Bericht der GRPK zur Zusammenarbeit des Gemeinderates

1. Ausgangslage

Die Geschäfts-und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) hat am 30. Juni 2015 eine Subkommission (SubKo) beauftragt (bestehend aus G. Löhr, R. Bänziger, C. Anliker, E. Rietmann und C. Maier, Präsidium) der mit Herrn Vögtli begonnenen Frage der Zusammenarbeit des Gemeinderates (GR) weiter nach zu gehen. Die SubKo hat zu diesem Zwecke einen Fragenkatalog erarbeitet und verabschiedet. In Einzelinterviews mit jedem Mitglied des Gemeinderates sollten standardisierte Fragestellungen Antworten liefern, die vergleichbar und unbeeinflusst von der Gruppendynamik innerhalb des Gemeinderates sind. Um eine offene und vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre zu schaffen, unterlagen die Einzelinterviews strengster Vertraulichkeit und das dreiköpfige Interviewteam (bzw. die SubKo) hat und wird die Antworten niemandem (ausdrücklich auch nicht den anderen Mitgliedern der Gesamt-GRPK) je offenlegen. Lediglich die zusammengefassten Ergebnisse aus den Interviews, sowie eine Zusammenfassung der Rückmeldungen der Gemeinderäte flossen in den vorliegenden Bericht zuhanden der Gesamt-GRPK ein. Entsprechend sollte auch jedes Mitglied des Gemeinderates über die Interviews zur Vertraulichkeit verpflichtet werden, insbesondere was die Fragestellungen betrifft.

Den Mitgliedern des Gemeinderats wurde vor den Interviews mitgeteilt, dass diese zwar in Wahrnehmung der Oberaufsicht (§101 ff. Gemeindegesetz) stattfinden, aber trotz aller Ernsthaftigkeit in der zwischen der GRPK und dem Gemeinderat vereinbarten kollegialen, sachlichen und vertrauensvollen Atmosphäre stattfinden sollen.

Inhaltlich erhielten die Interviewpartner keine weiteren Angaben, um keine Vorbefassung zu ermöglichen und um ungefilterte, spontane Antworten zu erhalten. Es wurde lediglich mitgeteilt, dass es um die Zusammenarbeit des Gemeinderates und die Geschäftsordnung geht. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Interviews sehr sorgfältig, systematisch und eingehend erarbeitet und vorbereitet seien und sich die SubKo auch intensiv mit den Rahmenbedingungen beschäftigt habe.

2. Gesetzliche Grundlagen (Auszug aus dem Gemeindegesetz)

3.3.1.6.2 Die Geschäftsprüfungskommission

§ 101 Organ

[1] Die Einwohnergemeinde bestellt eine Geschäftsprüfungskommission.
[2] Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl der Mitglieder sowie das Wahlorgan. Der Gemeinderat sowie die Behörden gemäss den §§ 91 - 95 sind als Wahlorgan unzulässig.
[3] Die Mitglieder des Gemeinderats sowie der Behörden gemäss den §§ 91 – 95 dürfen der Geschäftsprüfungskommission nicht angehören.
[4] Aufsichtsinstanz über die Geschäftsprüfungskommission ist der Regierungsrat.

§ 102 * Aufgaben

[1] Die Geschäftsprüfungskommission führt für die Gemeindeversammlung die Oberaufsicht über alle Gemeindebehörden und Verwaltungszweige durch.
[2] Sie

a. prüft die Tätigkeit aller Gemeindebehörden sowie der Gemeindeangestellten;
b. prüft die Tätigkeit der interkommunalen Amtsstellen, Kommissionen und Behörden, an denen die Gemeinde beteiligt ist, sowie die Tätigkeit derer Angestellten;
b[bis]. kann die Tätigkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde prüfen, an der die Gemeinde beteiligt ist;
c. kann die Tätigkeit der basellandschaftlichen und ausserkantonalen Zweckverbände und Anstalten prüfen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, sowie die Tätigkeit derer Angestellten.

[3] Sie prüft, ob die Rechtsnormen generell richtig angewendet und die Gemeindeversammlungsbeschlüsse ordnungsgemäss vollzogen worden sind. Sie prüft nicht die individuelle Richtigkeit.

§ 102a * Berichterstattung

[1] Die Geschäftsprüfungskommission erstattet der Gemeindeversammlung jeweils im ersten Halbjahr Bericht über ihre Feststellungen im vergangenen Jahr.
[2] Sie erstattet bei Feststellung schwerer Pflichtverletzung der zuständigen Aufsichtsinstanz Bericht.

§ 103 * Befugnisse

[1] Die Geschäftsprüfungskommission kann in die Akten sämtlicher Organe und Verwaltungszweige Einsicht nehmen, soweit sie diese zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags benötigt. Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren unerlässlich ist, können die Organe und Verwaltungsstellen anstelle der Herausgabe von Amtsakten einen besonderen Bericht erstatten.
[2] Die Mitglieder der Organe und der Verwaltungsstellen sind verpflichtet, der Geschäftsprüfungskommission Auskunft zu erteilen.

2. Aufgabenstellung

Der Fragebogen für die Interviews folgte in seiner Struktur der neu angepassten Geschäftsordnung des Gemeinderates (GR) mit der Überlegung, die darin festgehaltenen Regelungen an deren gelebten Praxis zu messen. Der Fragebogen diente dazu, die Interviews in einer strukturierten Art durchzuführen. Er stellte zudem sicher, dass allen Mitgliedern des GR die gleichen Fragen gestellt wurden, womit Fairness und Gleichbehandlungsgebot erfüllt werden konnten. Der Fragebogen selbst wurde nicht abgegeben, damit alle Interviewpartner die gleichen Voraussetzungen hatten. Die beantworteten Fragebogen sind und bleiben vertraulich und stehen nur den Mitgliedern der beauftragten SubKo offen, welche diesen ausgearbeitet hat.

Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben wurden die Interviews handschriftlich protokolliert. Die Auskünfte als Antwort auf die Fragen unterstehen dem Kommissionsgeheimnis. Feststellungen aufgrund der Auskünfte flossen jedoch in den vorliegenden Bericht ein.

Die Befragung erfolgte durch mindestens drei Mitglieder der dafür eingesetzten SubKo. Die Interviewpartner wurden schriftlich darüber orientiert, dass Aufsichts- und Beschwerdeinstanz der Geschäftsprüfungskommission der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Gemeindegesetz §101 Abs. 4) ist.

Allen Befragten wurde in Aussicht gestellt zu dem Bericht vor der Vorlage an die Gesamt-GRPK Stellung beziehen zu dürfen. Die entsprechenden Stellungnahmen würden dann Teil des Berichtes bilden.

Die SubKo nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass von den befragten GR nur sehr wenig Kritik am Bericht geäussert wurde. Die wenigen Rückmeldungen der GR wurden eingehend diskutiert. Die meisten Kritikpunkte der GR wurden bereits in der ersten Version des Berichts differenziert dargelegt oder waren als Fragen formuliert. Tatsächlich bestehende Unklarheiten wurden in der vorliegenden zweiten Version präzisiert.

Die SubKo hält an ihrer Darstellung der untersuchten Sachverhalte fest.

3. Interviews mit Gemeinderat und Gemeindeverwalter

Bevor die Interviews durchgeführt werden konnten, fanden intensive Verhandlungen zwischen dem Präsidenten der SubKo, Teildelegationen derselben und dem GR statt. Trotz der gesetzlichen Grundlage mussten Bedenken des Gemeinderats in Bezug auf die Legitimation, Schutz der Persönlichkeit und auch der Zweckmässigkeit des Vorgehens ausgeräumt werden. An einem ersten Termin stellten sich sechs GR, an einem zweiten Termin (nach weiteren Interventionen) auch der siebte GR den Fragen der Subkommission. An einem dritten Termin entschloss sich dann die SubKo, auch noch den Gemeindeverwalter in die Interviews mit einzubeziehen. Je nach Ausführlichkeit der Antworten dauerten die Interviews zwischen 35 und 90 Minuten.

3.1 Kollegialität und Loyalität: Grundsätzlich haben alle GR eine ähnliche Definition zur Kollegialität (gemeinsames Auftreten gegen aussen) abgegeben und deren Wichtigkeit stark betont. Gleichzeitig ist das Vertrauen, weil die Vertraulichkeit der Verhandlungen nicht gewährleistet ist, eingeschränkt. Diese Diskrepanz ist keineswegs nur mit einer allfälligen Abseitsposition einzelner GR zu erklären.
Bei der Loyalität driften die Definitionen allerdings etwas auseinander (Respekt, Zuhören und Ernst nehmen). Zudem wird festgehalten, dass einige der Kollegen Mühe damit bekunden.

3.2 Sitzungsdauer: Seit Beginn der Legislatur stieg die Anzahl der Sitzungsstunden markant und ungebremst. Dafür wurden verschiedene Gründe angegeben: zu viele Geschäfte, fünf neue GR, endlose Diskussionen zu allen Geschäften und zur Protokollgenehmigung. Aufgrund der überlangen Sitzungen wurde der Sitzungstermin auf Dienstagmorgen verlegt und zeitlich klar begrenzt. Zudem wurde nach Wegen gesucht, die Diskussionen effizienter zu gestalten: Einerseits wurde mit der Einführung von ABC-Geschäften (A=Abstimmungsgeschäft, B=Geschäft mit Diskussion und C=Informationsgeschäft ohne Entscheid) verhindert, dass jedes Geschäft nochmals von allen GR diskutiert wird, und andererseits wurden durch die elektronische Protokollführung (Protokoll wird stets per Beamer projiziert, direkt diskutiert und bewilligt) die endlosen Protokoll-genehmigungsdiskussionen eliminiert.

3.3 Konflikte und Umgang mit Kritik: Hier zeigt sich ein sehr heterogenes Bild: Die von den Befragten angegebenen Konflikthäufigkeiten reichen von nie bis oft, die eingesetzte Zeit zur Konfliktbewältigung divergiert extrem und die Wahrnehmungen über die Inanspruchnahme von externer Hilfe bei der Bewältigung weichen stark voneinander ab.
Die Lösungsansätze des GR beinhalten die Ausarbeitung einer neuen Geschäftsordnung mit Hilfe eines externen Coaches und die Einführung einer Feedbackrunde. Erstaunlicherweise können sich gewisse Mitglieder des GR an diverse Feedbackrunden erinnern, während andere überzeugt sind, dass diese noch nie stattgefunden haben. Alle GR erwähnten jedoch die Teilnahme des Verwaltungsleiters und des Protokollführers an den besagten Feedbackrunden. So hat sich der GR mit der Einführung der neuen Geschäftsordnung mit ihren strikten Regeln für die Zusammenarbeit einer Lösung verschrieben, welche das Problem der überlangen Sitzungen zeitlich entspannt hat, aber das grundlegende Problem nicht anging.
Vertrauensbildende Aktivitäten, die der GR als Kollegialitätsbehörde ursprünglich kannte, wie z.B. das gemeinsame Essen oder das Bier nach der Sitzung, wurden anfänglich durch die überlangen Sitzungen und später, mit deren Verschiebung auf den Dienstagvormittag, abgeschafft.

3.4 Kommunikation, Vertraulichkeit: Da gewisse Berichterstattungen in den Medien den Schluss nahelegten, dass hier Probleme bestehen, wurden diesbezüglich diverse Fragen gestellt. Es konnte festgestellt werden, dass der GR drei verschiedene Kommunikationsstufen kennt:
1. Die routinemässige Medienmitteilung (MM) kann direkt vom zuständigen GR verfasst und publiziert werden.
2. Eine gemeinsame MM wird vom Gesamt-GR beschlossen (üblicherweise nach jedem Geschäft).
3. Eine dringliche MM, liegt in der Kompetenz des GR-Präsidenten.

Es wurde festgestellt, dass Unklarheit herrschte über die Definition und die Umsetzung der verschiedenen Kommunikationsstufen.
Trotz der neuen Geschäftsordnung konnte nicht verhindert werden, dass sehr unterschiedliche Interpretationen über die Reichweite und das Vorgehen abzustimmender Medieninformationen bestehen, was auch schon zur Abmahnung einzelner GR durch das Gesamtgremium geführt hat, ansonsten aber folgenlos blieb. Zudem wurde offensichtlich unterlassen, das persönliche Interview oder die direkten Kontakte mit den Medien explizit in diese Regelung aufzunehmen. Dies führte zu diversen Kommunikationspannen, die zu zeitintensiven Diskussionen im GR führten.
Auch Indiskretionen konnten mittels der neuen Geschäftsordnung weiterhin nicht verhindert werden, was sich insbesondere auf die vertrauensvolle Geschäftsbehandlung im GR als Gremium auswirkte und zu einer allgemeinen Verunsicherung über die Einhaltung der Vertraulichkeit führte.

3.5 Analyse der Geschäftskontrolle
Aus den Interviews mit den GR wurde deutlich, dass der GR eine Geschäftskontrolle führt. In der Geschäftskontrolle sind die Geschäfte welche im Terminplan liegen mit grün; Geschäfte welche in den nächsten vier Wochen fällig werden, oder schon einmal verschoben wurden; mit gelb; Geschäfte, die überfällig sind, mit rot gekennzeichnet. Die jeweiligen Anteile an roten, gelben und grünen Geschäften an einem bestimmten Datum (Momentaufnahme) sind wenig aussagekräftig, kann doch jedes Geschäft auf Antrag des geschäftsführenden GR ohne weitere Begründung immer wieder verschoben werden. Aussagekräftig ist die Anzahl der verschobenen Geschäfte und deren maximale Verschiebdauer. Es konnte festgestellt werden, dass es Ende 2015 in den 14 Produktgruppen und Leistungszentren lediglich in vier Produktgruppen und in einem von fünf Leistungszentren verschobene Geschäfte gab. Bei weitem die grösste Anzahl (20 verschobene Geschäfte) und auch die längste Verschiebungsdauer absolut (720 Tage) fanden sich in einer einzigen Produktegruppe (Tiefbau- und Verkehr).

4. Verweigerung des Einsitzes in Gemeinderatssitzung

Zur Überprüfung der in den Einzelinterviews gewonnenen Erkenntnisse und der aufgetauchten Fragen hat die SubKo dem GR beantragt, an einer GR-Sitzung als Zuhörer teil zu nehmen. Diese Absicht hat der GR kategorisch zurückgewiesen. Die SubKo hat bisher darauf verzichtet, ihr an sich bestehendes Aufsichtsrecht auch in diesem Punkte durchzusetzen. Damit konnte aber nicht überprüft werden,

- ob die Fokussierung auf die Protokollierung der Sitzung über das ursprünglich avisierte Ziel (Vermeidung langwieriger Diskussionen über die Protokollgenehmigung in der darauffolgenden Sitzung) hinausschiesst, also zwar die Protokollierung erleichtert, aber dabei die materielle Entscheidfindung des Gremiums erschwert.
- ob die elektronische Dossieraufbereitung (Axioma), sowie die zeitgleiche Protokollführung dazu führt, dass vor lauter Bildschirmen, welchen die GR während der Sitzung zu konsultieren haben, die inhaltliche Behandlung und Auseinandersetzung mit den Geschäften zu kurz kommt. Zudem geht damit die für ein Gespräch wichtige nonverbale Kommunikation verloren.
- ob die praktizierte Einteilung der Geschäfte in A, B und C, sachgerecht ist, nach welchen Gesichtspunkten und durch wen die Einteilung vorgenommen wird, und ob die damit avisierte Effizienz nur vordergründig ist und möglicherweise verdeckt, dass die einzelnen Geschäfte mehrfach vorgelegt werden müssen, bevor diese verabschiedet werden können.
- ob der zwischen den GR praktizierte Verhandlungsstil geschäftsmässig sachlich oder unnötig emotional belastet ist.

5. Zusammenfassung

1. Obschon für den GR Kollegialität und Loyalität sehr wichtig sind, kann er diese Prinzipien in der Gruppe nicht umsetzen.

2. Obwohl die Sitzungsdauer (gemäss Statistik auch 2014) markant zugenommen hat, sind alle Befragten überzeugt, dass die mit der neuen Geschäftsordnung (vom April 2014) ergriffenen Massnahmen (Axioma, Einteilung in A, B und C Geschäfte, und die Verlegung auf den Vormittag) die Sitzungen speditiver und kürzer gemacht haben.

3. Mit den immer wieder auftretenden Konflikten kann der GR mit Hilfe der strikten Regeln der neuen Geschäftsordnung zwar besser umgehen, das Grundproblem konnte jedoch nicht eliminiert werden und bleibt latent vorhanden.

4. Insbesondere die unterschiedliche Handhabung von Vertraulichkeit und Medien-kontakten stört eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und führt zu Alleingängen einzelner GR-Mitglieder.

5. Die Geschäftskontrolle des GR sollte einen Überblick über die laufenden Geschäfte vermitteln. Allerdings ist die Handhabung der Klassifizierung (grün, gelb, rot) unklar.

Ebenso bleibt die Frage ungeklärt, wer die Einteilung und Terminierung vornimmt und wie. Klar ist einzig, dass eine einzelne Produktegruppe für den Grossteil der Verschiebungen verantwortlich ist: Tiefbau- und Verkehr.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. Die Fragestellungen unter 3, welche Inhalt einer allfälligen erweiterten Prüfung darstellen müssten, legen bereits heute den Schluss nahe, dass massive Störungen der vertrauensvollen Zusammenarbeit im GR vorliegen, welche durch die überformalisierten Ordnungsregeln nur oberflächlich überdeckt werden.
2. Mit der Einführung der neuen Geschäftsordnung und ihren strikten Regeln für die Zusammenarbeit im Gemeinderat hat der Gemeinderat sich einer Lösung verschrieben, welche zwar oberflächlich zu einer Lösung der selbst erkannten Probleme führte, aber auch neue Probleme schaffte.
3. In Teilbereichen führte auch die Geschäftsordnung nicht zur gewünschten Lösung. So konnten, gemäss Aussagen aller Befragten, Indiskretionen weiterhin nicht verhindert werden, was eine offene Geschäftsbehandlung im Gemeinderat beeinträchtigt und das Vertrauen im Gremium trübt.
4. Weiter wurde auch mit der Geschäftsordnung nicht verhindert, dass sehr unterschiedliche Interpretationen über die Reichweite und das Vorgehen abzustimmender Medieninformationen besteht. Diese Konflikte konnte der GR nicht lösen.
5. Vertrauensbildende Massnahmen, welche das Gremium GR als Kollegialitätsbehörde ursprünglich kannte, unter anderem gemeinsame Essen oder das Bier nach der Sitzung, wurden abgeschafft.
6. Weitere vertrauensbildende Massnahmen, welche die Geschäftsordnung eigentlich vorsah, z.B. die regelmässigen Feedbackrunden, wurden nie umgesetzt.

Gute Zusammenarbeit kann weder verordnet noch durch strikte formalisierte Regeln erzwungen werden. Es scheint sich zu bewahrheiten, was einer der GR in einem Interview sagte, nämlich, dass es letztlich auf die Zusammensetzung des vom Volk gewählten Gremiums ankomme, ob eine gute, sachgerechte und effiziente Zusammenarbeit möglich sei oder nicht.

Trotzdem empfiehlt die SubKo (falls Zustimmung durch die GRPK: SubKo durch GRPK ersetzen) dem GR zur gegenseitigen Vertrauensbildung die in der Geschäftsordnung bereits vorgegebenen Massnahmen, etwa regelmässige informelle Begegnungen, vermehrt zu pflegen.

Ebenso fordert sie den GR auf, Verstösse gegen Treu und Glauben, Behinderung der Abläufe, pingelige Einmischung in andere Geschäftskreise oder in die Verwaltungsarbeit konsequent anzusprechen, abzumahnen, klare interne Massnahmen anzudrohen und diese gegebenenfalls auch umzusetzen.

Die SubKo hofft, dass sich mit einer neuen Zusammensetzung des Gemeinderates in der neuen Legislatur eine vertrauensvollere Zusammenarbeit ergibt.

Antrag:
Die GRPK bittet den Einwohnerrat um Kenntnisnahme.

Binningen, 2. Juni 2016, für die GRPK
Eduard Rietmann