

BOTSCHAFT zur Änderung der Kantonsverfassung (Neuregelung des Gesetzesreferendums)

(Volksabstimmung vom 24. Oktober 1999)

Kurzfassung

Die Urner Kantonsverfassung legt fest, dass Gesetze obligatorisch der Volksabstimmung unterliegen. In den letzten Jahren haben verschiedene Kantone das obligatorische Gesetzesreferendum abgeschafft (so insbesondere die beiden Nachbarkantone Obwalden und Nidwalden) oder zugunsten des fakultativen Referendums gelockert (BL, SO). Neben Uri kennen heute noch 12 Kantone das obligatorische Gesetzesreferendum. Die Mehrheit der Kantone (14) und der Bund sehen hingegen das fakultative Gesetzesreferendum vor. Seit der Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums (im Kanton Uri mit der Abschaffung der Landsgemeinde 1928) hat die Gesetzgebungstätigkeit des Kantons ständig zugenommen. Immer häufiger hat der Kanton insbesondere zum Vollzug des Bundesrechts neue Gesetze zu erlassen. Als Folge davon erhöhte sich auch die Zahl der Volksabstimmungen. Die zahlreichen Anpassungen in der Gesetzgebung haben bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu einer gewissen Abstimmungsmüdigkeit geführt. Dies zeigt sich – bei unbestrittenen Vorlagen – oft in einer tiefen Stimmbeteiligung. Jede Volksabstimmung verursacht Aufwand und Kosten und beansprucht die politischen Parteien. Der Landrat und der Regierungsrat sind der Auffassung, dass die Stimmberechtigten von Volksabstimmungen über unbestrittene Gesetzesvorlagen entlastet werden sollen. Das obligatorische Gesetzesreferendum soll deshalb einer Reform unterzogen werden. Das obligatorische Referendum soll nicht abgeschafft werden. Es soll vielmehr ein Mittelweg eingeschlagen werden. Die obligatorische Volksabstimmung soll auf die wirklich umstrittenen Gesetzesvorlagen eingeschränkt werden. Für die Beurteilung der Frage, ob eine Gesetzesvorlage unbestritten ist, soll der Jastimmen-Anteil in der Schlussabstimmung des Landrates massgebend sein. Gesetze, die im Landrat einen Jastimmen-Anteil von mehr als zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder erreichen, sollen dem fakultativen Referendum unterliegen. Falls das 2/3-Quorum nicht erreicht wird, soll wie bisher obligatorisch eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Im Weiteren besteht für den Landrat die Möglichkeit, auch ein im Rat unbestrittenes Gesetz durch separaten Beschluss der Volksabstimmung zu unterstellen (Art. 24 Abs. 4 KV).

Auch über Gesetzesvorlagen, die eine Landratsmehrheit von mindestens zwei Dritteln gefunden haben und die der Landrat nicht der Volksabstimmung unterstellt hat, kann eine solche stattfinden: 450 Stimmberechtigte können mit ihrer Unterschrift die Durchführung einer Volksabstimmung verlangen (fakultatives Referendum). Der Landrat hat der Vorlage mit 51 zu 10 Stimmen zugestimmt. Er beantragt mit dem Regierungsrat, die Änderung der Kantonsverfassung anzunehmen.

Ausführlicher Bericht

Ausgangslage

Die geltende Kantonsverfassung legt fest, dass Gesetze obligatorisch der Volksabstimmung unterliegen (Art. 24 Bst. b KV). In den letzten Jahren haben verschiedene Kantone das obligatorische Gesetzesreferendum abgeschafft (so insbesondere die beiden Nachbarkantone Obwalden und Nidwalden) oder zugunsten des fakultativen Referendums gelockert (Basel-Landschaft, Solothurn). Neben Uri kennen heute noch 12 Kantone das obligatorische Gesetzesreferendum. Die Mehrheit der Kantone (14) und der Bund sehen hingegen das fakultative Gesetzesreferendum vor. In verschiedenen Kantonen ist eine Neuregelung des Referendumsrechts geplant (so insbesondere in den Kantonen Aargau und Appenzell Ausserrhoden).

Abstimmungen nur noch bei umstrittenen Gesetzesvorlagen

Seit der Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums (im Kanton Uri mit der Abschaffung der Landsgemeinde 1928) hat die Gesetzgebungstätigkeit des Kantons ständig zugenommen. Als Folge davon erhöhte sich auch die Zahl der Volksabstimmungen. Die Stimmberechtigten werden heute oft zu Gesetzesvorlagen an die Urne gerufen, die kaum bestritten sind oder bei denen von Bundesrechts wegen der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers stark eingeschränkt ist. So erforderte beispielsweise die formelle Aufhebung des kantonalen Einführungsgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung (EG/KUVG) im März 1996 eine Volksabstimmung. Dies obwohl mit der vorgängigen Aufhebung des Bundesgesetzes das kantonale Einführungsgesetz in der Sache bereits hinfällig war.

Die zahlreichen Anpassungen in der Gesetzgebung haben bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu einer gewissen Abstimmungsmüdigkeit geführt. Dies zeigt sich – bei unbestrittenen Vorlagen – oft in einer tiefen Stimmbeteiligung. Jede Volksabstimmung verursacht Aufwand und Kosten und beansprucht die politischen Parteien.

Auch im Kanton Uri stellt sich heute die Frage, ob es sinnvoll und notwendig ist, dass jedes Gesetz und jede Gesetzesänderung obligatorisch zur Volksabstimmung kommt. Viele Gesetze und Gesetzesänderungen sind unbestritten, da sie Lösungen enthalten, die in der Öffentlichkeit breit abgestützt und deshalb akzeptiert sind. Oft sind neue gesetzliche Regelungen auch deshalb unbestritten, weil sie gewollte und notwendige Anpassungen an geänderte Verhältnisse darstellen.

Diese Überlegungen führen dazu, das obligatorische Gesetzesreferendum einer Reform zu unterziehen. Das obligatorische Referendum soll allerdings nicht abgeschafft werden. Es soll vielmehr ein Mittelweg eingeschlagen werden. Die obligatorische Volksabstimmung soll auf die wirklich umstrittenen Gesetzesvorlagen beschränkt werden. Für die Beurteilung der Frage, ob eine Gesetzesvorlage unbestritten ist, soll der Jastimmen-Anteil in der Schlussabstimmung des Landrates massgebend sein. Gesetze, die im Landrat einen Jastimmen-Anteil von mehr als zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder erreichen, sollen dem fakultativen Referendum unterliegen. Falls das 2/3-Quorum nicht erreicht wird, soll wie bisher obligatorisch eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

Im Weiteren bleibt für den Landrat die Möglichkeit bestehen, auch ein im Rat unbestrittenes Gesetz durch separaten Beschluss mit einfacher Mehrheit der Ratsmitglieder der Volksabstimmung zu unterstellen (Art. 24 Abs. 4 KV).

Schliesslich bleibt die Möglichkeit offen, das Referendum zu ergreifen, das heisst 450 Stimmberechtigte können innerhalb von 90 Tagen nach der Publikation der Gesetzesvorlage im Amtsblatt eine Volksabstimmung verlangen.

Auswirkungen der Revisionsvorlage

Von der Revisionsvorlage sind folgende Auswirkungen zu erwarten:

- Die Zahl der Urnengänge wird reduziert und die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden entlastet.
- Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können sich auf die wirklich umstrittenen und wichtigen Vorlagen konzentrieren.
- Beim Kanton und den Gemeinden können Kosten eingespart werden (für den Druck des Abstimmungsmaterials, Postzustellung und Entschädigung des Abstimmungspersonals).

Antrag

Regierungsrat und Landrat empfehlen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, die Änderung der Kantonsverfassung (Neuregelung des Gesetzesreferendums) anzunehmen.

Anhang

Änderung der Kantonsverfassung

Vorlage zuhanden der Volksabstimmung

VERFASSUNG des Kantons Uri (Änderung vom ...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

I.

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

Artikel 24 Buchstabe b

Der kantonalen Volksabstimmung unterliegen:

- b) die kantonalen Gesetze, die der Landrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder beschliesst;

Artikel 25 Absatz 2

² Volksreferenden sind zulässig gegen:

- a) Gesetze, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen;
- b) Verordnungen;
(die bisherigen Buchstaben b bis e werden zu c bis f)

Artikel 90 Absatz 1

¹ Der Landrat erlässt in der Form des Gesetzes alle wichtigen Bestimmungen, insbesondere diejenigen, welche die Rechte und Pflichten aller oder der meisten Bürgerinnen und Bürger festlegen.

II.

Diese Änderung tritt am 1. November 1999 in Kraft. Sie ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten²⁾.

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

¹⁾ RB 1.1101

²⁾ Von der Bundesversammlung gewährleistet am ...