

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

26. Mai 2015

Nr. 2015-317 R-362-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Gesetz zur Besetzung von Behörden

I. Ausgangslage

Im Kanton Uri besteht für sämtliche nebenamtlichen Behörden, die vom Volk, von der Gemeindeversammlung oder der Korporationsbürgergemeinde gewählt werden, Amtszwang. Das bedeutet, dass man gegen seinen Willen verpflichtet werden kann, ein solches Amt während zwei Amtsdauern auszuüben.

Der Amtszwang dient dazu, das Funktionieren des demokratischen Milizsystems sicherzustellen. Einen Amtszwang für politische Ämter kennen auch zahlreiche andere Kantone, so Zürich, Schwyz, Nidwalden, Solothurn, Graubünden und Wallis (ZBI 114/2013; S. 104 f.).

Mindestens in grösseren Gemeinden bestehen in der Regel keine Schwierigkeiten, Kandidatinnen und Kandidaten für Gemeindeämter zu gewinnen, sodass es nicht nötig ist, jemanden gegen seinen Willen zu verpflichten, ein solches Amt zu übernehmen. Dagegen ist es in den letzten Jahren vereinzelt vorgekommen, dass kleinere Gemeinden Schwierigkeiten bei der Besetzung von Gemeindeämtern hatten.

Das geltende Gesetz über den Amtszwang (RB 2.2221) stammt aus dem Jahr 1890. Es ist klar, dass sich die Verhältnisse in den 125 Jahren, seitdem die Landsgemeinde das Gesetz erlassen hat, erheblich geändert haben. Das Gesetz enthält deshalb verschiedene Bestimmungen, die nicht mehr zeitgemäss sind. Auch sind die Ablehnungsgründe sehr restriktiv formuliert. Schliesslich ist das Gesetz lückenhaft. Insbesondere fehlt eine Regelung, wonach eine betroffene Person in einem rechtsstaatlich geordneten Verfahren die Wahl ablehnen und anfechten kann.

Nach Artikel 85 der Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) regelt die Gesetzgebung den Amtszwang. Es erscheint als sachgerecht, den Amtszwang auf Gesetzesstufe grundsätzlich aufrecht zu erhalten. Das geltende Gesetz soll jedoch aufgehoben und die Modalitäten des Amtszwangs sollen in einem neuen zeitgemässen Rechtserlass geregelt werden.

II. Grundzüge des Entwurfs

Der Regierungsrat hat den Entwurf für ein neues Gesetz erarbeitet.

Der Geltungsbereich des Gesetzes umfasst, ähnlich wie das bisherige Recht, die Kantons-, Gemeinde- und Korporationsebene. So gilt das Gesetz für den Landrat und alle vom Volk gewählten Behörden des Kantons (Regierungsrat, Obergericht, Landgerichte Uri und Ursern). Auch findet es Anwendung auf die verfassungsmässigen Behörden der Gemeinden (Gemeinderat, Schulrat, Sozialrat) und die von der Einwohnergemeindeversammlung aufgrund besonderer Vorschriften zu wählenden Behörden (z. B. Baukommission, Wasserversorgungskommission). Zudem gilt das Gesetz für die Behörden, welche die Volksversammlung der Korporationen zu wählen hat.

Nach dem Gesetzesentwurf besteht die Amtspflicht grundsätzlich während zwei Amtsdauern. Das neue Gesetz mindert die Last des Amtszwangs gegenüber heute insofern, als dass es die Amtspflicht nicht auf eine bestimmte Charge innerhalb einer Behörde, sondern auf die Behörde an sich auf ein zumutbares und verhältnismässiges Mass eingrenzt. Zudem formuliert es die Ablehnungsgründe neu. Schliesslich sieht es für die Überprüfung der Ablehnung einer Wahl ein rechtsstaatlich geordnetes Verfahren vor.

III. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren zum Gesetzesentwurf wurde vom Regierungsrat am 11. Februar 2015 eröffnet und dauerte bis zum 30. April 2015. Angeschrieben wurden die Einwohnergemeinden, die Korporationen Uri und Ursern, der Urner Gemeindeverband, das Obergericht des Kantons Uri sowie die politischen Parteien. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Vernehmlassung kurz zusammengefasst. Weitere Ausführungen folgen bei den Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen.

Die eingegangenen Stellungnahmen unterstützen das Vorhaben des Regierungsrats, das geltende Gesetz über den Amtszwang aufzuheben und durch einen neuen, zeitgemässen Rechtserlass zu ersetzen. Grossmehrheitlich begrüssen die Vernehmlassungsadressaten

die Beschränkung des Amtszwangs auf zwei Amtsdauern. Die Neuformulierung der Ablehnungsgründe findet in den Vernehmlassungen Zuspruch. Einzelne Vernehmlassende möchten den Amtszwang vom 65. auf das 70. Altersjahr anheben. Aus der Sicht des Regierungsrats erscheint eine derartige Erhöhung der Altersbegrenzung nicht als verhältnismässig. Andere Vernehmlassungsadressaten möchten die bisherige Regelung beibehalten, wonach die Wahlbehörde über allfällige Ablehnungsgründe zu befinden hat. Das Volk, die Gemeindeversammlung oder die Volksversammlung der Korporationen eignen sich als politische Organe jedoch kaum, um ein geordnetes Verwaltungungsverfahren nach rechtsstaatlichen Grundsätzen durchzuführen. Der Gesetzesentwurf trägt jedoch den Vernehmlassungen insofern Rechnung, als bei Gemeinde- und Korporationsämtern erstinstanzlich der Gemeinderat bzw. der Engere Rat und nicht der Regierungsrat über das Gesuch um Ablehnung der Wahl zu entscheiden hat.

Das Obergericht regt in seiner Vernehmlassung an, im vorliegenden Gesetz neben dem Amtszwang zusätzlich die Möglichkeit der Absetzung eines Richters wegen Amtsunfähigkeit durch den Landrat zu regeln. Die CVP möchte eine derartige Regelung auch für Exekutivbehörden vorsehen. Bei der Abberufung eines vom Volk gewählten Behördenmitglieds durch das Kantonsparlament geht es um die Frage der Gewaltenteilung und - soweit ein Richter betroffen ist - zusätzlich um diejenige der Unabhängigkeit der Justiz. Die geltende Urner Kantonsverfassung (Art. 28 f.) lässt die Abberufung einer vom Volk gewählten Behörde einzig mittels Volksinitiative zu. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Übertragung der Abberufungskompetenz auf den Landrat eine Anpassung der Kantonsverfassung voraussetzt. Systematisch gehört die Abberufung von Richtern ins Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; RB 2.3221). Der Regierungsrat wird im Rahmen der nächsten Revision des GOG die Frage der Abberufung von Richtern und andern Behördenmitgliedern vertieft prüfen. Dabei will er abklären, welche neuen Rechtsvorschriften auf Verfassungs- und Gesetzesstufe erforderlich sind, wie das Abberufungsverfahren konkret auszugestalten ist und welche Instanz für die Abberufung und die gerichtliche Überprüfung zuständig sein soll.

IV. Parlamentarischer Vorstoss

Am 17. November 2010 hat Markus Holzgang, Altdorf, eine Motion eingereicht, die den Regierungsrat beauftragt, das Gesetz über den Amtszwang zu überarbeiten und den heutigen Realitäten anzupassen. Der Regierungsrat hat die Motion am 29. März 2011 beantwortet. Dabei hat er dem Motionär empfohlen, den Vorstoss in ein Postulat umzuwandeln und dem Landrat das Postulat zu überweisen. Motionär und Landrat sind den Empfehlungen gefolgt, sodass der Vorstoss am 25. Mai 2011 als Postulat überwiesen

worden ist. Der Vorstoss kann am Protokoll des Landrats als erledigt abgeschrieben werden.

V. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Titel

Das Wort "Amtszwang" wirkt psychologisch ungünstig. "Zwang" an sich ist verpönt. Zudem deutet der entworfene Titel "Gesetz zur Besetzung von Behörden" den Grund für die Gesetzgebung besser an.

Artikel 1 Zweck

Der Zweck verdeutlicht, dass es darum geht, die Besetzung von Behörden zu ermöglichen. Satz zwei will sicherstellen, dass der Amtszwang nicht leichtfertig angewendet werden soll, sondern nur subsidiär, also wenn das Ziel, die Behörde ordnungsgemäss zu besetzen, nicht erreicht werden kann.

Artikel 2 Geltungsbereich

Wie bereits erwähnt, umfasst der Geltungsbereich nach wie vor die Kantons-, Gemeinde- und Korporationsebene.

Das Gesetz gilt nach Absatz 1 für den Landrat und alle Behörden des Kantons, die das Volk zu wählen hat (Regierungsrat, Obergericht und Landgericht) (Bst. a).

Im Weiteren gilt es für alle verfassungsmässigen Behörden der Einwohnergemeinden (Bst. b). Dazu gehören der Gemeinderat (Art. 111 Kantonsverfassung), der Schulrat (Art. 112 Kantonsverfassung) und der Sozialrat (Art. 113 Kantonsverfassung).

Darüber hinaus gilt es für alle Behörden, die die Einwohnergemeindeversammlung aufgrund besonderer Vorschriften zu wählen hat (Bst. c). Zu denken ist dabei namentlich an die Baukommission, an die Wasserversorgungskommission, allenfalls an die Feuerschutzkommission und dergleichen.

Artikel 3 Grundsatz

Die entworfene Bestimmung normiert die Amtsübernahme als Bürgerpflicht. Wer wahlfähig ist, ist verpflichtet, ein Amt nach Artikel 2 zu übernehmen.

Der Amtszwang darf nur für Nebenämter ausgesprochen werden. Der Zwang, ein Vollamt anzunehmen, würde gegen die Wirtschaftsfreiheit und gegen die persönliche Freiheit verstossen. Zum vollamtlichen Gemeindepräsidium könnte somit niemand gezwungen werden.

Artikel 4 Dauer

Grundsätzlich besteht die Amtspflicht während zweier Amtsdauern. Gemäss Artikel 83 Kantonsverfassung beträgt die Amtsdauer für kantonale Behörden vier Jahre, jene für Landammann und Landesstatthalter zwei Jahre. Für Gemeindebehörden gilt die zweijährige Amtsdauer, wenn die Gemeindegesetzgebung nichts anderes bestimmt. Anders als im geltenden Recht bezieht der Entwurf die Amtsdauern nicht auf eine bestimmte Charge innerhalb einer Behörde, sondern auf die Behörde an sich. Wer also während zwei Amtsdauern beispielsweise dem Gemeinderat als Mitglied angehörte, kann nicht gezwungen werden, eine weitere Amtsdauer als Verwalter, Vizepräsident oder Gemeindepräsident zu übernehmen. Damit gewinnt das verpflichtete Behördenmitglied Gewissheit, dass es nach zwei Amtsdauern aus der Behörde ausscheiden kann (siehe dazu den Ablehnungsgrund in Art. 6 Bst. c des Entwurfs). Diese Regel trägt dazu bei, den Amtszwang zumutbar und verhältnismässig auszugestalten.

Wie heute unterliegt ohne Weiteres dem Amtszwang, wer ein Amt freiwillig übernommen hat, jedoch nur für die betreffende Amtsdauer; das entspricht dem geltenden Recht (Art. 1 Abs. 2 Gesetz über den Amtszwang).

Der Amtsantritt während einer Amtsdauer gilt wie heute als volle Amtsdauer (Art. 2 Gesetz über den Amtszwang).

Artikel 5 Ausschlussgründe

Artikel 76 Kantonsverfassung nennt einige Unvereinbarkeiten zwischen verschiedenen Amtstätigkeiten und Artikel 77 Kantonsverfassung erklärt, wer aus verwandtschaftlichen Gründen nicht gleichzeitig der gleichen Behörde angehören darf. Diese Ausschlussgründe gelten von Verfassung wegen. Sie sind hier der Klarheit halber erwähnt. Hinsichtlich der Unvereinbarkeiten enthält Artikel 5 dennoch eine wichtige eigenständige Regel. Niemand muss sein bisheriges Amt aufgeben, um ein neues - dem Amtszwang unterstehendes Amt - anzutreten, wenn zwischen dem bisherigen und dem neuen Amt Unvereinbarkeiten bestehen. So könnte etwa kein Mitglied des Regierungsrats gezwungen werden, sein Amt

als Regierungsrat aufzugeben, um zwangsweise in eine Gemeindebehörde gewählt zu werden¹.

¹ Artikel 76 Absatz 2 Buchstabe a Kantonsverfassung verbietet den Mitgliedern des Regierungsrats, gleichzeitig Mitglied einer Gemeindebehörde zu sein.

Artikel 6 Ablehnungsgründe

Der Katalog der Ablehnungsgründe im geltenden Recht ist historisch bedingt, heute aber überholt. Namentlich die Tatsache, dass jemand beim Staat angestellt ist, als Ablehnungsgrund gelten zu lassen, will nicht mehr einleuchten. Vor diesem Hintergrund formuliert der Entwurf die Ablehnungsgründe neu. In der gesetzgeberischen Ausgestaltung und in der Handhabung des Amtszwangs ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit staatlicher Eingriffe zu beachten. Aus diesem Grund hört die Pflicht zur Annahme eines Amtes mit dem 65. Altersjahr auf (Bst. a). Auch soll niemand verpflichtet werden, zwei Ämter gleichzeitig übernehmen zu müssen, welche der Übernahmepflicht unterliegen (Bst. b). Wer bereits während zwei Amtsdauern einer Behörde angehört hat, muss nicht eine dritte Amtsdauer zwangsweise in dieser Behörde erfüllen (Bst. c). Dieser Ablehnungsgrund stützt sich auf Artikel 4 Absatz 1 des Entwurfs, wonach grundsätzlich die Amtspflicht in einer Behörde während zweier Amtsdauern gilt. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass die betroffene Person während einer weiteren Amtsdauer für eine andere Behörde verpflichtet wird. Davon zu unterscheiden ist der Ablehnungsgrund, den diejenige oder derjenige anrufen kann, die oder der bereits drei Amtsperioden in einer amtszwangspflichtigen Behörde gedient hat. Damit hat sie oder er die Bürgerpflicht erfüllt und kann nicht gezwungen werden, weiterhin einer Behörde zu dienen (Bst. d). Schliesslich kann die zwangsweise Übernahme eines Amtes aus anderen wichtigen Gründen abgelehnt werden. Die Formulierung lässt einen gewissen Ermessensspielraum zu. Für die Entlassung aus einem Amt sind die persönlichen Interessen bzw. die wichtigen Gründe der Gesuchsteller den Interessen des betroffenen Gemeinwesens gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen. Im Vordergrund dürften gesundheitliche Probleme sowie zwingende berufliche Gründe stehen. Dagegen gelten in der Regel politische Motive nicht als wichtige Gründe (Bst. e).

Artikel 7 Gründe für den vorzeitigen Rücktritt

Wer verpflichtet ist, ein Amt zu übernehmen, hat dieses Amt während zweier Amtsdauern zu übernehmen (Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs). Auch wer ein Amt freiwillig übernimmt, muss es während der betreffenden Amtsdauer ausüben (Art. 4 Abs. 2 des Entwurfs). Für beide Fälle nennt die vorliegende Bestimmung die Gründe eines vorzeitigen Rücktritts. Es liegt nahe, sich dabei an die Ausschluss- und Ablehnungsgründe anzulehnen, die in Artikel 5 und 6 vorgesehen sind.

Artikel 8 Wechsel des Wohnsitzes

Der Wohnsitzwechsel beendet ohne Weiteres die Amtspflicht. Das ist konsequent, unterliegt

doch nur dem Amtszwang, wer als wahlfähige Person im Kanton, im betreffenden Gerichtskreis, in der betreffenden Gemeinde bzw. im betreffenden Korporationsgebiet wohnt. Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht und der heutigen Praxis dazu.

Vorbemerkungen zum Verfahren (Art. 9 ff.)

Nach dem geltenden Recht ist das Gesuch um Ablehnung der Wahl grundsätzlich an das Wahlorgan zu richten. Diese Ordnung erscheint zwar konsequent, überträgt sie doch die Entscheidungsmacht jenem Organ, das für die Wahl zuständig ist. Andererseits ist klar, dass sich das Volk, die Gemeindeversammlung oder die Volksversammlung der Korporationen als politische Organe schlecht eignen, um ein geordnetes Verwaltungsverfahren nach rechtsstaatlichen Grundsätzen durchzuführen. Wie beim Einbürgerungsverfahren soll auch das Amtszwangsverfahren in rechtsstaatliche Bahnen geleitet werden. Der Gesetzesentwurf sieht eine differenzierte Zuständigkeitsregelung vor und erklärt Entscheidungen der zuständigen Behörde nach den Bestimmungen der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345) als anfechtbar.

Artikel 9 Ablehnung der Wahl

Wer einen Ausschluss- oder Ablehnungsgrund für sich geltend macht, hat das innert zehn Tagen seit der Wahl der zuständigen Behörde gegenüber schriftlich zu erklären. Zuständig zur Beurteilung des Gesuchs ist bei der Wahl in eine Behörde des Kantons der Regierungsrat, bei der Wahl in eine Gemeindebehörde der Gemeinderat und bei der Wahl in eine Korporationsbehörde der Engere Rat. Anders als heute soll die betroffene Person ihr Amt erst antreten, wenn der Entscheid rechtskräftig ist.

Artikel 10 Vorzeitiger Rücktritt

Wer vorzeitig aus dem Amt ausscheiden will, hat das gleiche Verfahren zu wählen, das bei einer Ablehnung der Wahl einzuschlagen ist. Doch ist hier das Amt weiterhin auszuüben, bis der Entscheid rechtskräftig ist.

Artikel 11 Rechtsmittel

Nachdem es sich um ein Verwaltungsverfahren handelt, ist es angezeigt, die Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345) anwendbar zu erklären.

Die entworfene Bestimmung sieht vor, dass der Entscheid des Regierungsrats der

Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht unterliegt. Den Gemeinden und Korporationen soll, soweit es um Gemeinde- bzw. Korporationsämter geht, ein Beschwerderecht zukommen.

Artikel 12 Strafbestimmung

Eine Rechtspflicht, die nicht mit geeigneten Sanktionen ausgestattet ist, ist wertlos. Daher drängt sich auf, auch die verletzte Amtspflicht mit einer Busse zu belegen. Diese Aufgabe übernimmt Artikel 13 des entworfenen Gesetzes.

Für das Verfahren verweist Absatz 2 auf das Strafbefehlsverfahren nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0), das durch die Anzeige des Regierungsrats, der betroffenen Gemeinde oder Korporation bei der Staatsanwaltschaft ausgelöst wird.

Artikel 13 Aufhebung bisherigen Rechts

Es ist klar, dass das geltende Gesetz vom 4. Mai 1890 über den Amtszwang aufgehoben wird.

Eine Änderung des bisherigen Rechts drängt sich nicht auf, denn:

- Artikel 85 Kantonsverfassung begnügt sich damit, den Gesetzgeber zu beauftragen, den Amtszwang zu regeln.
- Das Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) und das Proporzgesetz (RB 2.1205) enthalten zwar Bestimmungen über den Amtszwang, doch müssen diese nicht geändert werden. Beide Gesetze formulieren einzig den Vorbehalt des Amtszwangs (Art. 18h WAVG und Art. 9 des Proporzgesetzes).
- Ähnlich verhält es sich mit Artikel 28 des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri (RB 60.2211), wo einzig auf den Amtszwang "wie für die Gemeindebehörden" verwiesen wird.
- Und schliesslich befasst sich Artikel 34 der Personalverordnung (PV; RB 2.4211) mit dem Amtszwang, indem er die Bewilligungspflicht durch die Anstellungsbehörde eingrenzt, wenn Amtszwang besteht.

Artikel 14 Übergangsbestimmung

Um Rechtssicherheit zu gewähren, aber auch um zu vermeiden, dass die "Spielregeln" während der laufenden Amtsdauer sich ändern, ist es angezeigt, die Übergangsbestimmung

so zu formulieren, dass die gewählten Personen ihre Amtsdauer nach bisherigem Recht beenden können.

Artikel 15 Inkrafttreten

Der Entwurf enthält die übliche Inkraftsetzungsnorm.

VI. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Das Gesetz zur Besetzung von Behörden, wie es in der Beilage enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Das Postulat Markus Holzgang, Altdorf, über den Amtszwang wird am Protokoll des Landrats als erledigt abgeschrieben.

Beilagen:

- Gesetzesentwurf (Beilage 1)
- Liste der Vernehmlassungsadressaten (Beilage 2)