

Motion Georg Simmen, Realp, zur Änderung von Artikel 93 der Geschäftsordnung des Landrats (Zweite Lesung); Antwort der Ratsleitung gemäss Sitzung vom 23. Mai 2013

1. Ausgangslage

Am 20. März 2013 hat Landrat Georg Simmen, Realp, eine Motion zur Änderung der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) eingereicht. Mit der Motion wird beantragt, die geltende Regelung zur zweiten Lesung zu ändern.

Die heute geltende Bestimmung regelt die zweite Lesung in Artikel 93 GO wie folgt:

Artikel 93 *Zweite Lesung*

¹Alle Rechtsvorlagen, die der Landrat behandelt, können einer zweiten Lesung unterstellt werden.

²Der Antrag auf eine zweite Lesung muss vor der Schlussabstimmung gestellt werden.

³Für die zweite Lesung werden grundsätzlich keine zusätzlichen Unterlagen zur Verfügung gestellt und keine weiteren Abklärungen getroffen. Andernfalls hat der Landrat das Geschäft mit einem Ordnungsantrag an den Regierungsrat oder an die Kommission zurückzuweisen.

Der Motionär erachtet es als sinnvoll und notwendig, dass sämtliche Rechtsvorlagen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe im Landrat zweimal traktandiert und beraten werden. Diese seien deshalb zwingend einer zweiten Lesung zu unterstellen. Bei allen andern Vorlagen auf Verordnungsstufe könne eine zweite Lesung wie bisher fakultativ auf Antrag hin erfolgen. Konkret wird mit der Motion beantragt, Artikel 93 Absatz 1 und 2 GO wie folgt zu ändern:

Artikel 93 *Zweite Lesung*

¹Verfassungsänderungen und Rechtsvorlagen auf Gesetzesstufe, die der Landrat behandelt, werden ihm zwingend zu einer zweiten Lesung vorgelegt.

²Alle andern Rechtsvorlagen, die der Landrat behandelt, können einer zweiten Lesung unterstellt werden. Der Antrag auf eine zweite Lesung muss vor der Schlussabstimmung gestellt werden.

Absatz 3 unverändert.

Zur Begründung führt Georg Simmen aus, es sei wichtig, Vorlagen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe gut zu überdenken und erst dann im Rat zu verabschieden, wenn man sich aller Konsequenzen bewusst sei. Zwar gelte im Kanton Uri das obligatorische Gesetzesreferendum und somit stimme das Volk über jedes Gesetz und jede Gesetzesänderung ab. Änderungen an einer Vorlage könne jedoch nur das Parlament vornehmen. Zudem diene es der Planungssicherheit, wenn von Beginn an klar sei, dass eine Vorlage zwingend einer zweiten Lesung im Rat unterliege. Auch bei unumstrittenen Vorlagen sei eine zweite Lesung sinnvoll. Diese könne schnell behandelt werden und der Ratsbetrieb werde dadurch nicht unnötig aufgehalten.

Bei Vorstössen zur Änderung der Geschäftsordnung des Landrats übernimmt die Ratsleitung die Aufgaben, die gemäss GO sonst dem Regierungsrat zugewiesen sind (Art. 111 Abs. 1 GO). Die Ratsleitung unterbreitete die Motion dem Regierungsrat.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

In seiner Stellungnahme vom 26. April 2013 weist der Regierungsrat auf den zusätzlichen Zeitbedarf hin, der sich für zwingende zweite Lesungen ergibt. Der Regierungsrat erachtet es als unzweckmässig, die zweimalige Beratung im Rat als Grundsatz in der Geschäftsordnung zu verankern. So seien bereits heute Verfassungs- und Gesetzesänderungen auf Stufe Kanton, die durch übergeordnetes Bundesrecht bedingt seien, aufgrund des obligatorischen Referendums zeitkritisch und könnten nur mit Mühe pünktlich umgesetzt werden. Eine zweite Lesung würde den zeitlichen Druck zusätzlich verschärfen.

Der Regierungsrat zeigt jedoch Verständnis für das Anliegen der Motion. Nach Ansicht des Regierungsrats sollte aber nur dann eine zweite Lesung durchgeführt werden, wenn überhaupt Entscheidungsalternativen vorliegen und wenigstens ein Drittel der Ratsmitglieder eine zweite Lesung explizit wünscht. In diesem Fall sollte nach Meinung des Regierungsrats zwingend eine zweite Lesung erfolgen, und zwar unabhängig der Rechtsetzungsstufe, somit also nicht nur bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen, sondern auch bei Verordnungen. Der Regierungsrat unterbreitet deshalb folgenden Gegenvorschlag:

Artikel 93 *Zweite Lesung*

¹*Alle Rechtsvorlagen, die der Landrat behandelt, werden dem Landrat zu einer zweiten Lesung vorgelegt, wenn dies mindestens 22 Mitglieder verlangen.*

²*Der Antrag auf eine zweite Lesung muss vor der Schlussabstimmung gestellt werden.*

³*Für die zweite Lesung werden grundsätzlich keine zusätzlichen Unterlagen zur Verfügung gestellt und keine weiteren Abklärungen getroffen. Andernfalls hat der Landrat das Geschäft mit einem Ordnungsantrag an den Regierungsrat oder an die Kommission zurückzuweisen.*

Der Regierungsrat führt im Weiteren aus, dass es allenfalls sinnvoll wäre, Absatz 3 der Bestimmung dahingehend zu lockern, dass Abklärungen zwischen der ersten und zweiten Lesung getroffen werden können.

3. Zusätzliche Variante

Die Motion verlangt für Verfassungs- und Gesetzesvorlagen zwingend eine zweite Lesung. Dieser Zwang geht der Ratsleitung zu weit. Nach Ansicht der Ratsleitung müsste es als weitere Variante zumindest möglich sein, auf Antrag hin auf die zweite Lesung zu verzichten. Zu denken ist hier vorab an Verfassungs- und Gesetzesvorlagen, die unumstritten sind und entsprechend ohne materielle Änderungen in erster Lesung vom Rat verabschiedet werden.

Der Landrat fasst seine Beschlüsse mit einfachem Mehr, sofern die Geschäftsordnung oder die besondere Gesetzgebung nichts anderes bestimmt (Art. 98 Abs. 1 GO). Nach Meinung der Ratsleitung sollte auf entsprechenden Antrag hin deshalb auch der Verzicht auf eine zweite Lesung bei Verfassungsänderungen und Rechtsvorlagen auf Gesetzesstufe mit einfachem Mehr beschlossen werden können. Andere Rechtsvorlagen können ebenso mit einfachem Mehr einer zweiten Lesung unterstellt werden (Art. 98 Abs. 2 GO). Diese zusätzliche Variante liesse sich wie folgt regeln:

Artikel 93 *Zweite Lesung*

¹*Verfassungsänderungen und Rechtsvorlagen auf Gesetzesstufe werden in zwei Lesungen beraten, sofern der Landrat nichts anderes beschliesst.*

²Alle andern Rechtsvorlagen, die der Landrat behandelt, können einer zweiten Lesung unterstellt werden. Der Antrag auf eine zweite Lesung muss vor der Schlussabstimmung gestellt werden.

Absatz 3 unverändert.

4. Die vier möglichen Varianten

Mit der heute geltenden Regelung, der von der Motion beantragten Version, dem Lösungsvorschlag der Regierung und der zusätzlichen Variante der Ratsleitung ergeben sich vorliegend somit folgende vier möglichen Varianten (abgestuft nach der Schwelle und Verbindlichkeit einer zweiten Lesung):

1. Grundsätzlich findet nur eine Lesung statt. Für sämtliche Rechtsvorlagen kann vor der Schlussabstimmung jedoch eine zweite Lesung beantragt werden. Diese Variante entspricht der heute geltenden Regelung in Artikel 93 GO.
2. Eine zweite Lesung erfolgt bei allen Rechtsvorlagen, wenn dies von mindestens 22 Landratsmitgliedern verlangt wird. Diese Variante entspricht dem Gegenvorschlag des Regierungsrats.
3. Eine zweite Lesung wird für Verfassungsänderungen und Rechtsvorlagen auf Gesetzesstufe als Grundsatz in die GO aufgenommen. Auf Antrag hin kann jedoch bei diesen Rechtsvorlagen auf eine zweite Lesung verzichtet werden. Diese Variante erlaubt es, von einer zwingenden zweiten Lesung, wie das die Motion für Rechtserlasse auf Stufe Verfassung und Gesetz fordert, abzusehen.
4. Verfassungsänderungen und Rechtsvorlagen auf Gesetzesstufe werden zwingend in zwei Lesungen beraten. Alle andern Rechtsvorlagen können auf Antrag hin einer zweiten Lesung unterstellt werden. Diese Variante entspricht der Motion.

5. Antwort der Ratsleitung

Zweite Lesung

Die Ratsleitung anerkennt das Anliegen der Motion. Sie ist ebenfalls der Ansicht, dass Rechtsvorlagen vom Rat erst verabschiedet werden sollen, wenn mögliche Konsequenzen genügend geklärt sind. Ergeben sich in erster Lesung aufgrund von Abänderungsanträgen

während der Detailberatung Änderungen in einer Vorlage, deren Auswirkungen noch vertieft zu klären sind, ist eine zweite Lesung angebracht.

Soll eine Vorlage überarbeitet oder verbessert werden, kann das Geschäft mit einem Rückweisungsantrag an den Regierungsrat oder an die vorberatende Kommission zurückgewiesen werden. Mit einer zweiten Lesung hingegen verschafft sich der Landrat ein Zeitfenster, um eine Vorlage zu überdenken. Auch können mit einer zweiten Lesung Rückweisungen von Vorlagen oder Ablehnungen einzelner Bestimmungen oder ganzer Rechtsvorlagen möglicherweise verhindert werden. Eine zweite Lesung bietet insbesondere die Möglichkeit, dass Auswirkungen von Änderungen, denen der Landrat in erster Lesung zustimmt, bis zur zweiten Lesung noch vertieft geklärt und geprüft werden können. Die Qualität der Parlamentsarbeit kann mit einer zweiten Lesung verbessert werden.

Die Ratsleitung teilt das Anliegen der Motion insofern, als jeweils dann eine zweite Lesung durchgeführt werden sollte, wenn der Landrat in erster Lesung Änderungen und Anpassungen an einer Vorlage vornimmt, deren Auswirkungen sich nicht in der gleichen Sitzung abschliessend beurteilen lassen. Eine zweite Lesung muss in solchen Situationen jedoch ohnehin vom Rat in Betracht gezogen werden, und zwar unabhängig der Rechtssetzungsstufe. Das heisst also nicht nur bei Verfassungsänderungen oder Gesetzen, sondern auch bei Verordnungen.

Soweit in der Motion ausgeführt wird, eine zwingende zweite Lesung diene der Planungssicherheit, ist festzuhalten, dass sich ein zusätzlicher Zeitbedarf für eine zweite Lesung seit dem Wechsel zu häufigeren, eintägigen Sessionen in Grenzen hält. Allerdings dürfte nach Ansicht der Ratsleitung in den meisten Fällen eine zweite Lesung nicht notwendig sein und ein Automatismus als überflüssige Belastung des Parlamentsbetriebs empfunden werden. Die Ratsleitung bevorzugt deshalb die geltende Regelung, die für alle Rechtsvorlagen eine fakultative zweite Lesung auf Antrag hin vorsieht. Auch für Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sollen nach Ansicht der Ratsleitung somit auch künftig nicht zwingend zwei Lesungen durchgeführt werden, sondern nur auf Antrag hin. Die Einführung eines Quorums von 22 Mitgliedern für diesen Beschluss, wie dies der Regierungsrat vorschlägt, erachtet die Ratsleitung nicht als erforderlich. Wie bisher soll eine zweite Lesung mit einfachem Mehr beschlossen werden können.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass einzig der Kanton Uri noch das System des obligatorischen Gesetzesreferendums kenne. Dies führe bereits zu einem zusätzlichen Zeitbedarf. Entsprechend brauche der ordentliche Gesetzgebungsprozess in Uri deutlich mehr Zeit als in fast allen anderen Kantonen. Es erscheine deshalb unzweckmässig, die zweimalige Bera-

tung von Verfassungs- und Gesetzesvorlagen neu als Grundsatz in der Geschäftsordnung zu verankern.

Es trifft zu, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Kanton Uri aufgrund des obligatorischen Gesetzesreferendums Zeit benötigt. Zudem können in der Volksabstimmung keine Änderungen an einer Vorlage mehr vorgenommen werden. Dies ist Aufgabe des Landrats als gesetzgebende Behörde sowie der jeweils zuständigen landrätlichen Kommissionen, welche ein Geschäft vorberaten. Dieses System führt jedoch zur höchst möglichen Zustimmung-Legitimität, wie der Regierungsrat mit Recht ausführt. Das System des obligatorischen Gesetzesreferendums ist denn auch unbestritten und soll nach Ansicht der Ratsleitung deshalb auch nicht mit der Einführung einer zwingenden zweiten Lesung in Frage gestellt werden.

Die heute geltende Regelung ermöglicht es, sämtliche Rechtsvorlagen einer zweiten Lesung zu unterstellen. Entgegen der in der Motion vertretenen Ansicht erscheint es der Ratsleitung nicht sinnvoll, auch unumstrittene Vorlagen zwingend einer zweiten Lesung zu unterstellen. Die heute geltende Bestimmung, wonach der Rat bei sämtlichen Rechtsvorlagen auf Antrag hin eine zweite Lesung beschliessen kann, genügt nach Ansicht der Ratsleitung, um im Bedarfsfall die Schlussabstimmung aufzuschieben und eine Vorlage erst nach einer zweiten Lesung zu verabschieden.

Unterlagen und Abklärungen für die zweite Lesung

Für die zweite Lesung werden gemäss Artikel 93 Absatz 3 grundsätzlich keine zusätzlichen Unterlagen zur Verfügung gestellt und keine weiteren Abklärungen getroffen. Nach Ansicht der Ratsleitung muss diese heute geltende Bestimmung nicht geändert werden. Denn der Wortlaut der Bestimmung schliesst offensichtlich nicht aus, dass dem Landrat für die zweite Lesung dennoch zusätzliche Unterlagen zur Verfügung gestellt werden. Ebenso können für die zweite Lesung noch vertiefende Abklärungen getroffen werden. Die Ratsleitung ist deshalb überzeugt, dass dem Rat auch künftig die für eine zweite Lesung notwendigen Unterlagen zur Verfügung gestellt und vertiefende Abklärungen getroffen werden, zumal damit oft auch vermieden werden kann, dass eine Vorlage zurückgewiesen oder gar abgelehnt wird.

Eine Rückweisung des Geschäfts drängt sich dann auf, wenn eine Vorlage vom Regierungsrat überarbeitet werden soll und wenn für diese Überarbeitung neue Unterlagen erforderlich sind, welche dann auch zu einer angepassten oder neuen Vorlage führen. Die Ratsleitung sieht deshalb bezüglich der für eine zweite Lesung zur Verfügung zu stellenden Unterlagen keinen Anpassungsbedarf von Artikel 93 Absatz 3.

6. Empfehlung der Ratsleitung

Gestützt auf diese Ausführungen empfiehlt die Ratsleitung dem Landrat, die Motion nicht erheblich zu erklären und abzuschreiben.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext und Stellungnahme des Regierungsrats); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Ratsleitung.

Altdorf, 24. Juni 2013

Für die Ratsleitung



Marlies Rieder, Landratspräsidentin



Kristin Arnold Thalmann, Ratssekretärin