03.401

**Parlamentarische Initiative
Einführung eines Finanzreferendums**

Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 16. Februar 2007

Übersicht

Das Finanzreferendum stellt ein bewährtes direktdemokratisches Instrument in Kantonen und Gemeinden dar. Auf Bundesebene fehlt dieses Instrument. Die Bundesverfassung sieht zwar vor, dass durch Verfassung oder Gesetz Bundesbeschlüsse – und somit auch Finanzbeschlüsse – dem fakultativen Referendum unterstellt werden können. Auf Finanzbeschlüsse wurde diese Bestimmung jedoch nicht angewendet: Das Parlamentsgesetz sah bisher vielmehr vor, dass alle Finanzbeschlüsse in nicht in der Form von referendumpflichtigen einfachen Bundesbeschlüssen erlassen werden.

Mit dieser Vorlage soll diese Lücke im direktdemokratischen System auf Bundesebene geschlossen und es sollen bestimmte Finanzbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Dabei ist festzuhalten, dass Finanzbeschlüsse auf Bundesebene häufig anderer Natur sind als auf Kantons- und Gemeindeebene. Dominieren in den Kantonen und Gemeinden Ausgaben im Eigenbereich, werden auf Bundesebene auch viele Transferzahlungen geleistet.

Das Finanzreferendum soll auf diejenigen Ausgaben beschränkt bleiben, welche sich auch in Kantonen und Gemeinden für die direktdemokratische Auseinandersetzung als geeignet erwiesen haben. Indem Verpflichtungskredite dem Referendum unterstellt werden, macht man in erster Linie neue und einmalige Ausgaben, welche zudem häufig Investitionsausgaben darstellen, einer fakultativen Volksabstimmung zugänglich. Dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollen deshalb Verpflichtungskredite, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 200 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben ab 20 Millionen Franken vorsehen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Die parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion vom 13. März 2003 (03.401)

1.1.1 Das Anliegen der parlamentarischen Initiative

Die von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei am 13. März 2003 eingereichte parlamentarische Initiative verlangt, dass Bundesbeschlüsse über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben oder neue wiederkehrende Ausgaben nach sich ziehen, welche einen bestimmten Betrag überschreiten, dem fakultativen Referendum unterstehen. Die Initianten und Initiantinnen erhoffen sich von dem neuen Instrument einen positiven Effekt auf die Bundesfinanzen und verweisen auf entsprechende Erfahrungen in Kantonen und Gemeinden.

1.1.2 Die Vorprüfung der parlamentarischen Initiative

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat die parlamentarische Initiative am 13. November 2003 vorgeprüft und mit 11 zu 11 Stimmen bei Stichentscheid des Präsidenten dem Rat beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Wie die Initianten liess sich die Kommission in erster Linie von finanzpolitischen Überlegungen leiten. Sie ging davon aus, dass das Finanzreferendum präventive Wirkung auf die Ausgabendisziplin der Behörden haben kann, und verwies auf die in der wissenschaftlichen Literatur wiedergegebenen empirischen Befunde aus Kantonen und Gemeinden (vgl. Bericht der SPK des Nationalrates vom 20. Februar 2004).

Die SPK stellte jedoch auch demokratiepolitische Überlegungen an, welche für die Einführung eines Finanzreferendums sprechen. So könne es für das Volk bisweilen interessanter sein, über wichtige Ausgaben des Bundes bestimmen zu können als über abstrakte Rechtsnormen in Gesetzen, wurde im Bericht der Kommission angeführt. Es gehe darum, dass die Stimmberechtigten bei wichtigen Entscheiden mitreden können, seien diese nun finanzieller oder normativer Natur.

Die *Minderheit der Kommission* hingegen sprach von einer Instrumentalisierung der Volksrechte für den konkreten Zweck der Ausgabensenkung. Volksrechte würden einen Wert an sich darstellen und dürften nicht zum Zwecke der Erreichung bestimmter politischer Ziele eingerichtet werden. Zudem sollte nach Ansicht der Minderheit ein Übergewicht von bremsenden Elementen, wie das Finanzreferendum eines darstelle, im direktdemokratischen Instrumentarium vermieden werden. Schliesslich erinnerte die Minderheit daran, dass die meisten Ausgaben gesetzlich festgelegt würden und somit durchaus dem Referendum unterstellt seien.

Da die parlamentarische Initiative noch vor Inkrafttreten des neuen Parlamentsgesetzes am 1. Dezember 2003 eingereicht worden ist, ist sie nach den Regeln des früheren Geschäftsverkehrsgesetzes zu behandeln. Sie wurde deshalb gemäss Artikel 21^{ter} des Geschäftsverkehrsgesetzes dem Nationalrat zum Beschluss unterbreitet. Dieser

folgte am 22. September 2004 mit 90 zu 75 Stimmen der knappen Kommissionsmehrheit und sprach sich für die Einführung eines Finanzreferendums aus. Der SPK wurde in der Folge der Auftrag erteilt, eine Vorlage zur Einführung des Finanzreferendums auszuarbeiten.

1.2 Erfahrungen in den Kantonen

1.2.1 Die Ausgestaltung des Instruments in den Kantonen

1.2.1.1 Die Vielfalt des Instrumentariums

„Das Finanzreferendum ist das komplexeste aller direktdemokratischen Instrumente in den Kantonen“¹, schreiben die Politologen Alexander Trechsel und Uwe Serdült in ihrem Werk über die direkte Demokratie in den Kantonen. Sie meinen damit die Vielfalt der vorkommenden Ausgestaltungsformen. Tatsächlich gibt es in den Kantonen obligatorische und fakultative Finanzreferenden mit den unterschiedlichsten Limiten. Alle Kantone kennen irgendeine Form des Finanzreferendums; es handelt sich um ein beliebtes Instrument im System der direkten Demokratie der Kantone. Es scheint, wie Trechsel und Serdült schreiben, „dass der Grundsatz ‚wer zahlt, befiehlt‘ in den kantonalen Demokratien einen wichtigen Platz eingenommen hat.“²

1.2.1.2 Form des Referendums

„Die wohl auffälligste Entwicklung im Bereich des Finanzreferendums ist der Triumphzug des fakultativen Ausgabenreferendums,“³ fassen Trechsel und Serdült die institutionelle Entwicklung in den Kantonen zusammen, wonach mittlerweile fast alle Kantone ein fakultatives Finanzreferendum kennen. Dies bedeutet nicht, dass das obligatorische Finanzreferendum an Bedeutung verloren hätte, kommt es immerhin doch noch in mehr als der Hälfte der kantonalen Rechtsordnungen vor. Dabei gibt es sogar Kantone, welche ein obligatorisches Finanzreferendum kennen und daneben „nur“ ein fakultatives Gesetzesreferendum, womit also für Finanzbeschlüsse höhere direktdemokratische Hürden vorgesehen sind als für Gesetzesbeschlüsse, wie Etienne Grisel verwundert feststellt: „... il en résulte ce paradoxe que la dépense occupe un rang démocratique plus élevé que la loi qui est censée lui servir de base.“⁴

Die zunehmende Bedeutung des fakultativen Finanzreferendums ergab sich durch die vermehrte Einführung zweistufiger Systeme: Zahlreiche Kantone unterstellen Kredite ab einer bestimmten Summe dem fakultativen und Kredite ab einer noch höheren Summe dem obligatorischen Referendum.

1.2.1.3 Limiten

In der Regel umfasst die Institution des Finanzreferendums bei Ausgaben alle neuen, d.h. nicht gebundenen Ausgaben, einmalige oder wiederkehrende, die einen

¹ Trechsel, Alexander / Serdült, Uwe: Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970 – 1996). Basel-Genf-München 1999, S. 37.

² Trechsel / Serdült, S. 37.

³ Trechsel / Serdült, S. 49.

⁴ Grisel, Etienne: Les droits populaires au niveau cantonal. In: Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse. Hrsg.: Daniel Thürer et al., S. 408f.

gewissen Betrag überschreiten. Dieser Betrag ist in den Kantonen unterschiedlich hoch. Die Spannweite reicht zum Beispiel beim obligatorischen Referendum für einmalige neue Ausgaben von 250'000 Franken im Kanton Schwyz bis zum hundertfachen dieses Betrags, nämlich 25 Millionen im Kanton Luzern. Bei jährlich wiederkehrenden Ausgaben wird die Referendumsgrenze in der Regel auf ein Zehntel der einmaligen Ausgabe festgesetzt.

In gewissen Kantonen werden nicht Frankenbeträge als Limite angegeben, sondern die Limite wird durch prozentuale Anteile an einem kantonalen Finanzindikator festgelegt. Solche Systeme kennen die Kantone Jura, Wallis, Neuenburg, Freiburg und Appenzell Ausserrhoden. Dieses System macht eine periodische Anpassung der Frankenbeträge überflüssig. In den meisten Kantonen, welche mit Frankenbeträgen operieren, wurden diese im Laufe der Jahre zum Teil mehrmals angepasst. Dennoch konnten Trechsel und Serdült nachweisen, dass in vielen Kantonen der prozentuale Anteil des Betrags eines dem Referendum unterstellten Kredites an den Gesamtausgaben kontinuierlich sank, und somit - eher ungewollt - eine Ausweitung des Finanzreferendums stattgefunden hat.⁵

1.2.1.4 Rudimentäre Regelungen auf Verfassungsstufe konkretisiert durch Bundesgerichtspraxis

Die Kantone regeln das Finanzreferendum in der Regel nur rudimentär, und zwar auf Verfassungsebene. Die Kantonsverfassungen sehen vor, dass Ausgabenbeschlüsse des Parlaments ab einer bestimmten Höhe dem Referendum unterstehen. Die gesetzlichen Ausführungsvorschriften umschreiben die Voraussetzungen des Finanzreferendums in der Regel nicht näher, sondern beziehen sich normalerweise nur auf das Verfahren. Gemäss Hangartner und Kley hat dies zur Folge, „dass die Praxis der obersten kantonalen Behörden und namentlich die Rechtsprechung des Bundesgerichts massgeblich bestimmen, unter welchen Voraussetzungen das Volksrecht des Ausgabenreferendums den Stimmberechtigten zusteht“⁶.

Das Bundesgericht beurteilt auf staatsrechtliche Beschwerde hin, ob die verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte der Bürger und Bürgerinnen bei einem konkreten Ausgabenbeschluss verletzt sind und ob die gesetzlichen Vorschriften zur näheren Ausführung dieser verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte eingehalten sind. Bei der Beurteilung solcher Beschwerden stellt das Bundesgericht, häufig in Ermangelung präziserer Bestimmungen in den Kantonsverfassungen, auf von ihm entwickelte Grundsätze des Finanzreferendums ab. Diesen Grundsätzen kommt eine nicht unwichtige Bedeutung zu, „denn über das Ausgabenreferendum wird häufig gestritten“⁷. Gemäss Hangartner und Kley haben die Grundsätze des Bundesgerichts fast die Wirkung eines Bundesgesetzes erhalten. Die Kantone, welche gerichtliche Anfechtungen vermeiden wollen, beachten die Grundsätze sowohl bei der Anwendung als auch bei der rechtlichen Ausgestaltung des Finanzreferendums.

Hangartner und Kley beurteilen die Vereinheitlichung der Regeln über das Finanzreferendum als nicht unbedenklich. Ihrer Ansicht nach würde es demokratiepolitischen

⁵ Trechsel / Serdült, S. 38ff.

⁶ Hangartner, Yvo / Kley, Andreas: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich 2000, S. 728.

⁷ Hangartner / Kley, S. 729.

und föderalistischen Anforderungen besser entsprechen, wenn die kantonalen Gesetzgeber ihr Finanzreferendum selber gestalten würden. Auf der anderen Seite verstehen sie auch das Bedürfnis einer im Streitfall unabhängigen Beurteilung durch eine ausserkantonale Instanz: „Für die politischen Behörden ist daher angesichts der meist grossen Offenheit der Regelungen die Versuchung gross, nach Opportunität zu entscheiden und den Anwendungsbereich des Ausgabenreferendums über Gebühr einzuschränken. Der Wunsch von Stimmberechtigten, in einer solchen Situation Rechtsschutz ausserhalb des Kantons zu suchen und vom Bundesgericht die Konkretisierung des verfassungsmässigen Rechts auf das Ausgabenreferendum zu erwarten, entspricht deshalb einem legitimen Rechtsschutzbedürfnis“⁸.

1.2.2 Die Beurteilung des Finanzreferendums in der Wissenschaft

Zur Beurteilung des Finanzreferendums wird in der Wissenschaft in erster Linie mit politökonomischen Ansätzen gearbeitet. Aufgrund theoretischer Überlegungen wird davon ausgegangen, dass dem Finanzreferendum eine gewisse Asymmetrie eigen sei, die auf eine Beschränkung der Staatstätigkeit hinwirke, insbesondere wenn es um einmalige Ausgaben gehe: Wird ein neues Ausgabenprojekt in der Volksabstimmung abgelehnt, so wird die Ausgabe nicht getätigt und somit nicht budgetwirksam, unabhängig davon, ob die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen höhere oder tiefere Ausgaben präferiert hätten⁹.

Tatsächlich liefern verschiedene Analysen der Wirkungen des Finanzreferendums in Kantonen und Gemeinden empirische Evidenz für die Ausgaben dämpfende Wirkung des Instruments. So haben etwa Feld und Kirchgässner anhand der Auswertung kantonaler Datensätze aus den Jahren 1986 bis 1997 und von Datensätzen aus 134 Gemeinden aus dem Jahre 1990 festgestellt, dass die Existenz eines obligatorischen Finanzreferendums zu niedrigeren Ausgaben und Einnahmen führte. Gemäss ihrer Untersuchung sind in Kantonen mit obligatorischem Finanzreferendum die Staatsausgaben pro Kopf um etwa 7 Prozent und die Staatseinnahmen um etwa 11 Prozent signifikant niedriger als in den übrigen Kantonen. Noch beeindruckender sind die Resultate auf Gemeindeebene: Einnahmen und Ausgaben sind in den Gemeinden mit Finanzreferendum pro Kopf um etwa 20 Prozent niedriger als in den übrigen Gemeinden¹⁰.

Eine Wirkung auf der Ausgabenseite konnten Vatter und Freitag feststellen, welche kantonale Daten aus den Jahren 1988 bis 1998 auswerteten und ihre Ergebnisse wie folgt zusammenfassten: „Je schwieriger sich die Ergreifung eines Finanzreferendums gestaltet und je seltener es auch effektiv genutzt wird, um so höher fallen die öffentlichen Ausgaben aus. Umgekehrt gilt: Je einfacher der Zugang zu den direktdemokratischen Institutionen für die Stimmbürgerschaft ist und je häufiger die

⁸ Hangartner / Kley, S. 731.

⁹ Zur ausführlichen Darlegung der politökonomischen Theorie zum Finanzreferendum vgl.: Feld, Lars P.: Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung. Im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen (KfK) im Rahmen des Jahresberichts 2004.

¹⁰ Kirchgässner, Gebhard: Auswirkungen der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen: Empirische Ergebnisse für die Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 138. Jg. 2002, S. 418.

Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu Finanzgeschäften an die Urne gerufen werden, um so geringer sind die Staatsinterventionen“¹¹.

Lars P. Feld fasst die Ergebnisse der verschiedenen empirischen Studien wie folgt zusammen: „Die empirischen Untersuchungen für die Schweizer Kantone und Gemeinden (sowie für die U.S.-Bundesstaaten) deuten im wesentlichen darauf hin, dass in direkt-demokratischen Gebietskörperschaften weniger ausgegeben wird, weniger Steuern eingenommen werden, eine geringere Staatsverschuldung besteht, weniger Steuern hinterzogen werden und eine höhere Wirtschaftskraft, gemessen am BIP pro Kopf, resultiert“¹².

Stellt sich die Frage, ob auf Bundesebene ähnliche Wirkungen zu erwarten wären. Vorhersagen hierzu sind schwierig, nicht zuletzt auch aufgrund der unterschiedlichen Ausgabenstruktur von Bund und Kantonen bzw. Gemeinden: Geht es in Kantonen und Gemeinden häufig um Infrastrukturprojekte, dominieren auf Bundesebene Transferzahlungen. Lars P. Feld sieht darin jedoch kein Hindernis für die Einführung des Finanzreferendums, da sich seiner Ansicht nach gerade auch verteilungspolitische Fragen für die direktdemokratische Auseinandersetzung eignen¹³.

1.3 Frühere Diskussionen auf Bundesebene

1.3.1 Die Behörden zur Ausgabendisziplin zwingen: das Volksbegehren aus den 1950er Jahren

Die Frage, ob das Instrumentarium der Volksrechte auf Bundesebene durch ein Finanzreferendum ergänzt werden soll, ist nicht neu und wurde in den eidgenössischen Räten schon öfters diskutiert. Auch der Souverän konnte sich schon dazu äussern. Als Gegenentwurf zu einer Volksinitiative betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung unterbreitete letztere Volk und Ständen eine Verfassungsänderung, welche unter anderem ein fakultatives Referendum für einmalige und wiederkehrende Ausgaben ab einer bestimmten Höhe vorsah (BBl 1956 I 1330). Die Vorlage scheiterte jedoch am 30. September 1956 mit 54,5% Nein-Stimmen gegenüber 45,5% Ja-Stimmen in der Volksabstimmung. Sie fand immerhin in acht Ständen eine Mehrheit (BBl 1956 II 660). Die Volksinitiative war vorgängig zurückgezogen worden.

Ob das Nein von Volk und Ständen als grundsätzliches Nein zu einer Mitbestimmung bei Finanzbeschlüssen zu werten ist, ist schwierig zu beurteilen. Es wurde im Nachgang zur Volksabstimmung auch argumentiert, dass die Vorlage zu wenig gebracht hätte, indem zum Beispiel Finanzbeschlüsse nur dann dem Referendum unterworfen gewesen wären, wenn sie über keine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung verfügt hätten. Die Vorlage der Bundesversammlung war tatsächlich weit weg vom ursprünglichen Vorschlag der Initianten, welche alle Ausgabenbeschlüsse ab einer bestimmten Höhe dem fakultativen Referendum und

¹¹ Vatter, Adrian / Freitag, Markus: Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien: Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 2 2002, S. 69.

¹² Feld (2004), S. 35.

¹³ Vgl. Feld (2004), S. 44.

alle Gesetze, welche Ausgaben ab einer bestimmten Höhe vorsahen, dem obligatorischen Referendum unterstellen wollten.

Offenbar ging es den Initianten in den 1950er Jahren darum, die Behörden zur Ausgabendisziplin anzuhalten: In ihrem Vorschlag sahen sie deshalb nicht nur ein fakultatives und ein obligatorisches Finanzreferendum vor, sondern neben einer weitgehenden Ausgabenbremse (qualifiziertes Mehr für Finanzbeschlüsse) auch eine Bestimmung, wonach die Bundesversammlung bei der Beschlussfassung über den jährlichen Voranschlag und die Nachtragskredite den vom Bundesrat beantragten Gesamtbetrag der Ausgaben nur überschreiten darf, wenn sie gleichzeitig durch Einsparungen oder Mehreinnahmen für Deckung sorgt. Insbesondere diese Beschränkung der Bundesversammlung in ihrer Budgethoheit veranlasste den Bundesrat, einen Gegenentwurf vorzuschlagen, welcher eine moderate Ausgabenbremse und ein sehr zurückhaltendes Finanzreferendum vorsah.

1.3.2 Fokussierung auf Rüstungsausgaben

War die Volksinitiative der 1950er Jahre noch eindeutig finanzpolitisch motiviert, so waren es später insbesondere die Rüstungsausgaben, welche die Diskussion über die Mitsprache des Volkes bei Ausgaben des Bundes prägte. Eine Volksinitiative für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben wurde am 5. April 1987 mit 59,4% gegen 40,6% der Stimmen abgelehnt (BB1 1987 II 822).

Diese Diskussion prägte auch die Diskussion im Nationalrat über die parlamentarische Initiative Günter (86.236) für die Einführung eines allgemeinen Finanzreferendums (Amtl.Bull. N 1988 848). Obwohl der Initiant und auch etliche Votanten betonten, dass es hier nicht um Rüstungsausgaben, sondern allgemein um Verpflichtungskredite ab einem gewissen Umfang gehe, waren es insbesondere die Sprecher der bürgerlichen Parteien, welche sich gegen das neue Instrument aussprachen. So wurde etwa argumentiert, „dass das Parlament seine staats- und finanzpolitische Führungsaufgabe nicht preisgeben soll.“ (Amtl.Bull. N 1988 856). Das Anliegen hatte denn auch keine Chancen und wurde deutlich abgelehnt.

1.3.3 Das System der direktdemokratischen Rechte vervollständigen: Versuche im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung

Als der Bundesrat Mitte der 1990er Jahre Entwürfe für eine Totalrevision der Bundesverfassung präsentierte, wurden im Entwurf betreffend die Reform der Volksrechte auch Vorschläge für die Einführung eines fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums unterbreitet. Finanzpolitische Überlegungen fanden mit keinem Wort Erwähnung; vielmehr wollte der Bundesrat ein kohärentes System der Volksrechte schaffen, wie er in der Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 schrieb: „Es handelt sich um ein wertvolles Instrument, das eine wichtige Lücke im geltenden System der Volksrechte füllt“ (BB1 1997 I 466). Es wurde denn auch nicht nur ein Finanzreferendum vorgeschlagen, sondern ein allgemeines Verwaltungsreferendum, welches die Mitsprache generell bei Einzelakten ermöglichen sollte, „denn gewisse konkrete Massnahmen sind, in den Augen eines Teils der Bevölkerung, bedeutend wichtiger als manche abstrakte Bestimmung“ (Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf 1995, Ziff. 43.9.).

Allerdings tat sich der Bundesrat schwer bei der konkreten Umsetzung des Anliegens. Es erwies sich als nicht leicht, in der Verfassung materielle Kriterien zu definieren, welche erfüllt sein müssen, damit ein Beschluss der Bundesversammlung dem Referendum untersteht. Insbesondere störte sich der Bundesrat daran, dass das Bundesgericht die Auslegung dieser Kriterien im Anwendungsfall auf Bundesebene nicht überprüfen kann (BB1 1997 I 467). Er schlug deshalb eine so genannte „Verfahrenslösung“ vor, wonach die Bundesversammlung oder ein Teil davon von Fall zu Fall entscheiden soll, ob ein bestimmter Beschluss dem fakultativen Referendum untersteht oder nicht.

Dieser Vorschlag stiess in der Vernehmlassung nicht nur auf Zustimmung. Zahlreiche Vernehmlasser wünschten eine materielle Definition der Beschlüsse, welche dem Referendum unterstehen sollen. Der Bundesrat blieb aber bei der Verfahrenslösung. Allerdings schlug er im Entwurf zu Handen der Räte vor, gemäss der üblichen Mehrheitsregel zu verfahren, wonach die einfache Mehrheit der Stimmenden in beiden Räten einen konkreten Beschluss dem Referendum unterstellen können sollte. Dies, obwohl er ein solches Vorgehen im Vernehmlassungsentwurf, in dem er noch einen Drittel als Quorum vorgeschlagen hatte, als „etwas plebiszitär gefärbt“ bezeichnet hatte (Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf 1995, Ziff. 43.9).

In den Verfassungskommissionen sind die Vorschläge des Bundesrates intensiv diskutiert worden. Grundsätzlich stellten sich die Verfassungskommissionen hinter die Idee eines Verwaltungs- und Finanzreferendums. Insbesondere in der Kommission des Ständerates war aber die Skepsis gegenüber der Verfahrenslösung gross und die Kommission liess für das Finanzreferendum auch materielle Lösungen erarbeiten. So wurde zum Beispiel vorgeschlagen, Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen dem fakultativen Referendum zu unterstellen, wenn sie neue einmalige Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 10 Millionen Franken vorsehen.

Diese Vorschläge für die Einführung eines Verwaltungs- und Finanzreferendums gehörten zu einem Reformpaket „Volksrechte“ im Rahmen der Reform der Bundesverfassung. Dieses Reformpaket scheiterte jedoch in den Räten in der Eintretensdebatte.

Später wurde doch noch eine Volksrechtsreform verwirklicht, welche weit weniger ambitiös war als die im Rahmen der Verfassungsreform gescheiterte Vorlage: In dieser von der SPK des Ständerates erarbeiteten Vorlage „Beseitigung von Mängeln der Volksrechte“, welche von Volk und Ständen am 9. Februar 2003 angenommen wurde, war denn auch kein Verwaltungs- oder Finanzreferendum vorgesehen. Im Bericht wurde lediglich darauf hingewiesen, dass die Bestimmung in Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung, wonach Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellt werden können, der Bundesversammlung genügend Handlungsspielraum geben würde (BB1 2001 4830). Der Gesetzgeber hat es somit in der Hand, allenfalls ein allgemeines Finanzreferendum auf Gesetzesebene einzuführen.

1.3.4 Neuste Vorschläge: Argument der Ausgabendisziplin wieder im Vordergrund

War die Diskussion im Rahmen der Verfassungsreform von demokratietheoretischen Überlegungen geprägt, so traten in jüngster Zeit wieder finanzpolitische Ar-

gumente in den Vordergrund der Debatte um das Finanzreferendum. Diese schienen nun aber den Bundesrat weniger zu überzeugen, sprach er sich doch in seiner Stellungnahme vom 16. Juni 2003 zu einer Motion des damaligen FDP-Nationalrats Erich Müller (03.3019 Mo. Einführung eines Ausgabenvetos) gegen die Einführung eines Finanzreferendums aus, welches vom Motionär aufgrund der erhofften positiven Auswirkungen auf den Finanzhaushalt vorgeschlagen worden war. Allerdings führte der Bundesrat in seiner Stellungnahme weniger inhaltliche Argumente ins Feld, als vielmehr Verfahrensüberlegungen: Nachdem erst im Frühjahr 2003 über eine Volksrechtsreform eine Volksabstimmung stattgefunden hatte, sollte seines Erachtens nach so kurzer Frist nicht schon wieder ein neues Volksrecht ins Spiel gebracht werden, welches im damaligen Paket keine Aufnahme gefunden hatte. Im Weiteren sprach sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme gegen punktuelle Reformen im institutionellen Bereich aus. Als inhaltliches Argument führte der Bundesrat immerhin an, dass die kommunalen und kantonalen Erfahrungen nicht ohne weiteres auf die Bundesebene übertragen werden könnten, sei doch der Eigenbereich beim Bund anteilmässig deutlich geringer, indem sich viele Transferausgaben aus gesetzlichen Verpflichtungen mit wenig Spielraum ergäben.

Die Motion ist am 18. März 2005 abgeschrieben worden, weil sie mehr als zwei Jahre hängig war. Inzwischen hat der Nationalrat aber der hier zur Diskussion stehenden parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion Folge gegeben, welche mit der gleichen Motivation die Einführung eines Finanzreferendums verlangt.

1.4 Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative in der Staatspolitischen Kommission

1.4.1 Anhörung von Experten

Nachdem die SPK am 17. Februar 2005 eine erste Auslegeordnung der Fragen, welche im Hinblick auf die Einführung eines Finanzreferendums zu klären wären, vorgenommen hatte, beschloss sie angesichts der doch komplexen Fragestellungen vorerst verschiedene Experten anzuhören. Sie nahm diese Anhörungen am 14. April 2005 vor. Prof. Gebhard Kirchgässner von der Hochschule St. Gallen referierte über die empirischen Erfahrungen mit dem Finanzreferendum in den Kantonen und Gemeinden und legte der Kommission die Auswirkungen des Finanzreferendums auf die Ausgabentätigkeit dar. Prof. Yvo Hangartner, ehemaliger Professor an der Universität St. Gallen, informierte über die rechtlichen Aspekte des Finanzreferendums und zeigte der Kommission auch die wichtigsten Punkte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf. Ähnlich wie Gebhard Kirchgässner hob auch Kurt Stalder, Sekretär der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, die finanzpolitischen Wirkungen des Finanzreferendums hervor.

1.4.2 Die Erarbeitung der Vorentwürfe in einer Subkommission

Angesichts der Komplexität der Materie beschloss die SPK, den Erlassentwurf für die Einführung eines Finanzreferendums in einer Subkommission¹⁴ ausarbeiten zu

¹⁴ Mitglieder: Joder (Präs.), Fluri, Gross Andreas, Lustenberger, Weyeneth.

lassen. Diese hat in vier Sitzungen verschiedene Modelle geprüft und am 29. November 2005 die Vorentwürfe für die Erlasse und einen erläuternden Bericht zu Händen der Plenarkommission verabschiedet.

1.4.3 Stellungnahme der Finanzkommission

Die SPK hat der Finanzkommission des Nationalrates die Vorentwürfe der Subkommission zur Stellungnahme unterbreitet. In ihrer Stellungnahme vom 10. April 2006 beantragt die Finanzkommission mit 12 zu 9 Stimmen bei zwei Enthaltungen, von der Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene abzusehen. Sie hat deshalb darauf verzichtet, die Details der Vorlage zu beraten, und hat in ihrem Bericht die wichtigsten Argumente der Befürworter und der Gegner in der Kommission dargelegt.

1.4.4 Begutachtung der Entwürfe durch einen externen Experten

Aufgrund der Bedeutung der Einführung eines neuen Volksrechts hat die SPK beschlossen, zu den Vorentwürfen ihrer Subkommission ein Gutachten eines externen Experten einzuholen. Mit dem Gutachten wurde Prof. Rainer Schweizer von der Universität St. Gallen beauftragt. Dieser präsentierte sein Gutachten der SPK an ihrer Sitzung vom 27. April 2006. Die SPK beauftragte ihre Subkommission, die neuen Vorschläge von Prof. Schweizer zu Händen der Plenarkommission zu prüfen. Diese Prüfung wurde von der Subkommission am 29. August 2006 vorgenommen.

1.4.5 Beratung des Vorentwurfs zu Händen der Vernehmlassung in der SPK

Die SPK hat an ihrer Sitzung vom 16. Februar 2007 die von der Subkommission überarbeiteten Vorentwürfe und den Bericht beraten. Sie hat den von ihr bereinigten, nun vorliegenden Vorentwurf für einen Erlass in der Gesamtabstimmung mit 11 zu 10 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen und zu Händen der Vernehmlassung verabschiedet.

Die *Minderheit I* beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie erachtet die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene nicht als zweckmässig. Aus der kantonalen Praxis sei bekannt, dass es nicht immer ganz einfach ist, im Einzelfall abzugrenzen, ob nun ein Kredit dem Referendum untersteht oder nicht. Auf Bundesebene sollten jedoch nicht Volksrechte eingeführt werden, welche nur dann sinnvoll sind, wenn auch die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung besteht. Zudem würden die meisten Ausgaben durch ein Gesetz vorgesehen und unterstehen somit bereits dem Referendum; eine zweite Referendumsmöglichkeit sei nicht sinnvoll. Komme hinzu, dass die Ausgabenstruktur auf Bundesebene eine ganz andere sei als in den Kantonen: Im Bund stünden Transferzahlungen im Vordergrund, welche sich für die Unterstellung unter das Referendum nicht eigneten.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ergänzung des direktdemokratischen Instrumentariums durch ein fakultatives Finanzreferendum

Die unter Ziff. 1.2.2 dargestellten positiven Wirkungen der Existenz eines Finanzreferendums auf den Bundeshaushalt sind durchaus wünschenswert. In erster Linie geht es hier jedoch darum, das System der Volksrechte in einem wichtigen Bereich zu ergänzen. 1962 hat der Gesetzgeber die Tür für das Finanzreferendum zugetan, als er durch eine Revision von Artikel 5 und 6 des damaligen Geschäftsverkehrsgesetzes statutierte, dass Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse rechtsetzende Normen enthalten müssen (vgl. auch Botschaft für eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 466). Mit der Reform der Bundesverfassung 1998 wurde die Tür wieder geöffnet, indem in Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung neu vorgesehen ist, dass auch Bundesbeschlüsse dem Referendum unterstellt werden können. Nun geht es darum, eine Konkretisierung dieser Bestimmung vorzunehmen, indem bestimmte Finanzbeschlüsse dem Referendum unterstellt werden. Dabei kann es sich nur um ein fakultatives Referendum handeln: Finanzbeschlüsse stellen der Gesetzgebung nachgeordnete Beschlüsse dar; für sie ist daher keine höhere direktdemokratische Legitimation erforderlich.

Es müssen nun diejenigen Finanzbeschlüsse definiert werden, welche für eine Unterstellung unter das Referendum geeignet sind. „Geeignet sein“ bedeutet, dass im Falle einer Volksabstimmung dem Volk eine möglichst präzise Fragestellung unterbreitet werden kann, wobei das Ergebnis der Volksabstimmung den Erwartungen der Abstimmenden entsprechend umgesetzt werden kann. Dabei zeigt sich rasch, dass auf Bundesebene das Finanzreferendum eingeschränkter gehandhabt werden muss als auf Kantons- oder Gemeindeebene. Zahlreiche Finanzbeschlüsse auf Bundesebene beinhalten Transferzahlungen, wobei häufig nur Oberlimiten definiert werden können. Geeignet für Volksabstimmungen sind aber primär konkrete Investitionen zum Beispiel in Infrastrukturen. Bei der nachfolgenden Definition des Finanzreferendums mussten deshalb die für den Bund spezifischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

2.2 Definition der Kriterien auf Gesetzesebene

Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung sieht vor, dass Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellt werden können, „soweit Verfassung oder Gesetz“ dies vorsehen. Gemäss Artikel 163 Absatz 2 BV handelt es sich bei Bundesbeschlüssen um Erlasse, welche nicht rechtsetzende Bestimmungen enthalten, zum Beispiel um Finanzbeschlüsse. Der Verfassungsgeber hat es somit dem Gesetzgeber überlassen, bestimmte Beschlüsse nicht rechtsetzender Natur dem Referendum zu unterstellen. Bezüglich der Finanzbeschlüsse wurde die Türe, welche die Verfassung geöffnet hat, in Artikel 25 des Parlamentsgesetzes allerdings wieder zugetan: Gemäss dieser Bestimmung sind alle Finanzbeschlüsse der Bundesversammlung in der Form des einfachen Bundesbeschlusses zu fassen und

unterstehen somit gemäss der Definition des einfachen Bundesbeschlusses in Artikel 163 Absatz 2 BV nicht dem Referendum.

Durch eine Änderung von Artikel 25 des Parlamentsgesetzes ist es somit möglich, gewisse Finanzbeschlüsse dem Referendum zu unterstellen, ohne dass die Verfassung angepasst werden müsste. Die Bestimmung in Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung ist eine Folge der Neudefinition der Erlassformen im Rahmen der neuen Bundesverfassung. Die Idee dieser Neudefinition war, nicht mehr das Kriterium „rechtsetzend oder nicht rechtsetzend“ als bestimmend für die Unterstellung eines Beschlusses unter das Referendum zu nehmen, sondern das Kriterium „wichtig – unwichtig“. Deshalb wurde die Möglichkeit geschaffen, auch Einzelakte, sofern sie wichtig sind, dem Referendum unterstellen zu können. Wenn nun eine bestimmte Art Finanzbeschlüsse vom Gesetzgeber als „wichtig“ definiert wird, dann ist es durchaus im Sinne der Verfassung, diese generell dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Handlungsspielraum, welcher die Verfassung bietet, genutzt werden sollte. Für die Verankerung des Finanzreferendums auf Gesetzesebene spricht auch, dass die praktische Bedeutung des Finanzreferendums geringer ist als diejenige des Gesetzesreferendums. Das Gesetzesreferendum wird die Hauptform des Referendums bleiben. Kommt hinzu, dass die Finanzbeschlüsse rechtlich gesehen den Gesetzesbeschlüssen untergeordnet sind, indem sie erst eine Folge der Gesetzgebung darstellen.

Die *Minderheit II* hingegen beantragt die verfassungsmässige Verankerung der Rahmenbedingungen des Finanzreferendums. Der Vorteil dieser Lösung bestehe darin, dass bereits in der Verfassungsbestimmung über das fakultative Referendum ersichtlich sei, welche Bedingungen ein Finanzbeschluss erfüllen muss, damit er dem Referendum untersteht. Volksrechte hätten im schweizerischen politischen System eine derart herausragende Bedeutung, dass bereits aus der Verfassung ersichtlich sein sollte, welche Rechte genau bestehen. Durch die verfassungsmässige Verankerung werde zudem eine Abstimmung von Volk und Ständen über die Einführung des Finanzreferendums ermöglicht.

Wie die *Minderheit II* betont auch Prof. Schweizer in seinem Gutachten, dass Volk und Stände zu befragen seien, wenn ein neues Volksrecht eingeführt werden soll. Er plädiert deshalb für eine verfassungsmässige Verankerung des Finanzreferendums. Seiner Ansicht nach handelt es sich beim Finanzreferendum um materielles Verfassungsrecht: Der Einführung dieses Instruments komme erhebliche inhaltliche Tragweite zu, indem ein Finanzreferendum eine neue erhebliche Kontrollmöglichkeit des Volkes gegenüber der Bundesversammlung bewirke.

2.3 Die einzelnen Kriterien

Unabhängig davon, ob das Finanzreferendum auf Verfassungs- oder Gesetzesebene verwirklicht wird, muss festgelegt werden, welche Finanzbeschlüsse überhaupt dem Referendum unterstehen.

2.3.1 Neue Ausgaben

Damit eine Ausgabe sinnvollerweise dem Referendum unterstellt werden kann, sollte sie im Grundsatz und in ihrer Höhe nicht gesetzlich vorbestimmt sein; das heisst, es sollte sich um eine neue Ausgabe handeln. Eine gebundene Ausgabe dem Referendum zu unterstellen ist nicht zweckmässig, da in einem solchen Fall kein oder nur wenig Handlungsspielraum gegeben ist. Mit dem Begriff „gebundene Ausgabe“ hat sich aufgrund der Auseinandersetzung mit der bundesgerichtlichen Praxis Katharina Sameli intensiv beschäftigt. Sie unterscheidet vor allem drei Gruppen von gebundenen Ausgaben, d.h. Ausgaben, bei welchen die ausführende Behörde wenig Handlungsspielraum hat und die deshalb nicht für die Unterstellung unter das Referendum geeignet sind¹⁵:

1. Ausgaben, die durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben sind.
2. Ausgaben, die zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind.
3. Ausgaben, von denen anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden.

2.3.2 Verpflichtungskredite

Wie oben bereits dargelegt, sollen Finanzbeschlüsse dem Referendum unterstehen, welche für den Stimmbürger und die Stimmbürgerin möglichst konkret fassbar sind. Als besonders geeignet erweisen sich hier die Verpflichtungskredite. Verpflichtungskredite ermächtigen den Bundesrat, für ein bestimmtes Vorhaben, dessen Realisierung mehrere Jahre in Anspruch nimmt, bis zum bewilligten Höchstbetrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Für die Einlösung der eingegangenen Verpflichtungen sind jährliche Aufwand- oder Investitionskredite (Voranschlagskredite) bereitzustellen. Im Gegensatz zu den im Rahmen des Budgets und seiner Nachträge zu bewilligenden Voranschlagskrediten enthalten die Verpflichtungskredite in der überwiegenden Anzahl der Fälle neue Ausgaben. Beim Beschluss über Verpflichtungskredite verfügt also die Bundesversammlung über erheblichen Handlungsspielraum, so dass sich diese Kreditform besonders als Objekt für das Finanzreferendum eignet. Verpflichtungskredite sind speziell auf die mittel- und längerfristige Steuerung des Finanzhaushaltes ausgerichtet.

Nicht dem Referendum unterstellt werden sollen hingegen Zahlungsrahmen. Mit Zahlungsrahmen wird der Bundesrat noch nicht zum Eingehen finanzieller Verpflichtungen ermächtigt; es handelt sich nicht um einen Kredit, sondern vielmehr um einen Planungsbeschluss des Parlamentes, mit dem es für einen Zeitraum von mehreren Jahren einen Maximalbetrag festlegt für die in einem bestimmten

¹⁵ Sameli, Katharina: Aktuelle Aspekte des Finanzreferendums. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Nr. 2 1993, S. 55.

Aufgabengebiet in Aussicht gestellten Voranschlagskredite. Es wird aber nicht festgelegt, wie viel Geld effektiv ausgegeben wird. Somit wüssten die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen gar nicht exakt, worüber sie abstimmen. Zwar ist es durchaus so, dass auch mit Verpflichtungskrediten lediglich ein Höchstbetrag bewilligt wird, welcher nicht ausgeschöpft werden muss. Allerdings handelt es sich bei Verpflichtungskrediten in der Regel um einmalige Ausgaben, mit welchen häufig konkrete Investitionen getätigt werden. Eine Unterschreitung des Kredites in der Umsetzung wird deshalb die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger kaum stören. Zahlungsrahmen sehen jedoch in der Regel wiederkehrende Zahlungen insbesondere im Transferbereich vor. Hier wird es die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger durchaus interessieren, wenn zum Beispiel für die Landwirtschaft oder die Forschungsförderung markant weniger ausgegeben wird, als mit dem Zahlungsrahmen vorgesehen worden ist.

Die *Minderheit III* ist jedoch der Ansicht, dass durch den Ausschluss der Zahlungsrahmen vom Finanzreferendum den Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen wichtige Finanzbeschlüsse vorenthalten würden. Zahlungsrahmen seien für die Steuerung der Ausgaben auf Bundesebene genauso wichtig wie Verpflichtungskredite: Im Jahre 2004 wurden Ausgaben im Umfang von 8,0 Milliarden Franken durch Verpflichtungskredite und 10,9 Milliarden Franken durch Zahlungsrahmen gesteuert. Zusammen sind das 18,9 Milliarden Franken oder 37 Prozent der Gesamtausgaben (51,4 Milliarden Franken). Würden nur die Verpflichtungskredite dem Referendum unterstellt, so könnte zu gewichtigen Ausgaben in politisch brisanten Bereichen der Bundespolitik das Referendum nicht ergriffen werden.

Die Ansicht der Minderheit wird auch von Prof. Schweizer vertreten. In seinem Gutachten argumentiert er, dass die Beschränkung des Finanzreferendums auf Verpflichtungskredite sachlich nicht gerechtfertigt werden könne. Die beiden Instrumente – Verpflichtungskredit und Zahlungsrahmen – würden in der Praxis analog wirken. Sowohl Verpflichtungskredite als auch Zahlungsrahmen würden nur Höchstbeträge festlegen, die nicht ausgeschöpft werden müssen. Nicht nur Zahlungsrahmen, sondern auch Verpflichtungskredite würden Ausgaben steuern, in deren Bereich eine Kreditunterschreitung nur schwer kommunizierbar sei. Eine genaue Budgetierung sei auch bei Verpflichtungskrediten schwierig, insbesondere wenn es sich um Grossprojekte handelt, es sei hier zum Beispiel auf die NEAT oder die Bahn 2000 verwiesen. Offenbar habe die Kommission mit der Beschränkung auf die Verpflichtungskredite eine Art Investitionsreferendum beabsichtigt, dabei aber nicht berücksichtigt, dass Verpflichtungskredite neben Investitionsausgaben auch Konsum- und Transferzahlungen beinhalten können.

2.3.3 Ausgabenlimiten

Im Weiteren sind die Beträge festzulegen, welche erreicht sein müssen, damit ein Finanzbeschluss dem Referendum untersteht. Es sollen fixe Beträge vorgesehen werden. Auf die Verwendung von Prozentsätzen (z.B. von jährlichen Ausgaben oder Einnahmen) sollte verzichtet werden. Wird mit Prozentsätzen gearbeitet, so kann sich der Betrag jährlich ändern, was zu Unsicherheiten führen kann. Die Limite soll also in Frankenbeträgen festgesetzt werden und zwar in einer Höhe von 200

Millionen Franken für einmalige Ausgaben und 20 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben. Abstimmungen sollen so nur für gewichtige Ausgaben ermöglicht werden. Eine Analyse der auf Ende des Jahres 2004 laufenden Verpflichtungskredite zeigt, dass diese Beträge häufig überschritten werden; nicht selten werden Kredite in der Höhe mehrerer Milliarden bewilligt. Nur in Einzelfällen handelt es sich bei Verpflichtungskrediten um wiederkehrende Ausgaben. Das Referendum soll aber grundsätzlich auch gegen derartige Kredite möglich sein.

Für den Fall, dass das Finanzreferendum gemäss Minderheit II auf Verfassungsebene verwirklicht wird, beantragt die *Minderheit V*, dass in der Verfassungsbestimmung keine Frankenbeträge festgelegt werden. Die Beträge, welche erreicht sein müssen, damit ein Beschluss dem Referendum untersteht, sollen vielmehr in Prozent der Ausgaben gemäss der letzten Staatsrechnung angegeben werden. Damit soll vermieden werden, dass die Verfassung immer wieder angepasst werden muss.

Es wurde auch die Frage diskutiert, ob nicht durch eine zahlenmässige Limite bestimmt werden soll, ob ein Beschluss dem Referendum untersteht, sondern durch ein verfahrensmässiges Kriterium. Ausschlaggebend für die Unterstellung unter das fakultative Referendum könnte zum Beispiel die Umstrittenheit eines Kredites in den Räten sein: Wenn eine qualifizierte Minderheit (ein Drittel der Mitglieder) beider Räte gegen einen Kredit stimmt, dann ist dies ein Zeichen dafür, dass es sich um einen wichtigen Kredit im politischen Sinne, d.h. um einen umstrittenen Kredit handelt. In einem solchen Fall kann es durchaus angezeigt sein, eine allfällige Mitwirkung des Volkes zu ermöglichen. Der Vorschlag entspäche der Konzeption, wonach die Wichtigkeit als primäres Kriterium dafür gelten soll, ob ein Beschluss des Parlamentes einer Volksabstimmung zugänglich gemacht werden solle.

Die Kommission hat aber diesen Vorschlag schliesslich nicht weiter verfolgt. Prof. Schweizer hat in seinem Gutachten ebenfalls davon abgeraten. Ihn störte an dem Vorschlag, dass die Referendumsfähigkeit eines Beschlusses von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament abhängt. Dadurch bekomme das Volksrecht plebiszitäre Züge. Insbesondere fände im Parlament eine Vermischung der Sachabstimmung mit dem Beschluss über die Referendumsunterstellung statt. Taktische Absprachen und Abstimmungen *contre coeur* würden so unumgänglich. Wenn ein Parlamentsmitglied für eine Ausgabe ist, aber die Mitbestimmung des Volkes ermöglichen wolle, müsse es gegen die Ausgabe stimmen.

2.3.4 Dringliche Kredite

Zu lösen ist schliesslich noch die Frage, wie mit dringlichen Krediten umgegangen werden soll. Gemäss Artikel 28 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005¹⁶ kann der Bundesrat in dringlichen Fällen (wenn die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub erträgt) Verpflichtungskredite freigeben. Wird ein Finanzreferendum eingeführt, dann kann dieses durch das Dringlichkeitsrecht wieder eingeschränkt werden. Anders als bei dringlichen Bundesgesetzen, welche nachträglich dem Referendum unterstellt und bei negativem Volksentscheid wieder

¹⁶ SR 611.0.

aufgehoben werden können, kann ein Finanzbeschluss in der Regel nur noch teilweise oder gar nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Da es somit wenig Sinn macht, dringliche Kredite nachträglich dem Referendum zu unterstellen, soll bei der Regelung des Finanzreferendums festgehalten werden, dass solche Kredite nicht dem Referendum unterstehen. Wenn nun aber der Bundesrat allein Kredite für dringlich erklären kann, dann ist das demokratiepolitisch sehr fragwürdig. Konkret stünde es im Ermessen des Bundesrates, einen referendumpflichtigen Verpflichtungskredit selbständig (d.h. nur mit nachträglicher und somit häufig folgenloser Zustimmung der Bundesversammlung) zu beschliessen und dadurch dem Referendum zu entziehen. In der bisherigen Praxis ist der Bundesrat zwar zurückhaltend mit der dringlichen Kreditbewilligung umgegangen. Mit der Einführung des Finanzreferendums wird der Zeitdruck jedoch steigen, indem nun nicht mehr nur die Beschlussfassung in den Räten, sondern auch die dreimonatige Referendumsfrist und allenfalls eine Volksabstimmung abgewartet werden muss, bis ein Kredit freigegeben werden kann. Es ist deshalb anzunehmen, dass mehr als bisher auf das dringliche Verfahren zurückgegriffen wird. Deshalb soll in den Bestimmungen betreffend das Finanzreferendum vorgesehen werden, dass der Entscheid über die Dringlichkeit breiter abgestützt und durch die Bundesversammlung gefällt wird.

Die *Minderheit IV* dagegen ist der Ansicht, dass die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen betreffend das Dringlichkeitsrecht mit der Einführung des Finanzreferendums nicht geändert werden müssten. Auch wenn der Bundesrat selber dringliche Kredite freigeben kann, wird davon ausgegangen, dass die Frage letztlich nicht so brisant sei, da vom Dringlichkeitsrecht erfahrungsgemäss zurückhaltend Gebrauch gemacht werde. Diese Zurückhaltung werde umso mehr geboten sein, wenn potenziell dem Referendum unterstehende Kredite dringlich erklärt werden sollen. Dabei ist einer Exekutive eher eine objektive Haltung zuzutrauen als einem Parlament, welches wohl eher politische Kriterien bei der Beurteilung der Dringlichkeitsfrage anwenden würde. Zudem müssten die Behörden die Möglichkeit haben, in dringlichen Fällen die Interessen der Öffentlichkeit zeitgerecht wahrzunehmen.

Wie die Minderheit vertrat auch Prof. Schweizer in seinem Gutachten die Ansicht, dass die Kompetenz zur Tötigung von dringlichen Ausgaben weiterhin vorrangig dem Bundesrat zustehen soll, weil zum einen die Dringlichkeit bei Ausgaben eine höhere sein könne als bei generell-abstrakten Erlassen, und zum anderen der Bundesrat faktisch das geeignetere Organ sei, Ausgaben von hoher Dringlichkeit zu beschliessen.

2.3.5 Materielle Ausnahmen vom Referendum?

Eignet sich das Finanzreferendum für Finanzbeschlüsse in allen politischen Bereichen? Auf Empfehlung von Prof. Schweizer wurde geprüft, ob allenfalls bestimmte Beschlüsse im Bereich der Aussenpolitik vom Finanzreferendum ausgeschlossen werden sollen. Gemäss Prof. Schweizer könnte es verschiedene praktische und politische Schwierigkeiten mit sich bringen, wenn Finanzbeschlüsse im Bereich der Aussenpolitik dem Referendum unterstellt werden. Anders als das Staatsvertragsreferendum beziehe sich das Finanzreferendum in der Aussenpolitik meist nicht auf den internationalen Vertrag selbst, sondern auf dessen Erfüllung. Das Veto des Volkes könne Ausgaben aus internationalen Verpflichtungen der Schweiz

für die internationale Zusammenarbeit oder für die Teilnahme an europäischen Gemeinschaftsprogrammen verhindern und damit die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit der schweizerischen Aussenpolitik beschränken.

Für die Kommission stellt sich die Ausgangslage im Bereich der Aussenpolitik jedoch analog dar wie in anderen Sachbereichen: Im Bereich der Aussenpolitik gibt es sicher zahlreiche Ausgaben, die aufgrund einer in einem Staatsvertrag oder in einem Gesetz festgehaltenen Bestimmung getätigt werden müssen. Dabei handelt es sich aber um gebundene Ausgaben, welche nicht dem Referendum unterstehen. In anderen Fällen tätigt der Bund zwar Ausgaben, welche jedoch nicht durch Völkerrecht oder durch einen rechtsetzenden Erlass in ihrer Höhe bestimmt sind. Hier erachtet es die Kommission durchaus als sinnvoll, bei Beträgen ab einer bestimmten Höhe das Referendum zu ermöglichen. Wie in anderen Politikbereichen lassen Gesetz (bzw. das Völkerrecht) in gewissen Fällen Spielraum, in anderen nicht. Wird das Finanzreferendum eingeführt, muss es dort möglich sein, wo Spielraum besteht.

2.3.6 Wieviele Finanzbeschlüsse würden dem Referendum unterstehen?

Wieviele Beschlüsse würden dem Referendum unterstehen, wenn die von der Mehrheit beschlossenen Kriterien (Verpflichtungskredite, neue Ausgaben, einmalige Ausgaben ab 200 Millionen, wiederkehrende Ausgaben ab 20 Millionen, nicht dringliche Kredite) angewendet werden? Die Finanzverwaltung machte dazu rückwirkend für die vergangene Legislatur (1999-2003) zu Handen der SPK folgende Angaben:

Jede Ausgabe ist ihrer Natur nach entweder als *einmalig* oder als *wiederkehrend* einzustufen. Offensichtlich unproblematisch ist die Einmalzahlung für einen bestimmten Zweck. Hingegen stellt sich die Abgrenzungsfrage dann, wenn mit dem Finanzierungsbeschluss eine Mehrzahl von Zahlungen ausgelöst wird: Bleibt jede von mehreren, zeitlich (häufig im Jahresrhythmus) gestaffelte Zahlung für sich allein sinnvoll und ist der Finanzierungsbedarf grundsätzlich auf Dauer angelegt (beispielsweise Beiträge an Pro Helvetia oder an den Schweizerischen Nationalfonds), ist dies ein Hinweis auf den *wiederkehrenden* Charakter solcher Ausgaben. Unter diesem Aspekt sind *Jahreszusicherungskredite (JZK)* in der Regel als wiederkehrend einzustufen. Entsprechend würden die im Rahmen der Budgetbotschaften beantragten JZK dem Finanzreferendum unterstellt, sofern sie den Betrag von 20 Millionen übersteigen (beispielsweise Denkmalpflege, landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Hochwasserschutz, Waldpflege, Natur- und Landschaftsschutz).

Bildet hingegen eine Reihe von Zahlungen eine untrennbare Einheit, weil für die Realisierung des Werkes (Bauten) oder die Beschaffung des Objektes (Rüstungsmaterial) zwingend sämtliche Teilzahlungen erbracht werden müssen, liegt lediglich die zeitlich gestaffelte Auszahlung einer ihrer Natur nach *einmaligen* Ausgabe vor. Der weitaus überwiegende Teil der beantragten Verpflichtungskredite (mit Ausnahme der JZK) ist in diesem Sinne als einmalig einzustufen und würde erst ab dem Betrag von 200 Millionen dem Finanzreferendum unterstellt.

In der Legislaturperiode 1999-2003 wären unter Berücksichtigung der genannten Kriterien insgesamt 79 Verpflichtungskredite dem fakultativen Finanzreferendum unterstellt worden. Als hauptsächliche Bereiche, in welche die referendumpflichtigen Kredite fallen, sind zu nennen: Rüstung, Unterricht und Forschung, Entwicklungszusammenarbeit, zivile und militärische Immobilien, Verkehr und Energie.

Der Grossteil der Verpflichtungskredite wurde über separate Botschaften dem Parlament zugeleitet, wobei vom Bundesrat auch immer wieder Verpflichtungskredite im Rahmen der Budgetbotschaften oder der Botschaften zu den Nachtragskrediten beantragt worden sind (z.B. Expo02, Sicherstellung von Haftungsansprüchen gegenüber Schweizerischen Luftfahrtgesellschaften). Der grösste Verpflichtungskredit betraf den Alpen transit-Finanzierungsbeschluss (NEAT-Gesamtkredit) vom 8. Dezember 1999 im Umfang von 12,6 Milliarden. Die meisten Verpflichtungskredite sind deutlich kleiner als eine Milliarde. Insgesamt sind in der letzten Legislaturperiode 38 Jahreszusicherungskredite, welche den Betrag von 20 Millionen überstiegen, beantragt worden.

Im Detail gibt die nachstehende Tabelle Auskunft:

	2000	2001	2002	2003	Total
Verpflichtungskredite für neue <i>einmalige</i> Ausgaben ab 200 Mio	13	10	8	10	41
JZK grösser als 20 Mio (wiederkehrender Charakter)	9	11	9	9	38
Verpflichtungskredite insgesamt	22	21	17	19	79

Würden auch die Zahlungsrahmen – gemäss den gleichen Bedingungen wie die Verpflichtungskredite – dem Referendum unterstellt, dann hätte in der letzten Legislatur gemäss Angaben der Finanzverwaltung 15mal das Referendum gegen einen Zahlungsrahmen ergriffen werden können.

2.4 **Berücksichtigung der Praxis des Bundesgerichts bei der Anwendung der Kriterien**

Wie unter Ziff. 1.2.1.4 dargestellt, existiert betreffend der Anwendung des Finanzreferendums in den Kantonen und Gemeinden eine reichhaltige bundesgerichtliche Praxis. Die wichtigsten Streitfragen sind in § 30 der Monographie von Yvo Hangartner und Andreas Kley „Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ ausführlich und anhand von Beispielen dargestellt, so dass hier auf eine Wiedergabe verzichtet werden kann¹⁷. Da auf Bundesebene keine Verfassungsgerichtsbarkeit existiert,

¹⁷ Hangartner / Kley S. 728ff.

können keine Beschwerden gegen Beschlüsse der Bundesversammlung geführt werden, einen Kredit nicht dem Referendum zu unterstellen. Umso wichtiger wird es sein, bei der Frage, ob ein Finanzbeschluss dem Referendum unterstellt werden soll oder nicht, grosse Sorgfalt walten zu lassen. Bei dieser Entscheidung können die vom Bundesgericht entwickelten Kriterien bei der Beurteilung kantonaler und kommunaler Fälle wegweisend sein.

Immerhin ist festzuhalten, dass aufgrund der hier vorgeschlagenen eingeschränkten Form des Finanzreferendums auf Bundesebene verschiedene Streitfragen im Umgang mit den kantonalen und kommunalen Finanzreferenden entschärft sind. Verpflichtungskredite basieren in der Regel auf einer offenen gesetzlichen Grundlage und enthalten somit neue Ausgaben. Dadurch wird die Zahl der möglichen Konfliktfälle bei den Festlegungen, ob es sich um neue oder gebundene sowie um einmalige oder wiederkehrende Ausgaben handelt, stark vermindert. Konfliktfälle sind aber möglich bei der Festsetzung der Limiten. Die Bundesgerichtspraxis zeigt, dass hier verschiedene Kriterien zu beachten sind, deren Auslegung durchaus Konfliktpotenzial birgt: Nettoprinzip, Zerstückelungsverbot, Einheit der Materie, massgeblicher Zeitpunkt der Berechnung, Folgekosten und Mehrkosten. Eine strikte Orientierung an der bundesgerichtlichen Praxis auch auf Bundesebene mag hier Konfliktfälle verhindern helfen.

Die *Minderheit VI* ist der Ansicht, dass es nicht ausreicht, den Bundesbehörden die Orientierung an der Bundesgerichtspraxis nahe zu legen, sondern dass auch auf Bundesebene eine Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht bestehen sollte. Die Erfahrungen mit der kantonalen Praxis würden zeigen, dass es zahlreiche Streitfragen geben könnte. Die Bundesbehörden könnten – auch wenn sie in bester Absicht handeln – dem Vorwurf ausgesetzt werden, einen bestimmten Beschluss dem Referendum zu Unrecht entzogen zu haben. Damit die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Vertrauen in das Instrument gewinnen können, sollte eine Beschwerdemöglichkeit bestehen.

Auch Prof. Schweizer empfiehlt, eine Kontrolle durch das Bundesgericht auf Grund einer Stimmrechtsbeschwerde vorzusehen. Die materielle Definition des Anwendungsbereichs des Finanzreferendums beinhalte teilweise weite Gestaltungsspielräume für die Bundesversammlung. Der Verweis auf die Bundesgerichtspraxis könne die bestehenden Spielräume nicht schliessen, sondern führe eher noch zu weiteren Unsicherheiten. Die Bundesgerichtspraxis beziehe sich auf das kantonale Recht: Erst bei einer direkten Kontrolle der Anwendung des Finanzreferendums auf Bundesebene könnten die für das kantonale Finanzreferendum entwickelten Grundsätze an die Erfordernisse des eidgenössischen Finanzreferendums sinnvoll angepasst werden.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002

Art. 25 Finanzen

Artikel 25 des Parlamentsgesetzes sieht vor, dass über Verpflichtungskredite in Form des nicht referendumpflichtigen einfachen Bundesbeschlusses beschlossen wird. Neu ist hier festzuhalten, dass Verpflichtungskredite ab einer bestimmten Höhe in die Form eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses zu kleiden sind. Dabei sind auch die Kriterien festzulegen. Als Kriterien werden aufgeführt: Verpflichtungskredit, neue Ausgabe, einmalige Ausgaben ab 200 Mio. Franken, wiederkehrende Ausgaben ab 20 Mio. Franken (vgl. zur Begründung – auch der Minderheiten – Ziff. 2.3). Dabei kann es sich nicht um Kredite handeln, welche von der Bundesversammlung als dringlich erklärt wurden.

Artikel 25 ParlG wird bei dieser Gelegenheit totalrevidiert: In *Absatz 1* ist festgehalten, dass Aufwände und Investitionsausgaben, also die im Budget und seinen Nachträgen vorgesehenen sogenannten „Voranschlagskredite“, in der Form eines nicht dem Referendum unterstellten einfachen Bundesbeschlusses beschlossen werden. *Absatz 2* regelt die Beschlussfassung über die dem Referendum unterstehenden Verpflichtungskredite, während *Absatz 3* die Beschlussfassung über die nicht referendumpflichtigen Verpflichtungskredite und die Zahlungsrahmen betrifft. *Absatz 4* regelt die Beschlussfassung über die Staatsrechnung. *Absatz 5* nimmt den bisherigen Absatz 3 auf.

Wird gemäss *Minderheit II* das Finanzreferendum auf Verfassungsebene verankert, so sind die Kriterien dort festzuhalten. In Artikel 25 ParlG ist lediglich festzuhalten, dass referendumpflichtige Verpflichtungskredite, die in der Verfassung näher definiert werden, in Form des Bundesbeschlusses zu erlassen sind.

Werden gemäss *Minderheit III* auch die Zahlungsrahmen dem Finanzreferendum unterstellt, so muss dies auch in Artikel 25 ParlG so festgehalten werden.

3.2 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005

Art. 23 Bewilligung

Artikel 23 des Finanzhaushaltgesetzes regelt, in welcher Form die Bundesversammlung Verpflichtungskredite bewilligen kann, bzw. in welcher Form der Bundesrat der Bundesversammlung diese unterbreiten muss. Hier muss neu festgehalten werden, dass der Bundesrat Verpflichtungskredite gemäss Artikel 25 Absatz 2 ParlG in einen Entwurf für einen dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesbeschluss kleidet. Der Bundesrat muss also einen Entscheid fällen, ob ein Kredit die Kriterien für die Unterstellung unter das Referendum erfüllt oder nicht, und dann der Bundesversammlung den Entwurf für einen entsprechenden Beschluss präsentieren. Kommt die Bundesversammlung bezüglich der

Referendumpflichtigkeit zu einem anderen Schluss, dann kann sie die Referendums Klausel und somit die Form des Bundesbeschlusses ändern. Für die Bundesversammlung spielt es dabei keine Rolle, ob der Beschluss in einer gesonderten Botschaft oder im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag und seinen Nachträgen präsentiert wird. Es muss sich aber jedenfalls um einen gesonderten Beschluss handeln. Ist die Bundesversammlung der Ansicht, ein im Rahmen der Beschlüsse über den Voranschlag oder seiner Nachträge unterbreiteter Kredit erfülle die Kriterien für die Unterstellung unter das Referendum, dann hat sie den Kredit aus dem einfachen Bundesbeschluss herauszulösen und einen separaten Bundesbeschluss zu bilden.

Art. 28 Dringlichkeit

Wenn referendumpflichtige Kredite nur von der Bundesversammlung, nicht aber vom Bundesrat dringlich erklärt werden können, dann ist in der Bestimmung über die dringliche Beschlussfassung zu Verpflichtungskrediten ein neuer Absatz 1^{bis} einzufügen, welcher für diese Fälle die Bundesversammlung als zuständig erklärt.

Die *Minderheit IV* möchte am geltenden Dringlichkeitsrecht festhalten, und dem Bundesrat somit die Kompetenz geben, auch referendumpflichtige Kredite als dringlich zu erklären.

3.3 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Minderheit II)

Art. 141 Abs. 1 Bst. c^{bis} (neu)

Die Minderheit II will das Finanzreferendum auf Verfassungsebene verankern. Die Kriterien, welche erfüllt sein müssen, damit ein Finanzbeschluss dem Referendum unterstellt wird, werden auf Verfassungsebene genannt. Die Bestimmung schliesst direkt an diejenige an, welche generell die Unterstellung von Bundesbeschlüssen unter das Referendum ermöglicht.

Falls die Minderheit II obsiegt und das Finanzreferendum auf Verfassungsebene verankert wird, dann sind auch die Anliegen der *Minderheit III* (Einbezug Zahlungsrahmen) und der *Minderheit IV* (Dringlicherklärung nicht zwingend durch Bundesversammlung) auf Verfassungsebene festzuhalten.

Das Anliegen der *Minderheit V* ist nur dann relevant, wenn gemäss Minderheit II das Finanzreferendum auf Verfassungsebene verankert wird: Anstatt mit fixen Frankenbeträge soll die Schwelle für das Referendum in Prozenten der Ausgaben gemäss der letzten Staatsrechnung festgelegt werden.

Art. 189 Abs. 1^{bis} (Minderheit VI)

Die *Minderheit VI* will, dass eine Beschwerdemöglichkeit besteht gegen Beschlüsse der Bundesversammlung betreffend die Unterstellung eines Finanzbeschlusses unter das Referendum. Artikel 189 Absatz 1^{bis}, welcher bereits eine Beschwerdemöglichkeit bei der Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative durch

die Bundesversammlung vorsieht, soll deshalb durch die entsprechende Bestimmung ergänzt werden.

3.4 Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (Minderheit VI)

Wenn gemäss *Minderheit VI* in Artikel 189 BV eine Beschwerdemöglichkeit gegen Beschlüsse der Bundesversammlung betreffend Unterstellung von Finanzbeschlüssen unter das Referendum vorgesehen wird, dann sind im Bundesgerichtsgesetz die entsprechenden Präzisierungen vorzunehmen. Wird das Finanzreferendum gemäss *Minderheit I* auf Gesetzesstufe umgesetzt, dann wäre auch der Grundsatz der Beschwerdemöglichkeit im Bundesgerichtsgesetz (Art. 82) festzuhalten.

Art. 20 Abs. 3, 1. Satz

Beschwerden gegen Beschlüsse der Bundesversammlung über Verpflichtungskredite sollen in Fünferbesetzung entschieden werden.

Art. 88 Abs. 1 Bst. b

Hier ist festgehalten, in welchen Fällen eine Beschwerde betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger in eidgenössischen Angelegenheiten zulässig ist. Die Liste ist mit den Beschlüssen der Bundesversammlung zu Verpflichtungskrediten zu ergänzen.

Art. 100 Abs. 1^{bis} (neu)

Beschwerden gegen Beschlüsse der Bundesversammlung über Verpflichtungskredite sind innert 30 Tagen nach ihrer Veröffentlichung einzureichen.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Über die finanzpolitischen Auswirkungen eines Finanzreferendums auf Bundesebene kann nur spekuliert werden (vgl. Ziff. 1.2.2). Ob tatsächlich die erwünschte Ausgaben dämpfende Wirkung, wie sie in den Kantonen und Gemeinden empirisch nachgewiesen werden konnte, auf Bundesebene ebenfalls eintritt, wird die Praxis weisen.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Die Anwendung des Finanzreferendums wurde auf Kantons- und Gemeindeebene vielfach erprobt. Auf Bundesebene kommt jedoch ein neues Element hinzu, indem in Konfliktfällen nicht das Bundesgericht angerufen werden kann. Allerdings dürfte gerade die reichhaltige Praxis des Bundesgerichts genügend Anhaltspunkte bieten, um eine konfliktfreie Anwendung des Finanzreferendums auf Bundesebene zu ermöglichen.

5 Rechtliche Grundlagen

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

In Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung besteht eine ausreichende verfassungsmässige Grundlage für die Beschlussfassung über Verpflichtungskredite in Form eines dem Referendum unterstellten Bundesbeschlusses (vgl. ausführlicher Ziff. 2.2). Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen werden mit dieser Vorlage geschaffen.

5.2 Erlassform

Im hier vorgeschlagenen Bundesgesetz über die Einführung eines Finanzreferendums werden in Artikel 25 des Parlamentsgesetzes sowie in den Artikeln 23 und 28 des Finanzhaushaltgesetzes die notwendigen Anpassungen vorgenommen. Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Wird gemäss *Minderheit II* das Finanzreferendum auf Verfassungsebene verwirklicht, dann untersteht der entsprechende Bundesbeschluss der Abstimmung von Volk und Ständen. Auch in diesem Fall sind jedoch Anpassungen auf Gesetzesebene notwendig. Das entsprechende Gesetz würde in diesem Fall erst nach Annahme der Verfassungsänderung durch Volk und Stände veröffentlicht.