



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0295.01

JSD/P090295
Basel, 13. Mai 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 12. Mai 2009

Bericht

zur

**rechtlichen Zulässigkeit der Volksinitiative „für ein griffiges
Finanzreferendum“ (Finanzreferendums-Initiative)**

A.

1. Vorprüfung

Am 18. August 2007 ist im Kantonsblatt gemäss § 4 Abs. 3 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100) der Titel und Text der Initiative „für ein griffiges Finanzreferendum“ (Finanzreferendums-Initiative) sowie die Kontaktadresse des Initiativkomitees veröffentlicht worden. Damit hat die Staatskanzlei konkludent festgestellt, dass die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Die eingereichte Unterschriftenliste enthält denn auch die erforderlichen Angaben nach § 3 IRG, und es liegen offensichtlich keine Ungültigkeitsgründe gemäss § 4 Abs. 2 IRG vor.

2. Zustandekommen

In Anwendung der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 17. Februar 2009 durch Verfügung festgestellt, dass die Volksinitiative „für ein griffiges Finanzreferendum“ (Finanzreferendums-Initiative) mit 3'112 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 21. Februar 2009 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Dienstag, dem 3. März 2009 unbenutzt abgelaufen.

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grosse Rat innerhalb von drei Monaten den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

Gemäss § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht Unmögliches verlangt.

4. Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 18. August 2007)

„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 Initiativbegehren:

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

Wir beehren uns, Ihnen zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt zu berichten:

B.

1. Unformulierte Initiative

Gemäss § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes-, oder Beschlusstext.

Mit der Initiative „für ein griffiges Finanzreferendum“ (Finanzreferendums-Initiative) wird kein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung, in ein Gesetz aufgenommen oder als Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden könnte.

Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert. Dies trifft auf die vorliegende Initiative zu, die im Übrigen ausdrücklich als solche bezeichnet ist.

2. Das Anliegen der Initiative

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 Ausgabevorhaben, 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 Ausgabevorhaben vorgängig im Grossen Rat nicht mit einem bestimmten Quorum angenommen worden ist. Damit soll verhindert werden, dass das Volk wegen Vorhaben an die Urne gerufen wird, die nicht umstritten sind.

3. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Das Finanzreferendum ist ein rein kantonales Institut [Gerold Steinmann, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Kommentar zu Art. 34 BV, N 9]. Das vorliegende Initiativbegehren verstösst insofern weder gegen Bundesrecht noch gegen Staatsvertragsrecht.

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Geltendes Recht

Im Kanton Basel-Stadt sieht die Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (wirksam seit 13. Juli 2006) bereits heute ein Mitspracherecht des Volkes für Ausgaben des Staates vor, indem das fakultative Referendum für „Ausgabenbeschlüsse in den vom Gesetz bestimmten Beträgen,“ ermöglicht wird (§ 52 Abs. 1 lit. b KV). Auf gesetzlicher Ebene legt § 22 Abs. 1 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG, SG 610.100) diesen Betrag auf CHF 1'500'000 fest. Sonderbestimmungen gelten für Grundstücke (§ 22 Abs 3 FHG) und Beteiligungen (§ 35 FHG).

Dem Kanton steht es frei, die geltende Rechtslage im Sinne der Forderung der Initiantinnen und Initianten so abzuändern, dass Ausgabenbeschlüsse ab einer Höhe von CHF 3'000'000 dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen, sofern der Grosse Rat nicht mit einem Mehr von vier Fünfteln zugestimmt hat. Da der Initiativtext nichts Anderes sagt, ergibt sich daraus, dass ein Ausgabenbeschluss, der vom Grossen Rat mit dem erforderlichen qualifizierten Mehr angenommen wird, noch nicht rechtskräftig ist, sondern nach § 52 Abs. 1 lit. B KV in Verbindung mit § 22 Abs. 1 FHG dem fakultativen Referendum untersteht.

Finanzreferendum - Ausgabenreferendum

Im Titel der Initiative wird der Begriff „Finanzreferendum“ verwendet, während das kantonale Finanzhaushaltsgesetz das „Ausgabenreferendum“ kennt. Sofern in der Lehre zwischen diesen beiden Begriffen differenziert wird, wird das Finanzreferendum als Oberbegriff für Ausgabenreferendum betrachtet (vgl. Felix Escher, Finanzrecht, in: Kurt Eichenberger et al. (Hrsg.), Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 459 FN 20). Da auch im Initiativtext von „Ausgaben“ die Rede ist, können die beiden Begriffe als Synonyme verwendet werden.

Überlegungen zum möglichen Regelungsbedarf

Im Falle einer Annahme der Initiative müsste der Katalog von § 51 KV (obligatorisches Referendum) mit einer entsprechenden Bestimmung ergänzt werden. Parallel dazu müsste § 52 Abs. 1 lit. b KV dahingehend angepasst werden, dass Ausgabenbeschlüsse nur insofern dem fakultativen Referendum unterliegen, als sie nicht bereits obligatorisch den Stimmberechtigten unterbreitet werden müssen. Die finanzielle Untergrenze der Referendums-tauglichkeit von CHF 3'000'000 kann entweder direkt in der Verfassung genannt oder diese kann auf Gesetzesstufe festgehalten werden. Der Wortlaut der Initiative lässt beide Möglichkeiten offen (§ 23 IRG). Für das Referendumsverfahren kann auf die bestehenden Regeln zurückgegriffen werden (vgl. § 39 Abs. 2 IRG).

Nach dem Initiativtext sollen Ausgabenbeschlüsse nur dann zwingend dem Volk vorgelegt werden, sofern der Grosse Rat nicht mit einem Mehr von mindestens vier Fünfteln der *anwesenden Mitglieder* dem Begehren zugestimmt hat. Die Zahl der „anwesenden Mitglieder“ kann nicht beliebig tief sein. Der Grosse Rat ist vielmehr nur dann überhaupt beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder des Grossen Rates anwesend ist (§ 98 KV und § 23 Abs. 1 des Gesetzes der Geschäftsordnung des Grossen Rates, GO, SG 152.100). Obwohl der Grosse Rat nach der Bestimmung von § 29 Abs. 1 GO mit einfachem Mehr der Stimmen entscheidet, braucht diese Bestimmung nicht geändert zu werden, da sie ausdrücklich eine andere Festlegung durch Verfassung oder Gesetz vorbehält.

Die Initiative äussert sich nicht dazu, ob das obligatorische Referendum ausschliesslich für neue *einmalige* Ausgaben über CHF 3'000'000 vorzusehen ist oder ob *wiederkehrende* Ausgaben, deren Gesamtsumme diesen Betrag übersteigt, ebenfalls gemeint sind. Für Grundstücke sieht § 22 Abs. 3 FHG einen Betrag von CHF 4'500'000 („das Dreifache der Wertgrenze für einmalige Ausgaben“) als Voraussetzung für das fakultative Referendum vor. Da sich die Initiative zu möglichen Ausnahmefällen nicht äussert, müsste diese Bestimmung entweder aufgehoben oder im Sinne einer Ausnahmeregelung angepasst werden. § 25 FHG regelt sodann das Verfahren und die Kompetenzen für dringliche Ausgaben. Absatz 2 dieser Bestimmung hält fest, dass das fakultative Referendum für dringliche neue Ausgaben, welche die abschliessende Ausgabenkompetenz des Grossen Rates übersteigen, vorbehalten bleibt. Bei Annahme der Initiative müsste in dieser Bestimmung die Möglichkeit des obligatorischen Referendums aufgenommen werden. Aufgrund des Wortlauts der Initiative kann davon ausgegangen werden, dass § 35 Abs. 1 lit. b FHG nicht geändert werden soll.

3.2. Einheit der Materie und Durchführbarkeit

Die Initiative befasst sich mit einem einzigen Gegenstand, so dass das Prinzip der Einheit der Materie gewahrt ist. Sie verlangt nichts Unmögliches und ist daher durchführbar.

4. Antrag

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag, dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Initiative „für ein griffiges Finanzreferendum“ (Finanzreferendums-Initiative) für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage: Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über

die rechtliche Zulässigkeit

der Kantonalen Volksinitiative „für ein griffiges Finanzreferendum“ (Finanzreferendums-Initiative)

(vom 2009)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,
nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 09.0295.01
vom 13. Mai 2009
beschliesst:

Die mit 3'112 Unterschriften zustandegekommene Kantonale Volksinitiative „für ein griffiges Finanzreferendum“ (Finanzreferendums-Initiative) wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.