

## Al. 3

Les centres de transplantation doivent communiquer au registre tous les donneurs d'organes vivants avec leur consentement ainsi qu'avec les données nécessaires.

## Al. 4, 5

Maintenir

Angenommen – Adopté

**Art. 61 Abs. 3**

Antrag der Kommission  
Festhalten

**Art. 61 al. 3**

Proposition de la commission  
Maintenir

Angenommen – Adopté

**Art. 65a; 67 Abs. 1 Bst. d; 69 Abs. 2 Art. 3 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1bis; 69 Abs. 3 Art. 100 Abs. 1 Bst. z**

Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 65a; 67 al. 1 let. d; 69 al. 2 art. 3 al. 2, art. 5 al. 1bis; 69 al. 3 art. 100 al. 1 let. z**

Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

03.401

**Parlamentarische Initiative Fraktion  
der Schweizerischen Volkspartei.  
Einführung  
eines Finanzreferendums  
Initiative parlementaire groupe  
de l'Union démocratique du Centre.  
Instauration  
d'un référendum financier**

Erste Phase – Première étape

Einreichungsdatum 13.03.03

Date de dépôt 13.03.03

Bericht SPK-NR 20.02.04

Rapport CIP-CN 20.02.04

Nationalrat/Conseil national 22.09.04 (Erste Phase – Première étape)

Antrag der Mehrheit  
Der Initiative Folge geben

Antrag der Minderheit  
(Gross Andreas, Bühlmann, Eberhard, Engelberger, Hubmann, Janiak, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Tschuppert)  
Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la majorité  
Donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité  
(Gross Andreas, Bühlmann, Eberhard, Engelberger, Hubmann, Janiak, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Tschuppert)  
Ne pas donner suite à l'initiative

**Beck** Serge (RL, VD), pour la commission: C'est l'accroissement très important – trop important, on a envie de dire – des dépenses publiques au cours des quinze dernières années – 40 pour cent d'accroissement entre 1990 et 2000, alors que le PIB ne progressait que de 23 pour cent – qui a

motivé ses auteurs à déposer cette initiative parlementaire conçue en termes généraux.

L'accroissement des dépenses publiques a entraîné une progression inquiétante de la dette des collectivités publiques, qui a passé de 98 à 207 milliards de francs entre 1990 et 2000, alors que le PIB, on le disait tout à l'heure, ne progressait que de moins d'un quart.

Les auteurs de l'initiative affirment que les collectivités qui soumettent leurs dépenses à l'approbation du corps électoral ont généralement une pression fiscale et des dépenses par habitant qui sont plus faibles que les collectivités qui ne connaissent pas une telle procédure. Une étude réalisée par le professeur Gebhard Kirchgässner dans la «Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 2002» tend à confirmer que le montant des dépenses et recettes par habitant est comparativement plus faible dans les communes qui connaissent le référendum financier que dans celles qui sont dépourvues d'un tel instrument.

La majorité de la commission pense également que le référendum financier est souvent considéré par les autorités comme un obstacle exigeant la perception claire par le peuple des fondements des projets soumis au référendum, et qu'il constitue de ce fait un élément préventif à l'égard de l'accroissement des dépenses engagées par les pouvoirs publics.

Un autre élément plaide pour l'introduction d'un référendum financier, c'est ce qui relève également de l'application des principes démocratiques. Il peut être parfois plus intéressant pour le peuple de se prononcer sur des dépenses importantes que sur des projets de loi abstraits. Ceci est d'autant plus vrai et adéquat que la capacité du corps électoral à se prononcer sur des textes législatifs compliqués ne peut être que confirmée à l'égard d'objets plus concrets, comme des dépenses d'investissement par exemple.

La commission considère que les montants qui sont inscrits dans le développement de l'initiative sont insuffisants et qu'ils devraient être multipliés par trois ou par cinq lors de l'élaboration ultérieure du projet de texte législatif.

La forte minorité de la commission considère que cette initiative est une instrumentalisation des droits populaires. Elle estime qu'il appartient aux autorités – si celles-ci perçoivent un besoin de réaliser des économies, comme pourrait le démontrer la prise en considération de l'initiative que nous examinons –, d'assumer l'effort d'économies indispensable dans le cadre de leurs compétences. Cette minorité estime également que si l'on aborde une extension des droits populaires, il convient de le faire de manière équilibrée entre la capacité de contrecarrer les décisions des autorités et la capacité de donner des impulsions à celles-ci, par exemple par l'introduction de l'initiative législative.

La minorité rappelle également que l'immense majorité des dépenses publiques repose sur des bases légales qui ont elles été soumises au référendum facultatif, le cas échéant au scrutin populaire. La minorité estime que cette forme de délégation est donc suffisante et qu'il est inutile d'étendre les droits populaires uniquement pour des raisons financières.

En conclusion, il convient de rappeler que nous sommes au premier stade de l'examen de l'initiative, que le système du référendum financier obligatoire est connu dans la majorité des cantons suisses et que la réalité de la péjoration des finances publiques a été constatée.

C'est donc pour ces raisons, par 11 voix contre 11 avec la voix prépondérante du président, que la commission a décidé de donner suite à l'initiative et elle vous recommande d'en faire de même.

**Weyeneth** Hermann (V, BE), für die Kommission: Die Kommission beantragt Ihnen bei einem Verhältnis von 11 zu 11 Stimmen mit Stichentscheid des Präsidenten, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Dabei möchte ich richtig stellen, dass dieser präsidentiale Stichentscheid nicht von mir, sondern von meinem Vorgänger gefällt worden ist, obschon ich den Bericht an Ihren Rat unterschrieben habe, dies noch vor Ablauf der letzten Legislatur.

Das Begehren der SVP-Fraktion lautet folgendermassen: «Dem fakultativen Referendum unterstehen Bundesbeschlüsse über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben oder neue wiederkehrende Ausgaben nach sich ziehen, die einen zu bestimmenden Betrag überschreiten. Die jährlichen Zahlungskredite sind nicht referendumsfähig.» Damit ist auch gleich gesagt, dass es sich bei diesem Finanzreferendum nicht um ein Referendum beim Budget handeln kann. Dies hätte ja zur Folge, dass wir das Budget bereits zu behandeln hätten, bevor über das vergangene Jahre in diesem Rat Rechnung abgelegt worden ist. Darum kann es nicht gehen. Hingegen regt die SVP-Fraktion an: «Zu prüfen ist, wie allenfalls gewisse Zahlungskredite ab einem zu bestimmenden Betrag dem fakultativen Referendum unterstellt werden können.»

In ihrer Begründung schreibt die Fraktion: «Der Einfluss der direkten Demokratie auf die Finanzhaushalte hat sich in der Schweiz bewährt.» Wir sind dieser Begründung in der Kommission nachgegangen und haben festgestellt, dass uns drei Dokumente von Untersuchungen zur Verfügung stehen, die der Frage der Wirkung eines Finanzreferendums nachgehen. Es ist das insbesondere die Arbeit von Professor Gebhard Kirchgässner, der in seinem Resümee schreibt: «Mit Hilfe eines Panels für die schweizerischen Kantone von 1986 bis 1997 sowie einer Querschnittsanalyse für die Gemeinden wurde dabei aufgezeigt, dass das Finanzreferendum sowohl auf der Ebene der Kantone als auch jener der Gemeinden zu geringen Ausgaben und Einnahmen führt. Auf der Ebene der Gemeinden kann auch ein dämpfender Effekt auf die Schulden nachgewiesen werden.»

In einer anderen Untersuchung aus dem Jahre 1999 von den Herren Trechsel und Serdült heisst es zum Finanzreferendum: «Das ordentliche fakultative Finanzreferendum hat sich bis heute zu einer wichtigen demokratischen Institution entwickelt. Mit der Ausnahme des Kantons Waadt kennt heute jeder Kanton diese Referendumsform.» In der Zwischenzeit hat auch der Kanton Waadt im Zusammenhang mit seiner neuen Verfassung dieses Finanzreferendum eingeführt.

Diese Einführung hat zwei Aspekte, nämlich einerseits in Bezug auf das Finanzgebaren, was auch bestätigt wurde, auf der anderen Seite ist das Finanzreferendum ein urdemokratisches Instrument. Sie können über ein Finanzreferendum einem Volk wesentlich wichtigere Fragen vorlegen und zur Beurteilung zuweisen, als dies rein mit dem Vorlegen der Gesetzesvorlage von allenfalls geringerer Bedeutung möglich ist. Wir haben die Praxis, dass wir auf der einen Seite das Gesetz machen – wie bei der Armee, wie bei der Landwirtschaft, wie bei den Forschungskrediten, wie bei der Auslandshilfe – und dann in einem nicht referendumsfähigen Beschluss hinterher den finanziellen Aufwand beschliessen. Der ist dann abschliessend von uns gestaltet.

Sie wissen, dass die Glaubwürdigkeit der Politik nicht eben hoch ist, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Bau der Neat, als man dem Volk bei der Beschlussfassung über die gesetzlichen Grundlagen eine Finanzierungsform mit 25 Prozent Darlehen, verzinsbar und rückzahlbar, versprochen hat. Kaum waren die ersten Lose vergeben, musste man in Bezug auf die Finanzierung dieser Projekte zurückbuchstabieren und feststellen, was eigentlich immer schon bekannt war, nämlich dass es diesen Bahnen nicht möglich sein wird, die Rückzahlungsmodalität einzuhalten und dass die Verschuldung des Bundes für diese zwei Verkehrsanlagen entsprechend höher sein wird. Würde allenfalls ein Finanzreferendum existieren, so würde es zumindest Verwaltung, Bundesrat und Parlament anhalten, in diesen Fragen, in Fragen der finanziellen Folgen, wesentlich seriösere Untersuchungen und Abklärungen zu treffen, als wenn diese Fragen nur in einer unverbindlichen Zusatzauskunft neben der eigentlichen Gesetzesvorlage dem Volk präsentiert werden müssen.

Nun ist diese Initiative innerhalb der Kommission auch auf Widerstand gestossen. Ich habe Ihnen die Stimmenverhältnisse gesagt. Der Widerstand der Minderheit der Kommission kam aus der Überlegung heraus, dass es nicht darum

gehe, bei den Volksrechten einseitig mit dem Finanzreferendum ein neues Volksrecht zu schaffen, das sich an einer ganz bestimmten Wirkung – nämlich in Bezug auf die Fragen der Steuerlast bzw. der Ausgabenfreudigkeit – ausrichtet, sondern dass jedes Volksrecht ein Recht an und für sich ist und nicht einem solchen Zweck unterzuordnen ist. Das sind die Hauptargumente der Gegnerschaft.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben und uns damit den Auftrag zu erteilen, eine den praktischen Erfordernissen – die Kommission war sich einig, dass die von den Initianten vorgeschlagenen Kreditlimiten zu tief sind – entsprechende Lösung zu Ihren Händen auszuarbeiten.

**Zuppiger Bruno (V, ZH):** Sie haben die Zahlen bezüglich Ausgabenwachstum gehört. Diese Zahlen beweisen eindeutig, dass wir in diesem Saal und auch der Bundesrat – den nehme ich nicht aus – offensichtlich nicht in der Lage sind, einen Haushalt ordnungsgemäss zu führen bzw. in Ordnung zu halten. Sie haben auch die Ergebnisse der Studie präsentiert bekommen. Diese Studie wurde nicht in meinem Auftrag und auch nicht im Auftrag der SVP gemacht. Aber sie zeigt eben, dass mit den öffentlichen Finanzen vielleicht etwas bedachter umgegangen wird, als wir das in den Neunzigerjahren gemacht haben, wenn ein solches Instrument vorhanden ist.

Der Bund hat heute ein obligatorisches Referendum für die Bundesverfassung, er hat ein fakultatives Referendum geschaffen für sämtliche Gesetze, er hat ein obligatorisches Referendum für die Einnahmenseite, also für Steuererhöhungen – aber er hat nichts für die Ausgaben. Er hat kein Instrument, mit dem man in unserer direkten Demokratie auf die Ausgaben Einfluss nehmen kann. Diese Regelung ist eigentlich im Zweiten Weltkrieg entstanden, und das war wirklich eine ausserordentliche Zeit, indem eben die Beschaffung von Rüstungsmaterial und Armeegütern – also die Armeeausgaben – ausserordentlichen Umständen unterlag.

Eigentlich hätten wir ja – das haben wir auch gemacht und mehrheitlich in diesem Saal durchgebracht – verschiedene Instrumente, die uns ermöglichen sollten, einerseits die Ausgaben und Einnahmen im Einklang zu halten und andererseits auch die Schuldenwirtschaft nicht so, wie wir es jetzt machen, zu betreiben. Wir haben eine Finanzordnung, wir haben ein qualitatives Mehr bei Kreditbeschlüssen, wir haben die Schuldenbremse, die übrigens dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wurde und 84 Prozent Jastimmen erreichte. Aber Sie sehen, auch das reicht nicht.

Wir sind der Ansicht, dass aus finanzpolitischer und auch aus staatspolitischer und demokratischer Sicht nicht nur die Möglichkeit der Abstimmung über Gesetze, sondern auch die Möglichkeit der Abstimmung über wichtige neue Aufgaben vorhanden sein sollte. Sie haben den Wortlaut der Initiative gehört, und Sie sehen auch, dass diese Initiative sehr offen gestaltet worden ist. Sie ist in dem Sinne offen gestaltet, dass man in der zweiten Phase die Höhe der Kredite noch definieren kann und auch, ob es neue Ausgaben, ob es einmalige Ausgaben oder jährlich wiederkehrende Ausgaben – auch neue jährlich wiederkehrende Ausgaben – sind. Dieser Spielraum muss da noch vorhanden sein, damit die Kommission, die das bearbeiten wird, das diskutieren kann, auch zusammen mit dem Finanzdepartement.

Wir sind auch nicht der Ansicht, dass Rahmenkredite, die einer Periodizität unterliegen, jetzt zwingend dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden müssen. Was einer Periodizität, die wir aus aufsichtsrechtlichen Überlegungen machen, unterliegt, ist nicht eine neue, sondern vielmehr eine fortlaufende Ausgabe; auch hier können wir eine Regelung finden.

Wenn der Bundesrat jetzt sagt, dass er das im Rahmen der Bundesverfassung eigentlich selber einbringen wollte, das aber vom Parlament abgelehnt wurde, müssen Sie sehen, wann das war: Das war damals, als wir im Bund noch 30 und nicht 130 Milliarden Franken Schulden und noch 30 und nicht 54 oder sogar 55 Milliarden Franken Ausgaben pro

Jahr hatten. Ich denke, hier ist eine andere Zeit angebrochen – das Volk und wir selber spüren das. Jeder Demokrat sollte eigentlich dahinterstehen können, dass das Volk eigentlich auch ein Entscheidungsrecht darüber hat, was mit seinen Geldern, die es überall bezahlen muss, geschieht. Daher wäre es nur richtig und sinnvoll, dass wir das vertieft prüfen.

Daher bitte ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, diese Initiative in der ersten Phase zu unterstützen.

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich spreche nicht für die Kommissionsminderheit, sondern – wie Herr Flury am Montag so schön gesagt hat – für jene Hälfte der Kommission, die einfach nicht den Segen des Kommissionspräsidenten bekommen hat. Die Kommission war gespalten – fifty-fifty –, und nur mit Stichtenscheid des Präsidenten ist die eine Hälfte zur besseren Hälfte geworden.

Der zweite Irrtum ist aber noch viel fundamentaler. Herr Zuppiger, Sie haben jetzt zwar alle, die nicht Ihrer Meinung sind, einfach als Nichtdemokraten qualifiziert; ich getraue mich aber trotzdem, als überzeugter Demokrat eine andere Meinung zu vertreten.

Der erste grosse Irrtum, dem Sie erliegen, ist die Behauptung, die Bürgerinnen und Bürger hätten zur Ausgabenpolitik unserer Versammlung nichts zu sagen. Die meisten Ausgaben sind gesetzlich festgelegt. Sie haben sich z. B. in den Neunzigerjahren an der Erhöhung der Zahlungen an die Arbeitslosen gestört. Das ist zwei- oder sogar dreimal im Referendum sehr umstritten gewesen. Darüber haben wir abgestimmt, und Ihr Argument der Kostenfolgen war ein wichtiges Argument, trotzdem haben die Bürger der Kürzung nicht zugestimmt, weil sie den Arbeitslosen dieses Geld zukommen lassen wollten. Das heisst also, bei Sozialausgaben wurde immer wieder über genau das abgestimmt, was Sie gestört hat. Nur weil Sie verloren haben, glauben Sie jetzt, Sie müssten ein zusätzliches Volksrecht haben. Ich komme darauf zurück.

Der dritte grosse Irrtum liegt darin, Herr Zuppiger, dass der Bundesrat nicht dieses Modell, sondern tatsächlich etwas Schlimmeres vorgeschlagen hat, er wollte nämlich einer Minderheit dieses Rates das Recht geben, zu entscheiden, wann das Volk über die Ausgabe entscheiden soll. Das wäre noch schlimmer, darin sind wir uns wahrscheinlich einig. Aber der erste entscheidende Punkt ist der, dass Sie eigentlich einer Auseinandersetzung über die Gesetzesentwicklung, die mit dem fakultativen Referendum der direkten Demokratie untersteht, ausweichen wollen durch eine Auseinandersetzung über Zahlen. Das ist ein Abbau der Demokratie, denn die Diskussion wird viel unpräziser. Die Diskussion erfolgt dann über Zahlen, über Beträge und nicht über die inhaltliche Politik, die bestimmte Ausgaben zur Folge hat. Das ist eine Verschiebung im Diskurs, die nicht erwünscht ist.

Der zweite Punkt: Es ist eine unausgewogene Ergänzung, keine Verfeinerung des Spektrums der direkten Demokratie. In allen Kantonen, wie Herr Weyeneth mit Recht gesagt hat, gibt es das Finanzreferendum, aber es gibt auch die Gesetzesinitiative. Sie haben in der Kommission diese Koppelung nicht gewollt. Die SP war immer für die Gesetzesinitiative, und einige in der SP waren auch für das Finanzreferendum, für eine ausgewogene Ergänzung; man kann nicht nur das Gaspedal schwächen und das Bremspedal stärken. Herr Rhinow hat hier einmal gesagt, wir hätten eh schon ein System, das «überbremst» sei, das einem Deux-Chevaux mit einer Ferraribremse gleiche, also einem Gefährt, das einen Motor mit 80 PS hat und eine Bremse, die 900 PS bremsen könnte. Sie überbremsen das eh schon überbremste System noch mehr, ohne dass Sie aber den Bürgerinnen und Bürgern das Recht geben, die Gesetzesentwicklung direkt mitzugestalten, wie es die Kantone können. Wenn schon eine Ergänzung der direkten Demokratie, für die wir immer gekämpft haben, dann muss sie ausgewogen entstehen. Diejenigen, die gestalten, die Vorschläge machen, müssen ebenso Instrumente bekommen wie diejenigen, die noch

mehr bremsen möchten bzw. die nur in Bezug auf die Zahlen eine andere Politik machen möchten.

Wir bitten Sie, hier ausgewogen vorzugehen und nicht nur einseitig das zu tun, von dem Sie glauben, inhaltlich komme dann eher das heraus, was Sie erhoffen. Das ist das, was beide Kommissionsreferenten gesagt haben; das ist eine instrumentelle Beziehung zur direkten Demokratie. Man ist nur dafür, wenn man sich erhofft, das Resultat entspreche dann eher der eigenen Politik. Das ist ein unangemessener Umgang mit der direkten Demokratie. Sie müssen auch jene Rechte begrüssen, von denen Sie nicht sicher sind, dass damit eher die Politik herauskommt, die Sie wollen.

Diese Initiative ist unausgewogen. Wir wären aber bereit, Hand zu bieten zu einem ausgewogenen Vorschlag. Aber das geht nicht in der zweiten Phase, da müssen Sie eine neue parlamentarische Initiative einreichen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Je rappelle la position de la majorité de la commission. Il n'en demeure pas moins que lorsque le président a attribué sa voix à une des moitiés, celle-ci devient de fait la majorité de la commission. L'acceptation de lois ou d'autres arrêtés fédéraux par le peuple se fait souvent sur la base de chiffres approximatifs, parfois erronés, ou dans tous les cas qui sont appelés à être démentis par l'évolution des faits. Je ne vous citerai qu'un exemple: vous savez comme moi que le peuple s'est prononcé sur la construction des transversales ferroviaires alpines avec des explications qui étaient totalement insatisfaisantes au niveau financier et qui ont été depuis lors largement démenties en termes de coûts.

Je crois qu'on pourrait tenir le même raisonnement dans un autre domaine qui est par exemple celui de l'acceptation par le peuple de la législation relative à «Armée XXI». Faut-il pour autant considérer cette législation comme un blanc-seing pour les investissements à titre répété dans des objets dont les coûts atteignent régulièrement plusieurs centaines de millions de francs? Je crois que l'instauration d'un référendum financier est vraiment une occasion de donner la possibilité au peuple de se prononcer à nouveau sur la volonté de consacrer des moyens financiers importants pour certains objets ponctuels.

C'est donc la raison pour laquelle, au nom de la majorité de la commission, je vous invite à donner suite à cette initiative parlementaire.

**Weyeneth Hermann (V, BE), für die Kommission:** Herr Zuppiger und Herr Gross haben jetzt natürlich Darstellungen vorgeführt, die die Sache eigentlich nach beiden Seiten überspitzen, nicht wahr. Die Frage ist die folgende: Hat das Volk nur das Recht, eine Eisenbahn oder ein Tram zu bestellen, oder ist ihm auch die Möglichkeit zu geben, das Kosten-Nutzen-Verhältnis in Betracht zu ziehen? Heute ist es nicht davon berührt, sondern hat sich lediglich darüber auszusprechen, ob es die Installation will. Es hat dabei aber keine Möglichkeit, über den zu erwartenden Aufwand und seinen Beitrag zu urteilen. In diesen Fällen ist eben die Frage des Finanzreferendums akut. Dementsprechend haben diese Kantone und Gemeinden diesen Begehren der Bürgerschaft auch Rechnung getragen. Es lässt sich nun keinesfalls von der Hand weisen, Herr Gross, dass dort, wo es ein Finanzreferendum gibt, mit den Mitteln im Prinzip haushälterisch umgegangen wird, wie diese Gutachten ausdrücklich festgestellt haben. Es wundert mich, dass man demokratische Rechte so uminterpretiert, wie Sie das getan haben, Herr Gross.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 03.401/1269)

Für Folgegebe .... 90 Stimmen

Dagegen .... 75 Stimmen