



17.446

**Parlamentarische Initiative Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Einführung eines Finanzreferendums**

**Initiative parlementaire groupe
de l'Union démocratique du Centre.
Instauration d'un référendum financier**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.09.18 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

18.417

**Parlamentarische Initiative
Bäumle Martin.
Einführung eines fakultativen
Finanzreferendums auf Bundesebene**

**Initiative parlementaire
Bäumle Martin.
Introduire le référendum financier
facultatif au niveau fédéral**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.09.18 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Den Initiativen keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Buffat, Addor, Brand, Burgherr, Campell, Flach, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann)
Den Initiativen Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite aux initiatives

Proposition de la minorité

(Buffat, Addor, Brand, Burgherr, Campell, Flach, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann)
Donner suite aux initiatives

Le président (de Buman Dominique, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission sur les deux initiatives.





Amstutz Adrian (V, BE): Unsere Fraktion beantragt Ihnen, die Bundesverfassung zu ergänzen, und zwar wie folgt: Dem fakultativen Referendum unterstehen sollen Bundesbeschlüsse über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben oder neue wiederkehrende Ausgaben nach sich ziehen, die einen zu bestimmenden Betrag überschreiten. Sie sehen also, wir haben das bewusst offen formuliert, sodass man über die Beträge usw. selbstverständlich diskutieren kann.

Warum fordern wir das? Mit der Einführung eines fakultativen Finanzreferendums wird der Stimmbürgerschaft die Möglichkeit gegeben, sich zu umfangreichen finanzpolitischen Vorlagen zu äussern. Unseres Erachtens hat sich der Einfluss der direkten Demokratie auf die Finanzhaushalte bewährt. Schauen Sie in die Kantone und Gemeinden. Die Steuern sind dort am tiefsten und die Ausgaben am geringsten, wo das Volk direkt mitentscheiden kann. Es geht ja schliesslich um das Geld der Bürgerinnen und Bürger.

Heute fehlt eine garantierte Einflussmöglichkeit der Stimmbürgerschaft bei grossen Ausgabenposten auf Bundesebene. Die von den Parlamentsmehrheiten bisher gewollte Lücke in der direkten Demokratie, nicht zuletzt zum Schutz von heiligen Kühen, wie zum Beispiel der Entwicklungshilfe, klafft auf Bundesebene nach wie vor bei grossen Ausgabenposten. Während die Stimmbürgerschaft in allen Kantonen gegen Finanzbeschlüsse zu mehr oder weniger hohen Beträgen das Veto einlegen kann, sind ihr auf Bundesebene die Hände gebunden. Nationale Volksabstimmungen über grosse Investitionen gibt es von Fall zu Fall, je nachdem, ob es den Leuten hier im Saal gerade passt. Sanierung des Gotthard-Strassentunnels, Gripen-Fonds-Gesetz, zum Beispiel auch der Beitrag an die Olympischen Spiele: Solche nach Gutdünken der Parlamentsmehrheit selektiv angesetzte Finanzreferenden widersprechen unseres Erachtens dem Grundsatz einer berechenbaren Demokratie.

Die Parlamentsmehrheit entschied bisher eben nach ihrem Gutdünken, ob das Volk zu befragen sei oder nicht. Das muss korrigiert werden. Wir, die SVP, haben keine Angst: Wir wollen mit dem Kampfflugzeug vor das Volk, wir wollten mit der – seither erledigten – Vorlage zur Milliarde für Olympische Spiele vor das Volk. Wir können gut damit leben, weil wir keine Angst vor dem eigenen Volk haben. Es ist nichts als richtig, wenn das eigene Volk, nämlich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, welche die Staatsfinanzen mit ihren Steuern aufbringen müssen, eben das Sagen hat und man es bei dieser wichtigen Entscheidungsfrage nicht in seinen Rechten beschneidet.

Ich bitte Sie, der Initiative Folge zu geben, damit unsere Leute, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wie sich das gehört, das letzte Wort haben.

Bäumle Martin (GL, ZH): Ich präsentiere Ihnen ein sehr ähnliches Anliegen wie mein Vorredner, und auch die Argumentation wird nicht komplett anders sein.

Es geht grundsätzlich darum, dass grosse oder hohe Ausgaben eigentlich eine Legitimation des Volkes bedingen müssten. Alle, die immer von mehr Demokratie, von einer Stärkung der Demokratie und der Volksrechte sprechen, müssten hier eigentlich klar sagen: Selbstverständlich! Man kann nicht nur eine Schuldenbremse haben, die zwar selbstverständlich eine generelle Regelung enthält, die aber einnahmenabhängig ist und auch nur sagt, wie viel Geld wir gesamthaft ausgeben dürfen; sie sagt aber nichts über die einzelnen Leistungen, und sie sagt nicht, ob die neuen Ausgaben jährlich wiederkehrend oder einmalig sind.

Als der Kampfjet zur Debatte stand, war es oft so, dass auf der rechten Seite eher die Angst da war, das sollte man vielleicht falls möglich dem Volk nicht vorlegen. Ich habe jetzt etwas anderes gehört, und das freut mich. Die Linke möchte das dem Volk unbedingt vorlegen, weil sie hofft, sie könne mit dem Volk ein negatives Ergebnis zustande bringen. Beim Gripen ist es denn auch so gekommen, das haben auch wir selber vertreten. Es geht aber auch um Themen wie die Kohäsionsmilliarde, die ich persönlich haben will. Ich habe auch keine Angst vor einer Volksentscheid zu diesem Thema. Da will die SVP vielleicht das Volk befragen, weil sie das bekämpfen will. Na gut, das ist eine Ausgabe, die wir auch prüfen sollten. Das

AB 2018 N 1248 / BO 2018 N 1248

Volk soll entscheiden: Wollen wir das tun? Ist der Gegenwert gross genug? Wer nicht Angst hat vor dem Volk, kann hier auch in eine Volksabstimmung gehen.

Ein anderes Beispiel ist Olympia: Dieses Thema wollten alle quer durch die politische Landschaft hindurch dem Volk vorlegen. Auch hier muss man sagen: Eine so grosse Ausgabe muss man rechtzeitig dem Volk vorlegen. Hier ging es auch noch um eine Zeitfrage, die man geprüft hat.

Ich gehe aber noch ein bisschen weiter in der Argumentation. Auch neue Gesetze, die wir erlassen, führen sehr oft versteckt zu massiven Mehrkosten für Bund, Kantone und Gemeinden. Das wird im Gesetz nicht so transparent gemacht. Mit einem Finanzreferendum müsste das hier klarer dargelegt werden. Ich nehme jetzt ein relativ unverdächtiges Beispiel, die Pflegefinanzierung. Als wir hier drinnen die Pflegefinanzierung beschlossen und festgestellt haben, was das kosten wird, hat man von Saldoneutralität gesprochen. De facto



kostet es aber nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone und insbesondere die Gemeinden viel Geld. Das haben wir hier drin legiferiert. Über solche Dinge sollte man eigentlich abstimmen können.

Es geht also vor allem darum, die neuen wiederkehrenden Ausgaben und die neuen einmaligen Ausgaben einem fakultativen Referendum zu unterstellen. Ich habe mit jährlich wiederkehrend 100 Millionen Franken oder einmalig 500 Millionen Franken – das ist auch zu diskutieren, das hat auch Herr Amstutz gesagt – jetzt mal Beträge genannt. Wir können noch darüber reden, wie wir es genau ausformulieren. Was aber zentral ist: Kantone und Gemeinden kennen genau diese Regelung seit Jahrzehnten und sind damit finanzpolitisch sehr erfolgreich unterwegs.

Ich kann mal meine Interessenbindung offenlegen. Ich bin seit zwanzig Jahren Finanzvorstand einer Gemeinde. Ich sage also ganz offen und unverhohlen: Diese direkte Demokratie bei Krediten ist für die Exekutive und die Legislative disziplinierend, weil man Ausgaben, insbesondere neue, jährlich wiederkehrende, besser begründen und verkaufen muss und nicht einfach einmal etwas macht. Das heisst, es hätte durchaus auch beim Bund eine kostendämpfende Wirkung. Wir hätten hier etwas, worüber wir alle ernsthaft diskutieren könnten, wir müssten über die Kostenentwicklung reden, damit wir wissen, wohin es geht. Die Handlungsfähigkeit des Bundes und die Budgethoheit bei uns blieben vollständig bestehen. Auch die gebundenen Ausgaben wären nicht gefährdet. Von dem her bestünde eine Balance, wenn wir neue wiederkehrende und einmalige grössere Ausgaben dem Volk vorlegen würden.

Eigentlich müssten diesem Vorstoss fast alle zustimmen. Die grünliberale Fraktion wird auch den Vorstoss der SVP-Fraktion unterstützen, denn es geht um die Sache und nicht darum, wer ihn eingereicht hat. Die SP-Fraktion müsste hier auch klar zustimmen. Immer wenn es ihr passt, möchte sie das Volk befragen. Es kann aber nicht sein, dass man nur dann, wenn es einen interessiert, für ein Finanzreferendum ist, und sonst nicht. Die FDP-Liberale Fraktion müsste aus grundsätzlichen finanzpolitischen Erwägungen klar für so ein Finanzreferendum sein. Wenn eine Partei, die sich früher einmal Finanzpolitik auf die Fahne geschrieben hat, gegen ein Finanzreferendum antritt, kann ich das nicht mehr nachvollziehen.

Ich bitte Sie in diesem Sinn, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben, damit wir hier einen Schritt weiterkommen.

Buffat Michaël (V, VD): Il existe un dicton populaire qui prend tout son sens dans le cas des deux textes qui nous sont soumis: "Qui commande, paie" et, dans l'autre sens: "Qui paie, commande." Ce principe doit être également appliqué à tous les niveaux de la politique. Le citoyen paie, que ce soit au travers des impôts, de la TVA ou autre. Il est donc normal qu'il puisse avoir son mot à dire, s'il le désire – on parle là de référendum facultatif –, sur les dépenses importantes de la Confédération. La démocratie directe et le fait que, chez nous, le patron, c'est le peuple, sont un principe qui nous a souvent rendu service par le passé. Nous ne devons pas perdre de vue que ce système fait partie des piliers du succès de la Suisse.

Il est clair que les impôts et les taxes sont plus bas et les dépenses moins élevées là où les gens peuvent décider directement des recettes et des dépenses. Nous devons, dans un domaine important comme les finances, faire vivre notre démocratie directe. Le peuple doit pouvoir s'approprier le pouvoir et décider s'il juge telle ou telle dépense nécessaire. Nous avons, avec ces deux textes, la possibilité d'aller de l'avant dans cette direction, et la minorité de la commission les soutiendra.

Les cantons, d'ailleurs, connaissent également cette possibilité, sans que cela pose de problème ou conduise à des blocages. D'ailleurs, les cantons sont favorables à la mise en place d'un tel instrument. Après plusieurs essais, nous avons aujourd'hui enfin la possibilité de combler ce vide dans nos droits populaires et, ainsi, de donner le dernier mot à celui qui paie.

Au nom de la minorité de la commission, je vous invite à accepter ces deux initiatives parlementaires.

Meyer Mattea (S, ZH), für die Kommission: Die Staatspolitische Kommission beantragt Ihnen mit 13 zu 11 Stimmen, den beiden parlamentarischen Initiativen, welche die Einführung eines Finanzreferendums vorsehen, keine Folge zu geben. Mit den Initiativen sollen Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige oder neue wiederkehrende Ausgaben ab einer gewissen Höhe nach sich ziehen, dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Nicht Gegenstand der Initiativen sind gebundene Ausgaben.

Während die parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion keinen Betrag nennt, fordert die Initiative Bäumle das fakultative Referendum für einmalige Ausgaben ab 500 Millionen Franken und für neue wiederkehrende Ausgaben ab 100 Millionen Franken. Die Initiative der SVP-Fraktion verlangt, es sei zu prüfen, wie allenfalls auch Voranschlagskredite und Garantien dem Referendum unterstellt werden können, und sie verlangt eine Verfassungsänderung, was die parlamentarische Initiative Bäumle nicht vorsieht.

Zurzeit werden vor allem wiederkehrende Ausgaben mit Zahlungsrahmen gesteuert. Das betrifft Direktzahlun-



gen für die Landwirtschaft oder auch Zahlungen für die Armee oder die ETH.

Nicht zum ersten Mal hat sich die Staatspolitische Kommission mit der Frage der Einführung eines Finanzreferendums befasst. Die Kommission hatte bereits vor elf Jahren, im Jahr 2007, aufgrund einer parlamentarischen Initiative eine Vorlage für die Einführung eines Finanzreferendums in die Vernehmlassung gegeben. Aufgrund der sehr kritischen Rückmeldungen entschied die Kommission dann, darauf zu verzichten, dem Rat eine Vorlage zu unterbreiten. Ein paar Jahre später, 2013, lehnte der Nationalrat eine weitere parlamentarische Initiative, die in die gleiche Richtung ging, ab.

Die Ausgangslage hat sich in den vergangenen elf Jahren aus Sicht der Kommission nicht verändert. Häufig wird ja bereits bei der Gesetzgebung beschlossen, in welchem Ausmass sich der Bund im Rahmen des Gesetzes finanziell engagiert. Und wenn Ausgaben, die die Folge eines Gesetzes sind, zum Beispiel die Kohäsionsmilliarde, zusätzlich einem Finanzreferendum unterstellt würden, könnte zweimal über dieselbe Sache abgestimmt werden, was aus Sicht der Kommission eine Übersteuerung darstellen würde.

Die Kommission ist auch der Meinung, dass sich die Situation des Bundes nicht mit jener der Kantone vergleichen lässt. Die Kantone kennen zu einem grossen Teil Finanzreferenden, sie kennen aber parallel dazu eben auch die Gesetzesinitiative, sodass ein Gleichgewicht besteht zwischen innovativen und anstossenden demokratischen Instrumenten und eher bremsenden Instrumenten, wie das Finanzreferendum eines ist.

Die Kommission ist zudem der Meinung, dass direktdemokratische Instrumente nicht eingeführt werden sollen, um ein bestimmtes Ziel, zum Beispiel die Ausgaben zu bremsen, zu erreichen, sondern dass direktdemokratische Instrumente einen Wert an sich darstellen. Zudem bestehen mit der Ausgaben- und der Schuldenbremse bereits Instrumente, um die Ausgaben steuern zu können. Weiter sei nicht immer klar, wann eine Ausgabe als neu gelte, wann also ein Finanzreferendum greife. Das ist auch auf kantonaler Ebene nicht

AB 2018 N 1249 / BO 2018 N 1249

immer klar. Dafür gibt es eine Gerichtsbarkeit, aber auf Bundesebene gäbe es einen solchen Beschwerdeweg nicht.

Eine Minderheit der Kommission sieht in einem Finanzreferendum aber die Möglichkeit, die demokratische Mitsprache auszuweiten, und begrüsst – wir haben es vorhin gehört – die ausgabendämpfende Wirkung eines Finanzreferendums. Zudem habe sich die Einführung eines Finanzreferendums auf kantonaler und zum Teil auch auf kommunaler Ebene bewährt, davon ist die Minderheit überzeugt.

Anders sieht das die Kommissionsmehrheit. Sie befürchtet, dass die Einführung eines Finanzreferendums nicht die Demokratie stärken, sondern lähmend wirken, Blockaden und Verunsicherungen mit sich bringen würde, und empfiehlt Ihnen deshalb, beiden Initiativen keine Folge zu geben.

Romano Marco (C, TI), per la commissione: La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha trattato congiuntamente le due iniziative parlamentari 17.466 e 18.417 lo scorso 28 giugno. In sostanza, entrambe chiedono che i decreti federali concernenti i crediti d'impegno e i limiti di spesa sottostiano ad un referendum facoltativo. Si tratta quindi di introdurre un nuovo strumento di democrazia diretta. La commissione propone con 13 voti contro 11 di non dare seguito alle iniziative.

La proposta non è nuova. Vi è stata recentemente una decisione in merito: il 3 dicembre 2013 una proposta simile fu respinta dal Consiglio nazionale con 115 voti contro 71 e 3 astensioni. Anche allora, cinque anni fa, la proposta di introdurre il referendum facoltativo finanziario giungeva dal gruppo UDC. Dal 2013 la situazione non è cambiata e la maggioranza della commissione non reputa opportuno e utile introdurre questo meccanismo.

È vero che questo strumento è noto e praticato in numerosi cantoni e comuni ma i processi politici a livello federale sono diversi, tanto da rendere il referendum finanziario superfluo e rischioso. Sul piano federale il processo decisionale è determinato in larga misura a livello di legge. Spesso si decide già in ambito legislativo in che misura la Confederazione debba impegnarsi finanziariamente a favore di una determinata spesa. Se ora le spese, decise sulla base di una legge, venissero sottoposte anche a un referendum, quest'ultimo potrebbe essere indetto due volte contro le stesse uscite, il che equivarrebbe a un'eccessiva regolamentazione del processo politico. Occorre inoltre rilevare che i Cantoni, oltre al referendum finanziario, conoscono anche l'iniziativa legislativa: in questo modo si hanno due strumenti di democrazia diretta, uno, il referendum, con un effetto frenante, e un altro, l'iniziativa popolare, con un effetto innovatore e propositivo.

Se la Confederazione avesse un problema nella disciplina di budget e nel rigore della scelta delle spese, allora un referendum finanziario potrebbe anche essere giustificato – ed è questo l'argomento che viene portato dalla minoranza: la necessità di tenere sotto controllo le spese e di portare davanti al popolo impegni particolarmente gravosi per le finanze federali.



La situazione si presenta invece al contrario: oggi, quando è necessario, quando vi è una volontà politica si riesce a sottomettere al popolo l'impegno proposto dal Consiglio federale e deciso dal Parlamento. In altre parole, le regole del freno alle spese e del freno all'indebitamento ci permettono una situazione finanziaria stabile, solida, coerente ed appropriata che non necessita di nuovi strumenti di democrazia diretta per avere un ulteriore controllo. Viceversa, genereremmo una situazione che porterebbe a politiche bloccate e momenti di incertezza legati a discussioni finanziarie che non si ripercuotono e non si rispecchiano nel budget della Confederazione.

La vasta pratica del Tribunale federale relativa all'applicazione del referendum finanziario nei cantoni e nei comuni dimostra infine che non è sempre possibile determinare con precisione se un decreto finanziario debba essere sottoposto a referendum oppure no. Dato che a livello federale, in casi simili, non esiste la possibilità di interporre ricorso, l'applicazione degli strumenti della democrazia diretta deve essere disciplinata il più chiaramente possibile, in particolare a questo livello. Le due iniziative parlamentari proposte non forniscono soluzioni in tal senso.

Un referendum finanziario a livello nazionale rischia di generare dinamiche di veti incrociati tra regioni del Paese e creare situazioni di conflitto tra centri e periferie. Andremmo a votare su singoli crediti d'impegno, generando delle discussioni che possono introdurre elementi estremamente soggettivi e di contrasto tra le regioni del paese e tra maggioranze e minoranze. La democrazia diretta non è fine a sé stessa. I suoi strumenti hanno finalità precise e un eventuale referendum finanziario non rappresenta uno strumento necessario.

Per questi motivi, come detto, la commissione, con 13 voti contro 11, invita a respingere le due iniziative parlamentari.

17.446, 18.417

Le président (de Buman Dominique, président): D'entente avec la commission et vu l'unité de matière entre les deux initiatives, il n'y aura qu'un seul vote sur les deux objets. La commission propose de ne pas donner suite aux initiatives. Une minorité Buffat propose d'y donner suite.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 17.446/17357)

Für Folgegeben ... 79 Stimmen

Dagegen ... 115 Stimmen

(1 Enthaltung)