



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Ratsleitung des Landrats
Rathaus
6460 Altdorf

Motion Georg Simmen, Realp, zur Änderung der Geschäftsordnung des Landrats (Zweite Lesung); Stellungnahme des Regierungsrats

Sehr geehrte Frau Landratspräsidentin
Sehr geehrte Herren der Ratsleitung
Sehr geehrte Frau Ratssekretärin

Mit Schreiben vom 26. März 2013 laden Sie uns ein, zur Motion von Georg Simmen, Realp, zur Änderung der Geschäftsordnung des Landrats (Zweite Lesung) vom 20. März 2013 Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt:

I. Ausgangslage

Die Motionäre beantragen, dass das Gesetzgebungsverfahren im Landrat für die Verfassungs- und Gesetzesstufe generell von bisher einer Lesung auf neu zwei Beratungen im Plenum erweitert wird. Konkret soll Artikel 93 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) wie folgt geändert werden (Änderungen unterstrichen):

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

²Alle anderen Rechtsvorlagen, die der Landrat behandelt, können einer zweiten Lesung unterstellt werden. Der 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.

Die Motionäre begründen ihr Anliegen damit, dass es wichtig sei, die Vorlagen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe gut durchzuchecken und sie erst zu verabschieden, wenn man sich aller Konsequenzen bewusst sei. Denn Erlasse dieser Stufe seien nur sehr umständlich wieder zu ändern.

II. Stellungnahme des Regierungsrats

1. Allgemeine Bemerkungen zum Rechtssetzungsverfahren

Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Uri zeichnet sich durch einen systematischen, transparenten und sehr breiten Einbezug der verschiedenen Akteure aus.

Im Rahmen der Vernehmlassungen werden jeweils die Gemeinden, die Parteien, die Verbände und die interessierten Kreise zur Stellungnahme eingeladen. Dabei werden die Meinungen der Direktbetroffenen erfahrungsgemäss besonders berücksichtigt, so etwa die Stellungnahmen der Gemeinden, wenn es um Fragen zur Umsetzung von Bundes- oder Kantonsrecht auf gemeindlicher Ebene geht. Das Vernehmlassungsverfahren gibt Aufschluss über die Akzeptanz des Rechtsetzungsvorhabens, über die sachliche Richtigkeit und auch über die Vollzugstauglichkeit. Interne Ämterkonsultation und Vernehmlassung stellen zudem den Einbezug von Fachwissen sicher und auch die Information der betroffenen Kreise über vorgesehene Massnahmen ist gewährleistet.

Die parlamentarische Beratung erfolgt im Übrigen zweistufig, indem die Vorlagen vorerst in den Kommissionen und nachgelagert im Ratsplenum behandelt werden. Die Beratungen in

den Kommissionen werden dabei vom Regierungsrat und der Kantonsverwaltung eng begleitet.

Eine Urner Besonderheit bei der Gesetzgebung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe besteht des Weiteren darin, dass in den Meinungsbildungsprozess aufgrund des obligatorischen Gesetzesreferendums neben dem Landrat immer auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unmittelbar einbezogen sind. Nur gerade drei Kantone (AI, GL, UR) kennen heute noch das System des obligatorischen Gesetzesreferendums¹, wobei von diesen drei der Kanton Uri als einziger Gesetzesvorlagen an die Urne bringt.²

2. Legitimation und Entscheidungsqualität im heutigen System

Ausgehend vom oben beschriebenen Rechtsetzungsprozess vermag der Regierungsrat die Aussagen der Motionäre in ihrer Begründung nicht zu teilen, dass die aktuelle Regelung der zweiten Lesung von Vorlagen ein "Unding" sei. Auch greift die Aussage zu kurz, es sei nach einer erstmaligen Lesung im Landrat "oft nicht der Fall", dass man eine Gesetzesvorlage gut durchdenke und erst verabschiede, wenn man sich aller Konsequenzen bewusst sei. Diese Behauptung wird der bisherigen Arbeit des Landrats nicht gerecht. Weiter verkennt sie, dass rund ein Drittel aller Kantone Gesetzgebungsverfahren ohne generelle zweite Lesung kennen.³

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass im Urner System aufgrund des obligatorischen Referendums bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen jeweils zwei Akteure in den Rechtssetzungsprozess unmittelbar miteinbezogen sind.⁴ Da sich in Uri neben dem Landrat immer auch das Stimmvolk zu einer Vorlage direkt äussern kann, steht am Ende des Urner Gesetzgebungsprozesses ein Ergebnis, das mit dem höchsten denkbaren Mass an Zustimmung-Legitimität ausgestattet ist. Zudem garantiert dieses Verfahren dank seiner breiten Meinungsbildung eine sehr ausgewogene und ausgereifte Entscheidungsfindung.

¹ In den Kantonen BL, SH, SO und SZ unterstehen Gesetzesvorlagen dem obligatorischen Referendum, wenn die Vorlage im Parlament kein qualifiziertes Mehr (von 2/3, 3/4 bzw. 4/5 der anwesenden Stimmen) erreichen.

² Die Kantone AI und GL kennen die Landsgemeinde.

³ Der Kanzleidirektor hat bei seinen Kolleginnen und Kollegen in den anderen Kantonen dazu eine Umfrage zum Gesetzgebungsverfahren durchgeführt (vgl. dazu im Einzelnen die Auswertung in der Beilage). Das Umfrageergebnis zeigt, dass Gesetzesvorlagen in acht Kantonen in einer einzigen Lesung behandelt werden, wogegen 18 Kantone ein Verfahren mit genereller zweiter Lesung kennen. Von den 18 Kantonen mit zweiter Lesung unterstehen allerdings nur in einem einzigen Kanton, nämlich in Appenzell Innerrhoden, Gesetze wie in Uri dem obligatorischen Referendum. In allen anderen Kantonen mit zweimaliger Beratung kommt das obligatorische Referendum – wenn überhaupt – nur unter bestimmten Bedingungen oder bei bestimmten Fragen zur Anwendung.

⁴ Das trifft daneben nur noch auf die Kantone Glarus und Appenzell Innerrhoden zu, in denen Gesetze direkt von der Landsgemeinde beschlossen werden. Alle andern Kantone kennen bei Gesetzen bloss das fakultative Referendum.

3. Zeitbedarf der Gesetzgebung

Ein Gesetzgebungsprojekt vom ersten Entwurf bis zur Beratung im Landrat beansprucht heute gut ein Jahr, wobei allein für das Vernehmlassungsverfahren (mit Freigabe der Vorlage, Beantwortungsfrist von drei Monaten, Auswertung der Ergebnisse und Überarbeitung der Vorlage) vier bis fünf Monate beansprucht werden.

Das obligatorische Gesetzesreferendum in Uri führt zu einem zusätzlichen Zeitbedarf. Denn das Gesetzgebungsverfahren endet nicht mit der Verabschiedung der Vorlage im Landrat, sondern mit der Gutheissung oder Ablehnung der Vorlage an der Urne. Entsprechend braucht der ordentliche Gesetzgebungsprozess in Uri deutlich mehr Zeit als in fast allen anderen Kantonen. Denn während die Gesetzesvorlagen selbst in den Kantonen mit zweiter Lesung in aller Regel innert zweier Parlamentssessionen verabschiedet werden können⁵, benötigt die Verarbeitung der Vorlage im Anschluss an die Verabschiedung durch den Landrat (mit Ausarbeitung und Verabschiedung der Botschaft, Drucklegung, Zustellung Abstimmungsunterlagen an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger) hierzulande bis zum Urnengang zusätzliche drei bis vier Monate.⁶

Vor dem Hintergrund des damit verbundenen zusätzlichen Zeitbedarfs erscheint es unzweckmässig, die zweimalige Beratung von Verfassungs- und Gesetzesänderungen neu als Grundsatz in der Geschäftsordnung zu verankern. Die Problematik zeigt sich darin, dass Verfassungs- und Gesetzesänderungen auf Stufe Kanton, die durch übergeordnetes Bundesrecht bedingt sind, aufgrund des obligatorischen Referendums heute bereits zeitkritisch sind und nur mit Mühe pünktlich umgesetzt werden können. Eine zweite Lesung würde den zeitlichen Druck zusätzlich verschärfen.

4. Gegenvorschlag

Trotz der obigen Vorbehalte, hat der Regierungsrat auch Verständnis für das Anliegen der Motionäre. Geht es ihnen doch darum, die Rolle und Bedeutung des Landrats als gesetzgebende Gewalt zu stärken und dem Rat via zweite Lesung zu ermöglichen, im Gesetzgebungsverfahren alternative Entscheidungsvorschläge eingehender zu diskutieren und zu prüfen.

Allerdings ist es im Hinblick auf die Zustimmung oder Ablehnung von Entscheidungsvorschlägen von zentraler Bedeutung, ob konsistente Alternativen überhaupt vorhanden sind. Deshalb ginge es für den Regierungsrat mit Blick auf die damit verbundenen Nachteile deut-

⁵ Laut Umfrageergebnis kennen die wenigsten Kantone eine Frist zwischen der ersten und der zweiten Lesung.

⁶ vgl. Terminplanung Abstimmungen 2013 und voraussichtlich erste Abstimmung 2014.

lich zu weit, die zweite Lesung als Grundsatz in der Geschäftsordnung zu verankern.

Nach Meinung des Regierungsrats sollte eine zweite Beratung einzig aber immerhin dann stattfinden, wenn Entscheidungsalternativen überhaupt vorliegen und wenigsten ein Drittel der Ratsmitglieder eine zweite Lesung explizit wünscht.

Konkret sollte zwingend eine zweite Lesung durchgeführt werden, wenn dies 22 Mitglieder des Landrats vor der Schlussabstimmung verlangen, und zwar unabhängig der jeweiligen Rechtsetzungsstufe.

Artikel 93 Absatz 1 GO wäre wie folgt anzupassen (Änderungen unterstrichen):

Artikel 93 Zweite Lesung

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

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.

Abschliessend weisen wir darauf hin, dass es je nach dem sinnvoll wäre, Absatz 3 dieser Bestimmung dahin gehend zu lockern, dass Abklärungen zwischen der ersten und zweiten Lesung getroffen werden können.

Sehr geehrte Frau Landratspräsidentin, sehr geehrte Herren der Ratsleitung, sehr geehrte Frau Ratssekretärin, wir danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 26. April 2013



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Josef Dittli

Der Kanzleidirektor

Roman Balli

Beilagen:

- Ergebnis der Umfrage bei den andern Kantonen (Beilage 1)
- Terminplanung Abstimmungen 2013 (Beilage 2)

Umfrage zum Gesetzgebungsverfahren bei den Kantonen

Kanton	Fragestellung ¹		
	1. Zweite Lesung als Grundsatz	2. Zwingende Frist zwischen zwei Lesungen	3. Obligatorisches Gesetzesreferendum
 AG	Ja	3 Monate	Nein
 AI	Nein ²	Nein	Ja ³
 AR	Ja ⁴	Nein	Nein
 BE	Ja	Nein	Nein
 BL	Ja	Nein	Nein ⁵
 BS	Nein	Nein	Nein
 FR	Ja	Nein	Nein
 GE	Ja	Nein	Nein ⁶
 GL	Ja	Nein	Ja ⁷
 GR	Nein	Nein	Nein
 JU	Ja	Mindestens 1 Woche	Nein
 LU	Ja	Nein	Nein ⁸
 NE	Nein ⁹	Mindestens 1 Monat	Nein ¹⁰
 NW	Ja	Mindestens 14 Tage	Nein
 OW	Ja	Nein	Nein
 SG	Ja	Mindestens 4 Wochen	Nein ¹¹
 SH	Ja	Nein	Nein ¹²
 SO	Nein ¹³	Mindestens 1 Monat	Nein ¹⁴
 SZ	Nein ¹⁵	Nein	Nein ¹⁶
 TG	Ja	Nein	Nein
 TI	Nein	Innert 3 Monaten	Nein
 UR	Nein	Nein	Ja

¹ Umfrage des Kanzleidirektors an seine Staatsschreiber-Kolleginnen und -Kollegen vom 25. März 2013. Die Fragestellung der Erhebung lautete:

1. Kennt der Kanton für das Gesetzgebungsverfahren generell eine zweite Lesung?
2. Falls ja, wie lange dauert die Frist zwischen der ersten und der zweiten Lesung?
3. Existiert im Kanton das Instrument des obligatorischen Gesetzesreferendums?

² Zweite Lesung ist nur obligatorisch für Verfassungsänderungen.

³ Landsgemeinde

⁴ Einer zweiten Lesung unterstehen sämtliche Geschäfte, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen.

⁵ Verfassungsänderungen und Gesetzesänderungen, bei denen 4/5-Mehr nicht erreicht wird.

⁶ Obligatorisches Referendum nur bei Änderungen der Steuergesetzgebung.

⁷ Landsgemeinde

⁸ Es gibt aber ein obligatorisches Finanzreferendum.

⁹ Zweite Lesung ist nur obligatorisch für Verfassungsänderungen.

¹⁰ Es besteht obligatorisches Referendum für Verfassungsänderungen.

¹¹ Es gibt aber ein obligatorisches Finanzreferendum.

¹² Falls eine Vorlage 4/5-Mehr nicht erreicht, gilt das obligatorische Referendum.

¹³ Bei Verfassungsrevisionen ist zweite Lesung obligatorisch.

¹⁴ Falls eine Vorlage 2/3-Mehr nicht erreicht, gilt das obligatorische Referendum.

¹⁵ Zweite Lesung ist nur obligatorisch für Verfassungsänderungen.

¹⁶ Falls eine Vorlage 3/4-Mehr nicht erreicht, gilt das obligatorische Referendum.

 VD ¹⁷			
 VS	Ja	Nein	Nein ¹⁸
 ZG	Ja	2 Monate	Nein
 ZH	Ja	4 Wochen	Nein ¹⁹
Liechtenstein	Ja	Nein	Nein ²⁰

¹⁷ Keine Rückmeldung erhalten.

¹⁸ Obligatorisches Referendum gilt nur für Verfassungsänderungen.

¹⁹ Es besteht eingeschränktes obligatorisches Gesetzesreferendum.

²⁰ Es besteht ein beschränktes obligatorisches Gesetzesreferendum.

Terminplanung Abstimmungen 2013 und voraussichtlich erste Abstimmung 2014

Behandlung der Botschaften für die vom Regierungsrat beschlossenen Blanko-Wahl- und Abstimmungsdaten

Letztmögliche LR-Session	Einholen bei Direktionen (3 Wochen)	Abgabe an RR (Versand RR)	Verabschiedung durch RR (letztmöglichster Termin)	Abgabe an Druckerei (3 Wochen)	Eingang Unterlagen Bund und Kanton (6 Wochen vor Abstimmungsdatum)	Postaufgabe (SBU) (4 Wochen)	Wahl- und Abstimmungssonntag
Keine kantonale Vorlagen					11.01.2013	28.01.2013	03.03.2013
19.02.2013	06.03.2013	14.03.2013	18.03.2013	20.03.2013	19.04.2013	06.05.2013	09.06.2013
22.05.2013	27.05.2013	19.06.2013	02.07.2013	03.07.2013	02.08.2013	19.08.2013	22.09.2013
26.06.2013	27.06.2013	21.08.2013	03.09.2013	04.09.2013	04.10.2013	21.10.2013	24.11.2013

Erste Abstimmung 2014 (Der Regierungsrat wird die kantonalen Abstimmungsdaten 2014 im Frühjahr 2013 bestimmen.)

25.09.2013	26.09.2013	06.11.2013	19.11.2013	20.11.2013	13.12.2013	06.01.2014	09.02.2014
------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------