

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

Abschreibung – Classement

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)

Bericht SPK-NR 17.08.06

Rapport CIP-CN 17.08.06

Nationalrat/Conseil national 06.10.06 (Frist – Délai)

Bericht SPK-NR 01.11.07 (BBI 2007 8373)

Rapport CIP-CN 01.11.07 (FF 2007 7865)

Nationalrat/Conseil national 20.03.08 (Abschreibung – Classement)

Antrag der Mehrheit

Die Initiative abschreiben

Antrag der Minderheit

(Amstutz, Müri, Perrin, Schibli, Schmied Walter, Weyeneth)

Rückweisung an die Kommission

mit dem Auftrag, eine neue Vorlage zu unterbreiten.

Proposition de la majorité

Classer l'initiative

Proposition de la minorité

(Amstutz, Müri, Perrin, Schibli, Schmied Walter, Weyeneth)

Renvoi à la commission

avec mandat de soumettre un nouveau projet.

Heim Bea (S, SO), für die Kommission: Die Diskussion über die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene ist alles andere als neu. Sie war bereits 1872 ein Thema. 1956 schickte der Souverän eine Verfassungsänderung für ein fakultatives Referendum bachab, 1987 das Rüstungsreferendum, und anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung Mitte der Neunzigerjahre lehnten die Räte die Einführung eines Finanzreferendums ab.

Die vorliegende parlamentarische Initiative verlangt, dass Bundesbeschlüsse über Verpflichtungskredite und über Zahlungsrahmen, die neue einmalige oder neue wiederkehrende Ausgaben nach sich ziehen und einen bestimmten Betrag überschreiten, dem fakultativen Referendum unterstehen. Leichtfertig sei der Umgang des Parlamentes und des Bundesrates mit den öffentlichen Finanzen, begründet die SVP-Fraktion ihre Initiative. Die Steuern und Ausgaben seien nämlich dort am tiefsten, wo das Volk direkt mitentscheiden könne.

2004 empfahl die SPK, allerdings nur mit Stichentscheid des Kommissionspräsidenten, dem Nationalrat, der Initiative Folge zu geben. Der Rat stimmte mit 90 zu 75 Stimmen zu. Die SPK erörterte die Wirkungen eines Finanzreferendums auf die öffentlichen Finanzen zusammen mit Experten. Dabei zeigte sich: Alle Kantone haben irgendeine Form des Finanzreferendums. Untersuchungen weisen auf einen Zusammenhang zwischen intensivem Gebrauch des Finanzreferendums und den Staatsausgaben hin. Während Professor Kirchgässner den Effekt geringerer Staatsschulden aufzeigt, bestreitet Professor Schweizer den positiven Einfluss des Finanzreferendums auf die Staatsschulden. Ja, er erwähnt sogar die Gefahr von höheren Defiziten mangels Steuereinnahmen und zeigt, dass Kantone mit obligatori-

schem Finanzreferendum ihre Aufgaben in der Folge stärker über Gebühren und Beiträge finanzieren.

Die SPK prüfte verschiedene Varianten zur Umsetzung der Initiative, sie lud dann die Finanzkommission zur Stellungnahme ein, und diese empfahl im April 2006 mit 12 zu 9 Stimmen, von der Einführung eines Finanzreferendums abzusehen. Schliesslich gab die SPK den von Experten ergänzten Vorentwurf mit dem knappen Entscheid von 11 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung in die Vernehmlassung.

Das Vernehmlassungsergebnis zeigt eine Pattsituation. Es bestätigt die knappen Entscheide der Kommission. Siebzehn Kantone sind für die Einführung des Finanzreferendums, eine Mehrheit der Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete lehnen sie ab. Die Wirtschaft ist gespalten. Nach diesem Ergebnis fand die Vorlage in der Kommission keine Mehrheit mehr. Das ist die Begründung der Mehrheit in vier Punkten:

1. Ein Finanzreferendum hätte eine Blockierung und Übersteuerung von Entscheidprozessen zur Folge. Die meisten Ausgaben sind durch ein Gesetz vorgesehen und unterstehen somit bereits dem Referendum. Eine zweite Referendumsmöglichkeit sei wenig sinnvoll. Zudem ist auf die bereits bestehenden Instrumente zur Disziplinierung der Ausgabenpolitik zu verweisen, auf Schuldenbremse und Ausgabenbremse. Andererseits käme es einer problematischen Instrumentalisierung der Volksrechte gleich, ein Volksrecht für ein ganz bestimmtes Ziel einzuführen.

2. Die Ausgabenpolitik des Bundes hat direkte Auswirkungen auf die Kantone, und diese äussernen sich so: Sie befürchten Auswirkungen eines Finanzreferendums auf die föderalistische Aufgabenerfüllung. Die Ausgabenstruktur des Bundes unterscheidet sich eben stark von jener der Kantone. Beim Bund stehen die Transferzahlungen im Vordergrund. Verzögerungen würden den Bund als verlässlichen Partner der Kantone infrage stellen und die Planungstätigkeiten der Kantone erschweren.

3. In der Aussenpolitik könnte das Volksveto Verpflichtungen der Schweiz in der internationalen Zusammenarbeit oder die Teilnahme an europäischen Gemeinschaftsprogrammen verhindern und damit die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik gefährden, die Entwicklungszusammenarbeit sprunghaft machen. Die Schweiz wäre kein verlässlicher Partner mehr.

4. Was die Umsetzung betrifft, zeigt eine reiche Bundesgerichtspraxis, dass es oft strittig ist, wann eine Ausgabe dem Referendum zu unterstellen ist. Der ständige Streit um die Anwendung des Finanzreferendums sei, so hiess es, vorprogrammiert, dies zum Schaden der Glaubwürdigkeit der Institutionen. Die Schwierigkeiten würden bereits bei der Frage beginnen, was eine Ausgabe überhaupt sei, wann eine Ausgabe gebunden und wann sie als neu zu bezeichnen sei. Problematisch sei zudem, wenn über das Finanzreferendum Gesetze schliesslich trotz Mehrheitsbeschluss wieder ausgehebelt werden könnten.

Die Staatspolitische Kommission beantragt Ihnen mit 12 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung, von der Einführung eines Finanzreferendums abzusehen, das heisst, die parlamentarische Initiative abzuschreiben.

Die Kommissionsminderheit stellt den Antrag auf Rückweisung der parlamentarischen Initiative an die Kommission mit dem Auftrag, dem Rat eine Vorlage zu unterbreiten. Ihre Argumente: Nicht alle Ausgaben seien gesetzlich in ihrer Höhe vorbestimmt; die Bundesversammlung verfüge zum Teil über einen bedeutenden Handlungsspielraum; hier bestehe im direktdemokratischen Instrumentarium eine Lücke; die Kantone hätten langjährige Erfahrung mit dem Instrument. Schliesslich sei für die Kommissionsminderheit nicht einzusehen, weshalb das, was auf Kantonsebene praktikabel sei, nicht auch auf Bundesebene Anwendung finden sollte. Ein direktdemokratisches Instrument mit finanzpolitischer Bremswirkung auf Bundesebene sei nach ihrer Ansicht nach wie vor angezeigt.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, von der Einführung eines Finanzreferendums abzusehen und die parlamentarische Initiative abzuschreiben.



Meyer-Kaelin Thérèse (CEg, FR), pour la commission: Déposée en mars 2003 par le groupe UDC, l'initiative parlementaire concernant l'instauration d'un référendum financier a été examinée en novembre 2003 par la commission, qui a décidé d'y donner suite, par 11 voix contre 11 avec la voix prépondérante du président.

Notre conseil, le 22 septembre 2004, a aussi décidé d'y donner suite, par 90 voix contre 75, et la commission a alors été chargée d'élaborer un projet. Le projet que la Commission des institutions politiques a élaboré prévoit que les crédits d'engagement soient désormais soumis au référendum à partir d'un certain montant. Mais la commission est toujours restée très partagée sur la question et, par 11 voix contre 10 et 1 abstention, elle a adopté lors du vote sur l'ensemble, en vue de la procédure de consultation, l'avant-projet d'acte.

La commission a étudié en détail plusieurs possibilités de mise en oeuvre d'un référendum financier, en tenant compte de la différence de nature qui existe souvent entre les décisions financières prises d'une part au niveau fédéral, et d'autre part aux niveaux cantonal et communal. En effet, contrairement aux cantons et aux communes qui arrêtent principalement des dépenses ressortissant à leur propre domaine de compétence, une grande partie des dépenses de la Confédération relève de mécanismes de redistribution. La sous-commission compétente de notre commission a donc cherché une solution qui soit aussi applicable au niveau de la Confédération. La solution retenue consistait à soumettre au référendum facultatif les crédits d'engagement qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 200 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 20 millions de francs. Cette solution avait été jugée pertinente à l'époque, dans la mesure où les crédits d'engagement portent essentiellement sur de nouvelles dépenses uniques, qui sont souvent des dépenses d'investissement.

Une majorité ténue avait soutenu cette version. En revanche, une importante minorité s'est toujours opposée sur le fond à l'instauration d'un référendum financier. Elle a souligné qu'un tel instrument ne serait guère pertinent au niveau fédéral, comme en témoignent les travaux que la commission a faits, et la difficulté à déterminer si tel ou tel crédit est ou n'est pas sujet au référendum a aussi interpellé les commissaires. Or, il n'est pas souhaitable d'introduire au niveau fédéral des droits populaires qui n'auraient de sens qu'à partir du moment où ils seraient assortis de la possibilité d'un recours judiciaire.

Une minorité a enfin fait valoir que la plupart des dépenses sont prévues par voie de loi et donc déjà sujettes au référendum, ce qui revient à prévoir deux référendums pour la même dépense et n'est donc pas souhaitable.

Cet avant-projet a également suscité d'autres propositions de minorité qui concernaient la procédure d'urgence à appliquer au crédit d'engagement sujet au référendum, à l'échelon normatif, ou l'inscription du référendum financier dans la Constitution et dans la loi, et non pas uniquement dans la loi. Enfin, une dernière minorité proposait de créer la possibilité d'introduire un recours auprès du Tribunal fédéral. Comme vous le voyez, l'histoire n'est pas simple.

La procédure de consultation a été effectuée. Elle a mis en évidence des opinions contrastées au sujet de l'avant-projet présenté par la commission. Si la majorité des cantons s'est prononcée en faveur de l'introduction du référendum financier, la plupart des partis et des associations faïtières ont rejeté cette idée. La commission s'est elle aussi révélée très partagée, comme toujours: eu égard au résultat de la consultation, elle a décidé, par 12 voix contre 10 et 1 abstention, de ne pas entrer en matière. Elle propose au conseil de classer l'initiative parlementaire.

Pour information, il ressort de la procédure de consultation que 17 cantons étaient favorables à l'introduction du référendum financier, car ils le pratiquent eux-mêmes. Parmi les partis, l'Union démocratique du centre et le Parti radical-démocratique suisse y étaient assez favorables, tandis que les autres partis – le Parti démocrate-chrétien suisse, le Parti socialiste suisse, le Parti évangélique suisse, le Parti libéral suisse – la rejettent. Trois associations faïtières des commu-

nes, des villes et des régions de montagne se prononcent elles aussi contre l'avant-projet. En revanche, les associations faïtières de l'économie sont divisées: Economiesuisse, l'Union suisse des arts et métiers et l'Association suisse des banquiers y sont plutôt favorables tandis que le Centre patronal, la Fédération des entreprises romandes, l'Union suisse des paysans, l'Union syndicale suisse, la Société suisse des employés de commerce y sont opposés. Notons aussi que la Commission des finances de notre conseil s'était à l'époque – en avril 2006 – prononcée, par 12 voix contre 9, contre l'introduction du référendum financier à l'échelon de la Confédération. La commission a donc pris acte du rapport sur les résultats de la procédure de consultation et a constaté que, parmi les organisations consultées, le nombre des partisans était plus ou moins égal à celui des opposants.

Vu la difficulté de la mise en oeuvre de cet instrument et l'efficacité controversée de la possibilité qui serait offerte de mettre en discussion devant le peuple une seule décision séparée des autres décisions, la majorité de la commission a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet et de proposer au conseil de classer l'initiative. Une minorité de la commission propose de renvoyer l'initiative à la commission en la chargeant de lui soumettre un projet.

Les différentes raisons de la demande de classement sont issues des nombreux avis négatifs exprimés et aussi d'une crainte avérée d'un blocage du processus politique. En effet, le mécanisme financier de la Confédération est quand même bien différent de celui des cantons, et avec un territoire tellement étendu, il serait parfois facile de lancer un référendum contre une dépense jugée utile pour une région du pays; cela pourrait aussi nuire à l'unité confédérale en dressant des régions les unes contre les autres pour une décision relative à un investissement.

Donc la commission, par 12 voix contre 10 et 1 abstention, vous demande de renoncer à examiner ce projet et de classer cette initiative pour toutes les raisons que je viens d'évoquer.

Amstutz Adrian (V, BE): Es ist nun mal eine Tatsache, dass die Ausgabendisziplin in diesem Land dort am höchsten ist, wo der Souverän am meisten mitentscheiden kann. Und die Geldverschleuderung ist dort am grössten, wo der Einfluss des Souveräns am kleinsten ist, nämlich auf Bundesebene. Ich staune natürlich auch über die Ausführungen der Kommissionssprecherinnen, wenn sie anführen, die Verlässlichkeit oder die Glaubwürdigkeit des Parlamentes würde leiden, oder wenn sie sagen, die Beschlüsse über Ausgaben könnten durch den Souverän ausgehebelt werden. Wir leben hier in einer Demokratie, und das Volk ist hier die oberste Instanz, und gerade in der Frage der Ausgaben sollte das Volk eben mitentscheiden können.

Die Kommissionsminderheit beantragt Ihnen deshalb, die parlamentarische Initiative an die Kommission zurückzuweisen und diese zu beauftragen, dem Rat eine Vorlage zu unterbreiten. Der Nationalrat hat sich am 22. September 2004 mit 90 zu 75 Stimmen für die Umsetzung der Initiative ausgesprochen, und es gibt keine neuen Erkenntnisse, die es nahelegen würden, von diesem Entscheid abzuweichen. Die Einführung des Finanzreferendums liegt in der demokratiepolitischen Logik, wonach alle wichtigen Entscheidungen dem Volk zugänglich gemacht werden sollen. Nicht alle Ausgaben sind in ihrer Höhe gesetzlich vorbestimmt. Die Bundesversammlung verfügt zum Teil über einen bedeutenden Handlungsspielraum und tätigt Ausgaben von beachtlicher Höhe. Hier besteht im direktdemokratischen Instrumentarium eine krasse Lücke, welche zu schliessen ist, treu dem Grundsatz verpflichtet: Wer zahlt, befiehlt.

In der Vernehmlassung haben sich siebzehn Kantone positiv zur Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene geäußert. Sie haben dies aufgrund ihrer langjährigen und guten Erfahrungen mit diesem Instrument getan. Es ist nicht einzusehen, warum ein direktdemokratisches Instrument, welches sich auf Kantonsebene bewährt hat, nicht auch auf Bundesebene Anwendung finden soll. In der Wissenschaft



sind die Auswirkungen des Finanzreferendums auf den Staatshaushalt nachgewiesen worden. Auch die SPK des Nationalrates hat Experten angehört, die die positiven Wirkungen des Finanzreferendums hervorgehoben haben. Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass der Bund von diesen Erkenntnissen profitieren soll und muss. Ich beantrage Ihnen, die Minderheit zu unterstützen und gegen die Abschreibung zu stimmen.

Gross Andreas (S, ZH): Es mag Sie vielleicht überraschen, dass die Sozialdemokraten hier der Mehrheit folgen und nicht für die Einführung eines Finanzreferendums sind. Wir sind diejenige Partei, die schon viele Volksinitiativen zur Komplettierung der direkten Demokratie auf Bundesebene gemacht hat. Trotzdem sind wir jetzt dagegen. Es sind vor allem vier Gründe:

Der erste Grund, der Hauptgrund, betrifft genau das, was von Herrn Amstutz jetzt anders dargelegt worden ist: Wenn Sie – mit Recht – sagen, dass das Finanzreferendum in allen Kantonen existiert, dann sollten Sie eben auch sagen, dass in den Kantonen auch die Gesetzesinitiative existiert. Wenn man immer nur die Referendumsseite in einem System ausbaut und die Initiativseite nicht auch, dann stärkt man die Überbremsung des Systems. Schon vom heutigen System – ohne Finanzreferendum – hat ein freisinniger Staatsrechtler gesagt, es sei mit einem Deux-Chevaux mit Ferrari-Bremsen zu vergleichen, die Bremsen seien viel stärker als der Motor. Wenn Sie jetzt noch das Finanzreferendum einführen, in gewissen Bereichen also doppelte Referendumshürden aufstellen, ohne den Bürgerinnen und Bürgern auch die Gesetzesinitiativrechte zur Verfügung zu stellen – oder sogar Finanzinitiativrechte, welche die Kantone auch kennen –, dann haben Sie ein einseitiges, nicht austariertes System. Wir von der SP haben immer gesagt: Wenn Sie endlich auch beim Gesetzesinitiativrecht oder beim Finanzinitiativrecht uns entgegenzukommen bereit wären, dann könnte man über ein Finanzreferendum reden. Aber immer nur zu bremsen und nicht auch Gestaltungsräum zuzulassen, das ist unfair. Das führt zu einem System, in dem jene, die den Staat kleinmachen wollen, die alles verhindern möchten, ungleich mehr Chancen haben als jene, die gestalten und in bestimmten Bereichen vielleicht mehr Geld ausgeben möchten.

Ein weiterer grosser Unterschied, Herr Amstutz – Sie wissen das ganz genau –: In den Kantonen gibt es viel mehr Geldausgaben, die nicht gesetzlich verankert sind, als beim Bund. Auch hier gibt es einen Unterschied zwischen den Verhältnissen beim Bund und bei den Kantonen, Verhältnisse, denen Sie nicht Rechnung tragen.

Der zweite Grund: Sie wissen, dass das Bundesgericht im Falle der kantonalen Ausgaben immer wieder angerufen wird, wenn es darum geht, darüber zu streiten, was gebundene und was nichtgebundene Ausgaben sind, was wiederkehrende und was neue Ausgaben sind. Wir haben auf Bundesebene keine Instanz, die wir anrufen könnten, wenn wir uns nicht einigen könnten. Ich muss Ihnen sagen, Herr Amstutz: Sie gehören auch zu denjenigen, die immer wieder verhindern, dass wir eine teilweise Verfassungsgerichtsbarkeit auch auf Bundesebene einführen können. Sie sehen jetzt: Wenn Sie das immer verhindern, dann haben Sie auch Nachteile bei jenen Punkten, die Sie gestalten und einführen möchten. Deshalb sollten Sie bedenken, dass Sie, wenn Sie bei gewissen Fragen zu lange Nein sagen, nicht plötzlich gewisse Reformen machen können, die Sie vielleicht durchaus schätzen würden.

In dieser Beziehung gibt es auch einen dritten Grund; ich möchte ihn ganz offen aussprechen. Wir haben es in den letzten Jahren immer wieder erlebt, dass die Volksabstimmungen unfair durchgeführt werden, dass es keine Bemühungen gibt, sich dafür einzusetzen, dass faire, gleiche Chancen geschaffen werden, sich Gehör zu verschaffen. Dieses Unfaire, diese Einseitigkeit der Propaganda, der Präsenz in der Öffentlichkeit führt dazu, dass viele den Glauben in die Volksentscheide, in die direkte Demokratie als Gütezeichen verlieren. Ich gehöre nicht zu jenen, die das verlie-

ren, aber ich gehöre zu jenen, die Ihnen zeigen möchten, dass Sie nur so lange Volksentscheide hervorrufen oder schaffen können, wie Sie sich auf der anderen Seite auch darum bemühen, dass die Ausmarchung bei Volksentscheiden fair und rücksichtsvoll alle einbezieht und nicht nur Ihrem Standpunkt zur Darstellung verhilft.

Der vierte und letzte Grund – die Kommissionssprecherinnen haben das schon gesagt –: Ich finde es schlecht, wenn wir Volksrechte nur mit einem ganz bestimmten programmatischen Ziel einführen und nicht, um die Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger generell, allgemein zu stärken. Für das Finanzreferendum sind Sie nur, weil Sie glauben, hier ein weiteres Instrument zu haben, um den Staat kleinzumachen. Das finde ich unredlich; solche Dinge sollten wir nicht tun.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit zu folgen.

Joder Rudolf (V, BE): Im Namen der SVP-Fraktion möchte ich Ihnen beitreten, der Minderheit zu folgen, die Einführung des Finanzreferendums zu unterstützen und damit der SPK die Möglichkeit zu geben, eine konkrete Vorlage auszuarbeiten.

Wir haben die ganze Debatte bereits geführt: Im September 2004 hat sich der Nationalrat in einem Grundsatzentscheid mit 90 zu 75 Stimmen bereits einmal für die Einführung des Finanzreferendums auf eidgenössischer Ebene ausgesprochen. Und es gibt zum jetzigen Zeitpunkt keine neuen Argumente oder Aspekte, die dazu führen könnten, von diesem Grundsatzentscheid abzuweichen.

Auf kantonaler Stufe hat sich das Finanzreferendum absolut bewährt. Es gibt keinen Kanton, der heute nicht in irgendeiner Form das Finanzreferendum hätte, entweder in obligatorischer Form oder in fakultativer Form. Dies ist auch der Grund, weshalb sich in der Vernehmlassung siebzehn Kantone für die Einführung dieses Instrumentes auch auf eidgenössischer Ebene aussprachen. Der Unterschied, Herr Gross, zwischen Bund und Kanton ist nicht die Frage des Gesetzesinitiativrechtes, das die Kantone zum Teil haben. Der Unterschied ist, dass auf kantonaler Stufe mehr einzelne Investitionen zur Debatte stehen, während wir beim Bund mehr Transferzahlungen haben. Dieser Unterschied besteht tatsächlich, wir haben den Sachverhalt in der Kommission genau geprüft. So kann ich Ihnen sagen, dass während den letzten vier Jahren rund achtzig Verpflichtungskredite des Bundes dem Referendum hätten unterstellt werden können, wenn man die Limiten so ansetzte, wie das im Entwurf der Kommission vorgesehen ist: bei 200 Millionen Franken für einmalige neue Ausgaben und bei 20 Millionen Franken für wiederkehrende neue Ausgaben.

Es ist ein absolut wirkungsvolles Instrument, das sich dämpfend auf die Ausgabenpolitik auswirkt. Das ist der Hauptgrund und die Hauptmotivation der SVP – ein wichtiges Argument, wenn wir uns vor Augen halten, dass wir über 100 Milliarden Franken Schulden beim Bund haben. Diese dämpfende Wirkung ist sogar wissenschaftlich untersucht worden. Ich verweise Sie auf die entsprechenden Angaben in der Botschaft. Auch aus demokratiepolitischer Sicht ist das Finanzreferendum richtig. Die Bundesversammlung hat heute praktisch eine unbeschränkte Ausgabenkompetenz. Warum soll das Volk bei wichtigen und bei grossen Ausgaben nicht gestaltend eingreifen können?

Aus unserer Sicht müsste das Referendum auf Verfassungsstufe angesiedelt werden. Es geht um die Einführung eines neuen Volksrechtes. Also müssen die Kriterien und die Rahmenbedingungen für dieses neue Volksrecht auf der höchsten Rechtsstufe angesiedelt werden. Dies hätte auch den Vorteil, dass das Volk selbst und die Stände entscheiden könnten, ob sie dieses neue Volksrecht wollen oder nicht.

Ich ersuche Sie, in der Konsequenz des bereits im Herbst 2004 gefällten Entscheides noch einmal Ja zum Finanzreferendum zu sagen und damit der Staatspolitischen Kommission die Gelegenheit zu geben, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Ich bitte Sie um die Unterstützung der Minderheit.



Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Als Finanzminister müsste ich natürlich alle Instrumente begrüssen, welche der Ausgabenbendisziplin dienen. Denn eine der wichtigsten Aufgaben des Finanzministers ist es ja, dafür zu sorgen, dass Ausgaben verhindert werden, und nicht dafür, dass man sie erhöht. Wenn ich trotzdem der Meinung bin, wir sollten das Finanzreferendum auf der Stufe des Bundes nicht einführen, ist mein Entscheid innerlich in etwa so knapp ausgefallen wie jener in Ihrer vorberatenden Kommission. Ich begründe diesen Entscheid im Wesentlichen mit folgenden Punkten:

1. Wenn Sie im Bereich des Finanzreferendums in dem Ausmass, wie es von Herrn Joder soeben zahlenmässig bezifert wurde, das Volk einschalten, öffnen Sie dem Volk bewusst eine zusätzliche Türe zur Finanzpolitik des Bundes. Das wird man dann nicht nur mit einzelnen Abstimmungen tun, sondern dann muss eine neue Kultur entstehen. Dann muss man das Volk in die ganze Ausgabenpolitik auch während des Jahres und nicht nur im Hinblick auf einzelne Abstimmungen einbinden und diese Kultur dann auch verbreiten. Sie würden hier also ein neues Element gestalten; das muss man bedenken.

2. Es gibt heute eine ganze Anzahl von Instrumenten, die uns helfen, die Ausgaben im Griff zu behalten. Ich erwähne zuerst die Schuldenbremse; dieses Instrument hat uns sehr geholfen, eine vernünftige Finanzpolitik zu betreiben. Wir sind jetzt noch dabei, das Ventil zu schliessen, das in Bezug auf den ausserordentlichen Haushalt besteht. Ausserordentliche Ausgaben unterliegen heute nicht der Schuldenbremse, obwohl der Verfassungsauftrag zur Ausgabenbremse klar ist: Er schliesst nämlich auch den ausserordentlichen Haushalt mit ein. Diese Lücke werden wir schliessen, und Sie werden in den nächsten Monaten eine Botschaft des Bundesrates zum Thema «Ausweitung der Schuldenbremse auf den ausserordentlichen Haushalt» bekommen.

Sie haben weiter die Ausgabenbremse, die immer gelöst werden muss, wenn bestimmte Ausgabenbedingungen erfüllt sind.

3. Wir haben das Finanzhaushaltsgesetz, und dieses strukturiert die verschiedenen Ausgaben. Wir entscheiden über Rahmenkredite, über Verpflichtungskredite, über Zahlungskredite. Oft müssen ja dann Rahmenkredite wieder durch Entscheide bis auf die budgetrelevanten Verpflichtungskredite heruntergebrochen werden. Da hat das Parlament immer wieder die Möglichkeit, Akzente zu setzen.

4. Sie haben die Legislation, die Gesetzgebungsbefugnis, und davon sollte man auch da und dort vermehrt Gebrauch machen. Man kann die Grundgesetze eben durchaus auch mit Finanzierungsgesetzen ergänzen, indem man die Sachverhalte und deren Finanzierung trennt und in zwei verschiedene Erlasse kleidet. Dann haben Sie die Möglichkeit, Finanzierungsgesetze dem fakultativen Referendum zu unterstellen, was ja ohnehin der Fall ist; und dann kann gegebenenfalls gegen ein Finanzierungsgesetz, welches den Grunderlass ergänzt, das Referendum ergriffen werden.

Diese Möglichkeiten bestehen, und sie werden teilweise auch genutzt; ich erinnere Sie an gewisse Ausgaben im Bereich der Entwicklungshilfe. All diese Instrumente stehen heute schon zur Verfügung.

Nun gibt es daneben eine politische Sicht. Da müssen wir feststellen, dass der Haushalt des Bundes sehr weitgehend ein Transferhaushalt ist.

1. Zwei Drittel der Bundesausgaben sind gebunden, und zwar in Richtung der Sozialversicherungen, die ohnehin spezialfinanziert sind, in Richtung der Kantone und der Zusammenarbeit mit ihnen und teilweise eben auch in Richtung Ausland und dort eben mit gewissen Pflichtbeiträgen für internationale Organisationen, wo wir Mühe hätten, wenn wir mit Referendumentscheidungen erschienen.

2. Wenn in jedem Fall diese Referenda ergriffen würden, dann entstünden in vielen Fällen zusätzliche zeitliche Verzögerungen. Die heute schon schwerfälligen Gesetzgebungsprozesse würden zusätzlich belastet und in die Länge gezogen, und das wäre in vielen Fällen der Problemlösung nicht förderlich.

3. Ich erinnere Sie daran, dass wir seit dem 1. Januar dieses Jahres den neuen Finanzausgleich haben. Das ist ein Instrument, welches die Finanzen zwischen dem Bund und den Kantonen auf ein neues Geleise stellt, bei dem die Kantone mehr frei verfügbare Mittel bekommen, um ihre Aufgaben, teils im Verbund mit dem Bund, lösen zu können. Wenn Sie das Finanzreferendum einführen, muss dessen Relevanz für den neuen Finanzausgleich berücksichtigt werden.

4. Schliesslich ist es so, wie gesagt wurde: Die Unterscheidung und die Charakterisierung der einzelnen Ausgaben fällt nicht immer leicht. Es ist auch bei den Kantonen immer noch gelegentlich umstritten, was zum Finanzvermögen und was zum Verwaltungsvermögen gehört und wie man die einzelnen Ausgaben charakterisiert.

Wenn ich all diese Argumente in eine Bilanz setze, dann komme ich wie gesagt wie Ihre Kommission zu einem ähnlich knappen Ergebnis gegen das Finanzreferendum, und ich ersuche Sie deshalb, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Heim Bea (S, SO), für die Kommission: Ich möchte Sie noch auf einen Hauptpunkt der Diskussion in der Kommission hinweisen, auf den Unterschied zwischen dem Bundeshaushalt und den Finanzhaushalten von Kantonen und Gemeinden. Der Unterschied ist ganz wesentlich: Viele Finanzentscheide beim Bund basieren auf gesetzlichen Grundlagen, auf Volksentscheiden, wo durchaus bereits über die Finanzierung, das Finanzierungsvolumen, debattiert wird. Stellen Sie sich jetzt vor, wir haben einen Volksentscheid, und nachher ergreift man das Finanzreferendum. Das ergibt im Endeffekt eine Hüst-und-hott-Politik, die niemand mehr verstehen kann. Sie riskieren einen Scherbenhaufen. Der Bundeshaushalt ist im Wesentlichen ein Transferhaushalt. Wenn wir jetzt den Weg des doppelten Referendums gehen, dann begieben wir uns unter Umständen in Widersprüche, und wir sind als Partner oder als Institution nicht mehr verlässlich und letztlich auch nicht mehr glaubwürdig. Im Vergleich zur Ebene der Kantone und der Gemeinden sind die typischen Fälle für ein Finanzreferendum wirklich weniger gegeben. Wir entscheiden nicht über Investitionen in Schulhäuser usw., sondern auf Bundesebene geht es um Grossbeschaffungen, die aber Ausfluss eines übergeordneten Konzeptes sind. Ein Finanzreferendum auf Einzelemente kann dieses Gesamtkonzept stören.

Ich möchte Sie auch auf die erheblichen rechtlichen Probleme noch einmal hinweisen. Diese Fragen sind auf der Ebene der Kantone und Gemeinden oft Gegenstand von Gerichtsentscheiden. Das würde bei uns bedeuten, dass wir uns nicht einigen könnten und Streitigkeiten, die zu vermeiden wären, dann nicht vermieden würden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen, von der Einführung eines Finanzreferendums abzusehen und die parlamentarische Initiative abzuschreiben.

Schibli Ernst (V, ZH): Frau Heim, Sie haben gesagt, wenn man gegen Volksentscheide das Referendum ergreifen könnte, gäbe es einen Scherbenhaufen. Wie sieht es denn aus, wenn nach gefällten Volksentscheiden das Verbandsbeschwerderecht benutzt wird, um das Ganze zu verzögern?

Heim Bea (S, SO), für die Kommission: Wir sprechen hier über Volksentscheide, bei denen man einen Gesetzestext hat und deren Finanzierung bereits breit debattiert wurde. Das Volk hat im Bewusstsein um das Volumen der Finanzierung entschieden. Deshalb ist es nicht einsichtig, weshalb der Volksentscheid dann wieder ausgebremst werden soll.

Meyer-Kaelin Thérèse (CEg, FR), pour la commission: Je vous rappelle que toute dépense de la Confédération repose sur une base légale. L'avant-projet qui a été envoyé en consultation, et que nous vous demandons de classer aujourd'hui, prévoyait de ne soumettre au référendum que des dépenses dites nouvelles. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une dépense est considérée comme nouvelle lorsque, ni son



principe, ni son montant, ne sont imposés par la loi. Et, en tout état de cause, même pour ce type de dépenses, l'Assemblée fédérale ne dispose que d'une marge de manœuvre réduite. Même si la loi ne prévoit pas directement une dépense, l'Assemblée fédérale doit veiller à ce que les obligations légales puissent être remplies. Elle ne saurait donc adopter des arrêtés portant sur une couverture de crédit qui serait en contradiction avec la loi.

Ainsi, si, dans un certain domaine, l'Assemblée fédérale veut débloquer un montant inférieur à celui qui est nécessaire à l'exécution correcte des obligations légales, voire ne rien débloquer du tout, elle doit d'abord modifier sa loi en conséquence. Voyez-vous, dans l'hypothèse où le référendum financier serait instauré, le rejet en votation populaire d'un crédit voté par l'Assemblée fédérale et destiné à une tâche donnée fixée par la loi, sèmerait assurément la confusion. L'Assemblée fédérale devrait voter à nouveau un crédit le plus rapidement possible. Elle devrait aussi interpréter la volonté du souverain pour savoir si ce dernier a rejeté le crédit parce qu'il était trop élevé ou parce qu'il ne l'était pas assez, ou encore parce qu'une région était peut-être avantageée par rapport à une autre. Cela serait une complication énorme.

En définitive, la situation décrite ci-dessus allongerait et compliquerait énormément les processus décisionnels. Nous pensons qu'un bon examen du budget, le frein aux dépenses et le frein à l'endettement sont des instruments beaucoup plus adéquats que cet instrument du référendum financier, qui apporterait énormément de complications et de problèmes dans la gestion financière, comme l'a dit le Conseil fédéral.

Nous vous demandons donc de suivre la commission et de classer l'initiative.

Le président (Bugnon André, président): Le groupe radical-libéral soutient la proposition de la majorité de la commission. Le Conseil fédéral vous invite également à classer l'initiative.

*Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 03.401/497)*

Für den Antrag der Mehrheit ... 123 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 60 Stimmen

06.442

**Parlementarische Initiative
grüne Fraktion.
Mitsprache des Volkes
bei Militärausgaben
Initiative parlementaire
groupe des Verts.
Consultation du peuple sur
l'engagement de dépenses militaires**

Vorprüfung – Examen préalable

Einreichungsdatum 23.06.06

Date de dépôt 23.06.06

Bericht SPK-NR 30.11.07

Rapport CIP-CN 30.11.07

Nationalrat/Conseil national 20.03.08 (Vorprüfung – Examen préalable)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Leuenberger-Genève, Häggerle, Heim, Hubmann, Schelbert, Roth-Bernasconi, Vermot-Mangold)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Leuenberger-Genève, Häggerle, Heim, Hubmann, Schelbert, Roth-Bernasconi, Vermot-Mangold)

Donner suite à l'initiative

Meyer-Kaelin Thérèse (CEg, FR), pour la commission: C'est un projet similaire, mais étonnamment avec une minorité complètement différente, qui propose de donner suite à l'initiative.

L'initiative parlementaire du groupe des Verts, «Consultation du peuple sur l'engagement de dépenses militaires», vise à modifier l'article 141 de la Constitution de telle sorte que tout octroi de crédits d'engagement pour l'achat de matériel de guerre et de matériel de l'armée ou de biens d'armement destinés au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports soit désormais soumis au référendum facultatif selon le texte déposé suivant: «L'article 141 de la Constitution, Référendum facultatif, sera modifié afin que les arrêtés fédéraux simples portant allocation d'un crédit d'engagement pour l'achat de matériel de guerre et de matériel de l'armée ou de tout autre bien d'armement destiné au DDPS fassent l'objet d'un référendum facultatif.» La commission a procédé à l'examen préalable de cette initiative le 1er novembre 2007, voici ses considérations. La commission, qui avait déjà décidé le 27 août 2007 de ne pas soumettre à son conseil – vous l'avez entendu – un projet d'acte portant sur l'introduction d'un référendum financier de portée générale et de proposer le classement de l'initiative correspondante – avec succès il y a deux minutes –, est donc logiquement opposée à l'introduction d'un référendum partiel portant uniquement sur les dépenses d'armement. Elle considère en effet qu'il serait peu judicieux et surtout illégitime d'inscrire dans la loi un référendum qui permettrait aux citoyens de s'exprimer spécifiquement sur les dépenses concernant un domaine politique particulier, alors que ces mêmes citoyens n'auraient pas la possibilité de le faire sur les dépenses d'autres domaines, comme par exemple les transports ou l'aide au développement.

Par ailleurs, l'instauration d'un référendum financier limité à un seul domaine poserait les mêmes problèmes que celle d'un référendum financier de portée générale, le plus aigu étant le ralentissement, voire le blocage du processus décisionnel; ainsi, partant du fait que le programme d'armement devrait être traité par les conseils lors des sessions d'automne et d'hiver, on peut présumer, en comptant le délai référendaire – et nous pourrions pratiquement chaque fois compter avec le dépôt d'un référendum – et la votation qui devrait vraisemblablement s'ensuivre, que la procédure ne serait pas close avant la deuxième moitié de l'année suivante, alors qu'à cette période les travaux préparatoires concernant le prochain programme d'armement devraient déjà être achevés depuis longtemps. Il apparaît donc qu'instaurer un référendum facultatif sur les dépenses d'armement rendrait difficile toute planification à long terme.

La proposition de l'initiative a toutefois reçu le soutien d'une minorité de la commission qui considère que l'armement est un domaine qui se prête tout particulièrement à la codécision des citoyens parce qu'il porte sur des questions très concrètes telles que les dépenses à engager, au titre d'un crédit d'investissement classique, pour un projet spécifique, par exemple lors de l'achat d'avions de combat, de chars de combat ou de systèmes radio. Mais on a vu que, souvent, ces achats reposaient aussi sur des lois qui étaient, elles, sujettes au référendum; ainsi, le peuple avait aussi pu se prononcer sur les grands achats d'armement. La minorité pense que ces achats concernent une grande partie de la population.

Je vous répète que la majorité estime très problématique d'instaurer le référendum financier uniquement sur l'engagement de dépenses militaires. Avec cohérence d'ailleurs, la majorité de la commission vous a proposé de classer aussi l'initiative parlementaire qui prévoit l'instauration du référen-

