

---

**Kantonsrat**

Sitzung vom: 8. November 2011, vormittags

Protokoll-Nr. 452

Nr. 452

Motion Greter Alain und Mit. über die Unvereinbarkeit von Doppelmandaten in Kantons- und Gemeinderat (M 20). Ablehnung

Alain Greter begründet die am 21. Juni 2011 eröffnete Motion über die Unvereinbarkeit von Doppelmandaten in Kantons- und Gemeinderat. Entgegen dem Antrag der Regierung halte er an der Motion fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli die Motion ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Mit der Motion M 20 soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine Gesetzesänderung auszuarbeiten, welche Doppelmandate in Kantons- und Gemeinderat untersagt.

Der Kanton Luzern ist nach der Verfassung als demokratischer Rechtsstaat organisiert (vgl. §§ 1, 2 und 29 der Verfassung des Kantons Luzern [KV] vom 17. Juni 2007). Mit der demokratischen Organisationsform verbunden sind Unvereinbarkeitsvorschriften, die sicherstellen, dass dieselbe Person nicht gleichzeitig mehreren Staatsorganen angehören kann. Der Grundsatz der personellen Gewaltenteilung gilt aber nur für Organe derselben Staatsebene, so zwischen dem Kantonsparlament, der Kantonsregierung und dem Kantonsgericht (§ 33 KV). Das bedeutet, dass ein kantonales Amt grundsätzlich mit einem kommunalen oder eidgenössischen Amt vereinbar ist. Unvereinbarkeitsvorschriften können indes auch in den Dienst von anderen Zielen als der gewaltengegliederten Staatsorganisation gestellt werden. Solche weiteren, nicht von der Gewaltenteilung motivierten Unvereinbarkeitsregeln können beispielsweise verhindern, dass miteinander verwandte Personen in derselben Behörde tätig sind (z.B. in einem Gericht) oder dass eine wirtschaftliche Tätigkeit (z.B. in einem Verwaltungsrat eines privatwirtschaftlichen Unternehmens) neben der amtlichen Tätigkeit ausgeübt wird und dadurch die ordentliche Erfüllung der Amtspflichten – in tatsächlicher Hinsicht oder nur dem Anschein nach – beeinträchtigt wird. Weitere Gründe sind die Verhinderung von Funktionenanhäufungen und -vermischungen (z.B. in Aufsichts- und Rechtsmittelbehörden) und die Vermeidung von Loyalitätskonflikten und Interessenskollisionen. Unvereinbarkeitsvorschriften beschränken das passive Wahlrecht und sind nur beim Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses zulässig.

Die Frage der Vertretung der Interessen der unteren staatlichen Ebene auf der nächsthöheren ist für jedes föderalistische System von Bedeutung. Artikel 50 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 hält fest, dass die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet ist. Die Gemeinden haben deshalb ein grosses Interesse, auf dieses kantonale Recht Einfluss zu nehmen und so ihren Handlungsspielraum mitbeeinflussen zu können. Dazu haben sie verschiedene Möglichkeiten (z.B. Mitarbeit in Arbeitsgruppen, Mitwirkung bei Vernehmlassungen, Selbstorganisation in Verbänden). Eine davon ist die Ausübung von Doppelmandaten. Doppelmandate können einerseits eine Multiplikatorfunktion für kommunale Anliegen haben, andererseits ermöglichen sie den Zugang zu Informationen der übergeordneten Staatsebene. Demgegenüber stehen aber mögliche Interessenkonflikte oder das Problem der grossen zeitlichen Belastung insbesondere von Milizpolitikerinnen und -politikern. Dass solche Doppelmandate von den Gemeinden als wichtig angesehen werden, zeigt sich darin, dass in zahlreichen Kantonen Mitglieder von kommunalen Exekutivbehörden in einem Kantonsparlament mitwirken. Zwischen den Behörden der unterschiedlichen Staatsebenen besteht in der Schweiz denn auch mit wenigen Ausnahmen keine generelle Unvereinbarkeit. Die Ausnahme-

fälle beziehen sich auf die Einsitznahme kantonaler Regierungsmitglieder in den eidgenössischen Räten. In mehr als der Hälfte der Kantone ist die Zahl der Vertreter beschränkt. So sieht denn auch § 5 des luzernischen Gesetzes über die Rechtsstellung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden [Behördengesetz] vom 17. November 1970 unter anderem vor, dass der Schweizerischen Bundesversammlung nicht mehr als zwei Regierungsräte angehören dürfen. Daneben gibt es noch einige Kantone, die spezifische Unvereinbarkeitsbestimmungen kennen, welche das Verhältnis der Regierung zur Gemeinde regeln und beispielsweise vorsehen, dass die Mitglieder des Regierungsrates nicht einem Gemeinderat angehören dürfen. Wenn es jedoch darum geht zu beurteilen, ob Mitglieder einer kommunalen Exekutivbehörde dem Kantonsparlament angehören dürfen, wird dies in der Regel den Gemeinden überlassen. So sieht beispielsweise die Stadtordnung von Biel vor, dass vollamtliche Mitglieder des Gemeinderates nicht gleichzeitig einem Parlament angehören dürfen (Grosser Rat, Bundesversammlung). Sie sind jedoch wählbar, müssen sich aber nach den Wahlen für eines der beiden Mandate entscheiden. Die Gemeindeordnung von Winterthur hält fest, dass nicht mehr als drei Mitglieder des Stadtrates den eidgenössischen Räten oder dem Kantonsparlament angehören dürfen, jedoch einem dieser Parlamente nicht mehr als zwei. Wir erachten es für richtig, wenn die Frage der Zulässigkeit von Doppelmandaten von den Gemeinden und nicht vom Kanton geregelt wird. Es ist Sache der Stimmberechtigten der Gemeinden zu entscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen es den Mitgliedern des Gemeinderates erlaubt sein soll auch im Kantonsparlament mitzuwirken. Die Grundlage für eine entsprechende kommunale Regelung findet sich in § 34 Absatz 3 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004.

In diesem Sinn beantragen wir Ihnen, die Motion abzulehnen."

Alain Greter hält an seiner Motion fest. Fast ein Viertel der Kantonsrätinnen und Kantonsräte seien auch Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter. Doppelmandate seien ein Problem. Er staune, wie leicht Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter im Rat ihre beiden Hüte wechseln könnten. Es brauche die Gewaltentrennung auch zwischen den unterschiedlichen Staatsebenen. Doppelmandate würden eine breite politische Partizipation verhindern. Gemeinderätinnen und Gemeinderäte hätten offensichtlich höhere Wahlchancen. Es könne ihm entgegnet werden, dass Gesetze, die im Rat beschlossen würden, in den Gemeinden umgesetzt werden müssten. Mitreden sei indessen im Verband Luzerner Gemeinden (VLG), bei anderen Verbänden, in Arbeitsgruppen und bei Vernehmlassungen möglich. Wenn das Argument der Umsetzung tatsächlich stichhaltig wäre, müsste folglich jede einzelne Gemeinde einen Vertreter im Rat haben.

Heidi Duss ist für Ablehnung der Motion. Sie sei öfters froh um die direkte Verbindung zu den Gemeinden. In den Gemeinden müsse vieles vom dem, was das Parlament beschliesse, umgesetzt werden. Selbstverständlich müsse die Gewaltentrennung eingehalten werden. Sie folge den Argumenten der Regierung. Den Gemeinden solle in dieser wichtigen Frage das letzte Wort erteilt werden. Wollten diese keine Doppelmandate zulassen, so könne dies in den Gemeindeordnungen geregelt werden. In der Motion schwinde der Vorwurf des Lobbyierens der Gemeindevertretungen im Parlament mit. In einem Milizsystem seien aber Doppelmandate fast immer die Regel. Die Diskussion über die Unvereinbarkeit solle sich nicht ausweiten. Irgendwann müsste dann zusätzlich zu den bestehenden Vorgaben geklärt werden, ob zum Beispiel eine Lehrperson, ein Gewerkschaftsvertreter, eine Verwaltungsrätin, ein Wirtschaftsmanager, ein Steuerexperte usw. ein Kantonsratsmandat übernehmen dürfe oder nicht.

Peter Schilliger spricht sich auch für die Ablehnung der Motion aus. Es sei tatsächlich eine Grundsatzfrage, denn es gehe um die Unvereinbarkeit zwischen einer Legislativ- und einer Exekutiv-Funktion. Das Recht eines Mitbürgers, in einer Legislative mitzumachen, sei übergeordnet. Ratsmitglieder hätten immer verschiedene Hüte auf. Das solle nicht eingeschränkt werden. Das Recht, allenfalls Einschränkungen vorzunehmen, läge bei den Gemeinden.

Räto Camenisch lehnt die Motion ebenfalls ab. Er sei dankbar für alle Gemeindevertreter im Rat. Sie würden verhindern, dass die Kantonsräte abheben und Beschlüsse fassen würden, die in den Gemeinden schlecht oder überhaupt nicht umgesetzt werden könnten. Es sei viel störender, dass Staatsangestellte und Lehrer ungehindert im Rat Einzug halten und ihre Bedingungen selber verbessern könnten.

Manuela Jost plädiert auch für die Ablehnung der Motion. Ein Mitglied einer Gemeindeexekutive bleibe für das Kantonsparlament eine wählbare Person. Es sei nicht einsichtig, warum diese Person kein passives Wahlrecht mehr haben sollte. Der Kanton Luzern solle keinen Sonderzug

fahren und die Frage der Doppelmandate weiterhin in den Gemeinden regeln. Nicht der Staat solle primär zugunsten einer möglichst breiten politischen Partizipation der Bevölkerung die Verantwortung übernehmen, sondern die politischen Parteien und deren Exponenten. Es sei nicht am Kanton, für die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger zu definieren, wann die zeitliche Belastung zur Ausübung von mehreren politischen Mandaten zu gross sei.

Silvana Beeler votiert ebenfalls für die Ablehnung der Motion. Das Problem bestünde nur da, wo Gemeinderäte Partikularinteressen ihrer eigenen Gemeinden über die Interessen des Kantons stellen würden. Wer zwischen den Aufgaben eines Kantonsrats und den Aufgaben eines Gemeinderates nicht unterscheiden könne, sei nicht zu beneiden, denn er wäre immer im Zwist mit sich selbst. Gemeindevertreter im Rat würden Diskussionen bereichern, zudem könne von ihrem Wissen und von ihren Erfahrungen profitiert werden.

Nino Froelicher unterstützt die Motion. Von Wahlperiode zu Wahlperiode würde der Anteil von Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern im Rat ansteigen. Angesichts dieser Entwicklung sei zu überlegen und zu diskutieren, ob das die Demokratie wirklich auszeichne. Personen, die im politischen Geschäft schon einen gewissen Bekanntheitsgrad hätten, würden auf den Wahllisten der Parteien bevorzugt und hätten dadurch klar bessere Wahlchancen. Das führe dazu, dass Personen, die auch gerne kandidieren würden, den Parteien Absagen erteilten. Es sollte im Interesse aller Ratsvertreterinnen und Ratsvertreter sein, sich Gedanken darüber zu machen, wie längerfristig ein Regulativ gefunden werden könne. Die genannte Entwicklung solle nicht passiv hingenommen werden.

Im Namen des Regierungsrates spricht Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli für die Ablehnung der Motion. Eine Diskussion über die verschiedenen Hüte gehöre nicht auf die kantonale Ebene. Das sei eine klassische Gemeindeaufgabe. Die Bevölkerung der Gemeinden solle sagen können, ob sie Gemeindevertreter im Kantonsparlament wolle oder nicht. Auch die Parteien würden eine gewisse Verantwortung tragen. Die Kantonsebene sei nicht die richtige Ebene, um dieses Problem, sofern es denn eines sei, zu lösen.

Der Rat lehnt die Motion M 20 ab.