

Bericht und Antrag der Ratsleitung an den Landrat

19. Februar 2014

zur Änderung der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) (Artikel 93 GO: Zweite Lesung)

I. Ausgangslage

Am 20. März 2013 reichte Landrat Georg Simmen, Realp, eine Motion zur Änderung der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) ein. Konkret beantragte der Motionär, die Bestimmung betreffend Zweite Lesung (Artikel 93 GO) zu ändern und für Verfassungs- und Gesetzesvorlagen nicht mehr nur eine fakultative, sondern eine zwingende zweite Lesung in der GO zu verankern.

Die von der Motion geforderte zwingende zweite Lesung bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen erachtete die Ratsleitung in ihrer Antwort vom 24. Juni 2013 vor allem dann als zu weitgehend, wenn eine Vorlage unbestritten ist oder wenn in erster Lesung keine materiellen Änderungen vom Landrat beschlossen werden. Nach Ansicht der Ratsleitung sollte in solchen Fällen zumindest die Möglichkeit bestehen, auf entsprechenden Antrag hin auf eine zweite Lesung zu verzichten. Die Ratsleitung erachtete die geltende Regelung als sachgerecht und empfahl dem Rat deshalb am 24. Juni 2013, die Motion nicht erheblich zu erklären.

In der Session vom 25. September 2013 wurde insbesondere auch eine von der Ratsleitung aufgeführte Version diskutiert, die gegenüber der zwingenden Regelung gemäss Motionstext eine Lockerung ermöglichen würde. Schliesslich erklärte der Landrat die Motion mit 31:29 Stimmen "im Sinne der Landratsdebatte" als erheblich und beauftragte die Ratsleitung, eine Vorlage zur Änderung der Geschäftsordnung gemäss der Version der Ratsleitung auszuarbeiten. Gestützt auf die Debatte im Landrat legt die Ratsleitung deshalb folgende Änderung der Geschäftsordnung vor.

II. Erläuterungen zu den Änderungen

Zu Artikel 93 Absatz 1 und 2

Zweite Lesung

Nach heute geltender Regelung können alle Rechtsvorlagen, die der Landrat behandelt, einer zweiten Lesung unterstellt werden (Art. 93 Abs. 1). Ein entsprechender Antrag ist vor der Schlussabstimmung zu stellen (Art. 93 Abs. 2).

Die Ratsleitung teilt das Anliegen der Motion, dass sich der Rat bei der Verabschiedung einer Rechtsvorlage der Konsequenzen bewusst sein soll. Mit einer zweiten Lesung lässt sich die Schlussabstimmung aufschieben. Der Landrat verschafft sich damit ein Zeitfenster, um eine Vorlage zu überdenken. Nimmt der Rat zahlreiche Änderungen vor, besteht allenfalls die Gefahr von Unstimmigkeiten oder gar Widersprüchen. Eine zweite Lesung ist deshalb immer dann in Betracht zu ziehen, wenn der Landrat in der ersten Lesung Änderungen und Anpassungen an einer Vorlage vornimmt, deren Auswirkungen sich nicht in der gleichen Sitzung abschliessend beurteilen lassen. Auch können mit einer zweiten Lesung unter Umständen Rückweisungen von Vorlagen oder Ablehnungen einzelner Bestimmungen oder ganzer Rechtsvorlagen verhindert werden. Umgekehrt soll auf Antrag hin aber auch bei Verfassungsänderungen und Gesetzen auf eine zweite Lesung verzichtet werden können. Zu denken ist dabei insbesondere an die Fälle, in denen der Erlassentwurf in der ersten Lesung unverändert angenommen wird oder bei denen die Vorlage zeitlich dringlich ist.

Verfassungsänderungen und Gesetzesvorlagen unterliegen im Kanton Uri obligatorisch einer Volksabstimmung (Art. 24 Verfassung des Kantons Uri; RB 1.1101). In der Ratsdebatte wurde ausgeführt, es diene der Planungssicherheit, wenn für Verfassungsänderungen und Gesetzesvorlagen in der Geschäftsordnung grundsätzlich zwei Lesungen vorgesehen seien. Auch werde mit zwei Lesungen die Qualität von Rechtserlassen erhöht. Sehe die GO für Rechtsvorlagen, die zwingend dem Volk vorzulegen seien, grundsätzlich zwei Lesungen vor, führe die Verankerung dieses Grundsatzes im Ergebnis zudem zu weniger Zeitdruck, weil für die Planung der Volksabstimmungen jeweils von zwei Lesungen auszugehen sei.

Die Gegner einer Verankerung der zweiten Lesung hielten als Grundsatz fest, das Gesetzgebungsverfahren im Kanton Uri sei durch die obligatorische Volksabstimmung breit abgestützt. Sie befürchteten, dass mit der zwingenden zweiten Lesung die Effizienz des Rats

reduziert werde und ein vorgeschriebener Automatismus zu einer überflüssigen Mehrbelastung des Rats führe.

Auch der Regierungsrat erachtete es als unzweckmässig, die zweimalige Beratung im Rat als Grundsatz in der GO zu verankern. In seiner Stellungnahme vom 24. April 2013 wies er darauf hin, dass Verfassungs- und Gesetzesänderungen auf Stufe Kanton, die durch übergeordnetes Bundesrecht bedingt sind, aufgrund des obligatorischen Referendums, bereits heute zeitkritisch seien und nur mit Mühe pünktlich umgesetzt werden könnten. Eine zweite Lesung würde den zeitlichen Druck zusätzlich verschärfen.

Der Landrat tagt regelmässig und mit Ausnahme einer Sommerpause quasi im Monatsrhythmus. Dies entschärft die zeitliche Problematik. Mit der von der Ratsleitung vorgeschlagenen Regelung, wonach bei Verfassungsänderungen und Gesetzesvorlagen auf Antrag hin zudem auf eine zweite Lesung verzichtet werden kann, kann den Bedenken der Gegner und des Regierungsrats Rechnung getragen werden.

Erforderliches Mehr

Der Landrat fasst seine Beschlüsse mit einfachem Mehr, sofern die Geschäftsordnung oder die besondere Gesetzgebung nichts anderes bestimmt (Art. 98 Abs. 1 GO). Zwar verabschiedet der Landrat Verfassungs- und Gesetzesvorlagen mit absolutem Mehr (Art. 98 Abs. 2 GO). Für den Verzicht auf eine zweite Lesung, wie sie neu für Verfassungs- und Gesetzesvorlagen in der GO vorgesehen werden soll, soll dagegen kein qualifiziertes Mehr erforderlich sein. Auf Antrag hin soll der Rat deshalb auch bei Verfassungsänderungen und Rechtsvorlagen auf Gesetzesstufe mit einfachem Mehr auf die zweite Lesung verzichten können (Art. 93 Abs. 1 GO). Ebenfalls mit einfachem Mehr können andere Rechtsvorlagen, namentlich solche auf Verordnungsstufe, einer zweiten Lesung unterstellt werden (Art. 93 Abs. 2 GO).

Zu Artikel 93 Absatz 3

Unterlagen für die zweite Lesung

a) *Geltende Regelung: grundsätzlich keine zusätzlichen Unterlagen*

Artikel 93 Absatz 3 lautet heute wie folgt:

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.

Die geltende Regelung in Artikel 93 Absatz 3, wonach "grundsätzlich" keine zusätzlichen Unterlagen für die zweite Lesung zur Verfügung gestellt werden und keine weiteren Abklärungen getroffen werden, schliesst zusätzliche Unterlagen für die zweite Lesung nicht kategorisch aus. Dem Landrat können zusätzliche Unterlagen zur Verfügung gestellt werden und es können auch weitere Abklärungen für die zweite Lesung getroffen werden. Dies wird beispielsweise dann der Fall sein, wenn der Rat erst aufgrund dieser zusätzlichen Abklärungen oder Unterlagen definitiv über eine Vorlage beschliessen kann. Handelt es sich hingegen um Abklärungen, die eine Überarbeitung der Vorlage nach sich ziehen, drängt sich in der Regel ein Rückweisungsantrag auf.

b) Variante: zusätzliche Unterlagen

Aufgrund der vorgesehenen Änderung, wonach die zweite Lesung als Grundsatz in der Geschäftsordnung verankert werden soll, ist gemäss Ratsdebatte vorliegend auch zu prüfen, ob und wie die Regelung über zusätzliche Unterlagen allenfalls gelockert werden kann. Auch der Regierungsrat wies in seiner Stellungnahme vom 26. April 2013 zur Motion darauf hin, es sei unter Umständen sinnvoll, Absatz 3 dahingehend zu lockern, dass zwischen der ersten und der zweiten Lesung Abklärungen getroffen werden können.

Nach Ansicht der Ratsleitung schliesst die geltende Regelung zusätzliche Abklärungen und Unterlagen zwar nicht aus. Der Rat hat allerdings mit der heute geltenden Bestimmung auch keinen Anspruch darauf. Soll in der GO ein Anspruch des Rats auf zusätzliche Unterlagen und Abklärungen festgeschrieben werden, ist die geltende Regelung anzupassen. Ein Anspruch kann wie folgt in die GO aufgenommen werden:

Artikel 93 Absatz 3 (Vorschlag der Ratsleitung)

Auf Antrag sind dem Rat für die zweite Lesung zusätzliche Unterlagen zur Verfügung zu stellen und weitere Abklärungen vorzunehmen.

Ergeben sich in der ersten Lesung beispielweise in der Detailberatung Änderungen an einer Vorlage oder werden Änderungsanträge beraten, deren Auswirkungen sich nicht abschliessend beurteilen lassen, sind auf Antrag hin die entsprechenden Abklärungen für die zweite Lesung vorzunehmen. Heisst der Rat einen entsprechenden Antrag gut, sind dem Rat für die zweite Lesung somit zwingend zusätzliche Unterlagen zur Verfügung zu stellen und weitere Abklärungen zu treffen.

In der Regel wird es allerdings sinnvoll und erforderlich sein, zusätzlich verlangte Unterlagen genau zu umschreiben. Lassen sich die zusätzlichen Unterlagen und Abklärungen nicht konkret bezeichnen oder wird eine Überprüfung der Vorlage verlangt, wird die Vorlage allenfalls mit einem Rückweisungsantrag zurückzuweisen sein. Ob diese Abgrenzung immer eindeutig ist, wird die Praxis zeigen.

Um einen Anspruch auf zusätzliche Unterlagen und weitere Abklärungen für die zweite Lesung in der GO zu verankern, schlägt die Ratsleitung deshalb die Änderung von Absatz 3 gemäss Anhang vor.

III. Inkrafttreten

Der Zeitbedarf zwischen der Verabschiedung einer Gesetzesvorlage durch den Landrat und der nachfolgenden obligatorischen Volksabstimmung beträgt erfahrungsgemäss 14 Wochen. Die Änderung der Geschäftsordnung soll am 1. Juli 2014 in Kraft treten. Dieser Zeitpunkt ermöglicht es dem Regierungsrat, für künftige Verfassungsänderungen und Gesetzesvorlagen zwei Lesungen im Landrat einzuplanen.

IV. Antrag der Ratsleitung

Gestützt auf diesen Bericht beantragt die Ratsleitung dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung der Geschäftsordnung, wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.

Anhang

- Änderung der Geschäftsordnung des Landrats (GO)

GESCHÄFTSORDNUNG DES LANDRATS (GO)

(Änderung vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Geschäftsordnung des Landrats vom 4. April 2012 (GO) wird wie folgt geändert:

Artikel 93 Zweite Lesung

¹Verfassungsänderungen 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.

³Auf Antrag sind dem Rat für die zweite Lesung zusätzliche Unterlagen zur Verfügung zu stellen und weitere Abklärungen vorzunehmen.

II.

Diese Änderung tritt auf den 1. Juli 2014 in Kraft.

Im Namen des Landrats

Der Präsident: Dr. Toni Moser

Die Ratssekretärin: Kristin Arnold Thalmann