

SCHLUSSBERICHT DER ARBEITSGRUPPE ÜBER DEN REVISIONS-VORENTWURF ZUM GESETZ ÜBER DIE UNVEREINBARKEITEN UND ZU DEN BESTIMMUNGEN ÜBER DEN AUSSTAND

I. EINLEITUNG

1. Motion der CSPO-Fraktion

Mit der am 7. Mai 2009 von der CSPO-Fraktion durch Grossrätin Graziella Walker Salzmann hinterlegten Motion wurde der Staatsrat aufgefordert, das Gesetz über die Unvereinbarkeiten zu überprüfen. Bei der Entwicklung erinnerte die Motionärin daran, dass die Beamten und Angestellten des Staates und der selbstständigen Anstalten, insbesondere was die Angestellten des GNW (heute: Spital Wallis) betrifft, nicht in den Grossen Rat gewählt werden dürfen; dieses Verbot lasse sich kaum mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbaren, zumal Lehrpersonen im Parlament sitzen dürfen. Die meisten Kantone sähen weniger strenge Regeln vor: Entweder seien alle Beamten wählbar oder das Gesetz sehe Ausnahmen für die Wählbarkeit vor für jene Beamte, welche leitende Positionen besetzten. Zusammenfassend verlangte die Motion vom Staatsrat, das Gesetz über die Unvereinbarkeiten dahingehend zu ändern, dass Beamte sowie das Personal der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, insbesondere die Angestellten des GNW, in den Grossen Rat gewählt werden können. Nach Ansicht der Motionärin ist ein derartiges Verbot in keinster Weise gerechtfertigt.

Der Grosse Rat nahm diese Motion in der Mai-Session 2010 an. In seiner Antwort führte der Staatsrat aus:

"Im Rahmen der grossen Reformen, welche das Dienstverhältnis der Beamten und Angestellten sowie der Lehrpersonen tangierten, hat sich der Staatsrat bereits eingehend mit der heiklen Frage der Unvereinbarkeiten — insbesondere im Hinblick auf die Ausübung der politischen Rechte — beschäftigt. Gestützt auf diese Überlegungen gedenkt der Staatsrat, die Frage der Unvereinbarkeiten in zwei Etappen anzugehen:

- - *Zunächst mittels einer vollständigen Überprüfung der geltenden Unvereinbarkeitsregelung. Diese Problematik wurde im Rahmen der Vernehmlassung über diese Gesetzesentwürfe von mehreren Kreisen aufgeworfen und muss gelöst werden.*
- - *Anschliessend durch eine eingehende Prüfung der Ausstandspflicht im Rahmen der Ausübung eines öffentlichen Amtes, insbesondere wenn ein direkter Konflikt zwischen der Ausübung eines öffentlichen Amtes und persönlichen Interessen bestehen kann. Dies könnte beispielsweise im Rahmen der Beteiligung gewisser Berufsgruppen an parlamentarischen Kommissionen der Fall sein. All diese Fragen werden detailliert geprüft werden. Aus diesen Gründen schlägt der Staatsrat die Annahme der Motion vor."*

2. Einsetzung der Arbeitsgruppe, Auftrag und Zusammensetzung

Im Anschluss an die Annahme dieser Motion beschloss der Staatsrat am 23. März 2011, eine mit der Ausarbeitung eines Revisions-Vorentwurfs zum Gesetz über die Unvereinbarkeiten sowie zu den Bestimmungen über den Ausstand beauftragten Arbeitsgruppe einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe setzt sich wie folgt zusammen:

- Frau WALKER SALZMANN Graziella, Grossrätin, Präsidentin der Arbeitsgruppe;
- Herr BRIAND Gilbert, Chef Personalmanagement Spital Wallis (GNW);
- Herr CHEVRIER Maurice, Chef der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten;

- Herr DELASOIE Marcel, Generalsekretär Walliser Gewerbeverband (WGV), Grossrats-Suppleant;
- Herr METRAILLER Serge, Direktor Walliser Baumeisterverband (WBV), Grossrat;
- Herr MICHLIG Franz, Chef der Dienststelle für Personalmanagement;
- Herr MORARD Jeanny, Regionalsekretär UNIA, ehemaliger Grossrat;
- Herr THURRE François, Regionalsekretär Syndicat Chrétien du Valais (SCIV), Grossrats-Suppleant;
- Frau VOLPI FOURNIER Marylène, Präsidentin ZMLP, Grossrätin.

Die Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten (DIKA) erstellte für die Arbeitsgruppe eine Dokumentation, u.a. eine Rechtsvergleichungsstudie des Instituts für Föderalismus und eine Zusammenstellung von Rechtsgrundlagen anderer Kantone; die DIKA führte auch das Protokoll der Arbeitssitzungen.

Die Arbeitsgruppe traf sich fünf Mal, nämlich am 10. und 29. Juni, 13. Juli, 31. August und 28. September 2011. Die Diskussionen waren lebhaft und die Debatten wurden einlässlich geführt. Die hauptsächliche Erkenntnis der Arbeitsgruppe ist die, dem Personal der Kantonsverwaltung und der selbständigen Anstalten - unter gewissen Vorbehalten hinsichtlich der führenden Funktionen - den Einsitz im Grossen Rat zu ermöglichen. Als Konsequenz dieses Schrittes erachtet die Arbeitsgruppe es als notwendig, diese Öffnung mit einer Verschärfung der Ausstandsregeln zu verbinden, um so direkte Interessenkonflikte zu vermeiden.

Die Kommission nahm den vorliegenden Bericht in der Sitzung vom 28. September 2011 mit 7 Stimmen gegen eine und einer Enthaltung an. Die ablehnende Stimme erklärt sich durch den Willen eines Mitglieds, sowohl dem Personal der Kantonsverwaltung als auch dem Lehrpersonal, die Wählbarkeit in das Parlament nicht zu gewähren.

II. DIE UNVEREINBARKEITEN

1. Gesetzesgrundlagen

Vorerst sind die wesentlichen Gesetzesbestimmungen auf dem Gebiet der Unvereinbarkeiten in Erinnerung zu rufen.

a) Kantonsverfassung (KV)

"Art. 90 KV

¹ Das Gesetz regelt die Unvereinbarkeiten.

² Es sucht namentlich zu verhindern, dass:

1. ein Bürger gleichzeitig Funktionen von mehreren öffentlichen Gewalten ausübt;
2. die gleiche Person zwei einander untergeordneten Organen angehört;
3. die Mitglieder derselben Familie in der gleichen Behörde sitzen;
4. der Bürger, der eine öffentliche Beamtung inne hat, noch andere Tätigkeiten ausübt, die sich bei der Erfüllung seiner Funktion nachteilig auswirken könnten.

³ Unter Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen gelten die Unvereinbarkeiten auch für die Ersatzmänner und die Substituten.

⁴ Das Gesetz kann andere Ausnahmen, namentlich für die Gemeindeordnung, vorsehen.

⁵ Nur ein einziges Mitglied des Staatsrates darf in den eidgenössischen Räten sitzen."

Artikel 90 KV wurde am 24. Oktober 1993 vom Walliser Stimmvolk angenommen; er beschränkt sich darauf, die Grundsätze festzulegen und überlässt dem Gesetzgeber einen grossen Handlungsspielraum. Gemäss Art. 90 KV regelt das Gesetz die Unvereinbarkeiten (Abs. 1); es soll insbesondere verhindert werden, dass der gleiche Bürger gleichzeitig Funktionen in mehreren öffentlichen Gewalten ausübt (Abs. 2,

Ziff.1). Absatz 2, Ziff. 1 hat zum Ziel, die Gewaltenteilung sicherzustellen: Die Zugehörigkeit zu einer der staatlichen Funktionen ist an und für sich unvereinbar mit der Mitgliedschaft in einer anderen staatlichen Behörde. Es obliegt dem Gesetzgeber, diejenigen Funktionen genau zu bestimmen, die sich mit Blick auf das Prinzip der Gewaltenteilung als unvereinbar erweisen; so ist u.a. der Fall der Beamten und Lehrpersonen zu regeln, die in das Parlament gewählt werden können (vgl. Botschaft des Staatsrates betreffend die Änderung der Kantonsverfassung – Unvereinbarkeiten, S. 56-57). Der Verfassungsgeber wollte den Beamten nicht verbieten, in den Grossen Rat gewählt werden zu können. Die kantonale Gesetzgebung darf somit das Personal der Kantonsverwaltung ermächtigen, im Grossen Rat Einsitz zu nehmen. Eine solche Änderung ist mit der Kantonsverfassung vereinbar und bedarf deshalb keiner Verfassungsänderung.

b) Gesetz über die Unvereinbarkeiten (GU)

Beim Gesetz über die Unvereinbarkeiten handelt es sich um das in Art. 90 Abs.1 KV erwähnte. Es datiert von 1998, weist eine klare Systematik auf und macht keine besonderen Schwierigkeiten in seiner Anwendung, sodass eine Totalrevision des GU nicht gerechtfertigt ist.

Gemäss Art. 7 lit. c GU können die Beamten und Angestellten des Staates, der Gerichte und der selbstständigen Anstalten nicht Mitglieder des Grossen Rates sein. Die für die Beamten geltenden Unvereinbarkeiten sind, ausdrückliche Bestimmungen vorbehalten, nicht auf die kantonalen und kommunalen Lehrkräfte anwendbar (Art. 5 GU). Anders gesagt: Lehrpersonen dürfen im Grossen Rat sitzen, weil sie in Art. 7 GU nicht erwähnt sind.

Infolge der in den letzten Jahren eingereichten Motionen stellt sich die Hauptfrage, ob es dem Personal der Kantonsverwaltung und der selbstständigen Anstalten ermöglicht werden soll, in das Kantonsparlament gewählt zu werden. Der massgebende Art. 7 GU lautet wie folgt:

"Art. 7 Grosser Rat

Es können nicht Mitglieder des Grossen Rates sein:

- a) die Mitglieder des Staatsrates und der Staatskanzler;*
- b) die Mitglieder des Kantonsgerichts, der Bezirks- und der Strafuntersuchungsgerichte, des Jugendgerichts sowie die vollamtlichen Vertreter der Staatsanwaltschaft;*
- c) die Beamten und Angestellten des Staates, der Gerichte, der selbstständigen Anstalten;*
- d) die Regierungsstatthalter und ihre Substitute;*
- e) die Vorsteher der Betriebs- und Konkursämter und ihre Substitute."*

c) Spezialgesetzgebung

Die Spezialgesetzgebung enthält ebenfalls Unvereinbarkeitsregeln. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden folgende Bestimmungen erwähnt:

Gesetz über die Kantonspolizei (GKP)

"Art. 20 Öffentliche Ämter und Nebenbeschäftigungen

¹*Die Angehörigen der Kantonspolizei dürfen keinerlei öffentliche Ämter ausüben.*

²*Die Angehörigen der Kantonspolizei dürfen keine Nebenbeschäftigung ausüben, welche mit ihrem Amt unvereinbar ist.*

³*Die Ausübung vereinbarter Nebenbeschäftigungen kann, wenn erforderlich, unter Auferlegung von Bedingungen bewilligt werden.*

⁴*Die Anwendung dieser Grundsätze wird in einer Verordnung geregelt."*

Diese Bestimmung ist neu, da sie gleichzeitig mit der Annahme des Gesetzes über das Personal des Staates Wallis vom 19. November 2010 geändert wurde.

Gesetz über die Walliser Kantonalbank (KBG)

"Art. 24 Unvereinbarkeiten

¹*Die Mitglieder des Verwaltungsrates, der Generaldirektion und der interne Revisor (Inspektorat) sind gesamthaft den in der Kantonsverfassung und in den Artikeln 10, 12, 13 und 15 des Gesetzes über die Unvereinbarkeiten vorgesehenen Bestimmungen über die Unvereinbarkeiten unterstellt.*

²*Zudem dürfen die Mitglieder des Verwaltungsrates, der Generaldirektion und des internen Revisors nicht Angestellte oder Beauftragte anderer Finanzinstitute sein, noch in deren Organen mitwirken. Der Verwaltungsrat kann in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen.*

³*Die Angestellten der Bank dürfen dem Verwaltungsrat nicht angehören."*

2. Änderungsanträge der Arbeitsgruppe

a) Allgemeines

Die Frage, ob die Unvereinbarkeiten in einem allgemeinen Gesetz oder in einer Spezialgesetzgebung zu regeln sind, ist debattiert worden. Anders gesagt: Sollen allfällige Unvereinbarkeiten betreffend das Personal des GNW im Gesetz über die Unvereinbarkeiten oder in der kantonalen Gesundheitsgesetzgebung geregelt werden? An sich ist es zweckmässig, die Unvereinbarkeitsfälle soweit wie möglich in einem allgemeinen Gesetz zu regeln. Die Aufteilung dieser Bestimmungen in Spezialgesetze ist zu vermeiden. Sollten die Umstände es erfordern, müssen entsprechende Regeln in der Spezialgesetzgebung möglich sein. Aufgrund dieser Besonderheiten ist es beispielsweise nicht sinnvoll, die im Gesetz über die Walliser Kantonalbank vorgesehenen Unvereinbarkeiten im GU anzusiedeln.

b) Personal der Kantonsverwaltung

In den letzten Jahren verlangten verschiedene parlamentarische Vorstösse, den Beamten und Angestellten des Staates, insbesondere jenen des GNW, das Sitzen im Kantonsparlament zu erlauben. Folgende Interventionen wurden vom Parlament in der Legislaturperiode 2005-2009 behandelt:

- Die Motion der sozialistischen Fraktion Unterwallis und der SPO-Fraktion (1.017) beantragte die Abschaffung der Unvereinbarkeiten betreffend die Beamten, vorbehältlich von Ausnahmen (Staatskanzler, enge Mitarbeiter der Staatsräte, höhere Kader des öffentlichen Dienstes, Mitarbeiter des Parlamentsdienstes). In der Mai-Session 2005 hat der Grosse Rat diese Motion im Entwicklungsstadium mit 86 Stimmen gegen 23 und 12 Enthaltungen verworfen.
- Die Motion der radikalen Fraktion (1.018) verlangte die Aufhebung der Unvereinbarkeit für die Angestellten des GNW, vorbehältlich von Ausnahmen (Mitglieder des Verwaltungsrates, der Direktion des GNW und der örtlichen Direktionen). In der Mai-Session 2005 hat der Grosse Rat diese Motion im Entwicklungsstadium mit 66 Stimmen gegen 48 und 9 Enthaltungen verworfen.
- Die Motion der SPO-Fraktion (1.110), fast identisch mit der vorgenannten, verlangte die Änderung des Gesetzes über die Unvereinbarkeiten, um dem Personal des GNW das Sitzen im Grossen Rat zu erlauben, vorbehältlich von Ausnahmen (Mitglieder des Verwaltungsrats, der Generaldirektion und der Direktion der Zentren). In der

Februar-Session 2007 hat der Grosse Rat diese Motion im Entwicklungsstadium mit 72 Stimmen gegen 46 und 3 Enthaltungen verworfen.

Diese Ablehnungen erklären sich laut den Debatten durch die Sorge um die Aufrechterhaltung einer strikten Gewaltentrennung; es solle vermieden werden, dass die Beamten im Parlament nicht zu Kontrolleuren derjenigen Behörde werden, welcher sie hierarchisch untergeordnet sind. Es ging auch darum, keine Ungleichbehandlung zwischen den Angestellten des GNW und den übrigen Beamten und Kantonsangestellten zu schaffen.

- Schliesslich wird auf die oben erwähnte Motion der CSPO-Fraktion verwiesen, die vom Grossen Rat in der Mai-Session 2010 angenommen wurde.

Anzumerken bleibt, dass sich die Frage der Unvereinbarkeit zwischen Beamtenstatut und Parlamentsmandat bereits anlässlich der Annahme des GU stellte. Die Botschaft des Staatsrates zum Entwurf des GU hielt diesbezüglich (S. 8) fest:

"Der Staatsrat ist der Ansicht, dass jeder Beamte integrierender Bestandteil der ausführenden Gewalt ist, auf welcher Interventions-, auf welcher Hierarchiestufe er sich befindet. Es ist deshalb ungesund und unklug, wenn ein Agent der Regierung, die ihn kontrolliert, seinerseits die ausführende Gewalt durch das Parlament, dessen Mitglied er ist, kontrollieren kann."

Bei der Annahme des Gesetzes wurde diese Frage im Plenum diskutiert. Es wurden Anträge gestellt, Beamten unter gewissen Ausnahmen zu erlauben, im Grossen Rat zu sitzen (vgl. Bulletin des Grossen Rates [BGR], September-Session 1997, S. 153 ff.; BGR, Februar-Session 1998, S.84 ff.). Das Parlament hat sich dieser Lösung bekanntlich nicht angeschlossen.

Aufgrund der Darlegungen der Regierung vom September 1996 ist sich die Arbeitsgruppe bewusst, dass schwerlich Argumente gefunden werden können, die für eine Lockerung dieser Unvereinbarkeitsregelung für Staatsangestellte sprechen. Zutreffend ist, dass die Unvereinbarkeitsbestimmungen vorbeugen, dass ein und dieselbe Person Mitglied zweier Behörden ist (Prinzip der Gewaltentrennung). Mit dieser Lösung können insbesondere Interessenskonflikte verhindert, Überschneidungen der Gewalten vermieden und Misstrauen vorgebeugt werden, das Personen als Inhaber mehrerer Funktionen wecken. Wie der Staatsrat ausführte, ist es eher nicht zweckmässig, dass eine Person einem Aufsichtsorgan (Parlament) angehört, das gleichzeitig über das untergeordnete Organ (Departement oder Dienststelle) zu wachen hat. Beamte im Parlament könnten zudem, unbeschleun ihrer hierarchischen Stellung, mit Loyalitätsproblemen konfrontiert werden, wenn sie ihren beruflichen Vorgesetzten entgegen treten, die als Beamte die Position der Regierung unterstützen. Für einen Beamten im Parlament dürfte es schwierig sein, im Grossen Rat andere, gegensätzliche Standpunkte vorzubringen, als sie vom Staatsrat oder vom Departement vertreten werden. Auch würde kaum verstanden, dass ein Beamter sich zum Fürsprecher des Staatsrats oder des Departements machen sollte. Diese Gründe sprechen für die Aufrechterhaltung des Prinzips der Gewaltentrennung und des Verbots für Staatsangestellte, im Grossen Rat zu sitzen.

Bei der Untersuchung der Situation in anderen Kantonen stellte die Arbeitsgruppe fest, dass sich eine klare Tendenz abzeichnet, gewissen Kategorien von Angestellten der Kantonsverwaltung das Sitzen in den Kantonsparlamenten zu erlauben. Ausgangspunkt ist, dass die Kantone zuständig sind für die Regelung der Unvereinbarkeit zwischen dem Statut der kantonalen Angestellten und der Funktion des kantonalen Parlamentariers. Bedingt durch den Föderalismus präsentieren sich die von den Kantonen gewählten Lösungen sehr unterschiedlich. Angesichts der Vielfalt dieser Reglementierungen ist es

nicht möglich und auch nicht notwendig, hier alle Einzelheiten aufzulisten. Hingegen wird auf folgende Entwicklung hingewiesen:

- gewisse Kantone verbieten den Beamten den Einsitz im Kantonsparlament (SO, GR, UR);
- ein Kanton verbietet den Beamten den Einsitz im Kantonsparlament mit Ausnahme jener mit einem Beschäftigungsgrad von unter 60% (OW);
- gewisse Kantone verbieten den Beamten den Einsitz im Kantonsparlament, erlauben es aber den Lehrpersonen, im Kantonsparlament zu sitzen (TI, BE, AG, VS);
- gewisse Kantone erlauben den Beamten den Einsitz im Kantonsparlament mit Ausnahme jener, welche höhere Funktionen ausüben, wobei dieser Begriff sehr unterschiedlich definiert ist (FR, NE, ZH, GL, ZG, BS, BL, TG, VD, GE, LU, SG, JU);
- gewisse Kantone erlauben weitestgehend den Beamten den Einsitz im Kantonsparlament (AI, AR, NW, SZ, SH).

Diese Zusammenfassung zeigt, dass die Kantone grossmehrheitlich gewissen Kategorien von Staatsangestellten erlauben, im Kantonsparlament Einsitz zu nehmen. Das aktuelle Beispiel des Kantons Jura erhielt die Aufmerksamkeit der Arbeitsgruppe. Am 15. Mai 2011 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Jura einer Änderung des Gesetzes über die Unvereinbarkeiten zu und beschlossen, mit Ausnahme gewisser Funktionen, die Wählbarkeit des Personals der Kantonsverwaltung als Kantonsparlamentarier. Gleichzeitig änderte der Kanton das Gesetz über die Parlamentsorganisation und führte die Pflicht des Abgeordneten ein, sich nicht zu Wort melden zu dürfen und sich der Stimme enthalten zu müssen, wenn seine persönlichen Interessen berührt sind. Die kantonalen Gesetzgebungen zeigen auch, dass Beamte (oder Staatsangestellte) und Lehrpersonen grundsätzlich gleich behandelt werden. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass dem Personal der Kantonsverwaltung und der selbständigen Anstalten ohne Führungsposition der Zugang zum Grossen Rat geöffnet werden sollte. Wenngleich klar ist, dass Personen in führender Funktion (z.B. Dienstchefs, Delegierter usw.) nicht im Grossen Rat sitzen sollen, scheint es doch wenig sinnvoll, auf die Kompetenzen anderer Bürger zu verzichten, namentlich auf die 4'700 Angestellten des GNW. Dieser Vorschlag stellt auch die Gleichbehandlung zwischen dem Lehrpersonal und den Angestellten der Kantonsverwaltung und der selbständigen Anstalten sicher.

Hingegen ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass diese Ausweitung zu einer Verschärfung der Ausstandsregeln führen muss, um direkte Interessenskonflikte zu vermeiden. Die Frage wird nachstehend behandelt (vgl. unten, Ziffer III).

c) Angehörige der Kantonspolizei

Nach Massgabe von Art. 20 des Gesetzes über die Kantonspolizei dürfen die Angehörigen der Kantonspolizei keine öffentlichen Ämter ausüben (Abs. 1). Die Angehörigen der Kantonspolizei dürfen keine Nebenbeschäftigung ausüben, welche mit ihrer Funktion nicht vereinbar ist (Abs. 2). Die Ausübung vereinbarter Nebenbeschäftigungen kann, wenn erforderlich, unter gewissen Bedingungen bewilligt werden (Abs. 3). Die Anwendung dieser Grundsätze wird in einer Verordnung geregelt (Abs. 4).

Die Arbeitsgruppe erwog, ob die für die Angehörigen der Kantonspolizei geltenden Unvereinbarkeiten aufrecht zu halten sind. Sie stellt sich die Frage, ob gegebenenfalls eine Differenzierung zwischen den Angehörigen der Kantonspolizei zu machen ist, das heisst, zwischen den Personen mit eigentlichen Polizeiaufgaben und den Verwaltungsangestellten der Polizei.

Die Unvereinbarkeit der Angehörigen der Kantonspolizei behält generell ihre Bedeutung: Es ist äusserst wichtig, dass die gerichtspolizeilichen Ermittlungen von unabhängigen Personen durchgeführt werden. Diese Unvereinbarkeit erscheint umso akzeptabler, als sie von den Betroffenen selbst nicht beanstandet wird; es gibt nur einen Fall, wo ein Mitglied der Kantonspolizei das Gesuch stellte, im Generalrat Einsitz nehmen zu dürfen. In diesem Punkt ist die Arbeitsgruppe der Meinung, dass für das Amt des Generalrats eine Ausnahme von der allgemeinen Unvereinbarkeitsregel eingeführt werden sollte. In der Tat ersetzt der Generalrat die Urversammlung (Art. 4 GemG); wenn die Angehörigen der Kantonspolizei an der Urversammlung aktiv teilnehmen dürfen, sollten sie auch im Generalrat sitzen dürfen. Mit anderen Worten: Es gibt keinen sachlichen Grund, den Kantonspolizisten als Stimmbürger in einer Gemeinde ohne Generalrat, der sich in seiner Gemeindelegislative (Urversammlung) zu Wort zu melden kann, anders zu behandeln als jenen Kantonspolizisten, der Stimmbürger in einer Gemeinde mit einem Generalrat ist. Deshalb wird vorgeschlagen, eine Ausnahme vom Verbot der Ausübung eines öffentlichen Amtes für die Angehörigen der Kantonspolizei vorzusehen, das heisst konkret, diese zu berechtigen, im Generalrat zu sitzen.

Was die Einführung unterschiedlicher Regeln je nach ausgeübter Funktion angeht, das heisst die Unterscheidung zwischen "Polizisten" und "Verwaltungsangestellten der Polizei", handelt es sich um eine heikle Frage. Diese Unterscheidung ist in der Praxis nicht einfach zu treffen, zumal in gewissen Funktionen der Kantonspolizei (z.B. Abteilung Wirtschaftsdelikte, Gruppe Dokumentation, kriminaltechnische Abteilung, Einsatzzentrale) das Verwaltungspersonal die gleichen Aufgaben ausführt wie die Polizisten auf dem Gebiet der gerichtspolizeilichen Aufgaben. Ausserdem sind Aufgabenwechslungen oder Vertretungen innerhalb der Polizei von einer "polizeilichen Funktion" zu einer "Verwaltungsfunktion" möglich. Demzufolge wurde entschieden, dass alle Angehörigen der Kantonspolizei gleich zu behandeln sind, da sich eine Differenzierung nicht auf sachliche Kriterien abstützen lässt und in der Anwendung heikel ist.

Zusammenfassend wurde erkannt, dass die Angehörigen der Kantonspolizei in der Gemeindelegislative (Generalrat) sitzen dürfen. Deshalb ist Art. 20 des Gesetzes über die Kantonspolizei zu ändern. Laut Arbeitsgruppe ist diese Frage nicht im GU zu regeln. Es ist nicht sachdienlich, im GU – welches ein allgemeines Gesetz ist – eine Unterscheidung zu treffen zwischen dem Personal der Kantonsverwaltung einerseits und den Mitgliedern der Kantonspolizei andererseits. Falls man die Unvereinbarkeiten der Angehörigen der Kantonspolizei im GU regeln wollte, müssten mehrere Bestimmungen dieses Gesetzes geändert werden; ein Artikel müsste speziell die anderen Berufe oder die Erwerbstätigkeit der Mitglieder der Kantonspolizei regeln. Diese Vorgehensweise wäre in Berücksichtigung der Gesetzgebungstechnik unangebracht, repetitiv und wenig sinnvoll. Kommt hinzu, dass Art. 20 des Gesetzes über die Kantonspolizei erst jüngst geändert wurde; damit beschloss das Parlament, dass diese Bestimmung ihren Platz in der Spezialgesetzgebung hat. Aus allen diesen Gründen scheint es zweckmässig, die Frage in einer einzigen Bestimmung des Gesetzes über die Kantonspolizei zu regeln.

III. DIE AUSSTANDSFÄLLE

1. Gesetzesgrundlagen

Der Ausstand der Behörden ist in verschiedenen kantonalen Gesetzesbestimmungen geregelt:

Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG)

"Art. 13 Ausstand

¹ Bei den Sitzungen des Grossen Rates und seiner Kommissionen darf der Abgeordnete an den

Beratungen nicht teilnehmen und muss sich seiner Stimme enthalten, wenn er selber, sein Ehegatte, seine Nachkommen oder Vorfahren daran ein unmittelbares privates Interesse haben.

² *Das gleiche gilt, wenn er der gesetzliche Vertreter, Verwaltungsrat oder berufliche Bevollmächtigte einer Person des Privatrechts ist, die ein unmittelbares Interesse daran hat.*

³ *Diese Bestimmung ist nicht anwendbar auf die Geschäfte gesetzgeberischer Art sowie auf die Beratungen und Schlussabstimmungen über den Voranschlag und die Rechnung.*

⁴ *Im Bestreitungsfall wird der Entscheid in Abwesenheit des Interessierten gefällt."*

Diese Bestimmung sieht ausdrücklich vor, dass ein Abgeordneter nicht an den Beratungen teilnehmen darf und sich seiner Stimme enthalten muss, wenn er daran ein unmittelbares privates Interesse hat.

Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (VVRG)

"Art. 10

¹ *Personen, die eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten haben, treten in Ausstand, wenn sie:*

a) in der Sache ein persönliches Interesse haben;

b) mit einer Partei in gerader oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung oder Kindesannahme verbunden sind;

c) Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren;

d) wenn ein Verwandter oder ein Verschwägerter, bis einschliesslich zweiten Grades, als Anwalt, Vertreter oder Beauftragter einer der Parteien handelt;

e) aus andern Gründen befangen sein könnten.

² *Das Mitglied einer Kollegialbehörde, dessen Departement oder Gerichtshof die angefochtene Verfügung erlassen hat, begibt sich für den Entscheid dieser Behörde in den Ausstand. Bei Gleichheit der Stimmen fällt das präsidierende Mitglied den Stichentscheid.*

³ *Ist der Ausstand eines Mitgliedes einer Kollegialbehörde streitig, so entscheidet diese Behörde unter Ausschluss des betreffenden Mitgliedes. In den übrigen Fällen entscheidet die ordentliche Beschwerdeinstanz (Art. 42, lit. b)."*

Gemeindegesezt (GemG)

"Art. 90 Ausstand

¹ *Die Mitglieder der Exekutivbehörde und der Kommissionen, die eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten haben, treten in Ausstand, wenn sie:*

a) in der Sache ein persönliches Interesse haben;

b) mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung oder Kindesannahme verbunden sind;

c) Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren.

² *Diese Personen müssen sich in Ausstand begeben und das Sitzungszimmer verlassen. Sie können jedoch zur Erteilung von Auskünften herbeigerufen werden."*

2. Änderungsvorschläge

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass die Ermächtigung gewisser Personen der Kantonsverwaltung, ins Kantonsparlament gewählt werden können, mit einer Verschärfung der Ausstandsregeln einhergehen muss, um so direkte Interessenskonflikte zu vermeiden. Auch in allgemeiner Hinsicht ist eine derartige Verschärfung angebracht, und zwar unabhängig von der Lösung, die für die Unvereinbarkeiten vorgeschlagen wurde. Angemerkt sei, dass Art. 13 GORBG, der vom Ausstand der Abgeordneten handelt, anscheinend wenig zur Anwendung gelangt. Laut Informationen eines ehemaligen Grossratspräsidenten wurden in den letzten drei Jahren auf dem Büro weder eine Ausstands-anfrage noch entsprechende Informationen hinterlegt, sei es seitens eines

Interessierten oder von anderen Abgeordneten. Man kann bedauern, dass der Entscheid eines Abgeordneten, sich in den Ausstand zu begeben, nicht offiziell bekannt gemacht und der Ordnung wegen protokolliert wird. In der Sorge um Transparenz entscheidet deshalb die Arbeitsgruppe, eine neue Bestimmung vorzusehen, welche das einzuhaltende Verfahren bei Vorliegen von Ausstandsgründen regelt.

Vorgeschlagen wird, den Anwendungsbereich von Art.13 GORBG zu erweitern und den Ausstand des Abgeordneten vorzuschreiben, falls eine Person, mit der er in eingetragener Partnerschaft lebt, oder einer Person, mit der er in gerader Linie verwandt oder verschwägert ist, ein direktes privates Interesse hat. Hingegen wird auf eine Ausstandspflicht verzichtet, wenn das Parlament gesetzliche Erlasse berät und beschliesst.

Wenn auch das öffentliche Register der Interessensbindungen (Art.12 GORBG) zu Beginn der Legislaturperiode vollständig ist, wird es womöglich nicht regelmässig aktualisiert. Eine spezielle Aufmerksamkeit sollte daher der regelmässigen Nachführung zukommen.

IV. KOMMENTIERUNG DER VORSCHLÄGE

1. Gesetz über die Unvereinbarkeiten (GU)

"Art. 7 Grosser Rat

Es können nicht Mitglieder des Grossen Rates sein:

- a) die Mitglieder des Staatsrates und der Staatskanzler;*
- b) die Mitglieder des Kantonsgerichts, der Bezirksgerichte und des Jugendgerichts sowie die Vertreter der Staatsanwaltschaft;*
- c) unter Vorbehalt der Spezialgesetzgebung, die von der Kantonsverwaltung angestellten Personen sowie das von den Gerichten und der Staatsanwaltschaft angestellte Verwaltungspersonal, welche folgende Funktionen ausüben:*
 - 1. die Mitarbeiter, die dem Präsidium des Staatsrats angegliedert sind, namentlich jene der Staatskanzlei, des Informationsdiensts und des Finanzinspektorats,*
 - 2. die Mitarbeiter im Führungsstab des Departements,*
 - 3. die Dienstchefs und ihre Adjunkten,*
 - 4. der Kantonsarzt, der Kantonsapotheker und der Kantonstierarzt, die Grundbuchverwalter und ihre Substitute, der Verantwortliche des Sekretariats für Gleichstellung und Familie, die Vorsteher der Betreibungs- und Konkursämter und ihre Substitute,*
 - 5. die Direktoren der kantonalen Schulen,*
 - 6. die Mitarbeiter des Parlamentsdiensts,*
 - 7. die Gerichtsschreiber.*
- d) unter Vorbehalt der Spezialgesetzgebung, die Personen, welche eine leitende Funktion ausüben in den selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts und in Unternehmen mit einem Gesellschaftskapital, woran der Kanton mit mindestens 50% beteiligt ist. Der Staatsrat erstellt das Verzeichnis der leitenden Funktionen.*
- e) die Regierungstatthalter und ihre Substitute."*

lit. a, b und e

Die Buchstaben (litera = lit.) a, b und e benötigen keine besondere Erläuterung.

lit. c

Der neue lit. c ist das "Herzstück" der Reform. Er sieht vor, dass von nun an das Personal der Kantonsverwaltung, der Gerichte und der Staatsanwaltschaft - mit Ausnahme von Personen in führender Funktion laut Auflistung unter Ziff. 1 bis 7 -, im Grossen Rat Einsitz nehmen darf.

Die Unvereinbarkeitsregeln gelten somit für Personen, die direkt dem Präsidium des Staatsrates angegliedert sind, das heisst alle Mitarbeiter der Staatskanzlei, des Informationsdiensts und des Finanzinspektorats (Ziff. 1); ihre Nähe zum Präsidium rechtfertigt diese Unvereinbarkeit. Ebenso betroffen sind die Mitglieder des Regierungscontrollings (vgl. Art. 2 der Verordnung über die Befugnisse des Präsidiums und der Departemente).

Ziffer 2 zielt auf die Mitarbeiter im Führungsstab des Departements, die direkt dem Departementsvorsteher angegliedert sind, und dadurch faktisch das Departement führen. Art. 3 des Reglements über die Organisation der Kantonsverwaltung definiert die Stabseinheit/den Führungsstab des Departements, wozu namentlich der Generalsekretär, der Generalsekretär-Stellvertreter, das Regierungscontrolling usw. gehören.

Anerkannt scheint zu sein, dass die Dienstchefs und ihre Adjunkten nicht im Parlament sitzen dürfen (Ziff. 3). Die Arbeitsgruppe vertritt den Standpunkt, dass diese Unvereinbarkeit aber nicht für die Amtschefs und Sektionschefs gelten soll; mögliche Interessenkonflikte sind auf dem Weg der Ausstandsregelung zu lösen, statt durch die bloss Statuierung einer Unvereinbarkeit.

Ziffer 4 enthält eine Auflistung führender Funktionen, die nicht die Funktionsbezeichnung Dienstchef tragen; es handelt sich u.a. um den Kantonsarzt, den Kantonsapotheker und den Kantonstierarzt. Miterwähnt sind ferner die Grundbuchverwalter und ihre Substitute sowie der Verantwortliche des Sekretariats für Gleichstellung und Familie, das direkt beim Departementsvorsteher angegliedert ist. Die Vorsteher der Betreibungs- und Konkursämter und ihre Substitute werden schon vom aktuellen Recht erfasst (Art. 7 lit. e GU), doch hat sich zwischenzeitlich deren Statut geändert, weshalb sie heute Teil der Kantonsverwaltung sind.

Der Begriff "Direktoren der kantonalen Schulen" in Ziff. 5 richtet sich an die Direktoren der Kollegien, der Handelsschulen und der Berufsschulen. Nicht erforderlich ist, diese Unvereinbarkeit auf enge Mitarbeiter der Schuldirektoren auszuweiten (z.B. Prorektoren usw.).

Ohne weiteres versteht sich, dass sämtliche Mitglieder des Parlamentsdiensts nicht im Grossen Rat sitzen dürfen (Ziff. 6).

Ziffer 7 richtet sich an die in lit. b erwähnten Gerichtsschreiber (Kantonsgericht, Bezirksgerichte und Jugendgericht); die Schreiber des Arbeitsgerichts oder des Mietgerichts sind von dieser Unvereinbarkeit nicht betroffen.

lit. d

Litera d ist neu und bestimmt, dass die Unvereinbarkeitsbestimmung auch für Personen mit führender Funktion in einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt oder in einem Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung des Kantons gilt. Letztere Annahme wurde dem freiburgischen Recht entnommen. Das Festlegen von Unvereinbarkeiten für das Stiftungspersonal wurde hingegen als nicht erforderlich beurteilt, da dieses kein wirtschaftliches oder finanzielles Ziel verfolgt, sondern bloss ein ideelles; die Ausstandsregeln scheinen hier auszureichen.

Zu den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Einrichtungen gehören namentlich das Spital Wallis (gegründet als Gesundheitsnetz Wallis = GNW), die kantonale Arbeitslosenkasse, die kantonale Ausgleichskasse, das medizinisch-pädagogische Zentrum «La Castalie» (ab 1. Januar 2012), die Pensionskasse des Staates Wallis (PKWAL), die Hochschule Wallis Gesundheit & soziale Arbeit (HEVs2) und die kantonale IV-Stelle. Was die Gesellschaften und Unternehmen des Privatrechts angeht, handelt es sich u.a. um die

Walliser Kantonalbank (WKB) und die Walliser Elektrizitätsgesellschaft (WEG). Es obliegt dem Staatsrat, in Wahrung der Gleichbehandlung der jeweiligen Funktionen, ein Verzeichnis der von dieser Unvereinbarkeit betroffenen Führungspositionen zu erstellen.

Litera d macht einen Vorbehalt zugunsten der Spezialgesetzgebung; somit fallen die Mitglieder des Verwaltungsrats, der Generaldirektion und der interne Revisor der WKB weiterhin in den Geltungsbereich von Art. 24 des Gesetzes über die Walliser Kantonalbank (vgl. oben, S. 4); aufgrund des Verweises von Abs. 1 auf die Bestimmungen des GU dürfen diese Personen, insoweit sie diese Tätigkeiten vollzeitlich ausführen, nicht im Grossen Rat sitzen.

2. Gesetz über die Kantonspolizei (KPG)

"Art. 20 Öffentliche Ämter und Nebenbeschäftigungen

¹ *Die Angehörigen der Kantonspolizei dürfen keine öffentlichen Ämter, ausgenommen das Amt eines Generalrates, ausüben.*

² *Die Angehörigen der Kantonspolizei dürfen keine Nebenbeschäftigung ausüben, welche mit ihrem Amt unvereinbar ist.*

³ *Die Ausübung vereinbarter Nebenbeschäftigungen kann, wenn erforderlich, unter Auflegung von Bedingungen bewilligt werden.*

⁴ *Die Anwendung dieser Grundsätze wird in einer Verordnung geregelt."*

Wie oben erwähnt, sollen die Mitglieder der Kantonspolizei von nun an im Generalrat sitzen dürfen (Abs.1). Hingegen dürfen die Angestellten der Kantonspolizei - wie heute - nicht im Grossen Rat oder in einem Gemeinde- oder Burgerrat sitzen oder ein anderes öffentliches Amt ausüben.

3. Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG)

"Art. 13 Ausstand

¹ *Bei den Sitzungen des Grossen Rates und seiner Kommissionen darf der Abgeordnete an den Beratungen nicht teilnehmen und muss sich seiner Stimme enthalten, wenn er selber, sein Ehegatte, die Person mit der er in eingetragener Partnerschaft lebt, oder eine Person, mit der er in gerader Linie verwandt oder verschwägert ist, seine Nachkommen oder Vorfahren, daran ein unmittelbares privates Interesse haben.*

² *Das gleiche gilt, wenn er der gesetzliche Vertreter, Verwaltungsrat oder berufliche Bevollmächtigte einer Person des Privatrechts ist, die ein unmittelbares Interesse daran hat.*

³ *Diese Bestimmung ist nicht anwendbar auf die Geschäfte gesetzgeberischer Art, auf interne Wahlen im Grossen Rat, sowie auf die Beratungen und Schlussabstimmungen über den Voranschlag und die Rechnung.*

⁴ *Die Ausstandsregeln sind nicht anwendbar, falls die Enthüllung der Existenz eines Mandats das Berufsgeheimnis verletzen würde.*

⁵ *Im Bestreitungsfall wird der Entscheid in Abwesenheit des Interessierten gefällt."*

Die Hinzufügung " Person mit der er in eingetragener Partnerschaft lebt " (Abs. 1) ist eine Folge des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare. Eine weitere vorgeschlagene Ergänzung lautet: " Person, mit der er in gerader Linie verwandt oder verschwägert ist "; auch hier rechtfertigen die Nähe bzw. Bindung mit dem Schwiegervater, Schwiegertochter usw. den Ausstand (Abs.1). Hingegen wollte die Arbeitsgruppe den Konkubinatspartner nicht erwähnen, das heisst "die Person, mit der er [der Abgeordnete] in gemeinsamen Haushalt lebt". Auch Konkubinatspartner können wirtschaftliche und finanzielle Interessen haben, die mit jenen in

einer Ehe identisch sind; dieser Begriff scheint indes überholt und ist zudem auslegungsbedürftig.

Erinnert sei, dass der Ausstand sowohl die Beratungen als auch die Abstimmung über einen bestimmten Gegenstand betrifft: Ein Abgeordneter, der sich in Ausstand begibt, darf an den Beratungen nicht teilnehmen; er darf durch seine Wortmeldung nicht die Beratungen, und damit auch nicht das Abstimmungsergebnis beeinflussen. Der Ausstand betrifft Beratungen und Abstimmungen sowohl in den Kommissionen als auch im Plenum. Es wäre kaum verständlich, wenn ein im Plenum ausstandspflichtiger Abgeordneter die Vorlage in der Kommission beeinflussen und darüber abstimmen dürfte, woran er ein unmittelbares privates Interesse hat. Diesbezüglich hält sich die Arbeitsgruppe an den Begriff "unmittelbares privates Interesse", da jener des "indirekten Interesses", welcher von einigen Kantonen vorgesehen ist, in der Anwendung heikel scheint (Abs. 1).

Die Änderung von Abs. 3 ("interne Wahlen im Grossen Rat") ermöglicht dem Abgeordneten, in einer internen Abstimmung im Grossen Rat für sich selber zu stimmen; hingegen muss sich dieser Abgeordnete von nun an in den Ausstand begeben, wenn er Kandidierender in einer Wahl für das Kantonsgericht ist. In Bezug auf Abs. 3 stellte sich die Frage, ob man jeglichen Ausstand ausschliessen soll, wenn der Grosse Rat Gesetzesprojekte berät. Nach Überlegung erscheint diese Regel als sinnvoll, da ein Erlass keine besondere und konkrete Situation regeln will (im entgegengesetzten Fall müssten zahlreiche Abgeordnete sich als befangen erklären, wenn die Beratungen zum Beispiel das Steuergesetz betreffen). Anwälte und Notare können also weiterhin beraten und abstimmen, wenn das Gesetz über den Anwaltsberuf oder das Notariat diskutiert wird. Das Gleiche gilt für Lehrer und Geometer, wenn der Grosse Rat über die Ausübung ihrer Berufe Gesetze erlässt.

Der neue Absatz 4 ist dem freiburgischen Recht entnommen: er befreit Abgeordnete, die dem Berufsgeheimnis unterliegen, von der Ausstandspflicht in Fällen, wo die Bekanntmachung eines Ausstands Drittpersonen das Bestehen eines Mandats zur Kenntnis bringen würde (die Regel ist analog jener von Art. 12 Abs. 1 GORBG bezüglich der Interessensbindungen).

"Art.13a Verfahren

¹ *Die Person, welche sich in einem Fall von Ausstand befindet, teilt dies unverzüglich dem Präsidium des Grossen Rates oder der Kommission mit und gibt den Grund für den Ausstand an. Sie verlässt für die Dauer der Prüfung des betreffenden Geschäfts den Sitzungssaal, nachdem das Präsidium eine entsprechende Mitteilung gemacht hat.*

² *Der Ausstand wird im Verzeichnis und im Protokoll festgehalten.*

³ *Im Falle einer Anfechtung, welche innerhalb einer Kommission aufkommt, entscheidet das Büro endgültig.*

⁴ *In der Sitzung des Plenums auftretende Streitfälle werden mit einem Ordnungsantrag zur Abstimmung gebracht."*

Diese neue Bestimmung ist eine Verfahrensregel und inspiriert sich vom freiburgischen Recht. Es empfiehlt sich, der in Art. 13 GORBG vorgesehenen Ausstandsregel eine gewisse Sichtbarkeit und "Transparenz" zu geben, das heisst praktische Modalitäten für die Umsetzung vorzusehen.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit ihrer Motion verlangte die CSPO-Fraktion die Revision des Gesetzes über die Unvereinbarkeiten mit dem Ziel, die in diesem Gesetz statuierten Ungleichbehandlungen der verschiedenen Kategorien (im weiten Sinne) des Staatspersonals zu beseitigen. Andere Interventionen verlangten dasselbe. Nach einlässlicher Prüfung erkannte die Arbeitsgruppe es als *wichtig*, dass eine Gleichbehandlung der vom Kanton und den selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten angestellten Personen einerseits, und den vom Staatsrat angestellten Lehrpersonen andererseits, tatsächlich sichergestellt wird. Die vorliegenden Vorschläge wollen demnach diese Gleichbehandlung erreichen - und unter gewissen Ausnahmen - für das Personal der Kantonsverwaltung und der selbstständigen Anstalten des Kantons die Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Grossen Rat schaffen. Dieser Vorschlag ist aus Sicht der Arbeitsgruppe angemessen und gewiss nicht revolutionär, sondern erfolgte im Bestreben, dass sich möglichst viele Bürger für die öffentliche Sache und damit für unsere Institutionen interessieren und diese auch mitgestalten können. Bereits haben die meisten Kantone diesen Schritt vollzogen, ohne dass diese Öffnung besondere Schwierigkeiten verursacht oder das gute Funktionieren der Institutionen gestört hätte.

Lasst uns also davon ausgehen, dass sich diese Personen des von ihren Wählerinnen und Wählern geschenkten Vertrauens würdig zeigen werden, und dass diese Personen stets das öffentliche Interesse und das Gemeinwohl über ihre persönlichen Erwartungen und privaten Interessen zu stellen wissen!

Schliesslich geht es um die Glaubwürdigkeit des öffentlichen Dienstes und unserer Institutionen.

Sitten, 28. September 2011