



313 Referendum

Version vom 27. Juni 2019 (vom Plenum beraten)

Wie die Volksinitiative so ist auch das Referendum ein Instrument der direkten Demokratie. Mit diesem Instrument befindet das Volk über eine Vorlage, die von einem anderen Staatsorgan (in den Kantonen meistens ein Parlament) ausgearbeitet und formuliert wurde.

Volksinitiative und Referendum werden im schweizerischen System zum Teil mit Gaspedal und Bremse verglichen. Der Vergleich trifft insofern zu, als mit Volksinitiative eine Veränderung angestrebt wird, während mit dem Ergreifen des Referendums der Status quo beibehalten werden soll.

Das Referendum ist obligatorisch, wenn die Behörden für die ihm unterstellten Vorlagen die Volksabstimmung von Amtes wegen durchführen müssen. Normen und Beschlüsse, die dem obligatorischen Referendum unterstellt sind, können nur rechtskräftig werden, wenn sie vom Volk ausdrücklich gutgeheissen wurden.

Dagegen wird das Referendum als fakultativ bezeichnet, wenn die Volksabstimmung über eine Vorlage nur stattfindet, wenn sie von einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter in einer bestimmten Frist ausdrücklich verlangt wird. Das typisch zweistufige Verfahren beginnt mit der Unterschriftensammlung und endet mit der Volksabstimmung.

3131 Obligatorisches Referendum

(auf das Finanzreferendum wird weiter unten im Unterthemenblatt 3133 eingegangen):

1. Geltendes Recht

Bei der letzten Totalrevision der Kantonsverfassung (1995) hatte die Verfassungskommission zwar den Wechsel zum fakultativen Referendum geprüft, sich dann aber klar zum obligatorischen Gesetzesreferendum bekannt. Einerseits wurde das fakultative Referendum aus praktischen Gründen als mit der Landsgemeinde schlecht vereinbar bewertet. Andererseits versprach man sich vom obligatorischen Referendum eine eher zurückhaltende Gesetzgebungstätigkeit sowie eine verbesserte Information der Stimmberechtigten, weil ihnen die Gesetzesvorlagen mit dem Landsgemeindebüchlein jeweils direkt ins Haus geliefert wurden.

Nach der Abschaffung der Landsgemeinde im Jahr 1997 wurden die Arbeiten zur Neugestaltung des Referendumsrechts an die Hand genommen, die an der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 angenommen wurde. Die entsprechende Teilrevision der Kantonsverfassung bezweckte, das obligatorische Referendum für Gesetze



sowie interkantonale und internationale Verträge durch das fakultative Referendum zu ersetzen. Dadurch sollten Volksabstimmungen, die nicht nötig wären, vermieden und entsprechende Kosten gespart werden (siehe Edikt zur Volksabstimmung vom 21. Mai 2000, Neuregelung des Referendumsrechts).

Gemäss Art. 60 Abs. 1 KV, der seit Inkrafttreten am 1. Juni 2000 unverändert geblieben ist, unterstehen dem obligatorischen Referendum:

- die Total- oder Teilrevision der Verfassung (lit. a)
- Grundsatzbeschlüsse (lit. d)
- Ausgaben, welche die Zuständigkeit des Kantonsrates übersteigen (lit. e)
- Initiativen, denen der Kantonsrat nicht zustimmt oder denen er einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (lit. g)
- Beschlüsse des Kantonsrates, die gemäss Art. 60^{bis} dem fakultativen Referendum unterliegen, wenn ein Drittel der anwesenden Mitglieder dies verlangt (lit. h).

2. Übergeordnetes Recht

Dem obligatorischen Referendum müssen von Bundesrechts wegen (Art. 51 BV) sämtliche Verfassungsänderungen (Total- und Teilrevisionen) unterstellt werden. Art. 51 Abs. 1 BV verlangt für die obligatorische Abstimmung eine einfache Mehrheit (Mehrheit der Abstimmenden), es wären aber auch qualifizierte Mehrheiten (bis zur Mehrheit der Stimmberechtigten) zulässig.

3. Verfassungsvergleich

(nach ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Rz. 1004 ff).

Abgesehen davon, dass in sämtliche Kantonen über Verfassungsänderungen zwingend abgestimmt werden muss, unterscheiden sich die Kantone bezüglich der Gegenstände, welche dem obligatorischen Referendum unterstellt sind:

Ein obligatorisches *Staatsvertragsreferendum* kennen 13 Kantone (ZH, BE, LU, SZ, SO, BS, BL, SH, SG, GR, VD, NE, JU), indem sie für die parlamentarische Genehmigung von interkantonalen und internationalen Vereinbarungen mit Verfassungsrang zwingend eine Volksabstimmung vorsehen.

Das obligatorische *Gesetzesreferendum* ist in allgemeiner Form, d.h. für sämtliche ordentlichen Gesetze, nur mehr in drei Kantonen (UR, GL, AI) vorgesehen, wobei das Volk in UR an der Urne darüber befindet, in GL und AI an der Landsgemeinde.

Einige Kantone kennen obligatorische Gesetzesreferenden, die nach dem Inhalt der jeweiligen Regelung unterscheiden. In ZH sind die Steuergesetze dem obligatorischen Referendum unterstellt, in VD die Gesetze betreffend Nutzung, Lagerung und Transport von Kernenergie oder Kernmaterial.

Sechs Kantone (BE, LU, SZ, BS, VD, NE) sehen das obligatorische Referendum für *Gebietsänderungen* vor, vier Kantone (NW, GL, SH, VD) für – rechtlich nicht verbindliche – kantonale *Stellungnahmen zu Grossprojekten* des Bundes betreffend Kernkraftwerke und/oder Nationalstrassen (AR für Grundsatzbeschlüsse).



Vier Kantone (LU, SO, SH, GE) sehen vor, dass gewisse Parlamentsbeschlüsse *durch Gesetz* der Volksabstimmung unterstellt werden können. Aufgrund einer ausdrücklichen Delegation in der Verfassung hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, ein obligatorisches Referendum anzusetzen und damit die politischen Rechte punktuell zu erweitern.

Ähnlich wie im Kanton AR ist das *Behördenreferendum* in sieben weiteren Kantonen ausgestaltet (ZH, OW, ZG, FR, SG, AG, TG), in dem eine Minderheit des Parlaments eine Vorlage, die dem fakultativen Referendum untersteht, von sich aus der Volksabstimmung unterstellen kann. Hier kann also die Parlamentsminderheit die Rolle eines Referendumskomitees übernehmen, um das Referendum auszulösen. Sieben weitere Kantone (LU, NW, BS, BL, TG, VS, JU) kennen ebenfalls das Behördenreferendum für solche Vorlagen, verlangen jedoch hierfür einen einfachen Mehrheitsbeschluss. In BE und GE besteht diese Möglichkeit nur für eine qualifizierte Mehrheit des Grossen Rates. Daneben gibt es in den Kantonen weitere unterschiedliche Ausgestaltungen des Behördenreferendums (ausführlich dazu Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Rz. 1030 ff.).

Auch die Ausübung des in sechs Kantonen (BE, UR, SO, SH, TG, TI) vorgesehenen *Abberufungsrechts* (siehe z.B. Art. 25 KV TG) hat obligatorische Volksabstimmungen zur Folge, die aber nicht eine parlamentarische Vorlage zum Gegenstand haben, sondern die Abwahl einer Behörde.

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Grundsatzbeschlüsse

Zu den Grundsatzbeschlüssen wird im Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995 (S. 109 f. Rz. 5) folgendes ausgeführt:

„Neu ist die Zuständigkeit der Landsgemeinde für Grundsatzbeschlüsse. Diese für das Ausserrhoder Rechte neue Rechtsetzungsform hat die Verfassungskommission definiert: Als Grundsatzbeschlüsse gelten für Parlament, Regierung und Verwaltung bindende Beschlüsse, die dazu dienen, im frühen Stadium der Erarbeitung eine Vorlage ausschlaggebende Weichen zu stellen. Als Beispiel kann auf die Kantonalisierung der Spitäler im Jahre 1992 verwiesen werden. Anstatt direkt über ein Gesetz abzustimmen, welches diese Kantonalisierung vorsieht, könnte neu die Möglichkeit bestehen, die Landsgemeinde zunächst in grundsätzlicher Weise anzufragen, ob sie mit der Kantonalisierung der Spitäler einverstanden sei. Falls dies die Stimmberechtigten abgelehnt hätten, wären die aufwändigen Arbeiten für die Vorbereitung eines neuen Krankenpflegegesetzes schon gar nicht nötig geworden. Es soll also verhindert werden, dass ein neuer Erlass abgelehnt wird, weil die Stimmberechtigten bereits jenen Grundsatzentscheid nicht gutgeheissen haben, der Voraussetzung für das neue Gesetz gewesen wäre.“

Andere Kantone unterstellen zwar ebenfalls bestimmte Arten von Beschlüssen dem obligatorischen Referendum, bezeichnen hierbei jedoch genauer, um was für Beschlüsse es sich handelt (z.B. Gebietsänderungen, kantonale Stellungnahmen zu Grossprojekten des Bundes betreffend Kernkraftwerke und/oder Nationalstrassen; siehe Ziff. 3 Verfassungsvergleich). Seit dem 1. Juni 2000 hat der Kantonsrat die Möglichkeit, gestützt auf Art. 60 Abs. 1 lit. h KV einen Beschluss dem Referendum zu unterstellen, wenn ein Drittel der anwesenden Mitglieder dies verlangt. Dies gilt allerdings nur für Beschlüsse, die gemäss Art. 60^{bis} KV dem fakultativen Referendum unterliegen. Damit stellt sich die Frage, ob an Art. 60 Abs. 1 lit. d in der vorliegenden Form festgehalten werden soll. Als mögliche Alternativen könnte z.B. geprüft werden, die Beschlüsse in der KV zu präzisieren,



wie dies verschiedene Kantone kennen (vgl. z.B. Art. 23 f. KV LU, Art. 83 Abs. 1 KV VD).

Das obligatorische Referendum über Grundsatzbeschlüsse (Art. 60 Abs. 1 lit. d KV) kam, soweit ersichtlich, bisher kaum zur Anwendung, zumindest nicht seit Juni 2000. Das einzige bekannte – allerdings fundamentale – Beispiel für einen solchen Grundsatzbeschluss ist jener zur Frage der Abschaffung der Landsgemeinde. Zu erwähnen ist auch noch der Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der KV, der jedoch nicht auf Art. 60 Abs. 1 KV, sondern auf Art. 114 Abs. 2 KV gründet. Die Tatsache, dass Grundsatzbeschlüsse selten gefällt wurden, spricht für die Beibehaltung der Regelung. Es erscheint durchaus möglich, dass in der Zukunft neue Grundsatzfragen aufkommen werden. Falls dieses Instrument nicht beibehalten wird, könnte dem Kanton gegebenenfalls ein wichtiges Instrument fehlen. Gegen die Beibehaltung des Instruments könnte eingewendet werden, dass die Umsetzung eines Grundsatzbeschlusses durch den Gesetzgeber nicht erzwungen werden kann.

Gegen eine Konkretisierung von Grundsatzbeschlüssen spricht, dass im Voraus nicht an alle möglichen Fällen gedacht werden kann, bei denen ein Grundsatzbeschluss sinnvoll sein könnte.

Antrag AG 3:

Das obligatorische Referendum für „Grundsatzbeschlüsse“ soll beibehalten werden. Auf eine Präzisierung des Begriffs soll verzichtet werden.

(einstimmig)

4.2 Behördenreferendum

Das Behördenreferendum ermöglicht es einem Drittel der anwesenden Mitglieder im Kantonsrat, eine Vorlage, die dem fakultativen Referendum untersteht, von sich aus der Volksabstimmung zu unterstellen. Es wurde mit der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 eingeführt, um für wichtige gesetzliche Vorlagen die Mitsprachemöglichkeit der Stimmberechtigten zu erweitern. Der Entwurf des Regierungsrates sah ursprünglich als Quorum für das Behördenreferendum die Hälfte der anwesenden Mitglieder vor. Der Kantonsrat hat jedoch dieses Quorum auf einen Drittel der anwesenden Mitglieder herabgesetzt (siehe Edikt der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000, Neuregelung des Referendumsrechts; Erläuternder Bericht zur Neuregelung des Referendumsrechts vom 14. September 1999, S. 9 f.).

Seit seiner Einführung im Jahr 2000 kam das Behördenreferendum sechs Mal zustande (Ziff. 2, 57, 59, 83 und 113 der Übersicht der kantonalen Referendumsvorlagen seit 1. Juni 2000). Bei den anschliessenden Abstimmungen lehnten die Stimmberechtigten nur einmal eine Vorlage ab (das bereits erwähnte HarmoS-Konkordat, siehe Ziff. 83 der Übersicht). Die Übersicht zeigt somit, dass das Behördenreferendum zwar genutzt wird, aber nicht übermässig.

Für eine Erhöhung des Quorums lässt sich vorbringen, dass das geltende tiefe Quorum einer grossen Partei die Möglichkeit gibt, eigenhändig eine Volksabstimmung zu erzwingen. Eine Volksabstimmung sollte eher durch Zusammenarbeit mehrerer Parteien, nicht jedoch im Alleingang erzwingbar sein.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist der Kantonsrat mit diesem Instrument verantwortungsvoll umgegangen. Seit 2000 wurde das Instrument im Durchschnitt nur alle drei Jahre einmal genutzt. Dies könnten unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass der Kantonsrat bei übermässiger Nutzung dieses Instrument seine eigenen Kompetenzen schmälern würde. Im Kanton Thurgau ist das Quorum für das Behördenreferendum noch tiefer. Dennoch wird auch dort das Behördenreferendum nicht übermässig genutzt. Zwar kann nicht ausgeschlossen



werden, dass das Instrument in Zukunft anders genutzt wird, falls sich die Parteifronten verhärten sollten. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist das Quorum für die Ergreifung des Behördenreferendums jedoch nicht zu erhöhen. Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist es sinnvoll, dass das Behördenreferendum von einem Drittel der anwesenden Mitglieder verlangt werden kann.

Antrag AG 3:

Das Behördenreferendum gemäss Art. 60 Abs. 1 lit. h KV soll unverändert beibehalten werden
(einstimmig)

4.3 Gesetzes und Staatsvertragsreferendum:

Das *obligatorische Gesetzesreferendum* wurde mit der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 abgeschafft bzw. durch das fakultative Gesetzesreferendum ersetzt. Dies unter anderem mit der Überlegung, dass dadurch unnötige Volksabstimmungen vermieden werden. Kern der Verfassungsänderungen bildete das Bemühen, die Mitwirkungsrechte auf die wesentlichen Fragen zu konzentrieren (Edikt zur Volksabstimmung vom 21. Mai 2000, Neuregelung des Referendumsrechts, S. 4). Es gibt keine Notwendigkeit, das abgeschaffte obligatorische Gesetzesreferendum wieder einzuführen. Ausserdem ist das obligatorische Gesetzesreferendum gesamtschweizerisch auf dem Rückzug. Fast alle Kantone haben es – bis auf punktuelle Ausnahmen – abgeschafft.

Das *obligatorische Referendum für interkantonale und internationale Verträge* wurde gleichzeitig mit dem obligatorischen Gesetzesreferendum abgeschafft bzw. durch ein entsprechendes fakultatives Referendum ersetzt (Art. 60^{bis} lit. b KV). Seitdem traten 15 interkantonale Vereinbarungen bzw. Änderungen solcher Vereinbarungen in Kraft, ohne dass dagegen das fakultative Referendum ergriffen wurde (siehe im Einzelnen Ziff. 24, 44, 46, 47, 52, 71, 74, 82, 90, 101, 104, 106, 114, 115, 117 der Übersicht der kantonalen Referendumsvorlagen seit 1. Juni 2000). Bei zwei interkantonalen Vereinbarungen wurde eine Abstimmung durchgeführt: Bei der Interkantonalen Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Har-moS-Konkordat) kam ein Behördenreferendum zustande. Die Stimmberechtigten lehnten am 13. Juni 2010 den Beitritt zu diesem Konkordat ab. Bei der Vereinbarung vom 24. November 2009 über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung wurde eine Abstimmung durchgeführt, weil damit eine Ausgabe verbunden war, welche nach Art. 60 Abs. 1 lit. e KV dem obligatorischen Finanzreferendum unterstand. Dieser interkantonalen Vereinbarung stimmten die Stimmberechtigten an der Abstimmung vom 13. Februar 2011 zu. Ein Handlungsbedarf lässt sich nicht ausmachen.

Allgemein sprechen folgende Argumente gegen eine Ausweitung des Gegenstandes beim obligatorischen Referendum:

- Die tiefe Unterschriftenzahl beim fakultativen Referendum (nach der geltenden Verfassung) ermöglicht es auch einer kleinen Bevölkerungsgruppe, das Referendum zu ergreifen.
- Die Beschlüsse des Kantonsrates, die dem fakultativen Referendum unterliegen, können (nach der geltenden Verfassung) durch den Kantonsrat bereits dann dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, wenn ein Drittel der anwesenden Mitglieder dies verlangt (und nicht erst bei einer einfachen oder qualifizierten Mehrheit, wie dies in anderen Kantonen zum Teil der Fall ist).
- Das obligatorische Referendum für Gesetze und interkantonale sowie internationale Verträge wurde erst im Jahr 2000 abgeschafft.



- Die direkte Demokratie ist in Ausserrhoden im interkantonalen Vergleich bereits nach geltendem Recht gut ausgebaut (vgl. dazu ADRIAN VATTER, Das politische System der Schweiz, S. 370 ff.).

Antrag AG 3: Gesetze und Staatsverträge mit gesetzgebendem Charakter sollen weiterhin dem fakultativen Referendum unterstehen (nicht dem obligatorischen Referendum).

(Einstimmig)



3132 Fakultatives Referendum

1. Geltendes Recht

Bei der letzten Totalrevision der Kantonsverfassung (1995) wurde das fakultative Referendum aus praktischen Gründen als mit der Landsgemeinde schlecht vereinbar bewertet. Nach der Abschaffung der Landsgemeinde im Jahr 1997 wurde am 21. Mai 2000 die bereits erwähnte Teilrevision der Kantonsverfassung betreffend Neuregelung des Referendumsrechts angenommen. Die Teilrevision hatte im Wesentlichen zum Ziel, das obligatorische Referendum für Gesetzesvorlagen durch das fakultative Referendum zu ersetzen. Gesetzesvorlagen sollten nur noch den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet werden, wenn dies von 300 Stimmberechtigten oder im Kantonsrat von einem Drittel der anwesenden Mitglieder verlangt wird.

Das fakultative Referendum wird seither in Art. 60^{bis} KV geregelt, der wie folgt lautet:

Wenn wenigstens 300 Stimmberechtigte dies innert 60 Tage nach der amtlichen Publikation verlangen, so entscheiden die Stimmberechtigten über

- a) den Erlass, die Aufhebung oder Änderung von Gesetzen;
- b) interkantonale und internationale Verträge mit gesetzgebendem Charakter.

Das fakultative Referendum wird in der KV ferner in den Art. 56 (Grundlage für die Volksdiskussion), Art. 60 Abs. 1 lit. h (Behördenreferendum) und Art. 74 Abs. 1 (Vorbehalt des Referendums beim Erlass von Gesetzen durch den Kantonsrat) erwähnt. Diese Bestimmungen wurden ebenfalls mit der Teilrevision der Kantonsverfassung vom 21. Mai 2000 eingeführt (siehe Edikt zur Volksabstimmung vom 21. Mai 2000).

2. Übergeordnetes Recht

Im Gegensatz zum obligatorischen Referendum bei Verfassungsänderungen ergeben sich aus Art. 51 BV keine konkreten Vorgaben zum fakultativen Referendum in den Kantonen. Den Kantonen ist es freigestellt, ob sie bestimmte Gegenstände dem fakultativen Referendum unterstellen oder nicht.

3. Verfassungsvergleich

(nach ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Rz. 1013 ff.)

a) *Gegenstand*

Dem fakultativen Referendum sind in den Kantonen grundsätzlich nur Vorlagen des Parlaments – Gesetze, Verordnungen, Beschlüsse – unterstellt. Die Gegenstände, welche in den Kantonen dem fakultativen Referendum unterstellt sind, sind unterschiedlich:

Wie im Kanton AR, sind in 17 weiteren Kantonen die ordentlichen, formellen Gesetze dem fakultativen Referendum unterstellt (ZH, BE, LU, OW, NW, ZG, FR, BS, SG, GR, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU). Gesetze, die sofort in Kraft treten, weil sie vom Parlament für dringlich erklärt wurden, sind in neun Kantonen (ZH, FR, SH, BS, BL, SG, VS, NE, GE) dem nachträglichen fakultativen Referendum unterstellt.

Ein fakultatives *Verordnungsreferendum* für Rechtssetzungsakte des Parlaments unterhalb des formellen Gesetzes besteht in fünf Kantonen (UR, ZG, TI, VD, VS).



Das fakultative *Staatsvertragsreferendum* kennen – nebst AR – 15 weitere Kantone (ZH, BE, LU, UR, NW, BS, SH, SG, GR, TG, TI, VD, VS, NE, JU) für die internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang.

Ein *fakultatives Beschlussreferendum für Einzelakte des Parlaments* besteht in einzelnen Kantonen in unterschiedlicher Ausgestaltung. So sind in fünf Kantonen (ZH, BE, BL, SH, JU) Parlamentsbeschlüsse von grundlegender Bedeutung dem fakultativen Referendum unterstellt. In BE und UR sind es Konzessionsbeschlüsse des Parlaments, in LU die Parlamentsbeschlüsse zur Vereinigung oder Aufteilung von Gemeinden. Ein allgemeines Parlamentsbeschlussreferendum kennen die Kantone SO, BS und VD, wobei einzelne Beschlüsse aber davon formell ausgenommen werden. Standesinitiativen gemäss Art. 160 BV sind in NE und JU dem fakultativen Referendum unterstellt. Mit dem fakultativen Referendum gegen kantonale Stellungnahmen zu Grossprojekten des Bundes unterwerfen ZH und NE sogar rechtlich nicht verbindliche Akte dem Referendum. Sechs Kantone (ZH, BE, SH, BL, AG, TG) sehen vor, dass gewisse Parlamentsbeschlüsse durch Gesetz dem fakultativen Referendum unterstellt werden können. Aufgrund einer Delegation in der Verfassung hat der Gesetzgeber so die Möglichkeit, den Anwendungsbereich des fakultativen Referendums zu erweitern.

b. Verfahren

Die Zahl der für das erfolgreiche Ergreifen des Referendums erforderlichen Unterschriften beträgt in AR 300 (0,7% der Stimmberechtigten). Damit liegt die Unterschriftenzahl für das Ergreifen des Referendums im interkantonalen Vergleich sowohl in der absoluten Zahl (300) als auch im Verhältnis zu den Stimmberechtigten (0,7%) tief. In den anderen Kantonen präsentieren sich die erforderlichen Unterschriftenzahlen wie folgt:

In ZH 3000 (0,3%), in BE 10 000 (1,4%), in LU 3000 (1,1%), in UR 450 (1,7%), in SZ 1000 (1%), in OW 100 (0,3%) in NW 250 (0,8%), in ZG 1500 (2%), in FR 6000 (3,1%), in SO 1500 (0,8%) in BS 2000 (1,7%), in BL 1500 (0,8%), in SH 1000 (1,9%), in AI 200 (1,6%), in SG 4000 (1,2%), in GR 1500 (1,1%), in AG 3000 (0,7%), in TG 2000 (1,2%), in TI 7000 (3,2%), in VD 12 000 (2,8%), in VS 3000 (1,4%), in NE 4500 (4%), in GE 7308 (3%) bzw. 500 (0,2%) 249 und in JU 2000 (3,9%). In der lateinischen Schweiz sind die Anforderungen, ausser in VS, markant höher als in der Deutschschweiz, wo sie sich durchschnittlich etwa auf der Höhe der Referendumsschwelle im Bund (1%) halten.

Die Referendumsfrist variiert zwischen 30 Tagen und drei Monaten. In zehn Kantonen (BE, UR, FR, SO, SH, GR, AG, TG, VS, NE) beträgt sie 90 Tage bzw. drei Monate, in acht Kantonen – darunter AR – 60 Tage bzw. zwei Monate (ZH, LU, SZ, NW, ZG, VD, JU), in BL acht Wochen, in TI 45 Tage, in BS 42 Tage, in SG und GR 40 Tage und in OW und AI 30 Tage.

In den Kantonen, die für dringliche Gesetze das *nachträgliche fakultative Referendum* kennen, treten diese in FR, SH, VS, NE und GE bei Nicht-Durchführung der Volksabstimmung oder bei ihrer Verwerfung jeweils ein Jahr nach ihrem Erlass ausser Kraft, in ZH, BS, BL und SG unmittelbar nach der negativen Abstimmung.

c. Bedingt fakultatives Referendum

Das Referendum ist bedingt fakultativ, wenn eine vom Parlament mit qualifizierter Mehrheit beschlossene Vorlage dem obligatorischen Referendum entrinnt und dem Volk nur vorgelegt werden muss, wenn dagegen das fakultative Referendum ergriffen wird. Mit anderen Worten greift das obligatorische Referendum, wenn die Vorlage vom Parlament lediglich mit einfacher Mehrheit gebilligt wird. Es liegt demnach in der Hand einer Minderheit des Parlaments, das obligatorische in das fakultative Referendum umzuwandeln und damit die Spielart der Beteiligung des Volkes zu bestimmen.



Fünf Kantone (SZ, SO, BL, SH, AG) kennen das bedingt fakultative Referendum für Gesetze, vier Kantone (SZ, SO, BL, AG) für internationale und interkantonale Verträge mit Gesetzesrang, SZ und AG für parlamentarische Ausgabenbeschlüsse über einem bestimmten Betrag und AG zudem für verbindliche grundlegende Pläne. Die zur Umwandlung vom obligatorischen zum fakultativen Referendum erforderliche qualifizierte Mehrheit beträgt in SZ 3/4 der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Parlaments, in SO 2/3 der anwesenden Mitglieder, in BL und SH 4/5 der anwesenden Mitglieder und in AG die absolute Mehrheit aller Mitglieder.

d. Konstruktives Referendum

Das Referendum ist konstruktiv, wenn die das Referendum ergreifenden Stimmbürger gleichzeitig einen ausformulierten Gegenvorschlag zur parlamentarischen Vorlage einreichen können. Es handelt sich also um eine Ergänzung des fakultativen Referendums durch einen positiven Alternativvorschlag, der dem Volk, zusammen mit der Referendumsvorlage, zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt wird und als Gegenstück zum parlamentarischen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative betrachtet werden kann.

In BE können 10'000 Stimmberechtigte innert drei Monaten seit Publikation eines Gesetzes oder Grundsatzbeschlusses des Parlaments einen Volksvorschlag einreichen, der als Referendum gilt und dem Volk gleichzeitig vorgelegt wird. In NW können 250 Stimmbürger vom Landrat erlassenen oder abgeänderten Gesetzen einen Gegenvorschlag gegenüberstellen, der gleichzeitig mit der Vorlage des Landrates zur Abstimmung kommt. In ZH wurde das mit der neuen Kantonsverfassung eingeführte konstruktive Referendum im Jahr 2012 wieder abgeschafft.

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1. Gegenstand

Bei der Neuregelung des Referendumsrechts wurde zwar eine Ausweitung des fakultativen Referendums geprüft (Erläuternder Bericht vom 14. September 1999 zur Neuregelung des Referendumsrechts, S. 8 f. und S. 16 ff.). Schliesslich wurde das fakultative Referendum jedoch auf Gesetze sowie interkantonale und internationale Verträge mit gesetzgebendem Charakter beschränkt.

Zur Frage einer allgemeinen Erweiterung des fakultativen Referendums auf Kantonsratsbeschlüsse wurde vom Regierungsrat im Jahr 1999 folgende Überlegungen vorgebracht (erläuternder Bericht vom 14. September 1999 zur Neuregelung des Referendumsrechts, S. 8 f.):

„Die grundsätzliche Einführung des fakultativen Referendums für Kantonsratsbeschlüsse würde die Abgrenzung der Kompetenzen namentlich der Stimmberechtigten zu denjenigen des Kantonsrates verwischen. Der Kantonsrat soll – vom Grundsatz her, um den es in diesem Zusammenhang geht – seine Verantwortung nicht auf die Stimmberechtigten abschieben.“

Diese Überlegungen haben auch heute noch ihre Richtigkeit. Mit ähnlichen Argumenten lehnte es der Kantonsrat 2014 ab, Variantenabstimmungen nicht nur für Verfassungs- sondern auch für Gesetzesvorlagen einzuführen. Die Abgrenzung der Rollen zwischen Parlament und Stimmberechtigten sollte nicht aufgeweicht werden.

Es sind auch keine wichtigen Gründe ersichtlich, die für die Erweiterung des fakultativen Referendums auf einzelne spezifische Beschlüsse des Kantonsrates sprechen.



Der Anwendungsbereich des fakultativen Referendums ist daher nicht zu erweitern, d.h. es sollen weiterhin „nur“ Gesetze sowie interkantonale und internationale Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

Antrag AG 3:

Der Anwendungsbereich des fakultativen Referendums soll nicht erweitert werden.

(einstimmig)

4.2. Unterschriftenzahl:

Weil Unterschriftenzahl für das Ergreifen des Referendums im interkantonalen Vergleich sowohl in der absoluten Zahl (300) als auch im Verhältnis zu den Stimmberechtigten (0.7%) tief ist (vorstehend Ziff. 3), kommt eine Herabsetzung kaum in Betracht.

Gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahl von 300 sprechen:

- Die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten bleiben gewährleistet und es wird auch kleineren Bevölkerungsgruppen ermöglicht, das fakultative Referendum zu ergreifen (Edikt zur Volksabstimmung vom 21. Mai 2000, S. 5).
- Die tiefe Unterschriftenzahl kann auch als Ausgleich dazu gesehen werden, dass bestimmte Erlasse (z.B. interkantonale Verträge, Gesetze) nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt sind.
- Seit dem 1. Juni 2000 wurde auf kantonaler Ebene 3 Mal das fakultative Referendum ergriffen (siehe Ziff. 10, 97 und 132 der Übersicht zu den kantonalen Referendumsvorlagen seit 1. Juni 2000). Damit wird im interkantonalen Vergleich das fakultative Referendum in AR eher wenig genutzt. Trotz tiefer Unterschriftenzahl wird somit das Referendum nicht überbeansprucht.
- Für die Verständlichkeit ist es von Vorteil, wenn die Unterschriftenzahl für das fakultative Referendum gleich hoch wie bei der Volksinitiative ist.

Für eine Erhöhung der Unterschriftenzahl spricht:

Im Gegensatz zur Volksinitiative, die Neuerungen in Gang bringen kann, hat das fakultative Referendum eine bremsende Wirkung. Wenn man die innovative Wirkung der Volksinitiative gegenüber der bremsenden Kraft des Referendums stärken will, so spricht dies für eine Erhöhung der Unterschriftenzahl.

Antrag AG 3:

Die erforderliche Unterschriftenzahl für das fakultative Referendum von 300 soll beibehalten werden.

(7 dafür; 1 für Erhöhung).



4.3. Referendumsfrist

Die Referendumsfrist liegt im interkantonalen Vergleich etwa im mittleren Bereich (vgl. Ziff. 3). Auch in diesem Bereich ist kein Handlungsbedarf angezeigt. Die Frist ist weder zu kurz (bisher ist noch kein fakultatives Referendum gescheitert), noch verzögert sie den Gesetzgebungsprozess übermässig.

Antrag AG 3:

Die Referendumsfrist soll unverändert übernommen werden.

(einstimmig)



3133 Finanzreferendum

Das Finanzreferendum dient allgemein der Kontrolle neuer Ausgaben, d.h. Ausgaben, die weder im Grundsatz noch in der Höhe gesetzlich vorbestimmt sind. Der Kanton AR kennt zwar das obligatorische, nicht aber das fakultative Finanzreferendum. Zu prüfen ist, ob nebst oder anstatt des obligatorischen Referendums das fakultative Finanzreferendum eingeführt werden soll.

1. Geltendes Recht

Das obligatorische Finanzreferendum ist in Art. 60 Abs. 1 lit. e KV geregelt. Gemäss dieser Bestimmung entscheiden die Stimmberechtigten über Ausgaben, welche die Zuständigkeit des Kantonsrates übersteigen.

Gemäss geltendem Verfassungsrecht beschliesst der Kantonsrat unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Bestimmungen über neue einmalige Ausgaben im Betrag von 1 % bis 5 % einer Steuereinheit. Bei neuen wiederkehrenden Ausgaben beläuft sich seine Kompetenz auf 0,5% bis 1 % einer Steuereinheit (Art. 76 KV). Höhere Ausgaben unterstehen in jedem Fall dem obligatorischen Referendum (Art. 60 Abs. 1 lit. e KV). Der entsprechende Betrag lässt sich der Staatsrechnung des Vorjahres entnehmen. Für das Jahr 2018 beträgt die Grenze für das obligatorische Referendum bei den neuen einmaligen Ausgaben Fr. 2'366'100.--, bei den neuen wiederkehrenden Ausgaben Fr. 473'200.-- (siehe Staatrechnung 2017, S. 14).

Die Ausgabenbeschlüsse des Kantonsrates seit 1. Juni 2013 sind unter <https://www.ar.ch/kantonsrat/geschaeftssuche> auffindbar (bei Geschäftssuche unter Geschäftsart „Finanz / Kredite“ wählen).

Was eine Ausgabe bzw. eine neue Ausgabe ist, wird in den Art. 6 ff. des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0) definiert. Zu erwähnen ist hierbei insbesondere, dass eine Ausgabe als neu gilt, wenn sie nicht im Sinne von Art. 7 FHG gebunden ist (Art. 8 Abs. 1 FHG). Dem Anwendungsbereich des Finanzreferendums sind daher grundsätzlich all jene Ausgaben entzogen, die der Kanton aufgrund von Rechtssätzen des Bundes oder des Kantons oder in Ausführung eines Entscheids, der von den Stimmberechtigten bereits genehmigt wurde, zu tätigen gezwungen ist. Gebundene Ausgaben können nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht referendumpflichtig sein, weil sonst der Vollzug des Gesetzes oder die Erfüllung der bestehenden Aufgaben verunmöglicht würde (ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Rz. 1181 ff.).

Aufgrund der erwähnten Vorgaben im geltenden Recht unterstanden seit 1. Juni 2000 neun Vorlagen dem obligatorischen Finanzreferendum. Sämtliche Vorlagen wurden von den Stimmberechtigten angenommen, die meisten davon relativ deutlich:

Referendumsvorlage	Ausgabe	Datum Abstimmung	Ergebnis
Rahmenkredit: Erneuerung und Ausbau der Staatsstrasse Nr. 14 zwischen Teufen und Speicher	Rahmenkredit von Fr. 6,4 Mio.	10.06.2001	Annahme 11'017 Ja, 6'002 Nein Stimmbeteiligung: 49.2 %
Baukredit für den Neubau eines Untersuchungsgefängnisses in der Strafanstalt Gmünden	Baukredit von Fr. 4,32 Mio.	27.11.2005	Annahme 10'909 Ja, 4'994 Nein Stimmbeteiligung: 45 %
Gesetz über die Verwendung des ausserordentlichen Ertrages aus dem Verkauf der nicht mehr	Verwendung des ausserordentlichen Ertrages	21.05.2006	Annahme 7'447 Ja, 5'039 Nein



benötigten Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (Nationalbankgold-Gesetz, NGG)	von Fr. 123,7 Mio.		Stimmbeteiligung: 35.3 % Bemerkung: Die Abstimmung wurde vom Bundesgericht wegen Verletzung der Einheit der Materie aufgehoben.
Rahmenkredit für die Optimierung des Psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden	Rahmenkredit von Fr. 17,2 Mio.	11.03.2007	Annahme 11'504 Ja, 3'331 Nein Stimmbeteiligung: 41.6 %
Gesetz über die Verwendung eines Anteils am ausserordentlichen Nationalbankgewinn (Nationalbankgold-Gesetz; NGG II)	Verwendung eines Anteils am ausserordentlichen Nationalbankgewinn von Fr. 52 Mio.	21.10.2007	Annahme 12'875 Ja, 1'333 Nein Stimmbeteiligung: 39.8 %
Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG), Teilrevision	Ausgabe von Fr. 3.7 Mio.	01.06.2008	Annahme 11'695 Ja, 2'612 Nein Stimmbeteiligung: 41.1 %
Erneuerung der Funknetze der Kantone St. Gallen, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden durch das schweizerische Sicherheitsfunknetz Polycom	Kredit von 5.1 Mio.	17.05.2009	Annahme 11'874 Ja, 3'109 Nein Stimmbeteiligung: 42.06 %
Baukredit zur Umnutzung der Liegenschaft Zeughaus Herisau	Baukredit von Fr. 18.15 Mio.	07.03.2010	Annahme 11'658 Ja, 4'513 Nein Stimmbeteiligung: 44.9 %
Kauf- und Ausführungskredit für die Verbesserung des Ambulatoriums im Spital Heiden (Bezeichnung der Abstimmungsvorlage: Kredit für Verbesserungen im Spital Heiden)	Kredit für Kauf und Umbau Fr. 2.15 Mio.	23.01.2011	Annahme 14'554 Ja, 2'848 Nein Stimmbeteiligung: 48.0 %

Verschiedene Gesetze enthalten von Art. 76 Abs. 2 KV abweichende Bestimmungen, wie z.B. Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (bGS 760.1), der wie folgt lautet:

Über einmalige Kantonsbeiträge beschliesst der Regierungsrat im Rahmen seiner verfassungsmässigen Finanzkompetenz. Der Kantonsrat beschliesst über neue Ausgaben bis maximal 5 Mio. Franken. Über höhere Beiträge beschliessen die Stimmberechtigten.

Im Bereich der ÖV-Finanzierung gibt es somit erst ab dem Betrag von 5 Mio. Franken ein obligatorisches Finanzreferendum.

Weitere solche abweichende Bestimmungen finden sich z.B. in Art. 4 Abs.1 des Gesetz über die Staatsstrassenrechnung und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (bGS 612.2) oder Art. 11 des Wasserbaugesetzes (bGS 741.1).

Im Jahr 2015 lancierte die Ausserrhoder SVP eine Initiative zur Einführung des fakultativen Finanzreferendums. Diese Initiative wurde jedoch bis jetzt nicht eingereicht.



(<https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/appenzellerland/finanzreferendum-reaktivieren-ld.644228>; <http://svp-ar.ch/wordpress/wp-content/uploads/2015/05/Einführung-fakultatives-Finanzreferendum.pdf>).

2. Übergeordnetes Recht

Im Gegensatz zum obligatorischen Referendum bei Verfassungsänderungen ergeben sich aus Art. 51 BV keine konkreten Vorgaben zum Finanzreferendum in den Kantonen.

3. Verfassungsvergleich

Auf Bundesebene gibt es bislang kein Finanzreferendum. Mehrere Vorstösse versuchten bisher ergebnislos ein Finanzreferendum auf Bundesebene einzuführen. Zuletzt sprach sich im Juni 2018 die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates dagegen aus, ein Finanzreferendum auf Bundesebene einzuführen. In den Augen der Kommission birgt dieses Instrument die Gefahr, politische Entscheidungsprozesse zu lähmen (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2018-06-29.aspx>).

Wie der Kanton AR kennen 13 weitere Kantone ein obligatorisches *Finanz- oder Ausgabenreferendum* (LU, UR, NW, GL, FR, SO, SH, AI, SG, GR, TG, JU, SZ) für alle vom Parlament getätigten neuen Ausgaben, die einen bestimmten Betrag übersteigen. Für einmalige Ausgaben schwankt die Schwelle zwischen 25 Millionen Franken (LU) und 500'000 Franken (UR). In VD und GE sind Massnahmen zur Sanierung der Finanzen zwingend dem Volk vorzulegen, in AG Anleihen für einen besonderen Zweck und in JU Abweichungen von der Schuldenbremse.

Ein fakultatives Finanz- oder Ausgabenreferendum ist in 23 Kantonen (ZH, BE, LU, UR, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AI, SG, GR, TG, TI, VS, NE, GE, JU, SZ, AG) vorgesehen, für alle vom Parlament getätigten neuen Ausgaben, die einen bestimmten Betrag übersteigen und nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt sind. Für einmalige Ausgaben schwankt die Schwelle zwischen 6 Millionen Franken (ZH) und 500 000 Franken (AI).

AR und GL (Kanton mit Landsgemeinde) sind die einzigen Kantone, die zwar ein obligatorisches, aber kein fakultatives Finanzreferendum kennen. Die übrigen 12 Kantone mit einem obligatorischen Finanzreferendum kennen daneben ein fakultatives Finanzreferendum. 11 Kantone haben nur ein fakultatives, aber kein obligatorisches Finanzreferendum. Nur ein Kanton (VD) kennt weder das obligatorische noch das fakultative Finanzreferendum (ADRIAN VATTER, *Das politische System der Schweiz*, 3. A., Bern 2018, S. 372).



4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Einführung des fakultativen Finanzreferendums:

Für die Einführung des fakultativen Finanzreferendums hat sich der Regierungsrat bereits im Zusammenhang mit der Reform der Staatsleitung ausgesprochen. So hielt er in seinem Bericht und Antrag vom 5. März 2013 (S. 5) fest:

„(...) Eigentlicher Handlungsbedarf besteht einzig beim Finanzreferendum. Das fehlende fakultative Finanzreferendum muss zunehmend als Mangel eingestuft werden. Der Kantonsrat kann neue Ausgaben von zurzeit rund 2 Mio. Franken beschliessen. Über dieser Grenze gelangt das obligatorische Finanzreferendum zur Anwendung. Dieser „Kompetenz-Sprung“ vom Kantonsrat zum obligatorischen Referendum führt zu Fehlanreizen und unnötigen Abstimmungen. Kommt ein Projekt der 2-Millionen-Grenze nahe, könnte die Versuchung aufkommen, den Betrag unter diese Marke zu drücken, um den Aufwand einer Volksabstimmung zu vermeiden. Damit schürt ein Vorhaben, das nahe an dieser Grenze liegt, oftmals (zu Unrecht) Misstrauen. Zudem gelangen völlig unbestrittene Projekte automatisch vors Volk. Mit der Einführung eines fakultativen Finanzreferendums könnten teure und unnötige Urnengänge vermieden und die direkte Demokratie insgesamt gestärkt werden. Dieses Anliegen kann allerdings aufgrund des Grundsatzes der Einheit der Materie nicht im Rahmen der Reform der Staatsleitung aufgegriffen, sondern müsste in einer separaten Teilrevision umgesetzt werden.“

Es wird vorgeschlagen, das fakultative Finanzreferendum einzuführen.

Pro:

- Mit der Einführung eines fakultativen Finanzreferendums können teure und unnötige Urnengänge und damit verbundene Verzögerungen bei unbestrittenen Vorlagen vermieden werden.
- AR ist einer der wenigen Kantone ohne fakultatives Finanzreferendum.
- Sofern die Grenze für die Ergreifung des fakultativen Referendums unter dem heute geltenden Betrag angesetzt wird, werden die Volksrechte ausgebaut.

Contra:

- Gegen die Einführung des fakultativen Finanzreferendums wurden im erläuternden Bericht vom 2. März 1998 (also kurz nach Abschaffung der Landsgemeinde) zu den Teilrevisionen der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die politischen Rechte noch wie folgt argumentiert:

„Soweit Ausgaben die Zuständigkeit des Kantonsrates übersteigen, sind sie obligatorisch den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen (...). Aufgrund der Finanzkompetenzen des Kantonsrates hat es in der Vergangenheit wenige Abstimmungen zu Finanzfragen gegeben. Unter diesen Umständen erscheint es wenig sinnvoll, eine Zwischenstufe mit einem fakultativen Finanzreferendum zu schaffen.“

- Auch mit einem fakultativen Finanzreferendum bestünde die Möglichkeit, dass immer wieder Abstimmungen durchgeführt werden müssen.

Antrag AG 3:

Es soll das fakultative Finanzreferendum eingeführt werden.

(einstimmig)



4.2 Obligatorisches und fakultatives oder nur fakultatives Finanzreferendum?

Wird das fakultative Finanzreferendum eingeführt, gibt es grundsätzlich zwei Varianten:

- ein obligatorisches und ein fakultatives Finanzreferendum (vgl. z.B. Art. 23 lit. b und c und Art. 24 lit. b KV LU).
- ausschliesslich ein fakultatives Finanzreferendum (vgl. z.B. Art. 62 Abs. 1 lit. c KV BE).

Für das obligatorische und fakultative Finanzreferendum (1. Variante) spricht:

- Wichtige Beschlüsse sollen vors Volk. Beschlüsse, die hohe Ausgaben zur Folge haben, sind wichtige Beschlüsse. Die Erfahrung, dass über Ausgaben informiert und abgestimmt wird, bringt einen demokratischen Mehrwert.
- Bei besonders bedeutenden und umstrittenen Vorlagen, führt das obligatorische Referendum schneller zu einer Volksabstimmung, weil die Referendumsfrist nicht abgewartet werden muss.
- Bei einem obligatorischen Finanzreferendum wird die Öffentlichkeit garantiert über die Einzelheiten des Ausgabenbeschlusses informiert. Es ist von Vorteil, wenn sich die Stimmbevölkerung von Zeit zu Zeit aktiv damit befasst, wie die öffentlichen Mittel eingesetzt werden.

Für ein ausschliesslich fakultatives Finanzreferendum (2. Variante) spricht:

- Mit dem Behördenreferendum kann bereits ein Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates einen Ausgabenbeschluss dem obligatorischen Referendum unterstellen (Art. 60 Abs. 1 lit. h KV).
- Die tiefe Unterschriftenzahl von 300 Stimmberechtigten (zumindest nach der geltenden Verfassung) ermöglicht es auch kleinen Bevölkerungsgruppen, das Referendum zu ergreifen.
- Über unumstrittene Vorlagen müsste keine Abstimmung durchgeführt werden, wodurch Kosten eingespart werden können.

Antrag AG 3:

Es sollen das fakultative und das obligatorische Finanzreferendum miteinander kombiniert werden.

(Einstimmig)

4.3 Wie soll das obligatorische und fakultative Finanzreferendum ausgestaltet werden?

Wie bereits aus Ziff. 3 hervorgeht, gibt es zwischen den Kantonen grosse Unterschiede bei der Schwelle der Ausgaben. Detaillierte Angaben diesbezüglich lassen sich aus der Übersicht über die kantonalen Bestimmungen zum fakultativen Referendum entnehmen (SharePoint/Literatur/Referendum).

Aber auch bei der sonstigen Ausgestaltung gibt es in den Kantonen Unterschiede. Dies wird deutlich, wenn z.B. folgende Bestimmungen verglichen werden: Art. 58 und 59 KV OW; Art. 23 und Art. 24 KV LU; Art. 52 KV BS; Art. 45 und 46 KV FR.

Als Orientierungshilfe bei der Festlegung der Schwellen bei den Ausgaben sollten jedoch weniger die Regelungen der anderen Kantone, sondern in erster Linie die Ausgaben der bisherigen obligatorischen Abstimmungen (oben Ziff. 1) sowie die bestehenden Finanzkompetenzen des Kantonsrates (Art. 76 KV) berücksichtigt werden.

4.3.1 Soll die Höhe der Finanzkompetenzen weiterhin in durch relative Methode (z.B.: in Prozentzahlen einer Steuereinheit) oder neu durch absolute Zahlen festgelegt werden?



Für Wechsel zu absoluten Zahlen:

- Fixe Zahlen wären einfacher zu handhaben und besser verständlich; sie könnten unmittelbar aus der Kantonsverfassung abgelesen werden.

Für Beibehaltung der relativen Methode:

- Die Verfassungsbestimmungen sollten möglichst lange standhalten. Insofern ist eine relative Methode, die sich den Gegebenheiten anpasst, vorzuziehen.
- Fixe Zahlenwerte könnten mit den Entwicklungen im Kanton (insb. Teuerung oder Veränderungen in der Finanzstärke) nicht Schritt halten. Der Vergleich zwischen der Höhe einer Steuereinheit um 1996 (1 % Steuereinheit = ca. Fr. 290'000.-) und heute (1 % Steuereinheit = ca. Fr. 470'000.-) zeigt, dass diese Veränderungen sehr beträchtlich sein können.
- Die bestehende Regelung hat keine grossen Diskussionen oder Probleme hervorgerufen.
- Die Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelung lässt sich mit geeigneter Kommunikation sicherstellen. Neben der Offenlegung der aktuellen Werte in der Staatsrechnung, könnten die aktuellen Beträge auch im Amtsblatt oder auf der Homepage des Kantons veröffentlicht werden.

Antrag AG 3:

Die Höhe der Finanzkompetenzen soll weiterhin durch eine relative Methode bestimmt werden; auf die Einführung fixer Zahlenbeträge soll demnach verzichtet werden.

(8 zustimmend / 1 Enthaltung)

4.3.2 Soll weiterhin an der Steuereinheit als Referenzgrösse für die Bemessung der Finanzkompetenzen festgehalten werden (z.B.: in Prozentzahlen einer Steuereinheit) oder soll eine andere Grösse massgebend sein (z.B. Gesamthöhe aller Einnahmen des Kantons)?

Die bestehende Regelung hat keine grossen Diskussionen oder Probleme aufgeworfen. So war bisher nie umstritten, wie der aktuelle Betrag einer Steuereinheit zu berechnen ist. Ein besserer Referenzwert ist auch nicht ersichtlich. Aus diesen Gründen sieht die Arbeitsgruppe 3 keinen Handlungsbedarf.

Antrag AG 3:

Die Höhe der Finanzkompetenzen soll wie bisher in Prozentzahlen einer Steuereinheit angegeben werden.

(einstimmig)



4.3.3 Ab welcher Höhe (in % einer Steuereinheit) soll ein einmaliger Ausgabebeschluss dem fakultativen Referendum unterstehen?

Gründe für ein fakultatives Referendum ab 5% einer Steuereinheit:

- Von Vorteil ist bei dieser Variante, dass der Ausgabenbereich, der in die abschliessende Finanzkompetenz des Kantonsrates fällt, nicht beschnitten wird. Würde das fakultative Referendum tiefer unten beginnen, wäre der abschliessende Kompetenzbereich des Kantonsrates sehr klein.
- Die Erfahrung zeigt, dass viele Finanzvorlagen wenig umstritten sind und nicht viel Interesse wecken können. Daher scheint es angebracht, die Finanzkompetenzen des Kantonsrates nicht zu beschneiden.

Gründe für ein fakultatives Referendum ab 4% einer Steuereinheit:

- Mit dieser Lösung würden die Volksrechte ein Stück weit ausgebaut. Im Gegensatz dazu werden die Volksrechte bei der Variante oben (Fak. Referendum ab 5%) eingeschränkt. Neu würde ab 5% nicht automatisch eine Volksabstimmung durchgeführt.
- Das fakultative Referendum muss einen genügend grossen Anwendungsbereich haben, um sinnvoll zu sein. Setzt man bei 4% einer Steuereinheit an, so stärkt dies das fakultative Finanzreferendum.

Antrag der AG3:

Einmalige Ausgaben sollen ab einer Höhe von 5% einer Steuereinheit dem fakultativen Referendum unterstehen.

(einstimmig)

4.3.4 Ab welcher Höhe (in % einer Steuereinheit) soll ein einmaliger Ausgabebeschluss dem obligatorischen Referendum unterstehen?

Argumente für einen hohen Schwellenwert:

- Die Einführung des fakultativen Referendums macht nur Sinn, wenn ihm ein genügend grosser Anwendungsbereich zukommt.
- Durch einen breiten Anwendungsbereich des fakultativen Finanzreferendums wird sichergestellt, dass nur die wesentlichen bzw. umstrittenen Vorlagen zur Volksabstimmung gelangen. Dies stärkt das politische Interesse und die Stimmbeteiligung.
- Der politische Konsens für Ausgaben reift schon sehr weit vor einer allfälligen Volksabstimmung heran. Bereits bei der Diskussion des Aufgaben- und Finanzplans und des Budgets findet die erforderliche Konsenssuche statt. Gegen Ende dieses Prozesses besteht ein berechtigtes Interesse daran, dass unbestrittene Vorlagen speditiv umgesetzt werden können.
- Die bisherigen Abstimmungsergebnisse zeigen, dass die Ausgabenbeschlüsse mit sehr klaren Mehrheiten angenommen wurden.
- Falls ein Ausgabenbeschluss umstritten ist, kann eine Minderheit im Kantonsrat das Behördenreferendum ergreifen. In diesem Fall muss nicht einmal das fakultative Referendum ergriffen werden. Im Vergleich zu anderen Kantonen ist aber auch diese Hürde – das Sammeln von 300 Unterschriften – kein grosses Hindernis.
- Der Vergleich mit den Finanzkompetenzen der Gemeinde Herisau zeigt, dass wesentlich höhere Schwellen für das obligatorische Finanzreferendum machbar sind (vgl. Art. 11 lit. c Gemeindeordnung Herisau: dort beginnt das obligatorische Referendum ab 25% einer Steuereinheit).



Argumente für einen tiefen Schwellenwert:

- Die Ergreifung des Referendums ist dennoch aufwändig. Im Normalfall wird dieser Aufwand gemieden, sodass die Mitsprachemöglichkeiten faktisch zurückgehen werden.
- Besser scheint eine massvolle Erhöhung des Betrags für das obligatorische Referendum.

Antrag der AG3:

Einmalige Ausgaben sollen ab einer Höhe von 15% einer Steuereinheit dem obligatorischen Referendum unterstehen.

(5 dafür / 2 für 10% / 2 für 20%)

4.3.5 Regelung für neue wiederkehrende Ausgaben

Die Arbeitsgruppe 3 ist sich einig, dass die wiederkehrenden Ausgaben nach dem gleichen Verhältnis festgelegt werden, wie es nach geltendem Recht für das obligatorische Referendum gilt (5:1).

Antrag der AG3:

Neue wiederkehrende Ausgaben sollen ab einer Höhe von 1% einer Steuereinheit dem fakultativen Referendum unterstehen. Neue wiederkehrende Ausgaben sollen ab einer Höhe von 3% einer Steuereinheit dem obligatorischen Referendum unterstehen.

(einstimmig)

Die Arbeitsgruppe 3 erkennt ferner keine Gründe, um die Grenze der Finanzkompetenzen nach Art. 76 und 88 Abs. 2 KV zwischen dem Regierungsrat und dem Kantonsrat (bzw. unterhalb des fakultativen Finanzreferendums) abzuändern.

Literatur:

Übersicht der Kantonskanzlei über die kantonalen Referendumsvorlagen seit 1. Juni 2000 (Anhang)

Übersicht über die kantonalen Bestimmungen zum fakultativen Referendum
(SharePoint/Literatur/Referendum).

ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone (SharePoint/Grundlagen politische Rechte/Das Volk_Politische Rechte I).

Edikt der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000, Neuregelung des Referendumsrechts
(SharePoint/Literatur/Referendum).

Erläuternder Bericht zur Neuregelung des Referendumsrechts vom 14. September 1999
(SharePoint/Literatur/Referendum).



Appenzell Ausserrhoden

ADRIAN VATTER, Das politische System der Schweiz, 3. A., Bern 2018, S. 370-375
(SharePoint/Literatur/Referendum).

HANSUELI SCHÖCHLI, Ein Vetorecht für das Volk senkt die Staatsausgaben, NZZ vom 9. Juni 2017
(SharePoint/Literatur/Referendum).

MONIKA EGLI, Das Finanzreferendum, St.Galler Tagblatt vom 10. September 2013
(<https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/appenzellerland/das-finanzreferendum-ld.628022>)



Beschlüsse

Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:

17.1.2019	<p>Zum Themenblatt „3131 Obligatorisches Referendum“.</p> <ul style="list-style-type: none">- Das obligatorische Referendum für „Grundsatzbeschlüsse“ soll beibehalten werden. Auf eine Präzisierung des Begriffs soll verzichtet werden. (Ziff. 4.1)- Das Behördenreferendum gemäss Art. 60 Abs. 1 lit. h KV soll unverändert beibehalten werden. (Ziff. 4.2)- Gesetze und Staatsverträge mit gesetzgebendem Charakter sollen weiterhin dem fakultativen Referendum unterstehen (nicht dem obligatorischen Referendum). (Ziff. 4.3) <p>Zum Themenblatt „3132 Fakultatives Referendum“:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Gegenstand</i>: Der Anwendungsbereich des fakultativen Referendums soll nicht erweitert werden. (Ziff. 4.1)- <i>Unterschriftenzahl</i>: Die erforderliche Unterschriftenzahl für das fakultative Referendum von 300 soll beibehalten werden. (Ziff. 4.2)- <i>Referendumsfrist</i>: Die Referendumsfrist soll unverändert übernommen werden. (Ziff. 4.3) <p>Zum Themenblatt „3133 Finanzreferendum“</p> <ul style="list-style-type: none">- Es soll das fakultative Finanzreferendum eingeführt werden (Ziff. 4.1).- Es sollen das fakultative und das obligatorische Finanzreferendum miteinander kombiniert werden (Ziff. 4.2).
14.02.2019	<p>Zum Themenblatt „3133 Finanzreferendum“</p> <ul style="list-style-type: none">- Die Höhe der Finanzkompetenzen soll weiterhin durch eine relative Methode bestimmt werden; auf die Einführung fixer Zahlenbeträge soll demnach verzichtet werden. (Ziff. 4.3.1)- Die Höhe der Finanzkompetenzen soll wie bisher in Prozentzahlen einer Steuereinheit angegeben werden. (Ziff. 4.3.2)- Einmalige Ausgaben sollen ab einer Höhe von 5% einer Steuereinheit dem fakultativen Referendum unterstehen. (Ziff. 4.3.3)- Einmalige Ausgaben sollen ab einer Höhe von 15% einer Steuereinheit dem obligatorischen Referendum unterstehen. (Ziff. 4.3.4)- Neue wiederkehrende Ausgaben sollen ab einer Höhe von 1% einer Steuereinheit dem fakultativen Referendum unterstehen. Neue wiederkehrende Ausgaben sollen ab einer Höhe von 3% einer Steuereinheit dem obligatorischen Referendum unterstehen. (Ziff. 4.3.5)
28.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe genehmigt das Themenblatt 313 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
27.06.2019	<p>Beschlüsse der VK</p> <ul style="list-style-type: none">- Die VK stimmt den Anträgen der AG 3 zum Themenblatt „3131 Obligatorisches Referendum“ zu: Das obligatorische Referendum für Grundsatzbeschlüsse und das Behördenreferendum sollen beibehalten werden. Gesetze und Staatsverträge mit gesetzgebendem Charakter sollen weiterhin dem fakultativen Referen-



	<p>dum (nicht dem obligatorischen Referendum) unterstehen (vgl. Protokoll der VK Sitzung vom 27. Juni 2019, S. 8).</p> <ul style="list-style-type: none">- Die VK stimmt den Anträgen der AG 3 zum Themenblatt „3132 Fakultatives Referendum“ zu: Der Anwendungsbereich des fakultativen Referendums, die erforderliche Unterschriftenzahl von 300 sowie die bestehende Referendumsfrist sollen unverändert beibehalten werden (vgl. Protokoll der VK Sitzung vom 27. Juni 2019, S. 8).- Die VK stimmte den Anträgen der AG zum Themenblatt „3133 Finanzreferendum“ zu. Einmalige Ausgaben sollen ab einer Höhe von 5% einer Steuereinheit dem fakultativen Referendum unterstehen. Einmalige Ausgaben sollen ab einer Höhe von 15% einer Steuereinheit dem obligatorischen Referendum unterstehen. Neue wiederkehrende Ausgaben sollen ab einer Höhe von 1% einer Steuereinheit dem fakultativen Referendum unterstehen. Neue wiederkehrende Ausgaben sollen ab einer Höhe von 3% einer Steuereinheit dem obligatorischen Referendum unterstehen (vgl. Protokoll der VK Sitzung vom 27. Juni 2019, S. 8 f.).
--	--