

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

10. Januar 2017

Nr. 2017-2 R-362-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Kantonsverfassung (Neuregelung des Gesetzesreferendums)

I. Zusammenfassung

Das obligatorische Gesetzesreferendum wurde mit der Abschaffung der Landsgemeinde im Jahr 1928 eingeführt. Es gilt bis heute unverändert fort. Die geltende Kantonsverfassung (RB 1.1101) legt entsprechend fest, dass «Gesetze der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen».

Im Jahr 1999 unterbreiteten Landrat und Regierung dem Urner Stimmvolk einen Antrag auf Änderung dieser Verfassungsbestimmung, mit der sie das obligatorische Gesetzesreferendum lockern wollten. Das Urner Stimmvolk lehnte die Vorlage ab.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Zeit für eine neuerliche politische Diskussion reif ist. Er will das obligatorische Gesetzesreferendum einer Reform unterziehen. Dass der Urner Landrat für all seine Gesetzgebungsentscheide heute die ausdrückliche Zustimmung der Stimmberechtigten braucht, ist nicht mehr zeitgemäss. Die obligatorische Volksabstimmung soll künftig auf die wirklich umstrittenen Gesetzesvorlagen eingeschränkt werden. Der Souverän soll von Abstimmungen über unbestrittene Gesetze entlastet werden.

Wie bereits in der Vorlage aus dem Jahr 1999 beabsichtigt, sollen Gesetze, die im Landrat einen Ja-Stimmen-Anteil von mehr als zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder erreichen, dem fakultativen Referendum unterstehen. Wird das Quorum nicht erreicht, soll wie bisher obligatorisch eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

Die Partizipation der Stimmbürgerin und des Stimmbürgers an staatlichen Entscheidungsprozessen kann durch diese Massnahme gefördert werden. Denn die Stimmberechtigten können sich auf die wesentlichen und staatspolitisch interessanten Fragen konzentrieren. Mit dem Wegfall unnötiger Urnengänge wird die Zahl der Abstimmungen gesenkt, und im Sinne eines «Sekundäreffekts» können auch Kosten gespart werden.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht	3
1.	Ausgangslage	3
2.	Gründe für die Revision	3
III.	Vernehmlassungsverfahren	4
1.	Allgemeines	4
2.	Die Rückmeldungen im Einzelnen	5
3.	Bewertung der Rückmeldungen	5
IV.	Zur Neugestaltung des obligatorischen Gesetzesreferendums	6
1.	Einleitung	6
2.	Fakultatives Referendum für Gesetze mit qualifiziertem Mehr im Landrat	6
3.	Umstrittene Vorlagen vors Volk	7
4.	Die Auswirkungen im Überblick	7
V.	Antrag	7

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Das obligatorische Gesetzesreferendum wurde im Kanton Uri mit der Abschaffung der Landsgemeinde im Jahr 1928 eingeführt und gilt bis heute unverändert fort. Die geltende Kantonsverfassung (RB 1.1101) legt entsprechend in Artikel 24 Buchstabe b fest, dass «Gesetze der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen».

Im Jahr 1999 unterbreiteten Landrat und Regierung dem Urner Stimmvolk einen Antrag auf Änderung dieser Verfassungsbestimmung, mit der sie das obligatorische Gesetzesreferendum lockern wollten. Das Urner Stimmvolk lehnte die Vorlage am 14. Oktober 1999 jedoch mit rund 75 Prozent Nein-Stimmen ab.

2. Gründe für die Revision

Wandelndes Umfeld und veränderte Bedürfnisse

Das obligatorische Gesetzesreferendum hat im Kanton Uri unbestritten eine lange Tradition. Tradition bedeutet nicht, dass ein Volksrecht in seiner Ausgestaltung automatisch auch den Bedürfnissen der heutigen Gesellschaft entspricht. Unsere Gesellschaft wandelt sich. Auch Volksrechte dürfen nicht erstarren. Seit Jahren besteht in den Kantonen ein Trend, das obligatorische Gesetzesreferendum abzuschaffen oder zugunsten des fakultativen Referendums zu lockern.

Seit dem letzten Urnengang zum obligatorischen Gesetzesreferendum sind mehr als 15 Jahre vergangen. 1999 sahen rund die Hälfte der Kantone und der Bund kein obligatorisches bzw. einzig das fakultative Gesetzesreferendum vor. Inzwischen haben - abgesehen von Uri und den beiden Kantonen mit Landsgemeinden (AI, GL) - sämtliche Kantone das obligatorische Gesetzesreferendum abgeschafft oder es zugunsten des fakultativen Referendums gelockert.

Reaktionsvermögen und Flexibilität schaffen

Eine Lockerung des obligatorischen Gesetzesreferendums erscheint auch im Kanton Uri sinnvoll und nötig. Sie verleiht dem Kanton zusätzliches Reaktionsvermögen. Uri braucht diese Flexibilität, um sich weiterhin kontinuierlich nach innen und nach aussen entwickeln zu können. Heute werden punktuelle Gesetzesänderungen nämlich teilweise gemieden, da sich der Aufwand einer Volksabstimmung wegen einer einzelnen Gesetzesanpassung kaum lohnt. Oft wartet man lieber, bis sich eine grössere Revision bzw. eine Totalrevision «aufdrängt». Das geltende System des obligatorischen Gesetzesreferendums birgt somit die Gefahr in sich, dass wir Reformen, die Änderungen auf Gesetzesebene bedingen, nicht angehen oder eher verzögert durchführen. Mit der Revision schafft sich Uri die gebotene Flexibilität für Entwicklungen, die auf Durchschlagskraft und Beweglichkeit bauen.

Zweimalige Lesung für Gesetzesvorlagen

Heute braucht der Urner Landrat für seine Gesetzgebungsentscheide die ausdrückliche Zustimmung

der Stimmberechtigten. Das ist nicht mehr zeitgemäss und inadäquat, zumal der Urner Landrat das Gesetzgebungsverfahren mittels Änderung seiner Geschäftsordnung (GO; RB 2.3121) jüngst angepasst hat. Seit dem 1. Juli 2014 berät das Urner Parlament Rechtsvorlagen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe grundsätzlich in zwei Lesungen (Art. 93 Abs. 21 GO). Indem Gesetzesvorlagen einer zweimaligen Lesung unterzogen werden, wird die gründliche Beratung einer Vorlage sichergestellt und das Risiko emotional bestimmter Spontanentscheidungen gemindert¹. Im Anschluss an die erste Lesung können Gesetzesentwürfe nochmals studiert, zweifelhafte Punkte geklärt und wenig überlegte oder momentan bedingte Entschlüsse der ersten Beratung revidiert werden. Dank dieser für das Urner Rechtsetzungsverfahren neuen formellen Regel besteht für den Landrat auch die Möglichkeit, auf Fühlungnahme mit dem Volk bzw. mit der öffentlichen Meinung zu gehen, um die Vorlage nach der ersten Beratung allenfalls entsprechend anpassen zu können.²

Entlastung des Volks und Stärkung des Landrats

Mit einer Anpassung des Obligatoriums werden Bürgerinnen und Bürgern keine Abstimmungen über völlig unbestrittene Gesetzesvorlagen mehr unterbreitet. Ihnen bleiben unnötige «Pflichtübungen» und «Abstimmungsüberdross» erspart. Das staatspolitische Interesse des Soveräns wird gefördert, wenn er sich auf wesentliche Abstimmungsfragen konzentrieren kann, über die im Volk divergierende Auffassungen von wesentlicher Bedeutung bestehen. Die Rolle und Verantwortung des Landrats wird gestärkt.

Gesetzgebungsverfahren wird beschleunigt

Mit einer Lockerung des obligatorischen Gesetzesreferendums kann der Entscheidungsprozess bei unbestrittenen Gesetzesvorlagen beschleunigt werden. Denn die Kantone erlassen neue Gesetze häufig zum Vollzug des Bundesrechts, und die Umsetzungszeit ist knapp bemessen.

Kosten senken

Mit dem Wegfall unnötiger Urnengänge wird die Zahl der Abstimmungen gesenkt, und im Sinne eines «Sekundäreffekts»³ können auch Kosten gespart werden. Immerhin entstehen bei Kanton und Gemeinden bei jedem Urnengang Kosten für insgesamt rund 50'000 Franken (für den Druck des Abstimmungsmaterials, Postzustellung und Entschädigung des Abstimmungspersonals).

III. Vernehmlassungsverfahren

1. Allgemeines

Im Auftrag des Regierungsrats eröffnete das Landammannamt am 19. August 2016 das Vernehmlassungsverfahren. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 21. November 2016. Eingeladen wurden

¹ Vgl. Kurt Eichenberger, *Verfassung des Kantons Aargau*, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986, N. 31 zu § 78; Z. Giacometti, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zürich 1941, S. 359.

² Z. Giacometti, a.a.O., S. 360.

³ Die Rede ist von «Sekundäreffekt», weil Kosteneinsparung für sich kein Argument für Einschränkungen in demokratischen Meinungsbildungen sein darf.

die politischen Parteien und die Einwohnergemeinden.

17 Einwohnergemeinden⁴ und alle grossen politischen Parteien (CVP, FDP, SP und SVP) nutzten die Gelegenheit, sich zur Vorlage zu äussern. Dabei stiess die Vorlage auf sehr unterschiedliches Echo. Inhaltlich gab es kaum Anregungen.

2. Die Rückmeldungen im Einzelnen

Während SP und SVP die Revision aus «demokratischen» Überlegungen ablehnen, wird sie von der CVP und der FDP als richtiger Schritt begrüsst. Die beiden ablehnenden Parteien begründen ihre Haltung mit der Schwächung der Demokratie, die die Vorlage mit sich bringe. Demgegenüber legen die beiden befürwortenden Parteien Wert auf die Feststellung, dass die Volksrechte mit der Vorlage gewahrt bleiben. Das fakultative Referendum gegen eine Gesetzesvorlage könne jederzeit mit 450 Unterschriften ergriffen werden. Auch bestehe die Möglichkeit, dass der Landrat ein Gesetz durch separaten Beschluss der Volksabstimmung unterstelle. Die Gefahr von Spontanentscheiden und problematischen Formulierungen sei zudem weitgehend gebannt, da das Urner Parlament seit dem Jahr 2014 Rechtsvorlagen auf Gesetzes- und Verfassungsstufe grundsätzlich in zwei Lesungen berate.

Bei den Rückmeldungen der Gemeinden fällt auf, dass die grösseren Gemeinden die Vorlage eher befürworten, während die kleineren sie eher ablehnen. Zustimmung erhielt die Vorlage von acht Gemeinden.⁵ Abgelehnt wurde die Vorlage ebenfalls von acht Gemeinden.⁶

Die zustimmenden Gemeinden erachten es als sinnvoll, den Landrat zu stärken. Zudem verweisen sie auf die heutige Situation, wo wegen des Aufwands oft Zurückhaltung bei der Anpassung von Gesetzen herrsche, was effiziente und zeitnahe Lösungen verhindere.

Die Gemeinden mit ablehnender Haltung nennen fast durchwegs die vom Landrat am 25. Februar 2016 mit 57:1 Stimmen (0 Enthaltungen) beschlossene Änderung der Nebenamtsverordnung (RB 2.2251), die das Volk am 26. September 2016 verworfen hat, als Beispiel für die Uneinigkeit von Volk und Landrat; es brauche die Drosselung und Zählung der Legislative.

3. Bewertung der Rückmeldungen

Der Regierungsrat kann die kritische Haltung der Gemeinden gegenüber dem Landrat und dessen Arbeit nicht nachvollziehen. Denn bis auf wenige Ausnahmen ist das Urner Stimmvolk in den letzten Jahren dem Willen des Landrats durchwegs gefolgt. Weiter versteht er deren Bezugnahme auf das Ergebnis des Urnengangs zur Änderung der Nebenamtsverordnung nicht. Denn bei der Nebenamtsverordnung handelt es sich um eine Vorlage, die gerade nicht dem obligatorischen Referendum unterliegt, sondern dem fakultativen Referendum untersteht. Von der hier zur Diskussion stehenden Neuregelung des Gesetzesreferendums wären aber einzig Erlasse auf Gesetzesstufe betroffen. Für Erlasse auf Verordnungsstufe ändert sich nichts.

⁴ Auf eine Stellungnahme verzichteten die Gemeinden Schattdorf, Springen und Göschenen.

⁵ Befürwortend: Altdorf, Andermatt, Hospental, Bürglen, Flüelen, Sisikon, Seedorf und Wassen.

⁶ Ablehnend: Attinghausen, Erstfeld, Gurtellen, Isenthal, Realp, Seelisberg, Silenen und Unterschächen.

Die Referendumsabstimmung zur Nebenamtsverordnung kann folglich rein sachlich nicht als Argument gegen eine Lockerung des obligatorischen Gesetzesreferendums hinhalten. Wenn schon, wäre sie eher ein Argument für die vorgeschlagene Reform. Das Zustandekommen des Referendums gegen diese (im Landrat weitgehend unbestritten gebliebene) Vorlage und das Ergebnis des Urnengangs sind ein beispielhafter Beleg dafür, dass das demokratische System in Uri bei einer Lockerung des Gesetzesreferendums weiterhin funktionieren würde. Auch bei einem solchen System wäre das Urner Stimmvolk sehr wohl in der Lage, seinen Willen durchzusetzen.

Was demokratische Überlegungen betrifft, so überwiegen für den Regierungsrat die Vorteile deutlich. Künftig sollen nur jene Gesetzesvorlagen der fakultativen Volksabstimmung unterstehen, die der Landrat mit einer qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder beschlossen hat. Für alle anderen Gesetzesvorlagen soll weiterhin das obligatorische Referendum gelten. Schliesslich vertritt der Regierungsrat auch die Meinung, dass es sich der Kanton Uri als bevölkerungsmässig zweitkleinster Kanton der Schweiz kaum leisten kann, im Gesetzgebungsprozess längere Reaktionszeiten zu haben als die anderen Schweizer Kantone. Denn abgesehen von Uri und den beiden Kantonen mit Landsgemeinden (AI, GL) haben inzwischen sämtliche Kantone das obligatorische Gesetzesreferendum abgeschafft oder es zugunsten des fakultativen Referendums gelockert. Ein Gebilde, das - im Vergleich zu allen anderen - nicht nur kleiner, sondern auch träger ist, dürfte es in einer zunehmend dynamisierten und komplexeren Welt auf längere Sicht eher schwer haben.

Im Übrigen sei auf die Ausführungen unter Ziffer IV und dort insbesondere auf die «Auswirkungen im Überblick» unter Ziffer 4 verwiesen.

IV. Zur Neugestaltung des obligatorischen Gesetzesreferendums

1. Einleitung

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Zeit für eine neuerliche politische Diskussion reif ist. Er will das obligatorische Gesetzesreferendum nicht abschaffen, sondern einer Reform unterziehen.

Die obligatorische Volksabstimmung soll auf die wirklich umstrittenen Gesetzesvorlagen eingeschränkt werden. Der Souverän soll von unnötigen Abstimmungen über unbestrittene Gesetze entlastet werden. Die Stimmberechtigten sollen sich auf die wesentlichen, staatspolitisch interessanten Fragen konzentrieren können. Die Partizipation der Bürgerin und des Bürgers an staatlichen Entscheidungsprozessen kann durch diese Massnahme gefördert werden.

2. Fakultatives Referendum für Gesetze mit qualifiziertem Mehr im Landrat

Der fakultativen Volksabstimmung sollen künftig jene Gesetzesvorlagen unterstehen, die der Landrat mit einer qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder beschlossen hat. Für alle anderen Gesetzesvorlagen soll wie bisher das obligatorische Referendum gelten.

Für die Beurteilung der Frage, ob eine Gesetzesvorlage unbestritten ist, soll der Ja-Stimmen-Anteil in der Schlussabstimmung des Landrats massgebend sein. Gesetze, die im Landrat einen Ja-Stimmen-Anteil von mehr als zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder erreichen, sollen dem fakultativen

Referendum unterstehen. Wird das Quorum nicht erreicht, soll wie bisher obligatorisch eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

3. Umstrittene Vorlagen vors Volk

Mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung wird ein Mittelweg eingeschlagen. Das obligatorische Gesetzesreferendum wird nämlich nicht abgeschafft. Das Referendumsrecht wird bloss gelockert, indem es neu auf die umstrittenen Vorlagen konzentriert wird.

Aufgrund der politischen Stärkeverhältnisse im Landrat werden Gesetzesvorlagen, die wesentlich umstritten sind, das qualifizierte Mehr nicht erreichen. Solche Vorlagen unterstehen nach dem vorgeschlagenen Modell auch weiterhin der obligatorischen Volksabstimmung. Charakteristisch ist dabei, dass die Ratsmitglieder in der gleichen Abstimmung letztlich nicht nur über die Annahme der Vorlage, sondern auch über die Referendumsart - fakultativ oder obligatorisch - entscheiden.

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 Kantonsverfassung).

Auch über Gesetzesvorlagen, die eine Landratsmehrheit von mindestens zwei Dritteln gefunden haben und die der Landrat nicht der Volksabstimmung unterstellt hat, kann ein Urnengang stattfinden. Denn 450 Stimmberechtigte können mit ihrer Unterschrift die Durchführung einer Volksabstimmung verlangen (fakultatives Referendum).

4. Die Auswirkungen im Überblick

Wenn nicht mehr für jede einzelne, unbestrittene Gesetzesänderung obligatorisch eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss, sind folgende Auswirkungen zu erwarten:

- Die Zahl der Urnengänge sinkt.
- Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden entlastet.
- Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können sich auf die wirklich umstrittenen und wichtigen Vorlagen konzentrieren.
- Die Verantwortung und Rolle des Landrats wird gestärkt.
- Beim Kanton und den Gemeinden können Kosten eingespart werden.
- Die Durchführung fälliger, punktueller Gesetzesanpassungen wird erleichtert.
- Der Entscheidungsprozess bei unbestrittenen Gesetzesvorlagen wird beschleunigt.

V. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung der Kantonsverfassung, wie sie in der Beilage 1 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

Beilagen

- Verfassungsänderung (Beilage 1)
- Liste der eingegangenen Vernehmlassungen (Beilage 2)