

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

28. September 2010

Nr. 2010-605 R-362-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Gesetz über die Unvereinbarkeit von Landratsmandat und Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung und zur Änderung der Kantonsverfassung

I. Ausgangslage

In der September-Session 2007 erklärte der Landrat - entgegen der Empfehlung des Regierungsrats - die Motion Toni Bunschi, Flüelen, zur "Änderung der Kantonsverfassung hinsichtlich der Unvereinbarkeit von vollamtlichen Kantonsangestellten als Mitglieder des Landrats" als erheblich.

In der Folge unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat eine Vorlage zur Änderung der Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101). Nach einer intensiven Debatte wies der Landrat auf Antrag der Justizkommission in der März-Session 2009 den Bericht und Antrag des Regierungsrats zurück. Er beauftragte den Regierungsrat, zusammen mit der Verfassungsänderung auch eine Gesetzesvorlage vorzulegen. Für die Erarbeitung der Verfassungsänderung und der Gesetzesvorlage erteilte er dem Regierungsrat verschiedene Direktiven.

Mit dem vorliegenden Bericht legt der Regierungsrat entsprechend dem landrätlichen Auftrag die Entwürfe für folgende Rechtserlasse vor:

- Änderung der Kantonsverfassung (Art. 76 Abs. 3)
- Gesetz über die Unvereinbarkeit von Landratsmandat und Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung

II. Bemerkungen zur Änderung der Kantonsverfassung

Die entworfene Verfassungsänderung entspricht der vom Landrat in der März-Session 2009 beschlossenen Fassung des Artikels 76 Absatz 3 KV. Dieser lautet wie folgt:

"³Angestellten des Kantons in leitender oder ähnlicher Stellung ist es untersagt, dem Landrat als Mitglied anzugehören. Die Gesetzgebung bestimmt das Nähere."

Die Verfassungsbestimmung ist so gestaltet, dass sie klarerweise für alle Angestellten des Kantons in leitender oder ähnlicher Stellung gilt, also unabhängig davon, ob die betroffene Person vollzeitlich oder teilzeitlich angestellt ist. Selbst Personen mit nur einem geringen Anstellungsgrad sind damit vom Landratsmandat ausgeschlossen.

Der Regierungsrat empfiehlt jedoch dem Landrat, zusätzlich auch Artikel 76 Absatz 1 KV zu ändern. Denn gemäss dem geltenden Artikel 76 Absatz 1 KV dürfen Landräte keinem "Gericht" angehören. In der Praxis hat sich die Frage ergeben, ob damit auch richterliche Behörden wie der Staatsanwalt von der Wahl in den Landrat ausgeschlossen sind. Um der Unsicherheit zu begegnen, ob "Gericht" tatsächlich nur Gerichtsbehörde oder richterliche Behörde heisst, empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, Artikel 76 Absatz 1 KV so zu ändern und zu verdeutlichen, dass Mitglieder des Landrats und des Regierungsrats keiner "richterlichen Behörde" angehören dürfen. Das hat zur Folge, dass die Staatsanwaltschaft, die gemäss Artikel 1 Gerichtsorganisationsgesetz (RB 2.3221) eine "richterliche Behörde" darstellt, von Verfassung wegen von einem Landratsmandat ausgeschlossen ist. Die Staatsanwaltschaft muss deshalb im Ausführungsgesetz nicht eigens erwähnt werden.

III. Bemerkungen zum Gesetz über die Unvereinbarkeit von Landratsmandat und Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung

1. Allgemeine Bemerkungen

Für die Ausgestaltung der Gesetzesvorlage hat der Landrat dem Regierungsrat in seinem Rückweisungsbeschluss folgende Direktiven erteilt:

- "a) Die Trennung der staatlichen Gewalten muss konsequent gewährleistet werden. Nicht relevant ist, ob ein Voll- oder Nebenamt, eine Vollzeit- oder Teilzeitstelle vorliegt.
- b) Massgebend für die Unvereinbarkeit ist die Funktion des Kantonsangestellten und nicht allein seine hierarchische Stellung. Personen, welche tatsächlich über Einflussmöglichkeiten auf die

Entscheidfindung des Regierungsrats verfügen, sollen vom Landratsmandat ausgeschlossen werden.

- c) Einzelne Funktionen sind aufgrund ihrer besonderen Stellung bereits im Ausführungserlass als unvereinbar mit dem Landratsmandat zu bezeichnen (wie z. B. Sekretariat des Landrats, Finanzkontrolle)."

Das entworfene Gesetz über die Unvereinbarkeit von Landratsmandat und Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung ist entsprechend den erwähnten Direktiven des Landrats ausgestaltet.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Die entworfene Bestimmung umschreibt den Gegenstand des Gesetzes. Danach regelt das Gesetz die Unvereinbarkeit von Landratsmandat und Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung.

Zu Artikel 2

Absatz 1 wiederholt und verfeinert den Grundsatz des Artikels 76 Absatz 1 KV. Folgerichtig gilt er für alle Angestellte des Kantons in leitender oder ähnlicher Stellung, unabhängig vom Anstellungsgrad.

Absatz 2 verdeutlicht, dass für die Unvereinbarkeit die Funktion des Kantonsangestellten und nicht allein seine hierarchische Stellung massgebend ist. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die regelmässig und massgeblich an der Meinungsbildung des Regierungsrats und an der Vorbereitung der Beschlüsse des Regierungsrats mitwirken, sollen vom Landratsmandat ausgeschlossen werden.

Auf Grund der entworfenen Regelung ist im Einzelfall zu beurteilen, ob die Kriterien für die Unvereinbarkeit zwischen Landratsmandat und Anstellungsverhältnis erfüllt sind.

Zu Artikel 3

Die entworfene Bestimmung zählt einzelne Funktionen auf, die ohne Weiteres (ohne Auslegung) mit dem Landratsmandat unvereinbar sind.

Zu Artikel 4

Die entworfene Bestimmung legt das Prozedere bei Bestehen einer Unvereinbarkeit fest. Die Betroffenen haben selbst zu entscheiden, welches Amt sie im Konfliktfall aufgeben wollen. Es soll ihnen dabei Zeit zum Kündigen gegeben werden. Kündigen sie nicht bzw. legen ihre Funktion nicht nieder, so scheiden sie nach Ablauf der gesetzlichen Frist aus dem Landrat aus. Die Formulierung ist so gewählt, dass auch Mitglieder aus dem Landrat ausscheiden, wenn sie während der Amtsdauer eine mit ihrem Ratsmandat unvereinbare Kantonsanstellung antreten.

Die Vorprüfung des Bestehens einer Unvereinbarkeit obliegt dem Büro des Landrats, die Feststellung der Unvereinbarkeit hingegen dem Landrat.

Zu Artikel 5

Die Gesetzesvorlage soll dem Volk gleichzeitig mit der entsprechenden Änderung der Kantonsverfassung zur Abstimmung unterbreitet werden. Die entworfene Bestimmung verdeutlicht, dass im Fall, da die Verfassungsänderung vom Volk abgelehnt wird, auch der Gesetzesentwurf dahin fällt.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

In der Zeit vom 10. Juni bis 31. August 2010 hat der Regierungsrat den Entwurf für ein neues Gesetz über die Unvereinbarkeit von Landratsmandat und Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung bei den Gemeinden, Parteien und interessierten Organisationen in die Vernehmlassung geschickt. Das Ergebnis der Vernehmlassung zeigt, dass die Frage der Unvereinbarkeit eines Landratsmandats mit einem Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung kontrovers ist. Von den 20 Gemeinderäten stehen zwölf der Vernehmlassungsvorlage positiv gegenüber. Sieben Gemeinderäte lehnen die Vernehmlassungsvorlage ab und sprechen sich für eine Beibehaltung der bisher geltenden Unvereinbarkeitsregelung aus. Von den Parteien begrüßen die CVP, Grüne Uri und SP die Vorlage. Die FDP und SVP sprechen sich dagegen aus. Die Personalverbände LUM, LUR und Staatspersonalverband begrüßen die vorgeschlagene neue Regelung.

IV. Antrag

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

1. Die Änderung der Kantonsverfassung, wie sie im Anhang 1 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Das Gesetz über die Unvereinbarkeit von Landratsmandat und Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung, wie es im Anhang 2 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
3. Die Motion Toni Bunschi, Flüelen, "zur Änderung der Kantonsverfassung hinsichtlich der Unvereinbarkeit von vollamtlichen Kantonsangestellten als Mitglieder des Landrats" wird als materiell erledigt abgeschrieben.

Anhänge

- Änderung der Kantonsverfassung (Anhang 1)
- Gesetz über die Unvereinbarkeit von Landratsmandat und Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung (Anhang 2)

Beilage:

Liste der Vernehmlassungsadressaten

VERFASSUNG

des Kantons Uri

(Änderung vom ...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984¹ wird wie folgt geändert:

Artikel 76 Absatz 1 und 3

¹Niemand darf gleichzeitig Mitglied des Landrats und des Regierungsrats sein. Mitglieder des Landrats und des Regierungsrats dürfen keiner richterlichen Behörde angehören. Keine Richterin und kein Richter darf gleichzeitig Mitglied zweier ordentlicher Gerichte sein.

³Angestellten des Kantons in leitender oder ähnlicher Stellung ist es untersagt, dem Landrat als Mitglied anzugehören. Die Gesetzgebung bestimmt das Nähere.

II.

¹Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung.

²Sie ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten².

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Markus Züst

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

¹ RB 1.1101

² von der Bundesversammlung gewährleistet am ...

GESETZ

über die Unvereinbarkeit von Landratsmandat und Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung

(vom ...)

Das Volk des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 76 Absatz 3 und Artikel 24 Buchstabe b der Verfassung des Kantons Uri¹,

beschliesst:

Artikel 1 Gegenstand

Dieses Gesetz regelt die Unvereinbarkeit von Landratsmandat und Anstellungsverhältnis bei der Kantonsverwaltung.

Artikel 2 Unvereinbarkeit
a) im Allgemeinen

¹Angestellte des Kantons in leitender oder ähnlicher Stellung dürfen dem Landrat nicht angehören.

²Dazu gehören insbesondere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die auf Grund ihrer Funktion regelmässig und massgeblich an der Meinungsbildung des Regierungsrats und an der Vorbereitung der Beschlüsse des Regierungsrats mitwirken.

Artikel 3 b) im Besonderen

Nicht dem Landrat angehören dürfen insbesondere:

- a) die Kanzleidirektorin oder der Kanzleidirektor;
- b) die Direktionssekretärinnen und Direktionssekretäre;
- c) die Vorsteherinnen und Vorsteher der Ämter;
- d) die oder der Informationsbeauftragte des Regierungsrats;
- e) die Datenschutzbeauftragte oder der Datenschutzbeauftragte;
- f) die Rektorin oder der Rektor der Kantonalen Mittelschule Uri und des Berufs- und Weiterbildungszentrums Uri;

¹ RB 1.1101

- g) die Sekretärin oder der Sekretär des Landrats;
- h) die Vorsteherin oder der Vorsteher der Finanzkontrolle;
- i) die Stellvertretung der Personen nach Buchstabe a bis h.

Artikel 4 Vorgehen bei Bestehen einer Unvereinbarkeit

¹Tritt eine Unvereinbarkeit nach Artikel 2 oder 3 ein, so scheidet die betroffene Person sechs Monate nach Feststellen der Unvereinbarkeit aus dem Landrat aus, sofern sie die andere Funktion bis dahin nicht aufgegeben hat.

²Das Büro des Landrats prüft anhand der Angaben der Ratsmitglieder oder auf Hinweis hin, ob eine Unvereinbarkeit nach Artikel 2 oder 3 besteht, und stellt dem Rat gegebenenfalls Antrag auf Feststellung der Unvereinbarkeit.

Artikel 5 Inkrafttreten

¹Dieses Gesetz unterliegt der Volksabstimmung.

²Es tritt zusammen mit der Änderung von Artikel 76 der Verfassung des Kantons Uri² in Kraft. Wird diese abgelehnt, fällt es dahin.

Im Namen des Volkes
Der Landammann: Markus Züst
Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

² RB 1.1101

Vernehmlassungsadressaten	Eingang einer Vernehmlassung
- Gemeinderat Altdorf	X
- Gemeinderat Andermatt	X
- Gemeinderat Attinghausen	X
- Gemeinderat Bauen	X
- Gemeinderat Bürglen	X
- Gemeinderat Erstfeld	X
- Gemeinderat Flüelen	X
- Gemeinderat Göschenen	X
- Gemeinderat Gurnellen	X
- Gemeinderat Hospental	-
- Gemeinderat Isenthal	X
- Gemeinderat Realp	X
- Gemeinderat Schattdorf	X
- Gemeinderat Seedorf	X
- Gemeinderat Seelisberg	X
- Gemeinderat Silenen	X
- Gemeinderat Sisikon	X
- Gemeinderat Spiringen	X
- Gemeinderat Unterschächen	X
- Gemeinderat Wassen	X
- Urner Gemeindeverband	-
- Verband Urner Staats- und Gemeindepersonal	X
- Lehrervereinigung der Urner Mittelschule (LUM)	X
- Verband Lehrerinnen und Lehrer Uri (LUR)	X
- Verband der Kantonspolizei Uri	-
- CVP Uri	X
- FDP Uri	X
- SP Uri	X
- SVP Uri	X
- Grüne Bewegung Uri	X
- Junge CVP Uri	X
- Jungfreisinnige Uri	X
- Junge SVP Uri	X
- Juso Uri	X