



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 27. September 2024

Mitsprache bei Olympischen Spielen und anderen Mega-Events

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats WBK-N 21.3022 vom 8. Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Auftrag	6
2	Einordnung und Inhalt des Berichts	6
2.1	Definition Mega-Events.....	6
2.2	Olympische und Paralympische Winterspiele	8
3	Ebenen und Instrumente der Mitsprache	8
3.1	Stufe Bund.....	8
3.1.1	Mitsprache bei Beschlüssen über konkrete Unterstützungsbeiträge in Form von Geld- und Sachleistungen an Olympische und Paralympische Winterspiele – <i>Finanzreferendum</i>	9
3.1.2	Mitsprache beim Grundsatzentscheid über die Durchführung und Art der Organisation von Olympischen und Paralympischen Winterspielen – <i>Grundsatz- und Planungsbeschluss</i>	10
3.1.3	Mitsprache beim Entscheid über generelle Rahmenbedingungen bei zukünftigen Initiativen und Projekten für Olympische und Paralympische Spiele – <i>Erlass zu Rahmenbedingungen einer Unterstützung</i>	11
3.1.4	Mitsprache zur Stimmung und Haltung zu Olympischen und Paralympischen Spielen – <i>Befragungen</i>	11
3.2	Stufe Kantone und Gemeinden	11
3.2.1	Finanzreferendum	12
3.2.2	Grundsatz- und Planungsbeschluss	12
3.2.3	Initiativen und weitere Instrumente	12
3.2.4	Konsultativabstimmung	12
4	Haltung des Bundesrates	13

Bericht zum Postulat 21.3022 WBK-N «Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments bei der Organisation und Unterstützung von Olympischen Spielen in der Schweiz und anderen Mega-Events»

Zusammenfassung

Ausgangslage und Auftrag

Anlässlich der Beratung der parlamentarischen Initiative 18.445 («Fakultatives Referendum für die Unterstützung Olympischer Spiele durch den Bund» (Semadeni Munz, 2018)¹ hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) das Postulat «Mitsprache bei Olympischen Spielen und anderen Mega-Events» (Po. 21.3022)² am 18. Februar 2021 mit folgendem Wortlaut eingereicht:

«Der Bundesrat wird ersucht, dem Parlament einen Bericht zu unterbreiten und notwendige rechtliche Anpassungen vorzuschlagen zur besseren Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments bei der Organisation und Unterstützung von Olympischen Spielen in der Schweiz und anderen Mega-Events.»

Der Nationalrat hat dem Postulat am 8. Juni 2021 zugestimmt.

Einordnung und Inhalt des Berichts

Mega-Events sind im Vergleich zu übrigen (Sport-)Grossveranstaltungen (z.B. Welt- und Europameisterschaften) hinsichtlich ihrer Dimension und den Auswirkungen auf die Gesellschaft, den Raum und die Umwelt sowie die Wirtschaft grösser und stellen höchste Anforderungen an die Koordination und Organisation aller Beteiligten. Als realistischerweise in der Schweiz durchführbare Mega-Events können Olympische und Paralympische Winterspiele oder eine zukünftige Landesausstellung gesehen werden. Während eine Landesausstellung in erster Linie Innenwirkung erzielt (Identitätsstiftung, Förderung Zusammenhalt), haben Olympische und Paralympische Spiele sowohl eine grosse Wirkung nach innen (Sport- und Bewegungsförderung, Zusammenhalt) als auch einen starken Bezug nach aussen (Imageträger der Schweiz im Ausland, internationaler Wettbewerb, Internationales Olympisches Komitee und internationale Sportverbände). Der Bundesrat hat bisherige Kandidaturprojekte für Olympische und Paralympische Winterspiele in der Schweiz auf Grundlage des Sportförderungsgesetzes (SpoFöG; SR 415.0) unterstützt. Die Rahmenbedingungen für eine künftige Landesausstellung hat der Bundesrat in einem separaten Bericht aufgezeigt.³

Angesichts dieser Ausgangslage wird im vorliegenden Bericht zum Postulat 21.3022 der Fokus bezüglich Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments ausschliesslich auf Olympische und Paralympische Winterspiele gelegt. Dabei werden die heutigen und allenfalls zukünftigen Mitsprachemöglichkeiten der Bevölkerung und des Parlaments auf verschiedenen inhaltlichen Ebenen auf Stufe Bund sowie Kantone und Gemeinden diskutiert.

Die Inhalte des Berichts wurden mit Vertreterinnen und Vertretern betroffener Bundesämter (ARE, BAFU, BAK, BAV, Gruppe Verteidigung, Präsenz Schweiz, SECO), der Kantone, Gemeinden und Swiss Olympic diskutiert.

Ebenen und Instrumente der Mitsprache auf Stufe Bund

Im Bericht werden die folgenden Ebenen und Instrumente der Mitsprache auf Stufe Bund beleuchtet:

1. Mitsprache bei einem Entscheid über die Ausrichtung von Geld- oder Sachleistungen an ein konkret ausgearbeitetes Projekt

Die Mitsprache des Parlaments wird durch die Genehmigung von Verpflichtungskrediten auf der Grundlage von Artikel 17 des SpoFöG sichergestellt. Diese werden durch einen

¹ Vgl. [18.445 | Fakultatives Referendum für die Unterstützung Olympischer Spiele durch den Bund | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

² Vgl. [Po. 21.3022](#)

³ Vgl. [«Bericht über die Rahmenbedingungen für eine Landesausstellung – Bericht des Bundesrates im Rahmen der Legislaturplanung 2019-2023»](#)

einfachen Bundesbeschluss bewilligt, welcher nicht dem Referendum untersteht. Als Instrumente der Mitsprache der Bevölkerung könnte die Einführung eines generellen oder eines sachbezogenen (einzig im Zusammenhang mit Kreditentscheiden zu Olympischen und Paralympischen Spielen) Finanzreferendums gesehen werden. Es bestehen diesbezüglich heute keine rechtlichen Grundlagen.

2. Mitsprache beim Grundsatzentscheid, ob und wie eine Projektidee angegangen beziehungsweise vorangetrieben werden soll

Ein Grundsatzentscheid könnte im Rahmen eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses nach Artikel 28 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) erfolgen. Das Parlament erlässt Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in der Form des einfachen Bundesbeschlusses. Falls der Grundsatzentscheid, ob und wie eine konkrete Projektidee angegangen beziehungsweise vorangetrieben werden soll, die Anforderungen für einen Grundsatz- und Planungsbeschluss von grosser Tragweite nach Artikel 28 Abs. 3 des ParlG erfüllen würde, wäre die Mitsprache der Bevölkerung durch das (fakultative) Referendum möglich.

3. Mitsprache beim Entscheid, welche generellen Rahmenbedingungen im Fall einer Beteiligung des Bundes grundsätzlich bei allen zukünftigen Initiativen und Projekten einzuhalten sind

Möglich wäre das Erlassen von Rahmenbedingungen bezüglich Austragung von Olympischen und Paralympischen Spielen in der Schweiz auf Gesetzesebene. Ein Gesetzeserlass würde eine Festlegung von sehr generellen Vorgaben und Bestimmungen für die Organisation und Umsetzung eines solchen Mega-Events ermöglichen. Gesetzliche Bestimmungen unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Eine Mitsprachemöglichkeit zu entsprechenden Bestimmungen, nicht aber zu einem konkreten künftigen Projekt, wäre damit sichergestellt.

4. Mitsprache in Form einer allgemeinen Sondierung der Stimmung in der Bevölkerung für Olympische und Paralympische Spiele

Mögliche Instrumente der Mitsprache sind Meinungsumfragen bzw. -erhebungen auf nationaler sowie auch kantonaler und kommunaler Ebene. Meinungsumfragen bedürfen grundsätzlich keiner Rechtsgrundlagen. Sie haben keine rechtlich verbindliche Wirkung.

Instrumente der Mitsprache auf Stufe Kantone und Gemeinden

Die Ausgangslage in den Kantonen und Gemeinden in Zusammenhang mit politischen Instrumenten zur Mitsprache bei Mega-Events ist unterschiedlich. Alle Kantone – im Unterschied zum Bund – kennen ein Finanzreferendum, d.h. die Stimmberechtigten können mittels obligatorischen oder fakultativen Referendums an bedeutenden kostenrelevanten Entscheiden mitwirken. Das Instrument des Grundsatz- und Planungsbeschlusses besteht nur in einzelnen Kantonen und Gemeinden. Die rechtlichen Grundlagen sind in den jeweiligen Kanton- bzw. Gemeindeerlassen verankert. Schliesslich bilden auch Instrumente zur Befragung der Bevölkerung (z.B. lokale Konsultativabstimmungen) in den Kantonen und Gemeinden eine wichtige Grundlage für die Mitsprache.

Haltung des Bundesrats

Der Bundesrat ist überzeugt, dass Olympische und Paralympische Spiele in der Schweiz positive Wirkung, insbesondere in der Gesellschaft und in der Wirtschaft erzielen und bleibende Werte schaffen können, wenn die Spiele breit abgestützt sind sowie nachhaltig organisiert und durchgeführt werden. Mit dem Finanzreferendum besteht in allen Kantonen ein wirksames Instrument für die Mitsprache der Bevölkerung bei bedeutenden Kreditbeschlüssen zur

Bericht zum Postulat 21.3022 WBK-N «Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments bei der Organisation und Unterstützung von Olympischen Spielen in der Schweiz und anderen Mega-Events»

Unterstützung von Olympischen und Paralympischen Spielen. Ergänzende Instrumente, wie beispielsweise eine Konsultativabstimmung, tragen dazu bei, die Mitbestimmung der direkt betroffenen Bevölkerung in den Gemeinden und Regionen sicherzustellen.

Auf Bundesstufe liegt die Budgethoheit beim Parlament (Art. 167, BV). Das Instrument des Finanzreferendums besteht auf Bundesebene nicht. Die Frage, ob für die Einführung eines allgemeinen oder sachbezogenen Finanzreferendums eine Verfassungsänderung nötig wäre, ist umstritten (vgl. Antwort des Bundesrates auf die Motion 17.4318 Minder⁴). Auf jeden Fall hat das Parlament entsprechende politische Vorstösse zur Einführung eines Finanzreferendums bisher abgelehnt. Neue gesetzliche Grundlagen, wie beispielsweise ein Gesetzeserlass zu Rahmenbedingungen für Olympische Spiele, brächten keinen Mehrwert im Vergleich zu bestehenden Rechtsgrundlagen (SpoFöG und weitere Spezialgesetzgebungen).

Aus Sicht des Bundesrats liegen die notwendigen Rechtsgrundlagen und Instrumente vor, um die Mitsprache der Bevölkerung auf allen Staatsebenen bei Olympischen und Paralympischen Spielen sicherstellen zu können. Die Zuständigkeiten auf Bundesebene sind klar geregelt. Der Bundesrat sieht vor diesem Hintergrund für eine bessere Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments keine Notwendigkeit für rechtliche Anpassungen auf nationaler Stufe.

⁴ [17.4318 | Einführung des eidgenössischen fakultativen Finanzreferendums | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

1 Ausgangslage und Auftrag

Am 26. September 2018 reichte Nationalrätin Semadeni die parlamentarische Initiative «Fakultatives Referendum für die Unterstützung Olympischer Spiele durch den Bund» (Pa. Iv. 18.445 (Semadeni) Munz) ein. Die Initiative erfolgte im Zuge der Ablehnung des Projekts «Olympische Winterspiele Sion 2026» durch die Walliser Stimmbevölkerung. Sie hatte zum Ziel, die gesetzlichen Grundlagen (Anpassung Artikel 17 SpoFöG) im Hinblick auf künftige Projekte für Olympische Spiele zu präzisieren und damit die Mitsprachemöglichkeit der Schweizer Bevölkerung zu verbessern. Während der Nationalrat der Initiative Folge leistete, lehnte sie der Ständerat ab.

Anlässlich der Beratung der Pa. Iv. 18.445 (Semadeni) hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) das vorliegende Postulat 21.3022 «Mitsprache bei Olympischen Spielen und anderen Mega-Events» mit folgendem Wortlaut verabschiedet:

«Der Bundesrat wird ersucht, dem Parlament einen Bericht zu unterbreiten und notwendige rechtliche Anpassungen vorzuschlagen zur besseren Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments bei der Organisation und Unterstützung von Olympischen Spielen in der Schweiz und anderen Mega-Events.»

Der Nationalrat hat am 8. Juni 2021 dem Postulat mit 120 Ja- zu 61 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen zugestimmt.

Im vorliegenden Bericht erfolgt eine Auslegeordnung der vorhandenen und möglichen politischen Instrumente und der diesen zugrundeliegenden Rechtsgrundlagen auf Stufe Bund für eine bessere Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments bei Mega-Events. Ergänzend werden auch die bestehenden Instrumente der Mitsprache auf Stufe Kantone und Gemeinden erläutert.

2 Einordnung und Inhalt des Berichts

Die Schweiz hat eine lange Tradition in der Organisation von Grossanlässen. So war sie in jüngster Vergangenheit Austragungsort verschiedenster Sportgrossanlässe mit internationaler Ausstrahlung, wie beispielsweise der FIS Ski-Weltmeisterschaften (WM) in St. Moritz (2003 und 2017), der Fussball-Europameisterschaft (EM) der Männer (2008) oder der Olympischen Winter-Jugendspiele in Lausanne (2020). Auch in den kommenden Jahren werden mehrere Sportgrossanlässe in der Schweiz stattfinden, wie z.B. die Fussball-EM der Frauen (2025), die Eishockey-WM der Männer (2026), die Alpine Ski-WM (2027) oder die Special Olympics World Winter Games (2029). Grossanlässe entfalten vielfältige Wirkungen in Sport, Kultur, Gesellschaft, Wirtschaft und Tourismus und haben das Potenzial, mittels Begeisterung und Emotionen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beizutragen. Obwohl primär private Trägerschaften für die Organisation solcher Grossanlässe verantwortlich sind, ist die Durchführung ohne die Unterstützung durch die öffentliche Hand kaum realisierbar (z.B. Verkehr, Infrastruktur, Sicherheit). Bundesrat und Parlament haben deshalb entsprechende Grossveranstaltungen in der Vergangenheit auf Basis spezifischer Rechtsgrundlagen sowohl finanziell als auch mit Sachleistungen unterstützt.

2.1 Definition Mega-Events

Im Rahmen der Unterstützung durch den Bund werden als einmalige internationale Sportgrossanlässe diejenigen Wettkämpfe bezeichnet, welche von einem internationalen Sportverband in einem Bewerbungsverfahren an einen Austragungsort vergeben werden. Es han-

delt sich dabei einerseits um WM und EM, die unregelmässig und in grösseren Zeitabständen durchgeführt werden. Andererseits sind auch internationale Sportanlässe gemeint, die Teil einer jährlich stattfindenden internationalen Wettkampfserie (z.B. Ski-Weltcups, Leichtathletikmeetings) sind.⁵ Ab 2025 kann der Bund neu auch jährlich wiederkehrende internationale Sportgrossanlässe finanziell unterstützen.

Als Mega-Anlässe werden im vorliegenden Bericht Anlässe subsumiert, die hinsichtlich ihrer Wirkungen auf Sport, Kultur und Gesellschaft der Schweiz – aber auch darüber hinaus (Auswirkung) – noch vielfältiger als die genannten (Sport-)Grossanlässe sind und insbesondere bei der Planung, Organisation und Finanzierung angepasster Vorgehensweisen bedürfen. Mega-Events wirken sich in verschiedenen Dimensionen auf das gesellschaftliche Leben aus:

- *Gesellschaftliche Dimension* – Auswirkungen auf die Mehrheit der Bevölkerung d.h. alle Altersgruppen, soziale Gruppen bspw. hinsichtlich Förderung von Sport und Bewegung oder Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts oder Erreichung anderer gesellschaftspolitisch relevanter Zielsetzungen.
- *Räumliche Dimension* – Auswirkungen auf weite Teile der Schweiz d.h. mehrere Kantone, Regionen, Gemeinden sowie Stadt- und Landgebiete bspw. hinsichtlich eines Beitrags zur räumlichen Entwicklung oder zur Förderung der interregionalen Zusammenarbeit.
- *Wirtschaftliche Dimension* – Auswirkungen auf verschiedene Branchen, wie z.B. Tourismus, Hotellerie, Gastronomie, Baugewerbe oder Finanzdienstleister bspw. hinsichtlich erhöhter Beschäftigung und Wertschöpfung oder der Stärkung des positiven Images der Schweiz.
- *Ökologische Dimension* – potenzielle Auswirkungen auf die Umwelt, aufgrund der Grösse der Veranstaltung und der hohen Anzahl Teilnehmenden bzw. Besucherinnen und Besucher bspw. hinsichtlich Lärmes, Abfall oder Verkehr und deshalb einer vorausschauenden Planung sowie nachhaltiger Konzepte bedürfen.
- *Organisatorische Dimension* – höchste Anforderungen an die Koordination aller Beteiligten und die Organisation bspw. hinsichtlich Organisationskosten und Finanzbedarf, hinsichtlich sehr hoher Anzahl Teilnehmende, Besucherinnen und Besucher, Helferinnen und Helfer sowie hinsichtlich eines höchsten Bedarfs an Sicherheit als auch an Veranstaltungs- und Verkehrsinfrastruktur.

Ausgehend von diesen Dimensionen können Olympische und Paralympische Sommer- oder Winterspiele (OPS), eine Fussball-EM oder -WM der Männer, European Championships oder eine Landesausstellung (LA) als Mega-Events bezeichnet werden. Im besonderen Ausmass Wirkungen in den aufgeführten Dimensionen entfalten Olympische und Paralympische Winterspiele (OPWS) und eine LA. Es dürfte sich bei diesen um die grössten realisierbaren Mega-Events in der Schweiz handeln.⁶ Die vorerst letzte LA, die «Expo.02», wurde 2002 im Drei-Seen-Land ausgetragen. Derzeit sind vier Initiativen bekannt, die eine nächste LA durchführen möchten. Der Bundesrat hat die Rahmenbedingungen für eine mögliche künftige LA in einem Bericht konkretisiert («Bericht über die Rahmenbedingungen für eine Landesausstellung – Bericht des Bundesrates im Rahmen der Legislaturplanung 2019-2023»).⁷

⁵ Vgl. [Botschaft](#) über die Verpflichtungskredite zur Unterstützung internationaler Sportgrossanlässe der Jahre 2025–2029

⁶ Die Bundesunterstützung zur Organisation und Durchführung internationaler Sportgrossanlässe, die nicht als Mega-Events qualifiziert werden, erfolgt gemäss der vom Bundesrat im Oktober 2021 verabschiedeten [«Strategie Unterstützung Sportgrossanlässe»](#).

⁷ Vgl. [«Bericht über die Rahmenbedingungen für eine Landesausstellung – Bericht des Bundesrates im Rahmen der Legislaturplanung 2019-2023»](#)

Der Fokus der nachfolgenden Auslegeordnung der politischen Instrumente für die Mitsprache bei Mega-Events im Sport wird auf OPWS gelegt.

2.2 Olympische und Paralympische Winterspiele

1928 und 1948 fanden in St. Moritz die ersten und letzten Olympischen Winterspiele in der Schweiz statt. Jüngste Kandidaturprojekte für OPWS (Graubünden 2022 und 2026, Sion 2026) scheiterten am Volkswillen in den betreffenden Kantonen. Ausschlaggebend dürften primär die nicht von allen Kantonen spürbare vollumfängliche Unterstützung der Projekte, nicht abschliessend geklärte Fragenstellungen in Bezug auf die Finanzierung bzw. die Deckung allfälliger Defizite sowie eine allgemeine Skepsis gegenüber dem IOK und dessen Reformwillen für nachhaltigere Spiele gewesen sein. Vor diesem Hintergrund erscheint die frühzeitige und angemessene Mitsprache der Bevölkerung bei zukünftigen Mega-Events, wie den OPWS, angezeigt.

Die OPWS gehören nebst den Sommerspielen zu den weltweit grössten Mega-Events im Sport. Die Organisation und Durchführung der Spiele können für das austragende Land mit vielfältigen Wirkungen verbunden sein. Gegen innen können breite Bevölkerungskreise dazu animiert werden, mehr Sport zu treiben und sich zu bewegen, womit gleichzeitig die Gesundheit gefördert, die Inklusion unterstützt und die Zusammengehörigkeit in der Gesellschaft gestärkt wird. Wirtschaftlich können Impulse ausgelöst werden bspw. für technologische Entwicklungen, Investitionen in langfristige Infrastrukturen oder die Entwicklung von Mobilitäts- und Energie- oder anderen Konzepten. Gegen aussen können die Spiele dazu beitragen, die Werte und Traditionen des mit der Durchführung betrauten Staates der Weltöffentlichkeit zu präsentieren sowie die Wettbewerbsfähigkeit und das Image eines Landes international zu stärken.⁸ OPWS sind aber auch mit einem enormen Koordinationsbedarf in verschiedenen Themenbereichen (Sicherheit, Verkehr, Infrastrukturen, u.a.) und vielfältigen, die gesamte Bevölkerung betreffende Risiken verbunden (Finanzen, Sicherheit, Reputation, u.a.). In der Regel sind private Trägerschaften für die Planung und Umsetzung von OPWS verantwortlich. Die Durchführung ohne eine Unterstützung durch die öffentliche Hand ist allerdings kaum realistisch. Die Organisation von OPWS ist eine Aufgabe von nationalem Interesse mit grosser Innen- wie Aussenwirkung sowie hohem Koordinationsbedarf. Sollen sie von breiten Bevölkerungskreisen getragen und unterstützt werden, müssen sie von Nutzen für die ganze Nation sein.

Artikel 17 des SpoFöG sieht vor, dass sich der Bund an den Kosten für die Vorbereitung und Durchführung von internationalen Sportanlässen in der Schweiz beteiligen kann, wobei er auch die entsprechende Vorbereitung fördern und koordinieren kann. Es muss sich um einen Anlass von weltweiter oder gesamteuropäischer Bedeutung handeln, der für den Standort Schweiz von besonderer Bedeutung ist. Dabei haben sich die Kantone und Gemeinden in der Regel mit einem mindestens doppelt so hohen Beitrag wie der Bund zu beteiligen.

3 Ebenen und Instrumente der Mitsprache

3.1 Stufe Bund

Aus Sicht des Bundesrats ist eine Mitsprache der Bevölkerung betreffend OPWS theoretisch auf folgenden **inhaltlichen Ebenen** denkbar:

1. Mitsprache bei einem Entscheid über die Ausrichtung von Geld- und/oder Sachleistungen an ein bereits vorliegendes Projekt,

⁸ [Vgl. Olympische Winterspiele 2026 in der Schweiz – Eine Vorabschätzung der möglichen volkswirtschaftlichen Wirkungen sowie des langfristigen Vermächtnisses \(Legacy\) – rütter soeco \(2017\)](#)

2. Mitsprache beim Grundsatzentscheid, ob und wie eine konkrete Projektidee für OPWS angegangen beziehungsweise vorangetrieben werden soll,
3. Mitsprache beim Entscheid, welche generellen Rahmenbedingungen bei allen zukünftigen Initiativen und Projekten für OPWS einzuhalten sind,
4. Mitsprache in Form einer allgemeinen Sondierung der Stimmung in der Bevölkerung für OPWS.

Im Folgenden wird dargestellt, mit welchen **Instrumenten** die Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments auf den jeweiligen inhaltlichen Ebenen sichergestellt werden kann. Die Instrumente werden dabei aus einer politischen und rechtlichen Optik diskutiert und in Bezug auf ihre Eignung für die Mitsprache bewertet.

3.1.1 Mitsprache bei Beschlüssen über konkrete Unterstützungsbeiträge in Form von Geld- und Sachleistungen an Olympische und Paralympische Winterspiele – Finanzreferendum

Die generelle Zuständigkeit der Bundesversammlung (BVers) für Kreditbeschlüsse ergibt sich aus Artikel 167 BV. Die BVers setzt die Ausgaben mit dem Voranschlag fest und beschliesst über neue Verpflichtungskredite. Dies erfolgt mittels eines einfachen Bundesbeschlusses (Art. 25 Abs. 1 und 2 ParIG). Diese Beschlüsse unterstehen nicht dem Referendum (Art. 163 Abs. 2 BV).

Um die Mitsprache der Bevölkerung bei einem entsprechenden Beschluss zu ermöglichen, wäre die Einführung eines Finanzreferendums zu Kreditbeschlüssen der BVers notwendig. Dabei kann grundsätzlich zwischen einem sachbezogenen und einem generellen Finanzreferendum unterschieden werden. Es ist als Vorbemerkung betreffend beide Formen eines Finanzreferendums festzuhalten, dass die Frage, ob das Finanzreferendum per Gesetz eingeführt werden könnte oder eine explizite Verfassungsgrundlage erfordern würde, nicht entschieden und vom Bundesrat bisher ausdrücklich offengelassen worden (vgl. Antwort des Bundesrates auf Mo 17.4318 Minder⁹).

Sachbezogenes Finanzreferendum

Für die Unterstützung von OPWS mit finanziellen Mitteln hätte die BVers auf Basis von Artikel 17 SpoFöG über einen entsprechenden Verpflichtungskredit zu entscheiden. Beschlüsse der BVers unterstehen dem fakultativen Referendum, soweit die Verfassung oder das Gesetz dies vorsehen.¹⁰ Um einen Finanzierungsbeschluss dem fakultativen Referendum unterstellen zu können, wäre somit eine rechtliche Grundlage vorzusehen. Dies forderte bereits die Parlamentarische Initiative Semadeni (18.445 Pa.IV) von 2018. Sie verlangte, dass das SpoFöG in Artikel 17 mit einem neuen Absatz 3 wie folgt ergänzt werden soll: «*Die Unterstützung Olympischer Spiele durch den Bund unterliegt dem fakultativen Referendum*». Mit dem Entscheid der WBK-N zur Einreichung des vorliegenden Postulates wurde der Pa. IV schliesslich vom Parlament keine Folge gegeben.

Generelles Finanzreferendum

Auf Bundesebene existieren keine rechtlichen Grundlagen für ein generelles Finanzreferendum. Die Schaffung neuer, beziehungsweise die Ergänzung bestehender Rechtsgrundlagen wären notwendig. In den letzten Jahrzehnten kam es zu mehreren Vorstössen für die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene. Letztmals hat der Nationalrat am 19. September 2023 eine entsprechende Motion abgelehnt.¹¹

⁹ Vgl. [Motion 17.4318](#)

¹⁰ Art. 141 Abs. 1 BV

¹¹ Vgl. [Motion 22.3965](#)

3.1.2 Mitsprache beim Grundsatzentscheid über die Durchführung und Art der Organisation von Olympischen und Paralympischen Winterspielen – Grundsatz- und Planungsbeschluss

Der Bundesrat bestimmt die Ziele und Mittel der Regierungspolitik und plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten (Art. 180 Abs. 1 BV). Die BVERS kann bei wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitwirken (Art. 173 Abs. 1 Bst. g. BV), d.h. sie kann sich an den staatlichen Planungsaufgaben beteiligen, wobei die politische Planung weiterhin Aufgabe des Bundesrats bleibt. Die Instrumente für die Mitwirkung bei der politischen Planung der BVERS sind in Artikel 28 ParlG geregelt. Der BVERS wird darin das Recht eingeräumt, Grundsatz- und Planungsbeschlüsse zu fassen. Dabei handelt es sich nach Massgabe von Absatz 2 um «*Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind*». Ein Grundsatz- und Planungsbeschluss ist dem eigentlichen Entscheid zeitlich vorgelagert, d.h. es handelt sich um einen Beschluss, der auf einen oder mehrere in der Zukunft liegende Entscheide hinzielt und damit sehr grundsätzliche Weichen stellen kann.¹² Das Parlament kann den Bundesrat somit verpflichten, bei der Erarbeitung von Planungen und Parlamentsvorlagen bestimmte Direktiven zu beachten. Der Grundsatz- und Planungsbeschluss kann sich immer nur auf Schwerpunkte einer Planung beziehen (d.h. Festlegung grundsätzlicher Eckwerte eines geplanten Vorgehens).

Eine allfällige Unterstützung von OPWS würde mit dem Ziel erfolgen, eine nachhaltige Wirkungen nach innen und nach aussen und damit einen Mehrwert für die Schweiz zu erreichen. Nebst einer möglichen finanziellen Unterstützung müsste ein solches Projekt zudem in jedem Fall massgeblich durch den Bund ideell und politisch mitgetragen werden.

Im Rahmen eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses könnten hierfür Vorentscheidungen getroffen werden, welche Rahmenbedingungen für die zukünftige Austragung von OPWS in der Schweiz zu berücksichtigen sind. So könnten beispielsweise Ziele bezüglich der Anforderungen an die Organisationsstruktur, die Finanzierung oder das Vermächtnis (Legacy) festgelegt werden. Soweit diese Rahmenbedingungen die Anforderungen für einen Grundsatz- und Planungsbeschluss von grosser Tragweite erfüllen würden, wäre dieser dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Letztmals hat die BVERS mit dem Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge vom 20. Dezember 2019¹³ einen Planungsbeschluss von grosser Tragweite nach Art. 28 Abs. 3 ParlG gefällt. Der Beschluss wurde aufgrund des Endes der Nutzungsdauer der vorhandenen Flotte (Schutz vor Angriffen, Verteidigung Luftraum, Sicherheit der Bevölkerung) als von grosser Tragweite eingestuft. Zudem kam es bereits bei den zuvor erfolgten Projekten zur Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen zu Volksabstimmungen (1993 aufgrund einer Volksinitiative, 2014 aufgrund eines Referendums). Dabei wurde betont, dass es nicht darum ging, indirekt die Möglichkeit eines Finzreferendums einzuführen.

Angesichts der vielfältigen Auswirkungen von OPWS auf die Schweiz, ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die grosse Tragweite nach Artikel 28 Abs. 3 ParlG gegeben wäre und damit ein Grundsatz- und Planungsbeschluss zu den OPWS dem fakultativen Referendum unterstellt wäre.

¹² Vgl. Hardmeier (2003)

¹³ BBI 2019 8725

Bericht zum Postulat 21.3022 WBK-N «Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments bei der Organisation und Unterstützung von Olympischen Spielen in der Schweiz und anderen Mega-Events»

3.1.3 Mitsprache beim Entscheid über generelle Rahmenbedingungen bei zukünftigen Initiativen und Projekten für Olympische und Paralympische Spiele – Erlaß zu Rahmenbedingungen einer Unterstützung

Aktuell bestehen keine spezifischen gesetzlichen Bestimmungen zu OPS auf Stufe Bund. Ein entsprechendes Gesetz könnte grundsätzliche, verbindliche Rahmenbedingungen, d.h. Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten für OPS in der Schweiz festlegen und gleichzeitig die Mitsprache der Bevölkerung mittels fakultativen Referendums ermöglichen.¹⁴ Diese gesetzlichen Bestimmungen müssten neu geschaffen werden, entweder *innerhalb des SpoFöG* oder in einem *generellen Rahmengesetz für Olympische und Paralympische Spiele*.

Diesbezügliche Bestimmungen müssten generell-abstrakt¹⁵ formuliert werden und könnten sich nicht auf konkrete Aspekte eines Projekts beziehen. Ein neues Gesetz für OPS wäre zudem in hohem Maße redundant zu bestehenden, rechtlich verankerten Rahmenbedingungen für die Austragung von OPS in der Schweiz, wie beispielsweise bezüglich Finanzierung (SpoFöG, Subventionsgesetz - SuG), Nachhaltigkeit (u.a. Natur- und Heimatschutzgesetz – NHG, Bundesgesetz über öffentliches Beschaffungswesen – BöB) oder Infrastruktur (Bundesgesetz über die Raumplanung – RPG, Strassenverkehrsgesetz – SVG). Generell sollten Überregulierungen vermieden werden und deshalb auf ein Spezialgesetz zu OPS verzichtet werden.

3.1.4 Mitsprache zur Stimmung und Haltung zu Olympischen und Paralympischen Spielen – Befragungen

Meinungsumfragen und Befragungen auf nationaler, kantonaler oder regionaler Stufe sind ein wichtiges Instrument, um die (Zu-)Stimmung in der Bevölkerung im Zusammenhang mit politischen Geschäften zu evaluieren. Die Durchführung von Befragungen oder Meinungs-umfragen durch den Bund bedarf grundsätzlich keiner rechtlichen Grundlage. Die Ergebnisse sind nicht verbindlich wodurch ihnen höchstens eine ergänzende Funktion der Mitsprache zukommt.

Demgegenüber können *Konsultativabstimmungen* im Vorfeld von kantonalen oder kommunalen Volksabstimmungen ein wichtiger Gradmesser sein, um die Stimmung und Haltung der Bevölkerung zu einer Kandidatur für OPWS zu erheben. Auf Bundesebene bestehen keine gesetzlichen Grundlagen für Konsultativabstimmungen. Auch sind aktuell keine Bestrebungen zur Schaffung solcher im Gange.

3.2 Stufe Kantone und Gemeinden

Jüngste Kandidaturprojekte für Olympische Winterspiele in der Schweiz, wie z.B. «Graubünden 2022» oder «Sion 2026», sind am Volkswillen in den betreffenden Kantonen und Gemeinden gescheitert. Obwohl der Bundesrat und die kantonalen Parlamente ihre Zustimmung gegeben und teilweise bereits entsprechende Verpflichtungskredite für die Unterstützung der Kandidatur und der Spiele zugesichert hatten, lehnte das kantonale Stimmvolk die jeweiligen Initiativen ab. Diese Tatsache verdeutlicht, dass der Einbezug der Bevölkerung auf Stufe der betroffenen Kantone, aber auch der Städte und Gemeinden von zentraler Bedeutung für die Planung und Durchführung von Olympischen und Paralympischen Spielen in der Schweiz ist.

Die Ausgangslage in den Kantonen und Gemeinden betreffend die politischen Instrumente zur Mitsprache bei Mega-Events ist unterschiedlich. Nachfolgend werden die wichtigsten Instrumente beleuchtet.

¹⁴ Gemäss Artikel 141 BV unterstehen Bundesgesetze dem fakultativen Referendum

¹⁵ Gemäss Artikel 22 Abs. 4 ParlG sind rechtsetzende Bestimmungen «Bestimmungen, die unmittelbar verbindlicher und generell abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen»

3.2.1 Finanzreferendum

Alle Kantone kennen – im Unterschied zum Bund – das Finanzreferendum, d.h. die Stimmberchtigten können mittels obligatorischen oder fakultativen Referendums an bedeutenden kostenrelevanten Entscheiden mitwirken und sich dabei ein Bild über die Tragweite der Vorhaben machen. Ein *obligatorisches* Finanzreferendum betrifft in der Regel alle neuen, nicht gebundenen, einmaligen oder wiederkehrenden Ausgaben, die einen gewissen Betrag überschreiten. Beim *fakultativen* Finanzreferendum kommen zu den Ausgabengrenzen noch Unterschriftenquoren hinzu.¹⁶ Die Entscheidungskompetenz der Bevölkerung in den Kantonen ist somit abhängig von der Höhe und Dauer der Ausgaben sowie von der Anzahl Unterschriften der Stimmberchtigten, die ein Referendum wünschen. Dies ist kantonal sehr unterschiedlich geregelt. Auch auf Gemeindestufe ist meistens ein Finanzreferendum festgelegt. Teils nehmen die Bürgerinnen und Bürger ihre Finanzrechte an Gemeindeversammlungen, teils an der Urne wahr. Nebst der direkten Mitwirkung der Bevölkerung bei bedeutsamen finanziellen Entscheiden hat das Finanzreferendum auch einen nachweislichen finanzpolitischen Effekt (weniger Ausgaben und Einnahmen), indem die Behörden dazu angehalten werden bei Vorhaben haushälterisch mit den öffentlichen Mitteln umzugehen.¹⁷

3.2.2 Grundsatz- und Planungsbeschluss

Das Instrument des Grundsatz- und Planungsbeschlusses besteht nur in wenigen Kantonen und Gemeinden. Die rechtlichen Grundlagen sind in den jeweiligen Kantons- bzw. Gemeindeverordnungen verankert. Mittels des Instruments des Grundsatz- und Planungsbeschlusses können die Parlamente den Regierungen bzw. dem Gemeinderat Aufträge erteilen und somit auf deren Planungen einwirken. Allerdings ermöglichen nicht alle Erlasse zum Grundsatz- und Planungsbeschluss auf Kantons- und Gemeindestufe auch die Mitsprache der Bevölkerung mittels fakultativen Referendums.

3.2.3 Initiativen und weitere Instrumente

Unterstehen Entscheide der Parlamente auf Stufe Kantone und Gemeinden nicht dem Finanzreferendum, können die Stimmberchtigten mit einer Volksinitiative die Behandlung eines Geschäftes verlangen, wenn es in ihre oder in die Zuständigkeit des jeweiligen Parlaments fällt. Die Bedingungen für das Zustandekommen einer Initiative sind kantonal und kommunal unterschiedlich geregelt (Anzahl Stimmberchtigte, Definition referendumsfähige Beschlüsse etc.) und in den Kantons- bzw. Gemeindeverordnungen festgeschrieben. Eine als rechtlich zulässig erklärte Initiative kommt zur Volksabstimmung, außer das Initiativkomitee zieht diese zurück oder das zuständige Parlament arbeitet eine Vorlage aus, die das Anliegen der Initiative erfüllt.

Als weiteres Instrument der Mitsprache der Bevölkerung können Petitionen genannt werden. Petitionen brauchen keine Mindestzahl an Unterschriften, führen aber auch nicht zu einer Abstimmung. Die Behörden müssen das Anliegen lediglich prüfen und beantworten.

3.2.4 Konsultativabstimmung

Schliesslich bilden auch Befragungen der Bevölkerung in den Kantonen und Gemeinden eine wichtige Grundlage für die Mitsprache bei einer Initiative für einen Mega-Event. Insbesondere das Instrument der Konsultativabstimmung kann hier genannt werden. Als Konsultativabstimmungen werden in der Regel Befragungen des Stimmvolks bezeichnet, welche im Vorfeld eines Abstimmungsverfahrens erfolgen. Konsultativabstimmungen werden überwiegend auf Gemeinde- oder Kantonsebene abgehalten und sind ein Instrument der politischen Willensbildung. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und herrschender Lehrmeinung

¹⁶ Vgl. Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung. Lars P. Feld (2004)

¹⁷ Vgl. Stellungnahme FDK vom 31.5.2007 im Rahmen Vernehmlassung zu 03.401 Parlamentarische Initiative; Einführung eines Finanzreferendums: Vernehmlassung

Bericht zum Postulat 21.3022 WBK-N «Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments bei der Organisation und Unterstützung von Olympischen Spielen in der Schweiz und anderen Mega-Events»

bedarf es grundsätzlich für Konsultativabstimmungen einer gesetzlichen Grundlage.¹⁸ Dafür lassen sich im Wesentlichen zwei Begründungen aufführen: Einerseits bindet das Ergebnis der Konsultativabstimmung die Behörden faktisch fast ebenso wie ein ordentliches Abstimmungsergebnis. Andererseits werden alle Bürgerinnen und Bürger wie bei ordentlichen Abstimmungen in einem geordneten Verfahren und in öffentlicher Funktion als höchstes Organ der staatlichen Willensbildung in Anspruch genommen.¹⁹

4 Haltung des Bundesrates

Mega-Events, wie die OPWS, sind mit vielfältigen Wirkungen in unterschiedlichen Dimensionen für das austragende Land verbunden. OPWS bieten Chancen zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch Sport, der Bewegung und der Inklusion wie auch zur Positionierung der Schweiz als leistungsfähiges, politisch stabiles und attraktives Land. Diesen Chancen stehen Herausforderungen gegenüber, beispielsweise im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Sicherheit und der Nachhaltigkeit. Diese Herausforderungen stellen sich insbesondere in den Austragungsregionen und -orten. Die Betroffenheit der regionalen und lokalen Bevölkerung bei der Durchführung von OPWS ist gross. Der Bundesrat erachtet den Einbezug und die Mitsprache der lokalen und regionalen Bevölkerung bei der Planung und Organisation von OPWS deshalb von entscheidender Bedeutung für dessen Erfolg. Die Analyse der Instrumente der Mitsprache zeigt, dass die Kantone und Gemeinden über die rechtlichen Grundlagen und Instrumente verfügen, um die Mitsprache der Bevölkerung sicherzustellen. Mit dem Finanzreferendum besteht in den Kantonen ein flächendeckendes, wirkungsvolles Instrument zur Partizipation der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei bedeutenden kostenrelevanten Entscheiden, wie sie der Umsetzung von OPWS vorangehen. Ergänzende Instrumente, wie beispielsweise Befragungen oder Konsultativabstimmungen tragen weiter dazu bei, die Mitbestimmung der Bevölkerung bei OPWS sicherzustellen.

Auf Bundesstufe entscheidet das Parlament auf Basis der BV (Artikel 68 Absatz 1) und des SpoFöG (Artikel 17) über konkrete finanzielle Unterstützungsleistungen an die Planung und Durchführung von OPWS in der Schweiz.

Der Bundesrat erachtet die Schaffung zusätzlicher Instrumente der Mitsprache auf nationaler Ebene als nicht notwendig. Zudem ist es nicht angezeigt, Entscheide zur Unterstützung von OPWS zum Anlass für die Einführung neuer Kompetenzregelungen bei Finanzentscheiden auf Bundesebene (Einführung eines generellen oder sachbezogenen Finanzreferendums) zu nehmen. Neue gesetzliche Grundlagen, wie beispielsweise ein Gesetzeserlass zu Rahmenbedingungen für OPWS, sollen aus Sicht des Bundesrates nicht geschaffen werden. Die erforderlichen Bestimmungen sind in den bestehenden Rechtsgrundlagen vorhanden (SpoFöG, Spezialgesetzgebungen). Insofern entstünde durch ein neues Gesetz kein Mehrwert.

Aus Sicht des Bundesrates liegen somit die notwendigen Rechtsgrundlagen und Instrumente vor, um den Einbezug der Volksvertreterinnen und Volksvertreter sowie der Bevölkerung bei der Planung und Organisation von OPWS angemessen sicherzustellen. Rechtliche Anpassungen für eine bessere Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments auf nationaler Ebene sind nicht notwendig. Der Bundesrat erachtet es jedoch als wichtig, dass bei neuerlichen Initiativen für OPWS in der Schweiz ein frühzeitiger und breiter Dialog in der Öffentlichkeit zur Frage erfolgt, unter welchen Voraussetzungen ein derartiger Mega-Event nachhaltige Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft auslösen und bleibende Werte schaffen

¹⁸ [1C_51/2014 25.03.2014 - Schweizerisches Bundesgericht \(bger.ch\)](#)

¹⁹ [Im Gesetz nicht vorgesehen - Freiburger Nachrichten \(freiburger-nachrichten.ch\)](#)

Bericht zum Postulat 21.3022 WBK-N «Mitsprache der Bevölkerung und des Parlaments bei der Organisation und Unterstützung von Olympischen Spielen in der Schweiz und anderen Mega-Events»

kann. In diesem Zusammenhang hält der Bundesrat einen möglichen Grundsatz- und Planungsbeschluss (gemäss Art. 28 ParlG) für ein geeignetes Instrument, um seitens Bund frühzeitig zentrale Eckwerte und Rahmenbedingungen einer allfälligen Unterstützung eines Projekts «Olympische und Paralympische Winterspiele» in der Schweiz festzulegen. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass ein Grundsatz- und Planungsbeschluss zu den OPWS als ein Beschluss mit grosser Tragweite nach Artikel 28 Abs. 3 ParlG gelten könnte und damit dem fakultativen Referendum unterstellt wäre.