

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

19. August 2025

Nr. 2025-430 R-362-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zu Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Offenlegung der Interessenbindungen von Mitgliedern des Landrats und des Regierungsrats (Änderung der Geschäftsordnung des Landrats und der Organisationsverordnung)

Zusammenfassung

Die Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen ist in der Schweiz für Mitglieder von Parlamenten und Regierungen nichts Aussergewöhnliches. Auf Bundesebene ist die Offenlegungspflicht der Legislativbehörde als Grundsatz in der Bundesverfassung (Art. 161 Abs. 1 BV; SR 101) verankert. Die Details dazu sind im Parlamentsgesetz (Art. 11 ParlG; SR 171.10) geregelt. Auch in vielen Kantonen ist die Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen für Mitglieder des kantonalen Parlaments und für Regierungsmitglieder gesetzlich vorgegeben.

Eine gesetzliche Transparenzpflicht für die Mitglieder des Landrats und des Regierungsrats existiert im Kanton Uri bislang nicht. Zwar werden heute die Mandate und Interessenbindungen der Urner Regierungsmitglieder auf der Homepage des Kantons aufgeführt, doch erfolgen diese Angaben auf freiwilliger Basis. Die Interessenbindungen der Mitglieder des Landrats werden bislang im Kanton Uri nicht offengelegt.

Am 13. November 2024 reichte Landrat Jonas Imhof, Altdorf, eine Motion ein, die diese Offenlegung der Interessenbindungen fordert. Der Landrat erklärte die Motion an seiner Session vom 5. Februar 2025 in Einklang mit der Empfehlung des Regierungsrats erheblich. Mit der Motion beauftragt der Landrat den Regierungsrat, eine Gesetzesgrundlage auszuarbeiten, die sämtliche Landrats- sowie Regierungsmitglieder zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen verpflichtet und die Umsetzung dieser Pflicht regelt. Mit dieser Vorlage kommt der Regierungsrat dem Auftrag nach.

Aufgrund der Vernehmlassung wurde die Vorlage punktuell überarbeitet. So wurden etwa die Tatbestände geschärft, die eine Offenlegung als angezeigt erscheinen lassen. Zudem wurde neu eine Übergangsregelung aufgenommen. Bestehende Interessenbindungen sind innerhalb von sechs Monaten ab Inkrafttreten des neuen Rechts offenzulegen. Damit ist ab Mitte der laufenden Legislatur die Offenlegung von Interessenbindungen gewährleistet.

1. Ausgangslage

1.1 Offenlegung von Interessenbindungen heute

Lobbying und Interessenvertretung sind Bestandteil des demokratischen Prozesses. Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind nicht nur Volksvertreterinnen und -vertreter, sondern regelmässig auch Interessenvertreterinnen und -vertreter, sei es nur in dem allgemeinen Sinn, dass sie auch aufgrund ihres Berufs, ihrer Herkunft usw. gewählt werden. Interessenvertretung ist legitim und gehört zur repräsentativen Demokratie. Die Interessenbindungen sind jedoch offenzulegen. Das ist wichtig für die Glaubwürdigkeit der politischen Arbeit.

Die Offenlegung von Interessenbindungen dient der Transparenz über die politischen Interessenverflechtungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Sie ist Voraussetzung dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger erkennen können, welche privaten Tätigkeiten die Entscheidungsfindung der Ratsmitglieder beeinflussen können. Sie ist grundlegend, um Interessenkonflikte zu vermeiden und faire politische Prozesse zu gewährleisten.

Auch Medien und Organisationen beobachten zunehmend, ob Interessenbindungen ausgewiesen werden. Die gestiegene Aufmerksamkeit geht mit einer erhöhten politischen Sensibilität einher. Diese gesellschaftliche Entwicklung führte dazu, dass in den letzten Jahren neben dem Bund auch viele Kantone die Transparenzvorschriften erhöht haben. Heute gilt als allgemeiner Grundsatz, dass Mitglieder von Parlamenten und Regierungen ihre Interessenbindungen offenlegen müssen. Auf Bundesebene ist die Offenlegungspflicht der Legislativbehörde als Grundsatz in der Bundesverfassung (Art. 161 Abs. 1) geregelt. Das Parlamentsgesetz (Art. 11) konkretisiert diese Pflicht.

Eine solche gesetzliche Transparenzpflicht existiert in Uri bislang nicht. Zwar werden die Mandate und Interessenbindungen der Urner Mitglieder des Regierungsrats auf der Homepage des Kantons aufgeführt, doch erfolgen diese Offenlegungen auf freiwilliger Basis. Die Mitglieder des Regierungsrats deklarieren heute ohne gesetzliche Verpflichtung ihre Interessenbindungen und geben ihre beruflichen Nebentätigkeiten im Sinne einer freiwilligen Selbstdeklaration von sich aus auf der kantonalen Homepage bekannt. Diese freiwillige Offenlegung geht auf die Parlamentarische Empfehlung Petra Simmen, Altdorf, für eine transparente Information und klare Trennung von Tätigkeitsfeldern des Regierungsrats vom 18. April 2018 zurück. Umgekehrt werden die Interessenbindungen der Mitglieder des Landrats bis heute im Kanton Uri nicht deklariert und offengelegt.

1.2 Motion zur Offenlegung der Interessenbindungen

Am 13. November 2024 reichte Landrat Jonas Imhof, Altdorf, mit Zweitunterzeichnenden aus allen im Landrat vertretenen Parteien eine Motion ein, die die Offenlegung der Interessenbindungen forderte. Laut Motion sollen im Sinne der Gleichberechtigung für Landrats- und Regierungsmitglieder dieselben Regelungen gelten. Laut Motion ist es zielführend, dass die Mitglieder jeweils bei Amtsantritt sowie bei Veränderung der Verhältnisse ihre Interessenbindungen offenlegen. Ein öffentliches Register in elektronischer Form würde einen schnellen und unkomplizierten Zugriff für die Bevölkerung sicherstellen.

Der Regierungsrat befürwortete in seiner Antwort eine gesetzliche Regelung zur Offenlegung der Interessenbindungen von Mitgliedern des Landrats und des Regierungsrats.

Vor Beantwortung der Motion holte der Regierungsrat auch die Haltung der Ratsleitung zum Thema ein. Die Ratsleitung äusserte sich in ihrer Stellungnahme vom 11. Dezember 2024 dahingehend, dass sie die Stossrichtung des Vorstosses mitträgt. Konkret sollten die Interessenbindungen jeweils zu Beginn der Legislatur und bei Veränderungen offengelegt und im Internet publiziert werden. Da die publizierten Interessenbindungen als bekannt vorausgesetzt werden, sollten sie im Rat und in den Kommissionen aber nicht jedes Mal bei einem Beratungsgegenstand erneut offengelegt werden müssen.

Der Landrat erklärte die Motion an seiner Session vom 5. Februar 2025 mit 56:4 Stimmen bei 1 Enthaltung erheblich. Damit ist der Regierungsrat beauftragt, eine Gesetzesgrundlage auszuarbeiten, die sämtliche Landrats- sowie Regierungsmitglieder zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen verpflichtet und die Umsetzung dieser Pflicht regelt.

2. Zur Normierung

2.1 Materielles

In vielen Kantonen existieren bereits gesetzliche Regeln, die die Mitglieder der kantonalen Parlamente und der Regierungen zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen verpflichten. Als Interessenbindungen anzugeben sind in der Regel Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien, Leitungsfunktionen in Interessengruppen und Verbänden, Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts sowie politische Ämter. Vereinfacht gesagt, sind diejenigen Interessenbindungen zu erfassen, die bei der Ausübung des politischen Amtes Interessenkonflikte ergeben können, insbesondere auch im Hinblick auf die Ausstandspflicht.

Wie von der Ratsleitung gefordert, werden die publizierten Interessenbindungen in der Vorlage grundsätzlich als bekannt vorausgesetzt. Sie sollen bei Vorlagen nicht jedes Mal von neuem ins Feld geführt werden müssen. Vorbehalten bleiben allerdings Fälle der Ausstandspflicht. Denn diesbezüglich besteht heute schon eine gesetzliche Anzeigepflicht. Unter der Sachüberschrift «Anzeigepflicht» sieht Artikel 4 Ausstandsgesetz (AuG; RB 2.2321) konkret vor, dass «jede ausstandspflichtige Person ihr bekannte Ausstandsgründe vor Behandlung des betreffenden Geschäfts von sich aus zu beachten oder im Zweifelsfalle der zuständigen Behörde bzw. der Verfahrensleitung zur Kenntnis zu bringen hat». Bei der Beratung und Verabschiedung von Rechtserlassen gelten allerdings keine Ausstandspflichten, wie Artikel 6 AuG ausdrücklich festhält. Daher greift im Gesetzgebungsverfahren die gesetzliche Anzeigepflicht nach AuG nicht. Schon aus diesem Grund ist ein öffentliches Register, das die Interessenbindungen der Mitglieder des Landrats und des Regierungsrats generell aufführt, eben durchaus sinnvoll. Die Offenlegung von Interessenbindungen dient der Nachvollziehbarkeit, welche Interessen in welchem Ausmass Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung nehmen.

2.2 Formelles

Die Vorlage sieht - wie von der Motion gefordert - für Landrat und Regierung dieselben Transparenzregeln vor. Die Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen soll laut Vorlage in die Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) und die Verordnung über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (Organisationsverordnung; RB 2.3321) künftig einfließen. Geschaffen werden zwei neue Bestimmungen, die im Wortlaut identisch sind, nämlich der Artikel 11a GO und der Artikel 19a Organisationsverordnung für den Regierungsrat. Die systematische Einordnung der Bestimmungen erfolgt in Anlehnung an die Bundesregelung unmittelbar vor den Normierungen der Ausstandspflicht.

Zu erwähnen ist, dass die GO kraft Verfassungsrechts dem Referendum entzogen ist (vgl. Art. 89 Abs. 2 Verfassung des Kantons Uri; RB 1.1101), während die Organisationsverordnung des Regierungsrats dem fakultativen Volksreferendum untersteht.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1 Allgemeines

Am 11. März 2025 gab der Regierungsrat die Vorlage frei für das Vernehmlassungsverfahren und beauftragte das Landammannamt mit dessen Durchführung. Die Frist dauerte bis 20. Juni 2025.

Das Vernehmlassungsverfahren bezweckt die Beteiligung der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Kantons. Es soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens. Diesem Zweck entsprechend werden zur Vernehmlassung Personen und Organisationen eingeladen, die von einer Rechtsänderung betroffen sind. Im vorliegenden Fall der Offenlegungspflicht wurden die politischen Parteien angeschrieben. Darüber hinaus konnte jede Person und jede Organisation sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen.

Insgesamt gingen sieben Stellungnahmen ein, die alle die Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Offenlegung von Interessenbindungen begrüßten. Fünf Vernehmlassungsantworten stammten von politischen Parteien, zwei von Gemeinden.

3.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlasserteilnehmerinnen und -teilnehmer unterstützen die Vorlage einhellig. Vereinzelt wurden Änderungsanträge gestellt. Vorschläge gingen namentlich von der SP und den Grünen ein.

Punktuelle Präzisierungen der Normen

Gefordert wurden u. a. punktuelle Präzisierungen der Normen im Sinne der Rechtssicherheit und -klarheit. Diesen Anliegen nach Präzisierungen wurde bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage Rechnung getragen. So wurde etwa die Anregung in die Vorlage eingearbeitet, dass die Ratsmitglieder auch bei Neueintritten über die Interessenbindungen zu berichten haben (Art. 11a GO und Art. 19a ORV jeweils Abs. 1). Zudem wurde die Bestimmung dahingehend präzisiert, dass klar wird, dass auch eine Verwaltungsratsstätigkeit erfasst wird (Art. 11a GO und Art. 19a ORV jeweils Abs. 2).

Schliesslich wurde eine zusätzliche Bestimmung aufgenommen, die die Angabe von Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts vorschreibt. Denn die Mehrheitsbeteiligung führt zur Kontrolle über diese juristische Person, was eine Interessenbindung zu ihr effektiv nahelegt.

Bekanntgabe von Einkommen aus der Interessenbindung

Nicht berücksichtigt wurde hingegen der Wunsch von SP und Grünen, dass die Ratsmitglieder das jährliche Einkommen aus der Interessenbindung anzugeben haben. Denn Verbindung und Einsatz für eine bestimmte Interessengruppen lassen sich nicht an der Höhe der Entschädigung messen. Die Verbindung an sich weist auf eine mögliche Beeinflussung der persönlichen Interessen hin, sei sie nun ehrenamtlich oder auch nicht. Interessenbindungen können eben auf verschiedenen Faktoren beruhen, wie etwa beruflichen, persönlichen, familiären oder finanziellen Beziehungen. Daher muss die Offenlegung als solche genügen, ohne dass es dazu auch noch detaillierte Einblicke in die konkrete Ausgestaltung der Beziehung oder in die Höhe der Entschädigung benötigt.

Folgen bei Verletzung der Offenlegungspflichten

Keine Folge geleistet wurde dem Ruf nach einer Sanktionsnorm bei Verletzung der Offenlegungspflichten. Von SP und Grünen ausdrücklich gefordert wurde eine Bestimmung, wonach das Ratsmitglied, das seine Interessenbindungen nicht (vollständig) offenlegt und dies auch nach entsprechender Aufforderung durch die zuständige Behörde unterlässt, hätte abberufen werden können. Eine solche Sanktion würde zu weit greifen. Sanktionen müssen immer verhältnismässig zum begangenen Verstoß sein. Zwar ist eine offene und transparente Handhabung wichtig, um die Integrität zu wahren. Umgekehrt sind Interessenbindungen nicht per se schlecht, sodass die Abberufung eines Mitglieds bei Nichtbefolgung der Offenlegungspflichten in jedem Fall unverhältnismässig wäre.

Naheliegend bei Verstössen gegen die Transparenzpflicht ist, dass die oder der Vorsitzende (Landratspräsidium oder Frau Landammann bzw. Herr Landammann) das betreffende Ratsmitglied auf sein Fehlverhalten hinweist und ihm eine förmliche Rüge erteilt. Die Möglichkeit einer formellen Beanstandung und Missbilligung entspringt unmittelbar der Leitungs- und Überwachungsfunktion der bzw. des Vorsitzenden. Es ist nämlich Aufgabe des Landratspräsidiums, die Einhaltung der Geschäftsordnung zu überwachen (vgl. Art. 19 Bst. d GO). Entsprechendes gilt für die Frau Landammann und den Landammann mit Bezug auf die Aufgabenerfüllung der Regierungskolleginnen und -kollegen (vgl. Art. 27 Abs. 2 Organisationsverordnung). Solche Rügen dürften Wirkung zeigen, da sie auf die Glaubwürdigkeit der politischen Arbeit der Person abzielen. Die Missbilligung des Fehlverhaltens kann bei wiederholter oder dauerhafter Weigerung, die Interessenbindungen offenzulegen, auch öffentlich erfolgen (etwa anlässlich einer Session). Öffentliche Rügen sind in solchen Fällen angemessen und geeignet, da sie Wirkung im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfalten: Sie machen Interessenbindungen öffentlich und allgemein zugänglich, die von Rechtswegen von den Betroffenen selbst deklariert werden müssten. Sie erweisen sich daher als verhältnismässig. Das ergibt sich auch daraus, dass selbst öffentlich erteilte Rügen die Mandatsausübung des betreffenden Ratsmitglieds ja nicht beschränken.

4. Bemerkungen zu den Bestimmungen

4.1 Zu Artikel 11a Geschäftsordnung des Landrats und Artikel 19a Organisationsverordnung

Nach Absatz 1 soll künftig jedes Ratsmitglied zu Beginn der Amtsdauer, bei Neueintritt und bei Veränderungen die Standeskanzlei schriftlich über seine Interessenbindungen unterrichten, die das Amt betreffen könnten. Als Interessenbindung ist eine Verbundenheit von einer gewissen Bedeutung zu verstehen (Beruf, Aufsichtsgremien, Beratungs- und Expertentätigkeit). Dabei genügt ein einzelnes, zeitlich begrenztes Mandat in der Regel nicht. Der Rechtserlass bestimmt in Absatz 2, welche Tätigkeiten namentlich offengelegt werden müssen. Offenzulegen sind insbesondere berufliche Tätigkeiten sowie Arbeitgeberin oder Arbeitgeber (Bst. a), Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien von Unternehmungen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts (Bst. b), Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts (Bst. c), andauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen in kommunalen, kantonalen, nationalen oder internationalen Organisationen, Interessengruppen, Verbänden und Vereinen (Bst. d) sowie andere politische Ämter (Bst. e).

Die Standeskanzlei erstellt ein öffentliches Register über die Angaben der Ratsmitglieder. Die Interessenbindungen werden im Internet veröffentlicht (Abs. 3).

Das Berufsgeheimnis im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) bleibt nach Absatz 4 ausdrücklich vorbehalten. Zu denken ist insbesondere an das Berufsgeheimnis für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte und Ärzte und Ärztinnen nach Artikel 321 Strafgesetzbuch.

4.2 Zu Inkrafttreten und Übergangsbestimmung

Die Rechtsgrundlagen zur Offenlegung der Interessenbindungen von Mitgliedern des Landrats und des Regierungsrats sollen am 1. Januar 2026 in Kraft treten. Vorgesehen ist, dass die bestehenden Interessenbindungen innerhalb von sechs Monaten ab Inkrafttreten des neuen Rechts offenzulegen sind. Mit dieser Übergangsfrist ist gewährleistet, dass die neue Aufgabe in der Standeskanzlei mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden kann (vgl. auch unten Ziff. 5). Die neuen Transparenzregeln entfalten damit ab Mitte der laufenden Legislatur 2024 bis 2028 erstmals ihre Wirkung.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Erfassung, Nachführung und Veröffentlichung der Angaben der 64 Landratsmitglieder und der sieben Regierungsmitglieder ist für die Standeskanzlei mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden. Dieser Mehraufwand fällt mit dem Legislaturwechsel auf einen Zeitpunkt, in dem Arbeitsaufwand und Belastung innerhalb der Kanzlei ohnehin schon gross sind. Zu erwähnen sind die Vor- und Nachbereitungen der Gesamterneuerungswahlen, die damit verbundenen Planungen, Mutationen und Stabsübergaben, die Wechsel in den Gremien und Kommission sowie die Konstituierungen. Dabei muss die Kanzlei durchwegs voll funktionsfähig bleiben. Es ist daher wichtig, dass die neue Transparenzregelung die Standeskanzlei nicht dazu anhält, das Register mit den Angaben der Ratsmitglieder

zu den Interessenbindungen bereits auf den Zeitpunkt des Legislaturwechsels (per 1. Juni) zu erstellen und zu veröffentlichen. Die administrative Umsetzung soll mit Augenmass geschehen, sodass die Kanzlei die Arbeiten für das öffentliche Register über den Sommer fertigstellen kann. Unter diesen Vorzeichen kann die neue Aufgabe mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden. Die technische Umsetzung mit der Publikation auf der Homepage sollte ohne zusätzlichen finanziellen Aufwand möglich sein.

6. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

- 6.1 Die Änderung der Geschäftsordnung des Landrats (GO), wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen.
- 6.2 Die Änderung der Verordnung über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit, wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen.
- 6.3 Die Motion Jonas Imhof, Altdorf, zur Offenlegung der Interessenbindungen, wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Beilagen

LA.2025-0180 II. Beilage 1 zu Bericht und Antrag des Regierungsrats

LA.2025-0180 III. Beilage 2 zu Bericht und Antrag des Regierungsrats