

KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT / LANDRAT

Kantonale Volksabstimmung vom 25. September 2016

**Volksinitiative
zur Änderung der Verfassung
des Kantons Nidwalden
betreffend die zeitliche
Befristung von Gesetzen**

Abstimmungsbotschaft

Inhaltsverzeichnis

Abstimmungsfrage.....	3
Das Wichtigste in Kürze.....	4
Abstimmungsvorlage.....	6
Standpunkt des Initiativkomitees.....	7
Stellungnahmen des Regierungsrates und des Landrates.....	10
1 Ausgangslage.....	10
1.1 Was ist ein «Gesetz»?.....	10
1.2 Warum wird ein Gesetz erlassen?.....	10
1.3 Wie wird ein Gesetz erlassen (Gesetzgebungsprozess)?.....	11
1.4 Befristung von Gesetzen.....	12
2 Folgen der Annahme der Initiative.....	12
3 Haltung des Regierungsrates	13
3.1 Die Kantonsverfassung soll nicht mit unnötigem Inhalt ergänzt werden	13
3.2 Kein Gesetzeswucher vorhanden.....	13
3.3 Der Anwendungsbereich für Befristungen ist klein.....	14
3.4 Zusätzlicher Aufwand.....	14
3.5 Unklarheiten.....	15
4 Haltung des Landrates	15
4.1 Prüfung der Befristung von Gesetzen.....	15
4.2 Massnahme gegen eine überproportionale Ausweitung von Gesetzen.....	15
Empfehlungen an die Stimmberechtigten.....	16

Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen

Sehr geehrte Mitbürger

Am 16. Oktober 2015 reichte das «Initiativkomitee zur Einführung eines Verfalldatums für Gesetze (Zeitliche Befristung von Gesetzen)», bestehend aus acht Vertretern der beiden Parteien FDP, Die Liberalen sowie der SVP Nidwalden, die Volksinitiative zur Änderung der Verfassung des Kantons Nidwalden betreffend die zeitliche Befristung von Gesetzen ein. Die Verfassungsinitiative wurde von 747 stimmberechtigten Personen unterzeichnet.

Am 20. April 2016 erklärte der Landrat die Volksinitiative als zulässig. Gleichzeitig beschloss er – entgegen der Haltung des Regierungsrates – den Stimmberechtigten die Vorlage zur Annahme zu empfehlen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie die Volksinitiative zur Änderung der Verfassung des Kantons Nidwalden betreffend die zeitliche Befristung von Gesetzen annehmen?

Wenn Sie diese Initiative annehmen wollen, beantworten Sie die Frage mit Ja.

Wenn Sie diese Initiative ablehnen wollen, beantworten Sie die Frage mit Nein.

Das Wichtigste in Kürze

Mit der Initiative zur Änderung der Kantonsverfassung betreffend Einführung eines Verfalldatums für Gesetze (zeitliche Befristung von Gesetzen) verlangt das Initiativkomitee einen neuen Artikel in die Verfassung einzufügen, wonach Gesetze befristet werden können. Solche befristeten Gesetze können nur verlängert werden, wenn der Landrat vor Ablauf der Gültigkeitsdauer deren Notwendigkeit, Sinn und Inhalt überprüft hat.

Die Initianten orten in der Nidwaldner Gesetzgebung eine Überreglementierung, der es Einhalt zu gebieten gilt. Es herrsche eine zunehmende Bürokratie, weshalb die Bürgerinnen und Bürger verunsichert seien. Dies läge daran, dass viele Gesetze überflüssig oder veraltet seien. Mit der zeitlichen Befristung von kantonalen Erlassen soll dies verhindert werden. Die Initianten erachten dies vor allem für Gesetze, die staatliche Ausgaben, Subventionen oder Abgaben, Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit, Anpassungen an wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen regeln, als unerlässlich. Das Vorgehen sei einfacher, kostengünstiger und weniger zeitaufwändig als die herkömmlichen Gesetzesrevisionen und bewähre sich bereits beim Landwirtschaftsgesetz, in dem die Ausrichtung von Subventionen schon heute zeitlich befristet wird.

Regierungsrat und Landrat beurteilen diese Verfassungsinitiative unterschiedlich:

Der Regierungsrat lehnt die Vorlage ab. Die Analyse der kantonalen Gesetzgebung zeigt, dass es in Nidwalden keine Gesetze gibt, die nicht mehr benötigt werden. Beim grössten Teil der Nidwaldner Gesetze handelt es sich um Ausführungsgesetzgebungen zum Bundesrecht. Solange das Bundesrecht Bestand hat, können solche Gesetze nicht aufgehoben werden. Die kantonalen Erlasse, insbesondere Gesetze und Verordnungen, werden überdies schon heute laufend angepasst oder aufgehoben, falls sie nicht mehr benötigt werden. Deren Anzahl ist daher in den letzten Jahren abnehmend. Der Regierungsrat anerkennt zwar durchaus, dass die Befristung eines Gesetzes im Einzelfall sinnvoll sein kann. Allerdings besteht diese Möglichkeit auch ohne eine neue Verfassungsbestimmung. So hat der Landrat gerade aktuell von dieser Möglichkeit an seiner Sitzung vom 25. Mai 2016 Gebrauch gemacht und ein Gesetz auf acht Jahre befristet. Die Vorlage bringt daher keine neuen Instrumente. Der Regierungsrat erachtet es daher als nicht angezeigt, die Kantonsverfassung mit einer derartigen Bestimmung zu belasten.

Der Landrat hat an der Sitzung vom 20. April 2016 diese Volksinitiative geprüft und empfiehlt den Stimmberechtigten mit 32 gegen 24 Stimmen, die Kantonsverfassung mit Art. 60a zu ergänzen und damit die Möglichkeit einer zeitlichen Befristung von Gesetzen ausdrücklich zu erwähnen. Im Gegensatz zur relativ unverbindlichen Formulierung gemäss einem Grundsatzartikel der Bundesverfassung, wonach die Bundesversammlung die Wirksamkeit von Massnahmen zu überprüfen hat, strebt die vorgeschlagene «Kann-Formulierung» an, dass sich der Landrat bei jedem Erlass zu dessen zeitlicher Gültigkeit ausspricht. Dieses Vorgehen soll verhindern, dass Gesetze überflüssig oder veraltet werden, weil sie allenfalls geänderten Sachverhalten nicht mehr entsprechen.

Volksinitiative zur Änderung der Verfassung des Kantons Nidwalden betreffend die zeitliche Befristung von Gesetzen

vom ¹

Die Stimmberechtigten von Nidwalden,
gestützt auf Art. 52, 54 und 92 Abs. 1 der Kantonsverfassung,
beschliessen:

I.

Die Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 wird wie folgt geändert:

Art. 60a Zeitliche Befristung von Gesetzen

¹ Gesetze können befristet werden. Dabei kann eine Gültigkeit von höchstens 10 Jahren bestimmt werden.

² Eine Verlängerung der Gültigkeit um weitere 10 Jahre setzt voraus, dass der Landrat vor Ablauf der Gültigkeitsdauer eine Überprüfung der Notwendigkeit, des Sinnes und des Inhaltes des Gesetzes vornimmt.

II.

Diese Änderung der Kantonsverfassung tritt unter Vorbehalt der Gewährleistung durch den Bund nach erfolgter Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

Hergiswil, 31. Juli 2015 / 16. Oktober 2015

¹ A 2015, 1305

Standpunkt des Initiativkomitees

Die steigenden Ansprüche an den modernen Staat resultieren seit Generationen in einer überproportionalen Ausweitung von Gesetzen. Die wuchernde Überreglementierung heizt die Bürokratie an, führt zu Rechtsunsicherheit und verunsichert die Bevölkerung. Sie fordert zurecht einen Marschhalt. Diesem will die Initiative im Kanton Nidwalden Folge leisten.

Viele Gesetze sind überflüssig oder veraltet, weil sie nicht mehr den aktuellen Sachverhalten entsprechen. Diese Erkenntnis findet Ausdruck in Art. 170 Bundesverfassung und im «Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes», der explizit die Möglichkeit der zeitlichen Befristung von Gesetzen vorsieht.

Die zeitliche Befristung von *kantonalen* Erlassen als wirksames Entschlankungsinstrument ist deshalb Kern der Initiative.

- Im Gegensatz zur relativ unverbindlichen Einräumung der «Möglichkeit» zur Befristung von Gesetzen auf Bundesebene wollen die Initianten mit der Verankerung einer solchen «Möglichkeit» – als *Kann-Formulierung* – in der Nidwaldner Kantonsverfassung erreichen, dass der Gesetzgeber sich *bei jedem Erlass zu dessen zeitlicher Befristung Rechenschaft ablegen muss*; sei es, dass er eine Befristung festlegt oder darauf verzichtet.

Schon heute kann auf kantonaler Ebene jedes Gesetz überarbeitet oder abgeschafft werden. Das dazu nötige Verfahren ist aufwändig und langwierig. Mit dem angestrebten Verfassungsartikel soll ein einfacherer, kostengünstigerer und sicherer Mechanismus eingeführt werden, der die Gesetzgebungskompetenzen vollständig beim Landrat belässt:

- Es soll eine Systematik, ein Automatismus, eingeführt werden, damit sich der Landrat bei jedem Erlass Rechenschaft darüber ablegt, wie lange die statuierten Vorschriften auf die zu regelnden Sachverhalte zutreffen können.
- Nach Ablauf der Gültigkeit soll nicht die Verwaltung, sondern der Landrat über die weitere Gültigkeit des Erlasses oder Teilen davon entscheiden.

Die Initianten erachten dieses Vorgehen vor allem für Gesetze, die staatliche Ausgaben, Subventionen, Abgaben, Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit, Anpassungen an wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen regeln, als unerlässlich. Dass ein solcher Automatismus sinnvoll ist, beweist das Landwirtschaftsgesetz, in dem die Ausrichtung von Subventionen schon heute zeitlich befristet wird.

Zweifellos trifft die Initiative die Anliegen der Nidwaldner Bevölkerung. Das erklärt den grossen Zuspruch: Innert Rekordzeit und trotz Herbstferien kamen rund 750 Unterschriften zusammen. Der Schluss drängt sich auf, dass eine Befristung von Gesetzeserlassen in hohem Masse dem Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger entspricht.

Wissenschaftliche Unterstützung des Anliegens

Am 30. März 2016 hat der schweizerische «Think Tank for Economic and Social Issues», Avenir Suisse, eine wissenschaftliche Arbeit zur Regulierungsdichte in der Schweiz veröffentlicht. Unter dem Titel «Auswege aus dem Regulierungsdickicht II – Lernen von ausländischen Erfahrungen» wurde zum Thema Regulierungen, insbesondere zu den Versuchen der Bekämpfung der Regulierungsflut, eine Untersuchung veröffentlicht. Die Autoren empfehlen unter anderem für die Schweiz sog. One-in-one-out-Regeln und Verfallsdaten für Gesetze.

Die Autoren erkennen viele Ursachen für die wachsende Regulierungsdichte in generell wachsenden Ansprüchen an den Staat, Aktivismus der Verwaltung, Lobbying von Unternehmen und internationalen Regulierungen, die oft unreflektiert übernommen werden. Zwar könne jede Reglung einzeln gesehen als Massnahme oft vernünftig sein, in der Kombination mit den vielen schon bestehenden Regelungen entfalte sie aber eine lähmende Wirkung.

Dass es sehr wohl möglich ist, Regulierungen konsequent abzubauen, zeigen Untersuchungen in andern Ländern. Die Niederlande, Grossbritannien und Deutschland sind auf diesem Gebiet fortschrittlicher als die Schweiz. Sie kennen klar definierte Ziele, standardisierte Kostenberechnungen und unabhängige Prüfstellen für Gesetze und deren Auswirkungen. Insgesamt werden in der Abhandlung von Avenir Suisse sechs Deregulierungsmethoden beschrieben. Wir nennen hier nur zwei:

One-in-one-out-Regeln, die Regulierungen branchenspezifisch betrachten.

Für jedes neue Gesetz muss im Gegenzug ein altes abgeschafft werden. Grossbritannien und Kanada konnten mit diesem Vorgehen bereits Erfolge verbuchen. Um Verteilkämpfe zwischen den betroffenen Bereichen auszuschliessen, wird die Regel jeweils nur innerhalb eines spezifischen Regulierungsfeldes angewandt.

Ein Verfallsdatum für neue Gesetze. Eingeführt wurde diese Massnahme zum ersten Mal in den USA unter dem Namen «Sunset-Klausel», die verlangt, dass Gesetze vor dem Verfallsdatum evaluiert werden müssen. Die Wirkung ist unbestritten.

Erster Erfolg der Initiative in Nidwalden

Die Tatsache, dass eine stattliche Zahl von Stimmberechtigten die Initiative unterzeichnet hat und damit eine zeitliche Befristung und Überprüfung von Gesetzen im Sinne der Initiative wünscht, hat bereits im Vorstadium Wirkungen gezeigt. Wohl auch unter dem Druck der pendenten Initiative hat der Landrat an seiner Sitzung vom 25. Mai 2016 – im Rahmen der ersten Lesung – die Totalrevision des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes auf die Dauer von acht Jahren befristet und damit ein Zeichen gesetzt, dass Ziel und Zweck der Initiative durchsetzbar, sinnvoll und nötig sind.

Wir leben in einer Zeit, in der die Unternehmen unter der Last des harten Frankens leiden und die globalen Wachstumsperspektiven nicht rosig sind. Gerade in einem solchen Umfeld gibt ein radikaler Abbau von Regulierungen und damit Bürokratie ein wichtiges und vertrauensförderndes Signal für die Binnenwirtschaft. Entscheidend ist letztlich der politische Wille für Veränderung und Anpassungen von gewachsenen Prozessen. Verhelfen wir ihm in Nidwalden zum Durchbruch!

Stellungnahme des Regierungsrates und des Landrates

1 Ausgangslage

1.1 Was ist ein «Gesetz»?

Im Kanton besitzen zwei Instanzen die Befugnis Recht zu setzen. Der Landrat erlässt – unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums – gestützt auf Art. 60 der Kantonsverfassung «in Form des Gesetzes» allgemeinverbindliche Vorschriften, welche Rechte und Pflichten bestimmen, sowie grundlegende Bestimmungen über Zuständigkeit und Organisation. Der Regierungsrat kann gestützt auf Art. 64 der Kantonsverfassung Vollzugsverordnungen erlassen, soweit das Gesetz ihn dazu ermächtigt, sowie Einführungsverordnungen zu bundesrechtlichen Erlassen beschliessen, sofern sie allein Verfahren und Zuständigkeiten regeln. Die beantragte Verfassungsbestimmung betrifft nur die vom Landrat bzw. vom Volk beschlossenen Gesetze. Für die Verordnungen des Regierungsrates gilt diese zeitliche Befristung nicht.

1.2 Warum wird ein Gesetz erlassen?

Den Anstoss zu neuen Gesetzen oder zur Anpassung bzw. Aufhebung bestehender Gesetze geben im Kanton Nidwalden die folgenden Instanzen:

– *Bund: übergeordnetes Landesrecht*: In vielen Sachbereichen ist der Bund für deren Regelung zuständig. Das eidgenössische Parlament erlässt ein Gesetz, welches die Kernpunkte einer Materie regelt. Die Kantone werden ganz oder zumindest hauptsächlich mit dem Vollzug beauftragt (sog. «Vollzugsföderalismus»).

Die Kantone haben keinen Spielraum, ob sie die Bundesgesetze umsetzen wollen oder nicht. Sie können und müssen die kantonale Anschlussgesetzgebung erlassen. Die kantonale Gesetzgebung besteht zu einem grossen Teil aus Ausführungsrecht zu bundesrechtlichen Vorgaben.

– *Landrat*: Dem Landrat stehen verschiedene parlamentarische Instrumente (bspw. die Motion) zur Verfügung, mit denen er neue Gesetze in die Wege leiten kann. Er kann auch verlangen, bestehende Gesetze zu ändern oder aufzuheben.

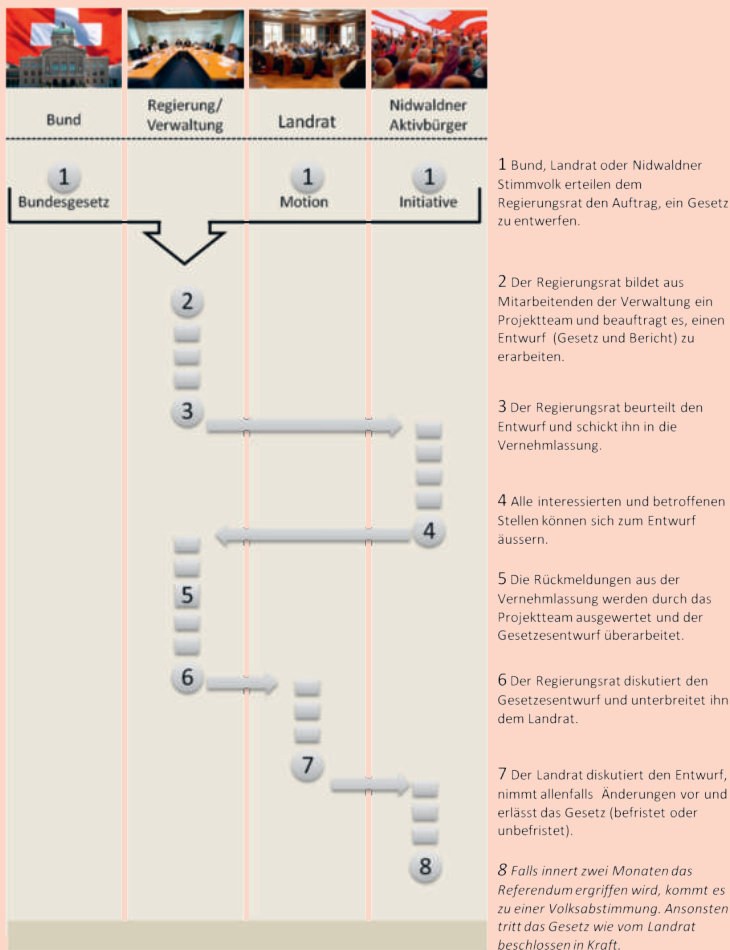
– *Regierungsrat*: Der Regierungsrat ist berechtigt, dem Landrat Anträge zu unterbreiten. Wenn der Regierungsrat gesellschaftlichen oder politischen Handlungsbedarf erkennt, welchem mit einem neuen Gesetz oder einer Gesetzesänderung begegnet werden muss, kann der Regierungsrat eine Vorlage ausarbeiten und dem Landrat zur Beratung und Beschlussfassung unterbreiten.

– *Stimmberechtigte*: Gemäss Art. 54 der Kantonsverfassung können auch mindestens 250 Aktivbürgerinnen und Aktivbürger Anträge auf Erlass, Aufhebung oder Änderung von Gesetzen stellen (Gesetzesinitiative) bzw. gemäss Art. 54a der Kantonsverfassung Gesetzen einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (konstruktives Referendum). Somit kann auch das Nid-

waldner Stimmvolk einen Gesetzgebungsprozess in Gang bringen bzw. darauf direkt Einfluss nehmen. Über die letzte derartige Vorlage wurde an der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 (Teilrevision des Baugesetzes betreffend das hindernisfreiere Bauen) entschieden.

1.3 Wie wird ein Gesetz erlassen (Gesetzgebungsprozess)?

Der Prozess, wie ein Gesetz entsteht, kann vereinfacht wie folgt dargestellt werden. Dieser Ablauf ist identisch für die Anpassung oder die Aufhebung von bestehenden Gesetzen.



1.4 Befristung von Gesetzen

Eine gesetzliche Regelung kann für unbestimmte Zeit erlassen werden oder die Gültigkeitsdauer wird zum Voraus befristet. Diese Möglichkeiten bestehen bereits heute.

Die erste Regelungsart – unbefristete Gesetze – zielt auf eine stabile Ordnung ab, die Rechtssicherheit gewährleistet und längerfristige Dispositionen der Betroffenen ermöglichen soll. Die Befristung von Gesetzen ist hingegen in folgenden Fällen sinnvoll (aus dem Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz, 3. Auflage, 2007):

- bei nur zeitweilig auftretenden Problemen;
- bei Problemen, die durch andere geeignete Massnahmen nach einer bestimmten Zeit dauerhaft gelöst werden können;
- wenn zum vornherein unsicher ist, welche Wirkung die Erlasse haben werden;
- wenn die Regelung im Hinblick auf eine systematische Wirkungskontrolle periodisch überprüft werden soll;
- bei Erlassen mit hohem finanziellen Aufwand, um dadurch eine grössere Manövrierfähigkeit des Finanzhaushaltes zu erreichen.

Im Jahr 2010 wurde für die Bertelsmann Stiftung ein Gutachten «Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln?» verfasst. Das Gutachten kommt insbesondere zu folgenden Empfehlungen:

- Befristungen sind geeignet, ganz unterschiedliche politische Querschnittsaufgaben zu unterstützen. Nötig ist eine politische Entscheidung über das Ziel. Das Instrument der Befristung wirkt am besten, wenn es eindeutig mit einem Ziel verknüpft ist.
- Befristungen sollten immer mit Evaluationspflichten verknüpft werden. Dadurch müssen die Auswirkungen von Gesetzen nach einem festgelegten Zeitraum überprüft werden. Die Kriterien für eine solche Evaluation sind an der politischen Zielsetzung auszurichten und vorab verbindlich zu bestimmen.
- Generelle Befristungsklauseln sind für Gesetze ebenso wenig zu empfehlen wie generelle Evaluationsklauseln – sonst drohen Verlängerungsautomatismen bzw. sinnloser bürokratischer Aufwand.

2 Folgen der Annahme der Initiative

Gleich wie heute kann mit Annahme der Initiative der Landrat bzw. die zuständige Instanz entscheiden, ob ein Gesetz befristet werden soll. Im Gegensatz zur heutigen Situation, in welcher der Landrat frei ist, ein Gesetz auf eine Dauer seiner Wahl zu befristen, wird mit der Annahme der Initiative die maximal zulässige Dauer einer allfälligen Befristung auf 10 Jahre beschränkt.

Für eine Weiterführung des Gesetzes muss der Landrat gemäss der Vorlage «eine Überprüfung der Notwendigkeit, des Sinnes und des Inhaltes des Gesetzes» vornehmen. Daher wird für jedes befristete Gesetz nach dessen Ablauf eine Wirkungsanalyse zu erstellen sein, damit der Landrat eine hinreichende Grundlage für seinen Entscheid über die Weiterführung (oder Nichtweiterführung) hat.

3 Haltung des Regierungsrates

3.1 Die Kantonsverfassung soll nicht mit unnötigem Inhalt ergänzt werden

Mit der Verfassungsbestimmung, dass Gesetze befristet werden können, fordern die Initianten nichts, was nicht heute schon möglich ist und auch in konkreten Fällen angewandt wird. Erst kürzlich, nämlich an seiner Sitzung vom 25. Mai 2016, hat der Landrat die Totalrevision des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes auf die Dauer von acht Jahren befristet. Die Befristung von Gesetzen ist somit ein bereits bekanntes Instrument, welches durchaus sinnvoll sein kann, wenn sich der Gesetzgeber im Klaren darüber ist, welches Ziel er mit der Befristung erreichen will.

Die Verfassung ist das zentrale Rechtsdokument unseres Kantons, die rechtliche Basis des Standes Nidwalden. Sie garantiert den Nidwaldnerinnen und Nidwaldnern ihre Grundrechte sowie ihre politischen Rechte. Die Verfassung enthält die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation unseres Kantons. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Verfassung als Fundament unseres Kantons nicht mit solchen zusätzlichen Inhalten ergänzt werden soll. Da die Möglichkeit, Gesetze zu befristen, bereits ohne diese beantragte Bestimmung gegeben ist, erachtet der Regierungsrat eine Verfassungsänderung als nicht angezeigt.

3.2 Kein Gesetzeswucher vorhanden

Die Initianten sprechen in ihren Ausführungen von einer «überproportionalen Ausweitung von Gesetzen» und von einer «wuchernden Überreglementierung», welche «die Bürokratie anheizt» und «zu Rechtsunsicherheit und Verunsicherung der Bevölkerung führt». «Viele Gesetze» seien «überflüssig oder veraltet», weil sie «nicht mehr den aktuellen Sachverhalten» entsprächen. Das Initiativkomitee führt jedoch keine konkreten Beispiele auf, welche ihre Argumentation untermauern würden.

Der Regierungsrat vertritt wie das Initiativkomitee die Haltung, dass keine unnötigen Bestimmungen erlassen oder beibehalten werden sollen. Er teilt aber die Einschätzung der Situation im Kanton Nidwalden nicht. Vielmehr ist die Nidwaldner Gesetzessammlung übersichtlich. Sie wird laufend überprüft

und aktuell gehalten. So wurden von Januar 2010 bis Herbst 2015 insgesamt über 400 Mal kleinere oder grössere Änderungen an bestehenden Erlassen vorgenommen. Dabei wurden rund 60 Erlasse aus der Gesetzessammlung vollständig entfernt. In der gleichen Zeitspanne wurden ungefähr 50 Erlasse neu in die Gesetzessammlung aufgenommen.

Das Problem, welches das Initiativkomitee lösen will, besteht in unserem Kanton gar nicht.

3.3 Der Anwendungsbereich für Befristungen ist klein

Ein grosser Teil der kantonalen Gesetzgebung besteht aus Umsetzungserlassen zum Bundesrecht. Die wesentlichen Inhalte hat bereits der Bund geregelt. Der Kanton legt lediglich noch fest, welche Stelle für eine Aufgabe zuständig ist und wie die Erfüllung der Aufgabe zu organisieren ist.

Beispielsweise hat der Bund im Strassenverkehrsgesetz festgelegt, dass man einen Führerausweis braucht um ein Motorfahrzeug zu führen (vgl. Art. 10 Abs. 2 SVG). Auch die Anforderungen, die erfüllt werden müssen, damit ein Führerausweis erteilt werden kann, wann er entzogen werden muss etc. regelt das Bundesgesetz. Der Vollzug ist aber den Kantonen überlassen. Diese müssen festlegen, wer dafür zuständig ist und wie die Abläufe organisiert werden. Diese Regelungen sind im kantonalen Einführungsgesetz vom 22. Oktober 2008 zur Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (Kantonales Strassenverkehrsgesetz; NG 651.1) enthalten. Eine Befristung dieses Gesetzes wäre nicht sinnvoll. Es wurde zudem bereits zwei Mal durch den Landrat angepasst (2014 und 2015).

3.4 Zusätzlicher Aufwand

Gemäss Absatz 2 des Initiativtextes setzt die Verlängerung der Gültigkeit von befristeten Gesetzen um weitere 10 Jahre voraus, dass der Landrat «vor Ablauf der Gültigkeitsdauer eine Überprüfung der Notwendigkeit, des Sinnes und des Inhaltes des Gesetzes» vornimmt.

In der Regel werden Landratsbeschlüsse durch den Regierungsrat bzw. durch die Verwaltung vorbereitet. Dies geschieht analog dem oben gezeigten Gesetzgebungsprozess. Um für den Landrat eine solide Grundlage für einen Beschluss bieten zu können, müsste somit regelmässig ein Evaluationsbericht erstellt werden, welcher – gemäss neuer Verfassungsbestimmung – über «die Notwendigkeit, den Sinn und den Inhalt» des Gesetzes Auskunft geben muss. Dafür müsste auch ein Vernehmlassungsverfahren bei den Betroffenen durchgeführt werden. Entgegen der Ansicht der Initianten kann daher nicht von einer Vereinfachung gesprochen werden.

3.5 Unklarheiten

Mit dem neuen Abs. 2 von Art. 60a der Kantonsverfassung wird bei einer Verlängerung der Gültigkeit eines Gesetzes vorausgesetzt, dass der Landrat die Notwendigkeit, den Sinn und den Inhalt des Gesetzes überprüft. Diese Formulierung führt zu verfahrensrechtlichen Unklarheiten, wenn Aktivbürgerinnen und Aktivbürger im Rahmen einer Gesetzesinitiative oder im Rahmen eines konstruktiven Referendums die Verlängerung eines Gesetzes beantragen. Welches ist die Rolle des Landrates? Wird die Kompetenz zur Verlängerung eines Gesetzes neu ausschliesslich dem Landrat vorbehalten? Darf nur über die Verlängerung der Gültigkeit abgestimmt werden, wenn der Landrat der Verlängerung zustimmt oder zumindest eine Überprüfung vorgenommen hat?

4 Haltung des Landrates

4.1 Prüfung der Befristung von Gesetzen

Mit der neuen Verfassungsbestimmung soll der Gesetzgeber – insbesondere der Landrat – beauftragt werden, in einem standardisierten Verfahren die Befristung des zu erlassenden Gesetzes zu prüfen. Mit der Standardisierung der Befristungsprüfung wird sichergestellt, dass keine kantonalen Gesetze erlassen werden, welche zu totem Recht verkommen: Dabei wird es nach Ansicht des Landrates nicht dazu führen, dass es unmittelbar zur Aufhebung von bestehenden Gesetzen kommt. Vielmehr soll mit dem neuen Art. 60a der Kantonsverfassung ein Instrument geschaffen werden, welches die Anpassungen der Gesetze an die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen sicherstellt.

4.2 Massnahme gegen eine überproportionale Ausweitung von Gesetzen

Die steigenden Ansprüche an den Staat haben in den letzten Jahrzehnten dazu geführt, dass die Gesetzgebung überproportional zugenommen hat. Diese Überreglementierung hat zu mehr Bürokratie geführt. Etliche Gesetze sind überflüssig oder veraltet. Mit der konsequenten Prüfung der Frage, ob ein Gesetz oder Teile davon zu befristen sind, kann dieser Tendenz entgegengewirkt werden. Mit dieser Bestimmung wird ein klares Signal gesetzt, dass der Gesetzgeber die Aufgabe hat, einer überproportionalen Ausweitung von Gesetzen entgegenzutreten.

Empfehlung an die Stimmberechtigten

Der **Landrat** empfiehlt den Stimmberechtigten mit 32 zu 24 Stimmen die vorliegende Verfassungsinitiative anzunehmen. Bei der Erarbeitung von Gesetzen muss somit zukünftig geprüft werden, ob die Geltungsdauer auf höchstens zehn Jahre befristet werden soll. Mit dieser Bestimmung wird ein effizienter Beitrag gegen eine wuchernde Überreglementierung und Bürokratie geleistet. Für Gesetze, die staatliche Ausgaben, Subventionen oder Abgaben, Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit beinhalten, ist eine Befristung zwingend zu prüfen.

Der Landrat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Abstimmungsfrage mit **JA** zu beantworten.

Der **Regierungsrat** erachtet die neue Verfassungsbestimmung als Wiederholung der gesetzgeberischen Möglichkeiten und deshalb als überflüssig. Die Befristung von Gesetzen sowie deren Verlängerung ist bereits heute möglich. Die Kantonsverfassung ist das oberste Rechtsdokument des Kantons und enthält die grundlegenden Bestimmungen unseres Zusammenlebens. Sie soll nicht mit zusätzlichen Artikeln ergänzt werden.

Der Regierungsrat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Abstimmungsfrage mit **NEIN** zu beantworten.