

Telefon +41 (0)52 632 71 11
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Schaffhausen, 11. August 2015

**Motion Nr. 2015/5 von Kantonsrat Matthias Frick vom 4. Mai 2015 betreffend Änderung
Artikel 33 der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002 (SHR 101.000)**

Schriftliche Stellungnahme des Regierungsrates

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 6. Mai 2015 ist beim Kantonsrat die Motion von Kantonsrat Matthias Frick eingegangen. Mit der Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Kantonsrat eine Änderung von Art. 33 der Kantonsverfassung vorzulegen, welche dem Volk ermöglicht, das Budgetreferendum zu ergreifen, auch wenn davor keine Steuerfussänderung vom Parlament beschlossen worden ist.

1. Ausgangslage

Art. 33 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung (SHR 101.000, KV) sieht vor, dass der Voranschlag bei einer Änderung des Steuerfusses auf Verlangen der Stimmberechtigten der Volksabstimmung unterstellt werden kann. Das Referendum ist zustande gekommen, wenn innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des Voranschlags 1'000 Stimmberechtigte die Volksabstimmung verlangen (Abs. 2).

2. Ausführungen des Motionärs

Der Motionär führt in seiner Begründung aus, dass Art. 33 Abs. 1 lit. c KV unbefriedigend sei, da ein Budgetreferendum nur bei einer Steuerfussänderung ergriffen werden könne. Die Interpretation eines Budgetreferendums dürfe sich nicht nur auf die im Gesetz vorgesehene Lesart beschränken. Das Budgetreferendum 2015 mache wegen der unterschiedlichen Zielauslegung der verschiedenen Interessengruppierungen die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung deutlich. Während die Initianten das Referendum als Ablehnung der im Budget 2015 vorgesehenen Kürzungen verstehen, lege die Regierung und die Mehrheit des Parlaments es im Rahmen des Gesetzeswortlauts als Ablehnung der Steuererhöhung aus. Zudem ermögliche

die derzeitige Fassung von Art. 33 Abs. 1 lit. c KV dem Parlament, missliebige Entscheide in einer Budgetperiode ohne Änderung des Steuerfusses zu treffen, um so die Möglichkeit einer Mitsprache des Volkes zu beschränken oder zu verhindern.

3. Warum die heutige Regelung beizubehalten ist

Um es gleich vorweg zu nehmen, der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass die heutige Regelung beizubehalten und die Motion daher abzulehnen ist.

Der Motionär möchte die Verfassung dahingehend abändern, dass der jährliche Staatsvoranschlag generell der Volksabstimmung unterbreitet werden könnte. Dieses Begehren ist nicht neu. Sowohl anlässlich der Einführung des fakultativen Budgetreferendums mit der Volksabstimmung vom 24. April 1960 als auch anlässlich der Totalrevision der KV vom 17. Juni 2002 wurde darüber debattiert. Nach näherer Betrachtung bestand jeweils weitgehende Einigkeit darüber, dass diese Forderung zu weit geht (vgl. nachstehend Ziffer 4).

Bereits eine nähere Betrachtung des Zwecks des Staatsvoranschlages macht deutlich, dass der Staatsvoranschlag nicht generell dem Referendum unterstehen soll. Der Staatsvoranschlag ist eine interne Ermächtigung des Kantonsrates an den Regierungsrat, einen bestimmten Kredit auszugeben (Art. 27 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz vom 26. Juni 1989 [FHG, SHR 611.100]). Der Kantonsrat legt damit fest, wie viele Mittel der Regierungsrat für welche öffentlichen Aufgaben einsetzen kann, und zeigt auf, wie diese Aufgaben finanziert werden.

Noch deutlicher wird die Wirkungslosigkeit eines generellen Budgetreferendums, wenn der Entscheidungsspielraum der Stimmberechtigten analysiert wird. Zum einen sind finanzpolitische Vorgaben wie beispielsweise das mittelfristige Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben der Laufenden Rechnung (vgl. Art. 7 FHG) oder Sanierungspakete (z.B. ESH3) einzuhalten. Zum anderen sind die Einnahmen und Ausgaben vielfach vorgegeben.

Die Einnahmen beruhen in der Regel auf Steuer- und Abgabegesetzen. Abgesehen von einer allfälligen Steuerfusserhöhung kann der Staatsvoranschlag keine neuen wiederkehrenden Fiskalabgaben enthalten. Auf der Ausgabenseite wiederum sind die im Budget aufgeführten Ausgaben grösstenteils gebundene Ausgaben, d. h. Ausgaben, die durch Rechtsgrundlagen, Gerichtsentscheide, frühere Beschlüsse oder vertragliche Verpflichtungen gegeben sind. Sie müssen vollständig im Budget aufgeführt werden. Sie können nicht mit freiem Ermessen gekürzt werden. Beim Bund sind ca. 80 % gebundene Ausgaben. Der Stimmbürger kann über gebundene Ausgaben nicht mehr entscheiden. Werden neue gebundene Ausgaben in den

Voranschlag aufgenommen, denen die Rechtsgrundlage noch fehlt, so gelten sie erst als bewilligt, wenn die Rechtsgrundlage geschaffen ist (Art. 27 Abs. 2 FHG). Direkt mit dem Staatsvoranschlag bewilligen oder kürzen kann der Kantonsrat dem Regierungsrat neue Ausgaben nur ausnahmsweise. Nur dann, wenn es sich um Ausgaben von geringer finanzieller Tragweite handelt. Die Bestimmungen über das Finanzreferendum müssen bei neuen Ausgaben auch beim Budgetbeschluss eingehalten werden.

Obligatorisch ist das Finanzreferendum – allgemein wie auch bei einer neuen Ausgabe im Budget – bei neuen einmaligen Ausgaben von mehr als 3 Millionen Franken und bei neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben von mehr als 500'000 Franken (Art. 32 lit. e KV). Bei Beschlüssen von mehr als 1 Million Franken respektive bei neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben von mehr als 100'000 Franken besteht die fakultative Referendumsmöglichkeit (Art. 33 Abs. 1 lit. d KV). Würde nun ein generelles Budgetreferendum eingeführt, könnte das Stimmvolk nicht mehr nur über diese Ausgaben entscheiden. Es könnte theoretisch über jede neue Bagatellausgabe abstimmen. Dies käme der Delegation sämtlicher Finanzentscheide ans Volk gleich. Dem Parlament und der Regierung würden sämtliche Finanzkompetenzen entzogen. Verfassung und Gesetze müssten in der Konsequenz gleich dahingehend geändert werden, dass für jegliche Ausgabe eine Vorlage auszuarbeiten wäre und ein Volksentscheid möglich sein müsste. Dies wäre alles andere als gerecht. Regierung und Parlament benötigen einen gewissen finanzpolitischen Handlungsspielraum, um überhaupt agieren zu können und die Staatsaufgaben wirkungsvoll umzusetzen. Eine Volksabstimmung über jede Bagatellausgabe andererseits macht keinen Sinn.

Illusorisch ist auch die Annahme, mittels eines generellen Budgetreferendums liessen sich grössere Einsparungen, nennenswerte zusätzliche Ausgaben oder eine wesentliche Umverteilung der Ausgaben erzielen. Wie gesagt ist ein Grossteil der Ausgaben gebunden. Zum Entscheid bleiben nur Ausgaben von geringer finanzieller Tragweite. Hauptsächlich sind dies Ausgaben für Unterhaltsarbeiten und allgemeine Verwaltungskosten (z. B. Büromobiliar, Weiterbildungskosten). Auf der anderen Seite ergibt sich aus dem Budget selbst keine Verpflichtung zur Vornahme der Ausgabe bis zum maximal budgetierten Betrag. Ob und in welchem Umfang die mit dem Budget bewilligten Ressourcen zu nutzen sind, ergibt sich aus dem Ermessensspielraum der zugrunde liegenden Zielvorgaben und den gesetzlichen Vorgaben sowie Gerichtsentscheiden, Beschlüssen, öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, vertraglichen Verpflichtungen. Der Regierungsrat hielt daher im neuen Budget 2015 auch weitgehend an den Entlastungsmassnahmen fest (vgl. Vorlage des Regierungsrates vom 5. Mai 2015).

Gegen das generelle Budgetreferendum spricht weiter der zeitliche Aspekt. Die Erfahrungen dieses Jahr haben mit aller Deutlichkeit gezeigt, welche Verzögerungen eintreten würden, bis ein rechtskräftiges Budget vorliegt. Nach dem Beschluss des Kantonsrates zum Staatsvoranschlag müsste jährlich im Dezember die 30-Tage-Frist für ein mögliches Referendum abgewartet werden. Über jedem Staatsvoranschlag würde das Damoklesschwert eines fakultativen Referendums hängen, was grosse Unsicherheit in die Staatsverwaltung brächte. Damit besteht die Gefahr, dass die Handlungsfähigkeit des Kantons und die Effizienz bei Staatstätigkeiten stark beschränkt würden. Das Referendum könnte zum Druckmittel verkommen. Mit der Drohung, das Referendum zu ergreifen, könnten gewisse Zugeständnisse erreicht werden.

Ein kantonaler Quervergleich zeigt zudem auf, dass die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Stimmbevölkerung beim Staatsvoranschlag im Kanton Schaffhausen äusserst grosszügig bemessen sind (vgl. Übersicht über die kantonalen Bestimmungen zum Finanzreferendum). Die Kantone Genf und Jura sind nebst dem Kanton Schaffhausen die einzigen Kantone, die für den Voranschlag eine spezifische Referendumsmöglichkeit vorsehen. Im Kanton Genf kann das Referendum ähnlich wie im Kanton Schaffhausen bei einer Steueränderung ergriffen werden. Im Kanton Jura basiert das Referendumsrecht auf dem Gedanken der Schuldenbremse. Das Budget untersteht dem Referendum, wenn es im Parlament keine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit findet oder im Vorjahr keinen genügenden Selbstfinanzierungsgrad aufwies respektive im Verhältnis zu den kantonalen Steuereinnahmen ein zu grosser Verlust resultierte. Im Gegensatz dazu haben mehrere Kantone festgelegt, dass Beschlüsse über das Budget nicht (fak.) referendumsfähig sind, so Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Graubünden, Waadt und Neuenburg. Ansonsten greift in den Kantonen bei neuen Ausgaben je nach Höhe das allgemeine Finanzreferendum. Es kann ergriffen werden, wenn im Budget eine Ausgabe enthalten ist, die separat betrachtet einen gewissen absoluten Betrag oder einen gewissen Anteil am Gesamthaushalt übertrifft. Die massgebliche Ausgabenhöhe liegt in der Grössenordnung von 250'000 bis 6'000'000 Franken für einmalige Ausgaben und zwischen 50'000 und 600'000 pro Jahr für wiederkehrende Ausgaben. Dabei kennen nebst Schaffhausen auch die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Sankt Gallen, Graubünden, Thurgau, Waadt, Genf und Jura ab einer bestimmten Höhe das obligatorische Finanzreferendum. Der Staatsvoranschlag des Bundes ist im Übrigen nicht referendumsfähig.

4. Ein Blick in die Vergangenheit

Mit der Volksabstimmung vom 24. April 1960 wurde das fakultative Referendum bei einer Steuerfusserhöhung in Art. 42 Abs. 1 Ziff. 3 KV verankert. Diese Änderung basiert auf dem Gegenvorschlag des Kantonsrates zur Initiative René Frey auf Einführung des Budget- und

Steuerfussreferendums in der KV. Verlangt wurde mit der Initiative Frey, dass bei einer Steuererhöhung im Voranschlag gegenüber dem Vorjahr obligatorisch eine Volksabstimmung stattfinden würde. Hätte keine Steuererhöhung stattgefunden, hätte ein fakultatives Referendumsrecht bestehen sollen. Zur Begründung wurde geltend gemacht, der Stimmbürger solle vermehrt zur Mitverantwortung am Staatshaushalt herangezogen werden und es solle ein Gegengewicht zu den eher politisch als sachlich motivierten Ausgabenbeschlüssen des Parlamentes geschaffen werden. Der Regierungsrat sprach sich gegen die Initiative aus. Er argumentierte, das Budgetreferendum wäre ein Instrument, das in anderen Kantonen nicht existiere, und zur Hauptsache enthalte das Budget ohnehin gebundene Posten. Es sei daher ein Illusion, zu glauben, mit den nicht gebundenen Posten liessen sich in einem Ausmass Einsparungen erzielen, welche Auswirkungen auf den Steuerfuss hätten. Auch der vorberatenden Kommission ging die Möglichkeit zu weit, da sie eine grosse Unsicherheit in die Staatsverwaltung bringen würde und es wegen der Referendumsfrist jährlich zu Verzögerungen beim Inkrafttreten des Voranschlages käme. Sie schlug dem Parlament aber vor, einen Gegenvorschlag aufzustellen, der sich auf ein fakultatives Referendumsrecht bei Steuerfusserhöhung beschränkt (vgl. Botschaft des Grossen Rates an die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen über den Gegenvorschlag des Grossen Rates zur Initiative René Frey auf Einführung des Budget- und Steuerfussreferendums im Kanton Schaffhausen vom 11. März 1960).

Im Rahmen der Totalrevision der KV im Jahr 2002 wurde das Steuerfussreferendum weiter ausgebaut, indem seither das Budgetreferendum bei jeder Steuerfussänderung und nicht nur bei einer Erhöhung möglich ist. Die heute geltende Fassung von Art. 33 Abs. 1 lit. c KV aus dem Jahr 2002 ist Ausfluss einer Diskussion im Kantonsrat zur Totalrevision der KV. Es wurden drei Alternativen zu Art. 33 Abs. 1 lit. c KV debattiert: 1. Beibehaltung der bisherigen Regelung, d. h. fakultatives Referendum bei Steuererhöhung, 2. Fakultatives Referendum bei jeder Änderung des Steuerfusses. 3. Ersatzlose Streichung des Budgetreferendums. Die Verfassungskommission sprach sich eindeutig für die bis dato geltende Variante aus, nur bei Erhöhung des Steuerfusses die Möglichkeit des fakultativen Referendums einzuräumen, um die Volksrechte in Finanzfragen zu wahren. Die Befürworter der ersatzlosen Streichung des Budgetreferendums begründeten ihr Anliegen damit, dass das Steuerfuss-Referendum eine rein negative Wirkung habe, da sich das Volk nicht dazu äussern könne, wo im Einzelnen gespart werden soll. Die Planung der Regierung werde durch das Ergreifen des Steuerfussreferendums verzögert und die Verwaltung müsse sich mit einem provisorischen Budget behelfen. Eine wirksame Ausgabenkontrolle sei mit dem Steuerfussreferendum ohnehin nicht möglich, da bei der Ablehnung einer notwendigen Steuerfusserhöhung die Ausgaben über eine Neuverschuldung finanziert werden müssten. Die Befürworter des fakultativen Referendums bei jeder

Änderung des Steuerfusses führten aus, dass bei einer Steuersenkung die Meinung vorherrschen könne, der Zeitpunkt für diese sei falsch gewählt worden, und eine Mehrverschuldung für besser erachtet würde. Den Stimmbürgern müsse die Möglichkeit eingeräumt werden, zum Ausmass jedweder Veränderungen Stellung beziehen zu können (vgl. Protokoll der 9. Sitzung des Kantonsrates vom 16. Mai 2000; Erläuterungen der Spezialkommission zur Totalrevision der KV vom 17. Januar 2000).

Der Kantonsrat verabschiedete letztendlich die heute geltende Regelung, dass ein fakultatives Referendum bei jeder Änderung des Steuerfusses möglich ist (vgl. Protokoll der 9. Sitzung des Kantonsrates vom 16. Mai 2000). Am 22. September 2002 haben die Schaffhauser Stimmberechtigten diese Änderung mit dem (zweiten) Entwurf für eine neue KV angenommen.

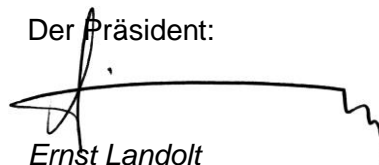
5. Zusammenfassung und Antrag

Der Souverän hat die Finanzkompetenzen im Bund und allen Kantonen aus guten Gründen bis zu bestimmten Höhen ans Parlament und die Regierung delegiert. Der Ball soll nicht ans Volk zurückgespielt werden. Der Regierungsrat beantragt aus den erwähnten Gründen, die Motion abzulehnen und den seit 1. Januar 2003 in Kraft befindlichen Art. 33 Abs. 1 lit. c KV, d.h. Referendumsmöglichkeit bei Änderung des Steuerfusses, unverändert beizubehalten.

Freundliche Grüsse

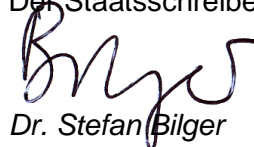
Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:



Dr. Stefan Bilger

Beilage:

- Übersicht über die kantonalen Bestimmungen