

Précisons encore que le loyer de la poste sera adapté et passera de 50 000 à 72 000 francs.

A l'unanimité, la commission vous propose d'approuver le crédit de 22,8 millions de francs, parce que c'est un projet bien conçu.

Präsident: Die sozialdemokratische Fraktion, die liberale Fraktion, die SVP-Fraktion und die FDP-Fraktion erklären, dass sie für Eintreten sind und der Vorlage zustimmen. Weitere Diskussionsredner sind keine eingetragen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 109 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

86.236

Parlamentarische Initiative (Günter)

Allgemeines Finanzreferendum

Initiative parlementaire (Günter)

Référendum financier généralisé

Wortlaut der Initiative vom 9. Oktober 1986

Allgemeines Finanzreferendum

Artikel 89 Bundesverfassung ist wie folgt zu ergänzen:

Abs. 6 (neu)

Absatz 2 gilt auch für einfache Bundesbeschlüsse, die Verpflichtungskredite enthalten, welche insgesamt den Betrag von zwei Prozent des Voranschlags des Vorjahres übersteigen.

Texte de l'initiative du 9 octobre 1986

Référendum financier généralisé

L'article 89 de la constitution doit être complété comme il suit:

Al. 6 (nouveau)

L'alinéa 2 s'applique aussi aux arrêtés fédéraux simples portant sur des crédits d'engagement qui représentent au total plus de deux pour cent du budget de l'exercice précédent.

Herr **Reich** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Günter in der Herbstsession 1986 eingereichte parlamentarische Initiative, mit der die Einführung eines allgemeinen Finanzreferendums verlangt wird.

Die Kommission hat an ihren Sitzungen vom 23. Februar und 23. März 1987 den Initianten sowie zwei Experten, die Staatsrechtsprofessoren Etienne Grisel und Peter Saladin, angehört. Ausserdem hat sie zu ihren Beratungen Vertreter der Eidgenössische Finanzverwaltung beigezogen.

Die Kommission hat mit 13 zu 3 Stimmen bei zwei Enthaltungen beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Die Kommission hat auch mit 11 zu 7 Stimmen darauf verzichtet, den Bundesrat mit einem Kommissionsvorstoss zu beauftragen, Vorschläge im Sinne der Initiative zu erarbeiten.

Die Kommission hat festgestellt, dass nach dem Wortlaut der parlamentarischen Initiative und nach der auf Artikel 24 Absatz 1 und 2 des Finanzhaushaltsgesetzes gestützten Praxis nicht nur die allermeisten Verpflichtungskredite, sondern jeweils auch der jährliche Voranschlag der Eidgenossenschaft dem Finanzreferendum unterstellt wären. Dies würde zu einer unerträglichen Verzögerung, ja zu einer Blockierung der Staats tätigkeit führen. Zwar könnte die Bundesversammlung die nicht mit einer separaten Botschaft unterbreiteten Verpflichtungskredite aus dem Bundesbeschluss über den Voranschlag herauslösen und in einzelne Beschlüsse aufteilen; dadurch könnte die Zahl der dem Referendum unterstehenden Beschlüsse reduziert werden. Aber auch dann befürchtet die Kommission, dass die nötige Kontinuität bei der Erfüllung wichtiger, teilweise durch die Verfassung oder Gesetze vorgeschriebener staatlicher Aufgaben – etwa in den Bereichen Landesverteidigung, Entwicklungszusammenarbeit oder Wohnbauförderung – gefährdet sein könnte.

Die Kommission bezweifelt, ob sich die durchaus positiven Erfahrungen der Kantone und Gemeinden, welche das Finanzreferendum kennen, ohne weiteres auf den Bund übertragen lassen. Dort geht es meistens um kleinere Beträge und um für den Bürger überschaubarere Projekte. Die Verpflichtungskredite des Bundes beziehen sich dagegen auf längerfristige, grössere und umfassendere Vorhaben, die dem Bürger weniger leicht erläutert werden können.

Es wurde auch in Frage gestellt, ob das vorgeschlagene Finanzreferendum wirklich zu einer sinnvollen Stärkung der Volksrechte führen würde: grosse Ausgaben werden häufig durch Zahlungskredite beschlossen – etwa im Bereich der Landwirtschaft –, und zahlreiche Entscheide von grosser politischer Bedeutung wie der Bau von Nationalstrassen oder die Bewilligung von Kernenergieanlagen würden vom Finanzreferendum nicht erfasst.

Ein weiterer Haupteinwand ergibt sich aus der Stellung und Funktion der Bundesversammlung. Das Parlament soll seine staats- und finanzpolitische Führungsaufgabe nicht aufgeben. Es hat für den Ausgleich der verschiedenen Interessen zu sorgen und diesen immer wieder vor dem Volk zu verantworten. Auch ohne Finanzreferendum besteht bei den Sachabstimmungen, den Volksinitiativen und bei Wahlen eine ständige Kontrolle des Volkes über die Entscheide der Bundesversammlung.

Die Kommissionsminderheit hält einen Ausbau der Volksrechte für wünschenswert. Sie bestreitet, dass damit die Rechte der Bundesversammlung geschmälert werden und verweist auf die Erfahrungen in den Kantonen und Gemeinden.

Auch die Minderheit steht allerdings dem formulierten Vorschlag des Initianten skeptisch gegenüber. Sie wünscht eine umfassendere Untersuchung des Problemkreises und beantragt deshalb mit einer Motion, der Bundesrat möge der Bundesversammlung Anträge zur Weiterentwicklung des fakultativen Referendums unterbreiten. Es soll namentlich auch geprüft werden, ob dieses Anliegen durch eine Revision der Artikel 4 ff. des Geschäftsverkehrsgesetzes verwirklicht werden kann.

Die Minderheit erachtet es für nötig, die Institutionen der Demokratie immer wieder zu überprüfen, will aber nicht auf die vom Bundesrat beantragte Totalrevision der Bundesverfassung warten.

Begründung des Initianten

Das allgemeine Finanzreferendum wurde nach etlichen Jahren erstmals wieder im Zusammenhang mit dem Rüstungsreferendum diskutiert. Von verschiedenen Rednern wurde in der Diskussion betont, dass die Idee eines allgemeinen Finanzreferendums zwar als Gegenvorschlag für das Rüstungsreferendum abgelehnt werde, jedoch durchaus einer weiteren Prüfung wert sei. Die eingereichte Initiative ist derart gestaltet, dass wirklich nur grosse «Brocken» unter ein allfälliges Referendum fallen. Es handelt sich bei diesem Vorschlag um eine eigentliche Lückenschliessung in den demokratischen Rechten. Sie rechtfertigt sich nicht nur aus Gründen der Rechtsvereinheitlichung, sondern vor allem aus der Erfahrung, welche mit dem Finanzreferendum in Kantonen und Gemeinden gemacht wurde. Ein Missbrauch dieses Volksrechts ist bei der vorgesehenen Ausgestaltung nicht zu befürchten. Hingegen darf eine Belebung des politischen Lebens und eine Attraktivierung der Abstimmungen für Bürgerinnen und Bürger erwartet werden.

Der vorliegende Vorschlag ist als Anregung gedacht. Sinngemässe Änderungen sind durchaus möglich. In diesem Sinne ersuche ich um Ueberweisung der Initiative an den Rat.

In Gemeinden und Kantonen wurde letztmals in grösserem Massstab in den fünfziger Jahren darüber diskutiert. Die Diskussion gipfelte in einem Vorschlag der Bundesversammlung. Dieser wurde in der Volksabstimmung vom 30. September 1956 mit 331 117 zu 276 660 Stimmen abgelehnt. Bei den ablehnenden Stimmen kumulierten sich die Meinungen derjenigen, denen der Vorschlag zuwenig weit ging, mit denjenigen, welche das Finanzreferendum aus grundsätzlichen Ueberlegungen ablehnten.

Es sollte daher aus dem Abstimmungsergebnis nicht unbedingt geschlossen werden, dass das Schweizer Volk schon damals in seiner Mehrheit kein Finanzreferendum wollte. Es ist angesichts des doch relativ knappen Ausgangs durchaus möglich, dass eine Mehrheit grundsätzlich das Finanzreferendum befürwortete, sich jedoch über die Modalitäten der Durchführung uneinig war.

Das Finanzreferendum existiert in vielen Gemeinden und, mit Ausnahme des Kantons Waadt, in allen Kantonen der Eidgenossenschaft. In keinem Kanton sind Bestrebungen im Gange, dieses Finanzreferendum wieder abzuschaffen. In etlichen Kantonen hat gerade in den letzten Jahren das Finanzreferendum wesentlich dazu beigetragen, die Abstimmungssonntage interessant zu gestalten. Denn meistens handelte es sich bei den Vorlagen, gegen die das Finanzreferendum ergriffen wurde, einerseits um umstrittene Vorlagen, andererseits um Vorlagen, welche konkrete Projekte betrafen.

Bei derartigen Abstimmungen kann sich der Bürger ein klares Bild der Fragestellung machen und eine eigene Meinung entwickeln. Entsprechend lebhaft sind die Abstimmungskämpfe verlaufen. Nicht selten sind bei derartigen Abstimmungen neue Tendenzen in der Politik sichtbar geworden, welche die Parlamente und vor allem die Regierungen der Kantone anschliessend veranlassten, ihre Politik in diesem Teilgebiet zu ändern und dem Willen der Mehrheit der Stimmbürger anzupassen. Als Beispiel diene dafür die Strassenbaupolitik des Kantons Bern in den letzten Jahren. Das vorgeschlagene allgemeine Finanzreferendum soll Vorlagen betreffen, welche mit einfachen Bundesbeschlüssen zustande kommen und 2 Prozent eines Vorjahresbudgets übersteigen.

Es scheint mir sinnvoll, die Höhe der referendumsfähigen Beträge an das Vorjahresbudget anzukoppeln. Eine Vorlage, welche 2 Prozent dieses Budgets übersteigt, ist auf alle Fälle finanziell von erheblicher Bedeutung, bedeutet es doch zurzeit eine Ausgabe von rund 400 Millionen Franken. Würde anstelle der Prozentangabe eine fixe Summe gewählt, müsste periodisch eine Teuerungsanpassung dieser Summe vorgenommen werden. Diese unnötige Gesetzesarbeit kann man sich ersparen, wenn die referendumsfähige Summe in Prozenten angegeben wird.

Ueber die Höhe der Summe, welche in Prozenten eingesetzt

werden soll, kann man diskutieren. Mir persönlich scheinen 2 Prozent angemessen. 1 Prozent wäre so tief, dass bereits «Bagatell-Ausgaben» des Bundes mitbetroffen würden. Werden die Beträge wesentlich höher angesetzt, wird kaum noch eine Abstimmung stattfinden können. Persönlich vermute ich, dass mit der vorgeschlagenen Lösung etwa alle drei bis vier Jahre mit einem zusätzlichen Abstimmungskampf zu rechnen wäre.

Die Finanzpolitik ist in der Schweiz immer sehr direkt vom Volk beeinflusst worden. Weltweit einzigartig ist unser System, das verlangt, dass von der Gemeinde bis zum Bund hinauf Steuerveränderungen obligatorisch dem Volk vorgelegt werden müssen. Damit ist meiner Ansicht nach klar erwiesen, dass die letzte Budgethoheit dem Volk zustehen soll. Sinngemäss richtig gehört dazu als Spiegelbild eine Beeinflussung der Ausgaben des Staates durch das Volk. Aus Gründen der Praktikabilität wäre es schwierig, das ganze Budget dem Volk vorzulegen. Sogar auf Stufe Gemeinde und Kanton ist statt dessen meist das fakultative Finanzreferendum für grössere Beträge vorgesehen.

Der Sinn ist klar: Der Steuerzahler soll nicht nur die Höhe der Steuern, sondern eben auch die Richtung, in welche Ausgaben getätigt werden, mitbeeinflussen können. Das ist ein in sich logisches System. Als logische Ergänzung ist daher sinngemäss das fakultative Finanzreferendum beim Bund noch einzuführen, das bis jetzt fehlt.

Ein Rückblick in die Geschichte zeigt, dass das Referendum nicht nur von einer Seite des politischen Spektrums benützt wird. Rechte wie linke Gruppierungen haben in speziellen Fällen davon Gebrauch gemacht. Häufig sind es auch Ad-hoc-Gruppierungen, welche einen Kredit bekämpfen. Nicht selten bilden diese Gruppierungen dann den Auslöser zu einer Neuorientierung der Politik, indem sie auf ein Problem aufmerksam machen, das den Bürger beschäftigt. Zeigt es sich dann in der Volksabstimmung, dass das Volk tatsächlich in diesem Bereich mit der von den Behörden vorgeschlagenen Politik nicht einverstanden ist, ergibt sich daraus die Möglichkeit für die regierenden Parteien, ihre politischen Standpunkte erneut zu überdenken.

Dank dem regen Interesse, das im allgemeinen derartigen Abstimmungen entgegengebracht wird, ist nicht zu befürchten, dass durch eine oder zwei zusätzliche Abstimmungen pro Legislaturperiode das allgemeine Interesse des Stimmbürgers an den Staatsgeschäften abnimmt und die Stimmbeteiligung noch mehr sinkt. Eher das Gegenteil dürfte der Fall sein.

Natürlich wird das Mittel des Finanzreferendums von einer Gruppe verwendet werden, welche mit einem spezifischen Anliegen in den Räten unterlegen ist. Da die Koalitionen in den Räten je nach Thematik aber wechseln, dürfte sich über die Jahre gesehen jede grössere Gruppierung einmal in dieser Position befinden. Der Entscheid über das Referendum sollte daher losgelöst von tagespolitischen Opportunitätserwägungen getroffen werden.

Da wir uns zudem spätestens bei Diskussionen um allfällige Steuer- und Gebührenerhöhungen immer mit einer Volksabstimmung konfrontiert sehen, ist es langfristig sowieso unmöglich, eine allenfalls zu grosszügige Ausgabenpolitik am Volke vorbei durchzuhalten. Es ist daher auch aus diesem Blickwinkel vernünftiger, sich einer allenfalls unliebsamen Volksströmung (unliebsam aus dem Blickwinkel der Regierung und der Parlamentsmehrheit) möglichst rasch zu stellen und das Problem auszudiskutieren.

Gerade in der heutigen Zeit der allgemeinen Unsicherheit erscheint mir das allgemeine Finanzreferendum als gutes Mittel, zwischen Volk und Regierung bzw. Parlament wieder eine engere Bindung herzustellen. Der Steuerzahler, der bei den Ausgaben mitbestimmen kann, ist auch eher willig mitzutragen, wenn es um die Einnahmen geht. So gesehen nützt das Finanzreferendum in erster Linie der Lebendigerhaltung unserer Demokratie und damit unserem Staat. Es hilft, möglichst adäquate und von Mehrheiten getragene Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft zu finden.

Ich ersuche Sie, meine Initiative für ein allgemeines Finanz-

referendum für einfache Bundesbeschlüsse dem Rate zur Annahme zu überweisen.

M. Reich présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils nous vous soumettons le rapport de la commission chargée de donner un préavis sur l'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Günter durant la session d'automne 1986 et demandant l'introduction d'un référendum financier généralisé.

Les 23 février et 23 mars 1987, la commission a entendu l'auteur de l'initiative ainsi que deux experts, MM. Etienne Grisel et Peter Saladin, professeurs de droit public. Elle a en outre convié à ses délibérations des représentants de l'Administration fédérale des finances.

Par 13 voix contre 3 et deux abstentions, la commission a décidé de proposer au Conseil national de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire. Par 11 voix contre 7, la commission a aussi renoncé à déposer une intervention demandant au Conseil fédéral d'élaborer des propositions allant dans le sens de l'initiative.

La commission a constaté que le texte de l'initiative parlementaire et la pratique qui se fonde sur l'article 24, 1er et 2e alinéas, de la loi sur les finances de la Confédération soumettraient au référendum financier non seulement la plupart des crédits d'engagement mais aussi, chaque année, le budget annuel de la Confédération. Cela retarderait de façon intolérable, voire même bloquerait les affaires de l'Etat. A vrai dire, l'Assemblée fédérale pourrait retirer de l'arrêté fédéral sur le budget les crédits d'engagement qui ne font pas l'objet d'un message spécial et les répartir dans des arrêtés séparés; on réduirait ainsi le nombre des arrêtés soumis au référendum. Mais la commission craint que même dans ce cas une menace plane sur la continuité de l'accomplissement des tâches importantes de l'Etat, prescrites en partie par la constitution ou des lois, comme par exemple celles relevant de la défense nationale, de la coopération au développement ou l'encouragement de la construction de logement.

La commission doute que les bonnes expériences des cantons et des communes qui connaissent le référendum financier puissent être transposées telles quelles au niveau fédéral car, en général, il s'agit d'objets de moindre importance qui sont davantage à la portée des citoyens. Les crédits d'engagement de la Confédération, au contraire, se rapportent à des projets plus importants, plus complexes et devant être réalisés à plus long terme; il est donc moins facile de les expliquer aux citoyens. Autre question posée par la commission: le référendum financier proposé va-t-il réellement entraîner un renforcement significatif des droits civiques? Les dépenses importantes prennent souvent la forme de crédits de paiement, comme dans le domaine de l'agriculture, et de nombreuses décisions ayant une grande portée politique, telles la construction des routes nationales, seraient soustraites du référendum financier.

Il y a encore une objection importante qui découle de la position et de la fonction de l'Assemblée fédérale. Le Parlement ne doit pas abandonner ses responsabilités dans la conduite de la politique générale et de la politique financière. Il doit veiller au maintien de l'équilibre entre les intérêts divergents et il en répond continuellement devant le peuple. Même sans référendum financier, le peuple peut exercer une surveillance constante sur les décisions de l'Assemblée fédérale par le biais des scrutins portant sur un objet particulier, des initiatives populaires et des élections. La minorité de la commission considère qu'une extension des droits civiques est souhaitable. Elle conteste qu'il en découlerait une diminution des droits de l'Assemblée fédérale et renvoie aux expériences des cantons et des communes en la matière.

Cependant, la minorité jette, elle aussi, un regard sceptique sur la proposition formulée par l'auteur de l'initiative. Elle souhaite que l'on examine le problème dans une optique

plus large; pour cette raison, elle demande par voie de motion que le Conseil fédéral soit chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale des propositions concernant l'extension du droit de référendum facultatif. Il doit notamment examiner si cela peut se faire par une révision des articles 4 ss. de la loi sur les rapports entre les conseils. La minorité estime qu'il est nécessaire de soumettre à un examen périodique les institutions démocratiques; elle ne veut toutefois pas attendre la révision totale de la constitution proposée par le Conseil fédéral.

Exposé des motifs de l'auteur de l'initiative

Pour la première fois depuis de nombreuses années, on a parlé du référendum financier généralisé, à l'occasion du référendum en matière d'armement. Bien qu'elle n'ait pas été retenue comme contre-projet au référendum en matière d'armement, plusieurs personnalités ont déclaré au cours du débat que l'idée d'un référendum financier généralisé valait la peine d'être réexaminée. L'initiative déposée a été formulée de telle sorte que seules vraiment de grosses dépenses puissent faire éventuellement l'objet d'un référendum. Ce projet doit combler une véritable lacune dans les droits démocratiques. Il ne se justifie pas seulement par le besoin d'unifier le droit, mais aussi par les expériences que les communes et les cantons ont faites avec le référendum financier. Etant donnée la formulation de l'initiative, il n'est pas à craindre que l'on abuse de ce droit populaire. Au contraire, on peut en attendre une stimulation de la vie politique et des scrutins plus intéressants pour les citoyennes et les citoyens. Le présent projet est conçu comme une idée générale et il est tout à fait possible de lui apporter des ajustements. C'est pourquoi je demande qu'il soit transmis au conseil.

Dans les communes et dans les cantons, les dernières grandes discussions sur le référendum financier ont eu lieu dans les années 50. Elles ont atteint leur point culminant lorsque l'Assemblée fédérale a déposé un projet, qui a été rejeté en votation populaire le 30 septembre 1956 par 331 117 voix contre 276 660. La majorité rejetante était composée d'une part de citoyens qui trouvaient le projet trop timide et d'autre part de ceux qui étaient opposés au référendum financier pour des raisons de principe. On ne devrait donc pas conclure de ce résultat qu'à l'époque déjà, la majorité du peuple suisse ne voulait pas du référendum financier. Au vu du résultat relativement serré, il est tout à fait possible qu'une majorité lui ait été en principe favorable, mais qu'elle ait eu des opinions divergentes sur les modalités d'application.

Le référendum financier existe dans beaucoup de communes et dans tous les cantons de la Confédération, Vaud excepté. Dans aucun canton, il n'y a de velleité de le supprimer. Dans certains au contraire, le référendum financier a contribué ces dernières années à rendre les votations nettement plus intéressantes. En effet, la plupart des projets faisant l'objet d'une demande de référendum financier sont soit des projets contestés, soit des projets portant sur un objet concret. Dans ce genre de votations, le citoyen peut avoir une vision claire de la question et forger sa propre opinion. Le débat en est d'autant plus vif. Il n'est pas rare que de telles votations fassent apparaître de nouvelles tendances politiques qui incitent les parlements, mais surtout les gouvernements, à modifier leur politique dans le domaine concerné et à l'adapter à la volonté exprimée par la majorité des citoyens. On peut citer pour exemple la politique de constructions routières du canton de Berne durant ces dernières années.

Le référendum financier généralisé proposé concerne tous les projets dépassant 2 pour cent du budget de l'exercice précédent qui font l'objet d'un arrêté fédéral simple.

Il me semble judicieux de lier au budget de l'exercice précédent le montant des crédits pouvant faire l'objet d'un référendum. Un projet qui dépasse les 2 pour cent de ce budget est, dans tous les cas, d'une importance financière considérable, puisque cela signifie actuellement une dépense de 400 millions de francs environ. Si au lieu d'un montant en

pour cent on devait choisir une somme fixe, il faudrait prévoir son adaptation au renchérissement. Le système du pourcentage rend inutile ce travail législatif.

On peut discuter du taux à choisir. Il me semble personnellement que 2 pour cent est approprié. 1 pour cent serait tellement bas, que des dépenses peu importantes seraient déjà concernées. Si l'on choisit des montants sensiblement plus hauts, il ne pourrait y avoir pratiquement aucune votation. J'estime personnellement qu'avec le montant proposé, on peut compter sur une votation supplémentaire tous les 3 ou 4 ans.

La politique financière de la Suisse a toujours été très directement influencée par le peuple. Notre système, qui veut que de la commune à la Confédération on soumette les modifications d'impôts au peuple, est unique au monde. Il est clairement prouvé à mon avis que le plus haut pouvoir budgétaire doit appartenir au peuple. Ce qui a pour juste corollaire que le peuple peut influencer les dépenses de l'Etat. Pour des raisons pratiques, il serait difficile de soumettre au peuple tout le budget. Même au niveau des communes et des cantons, on a généralement au lieu de ça le référendum facultatif pour les dépenses les plus importantes. L'intention est claire: le contribuable ne doit pas seulement pouvoir influencer le montant de ses impôts, mais aussi, justement, la politique de dépenses. C'est en soi un système logique, dont le complément évident est l'introduction du référendum financier facultatif au niveau fédéral, où il fait encore défaut.

Un coup d'oeil sur l'histoire montre que le référendum n'a pas été utilisé que par une aile de l'éventail politique. Des groupements de droite comme de gauche y ont recouru dans des cas spéciaux. Ou, fréquemment aussi, des groupements ad hoc qui combattent un crédit particulier. Il n'est pas rare que ces groupements provoquent une réorientation de politique en attirant l'attention sur un problème qui préoccupe les citoyens. Si, par la suite, la votation populaire révèle que le peuple n'est effectivement pas d'accord avec la politique proposée par les autorités dans ce domaine précis, les partis gouvernementaux ont la possibilité de revoir leur point de vue. Du fait du vif intérêt que soulève en général ce genre de votations, on ne doit pas craindre que l'intérêt des citoyens pour les affaires publiques ainsi que la participation aux scrutins diminuent davantage à cause d'une ou deux consultations supplémentaires par le législateur. C'est plutôt le contraire qui devrait se produire. Bien sûr, l'instrument que représente le référendum financier sera utilisé par un groupe exprimant des préoccupations minoritaires aux Chambres fédérales. Mais comme aux Chambres les coalitions changent selon les sujets traités, on devrait voir au fil des ans chacun des groupes les plus importants assumer ce rôle. C'est pourquoi la décision concernant le référendum devrait être prise indépendamment de toute considération d'opportunité politique à court terme. Puisqu'en ultime ressort lors de débats sur d'éventuelles augmentations d'impôts et de taxes nous devons affronter une consultation populaire, il nous est de toute façon impossible à long terme d'instaurer une politique de dépenses peut-être trop généreuse sans passer devant le peuple. De sorte que, de ce point de vue aussi, il serait plus raisonnable de faire face aussitôt que possible à un courant fâcheux de l'opinion publique (fâcheux aux yeux du gouvernement et de la majorité du Parlement) et de discuter le problème à fond.

En ces temps d'incertitude générale, il me semble que le référendum financier généralisé serait un bon moyen pour rétablir une relation plus étroite entre le peuple d'une part, le gouvernement et le Parlement d'autre part. Le contribuable, qui a participé à la décision concernant les dépenses, est aussi plus compréhensif lorsqu'il s'agit de trouver les recettes. Vu sous cet angle, le référendum financier contribue en premier lieu à maintenir vivante notre démocratie et par conséquent notre Etat. Il aide aussi à trouver, avec l'appui de la majorité, les réponses les plus adéquates aux défis de l'avenir.

Je vous prie de proposer au conseil de donner suite à mon

initiative pour un référendum financier généralisé pour les projets faisant l'objet d'un arrêté fédéral simple.

Antrag der Kommission *Mehrheit*

Die Kommission beantragt dem Rat, der parlamentarischen Initiative von Herrn Günter keine Folge zu geben.

Minderheit

(Renschler, Christinat, Deneys, Hubacher, Nauer, Oester) Ueberweisung der folgenden Motion

Motion der Kommissionsminderheit **Fakultatives Referendumsrecht. Ausbau**

Der Bundesrat wird beauftragt, den Ausbau des fakultativen Referendumsrechts mit Einbezug des Finanzreferendums in die Wege zu leiten und den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag zu unterbreiten.

Antrag Günter

Der Initiative sei Folge zu geben

Proposition de la commission

Majorité

La commission propose au conseil de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire de M. Günter.

Minorité

(Renschler, Christinat, Deneys, Hubacher, Nauer, Oester) Transmettre la motion suivante

Motion de la minorité de la commission **Droit de référendum financier. Extension**

Le Conseil fédéral est chargé de préparer l'extension du droit de référendum facultatif par l'inclusion du référendum financier, de faire rapport aux Chambres fédérales et de leur soumettre des propositions.

Proposition Günter

Donner suite à l'initiative

Günter: Die parlamentarische Initiative schlägt Ihnen ein allgemeines Finanzreferendum vor. Die vorliegende Initiative soll eine Lücke in den Volksrechten schliessen. Sie rechtfertigt sich nicht nur aus Gründen der Rechtsvereinheitlichung, sondern vor allem aus der Erfahrung, welche mit dem Finanzreferendum in Kantonen und Gemeinden gemacht wurde. Ein Missbrauch dieses Volksrechtes ist nirgendwo festzustellen. Hingegen darf eine Belebung des politischen Lebens und eine Attraktivierung von Abstimmungen für Bürgerinnen und Bürger erwartet werden. Ich erkläre ganz deutlich, dass der vorliegende Vorschlag als Anregung gedacht ist und sinngemässe Änderungen durchaus möglich wären. Ich ersuche Sie, die Initiative zu überweisen.

In der Kommission selbst haben sich nur ganz wenige Mitglieder gegen die Idee an sich ausgesprochen. Ich erinnere mich an ein Mitglied, das erklärt hat, diese parlamentarische Initiative würde, falls sie zustande käme, die Macht des Parlaments einschränken; aus diesem Grunde lehne es sie ab. Die meisten Mitglieder aber, die sich am Schluss gegen die Initiative ausgesprochen haben, haben ihre Haltung mit der Durchführbarkeit oder allenfalls der Formulierung der Initiative begründet.

Nun ist es ja so, dass, wenn eine Initiative überwiesen wird, die Kommission nicht streng an den Wortlaut gebunden ist. Daher scheint es mir wichtig, gleich zu Beginn zu erklären, dass es mir um die Sache geht und ich für Ergänzungen durchaus offen bin, indem die Kommission dann eine Formulierung finden kann, die den angestrebten Zwecken allenfalls noch besser entspricht.

Das letzte Mal wurde über das Finanzreferendum vor über einer Generation abgestimmt, nämlich am 30. September

1956. Damals hat das Schweizervolk mit 331 000 gegen 276 000 Stimmen, also relativ knapp, das fakultative Finanzreferendum abgelehnt. Die Nein-Stimmen kamen aber zum Teil aus dem Lager, dem die Vorlage zu wenig weit ging. Es gab damals also Leute, die für eine Nein-Parole eintraten, weil ihnen das Finanzreferendum in der Variante, wie es damals vorgelegt wurde, zu eingeschränkt vorkam.

Heute darf man deshalb sicher schliessen, dass das Resultat, wenn es nur um ein Für oder Gegen ein Finanzreferendum gegangen wäre, eher noch knapper ausgefallen wäre. In diesem Sinne ist es sicher angezeigt und richtig, wieder einmal darüber zu sprechen.

Das Finanzreferendum – das wissen Sie – existiert in sehr vielen Gemeinden und praktisch in allen Kantonen. Nirgendwo in den Kantonen sind Bestrebungen im Gange, es abzuschaffen, weil man schlechte Erfahrungen damit gemacht hätte. In etlichen Kantonen hat es im Gegenteil dazu beigetragen, dass die Abstimmungssonntage interessanter geworden sind, denn meistens handelt es sich bei diesen Vorlagen, über die abgestimmt wurde, um etwas, was der Stimmbürger klar verstand, worüber er sich eine Meinung bilden konnte. Nicht selten sind bei diesen Abstimmungen auch neue Tendenzen zum Ausdruck gekommen, auf die das Parlament und die Regierungen dann reagieren konnten. Ich gebe Ihnen hier nur ein Beispiel, nämlich die Strassenbaupolitik des Kantons Bern, die sich nach Einführung des fakultativen Finanzreferendums ganz massiv geändert hat.

Mir schien es sinnvoll, die Höhe der referendumsfähigen Beträge an das Vorjahresbudget anzukoppeln. Eine Vorlage, welche gemäss unserem Vorschlag 2 Prozent dieses Budgets übersteigt, ist auf alle Fälle von finanzieller Bedeutung, geht es doch dann um über 400 Millionen Franken. Würde anstelle einer Prozentangabe eine fixe Summe vorgesehen, wie das gewisse Kantone kennen, dann würde das dazu führen, dass wegen periodisch fälligen Teuerungsanpassungen unnötige Gesetzesänderungen vorgenommen werden müssten.

Ich vermute, dass mit Annahme meines oder eines ähnlich lautenden Vorschlags etwa alle drei bis vier Jahre, vielleicht sogar nur etwa alle sechs Jahre, mit einem zusätzlichen Abstimmungskampf in der Eidgenossenschaft zu rechnen wäre. Es ist also keine Rede davon, dass unser Abstimmungskalender damit wesentlich belastet würde.

Nun die Hauptsache: Die Finanzpolitik in der Schweiz ist immer sehr direkt vom Volk beeinflusst worden. Weltweit einzigartig ist unser System, das verlangt, dass von der Gemeinde über den Kanton bis zum Bund Steueränderungen dem Volke vorgelegt werden müssen. Bei uns untersteht die ganze Einnahmenseite unseres Staats direkt dem Volksverdict. Sinngemäss richtig müsste daher als Spiegelbild eine Beeinflussung der Ausgaben des Staates durch das Volk auch möglich sein.

Aus Gründen der Praktikabilität – das möchte ich hier ganz klar erklären – bin ich dagegen, dass das ganze Budget dem Referendum untersteht. Ich bin der Meinung, dass eine Formulierung gesucht werden sollte, die das Budget als Ganzes absichert. So wird nicht plötzlich die Funktionsfähigkeit der Eidgenossenschaft durch ein Budgetreferendum vorübergehend gefährdet.

Der Sinn dessen, was ich möchte, ist klar: Der Steuerzahler soll nicht nur die Höhe der Steuern mitbeeinflussen können, sondern auch die Richtung, in welche dann diese Steuern wieder verteilt werden, also die Ausgaben. Das ist ein logisches System. Daher ist das Finanzreferendum eine Ergänzung, die im heutigen System eine offenkundige Lücke schliesst.

Wenn wir in der Geschichte der Eidgenossenschaft etwas zurückblättern, dann sehen wir, dass das Finanzreferendum immer wieder von ganz verschiedenen Seiten beansprucht worden ist, in letzter Zeit häufig von Ad-hoc-Gruppierungen, die sich schlecht in ein «Rechts-Links-Schema» einordnen lassen. Aber diese Abstimmungen waren meistens Auslöser einer Neuorientierung der Politik.

Wir haben von Herrn Bundesrat Stich eine Zusammenstel-

lung erhalten, welche Vorlagen unter ein Referendum gemäss meinem Vorschlag fallen würden. Da gibt es keinen Zweifel: darunter wären neue Militärausgaben. Aber es gibt auch Vorlagen, die in ganz anderen Bereichen liegen, Bereiche, bei denen es mir persönlich vielleicht lieber ist, dass wir darüber hier drinnen allein beschliessen können: ich nenne die Entwicklungshilfe als Beispiel. Letzten Endes müssen wir freilich immer in Uebereinstimmung mit unserem Volke handeln.

Gerade in der heutigen Zeit der allgemeinen Unsicherheit scheint mir daher das Finanzreferendum ein gutes Mittel, um zwischen Volk und Regierung bzw. Volk und Parlament wieder eine engere Bindung herzustellen: Der Steuerzahler, der bei den Ausgaben mitbestimmen kann und daher mit ihnen einverstanden ist, ist sicher auch williger, mitzumachen, wenn diese Steuern in irgendeinem Bereich aus notwendigen Gründen erhöht werden müssten! Das Finanzreferendum ist also ein Mittel, adäquate und von Mehrheiten getragene Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft zu finden.

Jetzt noch kurz ein Wort dazu, warum ich Ihnen beantrage, der Initiative sei in erster Linie Folge zu geben – und nicht der Motion Renschler. Es ist ein praktischer Grund und nicht ein inhaltlicher.

Die Kommission hat sich bereits an zwei Sitzungen mit dem Problem befasst. Wenn wir heute den Beschluss fassen, dass das Finanzreferendum etwas ist, was eine notwendige Ergänzung der Volksrechte sein könnte, und der Kommission den Auftrag geben, in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat und der Verwaltung einen definitiven, hieb- und stichfesten Vorschlag auszuarbeiten, dann können wir diese Vorarbeit nutzbringend anwenden.

Die Arbeit, die die Kommission bis jetzt geleistet hat, prädestiniert sie dazu, einen definitiven Vorschlag auszuarbeiten, der – aus meiner Sicht – durchaus in der Form abweichen kann, damit er rechtlich, staatspolitisch hieb- und stichfest ist, solange die Idee an sich aufrechterhalten wird. Wenn wir hingegen die Motion überweisen, heisst das, dass das Geschäft an den Ständerat geht, der sich dann neu mit dem Problem befassen muss – vorausgesetzt, er stimmt der Motion zu. Das scheint mir nicht sehr wahrscheinlich, weil er das Problem neu aufrollen müsste; dazu ist die Neigung bei der chronischen Ueberlastung vielleicht weniger gross. So gesehen scheint es mir sinnvoller, die Initiative zu überweisen.

Die Folge ist im Prinzip dieselbe wie bei der Motionsüberweisung, aber man könnte die Vorarbeit der Kommission, die unter Herrn Reich das Problem wirklich fundiert studiert hat, nutzen. Wenn Sie der Initiative keine Folge geben, wird die LdU/EVP-Fraktion selbstverständlich auch die Motion unterstützen.

Ich ersuche Sie deshalb, der Initiative Folge zu geben.

Hubacher, Sprecher der Minderheit: Die Kommissionsminderheit schlägt Ihnen einen dritten Weg vor, nämlich eine Motion mit folgendem Wortlaut anzunehmen: «Der Bundesrat wird beauftragt, den Ausbau des fakultativen Referendumsrechts mit Einbezug des Finanzreferendums in die Wege zu leiten und den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag zu unterbreiten.»

Einerseits möchten wir damit die Volksrechte – die Mitwirkung der Stimmberechtigten – erweitern und andererseits nicht so weit gehen wie der Initiant, Herr Günter, der seinen Vorstoss soeben begründet hat.

In der Kommission ist vor allem eingewendet worden, dass dann auch unangenehme Vorlagen – unangenehm für uns Politiker – referendumpflichtig würden. Als Abschreckungsbeispiel wurde meistens die Entwicklungshilfe angeführt. Dazu kommt, dass die Kommission diese Frage auch im Vorfeld der Abstimmung über die Initiative Rüstungsreferendum beraten hat.

Sie mögen sich erinnern: vor allem die bürgerlichen Parteien haben das Rüstungsreferendum sozusagen als Anschlag auf die Armee, als Gefährdung der Landesverteidigung, diffamiert. Sie haben das Volk mächtig unterschätzt –

etwa 41 Prozent haben für das Rüstungsreferendum gestimmt! Das war wohl die Ueberraschung, dass diese starke Minderheit für das Rüstungsreferendum durch alle Volkskreise ging.

Ein Rüstungs- oder Finanzreferendum ist nicht so ohne weiteres als staatsgefährdend zu verkaufen. Wir meinen – gerade nach der Abstimmung über die Initiative Rüstungsreferendum –, dass durchaus über die Erweiterung der Mitwirkungsrechte unserer Stimmberechtigten diskutiert werden sollte. Es hat sich gezeigt, dass sowieso über die meisten finanziellen Anliegen abgestimmt werden kann.

Man hat uns gedroht, dass dann die Sozialausgaben zur Abstimmung kommen, z. B. die AHV. Wenn die 10. AHV-Revision behandelt sein wird, könnten Sie dort das Referendum ergreifen. Wir haben erklärt, dass wir bei Sozialausgaben jederzeit antreten. Dem Finanzreferendum sind vor allem Militärausgaben sowie der ganze Landwirtschaftsbereich nicht unterstellt. Es wäre gar nicht so falsch, gelegentlich die Stimmberechtigten zu fragen: Wollt ihr diese Landwirtschaftspolitik so weiter betreiben wie bisher?

Deshalb wollen wir mit der Motion der Minderheit nicht so weit gehen, dass auch das gesamte Budget dem Finanzreferendum unterstellt werden muss, um nicht eine totale Blockade zu riskieren. Einerseits in Anerkennung, dass eidgenössische Finanzpolitik nicht unbedingt mit kommunalen und kantonalen Erfahrungen gleichzusetzen ist, aber andererseits in Anerkennung, dass im Finanzbereich die direkte Demokratie durchaus noch erweiterungsfähig ist, legen wir Ihnen diese Motion vor.

Wir sind eigentlich für den Anstoss Günter dankbar. Er hat ein Problem aufgegriffen, das diskussionswürdig ist. Wir kommen zum Schluss, dass Herr Günter die Lösung gefunden hat, aber sie passt nicht zum Problem. Deshalb legen wir Ihnen unsere Motion in der grundsätzlich bejahenden Meinung, aber in einer etwas anderer Form vor. Der Bundesrat sollte die Gelegenheit bekommen, uns dazu seine Vorstellungen unterbreiten zu können.

Bundespräsident Stich: Ein allgemeines Finanzreferendum sahen die Entwürfe für eine Revision der Bundesverfassung bisher nicht vor. Sowohl die Kommission Wahlen, die Kommission Furgler wie auch das EJPD in seiner Modellstudie einer neuen Bundesverfassung, die dem bundesrätlichen Bericht vom 6. November 1985 angehängt war, haben kein allgemeines Finanzreferendum vorgeschlagen.

Im Bericht von 1985 hat der Bundesrat festgestellt, dass die durchschnittliche Stimmbeteiligung immer tiefer sinke und das Interesse am staatlichen Geschehen ganz allgemein schwinde, obschon die Volksrechte, vor allem die Verfassungsinitiative, in den letzten Jahren äusserst rege genutzt worden seien. Um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten, sei eine Reform der Volksrechte angezeigt. Der Bundesrat hat nicht ausgeschlossen, dass auch ein fakultatives Finanzreferendum in den neuen Katalog der Volksrechte aufgenommen werden könnte.

Die Fragen, die im Bereich der Volksrechte geprüft und beantwortet werden müssen, sind indessen so zahlreich und komplex, dass sie das Verfahren eines einzelnen Revisionsvorhabens offensichtlich sprengen. Eine Reform muss in den umfassenden Rahmen einer Totalrevision gestellt werden.

Die Bundesversammlung hat den Bundesrat zwar am 6. Juni 1987 beauftragt, nur eine nachführende, d. h. formale Revision der Bundesverfassung zu erarbeiten. Beide Räte haben jedoch den Bundesrat ermächtigt, in Varianten auch institutionelle Neuerungen zur Diskussion zu stellen.

Schon heute muss man sich allerdings im klaren sein, dass gewichtige Argumente gegen ein allgemeines Finanzreferendum auf Bundesebene bestehen und die Ausgestaltung eines derartigen Volksrechts grosse Probleme praktischer Art stellen würde. So wies die Arbeitsgruppe Wahlen für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung in ihrem Schlussbericht darauf hin, dass ein allgemeines Finanzreferendum die Finanzgewalt des Parlamentes beschneiden und seine Stellung gegenüber dem Bundesrat

und der Verwaltung stark schwächen würde. Sie erwähnte auch die Gefahr, dass das Finanzreferendum häufig dazu dienen würde, sich gegen Minderheitsanliegen oder deren Unterstützung zu wenden. Schliesslich zeigte sie die Schwierigkeit auf, eine Ordnung zu schaffen, bei der einerseits die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nicht unnötig erschwert und andererseits alle wichtigen Finanzbeschlüsse dem Referendum unterbreitet werden.

Der Bundesrat beantragt Ihnen deshalb, die Motion abzulehnen.

Oester: Wir alle wissen, dass in der heutigen Zeit und Welt unser Leben, auch das öffentliche Leben, durch ständige, zum Teil tiefgreifende Wandlungen gekennzeichnet ist. Unter solchen Rahmenbedingungen müssen auch Institutionen wandelbar sein. Sie müssen veränderten Verhältnissen und Erkenntnissen angepasst werden können. Dieser Umstand findet beispielsweise Ausdruck im Selbstverständnis der reformierten Kirche als einer *ecclesia semper reformanda*. Ähnliches gilt für unseren demokratischen Rechtsstaat. Wenn er nicht verknöchern soll, müssen auch seine Institutionen erneuert und fortentwickelt werden.

Aus dieser Ueberzeugung heraus vertrete ich als Sprecher der LdU/EVP-Fraktion die Ansicht, die parlamentarische Initiative Günter für ein allgemeines Finanzreferendum auf Bundesebene sollte nicht mit formalrechtlich-technischen Einwänden auf billige Art gebodigt werden. Das wäre erstens schlechter politischer Stil und würde zweitens dem demokratischen Anliegen, das dem Vorstoss zu Gevatter stand, nicht gerecht.

Wir wissen, und auch Herr Günter als Initiant weiss, dass man seinem Vorstoss allerhand Rechtliches und Politisches, Grundsätzliches und Kleinkariertes entgegenhalten kann. Die Argumente sind bekannt. Einige davon sind staatspolitisch und gesetzestechnisch sehr bedenkenswert. Es wäre unklug, dies nicht zuzugeben. Wer sich je mit dem Finanzreferendum vertieft auseinandergesetzt hat, weiss um die Abgrenzungsschwierigkeiten und Umgebungsmöglichkeiten, weiss um den Teufel im Detail. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass auch gute Gründe dafür sprechen, dem Volk bei schwergewichtigen Finanzbeschlüssen ein verstärktes Mitspracherecht einzuräumen.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Bundesrat schon in seiner Botschaft vom 4. Mai 1954 festgestellt hat, die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene liege «im Zuge der Entwicklung». Es bestehe besonders angesichts der staatspolitischen Reife, die das Schweizervolk so oft bewiesen habe, «kein Anlass, diesen Ausbau der Volksrechte abzulehnen».

Seit der letzten grossen Diskussion im Bund über das allgemeine Finanzreferendum sind mehr als 30 Jahre vergangen. Manches hat sich in der Zwischenzeit verändert, nicht zuletzt der Umfang des Bundeshaushaltes und die Bundessteuerlast. Dadurch hat die Diskrepanz innerhalb der geltenden Finanzverfassung – bei den Einnahmen hat das Volk ein Mitspracherecht, bei den Ausgaben nicht – eine deutliche Akzentuierung erfahren. Schon 1956 haben jedoch 45,6 Prozent der Stimmenden die Mitsprachemöglichkeit bei stark ins Gewicht fallenden nichtgebundenen Bundesausgaben befürwortet, und nicht wenige stimmten damals nein, weil sie weiter gehen wollten als die eher enge Grenzen ziehende Vorlage der eidgenössischen Räte.

Viele der damals vorgebrachten Argumente haben nichts an Aktualität eingebüsst, im Gegenteil. Dazu kommt der nicht leicht zu nehmende Umstand, dass mit dem neuen Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 gleichsam auf kaltem Weg das in jahrzehntelanger Praxis gepflegte unechte Finanzreferendum so gut wie abgeschafft worden ist. Andererseits ist ein fragwürdiges, partielles Finanzreferendum im Bereich der Hochschulförderung wiedereingeführt worden. Ein sorgfältig ausgestattetes Finanzreferendum könnte aller Voraussicht nach einen Beitrag zur Ueberbrückung einer gewissen Kluft zwischen Volk und Behörden leisten. Es kommt dazu, dass immer weniger Leute einsehen, weshalb sie auf Gemeinde- und Kantonsebene über zum Teil recht

unbedeutende, oft unbestrittene Vorlagen abstimmen dürfen, aber just bei den grössten, in hohem Masse steuerwirksamen Brocken nichts zu sagen haben.

Dieses Volksempfinden hat in Ihrer vorbereitenden Kommission gewichtigen fachmännischen Sukkurs erhalten. Professor Grisel, einer der beiden sehr sachkundigen Experten, hat das Finanzreferendum als «eines der fundamentalen Rechte des Steuerzahlers» bezeichnet. Ein Recht im übrigen, das für den Bürger leicht verständlich sei. Andererseits hat er zu Recht betont, man müsse es sich gründlich überlegen, bevor man ein neues Volksrecht schaffe, das die Gefahr schwerwiegender Probleme heraufbeschwöre.

Fazit seiner Überlegungen: Er glaube, das Finanzreferendum verdiene es, studiert zu werden. Persönlich stehe er diesem Institut «plutôt favorable», eher befürwortend, gegenüber. Natürlich hänge es von der Ausgestaltung ab. Mehrere die Modalitäten betreffende Punkte sollten vertieft studiert werden, weil es sich beim Finanzreferendum um ein juristisch schwer einzugrenzendes Volksrecht handle.

Professor Saladin seinerseits hat die gegenwärtige Situation als unbefriedigend bezeichnet und sogar die Auffassung vertreten, Artikel 6 Absatz 1 GVG sei verfassungswidrig. Auch er kommt zum Schluss, die Frage des Finanzreferendums verdiene es, «sehr gründlich geprüft zu werden». Eben das müsste geschehen, wenn Sie der Motion der Kommissionsminderheit zustimmen.

Namens der LdU/EVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, dem Bundesrat die Motion zu überweisen, falls Sie, wie ich persönlich, Mühe bekunden, der Initiative Günter in der vorliegenden Fassung zuzustimmen. Uns geht es nicht um einen bestimmten Text, sondern um die Sache, d. h. um die zeitgemässe Ausgestaltung der Volksrechte.

Columberg: Im Namen der CVP-Fraktion bitte ich Sie, der parlamentarischen Initiative betreffend allgemeines Finanzreferendum keine Folge zu geben. Sie ist erstens kaum praktikabel und zweitens nicht notwendig. Drittens ist sie eher geeignet, die Regierungsfähigkeit unseres Landes zu behindern als zu fördern, und viertens führt sie zu keiner qualitativen Verbesserung der Mitwirkungsrechte des Volkes.

Wir haben bereits verschiedene Anregungen für die Einführung eines Finanzreferendums gehabt. Alle wurden bisher verworfen. Ich erinnere Sie an die Vorlage von 1956 und an das Rüstungsreferendum; übrigens würden auch bei der neuen Vorlage in erster Linie die Rüstungsausgaben betroffen.

Sehr interessant ist auch eine andere Feststellung – der Herr Bundespräsident hat bereits darauf hingewiesen –: Im Rahmen der Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung haben weder die Arbeitsgruppe Wahlen noch die Expertenkommission Furgler die Idee des allgemeinen Finanzreferendums aufgegriffen. Das ist ein klarer Hinweis, dass es sich nicht um ein aktuelles politisches Problem handelt, zumal die Initiative in der formulierten Form nicht durchführbar wäre. Sie erfasst nicht alle Ausgabenbereiche; sie würde ferner die Realisierung staatlicher Aufgaben blockieren oder verzögern. Verkomplizieren wir unseren ohnehin komplizierten Staatsapparat nicht noch zusätzlich!

Zudem müssen wir auch in unserer direkten Demokratie gewisse Kompetenzzuweisungen an unsere Staatsorgane respektieren. Man erwähnt immer wieder die guten Erfahrungen, die man mit dem Finanzreferendum auf kommunaler und kantonaler Ebene gemacht hat – Herr Günter hat darauf hingewiesen –: das stimmt; aber das sind ganz andere Verhältnisse. Die Vorlagen auf kommunaler und kantonaler Ebene sind überblickbar, und der Instanzenweg ist kürzer und einfacher.

Wir stossen hier an die Grenzen der direkten Demokratie. In der Idealvorstellung mag man durchaus Sympathie für diese zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeit des Volkes haben. Sie lässt sich aber kaum verwirklichen; das haben übrigens auch die Hearings mit den verschiedenen Staatsrechtslehrern bewiesen. Deshalb ist es doch ehrlicher und besser, wenn wir auf diese Vorlage verzichten.

Der Legislaturplan steht unter der Leitlinie des qualitativen Wachstums. Auch beim Ausbau der Volksrechte sollten wir die qualitativen Aspekte nicht übersehen. Es hat keinen Sinn, den Stimmbürger noch mehr zu belasten und noch öfter zur Urne zu bemühen mit dem Ergebnis, dass das Interesse am politischen Geschehen erlahmt, die Strapazierung zunimmt und die Stimmbeteiligung sinkt. Weniger wäre auch im Bereich der Volksrechte oft mehr.

Und vergessen wir eines nicht: Mit dem Gesetzesreferendum besitzt unser Volk ein Mitbestimmungsrecht bei der Gestaltung der Ausgabenpolitik; denn die allermeisten Ausgaben sind in einem Gesetz verankert. Die Mitwirkung der Stimmbürger ist damit gewährleistet; wenn man noch mehr machen will, muss es sicher in Richtung Ausbau des Gesetzesreferendums geschehen.

Namens der CVP-Fraktion ersuche ich Sie deshalb, der Initiative keine Folge zu geben; wir werden auch gegen die Motion stimmen.

M. Salvioni: Comme vous l'avez déjà entendu, la commission a décidé, par 13 voix contre 3, de ne pas donner suite à l'initiative de M. Günter. En outre, par 11 voix contre 7, elle a refusé de formuler une motion ou un postulat pour poursuivre l'examen de ce problème. Je vais vous donner au nom du groupe radical-démocratique les raisons principales qui l'ont amené à vous proposer de vous prononcer contre cette initiative et contre la motion ou le postulat.

Il y a un premier problème. La situation actuelle est-elle insatisfaisante du point de vue juridique? Selon certaines déclarations qui ont été faites à cette tribune et qui citaient des extraits d'avis de professeurs entendus comme experts, il semblerait que oui. En réalité, si vous examinez le dernier commentaire sur la Constitution fédérale, vous constaterez que tel n'est pas le cas. Il est vrai que dans la révision de la constitution de 1874, durant les travaux préparatoires, on a discuté de la possibilité d'introduire un référendum financier. Mais l'idée a été abandonnée en raison des difficultés qui surgissaient pour sa définition et sa limitation, car elle est naturellement différente de celle en vigueur sur le plan cantonal ou sur le plan communal. Il faut également dire qu'à partir de 1874, le Parlement a généralement été assez large dans l'interprétation de l'article 89 de la Constitution fédérale en acceptant des référendums financiers qui avaient été proposés. Cela a été le cas dans une demi-douzaine d'épisodes dont la plupart remontent au siècle dernier. On n'a donc pas fait un grand usage de ce référendum.

Après la seconde guerre mondiale, en 1953, à la suite probablement de l'excès de l'emploi des pleins pouvoirs par le Conseil fédéral, on a proposé une initiative qui tendait à introduire le référendum financier. Le gouvernement et le Parlement ont voté un contre-projet en faveur duquel l'initiative a été retirée. La votation a eu lieu en 1956. Le peuple et les cantons ont rejeté cette initiative pour le référendum financier. Dès lors, le Parlement a eu la preuve que le constituant, c'est-à-dire le peuple, ne souhaitait pas un tel référendum. Il a donc procédé à une modification de la loi sur les rapports entre les conseils aux articles 4 à 8 dans lesquels il a précisé le sens et le contenu de l'article 89 de la constitution qui stipule bel et bien que les lois et les arrêtés fédéraux de portée générale sont soumis au référendum. Si le texte français a permis une interprétation assez large, parce qu'il est vague, les textes allemand et italien sont bien plus précis. La version allemande dit:

«..... allgemeinverbindliche Bundeserlasse,» et la version italienne stipule: «di obbligatorietà generale». Cela signifie que le référendum visait seulement les lois ou les décrets qui avaient une action vis-à-vis d'un cercle illimité de personnes, c'est-à-dire que les décisions de crédit pour des entreprises isolées n'étaient pas concernées par cet article. Cela m'amène à dire que, au fond, la modification de la loi sur les rapports entre les conseils, acceptée par le Parlement en 1962 et qui a pratiquement exclu le référendum financier, remettait les choses dans leur état originel. Elle donnait une interprétation authentique de l'article 89 et éliminait donc le

référéndum financier qui, en définitive, n'avait pas été admis ni en 1874, ni plus tard à la votation populaire de 1956.

Deuxièmement, le référendum financier serait-il souhaitable? A ce propos, on a entendu M. Günter affirmer que ce référendum élargirait les droits et le contrôle du Parlement de l'activité politique. On peut en douter. Selon le texte de l'initiative, il n'y a pas de différence entre les dépenses liées ou non. Qu'est-ce qu'une dépense liée? C'est une dépense pour laquelle une loi a déjà été votée. Le Conseil fédéral est obligé d'engager certains crédits en fonction de cette dernière, qui était soumise au référendum et pour lesquels il n'a pas été demandé. Si ce genre de dépenses étaient soumises au référendum, il se pourrait que le Conseil fédéral et le Parlement ne soient pas en mesure d'exécuter des tâches que la loi leur impose, puisque les crédits nécessaires seraient éventuellement refusés. Selon l'Administration fédérale des finances, dans les années 80 à 86, 28 crédits au moins seraient tombés sous le couperet du référendum facultatif. Ce ne sont pas seulement ceux qui sont en relation avec la défense nationale, même s'ils représentent une grande partie puisqu'on en dénombre dix, mais également les sept budgets. En effet, le texte de l'initiative Günter ne fait aucune distinction. Si un budget dépassait de 2 pour cent le montant du précédent, il serait soumis au référendum facultatif. Il est évident qu'une série de référendums contre des budgets pourraient entraîner la paralysie soit de l'exécutif, soit du législatif. Des mesures pour le renforcement de l'économie suisse, les aides au développement et les aides humanitaires, quatre crédits qui dépassaient de 2 pour cent le montant du budget de l'année précédente seraient également tombés sous le couperet du référendum. Vous imaginez très bien les conséquences que pourrait avoir une votation populaire sur une demande de crédit de 500 millions en faveur du développement et de l'aide humanitaire. Quatre décrets pour l'encouragement de l'habitation auraient aussi fait l'objet d'un référendum financier, ainsi que deux décrets sur les transports publics. A ce propos également les avis sont très partagés et il est fort probable que ces crédits auraient été rejetés. Par conséquent, dans les années 80 à 86, dans certains domaines de l'administration fédérale, on aurait eu une situation critique qui ne nous aurait pas permis de poursuivre une politique cohérente et logique.

Il faut aussi remarquer que, souvent, le Conseil fédéral propose les crédits dans le cadre du budget. La loi sur la comptabilité de la Confédération en donne la possibilité. Si on acceptait l'initiative, il faudrait la modifier et présenter les crédits ultérieurement, ce qui naturellement compliquerait le travail du Parlement. D'autres fois, le Conseil fédéral propose plusieurs crédits en en seul arrêté dans des domaines très différents. Il faudrait les diviser pour éviter de dépasser le seuil de 2 pour cent, ce qui nous donnerait un nombre supérieur de crédits à discuter. Cela causerait évidemment des retards dans les travaux du Parlement, surtout si les budgets étaient soumis au référendum financier, ce que, par ailleurs, M. Günter lui-même ne veut pas, comme il l'a publiquement déclaré à cette tribune. Comme vous le constatez, les crédits mettraient le Conseil fédéral dans une impasse assez difficile.

Les différences avec les référendums sur le plan cantonal sont essentielles. Dans les cantons et les communes il s'agit généralement de crédits spécifiques pour des buts bien déterminés. Les électeurs connaissent exactement leur destination. Les avis à ce propos peuvent être partagés et finalement la votation tranchera. Mais, si on introduit le référendum financier au niveau suisse, que risque-t-on? On risque d'introduire des coalitions d'égoïstes, c'est-à-dire qu'une dépense prévue pour une région pourrait être combattue par les autres, ce qui serait le début de la fin de la solidarité confédérale.

En définitive, pour les raisons décrites ci-dessus, je pense que cette initiative ne représente pas un élargissement de la démocratie, mais bien au contraire – c'est dans la nature du référendum – une institution réactionnaire et conservatrice. L'initiative est un élément qui permet un progrès dans la

politique, parce qu'elle propose quelque chose de positif. En revanche, le référendum est un frein, car il veut créer un obstacle à une dépense. Les auteurs admettent que, dans la plupart des cas, le référendum a été un instrument du conservatisme.

Je terminerai en vous rappelant que les démocraties peuvent mourir de trop de démocratie, surtout lorsqu'on les confond avec leur caricature: le communisme.

Meier-Glatfelden: Die grüne Fraktion will die Erweiterung der Volksrechte. Wir bedauern, dass die längst fällige Erweiterung der Volksrechte – wie Gesetzesinitiative, fakultatives Verwaltungsreferendum und Finanzreferendum – nicht im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung angepackt wird. Sie wissen, in den meisten Kantonen haben die Stimmberechtigten das Recht, mit Hilfe des Finanzreferendums über Ausgabenbeschlüsse der Parlamente in einer Volksabstimmung endgültig zu entscheiden.

Die vorbereitende Kommission spricht zwar davon, dass Kantone und Gemeinden, welche über das Finanzreferendum verfügen, durchaus positive Erfahrungen damit gemacht hätten. Gleichzeitig bezweifelt sie aber, dass sich diese positiven Erfahrungen auf den Bund übertragen lassen, gehe es doch beim Bund um längerfristige, viel grössere und umfassendere Vorhaben, die dem Bürger nur schwer erläutert werden könnten.

Wir empfinden dies als eine Bevormundung des Schweizer Volkes. Wir finden, man sollte doch ehrlicher sein und zugeben, dass verschiedene politische Gruppen gewisse Finanzbeschlüsse lieber nicht dem fakultativen Referendum unterstellen würden: die einen im sozialen, die anderen im Umwelt- und die dritten im Rüstungsbereich.

In einer Pressemitteilung vom 23. März 1987 schreibt die Kommission: «Ausschlaggebend waren die Schwierigkeiten, die mit der von Nationalrat Günter vorgeschlagenen Lösung verbunden wären. So würden auch das Budget und teilweise sogar gebundene Ausgaben dem Finanzreferendum unterstehen. Die Kommission war auch der Meinung, dass das Ziel der Initiative, die grundlegenden Finanzbeschlüsse dem Referendum zu unterstellen, nicht erreicht würde.» Auch hier wäre es doch ehrlicher, wenn die Mehrheit der Kommission klipp und klar erklärt hätte, sie wolle keinen Ausbau der Volksrechte in finanziellen Belangen, statt beweisen zu wollen, die parlamentarische Initiative Günter erreiche die angestrebten Ziele nicht.

In einem hat die Kommission recht. Zahlreiche Entscheide von grosser politischer Bedeutung – wie z. B. die Bewilligung von Kernenergieanlagen, der Bau von thermischen und Wasserkraftwerken, soweit der Bund zuständig ist, und die Schiffbarmachung von Flüssen – würden vom Finanzreferendum nicht erfasst. Ich habe deshalb eine parlamentarische Initiative zur Einführung des Verwaltungsreferendums für Grossbauvorhaben, dem auch wichtige Konzessionen und Bewilligungen unterstellt würden, eingereicht.

Ich fasse zusammen: Die grüne Fraktion will den Ausbau der Volksrechte auf Bundesebene. Wir werden deshalb die parlamentarische Initiative Günter unterstützen. Sollte ihr der Rat keine Folge geben, unterstützen wir auch die Motion der Kommissionsminderheit, die den Ausbau des fakultativen Referendumsrechts mit Einbezug des Finanzreferendums fordert.

Rutishauser: Soweit Verfassungsartikel oder Gesetze finanzielle Folgen haben, unterstehen sie ohnehin dem Referendum. Blossen Finanzbeschlüssen kommt jedoch normalerweise auf dem Gebiet des Bundes weder politisch noch finanziell eine grosse Bedeutung zu. In der Tat werden die Ausgaben des Bundes in ihrer überwiegenden Mehrheit zur Erfüllung der dem Bund durch Gesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse übertragenen Aufgaben getätigt, welche ihrerseits dem Referendum unterstanden. Auch das oft beklagte Anwachsen der Ausgaben des Bundes ist – soweit nicht natürliche Folge der Bevölkerungszunahme und der Preissteigerungen – in erster Linie Folge der dem

Bund mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung des Volkes übertragenen neuen Aufgaben. Im übrigen muss der Staat seine Aufgaben auch erfüllen können. Das Parlament fasst verhältnismässig wenig freie Finanzbeschlüsse. Nicht nur seine Finanzgewalt, sondern auch seine Stellung gegenüber Bundesrat und Verwaltung würde mit der Einführung eines Finanzreferendums stark geschwächt. Die Funktionsfähigkeit unseres Staates wäre in Frage gestellt.

Wir sind der Meinung, dass das Parlament seine staats- und finanzpolitische Führungsaufgabe nicht preisgeben soll. Ob hingegen eine allfällige Bremswirkung eher gegen die Verwaltung oder gegen das Parlament erwünscht wäre, mag dahingestellt bleiben. Bei der ständigen Geldwertveränderung wäre auch die zahlenmässige Festlegung der Ausgabenhöhe, welche das Volksrecht auslösen soll, immer schwieriger. Diskussionen über gebundene und freie Ausgaben, auch darüber, ob das Referendum nur die Ausgabenhöhe oder das Projekt treffen solle, wären von Fall zu Fall zu erwarten. Zudem bestünde eine erhebliche Gefahr, dass das Finanzreferendum häufig dazu dienen würde, sich gegen Minderheitsanliegen oder deren Unterstützung zu wenden. Auch die Erfahrungen der Kantone mit dem Finanzreferendum vermögen die bestehenden Bedenken gegen das Finanzreferendum im Bund nicht zu beseitigen. Im Bund sind die Verhältnisse bedeutend grösser und komplizierter, und ein Volksentscheid würde allerhöchstens für grundlegende Beschlüsse sinnvoll erscheinen. Im Namen der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, der parlamentarischen Initiative Günter keine Folge zu geben und auch die Motion abzulehnen.

M. Eggly: Nous ne pouvons pas nous défaire de l'idée que ce projet de référendum financier généralisé est une sorte de greffe qui a pris sur tout le débat à propos du référendum contre les dépenses militaires. Nous pensons en effet que c'est toujours cela qui agite ceux qui nous proposent ce projet aujourd'hui et que c'est cela qu'ils ont comme arrière-pensée. Il s'agit essentiellement dans leur esprit de pouvoir lancer le référendum contre les dépenses militaires des crédits d'armement.

A l'époque où nous avons discuté de cette initiative populaire, M. Jeanneret était monté à la tribune pour dire que, naturellement, nous étions opposés à ce parti-pris contre les dépenses militaires et que nous étions également réticents à l'idée du référendum financier généralisé.

Les libéraux sont pourtant et ont toujours été sensibles à l'expression de la démocratie directe. Ils ont été à la base du retour de la démocratie directe après la période des pleins pouvoirs pendant la guerre. Ils ont toujours été partisans du référendum financier dans les cantons et dans les communes. Mais à l'échelle de la Confédération, si on observe l'évolution, on constate deux choses. Premièrement, le peuple a très souvent l'occasion, par voie de référendum précisément, de se prononcer sur l'aspect financier des projets. On ne peut pas dire qu'il soit privé de son droit de donner son verdict en dernier ressort. C'est très souvent le cas. Deuxièmement, la nature des dépenses fédérales exige une planification et une continuité. On l'avait déjà relevé à propos des dépenses militaires.

Vous pouvez remettre en cause sans trop de problèmes la construction d'une piscine dans une commune, ce n'est pas grave, mais si vous remettez brusquement en cause la continuité de dépenses militaires ou des dépenses d'aide aux pays en voie de développement, c'est la continuité de la politique de défense nationale et de la politique des affaires étrangères qui perd du crédit. Nous ne croyons donc pas du tout que cela soit judicieux à l'échelon fédéral. Au contraire, en ce qui concerne la participation du peuple, la multiplication des référendums et des initiatives présente plus d'aspects négatifs que positifs et ce n'est pas ainsi que nous renforcerons la démocratie.

On pourra reparler du problème de l'initiative unique avec la possibilité d'avoir un droit du peuple à se prononcer sur des projets législatifs plutôt que constitutionnels. Mais au stade

où nous en sommes nous estimons que ce qui nous est proposé est mauvais, injustifié et plutôt négatif pour la démocratie. C'est dans cet esprit que le groupe libéral vous invite à repousser la motion de la minorité de la commission, ainsi qu'à ne pas entrer en matière sur l'initiative parlementaire Günter.

Herczog: Es ist genau nicht so, wie Herr Eggly sagt! Die Idee des Finanzreferendums rührt nämlich nur insofern aus der Auseinandersetzung mit dem Rüstungsreferendum her, als die Bürgerlichen bzw. die Gegner des Rüstungsreferendums immer vorschlugen, man solle nicht einseitig und politisch einseitig die Finanzausgaben dem fakultativen Referendum unterstellen, sondern selbstverständlich auch andere Dinge: AHV, Entwicklungshilfe – wie es Herr Eggly gesagt hat – oder Aussenpolitik. Wir müssen daran erinnern, dass wir immer betont haben, das Rüstungsreferendum habe mit einem allgemeinen Finanzreferendum nichts zu tun. Es hat sich politisch klar auf die Rüstungsprogramme, die speziellen jährlichen Verpflichtungskredite, ausgerichtet. Sie kennen andere Finanzvorlagen, bei denen bereits Referenden ergriffen wurden; ich erinnere Sie an die 9. AHV-Revision und an die Hochschulförderung, die aus Gewerbesteuer bekämpft wurde.

Uns ging es darum, dass eine Finanzvorlage die Möglichkeit offen lässt, dass man das Referendum gegen sie ergreifen kann: nicht irgendwie verschwommen, sozusagen querulantenmässig, sondern spezifisch ausgerichtet gegen Projekte in einer politischen Auseinandersetzung.

Es ist gegen die Initiative Günter und vor allem gegen die Motion nicht viel einzuwenden. Mir ist die Motion, so wie sie jetzt vorliegt, sympathischer: erstens aus dieser Auseinandersetzung, weil die zwei Dinge – Rüstungs- und Finanzreferendum – miteinander nicht zu verknüpfen sind; zweitens, weil es darum geht, der finanzpolitischen Auseinandersetzung auf Bundesebene die Möglichkeit zu geben, eine klare, politische Stossrichtung zu bekommen.

Aus dem Votum von Herrn Eggly haben Sie gehört, dass es sinnvoll ist, der Initiative Günter oder der Motion zuzustimmen, weil es nicht so ist, dass quasi nur mit finanzpolitischen Argumenten eine sogenannte Planungskontinuität auf Bundesebene gestoppt werden kann. Das letzte schöne Beispiel ist bekanntlich die KVP. Sie war ein alter 68er. Seit zwanzig Jahren wurde daran geplant, und ob gut oder nicht: sie wurde nachher in der Volksabstimmung abgelehnt. Mit der Zeit kann man auch sagen, dass solche Planungen durchaus überflüssig sind!

Es ist keine grossartige Auseinandersetzung, und hier geht es in erster Linie gar nicht mehr um die Rüstungsfrage, sondern darum, auf welche Art und Weise wir die Volksrechte ausbauen möchten. Man soll jetzt nicht Dinge vermengen, die nichts miteinander zu tun haben.

Ich komme zum Schluss. Dieses Finanzreferendum, so wie es vorgeschlagen wurde, hat nichts – auch im Ursprung nichts – mit dem Rüstungsreferendum zu tun. Wenn allenfalls diese parlamentarische Initiative oder die Motion angenommen würde und da dann vielleicht Militärvorlagen darunter fallen könnten, wären der Bundesrat oder das Parlament schuld, weil sie die Vorlage falsch formuliert hätten.

Sie können durchaus der parlamentarischen Initiative Günter und nachher sicher der Motion zustimmen.

Reich, Berichterstatter: Ich äussere mich zunächst zur Initiative Günter und möchte gleich im Anschluss an ein Wort von Herrn Oester, das er sicherlich nicht böse gemeint hat, sagen, dass wir nicht mit Hilfe von nebensächlichen Argumenten zu diesem negativen Entscheid gekommen sind. Sie haben dem Bericht entnehmen können, dass wir mit 13 zu 3 Stimmen bei zwei Enthaltungen Ablehnung der Initiative beschlossen haben.

Die Diskussion bewegte sich im Spannungsfeld einerseits des Wunsches nach mehr Demokratie, andererseits des uns gestellten Auftrages, für eine effiziente Staatsführung zu sorgen, die Führungsverantwortung des Parlaments auch

wirklich wahrzunehmen und nicht neue rechtstechnische, finanztechnische Schwierigkeiten zu schaffen. Und in diesem Bereich liegt denn auch die Crux. Es ist, auch wenn man der Idee positiv gegenübersteht, ausserordentlich schwierig – ich persönlich meine: fast ausgeschlossen – zu optimalen, praktikablen Lösungen zu kommen.

Zur Initiative im Speziellen: Es wurde bereits mehrfach erwähnt, dass auch die beiden Staatsrechtler, die wir beizogen, das Finanzreferendum in der hier vorgeschlagenen Form ungeeignet fanden. Ein wesentliches Argument dagegen ist, dass sich die Initiative auf die Verpflichtungskredite beschränken will. Damit ist zum vornherein eine gewisse Einseitigkeit der Anwendungsmöglichkeiten gegeben. In der Realität werden ja wesentliche Vorhaben immer wieder auch über Zahlungskredite sichergestellt. Das betrifft zum Beispiel die Landwirtschaft.

Wir haben durch die Finanzverwaltung einen Bericht erstellen lassen, um zu sehen, in wie vielen Fällen dieses Finanzreferendum gemäss Vorschlag Günter in den Jahren 1980 bis 1986 zum Tragen gekommen wäre. Es wären 28 Fälle gewesen, worunter sämtliche sieben Budgets, weil diese eine Vielzahl von Verpflichtungskrediten zusammenfassen. Nun kann man sofort sagen: Dann wäre der Ausweg gegeben. Man könnte diese Verpflichtungskredite technisch aus dem Voranschlag herauslösen und sie in einzelne Beschlüsse aufteilen. Aber es zeigt sich schon in diesem Anwendungsbereich, dass ein Finanzreferendum dieser Art nicht ohne Slaloms auskäme.

Wesentliche Beschlüsse zur Landesverteidigung, die Massnahmen zur Stärkung der Wirtschaft, die Entwicklungshilfe, die Wohnbauförderung und der öffentliche Verkehr wären betroffen gewesen. Diese Auswahl zeigt Ihnen eine weitere Gefahr eines solchen Finanzreferendums: die Gefahr nämlich, dass es zu punktuellen, mehr zufälligen Entscheidungen kommt, je nachdem, wie die politische Konstellation gerade ist. Die Gefahr besteht auch, dass Regionen betroffen werden und dass damit Ungerechtigkeiten entstehen könnten. Von der Führung der Staatsgeschäfte her muss man klar sehen, dass die Gefahr einer Zerstückelung von längerfristigen Vorhaben nicht auszuschliessen wäre.

Aus all diesen Gründen – ich habe hier nur zusammenfassend die wichtigsten angeführt – kam die Kommission stark mehrheitlich zur Ablehnung, und zwar – um den Staatsrechtslehrer Hans Huber zu zitieren –, «... weil das Parlament durch dieses Finanzreferendum einerseits in seiner Führungsverantwortung relativiert würde und es andererseits mit Spürsinn Vorlagen so zu drehen und zusammenzusetzen hätte, dass sie einem Referendum standhalten würden». Ein solches Vorgehen wäre der Sachlichkeit unserer Tätigkeit wirklich nicht förderlich.

Zur Motion: Das Thema an sich ist interessant, ist sogar faszinierend. Ich muss gestehen, dass ich ziemlich viel Lektüre betrieben habe, dass ich auch die Diskussion der siebziger Jahre, die mehrfach erwähnt worden ist, nachgelesen habe. Es hat nicht etwa eine Polarisierung stattgefunden, so dass man sagen könnte, das Thema sei ein Anliegen der Linken. Herr Hubacher würde – bildlich gesprochen – Arm in Arm mit Herrn Otto Fischer dastehen, wenn dieser noch im Rat wäre. Denn Herr Fischer war – wenn auch aus etwas anderen Motiven – ein ganz entschiedener Anhänger des Finanzreferendums.

Es ist wirklich sehr schwer, optimale Lösungen zu finden. Das haben auch die Diskussionen im Zusammenhang mit der Kommission Wahlen, mit der damaligen Vernehmlassung, mit dem grossen Fragebogen zur Inventarisierung der pendenten staatspolitischen Probleme, das haben die Kommission Furgler in den siebziger Jahren und der Bericht des Bundesrates von 1985 mit dem Modellvorschlag für eine nachgeführte Verfassung gezeigt. Bei den Antworten im Fragenkatalog Wahlen – das sind fünf riesige Bände – hat das Thema praktisch keine Rolle gespielt. Es haben sich auch nur neun Kantone zu diesem Thema geäussert, davon die grosse Mehrheit negativ.

Zu ein paar sachlichen Aspekten genereller Art: Der Vergleich mit den Kantonen hinkt. Die Kantone haben über-

sichtlichere Verhältnisse. Zudem haben wissenschaftliche Untersuchungen ergeben, dass die direkte Wirkung des fakultativen Referendums auch auf kantonaler Ebene relativ gering ist. Man kann vielleicht sagen, dass da und dort eine prophylaktische Wirkung festzustellen wäre.

Max Imboden, einer der genauesten Kenner unserer direkten Demokratie, ist darum Ende der sechziger Jahre zu folgenden Feststellungen gekommen: «Trotz grosser staatspolitischer Wirkung ist das Finanzreferendum die fragwürdigste Institution der direkten Demokratie geblieben.» Herr Meier, wenn Sie der Mehrheit der Kommission Unehrlichkeit unterschoben haben, muss ich sagen: Wir befinden uns damit in bester Gesellschaft.

Rechtlich-sachlich gesehen liegt das Kernproblem zunächst einmal beim Komplex der gebundenen Ausgaben. Sie wissen: Ueber 90 Prozent der Posten im Bundesbudget werden gegenwärtig als gebundene Ausgaben bezeichnet. Nun besteht eine Tendenz, den Begriff enger zu fassen. Wir haben während der Debatte zur Staatsrechnung darüber diskutiert, dass man auch im Rahmen der Finanzkommission darüber nachdenken werde, wie dem Parlament in bezug auf Wahrnehmung seiner Budgetgewalt mehr Spielraum zu verschaffen wäre.

Auf kantonaler Ebene besteht die Möglichkeit, auf dem Rechtsweg gewisse Präzisierungen vorzunehmen. Es gibt gewisse Bundesgerichtsentscheide, die eine Veränderung anstreben oder andeuten. Für den Bund besteht diese Möglichkeit nicht, weil in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit besteht. Wenn man auf Bundesebene eine entsprechende Korrektur vornehmen wollte, wäre es Sache dieses Parlamentes, den Begriff der gebundenen Ausgaben neu zu definieren.

Max Imboden hat auf dem Hintergrund dieser ganzen Problematik angeregt, man könnte das Mittel des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses vermehrt benützen; auf diesem Wege würden wichtige Probleme dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Parlament hat das 1968 bei der Hochschulförderung getan, allerdings nicht unbedingt aus finanzpolitischen, sondern eher aus referendumpolitischen Gründen, um das Gesetz als solches nicht zu gefährden. Dieses Referendum ist im übrigen bisher nie benützt worden.

Max Imboden hat im übrigen noch auf eine staatspolitische Problematik hingewiesen: Wenn Zahlungskredite dem fakultativen Referendum unterstellt würden, bestünde die Gefahr, dass bereits durch das Volk sanktionierte Aufgaben wegen einem negativen Abstimmungsausgang wieder reduziert werden könnten.

Ich möchte mich auf diese paar Bemerkungen beschränken und festhalten: Es handelt sich nicht nur um die Frage «Mehr Demokratie, ja oder nein?», sondern es handelt sich um einen ganz komplexen Sachverhalt, bei dem finanzpolitische und politologische Führungsprobleme mitspielen, Probleme der Verantwortungszuweisung usw., Probleme also, die in den letzten dreissig Jahren in grösserem Zusammenhang immer wieder diskutiert worden sind.

Ich erwähne bloss die beiden Expertenkommissionen zur Totalrevision. Wenn man in dieser Richtung eine neue Diskussion lancieren wollte, so würde ich vorschlagen, dass man die Idee der Expertenkommission «Qualitatives Wachstum» aufnehmen und darauf tendieren würde, einmal pro Generation – also etwa alle 25 Jahre – bereits bestehende Gesetze neu bestätigen zu lassen, also dem Referendum zu unterstellen. Das gäbe ein Käferfest!

Aus all diesen Gründen schlägt Ihnen die Kommission vor, die Initiative Günter abzulehnen, auch der Minderheit keine Folge zu geben und die Motion nicht zu überweisen.

Präsident: Leider haben wir keinen Berichterstatter französischer Sprache.

Wir stimmen ab über die parlamentarische Initiative.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	102 Stimmen
Für den Antrag Günter	25 Stimmen

Motion der Kommissionsminderheit
Motion de la minorité de la commission

Abstimmung – Vote

Für die Ueberweisung der Motion	57 Stimmen
Dagegen	92 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

86.239

Parlamentarische Initiative (Christinat)
Schutz der schwangeren Frauen und Mütter
Initiative parlementaire (Christinat)
Protection des femmes enceintes et des mères

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 840 hiervoor – Voir page 840 ci-devant

Keller: Die parlamentarische Initiative, eingereicht am 10. Dezember 1986 von Frau Christinat, ist durch die Volksabstimmung vom 6. Dezember 1987 von der Zeit überholt worden.

Wir können nicht einfach einen Mutterschaftsurlaub vorschreiben, ohne zu sagen, wie wir ihn finanzieren wollen. Darüber sind wir uns einig. Im Mittelpunkt der jetzigen Diskussion steht aber die Frage, ob wir die Motion der Kommission für soziale Sicherheit unterstützen sollen. Die Kommission hat diese Motion eingereicht, um – wie sie selber schreibt – die Frage des Mutterschaftsschutzes nicht auf unbestimmte Zeit *ad acta* zu legen.

Sie enthält in drei Buchstaben die Zielrichtung: Buchstabe a umreißt den Umfang dieses Urlaubs, Buchstabe b enthält die Verpflichtung zur finanziellen Absicherung, und Buchstabe c ist dem Kündigungsschutz gewidmet.

Unsere Stellungnahme: Die Frage des Kündigungsschutzes unter Buchstabe c erachten wir als grundsätzlich erfüllt. Wir haben ja unlängst das Kündigungsrecht verbessert.

Davon abgesehen ist für die CVP die Frage der Mutterschaftsversicherung allerdings nicht gelöst. Der Verfassungsauftrag – das wollen wir klar feststellen – ist nicht erfüllt, und die CVP bedauert es, dass das Schweizer Volk im vergangenen Dezember die Mutterschaftsversicherung nicht akzeptiert hat. Unsere Fraktion sieht auch keinen Grund, dass wir in dieser Sache die Hände in den Schoss legen sollen. Dies gilt als generelle Feststellung. Wir wollen es unmissverständlich gesagt haben.

Unsere Haltung zur Motion der Kommission: Gegenüber der gescheiterten Vorlage vom 6. Dezember bedeutet der Motionstext eine Einengung und damit auch eine nicht vollständige Erfüllung des Verfassungsauftrags. Die CVP anerkennt aber das besondere und ausgewiesene Schutzbedürfnis der Gruppe der erwerbstätigen Frauen. Wir begreifen, dass der politische Durchstoss dort gesucht wird, wo der Fortschritt besonders notwendig ist.

Wir haben in unserer Fraktion echt darum gerungen, ob der Vorstoss nun als Motion oder als Postulat überwiesen werden sollte. Gerade weil es uns um die Sache geht, haben wir die Frage nicht leicht genommen. Wenn ich Ihnen sage, dass die vorherrschende Meinung in unserer Fraktion dahin zielt, den Vorstoss als Postulat zu überweisen, sage ich Ihnen gleichzeitig, dass wir das Ziel einer Mutterschaftsver-

sicherung nach wie vor als richtig erachten und nicht aus den Augen verlieren wollen. Aber es fragt sich nun doch, ob wir nach einer eben verlorenen Schlacht die abgenutzten Truppen sofort in ein neues Gefecht schicken sollen.

Mit andern Worten: Die Bedenken in unseren Reihen sind gross, den Bundesrat in der drängenden Form der Motion zu beauftragen, uns nun so rasch wie möglich ein neues Projekt einer Mutterschaftsversicherung vorzulegen. Ohne deswegen in eine defätistische Stimmung zu verfallen, kann man die Augen davor nicht verschliessen: Das Volk hat am 6. Dezember 1987 dem damaligen Projekt einer Mutterschaftsversicherung ein klares Nein entgegengestellt.

Der Glaube, dass eine rasche zweite Auflage des gleichen Vorhabens von Erfolg gekrönt sein werde, ist von der Geschichte nicht erhärtet. Es ist deshalb nicht nur gestattet, sondern auch nötig, dass man sich die Frage stellt. Denken Sie in diesem Zusammenhang an andere Vorlagen wie die Mehrwertsteuervorlagen der Jahre 1977 und 1979, die in rascher Abfolge gescheitert sind, obwohl die zweite gemässiger war. Was in solchen Situationen noch schlimmer ist: Wir rafften uns nach einem zweiten Schiffbruch kaum mehr auf, in der gleichen Sache nochmals zu legiferieren.

Wir möchten mit einer raschen Neuauflage kein Referendum heraufbeschwören, und wir möchten vor allem keinen zweiten Schiffbruch. Viele von uns befinden sich in einem Dilemma: sie sind von der Richtigkeit der Sache überzeugt und möchten ihr zum raschen Durchbruch verhelfen, aber sie zweifeln daran, ob gerade diese Raschheit des Handelns zweckmässig ist. Wir fühlen uns in dieser Sache durchaus verantwortlich, weil sie uns nahegeht.

Indem unsere Fraktion mit klarer Mehrheit das Postulat unterstützt, will sie zum Ausdruck bringen, dass sie am Ziel des Mutterschaftsschutzes eindeutig festhält. Der Zeitpunkt, wann diese Vorlage wieder ins Parlament kommt, muss aber gründlich überlegt, auch Form und Inhalt des Vorstosses müssen sorgfältig erarbeitet werden. Richtig ist auch, den Kantonen in der Zwischenzeit die Gelegenheit einzuräumen, selber tätig zu werden. Sollte das nicht der Fall sein, wäre es ein Grund für uns, mit der Vorlage zu einem späteren Zeitpunkt wieder anzutreten.

Luder: Mit der Minderheit der Kommission kann die SVP-Fraktion der Kommissionsmotion nicht zustimmen. Die Thematik ist die gleiche wie bei der abgelehnten parlamentarischen Initiative von Frau Christinat. Diese Initiative – Mutterschaftsurlaub und wirtschaftliche Absicherung – wurde einheitlich abgelehnt. In der Motion geht es nur noch um eine wirtschaftliche Absicherung der erwerbstätigen Frau. Wir erachten es für falsch, sechs Monate nach dem negativen Volksentscheid zur Mutterschaftsversicherung – einem Volksentscheid, der mit 70 Prozent Nein sehr eindeutig ausgefallen ist – in der gleichen Sache parlamentarisch vorzustossen. Es wird dann zu Recht aus dem Volk der Vorwurf erhoben: «Die aus dem Bundeshaus rufen uns mit dem Stimmzettel an die Urne und machen dann gleichwohl, was sie wollen.»

Neben diesem Umstand befriedigt uns der Motionstext nicht. Verlangt wird lediglich eine wirtschaftliche Absicherung der erwerbstätigen Frau. Wir gehen davon aus, dass die grösste Zahl unserer Frauen und Mütter mit den Vätern zusammen eine Schwangerschaft wünschen und bereit sind, den Kindern vor allem Geborgenheit in der Familie zu vermitteln. Aus diesem Grund verändern sich bei Eintreffen eines gewünschten Kindes viele Lebensgewohnheiten. Es wird eine neue Aufgabe übernommen. Nicht selten entsteht in der Familie ein neuer Beruf, der Hausfrauenberuf, hie und da der Hausmännerberuf oder eine Arbeitsteilung.

Auch heute noch gibt es viele Frauen und Mütter, die sich nach der Geburt eines oder mehrerer Kinder ganz ihrer Familie widmen wollen und deshalb ihre Arbeit am Arbeitsplatz freiwillig aufgeben. Viele Frauen arbeiten mit ihrer Familie in selbständigen Berufen – ich denke hier an die Landwirtschaft, an das Gewerbe – und fallen nicht unter den Begriff erwerbstätige Frauen. Der Motionstext ist zu eng gefasst und behindert eine gesamtheitliche Betrachtung.

Parlamentarische Initiative (Günter) Allgemeines Finanzreferendum

Initiative parlementaire (Günter) Référendum financier généralisé

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.236
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1988 - 08:00
Date	
Data	
Seite	848-858
Page	
Pagina	
Ref. No	20 016 401

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.