



REGLEMENT ÜBER DIE GESCHÄFTSFÜHRUNG DES LANDRATES (LANDRATSREGLEMENT)

Bericht an den Landrat

Titel:	Landratsreglement	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Bericht an den Landrat	Klasse:		FreigabeDatum:	25.01.13
Autor:	rdnw03	Status:		DruckDatum:	28.01.13
Ablage/Name	Dokument1			Registratur:	Konsul 1751

Inhalt

1	Ausgangslage	4
2	Ergebnis der Vernehmlassung	4
3	Hauptpunkte der Teilrevision.....	4
3.1	Änderungs- und Gegenanträge bei Ordnungsanträgen	5
3.2	Quorum zum Schutz von Minderheiten	5
3.3	Regelung des Verfahrens bei Uneinigkeiten	6
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
5	Terminplan	9
6	Antrag	9

1 Ausgangslage

An der Landratssitzung vom 14. Dezember 2011 wurde unter Traktandum 7 die Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz beraten. In der Eintretensdebatte wurden der Antrag auf geheime Abstimmung über Eintreten und anschliessend der Antrag auf Abstimmung unter Namensaufruf gestellt. In der Folge wurde die geheime Abstimmung beschlossen und in geheimer Abstimmung schliesslich Nichteintreten beschlossen. Der Ordnungsantrag auf Namensaufruf wurde nicht zugelassen. Am 21. Dezember 2011 erhob Landrat Dr. Ruedi Waser gegen das Vorgehen Beschwerde. Diese wurde beim Landratssekretariat zur Weiterleitung an die für die Bearbeitung der Beschwerde zuständige Instanz eingereicht.

Das Landratsbüro hat bei der Behandlung der Beschwerde festgestellt, dass das Landratsreglement hinsichtlich des Verfahrens nicht ohne Weiteres verständlich ist. Es kommt deshalb zum Schluss, dass mit einer Teilrevision eine eindeutige Regelung getroffen werden soll, damit in Zukunft keine Unsicherheiten über das Verfahren bestehen.

Im Rahmen dieser Teilrevision sollen weitere kleinere Anpassungen vorgenommen werden, deren Erforderlichkeit sich bei der Anwendung des Landratsreglements gezeigt hat.

2 Ergebnis der Vernehmlassung

Das Landratsbüro hat am 2. Juli 2012 den Entwurf zur Änderung des Landratsreglements insbesondere betreffend die Ordnungsanträge, die Quoren und das Verfahren bei Uneinigkeit über den Ablauf der Landratssitzung in die Vernehmlassung gegeben. Diese dauerte bis zum 15. September 2012. Zur Vernehmlassung wurden die im Landrat vertretenen politischen Parteien eingeladen. Die SVP, CVP, FDP und die GN haben eine Stellungnahme eingereicht.

Die Änderungen wurden grundsätzlich unterstützt. Das Hauptanliegen der Vorlage, nämlich die Beseitigung der unbefriedigenden Regelung bei sich widersprechenden Ordnungsanträgen mit herabgesetzten Quoren, wurde von der CVP, FDP und GN vollumfänglich unterstützt. Die SVP jedoch spricht sich für die Beibehaltung der herabgesetzten Quoren aus. Die Anpassung des erforderlichen Mehrs für ein Rückkommen von 15 auf 20 Stimmen wurde mehrheitlich abgelehnt. Auf diese Änderung wird somit verzichtet. Im Weiteren wurden verschiedene Anträge gemacht, welche teilweise aufgenommen wurden.

3 Hauptpunkte der Teilrevision

Die Beschwerde gegen das Abstimmungsverfahren hat gezeigt, dass Unklarheiten bestehen betreffend die Beschwerdemöglichkeit sowie die Zulassung von Gegenanträgen zu gestellten Ordnungsanträgen. Sind hier Bereinigungsabstimmungen durchzuführen, führt dies dazu, dass die herabgesetzten Quoren zum Schutz von Minderheiten ihren Zweck nicht mehr erfüllen können. Die Teilrevision sieht daher folgende Änderungen vor:

- Verankerung des Grundsatzes, dass zu jedem Antrag Änderungs- und Gegenanträge gestellt werden können, auch bezüglich der Ordnungsanträge
- Aufhebung der herabgesetzten Quoren zum Schutz der Minderheiten
- Regelung des Verfahrens bei Uneinigkeit über den Ablauf der Landratssitzung bzw. der Beratung der einzelnen Vorlage

Mit der Teilrevision werden zudem in folgenden Bereichen Änderungen vorgenommen:

- Wahl der Kommissionssekretariate
- Verfahren, wenn Vorlagen vom Landrat zur Kenntnis zu nehmen sind.
- Zweimalig Beratung von Vorlagen
- Abstimmung bei Einbürgerungen
- Verfahren bei der Wahl von Behörden und Kommissionen
- Regelung der Fristen bei Dringlichkeit von parlamentarischen Vorstössen

3.1 Änderungs- und Gegenanträge bei Ordnungsanträgen

Die Verfahrensbestimmungen eines Parlaments haben sicherzustellen, dass dessen Entscheidungen unverfälscht zu Stande kommen und so der tatsächliche Wille des Parlaments in den Beschlüssen manifestiert wird. Dazu gehört, dass die Parlamentarier Anträge stellen können und über diese Beschluss gefasst wird. Dies ist ein allgemeiner Grundsatz des Verfahrens in einem Parlament. Das Antragsrecht der Parlamentarier und der Mitglieder des Regierungsrates ist in Art. 62 der Kantonsverfassung festgeschrieben. § 67 des Landratsreglements regelt das Abstimmungsverfahren bei verschiedenen materiellen Anträgen bei der Beratung einer Vorlage.

Ordnungsanträge betreffen das Verfahren. § 42 des Landratsreglements legt fest, dass die Beratung über den Hauptgegenstand unterbrochen wird, wenn ein Ordnungsantrag gestellt wird, und erst nach Diskussion und Beschlussfassung über den Ordnungsantrag wieder aufgenommen wird. Zur Klarheit wird neu ausdrücklich geregelt, dass auch bei Ordnungsanträgen weitere Ordnungsanträge gestellt werden können. Für das Verfahren wird auf § 67 verwiesen. Sich ausschliessende Anträge werden einander gegenübergestellt.

3.2 Quorum zum Schutz von Minderheiten

Die Quoren für das Zustandekommen eines gültigen Beschlusses des Landrates werden in § 63 – 65 des Landratsreglements festgelegt. Das absolute Mehr ist bei Schlussabstimmungen, Wahlen, Abbruch der Diskussion sowie für das Eintreten auf Begnadigungsgesuche erforderlich (§ 64). Bei bestimmten Ausgabenbeschlüssen ist die Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder erforderlich (§ 63). In den übrigen Fällen gilt grundsätzlich das einfache Mehr (§ 65).

Die Landratsgesetzgebung sieht insbesondere zum Schutz von Minderheiten bei Ordnungsanträgen verschiedentlich ein herabgesetztes Quorum vor. Bei Sachabstimmungen und Wahlen gibt es selbstverständlich keine herabgesetzten Quoren. Die herabgesetzten Quoren bezwecken, dass eine Minderheit erreichen kann, dass über etwas überhaupt diskutiert wird (vgl. § 50 Rückkommen, § 101 vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative, § 110 Diskussion bei Interpellationen) oder dass Einfluss auf die Art der Beschlussfassung genommen werden kann (vgl. Art. 34 Landratsgesetz - geheime Wahl, § 60 Namensaufruf, § 61 geheime Abstimmung).

Werden bei einer Abstimmung sowohl der Antrag auf geheime Abstimmung als auch unter Namensaufruf gestellt, führt dies grundsätzlich zur Situation, dass die beiden Anträge bereinigt werden müssen, da sie sich widersprechen. Für die Bereinigungsabstimmung ist das einfache Mehr (die Hälfte der abgegebenen Stimmen plus eine Stimme) erforderlich. Jeder Antrag für sich braucht jedoch nur 15

Stimmen, damit er angenommen wird. Dies führt dazu, dass eine Mehrheit jederzeit das geschützte Quorum von 15 Stimmen umgehen kann, indem der widersprechende Ordnungsantrag gestellt wird. Dies widerspricht aber dem Willen des Gesetzgebers. Daraus ergibt sich, dass der widersprechende Ordnungsantrag nicht zugelassen werden kann. Dies führt jedoch dazu, dass zuerst nur über den Antrag abgestimmt wird, der zuerst gestellt wird. Erlangt dieser nicht das erforderliche Quorum von 15 Stimmen, kann erst der widersprechende Ordnungsantrag gestellt werden. Diese Regelung ist nicht befriedigend. Diese beiden herabgesetzten Quoren sollen daher mit der Änderung des Landratsreglements aufgehoben werden. Bestehen bleibt aber das herabgesetzte Quorum für geheime Wahlen gemäss Art. 34 Landratsgesetz.

3.3 Regelung des Verfahrens bei Uneinigkeiten

Das Landratsgesetz sieht kein Rechtsmittel gegen die Verfahrensbeschlüsse des Landrates vor. Grundsätzlich hat das Parlament die abschliessende Kompetenz, im Rahmen der Gesetzgebung das Verfahren festzulegen. Verfahrensmängel sind sofort geltend zu machen und der Rat entscheidet direkt darüber. Bisher enthält nur § 66 Abs. 3 eine entsprechende Bestimmung für die Formulierung der Abstimmungsfrage. Da es entscheidend sein kann, wie die Abstimmungsfrage formuliert ist, ist bei Uneinigkeit diese durch den Landrat vor der Abstimmung zu klären. Neu soll mit § 43a eine generelle Regelung zum Verfahren aufgenommen werden. Das Landratspräsidium bestimmt im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen den Ablauf der Landratssitzung und die Beratung der einzelnen Vorlagen. Werden dagegen mit einem Antrag Einwände erhoben, entscheidet der Landrat direkt darüber.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 17 Abs. 1 Ziff. 8

Mit der Einführung der ständigen Kommissionen auf den 1. Juli 2004 wurde festgelegt, dass das Landratssekretariat zuständig ist für die Besorgung der Sekretariatsarbeiten für das Landratsbüro sowie die ständigen und nichtständigen Kommissionen. Das Landratssekretariat wird von der Landratssekretärin oder dem Landratssekretär geleitet (Art. 27 Abs. 2 Landratsgesetz). Für die Kommissionssekretariate hat das Landratssekretariat juristische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung, welche beim kantonalen Rechtsdienst der Staatskanzlei angestellt sind. Für die Administration steht zudem das erforderliche Personal innerhalb der Staatskanzlei zur Verfügung. Die Aufgaben der Kommissionssekretariate sind in § 82 geregelt.

§ 71 legt fest, dass der Landrat für die durch ihn zu bestimmenden Behörden und Kommissionen auch das Sekretariat wählt, sofern die Gesetzgebung keine abweichenden Bestimmungen enthält. Für die Kommissionssekretariate der ständigen und nichtständigen Kommissionen besteht mit § 17 Abs. 1 Ziff. 8 eine abweichende Regelung. Obwohl dadurch das Landratssekretariat bestimmt ist, werden in der Praxis die Kommissionssekretariate ad personam gewählt. Dies führt dazu, dass bei Wechseln der Mitarbeitenden die Kommissionssekretariate durch den Landrat neu zu wählen sind.

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll erreicht werden, dass die Besetzung der Kommissionssekretariate vereinfacht werden kann. Die Landratssekretärin oder der Landratssekretär stellt die Sekretariatsarbeiten sicher und soll die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den einzelnen Kommissionen zuweisen können. Damit kann auch die Stellvertretung bei Verhinderung eines Kommissionssekretärs gesetzeskonform bestellt werden.

§ 42 Abs. 2 und 3

Mit dem neuen zweiten Satz von Absatz 2 wird ausdrücklich festgelegt, dass bei einem Ordnungsantrag weitere Ordnungsanträge gestellt werden können. Für das Abstimmungsverfahren wird neu verwiesen auf die Bestimmungen, die für die Abstimmung bei materiellen Anträgen gelten (vgl. § 67).

Im Weiteren wird auf die Ausführungen unter Kapitel 3.1 verwiesen.

§ 43a

Es wird auf die Ausführungen unter Kapitel 3.3 verwiesen.

§ 51

Verschiedene Vorlagen werden ohne Beschlussfassung nur mit Kenntnisnahme erledigt. Dieser Sachverhalt wird neu ergänzt. Im Weiteren wird auf die Ausführungen zu § 58 verwiesen.

§ 52 Abs. 2

Die Möglichkeit einer zweiten Beratung wird unverändert beibehalten. Die Praxis hat aber gezeigt, dass bisher das Präsidium kaum je die Frage gestellt hat, ob eine zweite Beratung beantragt wird. Dies ist sachlich auch nicht erforderlich. Besteht bei einem Geschäft, das umstritten ist oder bei dem Unklarheiten bestehen, das Bedürfnis nach einer zweiten Lesung, kann diese ohne Weiteres beantragt werden.

§ 56 Abs. 3

Da Anmerkungen auch bei Vorlagen gemacht werden können, bei denen keine Schlussabstimmung durchgeführt wird, ist klarzustellen, dass in diesem Fall die Abstimmung über die Anmerkung nach Abschluss der Beratung der ganzen Vorlage erfolgt.

§ 58

Mit dem neuen Absatz 1 wird ausdrücklich festgelegt, dass bei Kenntnisnahme keine Schlussabstimmung stattfindet.

§ 60 Abs. 2

Für den Ordnungsantrag auf Beschlussfassung durch Namensaufruf ist künftig das einfache Mehr erforderlich. Das herabgesetzte Quorum von 15 Stimmen wird aufgehoben.

Neben dem gesetzlich vorgeschriebenen Namensaufruf ist seit 1998 der Namensaufruf auch bei weiteren Sachgeschäften zulässig. Dies umfasst in erster Linie die Schlussabstimmungen aber auch die Abstimmung über einzelne Anträge zum Geschäft. Für Ordnungsanträge zum Sachgeschäft ist der Antrag praxisgemäss ebenfalls zulässig. Jedoch ist der Antrag bei Wahlgeschäften ausgeschlossen. Dies wird neu in § 69 Abs. 2 ausdrücklich geregelt.

Im Weiteren wird auf die Ausführungen unter Kapitel 3.1 verwiesen.

§ 61 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 sowie Abs. 2

Bei Einbürgerungsverfahren gilt gemäss Art. 35a des Landratsgesetzes seit dem Jahr 2006, dass das Gesuch nach erfolgtem Abschluss der Diskussion angenommen ist, wenn kein begründeter Antrag auf Ablehnung gestellt wird. Mit der Ergänzung in Abs. 1 Ziff. 2 wird verdeutlicht, dass nur dann eine Beschlussfassung stattfindet.

Mit der Änderung von Abs. 1 Ziff. 2 wird das herabgesetzte Quorum für die geheime Beschlussfassung aufgehoben. Die Beratungen des Landrates sind gemäss Art. 47 der Kantonsverfassung öffentlich. Dazu gehört grundsätzlich auch die Beschlussfassung. Die Öffentlichkeit des Parlamentes ist ein wesentlicher Bestandteil der indirekten Demokratie. Die Öffentlichkeit darf nur ausnahmsweise eingeschränkt werden. Dies gilt vor allem für Sachgeschäfte. Bei den Wahlen ist die Sachlage differenzierter, weshalb hier die meisten Parlamentsgesetze eine geheime Wahl ermöglichen. Daher ist Art. 34 des Landratsgesetzes nicht anzupassen und das Quorum von 15 Stimmen beizubehalten.

Absatz 3 hielt bereits bisher fest, dass bei Abstimmungen unter Namensaufruf die geheime Abstimmung ausgeschlossen ist. Mit der Änderung wird verdeutlicht, dass dieser Vorrang des Namensaufrufes in den gesetzlich vorgesehenen Fällen gilt. Im Übrigen ist es möglich, dass beide Ordnungsanträge gestellt werden und diese zuerst bereinigt werden müssen. Da künftig für beide das einfache Mehr gilt, spricht nichts mehr gegen eine Bereinigungsabstimmung (vgl. Kapitel 2.2). Da für geheime Wahlen gemäss Art. 34 Landratsgesetz nach wie vor nur 15 Stimmen erforderlich sind, schliesst der neue § 69 Abs. 2 für Wahlen den Antrag auf Namensaufruf aus.

§ 65

Der Vorbehalte bezüglich § 60 Abs. 2, § 61. Abs. 1 Ziff. 3 und § 110 Abs. 2 können aufgehoben werden. Neu wird auch Art. 34 des Landratsgesetzes aufgeführt.

§ 69 Abs. 2

Bereits bisher wurde in § 60 Abs. 2 nur für Sachabstimmungen der Antrag auf Namensaufruf zugelassen. Neu wird dies ausdrücklich ausgeschlossen. Damit bestehen auch keine Schwierigkeiten in Bezug auf das herabgesetzte Quorum für geheime Wahlen gemäss Art. 34 des Landratsgesetzes. Im Weiteren wird auf die Ausführungen in Kapitel 3.2 sowie zu § 60 und § 61 verwiesen.

§ 71 Abs. 2 und 3

Mit der Änderung des Landratsreglements vom 22.10.2003 wurde mit § 72a für die Ersatzwahl ausgeschiedener Mitglieder der Begriff „Neuwahl“ eingeführt. § 71 Abs. 2 wird deshalb an diese Terminologie angepasst.

§ 71 Abs. 3 sieht bisher vor, dass die Wahl einer Behörde oder einer Kommission gemeinsam vorzunehmen ist, wenn nicht mehr Personen vorgeschlagen werden als Mitglieder zu wählen sind. Künftig soll ermöglicht werden, dass nur die Erneuerungswahlen gemeinsam vorgenommen werden und die neu zu wählenden Mitglieder einzeln gewählt werden können.

§ 82

Damit sich die Kommissionsmitglieder genügend auf die Sitzungen vorbereiten können, ist es unabdingbar, dass die Unterlagen rechtzeitig zugestellt werden.

Neu soll als Mindestvorschrift festgehalten werden, dass die Unterlagen spätestens fünf Arbeitstage vor der Sitzung zugestellt sein müssen.

§ 107

Mit der bisherigen Regelung der Frist für die Behandlung des Vorstosses bei einer Dringlicherklärung wird die Frist für den Regierungsrat zur Beantwortung nicht bestimmt. Neu soll dem Regierungsrat eine klare Frist von zwei Monaten gesetzt werden. Anschliessend kann die Behandlung im Landrat so schnell als möglich erfolgen.

Absatz 1 wird sprachlich vereinfacht. Die Antragsberechtigung ergibt sich aus den allgemeinen Bestimmungen.

§ 110 Abs. 2

Heute muss jeweils ein Mitglied des Landrates die Diskussion verlangen. Da nur eine Stimme erforderlich ist, führt dies jeweils zu einem formellen Hin und Her vor der Diskussion. Dies kann damit verhindert werden, dass bei Interpellationen immer eine Diskussion stattfindet; ausser diese wird nicht benutzt.

5 Terminplan

Vernehmlassung	15. Juli – 15. September 2012
Information Kommission SJS	24. August 2012
Landratsbüro an Landrat	22. November 2012
Kommission SJS	14. Dezember 2012
Landrat	30. Januar 2013
Inkrafttreten	1. März 2013

6 Antrag

Das Landratsbüro beantragt dem Landrat mit vier zu drei Stimmen, auf die Änderung des Landratsreglements einzutreten und diese zu beschliessen. Die ablehnenden Stimmen sind einerseits der Meinung, dass die herabgesetzten Quoren beibehalten werden sollten, bzw. dass generell auf geheime Abstimmungen verzichtet werden sollte.

Stans, 22. November 2012

LANDRATSBÜRO NIDWALDEN

Landratspräsident

Josef Niederberger

Landratssekretär

Armin Eberli