



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Beantwortung der Interpellation Nr. [2010-419](#) von Daniele Ceccarelli, FDP-Fraktion: Einführung des obligatorischen Finanzreferendums im Kanton Basel-Landschaft ?**

Datum: 19. April 2011

Nummer: 2010-419

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links: - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
 - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
 - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
 - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

betreffend Beantwortung der Interpellation Nr. [2010-419](#) von Daniele Ceccarelli, FDP-Fraktion: Einführung des obligatorischen Finanzreferendums im Kanton Basel-Landschaft ?

vom 19. April 2011

Am 8. Dezember 2010 reichte Daniele Ceccarelli, FDP-Fraktion, die Interpellation betreffend Einführung des obligatorischen Finanzreferendums im Kanton BL ein, die folgenden Wortlaut hat:

"Der Regierungsrat wird um schriftliche Beantwortung folgender Fragen ersucht:

- 1. Welche Kantone - neben z.B. dem Kanton St. Gallen - kennen das obligatorische Finanzreferendum und wie ist es jeweils ausgestaltet, insbesondere in rechtlicher Hinsicht?*
- 2. Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zum obligatorischen Finanzreferendum bzw. welche Gründe sprächen nach Ansicht des Regierungsrates für und/oder gegen die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums?*
- 3. Wie beurteilt der Regierungsrat das obligatorische Finanzreferendum, wie es im Kanton St. Gallen gehandhabt wird und insbesondere, wie hoch würde der Regierungsrat - anhand des St. Galler Musters (vgl. Beispiel am Seitenende) - die jeweiligen Grenzbeträge für unseren Kanton festlegen?*
- 4. Bestehen auf Bundesebene Bestrebungen, das obligatorische Finanzreferendum einzuführen und wenn ja, welches ist der aktuelle Stand?*

Für die Beantwortung der Fragen danke ich dem Regierungsrat im voraus bestens.

Beispiel: Formulierung St. Gallen gem. Art. 6 Gesetz über Referendum und Initiative Finanzreferendum a) obligatorisches Finanzreferendum

Art. 6

Dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen die Gesetze ¹ und Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als Fr. 15'000'000.- oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als Fr. 1'500'000.- zur Folge haben."

Der Regierungsrat beantwortet die Fragen wie folgt:

Frage 1:

Welche Kantone - neben z.B. dem Kanton St. Gallen - kennen das obligatorische Finanzreferendum und wie ist es jeweils ausgestaltet, insbesondere in rechtlicher Hinsicht?

Antwort des Regierungsrates:

Der verfassungspolitische Zweck des Finanzreferendums besteht darin, den Bürgerinnen und Bürgern bei Beschlüssen über erhebliche Auslagen, die sie als Steuerzahlerinnen und Steuerzahler mittelbar betreffen, ein Mitspracherecht zu gewähren. Gegenstand des Finanzreferendums sind daher Aufwendungen, die geeignet sind, steuerliche Belastungen zu beeinflussen.

"Das Finanzreferendum ist das komplexeste aller direktdemokratischen Instrumente in den Kantonen", schreiben die Politologen Alexander Trechsel und Uwe Serdült in ihrem Werk über die direkte Demokratie in den Kantonen¹. Sie meinen damit die Vielfalt der vorkommenden Ausgestaltungsformen. Gemäss untenstehender Tabelle kennen heute 13 Kantone das obligatorische Finanzreferendum in unterschiedlicher Ausgestaltung. Wie die Tabelle zeigt, umfasst die Institution des Finanzreferendums bei Ausgaben alle neuen, d.h. nicht gebundenen Ausgaben, einmalige oder wiederkehrende, die einen gewissen Betrag überschreiten. Dieser Betrag ist unterschiedlich hoch. Die Spannweite reicht bei den einmaligen Ausgaben von CHF 250'000.00 im Kanton Schwyz bis zum hundertfachen dieses Betrages nämlich CHF 25 Mio im Kanton Luzern und bei den wiederkehrenden Ausgaben von CHF 50'000 für den Kanton Schwyz bis CHF 25 Mio im Kanton Luzern.

In gewissen Kantonen (Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Jura) werden nicht Frankenbeträge als Limite angegeben, sondern die Limite wird durch prozentuale Anteile an einem kantonalen Finanzindikator festgelegt. Dieses System macht eine periodische Anpassung der Frankenbeträge überflüssig. In den meisten Kantonen, welche mit Frankenbeträgen operieren, wurden diese im Laufe der Jahre zum Teil mehrmals angepasst.

Im Kanton Basel-Stadt kam am 13. Februar 2011 die kantonale Initiative "für ein griffiges Finanzreferendum" (Finanzreferendum-Initiative) zur Abstimmung. Diese sah vor, dass neue Ausgaben von mehr als CHF 3 Mio zwingend dem Volk zur Abstimmung hätten vorgelegt werden müssen, sofern der Grosse Rat nicht mit einem Mehr von mindestens vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder diesen neuen Ausgaben zugestimmt hat. Der Grosse Rat lehnte

¹ Trechsel, Alexander/Serdült, Uwe: Kaleidoskop der Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970-1996). Basel-Genf-München 1999 S. 37

die Initiative ab, arbeitete jedoch einen Gegenvorschlag aus. Dieser sah vor, dass neue Ausgaben von mehr als CHF 4,5 Mio dem Volk zur Abstimmung hätten vorgelegt werden müssen, wenn 34 Mitglieder des Grossen Rats, der 100 Mitglieder umfasst, dies verlangt hätten. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt war der Meinung, der Kanton verfüge bereits über alle notwendigen Instrumente für eine wirksame Überprüfung der Finanzausgaben und zwar in Form des fakultativen Referendums.

Beide Vorlagen wurden an der Urne mit deutlichen Neinmehrheiten abgelehnt (die Finanzreferendums-Initiative mit einem Neinanteil von 76,59 %, der Gegenvorschlag mit 67,65 %). Der Kanton Basel-Stadt bleibt somit beim fakultativen Referendum analog zur heutigen Regelung in unserem Kanton.

Übersichtstabelle der Kantone mit obligatorischem Finanzreferendum (Stand 1. März 2011)

Kanton	einmalige Ausgabe	wiederkehrende Ausgabe	kombiniert mit fak. Finanzref.	Unterschriften für fak. Finanzref.
AI	Ausgabe mindestens 1 Mio	Ausgabe mindestens 0.2 Mio (während mind. 5 Jahren)	ja	200
AR	Ausgabe über 5% einer Steuereinheit ²	Ausgabe über 1% einer Steuereinheit	ja	300
FR	Ausgabe über 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung	Ausgabe über 1 % der auf 5 Jahre hochgerechneten Beträge bezogen auf die Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung	ja	6'000
GL	Ausgabe über 1 Mio	Ausgabe über 0,2 Mio	nein	
GR	Ausgabe über 10 Mio	Ausgabe über 1 Mio	ja	1'500
LU	Ausgabe über 25 Mio	Ausgabe über 25 Mio ³	ja	3000
NW	Ausgaben über 5 Mio	Ausgaben über 0.5 Mio	ja	250
SH	Ausgabe über 3 Mio	Ausgabe über 0,5 Mio	ja	1'000
SZ	Ausgabe über 0,25 Mio	Ausgabe über 0,05 Mio	nein	
SG	Ausgabe über 15 Mio	Ausgabe über 1,5 Mio (während 10 Jahren wiederkehrend)	ja	4'000
SO	Ausgabe über 5 Mio	Ausgabe über 0,5 Mio	ja	1'500
UR	Ausgabe über 1 Mio	Ausgabe über 0,1 Mio, (während mindestens 10 Jahren)	ja	450
JU	Ausgabe über 5 % der budgetierten Einnahmen	Ausgabe über 0,5 % der budgetierten Einnahmen	ja	2'000

Frage 2:

Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zum obligatorischen Finanzreferendum bzw. welche Gründe sprächen nach Ansicht des Regierungsrates für und/oder gegen die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums?

² Eine Steuereinheit beträgt zur Zeit rund CHF 40 Mio und ist abhängig von den Steuereinnahmen des Vorjahres, welche in der Staatsrechnung ausgewiesen wird.

³ gemäss § 23 der Kantonsverfassung ist der Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse massgebend; ist dieser nicht feststellbar ist es der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe.

Antwort des Regierungsrates:

Für das obligatorische Finanzreferendum im Kanton Basel-Landschaft sprechen folgende Gründe:

- In denjenigen Kantonen und Gemeinden, welche dieses Instrument kennen, geht das obligatorische Finanzreferendum mit geringeren Ausgaben und Einnahmen einher. Dies haben die Auswertungen kantonaler Datensätze aus den Jahren 1986-1997 und von Datensätzen aus 134 Gemeinden aus dem Jahre 1990 ergeben. Gemäss dieser Untersuchung⁴ sind in Kantonen mit obligatorischem Finanzreferendum die Staatsausgaben pro Kopf um etwa 7 Prozent und die Staatseinnahmen um etwa 11 Prozent signifikant niedriger im Vergleich zu den übrigen Kantonen, welche dieses Instrument nicht kennen. In den Gemeinden mit obligatorischem Finanzreferendum sind die Einnahmen und Ausgaben pro Kopf um etwa 20 Prozent niedriger als in den übrigen Gemeinden. Somit führt das obligatorische Finanzreferendum einerseits zu einer Bremsung des Ausgabenwachstums und andererseits zu einer moderateren Steuerbelastung.
- Es gibt Hinweise darauf, dass die Staatsschulden mit dem obligatorischen Finanzreferendum gesenkt werden können.⁵
- Die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums erweitert die Volksrechte, weil Volksabstimmungen über hohe neue einmalige oder wiederkehrende Ausgaben unabhängig vom Zustandekommen der erforderlichen Unterschriften für das Referendum durchgeführt werden.
- Betragsgrenzen für das obligatorische Finanzreferendum können als eigentliche "Ausgabenbremse" wirken, weil damit Anreize, die Ausgaben möglichst klein zu halten, gesetzt werden.

⁴ Kirchgässner, Gebhard: Auswirkungen der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen: Empirische Ergebnisse für die Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 138. Jg. 2002, S. 418 zitiert in: Bericht der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrats zur parlamentarischen Initiative Einführung eines Finanzreferendums vom 1. November 2007 Geschäft-Nr. 03.401 S. 8377

⁵ zur ausführlichen Darlegung der politökonomischen Theorie zum Finanzreferendum vgl. Feld, Lars P.: ein Finanzreferendum auf Bundesebene - Chancen, Risiken und Ausgestaltung. Im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen (KfK) im Rahmen des Jahresberichts 2004, S. 35

- Durch die obligatorischen Volksabstimmungen über hohe Ausgaben erhalten die Ausgabenbeschlüsse des Parlaments eine sehr hohe demokratische Legitimation.

Gegen das obligatorische Finanzreferendum im Kanton Basel-Landschaft sprechen folgende Gründe:

- Die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums führt dazu, dass auch über unbestrittene Ausgabenbeschlüsse Volksabstimmungen durchgeführt werden müssen, sofern die betreffenden Beträge über den Limiten für das obligatorische Referendum liegen. Das Volk müsste also über Ausgabenbeschlüsse entscheiden, obwohl diese im Landrat von einer grossen Mehrheit unterstützt wurden und niemand das Referendum dagegen ergriffen hätte.
- Die zusätzlichen Volksabstimmungen verursachen einen zusätzlichen Kostenaufwand. Gemäss den Angaben der Landeskantlei kostet jede Volksabstimmung im Kanton Basel-Landschaft rund CHF 30'000.-- (dieser Betrag umfasst den Druck der Abstimmungsbroschüre und der Stimmzettel sowie den Transport des Abstimmungsmaterials), wenn an diesem Abstimmungstermin über eine einzige Vorlage abgestimmt wird. Wird über mehrere Vorlagen abgestimmt, so teilen sich die etwas erhöhten Kosten auf die einzelnen Vorlagen auf.
- Für das Zustandekommen des fakultativen Finanzreferendums sind im Kanton Basel-Landschaft nur 1'500 Unterschriften notwendig, was kein grosses Hindernis für das Zustandekommen eines Referendums über einen Ausgabenbeschluss darstellt. Es ist somit bereits ein taugliches Instrument zur Wahrnehmung der politischen Rechte vorhanden, welches durchaus auch präventive Wirkung entfaltet.
- Es ist fraglich, ob die Einführung des obligatorischen Referendums wirklich einem Bedürfnis entspricht. Die Erfahrungen mit dem fakultativen Referendum zeigen, dass dieses in der Vergangenheit sehr selten ausgelöst worden ist.
- Die Stellung des Kantonsparlaments würde tendenziell geschwächt, wenn seine Ausgabenbeschlüsse ab einem bestimmten Betrag obligatorisch der Volksabstimmung unterbreitet werden müssten.
- Die Entscheidungsprozesse werden verlängert, weil bei Erreichen der definierten Ausgabenlimite automatisch eine Volksabstimmung ausgelöst wird und somit u.U.

auch grundsätzlich unbestrittene Vorlagen erst nach deren Durchführung und Erwirkung in Kraft gesetzt werden können.

Der Regierungsrat steht der Einführung des obligatorischen Finanzreferendums nicht negativ gegenüber, da dieses Instrument positive Auswirkungen auf den Kantonshaushalt und insbesondere auf die Entwicklung der Kantonsfinanzen haben dürfte. Allerdings muss das obligatorische Finanzreferendum sinnvoll und praktikabel ausgestaltet werden. Es muss speziell verhindert werden, dass unnötige Volksabstimmungen über unbestrittene Ausgabenbeschlüsse stattfinden. Dadurch würden die Volksrechte entwertet statt gestärkt. Um eine solche Entwicklung zu vermeiden, wäre nach Auffassung des Regierungsrats vorzusehen, dass Ausgabenbeschlüsse des Landrats, die mit mindestens einer 4/5-Mehrheit zustande kommen, vom obligatorischen Finanzreferendum ausgenommen sind. Ein solches verfassungsrechtliches Quorum besteht heute für Gesetze, Gesetzesänderungen, Staatsverträge und Staatsvertragsänderungen mit gesetzeswesentlichem Inhalt (§ 30 Buchstabe b KV). Auf diese Weise würde erreicht, dass über vorwiegend unbestrittene Ausgabenbeschlüsse des Landrats auch weiterhin keine (obligatorische) Volksabstimmung stattfindet.

Aus der Sicht des Regierungsrats ist es essentiell, dass auch bei der Einführung des obligatorischen Finanzreferendums in unserem Kanton das fakultative Finanzreferendum erhalten bleibt, jedoch sind die Limiten anzupassen bzw. zu erhöhen. Gemäss § 31 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung werden *auf Begehren von mindestens 1'500 Stimmberechtigten* Beschlüsse des Landrats über neue einmalige Ausgaben von mehr als 500'000 Fr. oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 50'000 Fr. der Volksabstimmung unterbreitet. Weil das fakultative Finanzreferendum in unserem Kanton durch das vergleichsweise sehr tiefe Quorum von 1'500 Stimmberechtigten ausgelöst werden kann, entfaltet auch dieses Instrument präventive Wirkung. Im Rahmen der Behandlung der überwiesenen Motion Nr. 2009-227 von Elisabeth Schneider betreffend Überarbeitung der Finanzkompetenzen von Regierung und Landrat wird diese Thematik gründlich zu prüfen sein.

Frage 3:

Wie beurteilt der Regierungsrat das obligatorische Finanzreferendum, wie es im Kanton St. Gallen gehandhabt wird und insbesondere, wie hoch würde der Regierungsrat - anhand des St. Galler Musters (vgl. Beispiel am Seitenende) - die jeweiligen Grenzbeträge für unseren Kanton festlegen?

Antwort des Regierungsrates:

Der Regierungsrat will sich im Rahmen der vorliegenden Beantwortung noch nicht betragsmässig festlegen, welche Ausgabenlimite für unseren Kanton als obere Grenze zu definieren wäre. Die im Kanton St. Gallen geltende Regelung weist sicher in die richtige Richtung. Damit könnte verhindert werden, dass es in unserem Kanton zu einer "Inflation" und damit auch zu einer Abwertung der Volksabstimmungen kommt. Um die Gefahr einer unnötigen Vermehrung von Volksabstimmungen zu bannen, darf das obligatorische Finanzreferendum nur hohe Ausgaben betreffen.

Unter der Annahme der St. Galler-Limiten wären im Kanton Basel-Landschaft in den Jahren 2009 und 2010 acht Ausgabenbeschlüsse dem obligatorischen Finanzreferendum unterstanden. Würde noch zusätzlich eine 4/5 Mehrheit für Finanzbeschlüsse im Landrat gefordert, dann wäre es folgende Vorlage gewesen:

- Verpflichtungskredit in Höhe von CHF 32,07 Mio für die Jahre 2010-2019 für die im Rahmen der Umsetzung des HarmoS-Konkordates erforderlichen Weiterbildungsmassnahmen etc. (Amtsblatt Nr. 25 vom 24.06.2010, Landratsbeschluss vom 10. Juni 2010)

Frage 4:

Bestehen auf Bundesebene Bestrebungen, das obligatorische Finanzreferendum einzuführen und wenn ja, welches ist der aktuelle Stand?

Antwort des Regierungsrates:

Gemäss Auskunft des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD vom 1. Februar 2011 ist das Finanzreferendum auf Bundesebene derzeit kein Thema. Letztmals wurde die Einführung eines (fakultativen) Finanzreferendums auf Bundesebene in den Jahren zwischen 2003 und 2008 detailliert geprüft und mündete in einen entsprechenden Bericht der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrats zur parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion vom 13. März 2003. Diese verlangte, dass Bundesbeschlüsse über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben oder neue wiederkehrende Ausgaben nach sich ziehen, welche einen bestimmten Betrag überschreiten, dem fakultativen Referendum unterstehen.

Gemäss dem von der Subkommission der SPK ausgearbeiteten Vorentwurf könnten neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 200 Mio bzw. wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 20 Mio nur in Form von Bundesbeschlüssen gefällt werden, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen. Nach Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse beschloss

die SPK am 27. August 2007 mit 12:10 Stimmen bei einer Enthaltung auf die Vorlage nicht einzutreten und die Initiative dem Rat zur Abschreibung zu beantragen.

Der Nationalrat schloss sich am 20. März 2008 diesem Antrag an und die parlamentarische Initiative wurde mit 123:60 Stimmen abgeschrieben.⁶

Liestal, 19. April 2011

Im Namen des Regierungsrates:
der Präsident:
Krähenbühl

der Landschreiber:
Mundschin

⁶ vgl. den link http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2003/d_bericht_n_k11_0_22_0_20030401_0_20040220.htm