

Das Behördenreferendum in den Kantonen

Bettina Bättschmann | *Ein Grossteil der Kantone sieht ein Behördenreferendum vor, oft auch als ausserordentliches oder parlamentarisches Referendum bezeichnet. Die Ausgestaltung ist vielfältig und die möglichen Anwendungsgebiete sind zahlreich. Je nach Variante ermöglichen die Behördenreferenden, dass es überhaupt eine Volksabstimmung gibt, oder sie erleichtern eine solche. Dank dem Behördenreferendum kommt es also zu mehr Volksabstimmungen. Andererseits werden die Stimmberechtigten unter Umständen auch an die Urne gerufen, obwohl eine Vorlage gar nicht besonders umstritten ist. Der folgende Beitrag gibt eine kurze Übersicht über die Varianten und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Behördenreferenden.*

Inhaltsübersicht

- 1 Ausgangslage
- 2 Varianten von Behördenreferenden in den Kantonen
 - 2.1 Vorbemerkung zu den Begriffen
 - 2.2 Parlamentarierreferendum
 - 2.3 Parlamentsreferendum
 - 2.4 Referendumsunterstellung aufgrund eines Parlamentsbeschlusses
 - 2.5 Referendumsunterstellung aufgrund eines Beschlusses einer Parlamentsminderheit
 - 2.6 Umwandlung vom obligatorischen zum fakultativen Referendum durch das Parlament
- 3 Jüngste Anwendungsfälle
 - 3.1 Kanton Zug: Parlamentarierreferendum
 - 3.2 Kanton Zürich: Parlamentarierreferendum
 - 3.3 Kanton Bern: Kombination Unterstellung unter das fakultative Referendum aufgrund eines Parlamentsbeschlusses und Parlamentsreferendum
- 4 Würdigung der Behördenreferenden
 - 4.1 Behördenreferenden und direkte Demokratie
 - 4.2 «Schizophrenie politique»
 - 4.3 Empfehlenswerte Behördenreferenden
 - 4.4 Behördenreferenden als Parlamentsrechte

1 Ausgangslage

Fast alle Kantone sehen eine oder gar mehrere Varianten von Behördenreferenden vor. Die Vielfalt ist riesig, und es gibt nicht nur Unterschiede in der Art des Behördenreferendums, sondern auch betreffend die Anwendungsbereiche (Gesetze, allgemeinverbindliche Parlamentsbeschlüsse, Ausgabenbeschlüsse etc.). In den Parlamentsgemeinden sind solche Referenden ebenfalls sehr weit verbreitet (Schmid 2013, 128). Die folgende Darstellung bezieht sich allerdings nur auf die kantonale Ebene. Schmid unterscheidet zwischen Behördenreferenden und ausserordentlichen Referenden. Unter den Begriff des Behördenreferendums sub-

sumiert er nur diejenigen Varianten, mit denen das Parlament oder eine Minderheit desselben einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschluss direkt der Volksabstimmung unterstellen kann (Schmid 2013, 135). Nach der hier verwendeten Definition werden hingegen auch diejenigen Arten von Referenden zu den Behördenreferenden gezählt, mit denen das Parlament mittels Mehrheitsbeschluss oder auf Begehren einer bestimmten Minderheit Beschlüsse der Volksabstimmung oder dem fakultativen Referendum unterstellen können, die eigentlich nicht dem Referendum unterstehen. Der Begriff «Behördenreferendum» wird hier somit als Überbegriff über die verschiedenen Varianten von durch das Parlament oder durch Parlamentsminderheiten ermöglichten Volksabstimmungen verwendet.

2 Varianten von Behördenreferenden in den Kantonen

2.1 Vorbemerkung zu den Begriffen

Die Unterscheidung der verschiedenen Varianten des Behördenreferendums erfordert zunächst eine begriffliche Annäherung. Das Referendum an sich wird in der Schweiz als Synonym für Volksabstimmung verstanden. Mit diesem können die Stimmberechtigten zu einer vom Parlament ausgearbeiteten Vorlage Ja oder Nein sagen (Auer 2016, N. 1003). Das Parlament hat dabei weder Anordnungs- noch Unterstellungsermessen bezüglich der Frage, ob eine Vorlage dem Referendum untersteht und ob dieses fakultativ oder obligatorisch ist (Tschannen 1995, 19 Nr. 19). Bei den Behördenreferenden besteht demgegenüber ein Ermessen der Behörde. Dabei ist jedoch zu beachten, dass damit nur die Parlamente gemeint sind und nicht die übrigen Behörden wie Regierung, Verwaltung oder Gerichte. In der älteren Literatur werden die Behördenreferenden oft als ausserordentliche Referenden bezeichnet (Giacometti 1941, 477; Auer 1978, 41; Trechsel/Serdült 1999, 16). Tschannen nennt das ausserordentliche Referendum «parlamentarisches Referendum» (Tschannen 1995, 19 Nr. 18).

Im Unterschied zu den ordentlichen Referenden, die entweder obligatorisch sind oder von den Stimmberechtigten verlangt werden können, kommen die ausserordentlichen oder parlamentarischen Referenden stattdessen ohne beziehungsweise mit beschränkter oder bedingter Beteiligung des Volkes zustande (siehe Ziff. 2.5). Die Entscheidung über die Art und das Ausmass der Volksbeteiligung liegt in diesen Fällen in der Hand des Parlaments oder einer Parlamentsminderheit. Gelegentlich wird in der Literatur das Behördenreferendum als «fakultativ fakultatives Referendum» (Kley 2011, 325; Hangartner 1980, 106) oder als «Referendum von Fall zu Fall» (Hangartner 1980, 145) bezeichnet.

Die folgende Darstellung der Behördenreferenden orientiert sich hauptsächlich an den Definitionen, die ich in meiner Dissertation verwendet habe (Platipo-

dis-Bätschmann 2013, 22 ff.). Im Gegensatz zu jener Arbeit wird hier allerdings auf die Darstellung des Gemeindereferendums, das in sieben Kantonen vorgesehen ist, verzichtet. Beim Gemeindereferendum ist es nicht das Kantonsparlament, das einen eigenen Beschluss auf die eine oder andere Weise den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorlegt. Eine bestimmte Anzahl Gemeinden (im Kanton Zürich 12 Gemeinden zusammen oder die Städte Winterthur und Zürich jeweils alleine) hat in diesem Fall das Recht, gegen eine Vorlage des Parlaments das fakultative Referendum zu ergreifen. Das fakultative Referendum kann dort somit nicht nur von einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigten, sondern auch von einer bestimmten Anzahl Gemeinden ergriffen werden. Gemäss Auer stehen die Behördenreferenden in ihren verschiedenen Ausgestaltungen aber eben nur den Parlamenten zu und nicht anderen Staatsorganen (Auer 2016, N. 1031: expliziter Ausschluss der Exekutive). Nach diesem Verständnis sollten auch die Gemeindereferenden konsequenterweise nicht zu den Behördenreferenden in einem engeren Sinne gezählt werden.

2.2 Parlamentarierreferendum

Eine Parlamentsminderheit kann einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Parlamentsbeschluss zur Volksabstimmung bringen. Die Stimmberechtigten müssen so keine Unterschriften sammeln, um über die Vorlage abstimmen zu können. Sie können aber – dies die Kehrseite der Medaille – auch nicht aktiv darüber entscheiden, ob überhaupt eine Volksabstimmung stattfinden soll oder eben nicht. Die erforderliche Parlamentsminderheit nimmt dem Volk mit anderen Worten sowohl die Arbeit als auch die Entscheidung über die Durchführung oder Nichtdurchführung einer Volksabstimmung ab. Die dafür nötige Anzahl Parlamentsmitglieder variiert von Kanton zu Kanton und reicht von 18 Mitgliedern im Kanton Obwalden bis zu 45 im Kanton Zürich (Aargau: 35; Appenzell Ausserrhoden: ein Drittel der anwesenden Mitglieder [insgesamt 65]; St. Gallen: 40, nämlich ein Drittel von 120; Thurgau: 30 von 130; Zug: ein Drittel der anwesenden Mitglieder [insgesamt 80]). Bei dieser Variante des Behördenreferendums handelt es sich in erster Linie um ein Oppositionsinstrument, das einer Minderheit im Parlament erlaubt, einen Mehrheitsbeschluss dem Volk zur Abstimmung vorzulegen und damit – unter Umständen – einer Minderheit der Stimmberechtigten zuvorzukommen und ihnen die Unterschriftensammlung zu ersparen (Auer 2016; N. 1032; Schmid 2013, 136; Platipodis-Bätschmann 2013, 24; Stadlin 1990, 28).

Allerdings kommt es durchaus vor, dass eine Parlamentsmehrheit mit Hilfe des Parlamentarierreferendums eine Volksabstimmung herbeiführt und über einen politisch umstrittenen Punkt nicht selbst abschliessend entscheidet, sondern

diese Aufgabe auf die Stimmberechtigten abwälzt. Schmid nennt das Beispiel des Kantons Appenzell Ausserrhoden, wo eine Parlamentsmehrheit im Jahr 2007 das Parlamentarierreferendum ergriff, um das Volk über das Rauchverbot im Gesundheitsgesetz abstimmen zu lassen (Schmid 2013, 151). Das Parlamentarierreferendum ist nur in Deutschschweizer Kantonen vorgesehen. In einigen Kantonen muss das Parlamentarierreferendum direkt nach der Schlussabstimmung ergriffen werden, in anderen erhalten auch die Parlamentsmitglieder eine Frist, um die nötigen Unterschriften bei ihren Kolleginnen und Kollegen zu sammeln, zum Beispiel im Kanton Zürich, wo die Frist mit der neuen Kantonsverfassung 2005 von 60 auf 14 Tage verkürzt wurde, wobei dennoch die Dauer von 60 Tagen abgewartet werden muss für den Fall, dass von den Stimmberechtigten das Referendum mit Gegenvorschlag ergriffen wird (Schuhmacher 2009, 40). Die Bezeichnung dieser Variante als Parlamentarierreferendum ist in der Lehre verbreitet (vgl. z. B. Buser 2011, 138; Schmid 2013, 151).

2.3 Parlamentsreferendum

Beim Parlamentsreferendum verlangt eine Parlamentsmehrheit – je nach Kanton mit einfachem oder qualifiziertem Mehr –, dass ein an sich dem fakultativen Referendum unterstehender Beschluss von Amtes wegen zur Volksabstimmung gebracht werden soll. Auch hier wird den Stimmberechtigten die Entscheidung für oder gegen die Ergreifung des Referendums vorenthalten bzw. die Sammlung von Unterschriften erlassen. Diese Art des Behördenreferendums ist bei zeitlich dringenden Vorlagen von Vorteil für das Parlament, insbesondere in Kantonen, wo die Referendumsfrist lange dauert. Aber auch hier kommt es oft vor, dass das Parlament dieses Instrument dafür benutzt, die politische Verantwortung bei umstrittenen oder besonders weitreichenden Beschlüssen auf die Stimmberechtigten abzuwälzen (siehe auch Schmid 2013, 135). Das für dieses Behördenreferendum erforderliche Mehr ist in den sieben Kantonen, die es vorsehen, verschieden: einfaches Mehr in Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Schaffhausen und Wallis; qualifiziertes Mehr in Bern (100 von 160 Mitgliedern) und Genf (zwei Drittel der anwesenden Mitglieder und gleichzeitig mindestens 51 der 100 Mitglieder).

2.4 Referendumsunterstellung aufgrund eines Parlamentsbeschlusses

2.4.1 Unterstellung unter das fakultative Referendum

In den Kantonen Graubünden und Bern wird das Parlament von der Kantonsverfassung ermächtigt, auch nicht referendumpflichtige Beschlüsse dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe f der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 sieht daneben in der gleichen Bestimmung

auch die Unterstellung unter das fakultative Referendum aufgrund eines Antrags einer Parlamentsminderheit (70 Parlamentsmitglieder) vor. Mit der Unterstellung umstrittener Vorlagen unter das fakultative Referendum kann dem Verlangen des Parlaments nach einem Volksentscheid Rechnung getragen werden (Geilinger 1947, 34). In beiden Kantonen muss zuerst ein Mehrheitsbeschluss im Parlament über die materielle Vorlage gefällt werden. Dieser Beschluss kann dann wiederum mit einfachem Mehr dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Damit eine Volksabstimmung stattfinden kann, muss die nötige Anzahl Unterschriften gesammelt werden. Wird die Vorlage dann schliesslich an der Urne angenommen, hat sie sehr viele Hürden erfolgreich gemeistert (Platipodis-Bätschmann 2013, 26) und kann als demokratisch besonders hoch legitimierter Entscheid betrachtet und umgesetzt werden.

2.4.2 *Anordnung der Volksabstimmung*

Die direkte Anordnung einer Volksabstimmung bei nicht referendumpflichtigen Vorlagen durch einen Mehrheitsbeschluss des Parlaments ist in den Kantonen Basel-Stadt, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Uri und Jura bekannt. Im Kanton Jura können auf diese Weise sogar negative Parlamentsentscheide der Volksabstimmung unterstellt werden (Art. 79 der Verfassung des Kantons Jura vom 20. März 1977: «Le Parlement peut soumettre au vote populaire toute décision qu'il a prise.») Das Parlament stimmt bei diesem Typ des Behördenreferendums in der Schlussabstimmung mit Mehrheitsentscheid einer Vorlage zu, um diese in der Folge dennoch den Stimmberechtigten zur endgültigen Entscheidung vorzulegen. Damit findet unmittelbar eine Kompetenzverschiebung vom Parlament zum Volk statt. Bei dieser Variante entsteht leicht der Eindruck, dass das Parlament seine Verantwortung auf die Stimmberechtigten abschieben oder seine Beschlüsse vom Volk bestätigen lassen will (Geilinger 1947, 34).

2.5 Referendumsunterstellung aufgrund eines Beschlusses einer Parlamentsminderheit

2.5.1 *Unterstellung unter das fakultative Referendum*

In den Kantonen Bern und Neuenburg kann eine Parlamentsminderheit einen Beschluss, der eigentlich in die abschliessende Kompetenz des Parlaments fallen würde – also weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum untersteht – dem fakultativen Referendum unterstellen und so den Stimmberechtigten ermöglichen, mittels Unterschriftensammlung eine Volksabstimmung herbeizuführen. Im Kanton Neuenburg braucht es dazu mindestens 35 der insgesamt 115 Parlamentsmitglieder; ausgeschlossen ist dieses Instrument nach Artikel 42 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Neuenburg vom 24. September 2000 für den Voranschlag, die Staatsrechnung, Amnestien, Begnadigungen,

Beschlüsse richterlicher Natur sowie Verfahrensbeschlüsse. Im Kanton Bern können mindestens 70 von insgesamt 160 Mitgliedern des Grossen Rats verlangen, dass «weitere Sachbeschlüsse» dem fakultativen Referendum unterstellt werden, wobei Wahlen, Justizgeschäfte, der Geschäftsbericht sowie der Voranschlag davon ausgenommen sind (Art. 62 Abs. 1 Bst. f der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993). Bolz sieht durch diese doppelte Voraussetzung – nämlich die erhebliche Opposition im Parlament und die erforderliche Anzahl Unterschriften von Stimmberechtigten – den Nachweis der politischen Wichtigkeit eines Anliegens gegeben (Kälin/Bolz 1995, 113).

2.5.2 *Anordnung der Volksabstimmung*

Bei dieser Variante könnte eine Parlamentsminderheit theoretisch einen nicht referendumpflichtigen Beschluss direkt der Volksabstimmung unterstellen. Bisher kennt kein Kanton einen solchen Mechanismus.

2.6 Umwandlung vom obligatorischen zum fakultativen Referendum durch das Parlament

Mit der Möglichkeit der Umwandlung vom obligatorischen zum fakultativen Referendum durch das Parlament kann das obligatorische Referendum gelockert werden, ohne dass es gleich ganz aufgegeben wird. So wurde diese Variante denn auch meist im Zusammenhang mit der Totalrevision der kantonalen Verfassung und der damit einhergehenden Reform der Volksrechte in den Kantonen realisiert, so zum Beispiel im Kanton Schwyz, wo mit der Verfassung vom 24. November 2010 diese Variante eingeführt wurde, oder im Kanton Aargau, wo die Änderung mit der neuen Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980 umgesetzt werden konnte (vgl. Platipodis-Bätschmann 2013, 36 ff.). Dieses Behördenreferendum kann auch als bedingt fakultatives Referendum bezeichnet werden (Auer 2016, N.1025). Ob das Referendum ein obligatorisches oder ein fakultatives ist, wird mit anderen Worten von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament bestimmt. So werden in fünf Kantonen Vorlagen, denen eine bestimmte Mehrheit im Parlament zugestimmt hat, automatisch statt dem obligatorischen nur noch dem fakultativen Referendum unterstellt. Im Kanton Schwyz ist dafür eine qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln der an der Abstimmung teilnehmenden Parlamentsmitglieder nötig, im Kanton Solothurn sind es zwei Drittel der anwesenden Mitglieder, in den Kantonen Basel-Landschaft und Schaffhausen vier Fünftel der anwesenden Mitglieder, und im Kanton Aargau ist die absolute Mehrheit der Parlamentsmitglieder erforderlich. Im Endeffekt ist somit nur noch bei bereits im Parlament besonders umstrittenen Vorlagen obligatorisch eine Volksabstimmung nötig.

Da bei obligatorischen Referenden die Stimmberechtigten in 9 von 10 Abstimmungen Einigkeit mit dem Parlament zeigen, können mit dieser Variante unnötige Abstimmungen vermieden werden (Vatter 2002, 222). Damit lassen sich sowohl der mit Abstimmungen verbundene Aufwand für die Stimmberechtigten als auch die daraus für den Kanton resultierenden Kosten (Verfassen von Abstimmungsunterlagen, Versand der Unterlagen, Durchführung der Abstimmung, Auszählung der Stimmen usw.) verringern. Auch die mit der Abkehr vom obligatorischen Gesetzesreferendum auftauchende Befürchtung, dass auf diese Weise einem Abbau der Volksrechte Vorschub geleistet würde, ist unbegründet, denn bei umstrittenen Vorlagen hat auch bei dieser Variante das Volk das letzte Wort (Platipodis-Bätschmann 2013, 82).

Anders als beim Parlamentarierreferendum, bei dem eine Parlamentsminderheit mit separatem Beschluss eine Volksabstimmung über einen Beschluss verlangen kann, fehlt hier ein separater Entscheid dazu. Allerdings wird es bei dieser Variante der Parlamentsminderheit, die eine obligatorische Volksabstimmung erreichen möchte, relativ einfach gemacht, zu diesem Ziel zu gelangen. Im Gegensatz zum Parlamentarierreferendum, bei dem das Behördenreferendum aktiv ergriffen werden muss, genügt hier die Ablehnung bei der Schlussabstimmung über die Vorlage. So können auch taktische Überlegungen angestellt werden, wenn eine Gruppe von Parlamentsmitgliedern zwar eine bestimmte Vorlage befürwortet, aber dennoch möchte, dass das Volk darüber abstimmen soll (Gerne 2004, 34). Für den Kanton Basel-Landschaft sah auch Biaggini theoretisch die Gefahr von politisch-taktischen Stimmabgaben, ging aber davon aus, dass das Parlament über genügend staatspolitische Besonnenheit verfüge und mit diesem Instrument umgehen könne (Biaggini 1998, 38).

3 Jüngste Anwendungsfälle

3.1 Kanton Zug: Parlamentarierreferendum

Am 25. August 2016 stimmte der Zuger Kantonsrat im Anschluss an die zweite Lesung der bereinigten Vorlage des Gesetzes über die Gebäudeversicherung mit 54 zu 18 Stimmen zu. Ein SVP-Kantonsrat stellte anschliessend Antrag auf Durchführung des Behördenreferendums mit der Begründung, dass es sich bei der Vorlage um ein staatliches Monopol handle. Der Kantonsrat habe in zweiter Lesung die Mitwirkungsrechte der Versicherungsnehmer beschnitten, weshalb den Stimmberechtigten mit Wohneigentum die Mitbestimmung ermöglicht werden solle (Protokoll des Kantonsrats vom 25. Aug. 2016, S. 1253). Für die Ergreifung des Behördenreferendums in der Form des Parlamentarierreferendums ist im Kanton Zug die Zustimmung eines Drittels aller Ratsmitglieder erforderlich (§ 34 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Jan. 1894; vgl. auch Jorio 2015, 264).

Der Kantonsrat zählt 80 Mitglieder; für das Behördenreferendum ist also ein Quorum von 27 Stimmen nötig. Bei der Abstimmung, ob das Behördenreferendum ergriffen werden soll, sprachen sich sodann 28 Mitglieder dafür aus, 42 waren dagegen.

Interessant ist bei diesem Beispiel die Begründung dafür, dass den Stimmberechtigten die Vorlage zur Abstimmung unterbreitet werden sollte. Es ist anzunehmen, dass dem Antragsteller bewusst war, dass nicht nur die Stimmberechtigten mit Wohneigentum abstimmen können und werden, sondern auch die Mieterinnen und Mieter. Ausserdem dürften – wenn man von einer mehr oder weniger repräsentativen Vertretung des Volks durch die «Volksvertretung» ausgeht – auch im Kantonsrat des Kantons Zug einige Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer sitzen, die ihre Stimme im Parlament abgeben konnten. Selbstverständlich ist aber die Begründung, warum in einem bestimmten Fall das Parlamentarierreferendum ergriffen werden soll, nicht massgebend. Die Volksabstimmung über das Gesetz über die Gebäudeversicherung findet im Frühling 2017 statt.

3.2 Kanton Zürich: Parlamentarierreferendum

Die Kulturlandinitiative wurde von den Zürcher Stimmberechtigten im Juni 2012 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 54,5 Prozent angenommen. Der Regierungsrat legte dem Kantonsrat ein Jahr später eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes vor, welche die Anliegen der Kulturlandinitiative umsetzen sollte. Gleichzeitig empfahl der Regierungsrat dem Kantonsrat jedoch, die von ihm vorgeschlagene Gesetzesänderung abzulehnen, da seiner Meinung nach der kantonale Richtplan, der sich zu diesem Zeitpunkt in Revision befand, die Anliegen der Kulturlandinitiative genügend umsetze. Der Kantonsrat trat sodann im Mai 2014 nicht auf die vorgeschlagene Gesetzesänderung ein. Gegen diesen Nichteintretensentscheid erhoben die Initiantinnen und Initianten Beschwerde beim Bundesgericht, das den Entscheid im Mai 2015 aufhob und den Kantonsrat verpflichtete, eine referendumsfähige Umsetzungsvorlage zu verabschieden (BGE 141 I 186). Diese müsse inhaltlich der angenommenen Kulturlandinitiative entsprechen.

Anfang 2016 verzichtete der Kantonsrat nach der zweiten Lesung auf die Schlussabstimmung, denn dabei hätte die Mehrheit des Parlaments die Vorlage abgelehnt, und gegen diesen Entscheid wäre kein Referendum möglich gewesen. Die Ratsmitglieder konnten also aufgrund des Bundesgerichtsentscheids in der Schlussabstimmung nur zustimmen, weshalb gar keine Abstimmung nötig war. Um den Kantonsrat aus diesem Dilemma zu führen und das parlamentarische Verfahren abzuschliessen, stellte die Präsidentin daher im Sinne einer Schlussabstimmung pragmatisch fest, dass die Vorlage materiell und formell zu Ende

beraten worden sei und dem Referendum unterstellt werden könne.¹ Im Anschluss an die zweite Lesung entschied der Kantonsrat sodann mit 96 zu 62 Stimmen bei 7 Enthaltungen, dem Volk die Vorlage zur Ablehnung zu empfehlen, falls es zu einer Abstimmung kommen sollte. Das Behördenreferendum² wurde sodann von SVP, FDP und CVP ergriffen, welche die nötigen 45 Stimmen zusammenzubringen vermochten und so eine erneute Volksabstimmung herbeiführten. Die Abstimmung fand am 27. November 2016 statt, und die Stimmberechtigten lehnten die Vorlage mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 59 Prozent deutlich ab.

3.3 Kanton Bern: Kombination Unterstellung unter das fakultative Referendum aufgrund eines Parlamentsbeschlusses und Parlamentsreferendum

Im November 2010 beschloss der Grosse Rat des Kantons Bern mit 148 Stimmen die «Stellungnahme des Kantons Bern zum Rahmenbewilligungsgesuch für den Ersatz des Kernkraftwerks Mühleberg» den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen (Tagblatt des Grossen Rats, Sitzung vom 24. Nov. 2010, S. 963). Da der Grosse Rat aber nicht nur das fakultative Referendum ermöglichen, sondern auch sicherstellen wollte, dass die Stimmberechtigten abstimmen können, ergriff er zudem das Parlamentsreferendum (Art. 62 Abs. 1 Bst. f i. V. m. Art. 61 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993). Das Parlament hat hier zwei verschiedene Behördenreferenden gleichzeitig verwendet, was in der Verfassung zwar nicht so vorgesehen, aber auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist (Platipodis-Bätschmann 2013, 106 f.). Die Volksabstimmung fand am 13. Februar 2011 statt, und die Vorlage wurde mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 51,2 Prozent angenommen.

4 Würdigung der Behördenreferenden

4.1 Behördenreferenden und direkte Demokratie

Das fakultative Referendum, mit dem die Stimmberechtigten über eine Vorlage des Parlaments, die ihnen missfällt, eine Volksabstimmung verlangen können, ist ein wichtiges Volksrecht im System der direkten Demokratie. Die Stimmberechtigten entscheiden dabei in den durch die Kantonsverfassung vorgesehenen Fällen, ob sie mit einer bestimmten Entscheidung des Parlaments einverstanden sind oder ob sie darüber abstimmen wollen, um die Entscheidung damit allenfalls umstossen zu können. Die Schweizer Parlamente sind zwar in der Regel daran interessiert, mehrheitsfähige Lösungen zu finden, um die Gefahr einer Referendumsabstimmung zu verringern (Armingeon 2004, 62), mit den Behördenreferenden haben die Legislative oder Teile davon aber – wie aufgezeigt – verschiedene Möglichkeiten, ihre Beschlüsse dem Volk trotzdem vorzulegen, sodass die Stimmberechtigten das letzte Wort darüber haben können oder müssen.

Die Behördenreferenden, bei denen das Parlament nach politischer Opportunität entscheidet, ob eine Vorlage dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird, widersprechen dem Grundsatz, dass die «Volksrechte» nicht vom Ermessen einer Behörde abhängig sind, sondern dass auf sie ein Anspruch besteht, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind. Nach Tschannen widersprechen die «parlamentarischen Referenden» nämlich der Grundidee der Volksrechte, die den Stimmberechtigten einen eigenen Zugang zur Politik vermitteln, der nicht von einer behördlichen Freigabe abhängig ist (Tschannen 1995, 19 Nr. 18). Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, dass die von den Parlamenten angeordneten Volkabstimmungen in den Kantonen schon sehr früh eingeführt wurden und daher – trotz ihres mit dem Verständnis der direkten Demokratie teilweise schwer zu vereinbarenden plebiszitären Charakters – zur schweizerischen Verfassungstradition gehören (Schmid 2013, 153).

4.2 «Schizophrénie politique»

Die Behördenreferenden, die von der Behörde angeordnet werden, die die Abstimmungsvorlage selbst erlassen hat, sind kritisch zu betrachten. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn das Parlament mit Hilfe eines Behördenreferendums die politische Verantwortung auf die Stimmberechtigten abwälzen kann, zum Beispiel indem eine Parlamentsmehrheit eine an sich in der abschliessenden Kompetenz des Parlaments liegende Vorlage direkt den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorlegt, sodass diese nicht mehr selbst entscheiden können, ob sie eine Abstimmung möchten oder nicht. Die Beteiligungsrechte der Stimmberechtigten werden dadurch zwar vermeintlich vermehrt, da sie über nicht referendumspflichtige Beschlüsse ein Mitbestimmungsrecht erhalten. Gleichzeitig werden aber auch ihre Pflichten erweitert, da sie nun abstimmen müssen, wenn ihnen der Ausgang der Abstimmung nicht einerlei ist.

Gleiches gilt für das Parlamentsreferendum, das in einer Sitzung des Grossen Rats des Kantons Wallis gar als «schizophrénie politique» bezeichnet wurde (Protokoll des Grossen Rats vom 17. Febr. 1995, S. 773). Oft werden aber auch diese Varianten positiv oder zumindest nicht durchwegs negativ beurteilt (Mannhart Gomes 2007, 166; Sträuli 1982, 176; Schuler 2006, Rz. 62, der jedoch aufgrund der «unerwünschten Verwischung der Verantwortlichkeiten» einen sparsamen Gebrauch empfiehlt).

4.3 Empfehlenswerte Behördenreferenden

Gänzlich unbedenklich ist meines Erachtens hingegen die Variante der Umwandlung vom obligatorischen zum fakultativen Referendum. Auf diese Weise können unnötige Volksabstimmungen vermieden werden, während gleichzeitig

gewährleistet wird, dass über umstrittene Vorlagen trotzdem eine Volksabstimmung möglich ist. Ähnlich verhält es sich bei der Variante, bei der eine Parlamentsminderheit eine nicht referendumpflichtige Vorlage dem fakultativen Referendum unterstellen kann. Dadurch werden die Rechte der Stimmberechtigten zwar vermehrt, indem eine Volksabstimmung ermöglicht wird, es sind aber dennoch die aktive Entscheidung dafür und der Aufwand des Unterschriftensammelns erforderlich (so auch Schmid 2013, 154).

Bei dieser zweiten Variante besteht allerdings der Nachteil, dass eine Vorlage relativ lange nicht in Kraft treten kann. Bei beiden Varianten dürften es in erster Linie umstrittene Vorlagen sein, über die eine Abstimmung ermöglicht werden kann. Tschannen ist hier sogar noch strenger: Seiner Meinung nach wäre ein parlamentarisches Referendum gar nur für Variantenabstimmungen unbedenklich. So könnte eine Parlamentsmehrheit oder -minderheit einer referendumpflichtigen Vorlage eine Variante gegenüberstellen und somit den Stimmberechtigten, die sowieso abstimmen müssen, eine Alternative anbieten (Tschannen 1995, 477 Nr. 718).

4.4 Behördenreferenden als Parlamentsrechte

Bei den meisten Typen von Behördenreferenden handelt es sich im Endeffekt nicht um Instrumente, welche die demokratischen Rechte ausweiten, sondern um Instrumente, welche die Rechte der Parlamente oder gar der Parteien vergrößern. Ihr Gebrauch ist daher nicht ganz unproblematisch. Sie können also statt als Volksrechte als Parlamentsrechte bezeichnet werden, wenn das Parlament von Fall zu Fall entscheiden kann, ob es selbst – als Legislative – die Verantwortung für sein Tun übernehmen will oder ob die Verantwortung dem Volk übertragen werden soll. Die verschiedenen Varianten von Behördenreferenden – die unbedenklichen wie auch die kritisch zu beurteilenden – sind jedoch in den Kantonsverfassungen vorgesehen und könnten von den Stimmberechtigten zumindest theoretisch wieder abgeschafft werden, falls sich ein übermässiger Gebrauch zeigen sollte. Ausserdem ist zu bedenken, dass die Einführung der Behördenreferenden in den meisten Kantonen im Zusammenhang mit dem Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzesreferendum einherging. So konnte der Angst vor einem Abbau der Volksrechte entgegengesteuert werden, indem sichergestellt wurde, dass das Volk bei umstrittenen Vorlagen auch weiterhin zu Wort kommen kann (Platipodis-Bätschmann 2013; 251 f.; Dubach/Marti/Spahn 2004, 106).

*Bettina Bätschmann, Dr. iur., juristische Mitarbeiterin Sicherheitsdirektion Kanton Zug,
E-Mail: bettina.baetschmann@zg.ch*

Anmerkungen

- 1 Siehe Ratsprotokoll der 42. Sitzung vom 29. Febr. 2016, S. 2700; zum Vorgehen siehe Ratsprotokoll der 33. Sitzung vom 11. Jan. 2016, S. 2100 ff.; zu den parlamentsrechtlichen Fragen aus dem Urteil des Bundesgerichts siehe die Stellungnahme von Moritz von Wyss, Leiter der Parlamentsdienste des Kantons Zürich, im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Sept. 2016, Nr. 2, 19. Jg., S. 38 ff.
- 2 Im Kanton Zürich ist ein Behördenreferendum in der Variante des Parlamentarierreferendums vorgesehen, das in der Verfassung «Kantonsratsreferendum» genannt wird (Art. 33 Abs. 2 Bst. c der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Febr. 2005).

Literaturverzeichnis

- Armigeon, Klaus, 2004, Direkte Demokratie und Demokratie in Europa, LeGes, H. 3, S. 59 ff.
- Auer, Andreas, 2016, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern.
- Auer, Andreas, 1978, Les droits politiques dans les cantons suisses, Genève.
- Biaggini, Giovanni, 1998, Erste Erfahrungen mit der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft von 1984, in: Jenny, Kurt / Achermann, Alex / Mathis, Stephan / Ott, Lukas (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, S. 9–76.
- Buser, Denise, 2011, Kantonales Staatsrecht, 2. Aufl., Basel.
- Dubach, Reto / Marti, Arnold / Spahn, Patrick, 2004, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen.
- Geilinger, Robert, 1947, Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, Diss. Zürich.
- Gerne, Roland, 2004, Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Aarau, LeGes, H. 1, S. 17 ff.
- Giacometti, Zaccaria, 1941, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich.
- Hangartner, Yvo, 1980, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation, Zürich.

- Hernekamp, Karl, 1979, Formen und Verfahren der direkten Demokratie, Frankfurt am Main.
- Jorio, Tino, 2015, Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug, Ein Kommentar für die Praxis, Zürich / St. Gallen.
- Kälin, Walter / Bolz, Urs (Hrsg.), 1995, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern.
- Kley, Andreas, 2011, in: Biaggini, Giovanni / Gächter, Thomas / Kiener, Regina (Hrsg.), 2011, Staatsrecht, Zürich / St. Gallen, § 24, S. 321 ff.
- Mannhart Gomes, Claudia, 2007, Das Verwaltungsreferendum in Bund und Kantonen, Diss. Bern.
- Moritz, Jean, 1997, Commentaire de la Constitution jurassienne, Courrendlin.
- Platipodis-Bätschmann, Bettina, 2013, Das Behördenreferendum in den Kantonen, Diss. Zürich.
- Schmid, Stefan G., 2013, Alte Unbekannte: Das Behördenreferendum und das ausserordentliche Referendum im kantonalen Staatsrecht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, H. 3, S. 125–158.
- Schuhmacher, Christian, 2009, Initiative und Referendum in der neuen Zürcher Kantonsverfassung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, H. 1, S. 32 ff.
- Schuler, Frank, 2006, Kommentar zu Art. 16 / 17 KV GR, in: Bänziger / Mengiardi / Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur / Glarus / Zürich.
- Stadlin, Paul (Hrsg.), 1990, Die Parlamente der Schweizer Kantone, Zug.
- Sträuli, Regine, 1982, Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz, Diss. Zürich.
- Tschannen, Pierre, 1995, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel / Frankfurt am Main.
- Trechsel, Alexander / Serdült, Uwe, 1999, Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970–1996, Genf.
- Vatter, Adrian, 2002, Kantonale Demokratien im Vergleich, Opladen.

Résumé

Une grande partie des cantons prévoient un référendum des autorités, appelé souvent «référendum extraordinaire» ou «référendum parlementaire». Ils prennent des formes diverses et leurs champs d'application possibles sont nombreux. Parfois, le référendum des autorités est la condition préalable de la votation populaire, ou bien la facilite. Il y a donc davantage de votations populaires du fait de cet instrument. Par ailleurs, les citoyens peuvent être appelés aux urnes alors que le projet n'est pas particulièrement contesté. La présente contribution opère un bref survol des différents types de référendum des autorités, avec leurs avantages et leurs inconvénients.