



**Kleine Anfrage von Thomas Aeschi
betreffend Unvereinbarkeit Kantonsratsmandat mit Führungsfunktionen in Institutionen,
welche zu 50% oder mehr im Besitz des Kantons sind**

Antwort des Regierungsrates
vom 18. September 2012

Kantonsrat Thomas Aeschi hat am 16. August 2012 folgende Kleine Anfrage eingereicht:

«§ 21 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug (KV) lautet „Die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt sind getrennt. Keine Gewalt darf in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen.“ Im Hinblick auf KV § 21 Abs. 1 und Abs. 3 sowie § 34 Abs. 1 des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank stellen sich die nachfolgenden Fragen.»

Frage 1:

Inwieweit sieht der Regierungsrat eine Unvereinbarkeit des Kantonsratsmandats mit Führungsfunktionen in Institutionen, welche zu 50% oder mehr im Besitz des Kantons sind?

Antwort auf Frage 1:

Leiterinnen und Leiter von Ämtern und Abteilungen gemäss dem Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung, Personen mit staatsanwaltschaftlichen Funktionen, die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber und die Landschreibenden dürfen nicht Mitglieder des Kantonsrates sein (§ 21 Abs. 3 Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV), BGS 111.1). In der dazugehörigen Verordnung über die Ämterzuteilung (BGS 153.2) sind neben den Ämtern auch aufgeführt: Ausgleichskasse Zug, IV-Stelle des Kantons Zug und kantonale Gebäudeversicherung. Für diese Organisationen bzw. deren Leiterinnen und Leiter ist § 21 Abs. 3 KV auch anwendbar.

Hingegen besteht von Gesetzes wegen keine Unvereinbarkeit des Kantonsratsmandats mit Führungsfunktionen in Institutionen, die zu 50% oder mehr (Zuger Kantonalbank, Zuger Kantonshospital, Zugerland Verkehrsbetriebe) im Eigentum des Kantons sind.

Der Regierungsrat erachtet eine solche Unvereinbarkeit für nicht gerechtfertigt. Es sind keine weitergehenden gesetzlichen Vorschriften notwendig.

Unvereinbarkeitsvorschriften schützen das durch Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) geschützte aktive und passive Wahlrecht (vgl. dazu BGE 123 I 97). Eine solche Massnahme müsste sich nicht nur auf einer gesetzlichen Grundlage stützen und einem öffentlichen Interesse entsprechen, sondern auch den Erfordernissen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes genügen. Genügen mildere Beschränkungen – wie die Beachtung der Ausstandsregeln –, erweisen sich Unvereinbarkeitsvorschriften als unverhältnismässig und sind daher abzulehnen.

Unvereinbarkeitsnormen treten an die Stelle von Ausstandspflichten, wenn die Unabhängigkeit eines Parlamentsmitgliedes und die Sachlichkeit seiner Entscheidungen nicht nur punktuell, sondern generell als gefährdet erscheinen. Unvereinbarkeitsnormen verhindern somit aus Gründen der Befangenheit immer wieder vorkommende Ausstände und damit die dauernde oder sehr häufige Kollision der Interessen als Angestellte oder Angestellter des Unternehmens mit den Pflichten als Mitglied des Kantonsrates. Die Ausstandspflicht findet dagegen nur in Einzelfällen Anwendung, ist also im Verhältnis zur Unvereinbarkeit eine Ausnahmebestimmung (Peter Reinert, Ausstand im Parlament, Zürich, 1991, S. 4).

Unvereinbarkeit würde damit bedeuten, dass eine mit einer Führungsfunktion in den erwähnten Unternehmen betraute Person generell kein Kantonsratsmandat ausüben dürfte, weil mit der Tätigkeit im Unternehmen die Unabhängigkeit als Mitglied des Kantonsrates generell nicht mehr gegeben wäre. Dies ist vorliegend nicht der Fall und wäre unverhältnismässig. Ein überwiegender Teil der vom Kantonsrat zu fällenden Beschlüsse betrifft diese Unternehmen nicht.

Zudem würde ein Teil der Bevölkerung – nämlich alle, die eine Führungsfunktion bei den genannten Unternehmen haben – von der Möglichkeit ausgeschlossen, sich als Mitglied in den Kantonsrat wählen zu lassen und damit auf Kantonsebene aktiv politisch tätig zu sein. Dies ist nicht anzustreben.

Frage 2:

Im Kanton Luzern ist die Einführung eines Gesetzes über die Public Corporate Governance geplant. «Das Gesetz über die Public Corporate Governance soll festlegen, wie der Kanton mit seinen Organisationen und Beteiligungen umgehen und Interessenkonflikte verhindern soll. Dabei geht es auch um die Frage, ob Kantonsräte in Führungsorganen ausgelagerter Institutionen sollen Einsitz nehmen dürfen oder nicht.» (NZZ, 13.8.2012). Benötigt der Kanton Zug diesbezüglich ebenfalls eine klarere Regelung, um allfällige Interessenkonflikte zu vermeiden?

Antwort auf Frage 2:

Beim erwähnten Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern handelt es sich um einen Mantelerlass. Es wird nicht ein eigenständiges Gesetz geschaffen, sondern es werden Änderungen in verschiedenen von der Thematik betroffenen Gesetzen (u.a. Organisationsgesetz, Kantonsratsgesetz) in einem Beschluss vorgeschlagen.

Auf die Verhältnisse im Kanton Zug übertragen würde das bedeuten, dass beispielsweise das Gesetz über die Zuger Kantonalbank und das Gesetz über das Zuger Kantonsspital mit einem Mantelerlass in dem Sinne ergänzt würden, dass die Tätigkeit eines Bankrates oder Verwaltungsrates mit dem Amt im Kantonsrat nicht vereinbar wäre. Der Regierungsrat erachtet das für nicht sachgerecht. Wir verweisen auf die Ausführungen zu Frage 1.

Der Kantonsrat des Kantons Luzern hat dem Gesetz am 10. September 2012 zugestimmt. Luzerner Kantonsrätinnen und Kantonsräte dürfen der Leitung von Organisationen des privaten Rechts (unabhängig von der Höhe der Beteiligung des Kantons) und des öffentlichen Rechts (bei einer Minderheitsbeteiligung) weiterhin angehören. Hingegen besteht eine Unvereinbarkeit mit der Zugehörigkeit zu den Leitungsorganen von öffentlich-rechtlichen Organisationen, an denen der Kanton Luzern eine Mehrheit besitzt.

Frage 3:

Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass eine solche Doppelfunktion eines oder sogar mehrerer Kantonsräte im Konfliktfall zu ernsthaften Problemen führen kann, da der betroffene Kantonsrat/die betroffenen Kantonsräte befangen sind?

Antwort auf Frage 3:

Weder die kantonale Gesetzgebung noch die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1) sehen Bestimmungen zum Ausstand von Kantonsratsmitgliedern vor. Allerdings ist festzuhalten, dass gemäss § 45^{bis} des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (BGS 141.1) Mitglieder des Kantonsrats ihre Interessenbindungen bekannt geben müssen, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission zu Geschäften äussern, die ihre Interessen unmittelbar berühren oder jene von Dritten, zu denen sie eine wesentliche persönliche oder rechtliche Beziehung haben.

Die Kommission Parlamentsreform 2001 hält bereits in ihrem Bericht vom 6. September 2000 zutreffend fest (Vorlage Nr. 817.1 - 10300, S. 28, in der Schlussabstimmung vom 28. Juni 2001 aus anderen Gründen abgelehnt): «Es entspricht dem Wesen der repräsentativen Demokratie, dass Parlamentsmitglieder Interessenvertreter sind. Ihr Wählerauftrag besteht ja wesentlich auch darin, die spezifischen Interessen einzelner Berufs- und Wirtschaftszweige wahrzunehmen und die Anliegen bestimmter gesellschaftlicher oder ideeller Gruppierungen, denen sie selber angehören, zu vertreten. Es würde den Wählerinnen und Wählern wenig nützen, wenn ihre Vertreterinnen und Vertreter im Parlament vom Entscheid über Fragen ausgeschlossen wären, zu deren Lösung sie doch gerade abgeordnet wurden. Deshalb sind denn auch die parlamentarischen Ausstandsregeln, wo solche bestehen, durchwegs weniger eng gefasst als jene für die Mitglieder der Exekutive und der Gerichte.»

Das Bundesgericht vertritt in BGE 123 I S. 108 folgende Auffassung: «Das Bundesgericht hielt zuletzt auch aus diesem Grunde in BGE 111 1a 67 E. 3e fest, eine Ausstandspflicht im Prozess der demokratischen Willensbildung, zu welcher Abstimmungen im vom Volk gewählten Parlament gehören, treffe grundsätzlich nur diejenigen Behördenmitglieder, welche am Ausgang der Abstimmung ein besonderes persönliches Interesse hätten.» In BGE 125 I 295 präzisiert das Bundesgericht: «... Es ergibt sich aus dem verfassungsmässig garantierten Stimmrecht, dass grundsätzlich allen Kantonsparlamentariern die gleichen Rechte zustehen müssen. Eine Schlechterstellung einzelner Parlamentarier durch den generellen Ausschluss von Bestimmungen über wesentliche Ratsgeschäfte ... schwächt die Stimmkraft ihrer Wähler im Vergleich zu denjenigen Stimmberechtigten, die "vollwertige Parlamentarier gewählt" haben... Die sogenannte Erfolgswertgleichheit der Stimmen erhält dadurch eine Einschränkung.»

Aufgrund dieser Ausführungen sind Ausstandsregeln nur möglich, sofern Ratsmitglieder am Ausgang eines Geschäfts ein ganz besonderes, unmittelbares persönliches Interesse haben. Keinesfalls darf ein genereller Ausstandsgrund für ganze Sachkategorien eingeführt werden, sofern ein Ratsmitglied bestimmte Interessen im debattierten Bereich vertritt (Beispiel: Lehrpersonen bei ihrer Besoldungsgesetzgebung, Anwältinnen und Anwälte bei der Anwalts-gesetzgebung, Mitarbeitende des Kantons bei der kantonalen Personalgesetzgebung und eben Mitarbeitende der Zuger Kantonalbank bei Bankgeschäften, soweit es nicht ganz persönliche sind). Solche Interessenvertretungen gehören zum Wesen unserer Parlamente und betreffen zahlreiche Berufs- und Interessengruppen im Kantonsrat, nicht nur aus dem Bankenwesen.

Die obigen Ausführungen bilden eine jahrelange unbestrittene Praxis im Kantonsrat. Diese wird in den Entwurf zur neuen Geschäftsordnung für den Kantonsrat aufgenommen. Danach ist nur «bei Wahlen im Kantonsrat, die sie selber betreffen und für weitere Geschäfte, die Ratsmitglieder persönlich und unmittelbar betreffen», ein Ausstandsgrund gegeben.

Frage 4:

Der Zuger Kantonsrat muss gemäss des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank (50,1% der Aktien im Besitz des Kantons Zug) folgende Geschäfte der Zuger Kantonalbank genehmigen/bestätigen:

- Herabsetzung des Nominalwerts der Aktien (§ 7 Abs. 2)
- Aktienkapitalerhöhungen (§ 8 Abs. 1)
- Wahl von vier der sieben Mitglieder des Bankrats (§ 23 Abs. 1)
- Wahl von drei der fünf Revisoren (§ 30 Abs. 1)
- Auflösung der Gesellschaft (§ 43 Abs. 1)

Dürften Zuger Kantonsräte, welche bei der Zuger Kantonalbank in leitender Funktion tätig sind, bei diesen Kantonsratsgeschäften ihr Stimmrecht im Kantonsrat wahrnehmen?

- Falls ja: Wie begründet der Regierungsrat die Zulassung dieses offensichtlichen Interessenkonflikts?
- Falls nein: Aufgrund welcher gesetzlichen Grundlage wird den betroffenen Kantonsräten das Stimmrecht verwehrt?

Antwort auf Frage 4:

Aufgrund vorstehender Antworten kann unter Umständen bei besonderer persönlicher Betroffenheit für ein Mitglied des Kantonsrates ein Ausstandsgrund gegeben sein, beispielsweise weil es als Aktionärin oder Aktionär von einer Zustimmung oder von einer Ablehnung einer Herabsetzung des Nominalwerts der Aktien oder von einer Aktienkapitalerhöhung persönlich betroffen ist. Dies gilt unabhängig davon, ob das Mitglied des Kantonsrates in leitender Funktion bei der Zuger Kantonalbank tätig ist oder nicht. Es wäre zu prüfen, ob das Kantonsratsmitglied in den Ausstand zu treten hätte.

Auf der anderen Seite ist ein in leitender Funktion bei der Zuger Kantonalbank tätiges Kantonsratsmitglied an der Wahl eines Bankratmitglieds nicht persönlich interessiert, wenn keine verwandtschaftliche oder sonst eine nähere Beziehung vorliegt. Ein Ausstandsgrund wird kaum vorliegen.

Die gestellte Frage kann daher weder mit «ja» noch mit «nein» beantwortet werden. Entscheidend ist, ob ein persönliches Interesse vorhanden ist oder nicht.

Frage 5:

FDP Kantonsrat Thomas Lötscher ist neu Leiter Firmenkunden der Marktregion Berg und per 1. Januar 2013 wird FDP Kantonsrat Adrian Andermatt Leiter der Abteilung Legal & Compliance der Zuger Kantonalbank. Was ist die Meinung des Regierungsrats zu diesen beiden Doppelfunktionen?

Antwort auf Frage 5:

Beide Funktionen sind mit dem Amt eines Kantonsrates vereinbar. Wir verweisen auf unsere vorstehenden Ausführungen.

Frage 6:

Erachtet der Regierungsrat eine Überprüfung von § 34 Abs. 1 des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank für notwendig?

Antwort auf Frage 6:

Nein. Die politische Stimmberechtigung umfasst das Recht, an Abstimmungen teilzunehmen, Initiativen und Referenden zu unterschreiben, sowie das aktive und passive Wahlrecht. Mit der Einführung einer generellen Unvereinbarkeit einer leitenden Funktion bei der Zuger Kantonalbank mit einem Kantonsratsmandat würde das politische Stimmrecht unverhältnismässig eingeschränkt. Nur in ganz wenigen Fällen käme eine Interessenkollision überhaupt zum Tragen. In diesen Fällen genügt die Pflicht in den Ausstand zu treten.

Frage 7:

Erkennt der Regierungsrat bei anderen Institutionen, welche zu 50% oder mehr im Eigentum des Kantons sind, eine ähnliche Problematik?

Antwort auf Frage 7:

Nein, wir verweisen auf die Antworten zu den vorstehenden Fragen.

Regierungsratsbeschluss vom 18. September 2012