

1.1 Das Stimmrecht

1.1.3 Inhalt des Stimmrechts und Akteneinsichtsrecht der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission

Das Kantonsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind (§ 16 Abs.2 VPO; E. 1).

Die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde richtet sich nach dem Schutzbereich der politischen Rechte, die dem Bürger die Mitwirkung an der Staatstätigkeit ermöglichen sollen; sie setzt nicht voraus, dass der beschwerdeführende Bürger durch den angefochtenen Entscheid persönlich betroffen ist (§ 37 Abs. 1 i.V. mit § 38 Abs. 1 VPO, § 88 Abs. 1 lit. b GpR; E. 2a und b).

Anfechtungsobjekt der Stimmrechtsbeschwerde können sämtliche Akte kantonaler Behörden, welche geeignet sind, die politischen Rechte der Stimmberechtigten zu verletzen, sowie ein darüber ergangener Rechtsmittelentscheid sein (E. 2c).

Den politischen Rechten kommt - über die Gewährleistung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit - Grundsatzcharakter zu, weshalb eine Stimmrechtsverletzung auch dann in Betracht fällt, wenn gerügt wird, dass ein zur Kontrolle und Prüfung der Gemeindebehörden vom Volk gewähltes Organ seine gesetzlich umschriebenen Aufgaben permanent nicht oder nur beschränkt wahrnehmen kann (§ 21 Abs. 1 KV, Art. 34 Abs. 2 BV; E.3).

Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission hat Anspruch auf Einsicht in alle personenbezogenen Akten und in die Originalprotokolle des Gemeinderates, sofern die Informationen nicht ein laufendes Geschäft oder schützenswerte Personendaten aus der Intimsphäre betreffen. Dieser Informationsanspruch ist unbedingt gegeben, weshalb keine Güterabwägung zwischen dem Einsichts- und dem Geheimhaltungsinteresse im Einzelfall zu erfolgen hat (§§ 100 Abs. 2 und 103 Abs. 1 GemG, § 6 Abs.1 lit. g KV, Art. 13 Abs. 2 BV, § 8 Abs.1 DSG, Art. 3 lit. c BDSG; E. 4).

Sachverhalt

Am 17. August 2001 hat die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission Ziefen (RGPK) den Gemeinderat Ziefen ersucht, der Gemeindeversammlung vom 26. September 2001 drei Fragen im Zusammenhang mit dem Einsichtsrecht der RGPK zur Abstimmung zu unterbreiten. Mit Schreiben vom 3. September 2001 teilte der Gemeinderat der RGPK mit, dass er die Fragen nicht traktandieren und der Gemeindeversammlung nicht zur Abstimmung vorlegen werde. Daraufhin hat die RGPK mit Schreiben vom 19. Oktober 2001 den Gemeinderat ersucht, einen von ihr verfassten Presstext betreffend das RGPK-Einsichtsrecht im Mitteilungsblatt der Gemeinde Ziefen zu publizieren. Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 23. Oktober 2001 die Publikation abgelehnt und dies der RGPK am 26. Oktober 2001 mitgeteilt. Die RGPK hat danach am 21. November 2001 den Presstext als Flugblatt in alle Haushaltungen von Ziefen verteilen lassen. Am 28. November 2001 hat der Gemeinderat im Mitteilungsblatt der Gemeinde Ziefen Stellung zum Presstext der RGPK genommen. Er hat darin die Vorgeschichte sowie seinen Standpunkt dargelegt und sodann das Fazit gezogen, der Gemeinderat stütze sich auch weiterhin auf die Empfehlungen des Kantons betreffend Datenschutz (weder Herausgabe von Akten mit Personendaten noch Einsicht in diese). Es bleibe zudem der RGPK frei gestellt, beim Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde zu erheben. In der Folge erhob E.W. Beschwerde beim Regierungsrat mit den Anträgen, es sei der Gemeinderat anzuweisen, der RGPK regelmässig Einsicht in das Originalprotokoll des Gemeinderates zu gewähren; es sei der RGPK Einsicht in die Originalakten auch im Bereich des Gemeindepersonals zu gewähren und es sei der RGPK Einsicht in die ein- und ausgehende Post des Gemeinderates sowie der Gemeindeverwaltung zu gewähren. Mit Entscheid vom 9. Juli 2002 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab.

Erwägungen

1. a) Die Verwaltungsrechtspflege wird durch das formgerechte Einlegen eines Rechtsmittels einer Partei ausgelöst. Damit die Rechtsmittelinstanz auf eine Beschwerde eintritt und diese materiell behandelt, müssen die Prozessvoraussetzungen - auch Sachurteilsvoraussetzungen genannt - gegeben sein. Die angerufene Behörde, vorliegend das Kantonsgericht, prüft sie von Amtes wegen; auf deren Bestreitung oder Nichtbestreitung kommt es nicht an (VGE vom 8. Mai 1996 i.S. Gemeinderat Z.; VGE vom 30. November 1994 i.S. M.B. et al., in: BLVGE 1994, S. 122; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 73; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 409 ff.). Bei fehlenden Prozessvoraussetzungen darf die urteilende Behörde keinen Sachentscheid über die Stichhaltigkeit der Beschwerde - ihre Begründetheit oder Unbegründetheit - ausfällen. Vielmehr hat sie sich einer Stellungnahme zum eigentlichen Streitgegenstand zu enthalten und die Sache von der Hand zu weisen (Gygi, a.a.O., S. 71).

b) Gemeinhin wird zwischen den allgemeinen und den - hier vorab interessierenden - besonderen Prozessvoraussetzungen unterschieden. Hauptbeispiel für letztgenannte bilden die sogenannten Rechtsmittelvoraussetzungen. Es sind dies insbesondere der Anfechtungsgegenstand, die frist- und formgerechte Rechtsmittelvorkehr, die Zuständigkeit der Rechtsmittelinstanz sowie die Rechtsmittellegitimation und -beschwer (René Rhinow/Heinrich Koller/ Christina Kiss, Oeffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel und Frankfurt am Main 1996, Rz. 947 ff.; Gygi, a.a.O., S. 72 f.). Im Beschwerdeverfahren ist das Begehren des Beschwerdeführers in der Regel darauf gerichtet, einen bestimmten behördlichen Akt aufheben oder abändern zu lassen. Der Akt, gegen den sich die Beschwerde richtet, wird als Anfechtungsobjekt bezeichnet (vgl. Manfred Bayerdörfer, Die Beschwerdevoraussetzungen nach baselstädtischem Verwaltungsprozessrecht, Basel 1980, S. 1).

2. In formeller Hinsicht gilt es somit als Erstes zu prüfen, ob auf die beim Kantonsgericht eingereichte Beschwerde eingetreten werden kann. Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung seines Stimmrechts, mithin eine Verletzung der Volksrechte gemäss § 37 ff. VPO geltend.

a) Gemäss § 37 Abs. 1 VPO kann jeder Stimmberechtigte wegen Verletzung des Stimmrechts beim Kantonsgericht Beschwerde führen. Eine persönliche Betroffenheit, wie sie sonst bei der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbeschwerde verlangt wird, ist nicht erforderlich (BGE 104 Ia 355, vgl. Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, Seite 260 f.) Dieser Grundsatz wird in § 88 Abs. 1 lit. b GpR wiederholt. Danach kann gegen Verfügungen, Handlungen und Unterlassungen des Regierungs- oder Gemeinderates wegen Verletzung des Stimmrechts beim Kantonsgericht Beschwerde erhoben werden. Das GpR und die VPO gewährleisten dementsprechend den Stimmberechtigten einen direkten Anspruch auf gerichtlichen Schutz vor Verletzung des Stimmrechts.

b) Gemäss § 37 Abs. 1 VPO i. V. m. § 38 Abs. 1 VPO ist zur Beschwerde jede stimmberechtigte Person befugt. Die Praxis des Kantonsgerichts orientiert sich an den Kriterien, die das Bundesgericht für die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde aufgestellt hat (VGE vom 21. Oktober 1987 i.S. SP BL + Konsorten und M.E., in: BLVGE 1987, S. 14 ff. E. 1). Demnach ist zur Erhebung einer Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 85 lit. a OG jeder an der fraglichen Abstimmung oder Wahl stimmberechtigte Bürger legitimiert (vgl. BGE 123 I 46 E. 6a, 120 Ia 197 E. 1c, 119 Ia 169 E. 1b, 118 Ia 188 E. 1b; umfassend Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 278 ff.). Die Beschränkung der Beschwerdelegitimation auf die an der fraglichen Abstimmung oder Wahl stimmberechtigten Bürger liegt im Wesen der Stimmrechtsbeschwerde begründet. Denn mit der Ausübung politischer Rechte

nehmen die Bürgerinnen und Bürger zugleich eine *Organkompetenz und damit eine öffentliche Funktion* wahr (BGE 119 Ia 171 f.). Die asymmetrische Ausgestaltung der Befugnis, je nach Ausgang eines Entscheides ein Rechtsmittel ergreifen zu können, weicht somit nur scheinbar vom allgemeinen Prinzip, wonach jeweils die unterliegende bzw. beschwerte Partei die nächste Instanz anrufen kann, ab. Durch die Betroffenheit in dieser öffentlichen Funktion müssen die Stimmberechtigten zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde nicht zusätzlich in ihren persönlichen Interessen betroffen sein.

c/aa) Das Eintreten auf die Stimmrechtsbeschwerde setzt im Weiteren voraus, dass ein taugliches Anfechtungsobjekt vorliegt. Beschwerdeobjekt bilden sämtliche Akte kantonaler Behörden, welche kantonale Wahlen oder Abstimmungen bzw. die politische Stimmberechtigung betreffen (siehe Rhinow/Koller/Kiss, a.a.O., Rz. 1735; Kälin, a.a.O., S. 150 ff.; Hiller, a.a.O., Seite 184 f.). Das Vorliegen eines Hoheitsaktes ist im Gegensatz zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde gemäss § 43 ff. VPO nicht vorausgesetzt (siehe nachfolgend E. c/bb). Im Weiteren sind auch Vorbereitungsmaßnahmen anfechtbar (BGE 110 Ia 178 E. 1a, 118 Ia 274 E. 1d, 118 Ia 417 E. 2, 121 I 139 E. 1). Nur behördeninterne Wahlen und Abstimmungen, an denen die Stimmbürger nicht beteiligt sind, können nicht Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde bilden (vgl. Hiller, a.a.O., S. 182 ff.).

bb) Grundsätzlich nicht auf Rechtswirkung ausgerichtet sind Auskünfte, Mitteilungen, Stellungnahme oder Empfehlungen der in einer Sache zuständigen Behörde (Übersicht Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 866 ff.). Sie erzeugen keine Rechtsverbindlichkeit, weder für den Empfänger der Auskunft noch für die Verwaltung und stellen demgemäss im Rahmen des ordentlichen Verwaltungsverfahrens keine tauglichen Anfechtungsobjekte dar. Im Gegensatz dazu ist das Anfechtungsobjekt der Stimmrechtsbeschwerde nicht auf Hoheitsakte bzw. Verfügungen beschränkt. Allerdings müssen die betreffenden, angefochtenen Akte oder Handlungen der Behörden geeignet sein, die politischen Rechte der Stimmberechtigten zu verletzen (Kälin, a.a.O., S. 152). Obwohl die Stellungnahme des Gemeinderates vom 28. November 2001 somit grundsätzlich ein taugliches Anfechtungsobjekt im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde ist, fragt es sich, ob diese Stellungnahme geeignet ist, die Stimm- oder Volksrechte zu verletzen.

cc) Die Stimmrechtsbeschwerde kann beispielsweise erhoben werden gegen Beschränkungen des aktiven und passiven Stimm- und Wahlrechts, die Formulierung einer Abstimmungsfrage, Fehler in den Abstimmungsbotschaften, Eingreifen von Behörden oder von Kirchen in den Abstimmungskampf oder die Verletzung des Stimmgeheimnisses (Beispiele bei Kälin, a.a.O., S. 153 f.). Im vorliegenden Fall hat der Gemeinderat im Mitteilungsblatt der Gemeinde Ziefen zu den Begehren der RGPK Stellung genommen und angekündigt, dass er sich auch weiterhin auf die Empfehlungen des Kantons betreffend Datenschutz stütze und dementsprechend Akten mit Personendaten weder herausgeben noch Einsicht in dieselben gewähren wolle. Diese Stellungnahme des Gemeinderates vermag die Handlungsfähigkeit der

RGPK direkt zu beeinflussen. Fraglich ist hingegen, ob sie zugleich das Stimmrecht der Stimmberechtigten bzw. des Beschwerdeführers zu verletzen vermag. Diese Frage bedarf einer vertieften Abklärung, weil das Stimmrecht in der bisherigen Rechtsprechung des Kantonsgerichts und des Bundesgerichts einen solchen Anspruch nicht gewährt.

3. a) Im Allgemeinen gibt das vom Verfassungsrecht des Bundes sowie des Kantons Basel-Landschaft gewährleistete Stimmrecht Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt; es soll garantiert werden, dass die Stimmberechtigten ihre Entscheidung gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können (BGE 124 I 57 E. 2a, 121 I 141 E. 3, 119 Ia 272 E. 3a, 118 Ia 261 E. 3, 116 Ia 46 E. 5, 116 Ia 365, 116 Ia 455 E. 3a, 115 Ia 206 E. 4, 113 Ia 52 E. 4a). Dieser häufig als Wahl- und Abstimmungsfreiheit bezeichnete Anspruch gilt für Wahlen in Bund, Kantonen und Gemeinden (vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz. 1387). Daraus haben sich eine Reihe von materiellen Grundsätzen wie Einheit der Materie, Verbot der Irreführung der Stimmberechtigten, Verbot behördlicher Propaganda, geheime Stimmabgabe oder korrekte Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses entwickelt, welche das Bundesgericht im Rahmen der "Wahl- und Abstimmungsfreiheit" gewährleistet (Überblick hierzu Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 363 ff.; Piermarco Zen-Ruffinen, L'expression fidele et sure de la volonté du corps électoral, in: Thürer/Aubert/Müller J.P., Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 349 ff. Rz. 3 ff.; Gerold Steinmann, Art. 34 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Lachen/Zürich 2002, Rz. 10 ff.).

b) Der allgemeinen Garantie der politischen Rechte gemäss § 21 Abs. 1 KV und gemäss Art. 34 BV kommt nebst ihrer subjektiven, individuellen Funktion Grundsatzcharakter zu (BGE 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002, E. 2.2). Das Stimmrecht ist danach sowohl ein Recht des einzelnen Stimmberechtigten als auch Ausdruck einer Organstellung in der Organisation des Gemeinwesens (grundsätzlich Zaccaria Giacometti, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 183 ff.; Übersicht Ivo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 6 ff.; Steinmann, a.a.O., Rz. 3 ff.). Im Falle der Stimmrechtsbeschwerde ist demnach zu beachten, dass der Bürger mit dem politischen Stimm- und Wahlrecht nicht nur ein Individualrecht, sondern gleichzeitig eine Organkompetenz und damit eine öffentliche Funktion ausübt. Dementsprechend ist auch anerkannt, dass das politische Stimmrecht verletzt werden kann ohne Rücksicht darauf, ob die Bürgerinnen und Bürger irgendwie in ihren persönlichen Interessen betroffen sind. Die Stimmrechtsbeschwerde ist sodann selbst dann zulässig, wenn der Beschwerdeführer damit ausschliesslich die Wahrung der öffentlichen Interessen verfolgt (BGE 99 Ia 730 E. 1, 104 Ia 229 E. 1b).

c) Ausdruck des Grundsatzcharakters der politischen Rechte ist die Organfunktion des Volkes. Die Wahrnehmung des Stimmrechts verweist auf die Organstellung des Stimmberechtigten im Rahmen der Organisation des Gemeinwesens (Hangartner/Kley, a.a.O., S. 6). Diese durch die Volksrechte gesicherte demokratische Grundordnung des Gemeinwesens ist im Sinne einer Institutsgarantie aufrecht zu erhalten und von den Gerichten auf Stimmrechtsbeschwerde hin unter Beachtung der staatspolitischen Funktion auf ihre sinnvolle Handhabung zu prüfen (BGE 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002, E. 2.2; Steinmann, a.a.O., Rz. 4). Bis anhin wachte das Bundesgericht im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG darüber, dass die politischen Rechte sinnvoll und unter Berücksichtigung ihrer staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht ihrer Substanz entleert werden (BGE 125 I 91 E. 3, 124 I 66 E. 5c/bb, 121 I 295 E. 2c; 117 Ia 62f. E. 4c; 115 Ia 141 E. 2b; 113 Ia 396 f. E. 4; 112 Ia 52 E. 4b, mit Hinweisen).

d) Über die Wahl- und Abstimmungsfreiheit hinaus gewährleisten die Volksrechte somit als Garantie der demokratischen Grundordnung (Organfunktion oder Organkompetenz), dass das verfassungsmässige "Volk", mit anderen Worten die Aktivbürgerschaft, richtig zusammengesetzt ist (BGE 116 Ia 365 E. 3b). Die Stimmberechtigten können demnach beispielsweise geltend machen, dass die Landsgemeinde als Organ des Volkes künftig nicht richtig zusammengesetzt ist, wenn die Frauen daran nicht teilnehmen dürfen (BGE 116 Ia 363 E. 3b). Zu dieser Rüge sind auch die Männer befugt, da sie mit dem politischen Stimm- und Wahlrecht nicht nur ein Individualrecht, sondern gleichzeitig eine Organkompetenz und damit eine öffentliche Funktion ausüben (BGE 116 Ia 363 E. 3b). Jeder Stimmberechtigte kann demnach verlangen, dass Stimmberechtigte an Wahlen oder Abstimmungen teilnehmen bzw. Nicht-Stimmberechtigte von der Stimmabgabe ausgeschlossen werden dürfen (BGE 109 Ia 46 E. 3a). In gleicher Weise muss sich ein Stimmberechtigter dagegen zur Wehr setzen können, dass ein Bürger zur Wahl in eine Behörde vorgeschlagen wird, der nicht ordnungsgemäss aufgestellt worden ist (BGE 113 Ia 45 E. 2b). Damit wird ebenso gewährleistet, dass das von den Stimmberechtigten gewählte Organ richtig zusammengesetzt ist. Ist das "Volk" bzw. die Aktivbürgerschaft falsch zusammengesetzt, folgt daraus unwiderruflich, dass ebenso die vom "Volk" gewählte Behörde "falsch" zusammengesetzt ist. Im Weiteren kann gemäss § 37 Abs. 1 lit. d VPO Beschwerde gegen die unzulässige Übertragung von Befugnissen des Volkes auf andere Organe erhoben werden (sog. Organkompetenz).

e) Die soeben erwähnten Garantien im Rahmen der institutionellen Dimension der Volksrechte - richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft, Ausschluss bzw. Teilnahme an der Stimmabgabe, richtige Zusammensetzung der Behörde, zulässige Übertragung von Befugnissen an andere Organe - können als *formelle Dimension* der Organfunktion der Stimmberechtigten bezeichnet werden. Sie ist in Lehre und Rechtsprechung weitgehend anerkannt und wird im Rahmen der Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte geschützt. Entsprechend ist, wie oben bereits dargelegt wurde, anerkannt, dass die Stimmrechtsbeschwerde selbst dann zulässig ist, wenn die Stimmberechtigten ausschliesslich ihre Organfunktion geltend machen.

f) Die materielle Dimension der Volksrechte ist in Lehre und Rechtsprechung mit Ausnahme der grundsätzlichen Überlegungen bei Giacometti, a.a.O., S. 183 ff., welcher hauptsächlich die Organfähigkeit des Volkes an sich untersucht, noch weitgehend unbeachtet geblieben. Diese Dimension der Organfunktion ergibt sich aus der Überlegung, dass die Stimmberechtigten nicht "nur" eine Organfunktion ausüben und in dieser Ausübung im Sinne einer Institutsgarantie auch zu schützen sind, sondern zum Zwecke der demokratischen Grundordnung und einer zweckmässigen Organisation des Gemeinwesens auch andere Organe wie beispielsweise eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission einsetzen. Mit anderen Worten delegieren sie zumindest teilweise ihre Kompetenz, als Volk der "Souverän" zu sein. Sie können zum Zweck eines geordneten Gemeinwesens dementsprechend Organe einsetzen. Gemäss § 98 Abs. 1 i.V.m. § 101 Abs. 1 GemG bestellt die Einwohnergemeinde beispielsweise als Kontrollorgane des Gemeinwesens eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission. Diese prüft gemäss § 99 Abs. 1 GemG das gesamte Rechnungswesen der Einwohnergemeinde und ihrer Anstalten bzw. prüft die Tätigkeit der Gemeindebehörden und der Gemeindeangestellten (§ 102 Abs. 1 GemG). Im Weiteren können gemäss § 104 GemG durch Gemeindereglement die Einwohnergemeinden für einzelne Verwaltungszweige ständige Ausschüsse oder Kommissionen mit ausschliesslich beratender Stimme einsetzen.

g/aa) Zwar ist das Bild des allseits souveränen Volkes selbst auf Gemeindeebene ungenau, weil die Mitwirkungsrechte des Volkes begrenzt durch die Rechte und Pflichten anderer Staatsorgane sind (Idee der gewaltenteiligen Demokratie) und nicht bei allen politischen Fragen zum Tragen kommen. Das Demokratieprinzip ist zwar gerade auf Gemeindeebene prägend, doch verschafft es keine Vorrangstellung gegenüber anderen Verfassungsprinzipien (Idee der rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Demokratie; Überblick Bernhard Ehrenzeller/Aldo Lombardi, Vorbemerkungen zu Art. 136-142 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Lachen/Zürich 2002, Rz. 1 ff.). Dennoch fragt sich, ob nicht mittelbar die Stimmrechte der Stimmberechtigten verletzt werden können, wenn ein zur Kontrolle und Prüfung der Tätigkeit der Gemeindebehörden vom Volk gewähltes Organ seine Aufgaben nicht mehr oder nur noch beschränkt wahrnehmen kann.

bb) Die materielle Funktion der Volksrechte als Institutsgarantie gewährleistet, dass die politischen Rechte unter Berücksichtigung ihrer staatspolitischen Funktion sowie der funktionell-rechtlichen Ordnung gehandhabt werden. Sie dürfen dementsprechend nicht ihrer Substanz entleert werden, selbst wenn das "Volk" gewisse Rechte delegiert bzw. bestimmte Organe zur Erledigung gewisser Aufgaben einsetzt. Demnach können die Volksrechte selbst dann verletzt werden, wenn die Stimmberechtigten ihre Befugnisse wahrgenommen und entsprechende Behörden wie beispielsweise die RGPK gewählt haben bzw. diese korrekt zusammengesetzt sind. In der Lehre ist zumindest teilweise anerkannt, dass die Rechte der

Stimmberechtigten mittelbar oder faktisch verletzt werden können, wenn die Behörden einem von ihnen erteilten Auftrag nicht nachkommen (so explizit Hiller, a.a.O., S. 131) oder aus welchen Gründen auch immer nicht nachkommen können. Umso mehr werden wie im vorliegenden Fall die Volksrechte verletzt, wenn eine vom Volk gewählte Behörde ihre gesetzlich umschriebene Aufgabe *permanent* nicht oder nur beschränkt wahrnehmen kann.

cc) Im vorliegenden Fall ist die Verletzung der Volksrechte indirekt oder mittelbar. Unmittelbar betroffen von der Stellungnahme des Gemeinderates ist die Handlungsfähigkeit der RGPK. Zudem ist das Stimmvolk (formell) richtig zusammengesetzt, hat seine Befugnisse rechtmässig übertragen und die von den Stimmberechtigten gewählten Behörden sind richtig zusammengesetzt. Die Volksrechte werden damit formell und unmittelbar gewährleistet, womit, wie oben dargelegt wurde, allerdings noch nicht garantiert ist, dass das Stimmrecht (materiell) in seiner Substanz gewährleistet ist. Der politische Wille erfüllt sich demnach nicht "nur" in der Wahl bestimmter Behörden, sondern wirkt darüber hinaus auf das Handeln der eingesetzten Organe. Sind diese nur beschränkt handlungsfähig oder nehmen diese ihre Aufgaben nicht mehr wahr, wirkt sich dies in zweifacher Hinsicht auf das Stimmrecht der Bürgerinnen und Bürger aus: Einerseits wird die politische Willensbildung mittelbar verletzt, wenn die vom Volk gewählten Organe nur noch beschränkt handlungsfähig oder gänzlich handlungsunfähig sind. Andererseits entscheidet die Gemeindeversammlung unter anderem aufgrund der von der RGPK erstellten Berichte. Sind diese aufgrund ihrer beschränkten Handlungsfähigkeit unvollständig, mit Fehlern oder Ungenauigkeiten behaftet, wirkt sich dies wiederum mittelbar auf die politische Willensbildung an der Gemeindeversammlung aus. Denn die Volksrechte gewährleisten, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, welches nicht den freien Willen der Stimmberechtigten *zuverlässig und unverfälscht* zum Ausdruck bringt; es soll garantiert werden, dass die Stimmberechtigten ihren Entscheid auf der Basis eines möglichst umfassenden, vollständigen und wahrheitsgetreuen Prozesses der Meinungsbildung treffen. Diese Garantie wird verletzt, wenn die Berichte der RGPK aufgrund ihrer beschränkten Handlungsfähigkeit unvollständig sind. Damit weist die allgemeine Garantie der politischen Rechte in ihrem Grundsatzgehalt sowohl eine formelle als auch eine materielle Dimension auf, welche sich auf das Handeln der vom Volk gewählten Behörden bezieht.

dd) Nicht sämtliches Handeln der von den Stimmberechtigten gewählten Behörden wirkt sich hingegen auf ihre Volksrechte aus. Die Volksrechte sind nur dann verletzt, wenn der von ihnen ausgehende politische Wille durch die Organe nicht oder nur mehr sehr beschränkt ausgeübt werden kann. Damit sich das Handeln der Organe auf die Volksrechte auswirkt, ist demnach eine *wesentliche Beschränkung ihrer Aufgaben oder Tätigkeit* notwendig. Zudem muss diese Erschwernis *permanent, zumindest über eine gewisse Zeitdauer hinweg* gegeben sein; wird "nur" ein einzelner Auftrag nicht oder unsachgemäss wahrgenommen, liegt nach Ansicht des Gerichts noch keine Verletzung des Stimmrechts aus Organhandeln vor.

f) Im vorliegenden Fall hat der Gemeinderat in seiner Stellungnahme vom 28. November 2001 angekündigt, dass er Akten mit Personendaten weder herausgeben noch Einsicht in diese gewähren wolle. Damit ist es der RGPK in vielen für die Erfüllung gemeindeeigener Aufgaben typischen Sachgebieten wie der Schulpflege, dem Vormundschaftsbereich, dem Sozialwesen oder dem Personalbereich faktisch nur sehr erschwert möglich, ihre gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben (vgl. § 99 GemG sowie § 102 GemG) wahrzunehmen. Zudem handelt es sich im vorliegenden Fall nicht um die Beurteilung eines Einzelfalls, wenn beispielsweise der Gemeinderat der RGPK bestimmte Aktenstücke vorenthält oder nur anonymisiert bekanntgeben will, sondern dieser verweigert auch künftig - permanent - die Herausgabe von Personalakten oder die Gewährung der Einsicht in diese. Damit liegt eine Verletzung des Stimmrechts vor, die der Beschwerdeführer mit Hilfe der Stimmrechtsbeschwerde gemäss § 37 Abs. 1 VPO ("Verletzung der Volksrechte") rügen kann.

4. Zu prüfen ist damit, ob die oben erwähnte Praxis des Gemeinderates rechtmässig ist. Gemäss § 100 Abs. 2 sowie § 103 Abs. 1 GemG kann die RGPK "nur" *unter Berücksichtigung des Datenschutzgesetzes* in die Akten sämtlicher Behörden, Verwaltungszweige und Anstalten der Einwohnergemeinde Einsicht nehmen. Es fragt sich im Folgenden, welche Bedeutung dieser Passus aufweist und welcher Sinngehalt ihm zukommt.

a) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 8 EMRK, Art. 13 Abs. 2 BV sowie § 6 Abs. 2 lit. g KV gewährleistet dem Einzelnen, selbst darüber zu bestimmen, wem und wann er persönliche Lebenssachverhalte bzw. Angaben, die einen Bezug zur Privatsphäre haben, offenbart (Müller J.P., a.a.O., S. 45; Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 387 ff.; Rainer J. Schweizer, Art. 13 Abs. 2 BV, in: Ehrenzeller/ Mastronardi / Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Lachen/Zürich 2002, Rz. 40; aus der Rechtsprechung grundlegend BGE 113 Ia 1 ff., 257 ff., 120 Ia 147 ff., 122 I 360 ff., 124 I 85 ff.). Geschützt wird *jeder Umgang mit persönlichen Daten* und nicht nur der Datenmissbrauch, wie dies fälschlicherweise Art. 13 Abs. 2 BV sowie § 6 Abs. 1 lit. g KV BL behaupten, und zwar ungeachtet des Verfahrens, der Art der Datenbearbeitung oder -sammlung (Schweizer, a.a.O., Rz. 40).

b) Die schweizerische Gesetzgebung von Bund und Kantonen kennt nebst der Kategorie der personenbezogenen Daten noch diejenige der sog. besonders schützenswerten Personendaten, bei welchen es sich häufig um Personendaten aus der Intimsphäre handelt (siehe insb. Art. 3 lit. c BDSG). Es geht im Wesentlichen um Daten über religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten, über die Gesundheit, die Rassenzugehörigkeit oder der sozialen Hilfe (zum Ganzen Schweizer, a.a.O., Rz. 41). Diese Daten sind insofern besonders geschützt, als Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in diesem Bereich eines formellen Gesetzes bedürfen und besonders rechtfertigungsbedürftig sind. Hauptsächlich die Elemente der Verhältnismässigkeit sind sehr sorgfältig zu

überprüfen. Daneben anerkennen Rechtsprechung und Lehre, dass rein finanzielle Angaben grundsätzlich weniger intensiv geschützt sind als persönlichkeitsbezogene Daten (siehe insb. Müller J.P., a.a.O., S. 46; BGE 124 I 176 ff. [Steuerdaten]).

c/aa) Gemäss § 8 Abs. 1 DSG dürfen Personendaten unter Vorbehalt besonderer Geheimhaltungsbestimmungen bekanntgegeben werden, falls (lit. a) hiezu eine gesetzliche Verpflichtung oder Ermächtigung besteht oder (lit. b) die Personendaten zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe benötigt werden und es sich nicht um Personendaten aus der Intimsphäre handelt. Aus der gesetzlichen Umschreibung des Akteneinsichtsrechts der RGPK gemäss § 103 Abs. 1 GemG i.V.m. § 8 Abs. 1 DSG ergibt sich somit, dass hinsichtlich "allgemeiner", das heisst nicht besonders schützenswerten Personendaten (Daten aus der Intimsphäre) ein unbeschränktes Akteneinsichtsrecht besteht. Beschränkt ist dieses Einsichtsrecht dort, wo personenbezogene Daten aus der Intimsphäre bearbeitet werden. Entgegen der Vorinstanz besagt der Hinweis auf die Datenschutzgesetzgebung in § 103 Abs. 1 GemG nur, aber immerhin, dass hinsichtlich Personendaten aus der Intimsphäre ein Abwägung in jedem Einzelfall zu erfolgen hat. Damit erweist sich die Auffassung der Vorinstanz als falsch, in jedem Einzelfall eine Güterabwägung vornehmen zu wollen. Diese beschränkt sich auf Daten aus der Intimsphäre. Ebenso ist nur in diesem Fall eine Anonymisierung der Daten denkbar, ansonsten die RGPK ihre Kontroll- und Überprüfungstätigkeit kaum mehr sachgerecht wahrnehmen könnte. Im Weiteren ist festzuhalten, dass es sich bei den finanziellen Daten wie Steuer- oder Lohndaten nicht um besonders schützenswerte Daten, mit anderen Worten Daten aus der Intimsphäre handelt, ja diesen Daten im Allgemeinen nicht der gleiche Schutz wie den persönlichkeitsbezogenen Daten zukommt (hierzu BGE 124 I 176 ff.).

bb) Dieses Ergebnis lässt sich ebenso aus Sinn und Zweck der RGPK ableiten. Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission ist das wichtigste Organ der Oberaufsicht in Bund, Kanton und Gemeinde. Sie ist selbständig handelndes Organ und Instanz der Kontrolle und Überprüfung zugunsten des Parlaments bzw. der Gemeindeversammlung. Insofern dient die RGPK der gewaltenteilenden und gewaltenhemmenden Demokratie (siehe auch die grundsätzlichen Bemerkungen von Philippe Mastronardi, Art. 169 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Lachen/Zürich 2002, Rz. 3 ff.). Zu diesem Zweck - Oberaufsicht, Instrument des Parlaments oder der Gemeindeversammlung zur Kontrolle und Überprüfung der Geschäftstätigkeit - kommen Rechnungs- und/oder Geschäftsprüfungskommissionen zumeist sehr weitgehende Informationsrechte zu. Die schweizerische Gesetzgebung von Bund und Kantonen kennt - vergleichbar wie der Kanton Basel-Landschaft - vielfach uneingeschränkte Einsichtsrechte solcher Kommissionen. Für den Bund beispielsweise sieht Art. 150 Abs. 1 ParlG vor, dass die Kommissionen einen praktisch unbeschränkten Anspruch auf Informationen haben (siehe auch Art. 169 Abs. 2 BV). Art. 150 Abs. 2 ParlG formuliert lediglich zwei Ausnahmen: Einerseits besteht kein Anspruch auf Informationen, die (lit. a) der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrats dienen sowie (lit. b) im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind. Diese Ausgestaltung der Informationsrechte erscheint auch deswegen als sinnvoll und

sachgerecht, weil Korrelat dieser weit gehenden Einsichtsrechte die Schweigepflicht der Behörden- oder Kommissionsmitglieder ist. Die RGPK wie auch die anderen Behördenmitglieder unterliegen gemäss § 21 GemG der Schweigepflicht, sind mit anderen Worten verpflichtet, Feststellungen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit gemacht haben, gegenüber Aussenstehenden geheim zu halten.

cc) Damit beschränkt sich der Vorbehalt des Datenschutzgesetzes, wie dies § 8 Abs. 1 lit. b DSG explizit zum Ausdruck bringt, auf Daten aus der Intimsphäre. Der RGPK ist es also erlaubt, Einsicht in Originalakten auch im Bereich des Gemeindepersonals zu nehmen. Dies ergibt sich ebenso aus § 103 Abs. 2 GemG, wonach die Behörden der Einwohnergemeinde verpflichtet sind, der Geschäftsprüfungskommission Auskunft zu erteilen (siehe für die Rechnungsprüfungskommission analog § 100 Abs. 3 GemG). Eine Verhältnismässigkeitsprüfung findet hinsichtlich allgemeiner Personendaten nicht mehr statt und würde auch zu einer sachwidrigen Behinderung der Tätigkeit der RGPK führen, wäre die Behörde verpflichtet, die Herausgabe jedes einzelnen Aktenstücks auf seine Verhältnismässigkeit hin zu überprüfen. Nur hinsichtlich Daten aus der Intimsphäre ist in jedem Einzelfall zu prüfen, in welcher Form diese herausgegeben werden können. Im Übrigen würde die von der Vorinstanz vorgeschlagene Einzelfallprüfung hinsichtlich aller Akten mit personenbezogenen Daten zu einer massiven Einschränkung der Tätigkeit nicht nur der RGPK, sondern ebenso der Gemeindebehörden führen. Ein solches Vorgehen verstiesse zudem, wie oben ausgeführt wurde, gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung und widerspräche der Oberaufsichtsfunktion, die der RGPK zukommt.

d) Somit ergibt sich hinsichtlich der gestellten Fragen, dass der Gemeinderat der RGPK in alle personenbezogenen Akten Einsichtsrecht gewähren muss. Dies betrifft ebenso Originalprotokolle des Gemeinderates. Ausgenommen davon sind "nur" Akten, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Gemeinderates dienen, mit anderen Worten ein laufendes Geschäft betreffen. In der Regel wird die ein- und ausgehende Post laufende Geschäfte betreffen und somit von einer Einsichtnahme ausgeschlossen sein. Beschränkt ist das Akteneinsichtsrecht im Weiteren dort, wo Daten aus der Intimsphäre von der Aktenherausgabe betroffen sind. Hier muss eine Einzelfallprüfung erfolgen, die im Grundsatz auf eine Anonymisierung der Daten hinauslaufen wird.

5. Zusammenfassend erweist sich die generelle Verweigerung der Akteneinsicht durch den Gemeinderat als rechtswidrig. Entgegen der Auffassung des Gemeinderates kommen der RGPK sehr weitgehende Einsichts- und Herausgaberechte zu, die nur durch den Schutz von Daten der Intimsphäre sowie durch den Schutz der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Gemeinderates beschränkt sind. Damit ist die Beschwerde gutzuheissen. Der Entscheid des Regierungsrates wird aufgehoben und die Sache zur erneuten Abklärung im Sinne der Erwägungen an den Gemeinderat zurückgewiesen.

KGVVE vom 22.10.2003 i.S. W.E. (Nr. 253).