Regierungsrat

*Rathaus/Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch*

Eidgenössische Finanzverwaltung
Rechtsdienst
Bundesgasse 3
3003 Bern

14. Mai 2007

Parlamentarische Initiative. Einführung eines Finanzreferendums

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, uns zum Vorentwurf zur parlamentarischen Initiative in eingangs erwähnter Sache vernehmen zu lassen. Wir folgen dieser Einladung gerne und halten uns in unserer Stellungnahme an Ihren Fragenkatalog.

Frage 1: Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene?

Wir erachten eine Einführung des Finanzreferendums auf Bundesebene nicht als sinnvoll und folgen damit der Minderheit I. Dem Referendum wird insgesamt eine Benachteiligung von Veränderungs- oder Reformtendenzen zugeschrieben. Durch die Einführung des Finanzreferendums würden die Volksrechte um ein weiteres bremsendes Element erweitert – ein Umstand, der in einem sich rasch wandelnden Umfeld, in dem ein gewisses Mass an Handlungsspielraum erforderlich ist, als wenig sinnvoll betrachtet werden muss. Weiter erscheint uns die Orientierung an finanzpolitischen Überlegungen als fragwürdig. Unabhängig davon, ob das Finanzreferendum die Ausgabendisziplin der Behörden erhöht oder nicht, ist es heikel, die Einrichtung eines neuen Volksrechtes mit politischen Zielsetzungen zu rechtfertigen. Institutionen wie die Volksrechte bilden Rahmenbedingungen für die Politik und verfolgen somit eine langfristige Perspektive; ihre Bewertung sollte frei von kurzfristigen Zielen erfolgen. Auch ist es unserer Meinung nach so, dass sich durch die Einführung des Finanzreferendums keine grossen Veränderungen ergeben würden. Die meisten Ausgaben sind gebunden, stützen sich mithin auf Gesetze, welche referendumsfähig sind. Eine weitere Referendumsmöglichkeit ist aus Sicht einer an Klarheit orientierten Staatsverfassung unnötig.

Im Weiteren kann von der wissenschaftlich gestützten Feststellung, dass das Finanzreferendum auf Kantonsebene zu durchschnittlich tieferen Ausgaben führe, nicht auf eine analoge Wirkungsweise auf Bundesebene geschlossen werden. Diese Auffassung wird auch von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates geteilt, gemäss der „über die finanzpolitischen Auswirkungen eines Finanzreferen-

dums auf Bundesebene (...) nur spekuliert werden“ kann. Schliesslich gilt es zu beachten, dass es nicht immer klar sein dürfte, ob in einem konkreten Fall ein Kredit dem Referendum unterstehen würde oder nicht – die kantonale Praxis liefert Beispiele dafür. Dieser Umstand wird auf Bundesebene durch das Fehlen einer gerichtlichen Überprüfung verschärft.

Frage 2: Finanzreferendum in der Verfassung oder im Gesetz?

Bei der Einführung des Finanzreferendums handelt es sich um eine Ausweitung der direkten Demokratie. Damit werden unmittelbar zentrale politische Rechte der Bürgerinnen und Bürger berührt: Die Volksrechte garantieren dem Einzelnen die Mitwirkung bei der staatlichen Willensbildung und ermöglichen die rechtsverbindliche Entscheidung politischer Fragen durch die Stimmbürgerschaft. Aus diesem Grund erscheint uns eine Regelung auf Verfassungsstufe als zwingend notwendig. Eine Verankerung auf Gesetzesebene würde der Bedeutung der direktdemokratischen Instrumente für das schweizerische Politiksystem nur ungenügend Rechnung tragen. Wir unterstützen deshalb in diesem Punkt die Minderheit II.

Frage 3: Sollen Zahlungsrahmen auch dem Finanzreferendum unterstehen?

Sowohl Verpflichtungskredite als auch Zahlungsrahmen legen Höchstbeträge fest, die nicht ausgeschöpft werden müssen. Somit ergibt sich in beiden Fällen das grundsätzliche Problem, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht exakt wissen, über welche Summe sie abstimmen. Wir schliessen uns der Mehrheit an, deren Ansicht nach nur Verpflichtungskredite Gegenstand des Finanzreferendums sein können. Damit beschränkt sich der Anwendungsbereich auf Ausgaben, die sich in den Kantonen und in den Gemeinden für die direktdemokratische Auseinandersetzung als geeignet erwiesen haben.

Frage 4: Soll der Bundesrat referendumpflichtige Ausgaben dringlich beschliessen können?

Anders als bei dringlichen Bundesgesetzen, die nachträglich vom Volk aufgehoben werden können, kann ein Finanzbeschluss in der Regel nicht mehr rückgängig gemacht werden. Ein nachträgliches Referendum macht deshalb wenig Sinn. Es erscheint uns vor diesem Hintergrund problematisch, wenn der Bundesrat im eigenen Ermessen Verpflichtungskredite als dringlich erklären und damit dem Referendum entziehen kann. Wir folgen daher der Mehrheit, die verlangt, dass der Entscheid über die Dringlichkeit breiter abgestützt und durch die Bundesversammlung gefällt wird.

Frage 5: Festlegung der Schwelle mit fixen Frankenbeträgen oder mit Prozentangaben (falls Finanzreferendum gemäss Minderheit II in der Verfassung verankert wird)?

Die Festlegung der Schwelle mit einem Prozentsatz der Ausgaben gemäss der letzten Staatsrechnung erachten wir als problematisch. Da die Ausgaben Schwankungen unterworfen sind, würde sich auch der Betrag, ab dem ein Finanzreferendum ergriffen werden kann, jährlich ändern. Dies führt zu Unsicherheiten. Ausserdem haben die Erfahrungen des Kantons Solothurn gezeigt, dass die Verfassung im Falle fixer Beträge nicht oft geändert werden muss, wie die Minderheit V befürchtet. Im Sinne einer klaren und eindeutigen Regelung unterstützen wir in dieser Frage die Meinung der Mehrheit.

Frage 6: Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht?

Auf Bundesebene wäre es nicht möglich, gegen den Beschluss des Parlaments, einen Kredit nicht dem Referendum zu unterstellen, eine Beschwerde beim Bundesgericht einzureichen. Aus diesem Grund fordert die Minderheit VI, dass eine solche Beschwerdemöglichkeit geschaffen werden sollte. Nach unserer Auffassung kann ein derart weitreichender Schritt nicht ausreichend begründet werden. Es existiert betreffend der Anwendung des Finanzreferendums in den Kantonen und den Gemeinden eine reichhaltige bundesgerichtliche Rechtsprechung, deren konsequente Berücksichtigung Konfliktfälle verhindern helfen sollte. Ausserdem bringt die Beschränkung auf Verpflichtungskredite als Gegenstand des Finanzreferendums eine wesentliche Entschärfung dieser Problematik mit sich; wir lehnen somit den Vorschlag der Minderheit ab.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.

Peter Gomm
Landammann

sig.

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber