

Geschäfts-Nr.: LA.2016-0590

(mit/ohne Protokollgenehmigung)

Signatur-Nr.:

Registratur-Nr.: R-362-11 Gesetzgebung und Organisation (kant. Gesetzgebungsverfahren, allg. Kommissionen)

Antrag Landammannamt für die Sitzung vom
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.	Zusammenfassung	1
II.	Ausführlicher Bericht	3
1.	Ausgangslage.....	3
2.	Gründe für die Revision.....	3
3.	Neugestaltung des obligatorischen Gesetzesreferendums.....	4
3.1.	Einleitung	4
3.2.	Fakultatives Referendum für Gesetze mit qualifiziertem Mehr im Landrat	5
3.3.	Umstrittene Vorlagen vors Volk	5
3.4.	Die Auswirkungen im Überblick	5
III.	Vernehmlassung.....	6
IV.	Antrag.....	6

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 mehr 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 können. Heute werde punktuelle Gesetzesänderung 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 des Landrats (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).

3. Neugestaltung des obligatorischen Gesetzesreferendums

3.1. 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.

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 demokratische Meinungsbildungen sein darf.

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.

3.2. 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.

3.3. 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).

3.4. 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.

III. Vernehmlassung

Im Auftrag des Regierungsrats eröffnete das Landammannamt am 19. August 2016 das Vernehmlassungsverfahren. Eingeladen wurden die politischen Parteien und die Einwohnergemeinden.

IV. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

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

Beilage

- Verfassungsänderung