

Beschluss vom 12. August 2014

**Kleine Anfrage 2014/9
betreffend ein paar staatsrechtliche Fragen**

In einer Kleinen Anfrage vom 23. Mai 2014 stellt Kantonsrat Matthias Frick ein paar staatsrechtliche Fragen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Die Kleine Anfrage beschlägt zwei Themenblöcke: Erstens die Genehmigung von internationalen bzw. interkantonalen Verträgen und das dazugehörige Staatsvertragsreferendum und zweitens das Volksrecht der Initiative in Form einer allgemeinen Anregung.

Staatsvertragsreferendum - Gesetzesreferendum

Gemäss dem schweizerischen Staatsrecht besteht die folgende Hierarchie der Erlassstufen sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene: Verfassung, Gesetz, Dekret, Verordnung. Hinzu kommen noch internationale bzw. interkantonale Verträge. Regierung, Parlament und die Stimmberechtigten des Kantons üben ihre Befugnisse zum Abschluss internationaler und interkantonaler Verträge auf Grund der Kantonsverfassung aus. Internationales und interkantonales Recht geht grundsätzlich dem kantonalen Recht vor.

Die Mehrzahl der Kantone kennt ein Referendum über hoheitliche Verträge mit anderen Kantonen und ausländischen Staaten, das sogenannte Staatsvertragsreferendum. Wie im Bund untersteht auch im Kanton nicht der Vertrag an sich, sondern der Genehmigungsbeschluss des Parlamentes dem Referendum. Ob ein Kanton das Staatsvertragsreferendum einführen will, ist ihm bundesrechtlich freigestellt. Nicht alle Kantone haben sich für dieses besondere Referendum entschieden. Der Kanton Schaffhausen hat das Staatsvertragsreferendum erst mit der neuen Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002, welche am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, eingeführt: Gemäss Art. 32 lit. b der Kantonsverfassung (KV; SHR 101.000) findet eine obligatorische Volksabstimmung statt bei internationalen und interkantonalen Verträgen, die unmittelbar anwendbar sind und nicht mit der Verfassung übereinstimmen (sogenannte verfassungsändernde Staatsverträge). Dieser Fall ist bisher noch nie eingetreten. Dem fakultativen Referendum unterstehen unmittelbar anwendbare internationale und interkantonale Verträge mit gesetzgebendem Charakter (Art. 33 Abs. 1 lit. b KV). In der Zuständigkeit des Kantonsrates liegen gemäss Art. 53 Abs. 4 KV internationale und interkantonale Verträge, soweit sie nicht in die alleinige Kompetenz des Regierungsrates fallen. In diese letzte Kategorie fallen nach Art. 65 Abs. 4 KV Verträge, welche im Rahmen der Verordnungsbefugnisse

des Regierungsrates liegen, von untergeordneter Bedeutung sind oder zu deren Abschluss ihn das Gesetz ermächtigt. Der Schaffhauser Verfassungsgeber hat sich also zu einem hierarchisch abgestuften, in sich geschlossenen Kompetenzsystem bei der Genehmigung von internationalen und interkantonalen Verträgen entschieden.

Für die vom Fragesteller angesprochene Kategorie der unmittelbar anwendbaren Staatsverträge mit gesetzgebendem Charakter haben sich die Schaffhauser Stimmberechtigten für das fakultative Referendum entschieden. Die gleiche Lösung haben z.B. auch die Kantone Thurgau, Zürich, St. Gallen und Aargau getroffen.

Richtig ist, dass in den Staatsverträgen, welchen der Kanton Schaffhausen in den letzten Jahren beigetreten ist, oftmals Bestimmungen mit gesetzgebendem Charakter enthalten waren. Entsprechend wurden diese Verträge jeweils dem Kantonsrat vorgelegt und der Genehmigungsbeschluss in der Folge dem fakultativen Referendum unterstellt. Hätte der kleine Kanton Schaffhausen jeweils einen eigenen Weg gehen wollen, wäre ein innerkantonales Gesetzgebungsprojekt nötig gewesen - mit dem Unterschied, dass die Regeln des Gesetzesreferendums zur Anwendung gekommen wären.

Beim Gesetzesreferendum hat sich der Schaffhauser Verfassungsgeber für einen anderen Weg entschieden. Es gilt hier das beschränkte fakultative Gesetzesreferendum, d.h. bei Gesetzen kommt das fakultative Referendum nur zur Anwendung, wenn dem Gesetz mindestens 4/5 der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zugestimmt haben (Art. 33 Abs. 1 lit. a KV).

Man kann sich in der Tat die Frage stellen, weshalb bei unmittelbar anwendbaren Staatsverträgen mit gesetzgebendem Charakter nicht die gleiche Referendumsregelung wie bei Gesetzesvorlagen gelten soll. Der Schaffhauser Verfassungsgeber hat sich für diesen Weg entschieden. Eine praktisch gleichlautende Regelung kennt der Kanton Aargau - beschränktes fakultatives Gesetzesreferendum, fakultatives Staatsvertragsreferendum. Eine Quorumsregelung wie vom Fragesteller vorgeschlagen kennt keiner der Nachbar- bzw. Ostschweizer Kantone. Sie alle haben ein fakultatives Staatsvertragsreferendum - parallel zum fakultativen Gesetzesreferendum. Es gibt aber durchaus Gründe für eine unterschiedliche Behandlung der Gesetze und der Staatsverträge. So besteht bei innerkantonalen Gesetzesvorlagen grundsätzlich volle Gestaltungsfreiheit bezüglich des Inhalts der Gesetzesbestimmungen. Bei den Staatsverträgen hingegen kann nur zugestimmt oder abgelehnt werden.

Das fakultative Staatsvertragsreferendum macht aus Sicht des Regierungsrates in jedem Fall Sinn. Es hat sich seit seiner Einführung bewährt. In diesem Jahr wurde zum ersten Mal gegen einen Beitrittsbeschluss des Kantonsrates zu einem interkantonalen Vertrag das Referendum

rendum ergriffen (Referendum gegen Beschluss des Kantonsrates betreffend Beitritt zum revidierten Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen). Der Regierungsrat sieht keinen Grund, von sich aus in Sachen Staatsvertragsreferendum eine Änderung vorzuschlagen.

Initiative in Form der allgemeinen Anregung

Im Kanton Schaffhausen kann - wie beim Bund und in den anderen Kantonen - eine Volksinitiative entweder als ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung eingereicht werden. Die beiden Formen sind grundsätzlich gleichwertig. Mit beiden Formen kann von 1'000 Stimmberechtigten das Begehren auf Teilrevision der Verfassung, auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes, auf Kündigung oder Aufnahme von Verhandlungen über Abschluss oder Änderung eines internationalen oder interkantonalen Vertrages, soweit er der Volksabstimmung untersteht, sowie auf Einreichen einer Standesinitiative beantragt werden (Art. 27 Abs. 1 KV). Nur in Form der allgemeinen Anregung kann die Totalrevision der Verfassung verlangt werden (Art. 27 Abs. 2 KV).

Die beiden Initiativformen unterscheiden sich in verfahrensmässiger Hinsicht deutlich. Ein als ausgearbeiteter Entwurf eingereichtes Begehren darf vom Parlament inhaltlich nicht verändert werden. Es ist vom Kantonsrat mit dem Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung oder allenfalls zusammen mit einem Gegenvorschlag der Volksabstimmung zu unterbreiten. Wird die Volksinitiative von den Stimmberechtigten angenommen, ist der Erlass bzw. die Erlassänderung definitiv beschlossen und kann in Kraft gesetzt werden.

Bei der allgemeinen Anregung präsentiert sich das Verfahren wie folgt: Das Begehren richtet sich zunächst an den Kantonsrat, der einen Beschluss darüber zu fassen hat. Ist er mit der allgemeinen Anregung einverstanden, so arbeitet er eine Vorlage im Sinne der Initiative aus (Art. 29 Abs. 2 KV), die der Volksabstimmung zu unterbreiten ist. Lehnt der Kantonsrat das Begehren ab, so haben die Stimmberechtigten über die allgemeine Anregung zu entscheiden (Art. 29 KV). Stimmt das Volk zu, ist eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Diese ausgearbeitete Vorlage ist ein Gesetz (oder allenfalls eine Verfassungsbestimmung). Sie geht nun ihren eigenen "gesetzgeberischen" Weg, unabhängig von der ursprünglichen allgemeinen Anregung. In der Behandlung dieser Vorlage sind sowohl der Kantonsrat als auch die Stimmberechtigten völlig frei. Mit anderen Worten: Es kann der Fall eintreten, wo eine auf einer vom Volk angenommenen allgemeinen Anregung basierende Gesetzesvorlage (oder Verfassungsvorlage) entweder vom Kantonsrat oder von den Stimmberechtigten abgelehnt wird.

Der Regierungsrat erachtet dieses Verfahren als genügend. Nur ein ausgearbeiteter Erlassentwurf kann materielle Rechtskraft erlangen. Die allgemeine Anregung hat keine selbständige gesetzgeberische Bedeutung. Sie ist nur, aber immerhin, der erste Schritt des Verfahrens zu einem neuen Erlass oder einer Erlassänderung. Mit der allgemeinen Anregung wird der Kantonsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage entsprechend den Vorstellungen der Initianten beauftragt. Sollte der Fall eintreten, bei dem eine Vorlage als der Folge einer angenommenen allgemeinen Anregung abgelehnt wird, bleibt nur der Weg über eine neue Volksinitiative. Wer dieses Risiko umgehen will, der hat von Anfang an eine Volksinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs einzureichen.

Trotz der fehlenden selbständigen gesetzgeberischen Bedeutung ist die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung das deutlich stärkere und wichtigere politische Recht als die Volksmotion, mit welcher der Erlass, die Änderung oder die Ergänzung der Verfassung, von Gesetzen, von Dekreten oder von Beschlüssen im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates verlangt werden kann (Art. 31 KV i.V.m. § 67 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates). Die Volksmotion führt nicht zu einer Volksabstimmung. Es besteht keine Möglichkeit, die Volksmotion im Kantonsrat zu begründen. Lehnt der Kantonsrat die Erheblicherklärung der Volksmotion ab, ist das Geschäft erledigt. Im Gegensatz dazu kommt es bei einer Volksinitiative in jedem Fall zu einer Volksabstimmung, die bekanntlich für alle Initiativkomitees die verschiedensten Plattformen und Möglichkeiten bietet.

Schaffhausen, 12. August 2014

DER STAATSSCHREIBER:



Dr. Stefan Bilger