



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

15. Dezember 2020

Nr. 2020-789 R-362-11 Motion Georg Simmen, Realp, für eine umfangreiche Revision der Urner Kantonsverfassung; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 3. Juni 2020 reichte Landrat Georg Simmen, Realp, eine Motion «für eine umfangreiche Revision der Urner Kantonsverfassung» ein. Mit dem parlamentarischen Vorstoss soll der Regierungsrat verpflichtet werden:

1. dem Landrat die Totalrevision der Kantonsverfassung gestützt auf Artikel 121 Absatz 1 der Kantonsverfassung zum Beschluss vorzulegen oder
2. alternativ einen Entwurf zu einer umfassenden Teilrevision der Kantonsverfassung dem Landrat bzw. dem Volk zu unterbreiten.

Die Motion hat zum Ziel, die geltende Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (RB 1.1101) einer «umfangreichen Revision» zu unterziehen und «darüber zu diskutieren, ob unsere Gremien richtig aufgestellt und diverse Zuständigkeiten des Regierungsrates oder des Landrates sachgerecht sind». Als mögliche Revisionspunkte nennt der Motionär das obligatorische Gesetzesreferendum, die Volkswahl der Gerichte, die Landammann- und Landesstatthalterwahl durch das Volk, die Zusammensetzung der Legislative, der Judikative und Exekutive, die Behördenzuständigkeiten sowie den Legislaturbeginn und den Amtsantritt.

II. Antwort des Regierungsrats

1. Die geltende Verfassung des Kantons Uri wurde vom Urner Stimmvolk am 28. Oktober 1984 angenommen. Mit ihren 35 Jahren gehört sie unter den Verfassungen der 26 Schweizer Kantone zur mittleren Generation. So sind beispielsweise die Verfassungen unserer beiden Nachbarkantone Nidwalden (1965) und Obwalden (1968) rund zwei Jahrzehnte älter. Die Verfassung des Kantons Zug (1894) ist rund 90 Jahre älter und diejenige von Appenzell I.R. (1872) sogar 112 Jahre.
2. Die vorliegende Motion will den Regierungsrat alternativ zu zwei verschiedenen Szenarien verpflichten; entweder zu einer Totalrevision der Verfassung des Kantons Uri mit Einsetzung eines Verfassungsrats oder zu einer «grösseren Teilrevision».

Eine *Totalrevision* bietet die Gelegenheit, den Verfassungsstoff ganzheitlich abzuhandeln, neu zu formulieren und Grundsatzentscheide neu abzuwägen. Im Rahmen einer Totalrevision kann das kantonale Verfassungsrecht sprachlich, systematisch und inhaltlich erneuert werden. Die gesamte Verfassung - und nicht bloss einzelne Teilbereiche daraus - bildet also Gegenstand der politischen Debatte. Damit ist die Möglichkeit einer umfassenden Abhandlung eröffnet und der Boden für eine eigentliche «Totalneuschöpfung» geebnet.

Verfahrensmässig erfordert die Durchführung einer Totalrevision der Verfassung die Einsetzung eines besonderen Verfassungsrats (Art. 121 Abs. 2 Verfassung des Kantons Uri). Der Verfassungsrat ist vom Volk nach den Modalitäten der Landratswahl zu wählen (Art. 121 Abs. 2 Verfassung des Kantons Uri). In den Gemeinden mit fünf und mehr Sitzen kommt demnach das System der Verhältniswahl zum Tragen (vgl. Art. 30 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Kantons Uri). Die Wahl und Arbeit eines Verfassungsrats als neu zu schaffende Instanz sind mit entsprechendem Organisationsaufwand und zusätzlichen Kosten verbunden.

3. Die *Teilrevision* unterscheidet sich vor allem umfangmässig von der Totalrevision. Da nur ein Bestandteil der Gesamtmaterie behandelt wird, kann in den entsprechenden Fragen besonders auf eine inhaltliche Kohärenz - zumindest im Rahmen des zu revidierenden Teilbereichs - geachtet werden. Zudem bietet eine Teilrevision eher Raum und Zeit für ausführlichere politische Diskussionen.

Eine Teilrevision der Verfassung hat das *Prinzip der Einheit der Materie* zu beachten. Dieses verlangt, dass in einer Volksinitiative oder einer behördlichen Vorlage nicht mehrere Materien ohne sachlichen Zusammenhang miteinander verbunden werden. Die zur Abstimmung vorgelegten Sachfragen müssen so gestellt werden, dass die Stimmberechtigten ihre Auffassung gemäss frei darüber abstimmen können (vgl. Andreas Auer, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 1067). Das Stimmvolk soll sozusagen vorbehaltlos eine Vorlage annehmen, ablehnen oder sich enthalten können. Die Vorlage hat sich auf eine politische Frage zu beschränken und darf nicht verschiedene Fragen mit unterschiedlichen Themen miteinander verknüpfen (Pierre Tschannen, Basler Kommentar, Bundesverfassung, zu Art. 34 N 41 und 41). Während das Bundesgericht in älteren Entscheiden Behördenvorlagen weniger streng als Initiativen beurteilte, deutet die jüngere Praxis daraufhin, dass gleich strenge Massstäbe gelten sollen (BGE 129 I 366, E. 2. m.w.H.).

Die Verfassungsänderung im Rahmen einer Teilrevision kann durch eine landrätliche Kommission vorbereitet werden (Art. 120 Verfassung des Kantons Uri). Die Schaffung eines Verfassungsrats ist bei einer Teilrevision nicht notwendig.

4. Bei einer Totalrevision kann das Stimmvolk die ganze Verfassungsvorlage entweder annehmen oder ablehnen. Die erforderliche Akzeptanz bei der Volksabstimmung engen den an sich weiten Gestaltungsspielraum unnötig ein. Zudem muss mit dem Verfassungsrat in einer der Landratswahl analogen Volkswahl in den Gemeinden mit fünf und mehr Sitzen nach dem System der Verhältniswahl und in den übrigen Gemeinden nach dem System der Majorzwahl ein besonderes Gremium einberufen bzw. gewählt werden, dem auch Vertreter der Zivilgesellschaft angehören können. Dem gegenüber können im Rahmen einer Teilrevision einzelne Vorlagen schneller und

effizienter ausgearbeitet werden.

5. In den letzten 35 Jahren hat der Regierungsrat dem Landrat und dem Volk immer wieder Teilrevisionen der Verfassung des Kantons Uri zur Abstimmung vorgelegt. Die Urnerinnen und Urner haben an Volksabstimmungen die folgenden Teilrevisionen angenommen:

- 5. März 1989 Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre
- 24. September 1989 Einführung des teilweisen Landratsproporz
- 17. Mai 1992 Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit
- 28. November 1993 Erhöhung der Ausgabenlimiten für das Finanzreferendum
- 2. März 1997 Angebot eines freiwilligen Kindergartens durch die Gemeinden
- 8. Juni 1997 Erhöhung der Unterschriftenzahl für kantonale Volksbegehren
- 28. September 1997 Anpassung der kommunalen Behördenorganisation an das neue Sozialhilfegesetz
- 21. Mai 2000 Abschaffung der Amtsdauer für die Mitarbeiter der Kantonsverwaltung
- 2. Dezember 2001 Aufhebung der verfassungsmässig gesicherten Bestandsgarantie der Urner Kantonalbank
- 26. September 2010 Anpassung der Gerichtsorganisation an die neue eidgenössische Zivilprozessordnung (ZPO) und Strafprozessordnung (StPO)
- 28. November 2010 Übertragung der Zuständigkeit zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts an die von der Gemeinde bezeichnete zuständige Behörde und zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts an den Regierungsrat
- 23. September 2012 Einführung eines obligatorischen Kindergartenjahrs
- 22. September 2013 Verfahrensmässige Erleichterung von Gemeindefusionen
- 21. Mai 2017 Anpassungen an das Gemeindegesetz
- 19. Mai 2019 Ausweitung der Majorzwahl des Landrats auf Gemeinden mit vier und fünf Landratssitzen
- 29. November 2020 Kompetenzerteilung an den Regierungsrat zum Erlass von Notrecht

Die Verfassung des Kantons Uri erweist sich somit als flexibel und ist kein starres Grundgesetz. Sie unterliegt einer fortlaufenden Entwicklung und Fortschreibung.

6. Die vorliegende Motion will eine politische Diskussion darüber in Gang setzen, «ob unsere Gremien richtig aufgestellt und diverse Zuständigkeiten des Regierungsrates oder des Landrates sachgerecht sind». Als mögliche Revisionspunkte nennt der Motionär das obligatorische Gesetzesreferendum, die Volkswahl der Gerichte, die Landammann- und Landesstatthalterwahl durch das Volk, die Zusammensetzung der Legislative, der Judikative und Exekutive, die Behördenzuständigkeiten sowie den Legislaturbeginn und den Amtsantritt.

Zu beachten gilt es, dass verschiedene dieser vom Motionär angesprochene Reformvorhaben bereits einmal auf der politischen Traktandenliste standen. So hat der Regierungsrat im Rahmen der letzten Revision der Gerichtsorganisation die Abschaffung der Volkswahl der Gerichte geprüft, jedoch aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses nicht weiterverfolgt. Zudem lehnte der

Landrat in der Session vom 19. April 2017 die Vorlage des Regierungsrats zur Neuregelung des Gesetzesreferendums ab. Weiter sprach sich in der Oktober-Session 2014 der Landrat einstimmig gegen eine Reduktion der Sitzzahl des Landrats aus. Schliesslich scheiterte in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 die Volksinitiative «5 Regierungsräte im Vollamt anstelle von 7 im Nebenamt» deutlich mit einem Nein-Stimmenanteil von 75 Prozent.

7. Zusammenfassend vermag der Regierungsrat heute keinen derartigen Handlungsbedarf erblicken, der eine umfassende Totalrevision rechtfertigen würden. Dies umso mehr, als die Wahl und Einsetzung eines besonderen Verfassungsrats mit einem erheblichen Organisationsaufwand und zusätzlichen Kosten verbunden wären.

Für den Regierungsrat stellt die Überprüfung der Staats- und Verwaltungsorganisation eine Daueraufgabe dar. Wie der Regierungsrat in seinem neuen Regierungsprogramm 2020 bis 2024+ erklärt, bilden für ihn zukunftsfähige staatliche Strukturen einen Legislatorschwerpunkt.

Der Regierungsrat erklärt sich bereit, die vorliegende Motion insoweit entgegenzunehmen, als sie das alternative Szenario von einzelnen Teilrevisionen verlangt. Er will die folgenden von der Motion angesprochenen Themen prüfen:

- Unterschriftenzahl für Volksreferenden
- Neuregelung des Gesetzesreferendums
- Wahl der Gerichte
- Landammann- und Landesstatthalterwahl
- Zusammensetzung der Legislative, Exekutive und Judikative
- Legislaturbeginn und Amtsantritt
- Behördenzuständigkeiten

Der Regierungsrat wird unter Beachtung des Prinzips der Einheit der Materie prüfen, inwieweit die erwähnten Revisionsvorlagen zu «Abstimmungspaketen» gebündelt werden können.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf diese Erwägungen empfiehlt der Regierungsrat, die Motion in dem Sinne erheblich zu erklären, als sie den Regierungsrat verpflichtet, dem Landrat bzw. dem Volk verschiedene Teilrevisionsvorlagen als «Abstimmungspakete» zur Abstimmung vorzulegen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Direktionssekretariat Justizdirektion und Justizdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor

