

03.401 Parlamentarische Initiative. Einführung eines Finanzreferendums

Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission
des Nationalrates vom 16. Februar 2007

Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Eidgenössische Finanzverwaltung
im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

Juli 2007

Inhaltsverzeichnis

Liste der Vernehmlassungsadressaten	3
1. Ausgangslage	5
2. Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren	6
2.1 Einladungen zur Stellungnahme	6
2.2 Eingegangene Stellungnahmen.....	6
3. Ergebnisse.....	7
3.1 Übersicht.....	7
3.2 Stellungnahmen zu Einzelfragen	8
3.2.1 Regelung auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe.....	8
3.2.2 Unterstellung der Zahlungsrahmen.....	8
3.2.3 Kreditbewilligung im Dringlichkeitsverfahren.....	8
3.2.4 Bestimmung der Schwellenwerte.....	8
3.2.5 Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht.....	9
<i>Anhang:</i> Quantitative Auswertung der Stellungnahmen	9

Liste der Vernehmlassungsadressaten

Kantone

ZH	Kanton Zürich
BE	Kanton Bern
LU	Kanton Luzern
UR	Kanton Uri
SZ	Kanton Schwyz
OW	Kanton Obwalden
NW	Kanton Nidwalden
GL	Kanton Glarus
ZG	Kanton Zug
FR	Canton de Fribourg
SO	Kanton Solothurn
BS	Kanton Basel-Stadt
BL	Kanton Basel-Landschaft
SH	Kanton Schaffhausen
AR	Kanton Appenzell-Ausserrhoden
AI	Kanton Appenzell-Innerrhoden
SG	Kanton St. Gallen
GR	Kanton Graubünden
AG	Kanton Aargau
TG	Kanton Thurgau
TI	Cantone Ticino
VD	Canton de Vaud
VS	Kanton Wallis / Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen

Parteien

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
AdG	Alliance de Gauche
CSP	Christlich-soziale Partei
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
GPS/GB	Grüne Partei der Schweiz/Grünes Bündnis
GL	Grünliberale Zürich
Lega	Lega dei Ticinesi
LPS	Liberale Partei der Schweiz
PdAS	Partei der Arbeit der Schweiz
SD	Schweizer Demokraten
SGA	Sozialistisch Grüne Alternative Zug

Gesamtswweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

SGemV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

ES	économie suisse Verband der Schweizer Unternehmen
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
KV	Kaufmännischer Verband Schweiz
TS	Travail.Suisse

1. Ausgangslage

Am 16. Februar 2007 hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) im Rahmen der Umsetzung einer parlamentarischen Initiative (03.401) beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie bei den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft ein Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf und zum erläuternden Bericht über die Einführung eines Finanzreferendums durchzuführen.

Die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens wurde am 13. März 2007 im Bundesblatt (BBl 2007 1758) unter Angabe der Vernehmlassungsfrist und der Bezugsstelle für die Vernehmlassungsunterlagen publiziert. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 31. Mai 2007.

Für den vorliegenden Bericht wurden sämtliche Stellungnahmen berücksichtigt, die bis Ende Juni 2007 eingegangen sind. Die im Interesse der Übersichtlichkeit verwendeten Abkürzungen der Vernehmlassungsadressaten sind vorne aufgeführt.

2. Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren

2.1 Einladungen zur Stellungnahme

Mit Schreiben des Präsidenten der SPK-N vom 28. Februar 2007 wurden folgende 53 Adressaten zur Stellungnahme eingeladen:

- 26 Kantonsregierungen¹;
- die KdK;
- 15 in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien²;
- 3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete³;
- 8 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft⁴.

2.2 Eingegangene Stellungnahmen

Bis Ende Juni 2007 sind bei der EFV insgesamt 43 Stellungnahmen eingegangen. Von den 53 zur Stellungnahme eingeladenen Vernehmlassungsadressaten haben sich 41 schriftlich vernehmen lassen. 1 Vernehmlassungsadressat⁵ hat ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. 13 Eingeladene haben nicht geantwortet⁶. Zusätzlich haben 2 Organisationen von sich aus Stellung genommen. Geäussert haben sich im Einzelnen:

- 24 Kantone⁷ und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK)⁸;
- 6 Parteien⁹;
- 3 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete¹⁰;
- 7 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft¹¹;
- 2 weitere Organisationen¹².

¹ ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

² CVP, FDP, SP, SVP, AdG, CSP, EDU, EVP, GPS/GB, GL, Lega, LPS, PdAS, SD, SGA.

³ SGemV, SSV, SAB.

⁴ ES, SGV, SAGV, SBV, SBVg, SGB, KV, TS.

⁵ AG

⁶ BS, TI, VD, AdG, CSP, EDU, GPS/GB, GL, Lega, PdAS, SD, SGA, SAGV.

⁷ ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, GE, JU.

⁸ Im Auftrag der KdK.

⁹ CVP, FDP, SP, SVP, EDU, LPS.

¹⁰ SGemV, SSV, SAB.

¹¹ ES, SGV, SBV, SBVg, SGB, KV, TS.

¹² Centre Patronal (CP) und Fédération des Entreprises Romandes (FER).

3. Ergebnisse

3.1 Übersicht

Die überwiegende Anzahl der *Kantone* (17) stimmt dem Finanzreferendum zu. 6 Kantone lehnen es ab, weil:

- sie die Verzögerung oder Blockierung der politischen Prozesse befürchten;
- dem Finanzreferendum oftmals ein Gesetzesreferendum vorgelagert ist und ausserdem die Schuldenbremse greift (Problem der Übersteuerung);
- das Finanzreferendum auch den Transferhaushalt treffen würde und insofern das bundesstaatliche Gleichgewicht gefährden könnte.

Im Übrigen stellt BE den Antrag, auf die Vorlage sei nicht einzutreten.¹³

2 der interessierten *Parteien* (FDP und SVP) befürworten das Finanzreferendum; 4 (CVP, SP, EVP und LPS) lehnen es jedoch ab, dies zur Hauptsache aus den gleichen Gründen, wie sie von den referendumskritischen Kantonen vorgetragen werden.

Die 3 *Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete* (SGemV, SSV und SAB) lehnen das Finanzreferendum unisono ab, zur Hauptsache deshalb, weil auch sie eine politische Blockierung befürchten und die Aufgabenerfüllung gefährdet sehen.

Gespalten sind schliesslich die *Dachverbände der Wirtschaft*. Während ES, SGV und SBVg dezidiert für das Finanzreferendum eintreten, wird das neue Volksrecht sowohl vom SBV als auch von den Arbeitnehmerorganisationen (SGB, KV und TS) abgelehnt.

Von den beiden *nicht eingeladenen Organisationen* (CP und FER) wird das Finanzreferendum ebenfalls abgelehnt.

Insgesamt ergibt sich bei den Kantonen ein deutliches Übergewicht der befürwortenden Stimmen, während die Mehrzahl der Parteien und Dachverbände das Finanzreferendum ablehnt. Ohne der politischen Beurteilung vorgreifen zu wollen, kann im Ergebnis von einer Patt-Situation gesprochen werden.

Für *Einzelheiten* ist auf die «Quantitative Auswertung der Stellungnahmen» im *Anhang* zu verweisen.

¹³ Nach Auffassung dieses Kantons sind weder die Notwendigkeit noch die Vollzugstauglichkeit des neuen Instruments erwiesen. Die Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung im Bundesstaat und das Verhältnis zur Schuldenbremse seien unklar. Auch in anderer Hinsicht bestehe zusätzlicher Klärungsbedarf (u. a. Auswirkungen auf die Aussenpolitik). Zudem bestehe die Gefahr der politischen Übersteuerung. Schliesslich fehle eine Wirkungsprognose.

3.2 Stellungnahmen zu Einzelfragen

3.2.1 Regelung auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe

Die überwiegende Zahl der Vernehmlassungsteilnehmenden (26:6) spricht sich dafür aus, dass das Finanzreferendum als neues Volksrecht durch eine entsprechende Anpassung der Bundesverfassung legitimiert werden soll.

3.2.2 Unterstellung der Zahlungsrahmen

Eine deutliche Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmenden (23:8) hat erkannt, dass Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen aus finanzpolitischer Sicht eine gleichwertige Steuerungsaufgabe erfüllen und vertritt daher die Auffassung, die Zahlungsrahmen seien ebenfalls in die Referendumpflicht einzuschliessen.

Vereinzelte Stimmen möchten den Anwendungsbereich des Finanzreferendums auf (nicht gebundene) «Zahlungskredite» (UR), auf die «dépenses nettes» (FR), die «dépenses nouvelles» (NE, JU) oder gar auf gebundene Ausgaben (SBVg) ausdehnen.

Andere verlangen im Gegenteil die Einschränkung des Anwendungsbereichs, indem sie Ausnahmen für den Transferbereich, insbesondere zum Schutz der mit NFA¹⁴ neu eingeführten Programmvereinbarungen, fordern (so explizit UR, ZG, GR, TG, FDK).

3.2.3 Kreditbewilligung im Dringlichkeitsverfahren

20 Vernehmlassungsteilnehmende setzen sich für die Handlungsfähigkeit der Regierung ein und befürworten die (zurückhaltend auszuübende) Dringlichkeitskompetenz des Bundesrates im bisherigen gesetzlichen Rahmen. ES fordert jedoch eine zusätzliche Verschärfung der gesetzlichen Voraussetzungen im Sinne der «crise aiguë» und der «imprévisibilité».

7 Teilnehmende möchten die Dringlichkeitskompetenz neu der Bundesversammlung übertragen, wobei die SP sogar vorschlägt, die dringliche Kreditbewilligung sei von einem qualifizierten Mehr in der Bundesversammlung abhängig zu machen.

Schliesslich treten 6 Teilnehmende für eine gemeinsame Dringlichkeitskompetenz von Parlament und Bundesrat ein; wie diese konkret auszugestalten wäre, wird allerdings nicht dargelegt.

3.2.4 Bestimmung der Schwellenwerte

Für feste Frankenbeträge treten 16 Vernehmlassungsteilnehmende ein. Sie machen dafür Praktikabilitäts- und Transparenzgründe geltend.

7 Teilnehmende bevorzugen zur Wahrung der Flexibilität die Festlegung der Schwellenwerte in Ausgabenprozenten. In 5 Fällen wird zusätzlich angeregt, dass der Bundesrat die massgebenden Frankenbeträge jährlich errechnen und publizieren solle (NW, GL, AR, GR, FDK).

Weitere 7 Teilnehmende bevorzugen je nach Regelungsstufe feste Frankenbeträge (Gesetz) oder eine prozentuale Festlegung (Verfassung).

¹⁴ Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Die zur Diskussion gestellten Schwellenwerte von 200 Mio. CHF für einmalige und 20 Mio. CHF für wiederkehrende Ausgaben werden allgemein als zweckmässig eingestuft. Davon abweichend würden LU 500 bzw. 50 Mio. CHF, UR 300 bzw. 30 Mio. CHF und GR jedenfalls höhere als die vorgeschlagenen Beträge bevorzugen. Auch die SBVg vertritt die Auffassung, die Schwellenwerte seien mit 200 bzw. 20 Mio. CHF eher zu tief angesetzt.

Unabhängig von der Ansetzung der Schwellenwerte schlägt ES vor, auf ein Referendum sei jedenfalls zu verzichten, wenn der betreffende Finanzbeschluss in beiden Räten mit qualifizierten Mehrheiten von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder verabschiedet worden sei.

3.2.5 Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht

In dieser Frage sind sich die Vernehmlassungsteilnehmenden ebenfalls uneins:

In Anlehnung an die Verhältnisse in Gemeinden und Kantonen und mit Hinweis auf mögliche Auslegungsprobleme befürworten 16 Teilnehmende die Einführung einer Beschwerdemöglichkeit beim Bundesgericht. Die SP möchte bei dieser Gelegenheit auch gerade eine Beschwerde für den Fall vorsehen, dass die Bundesversammlung auf eine Volksinitiative nicht eintritt.

Hingegen vertreten 16 Teilnehmende die Auffassung, ein solcher Instanzenzug sei auf Bundesebene mangels Verfassungsgerichtsbarkeit systemwidrig, verstosse gegen die Gewaltentrennung oder erscheine als überflüssig.

Anhang: Quantitative Auswertung der Stellungnahmen