



17.4318

**Motion Minder Thomas.**

**Einführung des eidgenössischen  
fakultativen Finanzreferendums**

**Motion Minder Thomas.**

**Introduire le référendum financier  
facultatif au niveau fédéral**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.18 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 24.09.18

*Antrag der Mehrheit*  
Ablehnung der Motion

*Antrag der Minderheit*  
(Minder, Engler, Föhn)  
Annahme der Motion

AB 2018 S 736 / BO 2018 E 736

*Proposition de la majorité*  
Rejeter la motion

*Proposition de la minorité*  
(Minder, Engler, Föhn)  
Adopter la motion

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

**Bruderer Wyss** Pascale (S, AG), für die Kommission: Die Einführung eines fakultativen Finanzreferendums auf Bundesebene ist keine neue Fragestellung. Sie hat das Parlament schon mehrmals beschäftigt. Zu verweisen ist insbesondere auch auf Vorstösse im Nationalrat. Es gab zum Beispiel eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2003. Da wurde dann auch die zweite Phase eingeleitet. 2007 wurde eine Vorlage für die Einführung eines Finanzreferendums in die Vernehmlassung gegeben. Es gab dann aber sehr kritische Rückmeldungen. Aufgrund dieser Vernehmlassungsantworten beantragte die SPK-NR, auf das Vorhaben zu verzichten, und der Rat beschloss dann 2008 die Abschreibung. Ende 2013 – dies im Sinne eines historischen Rückblicks – sprach sich dann wiederum der Nationalrat gegen die Einführung eines Finanzreferendums aus. Diese Linie wurde von der SPK-NR auch in der neuesten Zeit bestätigt. Sie hat an ihrer Sitzung im Juni dieses Jahres zwei parlamentarische Initiativen abgelehnt, welche die Einführung eines Finanzreferendums forderten. Dies als Übersicht und zur Begründung der Aussage, dass sich das Parlament auf Bundesebene immer wieder mit dieser Frage beschäftigt hat und vermutlich auch regelmässig wieder beschäftigen wird.

Zu unserer Kommission und der vorliegenden Motion Minder 17.4318, "Einführung des eidgenössischen fakultativen Finanzreferendums": Wir haben uns seitens der SPK-SR am 23. August dieses Jahres mit dieser Motion beschäftigt. Wir haben – das sehen Sie in unserem Antrag – mit 5 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Entscheidung getroffen, die Motion zur Ablehnung zu empfehlen.

Zu unserer Begründung: Die Mehrheit ist grundsätzlich der Ansicht, dass das Instrument des Finanzreferendums auf Bundesebene anders zu beurteilen ist als auf kantonaler oder auf kommunaler Ebene. Warum?



Erstens ist unseres Erachtens insbesondere darauf hinzuweisen, dass die Kantone neben dem Finanzreferendum auch die Gesetzesinitiative kennen. Dadurch sind die direktdemokratischen Instrumente mit einer bremsenden Intention einerseits und einer innovativen Wirkung andererseits im Gleichgewicht.

Zweitens: Währenddem auf Kantonsebene und Gemeindeebene zahlreiche Ausgabenbeschlüsse, zum Beispiel für Investitionen im Infrastrukturbereich, zu fassen sind, ist der bundespolitische Entscheidungsprozess doch stark durch die Gesetzgebung gesteuert. Das bedeutet konkret, dass oft bereits im Rahmen der Gesetzgebung entschieden wird, in welchem Ausmass sich der Bund für eine bestimmte Ausgabe auch finanziell engagieren soll. Die zusätzliche Unterstellung derselben Frage sowohl im Gesetzesprozess als auch nachher bei einem möglichen Finanzreferendum ist in unseren Augen eine mögliche Übersteuerung des politischen Prozesses.

Ein dritter Punkt scheint uns aus Sicht der föderalen Kammer, des Ständerates, besonders relevant: Währenddem auf Kantons- oder Gemeindeebene ein grosser Teil der Bürgerinnen und Bürger oft direkt von den dort zu fällenden Ausgabeentscheidungen auch selber betroffen ist, so kann es doch auf Bundesebene sein, dass getätigte Ausgaben nur einer bestimmten Region zugutekommen. Solche Ausgaben sind im Interesse des nationalen Zusammenhaltes durchaus wichtig; würde aber gesamtschweizerisch über sie abgestimmt, so könnte es regionale Investitionen geben, die durch diesen Aspekt gefährdet sind.

Noch ein letzter Punkt: Wenn es um finanzielle Entscheide geht, kann man doch auch erwähnen, dass wir zur Steuerung der Ausgaben und zur Durchsetzung einer diesbezüglichen Disziplin ja heute schon Instrumente wie die Ausgabenbremse oder die Schuldenbremse haben.

Die SGK des Ständerates kommt zum Schluss, dass sie Ihnen die Ablehnung der Motion Minder empfehlen möchte. Wir haben diesen Entscheid mit 5 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen gefällt. Es gibt aber eine Minderheit, die sich dafür einsetzt, dass der Motion zuzustimmen sei.

**Minder** Thomas (V, SH): Der Rat hat diese Motion an die Kommission zur Vorberatung geschickt, und zwar nicht an die Finanzkommission, sondern an die Staatspolitische Kommission. Denn dieses Thema hat eher und insbesondere eine staatspolitische Bedeutung. Das fakultative Finanzreferendum ist ein Dauerthema, wir haben es gehört. 1953 gab es sogar eine Volksinitiative dazu, und 2007 machte die SPK-NR einen entsprechenden Vorstoss. Vorletzte Woche hat der Nationalrat eine ähnliche Vorlage mit 115 zu 79 Stimmen abgelehnt.

Ein wichtiger Hinweis vorweg: Alle 26 Kantone kennen das fakultative Finanzreferendum, es ist also keine wirkliche Innovation, es fehlt einfach auf eidgenössischer Ebene.

Es gibt verschiedene Gründe für meinen Vorstoss. Denken wir an die Milliarde für die Olympiakandidatur Sion 2026, die zwar nicht spruchreif wurde, oder denken wir an die Kohäsionsmilliarde, die spruchreif werden wird. In beiden Fällen wäre und ist ein Finanzreferendum die eleganteste und ehrlichste Lösung.

Beim Gripen-Flugzeug wurde ein Fonds geschaffen, ein unübliches Konstrukt, eigentlich ein Schildbürgerstreich, denn Parlament und Bundesrat haben gespürt, dass man den Kauf der Flugzeuge vor das Volk bringen sollte. Da es jedoch auf Bundesebene kein fakultatives Finanzreferendum gibt, hat man ein Fondsgesetz geschaffen und den Betrag dort hineingepackt. Das war ein staatspolitisch unschöner, unorthodoxer Vorgang. Man sah sich aber politisch gezwungen, Finanzpolitik mit rein gesetzgeberischem Handlungsbedarf zu vermissen. Jetzt, beim erneuten Anlauf, wird ein anderer Trick angewendet, indem man einen Planungsbeschluss – ich spreche immer noch vom geplanten Kauf der Flugzeuge – dem Volk vorlegen möchte, diesmal nicht für 3,2 Milliarden Franken, sondern für 8 Milliarden Franken.

Dieser Fall zeigt exemplarisch, dass man das Produkt Finanzreferendum – ich bezeichne es als eine demokratische Dienstleistung – eigentlich möchte, doch weil es auf Bundesebene fehlt, konstruiert der Bundesrat diese unschönen Ersatzvehikel. Der Bundesrat fühlt sich anscheinend unwohl, was den hohen Betrag anbetrifft, und fühlt sich unwohl dabei, diesen am Volk vorbeizuschleusen.

Der Bundesrat ist in einer heiklen Situation. Das letzte Mal, beim Fonds, beinhaltete das Konstrukt den Flugzeugtyp; mit dem Planungsbeschluss geht es eigentlich nur noch um einen Budgetbetrag. Schon jetzt beginnt das Hickhack. Wir konnten letzte Woche in den Zeitungen lesen, was in diesem Planungsbeschluss alles drin sein soll – und welcher Betrag. Fällt dieser Planungsbeschluss beim Volk erneut durch, so bin ich gespannt, Herr Bundesrat, auf Ihre Kreativität. Da wäre alsdann ein echtes fakultatives Finanzreferendum staatspolitisch ohne Wenn und Aber die hundertmal elegantere und ehrlichere Variante, als Gesetzesvorlagen mit Finanzbeiträgen zu zimmern.

Die Schwelle, ab welcher ein Finanzreferendum möglich sein soll, habe ich in meiner Motion bewusst offengelassen. Ich hätte auch kein Problem, wenn man den Zahlungsrahmen aus dem Motionstext streichen und die Regelung nur die neuen und die wiederkehrenden Kredite tangieren würde. Falls der Zahlungsrahmen dem



Zweitrat nicht passt, so kann dieser bekanntlich die Motion abändern. In den Unterlagen habe ich gelesen: Wenn man den Betrag bei den Krediten zum Beispiel auf 250 Millionen Franken festlegen würde, dann kämen rein theoretisch etwa zehn Abstimmungen pro Jahr infrage, bei denen das fakultative Referendum ergriffen werden könnte. Aus staatspolitischer Sicht, aus Sicht des Souveräns – es geht ja schliesslich um Steuergelder – ist das fakultative Finanzreferendum die elegantere, bessere Lösung als ein Fondsgesetz oder ein Planungsbeschluss oder die angedachte Olympiamilliarde oder die Kohäsionsmilliarde, welche

**AB 2018 S 737 / BO 2018 E 737**

uns noch beschäftigen wird. Allerspätstens bei der Debatte über die Kohäsionsmilliarde holt uns das Thema Finanzreferendum wieder ein.

Ich bitte Sie daher, der Motion in dieser ersten Phase zuzustimmen, gerade im Hinblick auf alle bisher getätigten und zukünftig angedachten milliarden schweren finanzpolitischen Beträge. Wir legen dem Souverän "70 Franken AHV" und "70 Franken Autobahnvignette" vor, nicht aber die erwähnten Milliardenbeträge; für diese Kleinbeträge rufen wir den Stimmbürger an die Urne, nicht aber für die Milliardenbeträge. Das ist wirklich paradox. In jeder Gemeinde wird über eine neue Turnhalle und in jedem Kanton wird über ein neues Gefängnis abgestimmt. Milliarden für die Armee, die Entwicklungshilfe, die EU, die Bildung, die Landwirtschaft – diese Milliardenbeträge enthält man dem Volk vor.

Dies ist übrigens – das ist meine Analyse gerade nach diesem Abstimmungswochenende – einer der Gründe, warum so viele landwirtschaftsorientierte Volksinitiativen lanciert wurden und derzeit zur Abstimmung kommen. Da gibt es sehr wohl einen konkreten Zusammenhang. Lässt man den Souverän nie über solche Budgetposten abstimmen, so lanciert er dazu einfach eine Volksinitiative. In letzter und aktueller Zeit sind es nicht weniger als acht landwirtschaftliche Volksinitiativen, die eingereicht wurden oder die noch im Sammelstadium sind, über die abgestimmt wird. Man hat den Souverän in den letzten Jahren nie über Milliardenbeträge in der Landwirtschaft und in anderen Bereichen abstimmen lassen. Die Antwort via Volksinitiative folgte prompt und mehrfach. Das Thema ist mit der Volksinitiative dann aber nicht wie bei einem Finanzreferendum ein paar Monate, sondern ein paar Jahre an der Oberfläche. Wir debattieren dann nicht, wie beim Finanzreferendum, über einen konkreten Frankenbetrag, sondern über einen konkreten Verfassungstext mit exakten und oftmals starren Vorgaben. Das Initiativkomitee auferlegt uns also gleich den Lösungsansatz.

Was will ich zusammengefasst damit sagen? Wir sollten ja nicht glauben, dass solche Bereiche von der Urne ferngehalten werden können, wenn wir das eidgenössische Finanzreferendum nicht zulassen. Es wäre viel cleverer, dem Souverän das demokratische Mittel dazu zu geben, als alle paar Jahre – wie die Beispiele der Initiativen "gegen neue Kampfflugzeuge" oder "Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht" zeigen – über solche Volksinitiativen zu diskutieren. Wenn wir schon dauernd in unseren Voten die direkte Demokratie der Schweiz hervorheben, so geben wir doch endlich, wie die Kantone, unserem Souverän das fakultative Finanzreferendum in die Hände.

Ich bitte um Zustimmung zu dieser staatspolitisch wichtigen Motion.

**Caroni** Andrea (RL, AR): Wenn etwas in allen Kantonen funktioniert und die direkte Demokratie stärkt, dann besteht die Vermutung, dass es etwas Gutes ist. Daher ist für mich klar: Wer gegen das Finanzreferendum auf Bundesebene ist, muss seinerseits gute Gründe vorbringen. Die Kommissionspräsidentin hat ein paar Gründe erwähnt, die man jeweils hört, und ich möchte hierauf kurz eingehen.

Sie hat gesagt, ein Unterschied zu den Kantonen oder ein Merkmal unserer Bundesfinanzpolitik sei die Schuldenbremse, wir würden mit dem Finanzreferendum hier übersteuern. Aber die Schuldenbremse hat einen ganz anderen Meccano. Sie bedeutet einfach: Gesamthaft kann man über einen Zyklus nicht mehr ausgeben, als man einnimmt. Damit ist natürlich überhaupt nicht gesagt, wofür man das Geld ausgibt, genauso wenig wie die Schuldenbremse unsere Steuergesetze unnötig macht, weil wir sonst ja nicht genau sagen, wo das Geld herkommen soll.

Oft wird auch gesagt, der Bund habe eben zwei Kammern. Das sei ein Unterschied, und wenn sich beide Kammern einig seien, dann bräuchte man nicht noch das Volk zu befragen. Die inhaltliche Leere dieses Arguments spürt man schnell, da müsste man nämlich auch das Gesetzesreferendum abschaffen.

Befürchtet wird auch eine Verzögerung, wenn das Volk überall mitspricht. Aber wir haben die Zahlen gehört: Bei 250 Millionen Franken hätten wir ungefähr zehn Vorlagen pro Jahr. Man weiss, dass ungefähr 95 Prozent aller referendumsfähigen Beschlüsse am Schluss ohne Referendum durchkommen. Wir hätten also jedes zweite Jahr eine Abstimmung. Das wäre wahrscheinlich eine Vorlage, die so bedeutsam wäre, dass sie ruhig an die Urne gebracht werden könnte.

Worüber ich mit den Gegnern und auch dem Bundesrat einig bin, ist, dass man sich gut überlegen müsste, ob



diese Regel auf Verfassungsstufe stehen müsste; das ist selbstverständlich.

Sie sehen, es gibt eigentlich keine wirklich starken Argumente gegen etwas, das die Demokratie stärkt und in den Kantonen funktioniert. Aber das wichtigste Argument dafür ist, für mich, eines, das Herr Minder erwähnt hat, nämlich dass wir sonst Gefahr laufen, eine plebiszitäre Demokratie zu werden, also eine Demokratie, in der die Elite bestimmt, wann die Basis mitbestimmen darf. Ich finde, wahrscheinlich die grösste Stärke unserer Demokratie ist genau die, dass sie regelgebunden ist, dass wir also nicht sagen, wann die Leute abstimmen, sondern dass die Regel den Leuten klar ist. Wenn wir keine klare Regel haben, dann bleiben wir in dieser plebiszitären Demokratie, in der wir beim Gripen und bei Olympia vielleicht finden, das Volk müsse mitbestimmen, bei anderen Geschäften aber nicht.

Deshalb plädiere ich für eine klare Regelung und für die Annahme dieser Motion.

**Hegglin** Peter (C, ZG): Als ehemaliger Regierungsrat habe ich mit fakultativen Referenden gute Erfahrungen gesammelt. Bei begründeten Anträgen stimmte das Volk in der Regel immer zu. Wenn auch der gesamte zeitliche Erarbeitungsaufwand mit einbezogen wird, sind die Verzögerungen durch ein Referendum vertretbar. Ich kann die Argumente des Bundesrates, weshalb ein Referendum die gesetzlich verankerte Aufgabenerfüllung gefährden würde, deshalb nicht nachvollziehen. Dies ist, das wurde vorhin gesagt, in den Kantonen auch kein Problem. Das Volk hätte aber nochmals die Chance, unabhängig über Vorlagen zu entscheiden – und das ohne vermeintliche Sachzwänge.

Hohe finanzpolitische Hürden verbessern zweifellos die Ausgabendisziplin bei Bundesrat und Parlament. Mit der Schuldenbremse hat der Bund aber bei der Budgetdebatte eine andere Systematik. Diese ist erfahrungsgemäss sehr wirksam, zum Teil wirksamer als in den Kantonen. Sie hat seit ihrem Bestehen denn auch zum Abbau von rund 20 Milliarden Franken Schulden geführt. Es bleiben aber immer noch rund 100 Milliarden Franken Bruttoschulden, also immer noch ein stattlicher Betrag. Sollten die Zinsen wieder einmal steigen, könnte der Schuldendienst sich schnell wieder auf 3 bis 4 Milliarden Franken pro Jahr belaufen.

Die Motion Minder hat aber einen Mangel in Bezug auf ihre Stossrichtung. Sie will nämlich Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen dem Referendum unterstellen. Im Text steht zwar "neue einmalige oder wiederkehrende Ausgaben ab einer bestimmten Höhe". Wenn sich aber Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen auf Gesetze und allgemeingültige Beschlüsse berufen, sind es gebundene Ausgaben, also nicht neue Ausgaben. Ausgaben sind gebunden, wenn sie durch eine Rechtsgrundlage oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind, wenn anzunehmen ist, dass mit der Rechtsgrundlage auch die sich daraus ergebenden Aufwände gebilligt worden sind.

Als gebunden gelten namentlich auch diejenigen Ausgaben, die dem Werterhalt der Gebäude, dem zeitgemässen Unterhalt, dem Umbau von Sachanlagen dienen, ohne den Zweck oder die vorhandenen Kapazitäten erheblich zu verändern. Dazu gehören auch Ausgaben für die Verbilligung von Krankenkassenbeiträgen, für die Verwaltung, den Gebäudeunterhalt, die ETH, die Armee, für Ersatzmaterial, aber auch für die Landwirtschaft. Die dazu erlassenen Zahlungsrahmen oder Verpflichtungskredite einem Referendum zu unterstellen macht keinen Sinn: Das käme einem Budgetreferendum gleich. Der Vollzug staatlicher Aufgaben wäre mit einem Budgetreferendum nicht mehr machbar. Da teile ich die Haltung des Bundesrates.

#### AB 2018 S 738 / BO 2018 E 738

Ein Referendum müsste sich also auf neue Ausgaben beschränken. Ausgaben sind neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht oder eben keine gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Sion 2026 wäre für mich ein solches Geschäft gewesen oder die Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen; Letzteres, weil das Volk schon zweimal darüber abgestimmt hat und ein Präjudiz besteht. Zudem müsste auch eine Schwelle eingeführt werden.

Wenn man dies alles so konzipieren möchte, braucht es dazu aber eine Verfassungsgrundlage. Ich glaube, es reicht nicht, dies in Gesetzen festzuhalten. In der Verfassung ist geschrieben, ab wann ein fakultatives Referendum möglich ist. Hier müsste die Ergänzung eingefügt werden, es gehe um Bundesbeschlüsse, die eine neue einmalige Ausgabe von einem bestimmten Betrag, ich sage jetzt etwas, 50 Millionen Franken oder eine neue wiederkehrende Ausgabe von 20 Millionen Franken pro Jahr zur Folge haben. Dann, finde ich, könnte man ein fakultatives Finanzreferendum einführen.

Aber das ist in diesem Vorstoss komplett anders gehalten, und deshalb empfehle ich Ihnen, die Motion abzulehnen.



**Stöckli** Hans (S, BE): Der Vorteil dieser Diskussion besteht darin, dass wir nicht anhand eines konkreten Geschäftes über die Referendumsmöglichkeit diskutieren müssen. Es hat mich bei der Vorlage zu Sion 2026 gestört, dass man sektoriell ein bestimmtes Geschäft dem Referendum unterstellen wollte. Hier können wir generell-abstrakt zu dieser Frage Stellung beziehen. Dafür danke ich Herrn Kollega Minder.

Es stellt sich die Frage, ob wir heute weiter in diesem Bereich arbeiten sollten, um die Volksrechte zu erweitern. Ich habe formelle und materielle Gründe gegen diese Motion.

Es wurde bereits von meinen beiden Vorrednern klar ausgeführt, und es wurde auch in der Kommission entsprechend gewürdigt, dass eine solche Erweiterung der direkten Demokratie selbstverständlich nur über eine Änderung der Bundesverfassung vorgenommen werden könnte. Das hat die Vernehmlassung bei der Vorlage aus dem Jahr 2003 ergeben. Die grosse Mehrheit der Kantone – 18 Kantone – war ganz klar gegen das Referendum, hat aber gesagt, wenn man es einführen wollte, müsste man das auf Verfassungsebene tun. Es ergibt sich auch aus Wissenschaft und Lehre, dass die Erweiterung der direktdemokratischen Rechte hier selbstverständlich durch eine Revision der Verfassung vorzunehmen wäre. Entsprechend wurden auch Vorstösse im Nationalrat eingereicht. Der Vorstoss von Kollega Minder möchte das Finanzreferendum lediglich auf Gesetzesstufe einführen. Deshalb ist die Motion schon aus formellen Gründen abzulehnen.

Zu den materiellen Gründen: Es gibt zwei Hauptüberlegungen für die Einführung eines Finanzreferendums. Das ist zum einen die finanzpolitische Seite. Tatsächlich ist, das haben die Erkenntnisse der Wissenschaft ergeben, auf kantonaler und kommunaler Ebene mit der Einführung eines solchen Referendums die Disziplin in der Ausgabenpolitik verändert worden. Ich denke, dass das Parlament und die Regierung in wichtigen Bereichen aufgrund der Möglichkeit eines Referendums zwei-, dreimal Überlegungen anstellen, ob sie einen Ausgabenbeschluss vornehmen wollen. Die Ausgabenbremse – das wurde hier, lieber Kollege Caroni, auch schon gesagt – und die Schuldenbremse haben aber, was die Qualität unserer Abstimmungsvorlagen angeht, auch ähnliche Wirkungen wie das Finanzreferendum. Die Finanzsituation des Bundes zeigt, dass hier doch eine gute Ordnung herrscht.

Zum andern wird ein demokratiepolitisches Argument angeführt. Ich teile die Ansicht meines Vorredners. Wir müssen aufpassen und der Übersteuerung entgegenreten. Wenn wir in einer Gesetzgebung die gesetzliche Grundlage – denn jede Ausgabe braucht eine gesetzliche Grundlage – legen, kann nicht auf der nächsten Stufe über ein Finanzreferendum diese Gesetzesarbeit, die auch dem Referendum untersteht, nochmals infrage gestellt werden.

Die Intervention von Kollege Minder zeigt, dass die Umschreibung des Objektes für das Referendum sehr problematisch ist. Schon heute hat er von sich aus die Bezeichnung der entsprechenden Beschlüsse infrage gestellt und gesagt, dass man den Zahlungsrahmen nicht einbeziehen müsste. Zu Recht würde er nicht einbezogen, denn die Zahlungsrahmen sind ja gar keine Ausgabenbeschlüsse, sondern lediglich Planungsbeschlüsse, die sagen, dass man in Zukunft solche Ausgaben tätigen will. Noch schwieriger wird es dann bei der Frage, ob auch Voranschlagskredite einbezogen werden sollen oder nicht, denn was sind neue Ausgaben?

Die grösste Schwierigkeit, denke ich, würde im Parlament im Kampf um die Entscheidung, ob es gebundene oder nichtgebundene Ausgaben sind, entstehen. Wir haben im Gegensatz zu den Kantonen und Gemeinden ein grosses Handicap, weil wir die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht kennen. Diese Fragen würden dann politisch hier im Parlament zu entscheiden sein, ohne dass man sich auf eine klare Praxis beziehen müsste.

Kommt noch, lieber Kollege Caroni, ein für mich entscheidender Unterschied dazu, den die Sprecherin der Kommission bereits angedeutet hat: In einem Kanton oder in einer Gemeinde beziehen sich die Kredite jeweils sichtbar auf einen Sektor oder haben einen geografischen Bezug. Wenn wir auf Bundesstufe Ausgabenbeschlüsse tätigen, dann sind vielfach einzelne Regionen betroffen. Unsere Aufgabe ist es, das Gesamtwohl der Eidgenossenschaft zu würdigen. Ich weiss aus Abstimmungen, beispielsweise in meinem Kanton: Wenn eine bestimmte Region betroffen ist, legen andere Regionen, periphere Regionen ein anderes Stimmverhalten an den Tag als die direkt betroffene. Wenn wir das auf die Bundesebene übertragen würden, dann würden wir riskieren, dass bestimmte starke Regionen bei entsprechenden Referenden erheblich besser davonkämen als periphere. Dementsprechend ist es die Aufgabe des Parlamentes, das ja auch die Budgethoheit hat, diesen Ausgleich zu schaffen.

Last, but not least: Der Bundesrat hat, gestützt auf den im Jahre 2010 neueingeführten Artikel 28 des Parlamentsgesetzes, selbst eine mögliche Alternative aufgezählt. Er könnte nämlich den Grundsatz- oder Planungsbeschluss, wenn er von grosser Tragweite ist, in einen Bundesbeschluss, der ja dann auch dem fakultativen Referendum unterstehen würde, kleiden. Bevor dieses Instrument ausgetestet und konkretisiert worden ist, ist es, denke ich, nicht nötig, dass wir ihm mit dem Finanzreferendum ein weiteres folgen lassen.

Ich unterstütze die Mehrheit der Kommission.



**Lombardi** Filippo (C, TI): Wir leben nicht in einem Land der plebiszitären Demokratie. Wir leben in einem Land, in dem eine Balance zwischen direkter Demokratie und repräsentativer Demokratie – wie wir sie im Bundeshaus verkörpern – gegeben ist und in dem die Gewaltentrennung gesichert ist. In dieser Gewaltentrennung haben wir ein Prinzip, wonach die Budgethoheit dem Parlament obliegt. Das ist kein Zufall. Es gibt eine Überlegung dahinter, warum die Budgethoheit beim Parlament liegt.

Wenn ich unsere Debatten höre, ist klar, dass wir hier alle grosse Verfechter des Föderalismus sind. Genau aus diesem Grund hat das Parlament die Budgethoheit: weil sich in diesem Haus die zwei Kammern in der Vertretung der unterschiedlichen und legitimen Interessen in diesem Land ausgleichen. Der Ausgleich findet statt, indem man am Ende einem Budget zustimmt, in welchem grossmehrheitlich die verschiedenen Interessen vertreten sind und Gehör gefunden haben.

Ganz anders passiert die Sache in den Gemeinden oder in den Kantonen, da sie grundsätzlich homogener sind als der Bund. Da kann man sich noch mit einem Referendum in Finanzfragen abfinden, wobei ich mir selber ab und zu die Frage stelle, ob dies in meinem Kanton wirklich so sinnvoll ist. Zum Beispiel: Alle von Ihnen haben über die Strasse Bellinzona-Locarno, die seit Jahren verstopft ist, geflucht. Warum ist sie verstopft? Wir hatten eine Vorlage, gegen die das Referendum ergriffen wurde. Locarno und Bellinzona waren für die Vorlage. Wer hat dagegen gestimmt? Die grosse Mehrheit der Bevölkerung, die in Lugano, Mendrisio und Chiasso wohnt. Sie hatten kein Interesse, die Verkehrsproblematik von Locarno zu lösen. Bereits auf Kantonsebene wird die Limite ab und zu erreicht. In zehn Jahren werden wir auch dort eine Lösung finden, glaube ich. Aber das hat mich schon

**AB 2018 S 739 / BO 2018 E 739**

damals dazu gebracht, selbst auf Kantonsebene das Finanzreferendum zu hinterfragen. Die Kantone werden wir heute nicht antasten. Aber sicher sollten wir nicht auf Bundesebene einen Handlungsbedarf spüren und ein Gleichgewicht ändern, das wir jetzt seit anderthalb Jahrhunderten erleben und das seine Wirkung zeigt.

Stellen wir uns eine Frage. Wir haben hier in der letzten Woche grossmehrheitlich für eine befristete Weiterführung des Systems der Wasserzinsen gestimmt. Okay, gut. Wir wissen nämlich, dass wir in dieser Zeit eine bessere Lösung für die Zukunft finden können; wir geben uns die Zeit, und der Bundesrat hat den Auftrag, dieses neue Modell einzuführen. Hätte es aber eine Volksabstimmung über die Frage gegeben, ob der Strom 1,5 Rappen pro Kilowattstunde weniger kosten könnte, hätte wohl die Mehrheit des Volks, fürchte ich, einer solchen Senkung zugestimmt, unabhängig davon, was die Interessen der Kantone, der Bergkantone, der Gemeinden usw. gewesen wären. Eine Mehrheit hätte einfach eine Milchbüchleinrechnung gemacht, und man hätte sich gesagt, dass eine Ersparnis von jährlich 100 bis 200 Franken entstehen würde.

Es ist am Parlament, die Balance zwischen diesen verschiedenen Interessen zu finden. Das muss in der Hoheit des Parlamentes bleiben – im Interesse des Landes und nicht etwa, um die Macht der Parlamentarier zu festigen.

Die Fallbeispiele, die hier vorgebracht worden sind, bestätigen notabene genau, dass es nicht nötig ist, die Bundesverfassung und die Gesetze zu ändern und dieses System zu sprengen. Wenn der Bundesrat bzw. die Politik oder das Parlament einmal finden, dass eine Vorlage besonders brisant sei und vor das Volk zu bringen sei, können sie das tun. Die Vorlagen zu den Kampfflugzeugen oder zum Gotthard-Strassentunnel wären nicht zwingend einer Abstimmung zu unterwerfen gewesen, aber die Politik fand, dass das Themen seien, die für die Bevölkerung von Relevanz sind, sodass man referendumsfähige Vorlagen beschlossen hat.

Entschuldigung, Herr Kollege Minder, ich glaube nicht, dass uns die Debatte einholen wird, wenn es darum geht, über den Kohäsionsbeitrag zu diskutieren. Das Einzige, was man zu dem Zeitpunkt sagen wird, ist, dass diejenigen, die dagegen sind, den Zeitpunkt des Referendums verschlafen haben, hatte es sich doch um eine referendumsfähige Vorlage gehandelt. Nachdem sie das Referendum nicht ergriffen haben, können sie nicht verlangen, dass wir die Bundesverfassung ändern, um im Nachhinein diese Unaufmerksamkeit zu korrigieren und ein entsprechendes Referendum vorzusehen; die eigentliche Vorlage war ja referendumsfähig.

Ein letztes Argument, das ab und zu vorgebracht wird, lautet – es ist auch in der "NZZ" nachzulesen –, dass ein Volksveto die Staatsausgaben senken würde. Brauchen wir das in der Schweiz? Ich kenne einige Länder, in welchen ein Volksveto die Staatsausgaben wahrscheinlich senken dürfte. In der Schweiz hat aber unser Schuldenbremsensystem gewirkt. Bundesrat und Parlament sind verantwortlich und sparsam genug, und wir haben sehr gute Finanzen, fast die besten der Welt – das war bei der Armee der Fall –, aber ohne die Prinzipien zu ändern. Es ist also nicht notwendig, ein solches Finanzreferendum einzuführen, um gute Finanzen zu haben.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.



**Föhn Peter (V, SZ):** Ich möchte jetzt doch das eine oder das andere Gesagte kurz ein wenig relativieren. Sie sehen, dass ich zur Minderheit gehöre, die dieser Motion zustimmt. Meinem Vorredner könnte ich sagen: Hier im Saal wird der Föderalismus auch nicht immer gleich gewichtet – einmal so, einmal ein bisschen anders. Der Kommissionspräsidentin darf ich sagen: Seit 2008 ist ziemlich viel Wasser die Muota hinuntergeflossen. Ich glaube, es ist doch auch das eine oder andere passiert. Wir haben gehört, dass in den meisten Kantonen und in vielen politischen Gemeinden das fakultative Referendum besteht. Der grosse Unterschied zwischen Bund und Kantonen oder Gemeinwesen sind für mich einfach die verschiedenen Ebenen.

Wir befinden uns ja hier in der ersten Phase. Die Frage ist, ob Handlungsbedarf besteht. Herr Hegglin sagte, ja, es bestehe eigentlich Handlungsbedarf, etwas zu tun, aber nicht so, wie es in dieser Motion vorgesehen sei. Er rühmte das fakultative Referendum. Das könnten wir dann in der zweiten Phase richtig auf den Schlitten binden. Dann haben wir das, was wir wollten. Deshalb meine ich ganz klar, dass wir in einer ersten Phase der Motion zustimmen sollten.

Es wurden ja schweizweit Vergleiche angestellt. Gemäss diesen Untersuchungen verhalten sich Gemeinwesen, die das Finanzreferendum kennen, beim Umgang mit Steuergeldern wesentlich disziplinierter. Ich glaube, das dürfte uns schon aufhorchen lassen und uns zeigen, dass wir hier etwas machen sollten und dass Handlungsbedarf besteht.

Das Finanzreferendum ist für mich eine einfache, demokratische Lösung. Noch ist es ein Vorschlag. Eidgenössische Finanzreferenden wären eine demokratische und zugleich einfache Lösung, der man zustimmen könnte.

Deshalb bitte ich Sie, dieser Motion zuzustimmen.

**Maurer Ueli, Bundesrat:** Das Thema eines Finanzreferendums kommt ja in regelmässigen Abständen ins Parlament. Es war auch schon im Rahmen einer Initiative vor dem Volk.

Herr Minder schlägt vor, das fakultative Referendum auf Bundesbeschlüsse über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen auszudehnen, und das auf Stufe des Gesetzes. Zur Frage, ob die Gesetzesstufe genügt – Herr Stöckli hat diese Frage angesprochen –, hat sich der Bundesrat nicht abschliessend geäussert. Wir schreiben in der Stellungnahme zur Motion, dass der Weg einer Verfassungsrevision nicht von vornherein ausgeschlossen werden sollte. Ich gehe also davon aus, dass im Falle einer Annahme der Motion diese Frage dann von Ihnen oder vom Bundesrat in der Kommission noch einmal geprüft werden müsste. Der Bundesrat sagt in der Stellungnahme aber auch nicht, dass es gar nicht geht. Diese Frage müsste also wohl noch weiter geklärt werden; das ist offensichtlich die Meinung in unserer Verwaltung. Das zu dieser Frage.

Staatspolitisch – Herr Minder hat ja vor allem staatspolitisch argumentiert – habe ich Verständnis für die Fragen, die er aufgeworfen hat. Wir begegnen dem natürlich immer wieder in unserer Politik – Sie wie ich –, dass man irgendwo in einem Saal die Frage stellt: Weshalb müssen wir über Kuhhörner abstimmen, aber nicht über 5 Milliarden Franken, die ihr in Bern leichtsinnig ausgebt? Das ist so die Stimme des Volkes. Staatspolitisch besteht hier offensichtlich ein Manko, je nach politischer Frage, in der man allenfalls anders entscheiden würde. Der Bundesrat ist der Meinung, dass das nur ein Teil der Problematik ist und eine Güterabwägung vorgenommen werden muss. Diese Frage der Güterabwägung stellt sich auch in Bezug auf das Funktionieren des Staates. Wir haben Instrumente eingeführt, die den Bundesrat und das Parlament eigentlich disziplinieren. Das ist einerseits die Ausgabenbremse, bei der es in beiden Räten das qualifizierte Mehr braucht, und es ist andererseits die Schuldenbremse, die das Parlament und den Bundesrat zwingt, den Finanzhaushalt in einem Gleichgewicht zu halten. Im Rahmen der Beratung all dieser Verpflichtungskredite, Rahmenkredite finden ja immer intensive Diskussionen statt vor dem Hintergrund eines relativ breiten Fachwissens aufgrund ausführlicher Botschaften.

Bei einem Finanzreferendum besteht natürlich schon die Gefahr, dass die Erfüllung von Aufgaben allenfalls verzögert wird, weil sie durch eine Volksabstimmung hindurchmüssen, dass Zahlungen dann nicht geleistet werden könnten. Es betrifft ja, wenn wir an Rahmenkredite denken, insbesondere die Bereiche Armee, Bildung und Forschung, Landwirtschaft, Entwicklungshilfe. Dies sind die wesentlichen, grossen Rahmenkredite, bei denen wohl, wenn überhaupt, ein Referendum erwartet werden könnte. Dann findet die politische Diskussion statt. Ob uns das dann ausser zu einer Verzögerung sehr viel weiter führt, ist schwierig zu beurteilen. Es dürfte schwierig sein, eine solche Abstimmung zu interpretieren.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass das Parlament zusammen mit dem Bundesrat eine Ausgabenpolitik führt, die auch diskutiert wird und die so in dieser Form mehrheitsfähig ist. Wir schlagen Ihnen deshalb vor, diese Motion abzulehnen und auf ein Ausgabenreferendum zu verzichten. Ich glaube, wir alle sind mit den bestehenden Instrumenten in der Lage,



## AB 2018 S 740 / BO 2018 E 740

die Finanzpolitik des Bundes so zu betreiben, dass sie letztlich mehrheitsfähig ist. Dass man es gerade bei den Finanzen nicht allein recht machen kann, wissen wir ebenfalls. Daher ist die Güterabwägung zwischen staatspolitischen Überlegungen einerseits und dem Funktionieren der Aufgabentrennung zwischen Parlament und Volk andererseits eigentlich sinnvoll und hat sich bewährt. Es wurde immer wieder versucht, das Finanzreferendum einzuführen, aber man hat immer wieder das Gefühl gehabt, dass es nicht zu einer Verbesserung der Ausgabenpolitik und der Finanzpolitik führt. Vielleicht ist dies das Wesentliche. So wünschbar es auf der einen Seite staatspolitisch ist, so können wir auf der anderen Seite doch feststellen, dass es keine Verbesserung im Finanzhaushalt gibt, denn der ist so in Ordnung.

Ich bitte Sie also, die Motion Minder abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion ... 7 Stimmen

Dagegen ... 34 Stimmen

(2 Enthaltungen)