



**Motion von Michael Riboni, Michael Arnold und Alois Gössi
betreffend Unvereinbarkeiten bei Gemeindebehörden**

(Vorlage Nr. 3283.1 - 16685)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 3. Mai 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Michael Riboni, Michael Arnold und Alois Gössi, alle von Baar, reichten am 23. August 2021 eine Motion betreffend Unvereinbarkeiten bei Gemeindebehörden (Vorlage Nr. 3283.1 - 16685) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 30. September 2021 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und Antrag, den wir wie folgt begründen:

1. Ausgangslage

Die Unvereinbarkeiten bei Gemeindebehörden werden im Kanton Zug in § 7 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1) sowie in § 20 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) geregelt. Es gibt dabei zwei Arten von Unvereinbarkeiten: Unvereinbarkeit zwischen zwei Personen (Verwandtschaft) und Unvereinbarkeit von zwei Funktionen derselben Person (Funktion). Die Unvereinbarkeitsbestimmungen aufgrund der Verwandtschaft betreffen nur gewählte Behördenmitglieder sowie die Schreiberinnen und Schreiber dieser Behörde und sie gelten nur innerhalb derselben Behörde. Als einzige Ausnahme ist in § 7 Abs. 1 letzter Satz GG auch die Unvereinbarkeit aufgrund der Verwandtschaft zwischen Mitgliedern des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission festgehalten.

Für Leiterinnen oder Leiter gemeindlicher Dienststellen gibt es aktuell nur Unvereinbarkeiten aufgrund der Funktion. Bis 2013 konnten sie als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde nicht gleichzeitig Mitglied der Rechnungsprüfungskommission sein. Anlässlich der Revision des Gemeindegesetzes im Jahre 2013 wurde die Unvereinbarkeitsbestimmungen für Leiterinnen oder Leiter gemeindlicher Dienststellen weiter verschärft. Seit dem 3. August 2013 dürfen sie nicht zugleich auch Mitglieder des Gemeinderats innerhalb derselben Gemeinde sein (§ 7 Abs. 1 GG). Von verwandtschaftlichen Unvereinbarkeitsregeln sind sie bis jetzt – zumindest auf kantonaler Ebene – nicht betroffen.

Die Gemeinden haben bereits nach heutiger Rechtslage die Möglichkeit, durch Gemeindebeschluss weitere Unvereinbarkeiten festzulegen (§ 7 Abs. 3 GG). Von dieser freiwilligen Möglichkeit zur Festlegung weiterer Unvereinbarkeiten haben die Gemeinden bisher kaum Gebrauch gemacht.

2. Würdigung des Vorstosses

Die Motionäre beantragen eine Ergänzung der verwandtschaftlichen Unvereinbarkeiten. Demnach sollen neu auch Leiterinnen und Leiter gemeindlicher Dienststellen nicht in einem Verwandtschaftsverhältnis zu Mitgliedern (plus Schreiber/innen) des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission stehen dürfen.

2.1 Gründe für die Annahme der Motion

Die Rechnungsprüfungskommission hat eine wichtige Kontrollfunktion. Im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 12. Januar 1979 zum GG (Vorlage Nr. 4263), S. 49, wurde ihre Funktion dargelegt: «Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine Kontrolle der Verwaltung durch den Grossen Gemeinderat oder die Gemeindeversammlung für sich allein nicht ausreicht. Es muss daher ein Kontrollorgan geben, das wirksam und sachkundig in der Lage ist, Fehlleistungen der Verwaltung, namentlich im Rechnungswesen, aufzudecken und dadurch zu verhüten.». Damit die Rechnungsprüfungskommission dieser Aufgabe gut nachkommen kann, ist es von zentraler Bedeutung, dass sie von der Verwaltung unabhängig ist.

Im Privatrecht übt die Revisionsstelle einer Gesellschaft ähnliche Aufgaben wie die Rechnungsprüfungskommission einer Gemeinde aus. Die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Revisionsstelle im Privatrecht sind jedoch strenger als diejenigen der Rechnungsprüfungskommission im Kanton Zug. So ist es gemäss Art. 728 Abs. 2 Ziff. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Obligationenrecht, OR; SR 220) mit der Unabhängigkeit nicht vereinbar, wenn der leitende Prüfer zu einem Mitglied des Verwaltungsrats oder zu einer anderen Person mit Entscheidungsfunktion eine enge Beziehung hat. Nach den Richtlinien der EXPERTsuisse zur Unabhängigkeit 2007 (zuletzt geändert: 27. Juni 2017; S. 21) ist es mit der Unabhängigkeit nicht vereinbar, wenn unmittelbare Familienangehörige oder nahe Verwandte des leitenden Revisors, der übrigen Mitglieder des Prüfungsteams und der Personen, welche die Prüfungsdienstleistung beeinflussen können, die Unabhängigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllen, weil sie Mitglied des Verwaltungsrats oder bedeutender Aktionär des Prüfungskunden sind oder bei diesem eine Managementaufgabe wahrnehmen.

Leiterinnen und Leiter von gemeindlichen Dienststellen nehmen in der Regel gewisse Managementaufgaben innerhalb der Gemeinde wahr. Mitglieder des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission sollten nicht Vorgänge von Personen beurteilen, mit denen sie in einer nahen verwandtschaftlichen Beziehung stehen, da sonst der Anschein entsteht, dass sie diesbezüglich ihre Aufsichtsfunktion bzw. ihre Prüfungspflicht nicht unvoreingenommen und neutral wahrnehmen können.

2.2 Gründe gegen die Annahme der Motion

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft müssen die Mitglieder des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission in der entsprechenden Gemeinde stimmberechtigt sein (§ 6 GG). Dadurch ist die Auswahl von potentiellen Behördenmitgliedern – im Gegensatz zur Privatwirtschaft – viel stärker beschränkt. Insbesondere bei den kleinen Gemeinden im Kanton Zug wirkt sich das stark aus. In vielen Gemeinden werden schon heute oft die Behördenmitglieder in stiller Wahl gewählt, da nicht mehr Personen für ein Behördenamt kandidieren, als entsprechende Sitze zu vergeben sind. Durch die vorgesehene starke Ausweitung der Unvereinbarkeitsregeln könnte es künftig noch schwieriger werden, geeignete Personen zu finden, die für den Gemeinderat oder die Rechnungsprüfungskommission kandidieren.

Des Weiteren ist es auch ein Eingriff in die Wahlfreiheit, da gewisse Personen das Behördenamt aufgrund von Unvereinbarkeitsbestimmungen nicht ausüben könnten, selbst wenn sie von den Stimmberechtigten in Kenntnis der verwandtschaftlichen Beziehung zu einer Leiterin oder einem Leiter einer Dienststelle gewählt würden.

Schliesslich ist es auch ein Eingriff in die Gemeindeautonomie. Die Gemeinden haben bereits nach heutiger Rechtslage die Möglichkeit, durch Gemeindebeschluss eine solche Unvereinbarkeitsbestimmung einzuführen. Das Bedürfnis, von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen, scheint jedoch nicht gross vorhanden zu sein bzw. die Gemeinden haben sich bewusst dagegen entschieden, verwandtschaftliche Unvereinbarkeitsbestimmungen einzuführen.

2.3 Haltung des Regierungsrats

Die Unabhängigkeit des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission müssen gewährleistet sein, damit sie ihre Aufsichtsfunktion und ihre Prüfungspflicht unbeeinflusst und neutral wahrnehmen können. Dies ist nach Ansicht des Regierungsrats bereits mit der heutigen Rechtslage ausreichend gewährleistet. Mit § 7 GG und § 20 Kantonsverfassung sind die relevanten Unvereinbarkeiten festgelegt. Eine weitere Ausdehnung der Unvereinbarkeiten würde die Wahlfreiheit der betroffenen Personen unnötig einschränken.

Zudem würde durch die geforderte starke Ausweitung der Unvereinbarkeitsbestimmung die Auswahl für mögliche Mandatsträgerinnen und Mandatsträger weiter eingeschränkt und die Ämterbesetzung könnte merklich erschwert werden. Speziell für kleinere Gemeinden würde es noch schwieriger werden, Personen zu finden, die für den Gemeinderat oder die Rechnungsprüfungskommission kandidieren.

Falls für die Stimmberechtigten die Nähe einer Kandidatin oder eines Kandidaten zur Gemeindeverwaltung problematisch erscheint, können sie dies durch die Wahl einer anderen Person kundtun.

Des Weiteren ist auch die Gemeindeautonomie von zentraler Bedeutung. Bereits jetzt dürfen die Gemeinden in eigener Kompetenz weitere Unvereinbarkeitsbestimmungen beschliessen (§ 7 Abs. 3 GG). Der Regierungsrat will den Gemeinden jedoch nicht Bestimmungen aufzwingen, die sie selbst nicht möchten.

In einer Gesamtwürdigung kommt der Regierungsrat daher zum Schluss, dass die Nachteile der geforderten strengeren Unvereinbarkeitsbestimmung überwiegen und die Motion deshalb nicht erheblich erklärt werden soll.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen die Motion von Michael Riboni, Michael Arnold und Alois Gössi betreffend Unvereinbarkeiten bei Gemeindebehörden (Vorlage Nr. 3283.1 - 16685) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 3. Mai 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

90/mb