

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 18. September 2009

KR-Nr. 173a/2007

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Carmen Walker Späh betreffend Standesinitiative
für ein Städtereferendum in der Bundesverfassung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 18. September 2009,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 173/2007 von Carmen
Walker Späh wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 18. September 2009

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Katharina Kull-Benz Jacqueline Wegmann

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Katharina Kull-Benz, Zollikon (Präsidentin); Ueli Annen, Illnau-Effretikon; Martin Farner, Oberstammheim; Benedikt Gschwind, Zürich; Urs Hans, Turbenthal; Patrick Hächler, Gossau; Max Homberger, Wetzikon; Heinz Jauch, Dübendorf; Rolf Jenny, Herrliberg; Dieter Kläy, Winterthur; Heinz Kyburz, Oetwil a. S.; Ernst Meyer, Andelfingen; Ursula Moor-Schwarz, Höri; Jorge Serra, Winterthur; Ernst Stocker-Rusterholz, Wädenswil; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 11. Juni 2007 reichten Carmen Walker Späh, Urs Lauffer und Thomas Vogel eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Um die institutionelle Stellung der Schweizer Städte zu stärken, reicht der Kanton Zürich bei den Bundesbehörden eine Standesinitiative ein für die Ergänzung von Art. 141 Bundesverfassung (Fakultatives Referendum) analog Art. 33 Abs. 2 lit. b der Zürcher Kantonsverfassung.

Am 18. August 2008 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 78 Stimmen vorläufig.

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

Unsere Kommission betrachtet diese parlamentarische Initiative als Anlass für eine Diskussion über die Weiterentwicklung des Föderalismus. Es ist eine Tatsache, dass sich die Schweiz in den letzten Jahrzehnten stark verändert hat; man spricht von der Verstädterung. Es stellt sich deshalb die Frage, ob den Städten als wirtschaftliche, kulturelle und soziale Zentren eine stärkere Stellung in Relation zu den Kantonen eingeräumt werden muss, damit sie ihre besonderen Bedürfnisse besser vertreten können.

Die Initianten schlagen vor, analog der Verfassung des Kantons Zürich in der Bundesverfassung ein sogenanntes Städterefendum einzuführen. Es ist ihnen und unserer Kommission bewusst, dass mit diesem Anliegen viele Fragen aufgeworfen werden. Eine Frage wäre z. B. wie der Begriff Stadt definiert würde. Auch die Organstellung, die man den Städten verleihen würde, ist in Bezug zur Funktion des Ständerates kritisch zu überdenken. Schliesslich fragt sich auch, ob das Instrument des Referendums für die angestrebte Mitgestaltung des politischen Prozesses das richtige ist. Gerne nehmen wir diesbezüglich Ihre Ausführungen zur Kenntnis.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Inhalt der parlamentarischen Initiative

Die parlamentarische Initiative lautet wie folgt:

«Um die institutionelle Stellung der Schweizer Städte zu stärken, reicht der Kanton Zürich bei den Bundesbehörden eine Standesinitiative ein für die Ergänzung von Art. 141 Bundesverfassung (fakultatives Referendum) analog Art. 33 Abs. 2 lit. b der Zürcher Kantonsverfassung.»

Gemäss der Begründung der parlamentarischen Initiative lebten heute fast zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung in städtischen Gebieten. Diesen komme als wirtschaftliche, kulturelle und soziale Brennpunkte eine stetig zunehmende Bedeutung zu. Gleichzeitig stünden die städtischen Gebiete vor grossen und komplexen Herausforderungen wie etwa der Integration von Ausländerinnen und Ausländern oder hohen Sozial- und Infrastrukturkosten. Entsprechende institutionelle Mitwirkungsmöglichkeiten würden jedoch weitgehend fehlen, weshalb zur Wahrung der Interessen den Schweizer Städten ein Referendumsrecht auf Bundesebene eingeräumt werden solle.

Nach dem Wortlaut der parlamentarischen Initiative ist das Städtereferendum «analog Art. 33 Abs. 2 lit. b der Zürcher Kantonsverfassung» auszugestalten. Gemäss Art. 33 Abs. 2 KV (LS 101) kann das Referendum nicht nur von 3000 Stimmberechtigten (Volksreferendum) oder 45 Mitgliedern des Kantonsrates (Kantonsratsreferendum) ergriffen werden (lit. a und c), sondern auch von zwölf politischen Gemeinden oder den Städten Zürich und Winterthur je allein (Gemeindereferendum; lit. b). Wie wäre das Städtereferendum auf Bundesebene auszugestalten, wenn es – wie dies die Initianten verlangen – analog zum Zürcher Gemeindereferendum geregelt werden soll? Geht man davon aus, dass das Verhältnis zwischen Gemeinden und Kantonen auf Bundesebene dem Verhältnis zwischen Kantonen und Bund entspricht, so müsste, was auf kantonaler Ebene für die Gemeinden gilt, auf Bundesebene für die Kantone gelten. Bei einer analogen Übertragung der kantonalen Regelung müsste daher neben dem bestehenden Referendumsrecht der Städte, wonach acht Kantone gemeinsam das Referendum erwirken können, zusätzlich den besonders bevölkerungsreichen Kantonen das Recht zugestanden werden, das Referendum allein zu ergreifen – nicht aber städtischen Gemeinden.

Dies entspricht offensichtlich nicht der mit der Initiative verfolgten Absicht. Vielmehr soll erreicht werden, dass auf Bundesebene nicht nur die Kantone, sondern auch die Städte das Referendum ergreifen können. Der Wortlaut der Initiative lässt aber offen, ob das Referen-

dumsrecht grossen Städten für sich alleine, mehreren Städten gemeinsam oder grossen Städten einzeln und gleichzeitig kleineren Städten kollektiv zustehen soll. Gemäss den Ausführungen der Initiantin vor der Kommission für Staat und Gemeinden sollen die wichtigsten Städte und urbanen Zentren von nationaler Bedeutung vom Städtereferendumsrecht Gebrauch machen können. Die Initiantin erklärte weiter, dass sie davon ausgehe, dass acht oder weniger Städte das Referendumsrecht erhalten sollten. Namentlich nannte sie die Städte Zürich, Winterthur, Bern, Basel, Genf und Luzern, wobei diese Aufzählung nicht abschliessend zu verstehen sei. Dementsprechend darf angenommen werden, dass es nicht die Absicht der parlamentarischen Initiative ist, das Referendumsrecht auch den kleinen Städten einzuräumen. Ein Referendumsrecht einzelner kleiner Städte dürfte folglich ebenso wenig in Betracht kommen wie ein kollektives Referendumsrecht mehrerer kleiner Städte.

Es bleibt zu klären, ob die grossen Städte das Referendum je einzeln oder nur im Verbund mit anderen ergreifen können sollen. Hier bietet sich der Vergleich mit dem bestehenden Kantonsreferendum an, wonach acht Kantone zusammen das Referendum ergreifen können (Art. 141 Abs. 1 BV). Von diesem Referendumsrecht haben die Kantone erst ein einziges Mal Gebrauch gemacht, nämlich im Jahr 2003 gegen eine Steuerrechtsreform des Bundes. Gemäss ihrer Begründung beabsichtigt die parlamentarische Initiative die Schaffung eines «institutionellen Rahmens für eine demokratische Mitsprache» der Städte. Da sich das bestehende kollektive Referendumsrecht der Kantone als eher schwerfälliges und selten genutztes Mittel herausgestellt hat, ist nicht anzunehmen, dass die parlamentarische Initiative das Städtereferendum ähnlich dem Kantonsreferendum als Kollektivrecht ausgestalten will. Ihrem Ziel, die Stellung der Städte im politischen Prozess substantiell zu stärken, würde ein Referendumsrecht einzelner Städte mehr entsprechen.

Gemäss diesen Überlegungen ist die parlamentarische Initiative so zu verstehen, dass die Verankerung eines je eigenständigen Referendumsrechtes einzelner grosser Städte in der Bundesverfassung gefordert wird.

3.2 Bedeutung der Städte

Nach der Definition des Bundesamtes für Statistik (BFS) sind Städte Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Definition der Agglomeration wird vom BFS alle zehn Jahre aktualisiert und gegenwärtig revidiert. Nach der gegenwärtig gültigen Formel sind Agglomerationen Siedlungsgebiete mit mindes-

tens 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, bestehend aus einer Kernstadt und weiteren Gemeinden, die hinsichtlich der baulichen, wirtschaftlichen und sozialen Struktur städtischen Charakter aufweisen. Mit dem Begriff des Metropolraums hingegen werden Zusammenschlüsse mehrerer Agglomerationen beschrieben. Kurz gefasst können die städtischen Gebiete der Schweiz unterteilt werden in Agglomerationen und isolierte Städte (d. h. Gemeinden mit über 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die nicht Teil einer Agglomeration bilden). Die Agglomerationen wiederum bestehen aus Gürtelbereich und Kernzonen. Die Kernzonen unterteilen sich weiter in Kernstädte und andere Zentrumsgemeinden. Die Schweiz zählt nach diesen Kriterien heute fünf Metropolräume (Zürich, Genève-Lausanne, Ticino Urbano, Basel und Bern), 50 Agglomerationen sowie fünf isolierte Städte.

Die gemessen an der Bevölkerungszahl acht grössten Städte der Schweiz sind in absteigender Reihenfolge Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne, Winterthur, St. Gallen und Luzern. Gemäss den Angaben des Schweizerischen Städteverbandes (Schweizerischer Städteverband, Statistik der Schweizer Städte, Ausgabe 2009, S. 14) hatten sie am 31. Dezember 2007 folgende ständige Wohnbevölkerungen (Einwohnerzahlen gerundet auf tausend):

	Einwohnerinnen und Einwohner	Anteil an Schweizer Wohnbevölkerung
Schweiz	7 509 000	100%
Zürich	359 000	4,8%
Genf	180 000	2,4%
Basel	164 000	2,2%
Bern	123 000	1,6%
Lausanne	119 000	1,6%
Winterthur	96 000	1,3%
St. Gallen	71 000	0,9%
Luzern ¹	58 000	0,8%
Gesamt	1 170 000	15,6%

¹ Am 1. Januar 2010 werden sich die Gemeinden Luzern und Littau zusammenschliessen. Die Bevölkerungszahl Littaus beträgt 17 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Einwohnerzahl Luzerns wird folglich ab dem Jahr 2010 jene St. Gallens um ungefähr 4000 Einwohnerinnen und Einwohner übersteigen, womit Luzern die Stelle als siebtgrösste Stadt in der Schweiz einnehmen wird.

In den letzten Jahrzehnten wurde die Schweiz stetig urbaner. Während im Jahr 1950 erst ein Zwanzigstel der Gesamtfläche des Landes statistisch zu den städtischen Gebieten zählte, machen die Agglomerationen heute knapp einen Viertel der Landesfläche aus. Ungefähr jede dritte Gemeinde der Schweiz gilt heute als städtisch, ein Grossteil der Bevölkerung lebt in städtischen Gebieten und über drei Viertel aller Beschäftigten arbeiten in Agglomerationen. Die grosse Bedeutung der städtischen Gebiete in demografischer und wirtschaftlicher Hinsicht dürfte daher unbestritten sein. Daneben stehen die Städte und Agglomerationsgemeinden in Fragen des Umweltschutzes, der Drogenpolitik, des Verkehrs oder der Raumplanung gewachsenen Herausforderungen gegenüber. Es ist offensichtlich, dass mit dem Wachstum der Zentrumslasten besonders die städtischen Anliegen an Bedeutung gewinnen. Es stellt sich daher die Frage, ob die heutige Rechtsstellung der Städte diesen Entwicklungen genügend Rechnung trägt.

Seit 1999 gewährleistet die Bundesverfassung in Art. 50 nicht nur die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts, sie sieht auch vor, dass der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachtet und dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete nimmt. Zur besseren Umsetzung von Art. 50 Abs. 2 und 3 BV erliess der Bundesrat am 16. Oktober 2002 zuhanden der Bundesverwaltung Richtlinien betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden (BBl 2002, 8385). Darin führte er unter anderem aus, die vertikale Zusammenarbeit sei zu stärken, legte er Grundsätze für die Unterstützung der Kantone und der Gemeinden zur Lösung der Probleme der Städte, Agglomerationen und Berggebiete fest und definierte er den Begriff der Agglomerationspolitik des Bundes. Zudem formulierte er Grundsätze zum Einbezug der Gemeinden in den Willensbildungsprozess auf Bundesebene, was insbesondere über die Vertretung in Expertenkommissionen und im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren geschehen solle. Allerdings stellte der Bundesrat auch fest, dass in Art. 50 Abs. 2 und 3 BV keine neuen Kompetenzen begründet würden und dass die Kantone nach wie vor die Hauptpartner des Bundes seien. Zwar könnten Kontakte zwischen Gemeinden und Bund unter Einbezug der Kantone stattfinden, wobei diese in erster Linie im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) erfolgen sollen. Direktkontakte zwischen Bund und Gemeinden hätten jedoch Ausnahmecharakter.

Zwar sollen gemäss diesen Richtlinien die Gemeinden – hauptsächlich über ihre Verbände (Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband) – vermehrt in die politischen Prozesse des Bundes einbezogen werden. Eine institutionelle Mitsprache der Gemeinden im politischen Prozess auf Bundesebene oder gar eine be-

sondere Rechtsstellung der Städte im Vergleich zu anderen Gemeinden besteht aber auch unter der neuen Bundesverfassung nicht. Im Ergebnis entwickelte sich die Stellung der Städte in Politik und Recht somit nicht in dem Mass, wie sie an Bedeutung gewannen.

3.3 Beurteilung der parlamentarischen Initiative

Es fragt sich, ob die vorliegende parlamentarische Initiative geeignet ist, die von ihr verfolgte Absicht – Stärkung der institutionellen Stellung der Städte bzw. der städtischen Gebiete – zu erreichen.

a. Träger des neuen Referendumsrechts

Da urbane Regionen weder über Rechtspersönlichkeit noch über eigene Institutionen verfügen, kommen als Trägerinnen eines neuen Städterefendumsrechts nur politische Gemeinden infrage. Am Beispiel von Zürich würde dies bedeuten, dass das Städterefendumsrecht nicht der Agglomeration Zürich zukäme, sondern allein ihrem Kern, der Gemeinde Zürich. Diese stellt allerdings sowohl territorial wie auch gemessen an ihrer Bevölkerungszahl nur einen Bruchteil des Grossraums Zürich dar. In der Agglomeration Zürich lebten am 31. Dezember 2007 insgesamt 1 132 000 Personen. Davon hatten 359 000 Personen in der Stadt Zürich selbst Wohnsitz, währenddem die übrigen 774 000 Personen ausserhalb der Stadtgrenzen lebten. Über die Ergreifung des Städterefendums würden demzufolge die Volksvertreterinnen und Volksvertreter von weniger als einem Drittel der Bevölkerung der gesamten Agglomeration Zürich bestimmen. Eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung, die das grosse wirtschaftliche, kulturelle und soziale Gewicht der städtischen Region Zürich ausmacht, wäre durch ein solches Referendum hingegen nicht repräsentiert.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass das Wachstum der urbanen Gebiete während der letzten Jahrzehnte nicht in den grossen Stadtgemeinden stattfand, sondern in erster Linie im Agglomerationsgebiet. So haben die Kernstädte der fünf grössten Agglomerationen in den letzten 50 Jahren insgesamt an Einwohnerinnen und Einwohnern verloren. Während etwa die Stadt Zürich im Jahr 1960 noch ungefähr 440 000 Einwohnerinnen und Einwohner zählte, sank ihre Einwohnerzahl zwischenzeitlich auf unter 360 000 und steigt erst seit einigen Jahren wieder an.

Wenn die Begründung der parlamentarischen Initiative anführt, dass fast zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung heute in städtischen Gebieten lebe, ist zu bedenken, dass davon nur ein kleiner Teil in jenen

Gemeinden wohnt, die letztlich das Städtereferendum erhalten würden. Nur etwa ein Sechstel aller Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz lebt in einer der acht grössten Städte des Landes. Es bleibt daher festzuhalten, dass das von der parlamentarischen Initiative angestrebte Städtereferendum kein Recht der grossen urbanen Gebiete, sondern ein ausschliessliches Privileg der politischen Gemeinden in ihren Zentren wäre.

b. Auswirkungen auf die föderalistische Struktur

Für die föderalistische Struktur der Schweiz waren bisher ganz vorwiegend der Bund und die Kantone von Bedeutung. Die Gemeinden spielen in der schweizerischen Politik zwar von jeher eine wichtige Rolle, doch praktisch ausschliesslich im innerkantonalen Bereich. Die Bundesverfassung überlässt es denn auch den Kantonen, wie sie ihr Gebiet gliedern und welche Kompetenzen sie ihren Gemeinden zugestehen wollen. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet zwar ausdrücklich die Gemeindeautonomie – allerdings nur nach Massgabe des kantonalen Rechts, also nur in jenem Umfang, den das kantonale Recht vorsieht. Die Gestaltung des Verhältnisses zwischen einem Kanton und seinen Gemeinden liegt somit ganz in der Kompetenz des Kantons. Mit der Einführung eines Städtereferendums würde deshalb stark in die kantonale Kompetenz eingegriffen, über den Bestand und die Stellung der Gemeinden und damit auch der Städte eigenständig bestimmen zu können. Einzelne, durch das Bundesrecht bestimmte Stadtgemeinden würden im Bereich des fakultativen Referendums auf die gleiche Ebene wie die Kantone gehoben. Die durch das Städtereferendum neu geschaffene direkte Einflussmöglichkeit kommunaler Organe in Angelegenheiten des Bundes würde somit zu einer Verschiebung der Kräfte im föderalistischen System zulasten der Kantone führen.

Das Städtereferendum würde die Stellung der Städte auch innerhalb des betreffenden Kantons stärken. So hätte eine Stadt die Möglichkeit, ohne Unterstützung der kantonalen politischen Organe, ja unter Umständen sogar gegen deren ausdrücklichen Willen das Städtereferendum zu ergreifen. Auf lange Sicht wären solche Fälle der Gegnerschaft zwischen einem Kanton und einer in diesem Kanton liegenden Stadt in Abstimmungskämpfen wohl kaum zu vermeiden; es ist anzunehmen, dass dadurch Gegensätze zwischen Stadt und Landschaft unnötig verstärkt würden.

Mit einem Städtereferendum würde zudem die Kräfteverteilung unter den Kantonen verschoben. Kantone, in denen keine grosse Stadt liegt, würden geschwächt, wobei hauptsächlich die bevölkerungsärmeren, ländlich geprägten Kantone unberücksichtigt blieben. Ausschliesslich grossen Städten in bevölkerungsreichen Kantonen ein besonderes

Recht zu verleihen, dürfte aus politischen Gründen sehr heikel sein. Ausserdem liegen mit Zürich und Winterthur zwei von den sechs bevölkerungsreichsten Schweizer Städten im Kanton Zürich. Bei einer Zahl von sechs bis zehn Städten mit Referendumsrecht würden somit zwei Städte im Kanton Zürich dieses Recht erhalten, währenddem in über drei Fünfteln der Kantone keine Stadt zum Zuge käme.

Da für ein Kantonsreferendum die Unterstützung von acht Ständen nötig ist (Art. 141 Abs. 1 BV), ist sehr genau abzuwägen, ob künftig einzelnen grossen Gemeinden gleich viel Einfluss eingeräumt werden sollte. Insbesondere bei mittelgrossen Städten wirft der Vergleich mit den bestehenden Formen des Referendums auf Bundesebene Fragen zur demokratischen Legitimation auf. So lebten in der achtgrössten Schweizer Stadt, Luzern, am 31. Dezember 2007 ungefähr 58 000 Personen, wovon am 1. Januar 2008 rund 41 000 stimmberechtigt waren. Der Stadt Luzern würde mit dem Städtereferendum somit ein Recht eingeräumt, für das bei einem Volksreferendum selbst die Unterstützung sämtlicher in der Stadt wohnhaften Stimmberechtigten nicht ausreichen würde. Da wegen der kurzen Referendumsfristen der Entscheid über die Ergreifung des Referendums wohl von den städtischen Legislativorganen zu fassen wäre, hiesse dies ausserdem, dass der Grosse Stadtrat von Luzern, der lediglich 48 Mitglieder zählt, in der Frage des Zustandekommens eines eidgenössischen Referendums gleich viel Einfluss hätte wie 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone gemeinsam. Verglichen mit den hohen Hürden beim Volks- und Kantonsreferendum wäre hier ein Legitimationsdefizit nicht von der Hand zu weisen.

Eine Besonderheit stellt in diesem Zusammenhang die Stadt Basel dar, da diese – was gesamtschweizerisch einmalig ist – vom Kanton verwaltet wird. Sie bildet zusammen mit den beiden Einwohnergemeinden Bettingen (1000 Einwohnerinnen und Einwohner) und Riehen (21 000 Einwohnerinnen und Einwohner) den Kanton Basel-Stadt (§ 57 Abs. 1 KV BS). Im Basler Grossen Rat werden sowohl Geschäfte des Kantons Basel-Stadt als auch solche der Stadt Basel behandelt, da die Einwohnergemeinde der Stadt Basel laut Verfassung über keine eigenen Behörden verfügt (§ 57 Abs. 2 KV BS). Mit anderen Worten ist der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt zugleich das Parlament der Stadt Basel und somit sowohl kantonales als auch städtisches Parlament. Während der Grosse Rat als kantonales Parlament das Referendum nur im Verbund mit sieben weiteren Kantonen erwirken kann (Art. 141 Abs. 1 BV), könnte der gleiche Rat als städtisches Parlament das Referendum selbstständig ergreifen. Rechtlich erhielte mit dem Städtereferendum zwar die Stadt Basel das Referendumsrecht. Faktisch würde damit aber auch dem Kanton Basel-Stadt dieses Recht verliehen – ein Recht, das kein anderer Kanton allein ausüben könnte.

c. Auswirkungen auf die bestehenden Volksrechte

Das Recht, das fakultative Referendum zu ergreifen, umfasst umgekehrt auch die Freiheit, dies nicht zu tun. Ein grosser Teil aller Bemühungen, Volksreferenden zustande zu bringen, scheitert denn auch am mangelnden Wunsch der Stimmberechtigten, diese Referenden zu unterstützen. So gesehen ist auch das Nichtzustandekommen eines Volksreferendums eine Willenskundgabe der Stimmberechtigten. Durch die Erweiterung des Referendumsrechts auf gewisse Stadtparlamente würde die Möglichkeit, ein fakultatives Referendum durch dessen Nichtunterstützung zu verhindern, eingeschränkt. Wenn einzelne Städte eigenständig das Referendum ergreifen könnten, hätte das Volk wohl regelmässig auch über Vorlagen zu entscheiden, bei denen ein angestrebtes Volksreferendum bereits im Stadium der Unterschriftensammlung gescheitert wäre. Mit anderen Worten hätte das Volk künftig vermehrt über Vorlagen zu entscheiden, die es sich selbst gar nicht vorgelegt hätte.

d. Charakter des Referendumsrechts im politischen Geschehen

Das Referendumsrecht wirkt sich im politischen Prozess insgesamt verzögernd und bewahrend aus, denn es wendet die vom Parlament ausgehenden Veränderungen ab oder schiebt sie zumindest hinaus. Zwar kann das Referendumsrecht durchaus Vorwirkungen entfalten, indem es die Regierung und das Parlament bereits vor der Beschlussfassung zwingt, die Interessen möglichst aller referendumsfähigen politischen Gruppen zu berücksichtigen und einen tragfähigen Kompromiss zu suchen. In diesem Sinn würde das Städterefendum zu einer stärkeren Berücksichtigung der Anliegen der Städte führen. Gleichwohl ist fraglich, ob das hauptsächlich auf die Beibehaltung der geltenden Rechtsordnung gerichtete Referendum ein zweckmässiges Instrument ist, um die Stellung der Städte im Sinne der parlamentarischen Initiative zu stärken. Denn mit der Ergreifung des Referendums gegen eine Vorlage können zwar unliebsame Veränderungen unter Umständen verhindert werden, aber es können keine Neuerungen herbeigeführt werden, wie sie für die vor neuen Herausforderungen stehenden Städte regelmässig gewünscht werden dürften.

3.4 Antrag

Wir beantragen Ihnen aus diesen Gründen, auf Ihren Beschluss zur Unterstützung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 173/2007 zurückzukommen und dem Kantonsrat die Ablehnung der Initiative zu beantragen.

4. Antrag der Kommission

In Kenntnisnahme der Stellungnahme des Regierungsrates kommt die Kommission zum Schluss, dass das Anliegen der Initiantin nicht mit dem Instrument der Standesinitiative verfolgt werden sollte. Die Kommissionsmehrheit beantragt deshalb, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 173/2007 abzulehnen.