



KANTON
URI

URI STIMMT!



**Kantonale
Volksabstimmung
vom 29. November 2020**

– Änderung der Verfassung
des Kantons Uri
(Schaffung Notrechtsklausel) Seite 2 ff.

BOTSCHAFT

zur Änderung der Verfassung des Kantons Uri

(Volksabstimmung vom 29. November 2020)

Kurzfassung

Die labile Lage rund um das Coronavirus macht uns bewusst, dass es «echte Notsituationen» gibt, die zum Schutz fundamentaler Rechtsgüter ein rasches staatliches Handeln erfordern. Das Hauptproblem von Notlagen liegt in der zeitlichen Dringlichkeit. Die notwendigen Massnahmen können in der Regel nicht im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren erlassen werden.

Anders als der Bund und die meisten Kantone kennt der Kanton Uri bislang kein Dringlichkeitsrecht bzw. ein Notreglementierungsrecht des Regierungsrats auf Verfassungsstufe.

Der Bund und andere Kantone haben seit Mitte März 2020 verschiedene Noterlasse beschlossen, die dazu dienen, die Folgeprobleme aufzufangen, die sich durch die epidemiologischen Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus ergaben. Im Kanton Uri besteht diese Möglichkeit bislang nicht. Diese Lücke gilt es nach Meinung von Landrat und Regierungsrat zu schliessen und auf Kantonsverfassungsstufe das Instrument der dringlichen Rechtssetzung einzuführen.

Der Urner Regierungsrat soll in der Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) ermächtigt werden, zeitlich befristete Noterlasse zu beschliessen. Diese Noterlasse sind sobald als möglich dem Landrat zu unterbreiten,

der über ihre weitere Geltung und Befristung entscheidet. Mit der Änderung der Verfassung des Kantons Uri schafft der Kanton Uri eine Notrechtsregelung auf Verfassungsstufe, die sich an die Normierungen des Bunds sowie der Kantone Nidwalden, Schwyz, Glarus, Zug und Solothurn anlehnt.

Zeitlich befristete Noterlasse dürfen nie weitergehen oder länger dauern als nötig. Der Regierungsrat ist sich seiner Verantwortung durchaus bewusst und wird von diesem Instrument nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen.

Der Landrat hat die Vorlage am 30. September 2020 mit 54 zu 3 Stimmen zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet. Landrat und Regierungsrat beantragen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, die Änderung der Verfassung des Kantons Uri anzunehmen.



Ausführlicher Bericht

Weshalb eine Notrechtsklausel?

Anders als der Bund und die meisten Kantone kennt der Kanton Uri heute auf Verfassungsstufe kein Recht des Regierungsrats, Noterlasse zu beschliessen. Die jüngste Vergangenheit macht uns bewusst, dass es «echte Notsituationen» gibt, in denen der Staat zum Schutz fundamentaler Rechtsgüter umgehend handeln muss.

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen des Kantons genügen für Notlagen nicht. Denn in Notlagen ist die zeitliche Dringlichkeit das Hauptproblem. Der Staat muss unter diesen Umständen rasch handeln können, um Schlimmeres zu verhindern. Erlasse zur Bewältigung von Notlagen können daher in der Regel nicht im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren verabschiedet werden. Denn es fehlt schlicht an der Zeit. Auch ist es nicht realistisch, dass Landrat und Stimmvolk die Regelungen für alle notwendigen Massnahmen in Notsituationen vorausschauend im ordentlichen Recht schaffen. Daher soll in Analogie zu Bund und anderen Kantonen in der Urner Verfassung eine Notrechtskompetenz des Regierungsrats für zeitlich befristete Erlasse geschaffen werden.

Wie sieht die Regelung aus?

Der Regierungsrat wird in Artikel 90 Absatz 3 Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) ermächtigt, zeitlich befristete Noterlasse zu beschliessen. Diese Noterlasse müssen sobald als möglich dem Landrat unterbreitet werden, der über ihre weitere Geltung und Befristung entscheidet.

Die Vorlage übernimmt damit wörtlich die Regelung, wie sie die Kantone Obwalden und Nidwalden seit Längerem bereits in ihren Verfassungen verankert haben. Die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Basel-

Landschaft kennen ähnliche Notrechtsbestimmungen auf Verfassungsstufe, die in ihrem Wortlaut aber leicht voneinander abweichen.

Die Norm will sicherstellen, dass die staatliche Handlungsfähigkeit gewahrt bleibt, sollte das zuständige Organ dereinst (teilweise) handlungsunfähig sein. Sie betrifft die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Volk bzw. Landrat und Regierungsrat. Aufgrund der nach wie vor labilen Corona-Situation soll die Vorlage dem Stimmvolk rasch zur Abstimmung unterbreitet werden. Aus diesen Gründen wurde auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

Grundsätze der Regelung

Ein Noterlass setzt rein begrifflich sachliche und zeitliche Dringlichkeit voraus. Die sachliche Dringlichkeit ist nur dann gegeben, wenn es sich um ein rechtspolitisch wichtiges Anliegen handelt und wenn ohne den Erlass von Notrecht nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen. Die zeitliche Dringlichkeit wiederum setzt voraus, dass mit dem Inkrafttreten der gewünschten Regelung nicht bis zu einer allfälligen Volksabstimmung oder zum Ablauf der Referendumsfrist zugewartet werden kann. Dies, weil das Zuwarten zur Gefährdung von Polizeigütern oder zur Vereitelung des Gesetzeszwecks führen würde.

Noterlasse müssen verhältnismässig sein. Sie dürfen nie weitergehen oder länger dauern als nötig. Zudem darf keine andere, mildere Erlassform zur Verfügung stehen. Die im Erlass vorgesehenen Massnahmen müssen geeignet und notwendig sowie im Einzelfall zumutbar sein. Schliesslich muss der Erlass in jedem Fall zeitlich befristet sein.

Die gewaltenteilige Ordnung wird durch die Noterlasskompetenz des Regierungsrats nicht ausgehebelt. Denn der Landrat ist für die Oberaufsicht über die Regierung zuständig. Der Landrat hat daher im Rahmen

seiner Aufsicht die Rechtmässigkeit derartiger Noterlasse des Regierungsrats zu prüfen.

Artikel 90 Absatz 3 Verfassung des Kantons Uri verlangt, dass der Regierungsrat dem Landrat den Noterlass möglichst rasch unterbreitet. Das heisst, der Erlass ist an der nächstmöglichen Session des Landrats ordentlich zu traktandieren.

Der Landrat wiederum hat über die weitere Geltung des Erlasses zu entscheiden. Das bedeutet, dass der Landrat zu beschliessen hat, ob der Erlass weiterhin als Noterlass für eine befristete Dauer gilt. Er kann den Erlass auch per sofort aufheben. Ist der Landrat allerdings der Meinung, dass der Erlass für längere oder gar unbestimmte Zeit gelten soll, so muss der Erlass ins ordentliche Recht überführt werden. In diesem Fall gelangt das Gesetzgebungsverfahren gemäss den ordentlichen Verfassungskompetenzen zur Anwendung.

Aktuelle Beispiele Seit Mitte März 2020 haben der Bund und andere Kantone verschiedene Noterlasse beschlossen. Diese dienen dazu, die Folgeprobleme aufzufangen, die sich durch die epidemiologischen Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus ergaben. Regelmässig ging es darum, die wirtschaftlichen Folgen abzufedern oder die Funktionsfähigkeit von staatlichen Organen sicherzustellen. Für solche Noterlasse existiert im Urner Recht bislang keine Rechtsgrundlage.

– Noterlass zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane

Sollte im Herbst wegen der Corona-Pandemie wieder ein Versammlungsverbot verhängt werden, gilt es, die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane zu sichern. Zu denken ist namentlich an die Gemeindeversammlungen, die die Budgets der Gemeinden verabschieden.

In diesem Fall könnte der Regierungsrat die Urner Gemeinden etwa via Noterlass ermächtigen, Abstimmungen im Urnen- statt im Versammlungsverfahren durchzuführen. Derartige Noterlasse haben beispielsweise die Regierungen der Kantone Luzern und Zürich für ihre Gemeinden beschlossen, als der Bund im März 2020 jegliche Ansammlungen von mehr als fünf Personen untersagt hatte, um die Ausbreitung des Coronavirus einzuschränken.

– **Noterlass zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen von Krisen**

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie und die damit verbundenen behördlichen Massnahmen zum Schutz der Gesundheit führten bei wirtschaftlich an sich gesunden Unternehmen zu Liquiditätsengpässen. Betroffen waren insbesondere Selbstständigerwerbende sowie kleine und mittlere Unternehmungen (KMU).

Der Bundesrat und verschiedene Kantonsregierungen haben via Notverordnungen Unterstützungsleistungen an Betriebe und Betroffene erbracht, um den Erwerbsausfall auszugleichen, der diesen durch Betriebsschliessungen und Veranstaltungsverbote entstanden ist.

Für den Urner Regierungsrat besteht bzw. bestand diese Möglichkeit nicht bzw. nur eingeschränkt. Auch der Kanton Uri muss bei Bedarf rasch und unbürokratisch via Noterlass (subsidiär zum Bund) kantonale Unterstützungsleistungen ausrichten können. Wie den Regierungen von Bund und anderen Kantonen soll es dem Urner Regierungsrat künftig möglich sein, separates und zielführendes Notrecht zu schaffen, damit er der Wirtschaft und den Betroffenen zur Hilfe eilen kann, wenn diese allein aufgrund einer Krise in Liquiditätsengpässe

geraten. Die neue Notrechtsklausel ermöglicht es in Notlagen, krisenbedingte Konkurse zu verhindern, Arbeitsplätze und Löhne zu sichern und den krisenbedingten volkswirtschaftlichen Schaden einzudämmen.

– Noterlass zur Verlängerung von Amtszeiten

Am 19. Mai 2019 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Uri der Änderung von Artikel 88 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Uri betreffend Ausdehnung des Majorzwahlverfahrens bei Landratswahlen zu. Am 8. März 2020 wählten die Urner Stimmberechtigten den Urner Landrat nach dem neuen Wahlsystem. Zu diesem Zeitpunkt lag die Gewährleistung der geänderten Verfassungsbestimmung durch das Bundesparlament noch nicht vor. Die Bundesversammlung behandelte die Vorlage erst am 13. Mai 2020.

Hätte die Bundesversammlung der Änderung nicht zugestimmt, wäre der Landrat, der im März 2020 gewählt wurde, rückwirkend ohne Rechtsgrundlage dagestanden – und Uri ohne beschlussfähiges Parlament. Denn die Amtszeit der bisherigen Mitglieder des Landrats endete ordentlich auf Ende Mai 2020. Wäre dieser Fall eingetreten, so hätte der Regierungsrat gestützt auf die Notrechtsklausel zumindest mittels Noterlass das parlamentarische Vakuum überbrücken können. Konkret hätte er die Amtszeit des bisherigen Landrats bis zu den Neuwahlen des Landrats im Herbst verlängern können. Ähnliches hat der Kanton Tessin getan: Wegen der Coronavirus-Pandemie hat der Tessiner Regierungsrat die für den 5. April 2020 geplanten Kommunalwahlen um ein Jahr verschoben und die Amtsdauer der bisherigen Amtsträger entsprechend verlängert.

**Abschliessende
Würdigung**

Anders als der Bund und die meisten Kantone kennt der Kanton Uri kein Dringlichkeitsrecht bzw. ein Notreglementierungsrecht des Regierungsrats auf Verfassungsstufe. Der Einsatz von Notrecht ist im Rechtsstaat zugegebenermassen ein Übel, ein notwendiges allerdings. Denn es ist nicht realistisch, dass der Gesetzgeber vorausschauend Grundlagen für alle Massnahmen zur Überbrückung von Notlagen im ordentlichen Recht schafft. Die labile Lage macht uns bewusst, dass es «echte Notsituationen» gibt, in denen zum Schutz fundamentaler Rechtsgüter staatliches Handeln nicht unterbleiben darf. Daher gilt es, auch in Uri auf Kantonsverfassungsstufe das Instrument der dringlichen Rechtssetzung einzuführen. Zeitlich befristete Noterlasse dürfen freilich nie weitergehen oder länger dauern als nötig. Der Regierungsrat ist sich seiner Verantwortung durchaus bewusst und wird von diesem Instrument nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen.

Der Landrat hat die Änderung der Verfassung des Kantons Uri am 30. September 2020 zusammen mit dem Schlussbericht über die Bewältigung der ausserordentlichen Lage beraten und sie mit 54 zu 3 Stimmen zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

ANTRAG

Regierungsrat und Landrat empfehlen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, die Änderung der Verfassung des Kantons Uri anzunehmen.

Beilage

– Änderung der Verfassung des Kantons Uri



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 90 Absatz 3

³ Der Regierungsrat erlässt zeitlich befristete Noterlasse; diese sind sobald als möglich dem Landrat zu unterbreiten, der über ihre weitere Geltung und Befristung entscheidet.

II.

Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung. Sie ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten.² Der Regierungsrat bestimmt, wann sie in Kraft tritt.³

Im Namen des Volkes
Der Landammann: Urban Camenzind
Der Kanzleidirektor: Roman Balli

¹ RB 1.1101

² Von der Bundesversammlung gewährleistet am ...

³ Vom Regierungsrat in Kraft gesetzt auf den ...

**Nicht vergessen:
am 29. November 2020
zur Urne!**

