



Teilrevision

Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR): Anzahl Lesungen im Kantonsrat bei Standesinitiativen

Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats
vom 27. November 2020

Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 29. Mai 2020 reichte Kurt Balmer eine Motion betreffend 2 Lesungen bei Standesinitiativen ein, die der Kantonsrat am 25. Juni 2020 dem Büro des Kantonsrats zur Berichterstattung und Antragstellung überwies (Vorlage 3107.1 – 16336). Die in diesem Vorstoss aufgeworfene Fragestellung bedarf einer raschen Klärung. Daher unterbreiten wir Ihnen unmittelbar eine Vorlage zur Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrats.

1. Es gibt **drei Arten von Initiativen**, die mögliche Beratungsgegenstände im Kantonsrat sein können: **Verfassungsinitiativen**, **Gesetzesinitiativen** und **Standesinitiativen**: § 40 Abs. 1 Ziff. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR) vom 28. August 2014 (BGS 141.1). Alle drei können als **Volksinitiativen** eingereicht werden.

In der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) ist nicht ausdrücklich vorgesehen, dass für Volksinitiativen im Kantonsrat zwei Lesungen durchzuführen sind (vgl. Tino Jorio, Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug, Ein Kommentar für die Praxis, Zürich / St. Gallen 2015, Rz. 814).

2. Systembedingt betreffen **Verfassungsinitiativen** und **Gesetzesinitiativen** die Verfassung des Kantons Zug bzw. dessen Gesetze im formellen Sinne. Da für deren Änderung zwingend zwei Lesungen im Kantonsrat vorgeschrieben sind (§ 44 Abs. 1 Satz 2 KV), ist es sachlich richtig und folglich formell erforderlich, dass der Kantonsrat für die Behandlung von Verfassungsinitiativen und Gesetzesinitiativen **zwei Lesungen** durchführt.

3. Das Recht zur **Standesinitiative** steht jedem Kanton zu: Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101); Art. 115 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10). Das kantonale Recht bestimmt die innerkantonale Zuständigkeit und das kantonale (Vor-)Verfahren zur Einreichung von Standesinitiativen.

Im Kanton Zug gibt es für die Einreichung von Standesinitiativen verschiedene Möglichkeiten. Erstens können 2000 Stimmberechtigte unterschriftlich die Einreichung einer Standesinitiative beim Bund verlangen (§ 35 Abs. 1 Satz 1 KV; **Volksinitiative**). Zweitens steht den Mitgliedern des Kantonsrats die Einreichung einer Motion oder eines Postulats offen (**parlamentarische Vorstösse**). Drittens können Berechtigte dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag zur Einreichung einer Standesinitiative unterbreiten (§ 40 Abs. 1 Ziff. 2–5 GO KR). Viertens steht auch der Petitionsweg zur Verfügung (§ 40 Abs. 1 Ziff. 7 GO KR).

4. Gestützt auf § 72 Abs. 1 Ziff. 2 GO KR berät der Kantonsrat alle drei Arten von Initiativen (Verfassungs-, Gesetzes- und Standesinitiativen) in zwei Lesungen. Während dies für Verfassungs- und Gesetzesinitiativen verfassungsrechtlich und systemimmanent angezeigt ist (vgl. oben), gibt es keine positivrechtliche Norm mit Verfassungs- oder Gesetzesrang, die dies auch für **Standesinitiativen** vorschreibt.

Wird eine Standesinitiative als **Volksinitiative** eingereicht, sind aufgrund der direktdemokratischen Bedeutung von Volksrechten zwei Lesungen im Kantonsrat angebracht und sinnvoll. Dies fördert die Transparenz und die Akzeptanz bei der Ausübung politischer Rechte.

5. Wird eine Standesinitiative mit einer **Motion oder** mit einem **Postulat** lanciert, ist eine politische Abstützung im Kantonsrat Voraussetzung. Andernfalls kommt es bereits nach der Einreichung zu einer Nichtüberweisung¹ (Nichteintreten auf den parlamentarischen Vorstoss). Oder der Vorstoss wird nach der Überweisung nicht erheblich erklärt² oder teilerheblich erklärt und als erledigt abgeschrieben³, weshalb die Standesinitiative deshalb nicht eingereicht wird. Einen eigentlichen «Übereilungsschutz», wie ihn zweite Lesungen insbesondere bei Erlassen bieten, braucht es bei parlamentarischen Vorstössen betreffend Standesinitiativen nicht. Eine einzige Lesung genügt^{4, 5}. Dasselbe gilt bei der Lancierung einer Standesinitiative durch einen Bericht und Antrag der gemäss § 40 Abs. 1 Ziff. 2 – 5 GO KR Berechtigten sowie bei Initiierung einer solchen auf dem Petitionsweg (§ 40 Abs. 1 Ziff. 7 GO KR).

6. Aus diesen Gründen soll die Geschäftsordnung des Kantonsrats die Behandlung von Standesinitiativen differenziert regeln. Werden diese als Volksinitiativen eingereicht, sind zwei Lesungen der richtige Weg. Erfolgt die Lancierung mittels eines parlamentarischen Vorstosses (Motion oder Postulat), reicht eine einzige Lesung, wie dies – wie aufgezeigt – in den letzten Jahren unangefochtene Usanz war – auch wenn sich der Kantonsrat damit über den Wortlaut von § 72 Abs. 1 Ziff. 2 GO KR hinweggesetzt hat. Eine einzige Lesung genügt ebenfalls bei der Lancierung einer Standesinitiative durch einen Bericht und Antrag der gemäss § 40 Abs. 1 Ziff. 2 – 5 GO KR Berechtigten sowie bei Initiierung einer solchen auf dem Petitionsweg (§ 40 Abs. 1 Ziff. 7 GO KR).

Es ist daher der Wortlaut des geltenden Rechts an die herrschende Praxis anzupassen und folgende Ergänzung in § 72 Abs. 1 Ziff. 2 GO KR vorzunehmen: «als Volksinitiativen eingereichte [...]». Mit dieser Präzisierung wird zum Ausdruck gebracht, dass die auf einem anderen Weg initiierten Standesinitiativen im Kantonsrat nur einer einzigen Lesung bedürfen (Umkehrschluss). Damit ist insbesondere für den häufigsten Anwendungsfall der Lancierung einer Standesinitiative mittels Motion oder Postulat Klarheit geschaffen.

¹ Beispiel: Geschäft 2500 (Motion der SVP-Fraktion betreffend Standesinitiative für den Austritt aus der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) zur Stärkung der Souveränität der Schweizerischen Eidgenossenschaft).

² Beispiel: Geschäft 2465 (Motion der FDP-Fraktion betreffend Einreichung einer Standesinitiative und NFA-Teilzahlung auf ein Sperrkonto zur Einhaltung der Bundesverfassung).

³ Beispiel: Geschäft 2430 (Motion der CVP-Fraktion betreffend Standesinitiative für eine NFA-Anpassung im Bereich der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage): Praxis unter «altem» Parlamentsrecht (§ 55 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932, BGS 141.1).

⁴ Beispiel (unter «altem» Parlamentsrecht): Geschäft 2235 (Motion der CVP-Fraktion betreffend Standesinitiative zur Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen).

⁵ Beispiele (Praxis unter geltendem Parlamentsrecht): Geschäft 2592 (Motion von Philip C. Brunner und Manuel Brandenburg betreffend Standesinitiative zur Verankerung der bestehenden Bargeldnotennennwerte [CHF 10, 20, 50, 100, 200, 1000] im Bundesgesetz über die Währung und Zahlungsmittel [WZG]); Geschäft 2993 (Motion von Anna Bieri und Barbara Häseli betreffend Standesinitiative betreffend politisches Mandat auch bei Mutterschaft).

Die Motion von Kurt Balmer betreffend 2 Lesungen bei Standesinitiativen vom 29. Mai 2020 (Vorlage 3107.1 – 16336) ist folglich erheblich zu erklären. Gleichzeitig ist sie als erledigt abzuschreiben, weil der Vorstoss gerade umgesetzt wird.

7. Dieses Geschäft hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Staatsrechnung.

8. Usanzgemäss unterbreitet das Büro des Kantonsrats dem Kantonsrat Bericht und Antrag in Bezug auf Änderungen der Geschäftsordnung des Kantonsrats. Aufgrund der erlasstechnisch klein ausfallenden Teilrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrats ist davon abzusehen, für dieses Geschäft zusätzlich eine vorberatende (nichtständige) Kommission einzusetzen. Die Staatswirtschaftskommission muss das Geschäft nicht vorberaten, weil das Geschäft keine finanziellen Auswirkungen hat.

9. Somit ergibt sich folgendes Vorgehen:

17. Dezember 2020	Kantonsrat, nur eine Lesung (nicht referendumsfähiger, einfacher Kantonsratsbeschluss)
24. Dezember 2020	Publikation im Amtsblatt
25. Dezember 2020	Inkrafttreten

10. In seinem Mitbericht vom 17. November 2020 schliesst sich der Regierungsrat dem Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats an.

11. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen folgende **Anträge**:

- Es sei auf die Vorlage Nr. 3175.2 - 16468 einzutreten und ihr zuzustimmen.
- Die Motion von Kurt Balmer betreffend 2 Lesungen bei Standesinitiativen vom 29. Mai 2020 (Vorlage 3107.1 – 16336) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 27. November 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Büro des Kantonsrats des Kantons Zug

Die Kantonsratspräsidentin: Monika Barmet

Der Landschreiber: Tobias Moser