

BD / Motion SP-Fraktion vom 1. Dezember 2009

Obligatorisches Referendum für grosse Strassenbauprojekte

Antrag der Regierung vom 26. Januar 2010

Nichteintreten.

Begründung:

Das Finanzreferendum ist im Kanton St.Gallen in Art. 6 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) geregelt. Nach Art. 6 RIG unterstehen Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken zur Folge haben, dem obligatorischen Referendum. Nach Art. 7 RIG unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. bis 15 Mio. Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Art. 7bis RIG enthält u.a. eine Spezialregelung über Ausgaben für Bauprojekte von Kantonsstrassen: Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates einmalige neue Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken zur Folge haben, unterstehen dem fakultativen Referendum (Abs. 1 Bst. a), ein obligatorisches Referendum für Bauprojekte von Kantonsstrassen kennt der Kanton St.Gallen nicht. Die gleiche Regelung gilt nach Art. 7bis Abs. 1 Bst. b und c RIG auch für Staatsbeiträge an Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs (sGS 710.5). Die besondere Referendumsgrenze für Kantonsstrassen ist mit Art. 110 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) im Jahr 1989 eingeführt worden. Nach altem Strassenrecht, d.h. bis Ende des Jahres 1988, war der Kantonsrat für den Bau von Kantonsstrassen abschliessend zuständig, es gab kein Finanzreferendum.

Im Rahmen der Totalrevision des Strassengesetzes wurde mit Art. 110 die Mitsprache der Bürgerschaft neu eingeführt. Als Beweggrund wurde in der Botschaft der Regierung vom 28. Mai 1986 zum Strassengesetz (ABl 1986, 1585 und 1706) ausgeführt, dass ein vermehrtes Bedürfnis der Bevölkerung nach Mitwirkung beim Bau von Staatsstrassen (heute: Kantonsstrassen) bestehe. Eine Schwierigkeit bestehe darin, dass sich das Bedürfnis nach Mitwirkung meistens auf die Bevölkerung einer bestimmten Region oder Gemeinde beschränke. Von da her wäre es naheliegend, die Projekte in den berührten Gemeinden dem Referendum zu unterstellen. Eine solche Lösung habe jedoch zur Folge, dass Minderheiten ein Projekt von regionalem oder überregionalem Interesse verhindern könnten. Dies habe mit Demokratie wenig zu tun. Hinzu komme, dass die Regelung verhältnismässig kompliziert ausgestaltet werden müsse, wenn sie einigermassen funktionsfähig sein solle. Aus diesen Überlegungen sei das Finanzreferendum auf Stufe Kanton zweckmässiger als ein Projektreferendum in einem bestimmten Gebiet, um die Mitwirkung der Bevölkerung zu gewährleisten. Vorgeschlagen werde das fakultative Finanzreferendum. Dieses werde den regionalen Interessen besser gerecht als das obligatorische Referendum, weil bei der Ergreifung des Referendums den Stimmberechtigten in der Regel aufgezeigt werde, welche Gründe gegen ein Projekt sprechen würden. Zudem müsse beim Erfordernis einer obligatorischen Beschlussfassung auch in unbestrittenen Fällen eine Abstimmung durchgeführt werden. Wo wirklich politische Meinungsverschiedenheiten über ein Projekt bestünden, biete das fakultative Referendum die Möglichkeit, einen Entscheid des Volkes zu erwirken. Wo die Grenze für das Wirksamwerden des fakultativen Referendums hinsichtlich des Baus von Kantonsstrassen gezogen werde, sei eine Frage des politischen Ermessens. Die

Grenze dürfe nicht zu hoch angesetzt werden, solle dem neuen Volksrecht eine reale Bedeutung zukommen. Die gesetzliche Regelung solle aber auch verhindern, dass über kleinere Vorhaben in einer Volksabstimmung zu entscheiden sei.

Der Kantonsrat hat in der Folge die Grenze bei 6 Mio. Franken festgelegt und diese alternativen Vorschlägen von 5 Mio. bzw. 10 Mio. Franken vorgezogen. In den Erläuterungen zur Volksabstimmung vom 12. Juni 1988 über das Strassengesetz wurde festgehalten, dass Projekte des Kantonsstrassenbaus, die zulasten des Kantons eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 6 Mio. Franken zur Folge hätten, künftig dem fakultativen Referendum unterlägen und damit die Bürger die Möglichkeit erhalten würden, über Projekte von meist überregionaler oder kantonalen Bedeutung zu entscheiden. Daneben bestehe die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung der betroffenen politischen Gemeinden nach Art. 35 StrG, auch bei kleineren Kantonsstrassenprojekten auf Gemeindeebene mitzuwirken. Die Gemeindeordnung regle, bei welchen Projekten der Vernehmlassungsbeschluss der Bürgerschaft zu unterbreiten sei.

Eine Überprüfung der damaligen Beweggründe für die Einführung des fakultativen Finanzreferendums und der Ausnahmeregelung für Kantonsstrassenprojekte ergibt, dass diese nach wie vor Gültigkeit haben. Die bestehenden Referendumsregeln haben sich bewährt. Sie sind ein wichtiges Element der Ausgaben- und Verschuldungsbegrenzung. Im Bereich der Kantonsstrassenprojekte ist der Regelung in der Form einer Spezialfinanzierung Rechnung zu tragen. Weil die Ausgaben für Kantonsstrassenprojekte innerhalb der Strassenrechnung einen geschlossenen Kreislauf darstellen und sich damit nicht direkt auf den ordentlichen Staatshaushalt auswirken, ist der Verzicht auf das obligatorische Finanzreferendum nach wie vor zweckmässig. Die Mitsprache der Bürgerschaft ist im Fall der Spezialfinanzierung mit dem fakultativen Finanzreferendum in ausreichendem Mass gewährleistet. Die Steuerung der Strassenrechnung erfolgt gesamthaft über die Strassenbauprogramme und, im Gegensatz zu den Hochbauten, nicht über einzelne Projekte. Die geltende Regelung mit fakultativem Referendum wirkt im Übrigen und gelangte auch schon zur Anwendung.

Wie erwähnt gilt für Strassenbau- und Eisenbahninfrastrukturprojekte bezüglich des Finanzreferendums die gleiche Regelung. Es war beim Erlass von Art. 7bis RIG erklärte Absicht des Gesetzgebers, diese Infrastrukturprojekte finanzreferendumsrechtlich gleich zu behandeln. Es besteht kein Anlass davon abzuweichen. Jedenfalls müssten bei Gutheissung der Motion das obligatorische Finanzreferendum und die tieferen Grenzen für das fakultative Finanzreferendum konsequenterweise auch für Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs eingeführt werden. Anzumerken bleibt schliesslich, dass eine Ausdehnung des obligatorischen Finanzreferendums auf Eisenbahninfrastrukturprojekte und die Erleichterung des fakultativen Finanzreferendums dem mit der Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten» verfolgten Zweck, Vorfinanzierungen zu erleichtern, widersprechen würde (vgl. Bericht und Antrag der Regierung zum Inhalt der Volksinitiative sowie Botschaft und Entwurf der Regierung zum IV. Nachtrag zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 15. Dezember 2009 [29.09.04/22.09.14], ABI 2010, 130 ff.).