

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 28. Oktober 2011

KR-Nr. 323a/2009 KR-Nr. 354a/2009

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 323/2009
von Willy Germann betreffend Konstruktives
Referendum in der Kantonsverfassung und
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 354/2009
von Claudio Zanetti betreffend Abschaffung
des konstruktiven Referendums**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 28. Oktober 2011,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 323/2009 von Willy
Germann wird abgelehnt.

II. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 354/
2009 wird nachfolgende Verfassungsänderung und nachfolgende Än-
derung des Gesetzes über die politischen Rechte beschlossen.

***Minderheitsantrag von Priska Seiler Graf, Renate Büchi-Wild, Heinz
Kyburz, Jörg Mäder und Rolf Steiner in Vertretung von Jorge Serra:***

*II. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 354/2009 von Claudio
Zanetti wird abgelehnt.*

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden
Mitgliedern: Martin Farnet, Oberstammheim (Präsident); Renate Büchi-Wild,
Richterswil; Urs Hans, Turbenthal; Patrick Hächler, Gossau; Max Homberger,
Wetzikon; Stefan Hunger, Mönchaltorf; René Isler, Winterthur; Katharina Kull-
Benz, Zollikon; Heinz Kyburz, Männedorf; Jörg Mäder, Opfikon; Ursula Moor-
Schwarz, Höri; Gregor Rutz, Zollikon; Jorge Serra, Winterthur; Priska Seiler
Graf, Kloten; Martin Zuber, Waltalingen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 28. Oktober 2011

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Martin Farner Jacqueline Wegmann

A. Verfassung des Kantons Zürich

**(Änderung vom;
Abschaffung des konstruktiven Referendums)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 28. Oktober 2011,

beschliesst:

I. Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 wird wie folgt
geändert:

Art. 35 wird aufgehoben.

II. Übergangsbestimmung zur Änderung vom

Hat der Kantonsrat vor Inkraftsetzung dieser Verfassungsände-
rung eine Vorlage beschlossen, so gilt für das Referendum das bishe-
rige Recht.

III. Diese Verfassungsänderung wird den Stimmberechtigten zur
Volksabstimmung unterbreitet.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des
Kantonsrates verfasst.

B. Gesetz über die politischen Rechte

(Änderung vom ; Abschaffung des konstruktiven Referendums)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 28. Oktober 2011,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

§ 59. ¹ Der Regierungsrat legt das Datum einer Volksabstimmung so fest, dass sie innert sieben Monaten durchgeführt wird

lit. a und b unverändert,

lit. c wird aufgehoben.

Abs. 2–4 unverändert.

c. Kantonale
Abstimmungen

§ 64. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Der Beleuchtende Bericht wird in der Regel von der Exekutive verfasst. Das Parlament kann dies seiner Geschäftsleitung übertragen oder sie mit der Formulierung der Minderheitsmeinung gemäss Abs. 1 lit. b beauftragen.

Abs. 4 unverändert.

Beleuchtender
Bericht

§ 140. Gegenstand, Urheberschaft und Fristen des Referendums bestimmen sich nach Art. 32 und 33 KV.

Gegenstand,
Urheberschaft,
Fristen

§ 142. ¹ Die Unterschriftenlisten für ein Volksreferendum enthalten folgende Angaben:

lit. a–c unverändert.

Abs. 2–4 unverändert.

Volks-
referendum
a. Unter-
schriften

§ 143. ¹ Die Prüfung der Unterzeichnungen und das Zustandekommen eines Volksreferendums richten sich nach den entsprechenden Bestimmungen über die Volksinitiative.

Abs. 2 unverändert.

³ Das Zustandekommen eines Volksreferendums wird nicht geprüft, wenn gegen die betreffende Vorlage ein Kantonsratsreferendum oder ein Gemeindereferendum zustande gekommen ist.

b. Zustande-
kommen

§§ 143 a–143 d werden aufgehoben.

§ 143 e wird zu § 143 a.

II. Nachfolgende Gesetze werden wie folgt geändert:

a. Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926

2. Fakultatives
Referendum

§ 92. Abs. 1 wird zum einzigen Absatz.

Abs. 2 wird aufgehoben.

b. Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981

Verhandlungs-
gegenstände

§ 12. Verhandlungsgegenstände des Kantonsrates sind:

lit. a–c unverändert.

d. Volksinitiativen, Einzelinitiativen und Behördeninitiativen,

lit. e–l unverändert.

III. Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Hat der Kantonrat vor Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung eine Vorlage beschlossen, so gilt für das Referendum das bisherige Recht.

IV. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

V. Diese Gesetzesänderung gilt nur, wenn die Stimmberechtigten der Änderung der Kantonsverfassung betreffend Abschaffung des konstruktiven Referendums zustimmen.

VI. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 26. Oktober 2009 reichten Willy Germann und Thomas Ziegler eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Die Kantonsverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 35 ¹ 4000 Stimmberechtigte können das Referendum ergreifen, indem sie zu einer Vorlage innert 70 Tagen nach ihrer amtlichen Veröffentlichung einen ausformulierten Gegenvorschlag einreichen.

² Der Gegenvorschlag ist gültig, wenn er:

- a. die Einheit der Materie wahrt;
- b. nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst;
- c. nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Der Kantonsrat erklärt einen Gegenvorschlag, welcher diese Voraussetzungen nicht erfüllt, für ungültig.

³ (bisher 2) unverändert.

Am 15. März 2010 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 76 Stimmen vorläufig.

Am 16. November 2009 reichte Claudio Zanetti eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

Art. 35 wird aufgehoben.

Am 15. März 2010 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 94 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Wir haben beschlossen, dem Kantonsrat die Ablehnung der parlamentarischen Initiative von Willy Germann und gleichzeitig die Zustimmung zur parlamentarischen Initiative von Claudio Zanetti zu beantragen, was im Ergebnis bedeutet, dass das mit Art. 35 der neuen Kantonsverfassung eingeführte «Volksrecht des Referendums mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten» abgeschafft würde.

Vom als konstruktives Referendum bekannten Instrument wurde bereits mehrmals Gebrauch gemacht; das Resultat ist zwiespältig. Zum einen ist die Unterschriftenzahl im Vergleich zur Anzahl der Stimmberechtigten im Kanton Zürich relativ gering, weshalb das konstruktive Referendum gerade für Parteien, die im Kantonsrat vertreten sind, mit vergleichsweise wenig Aufwand eingereicht werden kann. Dadurch kommt es tendenziell öfter zu Mehrfachabstimmungen, deren Abwicklung wiederum komplexe demokratische und verfahrenstechnische Fragestellungen aufwirft, weshalb die mit dem neuen Instrument erwartete Beschleunigung der Gesetzgebung bis heute nicht erreicht wurde. Das konstruktive Referendum kann mit einer gewissen Bezeichnung als Rosinenpicker-Instrument bezeichnet werden, was der Willensbildung im Kantonsrat abträglich ist.

Nach eingehender Diskussion hat sich unsere Kommission gegen eine Änderung der Anforderungen an den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten ausgesprochen, wie es die parlamentarische Initiative Germann verlangt. Die geforderte Erhöhung der Stimmenzahl stellt keine wirkliche Verschärfung dar, womit ein Grundproblem, nämlich die relativ tiefen Hürden für dieses Volksrecht mit den oben erwähnten Konsequenzen, nicht beseitigt würde. In der Folge wurde auch ein möglicher Gegenvorschlag verworfen, der das Volksinstrument zu einem Parlamentsinstrument umgestalten wollte, indem Variantenabstimmungen im Kantonsrat erleichtert würden. Das Ansinnen würde wiederum neue Fragen zu den Verfahrensabläufen im Kantonsrat aufwerfen und dort die Meinungsbildung zumindest nicht erleichtern.

Also blieb nur die Frage, ob noch einige Jahre zugewartet werden sollte, um weitere Entwicklungen und Erfahrungen zu verfolgen, oder ob das konstruktive Referendum wieder abgeschafft werden sollte. Denkbar wäre, dass nach anfänglicher Begeisterung eine gewisse Ernüchterung eintritt, wenn vermehrt Abstimmungskämpfe mit für die Stimmberechtigten kaum nachvollziehbarem Ergebnis geführt werden müssen. Für die Stimmberechtigten wären die äusserst komplexen Abstimmungsverfahren und Abstimmungsfragen kaum mehr verständlich; diese Überforderung wäre der Stimmbeteiligung nicht förderlich. Ausserdem würden Fragen zur Rolle und zu den Aufgaben des Kantonsrates im legislativen Prozess aufkommen. Gerade diese beiden Argumente haben schliesslich den Ausschlag gegeben, der parlamentarischen Initiative Zanetti mit deutlicher Mehrheit zuzustimmen und auf Anpassungen am Referendum mit Gegenvorschlag der Stimmberechtigten zu verzichten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

In Anwendung von § 28 des Kantonsratsgesetzes nehmen wir zum Ergebnis Ihrer Beratungen zu den parlamentarischen Initiativen KR-Nrn. 323/2009 und 354/2009 wie folgt Stellung:

A. Grundlagen

Nach der früheren Kantonsverfassung vom 18. April 1869 hatten 5000 Stimmberechtigte, die mit einem referendumsfähigen Kantonsratsbeschluss nicht einverstanden waren, die Möglichkeit, eine Volksabstimmung über den Kantonsratsbeschluss zu verlangen (Art. 30^{bis} Abs. 1 aKV). Die neue Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) ergänzte dieses sogenannte einfache Referendum mit einem neuen Volksrecht: dem Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten. Danach können 3000 Stimmberechtigte das Referendum ergreifen, indem sie zu einer dem fakultativen Referendum unterstehenden Vorlage des Kantonsrates innert 60 Tagen einen ausformulierten Gegenvorschlag einreichen (Art. 35 Abs. 1 KV). Der Verfassungsrat erhoffte sich, mit dem neuen Instrument Folgendes erreichen zu können (Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 35 N. 1):

- Das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten verhindert, dass das Volk eine Vorlage als Ganzes verwirft, obwohl nur eine ihrer Regelungen abgelehnt wird («Schicksalsparagraf»).
- Das Referendum mit Gegenvorschlag schafft ein Gegengewicht zum bewahrenden Charakter des einfachen Referendums: Es erlaubt die Fortentwicklung der Rechtsordnung.
- Mit dem Referendum mit Gegenvorschlag kann der Effekt der Vergrösserung der Gegnerschaft einer Vorlage aus verschiedenen Gründen («unheilige Allianzen») eingeschränkt werden.
- Das Referendum mit Gegenvorschlag ermöglicht den Stimmberechtigten, sich aktiver an der Gesetzgebung zu beteiligen.
- Das Referendum mit Gegenvorschlag erhöht die Verantwortlichkeit der Gegnerschaft einer Vorlage: Sie soll eine Vorlage nicht nur kritisieren, sondern ihr einen eigenen Vorschlag gegenüberstellen.
- Mit dem Referendum mit Gegenvorschlag lässt sich vermeiden, dass nach Ablehnung einer Vorlage durch die Stimmberechtigten eine weitere Vorlage ausgearbeitet werden muss. Dadurch verkürzt sich das Rechtsetzungsverfahren.
- Das Referendum mit Gegenvorschlag vermindert die Gefahr sogenannter Mogelpackungen.

Als Nachteile des Referendums mit Gegenvorschlag wurden im Verfassungsrat genannt (vgl. Kommentar KV, Art. 35 N. 2):

- Unliebsame, aber nötige Teile einer Vorlage können herausgebrochen werden. Es verbleiben die Teile, die nur kurzfristig sinnvoll sind oder nur einem Teil der Gesellschaft nützen («Rosinenpickerei»).
- Hinsichtlich einer konkreten Vorlage wird das Rechtsetzungsverfahren verzögert, denn der Kantonsrat muss zum Referendum Stellung nehmen (vgl. Art. 35 Abs. 2 KV) und es ist eine Volksabstimmung erforderlich.
- Das Abstimmungsverfahren wird kompliziert, wenn zwei oder mehr Referenden mit Gegenvorschlag eingereicht werden.
- Die im Kantonsrat gefundenen Kompromisse sind weniger verbindlich, wenn partikuläre Interessen nachträglich mittels Referendum mit Gegenvorschlag nochmals aufgebracht werden können.

B. Praxis

Bis heute sind gegen folgende Vorlagen des Kantonsrates insgesamt sieben Referenden mit Gegenvorschlag zustande gekommen:

- Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare vom 12. Juni 2006. Der Gegenvorschlag strebte eine verbesserte Überwachung der Verteilung der in Spitälern erwirtschafteten ärztlichen Zusatzhonorare an. Die Stimmberechtigten verwarfen den Gegenvorschlag (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 17. Januar 2007, ABI 2007, 69 ff.; ABI 2007, 1088 ff.).
- Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 (Steuerentlastung für natürliche Personen). Gegen diese Vorlage wurden zwei Referenden mit Gegenvorschlägen eingereicht. Nach Abschluss eines Rechtsmittelverfahrens vor Bundesgericht wurden in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 sowohl die Vorlage des Kantonsrates als auch die beiden Gegenvorschläge abgelehnt (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 30. September 2009, Vorlage 4516c; ABI 2011, 1568 ff.).
- Finanzausgleichsgesetz vom 12. Juli 2010. Der gegen diese Vorlage eingereichte Gegenvorschlag strebte eine Verminderung des Zentrumslastenausgleichs für die Städte Winterthur und Zürich an. Am 15. Mai 2011 stimmten die Stimmberechtigten dem Gesetz zu und verwarfen den Gegenvorschlag (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 3. November 2010, Vorlage 4582c; ABI 2011, 1598 ff.).

- Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 über die Behördeninitiative betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten»). Die Behördeninitiative verlangte rechtliche Massnahmen zur Einschränkung des Aus- und Neubaus von Pisten auf dem Flughafen Zürich. In Zustimmung zur Initiative änderte der Kantonsrat am 23. Februar 2009 das Flughafengesetz ab. Dagegen wurde ein Referendum mit Gegenvorschlag eingereicht, mit dem weiter gehende Einschränkungen des Flugverkehrs und von Infrastrukturvorhaben auf dem Flughafen gesetzlich verankert werden sollten. Mit Beschluss vom 2. Mai 2011 empfahl der Kantonsrat den Stimmberechtigten die Ablehnung des Gegenvorschlags. Die Volksabstimmung über die Vorlagen wird am 27. November 2011 stattfinden (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 12. Januar 2011, Vorlage 4621c).
- Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 12. Juli 2010 (Information und Auskünfte; vorläufig Aufgenommene). Der gegen diese Vorlage eingereichte Gegenvorschlag von Stimmberechtigten verlangt eine Einschränkung der Sozialhilfe für Personen aus dem Kreis der vorläufig Aufgenommenen. Mit Beschluss vom 28. März 2011 empfahl der Kantonsrat den Stimmberechtigten die Ablehnung des Gegenvorschlags. Die Volksabstimmung fand am 4. September 2011 statt (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 15. Dezember 2010, Vorlage 4628c; ABI 2011, 1528). Der Gegenvorschlag wurde abgelehnt.
- Kantonales Bürgerrechtsgesetz vom 22. November 2010. Der gegen dieses Gesetz eingereichte Gegenvorschlag fordert eine Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen und die Vergrösserung der Entscheidungsfreiheit der Gemeinden beim Entscheid über ein Einbürgerungsgesuch. Regierungsrat und vorberatende Kommission beantragten dem Kantonsrat die teilweise Ungültigerklärung des Gegenvorschlags wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 6. April 2011, Vorlage 4646c; Antrag der Kommission vom 17. Juni 2011, Vorlage 4646d). Der Kantonsrat behandelte den Gegenvorschlag am 22. August 2011. Die für eine Ungültigerklärung erforderliche Zweidrittelmehrheit kam nicht zustande. Die Volksabstimmung über das Gesetz und den Gegenvorschlag wird voraussichtlich kommenden Frühling durchgeführt.

Zudem ist gegen das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 ein Gegenvorschlag eingereicht worden; die Feststellung des Zustandekommens steht noch aus. Der Gegenvorschlag verlangt Verbesserungen für das Personal von Spitälern.

C. Erfahrungen und Beurteilung

Wie die vorstehende Aufstellung zeigt, wurden in den rund fünfeinhalb Jahren seit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung (1. Januar 2006) acht Gegenvorschläge von Stimmberechtigten eingereicht. Über fünf Gegenvorschläge haben die Stimmberechtigten bereits abgestimmt. Einer der acht Gegenvorschläge wurde erst kürzlich eingereicht; zurzeit wird sein Zustandekommen überprüft.

Besondere Aufmerksamkeit haben die beiden Referenden mit Gegenvorschlag erlangt, die gegen die Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 ergriffen worden sind. Die Vorlage des Kantonsrates und die Referenden mussten einander in der Volksabstimmung in einer sogenannten Dreifachabstimmung gegenübergestellt werden. Damit die Stimmberechtigten jede denkbare Präferenzordnung auf dem Stimmzettel zum Ausdruck bringen konnten, waren ihnen dabei drei Hauptfragen (je eine zu den drei Vorlagen) und drei Stichfragen (paarweise Gegenüberstellung von je zwei Vorlagen) zu unterbreiten. Falls das Referendum mit Gegenvorschlag gegen das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz zustande kommt, wird eine weitere Dreifachabstimmung erforderlich sein, denn zu diesem Gesetz hat bereits der Kantonsrat eine Variante beschlossen. Diese wird dann zusammen mit der Hauptvorlage des Kantonsrates und dem Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zur Abstimmung gelangen.

Auch wenn die Volksabstimmung über das Steuergesetz und die beiden Gegenvorschläge ohne nennenswerte Probleme verlief, wurden hier die Grenzen der Mitwirkung der Stimmberechtigten im Gesetzgebungsprozess offenkundig. Hinsichtlich einer einzigen Gesetzgebungsvorlage sechs Abstimmungsfragen beantworten zu müssen, empfanden viele als Zumutung. Mag die gleichzeitige Abstimmung über drei einander ausschliessende Vorlagen (sechs Abstimmungsfragen) gerade noch zumutbar sein, würde die gleichzeitige Abstimmung über vier oder noch mehr einander ausschliessende Vorlagen jeden Rahmen des Machbaren und Vernünftigen sprengen. Die Wahrscheinlichkeit, dass es zu solchen Mehrfachabstimmungen kommen wird, ist seit Einführung des Referendums mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten erheblich gestiegen. Denn ein solches Referendum lässt sich verhältnismässig leicht erreichen, sind doch hierfür – wie beim einfachen Referendum – nur 3000 Unterschriften erforderlich. Eine Interessenvereinigung, die über eine einigermaßen breite personelle oder finanzielle Grundlage verfügt, kann problemlos ein Referendum mit Gegenvorschlag zustande bringen. Dass bei einer politisch brisanten Vorlage dereinst nicht nur ein, sondern mehrere Gegenvorschläge eingereicht werden, dürfte deshalb auch in Zukunft recht häufig vorkommen. Vier einander ausschliessende Vorlagen könnten aber nicht mehr

in einer einzigen Volksabstimmung bewältigt werden, sondern müssen an zwei Abstimmungsterminen «abgearbeitet» werden – eine in jeder Beziehung weniger günstige Lösung.

Die kleine Zahl von Unterschriften, die für ein Referendum mit Gegenvorschlag erforderlich sind, führt dazu, dass politische Minderheiten ihre – oft partikulären – Interessen leicht in den Abstimmungsprozess einbringen können, ohne dass dazu eine ausführliche politische Diskussion wie bei der Hauptvorlage geführt werden muss. Zwar nimmt der Kantonsrat zu einem Gegenvorschlag zuhänden der Stimmberechtigten Stellung, doch kann er weder auf seine eigene Vorlage zurückkommen noch dem Gegenvorschlag von Stimmberechtigten einen eigenen Gegenvorschlag gegenüberstellen (vgl. Art. 35 Abs. 2 KV; § 143d Abs. 2 und 4 Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]). Das Instrument führt daher zu einer unerwünschten Schwächung des Kantonsrates. Letzteres wirkt sich insbesondere dann negativ aus, wenn ein Gegenvorschlag inhaltlich über die Vorlage des Kantonsrates hinausgeht und Themen aufgreift, die im Kantonsrat bisher nicht behandelt worden sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind solche thematischen Ergänzungen in recht weitem Umfang zulässig (vgl. BGE 137 II 58).

Dass sich ein Gegenvorschlag von Stimmberechtigten mit verhältnismässig wenig Aufwand einreichen lässt, führt tendenziell zu häufigeren Urnenabstimmungen. Aus dem Blickwinkel einer idealen Demokratie ist das an sich nicht zu beanstanden, denn die Entscheidungshoheit über Gesetze liegt letztlich beim Volk. Bestehen Anzeichen dafür, dass die Mehrheit der Stimmberechtigten nicht hinter einer vom Kantonsrat verabschiedeten Vorlage steht, soll an der Urne entschieden werden. Mit einer solchen Sichtweise werden jedoch die Einschränkungen einer gelebten Demokratie nicht genügend beachtet. Beispielsweise ist die politische Aufmerksamkeit der Bevölkerung nur in beschränktem Umfang verfügbar. Den Stimmberechtigten sollen deshalb nur die zentralen, wichtigsten Fragen vorgelegt werden. Die Gefahr des «Abstimmungsüberdrusses» darf nicht unterschätzt werden. Die Stimmberechtigten haben die berechtigte Erwartung, dass die inhaltliche Festlegung und Beschlussfassung von Gesetzen einschliesslich Aushandlung von Kompromissen in erster Linie Aufgabe des Kantonsrates ist.

Fünf der acht Gegenvorschläge von Stimmberechtigten wurden von politischen Parteien eingereicht. Die beiden Gegenvorschläge zum Steuergesetz stammten von der Grünliberalen Partei bzw. der Sozialdemokratischen Partei, hinter dem Gegenvorschlag zum Finanzausgleichsgesetz standen im Wesentlichen die Junge SVP und die Junge FDP und die Gegenvorschläge gegen die Änderung des Sozial-

hilfegesetzes und des Bürgerrechtsgesetzes beruhen auf entsprechenden Anstrengungen der SVP. Damit zeigt sich, dass das Referendum mit Gegenvorschlag jedenfalls von einem Teil der politischen Parteien als Instrument eingesetzt wird, um die im Kantonsrat erfolgte Auseinandersetzung an der Urne fortzusetzen. Mithilfe des Referendums werden nochmals Standpunkte aufgegriffen, mit denen die Parteien im Kantonsrat nicht durchdringen konnten. Auch kann das Referendum mit Gegenvorschlag dazu verleiten, die im Kantonsrat errungenen Kompromisse zu untergraben, indem eine politische Partei ein Anliegen, bei dem sie im Parlament nachgegeben hat, später nochmals aufgreift. Das Referendum mit Gegenvorschlag fördert somit die ohnehin bestehende Tendenz, wonach die vom Parlament verabschiedeten Geschäfte zunehmend als weiterhin verhandelbar oder vor Gericht anfechtbar betrachtet werden.

Wie bei den andern politischen Rechten besteht auch beim Instrument des Gegenvorschlages von Stimmberechtigten die Gefahr, es für reine Publizitätszwecke zu missbrauchen. Wird ein Gegenvorschlag von Stimmberechtigten in die Wege geleitet, führt dies dazu, dass sich der Kantonsrat mit dem besonderen Anliegen der Referenten nochmals befassen muss. Auch die Medien greifen das Thema (nochmals) auf, und schliesslich haben sich anlässlich der Volksabstimmung alle Stimmberechtigten mit dem Anliegen zu befassen. Diese publizitätsstiftenden Wirkungen können eine Interessengruppe zur Einreichung eines Gegenvorschlages veranlassen, selbst wenn sie nicht damit rechnet, dass ihr Anliegen bei den Stimmberechtigten Chancen auf Zustimmung hat.

Gegenvorschläge von Stimmberechtigten verzögern das Verfahren und schieben die Inkraftsetzung eines Gesetzes hinaus. Zum einen rührt dies daher, dass der Kantonsrat kraft Verfassung verpflichtet ist, zu einem Gegenvorschlag Stellung zu nehmen (Art. 35 Abs. 2 KV). Anders als bei einfachen Referenden kann deshalb nicht unmittelbar nach dem Zustandekommen des Referendums die Volksabstimmung angesetzt werden, sondern der Kantonsrat muss auf Antrag des Regierungsrates zum Gegenvorschlag zuhanden der Stimmberechtigten Stellung nehmen (vgl. § 143d GPR). Zum andern war jedenfalls bei drei der sieben Gegenvorschläge umstritten, ob sie mit dem höherrangigen Recht übereinstimmen. In zwei Fällen führte das zu einem Rechtsmittelverfahren vor Bundesgericht (Referendum mit Gegenvorschlag der Grünliberalen Partei gegen die Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 sowie Referendum mit Gegenvorschlag gegen den Kantonsratsbeschluss über die Behördeninitiative betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich). Daraus ergeben sich Verzögerungen von vielen Monaten.

D. Fazit

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zeigen, dass seine Nachteile die Vorteile überwiegen. Werden zu einer Vorlage des Kantonsrates gleich zwei oder noch mehr Gegenvorschläge eingereicht, führt das zu äusserst anspruchsvollen Abstimmungsverfahren an der Urne. Zudem findet über den Gegenvorschlag keine ausführliche politische Debatte mehr statt, denn der Kantonsrat hat seine Beratungen bereits abgeschlossen. Das stört insbesondere dann, wenn der Gegenvorschlag inhaltlich über die Vorlage des Kantonsrates hinausgeht. Der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten ist ein attraktives Instrument, denn es lässt sich ein politisches Anliegen mit verhältnismässig kleinem Aufwand wirksam platzieren. Wird das Instrument aber zu häufig eingesetzt, kann das zur Verdrossenheit der Stimmberechtigten führen. Der Gegenvorschlag schwächt die im Kantonsrat errungenen Kompromisse, denn die politischen Parteien können nach Abschluss der Beratungen im Parlament ihre ursprünglichen Positionen wieder aufnehmen. Schliesslich besteht die Gefahr des Missbrauchs des Gegenvorschlags zum Zweck der Publizitätsförderung.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei diesen Beobachtungen um reine «Anlaufschwierigkeiten» handelt, die sich bei länger dauernder Praxis zum Gegenvorschlag von selbst beheben würden. Auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtsbeständigkeit weckt die Abschaffung eines Volksrechts lediglich fünf Jahre nach seiner Einführung gewisse Bedenken. Wenn wir aufgrund der beiden parlamentarischen Initiativen aber schon heute Stellung nehmen müssen, überwiegen die negativen Gesichtspunkte dieses politischen Instruments. Wir unterstützen deshalb Ihre Absicht, unter Zustimmung zur parlamentarischen Initiative Zanetti das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten abzuschaffen. Die parlamentarische Initiative Germann und Ziegler lehnen wir ab, denn mit den dort vorgesehenen Vorkehrungen – im Wesentlichen die Erhöhung der Unterschriftenzahl von 3000 auf 4000 – lassen sich die beschriebenen Nachteile des Gegenvorschlags nicht beseitigen.

Falls der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten unter Aufhebung von Art. 35 KV abgeschafft wird, sind die intertemporalen Sachverhalte zu regeln. In Anlehnung an Art. 140 Abs. 1 KV regen wir eine Bestimmung an, wonach die Abschaffung des Gegenvorschlags nur für Vorlagen gilt, die der Kantonsrat nach Inkrafttreten der Verfassungsrevision verabschiedet hat. Dies liesse sich mit folgender Formulierung umsetzen:

«Übergangsrecht zur Änderung der Kantonsverfassung vom ...

Die Aufhebung von Art. 35 der Kantonsverfassung gilt für Vorlagen, die der Kantonsrat nach Inkraftsetzung der Aufhebung dieser Verfassungsbestimmung beschlossen hat.»

4. Antrag der Kommission

Die Kommission nimmt von den Erwägungen des Regierungsrates Kenntnis. Die Mehrheit bestätigt ihren vorbehaltenen Beschluss, wonach Anpassungen am Instrument des konstruktiven Referendums nicht zielführend sind und deshalb dieses Volksrecht aus der Verfassung zu streichen ist. In diesem Sinne wird beantragt, die PI Germann abzulehnen, der PI Zanetti zuzustimmen und als Folge die entsprechenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen vorzunehmen. Die Kommissionsminderheit hingegen lehnt beide parlamentarischen Initiativen ab, weil das Instrument des konstruktiven Referendums noch nicht lange genug angewendet wird, um bereits ein abschliessendes Urteil über seine Tauglichkeit zu fällen.