



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

7. April 2021

Nr. 2021-204 R-630-13 Verwaltungsbeschwerde Aktionsbündnis Urkantone, Ibach, gegen Sicherheitsdirektion Uri in Sachen Kundgebung vom 10. April 2021 in Altdorf: Ausstand; Zirkularbeschluss

Der Verein Aktionsbündnis Urkantone, Ibach, beabsichtigt, am 10. April 2021 unter dem Titel «Schluss mit dem Corona-Notrecht, NEIN zum Covid-19-Gesetz» an der Grenzgasse 8 in Altdorf eine Kundgebung durchzuführen. Erwartet werden bis zu 10'000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Mit Verfügung vom 25. März 2021 stellte die Sicherheitsdirektion fest, dass die Durchführung der Kundgebung eine Bewilligung nach Artikel 65 des Polizeigesetzes vom 30. November 2008 (PolG; RB 3.8111) erfordere und dass die Bewilligung nicht erteilt werden könne.

Gleichentags publizierte die Sicherheitsdirektion eine Medienmitteilung und gab darin unter anderem bekannt, dass der negative Bewilligungsentscheid der Sicherheitsdirektion nach Rücksprache und in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat erfolgt sei.

Gegen die Verfügung der Sicherheitsdirektion vom 25. März 2021 erhob der Verein Aktionsbündnis Urkantone, vertreten durch Rechtsanwalt Oswald Rohner, Pfäffikon, am 31. März 2021 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat. Gleichzeitig stellte er ein Ausstandsgesuch für sämtliche Mitglieder des Regierungsrats.

Der Regierungsrat,
in Ausstand von Sicherheitsdirektor Dimitri Moretti und
in Ausstand von Kanzleidirektor Roman Balli,
zieht in Erwägung:

1. Wer den Ausstand einer Person verlangen will, hat der zuständigen Behörde ohne Verzug ein entsprechendes Gesuch zu stellen, sobald sie oder er vom Ausstandsgrund Kenntnis hat (Art. 4a Abs. 1 des Gesetzes vom 25. September 1977 über den Ausstand [Ausstandsgesetz, AuG; RB 2.2321]). Das Gesuch ist an die zuständige Behörde bzw. an die Verfahrensleitung zu richten. Die den Ausstand begründenden Tatsachen sind glaubhaft zu machen (Art. 4a Abs. 2 AuG).

Ist der Ausstand streitig, weil ein Ausstandsbegehren bestritten wird oder die zuständige Behörde diesem nicht stattgeben will, hat die gemäss Artikel 5 Absatz 1 AuG zuständige Behörde darüber zu befinden. Tritt ein Behördenmitglied demgegenüber von sich aus in den Ausstand,

ohne dass dagegen Einwände erhoben werden, oder wird einem Ausstandsbegehren ohne Weiteres entsprochen, bedarf es mangels Beschwer der Verfahrensbeteiligten keines formellen Entscheids in dieser Frage, sondern ist lediglich der Spruchkörper so zu ergänzen, dass er wieder gehörig besetzt und entscheidfähig ist (Alfred Kölz/Jürg Bosshard/Martin Röhl/Martin Bertschi, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, Art. 5a N 19; Kiener Regina, in Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 5a N 48 ff.; Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung - Der Ausstand von Entscheidungsträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen, Zürich/Basel/Genf 2002, S. 203; Urteil des Thurgauer Verwaltungsgerichts vom 17. August 2005 [TVR 2005 Nr. 4], Erw. 1f).

2. Vorliegend beantragt der Beschwerdeführer im Beschwerdeverfahren gegen die Verfügung der Sicherheitsdirektion vom 25. März 2021 zunächst, dass Sicherheitsdirektor Dimitri Moretti in den Ausstand zu treten habe.

Bei Entscheidung von Beschwerden gegen Verfügungen und Erlasse untergeordneter Behörden, Direktionen, Kommissionen oder Amtsstellen haben die Mitglieder der Beschwerdeinstanz, die den untergeordneten Behörden oder Amtsstellen angehören oder angehört und in der betreffenden Sache handelten, in den Ausstand zu treten (Art. 9 Abs. 1 AuG).

Vorliegend hat Sicherheitsdirektor Dimitri Moretti die angefochtene Verfügung vom 25. März 2021 persönlich unterzeichnet. Damit hat er in der betreffenden Sache gehandelt und hat folglich gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 AuG im entsprechenden Beschwerdeverfahren in den Ausstand zu treten.

3. Im Weiteren beantragt der Beschwerdeführer, dass auch die weiteren sechs Mitglieder des Regierungsrats in den Ausstand zu treten haben. Er begründet sein Ausstandsgesuch damit, dass der Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion vom 25. März 2021 zu entnehmen sei, dass der Sicherheitsdirektor bei seinen sechs Regierungsratskollegen Rückendeckung für sein Kundgebungsverbot gesucht und «grünes Licht» dafür erhalten habe. Unter den gegebenen Umständen seien die Mitglieder des Regierungsrats in derselben Sache bereits tätig geworden (Art. 7 Abs. 1 Bst. b AuG) und würden im Beschwerdeverfahren als befangen gelten (Art. 7 Abs. 1 Bst. f AuG). Als Beweismittel beantragt der Beschwerdeführer unter anderem die Edition der Protokolle der Sitzungen des Regierungsrats, in denen die geplante Kundgebung vom 10. April 2021 behandelt worden sei.
4. Die Ausstandsregeln gewährleisten die objektive Prüfung einer Sach- oder Rechtsfrage durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist Befangenheit anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die das Misstrauen in die Unbefangenheit und damit in die Unparteilichkeit eines Behördenmitglieds objektiv rechtfertigen. Auf das subjektive Empfinden einer Partei, welche die Befangenheit behauptet, kommt es dabei ebenso wenig an wie darauf, ob der Betroffene tatsächlich befangen ist. Es genügt, dass ein entsprechender Anschein durch objektive Umstände und vernünftige Gründe glaubhaft erscheint

(BGE 137 II 431 ff., E. 5.2 m.w.H.). Folglich ist entscheidend, wie ein unbefangener und vernünftiger Dritter in der Lage der Verfahrensbeteiligten die Situation einschätzen würde (Schindler, a.a.O., S. 91).

5. Das Gesetz über den Ausstand bestimmt, wann ein Mitglied einer Behörde den Ausstand zu wahren hat (Art. 7 Abs. 1 der Verordnung vom 23. März 1994 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPV]; RB 2.2345).
 - 5.1 Gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b AuG ist eine Person ausstandspflichtig, wenn sie in einer anderen Stellung, insbesondere als Mitglied einer Behörde, in der gleichen Sache tätig war. Diese Bestimmung regelt den Tatbestand der Vorbefassung. Ein Behördenmitglied ist vorbefasst, wenn es sich bereits in einem früheren Zeitpunkt in amtlicher Funktion mit derselben Angelegenheit befasst hat und dabei eine ähnliche Frage zu beantworten hatte. Folglich können alle Personen in unzulässiger Weise vorbefasst sein, die an einem früheren Entscheid mitgewirkt haben, sei es, dass sie diesen vorbereitet oder selber über Entscheidungsgewalt verfügt haben (Schindler, a.a.O., S. 147). Die Vorbefassung begründet dabei solange keinen Ausstandsgrund, als die zu entscheidenden Rechts- und Sachfragen noch als offen erscheinen. Demgegenüber hat ein Behördenmitglied als vorbefasst in den Ausstand zu treten, wenn der Eindruck besteht, es habe sich in der Angelegenheit bereits schon so festgelegt, dass es einer anderen Bewertung der Sach- und Rechtslage nicht mehr zugänglich und der Verfahrensausgang deswegen nicht mehr offen erscheint (Regina Kiener/Bernhard Rütsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, Rz 546).
 - 5.2 Weiter ist eine Person gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe f AuG ausstandspflichtig, wenn sie aus anderen Gründen befangen sein könnte. Diese Bestimmung stellt einen Auffangtatbestand dar. So kann Misstrauen gegen die Unvoreingenommenheit beispielsweise durch persönliche Äusserungen eines Behördenmitglieds entstehen. Dabei vermögen Meinungsäusserungen allgemeiner Art über aktuelle gesellschaftliche und politische Fragen oder Stellungnahmen und Empfehlungen, die nicht in Zusammenhang mit einem konkreten Verfahren erfolgen, für sich alleine noch keine Befangenheit zu begründen. Hingegen entsteht der Anschein der Befangenheit, wenn sich ein Behördenmitglied in Rechtsfragen, die mit der konkreten Streitsache zusammenhängen, vorgängig abschliessend festgelegt hat (Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., Rz 548). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung entsteht der Anschein der Befangenheit insbesondere dann, wenn vor oder während eines Verfahrens abgegebene Äusserungen eines Behördenmitglieds den Schluss zulassen, dass sich dieses bereits eine feste Meinung über den Ausgang des Verfahrens gebildet hat (BGE 137 I 227 ff., E. 2.1).
6. Vorliegend publizierte die Sicherheitsdirektion am 25. März 2021 eine Medienmitteilung unter dem Titel «Kundgebung nicht bewilligt» mit folgendem Inhalt:

«Die Sicherheitsdirektion ist Bewilligungsbehörde für Anlässe nach Artikel 65 des kantonalen Polizeigesetzes. Sie hat sich mit der vom Aktionsbündnis Urkantone angekündigten Kundgebung am 10. April 2021 befasst und nach sorgfältiger Abwägung beschlossen, die Bewilligung nicht zu erteilen. Der Entscheid erfolgte nach Rücksprache

und in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat, dem Sonderstab COVID-19 und der Kantonspolizei Uri. [...]»

Weiter liess sich der Sicherheitsdirektor Dimitri Moretti anlässlich der am gleichen Tag abgehaltenen Medienkonferenz in Altdorf verlauten, dass der Entscheid der Sicherheitsdirektion, die geplante Kundgebung nicht zu bewilligen, «nach Rücksprache und in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat» erfolgt sei.

Unabhängig davon, wie die Ausführungen der Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion bzw. die Äusserungen des Sicherheitsdirektors anlässlich der Medienkonferenz vom 25. März 2021 zustande gekommen sind und ob diese inhaltlich der Wahrheit entsprechen oder nicht, so anerkennen die Mitglieder des Regierungsrats, dass diese offiziellen öffentlichen Äusserungen eines Regierungsratskollegen ohne Weiteres geeignet sind, ihre Unabhängigkeit als Mitglieder der Rechtsmittelinstanz ernsthaft in Frage zu stellen bzw. aus objektiver Sicht den Anschein der Befangenheit zu erwecken. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass sich die übrigen sechs Mitglieder des Regierungsrats in der Sache nicht selbst öffentlich geäussert haben. Nachdem die Äusserungen des Sicherheitsdirektors in einem offiziellen Rahmen erfolgten, kommt ihnen zweifellos eine besonders hohe Glaubwürdigkeit zu. Es ist nachvollziehbar, dass der Beschwerdeführer und die Öffentlichkeit gestützt darauf davon ausgehen, dass der Sicherheitsdirektor seinen Entscheid mit den übrigen Mitgliedern des Regierungsrats abgesprochen habe und diese sich in der Folge bereits eine feste Meinung über den Ausgang des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens gebildet hätten. Gleichzeitig ist keine Möglichkeit ersichtlich, den erweckten Anschein der Befangenheit wirkungsvoll widerlegen zu können.

Unter den gegebenen Umständen sehen sich die Mitglieder des Regierungsrats gezwungen, dem Gesuch des Beschwerdeführers zu entsprechen und in den Ausstand zu treten.

7. Anzumerken bleibt, dass der Regierungsrat mit Beschluss vom 26. April 2021 gestützt auf die sich seit ein paar Wochen zuspitzende epidemiologische Lage im Kanton «politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen von mehr als 300 Personen im Kanton Uri» verboten hat. Die Urner Beschränkung gilt ab 1. April und bis Ende April 2021. Eine neue wissenschaftliche Studie belegt, dass die Beschränkung der Zahl der Teilnehmenden eine wirksame Massnahme gegen die Verbreitung von COVID-19 ist. Die Urner Einschränkung des Demonstrationsrechts wird denn auch von der Lehre als verfassungskonform beurteilt (vgl. Daniel Kettiger, Die Einschränkung von Demonstrationen vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Erkenntnisse [<https://jusletter.weblaw.ch/blog/kettiger31032021.html>]).
8. Nachdem vorliegend der gesamte Regierungsrat vom gestellten Ausstandsgesuch betroffen ist und diesem, wie aufgezeigt, zu entsprechen hat, kann der Spruchkörper mangels Ersatzmitglieder nicht so ergänzt werden, dass der Regierungsrat gleichwohl über die eingereichte Verwaltungsbeschwerde befinden kann. Weiter bildet der Regierungsrat im hängigen Beschwerdeverfahren gegen die Sicherheitsdirektion deren einzig vorgesetzte Verwaltungsbehörde, so dass er als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz durch keine andere der Direktion übergeordnete Behörde ersetzt werden könnte. Dies wäre indessen erforderlich, damit dem Zweck der verwal-

tungsinternen Rechtspflege - die Konkretisierung der hierarchischen Verwaltungsaufsicht zur Sicherung der korrekten Anwendung und Durchsetzung des öffentlichen Rechts - Rechnung getragen werden könnte. Mangels Alternativen drängt sich deshalb im vorliegenden Fall des Ausstands sämtlicher Mitglieder des Regierungsrats als Rechtsmittelbehörde die Überweisung der Beschwerde an die nächsthöhere, dem gesetzlich vorgesehenen, funktionellen Instanzenzug entsprechenden Beschwerdeinstanz auf (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Stadt vom 17. Juni 2015 [BJM 2016 S. 157], Erw. 2.1; Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2016.00044 vom 29. Juni 2016, Erw. 1.3 ff.).

Die vorliegende Verwaltungsbeschwerde wird deshalb in analoger Anwendung von Artikel 5 Absatz 2 VRPV ans Obergericht des Kantons Uri zur direkten Beurteilung weitergeleitet.

und beschliesst:

1. Alle Mitglieder des Regierungsrats treten in den Ausstand.
2. Die Sache wird zur direkten Beurteilung an das Obergericht des Kantons Uri weitergeleitet. Die Justizdirektion wird beauftragt, die Akten ohne Verzug dem Obergericht zu überbringen.

Mitteilung an Herr Rechtsanwalt lic. iur. Oswald Rohner, Churerstrasse 24, 8808 Pfäffikon (im Doppel, für sich und den Beschwerdeführer (vorab per E-Mail an o.rohner@bluewin.ch); Sicherheitsdirektion Uri (vorab per E-Mail an ds.sid@ur.ch); Obergericht des Kantons Uri (vorab per E-Mail an obergericht@ur.ch); Rechts- und Beschwerdedienst; Direktionssekretariat Justizdirektion und Justizdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor-Stv.

