



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0295.03

FD/P090295
Basel, 17. März 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 16. März 2010

Bericht des Regierungsrates zur Initiative „für ein griffiges Finanzreferendum“ (Finanzreferendums-Initiative)

1. Begehr

1.1 Inhalt der Finanzreferendums-Initiative

Bei der Initiative „für ein griffiges Finanzreferendum“ (Finanzreferendums-Initiative) handelt es sich um eine unformulierte Initiative. Der Initiativtext wurde am 18. August 2007 im Kantonsblatt publiziert und lautet wie folgt:

"Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 47 der Kantonsverfassung vom 13. Juni 2006 und das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991, das folgende unformulierte Initiativbegehr:

Verfassung und Gesetz sind dahingehend anzupassen, dass neue Ausgaben von mehr als 3 Millionen Franken zwingend dem Volk vorzulegen sind, sofern der Grossen Rat nicht mit einem Mehr von mindestens vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder dem Begehr zugestimmt hat."

Wie man den Erläuterungen zur Initiative entnehmen kann, sind die Initiantinnen und Initianten der Auffassung, dass der Kanton Basel-Stadt eine der schweizweit höchsten Steuerbelastungen hat und dies auf die grosszügige Ausgabenpolitik des Kantons zurückzuführen sei. Dabei würden Investitions- und andere Projekte beschlossen, welche bei der Bevölkerung keinen Anklang fänden. Aus diesem Grund sollen Ausgabenvorhaben, die neu sind und den Betrag von 3 Millionen Franken übersteigen, künftig zwingend den Stimmberechtigten des Kantons vorgelegt werden müssen. Dies jedoch nur dann, wenn das Geschäft vorgängig im Grossen Rat nicht mit einem Quorum von über 80 Prozent angenommen worden ist.

1.2 Rechtliche Zulässigkeit und bisherige Entscheide

Am 17. Februar 2009 hat die Staatskanzlei festgestellt, dass die Initiative „für ein griffiges Finanzreferendum“ (Finanzreferendums-Initiative) mit 3'112 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.

Mit Beschluss vom 12. Mai 2009 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat den Bericht Nr. 09.0295.01 zur rechtlichen Zulässigkeit dieser Initiative vorgelegt. Gestützt auf den darin gestellten Antrag des Regierungsrates hat der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 24. Juni 2009 die Initiative für rechtlich zulässig erklärt.

Mit Beschluss vom 16. September 2009 hat der Grosse Rat die Volksinitiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen

2. Staats- und demokratiepolitische Überlegungen

2.1 Die halbdirekte Demokratie

Die halbdirekte Demokratie der Schweiz zeichnet sich dadurch aus, dass das Volk einerseits das Parlament wählt und andererseits mittels dem Initiativ- und Referendumsrecht direkt über Sachfragen entscheiden kann. Die Gewaltenteilung sorgt zudem dafür, dass die politische Macht auf verschiedene staatliche Behörden verteilt ist.

Die Beschlüsse der Legislative sind je nach Art und Inhalt des parlamentarischen Entscheides entweder endgültig oder den Stimmberchtigten im Rahmen des obligatorischen oder fakultativen Referendums zum abschliessenden Zustimmung resp. Ablehnung vorzulegen. Beim obligatorischen Referendum wird eine Vorlage dem Volk zwingend und ohne sein Zutun zum Entscheid vorgelegt. Folglich ist dieses Volksrecht nur für besonders wichtige Geschäfte vorgesehen. Demgegenüber kommt das fakultative Referendum in den von der Verfassung vorgesehenen Fällen nur zustande, wenn innert einer bestimmten Frist die erforderliche Anzahl Stimmberchtigten dies verlangen. Das Unterschriftenfordernis soll gewährleisten, dass sich die dem parlamentarischen Entscheid widersetzen Gruppierung über ein gewisses politisches und zahlenmässiges Gewicht verfügt. In unserem Kanton sind gemäss § 52 KV 2'000 Unterschriften innert 42 Tagen beizubringen. Zudem löst die Unterschriftensammlung bereits eine öffentliche Debatte aus, welche für die Meinungsbildung der Stimmbevölkerung wichtig ist.

Obligatorische Referenden sind in der Schweiz im Normalfall den Verfassungsänderungen und verfassungähnlichen Entscheiden vorbehalten; in Basel-Stadt betrifft dies laut § 51 KV Verfassungsrevisionen, Initiativen, Staatsverträge mit verfassungsänderndem Inhalt und Änderungen des Kantonsgebietes, soweit es sich nicht um Grenzbereinigungen handelt.

Die vorliegende Initiative verlangt, dass jeder Ausgabenbeschluss, der CHF 3 Millionen übersteigt, obligatorisch dem Stimmberchtigten vorzulegen ist, wenn nicht 80 Prozent der anwesenden Ratsmitgliedern dieser Ausgabe zugestimmt haben. Faktisch bedeutet dies, dass 21 der 100 Ratsmitglieder ein obligatorisches Referendum auslösen können. Der Re-

gierungsrat ist jedoch der Meinung, dass das Volk nur bei den wirklich umstrittenen Finanzbeschlüssen entscheiden soll, und nicht bereits sobald sich 21 oder - je nach Präsenz im Rat – noch weniger Ratsmitglieder gegen eine Vorlage aussprechen. Mit der hier vorgeschlagenen Änderung könnten grosse Parteien oder Koalitionen mit mehr als 20 Prozent der anwesenden Ratsmitglieder in Zukunft jeden Finanzbeschluss über einen Betrag von mehr als CHF 3 Millionen durch ihr Abstimmungsverhalten automatisch dem Volk zur Abstimmung vorlegen.

Mit der Einführung eines automatischen Finanzreferendums würde staatspolitisch auch ein nicht zu begründendes Ungleichgewicht zu anderen Parlamentsbeschlüssen entstehen, zum Beispiel zu Gesetzesänderungen, deren finanzielle Tragweite oft die Grenze von CHF 3 Millionen übersteigt. Bei diesen müsste weiterhin, trotz einer parlamentarischen Opposition von über 20 Prozent, ein Referendum mit Unterschriften erzwungen werden, während eine reine Finanzausgabe über CHF 3 Millionen mit der gleichen Opposition automatisch dem Volk vorgelegt werden müsste.

Um die Volksrechte zu stärken, soll die Stimmbevölkerung über wichtige und politisch stark umstrittene Entscheide abstimmen können. Garantiert wird dies durch das fakultative Finanzreferendum. Der hier vorgeschlagene Automatismus würde aber dazu führen, dass das Volk über Ausgabenbeschlüsse entscheiden müsste, welche von einer grossen Mehrheit im Grossen Rat unterstützt werden und gegen die wohl niemand ein Referendum ergreifen würde.

2.2 Praxis in anderen Kantonen und beim Bund

Das Finanzdepartement hat einen Vergleich angestellt, wie die Gesetzgebung beim Bund und in anderen Kanton im Bezug auf das Finanzreferendum aussieht.

- | | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bund | Auf Bundesebene besteht weder ein obligatorisches noch ein fakultatives Finanzreferendum. |
| Kanton BL | Der Kanton BL kennt keinen Automatismus beim Finanzreferendum. Hingegen kennt BL wie BS ein fakultatives Referendum. Möglich ist es bei Beschlüssen des Landrats über neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 500'000.- oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 50'000. Im Gegensatz zu Finanzbeschlüssen müssen im Kanton BL Gesetzesänderungen und Staatsverträge, welche im Landrat keine vier Fünftel-Zustimmung erhalten, automatisch der Stimmbevölkerung vorgelegt werden. |
| Kanton ZH | Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 6 Mio. sowie neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als CHF 600'000 werden dem Volk auf Verlangen (3000 Stimmberechtigte, 12 politische Gemeinden oder 45 der 180 Mitglieder des Kantonsrates) zur Abstimmung unterbreitet. |

- Kanton BE Der Kanton BE kennt keinen Automatismus beim Finanzreferendum. Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates unterliegen der fakultativen Volksabstimmung, sofern sie einmalige Ausgaben über CHF 2 Mio. oder wiederkehrende Ausgaben über CHF 400'000 betreffen. Zudem können 100 der 160 Mitglieder des Grossen Rates einen Finanzbeschluss dem obligatorischen Referendum unterstellen. Dies analog zur Kompetenz des Basel-städtischen Grossen Rates, der nach § 51 Abs. 2 der Kantonsverfassung den Stimmberchtigten weitere Vorlagen zur Abstimmung unterbreiten kann.
- Kanton AG Beschlüsse des Grossen Rates über neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 5 Mio. oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 500'000 unterliegen der fakultativen Volksabstimmung. Dem obligatorischen Referendum unterliegen Beschlüsse, welche im Grossen Rat nicht die absolute Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rates erreicht haben, also bei einer Zustimmung von weniger als 71 der 140 Ratsmitglieder. Zudem kann ein Viertel aller Mitglieder einen Grossratsbeschluss einer automatischen Volksabstimmung unterstellen.
- Kanton SO Bei Beschlüssen des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 5 Mio. oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 500'000 ist die Volksabstimmung obligatorisch. Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 1 Mio. oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 100'000 unterliegen der fakultativen Volksabstimmung.
- Kanton GE Der Kanton GE kennt keinen Automatismus beim Finanzreferendum. Dem fakultativen Referendum unterstellt sind einmalige Ausgaben, welche CHF 125'000 übersteigen oder jährlich wiederkehrende Ausgaben, welche CHF 60'000 übersteigen.
- Kanton JU Der Kanton JU kennt keinen Automatismus beim Finanzreferendum. Dem fakultativen Referendum sind alle Ausgaben unterstellt, deren Betrag nicht in einem Gesetz festgelegt ist, sofern es sich um eine einmalige Ausgabe, welche 5% der Einnahmen des letzten Budgets übersteigt oder um eine wiederkehrende Ausgabe, die 0.5% übersteigt, handelt.
- Kanton VD Der Kanton VD kennt weder das obligatorische noch das fakultative Finanzreferendum.

Fazit: Es kennen nahezu alle Kantone sowie der Kanton Basel-Stadt ein fakultatives Finanzreferendum. Die meisten Kantone und der Bund kennen aber kein obligatorisches Referendum bei Finanzbeschlüssen. Hingegen kennt der Kanton SO ein obligatorisches Referendum bei Finanzausgaben ab einem Betrag von CHF 5 Mio. In den Kantonen ZH und AG kann eine Parlamentsminderheit eine Volksabstimmung erzwingen. Die Einführung eines Automatismus bei Finanzbeschlüssen drängt sich somit im Kanton BS nicht auf.

3. Auswirkungen

3.1 Wirkung des automatischen Finanzreferendums in der Vergangenheit

Der Regierungsrat hat die Beschlüsse des Grossen Rates seit 2006 untersucht um feststellen zu können, bei wie vielen Beschlüssen eine Ratsminderheit ein automatisches Finanzreferendum hätte erzwingen können und bei welchen Beschlüssen das von der Initiative vorgeschlagene Quorum von 80 Prozent nicht erreicht wurde.

| | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2006 | 14 Beschlüsse mit Ausgaben über CHF 3 Mio. Betroffene Beschlüsse: <ul style="list-style-type: none">▪ evtl. zweiter Velorahmenkredit (Grosses Mehr gegen 22 bei 2 Enthaltungen) |
| 2007 | 22 Beschlüsse mit Ausgaben über CHF 3 Mio. Keine betroffenen Beschlüsse |
| 2008 | 21 Beschlüsse mit Ausgaben über CHF 3 Mio. Betroffene Beschlüsse: <ul style="list-style-type: none">▪ Grossratsbeschluss betreffend Messezentrum Basel 2012 (wurde durch den Grossen Rat dem Referendum unterstellt) |
| 2009 | 19 Beschlüsse mit Ausgaben über CHF 3 Mio. Keine betroffenen Beschlüsse |
| Jan 2010 | 3 Beschlüsse mit Ausgaben über CHF 3 Mio. Betroffene Beschlüsse: <ul style="list-style-type: none">▪ Rahmenkredit für die Parkraumbewirtschaftung (das fakultative Referendum wurde ergriffen und eingereicht)▪ Bewilligung von Staatsbeiträgen an den Verein Kulturwerkstatt Kaserne Basel |

Seit 2006 hat der Grosser Rat 79 Beschlüsse mit einer Ausgabenhöhe von über CHF 3 Mio. gefällt. Festzuhalten bleibt, dass bei nahezu allen Abstimmungen über Finanzausgaben im Grossen Rat seit 2006 eine grosse Einigkeit herrschte und nur 3-4 Beschlüsse eine Zustimmung unter 80 Prozent der Anwesenden erreicht haben. Es kann aber nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass auch in Zukunft diese Einigkeit bestehen bleibt.

3.2 Kosten jeder zusätzlichen Abstimmung

Der Regierungsrat erachtet den Vorschlag des automatischen Finanzreferendums auch als unwirtschaftlich, löst doch jeder Urnengang zusätzliche Kosten von ca. CHF 165'000 aus, wobei hier die internen Kosten der Verwaltung nicht mitgerechnet sind.

4. Finanzpolitische Überlegungen

4.1 Bestehende Instrumente

Die Initiative will eine neue Regelung bei Neuausgaben von über CHF 3 Mio. Heute liegt die Kompetenz dazu beim Grossen Rat. Die Mitglieder des Grossen Rates sind demokratisch durch das Volk gewählt. Sie vertreten im Parlament die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler. Sie tragen die Verantwortung, dass neu beschlossene Kantonsaufgaben im Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner sind. Die Regierung attestiert den Mitgliedern des Grossen Rates, dass sie ihre Aufgabe gewissenhaft wahrnehmen und neue Ausgaben genau auf ihren Nutzen und ihre Wirksamkeit überprüfen.

Als starkes Korrekturinstrument kennt der Kanton Basel-Stadt bereits heute das fakultative Finanzreferendum. Der § 22 des Finanzaushaltsgesetzes legt fest, dass Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe von über CHF 1.5 Mio. enthalten, dem fakultativen Referendum unterstehen. Bei Beschlüssen betreffend Erwerb von und Verfügung über Liegenschaften im Verwaltungsvermögen liegt die Grenze bei CHF 4.5 Mio. So können nach § 52 Art. 1 der Kantonsverfassung Basel-Stadt 2000 Stimmberechtigte innerhalb 42 Tagen nach der Publikation eine Volksabstimmung über die neue Ausgabe erzwingen.

Der Kanton Basel-Stadt kennt also bereits heute ein sehr starkes Finanzreferendum. Dieses Instrument wurde aber seit 2006 nur zweimal ergriffen, nämlich beim Projekt „Neues Stadt-Casino“ und beim Rahmenkredit für die Parkraumbewirtschaftung. Die Tatsache, dass dieses direkte Volksrecht so selten ergriffen wird, deutet darauf hin, dass das Volk allermeistens mit der Ausgabenpolitik des Grossen Rates einverstanden ist.

Der Regierungsrat erachtet die Situation heute, mit der verwaltungsinternen Prüfung nach § 55 des Finanzaushaltsgesetzes, der Budgetkompetenz des Grossen Rates und der Möglichkeit eines fakultativen Finanzreferendums als absolut ausreichend, effizient und zielführend. Zudem kann der Grosser Rat nach § 51 Art. 2 der Kantonsverfassung der Stimmbevölkerung weitere Vorlagen zur Abstimmung unterbreiten, wie dies zum Beispiel beim „Messegelände Basel 2012“ geschehen ist. Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates über CHF 1.5 Mio. verfügen somit bereits heute über eine sehr hohe demokratische Legitimation.

5. Geprüfte Gegenvorschläge

Der Regierungsrat hat folgende mögliche Gegenvorschläge zur Initiative geprüft:

- a) Herabsetzung des Quorums von 80 Prozent auf zwei Drittel, d.h. Finanzbeschlüsse, welche eine Zustimmung von unter zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Grossen Rates erhalten, werden automatisch der Stimmbevölkerung zur Abstimmung vorgelegt.
- b) Die finanzielle Hürde wird von CHF 3 auf 5 Mio. erhöht. Die Anzahl der Geschäfte, welche unter den neuen Automatismus fallen, würde minimal reduziert.
- c) Zweistufiges Verfahren. Der Grosser Rat stimmt zuerst materiell über den Finanzbeschluss ab. Danach kann eine Minderheit des Grossen Rates, z.B. Ein Viertel, eine

obligatorische Volkabstimmung verlangen. Dies analog zu den Bestimmungen in den Kantonen ZH und AG. Damit wird der Verfahrens- vom Sachentscheid getrennt und ein taktisches Abstimmungsverhalten verhindert.

Da der Regierungsrat vor allem aus staats- und demokratiepolitischer Sicht die Initiative ablehnt und überzeugt ist, dass die heute bestehenden Instrumente ausreichen, hat er sich gegen einen Gegenvorschlag ausgesprochen.

6. Schlussfolgerungen und Antrag

Gestützt auf vorliegende Ausführungen und § 21 Abs. 3 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat folgenden Antrag:

1. Die unformulierte Initiative „für ein griffiges Finanzreferendum“ (Finanzreferendum-Initiative) wird nicht ausformuliert.
2. Die Initiative wird ohne Gegenvorschlag und mit Empfehlung auf Ablehnung den Stimberechtigten zum Entscheid vorgelegt.
3. Dem nachstehenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zur Initiative für ein griffiges Finanzreferendum wird zugestimmt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Grossratsbeschluss

betreffend

Initiative „für ein griffies Finanzreferendum“ (Finanzreferendum-Initiative)

(vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Ratschlag und in den Bericht Nr. [Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben] der [Hier GR-Kommission eingeben]-Kommission, fasst folgenden Beschluss:

I.

Die von 3'112 im Kanton Basel-Stadt Stimmberchtigten eingereichte, vom Grossen Rat in seiner Sitzung vom 16. September 2009 an den Regierungsrat überwiesene Initiative für ein griffies Finanzreferendum ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberchtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung zum Entscheid vorzulegen.

II.

Der Text des Initiativbegehrens ist Teil des Ratschlages.

III.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.