

Antrag der Kommission* vom 25. Mai 1993

KR-Nr. 263/1993

**Bericht und Antrag zur Parlamentarischen Initiative
Dr. M. Notter, Dietikon, und Mitunterzeichnende
(KR-Nr. 6/1991) betreffend Neuregelung des
Referendumsrechtes**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission.

beschliesst:

I. Die Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 wird wie folgt geändert:

III. Gesetzgebung und Volksvertretung

Art. 28. Das Volk übt im Zusammenwirken mit dem Kantonsrat die gesetzgebende Gewalt aus.

Der Erlass aller grundlegenden und wichtigen Normen des kantonalen Rechts hat in der Form des Gesetzes zu erfolgen. Dazu gehören insbesondere Bestimmungen über Organisation und Aufgaben der Behörden, über Zweck, Inhalt und Umfang der Grundrechtsbeschränkungen und staatlichen Leistungen sowie über Art und Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private.

Art. 28bis. Die nachfolgenden Anordnungen sind in der Form des referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses zu erlassen:

1. die Bewilligung neuer einmaliger Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als Fr. 3 000 000 oder neuer jährlich wiederkehrender Ausgaben von mehr als Fr. 300 000;

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Dr. Kurt Sintzel, Zollikon (Präsident); Regine Aeppli Wartmann, Zürich; Rudolf Bolli, Fällanden; Roland Brunner, Rheinau; Thomas Dähler, Zürich; Mario Fehr, Adliswil; Andreas Ganz, Wädenswil; Kaspar Günthardt, Dällikon; Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht; Dr. Balz Hösly, Zürich; Dr. Markus Notter, Dietikon; Hans Rutschmann, Rafz; Ernst Schibli, Otelfingen; Daniel Vischer, Zürich; Kurt Wottle, Winterthur; Sekretär: Hans Moser, Schwerzenbach.

2. die Festsetzung der vom Gesetz bezeichneten grundlegenden und verbindlichen Pläne der staatlichen Tätigkeit;
3. die Erteilung der vom Gesetz bezeichneten wichtigen Konzessionen und Bewilligungen.
Das Gesetz kann für weitere wichtige Anordnungen die Form des referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses vorsehen.

A. Vorschlagsrecht des Volkes

Art. 29. Das Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten (Initiative) umfasst die Befugnis, Begehren auf Änderung der Verfassung sowie auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder eines referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses zu stellen.

Abs. 2 unverändert.

Ein Initiativbegehren kommt zustande,

1. wenn es von wenigstens 10 000 Stimmberechtigten gestellt wird;
2. wenn es von einzelnen Stimmberechtigten oder Behörden gestellt wird und von mindestens 60 Mitgliedern des Kantonsrates unterstützt wird.

Abs. 4 und 5 unverändert.

B. Volksabstimmung

Art. 30. Der Volksabstimmung werden unterstellt:

1. Verfassungsänderungen sowie Konkordate mit verfassungsänderndem Inhalt;
2. Volksinitiativen auf Änderungen der Verfassung;
3. Volksinitiativen auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen oder referendumsfähigen Kantonsratsbeschlüssen, sofern der Kantonsrat ihnen keine Folge geben will oder ihnen einen Gegenvorschlag gegenüberstellt;
4. Stellungnahmen des Kantons im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens des Bundes über die Wünschbarkeit der Errichtung von Atomanlagen auf dem Gebiet des Kantons Zürich oder seiner Nachbarkantone.

Art. 30bis. Auf Begehren von 5000 Stimmberechtigten oder 45 Mitgliedern des Kantonsrates werden der Volksabstimmung unterstellt:

1. Gesetze sowie Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt;
2. referendumsfähige Kantonsratsbeschlüsse.

Das Begehren um Durchführung der Volksabstimmung ist innert 60 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Beschlusses schriftlich zu stellen.

Der Kantonsrat kann Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, von sich aus der Volksabstimmung unterstellen.

Minderheitsantrag Dr. Markus Notter, Mario Fehr, Kaspar Günthardt und Willy Spieler (in Vertretung von Roland Brunner)

Art. 30bis. Auf Begehren von 5000 Stimmberechtigten oder 30 Mitgliedern des Kantonsrates werden der Volksabstimmung unterstellt:....

Minderheitsantrag Dr. Ulrich E. Gut

Art. 30bis. Der Volksabstimmung werden unterstellt:

1. Gesetze, Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt sowie referendumsfähige Kantonsratsbeschlüsse nach Art. 28bis Abs. 1 Ziff. 1 auf Begehren von 5000 Stimmberechtigten oder 30 Mitgliedern des Kantonsrates;
2. Andere referendumsfähige Kantonsratsbeschlüsse auf Begehren von 5000 Stimmberechtigten oder 60 Mitgliedern des Kantonsrates.

C. Kantonsrat

Art. 31. Dem Kantonsrat kommt zu:

1. die Beratung und Beschlussfassung über alle Gegenstände, welche obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterstehen;
Ziffern 2 bis 4 unverändert;
5. die endgültige Beschlussfassung über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck bis zu Fr. 3 000 000 und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis zu Fr. 300 000;
Ziffern 6 bis 10 unverändert.

II. Diese Verfassungsänderung unterliegt der Volksabstimmung.

III. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Bericht

1. Einleitung

An seiner Sitzung vom 27. Mai 1991 hat der Kantonsrat die Parlamentarische Initiative Dr. M. Notter, Dietikon, und Mitunterzeichnende, KR-Nr. 6/1991, betreffend Neuregelung des Referendumsrechtes mit 97 Stimmen vorläufig unterstützt und einer Spezialkommission zu Beratung und Antragstellung überwiesen. Die Parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

I.

Die Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 wird wie folgt geändert:

III. Gesetzgebung und Volksvertretung

Art. 28. Das Volk übt im Zusammenwirken mit dem Kantonsrat die gesetzgebende Gewalt aus.

Der Erlass aller grundlegenden und wichtigen Normen des kantonalen Rechts hat in der Form des Gesetzes zu erfolgen. Dazu gehören insbesondere Bestimmungen über Organisation und Aufgaben der Behörden, über Zweck, Inhalt und Umfang der Grundrechtsbeschränkungen und staatlichen Leistungen sowie über Art und Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private.

Gesetzesvertretende Verordnungen dürfen nur erlassen werden, wenn deren Zweck, Inhalt und Umfang durch das Gesetz hinlänglich umschrieben ist.

Art. 28bis. Die nachfolgenden Anordnungen sind in der Form des allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschlusses zu erlassen:

1. die Bewilligung neuer einmaliger Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als Fr. 3 000 000 oder neuer, jährlich wiederkehrender Ausgaben von mehr als Fr. 300 000;

2. die Festsetzung kantonaler Richtpläne und die Genehmigung kantonaler Nutzungspläne sowie weiterer vom Gesetz bezeichneter grundlegender und verbindlicher Pläne der staatlichen Tätigkeit;
3. die Beteiligung an gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen, einschliesslich der Erhöhung oder Herabsetzung der Beteiligung;
4. die Erteilung der vom Gesetz bezeichneten wichtigen Konzessionen und Bewilligungen.
Das Gesetz kann für weitere wichtige Anordnungen die Form des allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschlusses vorsehen.

A. Vorschlagsrecht des Volkes

Art. 29. Das Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten (Initiative) umfasst die Befugnis, Begehren auf Änderung der Verfassung sowie auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschlusses zu stellen.

Abs. 2 unverändert.

Ein Initiativbegehren kommt zustande,

1. wenn es von wenigstens 10 000 Stimmberechtigten gestellt wird;
2. wenn es von einzelnen Stimmberechtigten oder von Behörden gestellt wird und von mindestens 60 Mitgliedern des Kantonsrates unterstützt wird.

Abs. 4 und 5 unverändert.

B. Volksabstimmung

Art. 30. Der Volksabstimmung werden unterstellt:

1. Verfassungsänderungen sowie Konkordate mit verfassungsänderndem Inhalt;
2. Volksinitiativbegehren auf Änderung der Verfassung;
3. Volksinitiativbegehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen oder allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschlüssen, sofern der Kantonsrat ihnen keine Folge geben will oder ihnen einen Gegenvorschlag gegenüberstellt;
3. Stellungnahmen des Kantons im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens des Bundes über die Wünschbarkeit der Errichtung von Atomanlagen auf dem Gebiet des Kantons Zürich oder seiner Nachbarkantone.

Art. 30bis. Auf Begehren von 5000 Stimmberechtigten oder 30 Mitgliedern des Kantonsrates werden der Volksabstimmung unterstellt:

1. Gesetze sowie Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt;
2. allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse.

Das Begehren um Durchführung der Volksabstimmung ist innert 60 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Beschlusses schriftlich zu stellen.

Der Kantonsrat kann Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, von sich aus der Volksabstimmung unterstellen.

C. Kantonsrat

Art. 31. Dem Kantonsrat kommt zu:

1. die Beratung und Beschlussfassung über alle Gegenstände, welche obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterstehen;
Ziffern 2-4 unverändert;
5. die endgültige Beschlussfassung über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck bis zu Fr. 3 000 000 und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis zu Fr. 300 000;
Ziffern 6 bis 10 unverändert.

II.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Die Kommission hat die Vorlage durchberaten und das Ergebnis in Anwendung von § 28 des Kantonsratsgesetzes dem Regierungsrat zur Stellungnahme vorgelegt. Gestützt darauf hat die Kommission die Vorlage einer zweiten Lesung unterzogen und einige weitere Änderungen vorgenommen

Das obligatorische Gesetzesreferendum wurde bereits in den siebziger Jahren zweimal zur Diskussion gestellt. Dabei standen Argumente der Überlastung und der Überforderung der Stimmbürger sowie die schlechte Stimmbeteiligung im Vordergrund. Man argumentierte mit dem Begriff der «Verwesentlichung der Demokratie». Eine Volksinitiative auf Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums scheiterte 1983 in der Volksabstimmung.

2. Die Begründung der Initianten

Die Initianten halten es für offenkundig, dass heute eine gewisse Verzerrung der Volksrechte besteht. Jede auch noch so einfache Gesetzesänderung muss von den Stimmberechtigten beschlossen werden, wogegen der moderne Leistungsstaat erhebliche Massnahmen auf dem demokratisch mangelhaft legitimierten Verordnungsweg durchsetzen kann. Dieser Umstand kann zum bekannten Gefühl der Ohnmacht des Bürgers führen, was sich schliesslich in Staatsverdrossenheit und in Unwillen zur Mitarbeit in staatlichen Gremien äussert. Eine solche Entwicklung sei in unserer Willensnation nicht unbedenklich, und es müssten Wege gesucht werden, die Stimmberechtigten vermehrt in die als wichtig empfundenen Entscheidungsprozesse miteinzubeziehen.

3. Die Beratungen der vorberatenden Kommission

Die Kommission trat auf die Vorlage ein und beriet in sechs Sitzungen die einzelnen Artikel durch. Nach Eingang der regierungsrätlichen Stellungnahme fand eine Aussprache mit einer Delegation des Regierungsrates statt.

Zusammenfassend sieht die Vorlage die Abschaffung des obligatorischen Gesetzes- und Finanzreferendums und die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums vor. Dem obligatorischen Referendum unterstehen nach wie vor Verfassungsänderungen und Konkordate mit verfassungsänderndem Inhalt, Volksbegehren auf Änderungen der Verfassung ferner Volksinitiativen auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen oder Ausgabenbeschlüssen, sofern ihnen der Kantonsrat keine Folge geben will oder einen Gegenvorschlag gegenüberstellt.

Dem fakultativen Referendum unterstehen neu Gesetzesänderungen sowie Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt sowie Beschlüsse von mehr als 3 Millionen Franken für neue einmalige Ausgaben oder mehr als 300 000 Franken für neue jährlich wiederkehrende Ausgaben. Das Referendum kann von 5000 Stimmberechtigten oder von 45 Mitgliedern des Kantonsrates begehrt werden. Eine Kommissionsminderheit beantragt, dass dafür lediglich die Zustimmung von 30 Ratsmitgliedern erforderlich sein soll. In der abschliessenden Kompetenz des Kantonsrates bleiben Ausgabenbeschlüsse bis zu 3 Millionen Franken für neue einmalige und bis zu 300 000 Franken für neue jährlich wiederkehrende Ausgaben. Der Rat berät wie bisher alle Gegenstände, die obligatorisch oder fakultativ dem Referendum unterstehen.

4. Die Bestimmungen im einzelnen

Art. 28

Der bisherige Art. 28 sagt lapidar: «Das Volk übt die gesetzgebende Gewalt unter Mitwirkung des Kantonsrates aus.» Diese Bestimmung entspricht den tatsächlichen Verhältnissen nicht. In Tat und Wahrheit ist es das Parlament das entweder auf Antrag des Regierungsrates, aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses oder einer Initiative - gesetzgeberisch tätig ist. Dem Volk bleibt lediglich der Entscheid über die vom Kantonsrat vorbereiteten Vorlagen sowie über Volksinitiativen.

Der neue Vorschlag trägt dieser Tatsache in Abs. 1 Rechnung mit der Formulierung: «Das Volk übt im Zusammenwirken mit dem Parlament die gesetzgebende Gewalt aus.»

Neuere Kantonsverfassungen enthalten Definitionen des Gesetzesbegriffes. Alle grundlegenden und wichtigen Normen des kantonalen Rechtes müssen in der Form des Gesetzes erlassen werden. Damit ist sichergestellt, dass der Gesetzgeber - Parlament und Volk - zuständig für die Gestaltung dieses wichtigen Teils des kantonalen Rechtes ist. Der Kommission scheint es wesentlich, dass die Staatsverfassung festlegt, wie die staatlichen Normen entstehen sollen.

Art 28bis

Dieser Artikel führt den Oberbegriff des «referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses» ein. Damit werden diejenigen Beschlüsse des Kantonsrates bezeichnet, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Sie umfassen unter anderem folgende Bereiche: Bewilligung neuer einmaliger Ausgaben für einen bestimmten Zweck und neuer jährlich wiederkehrender Ausgaben. Die Betragsgrenzen wurden leicht angehoben auf mehr als 3 Millionen Franken für neue einmalige und auf mehr als 300 000 Franken für neue jährlich wiederkehrende Ausgaben.

Zudem schafft diese Bestimmung die Verfassungsgrundlage, um allenfalls später durch Gesetz die Möglichkeit des Referendums gegen die Festsetzung bestimmter kantonalen Pläne und die Erteilung besonderer Konzessionen einzuführen. Mit dieser Bestimmung werden aber unmittelbar keine neuen Referendumstatbestände geschaffen.

Die Aufzählung der möglichen referendumsfähigen Kantonsratsbeschlüsse ist nicht abschliessend. Darum enthält Abs. 2 eine Generalklausel, die besagt, dass auf gesetzgeberischem Wege bestimmt werden kann, welche Anordnungen als referendumsfähige Kantonsratsbeschlüsse zu erlassen sind.

Art. 29

Die einzige Änderung betrifft Abs. 1, in welchem festgehalten wird, dass auch Initiativbegehren im Bereich der referendumsfähigen Kantonsratsbeschlüsse möglich sind. Diese Bestimmung erfolgt zwingend auf Grund der neuen Regelung, wie sie in Art. 28^{bis} festgelegt ist. Der Bereich des Initiativrechts bleibt damit unverändert.

Art. 30

Dieser Artikel umfasst wie bisher die Gegenstände, die der Volksabstimmung obligatorisch unterstellt sind. Es handelt sich einerseits um alle Vorlagen, welche die Verfassung tangieren, und andererseits um Volksinitiativen im Bereich des fakultativen Referendums, sofern der Kantonsrat ihnen nicht zustimmt oder einen Gegenvorschlag gegenüberstellt.

Unverändert bleibt auch die bisherige Ziffer 4 (Vernehmlassungen zur Wünschbarkeit der Errichtung von Atomanlagen auf dem Gebiet des Kantons Zürich oder seiner Nachbarkantone).

Art. 30bis

Dieser neue Verfassungsartikel bildet den Kern der vorgesehenen Revision. Er bringt das fakultative Gesetzesreferendum. Demnach werden Gesetze sowie Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt nur noch aufgrund des Begehrens einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten oder Mitgliedern des Kantonsrates der Volksabstimmung unterstellt.

Das Quorum für das fakultative Referendum wird auf 5000 Stimmberechtigte festgesetzt. damit nicht eine zu hohe Barriere aufgebaut wird. Dazu hilft auch die mit 60 Tagen relativ lange Frist zum Sammeln der nötigen Unterschriften. Sowohl das Quorum für das Referendum der Stimmberechtigten (5000 Unterschriften) als auch für das Behördenreferendum (45 Mitglieder des Kantonsrates) werden mit Absicht tief gehalten um einen gewissen Schutz von Minderheiten zu gewährleisten. Nach Meinung der Mehrheit der Kommission soll es aber nicht zu tief sein, damit die Versuchung nicht zu gross wird, praktisch alle Vorlagen der Volksabstimmung zu unterbreiten. Eine Minderheit der Kommission möchte das Quorum bei 30 Ratsmitgliedern ansetzen, um für die Stimmberechtigten den Übergang vom obligatorischen zum fakultativen Referendum etwas zu entschärfen. Ein weiterer Minderheitsantrag zielt darauf ab, das Quorum für Vorlagen, die bisher dem obligatorischen Referendum unterstanden insbesondere für Gesetze -, tief zu halten, aber für Referendumstatbestände, welche allenfalls künftig auf dem Wege der Gesetzgebung neu eingeführt werden, sowie für Vorlagen, welche jetzt schon dem fakultativen Referendum unterstehen, das bisherige Quorum von 60 Ratsmitgliedern beizubehalten.

Abs. 3 hält fest, dass der Kantonsrat Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, wie bisher von sich aus der Volksabstimmung unterstellen kann.

Art. 31

Ziff. 1 enthält die Anpassung an die neuen Bestimmungen in den Art. 30 und 30^{bis}.

Ziff. 5 wird die Bestimmung von Art. 28^{bis} Abs. 1 Ziff. 1 angepasst.

Alle anderen Bestimmungen bleiben unverändert.

5. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat nahm am 27. Mai 1992 zur Vorlage in der Fassung der ersten Lesung Stellung. Er befürwortet vor allem die Bemühungen, die Zahl der Volksabstimmungen zu verringern, äussert aber Bedenken gegen eine allfällige Erweiterung der möglichen Abstimmungsgegenstände. Die Kommission trug diesen Bedenken Rechnung.

6. Schlussbemerkungen

Die Kommission legt mit ihrem Antrag eine zeitgemässe Regelung des Referendumsrechts vor. Mit dem obligatorischen Gesetzesreferendum führt die immer häufiger werdende Anpassung an übergeordnetes Recht zu vielen Abstimmungen, oft auch in völlig unbestrittenen Fragen. Das fakultative Gesetzesreferendum entlastet die Stimmberechtigten von Abstimmungen über eher nebensächliche und nicht umstrittene Gesetze und Beschlüsse. Die Vorlage führt zu einer Stärkung des Parlamentes. Wegen des fakultativen Referendums werden die Mitwirkungsrechte des Volkes jedoch nicht abgebaut.

7. Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat, auf die Vorlage einzutreten und sie im Sinne ihrer Anträge zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden.

Zürich, den 25. Mai 1993

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Dr. Kurt Sintzel

Der Sekretär:

Hans Moser