



T direkt +41 41 728 35 98
marc.strasser@zg.ch
Zug, 15. März 2019
FD FDS 9.8.1 / 7 / 105536

Aktennotiz

Rechnungsprüfungskommission; Akteneinsichtsrecht

1. Grundlagen

1.1. Rechtsgrundlagen im Gemeindegesetz

§ 13 Amtsgeheimnis

¹ Den Mitgliedern von Gemeindebehörden und Kommissionen sowie den gemeindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist untersagt, Drittpersonen, anderen Gemeindebehörden oder kantonalen Amtsstellen Tatsachen mitzuteilen, die sie bei der Ausübung ihres Amtes erfahren und an denen ein öffentliches Geheimhaltungsinteresse oder ein Persönlichkeitsschutzinteresse besteht oder die gemäss besonderer Vorschrift geheimzuhalten sind. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen eine Auskunftspflicht, ein Auskunftsrecht oder eine Entbindung vom Amtsgeheimnis vorliegen.

² Die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses bleibt nach Auflösung des amtlichen Verhältnisses bzw. des Arbeitsverhältnisses bestehen.

³ Zur Mitteilung geheimzuhaltender Tatsachen an Drittpersonen, andere Gemeindebehörden oder kantonale Amtsstellen sowie zur Erfüllung der Zeugnispflicht in gerichtlichen Verfahren bedürfen Mitglieder von Gemeindebehörden und Kommissionen sowie gemeindliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Entbindung vom Amtsgeheimnis durch den Gemeinderat.

§ 17 Rechtsschutz

¹ Gemeindeversammlungsbeschlüsse, Beschlüsse des Grossen Gemeinderates und des Gemeinderates können beim Regierungsrat angefochten werden. *

² Entscheide einzelner Mitglieder des Gemeinderats bzw. von Ratsausschüssen sowie von Kommissionen und Dienststellen können mit Verwaltungsbeschwerde beim Gemeinderat angefochten werden.

³ Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

(...)

§ 94 Aufgaben und Befugnisse der Rechnungsprüfungskommission

¹ Die Rechnungsprüfungskommission erfüllt ihre Aufgaben nach Massgabe des Gesetzes und unter Beachtung der allgemein anerkannten Grundsätze der Revision.

² Die Rechnungsprüfungskommission ist zuständig für die Prüfung des Finanzhaushaltes der Gemeinden und ihrer Anstalten. Sie prüft insbesondere:

1. die (Global-) Budgets;
2. die Leistungsaufträge (§ 18a);
3. die Jahresrechnung;
4. die Projekt- und Kreditabrechnungen.

³ Durch Gemeindebeschluss können Gemeinden ohne Grossen Gemeinderat der Rechnungsprüfungskommission weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen, namentlich die Ausübung der Oberaufsicht über den Gemeinderat und über die Gemeindeverwaltung, die Berichterstattung über Vorlagen, die Prüfung der Geschäftsführung des Gemeinderats sowie die Überprüfung einzelner Dienststellen oder einzelner Geschäfte.

⁴ Die Rechnungsprüfungskommission kann Sachverständige beiziehen, sofern die Durchführung ihrer Aufgaben besondere Fachkenntnisse erfordert oder im Rahmen der ordentlichen Prüfung nicht gewährleistet werden kann.

§ 95 Akteneinsicht

¹ Die Rechnungsprüfungskommission kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben Einsicht in Protokolle und Akten der Gemeinde nehmen.

² Die Organe der Gemeinde sind verpflichtet, der Rechnungsprüfungskommission zur Erfüllung ihrer Aufgaben Auskunft zu erteilen.

1.2. Materialien zum Gemeindegesetz

1.2.1. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 12. Januar 1979 (Auszug)

Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament oder die Gemeindeversammlung allein nicht genügt. Es muss daher ein Kontrollorgan geben, das wirksam und sachkundig in der Lage ist, Fehlleistungen der Verwaltung, namentlich im Rechnungswesen, aufzudecken und dadurch auch zu verhüten. Diese Aufgabe soll wie bisher der Rechnungsprüfungskommission (RPK) zufallen.

Die RPK hat einen dreifachen Auftrag:

- Sie prüft einmal die Rechnungsführung der Gemeinde und ihrer Anstalten.
- Im Weiteren prüft sie den Voranschlag auf seine Vereinbarkeit mit den Vorschriften über den Gemeindehaushalt und das Rechnungswesen.
- In dritter Linie hat die Rechnungsprüfungskommission bei der Prüfung der Rechnungsführung ihr Augenmerk allfälligen Fehlern und Ordnungswidrigkeiten zu schenken, die sie dem betreffenden Gemeindeorgan zwecks Behebung unter Bekanntgabe an den Gemeinderat anzuzeigen hat.

Die RPK kann allerdings nicht in laufende Geschäfte eingreifen, da sonst die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit sowie die Kompetenzen des Gemeinderates beeinträchtigt würden.

Um ihre Aufgabe erfüllen zu können, muss die RPK sich bei der Verwaltung informieren können.

1.2.2. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 24. Januar 2012 ; Änderung GG (Auszug aus der Vorlage Nr. 2108.1 - 13974)

Gründlich revidiert werden auch die Bestimmungen über die RPK.

In § 94 Abs. 1 wird neu auf die Grundlagen hingewiesen, auf die sich die RPK bei ihrer Arbeit zu stützen hat. Die gesetzlichen Grundlagen umfassen namentlich das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) sowie die einschlägigen Bestimmungen über den Gemeindehaushalt im Gemeindegesetz und in den jeweiligen Gemeindeordnungen. Der Hinweis auf die «allgemein anerkannten Grundsätze der Revision» macht deutlich, dass etwa Buchungen nur mit Belegen vorgenommen werden dürfen oder die ausgewiesenen Vermögenswerte vorhanden und korrekt bewertet sein müssen.

§ 94 Abs. 3 schafft für Gemeinden ohne Grossen Gemeinderat neu die Möglichkeit, durch Gemeindebeschluss der RPK weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen zu können, namentlich die Ausübung der Oberaufsicht über den Gemeinderat und über die Gemeindeverwaltung, die Berichterstattung über Vorlagen, die Prüfung der Geschäftsführung des Gemeinderates sowie die Überprüfung einzelner Dienststellen oder einzelner Geschäfte.

Die RPK mit erweiterten Aufgaben und Befugnissen erlangt damit faktisch die Bedeutung einer Geschäftsprüfungskommission, die bis heute nur Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat einsetzen können. Die erweiterten Aufgaben und Befugnisse sind denn auch allesamt aus den §§ 107 f. entnommen.

Die Aufsicht über die Tätigkeit des Gemeinderates und die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung steht aber weiterhin der Gemeindeversammlung zu (§ 69 Ziff. 10). Sie nimmt diese mittels der entsprechenden Volksrechte (Motion, § 80; Interpellation, § 81) wahr.

Die Existenz einer RPK mit erweiterten Aufgaben beschränkt diese Kompetenzen nicht. Vielmehr übt sie die Aufsicht über den Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung nur aus, sofern ihr diese Aufgaben mittels Gemeindeversammlungsbeschluss übertragen werden.

2. Fazit der Finanzdirektion

Die Mitglieder der Gemeindebehörden und Kommissionen sowie die gemeindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstehen dem Amtsgeheimnis. Gemäss § 13 Abs. 1 i.V.m. § 95 GG ist die Auskunftspflicht gegenüber der RPK allerdings in folgendem Umfang ausdrücklich vorbehalten:

- Gemäss § 95 Abs. 1 GG hat die RPK ein Einsichtsrecht in Protokolle und Akten der Gemeinden, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.
- Durch § 95 Abs. 2 werden ausserdem die Organe der Gemeinde verpflichtet, der RPK Auskunft zu erteilen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

Das Einsichtsrecht der RPK und die Auskunftspflicht der Gemeindeorgane gegenüber der RPK bestehen nur, soweit diese für die Ausübung der Aufgaben der RPK geeignet und erforderlich sind (Verhältnismässigkeitsprinzip). Demnach sind die Aufgaben der RPK als Grenze für das Einsichtsrecht und die Auskunftspflicht anzusehen. Die Aufgaben der RPK richten sich nach den gesetzlichen Grundlagen und, sofern vorhanden, nach den erweiterten Aufgaben und Befugnissen gemäss Gemeindeordnung.

3. Vorgehen im Konfliktfall

Sollten die Organe der Gemeinde der Ansicht sein, gewisse von der RPK eingeforderte geheim zu haltende Tatsachen übersteigen das Akteneinsichtsrecht der RPK, haben sie gemäss § 13 Abs. 3 GG an den Gemeinderat zu gelangen.

Dieser hat die Möglichkeit, eine Entbindung des Amtsgeheimnisses vorzunehmen. Der diesbezügliche Entscheid muss in Form einer anfechtbaren Verfügung ergehen, welcher von der RPK oder anderen Betroffenen gemäss § 17 Abs. 1 GG beim Regierungsrat angefochten werden kann.

Weigert sich ein Gemeindeorgan zur Herausgabe geheim zu haltender Tatsachen, ohne dass es den Gemeinderat gestützt auf § 13 Abs. 3 einbezieht, ist der RPK zu empfehlen, direkt beim Gemeinderat einen anfechtbaren Beschluss einzufordern. Dieser wiederum kann dann ebenfalls beim Regierungsrat gestützt auf § 17 Abs. 1 GG angefochten werden.

Alternativ kann die RPK ihren Prüfbericht z.B. mit der Hervorhebung eines Sachverhalts oder einer Einschränkung versehen und darin auf die verweigerte Möglichkeit zur Einsichtnahme bestimmter Dokumente hinweisen.

Finanzdirektion

sig.

Denise Weber-Zingg
Juristische Mitarbeiterin

sig.

Marc Strasser
Wissenschaftlicher Mitarbeiter