

Bericht zum entworfenen Gesetz zur Besetzung von Behörden

I. Ausgangslage

Amtszwang bedeutet die Verpflichtung, ein Amt zu übernehmen und auszuüben. Diese Pflicht, ein politisches Amt zu übernehmen, dient letztlich dem Funktionieren der Demokratie. Damit gehört der Amtszwang wie die Stimmpflicht zu den Bürgerpflichten. Das Gesetz über den Amtszwang (AZG; RB 2.2221) stammt aus dem Jahre 1890. Es kennt einen umfassenden Amtszwang, der sämtliche Behörden betrifft, die vom Volk, von der Gemeindeversammlung oder der Korporationsbürgergemeinde gewählt werden.

In der Praxis bestehen kaum Schwierigkeiten, kantonale Ämter zu besetzen. Eine Umfrage zeigt, dass auch die Gemeinden und Korporationen bisher ihre Ämter besetzen konnten. Auch wenn gegen den Amtszwang gewisse Bedenken erhoben werden, wird ihm bei der Besetzung der Ämter jedoch eine gewisse positive Wirkung zugesprochen. Neben Uri kennen auch andere Kantone den Amtszwang nach wie vor (so etwa Zürich, Wallis und Nidwalden).

Es ist klar, dass sich die Verhältnisse seit 1890 geändert haben, als die Landsgemeinde das Gesetz über den Amtszwang erlassen hat. So enthält das 125 Jahre alte Gesetz verschiedene Bestimmungen, die nicht mehr zeitgemäss sind. Auch sind die Ablehnungsgründe sehr restriktiv formuliert. Schliesslich zeigt sich, dass das geltende Gesetz Lücken enthält, etwa hinsichtlich des Entlassungsverfahrens aus einem Amt, für welches das Volk Wahlkörper ist.

Der Amtszwang soll grundsätzlich aufrecht erhalten werden. Das geltende Gesetz soll jedoch aufgehoben und in einem neuen zeitgemässen Rechtserlass die Modalitäten des Amtszwangs neu geregelt werden.

II. Grundzüge des Entwurfs

Der Regierungsrat hat den Entwurf für ein neues Gesetz erarbeitet.

Der Geltungsbereich des neuen Gesetzes umfasst nach wie vor 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.

Der Gesetzesentwurf mindert die Last des Amtszwangs insofern, als er die Amtspflicht auf zwei Amtsdauern innerhalb derselben Behörde auf ein zumutbares und verhältnismässiges Mass eingrenzt. Zudem formuliert er die Ablehnungsgründe neu..

III. Parlamentarischer Vorstoss

Am 17. November 2010 hat Markus Holzgang 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.

IV. 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“ besser den Grund für die Gesetzgebung 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) (Bstb. a).

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

Darüber hinaus gilt es für alle Behörden, die die Einwohnergemeindeversammlung aufgrund besonderer Vorschriften zu wählen hat (Bstb. 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 gilt nicht für ein Vollamt, sondern nur für Nebenämter. Zum vollamtlichen Gemeindepräsidium könnte somit niemand gezwungen werden.

Artikel 4 Dauer

Grundsätzlich besteht die Amtspflicht während zweier Amtsdauern. 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 Bstb. 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 AZG).

Der Amtsantritt während einer Amtsdauer gilt wie heute als volle Amtsdauer (Art. 2 AZG).

Artikel 5 Ausschlussgründe

Artikel 76 KV nennt einige Unvereinbarkeiten zwischen verschiedenen Amtstätigkeiten und Artikel 77 KV erklärt, wer aus verwandtschaftlichen Gründen nicht gleichzeitig der gleichen

Behörde angehören darf. Diese Ausschlussgründe gelten von Verfassungen 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.

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. Dabei sind folgende Punkte bemerkenswert:

- Das 65. Altersjahr soll als Ablehnungsgrund beibehalten werden (Bstb. a).
- Auch soll niemand verpflichtet werden, zwei Ämter gleichzeitig übernehmen zu müssen, die beide der Übernahmepflicht unterliegen (Bstb. b).
- Wer bereits während zwei Amtsdauern einer Behörde angehört, muss nicht eine dritte Amtsdauer zwangsweise in dieser Behörde erfüllen (Bstb. 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 derjenige oder diejenige anrufen kann, der oder die bereits drei Amtsperioden in einer amtszwangspflichtigen Behörde gedient hat. Damit hat er oder sie die Bürgerpflicht erfüllt und kann nicht gezwungen werden, weiterhin einer gemeindlichen Behörde zu dienen (Bstb. d).
- Schliesslich kann die zwangsweise Übernahme eines Amtes in einer Gemeindebehörde ablehnen, wem aus gesundheitlichen, beruflichen oder persönlichen oder anderen wichtigen Gründen die Amtsausübung nicht zumutbar ist (Bstb. e). Dieser Tatbestand orientiert sich am geltenden Artikel 7 AZG, wonach körperliche Gebrechen, Krankheit, wirtschaftliche Nachteile und dergleichen als Ablehnungsgründe gelten. Einzuräumen ist, dass diese Bestimmung der Vollzugsinstanz ein weites Ermessen eröffnet. Andererseits erlaubt sie, dem Einzelfall gerecht zu werden, was gerade mit Blick auf die Amtsausübung notwendig erscheint.

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

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 Artikel 7 die Gründe eines vorzeitigen Rücktritts. Es liegt nahe, sich dabei an die Ausschluss- und Ablehnungsgründe anzulehnen, die in Artikel 6 und 7 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 Gerichts-kreis, 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.)

Das geltende Recht bestimmt grundsätzlich den Wahlkörper, um über allfällige Ablehnungsgründe zu befinden. 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. Mit Blick darauf ist es naheliegend, den Regierungsrat, dem insbesondere auch die Aufsicht über die Gemeinden und Korporationen obliegt (Art. 106 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 2 KV), auch für die Überprüfung eines zwangsweise übertragenen Amtes als zuständig zu bezeichnen.

Artikel 9 Ablehnung der Wahl

Wer einen Ausschluss- oder Ablehnungsgrund für sich geltend macht, hat das innert 10 Tagen seit der Wahl dem Regierungsrat gegenüber schriftlich zu erklären. Der Regierungsrat wird erstinstanzlich über die Berechtigung der abgelehnten Wahl befinden. 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 ordentlichen Verwaltungsverfahren handelt, und weil der Kanton mindestens eine Rechtsmittelmöglichkeit anbieten soll, sieht der Entwurf vor, dass der Entscheid des Regierungsrats der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht unterliegt.

Artikel 12 Verfahren

Nachdem es sich, wie dargelegt, um ein Verwaltungsverfahren handelt, ist es angezeigt, die Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345) anwendbar zu erklären, soweit das entworfenen Gesetz nichts anderes bestimmt. Zwei abweichende Bestimmungen sind zu nennen: die Frist, die Wahl anzufechten, beträgt nicht 20, sondern 10 Tage (Art. 9 Abs. 1 des Entwurfs), und die Gemeinde bzw. Korporation ist beschwerdeberechtigt (Art. 11 Abs. 2 des Entwurfs).

Artikel 13 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 StPO (SR 312.0), das durch die Anzeige des Regierungsrat, der betroffenen Gemeinde oder Korporation bei der Staatsanwaltschaft ausgelöst wird.

Artikel 14 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 KV begnügt sich damit, den Gesetzgeber zu beauftragen, den Amtszwang zu regeln.
- Das WAVG 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 (Artikel 18h WAVG und Artikel 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 15 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 16 Inkrafttreten

Der Entwurf enthält die übliche Inkraftsetzungsnorm.

Anhang

Gesetzesentwurf

GESETZ

zur Besetzung von Behörden (GBB)

(vom ...)

Das Volk des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 90 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Uri¹,

beschliesst:

1. Kapitel: **Zweck, Geltungsbereich**

Artikel 1 Zweck

Dieses Gesetz bezweckt, die Besetzung von Behörden sicherzustellen, wenn dieses Ziel nicht im ordentlichen Wahlverfahren erreicht werden kann.

Artikel 2 Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt:

- a) für den Landrat und alle Behörden des Kantons, die das Volk zu wählen hat;
- b) für alle verfassungsmässigen Behörden der Einwohnergemeinden;
- c) für alle Behörden, die die Einwohnergemeindeversammlung aufgrund besonderer Vorschriften zu wählen hat;
- d) für alle Behörden, die die Volksversammlung der Korporationen zu wählen hat.

2. Kapitel: **Pflicht zur Übernahme eines Amtes**

Artikel 3 Grundsatz

Wer wahlfähig ist, ist verpflichtet, ein Amt nach Artikel 2 zu übernehmen, sofern es sich dabei um ein Nebenamt handelt.

¹ KV, RB 1.1101

Artikel 4 Dauer

¹Wer verpflichtet ist, ein Amt zu übernehmen, hat dieses während zwei Amtsdauern auszuüben.

²Wer ein Amt freiwillig übernommen hat, muss es während der betreffenden Amtsdauer ausüben.

³Der Amtsantritt während einer Amtsdauer wird als volle Amtsdauer angerechnet.

Artikel 5 Ausschlussgründe

Wenn die Wahl in eine Behörde Unvereinbarkeiten nach Artikel 76 KV herbeiführte oder Gründe des Verwandtenausschlusses nach Artikel 77 KV erzeugte, entfällt die Pflicht, ein Amt zu übernehmen.

Artikel 6 Ablehnungsgründe

Von der Pflicht, ein Amt zu übernehmen, ist befreit:

- a) wer mehr als 65 Jahre alt ist;
- b) wer bereits ein Amt ausübt, das der Übernahmepflicht unterliegt;
- c) wer bereits während zwei Amtsdauern der Behörde angehörte, in die er gewählt wurde;
- d) wer insgesamt während dreier Amtsperioden einer Behörde im Sinne dieses Gesetzes angehört hat;
- e) wem die Ausübung des Amtes aus gesundheitlichen, beruflichen, persönlichen oder anderen wichtigen Gründen nicht zumutbar ist.

Artikel 7 Gründe für den vorzeitiger Rücktritt

Die Ausschluss- und Ablehnungsgründe sind sinngemäss anwendbar, wenn die gewählte Person vorzeitig vom Amt zurücktreten will.

Artikel 8 Wechsel des Wohnsitzes

Wer während der Amtsdauer aus dem Kanton, aus dem betreffenden Gerichtskreis, aus der betreffenden Gemeinde oder aus dem betreffenden Korporationsgebiet wegzieht, ist ohne Weiteres von der Pflicht entbunden, das Amt weiter auszuüben.

3. Kapitel: **Verfahren**

Artikel 9 Ablehnung der Wahl

¹Wer einen Ausschluss- oder Ablehnungsgrund für sich geltend macht, hat das innert zehn Tagen seit der Wahl dem Regierungsrat gegenüber schriftlich zu erklären. Die behaupteten Ausschluss- und Ablehnungsgründe sind darzulegen.

²Der Regierungsrat entscheidet, ob die geltend gemachten Gründe berechtigt sind. Solange dieser Entscheid nicht rechtskräftig ist, hat die betroffene Person das fragliche Amt nicht auszuüben.

Artikel 10 Vorzeitiger Rücktritt

Wer vorzeitig vom Amt zurücktreten will, hat das dem Regierungsrat gegenüber zu erklären. Artikel 9 ist sinngemäss anzuwenden. Das Amt ist jedoch bis zum rechtskräftigen Entscheid weiter auszuüben.

Artikel 11 Rechtsmittel

Der Entscheid des Regierungsrats kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht angefochten werden.

Artikel 12 Verfahren

Das Verfahren richtet sich nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege², soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

4. Kapitel: **Strafbestimmung**

Artikel 13

¹Wer sich zu Unrecht weigert, ein Amt nach diesem Gesetz auszuüben, wird mit einer Busse bis zu Fr. 5'000.-- bestraft.

² VRPV, RB 2.2345

²Der Regierungsrat, die betroffene Gemeinde oder Korporation hat die ungerechtfertigte Amtsverweigerung der Staatsanwaltschaft mitzuteilen. Diese entscheidet im Strafbehelfsverfahren nach den Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung³.

5. Kapitel: **Schlussbestimmungen**

Artikel 14 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 4. Mai 1890 über den Amtszwang⁴ wird aufgehoben.

Artikel 15 Übergangsbestimmung

Für die laufende Amtsdauer gilt das bisherige Recht.

Artikel 16 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit der Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

Im Namen des Volkes

Frau Landammann: Dr. Heidi Z'graggen

Der Kanzleidirektor: Roman Balli

³ StPO; SR 312.0

⁴ RB 2.2221