

Stellungnahme Aktualisierung Unvereinbarkeiten in Behörden und rechtlich selbständigen Organisationen

Die Stellungnahme wurde am 27. Nov 2025 um 07:27:40 Uhr erfolgreich übermittelt.

Thematik:

Aktualisierung Unvereinbarkeiten in Behörden und rechtlich selbständigen Organisationen

Teilnehmerangaben:

Gemeindeschreiber- und Geschäftsführerverband Luzern
Schulhausstrasse 1
6214 Schenkon

Kontaktangaben:

Kanton Luzern
Justiz- und Sicherheitsdepartement
Postfach 3768
6002 Luzern

E-Mail-Adresse: jsdds@lu.ch

Telefon: 041 228 59 17

Teilnehmeridentifikation:

201797

Fragebogen

1. Allgemeines

Der Vernehmlassungsentwurf enthält Regelungen über die persönlichen und funktionellen Unvereinbarkeiten bei den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden sowie den rechtlich selbständigen Organisationen, denen kantonale Aufgaben übertragen sind. Wie beurteilen Sie den Vernehmlassungsentwurf (Stossrichtung, Inhalt und Umfang der Regelung, weitere allgemeine Bemerkungen)?

Grundsätzlich wird die Überführung der bisherigen Übergangsbestimmung aus der Kantonsverfassung in ein Gesetz aus fachlicher Sicht als korrekt erachtet. Ebenso erscheint die Anpassung der Regelung an die gesellschaftlichen Gegebenheiten grundsätzlich sinnvoll und zeitgemäss. Wir bedauern jedoch, dass im Begleittext ungenügend auf die zum Teil substantiellen Ausweitungen der Unvereinbarkeiten hingewiesen wird und die Vorlage so nicht eine ausreichende Beachtung erfährt.

Grundsätzliches:

Allgemein ist festzuhalten, dass die Änderungen die beabsichtigte Wirkung zum Teil verfehlen. In einigen Bereichen schiessen sie auch über das Ziel hinaus, indem sie nicht praxistaugliche Auflagen beinhalten.

Andere Kontrollmechanismen sind wirkungsvoller und bereits eingeführt. Umfassend eingeführte IKS-Instrumente, das neue Öffentlichkeitsprinzip wie auch die Überwachung durch Revisionsstellen und Controllingkommissionen verhindern in hohem Masse, dass strategische oder operative Entscheide durch persönliche Verflechtungen beeinflusst sind. Begünstigungen werden – sofern solche überhaupt noch möglich sind – auf subtilere Weise unabhängig von Verwandtschaftsgraden eingefädelt. Die schon bestehenden klaren Ausstandsregeln (§14 VRG) sind in der Prävention deutlich wirksamer.

Politische Kontrolle:

Über die Wahlen findet eine demokratische Selektion statt, in der allfällige ungünstige Konstellationen direkt von den Stimmberechtigten abgewogen und beurteilt werden können. Es gestaltet sich vor allem im kommunalen Bereich je länger je schwieriger, eine echte Auswahl an Mandatsträgern zu finden, die bereit sind, ihre Kompetenzen in den Dienst der Öffentlichkeit stellen und sich entsprechend zu exponieren. Die Suche nach geeigneten Fachkräften soll nicht in überbordender Weise weiter eingeengt werden. Zu beachten ist auch, dass langjährige Amtsträger/innen ihre weit gefasste Verwandtschaft über Jahre hinaus an einer politischen Anteilnahme auf der gleichen politischen Ebene blockieren können und so das in der Verfassung garantierte passive Wahlrecht in hohem Masse beeinträchtigen.

2. Ausweitung der Ehe-Unvereinbarkeiten (§ 2a BehG, § 34 GG, § 28 KorporationenG, § 10 JusG, u.a.)

Der Vernehmlassungsentwurf weitet die heute bestehenden Unvereinbarkeiten aus: Personen, die einander in eingetragener Partnerschaft im Sinn des eidgenössischen Partnerschaftsgesetzes verbunden sind und Personen, die in faktischer Lebensgemeinschaft leben (vgl. Kap. 6.2.1 der Erläuterungen), dürfen wie verheiratete Personen nicht der gleichen Behörde angehören. Sind Sie mit diesen persönlichen Unvereinbarkeiten einverstanden?

- Ja
 Nein

Bemerkung:

Bis anhin liessen sich Unvereinbarkeiten aufgrund von Verwandtschaft oder Ehe weitgehend eindeutig und unkompliziert (z. B. über das Zivilstandsregister) feststellen. Bei den neu einzubeziehenden «faktischen Lebensgemeinschaften» ist dies deutlich anspruchsvoller, insbesondere wenn eine solche von den betroffenen Personen bestritten wird. In den Erläuterungen (S. 20) wird dazu ausgeführt, dass faktische Lebensgemeinschaften dann vorliegen, wenn zwischen zwei Personen eine auf längere Zeit angelegte Lebensgemeinschaft mit Ausschliesslichkeitscharakter besteht, welche sowohl eine geistig-seelische als auch eine wirtschaftliche Komponente aufweist. Eine gemeinsame Wohnung ist dabei nicht zwingend. Damit ist die Feststellung dieser Lebensform unter Umständen weniger eindeutig als bei Ehe oder eingetragener Partnerschaft. Die Prüfung einer solchen Lebensgemeinschaft kann sehr aufwendig werden, zumal sie teils in den höchstpersönlichen Bereich eingreift. Hinzu kommt, dass Gemeinden direkt betroffen sein könnten. Insbesondere bei Ersatzwahlen in ein Exekutivamt müssten Gemeinde- bzw. Stadtrat selbst über das Vorliegen von Unvereinbarkeiten entscheiden (§ 153 Abs. 1 i. V. m. § 23 Abs. 4 Stimmrechtsgesetz). Dies führt zu einer heiklen Situation, da eine Behörde über die Zulässigkeit der Kandidatur in ihre eigene Zusammensetzung entscheiden müsste. Es wäre daher zu prüfen, ob eine übergeordnete Zuständigkeit (z. B. JSD) sinnvoll wäre.

3. Unvereinbarkeiten eidgenössisches Parlamentsmandat (§ 5 BehG)

Der Entwurf hält fest, dass die vollamtlichen Mitglieder von Regierungsrat und Kantonsgericht, die in die eidgenössischen Räte gewählt werden, das Doppelmandat längstens bis vier Monate nach der Wahl gleichzeitig ausüben können. Sind Sie damit einverstanden?

- Ja
 Nein

4. Unvereinbarkeiten Kantonsratsmandat und Verwaltungsanstellung (§ 52b PG)

Die Mitarbeitenden in den Departementssekretariaten und der Staatskanzlei sowie alle Dienststellenleiterinnen und -leiter sowie Abteilungsleiterinnen und -leiter inklusive jeweiliger Stellvertretungen sollen dem Kantonsrat nicht angehören dürfen. Auch der Generalsekretär oder die Generalsekretärin des Kantonsgerichtes samt Stellvertretung darf dem Kantonsrat nicht angehören. Sind Sie mit diesen funktionellen Unvereinbarkeiten einverstanden?

- Ja
 Nein

5. Unvereinbarkeiten Kantonsratsmandat und Leitungsorganfunktion in Organisationen von kantonalen Beteiligungen (§ 49 OG).

Der Entwurf sieht eine Ausweitung der geltenden Unvereinbarkeit zwischen Kantonsratsmandat und Leitungsfunktion von rechtlich selbständigen Organisationen, die kantonale Aufgaben erfüllen, vor. Neu soll die Unvereinbarkeit nicht nur bei Organisationen des öffentlichen Rechts mit Mehrheitsbeteiligung, sondern auch bei Organisationen des privaten Rechts mit Mehrheitsbeteiligung gelten (z. B. Luzerner Kantonalbank AG, Luzerner Kantonsspital AG, Immobilien Campus Luzern-Horw-AG). Ebenso soll der Einsitz von Mitgliedern des Kantonsrates im Verwaltungsrat des Sozialversicherungszentrums (WAS Wirtschaft Arbeit Soziales) ausgeschlossen sein. Sind Sie damit einverstanden?

- Ja
 Nein

Bemerkung:

Es sollte sichergestellt werden, dass diese Regelung nicht auf die kommunale Ebene ausgedehnt wird, um lokale Mandatsträger nicht unnötig einzuschränken.

6. Offenlegungs- und Meldepflicht in Verwaltung (§ 52a PG)

Der Entwurf enthält für die Arbeitsverhältnisse der Angestellten in der Verwaltung im Anwendungsbereich des Personalgesetzes eine Bestimmung über die Offenlegungs- und Meldepflichten insbesondere bei Vorliegen von persönlichen und verwandtschaftlichen Beziehungen. Bei unmittelbarer Über-/Unterordnung sind die betroffenen Angestellten meldepflichtig. Sind Sie damit einverstanden?

- Ja
 Nein

Bemerkung:

Gemäss dem neuen § 52a Abs. 2 besteht bei unmittelbarer Über- oder Unterordnung im Arbeitsverhältnis künftig eine Meldepflicht, sofern persönliche oder verwandtschaftliche Nähe besteht. Als mögliche Massnahmen werden u. a. organisatorische Anpassungen, Aufgabenverlagerungen oder doppelte Kontrollen genannt. Zudem sieht § 52a Abs. 1 eine generelle Offenlegung wirtschaftlicher Beziehungen vor. Diese Bestimmung geht relativ weit. Für Gemeinden mit einem eigenen Personalreglement ist die Regelung nur teilweise relevant. Betroffen wären jedoch die Lehrpersonen der Volksschule. Für Gemeinden ohne eigenes Personalreglement dürfte die Bestimmung jedoch eine erhebliche praktische Tragweite haben.

7. Haben Sie darüber hinaus Bemerkungen zu den Gesetzesänderungen?

- Ja
 Nein

Bemerkung:

siehe Bemerkungen zu Frage 8

8. Haben Sie Bemerkungen zu den Erläuterungen?

Ja

Nein

Bemerkung:

Konkreter Anpassungsbedarf

Vermeidung einer Rückwirkung:

Sollten die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen tatsächlich umgesetzt werden, so sind diese nur auf Konstellationen anzuwenden, die nach der Rechtskraft des entsprechenden Erlasses neu entstehen. Andernfalls werden die «Spielregeln während des Spiels angepasst». Die heutigen Mandatsträger haben sich anlässlich ihrer Wahl wirtschaftlich und organisatorisch auf die heute geltenden Bestimmungen ausgerichtet. Sie haben zum Teil ihre berufliche Haupttätigkeit reduziert, funktionsbezogene Ausbildungen absolviert, familieninterne Erbsaufteilungen abgesprochen etc. Die Inkraftsetzung der Bestimmungen auf bestehende Unvereinbarkeiten schaffen Härtefälle von zum Teil erheblicher persönlicher Dimension. In der Auswirkung kann den von neuen Unvereinbarkeiten betroffenen Personen der Haupterwerb bzw. die berufliche Ausrichtung entzogen werden, obwohl die heute bestehende Konstellation bisher als legal eingestuft wurde.

Unangebrachte Ausdehnung auf nicht gefährdete Institutionen:

Stimmrechtsgesetz § 42, Urnenbüro: Der in Absatz zwei vorgesehene Verweis auf § 34 Abs. 1bis und 1ter des Gesetzes ist unnötig. Bereits heute wirken Urnenbüromitglieder nicht an der Auszählung mit, wenn verwandte Personen zur Wahl stehen oder andere Befangenheitsgründe ersichtlich sind (§ 14 VRG). Die ohnehin schon schwierige Besetzung dieser Behörde wird durch eine Ausdehnung der Wahleinschränkung erschwert, die hier faktisch keinen Nutzen erzielt.

Unterschiedliche Organisationsformen der Gemeinden sind nicht berücksichtigt:

Gemeindegesezt § 34, Unvereinbarkeiten: Der/die in beratender Funktion tätige Gemeindegesezreiber/in hat kein Stimmrecht innerhalb des Gemeinderats. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die vorgeschlagene Unvereinbarkeit auf diese Funktion eingegrenzt wird, haben doch der/die Geschäftsführer/in oder der/die Verwaltungsleiter/in einen mindestens ebenbürtigen Einfluss auf die Ergebnisse der Exekutiventscheide. Konsequenter und sachdienlicher wäre die Entfernung der Funktion des/der Gemeindegesezreibers/in aus dieser Aufzählung.

Fazit:

Der Vernehmlassungsentwurf greift einen wichtigen und materiell sensiblen Regelungsgegenstand auf, der nach klaren Regelungen ruft. Wie einleitend erwähnt, begrüßen GGV und VLG im Sinne der Rechtssicherheit und einer zeitgemässen Ausgestaltung die diesbezüglichen Legiferierungsbestrebungen. Zugleich soll die Gesetzgebung angemessen ausgestaltet und mithin die Umsetzung praktikabel sein. Unter den letztgenannten Gesichtspunkten halten wir abschliessend fest, dass der vorliegende Entwurf nicht in allen Bereichen einen klar erkennbaren dringenden Handlungsbedarf adressiert und seine Zielsetzung nicht überzeugend umgesetzt bzw. zu weit geht. Die Regelung führt zu einer aus kommunaler Sicht wenig zielführenden Einschränkung der Wählbarkeit verschiedener Funktionen und greift spürbar in persönliche Bereiche der Mandatsträger/innen und Arbeitnehmenden ein (z.B. Mitglieder von Feuerwehrkommission). Der Entwurf ist dahingehend zu überarbeiten, widrigenfalls er aus kommunaler Sicht abzulehnen ist.

Text-Rückmeldungen

| Bereich | Kapitel | Antrag / Bemerkung | Begründung |
|--|---------|--------------------|---------------|
| Gesetz über die Unvereinbarkeiten (Mantelerlass) | | Keine Antwort | Keine Antwort |