge mit reglements wesentlichem Inhalt“ geregelt.

In § 47 Absatz 1 Ziffer 16 wird die Oberaufsicht der Gemeindeversammlung vorbehaltlos auf alle Gemeindebehörden und Verwaltungszweige ausgedehnt.

Als Resultat der Vernehmlassung wird in § 71 Absatz 2 die Gemeindeversammlung nicht zusätzlich ermächtigt, dem Gemeinderat die Erhebung von Rechtsmitteln auch zu untersagen, sondern im Gegenteil, es wird die geltende Kompetenz, den Gemeinderat mit der Führung von Zivilprozessen und mit der Erhebung von Beschwerden zu beauftragen, aufgehoben. Dies ist unter gewaltenteilungsrechtlichen Aspekten richtig, da die Führung von Rechtsstreiten eine exekutive Aufgabe darstellt.

21. Protokolleinsicht (§ 59 Absatz 2)

Dem bisherigen § 59 Absatz 2 mangelte die Angabe des Zeitpunkts, ab welchem das Gemeindeversammlungsprotokoll vor der nächsten Versammlung eingesehen werden konnte. Neu werden 10 Tage stipuliert.

22. Abstimmungen und Wahlen an der Gemeindeversammlung (§ 65 Absätze 1 und 1^{bis}, § 66, § 67a, § 67b, Ziffer II)

Der geltende § 65 Absatz 1 ist insofern fehlerhaft, als der daselbst erwähnte Antrag auf Verwerfung kein Antrag im eigentlichen Sinne ist. Antrag auf Verwerfung heisst rechtlich nur, den übrigen Stimmberechtigten die Ablehnung, oder eben Verwerfung, der Vorlage zu empfehlen, was in der Schlussabstimmung zwingend abgefragt wird. Dem Antrag auf Verwerfung wohnt daher kein Anspruch auf eine separate Abstimmung inne, wie das bei den echten Anträgen der Fall ist. Zur Rechtsklärung wird deshalb die Wendung „Verwerfung“ gestrichen.

In der Praxis war die Frage ungeklärt, ob Rückkommensanträge an der Gemeindeversammlung zulässig sind und wenn ja, bis zu welchem Zeitpunkt. Der neu eingefügte § 65 Absatz 1^{bis} lässt während der Beratung einer Vorlage Rückkommensanträge nur bis vor der Schlussabstimmung zu. Danach sind sie aus Rechtssicherheitsgründen nicht mehr zulässig. Wenn die Absicht nach nochmaliger Beratung und Beschlussfassung des Geschäfts besteht, ist der ordentliche Weg über eine Gemeinderatsvorlage oder über einen selbständigen Antrag eines Stimmberechtigten gemäss § 68 zu beschreiten.

Neben dem bisherigen § 66 sah auch der bisherige § 52 Absatz 2 Bestimmungen für die Abstimmungen in der Gemeindeversammlung vor. Durch die Revision von § 66 und die Aufhebung von § 52 Absatz 2 werden die bisher verstreuten Regeln über die Abstimmungen zusammengefasst, und es wird nur noch diese geregelt und nicht mehr auch noch die Wahlen. Dies dient der besseren Übersicht.

Inhaltlich übernimmt § 66 bestehendes Recht. Durch die Aufhebung von § 52 Absatz 2 entsteht zudem inhaltlich eine Ausweitung der Gemeindekompetenzen: Einige Gemeinden sehen sog. Quorumsvorschriften für das Zustandekommen von Beschlüssen vor. Nach bisherigem Recht wären Quorumsbestimmungen für das Zustandekommen von Gemeindebeschlüssen eigentlich rechtswidrig, da der bisherige § 52 Absatz 2 u.a. auch auf § 21 GpR verweist, der abschliessend das einfache Mehr für die Annahme einer Vorlage vorschreibt. Durch die Aufhebung von § 52 Absatz 2 fällt diese Restriktion dahin.

Allerdings ist in einem Bereich die Restriktion aufrecht zu erhalten. Bei den Einbürgerungen müssen aus Gründen der kantonalen Rechtsgleichheit kommunale Quorumsvoraussetzungen untersagt bleiben. In Ziffer II wird daher das Bürgerrechtsgesetz (SGS 110) in dessen § 14 Absatz 4 nach Satz 2 um das entsprechende Verbot ergänzt.

Die Vernehmlassung zeigte in den letzten beiden Punkten widersprüchliche Resultate: Wo die SP Quorumsbestimmungen aus demokratischen Gründen grundsätzlich als nicht unproblematisch empfindet, geht für die SVP das Quorumsverbot für Einbürgerungsbeschlüsse zu weit. Die davon betroffenen Bürgergemeinden sind mit dem erwähnten Verbot einverstanden. Die parlamentarische Diskussion wird hier Klärung bringen.

Neben dem bisherigen § 66 sah auch der bisherige § 52 Absatz 2 Bestimmungen für Wahlen durch die Gemeindeversammlung vor. Die neu eingefügten §§ 67a und 67b fassen die bisher verstreuten Regeln über die Wahlen zusammen und regeln nur noch diese. Dies dient der besseren Übersicht.

Inhaltlich übernehmen die §§ 67a und 67b mit Ausnahme von § 67a Absatz 2 bestehendes Recht. Durch § 67a Absatz 2 wird neu vorgeschrieben, dass Wahlen zur Bestellung von zwei oder mehr Sitzen zwingend geheim durchzuführen sind. Theorie und Praxis zeigen, dass eine korrekte, offene Durchführung praktisch nicht möglich ist. Nur schon bei drei Kandidaten für zwei Sitze kann die offene Stimmabgabe für die Berechnung des absoluten Mehrs füglich weder richtig erfasst, denn kontrolliert werden. Die Praxis zeigt, dass schon bisher eine Reihe von Gemeinden diese Wahlen geheim durchführte, vorausgesetzt, dass mindestens ein Viertel der Gemeindeversammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer damit einverstanden waren (vgl. alt § 66 Absatz 2).

In der Vernehmlassung wurde diese Regelung teilweise deutlich kritisiert, hingegen von einigen Gemeinden auch begrüsst. Unter Verweis auf die in Frage stehende Herstellung der Rechtssicherheit bei Wahlen, wird die vorgeschlagene Regelung beibehalten.

23. Gemeinderats-Erlasse (§ 70 Absätze 2 und 3)

In § 70 Absatz 2 Ziffer 1 wird neu die gemeinderätliche Verordnungskompetenz zu Gemeindeversammlungsbeschlüssen gestrichen, da sie aufgrund der neu eingeführten Qualitätsanforderung an Reglemente (§ 46 Absatz 2: grundlegende und wichtige Bestimmungen) obsolet geworden ist.

In § 70 Absatz 2 Ziffer 2 wird neu die zutreffendere Terminologie - Benützungs- und Gebührenverordnungen - eingeführt.

§ 70 Absatz 2 Ziffer 3 wird wegen des Obligatoriums von Personalreglementen (§ 26a) aufgehoben.

§ 70 Absatz 3 Satz 1 wird inhaltlich um den gemeinderätlichen Vollzug von Verordnungsstrafen ergänzt, der bisher fälschlicherweise gefehlt hat. Sodann werden in Satz 1 die „Strafen“ wegen des revidierten § 32 in die umfassenderen „Sanktionen“ umbenannt. Schliesslich wird aus Praxisgründen in Satz 2 zusätzlich die gemeinderätliche Anordnung der Herstellung des rechtmässigen Zustandes sowie die Ersatzvornahme ermöglicht.

24. Leumundszeugnisse (§ 74 Absätze 1 und 4)

Siehe Postulat Rudin, Ziffer 38.

25. Schulräte (§ 91)

Das neue Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 verwendet neu den Ausdruck „Schulräte“ anstelle der „Schulpflegen“ des alten Schulgesetzes. Im Gegensatz zu diesem regelt es jedoch die formellen Voraussetzungen für die Schulräte nur noch rudimentär: integraler Verweis auf das Ge-

meindegesetz für die Wahl der Schulräte (§ 79 Absatz 1 BildG), keine formellen Angaben über die Festlegung der Anzahl Schulräte (§ 79 Absatz 2 BildG) sowie über die Mitgliederzahl der Schulräte (§ 80 Absatz 1 BildG).

Im revidierten § 91 Absatz 1 wird deshalb die neue Terminologie sowie die Gemeindeordnungsgrundlage für die Festlegung der Anzahl Schulräte in der Gemeinde (Buchstabe a), der Zahl der Schulratsmitglieder und deren Wahlorgan (Buchstabe b) sowie des Wahlorgans für die Mitglieder des Schulrates für die Sekundarschule (Buchstabe c) vorgeschrieben.

Absatz 2 von § 91 erfährt nur eine terminologische Anpassung hinsichtlich der Schulräte sowie des neuen Direktionsnamens.

26. Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (§ 98 Absatz 4, § 99 Absatz 1, § 100 Absätze 2 und 3, § 101 Absatz 4, § 102, § 102a, § 103)

Die bisherige Regelung, wonach die Gemeindeversammlung Aufsichtsinstanz über die Rechnungsprüfungskommission und über die Geschäftsprüfungskommission ist, muss spätestens dann, wenn die Gemeindeversammlung ein Aufsichtsverfahren durchzuführen hat, als unpraktikabel verworfen werden. Analog zur regierungsrätlichen Aufsicht über den Gemeinderat (§ 80) wird deshalb neu ebenfalls der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über die beiden Prüfungskommissionen eingesetzt (§ 98 Absatz 4 bzw. § 101 Absatz 4). Diese Regelung ist in der Vernehmlassung unter Verweis auf die Gemeindeautonomie nicht unwidersprochen geblieben.

Der Prüfungsfelder der beiden Kommissionen werden aufgrund der neu legiferten interkommunalen Zusammenarbeit (§§ 34 – 34I) konsequenterweise auf diese interkommunalen Organe ausgedehnt; bei den Organen des Zweckverbandes ist sie fakultativ, bei den übrigen interkommunalen Organen ist sie obligatorisch (§ 99 Absatz 1 bzw. § 102 Absatz 2).

Das Akteneinsichtsrecht der Prüfungskommissionen wird auf die Organe und Verwaltungszweige aller zu prüfenden Körperschaften und Gremien ausgedehnt, und die entsprechenden Mitglieder werden den Prüfungskommissionen wie auch dem von der Rechnungsprüfungskommission beauftragten Revisionsunternehmen zur Auskunft verpflichtet (§ 100 Absätze 2 und 3 bzw. § 103). Die im bisherigen § 100 Absatz 2 Satz 4 geregelte Schweigepflicht für das Personal des Revisionsunternehmens wird neu durch § 32a abgedeckt.

Die Geschäftsprüfungskommission wird der Klarheit halber neu explizit als Organ der Gemeindeversammlung für die Durchführung der Oberaufsicht eingesetzt (§ 102 Absatz 1). Zudem wird in § 102 Absatz 3 die von der Praxis immer wieder verlangte Präzisierung des Aufgabenbereichs der Geschäftsprüfungskommission verankert: Rechtskontrolle in genereller Hinsicht von abgeschlossenen Geschäften, keine Kontrolle in individueller Hinsicht. Die individuelle Rechtskontrolle nehmen die Gerichte auf Klage oder Anzeige des oder der Betroffenen hin, der Regierungsrat und das Kantonsgericht, Abteilung Verwaltung- und Verfassungsrecht, auf Beschwerde des oder der Betroffenen hin sowie die kantonale Verwaltung im Rahmen ihrer Aufsicht über die Gemeinden vor. Damit wird auch klar, dass der Geschäftsprüfungskommission sämtliche Akten und Unterlagen, die Personendaten enthalten oder die Rückschlüsse auf Personendaten zulassen, verschlossen bleiben.

Die Berichterstattung der Geschäftsprüfungskommission (alt-§ 102 Absatz 2) ist einerseits aus gesetzestechnischen Gründen in einem neuen Paragraphen (§ 102a) und andererseits mit Präzisierungen betreffend der Berichterstattung an Aufsichtsstellen geregelt.

27. Unterschriftenzahlen bei Initiative und Referendum (§ 121 Abs. 1^{bis}, § 122 Abs. 2^{bis})

Siehe Postulat Maag, Ziffer 39.

28. Lehrkräfte in den Prüfungskommissionen (§ 125 Absatz 1)

Im geltenden Recht sind gemäss § 125 Absatz 1 die kommunalen Lehrkräfte nicht in die einwohnerrechtlichen Rechnungs- sowie Geschäftsprüfungskommissionen wählbar. Dies steht im Widerspruch zur generellen sowie für die Gemeindeversammlungs-gemeinden geltenden Norm von § 9 Absatz 1 Satz 1. Zur Behebung dieser Systemwidrigkeit werden in § 125 Absatz 1 die Prüfungskommissionen für die Lehrkräfte geöffnet.

29. Vereinigung Bürgergemeinde / Einwohnergemeinde (§ 134)

Der Vollständigkeit halber wird § 134 Absatz 1 ergänzt, wonach bei der Vereinigung der Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde nicht nur das Vermögen der Bürgergemeinde auf die Einwohnergemeinde übergeht, sondern auch die übrigen Rechte sowie sämtliche Pflichten.

Die bisher geübte Praxis, wonach der Regierungsrat die Vereinigung von Bürgergemeinde und Einwohnergemeinde genehmigt hat, wird gemäss § 134 Absatz 2 ins ordentliche Recht überführt.

30. Gemeindeordnung für die Bürgergemeinde (§ 137 Absatz 2)

Bisher mussten sich die Bürgergemeinden keine schriftliche Gemeindeordnung geben (alt § 137 Absatz 2). Diese Formenfreiheit ist angesichts der heutigen Rechtsformen-Strengung nicht mehr zulässig, so dass auch von den Bürgergemeinden schriftliche Gemeindeordnungen zu verlangen sind. Eine Reihe von Bürgergemeinden hat in letzter Zeit diesen Schritt schon freiwillig getan.

31. Unterschriftenzahlen in der Bürgergemeinde (§ 141 Absatz 2)

Im geltenden Recht ist zwar beschrieben, wie die notwendigen Unterschriften für ein Referendum gegen einen Bürgergemeindeversammlungsbeschluss im Lichte des kantonsweiten politischen Wohnsitzes (§ 2 Absatz 3 GpR) berechnet wird. Hingegen fehlt diese Regelung für die Berechnung der massgebenden Unterschriftenzahl für die Einberufung einer ausserordentlichen Bürgergemeindeversammlung (§ 54 Absatz 2). § 141 Absatz 2 wird entsprechend ergänzt.

32. Umbenennung in Sozialhilfebehörde (§ 161 Absatz 2)

Im Rahmen des Sozialhilfegesetzes ging die Anpassung des neuen Namens „Sozialhilfebehörde“ in § 161 Absatz 2 vergessen. Dies wird vorliegend nachgeholt.

33. Neue einmalige Ausgaben und Nachtragskredite (§ 159 Absatz 3, § 162 Absätze 1 und 4)

Das bisherige Recht kennt keine rechtliche Deckungsgleichheit zwischen den Begriffen der neuen einmaligen Ausgabe und der Investitionsrechnung. Dies hat zur sinnwidrigen Folge, dass diejenigen neuen einmaligen Ausgaben, die die Gemeinden aufgrund von § 159 Absatz 1 Satz 1 im Voranschlag beschliessen, bereits am Ende des Rechnungsjahres verfallen und nicht erst bei der Realisierung des Vorhabens. Der Sinn einer Investitionsausgabe ist es jedoch, dass die Rechtsgrundlage für die Ausgabe bis zur Realisierung des Vorhabens besteht und nicht nur während eines Rechnungsjahres. Letzteres ist nur für die laufenden Ausgaben sinnvoll. Durch das Gesetz kann nun in § 159 Absatz 3 mittels Legaldefinition die gewünschte Deckungsgleichheit hergestellt werden, indem die neuen einmaligen Ausgaben als diejenigen definiert werden, die in der Investitionsrechnung zu verbuchen sind (vgl. § 15 Absatz 1 Gemeindefinanzverordnung, SGS 180.10). Damit verfallen die im Budget beschlossenen neuen einmaligen Ausgaben nicht am Ende des Rechnungsjahres, sondern erst bei der Realisierung des Investitionsvorhabens.

Im gleichen Zug ist auch die Nachtragskreditregelung in § 162 Absatz 1 Buchstaben a und b anzupassen, indem nicht mehr auf das zu wenig weitreichende Kriterium der neuen Ausgabe abzustützen ist, sondern auf das umfassende und präzise der Budgetrechtsgrundlage für Ausgaben. Neu ist Absatz 4, wonach bei ungenügender Betragshöhe der Nachtragskredit nicht mehr unter dem Jahr, sondern erst bei der Rechnungsablage eingeholt werden muss. - Buchstabe c von Absatz 1 entspricht geltendem Recht (§ 162 Absatz 1 Buchstabe b), er erfährt jedoch aus gesetzestechnischen Gründen eine Verschiebung.

34. Bürgerkorporationen (§ 166 Absatz 1 letzter Satz, § 168 Buchstabe f)

Die Aufsicht über die Bürgerkorporationen ist gesetzlich noch nicht explizit geregelt, so dass § 166 Absatz 1 letzter Satz ergänzt wird.

Zudem ist der regierungsrätliche Genehmigungsvorbehalt gegenüber Bürgerkorporationsstatuten nur implizit in § 29a EG ZGB geregelt. Der Rechtssicherheit halber wird daher § 168 um Buchstabe f betreffend der Genehmigung der Bürgerkorporationsstatuten ergänzt.

35. Finanzpassation nur für Gemeinden (§ 168a Absatz 1 Einleitungssatz)

Der Einleitungssatz von § 168a Absatz 1 wird von der passiven Formulierung in die aktive überführt, so dass die heutige Praxis klar gestellt wird, wonach nur die Gemeinden und nicht auch die Zweckverbände oder die Bürgerkorporationen ihre Voranschläge und Jahresrechnungen zur periodischen, kantonalen Passation einzureichen haben. Nach wie vor unterstehen die Zweckverbände und neu auch die Bürgerkorporationen der Aufsicht des Kantons (§ 166 Absatz

1 letzter Satz), dieser nimmt diese jedoch nicht periodisch, sondern nur bei gegebenem Anlass wahr.

36. Kommunales Verwaltungsverfahrenswesen (§ 171a, §§ 171b – 171i, §§ 171l – 171n, § 171o, § 171p Titel und Absätze 1, 3 und 4, § 176)

Bei der Schaffung des neuen kantonalen Verwaltungsverfahrenswesens (Verwaltungsverfahrensgesetz vom 13. Juni 1988, VwVG, SGS 175) wurde das VwVG nicht direkt anwendbar für die Gemeinden erklärt, sondern im Gemeindegesetz wurden die wesentlichsten Normen des VwVG eigenständig verankert (§§ 171a – 171p). Der Grund war politischer Natur, indem man sämtliche Normen formellen Inhalts, die für die Gemeinden von Bedeutung sind, in einem Erlass, im Gemeindegesetz, zusammengefasst haben wollte. In der Praxis hat sich dieses Regelungskonzept jedoch nicht bewährt. Immer wieder tauchten Verfahrensfragen auf, die anhand der §§ 171a - 171p nicht gelöst werden konnten und für deren Beantwortung analogerweise auf das VwVG zurückgegriffen werden musste. Deshalb wird § 171a dahingehend geändert, dass für alle Verwaltungsverfahrenswesen in der Gemeinde das VwVG sowie die regierungsrätliche Verordnung vom 27. März 1990 über die Akteneinsicht und die Aktenherausgabe sinngemäss anzuwenden sind.

Die §§ 171b - 171i und 171l - 171n sowie § 176 werden somit ersatzlos aufgehoben.

§ 171k (Verfahrenskosten) wird wegen der gemeinderätlichen Kompetenz zum Erlass eines Gebührentarifs beibehalten.

§ 171o (Einsprache) wird ebenfalls, allerdings modifiziert, beibehalten: Als Erlassgrundlage für die Einsprachemöglichkeit wird präzisierend die Reglementsgrundlage stipuliert, da Rechtsmittelverfahren grundlegend und wichtig sind und gemäss revidiertem § 46 Absatz 2 auf der Reglementsebene zu verankern sind. Der bisherige Absatz 2 ist schon in § 41 Absatz 2 VwVG enthalten, auf welchen in § 171a Absatz 1 Buchstabe c verwiesen wird, und kann deshalb aufgehoben werden.

§ 171p wird betreffend des Vollzugs beibehalten, da nicht alle kommunalen Vollzugsregeln wegen anderer Zuständigkeiten verweismässig gelöst werden können. Materiell neu ist Absatz 4 von § 171p, der die Möglichkeit der Ersatzvornahme einführt.

37. Beschwerdeverfahren (§ 77 Absatz 2, § 172 Absätze 1 und 4, Ziffer IV)

Im geltenden § 77 Absatz 2 fehlt fälschlicherweise die Angabe der Frist, innerhalb welcher Verfügungen von einzelnen Gemeinderäten oder von kommunalen Amtsstellen beim Gesamtgemeinderat angefochten werden können. Er wird mit der 10-Tages-Frist ergänzt.

Die Beschwerde an den Kanton gemäss § 172 Absatz 1 wird aufgrund der neuen Normierungen über die Zweckverbände explizit auch gegen deren Rechtsakte verankert. Sie wird ebenfalls explizit gegen die Rechtsakte der Burgerkorporationen festgeschrieben. Diesbezüglich lag eine Lücke vor, die die Praxis jedoch gefüllt hat.

Neu wird Absatz 4 in § 172 eingefügt, was die bisherige Praxis klärt, wonach die Beschwerde erst nach behandelter Einsprache möglich ist.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz listet im geltenden § 29 Absatz 1 die Vorinstanzen auf, gegenüber deren Verfügungen der Regierungsrat Beschwerdeinstanz ist. Die Liste wird in Analogie der Ergänzungen um die Zweckverbände und die Bürgerkorporationen in § 172 Absatz 1 um die Vorinstanzen „Zweckverbandsorgane“ und „Bürgerkorporationsorgane“ ergänzt.

E. Parlamentarische Vorstösse

38. Postulat Rudin: Leumundszeugnisse

Am 31. Oktober 1996 hat Karl Rudin ein Postulat betreffend *Nicht mehr zeitgemässe Leumundszeugnisse* eingereicht (1996/239), welches der Landrat am 6. Februar 1997 überwiesen hat. Das Postulat lautet:

Gemäss § 74 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 28. Mai 1970 stellt der Gemeinderat auf Verlangen Leumundszeugnisse aus. Im Kreisschreiben Nr. 4 vom 8. Juli 1984 gibt die Volkswirtschaftsdirektion Empfehlungen an die Gemeinden, wie sie bei der Ausstellung der Leumundszeugnisse zu verfahren hat. Darin wird empfohlen, entweder Typ I oder II zu verwenden. Bei beiden Typen wird der Eintrag im Schweizerischen Zentralstrafregister erwähnt. In der Zwischenzeit ist das neue Datenschutzgesetz in Kraft getreten und die Rechtsentwicklung hat sich gewandelt. Bei den Gemeinden herrscht nun eine Verunsicherung, ob die Erwähnung des Zentralstrafregisters noch statthaft ist oder nicht. Was geschieht, wenn ein Bewerber für ein Leumundszeugnis diese Eintragung anfecht? Bei einem konkreten Fall haben die Rücksprachen mit der VSD und dem Ombudsman keine Klärung gebracht. Als Kompromis wurde dem Bewerber praktisch eine Wohnsitzbescheinigung ausgestellt. Das macht jedoch keinen Sinn, Leumundszeugnisse im Sinne einer Wohnsitzbescheinigung auszustellen. Auf solche Leumundszeugnisse kann problemlos verzichtet werden. Der Kanton Solothurn hat diesen Schritt bereits vollzogen und stellt de facto keine Leumundszeugnisse mehr aus. Gemäss Jahresbericht des Ombudsman BL von 1995 mit guten Erfahrungen.

Ich bitte daher den Regierungsrat zu prüfen, ob auf die Leumundszeugnisse der Gemeinden verzichtet werden kann und das Gemeindegesetz in diesem Sinne geändert wird.

Stellungnahme: Der Begriff „Leumundszeugnis“ ist weder kantonal- noch bundesrechtlich definiert. Gleichwohl besteht in der Praxis ein grosses Bedürfnis nach Leumundszeugnissen. Der Aussteller eines Leumungszeugnisses kann nun darin wesensgemäss nur diejenigen Informationen festhalten, welche ihm vorliegen und welche geeignet sein könnten, den Leumund der betroffenen Person zu bezeugen. Die von öffentlichen Stellen ausgestellten Leumundszeugnisse stehen zudem im Spannungsfeld des Daten- und Persönlichkeitsschutzes der betroffenen Person. Der geltende § 74 wird daher erstens in Absatz 1 präzisiert, wonach nur die oder der Betroffene berechtigt ist, vom Gemeinderat ein Leumundszeugnis ausgestellt zu erhalten. Zweitens wird ein Absatz 4 angefügt, der aufführt, welche Informationen über eine Person auf einer Gemeindeverwaltung bestehen und somit der betroffenen Person auf ihren Wunsch hin bezeugt werden können.

Die Vernehmlassung zeigte widersprüchliche Resultate. Die CVP und einige Gemeinden unterstützen den Postulanten und forderten die gänzliche Abschaffung der Leumundszeugnisse. Die SVP hingegen forderte, dass Leumundszeugnisse auch über die genannten Aspekte hinaus andere Informationen über eine Person enthalten dürfen, sofern sie dem Gemeinderat aufgrund eigener Wahrnehmung bekannt, objektiv belegbar und für den Adressaten des Leumundszeugnisses von erkennbarer Wichtigkeit sind. – Die parlamentarische Diskussion wird Klärung bringen.

39. Postulat Maag: Unterschriftenzahlen bei Initiativen und Referendum

Am 16. September 1999 hat Esther Maag eine Motion betreffend *Mehr Gemeindeautonomie bei Initiative und Referendum* eingereicht (1999/187), welches der Landrat am 13. Januar 2000 als Postulat überwiesen hat. Das Postulat lautet:

Das kantonale Recht legt die Zahl der für die Einreichung einer Initiative oder die Ergreifung des fakultativen Referendums auf Gemeindeebene notwendigen Unterschriften abschliessend auf zehn Prozent der Stimmberechtigten, maximal aber 500 fest (§§ 49 bzw. 121 Gemeindegesetz für das fakultative Referendum; § 49a Gemeindegesetz für die Initiative auf Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation; § 122 Gemeindegesetz für die formulierte bzw. nicht-formulierte Volksinitiative). Für die einzelnen Gemeinden besteht kein Spielraum für eine individuelle Festlegung der Unterschriftenzahlen im kommunalen Recht.

Im Vergleich mit der kantonalen Ebene, wo für Volksinitiative und Referendum 1500 Unterschriften (§§ 28 bzw. 31 Kantonsverfassung) notwendig sind (was weniger als einem Prozent der rund 175'000 Stimmberechtigten entspricht), erscheint die auf Gemeindeebene verlangte Unterschriftenzahl unverhältnismässig hoch. Obwohl das politische System in den meisten Gemeinden grundlegend anders ausgestaltet ist als im Kanton (direkte Demokratie mit Gemeindeversammlung anstatt halbdirekte Demokratie mit Parlament) ist eine im Verhältnis um mehr als den Faktor zehn höhere Unterschriftenzahl nicht gerechtfertigt. Noch weniger Sinn macht dieser eklatante Unterschied bei den Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation, die über einen Einwohnerrat und damit über ein vergleichbares politisches System wie der Kanton verfügen.

Es muss deshalb festgestellt werden, dass das kantonale Recht die Ausübung der Volksrechte auf Gemeindeebene über Gebühr erschwert. Überdies behandelt das Gemeindegesetz alle Gemeinden gleich, obwohl sie verschieden ausgestaltete politische Systeme aufweisen. So hat das fakultative Referendum in einer Gemeinde mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation als Korrektiv zum Einwohnerrat eine ganz andere Funktion als in einer Gemeinde mit Gemeindeversammlung, bei der die direkte Mitsprache der Stimmbürgerschaft bereits an der Versammlung selbst gewährleistet ist. Zudem hängt die Bedeutung des fakultativen Referendums wesentlich davon ab, wie das obligatorische Referendum ausgestaltet ist. Diesbezüglich verfügen die Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation über einen gewissen Spielraum, indem sie nebst den im kantonalen Recht vorgesehenen Gegenständen zusätzliche Beschlüsse des Einwohnerrats dem obligatorischen Referendum unterstellen können (§ 120 Abs. 2 Gemeindegesetz).

Es erscheint deshalb sinnvoll, das geltende kantonale Recht zu lockern und es den Gemeinden zu überlassen, die Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum an ihr individuelles politisches System anzupassen. Dies würde auch dem Grundsatz der Gemeindeautonomie entsprechen, der Verfassungsrang aufweist (§ 45 Kantonsverfassung) und deshalb nicht ohne zwingende Gründe eingeschränkt werden sollte. Gerade im Bereich der politischen Rechte wurde den Gemeinden erst kürzlich bei der Frage der Amtszeitbeschränkung mehr Autonomie eingeräumt.

Nicht von vorneherein ausgeschlossen werden sollte allerdings, dass das kantonale Recht den Gemeinden gewisse Leitplanken im Sinne von Höchst- und/oder Mindestzahlen setzt. Damit könnte beispielsweise verhindert werden, dass einzelne Gemeinden die Volksrechte über Gebühr erschweren und damit die demokratischen Rechte der Stimmberechtigten aushöhlen. Zu prüfen wäre auch, ob für die Initiative auf Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation, die einen grundsätzlichen Systemwechsel zum Ziel hat, eine höhere Unterschriftenzahl verlangt werden soll als für eine Volksinitiative oder ein fakultatives Referendum.

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Landrat eine Vorlage für eine Änderung des Gemeindegesetzes zu unterbreiten, welche den Gemeinden einen gewissen Spielraum bei der Festlegung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum einräumt.

Stellungnahme: Die Möglichkeit zur kommunalen Reduktion der Quoren für Referendum und Initiative ist für Gemeinden mit der ordentlichen Gemeindeorganisation (Gemeindeversammlung) aus systemischen Gründen abzulehnen. Beim Referendum gegen einen Gemeindeversammlungsbeschluss stellt der geltende § 49 Absatz 1 mit einem Quorum von 10% der Stimmberechtigten zwar im Vergleich zum kantonalen Referendumsquorum von nicht einmal einem Prozent auf den ersten Blick eine hohe Hürde dar. Jedoch gilt zu berücksichtigen, dass dieselbe Bestimmung das Referendumsquorum für Gemeindeversammlungs-gemeinden mit mehr als 5'000 Stimmberechtigten bei 500 Unterschriften abriegelt. Zudem, und was entscheidend ist, wird in Gemeindeversammlungs-gemeinden das Referendum gegen einen Beschluss des Souveräns ergriffen und nicht wie im Kanton oder in den Einwohnerrats-gemeinden gegen einen Beschluss der *Vertretung* des Souveräns. An der Urne schliesslich ist es in einer Gemeindeversammlungs-gemeinde rechtlich derselbe Souverän, der seinen eigenen, an der Gemeindeversammlung gefassten Beschluss noch einmal überprüft. Die verlangte Möglichkeit zur Reduktion des Quorums für Referenden würde die Gemeindeversammlung schwächen und ist deshalb abzulehnen.

Die in den §§ 49a und 49b geregelten Initiativen auf Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation bzw. auf Gründung einer Bürgergemeinde sind seit ihrer Einführung von 1996 noch in keiner Gemeinde ergriffen worden. Ihre politische Bedeutung ist daher recht marginal, so dass die verlangte Möglichkeit zur kommunalen Reduktion ihrer Quoren rein theoretisch wäre. Eine diesbezügliche Gesetzesänderung entspricht keinem echten Bedürfnis und ist deshalb abzulehnen.

Hingegen ist die verlangte Möglichkeit zur kommunalen Reduktion der Quoren für Referendum und Initiative in Gemeinden mit der ausserordentlichen Gemeindeorganisation (Einwohnerrat) gerechtfertigt. Die bisherige Rechtslage sah für das Referendum sowie für die Initiative 10% der

Stimmberechtigten oder 500 Unterschriften bei mehr als 5'000 Stimmberechtigten vor (§ 121 Absatz 1 Buchstabe b bzw. § 122 Absätze 1 und 2). Wie die untenstehende Tabelle zeigt, haben alle fünf Einwohnerratsgemeinden mehr als 5'000 Stimmberechtigte, so dass das 10%-Quorum obsolet geworden ist und überall die absoluten 500 Stimmberechtigten massgebend sind.

ER-Gemeinde	Stimmberechtigte (9.2.2003)	10% / 5 000	5%	3%
Allschwil	12 615	(1 262) 500	631	379
Binningen	9 944	(995) 500	498	297
Liestal	7 977	(798) 500	399	240
Pratteln	8 013	(802) 500	401	241
Reinach	13 477	(1 348) 500	674	405
<i>Kanton</i>	<i>177 936</i>	<i>1 500 = 0,85%</i>		

Das gesetzlich vorgegebene %-Quorum ist vollständig ausgehöhlt. Die Einführung der Möglichkeit zur kommunalen Reduktion der Quoren ist angezeigt. Wie weit soll nun der kantonale Gesetzgeber eine Reduktion ermöglichen ?

Will man dem Prozentwert noch eine Chance geben, so sind, wie die obenstehende Tabelle zeigt, bei 5% immer noch zwei Gemeinden (Allschwil und Reinach) oberhalb der absoluten Grenze von 500 Stimmberechtigten. Erst bei 3% liegen alle Gemeinden unter der absoluten Grenze. In Anbetracht dieses Umstandes sowie des Vergleichs zum kantonalen Quorum (0,85%) scheint die Einräumung der Möglichkeit zur kommunalen Reduktion des Quorums bis auf 3% der Stimmberechtigten angemessen zu sein.

In den §§ 121 Absatz 1^{bis} und 122 Absatz 2^{bis} wird deshalb den Gemeinden mit der ausserordentlichen Gemeindeorganisation die Möglichkeit eingeräumt, in ihrer Gemeindeordnung den Prozentsatz für das Zustandekommen kommunaler Referenden und Initiativen bis auf 3% der Stimmberechtigten zu reduzieren.

40. Postulat der Justiz- und Polizeikommission: persönliche Haftung von Behördemitgliedern

Am 7. Februar 2002 hat die Justiz- und Polizeikommission ein Postulat (2002/035) betreffend *persönliche Haftung von Behördemitgliedern* eingereicht. Das Postulat lautet:

Die Ausübung von öffentlichen Aemtern ist in der Regel nicht nur mit der Uebernahme von politischer Verantwortung, sondern auch mit rechtlicher Verantwortlichkeit verbunden. Diese ist gelegentlich direkt in Gesetzen konkretisiert oder ergibt sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Im Vordergrund steht insbesondere die Verantwortlichkeit der Mitglieder der vormund-

schaftlichen Organe, welche im ZGB detailliert und zwingend geregelt ist, aber auch diejenige der Mitglieder der Sozialhilfebehörden oder beispielsweise der Baubehörden.

Häufig sind die Amtsträger über diese Seite ihrer Tätigkeit schlecht oder zumindest lückenhaft informiert und wissen gar nicht, welchem Risiko sie sich aussetzen.

Es gibt die Möglichkeit, die Amtsträger gegen das Haftungsrisiko zu versichern. Offenbar besteht ein Modell einer kollektiven Versicherung, welchem sich öffentlich rechtliche Körperschaften oder Anstalten anschliessen können. Es ist aber unklar, ob diese Versicherung den tatsächlichen Risiken angepasst ist.

Es fehlt der Ueberblick, ob der bestehende Versicherungsschutz überhaupt geeignet ist, die bestehenden Risiken abzudecken. Darüber hinaus gilt es zu diskutieren, inwieweit die einzelnen Körperschaften oder Anstalten verpflichtet werden sollen, für die Amtsträger einen entsprechenden Versicherungsschutz abzuschliessen.

Die JPK bittet deshalb den Regierungsrat darum abzuklären, welche behördliche Tätigkeit ein relevantes Risiko einer persönlichen Haftbarkeit der Behördenmitglieder aufweist und ob die bestehenden Versicherungen dieses Risiko adäquat abzudecken vermögen. Darüber hinaus sollen allenfalls weitere Möglichkeiten des Versicherungsschutzes geprüft werden, wenn sich herausstellen sollte, dass die bestehenden Policen nicht angemessen sind.

Stellungnahme: An der Sitzung des Landrates vom 14. November 2002 hat Regierungsrat Adrian Ballmer die für die kantonalen Behörden relevanten Risiken und Versicherungen erläutert und dem Landrat beantragt, das Postulat entgegen zu nehmen und gleichzeitig abzuschreiben. Da es aber der Justiz- und Polizeikommission in dem Postulat in erster Linie um die Gemeindebehörden gegangen ist, hat der Landrat nach längerer Diskussion beschlossen, das Postulat an den Regierungsrat zu überweisen und stehen zu lassen. Die Abklärungen ergeben das nachfolgende Bild.

12.1 Risiken einer persönlichen Haftbarkeit der Behördenmitglieder der Gemeinden

Rechtsgrundlage der Staatshaftung bildet das Gesetz vom 25. November 1851 für Verantwortlichkeit der Behörden und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, SGS 105), dem auch die Behördenmitglieder der Gemeinden unterstellt sind (§ 14 Absatz 1). Gemäss § 1 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes sind sie für ihre Amtsverrichtungen verantwortlich gegenüber dem Staat und den Beteiligten.

Aufgrund der Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes weisen grundsätzlich alle behördlichen Tätigkeiten ein relevantes Risiko einer persönlichen Haftbarkeit der Behördenmitglieder der Gemeinden auf. Dabei sind die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- Die Verantwortlichkeit beruht auf der Verpflichtung zu treuer Erfüllung aller Obliegenheiten des Amtes oder der Anstellung, wie dieselben durch die Verfassung, die Gesetze, Verordnungen, Reglemente und Instruktionen festgesetzt sind.
- Die Verantwortlichkeit wird bejaht, wenn dem fehlbaren Behördemitglied eine Sorgfaltpflichtverletzung vorgeworfen werden kann, die kausal für den eingetretenen Schaden war.

Die Folgen dieser Pflichtverletzung können zivilrechtliche Schadenersatzansprüche, Strafverfolgung bei Delikten sowie disziplinarische Massnahmen sein.

- Besteht die Pflichtverletzung in einer strafbaren Handlung, so wird die Verantwortlichkeit über einen Strafprozess geltend gemacht, sonst über eine Beschwerde oder eine Zivilklage.
- Die Verantwortlichkeit der Behörden oder Beamten bei nichtstrafbarer Verletzung oder Auserachtlassung ihrer Amtspflichten begründet das Recht entweder zur Beschwerdeführung oder zur Anhebung einer Zivilklage gegen die Behörde.

12.2 *Versicherung der persönlichen Haftbarkeit der Behördenmitglieder*

Grundsätzlich haben die Gemeinden für ihre Haftungs- und Versicherungssituation eigenverantwortlich zu handeln (Gemeindeautonomie). Die Risikosensibilität ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich, was sich unter anderem an der unterschiedlichen Höhe der versicherten Deckungssummen ablesen lässt. Die bestehenden Versicherungen decken jedoch das Risiko der persönlichen Haftbarkeit der Behördenmitglieder der Gemeinden im Rahmen des Deckungsumfanges ab. Mit dieser Einschränkung wird deutlich, dass nicht alle Haftungen auch versichert sind. Es gibt „versicherungsunwürdige“ Tatbestände. Deshalb spricht man auch vom Deckungsumfang. Je nach Versicherungsart sind spezifische Handlungen oder Tatbestände ausgeschlossen. Hauptaufgabe der Haftpflichtversicherung ist die Zahlung begründeter und die Abwehr unbegründeter Ansprüche im Rahmen des versicherten Deckungsumfanges.

Bei den Baselbieter Gemeinden bestehen in der Regel die folgenden Versicherungsdeckungen:

- Gemeinde-Haftpflichtversicherung zur Deckung von Personen- und Sachschäden
- Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung zur Deckung von Vermögensschäden, mit diversen Sonderdeckungen
- Vertrauensschaden-Versicherung und eine Spezialdeckung für die Vormundschaftsbehörden.

12.2.1 *Gemeinde-Haftpflichtversicherung (Personen- und Sachschäden)*

Jede Gemeinde sollte eine Haftpflichtversicherung abschliessen. Diese bietet jeweils Versicherungsschutz gegen Schadenersatzansprüche, die kraft gesetzlicher Haftpflichtbestimmungen gegen die versicherten Personen erhoben werden wegen Personen- und Sachschäden. Versichert ist standardmässig die Haftpflicht der Gemeinde im Rahmen des Deckungsumfanges. Die von den Versicherern angebotenen Deckungen sind nahezu identisch. Gedeckt sind die Vertreter, die Arbeitnehmer und übrigen Hilfspersonen der Gemeinde für ihre Verrichtungen und Tätigkeiten für die Gemeinde. Sonderrisiken müssen separat versichert werden.

Die Gemeinden haben unterschiedlich hohe Garantiesummen versichert, in der Regel Beträge zwischen 5 und 10 Millionen Franken. Einzelne Gemeinden haben 3 Millionen Franken versichert, andere (grössere) wiederum 50 Millionen Franken. Versicherungssummen unter 10 Millionen Franken entsprechen nicht mehr den tatsächlichen Risikobedürfnissen.

12.2.2 *Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung*

Jede Gemeinde sollte zusätzlich zu der Haftpflichtversicherung gegen Personen- und Sachschäden eine Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung abschliessen. Diese Versicherung deckt Haftpflichtansprüche, die gegen die Gemeinde und die versicherten Personen erhoben werden wegen reinen Vermögensschäden, d.h. wegen in Geld messbaren wirtschaftlichen Schäden, ohne dass dabei eine Person verletzt oder eine Sache beschädigt wird. Die Gemeinde muss individuell prüfen, welche Sonderrisiken mitversichert werden müssen. Betriebsämter werden fälschlicherweise immer noch im Ämterverzeichnis der Gemeinde aufgeführt, obwohl eine kantonale Haftung vorliegt.

Jede Gemeinde wählt individuell, welche Behörden sie in die Versicherung einschliessen will, und welche nicht. Die Versicherung kann sich erstrecken auf die Sozialhilfebehörde, auf die Gemeindeverwaltung (mit oder ohne Gemeindekasse), auf den Gemeinderat, auf die Vormundschaftsbehörde (mit oder ohne Privatvormünder und Beistände), auf die Bauverwaltung, usw.

Im Gegensatz zur Versicherungspolice des Kantons behalten es sich die Versicherungsgesellschaften in der Regel bei den Gemeinden die Einrede bei Grobfahrlässigkeit vor.

Die von den Gemeinden vereinbarten Deckungssummen bewegen sich zwischen 100'000 Franken und 5 Millionen Franken.

Bestimmte Haftungen werden durch die herkömmliche Haftpflichtversicherung und die Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung nicht oder nur teilweise gedeckt. Dazu gehören unter anderem vertragliche, über gesetzliche Haftpflichtbestimmungen hinausgehende Haftungen, absichtlich und grobfahrlässig verursachte Schäden, besonders heikle Ereignisse wie z.B. Ansprüche für Schäden aus der Besorgung von und der Beratung bei Finanzgeschäften spekulativer oder aleatorischer Natur sowie Verstösse bei der Auszahlung oder Entgegennahme von Geldern und durch Fehlbeträge bei der Kassenführung. Die Deckung dieser Risiken ist zum Teil nicht möglich. Bei strafbaren Handlungen können einzelne Risiken über eine Vertrauensschaden-Versicherung abgedeckt werden.

12.2.3 *Vertrauensschaden-Versicherung*

Diese Versicherung ersetzt der Gemeinde im Rahmen der vereinbarten Bedingungen den Schaden, den die versicherten Behördenmitglieder in ihrer in der Police bezeichneten Funktion bei Ausübung ihrer Amts- und Dienstgeschäfte verursachen, und für den sie nach Gesetz schadenersatzpflichtig sind.

Mitversichert sind unter anderem auch Straftatbestände wie Veruntreuung, Unterschlagung, ungetreue Geschäftsführung, Diebstahl und Entwendung, Betrug sowie Urkundenfälschung.

Im Gegensatz zur Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung ist die Vertrauensschaden-Versicherung auch eine Eigenschadenversicherung. Das heisst, dass auch die versicherte Gemeinde versichert ist. Durch die Versicherungsleistung wird nur die Gemeinde schadlos gestellt. Der Entschädigungsanspruch gegenüber dem fehlbaren Behördenmitglied bleibt natürlich bestehen. Die Gemeinde bzw. der Versicherer hat ein volles Rückgriffsrecht auf den Schadenverursacher.

Es ist nicht davon auszugehen, dass die meisten Gemeinden über eine Vertrauensschaden-Versicherung verfügen. Die Deckungssummen bewegen sich zwischen 30'000 und 2 Millionen Franken.

12.2.4 *Organ-Haftpflichtversicherung*

Ein persönliches Haftungsrisiko besteht ausserdem für Behördenmitglieder, welche die Gemeinde in Organen (z.B. Verwaltungsrat, Geschäftsleitung) juristischer Personen vertreten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Vertretung in rein privatrechtlich strukturierten, gemischt-wirtschaftlichen und spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften einerseits und in öffentlich-rechtlichen Institutionen, Stiftungen, usw. anderseits.

Bei den privatrechtlichen Aktiengesellschaft sind der Verwaltungsrat und alle mit der Geschäftsführung betrauten Personen der Gesellschaft, den einzelnen Aktionären und den Gesellschaftsgläubigern für den Schaden verantwortlich, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflichten verursachen. Dieses Risiko ist unter Umständen auf zwei Arten versicherbar, wobei die nachfolgenden Ausführungen nur als generelle Information verstanden werden wollen.

Die Aktiengesellschaft schliesst eine sogenannte Organhaftpflichtversicherung ab in der alle Organe (VR, Geschäftsführer, Delegierte etc.) mitversichert werden. Diese Versicherungsmöglichkeit steht jedoch nicht allen Unternehmen zur Verfügung. Neu gegründeten AG's oder Firmen einer bestimmten Branche, werden überhaupt keine dieser Deckungen angeboten.

Im Rahmen der Vermögensschaden-Deckung kann die nicht geschäftsführende Tätigkeit als Verwaltungsrat bei einer Aktiengesellschaft teilweise mitversichert werden. Diese Mitversicherung setzt jedoch voraus, dass der VR keine geschäftsführende Funktion und dass er persönlich über entsprechende aktienrechtliche Kenntnisse verfügt. VR-Mandate bei Banken, Finanzinstituten und Stiftungen unterliegen besonderen Auflagen. VR-Mandate bei überschuldeten Unternehmen können überhaupt nicht versichert werden.

Von diesem Grundsatz der persönlichen Haftbarkeit wird bei der Vertretung von Behördenmitgliedern der Gemeinden in gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften abgewichen. Im Gegensatz zur privatrechtlichen Aktiengesellschaft wird das von einer Gemeinde entsandte Verwaltungsratsmitglied bei der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft nicht durch die Generalversammlung gewählt. Mit dem Entsendungsrecht übernimmt aber die Gemeinde auch die Haftung für die Handlungen des abgesandten Behördenmitglieds. Dies hat zur Folge, dass fehlbare Gemeindevertreter von den Geschädigten nicht direkt kraft aktienrechtlicher Verantwortlichkeit in Anspruch genommen werden können.

Bei der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft regelt das Spezialgesetz Rechte und Pflichten des Verwaltungsrates, und wer die Haftungsfolgen zu tragen hat. Enthält das Gesetz keine Regelung, sind die aktienrechtlichen Bestimmungen sinngemäss anwendbar.

Von zentraler Bedeutung ist in dem Zusammenhang die Frage, inwieweit die Gemeinde auf ein abgeordnetes Behördenmitglied Rückgriff nehmen kann, und ob das abgeordnete Behördenmitglied, das gestützt auf seine persönliche Haftung als Verwaltungsrat belangt wird, ein Recht auf Schadenersatz von der entsendenden Gemeinde hat. Im wesentlichen hängt dies vom Ver-

antwortlichkeitsgesetz und vom Rechtsverhältnis ab, das zwischen der Gemeinden und dem entsandten Behördenmitglied besteht bzw. welche Handlung man dem abgeordneten Behördenmitglied vorwirft.

Steht das entsandte Verwaltungsratsmitglied in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zur Gemeinde, dann gehört die Vertretung im Verwaltungsrat zu seinen dienstlichen Pflichten und es gelten die massgebenden Haftungsbestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes. Für den Fall, dass ein Schaden ohne Pflichtverletzung des entsandten Behördenmitglieds entsteht, hat die Gemeinde dafür einzustehen. Ansonsten kann die Gemeinde Rückgriff auf die fehlbare Person nehmen.

Es besteht die Möglichkeit, das Risiko der persönlichen Verantwortlichkeit eines Behördenmitglieds in seiner Funktion als Verwaltungsrat zu begrenzen. Entweder durch den Verzicht auf Verwaltungsratsmandate oder durch sorgfältige Mandatsausübung und den Abschluss einer Schadloshaltungsvereinbarung (Enthaltungsklausel) mit der entsendenden Gemeinde. Dabei gibt die Gemeinde ihrem Verwaltungsratsmitglied eine Schadloshaltungserklärung ab, in der sie sich verpflichtet, für sämtliche mit einer Anspruchserhebung verbundenen Kosten (Abwehrkosten, Anwaltskosten, Gerichtsgebühren, Expertisen, usw.) und für allfällige Schadenersatzzahlungen aufzukommen.

Die häufigste Form der Risikofinanzierung ist jedoch der Abschluss einer Organhaftpflichtversicherung durch die Aktiengesellschaft oder die Mitversicherung der nicht geschäftsführenden VR-Mandate durch die Gemeinde. Diese Versicherung bietet Schutz für die Abwehr unberechtigter Haftpflichtansprüche, und sie leistet Schadenersatz bei berechtigten Forderungen gegenüber dem in den Verwaltungsrat entsandten Behördenmitglied der Gemeinde.

Die Gemeinde als Versicherungsnehmerin kann unter Umständen Versicherungsschutz beantragen, wenn sie durch statutarische, vertragliche oder sonstige Bestimmungen verpflichtet ist, das entsandte Organ schadlos zu halten. Voraussetzung ist jedoch, dass das Mandat und der betreffende VR versicherbar sind.

Es empfiehlt sich, dass diese Möglichkeit des Versicherungsschutzes von den Gemeinden geprüft wird.

12.3 Haftung und Versicherung im Bereich der Vormundschaften

Die kommunalen Vormundschaftsbehörden sowie deren Privatvormünder können durch Einschlüsse in die Vermögensschaden-Haftpflicht- und Vertrauensschaden-Versicherung abgedeckt werden. Die meisten Gemeinden profitieren von dem vom Verband der Basellandschaftlichen Gemeinden VBLG angebotenen, günstigen Rahmen-Versicherungsvertrag für die Kautionsversicherung, die diese Risiken einschliesst.

12.4. Verantwortlichkeit der Vormundschaftsbehördenmitglieder (§ 14 Absatz 2, Ziffer V)

Aufgrund der Tragweite der persönlichen Haftbarkeit des einzelnen Mitglieds der Vormundschaftsbehörde gemäss Art. 426 ZGB ist die Einführung eines diesbezüglichen Haftpflichtversicherungsobligatoriums angezeigt. Ziffer V sieht die Ergänzung von § 58 des EG ZGB (SGS 211) um die obligatorische Versicherung der kommunalen Vormundschaftsorgane durch die

Einwohnergemeinde (Absatz 3) und der kantonalen Vormundschaftsorgane durch den Kanton vor.

In der Vernehmlassung forderten zwei Gemeinden eine Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Gemeindebehörden. Unter Verweis auf die Möglichkeit, dass die Gemeinden dies jederzeit freiwillig tun können, ist das geforderte, weitergehende Versicherungsobligatorium jedoch nicht nötig.

Die Erwähnung der besonderen, bundesrechtlichen Verantwortlichkeit der kommunalen Vormundschaftsbehördenmitglieder in § 14 Absatz 2 dient der Klärung, dass für diesen Personenkreis das kantonale Verantwortlichkeitsgesetz, wie es für die übrigen kommunalen Behörden und ihrer Mitglieder gemäss § 14 Absatz 1 gilt, keine Anwendung findet.

F. Kostenfolgen

Die Revision des Gemeindegesetzes ist für den Kanton kostenneutral; die durch Ziffer V in § 58 Absatz 4 EG ZGB eingeführte Versicherung von kantonalen Vormundschaftsmandatsträgerinnen und -trägern besteht bereits.

Für die Gemeinden hat die Revision aufgrund der in Ziffer V (§ 58 Absatz 3 EG ZGB) eingeführten Versicherungspflicht für kommunale Vormundschaftsmandatsträgerinnen und -träger Kostenfolgen. Diese sind jedoch eher als marginal einzustufen.

G. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

1. die Änderung des Gemeindegesetzes gemäss Entwurf zu beschliessen,
2. die Postulate von Karl Rudin (1996/239), der Justiz- und Polizeikommission (2002/035) sowie von Esther Maag (1999/187) abzuschreiben.

Liestal, 1. April 2003

Im Namen des Regierungsrates

die Präsidentin: Schneider-Kenel

der Landschreiber: Mundschin

Beilage: Entwurf der Gesetzesänderung