

Sitzung vom 13. Januar 2010

47. Dringliche Anfrage (Offene Verfahrensfragen beim Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten)

Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, und Kantonsrat Peter Reinhard, Kloten, haben am 15. Dezember 2009 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Beim Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (konstruktives Referendum) tauchen wegen der fehlenden Ausführungsgesetzgebung immer wieder Fragen zum Verfahren auf. Eine Kritik am konstruktiven Referendum betrifft die Tatsache, dass es dazu eingesetzt werden kann, um politische Prozesse zu verzögern. Das betrifft im konkreten Fall nicht nur den politischen Prozess beim Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, sondern auch den politischen Prozess bei der Revision des Steuergesetzes. Aktuell stellen sich Fragen, wie mit allfälligen Beschwerden umgegangen wird, wenn der Kantonsrat Ungültigkeit oder Teilungültigkeit beschliesst. Konkret stellen sich auch Fragen über die gleichzeitige Behandlung von sich konkurrierenden Referenden, was in beiden aktuellen Vorlagen der Fall ist. § 59 des Gesetzes über die politischen Rechte regelt dabei die Fristen, innert denen der Regierungsrat die Abstimmung eines Referendums anzusetzen hat. Diese können voraussichtlich bei einer Beschwerde gegen die Ungültigerklärung nicht eingehalten werden.

Bei der Behandlung des konstruktiven Referendums im Kantonsrat sorgen zudem vorhandene und fehlende Verweise auf Regelungen für die Volksinitiative für zusätzliche Unsicherheit. Auch die Vorlage 4562 beseitigt diese nicht.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Antworten auf folgende Fragen:

1. Wer führt im Falle einer Beschwerde gegen einen Ungültigkeitsbeschluss des Kantonsrates bei einem Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten das Verfahren vor Bundesgericht? Ist es der Regierungsrat oder ist es der Kantonsrat?
2. Die Ansetzung des Abstimmungstermins fällt in die Kompetenz des Regierungsrates. Zur Diskussion steht die Möglichkeit, die Abstimmung gemäss den Fristen für Referenden anzusetzen. Wie beurteilt der Regierungsrat die Chancen allfälliger Beschwerdeführer, dass ihnen vom Bundesgericht aufschiebende Wirkung gewährt wird?

3. Erwägt der Regierungsrat, den Abstimmungstermin unabhängig von einem allfälligen Entscheid des Bundesgerichts über die Gewährung einer aufschiebenden Wirkung anzusetzen? Wenn ja, mit welcher Begründung?
4. Welche Regelungen über die Volksinitiative in der Kantonsverfassung, dem neuen Gesetz über die politischen Rechte sowie dem Gemeindegesetz soll(t)en nach Ansicht des Regierungsrates auf das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten Anwendung finden und welche nicht?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Robert Brunner, Steinmaur, Gabriela Winkler, Oberglatt, und Peter Reinhard, Kloten, sowie Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Nach Art. 88 Abs. 2 Satz 2 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) können in kantonalen Angelegenheiten Akte des Parlamentes – z. B. ein Beschluss des Kantonsrates über die Gültigkeit eines Referendums mit Gegenvorschlag – direkt mit Beschwerde vor Bundesgericht angefochten werden. Im bundesgerichtlichen Verfahren ist der Kantonsrat Vorinstanz und als solche auch Partei.

Zu Fragen 2 und 3:

Die Beschwerde vor Bundesgericht hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 Abs. 1 BGG). Jedoch kann die Instruktionsrichterin oder der Instruktionsrichter sie von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei erteilen (vgl. Abs. 3). Beim Entscheid über diesen Punkt sind alle berechtigten Interessen zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen. Welche Überlegungen das Bundesgericht bei der Frage der Gewährung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde gegen die Ungültigerklärung eines Referendums mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten anstellen wird, kann der Regierungsrat nicht abschätzen.

Die dringliche Anfrage nimmt unter anderem Bezug auf die vom Kantonsrat am 30. März 2009 beschlossene Änderung des Steuergesetzes (ABI 2009, 514). Gegen diese Revision sind zwei Referenden mit Gegenvorschlägen unterschiedlichen Inhalts eingereicht worden (ABI 2009, 1435). Möglicherweise wird der Kantonsrat eines von ihnen für ganz oder teilweise ungültig erklären (vgl. Vorlage 4516d). Würde ein ent-

sprechender Beschluss vor Bundesgericht angefochten und der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung erteilt, könnte an sich eine Volksabstimmung über die Änderung des Steuergesetzes in der vom Kantonsrat beschlossenen Fassung und in der Fassung gemäss dem andern, gültigen Gegenvorschlag der Stimmberechtigten durchgeführt werden. Bei einem solchen Vorgehen ist der Ausgang der Volksabstimmung nicht zwingend das endgültige Ergebnis. Hebt das Bundesgericht die Ungültigerklärung des ersten Referendums mit Gegenvorschlag auf, müsste auch dieser Gegenvorschlag den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden.

Der Regierungsrat wird daher ein Abstimmungsverfahren festlegen, bei dem die Stimmberechtigten ihren Willen korrekt zum Ausdruck bringen können.

Zu Frage 4:

Verfassung und Gesetze unterscheiden grundsätzlich klar zwischen den Bestimmungen, die für Volksinitiativen gelten, und den Normen, die bei Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten angewendet werden. So ergibt sich durch eine grammatikalische Auslegung, dass die Art. 23–31 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) für (Volks-)Initiativen gelten, während sich einzig Art. 35 KV mit dem Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten befasst. Ob gewisse Verfassungsnormen über die Volksinitiative sinngemäss auch für Gegenvorschläge von Stimmberechtigten gelten, kann nicht allgemein beantwortet werden; die Frage ist mit Blick auf die Umstände des konkreten Einzelfalls zu entscheiden.

Auch im Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161), das auf den 1. Januar 2010 an die neue Kantonsverfassung angepasst worden ist (vgl. ABl 2009, 1919), wird klar zwischen Volksinitiativen und Referenden mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten unterschieden: Mit den Volksinitiativen befassen sich die §§ 119–138d, während auf das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten die §§ 140 und 143a–143d GPR anwendbar sind. Innerhalb des Abschnitts über die Referenden mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten wird teils auf die entsprechenden Bestimmungen über das einfache Volksreferendum verwiesen. Das ist der Fall bei

- § 143a Abs. 2 GPR, wonach die Regelungen über das einfache Volksreferendum grundsätzlich subsidiär anwendbar sind, und
- § 143b Abs. 1 GPR betreffend die zwingenden Angaben auf den Unterschriftenlisten.

Zum Teil werden auch die Normen über die Volksinitiative für sinn-
gemäss anwendbar erklärt. Das ist der Fall bei:

- § 143a Abs. 3 GPR, wonach § 129 GPR über die rechtsetzungstechni-
sche Bereinigung von Volksinitiativen sinngemäss auch für Gegen-
vorschläge von Stimmberechtigten gilt,
- § 143b Abs. 3 GPR, wonach die Unterschriftenliste zur formellen Vor-
prüfung im Sinne von § 124 GPR eingereicht werden kann,
- § 143c Abs. 3 GPR, wonach die Bestimmungen über die Gültigkeit
von Volksinitiativen sinngemäss gelten.

Ob darüber hinaus noch weitere Bestimmungen über die Volksinitia-
tive sinngemäss auf Gegenvorschläge von Stimmberechtigten anzuwen-
den sind, lässt sich nicht allgemein beantworten; auch hier ist die Frage
vor dem Hintergrund der Umstände des konkreten Einzelfalls zu ent-
scheiden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierung-
rates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi