

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



17.4318 s Mo. Minder. Einführung des eidgenössischen fakultativen Finanzreferendums

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 23. August 2018

An seiner Sitzung vom 14. März 2018 hat der Ständerat die Kommission beauftragt, die von Ständerat Thomas Minder am 15. Dezember 2017 eingereichte Motion gemäss Artikel 17 Absatz 3 des Geschäftsreglementes vorzubereiten.

Die Motion verlangt die Einführung eines fakultativen Finanzreferendums auf Bundesebene.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 5 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Motion abzulehnen. Eine Minderheit (Minder, Engler, Föhn) beantragt, die Motion anzunehmen.

Berichterstattung: Bruderer Wyss

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin:

Pascale Bruderer Wyss

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Februar 2018
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen Entwurf zu einer Änderung des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) und des Finanzhaushaltgesetzes (SR 611.0) zu unterbreiten, um das fakultative Referendum auszudehnen auf Bundesbeschlüsse über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige oder wiederkehrende Ausgaben ab einer bestimmten Höhe nach sich ziehen.

1.2 Begründung

Die Schweiz kennt seit 1848 das obligatorische Verfassungsreferendum, seit 1874 das fakultative Gesetzesreferendum und seit 1921 das Staatsvertragsreferendum. Eine eklatante direktdemokratische Lücke klafft jedoch auf Bundesebene noch immer im Bereich der ausgabenseitigen Finanzpolitik. Während in allen Kantonen gegen mehr oder weniger hohe Finanzbeschlüsse der Souverän sein Veto einlegen kann, sind ihm auf eidgenössischer Ebene die Hände gebunden. Die vielgerühmte direkte Demokratie ist in diesem sensiblen Bereich noch defizitär, was durch die Einführung des eidgenössischen fakultativen Finanzreferendums zu korrigieren sei.

Nationale Volksabstimmungen über grosse Investitionen und Infrastrukturprojekte gab es zwar auch schon in der Vergangenheit, so etwa über die Sanierung Gotthard-Strassentunnel (2015), das Gripen-Fonds-Gesetz (2014) oder das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (Kohäsionsmilliarde) (2006). Diese Vorlagen waren in die Form eines Bundesgesetzes gekleidet, was nicht in allen Fällen zwingend vonnöten gewesen wäre, jedoch erst das Ergreifen des Referendums ermöglichte. Solche Pro-Forma-Finanzreferenden sind jedoch grundsätzlich heikel, da ihnen etwas Plebiszitäres anhaftet: Die Bundesversammlung entscheidet hier ad hoc, ob sie im Einzelfall das Veto des Volks überhaupt zulassen möchte oder nicht. Politische Rechte sollten jedoch generellen, vorhersehbaren und rechtsgleichen Spielregeln gehorchen.

Diese Problematik wird auch in naher Zukunft virulent bleiben. So werden beispielsweise die Forderungen laut, die politisch umstrittenen Geschäfte "Olympische Winterspiele Sion 2026" (siehe Vorstösse 17.4069, "Olympische Winterspiele 2026. Das Volk soll entscheiden", und 17.504, "Jeux olympiques d'hiver Suisse 2026: au peuple de décider") und "Beschaffung neues Kampfflugzeug" (siehe Vorstoss 17.3394, "Grundsatz- und Planungsbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge") dem Volk zu unterbreiten.

Die konkreten Höhen der einmaligen respektive wiederkehrenden Ausgaben, ab welchen das Finanzreferendum ergriffen werden können soll, seien hier offengelassen. Geht man von den relativen Hürden im Verhältnis zu den jährlichen Einnahmen in den Kantonen aus, so läge der Bund mit 250 Millionen (entspricht 0,38 Prozent der Gesamteinnahmen) hinter dem Kanton Jura an zweiter Stelle, mit 500 Millionen (0,76 Prozent) gar an der Spitze (siehe Leuzinger/Kuster, "Wo man gegen eine Ausgabe von 1 Franken das Finanzreferendum ergreifen kann (und wo erst ab 9 Millionen)", <https://napoleonsnightmare.ch>). Würde beispielsweise eine Hürde von 250 Millionen Franken gewählt, so unterständen gemäss einer Erhebung der Finanzverwaltung jährlich etwa zehn Verpflichtungskredite dem Finanzreferendum. Thematisch fallen insbesondere die Bereiche Armee, Entwicklungszusammenarbeit und Strassenverkehr darunter.

Eine Änderung der Bundesverfassung ist für die Einführung des Finanzreferendums nicht vonnöten: Dem fakultativen Referendum unterstehen gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung bereits "Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen". Im Wesentlichen müssten also lediglich die eingangs genannten Finanzbeschlüsse nicht mehr als einfache Bundesbeschlüsse, sondern in die Form eines dem fakultativen Referendum unterstellten



Bundesbeschlusses gekleidet werden. Im Rahmen des damals überwiesenen Geschäfts 03.401, "Einführung eines Finanzreferendums" wurden bereits umfangreiche Berichte und Gesetzentwürfe verfasst, auf die zurückgegriffen werden kann.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Februar 2018

Die eidgenössischen Räte haben sich wiederholt mit der Frage befasst, ob die Volksrechte auf Bundesebene mit einem Finanzreferendum ergänzt werden sollten. Eine ähnlich lautende parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion (03.401) wurde 2008 abgeschrieben, nachdem die Einführung eines Finanzreferendums in der Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt worden war. Die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene würde das Mitspracherecht des Volks in finanzpolitischen Fragen stärken. Die grössere direktdemokratische Beteiligung hätte aber nachteilige Folgen auf die Ausgabensteuerung. So wäre bei Ausgabenbeschlüssen mit Verzögerungen zu rechnen, und sowohl Parlament als auch Bundesrat würden finanzpolitische Flexibilität verlieren.

Aus finanzpolitischer Sicht ist wichtig, dass die gesetzlich verankerte Aufgabenerfüllung des Bundes durch die Einführung eines Finanzreferendums nicht gefährdet wird. Der Bundesrat lehnt aus diesem Grund die Anwendung eines Finanzreferendums auf Bundesbeschlüsse über Zahlungsrahmen ab. Im Gegensatz zu Verpflichtungskrediten, welche überwiegend einmalige Ausgaben oder Ausgaben mit Projektcharakter betreffen, die sich bei einer Ablehnung stoppen lassen, werden darüber hinaus mit Zahlungsrahmen auch wiederkehrende Ausgaben gesteuert. Diese umfassen sowohl Subventionen (bspw. Direktzahlungen in der Landwirtschaft) als auch Ausgaben mit betrieblichem Charakter (bspw. in den Bereichen Armee oder Bildung und Forschung). Hier bestünde bei einem Referendum die Gefahr, dass gesetzlich legitimierte Aufgaben nicht oder nur mit grossen Verzögerungen erfüllt werden könnten. Würde das Finanzreferendum nur für Verpflichtungskredite eingeführt, wäre seine Wirkung aber zu sektoriell und würde auch das Engagement und die Reputation der Schweiz in wichtigen Bereichen (bspw. Beziehungen zum Ausland und internationale Zusammenarbeit) gefährden.

Die öffentlichen Ausgaben und Schulden können durch andere institutionelle Vorkehrungen wirksam begrenzt werden. Insbesondere die Schuldenbremse hat sich in den letzten 15 Jahren als überaus erfolgreiches Instrument für eine nachhaltige Finanzpolitik erwiesen.

Was die Frage betrifft, ob ein Finanzreferendum (gemäss der vorliegenden Motion) allein durch Gesetzesänderungen einzuführen wäre, ist auf Folgendes hinzuweisen: Im Rahmen der parlamentarischen Initiative 03.401 wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Nur drei Kantone und eine Partei waren damit einverstanden, das Finanzreferendum allein auf Gesetzesstufe einzuführen. 18 Kantone und drei Parteien traten hingegen dafür ein, das Finanzreferendum (wenn überhaupt) durch eine Verfassungsrevision einzuführen. Auch Stimmen der Wissenschaft vertraten die Auffassung, eine derart tiefgreifende Änderung des Systems der Volksrechte sei Volk und Ständen zu unterbreiten. Deshalb sollte der Weg einer Verfassungsrevision nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hält fest, dass das Instrument des Finanzreferendums auf Bundesebene anders zu beurteilen ist als auf kantonaler oder lokaler Ebene. Während auf Kantons- und Gemeindeebene



zahlreiche Ausgabenbeschlüsse z. B. für Investitionen im Infrastrukturbereich zu fällen sind, ist der bundespolitische Entscheidungsprozess in grossem Ausmass durch die Gesetzgebung gesteuert. Häufig wird bereits im Rahmen der Gesetzgebung entschieden, in welchem Ausmass sich der Bund für eine bestimmte Ausgabe finanziell engagieren soll. Wenn nun aber Ausgaben, die als Folge eines Gesetzes beschlossen werden, zusätzlich dem Referendum unterstehen, dann könnte gegen die gleiche Ausgabe zweimal das Referendum ergriffen werden, was eine Übersteuerung des politischen Prozesses bedeutet.

Während auf Kantons- oder Gemeindeebene ein grosser Teil der Bürgerinnen und Bürger meistens direkt von den dort zu fällenden Ausgabenentscheiden betroffen ist, kommen auf Bundesebene getätigte Ausgaben häufig nur einer bestimmten Region zugute. Solche Ausgaben sind aber im Interesse des nationalen Zusammenhalts wichtig. Würde nun gesamtschweizerisch über sie abgestimmt, so könnten regionale Investitionen gefährdet sein.

Im Übrigen hat die Kommission zur Kenntnis genommen, dass sich auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates gerade kürzlich mit dem Finanzreferendum beschäftigt hat: An ihrer Sitzung vom 28. Juni 2018 hat sie zwei parlamentarischen Initiativen, welche die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene fordern, keine Folge gegeben ([17.446](#) n Pa. Iv. Fraktion V. Einführung eines Finanzreferendums / [18.417](#) n Pa. Iv. Bäumle. Einführung eines fakultativen Finanzreferendums auf Bundesebene). Im Bericht der Nationalratskommission vom 17. August 2018 sind die früheren gescheiterten Versuche zur Einführung des Instruments sowie weitere Argumente gegen die Schaffung dieser Referendumsmöglichkeit dargelegt.

Gemäss der Kommissionsminderheit würden gerade neuere Beispiele wie die Beschaffung des Gripen-Kampfflugzeuges oder der Kredit für die Olympischen Spiele zeigen, dass ein Bedürfnis besteht, hohe Ausgaben dem Referendum zu unterstellen. Um solche Volksabstimmungen ohne Rückgriff auf spezielle formale Konstrukte zu ermöglichen, sollte das Instrument des Finanzreferendums geschaffen werden.