

# Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

## Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Frühjahrssession **1955** Session de printemps  
15. Tagung der 34. Amtsdauer 15<sup>e</sup> session de la 34<sup>e</sup> législature

Bezugspreis: In der Schweiz jährlich Fr. 15.—, die Postgebühr eingerechnet, im übrigen Postvereinsgebiet Fr. 20.—. Bezug ausschliesslich durch die Expedition der Verbandsdruckerei AG Bern.

Abonnements: Un an, Suisse, 15 fr., port compris, Union postale, 20 fr. On s'abonne exclusivement auprès de la Verbandsdruckerei AG, à Berne, qui est chargée de l'expédition.

### Nachmittagssitzung vom 16. März 1955 Séance du 16 mars 1955, après-midi

Vorsitz - Présidence: Herr Häberlin

#### 6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative

Bericht und Beschlusssentwurf vom 4. Mai 1954  
(BB I, 828)

Rapport et projet d'arrêté du 4 mai 1954 (FF I, 808)

#### Antrag der Kommission

Antrag an Volk und Stände, die Initiative abzulehnen.

#### Mehrheit

Volk und Ständen wird ein Gegenentwurf der Bundesversammlung vorgelegt.

#### Minderheit

(Reichling, Allgöwer, Dellberg, Gnägi, Heinzer, Huber)

Ein Gegenentwurf der Bundesversammlung wird Volk und Ständen nicht vorgelegt.

#### Proposition de la commission

Proposer au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

#### Majorité

Présenter au peuple et aux cantons un contre-projet de l'Assemblée fédérale.

#### Minorité

(Reichling, Allgöwer, Dellberg, Gnägi, Heinzer, Huber)

L'Assemblée fédérale ne présentera pas de contre-projet au peuple et aux cantons.

#### Eventualantrag Reichling

(für den Fall der Annahme des Antrages der Mehrheit)

Rückweisung des Gegenvorschlages an den Bundesrat im Sinne der Motion Reichling und Mitunterzeichner vom 15. März 1955.

Diese Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten über die von ihm mit Botschaft vom 4. Mai 1954 vorgeschlagene, verfassungsmässige Ordnung der Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung einen eingehenden Bericht zu erstatten.

Dabei ist über die vorgesehene, gesetzgeberische Ergänzung zu der vorgeschlagenen Verfassungsnovelle sowie über die Auswirkungen der vorgeschlagenen Ordnung auf die Finanzgebarung der verschiedenen Abteilungen der Bundesverwaltung und auf die bestehende Gesetzgebung in umfassender Weise Auskunft zu geben.

Die Beratung über Geschäft 6591, Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung, ist bis nach Eingang des verlangten Berichtes aufzuschieben.

#### Proposition éventuelle Reichling

(pour le cas, où la proposition de la majorité serait acceptée)

Renvoi du contreprojet au Conseil fédéral, au sens de la motion Reichling et cosignataires du 15 mars 1955.

Cette motion a la teneur suivante:

Le Conseil fédéral est invité à présenter aux Chambres un rapport détaillé sur la réglementation constitutionnelle des votes des dépenses par l'Assemblée fédérale, qu'il a proposée dans son message du 4 mai 1954.

Il voudra bien renseigner complètement, dans ce rapport, sur les dispositions d'exécution de la révision constitutionnelle envisagée, comme aussi sur les effets qu'aura la réglementation proposée sur la gestion financière des diverses divisions de l'administration fédérale ainsi que sur la législation existante.

Les débats sur l'objet 6591, vote des dépenses par l'Assemblée fédérale, seront suspendus jusqu'à la présentation du rapport.

Mitunterzeichner - Cosignataires: Clavadetscher, Eugster, Gendre, Hess-Zug, Piot, Stähli. (6)

*Berichterstattung – Rapports généraux*

**Rohr**, Berichterstatter der Mehrheit: Von 97 460 stimmberechtigten Bürgern wird die Verankerung von Bestimmungen in der Bundesverfassung verlangt, von denen erwartet wird, dass sie eine Verminderung von Ausgaben im Bundeshaushalt zur Folge haben werden. Dieses Ziel hoffen die Initianten durch folgende Massnahmen erreichen zu können:

1. Durch eine Bindung des Parlamentes an die Anträge des Bundesrates beim Voranschlag und bei den Nachtragskrediten.

2. Durch ein qualifiziertes Mehr bei den Abstimmungen in den Räten über gewisse Ausgabenbeschlüsse.

3. Durch ein vermehrtes Mitspracherecht des Volkes bei Bundesbeschlüssen, die von erheblicher finanzieller Tragweite sind. Der Bundesrat betont, dass die Initiative herausgewachsen sei aus dem lobenswerten und ehrlichen Streben, die Ausgaben des Bundes auf das Notwendigste zu beschränken. Bundesrat, Ständerat und Ihre Kommission kommen aber zur Empfehlung auf Ablehnung der Initiative, nicht weil sie mit dieser Tendenz der Initianten auf möglichste Drosselung der Bundesausgaben nicht einverstanden wären, sondern weil sie einige in der Initiative enthaltene Begehren für undurchführbar oder für zu weit gehend erachten. Sie machen aber einen Gegenvorschlag, der den Grundgedanken der Initianten weitgehend Rechnung trägt. In diesem Gegenvorschlag sind wesentliche Postulate der Initianten enthalten. Die Initiative muss aber als Ganzes abgelehnt werden, weil es der Bundesversammlung nicht zusteht, ein formuliertes Initiativbegehren zu korrigieren und es verändert der Abstimmung zu unterbreiten. So bleibt nichts anderes übrig, als die verwertbaren Elemente der Initiative in einen Gegenvorschlag aufzunehmen und ihn alsdann als Vorschlag der Bundesversammlung dem Volk und den Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Nach Ziffer 1 der Initiative darf die Bundesversammlung bei der Beschlussfassung über den jährlichen Voranschlag und die Nachtragskredite über die vom Bundesrat beantragten Gesamtbeträge der Ausgabenposten nicht hinausgehen, wenn sie nicht gleichzeitig durch Einsparungen oder Mehreinnahmen für Deckung sorgt. Durch die Aufnahme dieser Bestimmung würde der Bundesversammlung die ihr in Artikel 85, Ziffer 10 BV, eingeräumte Kompetenz entzogen, denn gemäss dieser Bestimmung stellt die Bundesversammlung und nicht der Bundesrat den Voranschlag auf. Eine solche Verfassungsänderung wäre an sich möglich, aber sie ist nicht notwendig und auch nicht durchführbar. Sie ist nicht notwendig: Seit 1946 ist die Bundesversammlung beim Voranschlag über die gesamten Ausgaben ein einziges Mal über den Antrag des Bundesrates hinausgegangen. Sie ist sogar meistens darunter geblieben, wenn auch nicht mit bedeutenden Beträgen. Es ist kein Fall bekannt, wo bei den Nachtragskrediten die Bundesversammlung über die Anträge des Bundesrates hinausgegangen wäre. Nach der Initiative soll in solchen Fällen durch Einsparungen bei den vom Bundesrat festgesetzten Ausgabenposten gleichzeitig für Deckung gesorgt

werden. Das ist praktisch unmöglich. Wenn nun aber der Bundesrat, wie die Initianten anzunehmen scheinen, immer das Richtige trifft, wie wäre es da zu verantworten, bei diesen Budgetbeträgen ganz willkürlich einfach Reduktionen vorzunehmen, nur um auf dem Papier die gleichzeitige Deckung vorzutäuschen! Die Bundesversammlung hat auch keine Kompetenz, wirkliche Mehreinnahmen zu beschliessen, denn sie kann keine Steuern dekretieren. Sie könnte also höchstens Einnahmen im Budget einstellen. Das wären aber nur papierene Einnahmen, denn sie hätte gar keine Handhabe für die Hereinbringung der Mehreinnahmen. Die Annahme der Ziffer 1 der Initiative müsste zu gefährlichen Budgetkünsteleien führen. Es wäre daher nicht zu verantworten, Volk und Ständen die Annahme einer derartigen Bestimmung in die Bundesverfassung zu empfehlen.

Ziffer 2 sieht eine sogenannte Ausgabenbremse vor, indem für gewisse Ausgabenbeschlüsse ein qualifiziertes Mehr verlangt wird. Diese Idee ist nicht neu. Sie ist bereits in der bestehenden und heute geltenden Finanzordnung verwirklicht. Bundesrat, Ständerat und Ihre Kommission stimmen grundsätzlich dem Gedanken zu, halten aber die Formulierung der Initianten nicht für annehmbar. Nach der Initiative müsste jede, auch die kleinste Ausgabe, wenn sie neu, also erstmals durch einen nicht der Volksabstimmung unterliegenden Bundesbeschluss beschlossen oder erhöht wird, die Zustimmung der Mehrheit der beiden Räte erhalten. Eine Ausgabenerhöhung im Rahmen des Voranschlages jedoch müsste diese Zustimmung nur erhalten, wenn die Erhöhung mindestens 5000 Franken ausmacht. Im Rahmen des Voranschlages könnte nach dem Wortlaut der Initiative eine Neuausgabe in beliebiger Höhe ohne ein qualifiziertes Mehr beschlossen werden. Diese Regelung ist unzweckmässig, weil es kaum angeht, einerseits wegen der Beschlüsse über die kleinste Ausgabe jedesmal ein qualifiziertes Mehr zu verlangen, andererseits aber bei Neuausgaben im Rahmen des Voranschlages bei beliebiger Höhe sich mit dem blossen, einfachen Mehr zu begnügen. Der Gegenvorschlag wird diesen Gedanken der Initianten in besserer Formulierung wieder aufnehmen. Darüber werde ich später, bei der Begründung der Eintretensdebatte zum Gegenvorschlag nähere Ausführungen machen.

Ziffer 3 und 4 der Initiative bringen eine neue, sehr weitgehende Bestimmung. Die Volksrechte sollen durch Einführung des fakultativen und des obligatorischen Finanzreferendums eine wesentliche Erweiterung erfahren. So sollen Beschlüsse, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken und wiederkehrende Ausgaben von mehr als 1 Million Franken zur Folge haben, dem fakultativen Referendum und alle Bundesbeschlüsse und Bundesgesetze, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken oder neu wiederkehrende Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken zur Folge haben, dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellt werden. Ihre Kommission hat die Frage der Einführung des Finanzreferendums einlässlich geprüft. Sie bejaht mehrheitlich die Einführung des fakultativen Referendums, lehnt aber das obligatorische Referendum ab, das viel einschneidendere Eingriffe in das Leben des

Volkes bringt; man denke an das Zivilgesetzbuch, das Strafgesetzbuch, das Obligationenrecht; in verschiedenen anderen wichtigen Gesetzen wird das Volk nur aufgerufen, wenn mindestens 30 000 Bürger eine Volkskundgebung für notwendig erachten. Es würde daher eine Überschätzung des Geldes bedeuten, wenn jede Vorlage, die Ausgaben von einer bestimmten Höhe erreichte, unter allen Umständen der Volksabstimmung unterstellt werden müsste. Es gibt sicher Ausgaben, die, auch wenn sie einen bedeutenden Betrag erreichen, von niemandem ernsthaft angefochten werden, so dass es wirklich Leerlauf bedeuten würde, wenn trotzdem eine Volksabstimmung stattzufinden hätte. Man würde mit diesem obligatorischen Finanzreferendum wieder eine ganz neue Art von Referendum schaffen: ein obligatorisches Finanzreferendum, bei dem Volk und Stände den Entscheid geben, ein obligatorisches Finanzreferendum, bei dem das Volk allein den Entscheid gibt und die Stände ausgeschaltet sind, dann ein fakultatives Referendum, bei dem wiederum das Volk allein den Entscheid gibt. Wenn eine Ausgabe des Bundes nicht mindestens 30 000 Stimmberechtigten als ungerechtfertigt erscheint, soll nicht der grosse Abstimmungsapparat in Bewegung gesetzt werden. Wenn aber 30 000 die Ausgabe beanstanden, haben diese die Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen und damit den Entscheid des Volkes zu verlangen.

Zur Frage des fakultativen Finanzreferendums werde ich mich beim Eintretensreferat zum Gegenvoranschlag näher aussprechen.

Die Kommission beantragt Ihnen daher mit allen gegen eine Stimme, bei einer Enthaltung, Volk und Ständen Ablehnung des Volksbegehrens zu empfehlen, einen Gegenentwurf aufzustellen und diesen Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen.

**M. Sollberger**, rapporteur de la majorité: Le 25 septembre 1953, une initiative valable appuyée par 97 466 signatures était déposée à la Chancellerie fédérale. Elle tend à instituer ce que l'on dénomme communément un «frein aux dépenses». Elle émane du même comité qui demandait aussi, par voie d'initiative, l'introduction d'un article constitutionnel portant sur la création d'une centrale d'administration pour le personnel fédéral.

Les promoteurs de l'initiative demandent l'introduction dans la Constitution fédérale d'un article 89ter comportant 5 exigences qui ont, brièvement résumées, la teneur suivante:

1. Lors du vote du budget et des crédits supplémentaires, l'Assemblée fédérale ne pourra dépasser le total des dépenses proposées par le Conseil fédéral sans prévoir la couverture de ces dépassements au moyen d'économies ou de recettes nouvelles.

2. L'Assemblée fédérale ne peut décider une dépense nouvelle ou l'augmentation d'une dépense par un arrêté soustrait au vote du peuple qu'à la majorité de tous les membres des deux Conseils. Cette position n'est toutefois pas applicable aux dépenses budgétaires ne dépassant pas de 10% et de 5000 fr. au moins les dépenses correspondantes du budget précédent.

3. Tout arrêté fédéral entraînant une dépense nouvelle de 5 millions de francs ou une dépense pé-

riodique de plus de 1 million de francs est soumis au vote du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs et par 8 cantons.

4. Toute loi fédérale ou tout arrêté fédéral entraînant une dépense unique de plus de 100 millions de francs ou une dépense périodique de plus de 10 millions de francs doit être soumis au vote.

5. L'article 89bis demeure applicable aux arrêtés de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard.

Cette initiative a été abondamment commentée par le message fédéral, par la presse en général, ce qui nous facilite la tâche, en ce sens que nous nous abstiendrons, dans la mesure du possible, de répéter ce que vous connaissez déjà de par la lecture du dit message.

D'entrée de cause, nous pouvons constater que les membres du comité qui assument la responsabilité de l'initiative appartiennent à un milieu qui met en doute, devant l'opinion, comme cela est souvent le cas maintenant, la capacité du Parlement de gérer sainement les affaires du pays, conformément aux intérêts primordiaux du peuple souverain.

Cette idée d'incompétence ou d'insouciance dans les décisions prises par les Chambres est répandue au sein du peuple par certains milieux quelque peu hostiles au parlementarisme et qui, ce faisant, font planer un doute fâcheux sur les capacités de saine réflexion de représentants du peuple et sur leur volonté de résoudre les problèmes financiers d'une manière profitable à l'intérêt général.

Si d'aucuns de nos concitoyens se mettent à comparer les chiffres des budgets fédéraux des années 1870 à nos jours, il est clair qu'ils constateront une augmentation impressionnante des dépenses mais aussi des recettes. Force nous est d'admettre que les dépenses sont maintenant très importantes mais comparaison n'est pas raison, si l'on ne tient pas compte de tous les éléments objectifs du problème.

Les charges financières du pays ont augmenté de façon constante du fait des obligations de la vie moderne, du progrès et cela dans tous les domaines de toutes nos administrations, sans exception. Mais elles ont augmenté aussi en raison de l'accroissement de la population et de la dépréciation très sensible de l'argent. N'oublions pas que la Suisse est victime de l'inflation et que notre monnaie n'a plus la même parité or qu'en 1937.

Cela aussi, tous ceux qui adressent des critiques, qu'ils estiment fondées concernant les dépenses, devraient le reconnaître. Il serait bon aussi d'affirmer que les dépenses de la Confédération, dans certains domaines, sont fonction de prix imposés que l'administration du pays doit en partie subir. En outre, si vous consultez les tableaux annexés au message concernant l'initiative, qui indiquent les arrêtés autorisant les dépenses pris depuis le 1er janvier 1951 et pour lesquelles la votation populaire ne pouvait être demandée, vous constaterez aussitôt que vous ne pouviez, en toute conscience, refuser les dits crédits qui, qu'on le veuille ou non, étaient nécessaires au gouvernement pour assurer la bonne marche des affaires du pays.

Nous nous garderons de paraître surpris à la lecture de l'initiative qui nous préoccupe. Nous n'y voyons que l'attitude de citoyens animés d'inten-

tions louables en soi mais qui s'abusent singulièrement sur l'efficacité, la légitimité et l'opportunité des mesures qu'ils préconisent. C'est une illusion de croire que les moyens artificiels qui nous sont proposés conduiraient à une gestion meilleure du ménage fédéral. Tout au plus parviendrait-on à brider, dans une certaine mesure, des représentants du peuple qui ont toujours cherché à remplir leur devoir avec, qu'on le veuille ou non, un sens profond de leurs responsabilités et une vision des choses généralement plus claire et plus objective que celle que peut se faire le citoyen moyen souvent mal informé.

Permettez nous de penser qu'en agissant de cette façon, peut-être sans le vouloir, l'on jette un certain discrédit sur le travail de parlementaires auxquels le peuple ne manque pas, par ailleurs, de renouveler périodiquement sa confiance. Il me paraît que c'est un phénomène curieux.

Il existe aussi dans notre pays de faux prophètes qui projettent des images souvent inexactes. Ces images représentent pour eux ce qu'ils pensent de l'avenir et du bien du peuple. Il me semble qu'ils se prennent eux-mêmes pour des flambeaux, éblouis en quelque sorte par leur propre lumière. Nous pensons que c'est pour ces raisons, tout en estimant que l'on demande de nos jours beaucoup au peuple, qu'ils veulent donner la possibilité au souverain de juger mieux des dépenses de la Confédération, cela tout en plaçant le Conseil fédéral, dans une certaine mesure, au-dessus des Chambres.

L'initiative et le contreprojet du Conseil fédéral représentent, sans aucun doute, une arme à double tranchant que 30 000 citoyens pourront utiliser, selon leur bon plaisir ou leur idée personnelle, dans le cas du referendum facultatif, par exemple. Les promoteurs de l'initiative eux-mêmes ont été obligés de reconnaître que leur projet était lourd de conséquences quant à la possibilité future d'engager certaines dépenses nécessaires au pays et proposées à l'Assemblée fédérale. Il suffit de rappeler certaines dépenses qui découlent de lois ou qui sont d'ordre social, ou encore militaire. Quant aux dépenses fondées sur les traités internationaux, le Conseil fédéral a modifié son point de vue primitif – et la majorité de votre commission l'a suivi – en ce sens qu'elles ne seront pas soumises au referendum facultatif, si le Conseil national en décide ainsi.

Votre commission s'est penchée sur tous les problèmes posés et les a étudiés très sérieusement. Elle a repoussé l'initiative à l'unanimité moins une voix et une abstention, ne serait-ce que parce qu'elle contient des points irréalisables dans la pratique. Elle s'est rendue aux raisons de M. Streuli, conseiller fédéral, qui a démontré notamment, s'agissant du budget et des crédits supplémentaires, que le frein prévu au point 1 de l'initiative était impraticable. Toute augmentation des dépenses devrait être aussitôt couverte, selon les promoteurs de l'initiative, par une recette correspondante. Mais l'examen du budget, qui n'est d'ailleurs qu'une simple estimation des dépenses, ne donne au Parlement ni la possibilité, ni le droit d'introduire des recettes nouvelles. Au surplus, sous réserve des droits du peuple et des cantons, c'est l'Assemblée fédérale qui exerce l'autorité suprême de la Confédération aux termes de l'article 71 de la Constitution. Ce principe s'applique notamment au budget, ainsi qu'en dispose l'article 85,

chiffre 10 de la Constitution. Il ne saurait donc être question de limiter les droits de l'Assemblée fédérale au profit du Conseil fédéral.

Enfin, il y a lieu de souligner qu'une telle limitation, si elle était possible, se justifierait d'autant moins que, depuis 1946, le Parlement a constamment diminué le budget des dépenses présenté par le Conseil fédéral.

Quant au referendum obligatoire, le chef du Département des finances a fait observer, à juste raison, que l'importance d'une loi n'était pas forcément fonction de la dépense qu'elle entraîne et que le referendum obligatoire ne s'appliquait pas à des lois d'une portée très considérable, comme celles, par exemple, qui introduisent un code civil suisse ou un code pénal suisse. Il ne faut pas que notre système constitutionnel devienne incohérent.

Quelques-uns de nos collègues qui défendent leur point de vue à cette tribune se sont opposés au contreprojet du Conseil fédéral, qui ne leur paraît pas utile à la bonne marche de nos finances fédérales. D'autres, parmi eux, estiment le contreprojet dangereux, parce que selon eux, le referendum facultatif qu'introduit le projet fédéral dans la Constitution permettrait à certains grands cantons de majoriser le reste du pays. Il faut, par exemple, 13 cantons petits et moyens pour contrebalancer le corps électoral du seul canton de Zurich. Je pense que ce n'est pas précisément ce qu'ont désiré les promoteurs de l'initiative.

D'autres commissaires estiment en revanche que le contreprojet répond à un besoin d'ordre essentiellement psychologique et, compte tenu des charges fiscales accrues qui pèsent sur le peuple souverain, pensent qu'il serait judicieux d'accorder à ce dernier des droits nouveaux dans ce domaine. Mais les partisans comme les adversaires du contreprojet sont entièrement d'accord pour admettre que le Parlement ne s'est jamais laissé aller à une politique de dépenses inconsidérées et que ce n'est pas là, par conséquent, qu'on pourrait trouver la justification d'un contreprojet.

Rappelons aussi que certains membres de la majorité de la commission qui ont accepté le contreprojet du Conseil fédéral destiné à remplacer l'initiative, l'ont fait en pensant qu'il serait bon que le peuple fût consulté à cet égard et que rien ne l'empêcherait, s'il est satisfait du régime actuel, de refuser et l'initiative et le contreprojet.

Le contreprojet reprend, de l'initiative et du régime financier de 1951, le principe d'une majorité qualifiée nécessaire pour l'adoption de dépenses, budgétaires ou non, dépassant un montant déterminé. Les avis étaient très partagés à cet égard. Pour les uns, ce frein aux dépenses qui va s'exercer dans des cas déterminés, en ce sens que la majorité des membres de chacun des deux Conseils sera requise, n'est qu'un palliatif sans intérêt, voire un miroir aux alouettes.

Pour d'autres, il est d'une importance évidente du fait qu'il agirait comme un avertissement pour les parlementaires qui se trouveraient ainsi rappelés à la réalité, pour autant qu'ils en auraient besoin.

La majorité de la commission l'a donc maintenu dans le contreprojet fédéral.

Le contreprojet institue ensuite le referendum facultatif pour les arrêtés entraînant des dépenses



uniques ou périodiques dépassant un certain montant. Nous nous sommes déjà exprimé quant au principe.

Lors de la discussion article par article, la détermination des montants au sujet desquels les dépenses pouvaient faire l'objet d'un referendum a donné lieu à de longues discussions, ce qui permit à un journaliste malicieux de plaisanter sur le compte d'une commission qui ne savait pas trop, dans sa perplexité, si elle devait prévoir une limite de 30, ou de 15, ou de 10 ou encore de 5 millions. Le Conseil fédéral s'est décidé pour 10 millions revenant sur sa conception précédente. Il a donc retourné sa veste depuis la parution du message. (Rires)

Ces diverses propositions seront examinées au fur et à mesure de la discussion des articles du contreprojet, pour autant, bien entendu, que notre Conseil en accepte le principe.

La quasi-unanimité des membres de la commission, il faut le répéter en terminant, espère vivement que le souverain refusera l'initiative, qui rendrait de bien mauvais services au pays. La majorité, en revanche, espère que le souverain appréciera le contreprojet du Conseil fédéral amendé par les Chambres.

Au bénéfice des considérations qui précèdent, nous vous prions, monsieur le président et messieurs, d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.

**Präsident:** Zur Begründung des Minderheitsantrages hat das Wort Herr Reichling.

**Reichling:** Ich habe im Namen einer Kommissionsminderheit den Antrag auf Nichteintreten auf den Gegenvorschlag, also Verzicht auf einen Gegenvorschlag, zu begründen.

**Präsident:** Es besteht hier ein gewisses Missverständnis. Es wäre wohl gut, in dem Sinne vorzugehen, dass zunächst nur darüber beraten würde, ob wir die Initiative dem Volke zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen wollen, um dann im zweiten Stadium, nachdem dieser Entscheid gefallen ist, zu beraten, ob wir der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen wollen oder nicht. Der Herr Kommissionspräsident hat in diesem Sinne referiert. Der Referent französischer Sprache hat beide Fragen miteinander bereits behandelt. Ich glaube, es wäre einer klaren Diskussion förderlich, wenn wir diese beiden Fragen gesondert betrachten würden.

**Reichling:** Ich kann mich diesem Vorschlag durchaus anschliessen und möchte in diesem Fall lediglich für die Minderheit erklären, dass auch sie für Ablehnung der Initiative eintritt. Also besteht hier keine Differenz innerhalb der Kommission.

**Präsident:** Ich frage an, ob in diesem Punkt „Initiative ja oder nein“ noch das Wort gewünscht wird?

Es ist dies nicht der Fall. Ich nehme deshalb an, dass der Rat einstimmig der Meinung ist, dass die Initiative dem Volk zur Ablehnung empfohlen wird.

*Zustimmung – Adhésion*

**Präsident:** Wir behandeln nun die Frage: Gegenvorschlag ja oder nein.

**Rohr, Berichterstatter der Mehrheit:** Die Frage der Vorlage eines Gegenvorschlages gab zu einer einlässlichen Diskussion schon in der Kommission Veranlassung. Vor allem wurde das Bedürfnis nach einer Änderung der bestehenden Verhältnisse bestritten. Neue Volksrechte seien nur dort einzuführen, wo dafür ein Bedürfnis bestehe.

Die Kommission beantragt Ihnen aber mit 16 zu 7 Stimmen, Volk und Ständen einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Dabei ist zu betonen, dass von einzelnen Mitgliedern, die für die Unterbreitung eines Gegenvorschlages gestimmt haben, gleichzeitig erklärt wurde, dass sie aber in der Abstimmung sowohl die Initiative wie auch den Gegenvorschlag bekämpfen werden.

Die Mehrheit der Kommission für die Aufstellung eines Gegenvorschlages liess sich von folgenden Erwägungen leiten:

Die Initiative ist von gegen 100 000 Stimmberechtigten unterzeichnet. Sie enthält Anregungen, die sicher geeignet sind, Verwaltung und Räte im Sinne einer vorsichtigen Ausgabenpolitik zu beeinflussen. Es darf daher zum Volksbegehren nicht eine rein negative Stellung bezogen werden, sondern es ist den Begehren der Initianten, soweit sie gerechtfertigt erscheinen, nach Auffassung der Mehrheit der Kommission Rechnung zu tragen. Die Mehrheit der Kommission hält daher die Aufstellung eines Gegenvorschlages für sachlich gerechtfertigt und politisch notwendig. Die Abstimmung über die provisorische Finanzverordnung ist zwar vorbei. Aber vier Jahre sind eine kurze Zeit, und eine Brückierung der Initianten würde bei der Aufstellung der definitiven Finanzordnung sich ohne Zweifel negativ auswirken, denn die Zeit wäre zu kurz, um diese Brückierung in Vergessenheit geraten zu lassen. Dazu kommt die Überlegung, dass die Ablehnung des Begehrens der Initianten ohne Gegenvorschlag durchaus nicht sicher ist, auch wenn alle Parteien sich dagegen aussprechen würden. Der Sparwille ist nun einmal tief im Volk verankert und ebenso der Wille, nicht nur beim Beschliessen von Steuern, sondern auch bei der Verwendung der Steuergelder die Möglichkeit der Mitsprache zu haben. Die Annahme des Vorschlages der Initianten müsste aber zu ganz unerfreulichen Zuständen führen.

Zu diesen politischen Erwägungen kommen die sachlichen. Bereits bei der bestehenden Finanzordnung ist für gewisse Ausgabenbeschlüsse ein qualifiziertes Mehr erforderlich. Diese Bestimmung ist in harten und lebhaften Auseinandersetzungen bei allen Beratungen der Finanzordnung durchgesetzt worden. Bei der Abstimmungspropaganda für die Finanzordnung spielte diese Ausgabenbremse immer eine grosse Rolle. Wieweit sie sachlich wirksam sein wird, kann noch nicht endgültig beurteilt werden. Sicher bewirkt aber ihr Vorhandensein die sorgfältige Abwägung von Ausgabenanschlägen. Die Ablehnung dieses einen und harmlosen Versuches zur sorgfältigen Ausgestaltung der Ausgabenanschläge würde sich für kommende Abstimmungen höchst nachteilig auswirken. Die Mehrheit der Kommission ist daher der Auffassung, dass die

bereits bestehende Bestimmung in den Gegenvorschlag aufgenommen und verfassungsmässig verankert werden soll.

Es ist nicht das erste Mal, dass die Frage der Einführung des Finanzreferendums in den Eidgenössischen Räten zur Diskussion steht. Das war schon der Fall in den Jahren 1872 und 1873, im Zusammenhang mit der Einführung des Gesetzesreferendums. Schon damals sprach sich der Ständerat mehrheitlich für das Finanzreferendum aus. Der Nationalrat lehnte es ab. Die Bundesverfassung brachte dann im Jahre 1874 das fakultative Gesetzesreferendum, wie wir es heute haben, erweitert im Jahre 1921, und anwendbar auch auf Staatsverträge. Schon jetzt gibt es eine Art Finanzreferendum. Wenn zum Beispiel das Parlament einen Ausgabenbeschluss in die Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses kleidet, unterliegt er dem fakultativen Referendum. Diesen Weg schlug das Parlament ein beim Beschluss über die Hilfeleistung an notleidende Auslandschweizer (1920), beim Beschluss über die Ausrichtung von Beiträgen an die Kantone für die Automobilstrassen, im Jahre 1928, und neuestens bei der Vorlage betreffend Gewährung von Bundesbeiträgen an den schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Diese Art des Finanzreferendums liegt aber ganz im Belieben des Parlamentes. Durch die Einführung des fakultativen Finanzreferendums für alle Beschlüsse, die Ausgaben von einer bestimmten Höhe zur Folge haben, würde der Willkür ein Ende gesetzt, denn dann müssten alle Beschlüsse, die diesen Ausgabenplafond erreichen, auch dann der Volksabstimmung unterbreitet werden, wenn sie nicht in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet sind und wenn 30 000 Bürger das Finanzreferendum ergreifen.

Mit besonderer Vorliebe pflegt man bei der Einführung neuer Institutionen auf die Erfahrungen der Kantone hinzuweisen oder die Kantone vorangehen zu lassen. In zahlreichen Kantonen hat man das Finanzreferendum. Im Aargau besteht sogar das obligatorische Finanzreferendum, als Korrelat auch das obligatorische Gesetzesreferendum. Die stimmberechtigten und steuerzahlenden Bürger werden nach meinen Beobachtungen auf dieses Recht im Aargau nicht verzichten. Den vollziehenden und gesetzgebenden Behörden mag diese Institution manchmal unbequem sein.

Wenn wir also vom Standpunkt des Volkes aus sagen dürfen, die Institution habe sich bewährt, wird man vom Standpunkt der Regierung aus eher eine gewisse Zurückhaltung in der Beurteilung dieser Institution an den Tag legen. Die Gegner der Einführung des Finanzreferendums auf eidgenössischem Boden machen vor allem geltend, das, was für Kantone und Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen eine geeignete, gute oder wenigstens tragbare demokratische Einrichtung sei, passe nicht immer auch für die ganze Eidgenossenschaft. Das Referendum eigne sich überhaupt nur für kleine Gemeinwesen, nicht für grosse. Das treffe in ganz besonderer Weise für das Finanzreferendum zu. Es könne zu einer unerträglichen Majorisierung von Landesgegenden in den Kantonen führen. Was für Landesgegenden und Kantone zutreffe, gelte auch

für Wirtschaftsgruppen. Die Interessenpolitik könne leicht noch heftiger, unerfreulicher, ja gehässiger werden. Es bestünde die Gefahr, dass die *do ut des*-Politik noch weiter getrieben werde. Das Finanzreferendum könne sogar die Ausgabenpolitik derjenigen, die am wenigsten an Steuern beitragen, noch fördern. Als Hauptfall der Demagogie sei anzusehen, wenn die staatlichen Ausgaben mehrheitlich von denen beschlossen werden, die die entsprechenden Mittel nicht aufzubringen haben. Das Finanzreferendum werde den Materialismus in der Politik noch verschärfen. Nur zum Schaden des Volkes könne in der Demokratie alle Verantwortung dem Volke übertragen werden. Vermehrtes Sparen werde im Bunde nicht durch eine Änderung der verfassungsrechtlichen Institutionen, sondern nur durch eine Änderung der Haltung erzielt werden können. Es sei fraglich, ob das Volk die nötige Einsicht für die Bedürfnisse des Staatshaushaltes aufbringe.

Sicherlich kann nicht allen diesen Bedenken die Berechtigung abgestritten werden. Es erhebt sich nun die Frage: Sind die Gründe für oder gegen das Referendum stärker?

Was wird zur Begründung des Finanzreferendums vorgebracht? Der Bundesrat befürwortet das Finanzreferendum mit zwei Hinweisen, erstens mit dem Hinweis darauf, dass das allgemeine Finanzreferendum im Zuge der Entwicklung liege und zweitens mit dem Hinweis auf die staatspolitische Reife des Schweizervolkes.

In der Botschaft über die Rheinau-Initiative wurde die Demokratie als die Staatsform des Vertrauens bezeichnet und ein Redner meinte, das Volk könne machen, was es wolle, es habe immer recht. Im Ständerat wurde im Zusammenhang mit den Beratungen dieser Initiative der Ausspruch getan: «Le peuple ne se trompe jamais.» Das Finanzreferendum wird als Krönung der reinen Demokratie bezeichnet und als das demokratischste unter den verschiedenen Referenden.

Wenn alle diese Behauptungen als bare Münze genommen werden müssten, könnte man mit Begeisterung und ohne jedes Bedenken dieser neuen Institution zustimmen. Aber man kann ihr auch zustimmen, wenn man dieser Argumentation nicht vorbehaltlos folgt und einige Abstriche macht. Bisher ruhte die staatliche Finanzhoheit des Bundes ausschliesslich bei der Bundesversammlung. Bis vor einigen Jahren musste sich der Bund begnügen mit den Einnahmen aus den Zinsen des eidgenössischen Kriegsfonds, dem Betrag der Grenzzölle, der Post- und Telephonverwaltung; ab 1874 kamen dazu noch der Ertrag des Bundesvermögens, der Telegraphenverwaltung, der Anteil am Militärpflichtersatz und ab 1917 die Stempelabgabe. Heute sind die Verhältnisse ganz andere. Wir haben die direkten Steuern, ausserordentliche Kriegssteuer, Krisenabgabe, Wehrsteuer, Wehropfer, Warenumsatz- und Luxussteuer, Kriegsgewinn- und Verrechnungssteuer. Dem Finanzreferendum kommt daher heute eine ganz andere Bedeutung zu als zu jener Zeit, da dem Bund noch nicht so weitgehende direkte Zugriffe auf Einkommen und Vermögen des einzelnen Bürgers zustanden.

Der Wunsch des Bürgers bei der Verwendung der Steuergelder nicht nur zusehen, sondern in der

Form eines Vetos auch mitreden zu dürfen, ist durchaus verständlich. Der Bundesrat hat daher recht, wenn er darauf hinweist, dass bei dieser starken finanziellen Beanspruchung der Steuerzahler der Ruf nach Mitspracherecht bei der Gestaltung der Staatsausgaben verständlich ist und wenn er erklärt, diesem Begehren könne eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Die Ratio dieses Mitspracherechtes liegt in der Tatsache, dass nach der neuen Entwicklung der Steuergesetze die Gesamtheit der Bürger in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler von jeder Ausgabe mitbetroffen werden. Das Finanzreferendum ist im weitern Sinn Verwirklichung der Verwaltungsdemokratie. Durch die Verweigerung der Finanzen wird der Verwaltungsakt unter Umständen verunmöglicht. Wir sind ja bei der Rheinau-Initiative noch viel weiter gegangen. Dort haben wir dem Volk sogar zugestanden, darüber zu befinden, ob ein bereits vollzogener Verwaltungsakt nicht wieder rückgängig gemacht werden solle. Man hat Bedenken, das Finanzreferendum könnte sich als Hemmschuh auswirken. Gewiss, das Finanzreferendum soll auch in gewissem Sinne ein Hemmschuh sein. In vielen Fällen darf man auch der Ansicht sein, ein Hemmschuh sei ein sehr wohlthätiges Instrument. Ein Vorkämpfer des Sozialismus - Carl Bürkli - prägte einmal das Wort, das Referendum müsse gegen Begehrungssünden, die Initiative gegen Unterlassungssünden helfen. Das Referendum wäre sicher ein Vorbeugungsmittel gegen Begehrungssünden. Es würde dadurch eine erhöhte Garantie geschaffen, dass Ausgabenbeschlüsse von grosser Tragweite in einem besonders sorgfältigen Verfahren zustande kommen und blosser Zufallsentscheide vermieden würden. Mit Recht hat unser Präsident, Herr Nationalrat Häberlin, in einem Artikel in der „Neuen Zürcher Zeitung“ hervorgehoben, dass die blosser Existenz des fakultativen Referendums ungleich bedeutsamer sei als die tatsächliche Anwendung. Seine wichtigste Funktion sei, präventiv zu wirken. Aus dieser Erwägung hat sich eine Mehrheit auch für die Zustimmung zum Antrag des Bundesrates auf Einführung des fakultativen Referendums entschlossen. Die Kommission beantragt Ihnen daher Eintreten auf den Gegenvorschlag und zwar, wie ich bereits erwähnte, mit 16 zu 7 Stimmen.

Zu den einzelnen Anträgen des Gegenvorschlages werde ich mich äussern, wenn Sie sich zum Eintreten ausgesprochen und darüber befunden haben.

**Reichling**, Berichterstatter der Minderheit: Es hat sich in der Kommission eine Minderheit gebildet, die Ihnen Nichteintreten auf den Gegenvorschlag, also Verzicht auf einen solchen, beantragt, und ich bin beauftragt, diesen Antrag im Namen der Minderheit zu begründen. Wir lehnen also sowohl das qualifizierte Mehr als auch das fakultative Finanzreferendum ab, und wir sind dagegen, dass diese beiden Institutionen in unserer Bundesverfassung verankert werden. Nun ist die Lage so, dass vor allem Herr Kollege Dr. Huber die Frage des qualifizierten Mehrs behandeln wird. Er wird eventuell auch in der Detailberatung darüber sprechen; sie ersehen das aus der Vorlage. Auch in der Eintretensdebatte wird er sich eventuell über diesen Teil des Gegenvorschlages äussern. Ich bin dafür dankbar,

weil ich mich deshalb im wesentlichen auf die Ablehnung des fakultativen Finanzreferendums beschränken kann. Das erlaubt mir eine gewisse Kürzung meiner Ausführungen. Wir halten dafür, dass sowohl der Verankerung des qualifizierten Mehrs wie auch des fakultativen Finanzreferendums in der Verfassung staatspolitisch die allergrösste Bedeutung und Tragweite zukommt.

Die Initianten begründen das Finanzreferendum sehr summarisch damit, dass gegen die steigende Ausgabenflut des Bundes ein Damm errichtet werden müsse. Sie verwenden irreführende Vergleiche, indem sie der Entwicklung des Lebenskostenindex die Entwicklung des Ausgabenindex in der Rechnung des Bundes gegenüberstellen. Sie argumentieren in der Weise, dass wenn der Lebenskostenindex von 1939 bis 1951 auf 170 gestiegen sei, der Ausgabenindex aber auf über 200, so sei das ein schlagender Beweis dafür, dass eine Ausgabenpolitik betrieben worden sei, die einfach abgestoppt werden müsse und nicht weiter tragbar sei. Wohlweislich verschweigen die Initianten die Gründe, die zu dieser Steigerung des Ausgabenindex in der Bundesrechnung geführt haben. Sie sagen kein Wort davon, dass diese Steigerung im wesentlichen auf die Mobilmachung 1939-1945 zurückzuführen ist, von der sie wissen, dass sie ungefähr 10 Milliarden Franken gekostet hat. Sie verschweigen auch, dass in der Zwischenzeit die AHV geschaffen worden ist, die hohe Aufwendungen des Bundes von vorerst jährlich 120 Millionen Franken mit sich bringt. Damit ist der Ausgabenplafond der Bundesrechnung auf 2 Milliarden angestiegen. Aber das sind Gründe, die ausserhalb einer normalen Budget- und Rechnungsgestaltung liegen. Wenn die Initianten an diesen Ausgaben Anstoss nehmen, dann wäre konsequenterweise zu erwarten gewesen, dass sie z. B. eine Mobilmachung dem Referendum unterstellen wollten. Denn die Mobilmachung von 1939 hat zu diesen Ausgaben und zu dieser starken Vermehrung und Aufblähung des Ausgabenbudgets geführt. Wenn wir nach der Meinung der Initianten die Armee nicht mobilisiert hätten, dann wären diese Aufwendungen für unsere militärische Landesverteidigung nicht entstanden. Aber vielleicht wären wir in den Krieg hineingezogen worden und damit vermutlich nicht besser weggekommen. Aber gewiss ist es eine Irreführung des Volkes, wenn man den Lebenskostenindex und den Ausgabenindex des Bundes unmittelbar miteinander vergleicht, ohne dass man den Gründen dieser Entwicklung nachgeht. Vermutlich sind eine grosse Zahl von Unterschriften durch diese Irreführung gewonnen worden. Schliesslich sind die fast 100 000 Unterschriften zustande gekommen, indem man dem Volke Behauptungen vorgetragen hat, die einer nähern Prüfung nicht standhalten. Es heisst auch auf den Initiativbogen, die im Volke verteilt worden sind: „So darf es nicht weitergehen; mit dieser Art Ausgabengestaltung und Finanzgebarung darf es nicht weitergehen!“ Ich habe seit Jahren die in Frage kommenden Herren im Rate immer wieder aufgefordert, sie möchten mir ein Beispiel nennen, wo unverantwortlich oder auch nur leichtfertig von beiden Räten Ausgaben beschlossen worden sind. Ich stelle fest, dass bis heute nicht ein einziges Beispiel genannt werden konnte. Wie reimt sich das zusammen mit diesem Satz: „So darf es nicht weiter-

gehen!“? Es soll also irgend etwas geändert werden. Aber was materiell geändert werden soll, wo effektiv zusätzliche Einsparungen erzielt werden sollen, darüber schweigt sich die Initiative sowohl im Text wie in der Begründung vollständig aus; man ist nicht in der Lage, ein einziges Beispiel zu nennen, bei dem man sagen könnte, dass eine Ausgabe hätte verhütet werden können und die mit dem nötigen Verantwortungsbewusstsein nicht hätte beschlossen werden sollen.

Man sagt weiter, und diesem Standpunkt hat auch der Bundesrat beigepflichtet, und er ist auch vom Vertreter der Kommissionsmehrheit vertreten worden: Höhere Ausgaben würden ein vermehrtes Mitspracherecht des Volkes rechtfertigen. Demgegenüber möchte ich erklären, dass keine Ausgabe beschlossen werden kann, die nicht ihre verfassungsmässige oder ihre gesetzmässige Grundlage hat. Es ist also so, dass jede Ausgabe, die im Budget oder unabhängig vom Budget irgendeinmal vorkommt, vom Volke, nicht betragsmässig, aber in der verfassungsmässigen oder gesetzmässigen Grundlage, sanktioniert worden ist. Es ist auch keineswegs so, dass das Mitspracherecht des Volkes irgendwie hier auf dem Spiele steht. Auch hier möchte ich wieder fragen: Hätten wir die Mobilmachung 1939 dem Volke vorlegen und zunächst eine Referendumsfrist ansetzen sollen, um ihm Gelegenheit zu geben, diese Mobilmachung und die damit in Verbindung stehenden Milliarden Ausgaben zunächst vom Volke beschliessen zu lassen? Ich glaube nicht, dass irgend jemand diese Auffassung im Ernste vertreten kann. Ich möchte ein Beispiel über dieses Mitspracherecht des Volkes hier erwähnen und könnte Dutzende solcher aufführen, was aber aus Mangel an Zeit nicht geschehen soll. Das Wehrwesen mit seinen 600–700 Millionen Franken Ausgaben je Jahr stellt den grössten Ausgabenposten unseres Budgets dar. Das Wehrwesen ist verankert in einer ganzen Anzahl von Verfassungsartikeln. Das Wehrwesen ist verankert im Gesetz über die Militärorganisation. Wir haben uns auch hier immer wieder über die Truppenordnung und ihre Abänderungen auszusprechen. Aber in der Verfassung und im Gesetz der Militärorganisation hat sich das Schweizervolk immer wieder entschieden auf den Standpunkt der Wehrhaftigkeit gestellt. Nun geht es nicht an, dass man auf dem Umwege über ein fakultatives Finanzreferendum diese Wehrhaftigkeit untergräbt oder illusorisch macht, denn die Wehrhaftigkeit hält solange an, und unsere Möglichkeit der militärischen Verteidigung besteht solange, als die hierfür notwendigen Kredite bewilligt werden.

• Sie haben den Flugzeugkredit über den Weg der Ausgabenbremse abgelehnt und diesen Beschluss nachher wieder mit zweifelhaften Methoden repariert, ebenso die Panzervorlage. Mir scheint, dass, wenn schon das Schweizervolk auf Grund der Verfassung für die Wehrhaftigkeit und militärische Landesverteidigung sich bekennt und das auch tut über das Gesetz betreffend die Militärorganisation, dann dürfte das Mitspracherecht des Schweizer Volkes gewahrt sein. Was aus dieser Verfassung und aus diesem Gesetz nun eben für Konsequenzen entstehen, das hat das Schweizervolk auch gewusst. Es wusste immer, dass das Militär Geld kostet. Wenn es dieses Geld hätte sparen wollen, hätte es die Militär-

organisation nicht angenommen. Diese Begründung, dass das Mitspracherecht des Volkes tangiert sei oder dass es eine Erweiterung erfahren müsse, lässt die Minderheit also nicht gelten, denn es ist am passenden Ort gewahrt. Aber wir an unserem Ort sollen die Verantwortung dafür übernehmen, dass die vom Volke angenommenen Gesetze auch sinngemäss durchgeführt werden.

Nun habe ich heute früh gesehen, dass Herr Kollege Jaquet Angst bekommt vor seiner eigenen Courage und neben internationalen Staatsverträgen auch die Beschaffung von Kriegsmaterial ausnehmen will. Man will also bereits dort zurückkriechen und hat schon Angst, dass, wenn das fakultative Finanzreferendum auch für Militärausgaben gelte, dass das eventuell auf die militärische Landesverteidigung und unsere Abwehrbereitschaft ihren nachteiligen Einfluss haben könne.

Die Begründung des Finanzreferendums durch den Bundesrat auf Seite 7 der Botschaft umfasst nur 14½ Zeilen.

Diese Begründung ist weder stichhaltig noch irgendwie überzeugend. Der Bundesrat erklärt, dass man in vielen Kantonen dieses obligatorische oder fakultative Finanzreferendum bereits kenne. Hierzu zitiere ich Professor Huber in seinem Ihnen wahrscheinlich allgemein bekannten Artikel in der „Neuen Zürcher Zeitung“, wo er sich dazu ausserordentlich treffend äusserte. Ich will das hier nicht wiederholen; ich möchte nur erklären, dass richtigerweise dort gesagt ist, dass noch lange nicht alles, was sich für die Kantone bewährt hat oder für sie tragbar gestaltet, vielleicht vorteilhaft auswirkt, nun zwangsläufig auch auf den Bund übertragen werden müsse. Davon kann keine Rede sein, vor allem in Finanzbelangen nicht, weil doch in den Kantonen dem Stimmberechtigten der Überblick über die kantonale Finanzgebarung einigermaßen möglich ist. Das trifft nun für den Bund nicht in dieser Masse zu. Können Sie jedem Stimmberechtigten zumuten, dass er über die gesamte Finanzgebarung des Bundes, d. h. über 1,7 bis 1,8 Milliarden Einnahmen und Ausgaben, Bescheid weiss und sich ein eigenes Urteil darüber bilden kann? Davon kann keine Rede sein! Deshalb bestreite ich, dass das, was sich eventuell in den Kantonen bewährt hat oder jedenfalls zu keinen Missständen führte, nun unbesehen auf den Boden des Bundes übertragen werden könnte.

Nun noch ein anderes sehr bedeutsames und wichtiges Moment, das vom Bundesrat und auch von der Kommission nicht berührt worden ist: die tiefgreifende Differenz der Ordnung der Verhältnisse in den Kantonen und im Bund. Wenn mich meine staatsbürgerlichen Kenntnisse nicht im Stiche lassen, so muss ich hier erklären, dass mir kein Kanton bekannt ist, der das Zweikammersystem aufweist. In den Kantonen haben wir als gesetzgebende Behörde den Grossen Rat, den Kantonsrat, den Grand Conseil. Aber nirgends haben wir noch eine zweite Kammer. In den Kantonen ist es also so, dass gleich nach dieser einen gesetzgebenden Behörde dann das Volk zum Zuge kommen muss, wenn schon ein Referendum besteht. Im Bund ist das vollständig anders geordnet. Wir haben ein Zweikammersystem. Alle unseren Ausgabenbeschlüsse werden sowohl vom Nationalrat wie auch vom Ständerat eingehend geprüft. Ich glaube, Sie stimmen mir zu, wenn ich

hier erkläre, dass auf jeden Fall der Ständerat nicht unbesehen hinnimmt, was wir beschlossen haben, sondern dass er diese von uns gefassten Beschlüsse, soweit die Priorität bei uns liegt, sehr genau ansieht und sich nicht scheut, eine – oftmals glücklicherweise! – andere Meinung zu vertreten, wenn er eben unsere Haltung nicht billigen kann. Aber ich darf doch zur Ehre des Nationalrates auch erklären, dass auch wir das, was der Ständerat aus seinem Stöckli uns herüberschickt, auch nicht unbesehen hinnehmen; auch wir bestellen unsere Kommissionen, und unser Rat befasst sich mit der gleichen Gründlichkeit und mit der gleichen kritischen Einstellung mit den Beschlüssen des Ständerates, wenn die Priorität beim Ständerat liegt, wie das der Ständerat tut, wenn die Priorität bei uns liegt. Das ist nun ein wesentlicher Unterschied gegenüber einem kantonalen Finanzreferendum. Bei uns muss jeder Bundesbeschluss finanzieller Art, der nicht an und für sich über das Budget dem Bundesrat zur Erledigung überwiesen ist, zwei Räte passieren, und dann erst wird gegebenenfalls das Volk zum Entscheid aufgerufen. Da liegt der wesentliche Unterschied. Deswegen lasse ich nicht gelten, und es ist nicht richtig, wenn man erklärt, dass das, was in den Kantonen sich bewähre und als nötig erwiesen habe, auch im Bunde durchgeführt werden solle.

Die Begründung, die Sache liege im Zuge der Entwicklung, ist wohl nicht ernst zu nehmen. Wenn wir alles, was im Zuge der Entwicklung liegt, in unsere Bundesverfassung aufnehmen wollten, würden wir uns vor solchem Tun bekreuzigen. Man könnte alles mögliche und unmögliche damit begründen. Diesen Satz habe ich bedauert. Mit solchen Gründen kann man keine Verfassungsnovelle, weder uns noch dem Volke, zur Annahme empfehlen oder auch nur schmackhaft machen.

Nun zur abstimmungstaktischen Seite: Es ist vom Bundesrat erklärt und auch in der Kommission gesagt worden, wir müssten aus abstimmungstaktischen Erwägungen der Initiative, damit sie sicher abgelehnt werde, einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Ich stehe nicht auf diesem Standpunkt. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft erklärt, die Initiative sei unglücklich, unvernünftig, befriedige nicht. Man könnte weitergehen und sagen, sie sei gefährlich. Ich habe in diesem Fall das Vertrauen zum Schweizervolk, dass es diese Initiative, wenn es richtig aufgeklärt wird, den Initianten vor die Füße werfen werde. Es wird weniger schwierig sein, diese Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu bringen, als z. B. die seinerzeitige Initiative der PdA auf Ablehnung oder Aufhebung der Warenumsatzsteuer. Jedem Schweizer Bürger beizubringen, dass er eine Warenumsatzsteuer zu zahlen habe und ihn davon zu überzeugen, dass diese Steuer nötig sei, ist wahrhaftig schwieriger als dem Schweizer Bürger zu sagen, dass diese Initiative abgelehnt werden müsse. Trotzdem haben wir bei der PdA-Initiative über die Warenumsatzsteuer oder deren Aufhebung darauf verzichtet, einen Gegenvorschlag aufzustellen. Diese Initiative ist trotzdem stark abgelehnt worden. Ein anderes Beispiel ist die Rheinau-Initiative. Wir haben lange darüber gesprochen, ob der Rheinau-Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden solle, vor allem deshalb, weil man sagte, es werde schwer halten, die Rheinau-Initiative ohne

Gegenvorschlag zur Ablehnung zu bringen. Man hat auf einen Gegenvorschlag verzichtet, und die Rheinau-Initiative wurde, trotzdem viel für sie sprach und namentlich der Heimatschutz mit Recht gegen das Projekt opponierte, mit Wucht abgelehnt. Man soll daher nicht sagen, um die Initiative abzulehnen, müsse ein Gegenvorschlag aufgestellt und dem Volk vorgelegt werden. Auch diese Begründung ist nicht stichhaltig.

Nun einige zusätzliche Gründe für die Ablehnung des Gegenvorschlages, insbesondere auch aus dem Gesichtswinkel des fakultativen Finanzreferendums. Da möchte ich zunächst auf die neue Methode der Unterschriftensammlung für ein Referendum hinweisen. Sie wissen, wie das heute gegenüber früher geschieht; die Angelegenheit wird einem Büro übertragen. Man zahlt ihm soundsoviel je Unterschrift und die Unterschriften sind sofort beisammen. Das Referendum zu ergreifen ist heute im wesentlichen eine Sache des Geldes oder einer eingespielten oder auch nur brauchbaren Organisation. Das eine und das andere erleichtert das Sammeln der 30 000 Unterschriften und macht diese Sache eigentlich zu einer Bagatelle. Innerhalb weniger Tage können die Unterschriften beieinander sein, wenn das nötige Geld zur Verfügung steht.

Ich möchte aber auch darauf hinweisen, was in jüngster Zeit, z. B. in der „Neuen Zürcher Zeitung“ gegenüber dem Referendum für die Hilfe an Auslandsschweizer erklärt wurde: „Ein folgenschweres Referendum“. Der Ausgang jener Abstimmung ist von niemandem im Rat begrüsst oder gebilligt worden. Ich möchte nur aufzeigen, wie ein solches Referendum zustande kommt und was daraus entsteht. Die staatspolitischen Bedenken gegenüber diesem Referendum dürfen zweifellos nicht übersehen, nicht bagatellisiert werden.

Ebenso wichtig ist die Durchführung der Abstimmungskämpfe. Hier kann ich mich kurz fassen. In der Dezembersession hat sich Kollege Eggenberger darüber geäußert, gestern Herr Schmid-Zürich, wie in moderner Weise diese Abstimmungskämpfe durchgeführt werden, auf welchem Niveau sie stattfinden. Ich will nicht wiederholen, was sehr zutreffend Kollege Schmid Ihnen gestern gesagt hat, ich will nur zwei Stellen aus der Begründung des Postulates Eggenberger erwähnen, weil diese Stellen auf zurückliegende Zeiten und Äusserungen hinweisen. Herr Eggenberger hat eine Äusserung von unserem früheren Kollegen zitiert, der allerdings nicht mehr allen von Ihnen bekannt ist. Es ist Herr Georg Baumberger, ein führender Kopf und seinerzeit als Nationalrat ausserordentlich einflussreiches Mitglied unseres Rates. Georg Baumberger hat im Jahre 1926 im Nachgang zur Abstimmung über die Getreideordnung in den „Zürcher Nachrichten“ folgendes geschrieben:

„Keine Kampagne hat vielleicht so sehr gezeigt, wie diese, welche Rolle das Geld anfängt, in unseren referendumpolitischen Feldzügen zu spielen. Wenn das so weitergeht, werden wir, bevor ein Menschenalter um ist, zu einem System kommen, wonach sich ein gewisses Managertum in der Schweiz auftut, das erklärt, für eine halbe Million oder für eine ganze Million bringe es diese oder jene Vorlage zur Verwerfung.“

Was damals Kollege Baumberger mit prophetischem Blick hier im Rate erklärt hat, ist jetzt Wirklichkeit geworden, hat doch jüngst ein Bundesrat erklärt, mit einer Million oder etwas mehr sei jede Vorlage zur Ablehnung zu bringen, vor allem Finanzvorlagen. Diese sind viel leichter zu bekämpfen und der Demagogie ist viel mehr Spielraum gegeben als bei anderen Vorlagen. Jede kann mit einer Million zu Fall gebracht werden. Wenn es dem betreffenden Kreis darauf ankommt, eine Vorlage zu bekämpfen, die ihm unangenehm ist, wird diese Million ohne weiteres zur Verfügung stehen.

Sodann hat Kollege Eggenberger eine Äusserung aus dem Berner „Bund“ zitiert (**Präsident:** Ich möchte den Redner darauf aufmerksam machen, dass seine Redezeit abgelaufen ist.) Als Minderheitsberichterstatter habe ich unbegrenzte Redezeit. Das ist in Artikel 66 unseres Reglementes niedergelegt.

Mir scheint nun aber auch die Sache wichtig genug zu sein, als dass man sich hierfür die nötige Zeit nehmen darf. Ich erinnere daran, dass der Berner „Bund“ (ich weiss nicht, ob unser Kollege Egger damals schon dort war oder Herr Schürch) über die Abstimmung über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten und die Nebenerscheinungen bei dieser Abstimmung, die am 10./11. Dezember 1949 stattgefunden hat, folgendes geschrieben hat:

„Die Art, wie der Abstimmungskampf von gewissen Kreisen geführt wurde, war bedenklich und muss jedes gesunde demokratische Herz beschämen und zugleich beunruhigen. Eine solche Kampfweise wirkt über die Tagesleidenschaften hinaus und greift an die Gesinnung. Sie wirft auch die sehr ernsthafte Frage auf, ob die Anonymität in den politischen Auseinandersetzungen in unserer gewiss sehr weitherzigen Demokratie fernerhin so zügellos soll ausgewertet werden dürfen.“

Im gleichen Sinne hat sich damals auch Herr alt-Bundesrat von Steiger ausgesprochen. Was damals passiert ist, das hat sich auch in jüngster Zeit wieder ereignet. Ich habe da eine ganze Blütenlese vor mir. Ich könnte andere Zeitungen erwähnen, zum Beispiel die „Nationalzeitung“, die in gleicher Weise über die Abstimmungspropaganda geschrieben hat oder die „Neue Zürcher Zeitung“ vom Jahre 1954, die ebenfalls auf diese Missstände, Auswüchse und Missbräuche bei Volksabstimmungen hingewiesen hat. Ja, werden sich solche Sachen nicht wiederholen bei Abstimmungen, die fürderhin dem fakultativen Finanzreferendum unterstehen? Ich möchte zum Beispiel einige Worte sagen zu der Abstimmung über eine militärische Vorlage im Kanton Neuenburg. Das geschieht, um Ihnen einigen Anschauungsunterricht zu erteilen. Am vergangenen Sonntag wurde im Kanton Neuenburg vom Volke darüber abgestimmt, ob dieser Kanton einen Kredit von 1 Million Franken für die Erweiterung der Kaserne Colombier bewilligen solle. Der Grosse Rat des Kantons Neuenburg hatte dieser Kreditvorlage zugestimmt. Das Volk hat sie aber abgelehnt, und zwar mit 12 443 Nein gegen 10 064 Ja. Was sich bei dieser kleinen Vorlage von 1 Million Franken für die Erweiterung einer Kaserne ereignete, kann sich wiederholen bei einem grossen Kredit, wie er zum Beispiel im Jahre 1951 zur Diskussion stand oder bei einer Flugzeugvorlage oder einer Panzervorlage oder bei Vorlagen für Flugplätze oder

schliesslich auch bei Vorlagen über Waffenplätze, wenn es sich um Kredite handelt, die einen Betrag von 10 Millionen Franken übersteigen. Wie wollen Sie dann solche Vorlagen bei entsprechender Einstellung und entsprechender Demagogie in der Volksabstimmung durchbringen? Ich frage ferner: wer kann es verantworten, so grosse, lebenswichtige Kfreditbeschlüsse bei Volksabstimmungen der Gefahr einer Demagogie auszusetzen, wie sie heute eben vorliegt. Ich glaube, nachdem sich nun dieser Fall ereignete, besteht kein Grund mehr, über meine früheren Ausführungen, die in der gleichen Richtung gegangen sind, hinwegzugehen. Dasselbe kann sich auch bei der wirtschaftlichen Landesverteidigung ereignen. Wie Sie wissen, sind heute Milliarden Franken in Aussicht genommen für den Fall einer Krise und für den Fall einer Arbeitslosigkeit. Diese Kredite werden wirklich restlos die erwähnte Grenze überschreiten, und sie müssten dem Volke vorgelegt werden. Es handelt sich um Belange der militärischen und der wirtschaftlichen Landesverteidigung, die hier zur Diskussion stehen. Und ich glaube, es handelt sich darum, ob man für die wirtschaftliche Landesverteidigung, wie für die militärische Landesverteidigung, eintritt, wirklich eintritt. Und dann, ob es mit Überzeugung geschieht. Tut man das, so kann man überhaupt nicht, oder nur mit allerschwersten Bedenken einem fakultativen Referendum über solche Finanzbeschlüsse zustimmen.

Ich weise auch hin auf die zunehmende Abstinenz bei Abstimmungen. Es ist jetzt geradezu die Regel geworden, dass nicht einmal mehr 50% der Stimmberechtigten zur Urne gehen. Wir haben jüngst eine Übersicht über die Referendumsvorlagen der Jahre 1950–1954 erhalten. Wenn Sie in dieser Übersicht hinten bei den Volksabstimmungen nachsehen, stellen Sie fest, dass bei der Abstimmung über die Rheinau-Initiative 51,9% der Stimmberechtigten zur Urne gingen, bei der Abstimmung über die Finanzordnung 1955–1958 waren es 46,8%. In jenem Falle hätten also 24% der Stimmberechtigten jene Finanzvorlage ablehnen können; weniger als ein Viertel der Stimmberechtigten hätten uns die Vorlage vom Oktober 1954 vor die Füsse werfen können. Auch auf das soll aufmerksam gemacht werden. Wir könnten andere Beispiele nennen: die Hilfeleistung an die kriegsgeschädigten Auslandsschweizer, Stimmbeteiligung 40,7%, Fähigkeitsausweis 40,9%; nicht einmal mehr die Hälfte der Stimmberechtigten geht also an die Urne, und da erklärt man uns, es bestehe ein Drang, sich vermehrt in die Entscheidungen einzuschalten. Ich meine, mit solchen Argumenten soll man endlich aufhören. Wenn, wie erwähnt, in der Schweiz nicht einmal die Hälfte der Stimmberechtigten an die Urne zu bringen sind, dann kann man uns mit solchen Sachen nicht imponieren. Übrigens ist ja in diesem Prozentsatz die Zahl der ungültigen Stimmen miteinbezogen worden. Wenn wir das nicht tun, – und man sollte eigentlich nur auf die gültigen Stimmen abstellen – dann sind bei der Abstimmung über die Finanz- und Übergangsordnung 1955–1958 genau 45% der Stimmberechtigten mit einem gültigen Wahlzettel an die Urne gegangen. Ich könnte noch weitere Beispiele erwähnen: bei einer Volksabstimmung im Kanton Basel-Stadt, die jüngst



durchgeführt wurde, sind etwa 37% der Stimmberechtigten an die Urne gegangen, und Sie wissen, wie das Ergebnis dabei herausgekommen ist.

Von grösster Tragweite aber scheint mir zu sein, dass durch diese Ordnung unsere föderalistische Verfassung weitgehend betroffen und tangiert wird. Es ist nicht gleichgültig, ob ein Bundesbeschluss in den beiden Räten (miteinbegriffen dem Ständerat, in dem die Stände mit vollem Gewicht zum Worte kommen) verabschiedet wird oder ob das von der Volksmehrheit geschieht. Ich weise darauf hin – und auch Professor Huber hat mit Recht darauf hingewiesen –, dass diese Initiative vom Föderalismus weg und in der Richtung auf den Zentralismus führt. Das erkläre ich an einem Beispiel. Bei der Abstimmung über die Finanzordnung vom 24. Oktober 1954 hat die Stimmenzahl des Kantons Zürich die Stimmenzahl von 15½ Kantonen aufgewogen. Nun ist es vielleicht nicht an mir, diese Ordnung anzufechten, in der der Kanton Zürich die Mehrheit der übrigen Kantone majorisiert hat. Aber ich möchte doch die kleinen Kantone darauf aufmerksam gemacht haben, dass bei jener Abstimmung 15½ Kantone ihre Stimmenzahl zusammenlegen mussten, um das Stimmenergebnis und die Stimmenzahl des Kantons Zürich aufzuwiegen. Wenn nun durch eine solche Vorlage die endgültige Entscheidung so sehr vom Föderalismus weg und auf den Zentralismus hin auf die Stimmkräfte der Kantone verlegt wird, so kann man schon von einer wichtigen staatspolitischen Frage sprechen, die zweifellos mehr Begründung und mehr Aufklärung verdient, als der Bundesrat ihr in seiner Botschaft gewidmet hat. Damit komme ich zum Schluss. Mir scheint, dass dieses fakultative Finanzreferendum eine effektive Gefahr für alle Minderheiten darstellt. Es bedeutet eine Gefahr für die sprachlichen, aber auch für die wirtschaftlichen Minderheiten, für die Landesteile und für die Bevölkerung der kleineren Kantone. Sie ist auch für den innenpolitischen Frieden von ausserordentlich grosser Bedeutung, und zwar stellt sie eine grosse Gefahr für den innenpolitischen Frieden dar.

Herr Bundesrat Etter hat in seiner Präsidentschaft, die letztes Jahr abgelaufen ist, eine Erklärung und eine Mahnung an der Schweizervolk gerichtet, es möchten keine unnötigen Graben aufgeworfen und keine unnötige Entzweiung ins Schweizervolk hineingetragen werden. Ich glaube, auf keinen Fall wie auf diesen ist diese Mahnung anwendbar. Dieses Finanzreferendum enthält Zündstoff gefährlichster Art – man kann von Sprengstoff reden – und es bedeutet die grösste Gefahr für unsern innern Frieden. Diese Momente sind an und für sich stark genug, um die Vorlage abzulehnen.

Nun möchte ich aber zum Schluss noch ein Wort zitieren, das Herr Professor Huber in seinem Artikel in der „Neuen Zürcher Zeitung“ im Juni 1954 niedergelegt hat:

„Es geht letztlich um eine Frage der Verantwortung in der Demokratie. Nur zum Schaden des Volkes kann dem Volke alle Verantwortung übergeben werden. Die Grenze liegt zwischen Gesetz und Ausgabenbeschluss. Um Ausgabenbeschlüsse zu fassen, wählen wir unsern Nationalrat und unsern Ständerat.“

(Man könnte beifügen: Und es geht nicht an, dass wir uns dieser Verantwortung entziehen mit der Begründung, dass das Schweizervolk darüber entscheiden solle.) Professor Huber schreibt weiter:

„Es ist besser, die direkte Demokratie nicht so weit zu treiben, dass sie eventuell dem Hohn oder dem Gefühl des Hohns ausgesetzt wird. Hoffentlich überlegt sich die Bundesversammlung die Sache noch einmal. Für den Bund, für die Bundesverfassung, für die Rechtssicherheit im Lande, für den Zusammenhalt und das gute Einvernehmen, für das Niveau des öffentlichen Lebens, für die berechtigten Interessen mancher Volks- und Landesteile, aber eventuell auch für die Landesverteidigung wäre das Finanzreferendum ein übles Kuckucksei. Was für Kanton und Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen eine geeignete und gute oder wenigstens tragbare demokratische Einrichtung ist, passt nicht immer auch für das ganze Gebiet unserer Eidgenossenschaft.“

Ich möchte Ihnen deshalb beantragen, der Kommissionsminderheit zuzustimmen und auf den Gegenvorschlag nicht einzutreten, das heisst darauf zu verzichten, einen solchen dem Volke zur Abstimmung vorzulegen.

**Präsident:** Ich habe mich mit dem Herrn alt Ratspräsidenten Reichling nicht in eine Diskussion über das Geschäftsreglement einlassen wollen. Ich stelle fest, dass Artikel 66 bestimmt, die Beschränkung der Redezeit auf 20 Minuten gelte nicht für die Vertreter des Bundesrates und die Berichterstatter. Ich stelle fest, dass die vorberatende Kommission als ihre Berichterstatter bezeichnet hat die Herren Rohr und Sollberger und sonst niemanden. Herr Reichling ist Sprecher einer Kommissionsminderheit und nicht Berichterstatter der Kommission. Ich stelle fest, dass er deshalb das Geschäftsreglement in flagranter Weise verletzt hat.

Ich werde den Fall dem Büro vorlegen und Herrn Reichling dann im Namen des Büros eine endgültige Antwort erteilen. (Heiterkeit.)

#### *Allgemeine Beratung – Discussion générale*

**M. Clottu:** Ce n'est pas pour le plaisir théorique d'étendre les droits populaires et de compléter notre appareil de contrôle des pouvoirs constitués, avec les formalités nouvelles que provoque nécessairement une telle modification, qu'une centaine de milliers de citoyens ont souscrit à l'initiative concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale et que bien d'autres la soutiennent dans son esprit. Nul, dans ces milieux-là, ne souhaite accroître les formalités officielles. En fait, les motifs des initiateurs sont d'un tout autre ordre. Les mesures préconisées par ceux-ci expriment simplement, si ce n'est dans la forme, du moins dans le fond, les préoccupations que suscitent chez beaucoup l'augmentation quasi constante des dépenses des pouvoirs publics, de la Confédération en l'espèce. Cette attitude, je tiens à le préciser, n'est pas négative dans son principe. Elle illustre certes, chez d'aucuns, une position politique antiétatiste bien claire, n'excluant cependant pas la compréhension. Mais elle illustre aussi, chez beaucoup d'autres, qui n'ont pas d'opinion politique affirmée, un souci, une inquiétude,



un doute quant à l'opportunité de diverses dépenses publiques ou de leur ampleur. Le contribuable, le consommateur, se rend fort bien compte que c'est lui, finalement, qui supportera les conséquences de l'alourdissement des budgets de l'Etat. Et il désirerait posséder la garantie que ne sont effectuées que les dépenses indispensables. Or, cette garantie, il a l'impression qu'il ne la possède pas.

Une telle impression est-elle justifiée ou ne l'est-elle pas? Ce n'est pas le moment, je crois, d'aborder ici ce sujet qui n'est autre que celui, très vaste, de la politique idéale de la Confédération. Au reste, les avis divergeront selon la conception que nous avons, chacun, du rôle de l'Etat central, comme aussi, vraisemblablement et hors de tout principe, selon les avantages que les uns et les autres peuvent retirer – ou ne pas retirer – de cet Etat, en la situation présente. Si nous pouvons ainsi, en cet instant, laisser ouvert le problème général, il est en revanche un élément dont la prise en considération immédiate s'impose, savoir l'existence même, dans de larges milieux, de l'impression d'excès des dépenses fédérales.

Il a fallu divers motifs pour que, par deux fois durant ces cinq dernières années, le peuple suisse ait écarté les projets de réforme des finances fédérales qui lui étaient soumis. Au nombre des motifs de refus, je pense pouvoir relever, sans risque d'erreur, la volonté chez beaucoup de ne pas consentir à la constitutionnalisation – c'est-à-dire à la perception durable – de nouveaux impôts, avant que la Confédération ait donné la preuve, manifeste et renouvelée, qu'elle entendait limiter ses dépenses. Certains d'entre vous, messieurs les conseillers, pourront critiquer cette attitude (ce ne sera pas mon cas). Aucun d'entre vous, par contre, ne pourra nier sa réalité et, par conséquent, son influence sur les deux importants scrutins fédéraux auxquels je viens de me référer.

Dès lors, ne devons-nous pas estimer, au moment où le problème de la réforme des finances fédérales demeure posé de façon aiguë et où le peuple suisse sera appelé d'ici peu d'années à se prononcer pour la troisième fois à son propos, qu'il serait simplement logique de porter une attention soutenue aux vœux formulés par une fraction non négligeable du corps électoral, sur un objet lié en fait à cette future réforme? J'en suis personnellement convaincu. Je crois pouvoir même affirmer qu'il serait non seulement sage mais encore de bonne politique, de donner une satisfaction raisonnable aux signataires de l'initiative dont nous discutons et à ceux qui les approuvent. Si nous voulons considérer moins l'aspect technique – qui semble avoir particulièrement inspiré M. Reichling – que l'aspect psychologique et politique des propositions dont nous sommes saisis, nous ne pouvons rester indifférents à la possibilité qui nous est ainsi offerte de faire dès maintenant œuvre positive pour faciliter le succès de la future réforme des finances fédérales, en nous assurant aujourd'hui la confiance de milieux étendus dont l'appui nous sera nécessaire demain.

Devons-nous, pour autant, souscrire purement et simplement à l'initiative et en recommander l'adoption au peuple? Je ne le pense pas. Vous venez du reste de décider tacitement d'en proposer le rejet. L'initiative, tout en étant à mon avis bienvenue

dans son esprit, pêche par certaines imperfections. Il serait notamment inopportun d'introduire un referendum financier obligatoire sur le plan fédéral, les conditions n'y étant pas les mêmes que dans les cantons et les communes qui, eux, peuvent pratiquer ce referendum avec succès. Dans ces conditions, l'élaboration d'un contreprojet s'impose qui reprenne les bons éléments de l'initiative, tout en les modifiant éventuellement quelque peu ici ou là, et en élimine les éléments inadéquats. Un tel contreprojet pourra être ensuite utilement recommandé au peuple en lieu et place du texte de l'initiative.

A vrai dire, le contreprojet initial du Conseil fédéral et celui qui est issu des premières délibérations de notre commission, en automne dernier, n'étaient sous cet angle pas satisfaisants. Le montant des dépenses entrant en considération pour le referendum facultatif, en particulier, avait été élevé à tel point que la mesure préconisée ne devait porter effet qu'à de rares occasions. Il est à peine exagéré de penser que le contreprojet n'était plus, sur ce point, qu'une sorte de caricature de l'initiative et que, surtout, elle ne correspondait que très mal au but recherché. Or, de deux choses l'une: ou bien notre Conseil est opposé à l'initiative dans son fond – une telle attitude peut se justifier selon les conceptions politiques de celui qui est appelé à se prononcer – auquel cas il se borne à recommander au peuple le rejet de l'initiative et ne rédige pas de contreprojet; ou bien il approuve le fond de l'initiative et, dans ce cas, prépare un contreprojet qui apporte au peuple une garantie effective et non pas une garantie à tout le moins partiellement illusoire.

En face de cette alternative, qui me paraît la seule recevable en bonne logique je suis heureux que notre commission, donnant suite à de nouvelles propositions du Conseil fédéral, soit revenue sur ses décisions de l'automne dernier et se soit maintenant ralliée, dans sa majorité, aux sommes fixées par le Conseil des Etats pour le referendum financier facultatif. Nous devons également approuver, pour les motifs que les rapporteurs exposeront, l'adhésion de la commission au texte de la Chambre haute relatif aux arrêtés approuvant les traités internationaux. Contrairement à son devancier, le contreprojet présentement soumis par la commission à nos délibérations est substantiel. Il a une signification positive, dans l'esprit de l'initiative mais sans les imperfections de celle-ci. Tel complément pourrait certes y être encore apporté pour qu'il soit véritablement complet. Dans ce sens, j'ai déposé en commission, sans succès d'ailleurs, un amendement que j'ai maintenu comme proposition de minorité et que je commenterai brièvement tout à l'heure. Une autre précision particulière a été suggérée par notre collègue Jaquet.

Quel que soit le sort de ces adjonctions, le contreprojet actuel de la commission est à même d'être préféré dans bien des milieux, y compris de nombreux signataires de l'initiative, au texte imparfait de cette dernière dont, à défaut de contrepropositions convenables, le succès en votation populaire ne serait nullement exclu, sachons-le bien. Ceci, M. Reichling, qui m'a précédé à la tribune, semble ne pas l'avoir réalisé. Le contreprojet constitue en outre un apport non négligeable à une future réforme des finances fédérales acceptable par

le peuple. Je souhaite, dès lors, que, tel quel ou, ce qui serait encore préférable, amélioré par toute adjonction opportune au sens qui précède, il trouve l'agrément de votre Conseil. C'est dire aussi que je vous invite à écarter la proposition de renvoi de notre collègue Reichling, les renseignements complémentaires désirés ne changeant du reste rien au fond du problème tel qu'il a été posé par les initiateurs et sera compris par le peuple.

**König:** Der Gegenvorschlag des Bundesrates enthält im wesentlichen als Neuerung die Einführung des fakultativen Finanzreferendums. Ich glaube, die Eintretensdebatte wird sich darum zur Hauptsache um diese Frage drehen.

Die Fraktion des Landesringes ist der Auffassung, dass die Entwicklung der Verhältnisse eine Änderung in dieser Beziehung nicht nur wünschbar erscheinen lässt, sondern dass eine solche Änderung der staatlichen Ordnung sich geradezu aufdrängt. Sie stimmt deshalb der Einführung eines solchen fakultativen Finanzreferendums zu in der Erwartung, dass ihm in der Ausgestaltung Grenzen gesetzt werden, die ihm eine gewisse praktische Bedeutung verschaffen. Nur unter dieser Voraussetzung hat die Fraktion zum Antrag auf Ablehnung der Initiative geschwiegen. Sie ist der Meinung, dass die Annahme des Gegenvorschlages eine Voraussetzung der Ablehnung der Initiative bildet.

Der Grund für die Einführung des fakultativen Finanzreferendums liegt nach unserer Meinung darin, dass das Schwergewicht, vor allem in finanziellen Dingen, mehr und mehr von den Kantonen zum Bunde sich verlagert hat. Seit langem ist der Bund zur Bestreitung seiner Aufgaben auf zusätzliche, ausserordentliche, ursprünglich eigentlich nur den Kantonen zugeordnete Einnahmequellen angewiesen, mit dem merkwürdigen Ergebnis, dass unsere Stimmbürger in der Eidgenossenschaft zwar darüber zu bestimmen haben, ob diese Quellen dem Bunde zur Verfügung stehen und auf welche Weise im einzelnen die Gelder zu beschaffen sind, dass der Stimmbürger aber über die Ausgaben, das Ob, das Was, das Wie und das Wieviel sozusagen nichts oder höchstens auf sehr weiten Umwegen dreinzureden hat. Diese auf alte Grundlage bauende Ordnung bildet unter den heutigen neuen Voraussetzungen im Bundeshaushalt mindestens den Nährboden für Konflikte. Ich will keineswegs behaupten, dass Bundesrat oder Parlament von ihren Ausgabenkompetenzen bisher einen unrichtigen, nicht verantwortungsbewussten Gebrauch gemacht haben. Davon ist nicht die Rede, selbst dort nicht, wo wir selbst mit einzelnen Beschlüssen nicht einverstanden waren. Es ist natürlich klar, dass eine neue Regelung der Kompetenzen für Ausgabenbeschlüsse des Bundes auf den Widerstand jener Kreise stösst, die häufig Nutzniesser von Bundesleistungen sind. Sie haben keinen Grund, über mangelndes Verständnis für ihre Anliegen bei Bundesrat und Parlament zu klagen und fürchten darum, ob das Volk, dessen Mitspracherecht nun erweitert werden soll, die gleiche offene Hand zeigen werde. Wir unsererseits teilen diese Befürchtung nicht. Wir trauen auch dem Souverän, der Mehrheit unserer Stimmbürger, die gleiche verantwortungsbewusste Haltung zu und sind überzeugt, dass allein schon das Mitsprache-

recht des Volkes auch für eine unterliegende Minderheit eine tröstlichere Pille sein wird als der vollständige Ausschluss einer Einflussnahme, wobei die Gegner einer Ausgabe immer behaupten können, sie hätten die Volksmehrheit für sich, weil Gegenparteiliges niemals bewiesen werden kann. Nach unserer Meinung ist es schon so, dass auf die Dauer den vermehrten Pflichten des Bürgers auch vermehrte Rechte des Bürgers gegenübergestellt werden müssen. Auf die Dauer ist eine andere Ordnung nicht aufrechtzuerhalten.

Es erscheint uns selbstverständlich, dass die Kreise, die Gegner der neuen Ordnung sind, die Neuregelung bekämpfen und nach allen Richtungen Ausschau halten um Gründe und Argumente gegen die Erweiterung der Volksrechte zusammenzutragen. Das ist ihr gutes Recht. Wir wollen keineswegs bestreiten, dass es solche Gründe gibt, die ernsthafter Beachtung wert sind. Wir unterschätzen die grundsätzliche Bedeutung der Änderung der staatlichen Ordnung keineswegs.

Ich muss aber gestehen, dass Herr Reichling in seinem Eifer, das Finanzreferendum zu Fall zu bringen, während langer Zeit eine ganze Anzahl von Gründen angerufen hat, die keine sind, oder dass er Gründen ein Gewicht beimisst, das ihnen nicht zukommt. Ich glaube, ich darf auf die objektiven Ausführungen der Referenten verweisen und nur sagen, dass keine Rede davon sein kann, ein Referendum für Massnahmen in staatlichen Notzeiten einzuführen. Der Hinweis auf die Ausgaben für eine Mobilisation ist also zum vornherein fehl am Platze. Es ist auch nicht richtig, den Gegenvorschlag des Bundesrates mit Argumenten zu bekämpfen, die die Initianten vorgebracht haben, denn es handelt sich nicht um einen Vorschlag der Initianten. Ferner scheint es mir vollständig verfehlt zu sein, wenn man die Mitsprache über die Ausgaben für die Armee dem Volke vorenthalten will, mit der Erklärung, an sich habe das Volk durch die Militärorganisation sich für die Wehrhaftigkeit ausgesprochen und es erübrigt sich nun, eine Auseinandersetzung über grössere Aufwendungen für das Militär zu haben. Das scheint mir bei unserer staatlichen Ordnung geradezu unverständlich. Wir, die wir auf einer allgemeinen Wehrpflicht unsere Landesverteidigung aufgebaut haben, können uns doch nicht vorstellen, dass unsere Landesverteidigung aufrecht steht, wenn sie nicht vom Willen des ganzen Volkes getragen ist. Es scheint mir geradezu wünschbar, die grossen Aufwendungen auch für die Armee der Möglichkeit der fakultativen Volksabstimmung zu unterstellen. Damit wird höchstens der Ausweis geleistet, dass unsere Landesverteidigung vom Volke getragen ist.

Dann hat Herr Reichling eine ganze Anzahl politischer Äusserungen über die Funktion unserer Demokratie gemacht. Er hat das Zustandekommen der Unterschriftensammlung und dann die Durchführung der Abstimmungskämpfe, die Stimmbeteiligung usw. kritisiert. Das sind alles Kritiken an der Demokratie und nicht am Finanzreferendum. Wenn Herr Reichling so weit geht, dass er unsere Demokratie abschaffen oder einschränken will, muss er sich auf einen andern Boden stellen. Das ist mir also vollständig unerfindlich.

Ich glaube auch nicht, dass es nötig ist, so weit auszuholen, denn das fakultative Finanzreferendum ist beim heutigen Rechtszustand keine umwälzende Neuerung. Sie haben gehört, dass es bereits in einer grossen Zahl von Kantonen, auch in solchen mit grossen Haushaltbudgets, eingeführt ist und sich dort eingelebt und bewährt hat, und dass auch dort das Volk von dieser Möglichkeit nur weisen, zurückhaltenden Gebrauch macht. Wenn man bedenkt, dass die vorgeschlagene Ordnung die Möglichkeit von ein bis zwei zusätzlichen Volksabstimmungen, die normalerweise gar nicht abgehalten werden, pro Jahr vorsieht, so versteht man die grosse Opposition im Grunde genommen nicht. Es ist auch darum keine umwälzende Neuerung, weil schon heute über den Umweg einer Verfassungsinitiative ein Mitspracherecht des Volkes auch in finanziellen Dingen möglich und zulässig ist. Ich verweise nur auf die Botschaft des Bundesrates zur Rheinau-Initiative und kann mir nach dem dort Gesagten, dem ich übrigens persönlich zustimme, nicht vorstellen, wie der Bundesrat dazu kommen könnte, die grundsätzliche Zulässigkeit des Hauptgedankens der Initiative Chevalier zu verneinen. Wenn es aber heute schon möglich ist, über den Initiativweg einen derartigen Eingriff in die Ausgabenkompetenzen von Bundesrat und Parlament in die Wege zu leiten, so scheint mir eine direkte Unterstellung von Ausgabenbeschlüssen des Bundes unter ein fakultatives Referendum wirklich keine umwälzende Neuerung zu bedeuten.

Ich möchte auch aus der kantonalen Praxis heraus nur bestätigen, dass gerade die Existenz eines fakultativen Referendums doch in gewissem Sinne eine Bremsung der Ausgabenfreudigkeit herbeizuführen vermag, und zwar eine präventive. Es ist klar, dass mit jeder Vorlage Exekutive und Parlament, wenn sie wissen, dass eine Anrufung des Volkes möglich ist, mindestens auch gedanklich sich mit der Frage beschäftigen, welche Chancen eine Vorlage in einer Volksabstimmung hätte.

Herr Reichling hat uns gestern noch einen Eventualantrag auf Rückweisung des Gegenvorschlages an den Bundesrat gestellt und eine Motion deponiert, in der Meinung, der Bundesrat müsse einen zusätzlichen Bericht über seine Vorlage einbringen. Er hat diesen Antrag heute im Parlament nicht begründet. Er ist aber offenbar nicht zurückgezogen. Ich bitte Sie, unter allen Umständen, diesen Antrag abzulehnen. Die Vorlage des Bundesrates datiert vom Mai 1954. Die Angelegenheit ist in der Öffentlichkeit eingehend diskutiert worden. Der Ständerat hat seine Beratungen abgeschlossen. Die Kommission des Nationalrates hat in Lausanne und in Bern zweimal getagt. Sie hat ein zusätzliches eingehendes Exposé des Finanzdepartementes erhalten. Herr Reichling hat auf dieser Tribüne selbst bewiesen, wie eingehend er in die Materie orientiert ist. Es ist sicher kein Bedürfnis des Rates mehr vorhanden, ihm weitere, ob zulässige oder nicht zulässige, Redezeit zu verschaffen. Ich bin auch überzeugt davon, dass Herr Reichling zwar noch weitere Berichte entgegennehmen wird, dass er aber in der Sache selbst unbelehrbar bleibt.

**Huber:** Im Gegensatz zu Herrn Reichling bin ich nicht Berichterstatter der Minderheit. Ich werde

mich darum an die für die gewöhnlichen Mitglieder der Minderheit geltende Redezeit halten.

Gestatten Sie mir einleitend ein Wort als demokratisch empfindendem Verteidiger zugunsten von Herrn Reichling gegenüber dem Herrn Präsidenten. Die Frage, die hier aufgetaucht ist, wurde schon früher wiederholt behandelt. Ich erinnere mich, dass ich unter dem Präsidium von Herrn Renold auch einmal Berichterstatter der Minderheit war und dass er mir nach Ablauf der Redezeit, wie sie für gewöhnliche Votanten zur Verfügung steht, das Wort entziehen wollte. Ich war bereits fertig. Herr Renold hat sich nachher überzeugt, dass sein Standpunkt unrichtig gewesen ist. Es ist in der Tat je und je in unserm Rat Praxis gewesen, dass es Berichterstatter der Mehrheit und der Minderheit gibt, dass die Minderheitsvertreter sich ausführlich äussern dürfen und dass wir nicht eine Majorisierung in unserem Rate dulden. Das vorweg.

Herr Reichling hat mich provoziert, seinen Antrag auch von dieser Tribüne auszu unterstützen. Ich habe, wie Sie aus der Fahne ersehen haben, die Aufgabe, falls der Gegenvorschlag hier grundsätzlich beschlossen wird, mich zu der Frage der Ausgabenbremse, das heisst des qualifizierten Mehrs zu äussern. Ich werde das, was ich dort auszuführen habe, dann wirklich in der Detailberatung vorbringen und nicht schon jetzt in der Eintretensdebatte

Dagegen gibt es eine Reihe von Gründen, die gegen die Ausarbeitung des Gegenvorschlages sprechen und die bis jetzt vielleicht noch nicht erörtert worden sind. Bei allen Initiativen stellt sich immer die Frage: Soll ein Gegenvorschlag unterbreitet werden oder nicht? Ich freue mich darüber, dass von dieser Tribüne her bei der heutigen Debatte noch von keiner Seite das ominöse Wort von der rein taktischen Überlegung ausgesprochen worden ist, das bei der Abstimmung vom letzten Sonntag eine so grosse Rolle gespielt hat. Damals hat man ja gesagt, man müsse aus rein taktischen Überlegungen einen Gegenvorschlag unterbreiten. Ich bitte Sie nun, nicht aus taktischen, sondern aus sachlichen Überlegungen, keinen Gegenvorschlag zu beschliessen. Man hat bei der Beratung über die Rheinau-Initiative sich mit der gleichen Frage beschäftigt. Und ich erinnere mich, dass Herr Rohr, der heute sehr warm für den Gegenvorschlag eintritt, dort gesagt hat: „Wir wollen keinen Gegenvorschlag, wir wollen dem Volke eine saubere, klare Situation unterbreiten. Das Volk soll entscheiden, ob die Initiative anzunehmen sei oder nicht.“ Diese Worte des Herrn Rohr gelten für ihn heute nun offenbar nicht mehr. Ich erinnere weiter an die Auseinandersetzungen über die Revision des Artikels 89 der Bundesverfassung. Als die Revision des Artikels 89bis der Bundesverfassung auf dem Initiativweg gefordert wurde, haben es die eidgenössischen Räte unterlassen, einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Auch damals hat die Mehrheit des Rates erklärt: wir wollen eine einfache, klare und eindeutige Situation im Volke schaffen, und es soll deshalb nur über die Initiative abgestimmt werden. Ich habe bei der Beratung der Rheinau-Initiative die Auffassung vertreten, dass ein Gegenvorschlag dann gerechtfertigt ist, wenn der in der Initiative enthaltende Gedanke in einwandfreier Form in die Ver-

fassung hineingenommen werden soll. Ist nun in unserem Falle heute bei dieser Frage der Ausgabenbeschlüsse ein solcher positiver Gedanke vorhanden, der die Aufnahme in die Verfassung erheischen würde und damit einen Gegenvorschlag rechtfertigen könnte? Ich glaube nicht.

Zu der Frage des Finanzreferendums und den Argumenten der Befürworter hat sich Herr Reichling ausführlich geäußert. Die Gründe, die er für ihre Verwerfung vorgebracht hat, sind meines Erachtens überzeugend. Das Bedürfnis nach einem Finanzreferendum im Bund besteht nicht.

Herr König hat nun noch darauf hingewiesen, dass eine gewisse Entwicklung festzustellen ist, wonach das finanzielle Gewicht von den Kantonen an den Bund übergegangen ist und weiter übergeht. Das ist durchaus zutreffend. Aber rechtfertigt diese Entwicklung eine weitere Verstärkung des Zentralismus dadurch, dass nun auch das Finanzreferendum eingeführt wird? Herr Professor Huber, der sicher ein zuverlässiger Mann ist und in keiner Weise etwa Interessenverbände zu vertreten hat, hat mit aller Deutlichkeit in einem Ihnen allen bekannten Artikel den Nachweis erbracht, dass die Einführung des Finanzreferendums eine Schwächung des Föderalismus und eine Stärkung des Zentralismus darstellt.

Ist wegen der Ausgabenbremse ein Gegenvorschlag notwendig? Wir haben die Ausgabenbremse in der provisorischen Finanzordnung schon seit mehreren Jahren. Es wurde bereits angekündigt, dass bei der nächsten Finanzordnung auch wieder so etwas als Provisorium in den Text hineingenommen werden solle. Diejenigen Kreise, die damals hier im Rate für die Ausgabenbremse votiert haben, werden das bestimmt bei der kommenden Vorlage wiederum tun. Besteht nun ein Bedürfnis, darüber hinaus die Ausgabenbremse in einem besonderen, nicht terminierten Artikel der Bundesverfassung festzulegen? Keiner der bisherigen Votanten hat ein solches Bedürfnis nachgewiesen. Es ist vorläufig reiner Leerlauf, indem eben das, was wir als Provisorium schon haben und das noch einige Zeit dauern wird, plötzlich als Definitivum aufgenommen werden soll, und zwar etwas, wovon wir uns sagen müssen und worüber sich auch die Mehrheit, die für die Ausgabenbremse eingetreten ist, klar ist, dass es im Rat nie gut, aber meistens schlecht funktioniert. Insbesondere diejenigen Kreise, welche das Sparen zum Leitmotiv erklärt haben, haben bisher noch nicht den Nachweis leisten können, dass durch die Ausgabenbremse irgendein Beschluss verhindert worden ist oder dass durch sie unnötige Ausgaben vermieden werden konnten. Sie werden ja auch die vielen Zuschriften erhalten haben, die von dem Initiativkomitee organisiert worden sind, und zwar in einer mehr als naiven Art und Weise, und die in der Form von Vervielfältigungen an die verschiedenen Ratsmitglieder gerichtet worden sind. Diese Zuschriften werden Ihnen so wenig Eindruck gemacht haben wie mir, wenigstens keinen guten Eindruck. Unter allen diesen Zuschriften habe ich eine einzige gesehen, die nun wirklich die richtige Reaktion enthält, nämlich den Brief eines einfachen, politisch unorganisierten Arbeiters, der mir ungefähr so geschrieben hat: Ich habe als seinerzeitiger Mit-

unterzeichner der Initiative die Aufforderung bekommen, Ihnen zu schreiben, dass ich Sie nicht mehr wählen werde, wenn Sie gegen diese Finanzreferendumsvorlage eintreten sollten. Das tue ich nicht, denn ich möchte mich zuerst erkundigen, was eigentlich dahinter steckt, was eigentlich beschlossen werden soll und welches eigentlich die Auswirkungen sind.“ Das ist die richtige Reaktion eines vernünftigen Bürgers. Und dieser vernünftige Bürger wird nun auch die Berichterstattung über die Verhandlungen im Rat lesen und feststellen können, welche Argumente für diese Vorlage vorgebracht werden. Mit Herrn Reichling möchte ich alle Anhänger des Gegenvorschlages in aller Form herausfordern, von dieser Tribüne aus uns einen einzigen Beschluss zu nennen, wo das Finanzreferendum ihrer Meinung nach hätte spielen müssen und uns einen einzigen Beschluss zu nennen, wo die Ausgabenbremse sich positiv im Sinne der Sparsamkeit ausgewirkt hat. Sie werden in grösster Verlegenheit sein, uns diese Beispiele zu nennen.

Man hat auch davon gesprochen, man sollte den Gegenvorschlag unterbreiten, um die Volksrechte auszubauen. Herr Rohr wird entschuldigen, wenn ich dieses Votum in seinem Munde nicht hundertprozentig ernst nehme. Bei der Rheinau-Vorlage hat es ganz anders getönt, als man diese dem Volke überhaupt nicht zur Abstimmung unterbreiten wollte. Man sagte: „Man kann die Demokratie auch übertreiben“, und „Das Volk könnte eine Dummheit beschliessen“. Und bei der Behandlung der Motion Arthur Schmid auf Einführung der Gesetzesinitiative hat Herr Rohr in seinen Ausführungen in einem fulminanten Votum sich darüber geäußert, es sei unnötig und überflüssig, das Volk weiterhin in dieser Beziehung zum Worte kommen zu lassen, wie es eben Herr Arthur Schmid empfohlen hatte. Dabei ist gerade die Gesetzesinitiative etwas, was hundertmal notwendiger wäre als das Finanzreferendum oder die Ausgabenbremse, wie sie im Gegenvorschlag enthalten sind. Sie haben gerade bei der Abstimmung vom letzten Sonntag gesehen, dass sozusagen bei jeder Initiative versucht wird, über die Verfassungsinitiative eben das durchzuführen, was eigentlich in eine Gesetzesinitiative hineingehören würde. Das geschieht, weil man das Bedürfnis nach einer solchen Gesetzesinitiative empfindet. In unserem Falle, bei den Ausgabenbeschlüssen dagegen, kann man wahrhaftig nicht von einer wirklichen Erweiterung der demokratischen Volksrechte sprechen. Die Nachteile, die mit diesem Gegenvorschlag verbunden sind, überwiegen den rein formalen Vorteil des Ausbaues der Demokratie bei weitem. Herr Kollege Reichling hat auf die Abstimmungsergebnisse hingewiesen. Herr König hat dazu gesagt, das sei Kritik an der Demokratie. Ich bin nicht seiner Meinung. Aber wir müssen die Demokratie funktionsfähig erhalten. Ich glaube, dass wir an der Grenze dessen angelangt sind, was wir dem Volke an Abstimmungen jährlich zumuten können und dass wenn wir diese Zahl der Urnengänge künstlich immer noch weiter ausdehnen, eben eine gewisse Ermüdung und ein gewisses Desinteressement in der Bevölkerung selber entstehen wird.

Was mir nicht minder bedenklich erscheint, ist, dass mit der Einführung des Finanzreferendums die

Politik noch weiter verkapitalisiert, merkantilisiert wird. Es wird noch mehr eine Frage des Kapitals und der entsprechenden Büroorganisationen und Mittel sein, ob und in welchem Fall Referenden ergriffen werden; man nötigt die gesamte Bevölkerung, sich in einem solchen Abstimmungskampf finanziell zu beteiligen und durch ihre Mitwirkung einzusetzen. Man kann auf diese Weise weitgehend das Funktionieren des normalen demokratischen Apparates abbremsen.

Ich möchte noch auf einen Punkt hinweisen, der noch nicht erörtert worden ist, nämlich die Problematik der Ausnahmen, die in der Initiative und auch im Gegenvorschlag enthalten ist. Staatsverträge sollen nicht dem Referendum unterstehen. Wenn wir durch Handelsverträge Millionen und Millionen Franken engagieren und ausgeben, dann kann kein Finanzreferendum des Bürgers helfen. Wir haben in der Kommission darüber gesprochen, ob man diese Bestimmung nicht umkehren sollte. Wir haben uns weitgehend überzeugen lassen müssen, dass unsere Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik beeinträchtigt würde, wenn hier das Finanzreferendum spielen müsste. Aber Welch einen Einbruch in das System des Finanzreferendums kann dies gerade hier auf vielen Gebieten, wo es sich meist um sehr grosse Beträge handelt, mit sich bringen! Herr Kollege Jacquet geht noch weiter. Er stellt den Antrag, man sollte auch Anschaffungen für Kriegsmaterial ausnehmen, sofern die Bundesversammlung diese Anschaffungen für dringlich erkläre. Das fehlte nun gerade noch, dass die eidgenössischen Räte mit ihrer Mehrheit erklären könnten, die Anschaffung dieses oder jenes Kriegsmaterials sei dringlich, also geben wir ein paar hundert Millionen Franken aus, und du, das Volk, darfst nichts dazu sagen, hier gilt dann das Finanzreferendum nicht! Nehmen wir an, die Panzervorlage werde bewilligt. Dann erhalten wir wohl in zwei Jahren eine Vorlage für weitere 200 Panzer, die dann nicht 170, sondern 350 Millionen Franken kosten, und dann heisst es: dringlich, dringlich, also kein Finanzreferendum! Soll denn eigentlich dieses Finanzreferendum nur bei den sozialen Ausgaben spielen, oder sonst dort, wo die Mehrheit des Parlamentes findet, man dürfte unter Umständen das Finanzreferendum zulassen? Der Antrag Jacquet ist also höchst problematisch, wobei ich ohne weiteres den guten Kern dieses Antrages anerkenne. Herr Jacquet wollte natürlich nicht solche Konsequenzen. Er denkt an die Fälle, wo man wirklich nicht zuwarten kann mit der Anschaffung. Das spricht aber nicht für seinen Antrag, sondern gegen das Finanzreferendum! Es gibt auch andere, nicht militärische sehr dringliche Ausgaben, die unter Umständen keinen Aufschub ertragen. Das anerkennen auch die Initianten und wird auch für den Gegenvorschlag anerkannt, wenn die Initiative in Ziffer 5 ausführt: „Für allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, bleibt Artikel 89bis vorbehalten“, und es im Gegenvorschlag heisst: „Erträgt ihr Inkrafttreten keinen Aufschub, so findet Artikel 89bis entsprechende Anwendung.“ Nun bitte ich Sie, sich das einmal in der Praxis vorzustellen: Wir finden, eine Ausgabe sei ausserordentlich wichtig – nehmen wir an, für militärische Anschaffungen oder für die Landwirtschaft oder für die Ausland-

schweizer – und wir bewilligen einen Kredit von 25 Millionen Franken. Artikel 89bis ist sinngemäss anwendbar, das heisst wenn nicht innert eines Jahres das Volk zustimmt, dann fällt jener Beschluss dahin. Was geschieht mit dem Geld, das wir inzwischen ausgegeben haben? Werden wir dieses Geld wieder einkassieren? Oder wenn Sie Kriegsmaterial bestellt haben und die Fabriken laufen, was geschieht dann? Wie wollen Sie diesen Artikel 89bis überhaupt anwenden auf Ausgabenbeschlüsse? Das ist praktisch gar nicht möglich! Niemand von den Befürwortern hat uns darauf befriedigend beantwortet. Auch die Botschaft des Bundesrates enthält darüber nichts Konkretes und Überzeugendes. Dabei sehe ich auch hier wieder die umgekehrte Seite, nämlich das Bedürfnis nach einer Ausnahme. Es können dringlich notwendige Sofortaufgaben kommen, die keinen Aufschub ertragen. Man muss dann sofort die Ausgaben beschliessen und sofort die Mittel zur Verfügung stellen können, ohne die Referendumsfrist abzuwarten. Aber die sachliche, klare Regelung dieses Problems, das die Initiative und der Gegenvorschlag schafft, ist nicht zu verwirklichen.

Die einzige saubere und klare Lösung besteht darin, dass wir nicht nur die Initiative, sondern auch den Gegenvorschlag ablehnen.

**Gemperli:** Sie werden kaum überrascht sein, dass mich dieses Thema hier an den Tisch gelockt hat. Sie werden um so weniger überrascht sein, als Sie ja meine Devise als kantonaler Finanzchef kennen: Auch der Steuerzahler ist ein Mensch. Um diese Dinge, um diese Fragen geht es hier.

Gerade beim Kernstück der Gegenvorlage, die ich sehr begrüsse und vertreten möchte, vor allem beim fakultativen Referendum, geht es um solche Fragen. Es ist, glaube ich, nicht ganz überflüssig, einiges zugunsten dieses Referendums noch anzubringen. Ich denke hier zum Beispiel gerade an die beiden Huber, die da behaupten, es sei kein Bedürfnis vorhanden für das fakultative Finanzreferendum. Der eine ist Bundesrichter; der andere hat soeben hier gesprochen. Der Herr Bundesrichter hat sich sogar zu der ganz merkwürdigen Behauptung verstiegen, was mehr als 100 Jahre politische Wahrheit war, soll nun plötzlich keine mehr sein! Was hat sich doch nicht alles geändert in den letzten 100 Jahren! Mit wie viel, das heisst eigentlich mit wie wenig Demokratie haben wir damals angefangen! Das Volk konnte nur unsern Rat wählen und eine Totalrevision der Bundesverfassung verlangen. Im Jahre 1874 sind, wie Sie wissen, die Gesetzgebungskompetenzen erweitert worden. Als Gegengewicht hierzu ist dann aber das nur fakultative Gesetzesreferendum gekommen, als Mitspracherecht bei Bundesgesetzen. Später (1891) hat das Volk noch das Recht bekommen, Teilrevisionen der Bundesverfassung anzulegen. Im Jahre 1949 ist dann blitzlichtartig die Vorlage, genannt Rückkehr zur direkten Demokratie, angenommen worden. Da ist dann bereits einiges deutlicher geworden über die Situation und die Empfindungen in unserem Volke. Ich habe gesagt, es hat sich verschiedenes geändert in den letzten Jahren, vor allem was die Ausgabenpolitik des Bundes anbelangt. Ich habe nachrechnen lassen, wie die Dinge hier stehen. Die Ausgaben

sind, die Geldentwertung mitberücksichtigt, nicht weniger als 80mal grösser geworden als im Jahre 1850. Es verrät ein mangelhaftes Fühlen mit dem Volke, wenn man versucht, das Gebot der Stunde zu zerreden mit Argumenten, die nicht ausschlaggebend sein können für die brennende Zeitforderung, die in der Einführung des Finanzreferendums besteht. Ich habe vom Mitfühlen mit dem Volke gesprochen. Ich glaube, ich darf folgendes festhalten: Unser Volk will, dass gespart wird und dass es allenfalls selber zum Rechten sehen kann. Das Schweizervolk ist im allgemeinen ein sparsames Volk. Der Schweizer ist vorerst bei sich selbst zu Hause sparsam. Aber er ist es auch im öffentlichen Haushalt. Er weiss, dass man nicht anders zu Wohlstand kommen kann als durch Arbeit und Sparsamkeit. Er weiss vor allem auch, woher das Geld kommt. Das gilt nicht zuletzt in bäuerlicher Sicht, und ich bin wirklich etwas überrascht über die Haltung des Sprechers der bäuerlichen Gruppe hier, von Herrn Nationalrat Reichling. Ich verstehe wirklich nicht, wie sehr er sich von dem entfernen kann, was sicher auch in seinen Bevölkerungskreisen Geltung hat. Aber ich habe mich während seiner Ausführungen an den Barbier von Sevilla erinnert, wo es heisst: „Fällt auf mich der Strahl des Goldes, fühl' ich mich wie umgewandelt!“ Während seiner Ausführungen hat einer meiner Nachbarn gefragt, wo eigentlich Herr Reichling im Dezember 1953, das heisst während der Abstimmungsdebatten über die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes gewesen, ob er vielleicht sogar im heissen Afrika verblieben sei. Wie kann er sonst die Behauptung aufstellen, dass niemand irgendwie das Gefühl habe, dass die Dinge in unserer Ausgabenpolitik überborden. Ich bitte, gerade an jene Vorlage über die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes zu denken. Diese und andere Vorlagen haben am Empfinden des Volkes gelitten, dass hier irgendwie übermachtet werde, dass zuviel Mittel zur Verfügung stünden. Jenen Vorlagen hat irgendwie der Ausdruck des guten Willens gefehlt, dass man sparen wolle. Jene Vorlagen krankten vor allem auch an der Diskrepanz zwischen der Haltung, wie sie in unsern Gemeinden und in den Kantonen in Erscheinung tritt gegenüber derjenigen des Bundes, wo die verlorene Tugend der Sparsamkeit allzu oft manifest wird. Herr Reichling hat uns eingeladen zu sagen, wo etwa nicht gespart worden sei. Ich möchte nicht unbedingt mit ganz konkreten Beispielen diese Frage beantworten, möchte in diesem Zusammenhang auch nicht von den Weinsubventionen sprechen, aus naheliegenden Gründen. Aber ich glaube, er sollte sich wirklich nur an das zurückerinnern, was wir seinerzeit zum Beispiel bei der Vorlage über die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes erlebt haben. Es gibt keine durchschlagende Rechtfertigung für die offenbar laxere Ausgabenpolitik des Bundes gegenüber der strafferen Haltung in den Kantonen. Sie kann auch nicht durch die Grösse der Budgets, vor allem des Bundes, begründet werden. Darf ich in diesem Zusammenhang an zwei Zahlen erinnern? Wir haben nur für das Jahr 1952 vergleichbare Zahlen. Die Ausgaben des Bundes betragen damals 2275 Millionen Franken, diejenigen der Kantone (inklusive Gemeinden) 2490 Millionen Franken. Es ist schon so, wie Kollege König gesagt

hat, es ist eine gewisse Verlagerung des Schwergewichtes der Finanzen von den Kantonen zum Bund eingetreten. Aber es ist immerhin noch so, dass die Aufgaben bzw. Ausgaben der Kantone und Gemeinden grösser sind. Es ist an der Zeit, Sicherungen in die Verfassung einzubauen gegen eine gewisse Überbordung in der Ausgabegebarung. Für die zu wählenden institutionellen Einrichtungen sind in den Kantonen genügend Vorbilder vorhanden. Es ist hier bereits darauf hingewiesen worden, wie es sich etwa im Kanton Zürich verhält. Darf ich noch an meinen Heimatkanton erinnern? Der Kanton St. Gallen kennt seit 25 Jahren das obligatorische und das fakultative Finanzreferendum. Die Ausführungen in der Botschaft bedeuten eine kleine Geschichtsfälschung. Ich meine die Ausführungen auf Seite 7, wo es heisst: „Die Kantone, welche das obligatorische Finanzreferendum kennen, zum Beispiel Bern, besitzen auch das obligatorische Gesetzesreferendum, so dass dort weittragende Finanzbeschlüsse formellen Gesetzen gleichgestellt werden. Nirgends indessen bestehen für formelle Gesetze zwei Arten von Referendum, je nach den Kosten, welche der Vollzug des Gesetzes nach sich zieht.“

Der Kanton St. Gallen kennt das obligatorische Gesetzesreferendum nicht, sondern nur das fakultative, aber er kennt auch das fakultative und das obligatorische Finanzreferendum. Welches ist nun das Ergebnis? Das Volk hat bei uns vom fakultativen Finanzreferendum überhaupt noch nie Gebrauch gemacht und vom obligatorischen Finanzreferendum ausnahmslos im Sinne der Zustimmung zu grossrätlichen Ausgabenbeschlüssen. Dabei handelte es sich mehrfach um Ausgaben, von denen lediglich einzelne Kantonsteile profitierten. Ich denke hier an die Krankenanstalten, an die Meliorationen, Wildbachverbauungen usw. Der Einwand, das Volk habe nicht genug Verständnis für Vorlagen von finanzieller Tragweite, wird durch diese Abstimmungsergebnisse eindeutig widerlegt. Ich stimme hier mit den Ausführungen von Kollege König überein. Ich will gern anerkennen, dass diese Institution präventive, pädagogische Wirkungen nicht verkennen liess.

Ich darf, so glaube ich, auch ruhig feststellen, dass dieses Referendum bei uns die Erfüllung wichtiger Staatsaufgaben in keiner Weise verunmöglicht hat. Ich glaube auch feststellen zu können, dass hier der Grundsatz „Vertrauen gegen Vertrauen“ gilt. Der Kanton St. Gallen ist, wie bereits festgestellt wurde, ja nicht allein mit dieser Institution. Es sind 17 Kantone, die ein obligatorisches Finanzreferendum und 9 Kantone, die das fakultative Finanzreferendum kennen. Darf ich noch daran erinnern, ich meine immer unter dem Titel meiner Devise „Schutz dem Steuerzahler“, dass es noch andere Institutionen in den Kantonen gibt, die dazu beitragen, dass das Volk hier eine Kontrolle und ein Mitspracherecht ausüben kann. Wir wissen, dass das Steuerbewilligungsrecht in der Regel bei den Grossen Räten liegt. Es ist aber so, dass in verschiedenen Kantonen hier eine Grenze gesetzt ist und dass das Volk, wenn der Grosse Rat ein bestimmtes Mass des Steuersatzes überschreiten will, befragt werden muss; so zum Beispiel ist es in den Kantonen Bern, Luzern, Aargau usw. Auch hier



liegt eine grosse Differenz gegenüber der Einrichtung im Bunde.

Das ist das, was mir ganz besonders am Herzen liegt. Ich möchte Ihnen den Gegenvorschlag des Bundesrates, gestützt von der Kommission, sehr zur Annahme empfehlen.

Wir sprechen viel von Demokratie. Wenn es aber darum geht, die politischen Volksrechte zeitgemäss auszubauen, nimmt man gleich zu staatspolitischen Bedenken und Beschränkungen ganz relativer Art Zuflucht. Man spricht von Demokratie und fürchtet sich gleichzeitig vor ihr. Wenn man volkstümlich denkt, so ist diese Furcht unbegründet. Die neue verfassungsrechtliche Institution wird das *sentire cum populo* fördern. Darin sehe ich den grössten staatspolitischen Erfolg dieser Einrichtung. Zum Schlusse stelle ich noch eines fest: Für mich gibt es kaum einen Volksbeschluss, den ich zurücknehmen würde, nicht einmal den vom letzten Sonntag. Das Volk hat im Notwendigen nie versagt. Darum trete ich für den Gegenvorschlag ein.

**Schmid-Zürich:** Als Demokrat habe ich gewisse Hemmungen, nun zu sprechen, denn es sind heute vormittag an diesem Pult verschiedene Redner derart für die Volksrechte eingetreten, dass ich als Demokrat eigentlich fast irre werde. Ich habe nämlich festgestellt, dass uns manches Mal diese Redner, die nun besonders für die Volksrechte eingetreten sind, ganz andere Auffassungen vertreten haben. Und es handelt sich nach meiner Meinung um ausserordentlich wichtige Fragen. Herr König hat zwar gesagt, es seien keine umwälzenden Neuerungen vorgesehen. Und doch sind es umwälzende Neuerungen. Das ist uns allen klar. Wenn nun aber hier im Rate zahlreiche Kollegen sind, die diese Initiative unterstützen, so geschieht das wahrscheinlich auch aus Furcht vor denjenigen, die uns so viele Briefe geschrieben haben. Meistens waren es keine Liebesbriefe, sondern es sind unverschämte Briefe, die wir erhalten haben von den Initianten oder vielmehr von denjenigen, die von den Initianten aufgefordert wurden, uns unter Druck zu setzen. Was viele veranlasst, für die Initiative einzutreten, ist also vielleicht auch eine gewisse Furcht und nicht einfach der Wunsch, dem Volke möglichst viel zu geben. Allein die Initianten sind ja nicht das ganze Volk. Die Initiative hat keine überwältigende Zahl von Unterschriften erreicht.

Die Initianten haben eine Abschlagszahlung erhalten. Die eine Initiative ist ja faktisch verwirklicht worden in dem Sinne, dass eine Koordinationsstelle eingeführt wurde. Wir haben dieses Gesetz verabschiedet, und jene Initiative kann zurückgezogen werden. Es wäre eigentlich zu wünschen, dass die Initianten die Initiative, die wir heute behandeln, im letzten Augenblick auch zurückziehen würden. Dann wäre die ganze Sache in Ordnung. Aber dass die ganze Frage sehr umstritten und auch problematisch ist, geht doch daraus hervor, dass man heute schon erklärt: Staatsverträge fallen nicht unter die Initiative. Herr Jaquet geht sogar noch weiter – das ist auch von Herrn Huber gesagt worden –: er möchte auch andere Dinge ausnehmen. Ja, was bleibt dann noch? Es bleiben vor allem Angelegenheiten wirtschaftlicher und sozialer Art, die hauptsächlich für die Kleinen und sozial Leidenden in Frage kom-

men. Da wollen wir nun das Finanzreferendum einführen! Ich hatte immer die Meinung, das Parlament sei die gesetzgebende Behörde und es müsse nach bestem Wissen und Gewissen handeln und infolge dessen das Volk vertreten. Das Volk hat ja alle vier Jahre die Möglichkeit, eine Quittung zu erteilen. Bei den Wahlen in den Nationalrat kann der Wähler sagen: Mit diesem Vertreter bin ich nicht einverstanden, weil er viel zu viel Geld ausgeben will, oder er hat irgend etwas anderes getan, das mir nicht gefällt. Aber dass das Parlament nun so ausgabefreudig wäre, dass das Volk nun zum Rechten sehen müsste, ist nicht wahr. Das ist heute ebenfalls gesagt worden.

Noch eine Bemerkung. Wenn Sie dieses Finanzreferendum einführen, dann müssen Sie auf einen Beschluss zurückkommen, nämlich dann müssen Sie dem Volke gleichzeitig einen erläuternden Bericht zu jeder Finanzabstimmung mitgeben. Dieser Vorschlag ist hier abgelehnt worden. Bei diesen besonderen finanziellen Vorlagen sind doch oft Fragen zu prüfen, die wir in den Kommissionen in tagelangen Sitzungen behandeln müssen. Nun soll das Volk ohne irgendeinen erläuternden Bericht darüber entscheiden, nur auf Grund dessen, was es in den Zeitungen liest! Damit mutet man dem Volk sehr viel zu. Ich habe gestern gesagt, dass nicht nur 1–2 Abstimmungen im Jahr mehr werden stattfinden müssen, wie Herr König gesagt hat. Es werden verschiedene Abstimmungen jedes Jahr dazukommen. Die grossen Propagandabüros werden bei diesen Abstimmungen Orgien feiern können, und die kleinen Parteien und Wirtschaftsgruppen werden nichts mehr zu sagen haben.

Noch etwas anderes werden wir nicht übersehen können. Das ist die Beteiligung bei den Volksabstimmungen. Viele Leute sagen sich wahrscheinlich: Es wird mir einfach zu viel, jeden Monat einmal an die Urne zu gehen. Die Volksabstimmungen haben ja in den letzten Jahren nie Prozentsätze aufgewiesen, bei denen man sagen könnte, das ganze Volk stehe dahinter. Meistens betrug die Beteiligung nur 40–50% und wenn es hoch kam 60%. Nun wollen Sie das Volk immer öfters an die Urne rufen, und zwar soll es über Fragen entscheiden, über die es nicht genügend unterrichtet ist.

Aus diesen Überlegungen heraus unterstütze ich den Antrag Reichling und bitte Sie, das gleiche zu tun.

**Ackermann:** Mit der Mehrheit der Kommission und mit der radikaldemokratischen Fraktion bin ich der Auffassung, dass dem Volke unbedingt ein Gegenvorschlag unterbreitet werden sollte, um abzuklären, ob eine Erweiterung der Volksrechte im Sinne des fakultativen Referendums von der Mehrheit der Schweizer Bürger gewünscht wird oder nicht. Persönlich hätte ich bei einer weiteren Ausgestaltung der Volksrechte ebenfalls der Einführung der Gesetzesinitiative den Vorzug gegeben, aber nur dann, wenn hiefür neben dem Volksmehr in Berücksichtigung der föderalistischen Bedenken auch das Ständemehr verlangt würde. In diesem Punkt besteht offenbar ein Unterschied in der Auffassung zwischen der früheren Motion Arthur Schmid, die Herr Kollege Huber erwähnte, und meiner Ansicht. Sicher aber ist, dass dem Grundsatz der unbeküm-



merten, unorthodoxen Anwendung des Verfassungsinitiativrechts, wie sie jetzt Mode geworden ist, nur durch organische Weiterentwicklung und neue Umschreibung des Initiativrechtes mit Erfolg gesteuert werden kann. Die Gesetzesinitiative auf eidgenössischem Boden entspricht einem offensichtlichen Bedürfnis und muss kommen. Durch die Sparinitiative I wird nun aber die Frage des Finanzreferendums an die erste Stelle gerückt. Ob wir einen Gegenvorschlag ausarbeiten oder nicht, die Initiative muss mit ihren sicher zu wenig abgewogenen Begehren dem Volk auf jeden Fall zum Entscheid unterbreitet werden. Wer nun aber mit Herrn Reichling darauf spekulieren sollte, dass das Volk die Sparinitiative I sowieso verwerfen werde, könnte unter Umständen in seinen Erwartungen enttäuscht werden. Niemand in diesem Hause kann den Ausgang der Abstimmung mit absoluter Sicherheit voraussehen. Bestimmt aber würden in einem solchen Abstimmungskampf Kräfte entfesselt werden, die, staatspolitisch gesehen, gefährliche, destruktive Wirkungen erzeugen müssten. Aus diesem Grunde bin ich für einen vernünftigen Gegenvorschlag, der es den Initianten gestattet, ihr Volksbegehren zurückzuziehen. Das entscheidende Kriterium für den Rückzug der Initiative wird dabei die Festsetzung der Limite für das fakultative Referendum sein, wozu in der Detailberatung noch Stellung zu nehmen sein wird.

**Präsident:** Die Rednerliste ist geschlossen. Es haben das Wort noch die Berichterstatter, so wie ich sie verstehe, und der Vertreter des Bundesrates.

**Rohr, Berichterstatter der Mehrheit:** Ich möchte nicht auf Details eintreten. Aber nachdem Herr Huber das Bedürfnis empfunden hat, mich mit seinem Votum persönlich zu attackieren, indem er versuchte, einen Gegensatz meiner Haltung bei der Rheinau-Initiative und in dieser Frage zu konstruieren, so habe ich doch Veranlassung, einige Bemerkungen anzubringen.

Ich möchte in erster Linie feststellen, dass ich hier nicht persönlich, sondern als Kommissionsreferent die Angelegenheit zu behandeln hatte. Ich habe mir Mühe gegeben, objektiv, sachlich und leidenschaftslos zu sein. Meine Haltung in der Rheinau-Initiative und meine Haltung in dieser Sache ist gewiss eine andere; Herr Huber hat das ausdrücklich auch hervorgehoben. Bei der Rheinau-Initiative wollte man den Gegenvorschlag aus rein taktischen Erwägungen machen. Das habe ich abgelehnt. Hier handelt es sich nicht darum, nur aus taktischen Gründen einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, sondern darum, die Frage zu prüfen, ob die im Gegenvorschlag enthaltenen Vorschläge nicht geeignet seien, herbeizuführen, was wir alle wünschen: eine sorgfältige Prüfung der Ausgaben.

Herr Huber hat den Gegenvorschlag abgelehnt mit der Begründung, es bestehe kein Bedürfnis dafür. Das mag bei ihm und bei verschiedenen andern so sein, dass für sie kein Bedürfnis besteht. Aber wir haben doch eine Initiative, die mit ungefähr 100 000 Unterschriften besetzt ist, womit bekundet wird, dass bei mindestens 100 000 Stimmberechtigten das Bedürfnis besteht, auch beim Beschliessen von Ausgaben in einer bestimmten Höhe mitsprechen zu

dürfen. Ich habe Ihnen einleitend bereits erklärt, dass nicht alle, die für die Aufstellung eines Gegenvorschlages gestimmt haben, auch bei der Volksabstimmung dem Gegenvorschlag zustimmen. Sie haben aber – es waren die Herren Sollberger und Gittermann – aus der richtigen Erwägung der Aufstellung eines Gegenvorschlages zugestimmt, weil sie sich sagten, man soll dem Volke einmal Gelegenheit geben, sich zu entscheiden, ob es wirklich das Bedürfnis empfindet, auch in dieser Frage mitzusprechen.

Zum seinerzeitigen Postulat des Herrn Schmid zur Einführung einer Gesetzesinitiative habe ich mich damals mit keinem Wort geäußert. Ich habe nur im Zusammenhang mit der Rheinau-Initiative darauf aufmerksam gemacht, dass der Rat das Postulat Schmid abgelehnt habe, obwohl es wesentlich weniger weit gegangen sei, als das, was die Initianten in der Rheinau-Initiative verlangten.

Nun einige Bemerkungen zu den Ausführungen von Herrn Reichling. Was er zur Bekämpfung des Gegenvorschlages vorgetragen hat, das lässt sich wortwörtlich auch zur Bekämpfung des Gesetzesreferendums vorbringen. Er hat darauf hingewiesen, dass die Methoden bei der Ergreifung des Referendums, die Methoden im Abstimmungskampf verwerflich seien. Alle diese Methoden finden bei Abstimmungen über ein Gesetzesreferendum ebenfalls Anwendung. Wir müssten also konsequenterweise in der Verfolgung der Auffassung des Herrn Reichling auch das Gesetzesreferendum abschaffen. Wir müssten es auch abschaffen, wenn wir die wahre Begründung anerkennen wollten. Herr Reichling erwähnte nämlich, der einzelne Bürger sei gar nicht in der Lage, die Berechtigung der Ausgaben in ihrer Höhe oder in der grundsätzlichen Bedeutung zu beurteilen. Es gibt doch Hunderte von Gesetzesvorlagen, von denen man nicht wird behaupten können, dass jeder einzelne Bürger in der Lage sei, deren Tragweite zu erfassen. Wir haben beispielsweise auch die Abstimmung über die Zolltarife. Niemand wird im Ernst behaupten wollen, dass jeder einzelne Bürger in der Lage sei zu erkennen, ob jeder einzelne Ansatz im Zolltarif richtig sei oder nicht. Mir scheint, dass diese Argumente jedenfalls nicht ins Feld geführt werden können, um den Gegenvorschlag abzulehnen, der ja nur die Bedeutung hat, dem Volk einmal Gelegenheit zu geben, sich darüber auszusprechen, ob es das Bedürfnis empfindet, auch bei Ausgabenbeschlüssen mitzureden oder nicht. Man kann in guten Treuen der Auffassung sein – ich habe das auch in der Kommission zum Ausdruck gebracht –, dass es ein Wagnis ist, das Finanzreferendum einzuführen. Es war auch ein Wagnis, das Gesetzesreferendum einzuführen. Schon nach mancher Abstimmung haben die Unterlegenen der Meinung Ausdruck gegeben, man hätte die Frage nicht dem Volke vorlegen sollen. Die Argumentation des Herrn Reichling, es sei etwas anderes, ob man in den Kantonen das Finanzreferendum einführe oder im Bund, weil man in den Kantonen nur eine Kammer habe, während im Bund zwei Kammern die Vorlagen beraten, ist auch nicht stichhaltig; denn auch die Gesetze werden vom Ständerat und Nationalrat beraten und sind trotzdem dem Referendum unterstellt. Das sind keine Argumente, die man gegen das Finanzreferendum ins Feld führen kann.

Es wurde auch das Argument des Föderalismus erwähnt. Mir scheint, dass doch in erster Linie der Ständerat der berufene Hüter des Föderalismus ist. Nun hat der Ständerat schon im Jahre 1874 die Auffassung vertreten, dass das Finanzreferendum nicht im Widerspruch stehe zum Föderalismus. Und bei dieser Vorlage hat der Ständerat wiederum die Auffassung vertreten – ich glaube fast einstimmig –, dass die Einführung eines fakultativen Finanzreferendums nicht im Widerspruch stehe zum Föderalismus.

Ich empfehle daher, auf den Gegenvorschlag einzutreten, wobei es dann im Abstimmungskampf selbstverständlich jedem freisteht, eine andere Auffassung zu vertreten. Mir scheint es demokratischer zu sein, wenn man wenigstens die Möglichkeit bietet, in einer derart wichtigen Frage den Entscheid dem Volke zu überlassen und nicht durch die Räte zu verhindern, dass Volk und Stände zu dieser Frage sich nicht einmal aussprechen können.

**M. Sollberger**, rapporteur de la majorité: J'ai déjà dit dans mon rapport introductif ce que je pensais des propositions des initiants et je n'ai rien à y changer. Si j'ai personnellement accepté le contre-projet modifié par la commission, c'est parce que je pense que le souverain a son mot à dire dans cette affaire et qu'on se trouve toujours très bien de lui faire confiance, ainsi que j'en ai fait récemment l'expérience. (Rires).

Je voudrais dire à M. Reichling que les exemples qu'il a pris dans le pays de Vaud et le canton de Neuchâtel tombent à faux et sont précisément en faveur du contre-projet. En effet, si le peuple n'avait pas eu le droit de présenter une initiative contre la place d'armes d'Aigle ou un referendum contre le projet d'agrandissement de la caserne de Colombier, les vœux du Conseil fédéral et de la minorité militariste du pays eussent été exaucés.

M. Gemperli a dit que les contribuables avaient raison de protester contre le fait qu'ils sont toujours mis largement à contribution sans qu'ils puissent s'exprimer d'une façon quelconque. Cette opinion n'est pas tout à fait exacte car les dépenses votées ici le sont par la volonté de la majorité, dont vous êtes les dignes représentants, messieurs, de sorte que c'est vous qui désirez un contrôle des dépenses qui en portez la responsabilité. Cette assemblée sera d'ailleurs réélue dans quelques mois et sa physionomie ne sera probablement guère changée. Par conséquent, s'il voulait autre chose et s'il voulait vous suivre dans votre raisonnement, le peuple ne vous réélirait pas!

M. Clottu a dit tout à l'heure des choses justes et d'autres qui l'étaient beaucoup moins. Je me bornerai à constater que M. Clottu, qui est favorable à une réduction des dépenses, a proposé des augmentations défendables de certains postes budgétaires, de sorte qu'il est mal venu de prêcher l'économie.

En conclusion, je reste partisan du contre-projet amendé par la commission. Le peuple se prononcera comme il l'entendra, en vertu des principes de liberté dont nous sommes fiers à juste titre.

Je vous prie donc de suivre votre commission.

Bundesrat **Streuli**: Wenn man geneigt ist, die Initiative in der vorgelegten Form abzulehnen,

stellt sich die Frage, ob Volk und Ständen einfach ihre Verwerfung beantragt werden soll, wie es die Minderheit der Kommission tun möchte, oder ob ein Gegenvorschlag auszuarbeiten sei. Der Entscheid darüber hängt davon ab, ob man jede Erweiterung der Volksrechte ablehnt oder ob man sie grundsätzlich bejaht, und in zweiter Linie, ob man es in Kauf nehmen will, dass gegebenenfalls der vorliegende Initiativtext zum geltenden Verfassungstext werde. Unter diesen beiden Gesichtspunkten trete ich mit Überzeugung für die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages ein. Ist der Wunsch nach vermehrtem Mitspracherecht bei der Beschlussfassung über die Ausgaben des Bundes nicht verständlich? Doppelt verständlich in einem Zeitpunkt, wo der Bund vom nämlichen Volk die Bewilligung zur weiteren Erhebung von Steuern in der Höhe von rund 800 Millionen Franken angefordert und auch erhalten hat? Gerade hierin liegt ja der wesentliche Unterschied zu früheren Zeiten, in welchen die Einführung eines Ausgabenreferendums, in Übereinstimmung mit besten Staatsrechtlehren, abgelehnt wurde. Noch zu Zeiten Hiltys bestritt der Bund seine Ausgaben fast ausschliesslich aus dem Ertrag der Grenzzölle, die ohne direkte, und man möchte fast sagen, ohne fühlbare Inanspruchnahme der Bürger, erhoben wurden. Heute ist der Bund mehr und mehr darauf angewiesen, im Landesinnern selbst direkte und indirekte Steuern zu erheben. Die Wechselwirkung von Finanzbedarf und Besteuerung wird damit jedermann nachhaltig vor Augen geführt. Dass damit das Interesse des Bürgers an der Ausgabenpolitik steigt, ist begreiflich, und ich möchte weiter beifügen, im demokratischen Staat wohl erfreulich. Wer Steuern bewilligen muss, will bei der Verwendung der öffentlichen Mittel mitreden, das ist verständlich, sollte es jedenfalls ganz besonders für ein Parlament sein, ist doch historisch die heutige Stellung des Parlamentes direkt aus dem Steuerbewilligungsrecht entwickelt worden. In der Schweiz liegt aber das Steuerbewilligungsrecht letzten Endes beim Volk, im Gegensatz zum Ausland, und der Anspruch des Volkes auf ein vermehrtes Mitspracherecht bei der Bewilligung der Ausgaben ist das natürliche Korrelat dazu.

In diesem Zusammenhang, aber doch nur nebenbei – ich komme in der Detailberatung auf diese Frage bei der Festsetzung der Grenzbeträge noch zurück –, möchte ich doch schon gegenüber Herrn Nationalrat Schmid-Zürich sagen, dass keineswegs zu befürchten ist, dass nun eine Flut von Volksabstimmungen die Folge dieses Verfassungsartikels wäre. Theoretisch sind jährlich allerhöchstens zwei Abstimmungen zusätzlich möglich. Tatsächlich wird ja nicht das Referendum zu jeder Möglichkeit ergriffen. Wahrscheinlich wird es, wie das Gesetzesreferendum, sehr selten benützt werden. Das Entscheidende dieser Vorlage liegt ja nicht darin, dass das Volk abstimmt, sondern dass es die Möglichkeit hat, wenn es will, zu Ausgabenbeschlüssen des Parlamentes Stellung zu nehmen.

Herr Nationalrat Reichling hat zuerst seinen ablehnenden Standpunkt begründet, indem er die Argumente der Initianten zerzaust hat. Diese sind aber nicht unsere Argumente. Deswegen haben wir die Initiative ja auch abgelehnt. Herr Nationalrat Reichling hat aber dann ausgeführt, auch der Bundesrat argumentiere mit den stets vermehrten Aus-

gaben und begründe damit das Referendum. Er hat bemerkt, dass jede Ausgabe auf Verfassung oder Gesetz beruhe. Das ist selbstverständlich. Etwas anderes ist ja ausgeschlossen. Jede Ausgabe, die Sie beschliessen, muss ihre Begründung in Verfassung oder im Gesetz haben. Aber nicht alle Gesetze bestimmen ziffernmässig auch die Ausgaben, die das betreffende Gesetz zur Folge haben kann. Es bleibt sehr oft ein weiter Ermessensspielraum, und gerade wo dieses Ermessen spielt, da soll das Volk die Möglichkeit haben – nicht die Pflicht, aber die Möglichkeit –, mitzusprechen.

Wenn Herr Nationalrat Reichling weiter für seinen ablehnenden Standpunkt mit Bedenken gegen das Institut des Referendums an sich plädiert hat, weil es missbraucht werden könnte, möchte ich antworten: wir setzen uns für das Recht des Volkes ein, und wir lassen uns nicht hievon abhalten durch die Erwägung, dass dieses Recht auch missbräuchlich angewendet werden könnte, denn das ist kein Argument gegen die Einführung eines Rechtes. Mit einem solchen Argument könnte man auch das Freiheitsrecht selbst bekämpfen, denn auch dieses ist nur in den Grenzen des Rechtes möglich und Missbrauch der Freiheit ist ebenso schädlich. Eines ist also das Recht, ein anderes ist der Missbrauch des Rechtes.

Nun möchte ich doch Herrn Reichling ganz persönlich sagen, dass mich seine Ausführungen innerlich erschüttert haben, denn, so habe ich es wenigstens empfunden, alles, was er gegen den Gegenvorschlag ausgeführt hat, beruht im Grunde auf Zweifeln an unserem Volk, an seiner Einsicht und seinem Verantwortungsbewusstsein. Hier könnte ich ihm nicht mehr folgen. Wir können auf den gesunden Sinn unseres Volkes vertrauen und auch darauf vertrauen, dass es seine Rechte nicht missbraucht.

In zweiter Linie – ich habe einleitend darauf hingewiesen – müssen wir uns fragen, ob ein Gegenvorschlag dann aufgestellt werden muss, wenn man nicht in Kauf nehmen will, dass der vorliegende Initiativtext geltendes Recht wird. Hier glaube ich, sollte auch der grundsätzliche Gegner dieses Referendumsrechtes einverstanden sein, dass ein Gegenvorschlag aufgestellt wird. Die Initiative auf Einführung des Ausgabenreferendums liegt nun einmal vor, und Volk und Stände werden sich zu diesem Problem zu äussern haben. Das müssen auch die Gegner eines Ausbaues der Volksrechte als Tatsache anerkennen. Niemand wird die Garantie dafür übernehmen können, dass Volk und Stände nicht der Initiative zur Annahme verhelfen, sofern nicht ein Gegenvorschlag vorliegt. Ohne Gegenvorschlag besteht im Gegenteil die durchaus reale Gefahr, dass die Initiative angenommen werde. Ich erinnere Sie an das Schicksal des Volksbegehrens für die Rückkehr zur direkten Demokratie. Die Annahme der vorliegenden Initiative hätte wegen ihrer unbestreitbaren Mängel für den Staat weit bedenklichere Folgen, und die Frage ist müssig, wer dann dafür die Verantwortung zu tragen hätte. Tatsache ist, dass Folgen eintreten würden, die für das ganze Land nachteilig wären. Daraus ergibt sich die unausweichliche Pflicht, einen besseren Gegenvorschlag auszuarbeiten. Volk und Stände sollen Gelegenheit erhalten, sich zur Frage der Einführung des Finanzreferendums zu äussern. Aber sie sollen diese Gelegenheit erhalten auf Grund einer vernünftigen Vor-

lage, und an uns ist es zu verhüten, dass der Souverän in die Zwangslage versetzt wird, etwas ablehnen zu müssen, weil die Ausgestaltung mangelhaft ist, was er möglicherweise im Prinzip billigt, oder aber einer Vorlage zustimmen zu müssen, obgleich ihre Ausgestaltung zweifellos unglücklich ist, weil er das Prinzip begrüsst.

In diesem Zusammenhang gestatte ich mir eine Bemerkung gegenüber Herrn Nationalrat Huber. Wäre die Initiative so formuliert, dass ihre Annahme nicht so grosse Nachteile nach sich ziehen würde, und zwar Nachteile für die Handlungsfähigkeit des Bundes, dann glaube ich, hätte der Bundesrat keinen Anlass gehabt, Ihnen einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Wenn der Bundesrat Ihnen einen Gegenvorschlag unterbreitet, so geschieht dies nicht aus taktischen Gründen. Es geschieht aus Verantwortungsbewusstsein. Herr Nationalrat Huber hat nebenbei auch gesagt: Weshalb will man jetzt eigentlich diese Ausgabenbremse in einer besonderen Verfassungsvorlage annehmen, wenn sie doch in der heute gültigen Übergangsordnung schon besteht und wenn sie auch bestimmt – sagt er – auch für die definitive Finanzordnung wieder vorgeschlagen werden wird? Das ist sicher eine berechtigte Frage. Aber hier ist diese Bestimmung der Ausgabenbremse ein Teil eines Ganzen. Sodann kann es uns schliesslich nur erwünscht sein, wenn wir die definitive Finanzordnung von solchen Dingen ein wenig entlasten. Die vorliegende Frage kann aber sehr gut der definitiven Finanzordnung vorweggenommen werden, und sie entlastet sie dann in einem psychologisch wesentlichen Punkt.

Noch einige Worte zur Ausgestaltung des Gegenvorschlages, ohne auf die Detailberatung einzutreten. Wenn Sie beschliessen, einen Gegenvorschlag aufzustellen, ist es ein Gebot der Ehrlichkeit, ihn so auszugestalten, dass nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Wirklichkeit ein Ausbau der Volksrechte erfolgt. Das spielt vorab bei der Festsetzung der Beträge für die Unterstellung unter das Referendum eine Rolle. Wohl soll nicht jeder Beschluss, der Ausgaben zur Folge hat, dem Referendum unterliegen, aber die Grenzen sind doch so anzusetzen, dass das Ausgabenreferendum auch faktisch eine Realität wird. In sachlicher Hinsicht ist dazu Sorge zu tragen, dass das Ausgabenreferendum nicht auf Materien ausgedehnt wird, wo die Raschheit des Handelns begriffsnotwendig ist. Denn die Dringlichkeitserklärung muss seltene Ausnahme bleiben. Diesem Moment wird bei der Frage, ob auch Staatsverträge, die finanzielle Engagements des Bundes begründen, dem Ausgabenreferendum zu unterstellen seien, die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken sein.

Mit grossem Mehr haben Volk und Stände dem Bund erneut die erforderlichen Mittel für eine Dauer von vier Jahren bewilligt. Sie haben damit ihre staatspolitische Reife und ihren Willen, dem Staat zu geben, wessen er bedarf, wiederum unter Beweis gestellt. Es soll dies ein Grund mehr sein für die Behörden, auch ihrerseits dem Volk Vertrauen zu schenken und dem Bürger das vermehrte Mitspracherecht, das sicher in weiten Kreisen gewünscht wird, nicht vorzuenthalten. Mit der nämlichen Reife und dem nämlichen Willen, dem Staat zu geben, was er zur Erfüllung seiner Aufgaben nötig hat, wird

der Stimmbürger auch vom Ausgabenreferendum Gebrauch machen. Daran vermag ich nicht zu zweifeln. Völlig verfehlt und für das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen dem Volk und den Behörden verhängnisvoll wäre es dagegen, nach erfolgter Gutheissung der Übergangsordnung eine spezialisierte und ernstliche Behandlung der heutigen Vorlage nicht mehr als notwendig zu erachten. Volk und Stände werden darüber entscheiden müssen, ob sie ein vermehrtes Mitspracherecht und die damit verbundene erhöhte Verantwortung haben wollen. Sie sollen Gelegenheit haben, ihren Entscheid auf Grund eines rechtlich einwandfreien, sachlich durchführbaren Vorschlages zu fällen, der nach beiden Richtungen extreme Lösungen vermeidet. Unsere Pflicht ist es, einen solchen Vorschlag auszuarbeiten. Ich empfehle Ihnen deshalb Annahme des Gegenvorschlages des Bundesrates.

**Präsident:** Der Weg zur Abstimmung wäre nun frei. Es liegt aber ein Ordnungsantrag Stähli vor, diese Abstimmung über Eintreten und die Detailberatung auf morgen zu verschieben. Soviel ich weiss, wünscht der Landwirtschaftliche Klub heute nachmittag noch eine Sitzung abzuhalten. Es ist zu bedauern, dass mit Rücksicht auf den Referenten der Panzervorlage die heutige Vorlage um einen Tag vorgeschoben werden musste. Ich frage an, ob Herr Stähli seinen Ordnungsantrag noch begründen will.

**Stähli:** Wenn kein Widerstand vorhanden ist, nicht.

**König:** Nachdem der Antrag nicht begründet worden ist, erlaube ich mir, den Gegenantrag in dem Sinne zu stellen, dass wir die Abstimmung über Eintreten jetzt vornehmen. Das ist das Natürliche im Anschluss an die Debatte, die wir jetzt gehabt haben. Dagegen kann ich mich dem Wunsche des Landwirtschaftlichen Klubs, die Detailberatung zu verschieben, anschliessen. Ich glaube, damit haben wir dem Wunsche der Herren Rechnung getragen. Aber wir brauchen die Abstimmung über Eintreten, die den natürlichen Abschluss unserer Beratung bildet, nicht zu vertragen.

**Stähli:** Ich danke Herrn Dr. König, dass er einem Teil des Ordnungsantrages zustimmen wollte, in der Weise, dass nur die Detailberatung verschoben wird. Allein ich weiss, dass unter den Mitgliedern des Landwirtschaftlichen Klubs die Meinung besteht, man solle auch die Abstimmung verschieben, weil die Frage des Gegenvorschlages in bezug auf die Anwendung verschiedener Gesetze eine sehr grosse Tragweite hat. Darüber sollte heute nachmittag durch berufene Leute unter den Mitgliedern des Landwirtschaftlichen Klubs eine Orientierung erfolgen. Nun wäre ich Ihnen sehr dankbar, wenn Sie dem ganzen Antrage zustimmen würden, um so mehr als gemäss Arbeitsplan das Geschäft erst am Donnerstag zur Behandlung kommen sollte. Ich glaube sagen zu dürfen, dass in der Vergangenheit, wenn von den verschiedenen Gruppen derartige Begehren gestellt wurden, der Rat immer entsprochen hat. Die Berücksichtigung unseres Begehrens, das heisst die Annahme des Antrages würde sicher kein Präjudiz für zukünftige Verhand-

lungen unseres Rates darstellen. Ich empfehle Ihnen also, dem gesamten Antrag zuzustimmen.

**Präsident:** Der Rat ist damit einverstanden, die Detailberatung auf morgen zu verschieben.

Der Rat entscheidet lediglich darüber, ob jetzt die Abstimmung über Eintreten vorgenommen werden soll oder ob auch diese Abstimmung verschoben werden soll.

*Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Stähli	58 Stimmen
Dagegen	63 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	72 Stimmen

*Hier wird die Beratung abgebrochen*

*Ici, le débat est interrompu*

**6558. Gewässerschutz. Bundesgesetz  
Protection des eaux contre la pollution. Loi**

Siehe Jahrgang 1954, Seite 428 – Voir année 1954, page 428

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1954  
Décision du Conseil national du 17 décembre 1954

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	144 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Nachmittagssitzung vom 16. März 1955  
Séance du 16 mars 1955, après-midi**

Vorsitz – Présidence: Herr Häberlin

**6783. Interpellation Obrecht.  
Durchgangsstrassen und Autobahnen  
Routes de grand transit et routes automobiles**

*Wortlaut der Interpellation – Texte de l'interpellation*

Der Bundesrat wird gebeten, dem Nationalrat einlässlich Auskunft zu geben

- über seine bisherigen Anordnungen und seine künftigen Pläne hinsichtlich des Ausbaus der Durchgangsstrassen;
- über seine Stellungnahme zum Bau von eigentlichen Autobahnen, und
- über seine Auffassung zur Frage einer Änderung der Strassenhoheit, wie sie heute gelegentlich postuliert wird (Schaffung von Bundesstrassen).

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1955
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.03.1955
Date	
Data	
Seite	1-22
Page	
Pagina	
Ref. No	20 035 806

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen oder um die Bildung einer öffentlich-rechtlichen Korporation, die den Bau grosser Autobahnen an die Hand nehmen würde.

Nun komme ich zu den Fragen, die Herr Nationalrat Schaller an uns gerichtet hat.

Da muss sich nun die Planungskommission an dieses nicht sehr dankbare Werk heranmachen. Das ist auch wieder eine der speziellen Aufgaben, die wir der Planungskommission übertragen haben, dieses ganze Problem der Alpendurchtunnelung für den Autoverkehr zu studieren, zu prüfen nach allen Seiten, um uns dann ihre Vorschläge zu unterbreiten. Die Wirtschaftlichkeit von Alpenstrassentunnels wird heute sehr verschieden beurteilt. Sie geht von 100% bis zu 0%, und zwar sowohl im Hinblick auf die Interessen des Tourismus wie des Güterverkehrs. Ich kenne sehr skeptische Stimmen in bezug auf die Rentabilität, die dahin gehen, dass ein Alpenstrassentunnel nur wirtschaftlich sein könne, wenn die öffentliche Hand sich in sehr weitgehendem Masse à fonds perdu daran beteilige. Das ist die vorläufige Antwort, die ich Herrn Nationalrat Schaller erteilen kann. Aber wir werden auf die von ihm aufgeworfenen Fragen und auch auf die von Herrn Obrecht gestellten Fragen materiell erschöpfend zurückkommen, in dem Moment, wo wir im Besitz der Berichte der Planungskommission sind. Dann werden wir – darüber besteht gar kein Zweifel – den eidgenössischen Räten Bericht zukommen lassen und Anträge unterbreiten, wie vorgehen sein wird. Das wird sich namentlich auf die rechtliche und auch auf die finanzielle Seite der Fragen beziehen.

Damit komme ich noch ganz kurz zur Motion des Herrn Nationalrat Börlin, der diese nun bereits in ein Postulat umgewandelt hat. Einer Befristung hätte ich unmöglich zustimmen können, weil wir ja nicht wissen, wann die Planungskommission mit ihrem Bericht bereit sein wird. Wir werden den eidgenössischen Räten dann Bericht und Antrag unterbreiten. Damit habe ich eigentlich das Postulat Börlin schon entgegengenommen ohne jegliche Befristung. Damit ist Herr Nationalrat Börlin ja einverstanden.

Ich bedaure sehr, dass ich materiell nicht noch eingehender antworten konnte. Aber bei der heute bestehenden Situation werden Sie das verstehen. Wir wollen nun der Planungskommission, deren Präsident, Herr Ständerat Wenk, wir übrigens hier im Saale begrüßen dürfen, Vertrauen entgegenbringen und hoffen, dass wir möglichst bald in der Lage sein werden, uns in den eidgenössischen Räten weiter über dieses Problem zu unterhalten.

**Präsident:** Es folgen die Erklärungen der Interpellanten.

**Obrecht:** Ich erkläre mich von der vorläufigen, allerdings sehr vorläufigen Antwort des Bundesrates befriedigt und hoffe, dass bald eine definitive Antwort erteilt werden kann.

**Präsident:** Herr Obrecht ist befriedigt.

**Schaller:** Mit den besten Wünschen an die Planungskommission für ihre sehr vielgestaltigen Aufgaben erkläre auch ich mich vorläufig befriedigt.

**Präsident:** Herr Schaller ist auch befriedigt.

Herr Börlin hat seine Motion in ein Postulat umgewandelt. Dieses Postulat wird vom Bundesrat entgegengenommen. Es ist aus der Mitte des Rates nicht bestritten und wird daher überwiesen.

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

### Vormittagssitzung vom 17. März 1955

Séance du 17 mars 1955, matin

Vorsitz – Présidence: Herr Häberlin

### 6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1 hiervor – Voir page 1 ci-devant

**Präsident:** Sie haben gestern beschlossen, auf den Gegenvorschlag einzutreten. Bevor wir mit der Detailberatung beginnen können, bringe ich nun den Ordnungsantrag Reichling, den Gegenvorschlag an den Bundesrat zurückzuweisen, zur Beratung.

**Reichling:** Ich habe am 15. März einen Eventualantrag eingereicht: Rückweisung des Gegenvorschlages, auf den Sie gestern mehrheitlich eingetreten sind, an den Bundesrat im Sinne der Motion Reichling und Mitunterzeichner vom 15. März. Diese Motion ist Ihnen ausgeteilt worden. Ich habe leider diesen Rückweisungsantrag in der Kommission seinerzeit nicht gestellt. Seither hat sich auch die Lage wesentlich verändert. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine Kommissionsmehrheit sich vielleicht, wenn schon der Antrag vorgelegen hätte, diesem Antrag angeschlossen hätte.

Nun ist der Rückweisungsantrag verbunden mit der Motion Reichling und Mitunterzeichner, und mit der Begründung des Rückweisungsantrages ist gleichzeitig auch die Motion begründet. Dieser Rückweisungsantrag ist gestern im Landwirtschaftlichen Klub eingehend behandelt worden, und der Landwirtschaftliche Klub hat diesem Rückweisungsantrag einhellig seine Zustimmung gegeben.

Nun eine kurze Begründung dieses Rückweisungsantrages. Ich habe gestern darauf hingewiesen, dass in der Botschaft des Bundesrates der Gegenvorschlag des Bundesrates ausserordentlich knapp und dürftig begründet worden sei. Auf 14½ Zeilen ist das geschehen und eben mit den beiden Argumenten, dass in den Kantonen dieses Finanzreferendum zum Teil auch bestehe und dass das Finanzreferendum im Zuge der Zeit liege. Ich habe gestern darauf hingewiesen, dass diese Begründungen nicht überzeugend und stichhaltig seien. In der Folge ist dann vom Finanzdepartement den Kommissionsmitgliedern im Juli 1954 eine quasi Ergänzung der Begründung des Gegenvorschlages zugestellt wor-

den, zunächst an die Kommission des Ständerates, in der Folge in Kopie auch an die Kommission des Nationalrates. Ich weiss nicht, ob die Ergänzungsbotschaft, wenn ich ihr so sagen darf, auch im Besitze der Ratskollegen ist. Es entzieht sich das meiner Kenntnis. Diese Ergänzungsbotschaft ist vermutlich veranlasst worden durch die Opposition, die sich in weiten Kreisen gegenüber dem Gegenvorschlag eingestellt hat, vor allem eingestellt hat von seiten des gestern mehrfach zitierten Professor Dr. Hans Huber, der in der „Neuen Zürcher Zeitung“ am Gegenvorschlag des Bundesrates nicht viel stehen gelassen hat. Daraufhin hat dann der Bundesrat ziemlich ausführlich seinen Standpunkt, namentlich hinsichtlich der Grenzbeträge für das Finanzreferendum, dargelegt. Ich glaube, auf etwa 8 Seiten hat er dort ausführlich und meines Erachtens mit stichhaltigen Gründen darauf hingewiesen, dass diese Beträge nicht unter 30 Millionen Franken im Einzelfall und nicht unter 5 Millionen Franken im wiederkehrenden Fall festgesetzt werden dürfen, wenn man nicht die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates ungebührlich lähmen und eigentlich behindern wolle. Um so überraschter war man später, als der Bundesrat ungefähr mit gleichem Aufwand dann wieder das bekämpft hat, was er seinerzeit in dieser Ergänzungsbotschaft vertreten hatte, vor allem mit der Begründung, dass nun herausgekommen sei, dass bei seinem ursprünglichen Vorschlag ja nur Militärvorlagen unter das Finanzreferendum fallen würden, dass das eben unbefriedigend sei und dass deshalb diese Beträge, entgegen allen früheren Erwägungen, nun doch auf 10 und 2 Millionen Franken herabgesetzt werden sollen. Diese Schwenkung des Bundesrates um 180 Grad war für uns überraschend, und zwar tat dies der Bundesrat wiederum mit einer Begründung, die nicht stichhaltig ist; denn, wenn Sie die Botschaft bis zu Ende verfolgen, stellen Sie fest, dass der Botschaft eine Aufstellung beigegeben ist, aus der ersichtlich ist, bei welchen Bundesbeschlüssen seit 1950, die nun eben hier tangiert werden oder in Frage kommen, dieses Referendum spielen würde und wo nicht. Der Bundesrat wusste also schon damals, im Mai 1954, bei der Abfassung seiner ersten Botschaft, dass mit seinem Vorschlag nur Militärvorlagen in der Vergangenheit – für die Zukunft kann man das nicht wissen – berührt worden wären. Deshalb kann seine Begründung, die einzig darin besteht, es sei unbefriedigend, dass nur Militärvorlagen unter dieses Finanzreferendum fallen würden, nicht ernst genommen werden. Aus dieser Tatsache scheint mir nun hervorzugehen, dass es dazumal ausserordentlich pressierte, als diese Botschaft, vermutlich auch die Ergänzungsbotschaft, erstellt werden musste. Das ist dadurch zu begründen oder vielleicht liegt der Grund darin, dass es dazumal in der Tat pressierte, vor der Abstimmung über die Finanzvorlage vom Oktober 1954 den Initianten etwas zu bieten. Man hoffte damit das Klima für die Finanzvorlage zu verbessern. Wahrscheinlich ist das auch der Fall gewesen, und wir haben ja dann, wenn mich mein Gedächtnis nicht im Stiche lässt, die Verwaltungskontrolle, die Sparinitiative II, vor dem Oktober, nämlich im September, behandelt und erledigt, so dass wenigstens eine „Abschlagszahlung“ an das Verlangen der Initianten geleistet wurde. Das ist

wohl der Grund, warum es so pressierte und warum dann diese Botschaften eben sehr dürftig, zum Teil widerspruchsvoll, ausgefallen sind.

Auch die Tatsache, dass der Bundesrat von einem Monat auf den andern seine Auffassungen hinsichtlich der zweckmässigen Grenzbeträge vollständig änderte, lässt darauf schliessen, dass wahrscheinlich auch im Bundesrat die Zeit fehlte, um diese Verfassungsnovelle gründlich und nach allen Richtungen zu prüfen und ihre Folgen abzuklären.

Nun möchte ich festhalten, dass über die Abgrenzung des Geltungsbereiches noch heute absolut keine Abklärung besteht, und zwar weder über den Geltungsbereich des qualifizierten Mehrs, I. Teil des Gegenvorschlages, noch über den Geltungsbereich des fakultativen Finanzreferendums. Man liest in der Botschaft und im Ergänzungsexposé, dass das durch die Gesetzgebung geschehen solle und dass sowohl zur Ausgabenbremse wie auch zum Finanzreferendum ein Gesetz notwendig sei. Ich glaube auch, dass das der Fall ist; aber wir wünschen eben zu wissen, was in diesem Gesetz dann stehen wird, bevor wir zur Verfassungsnovelle und zur Ergänzung der Verfassung unsere Zustimmung geben. Wir möchten nicht, wie man das vielleicht etwas trivial sagt, die Katze im Sack kaufen, sondern wünschen heute schon zu wissen, was zur Hauptsache Gegenstand dieser ergänzenden Verfassungsgesetzgebung sein wird.

Was uns aber vor allem aufgefallen ist und nicht gerade sonderlich gefallen hat, ist, dass in dieser Ergänzungsbotschaft Widersprüche stehen, die wiederum darauf schliessen lassen, dass hier etwas summarisch vorgegangen werden musste. So steht zum Beispiel auf Seite 14 dieses Ergänzungsexposés, dass die Vorlagen, die notwendig werden, wenn wir Weinstützungsmaßnahmen durchführen müssen, unter das qualifizierte Mehr, eventuell unter das Finanzreferendum fallen, während gestern im Landwirtschaftlichen Klub der Vertreter des Finanzdepartementes das Gegenteil erklärte und aussagte, dass Auszahlungen oder Kredite aus Fonds, die zweckbestimmt sind – und das ist dort der Fall, weil dieser Preisstützungsfonds für den Wein aus einem besonderen Zuschlag an der Grenze geüfnet wird –, nicht dieser Einengung der Finanzgebarung unterstehen würden; also das genaue Gegenteil dessen, was uns gestern mündlich eröffnet wurde, ist im Exposé des Bundesrates vom Juli 1954 niedergelegt. Ich kann nicht auf alle Widersprüche oder Unklarheiten eingehen, möchte aber vor allem noch auf eines hinweisen, das mir ganz krass scheint. Da heisst es auf Seite 17: „Wenn zum Beispiel das Landwirtschaftsgesetz in seinem Artikel 25 dem Bunde die Kompetenz gibt, befristete Massnahmen zu treffen – das ist der sogenannte Krisenartikel des Landwirtschaftsgesetzes –, um Preiszusammenbrüche zu vermeiden, unterliegt ein solcher Beschluss dem fakultativen Referendum.“ Also alle diese Beschlüsse, die im Notfall gefasst werden sollen, um Preiszusammenbrüche zu verhindern auf irgendeinem landwirtschaftlichen Erzeugnis, sollen dem fakultativen Referendum unterstehen, selbstverständlich, wenn die entsprechenden Grenzbeträge überschritten werden; und zwei Seiten später wird das dann widerrufen, indem es heisst: „Das Finanzreferendum darf nicht dazu führen, dass der Vollzug



der geltenden Gesetze durch Verweigerung der erforderlichen Mittel verhindert wird.“ Das ist genau das Gegenteil dessen, was zwei Seiten vorher in diesem Exposé festgehalten ist.

Das sind Beispiele, ich kann nicht eingehender darauf eintreten. Es scheint, dass man selbst im Bundesrat sich darüber nicht klar ist, welches eigentlich der Geltungsbereich sowohl des qualifizierten Mehrs als auch des Finanzreferendums sein wird. Herr Kollege Dr. Huber hat gestern bereits auf den Zusammenhang mit dem Artikel 89bis hingewiesen. Ich will das nicht wiederholen. Diese Sache ist doch recht fragwürdiger Natur. Ich glaube, es gibt keine unglücklichere Bestimmung in unserer Bundesverfassung als diesen Artikel, der durch eine Initiative hineingekommen ist. Nun will man diese Novelle noch verbinden mit jener unglücklichen Verfassungsbestimmung des Artikels 89bis. Das ist mehr als nur ein Schönheitsfehler. Ferner erinnere ich, dass ich gestern erklärte, es handle sich um eine ausserordentlich wichtige staatspolitische Angelegenheit. Solche wichtigen Ergänzungen sind bisher immer gründlich erwogen worden. Sie sind in der Hauptsache von Expertenkommissionen vorbereitet und in den Räten ausserordentlich einlässlich behandelt worden. Ich erinnere an die Wirtschaftsartikel, den Versicherungsartikel, Alkoholartikel und könnte weitere erwähnen. Sie sind nicht aus dem Handgelenk in die Verfassung hineingekommen; sie wurden gründlich geprüft und erwogen, bevor sie dem Volke vorgelegt wurden. Nun soll die Zeit fehlen, um das zu tun. Dem möchte ich widersprechen. Die Zeit steht zur Verfügung, um auch diese Sache gründlich zu behandeln. Ich verstehe noch einigermaßen, dass man die Sparinitiative II rasch unter Dach bringen wollte, weil eben eventuell die Abstimmung vom 24. Oktober 1954 von dieser Erledigung hätte abhängig sein können. Aber jetzt steht ja keine Volksabstimmung über eine Finanzordnung vor der Tür. Es wird auch der grösste Optimist nicht glauben, dass vor Ende 1956, wahrscheinlich anfangs 1957, über die Dauerordnung unserer Bundesfinanzen wird abgestimmt werden können; das wird vermutlich, wenn es gut geht, zu Beginn des Jahres 1957, also etwa in zwei Jahren geschehen können. Bis zu jenem Zeitpunkt spielt nun die Übergangsordnung 1955–1958. Wir haben also heute die Zeit, diese Frage gründlich zu prüfen; auch der Bundesrat hat Zeit, er kann sich ein halbes Jahr Zeit nehmen, um den gewünschten Bericht zu erstellen und uns darüber Auskunft zu geben, was wir mit dieser Verfassungsnovelle in unsere Bundesverfassung einfügen.

Mit diesen Worten – um nicht weiter auszuholen – möchte ich die Motion und den Rückweisantrag begründet haben; ich will die Motion nicht wiederholen. Sie ersucht den Bundesrat lediglich, darüber Auskunft zu geben, welcher Einfluss von dieser Verfassungsnovelle auf unsere bestehende Gesetzgebung, auf die Bundesbeschlüsse und namentlich auch auf die Finanzgebarung in allen Abteilungen der Bundesverwaltung ausgeübt wird. Ich glaube, wir haben Anspruch darauf, darüber restlos klar zu sehen und nicht widerspruchsvolle Auskunft zu erhalten. Wenn Sie das wünschen und die Sache nicht einfach abwürgen wollen, werden

Sie der Motion zustimmen bzw. dem Antrag zur Rückweisung an den Bundesrat.

**Bundesrat Streuli:** Ich muss beschämt feststellen, dass meine Kenntnisse der parlamentarischen Coutumes und Usanzen noch recht gering sind und dass mein Optimismus in bezug auf das Tempo der Behandlung dieser Vorlage durch nichts gerechtfertigt erscheint. Wirklich, ich sah sachlich keinen Grund für diese hartnäckige Verzögerungstaktik, offenbar ist sie auch nicht sachlich bedingt, sondern gründet sich wohl auf Befürchtungen wirtschaftlicher oder politischer Auswirkungen dieser Vorlage auf bestimmte Gebiete. Ich vermag aber auch diese Befürchtungen nicht zu teilen.

Nun zu dieser Motion und zum Antrag des Herrn Nationalrat Reichling. Der Bundesrat soll eingeladen werden, „einen eingehenden Bericht zu erstatten. Dabei ist über die vorgesehene gesetzgeberische Ergänzung zu der vorgeschlagenen Verfassungsnovelle sowie über die Auswirkungen der vorgeschlagenen Ordnung auf die Finanzgebarung der verschiedenen Abteilungen der Bundesverwaltung und auf die bestehende Gesetzgebung in umfassender Weise Auskunft zu geben.“ Da möchte ich doch zuerst, bevor ich darauf eintrete, materiell folgendes feststellen. Die Vorlage des Bundesrates datiert vom 4. Mai 1954, ist also bald ein Jahr alt. Sie ist von der Kommission des Ständerates in zwei Sessionen sehr eingehend behandelt worden, und die Protokolle dieser Beratungen sind keine Geheimgedruckte. Der Ständerat hat die Vorlage in der Septembersession beraten und verabschiedet. Diese Beratungen sind öffentlich. Die Presse hat darüber ebenfalls berichtet. Ihre Kommission hat eine Sitzung nach der Septembersession nach Lausanne anberaumt. Ich habe damals – der Präsident Ihrer Kommission wird mir das bestätigen – gebeten, genügend Zeit zu reservieren. Es wurden der Kommission 2½ Tage reserviert. Aber was ergibt sich aus dem Protokoll der Kommission? Beginn der Sitzung am ersten Sitzungstag 8 Uhr morgens, Beendigung der Verhandlungen am gleichen Sitzungstag um 12.30 Uhr. Ich hatte mich für drei Tage nach Lausanne eingerichtet. Nach einem halben Tage waren die Beratungen zu Ende. Es bot sich Gelegenheit, an diesem Nachmittag bei strahlendem Wetter wieder einmal Lausanne zu sehen – das war auch der Mühe wert.

Die Vorlage war dann im Dezember auf der Geschäftsliste Ihres Rates; sie konnte aber aus den Umständen, die ich nicht in Erinnerung rufen muss, nicht behandelt werden. Man hat also noch einmal Zeit gefunden zum Studium. Und noch einmal ist eine Sitzung Ihrer Kommission einberufen worden. Ich möchte doch feststellen: Der Bundesrat war stets bereit, während dieser ganzen Zeit alle Auskünfte zu geben und alle Unterlagen beizubringen, die gewünscht worden wären. So wurde denn auch schon vor der Septembersitzung des Ständerates noch ein besonderes Exposé von rund 25 Seiten, das auch Herr Nationalrat Reichling erwähnt hat, ausgearbeitet. Ausserdem sind noch viele eingehende mündliche Berichterstattungen in der ständerätlichen und nationalrätlichen Kommission zu erwähnen. Nun kommt diese Motion. Sie kommt von einem Mitglied der Kommission. Ich möchte Sie

doch fragen: Wundern Sie sich wirklich, wenn ich mich jetzt wundere? (Heiterkeit).

Ein Wort zur Begründung dieser Motion. Herr Nationalrat Reichling sagt, die Botschaft sei widerspruchsvoll. Ich glaube, dass dieses Urteil doch etwas zu hart ist. Er erklärt, die Abgrenzung des qualifizierten Mehrs und des fakultativen Finanzreferendums sei nicht scharf genug herausgeschält worden; es bestünden Widersprüche zwischen der Botschaft einerseits und dem erwähnten Exposé, aber auch Widersprüche zwischen dem, was gestern im Landwirtschaftlichen Klub ausgeführt worden sei und dem, was ich Ihnen gestern vormittag selbst gesagt habe. Ich kann das nicht annehmen. Ich sehe keine solchen Widersprüche. Ich sehe eine klare Situation. Sie stützt sich auf die Botschaft; sie stützt sich auf dieses Exposé, auch auf die Ausführungen, die mündlich gemacht worden sind. Das Exposé – Herr Nationalrat Reichling glaubt, dass hier der wesentliche Widerspruch besteht – sagt auf Seite 16 schon genau: „Wie beim qualifizierten Mehr ist das Finanzreferendum nicht erforderlich, wenn in einem dem Referendum unterlegenen früheren Beschluss die Ausgaben zahlenmässig oder nach Art und Rahmen genau umschrieben sind, so dass also für die Bemessung der Ausgabe gar kein oder nur ein gesetzlich genau limitierter Ermessensspielraum übrig bleibt.“ Das ist genau dasselbe, was ich gestern gesagt habe. Nur wo ein Ermessen in bezug auf eine Ausgabe spielt, kommt das fakultative Finanzreferendum in Frage. Beispielsweise ist also das Finanzreferendum nicht erforderlich für den Beitrag des Bundes an die AHV, weil das AHV-Gesetz diesen Betrag von 106,6 Millionen genau beziffert; das Finanzreferendum ist nicht erforderlich für die Treibstoffbeiträge an die Kantone, weil diese durch Gesetz genau umschrieben sind; das Finanzreferendum ist auch nicht notwendig für Meliorationsbeiträge, weil das Landwirtschaftsgesetz nach Art und Rahmen, nämlich in Prozentsätzen, diese Ausgabe bereits begrenzt. Das Finanzreferendum ist nur dort notwendig, wo ein Ermessen spielt. Hier möchte ich noch erwähnen, was Herr Dr. von Moos im Ständerat erklärt hat: „Endlich wird auch in jenen Fällen, in denen bestimmte Einnahmen, wie Ausgleichsabgaben, zweckgebunden reserviert werden, das Referendum nicht am Platze sein, wenn die zuständige Behörde im Sinne des umschriebenen Zweckes über die betreffenden Mittel verfügt; denn dann handelt es sich um den Vollzug von Erlassen, in denen die zu tätigen Ausgaben ebenfalls nach Art und Rahmen, dem Rahmen der verfügbaren Mittel genügend umschrieben sind.“ Ich teile diese Auffassung. Es ist gar nichts anderes, durch ein weiteres Beispiel ergänzt, was ich Ihnen immer gesagt habe und was in Botschaft und Exposé steht: Wo kein Ermessen spielt, spielt das Finanzreferendum nicht; wo Einnahmen zweckbedingt sind, spielt das Ermessen nicht; also unterliegen solche Ausgaben nicht dem Finanzreferendum. Ich hatte in der Kommission das letztmal noch gesagt: Auch bei den tieferen Grenzbeträgen (10 Millionen, 2 Millionen) hätte das Finanzreferendum, wie wir nachträglich noch festgestellt haben, in den letzten sieben Jahren nicht gespielt für Ausgaben für die Landwirtschaft. Das Finanzreferendum spielt nicht für Anbauprämien; es spielt nicht

für die Rapsverwertung; es spielt nicht für Weinpreisstützung; es spielt grundsätzlich auch nicht für die Milchbeschlüsse, soweit sie sich auf Artikel 26 des Landwirtschaftsgesetzes oder bei der Butterverbilligung auf Artikel 25 beziehen. Für Milchbeschlüsse spielt das Finanzreferendum erst, wenn diese Deckungsmittel nicht mehr ausreichen sollten und allgemeine Bundesmittel herangezogen werden müssten. In dieser dritten Phase erst, weil es sich dann um ein Ermessen handelt, würde allerdings das Finanzreferendum spielen, aber erst dann. So könnte ich die Beispiele vermehren, um Ihnen zu erläutern, wo auf dem Gebiet der Landwirtschaft das Referendum spielt und wo nicht. Ich möchte aber noch einmal betonen: Danach ist nie gefragt worden, auch von Herrn Nationalrat Reichling nicht, sonst hätten wir diese Auskunft gegeben. Ich glaube, wenn schon eine Sitzung für drei Tage in Aussicht genommen war und wir uns darauf eingerichtet hatten, wäre eine genaue Abklärung möglich gewesen. Aber ich möchte nicht drängen. Von meiner Seite aus ist die Sache reif zur Behandlung. Aber wenn Ihr Rat findet, sie sei noch nicht reif, dann bitte, steht es Ihrem Ermessen zu, wie Sie sich einrichten wollen. Ich möchte nur bitten, diese Motion nicht anzunehmen; ich möchte auch bitten, das Geschäft nicht zurückzuweisen an den Bundesrat, sondern höchstens es an Ihre Kommission zurückzuweisen, wenn Sie glauben, dass die Verhältnisse wirklich noch nicht genügend abgeklärt seien.

**Eugster:** Die Landwirtschaft will die zweite Vorlage nicht unbedingt zurückweisen, aber wir wollen absolute Klarheit haben. Wir Bauern sind von Natur aus misstrauisch (Heiterkeit), einmal weil wir uns wirtschaftlich als die Schwächeren fühlen, und dann hier im Rate, weil wir uns nicht so gut zu verteidigen wissen wie die juristisch gebildeten Vertreter der andern Stände (Heiterkeit).

Nun hat Herr Bundesrat Streuli soeben die Milch zitiert. Sie falle nicht unter diese Beschlüsse. Ich möchte nun aber doch fragen: Ein Beispiel vom letzten Sommer. Der Bundesrat hat letzten Sommer unter drei Malen 18,4 Millionen Franken zur Stützung des Butterpreises beschliessen müssen. Das ist im Landwirtschaftsgesetz nicht vorgesehen, und zwar deshalb nicht, weil wegen der Preisausgleichskasse Milch die Mittel, die im Landwirtschaftsgesetz vorgesehen sind zur Stützung des Milchpreises (der Krisenrappen, die Abgabe auf Konsumrahm, die Abgabe auf Fetten und Ölen und die Gewinne beim Butterimport), alle abgeschöpft worden sind zugunsten der Ausgleichskasse Milch. Deswegen kann Artikel 26 nicht spielen, und deswegen, so lange die Ausgleichskasse Milch da ist, muss uns der Bund Subventionen geben zur Stützung des Butterpreises, weil man uns die Mittel dort weggenommen hat. Nun möchten wir absolute Klarheit haben, ob in diesem Falle das Finanzreferendum spielt oder nicht. Ich sage nochmals, das, was gegenwärtig bei der Milch gemacht wird, ist nicht gesetzmässig. Das Landwirtschaftsgesetz sieht keine Subventionen vor zur Stützung des Milchpreises, ausser wenn Artikel 25 angerufen werden müsste, was aber eine Notlage bedingte und worüber das Parlament zu entscheiden hätte.

Ich könnte Ihnen noch eine ganze Anzahl Artikel aufzählen, bei denen das Landwirtschaftsgesetz heute schon so unterhöhlt ist. Bei Artikel 23 (Ein- und Ausfuhr) werden wir durch die Liberalisierung immer mehr eingeengt. Wir anerkennen, dass der Bundesrat und die Handelsabteilung sich energisch zu unsern Gunsten in den Verhandlungen mit dem Ausland wehren; aber auch sie kommen immer mehr in Bedrängnis hinein, und verschiedene Artikel sind bereits liberalisiert, bei denen wir in der Landwirtschaft in Schwierigkeiten kommen. Dann haben wir Artikel 25, den ich bereits erwähnt habe, ebenfalls Artikel 26. Ferner haben wir Einbrüche gehabt bei den Beiträgen für Meliorationen. Wir bekommen jetzt auch Schwierigkeiten bei der Unfallversicherung, weil das Biga immer schärfere Bestimmungen aufstellt. Bei der Viehversicherung hat man uns die Beiträge reduziert, bevor das Landwirtschaftsgesetz in Funktion war; beim Bildungswesen sind wir gegenwärtig im Streit, ob man die gesetzlich vorgeschriebenen 35% oder nur 30% an das Bildungswesen geben solle, und auch bei der Tierzucht ist man momentan im Ungewissen, ob man diese Beiträge heruntersetzen soll oder nicht. Sie werden deswegen verstehen, dass wir mit grösster Sorgfalt darüber wachen, dass nicht immer mehr Barrikaden aufgerichtet werden gegen die Ausführung des Landwirtschaftsgesetzes. Wir haben gestern nachmittag den Vertreter des Finanzdepartementes gefragt: „Wie ist es hier im Falle der Milch? Wie letztes Jahr, werden wir auch diesen Sommer wieder Mittel brauchen.“ Er hat uns zur Auskunft geben müssen: „Meine Herren, das kann ich Ihnen leider nicht sagen.“ Deswegen verstehen Sie, dass wir beunruhigt sind und dass wir Klarheit wollen, bevor wir diesem Gesetze zustimmen.

**Fuchs:** Als Mitglied der nationalrätlichen Kommission habe ich dem Gegenvorschlag grundsätzlich zugestimmt. Ich bin nicht unter allen Umständen ein Gegner des Finanzreferendums und habe nicht das gleiche Pferd geritten wie mein Herr Kollega Reichling. Trotzdem aber habe ich gestern einige Bedenken bekommen. Ich muss bestätigen, dass die Ausführungen von Herrn Bundesrat Streuli mit dem Exposé übereinstimmen, im Gegensatz zu den Ausführungen eines Vertreters des Finanzdepartementes in der gestrigen Sitzung des bäuerlichen Klubs. Ich habe die Meinung, dass wenn wir dem Volke einen Gegenvorschlag vorlegen wollen, der besser sein soll als die Initiative, sich die gesetzgebende Behörde darüber klar sein sollte, welches dessen Auswirkungen sind. Das ist jedenfalls das Minimum dessen, was das Volk vom Parlament erwarten darf. Und nun gestern, in dieser Sitzung, habe ich schon den Eindruck bekommen, dass man sich darüber nicht klar sei. Und wenn vor allem die Juristen aus der Finanzabteilung diese gegensätzliche Auffassung gegenüber dem Bundesrat vertreten, dann sind jedenfalls unsere Bedenken nicht ganz abwegig.

Herr Kollega Eugster hat soeben eine konkrete Frage gestellt. Ich möchte eine weitere Frage an den Bundesrat richten: Wie verhält es sich in bezug auf die Stützungsmaßnahmen nach Artikel 25 des Landwirtschaftsgesetzes? Oder wie verhält es sich zum Beispiel bei den Massnahmen für die Exportförderung bei Überproduktion von Milchprodukten

oder beim Viehabsatz? Hier war gestern nach den Ausführungen des Vertreters des Finanzdepartementes ein vollständiger Widerspruch festzustellen gegenüber dem zugestellten Exposé und gegenüber den Ausführungen des Herrn Finanzchefs, wie er sie in der Kommission dargelegt hatte und wie er sie auch heute darlegt. Wenn die Sache so ist und so wäre, wie Herr Bundesrat Streuli im Exposé und hier dargelegt hat, könnte ich auch heute noch dieser Auffassung zustimmen; im andern Fall müsste ich entschieden für den Antrag des Herrn Reichling votieren, damit wenigstens ein genereller Bericht gegeben werde, so dass man in den grundsätzlichen Fragen doch einig wäre und dem Volk nachher auch klipp und klar sagen könnte, welches die Auswirkungen dieser Verfassungsänderung sind.

**Huber:** Sie könnten den falschen Eindruck erhalten, es handle sich bei dem Antrag Reichling lediglich um ein Anliegen der Landwirtschaft. Dem ist nicht so. Ich glaube, es geht allen Mitgliedern der Kommission gleich, nämlich, dass wir auf Grund der bisherigen Verhandlungen zur Überzeugung gelangt sind, dass das Projekt, und zwar auch der Gegenvorschlag, eben noch sehr viele Fragen offen lässt.

Herr Bundesrat Streuli hat der Kommission sozusagen den Vorwurf gemacht, sie habe zu rasch gearbeitet. Ich gebe diesen Vorwurf an den Bundesrat zurück. Wir sind zu mager orientiert worden. Wir haben beispielsweise erst in der zweiten Sitzung in Bern und eigentlich erst am Schlusse der Beratungen durch das Votum eines Mitgliedes – nicht etwa des Bundesrates – die ganze Problematik gesehen, die sich aus der analogen Anwendung des Artikels 89bis ergibt. Ich habe gestern darauf angespielt. Herr Bundesrat Streuli ist darauf nicht eingegangen. Wir wissen heute noch nicht, und ich glaube, auch niemand anders weiss, wie man eigentlich in solchen Dringlichkeitsfällen vorgehen will. Bei Budgetvorlagen oder überhaupt einmaligen Ausgaben ist ja die sinngemässe Anwendung des Artikels 89bis praktisch überhaupt nicht möglich. Wie wollen Sie, wenn einmal das Geld ausgegeben ist, es nachher wieder zurückholen? Wie wollen Sie, wenn ein Auftrag vergeben worden ist, innert eines Jahres, falls das Volk nicht gemäss Artikel 89bis seinen Segen erteilt, diese Aufträge rückgängig machen? Praktisch haben wir keine Antwort erhalten. Sie haben sowohl in der Initiative wie im Gegenvorschlag diese analoge sinngemässe Anwendung von Artikel 89bis. Der Herr Kommissionsreferent souffliert mir, doch, die Antwort sei in der Botschaft enthalten; aber diese wenigen Zeilen in der Botschaft vermögen keineswegs die Bedenken zu zerstreuen, die noch vorhanden sind. Dann möchte ich Sie an die Tragweite dieser Initiative erinnern. Herr Reichling hat durchaus recht, wenn er erklärt, bei anderen Vorlagen habe man auch nicht dermassen pressiert, wenn es wirklich um etwas Ernstes ging. Und dann, wenn man pressierte, ist es eben schlecht herausgekommen, wie gerade bei der seinerzeitigen Initiative, die dann zur Aufnahme von Artikel 89bis geführt hat, wo man nachher in juristischen Kreisen und in der Praxis Bauchweh bekommen hat, bevor man wusste, was nun eigentlich Recht sein soll. Ich glaube, dass wir lieber heute nochmals auf die Sache zurückkommen sollten und

sagen: gut, dann ist die Angelegenheit eben zuwenig erdauert und abgeklärt; als dass man dann *post festum* mit Interpretationsversuchen kommen muss, um zu retten, was noch zu retten ist.

Ich kann nicht verstehen, dass man nun plötzlich dermassen pressiert. Ich erinnere nochmals an den Inhalt der Vorlage. Es geht beispielsweise um die Verewigung der Ausgabenbremse, von der Herr Bundesrat Streuli gestern selbst zugab, dass an sich gar kein Bedürfnis bestehe, das schon jetzt zu machen, sondern dass man damit ruhig warten könnte, bis die definitive Finanzordnung kommt; und auch das Bedürfnis nach dem Finanzreferendum – wenn man es bejahen sollte – ist doch nicht dermassen dringend, dass eine kurze Verzögerung nicht in Kauf genommen werden könnte. Man könnte höchstens von der Seite der Militärkreditgegner wünschen, dass die Finanzreferendumsvorlage möglichst rasch unter Dach komme, damit man dort rasch zum Zuge kommen kann mit dem Referendum; aber andere grössere Vorlagen liegen zurzeit nicht im Wurf, welche die Notwendigkeit dieses Referendums begründen würden.

Aus diesen Gründen möchte ich bitten, dem Antrag des Herrn Reichling zuzustimmen, um eine wirklich vollständige Abklärung herbeiführen zu können. Herr Bundesrat Streuli hat gestern gesagt: Wir wollen einen besseren Gegenvorschlag. Jawohl, wir wollen einen besseren Gegenvorschlag, wenn überhaupt, als der jetzt vorliegende, und um diesen zu erhalten, müssen wir eben auch die entsprechende Vorlage erhalten.

**Gnägi:** Meinerseits unterstütze ich ebenfalls den Antrag Reichling und beantrage Ihnen, eine Ergänzung vom Bundesrat zu verlangen. Sie wissen mit mir, dass in der Beratung dieser Finanzgeschäfte bisher eine gewisse Unsicherheit vorhanden war und immer wieder vorgekommen ist. Jedenfalls ist im gegenwärtigen Moment, vor der Abstimmung, noch nicht jedem klar, was unter das Finanzreferendum und was unter die Ausgabenbremse gehört. Ich glaube, dass es da notwendig ist, vor dem Entscheid eine Abklärung zu treffen. In grundsätzlicher Hinsicht bringt der Bundesrat selber verschiedene Bedenken an, wenn er in seiner Botschaft vom 4. Mai 1954 auf Seite 9 ausführt: „Im Verfassungstext selbst lassen sich nicht alle notwendigen Präzisierungen vornehmen. Wir erwähnen bloss den Begriff der Ausgabe, der durchaus nicht eindeutig ist, wie gerade ein Blick auf die divergierenden kantonalen Auslegungen zeigt.“ Wenn schon hier eine Unsicherheit vorhanden ist und andererseits auch festgestellt werden darf, dass bei der Ausgabenbremse und dem Finanzreferendum nicht klar ist, was darunterzufallen habe, ist es sicher richtig, wenn ein ergänzender Bericht verlangt wird.

Ich möchte noch auf einen Punkt hinweisen. Wenn dieser Gegenvorschlag durchgeht, müssen wir dem Volke Antwort geben können, und das Volk wird klare Fragen stellen an jene Leute, die die Vorlage unterstützten. Da wird es notwendig sein, dass einmal über die Grundlage, was eine Ausgabe ist, und darüber, was unter die Ausgabenbremse und das Finanzreferendum zu fallen habe, eine klare Aufzählung vorhanden ist, damit nicht das Volk hier dieses und an andern Orten etwas anderes hört.

Aus diesen Gründen bitte ich, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen und einen ergänzenden Bericht zu verlangen.

**Rohr, Berichterstatter:** Je nach Bedarf wird behauptet, die Vorlage sei gründlich behandelt worden; wenn der Bedarf ein anderer ist, wird behauptet, sie sei nicht gründlich behandelt worden. Ich stelle fest, dass Herr Huber in der letzten Sitzung, die ich auf Montag, den 7. März, nochmals einberief, um noch einmal die Frage gründlich zu behandeln, erklärte, diese Sitzung sei eigentlich überflüssig, denn wir hätten bereits in Lausanne die Sache gründlich behandelt. (Heiterkeit.) Es geht also nicht darum, ob die Vorlage gründlich behandelt ist, sondern darum, ob man den Gegenvorschlag einfach ablehnen will oder nicht. Herr Huber ist Gegner der Aufstellung eines Gegenvorschlags; er hat daher gar kein Interesse an der Aufstellung eines besseren Gegenvorschlags. Er soll mit dem Vorschlag, den er nun kritisiert, vor das Volk treten. Es ist ja viel leichter, einen angeblich schlechten Gegenvorschlag zu bekämpfen als einen guten.

Was ich vor allem bedaure, ist das, dass die Herren, die Mitglieder der Kommission waren, die Herren Reichling, Gnägi und Huber, nicht den Anlass wahrnahmen, um in der Kommission die ihnen noch unklar erscheinenden Fragen zu stellen, um die Frage gründlich abzuklären. Ich bedaure, dass nicht dort der Rückweisungsantrag gestellt worden ist. Wir hätten dann am Montag vor der Session noch alle Fragen abklären können, wenn man noch irgendwelche Zweifel hegte oder Unklarheiten bestanden. Ich kann nicht im Namen der Kommission den Rückweisungsantrag ablehnen; denn die Kommission hatte keine Veranlassung und keine Gelegenheit, zur Motion und zum Rückweisungsantrag des Herrn Reichling Stellung zu nehmen. Persönlich halte ich die Rückweisung nicht für notwendig; mir scheint, dass in beiden Sitzungen absolut klare Auskunft gegeben wurde. Wir haben in der letzten Sitzung eine Liste der seit 1948 bis 1954 gefassten Beschlüsse erhalten, aus welcher für jeden Beschluss ersichtlich war, ob er unter die Ausgabenbremse oder unter das Finanzreferendum gefallen wäre, je nachdem, ob man 2 und 10, oder 2 und 20, oder 5 Millionen und 30 Millionen als Begrenzung für das Referendum festsetzt. An Hand dieser Liste haben wir feststellen können, dass bei der Begrenzung des Referendums auf 5 und 10 Millionen in den Jahren 1948 bis 1954 nur vier Beschlüsse unter das Referendum gefallen wären, alle vier aus dem Militärdepartement. Wenn wir die Begrenzung nehmen, wie sie die Kommission nun mehrheitlich beschlossen hat, das heisst 2 Millionen für wiederkehrende und 10 Millionen für einmalige Ausgaben, dann wären in den Jahren 1948 bis 1954 nur zehn Beschlüsse referendumpflichtig gewesen, davon sieben aus dem Militärdepartement, aber kein einziger aus dem Gebiete der Landwirtschaft. Diese Tabelle scheint mir reichlich und genügend Aufschluss zu geben, so dass ich es nicht als notwendig erachte, die Sache nochmals an die Kommission oder an den Bundesrat zurückzuweisen. Wer noch nicht genügend Klarheit hatte, hat sie heute von kompetenter Stelle, aus dem Munde des Bundesrates erhalten. Herr Fuchs erklärt, dass ihn die Auskünfte

des Bundesrates befriedigt hätten, wenn es wirklich so sei, wie der Bundesrat hier erklärt hat. Ich glaube nicht, dass wir Grund haben, an der Darstellung des Bundesrates zu zweifeln, denn der Bundesrat ist doch offenbar berufen, die Vorlage in kompetenter Weise zu interpretieren. Im übrigen haben wir für Notfälle die Bestimmung des Artikels 89. Er wird auch für die Landwirtschaft gelten. Wie die Sache gehandhabt wird, ist in der Botschaft ausgeführt.

Herr Huber hat den Eindruck erweckt, man müsse dann die Gelder, die bereits ausgegeben seien, wieder zurückverlangen oder aufgegebene Bestellungen abstellen und eventuell Schadenersatz leisten. Davon ist keine Rede. Ich verweise Sie auf die Ausführungen in der Botschaft, Seite 11, wo hinsichtlich dieser Beschlüsse für Notfälle folgendes ausgeführt wird: „Wesentlich ist, dass der Beschluss nicht rückwirkend ausser Kraft tritt. Nur für die Zukunft kann er keine Wirkungen mehr entfalten. Soweit der Beschluss bereits vollzogen, die vorgesehenen Ausgaben getätigt sind, ist dies rechtmässig geschehen. Das muss auch gelten, wo zwar kassenmässig noch nicht alle bewilligten Auslagen vollzogen sind, wo aber gestützt auf den Beschluss zum Beispiel Lieferverträge abgeschlossen wurden. Diese behalten ihre Gültigkeit, und der Bund bleibt auch nach der Ausserkraftsetzung des Beschlusses für Abnahme und Bezahlung der bestellten Waren verpflichtet. Das wird im vorgesehenen Ausführungsgesetz ausdrücklich festgehalten werden müssen. Eine andere Auffassung hätte unhaltbare Auswirkungen auf die zivilrechtliche Vertragsfähigkeit des Bundes.“

Mir scheint also auch diese Frage absolut klar geregelt zu sein. Ich verstehe die Opposition nicht. Die Frage ist ja nicht hier endgültig zu entscheiden, sondern die Vorlage muss vor das Volk. Es handelt sich um eine Verfassungsänderung. Die Gegner des Gegenvorschlages werden dann sicher Gelegenheit haben, ihn zu bekämpfen. Ich gebe ohne weiteres zu, dass man gute und wichtige Gründe haben kann, um den Gegenvorschlag zu bekämpfen. Es gibt sicher wichtige Gründe gegen das Finanzreferendum. Aber lassen Sie hier das Volk einmal entscheiden. Ich habe das bereits gestern angetönt. Gerade die Kreise, die den Gegenvorschlag bekämpfen, berufen sich immer und immer wieder auf den Willen des Volkes, auf die Einsicht des Volkes. Demokratie sei die Staatsform des Vertrauens. Im Ständerat wurde der Satz geprägt: «Le peuple ne se trompe jamais.» Wenn man sich auch nicht vorbehaltlos all diesen Deklamationen anschliesst, so habe ich doch das Vertrauen, dass das Volk auch in dieser Frage den Rank finden wird. Ich möchte Sie deshalb bitten, auch aus diesen psychologischen Gründen, die Opposition gegen das Finanzreferendum im Parlament nicht aufrechtzuerhalten, sondern das Volk entscheiden zu lassen. Wenn das Volk sagt, wir haben das volle Vertrauen in das Parlament, in den Bundesrat, den Ständerat und den Nationalrat, dass keine unnötigen Ausgaben beschlossen werden, dann wird es das Referendum wahrscheinlich ablehnen. Dann ist die Sache für uns entschieden, und wir haben eine neue Vertrauenskundgebung. Wenn das Volk das nicht will, sondern erklärt, es möchte auch etwas zu den Ausgaben zu sagen haben, wird es wahr-

scheinlich dem Finanzreferendum zustimmen; wir dürfen das Vertrauen haben, dass das Volk nur dort das Referendum ergreifen wird, wo es einen Ausgabenbeschluss wirklich für unbegründet und unangebracht erachtet. Die Mehrheit des Volkes wird den endgültigen und richtigen Entscheid sicher treffen. Welche Schwierigkeiten werden wir haben, eine endgültige Finanzvorlage durchzubringen, wenn sich das Parlament gegen das Mitspracherecht des Volkes bei Ausgabenbeschlüssen derart demonstrativ zur Wehr setzt.

**M. Sollberger**, rapporteur: Je tiens tout d'abord à dire à mon collègue, M. Huber, qu'en tant que démocrate, j'estime qu'on doit respecter une initiative, d'où qu'elle vienne et que par conséquent on ne doit pas la laisser traîner dans les tiroirs de l'administration fédérale. Il y a un an et demi que l'initiative en question a été déposée à la Chancellerie fédérale. C'est la raison pour laquelle je suis d'avis qu'on peut la traiter et qu'on a bien fait de la discuter devant ce Parlement.

D'autre part, je signale que précisément l'auteur de l'initiative dite l'œuf de Colombe, M. Samuel Chevalier, écrivait hier dans son journal que le Parlement et les juristes – permettez-moi de le rappeler – font tout pour faire traîner les choses en longueur en ce qui concerne son initiative. Nous aurions donc tort de ne pas prendre de décision dans l'affaire qui nous occupe. Une décision, vous pouviez la prendre hier en refusant le contreprojet. Or, vous avez accepté ce contreprojet. Supportez-en maintenant les conséquences tout en l'amendant selon votre bon vouloir si vous le jugez opportun.

Je crois quant à moi que le peuple suisse est assez conscient de ses responsabilités pour renvoyer le projet et le contreprojet où ils doivent être renvoyés!

Cela dit, je désire déclarer à M. Eugster que la méfiance dont il fait preuve à l'égard des décisions fédérales m'étonne. M. Eugster fait partie de la majorité. C'est nous qui pourrions faire preuve de méfiance à l'égard du gouvernement. Or, en ce moment, je lui fais confiance – peut-être parce que depuis quinze jours je comprends mieux que les responsabilités à prendre sont souvent lourdes. Personnellement, je n'ai pas d'opinion en ce qui concerne la proposition de M. Reichling et je vous laisse le soin de prendre une décision, puisque je n'ai pas pu consulter les membres de la commission. A ces derniers, je voudrais dire que je suis d'accord avec le Conseil fédéral pour constater qu'à Lausanne, les commissaires ont eu l'occasion de se documenter à l'égard du contreprojet, ils ne l'ont pas fait. Pourquoi? Je l'ignore, sans l'ignorer.

Au cours de la séance que nous avons tenue dans cette ville, nous avons discuté d'une chose surtout: l'heure de départ des trains pour Zurich. Il ne nous a même pas été possible de visiter les caves de la ville de Lausanne, comme cela avait été prévu, parce que ces messieurs étaient trop pressés! On ne s'est guère occupé, à ce moment-là, de façon pertinente, des propositions contenues dans l'initiative et le contreprojet, il est juste de le reconnaître franchement.

Nous avons eu une nouvelle séance à Berne, séance qui fut enlevée au pas de charge et qui, au bout d'une heure, était terminée, alors que nous

aurions pu discuter les questions qui ont été soulevées ici au cours de cette séance d'autant plus que le jeton de présence avait été payé pour toute la journée. C'eût été là de la bonne gestion et cela vaut pour tous les membres de la commission, à quelque parti qu'ils appartiennent.

Je le répète: je n'ai pas d'opinion à formuler sur la proposition Reichling, n'ayant pas consulté la commission. Vous êtes assez sérieux, messieurs, pour prendre une décision.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Reichling	82 Stimmen
Dagegen	56 Stimmen

**Vormittagsitzung vom 18. März 1955**  
**Séance du 18 mars 1955, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Hüberlin*.

**6797. Bezüge der Mitglieder des Bundesrates**  
**Traitements des membres du Conseil fédéral**

Der Beschlussentwurf der Finanzkommissionen der gesetzgebenden Räte, vom 5. März 1955, hat folgenden Wortlaut:

**Bundesbeschluss**

über

**Bezüge der Mitglieder des Bundesrates und des Bundeskanzlers**

(Vom ... 1955)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 85, Ziffer 3, der Bundesverfassung,

beschliesst:

*Art. 1*

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Bundesrates beziehen eine Jahresbesoldung von 55 000 Franken.

<sup>2</sup> Der Bundespräsident bezieht eine Zulage von 3000 Franken.

<sup>3</sup> Dem Bundesrat wird ein Kredit von jährlich 70 000 Franken zur Deckung der Repräsentationsauslagen seiner Mitglieder eingeräumt.

*Art. 2*

Der Kanzler der Schweizerischen Eidgenossenschaft bezieht eine Jahresbesoldung von 37 500 Franken und die nach Beamtenrecht massgebende Teuerungszulage.

*Art. 3*

Dieser Beschluss tritt am 1. April 1955 in Kraft.

*Art. 4*

Durch diesen Beschluss wird der Bundesbeschluss vom 29. März 1950 über Bezüge der Mit-

glieder des Bundesrates und des Bundeskanzlers aufgehoben.

*Art. 5*

Der Bundesrat wird beauftragt, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Bekanntmachung dieses Beschlusses zu veranlassen.

Le projet d'arrêté des commissions des Conseils législatifs, du 5 mars 1955, a la teneur suivante:

**Arrêté fédéral**

concernant

**les traitements des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération**

(Du ... 1955)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 85, chiffre 3, de la Constitution, arrête:

Article premier

<sup>1</sup> Les membres du Conseil fédéral reçoivent un traitement annuel de 55 000 francs.

<sup>2</sup> Le président de la Confédération reçoit une indemnité de 3000 francs.

<sup>3</sup> Un crédit annuel de 70 000 francs est ouvert au Conseil fédéral pour couvrir les frais de représentation de ses membres.

*Art. 2*

Le chancelier de la Confédération reçoit un traitement annuel de 37 500 francs et une allocation de renchérissement calculée d'après les dispositions légales applicables aux fonctionnaires.

*Art. 3*

Le présent arrêté a effet au 1<sup>er</sup> avril 1955.

*Art. 4*

Le présent arrêté abroge, à cette date, l'arrêté fédéral du 29 mars 1950 concernant les traitements des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération.

*Art. 5*

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

**Antrag der Finanzkommission**

Eintreten.

**Antrag Bodenmann**

Auf die Vorlage wird nicht eingetreten.

**Proposition de la commission des finances**

Passer à la discussion des articles.

**Proposition Bodenmann**

Ne pas entrer en matière.

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1955
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1955
Date	
Data	
Seite	31-38
Page	
Pagina	
Ref. No	20 035 811

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.



*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für die Annahme des Beschluss-	127 Stimmen
entwurfes	
Dagegen	3 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Vormittagssitzung vom 13. März 1956**  
**Séance du 13 mars 1956, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Burgdorfer*

**6591. Ausgabenbeschlüsse**  
**der Bundesversammlung. Begutachtung**  
**des Volksbegehrens**  
**Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.**  
**Préavis sur l'initiative**

Beschluss des Ständerates vom 29. September 1954  
 Décision du Conseil des Etats du 29 septembre 1954

Ergänzungsbericht vom 16. Dezember 1955 (BBI II 1401)  
 Rapport complémentaire du 16 décembre 1955 (FF II 1457)

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Jahrgang 1955, Seite 1 – Voir année 1955, page 1

**6818. Motion Reichling**  
**Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung**  
**Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale**

Siehe Jahrgang 1955, Seite 1 – Voir année 1955, page 1

*Berichterstattung – Rapports généraux*

**Rohr**, Berichterstatter: In der Frühjahrsession 1955 hat der Nationalrat mit der Beratung des Volksbegehrens betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung begonnen und hat die Beratungen unterbrochen. Da seither ein Jahr verstrichen ist und sich das Gesicht des Rates durch den Eintritt zahlreicher neuer Mitglieder geändert hat, möchte ich vor dem Eintreten auf die Detailberatung kurz darüber orientieren, wo wir eigentlich stehen. Ich setze voraus, dass Sie den Text der Initiative und des Gegenvorschlages kennen. Nationalrat und Ständerat haben beschlossen, die Initiative mit dem Antrag auf Verwerfung Volk und Ständen vorzulegen. Ich möchte die Gründe nicht wiederholen, die zu diesem Antrage geführt haben. Der Nationalrat hat dann weiter beschlossen, Volk und Ständen einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, der die sogenannte Ausgabenbremse und das fakultative Finanzreferendum in der Verfassung verankern will. Dieser Beschluss wurde vom Nationalrat mit 83:72 Stimmen gefasst. Eine Minderheit wollte überhaupt keinen Gegenvorschlag unterbreiten. Es dürfte wünschenswert sein, dass ich ganz kurz die Gründe zusammenfasse, welche die Mehrheit zur Aufstellung eines Gegenvorschlages veranlasst haben, bevor wir auf die Detailberatung des Gegenvorschlages eintreten.

Schon die bestehende Finanzordnung sieht für gewisse Ausgabenbeschlüsse ein qualifiziertes Mehr vor. Diese Ausgabenbremse ist in lebhaften Auseinandersetzungen in die bestehende Finanzordnung aufgenommen worden. Im Hinblick auf die bevorstehende Auseinandersetzung über eine definitive Finanzordnung scheint es psychologisch und politisch unklug, hinter diese Massnahme zurückzugehen, die geeignet erscheint, eine Zurückhaltung in den Ausgabenbeschlüssen zu gewährleisten. Diese Bestimmung, d. h. die sogenannte Ausgabenbremse, soll jetzt in der Verfassung verankert und so aus der Diskussion um die neue Finanzordnung herausgenommen werden, da diese ohnehin noch mit genügend Zündstoff belastet sein wird. Mit dem fakultativen Finanzreferendum soll dem Volk ein vermehrtes Mitspracherecht bei der Ausgabengestaltung eingeräumt werden; darauf habe es Anspruch, nachdem ihm auch der Bund eine wesentlich stärkere Steuerbelastung auferlege, als das früher der Fall gewesen sei, wo die Ausgaben des Bundes in Hauptsachen aus den Zöllen, den Zinsen des Kriegsfonds, dem Anteil am Militärpflichtersatz, dem Ertrag des Bundesvermögens und den Strassenabgaben bestanden haben.

Wie soll dieser Gegenvorschlag im Detail aussehen? Hier sind nun die Beratungen fortzusetzen. Die Beratungen wurden seinerzeit unterbrochen, weil der Bundesrat durch eine Motion eingeladen wurde, einen ergänzenden Bericht über die Auswirkung des Finanzreferendums zu erstatten. Nach Eingang dieses Berichtes hat die Kommission die Beratungen wieder aufgenommen. Da der Ergänzungsbericht in der Interpretation des vom Bundesrat vorgeschlagenen Textes über die Anwendung des Finanzreferendums wesentlich abwich von der Interpretation, wie sie im ersten Bericht und auch bei der ersten Beratung in der Kommission und im Ständerat gegeben wurde, hat die Kommission den Bundesrat eingeladen, den Verfassungstext so zu formulieren, dass nicht schon von Anfang an sogar im Bundesrat über die Bedeutung und die Auswirkungen des Textes Meinungsverschiedenheit bestehen könne.

Diesem Antrag ist der Bundesrat nachgekommen. Sie haben in der Fahne einen neuen Text erhalten. Durch die neue Formulierung des Gegenvorschlages nach der Interpretation des Bundesrates erfährt das fakultative Referendum eine wesentliche Einschränkung gegenüber der ursprünglichen Fassung. Ich werde in der Besprechung des Finanzreferendums auf die Unterschiede zwischen der Auffassung des Finanzdepartementes und derjenigen des Gesamtbundesrates hinweisen.

Was bringt der Gegenvorschlag nach der neuen Formulierung mit der Interpretation des Gesamtbundesrates? Der Gegenvorschlag enthält zwei Anregungen, von denen man erwartet, dass sie geeignet seien, im Bundeshaushalt Einsparungen zu erzielen, erstens die sogenannte Ausgabenbremse und zweitens das fakultative Finanzreferendum. Die in Absatz 1 des Gegenvorschlages enthaltene Bestimmung deckt sich mit dem zurzeit geltenden und durch die Annahme der Finanzvorlage vom 24. Oktober 1954 vom Volk neuerdings bestätigten Recht. Mit der Zustimmung zu Absatz 1 des Gegenvorschlages würde das zeitlich befristete Verfassungsrecht dauernde Verfassungsbestimmung.

Nach diesem Absatz 1 ist für Beschlüsse, die einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben, die mehr als 250 000 Franken zur Folge haben, die Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder der beiden Räte notwendig. Das gleiche gilt auch für einzelne Posten des Voranschlages, die Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken zur Folge haben. Diese Zustimmung ist aber nur erforderlich, wenn über diese Beschlüsse nicht die Volksabstimmung verlangt werden kann. In der Kommission ist beanstandet worden, dass durch die Art, wie das qualifizierte Mehr bestimmt wird, das Ratsmitglied durch Stimmenthaltung das Abstimmungsergebnis erheblich beeinflussen könne. Es ist aber von keiner Seite ein anderer Modus für die Bestimmung des qualifizierten Mehrs beantragt worden. Die gleiche Art der Bestimmung des qualifizierten Mehrs, wie sie hier beantragt ist, gilt übrigens auch bei Dringlichkeitsbeschlüssen und ist dort vom Volke ausdrücklich sanktioniert worden. Es ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen die Mehrheitsqualifikation in Absatz 1 des Gegenvorschlages anders erfolgen soll als bei den Dringlichkeitsbeschlüssen, zumal die Mehrheitsqualifikation bereits die Sanktion von Volk und Ständen erhalten hat.

Man kann über die Wirksamkeit dieser sogenannten Bremse verschiedener Auffassung sein. Psychologisch wäre es aber sicher ein Fehler, sie aus dem Gegenvorschlag zu streichen. Ein solcher Beschluss würde bei kommenden Abstimmungen den Gegnern der Finanzvorlage das Argument in die Hände spielen, dass die Räte sich in den Ausgabenbeschlüssen auch nicht die geringste Bindung auferlegen lassen wollen, deshalb hätten sie sogar die harmlose Ausgabenbremse wieder aus dem Gegenvorschlag herausgestrichen.

Die Kommission beantragt mit 10:8 Stimmen Zustimmung zum Ständerat; die Minderheit will den Absatz 1 streichen.

**M. Sollberger**, rapporteur: En date du 16 mars 1955, le Conseil national s'est occupé de l'initiative appelée «frein aux dépenses». Mon rapport concluait, au nom de la majorité de la commission, à l'entrée en matière sur l'arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. La proposition de la majorité de la commission invitait le Conseil national à accepter le contreprojet du Conseil fédéral. Ce contreprojet reprenait de l'initiative le principe qu'une majorité qualifiée était nécessaire pour l'adoption des dépenses, budgétaires ou non, excédant un montant déterminé. La décision qui fut prise à l'époque reste valable aujourd'hui.

Le contreprojet instituait, en outre, le referendum facultatif pour les arrêtés fédéraux entraînant des dépenses uniques ou périodiques dépassant un certain montant: 2 millions pour les dépenses périodiques et 10 millions de francs pour les dépenses uniques, le Conseil fédéral s'étant rallié aux décisions prises par le Conseil des Etats. L'adoption de ce principe avait donné lieu à de nombreuses discussions vu le renouvellement du Conseil national, l'automne dernier; nous les rappelons simplement ici sans nous étendre sur les raisons pour lesquelles

la commission avait pris ces décisions, puisque nous les avons déjà exprimées devant cette assemblée.

Vous nous permettrez de rappeler un paragraphe de notre rapport qui disait en particulier ceci: «Lors de la discussion article par article du contreprojet du Conseil fédéral, la détermination des montants au sujet desquels les dépenses pouvaient faire l'objet d'un referendum donna lieu à de longues discussions. Cette attitude permit à un journaliste malicieux de plaisanter sur le compte d'une commission qui ne savait pas trop, dans sa perplexité, si elle devait prévoir une limite de 30, 20, 15, 5 ou 2 millions de francs à propos des postulats présentés par les initiants. Le Conseil fédéral s'est décidé finalement à défendre devant la commission le principe de 10 millions et 2 millions de francs, revenant donc sur sa conception précédente, soit le principe posé par lui-même, à savoir que seule une dépense unique dépassant 30 millions de francs ou une dépense renouvelée de 5 millions de francs devrait être en principe soumise au referendum facultatif. Ainsi nous constatons que le Conseil fédéral avait retourné sa veste – pour employer une expression vaudoise – depuis la parution du message primitif adressé aux membres de l'Assemblée fédérale.» Permettez-moi de dire en passant que nous sommes obligés de constater aujourd'hui encore que le Conseil fédéral a de nouveau retourné quelque peu sa veste avec sa nouvelle conception sur la portée du referendum facultatif, le principe du frein aux dépenses et de la majorité qualifiée étant considéré comme acquis. Je tiens à préciser, au nom de la commission et en mon nom personnel, que le Conseil fédéral a bien fait de reviser son jugement dans cette affaire particulière, à la suite des critiques qui lui furent adressées lors des discussions de la commission au Conseil national et d'avoir «repensé» la question posée, soit l'application du referendum facultatif. Cela nous a valu une nouvelle interprétation du Conseil fédéral qui a certainement mis dans l'embarras le chef du Département des finances, M. Streuli, qui, dans ce domaine particulier de l'application du referendum financier facultatif, ne paraît pas penser exactement comme la majorité du Conseil fédéral; cela d'ailleurs a paru à la commission et à celui qui vous parle un fait réjouissant en soi. Il est bien entendu que le principe posé tendant à proposer au peuple un contreprojet à l'initiative est toujours valable, puisque nous avons voté en son temps l'entrée en matière sur le contreprojet présenté par le Conseil fédéral.

Lors de la session de mars 1955, MM. Reichling (paysan) et Harald Huber (socialiste) se sont en particulier opposés avec une certaine vigueur à la conception du Département des finances quant à l'application du referendum financier facultatif, application qu'ils trouvaient par trop étendue. M. Reichling avait demandé à l'Assemblée fédérale qu'elle accepte sa proposition qu'un rapport complémentaire du Conseil fédéral fut présenté aux Chambres par le Conseil fédéral, rapport qui devait bien spécifier les limites dans lesquelles on se proposait d'appliquer le referendum financier facultatif en regard de notre législation et des lois générales déjà votées précédemment. Vous avez tous reçu ce message; je ne m'étends donc pas sur son contenu. Il a paru au début à l'ensemble de la commission qu'il était insuffisant et que le Conseil fédéral ne donnait

pas, dans ce message, sa conception exacte de l'application du referendum facultatif financier. Pour ces raisons, la commission pria M. Streuli, conseiller fédéral, de donner un avis supplémentaire quant à l'application du contreprojet proposé par le Conseil fédéral, conception qui diffère sensiblement du message primitif et des exposés de M. Streuli, devant les Chambres et les commissions. Cette différence d'appréciation provient sans doute du fait qu'entre temps la composition du Conseil fédéral s'est modifiée. Des explications quant à l'application du referendum facultatif nous furent données. Elles eurent pour effet de tranquilliser, dans une certaine mesure, les membres de la commission qui craignaient que certaines lois générales fussent touchées par l'application du contreprojet du Conseil fédéral. D'aucuns craignaient aussi que le referendum financier facultatif eût des répercussions sur certains arrêtés militaires. Ces craintes ont été en partie dissipées par un rapport complémentaire du Conseil fédéral à la commission du Conseil national chargée de l'étude du problème posé par l'initiative. Ce rapport a donné satisfaction à la majorité de la commission. Il en ressort que le Conseil fédéral s'est rallié, pour une bonne part, à la formule du Conseil des Etats; l'article 89ter, alinéa 2, du contreprojet aura la teneur suivante: «Hormis les arrêtés fédéraux sur le budget, seront soumis à l'approbation ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par 8 cantons, les arrêtés fédéraux qui entraînent des dépenses uniques de plus de 10 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 2 millions. La votation ne peut cependant pas être demandée si l'autorisation de décider de telles dépenses est déjà contenue dans une loi ou un arrêté de portée générale.» Ce texte paraît exclure des interprétations divergentes et nous paraît assurer la concordance entre le rapport complémentaire du 16 décembre 1955 et la disposition proposée. Il ressort d'une statistique qui a été mise à notre disposition, que de nombreux arrêtés fédéraux pris entre 1948 et 1954 devraient, sous le nouveau régime, être soumis au referendum. Cependant nous tenons à préciser que le referendum dépendra avant tout du montant de la dépense et des chiffres minimums que fixeront les Chambres. Cela démontre à l'évidence que le chiffre-limite joue en pratique le rôle décisif. D'une communication faite par un des membres de la commission qui paraît fort bien connaître les idées du comité d'initiative, il ressort que si les chiffres de 10 et de 2 millions de francs, ainsi que le frein aux dépenses, étaient acceptés par l'Assemblée fédérale, ce comité retirerait probablement son initiative en faveur du contreprojet du Conseil fédéral. Finalement, la commission, par 13 voix contre 4 et quelques abstentions, a décidé de proposer au Conseil national d'adopter le contreprojet du Conseil fédéral dans une nouvelle rédaction que vous connaissez.

La majorité de la commission vous recommande ce texte, bien que certaines critiques d'ordre général aient été émises à son égard au sujet des incidences que pourrait avoir, dans certains cas très précis, le referendum facultatif. Un de nos collègues qui viendra probablement défendre son point de vue à la tribune désire simplement que nous en restions au

texte adopté par le Conseil des Etats qui correspondait à l'époque au point de vue défendu par le Département des finances. La commission a constaté que le Conseil des Etats ne connaissait pas alors la nouvelle position prise par le Conseil fédéral et nous sommes persuadés que le Conseil des Etats revisera son jugement au vu et au su des explications qui lui seront fournies par le Conseil fédéral.

La majorité de la commission accepte ce texte et l'interprétation de l'article 89ter, alinéa 2, notamment pour les raisons suivantes: en vertu du principe de gestion conforme à la loi, le budget ne peut prévoir des dépenses pour lesquelles il existe une base légale. Le budget lui-même ne crée pas la base légale. Comme on le sait, il n'a que le caractère d'un acte administratif de l'Assemblée fédérale. Le budget n'est pas la loi. Il en découle que les dépenses pour lesquelles il n'existe pas de base légale ne doivent pas être portées au budget. L'arrêté qu'il créera sera (si la dépense dépasse la limite tracée) soumis au referendum facultatif parce qu'on ne peut lui appliquer le régime d'exception institué par les arrêtés sur le budget. La disposition sur le referendum facultatif devra, cela va sans dire, être observée quel que soit le montant des dépenses prévues si la base juridique de ces dépenses est constituée par un arrêté fédéral de portée générale. Ce qui est nouveau dans la conception du Conseil fédéral, c'est que le referendum pourrait aussi être demandé contre des arrêtés fédéraux qui ne sont pas de portée générale, s'ils prévoient une dépense unique de plus de 10 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. On a aussi soustrait au referendum les arrêtés de portée internationale, ce qui donnera peut-être lieu à controverse. L'idée maîtresse du contreprojet du Conseil fédéral se résume comme suit: le referendum financier ne peut être demandé qu'une fois pour une même matière; il ne doit pas exister seulement pour les lois et arrêtés de portée générale, ce qui est déjà prévu par l'article 89, mais aussi pour les arrêtés qui ne sont pas de portée générale, les arrêtés simples, en tant que les dépenses qu'ils prévoient directement ou qu'ils autorisent, dépassent la limite de 10 ou 2 millions de francs.

En tout état de cause, le contreprojet nous paraît pour le pays (c'est mon opinion personnelle) plus recommandable que l'initiative. D'autre part, il précise exactement les décisions qui seront soumises au referendum et ne laisse aucun doute à ce sujet (c'est aussi l'opinion de la majorité de la commission). Pour ces raisons, la commission a accepté de remplacer aux alinéas 1 et 2 du contreprojet l'expression «arrêtés» par «arrêtés fédéraux». Nous tenons à préciser que la proposition de minorité de M. Tuchschnid, faite en mars de l'année dernière, subsiste. Cette proposition prévoyait les chiffres-limite suivants: 20 millions de francs pour les arrêtés fédéraux de portée unique et 3 millions de francs pour les dépenses renouvelables. Nous constatons donc que la commission, dans sa majorité (je fais partie de la majorité) s'est ralliée au texte du contreprojet du Conseil fédéral et que M. Clottu défendra une proposition demandant au Conseil national de revenir au texte adopté par le Conseil des Etats.

Ainsi, monsieur le président et messieurs, vous avez à liquider un objet qui, depuis de nombreux

mois, est à l'ordre du jour du Conseil, et de votre commission en particulier. Nous espérons qu'après les explications données vous pourrez prendre une décision.

En conséquence et au bénéfice des considérations qui précèdent, nous vous prions d'accepter les articles du contreprojet du Conseil fédéral adopté par la majorité de la commission, sous réserve des modifications qui pourraient être proposées au cours des débats.

*Artikelweise Beratung – Discussion des articles*

*Titel und Ingress*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Titre et préambule*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adoptés*

*Art. 1, Ingress und Ziff. 1*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Article premier, préambule et chiffre 1*

**Proposition de la commission**

Adhésion à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adoptés*

*Art. 1, Ziff. 2, Ingress*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Article premier, chiffre 2, préambule*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adoptés*

*Art. 89ter*

**Antrag Clottu**

(Neuer Absatz)

Bei der Beschlussfassung über den jährlichen Voranschlag oder die Nachtragskredite darf die Bundesversammlung die vom Bundesrat beantragten Ausgaben ohne dessen Zustimmung nicht erhöhen, ohne gleichzeitig für die Deckung der Mehrausgaben durch neue Einnahmen oder Einsparungen zu sorgen.

**Proposition Clottu**

(Nouvel alinéa)

En votant le budget ou des crédits supplémentaires, l'Assemblée fédérale ne peut augmenter les dépenses proposées par le Conseil fédéral, à moins que celui-ci n'approuve la modification, sans prévoir concurremment la couverture de l'excédent de dépenses par des recettes nouvelles ou sa compensation par des économies.

**M. Clottu:** La proposition dont je vais vous parler brièvement maintenant est libellée de la manière suivante: «En votant le budget ou des crédits supplé-

mentaires, l'Assemblée fédérale ne peut augmenter les dépenses proposées par le Conseil fédéral, à moins que celui-ci n'approuve la modification, sans prévoir concurremment la couverture de l'excédent de dépenses par des recettes nouvelles ou sa compensation par des économies.»

Cette proposition portant limitation, pour les dépenses budgétaires et les crédits supplémentaires, aux compétences de l'Assemblée fédérale n'innove rien. Ses termes sont repris, dans une rédaction améliorée, du texte de l'initiative. Celle-ci n'avait du reste pas fait non plus œuvre nouvelle sur ce point. Ainsi qu'il le rappelle dans son message, le Conseil fédéral lui-même a, par trois fois déjà entre 1938 et 1948, prévu une disposition de cette nature dans ses projets de réforme des finances fédérales. De votre côté, vous vous êtes prononcés, il y a deux ans, sur une motion Alfred Borel rédigée dans le même sens. S'il ne s'est agi, dans ces divers cas, que de suggestions qui n'ont finalement pas été retenues, des mesures limitant les compétences de l'Assemblée législative en matière de budget sont en revanche en vigueur dans plusieurs parlements, notamment au Grand Conseil de Genève, depuis fort longtemps, aux Chambres anglaises. L'institution en cause est donc connue, ce qui me dispensera de commentaires détaillés.

Contrairement à ses devanciers, le Conseil fédéral d'aujourd'hui et, avec lui, la commission de notre Conseil dans sa quasi-unanimité, se déclare opposé à toute restriction des pouvoirs de l'Assemblée fédérale. Ses arguments relevant de la forme me paraissent inopérants pour l'amendement tel qu'il est rédigé. Quant à ses arguments de fond, ils se concentrent sur la constatation que depuis plus de dix ans l'Assemblée fédérale n'a majoré qu'une seule fois le total des dépenses budgétaires proposées par le gouvernement; celui-ci estime, dès lors, qu'il n'existe pas de motif de déroger à la règle selon laquelle l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale, sous réserve du droit du peuple et des cantons.

Cette argumentation n'est pas convaincante. En effet, la Constitution et les lois n'ont pas pour but principal de remédier à une situation existante jugée insatisfaisante. Elles visent tout autant à prévenir l'instauration d'une telle situation. Dans ce sens, le texte que j'ai repris dans ma proposition a sa place indiquée parmi les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Nous connaissons déjà le referendum facultatif pour les lois et décrets de portée générale. L'initiative ou son contreprojet étend ce droit aux arrêtés de portée spéciale entraînant une dépense importante. Elle stabilise en outre l'exigence d'une majorité qualifiée au sein de l'Assemblée fédérale pour les dépenses d'un certain montant décidées par un arrêté ou par tout autre acte sous-traité au referendum. Il faut encore, pour que le cycle des mesures de contrôle des dépenses soit complet, que certaines clauses soient prévues pour celles des dépenses budgétaires qui, à leur tour, échappent aux prescriptions qui précèdent.

On ne pourra ainsi contester ni la logique, ni la justification juridique de la règle reprise par mon amendement. On ne pourra pas non plus, par ailleurs, en nier l'opportunité subjective à l'égard de

larges secteurs du corps électoral. Je me réfère, à ce propos, aux considérants généraux que j'ai développés au cours du débat d'entrée en matière et me bornerai à relever ici que c'est bien aussi pour les raisons psychologiques évoquées alors que j'ai jugé nécessaire de déposer la proposition sur laquelle vous êtes appelés maintenant à statuer.

Au reste, une limitation des compétences de l'Assemblée fédérale pour les dépenses budgétaires et leurs suppléments pourra être fructueuse pour nous-mêmes. Nous avons tous un peu tendance, reconnaissons-le, à satisfaire en premier lieu nos idées ou nos intérêts particuliers et à ne considérer qu'en second lieu les effets de nos interventions sur l'économie générale de l'Etat. Sous cette perspective, la clause de l'amendement instituerait surtout, pour les parlementaires, l'obligation de se soucier, d'entrée de cause, également desdits effets. Il s'agit donc moins, en réalité, d'une limitation de compétence que d'une autodiscipline, n'excluant nullement — il est bon de le relever — certaines augmentations justifiées de dépenses, si celles-ci sont approuvées par le Conseil fédéral ou, en cas contraire, si elles peuvent trouver place, par la modification d'autres positions du budget, dans le cadre des limites prévues par le gouvernement. Il s'agit en somme, tout simplement, de la manifestation pratique, sur un point particulier, d'une volonté générale de renforcer les mesures tendant à assurer l'équilibre des budgets de la Confédération, le pouvoir de décision attribué en l'espèce au Conseil fédéral supposant que ce dernier a pour souci constant de veiller à cet équilibre budgétaire.

On rétorquera peut-être, il est vrai, que, si la clause que je propose est introduite dans la Constitution, il suffirait à l'Assemblée fédérale, pour compenser une augmentation de dépenses, de revaloriser l'estimation souvent approximative de certaines recettes fiscales et que, partant, le but recherché — le frein aux dépenses — ne serait atteint qu'en apparence. On rétorquera aussi, probablement, que nombre de dépenses figurant au budget sont incompressibles parce que fondées sur des dispositions légales précises et obligatoires pour le Parlement. Je ne crois pas que ces observations constituent des arguments valables contre le genre de frein aux dépenses discuté en cet instant. Il serait trop long de faire ici la démonstration des possibilités d'efficacité de ce frein. Je signalerai seulement, d'une part, qu'il n'est nullement établi que l'Assemblée fédérale consentira dans chaque cas à majorer le produit d'une recette fiscale pour autoriser une nouvelle dépense suggérée par un de ses membres; il est des cas où cette majoration sera sûrement refusée, en particulier lorsque le rendement des recettes fiscales sera en baisse. Je relèverai en outre, d'autre part, qu'il existera toujours dans le budget fédéral quelque dépense d'importance secondaire qui pourra être réduite pour permettre l'introduction d'une nouvelle dépense d'une utilité plus immédiate aux yeux des Chambres.

Pour les divers motifs qui viennent d'être exposés, l'amendement que je me permets de vous soumettre, messieurs les conseillers, représente donc un complément utile au contreprojet de la commission de notre Conseil. J'escompte dès lors qu'il soit bien accueilli par un certain nombre d'entre vous.

**Rohr, Berichterstatter:** Ich muss Ihnen beantragen, die Anregung des Herrn Clottu abzulehnen. Sie haben das bereits dadurch getan, dass Sie die Initiative ablehnten. Herr Clottu will eine neue Massnahme in den Gegenvorschlag aufnehmen, durch die nach seiner Auffassung Einsparungen erzielt werden könnten. Er will, dass die Bundesversammlung nicht über die Anträge des Bundesrates hinausgehen dürfe in den Ausgabenbeschlüssen, ohne dass die Bundesversammlung gleichzeitig entsprechende Ausgaben reduziere oder aber entsprechende Einnahmen beschliesse. Der Antrag des Herrn Clottu unterscheidet sich vom Antrag der Initianten nur dadurch, dass er die Bestimmung beifügt: Wenn der Bundesrat dann solchen Anträgen zustimme, dass dann die Bundesversammlung beschliessen könne. Das ist die einzige Abänderung.

Nun geht einmal dieser Antrag der Bestimmung des Artikels 85, Ziffer 10, der Bundesverfassung zuwider, wonach die Bundesversammlung das endgültige Budgetrecht hat und nicht der Bundesrat. Selbstverständlich könnte man das abändern, wenn man das wollte; aber Sie haben durch die Ablehnung der Initiative bereits Ihren Willen zum Ausdruck gebracht, dass Sie das nicht wollen. Der Antrag ist nach unserer Auffassung praktisch auch nicht durchführbar. Wie wollen Sie Einsparungen erzielen? Sie könnten sie nur dadurch erzielen, dass Sie eben gewisse Ausgabenposten, die der Bundesrat beantragt und deren Höhe er für gerechtfertigt hielt, reduzieren. Nach Auffassung des Antragstellers trifft an sich der Bundesrat immer das Richtige. Es wäre daher nicht gerechtfertigt, Ausgaben, die der Bundesrat für notwendig hält, zu reduzieren, nur um den Ausgleich herbeizuführen. Gleichzeitige Einnahmen zu beschliessen, ist unmöglich: denn die Bundesversammlung kann nicht Mehreinnahmen beschliessen, sondern das kann nur auf dem Wege der Gesetzgebung geschehen. Es scheint mir ausgeschlossen zu sein, dass jedesmal, wenn wir bei einem Budgetposten mehr Ausgaben beschliessen, dem Volke auch eine Gesetzesvorlage unterbreitet wird, durch die es mehr Steuern zu beschliessen hat. Die Annahme des Vorschlages des Herrn Clottu müsste zu unehrlichen Budgetkünsteleien führen. Es wäre daher nicht zu verantworten, Volk und Ständen die Aufnahme einer derartigen Bestimmung in die Bundesverfassung zu empfehlen. Ich beantrage Ihnen deshalb, den Antrag abzulehnen.

**M. Sollberger, rapporteur:** Je vous prie de repousser l'amendement proposé par M. Clottu. J'ai une certaine expérience dans ce domaine. Couvrir des dépenses par des recettes correspondantes est un système difficile à appliquer dès qu'on agit, pour l'appliquer, par le truchement de toutes sortes d'artifices qui n'ont rien à voir avec la bonne foi et avec le but primitif de la règle défendue par M. Clottu.

C'est pourquoi je ne crois pas, bien que ce principe soit défendable, que l'on puisse accepter la proposition de M. Clottu. Je vous prie donc de maintenir le texte de la majorité de la commission.

#### *Abstimmung — Vote*

Für den Antrag der Kommission	110 Stimmen
Für den Zusatzantrag Clottu	7 Stimmen

*Abs. 1***Antrag der Kommission***Mehrheit*

Bundesbeschlüsse, die einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 250 000 Franken zur Folge haben, bedürfen in jedem der beiden Räte der Zustimmung aller Mitglieder, wenn über sie die Volksabstimmung nicht verlangt werden kann. Das nämliche gilt für Beschlüsse über einzelne Posten des Voranschlages, die Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken zur Folge haben:

*Minderheit*

(Huber, Allgöwer, Dellberg, Gitermann, Gnägi, Heinzer, Reichling, Sollberger, Tschumi)

Streichen.

*Al. 1***Proposition de la commission***Majorité*

La majorité des membres de chacun des deux Conseil législatifs est requise pour les arrêtés fédéraux qui entraînent des dépenses uniques de plus de 5 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 250 000 fr., si la votation populaire ne peut être demandée pour ces arrêtés. Il en est de même des décisions concernant les divers articles du budget, lorsqu'elles entraînent une dépense unique de plus de 5 millions de francs.

*Minorité*

(Huber, Allgöwer, Dellberg, Gitermann, Gnägi, Heinzer, Reichling, Sollberger, Tschumi)

Biffer.

**Huber**, Berichterstatter der Minderheit: Nicht etwa als persönlichen Minderheitsantrag, sondern als Vertreter einer Kommissionsminderheit von neun Mitgliedern stelle ich Ihnen den Antrag, es sei Absatz 1 zu streichen. Dieser Absatz 1 lautet in der Fassung der Kommissionsmehrheit: Bundesbeschlüsse, die einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 250 000 Franken zur Folge haben, bedürfen in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder, wenn über sie die Volksabstimmung nicht verlangt werden kann. Es handelt sich dabei, wie Sie schon gehört haben, um das, was euphemistisch als Ausgabenbremse bezeichnet wird. Diese Ausgabenbremse war schon immer umstritten. Schon als man sie im Jahre 1950 beim Finanzübergangsrecht einführen wollte, hat sich eine starke Opposition dagegen gezeigt. Die Gründe, die damals und seither gegen die Ausgabenbremse vorgebracht worden sind, haben auch heute ihre Berechtigung. Einmal kennt die Bundesverfassung keine derartigen Einschränkungen und keine qualifizierten Mehrheiten im Abstimmungsmodus der Räte. Es ist eine saubere Aufteilung vorgenommen worden. Entweder sind die eidgenössischen Räte endgültig zuständig oder, soweit der Verfassungsgesetzgeber eine Materie für wichtiger erachtete, bei Gesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, ist das Referendum geöffnet, so dass das Volk sich selbst einschalten kann, und

schliesslich bei den höchsten Rechtsnormen, beim Verfassungsrecht, ist die obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen vorgesehen. Soweit aber das Parlament zuständig ist, entscheidet es durch normalen Mehrheitsbeschluss. Es gibt eine Ausnahme, die ebenfalls nachträglich eingeführt wurde, nämlich bei den dringlichen Bundesbeschlüssen. Auch das ist gewissermassen ein Fremdkörper im Verfassungssystem, wie es seinerzeit begründet wurde. Mit der sogenannten Ausgabenbremse geht man weiter. Man führt nicht nur dort ein qualifiziertes Mehr ein, wo das Volk an sich zum Zuge käme, aber ausgeschaltet wird, wie das bei den dringlichen Bundesbeschlüssen geschehen ist, sondern man schaltet ein qualifiziertes Mehr auch dort ein, wo Beschlüsse von einer bestimmten Tragweite gefasst werden sollen. Also dort, wo an sich das Parlament endgültig in eigener Kompetenz entscheiden kann, beschränkt sich das Parlament selber, indem es nicht, wie normal, mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder einen Beschluss fasst. Wir waren und sind der Auffassung, dass das eine unwürdige Selbstbeschränkung ist. Die Parlamentsmehrheit empfand das Bedürfnis, sich selber Fesseln anzulegen, weil sie sich offenbar nicht traut. Warum? Sind wir denn wirklich nur zeitweise bei Verstand und im übrigen unzuverlässig, so dass wir in den lichten Momenten uns Fesseln für die anderen Momente anlegen müssen? Diese Ausgabenbremse kommt mir ein wenig vor wie die Schachtel Reissnägel, die der Nachtwandler am Abend um sein Bett streut, weil er fürchtet, schlafwandelnd aus dem Fenster zu steigen. Sind wir ein Parlament von Schlafwandlern? Ich habe nicht den Eindruck, dass es sich bei dieser Ausgabenbremse um eine nötige Selbstbeschränkung handelt. Die Vergangenheit hat gezeigt, wie es uns damit gegangen ist. Wir haben diese Reissnägel ausgestreut. Wir sind nicht schlafgewandelt, aber wir sind hell wach einmal um das Bett herumgegangen und in einen solchen Reissnagel getreten. Es war ziemlich unangenehm, und wir mussten den Reissnagel wieder herausklauben, um unseren normalen Weg fortschreiten zu können.

Wir brauchen auch nicht nach aussen zu tun, als wenn wir eine Selbstbeschränkung nötig hätten. Ich glaube, es ist nicht nur an sich unwürdig, eine solche Beschränkung einzuführen, sondern besonders unwürdig ist auch die Ausgestaltung. Man hätte darüber noch im Ernste diskutieren können, ob man das qualifizierte Mehr der anwesenden Mitglieder für Beschlüsse verlangen wolle. Aber das ist nicht geschehen, sondern die Ausgabenbremse verlangt das absolute Mehr sämtlicher Mitglieder. Was ist die Folge? Eine Prämierung der Schwänzer und der Schlaumeier. Wer fehlt, stimmt im Effekt nein, denn es muss unter den Jastimmen die absolute Mehrheit aller Mitglieder vorhanden sein. Wer sich nicht traut, nein zu stimmen, wer die nötige Zivilcourage nicht aufbringt, bleibt einfach draussen, und so stimmt er trotzdem nein. Noch schlimmer aber ist, dass diese Ausgabenbremse zu einer Verfälschung des Abstimmungsergebnisses führt. Wer krank ist, oder wer wirklich unabkömmlich ist, kann nicht mitstimmen, und trotzdem wird seine Stimme im Effekt unter den Neinstimmen mitgezählt, selbst dann, wenn er ein überzeugter Anhänger der betreffenden Vorlage ist. Eine Stell-



vertretung oder schriftliche Stimmabgabe gibt es ja nicht.

Was entgegnen die Befürworter auf diese Argumente? Auch das Vereins- und Gesellschaftsrecht kennt solche qualifizierte Mehrheiten. Als ob man die fakultative Teilnahme an der Hauptversammlung eines Geflügelzüchtervereins, die Generalversammlung einer weltweit verstreuten Aktiengesellschaft à la Nestlé und den Zufallsentscheid einer Zufallsanwesenheit von Aktionären oder Vereinsmitgliedern vergleichen dürfte mit der Sitzung des Parlamentes, der Volksvertreter, die unter Amtspflicht hier zu erscheinen haben, wenn eine solche Sitzung abgehalten wird!

Das Hauptargument, das stets für diese Anomalie unseres Parlamentsbetriebes ins Feld geführt worden ist, lautet: Mit der Ausgabenbremse wird vermehrte Sparsamkeit betrieben; das Volk verlangt von uns eine solche Massnahme; wir wollen dem Volke zeigen, dass wir sparsam sind, sonst stimmt es unseren Finanzordnungen nicht zu. Gewisse Herren Kollegen sind so weit gegangen, diese Ausgabenbremse geradezu als das Prunkstück des Finanzübergangsrechtes darzustellen. Was haben die Erfahrungen der letzten fünf Jahre gezeigt? Hat die sogenannte Ausgabenbremse je einmal gewirkt, wurde sie betätigt, und zwar mit Erfolg, um einen sparsameren Betrieb zu erreichen? Ich wiederhole die Herausforderung, die vor mir andere und ich selber an diesem Platze mehr als einmal an die Anhänger der Ausgabenbremse gerichtet haben: Kommen Sie an dieses Pult und nennen Sie einen einzigen Beschluss, wo die sparsamen Mitglieder dank der Ausgabenbremse eine unnötige Ausgabe verhindert haben! Sie werden in all diesen fünf Jahren nicht einen einzigen solchen Beschluss nennen können. Es ist immer noch gelungen, die nötige Mehrheit aufzubringen, wenn man wirklich eine ernste Auslage machen wollte. Dort, wo nur eine Minderheit eine Auslage wollte, ist es auch immer gelungen, sie mit einfacher Mehrheit abzulehnen. Die Sparsamkeit erheischt also eine solche Selbstbeschränkung nicht. Die Ausgabenbremse ist nichts anderes als eine Massnahme, um dem Volk Sand in die Augen zu streuen, mit der Vorgabe, man wolle besonders sparsam sein. Die einzige Auswirkung der Ausgabenbremse war, dass sie gelegentlich zu Betriebsunfällen führte, indem es nicht im ersten Anlauf zu dieser Mehrheit reichte, weil man nicht daran dachte und dann zu höchst blamablen Wiederholungen von Abstimmungen schreiten musste, um die Mehrheit doch zu erreichen, so dass schliesslich diese bekannte Regelung Platz griff, dass der Ratspräsident jeweils darauf aufmerksam gemacht wird und auch den Rat darauf aufmerksam macht, wenn wieder eine derartige Abstimmung in Aussicht steht, sozusagen ein Appell zur Präsenz. Mehr ist damit nicht verbunden. Es ist zu hoffen, dass diese Betriebsunfälle nicht mehr vorkommen, aber etwas Positives schaut bei der ganzen Sache nicht heraus.

Ausgerechnet diese verfassungsrechtliche Missbildung soll nun als einziger Bestandteil des zeitlich begrenzten Finanzrechtes herausgenommen und in der Bundesverfassung dauernd verankert werden. Bei der letzten Verlängerung des Finanzrechtes hat man sich darauf verständigt, das Bestehende un-

verändert weiterzuführen und dann möglichst rasch die Gesamtlösung, eine richtige Finanzordnung vorzubereiten, welche alle umstrittenen Fragen zu lösen hätte. Zu diesen umstrittenen Fragen gehört auch die Ausgabenbremse. Es war in Aussicht genommen, in spätestens ein bis zwei Jahren, von jetzt an gerechnet, einen neuen Finanzhaushalt vorlegen zu können. Nun greift man nicht etwa die Warenumsatzsteuer oder die direkte Bundessteuer oder irgendeinen anderen Bestandteil des Finanzhaushaltes heraus und sagt, das wolle man jetzt schon definitiv rechtens festlegen, indem man es in die Bundesverfassung einführe, sondern nur die Ausgabenbremse wird, bevor man an eine Revision des Finanzrechtes herantritt, herausgenommen, und sie soll in Form des Gegenvorschlages verwewigt werden. Ich habe Herrn Bundesrat Streuli deswegen in der Kommission interpelliert und den Einwand erhoben, das sei ein unlogisches Vorgehen, indem im Zusammenhang mit den übrigen Fragen der neuen Finanzordnung auch zu dieser Frage Stellung genommen werden soll. Ich habe von Herrn Bundesrat Streuli die überraschende Auskunft erhalten, es sei ihm sehr daran gelegen, die definitive Finanzordnung – man höre – von diesem Bestandteil zu entlasten, weil es sich hier um etwas Angefochtenes handle; er wolle das lieber schon jetzt separat behandeln lassen. Man hat seinerzeit die Ausgabenbremse geradezu als Lockvogel verwenden wollen, um die an sich unangenehmen Teile des Finanzrechtes durchzubringen. Inzwischen ist das Zückerchen, das man dem Volke angeblich geben wollte, als sehr unangenehm empfunden worden, so dass man lieber nicht mit dieser Belastung an die Gesamtrevision herantreten will. Heute anerkennt man offenbar, dass dieser Zucker im Finanzragout dem Volke gar nicht so besonders zusagt. Darum möchte man dieses unerfreuliche Gewürz lieber vorweg erledigen. Ich bin ganz damit einverstanden, aber nicht, indem man ausgerechnet diesen angefochtenen Bestandteil nun zu einem dauernden Bestandteil unserer Bundesverfassung macht. Nicht nur die allgemeinen Gründe, welche gegen die Ausgabenbremse sprechen, sind von der Minderheit angerufen worden, sondern nicht zuletzt dieses Argument, dass man nicht aus dem gesamten Finanzrecht einen solchen Bestandteil herausnehmen soll. Auch darüber wird bei der Neuordnung der Bundesfinanz zu sprechen sein.

Die Minderheit von neun Mitgliedern beantragt Ihnen deshalb die Streichung.

Namens der sozialdemokratischen Fraktion kann ich gleichzeitig die Erklärung abgeben, dass wir weder der Initiative noch einem Gegenvorschlag zustimmen können, welche diese unwürdigen Fesseln enthält. Man nimmt im allgemeinen an, das sei ein Bestandteil von untergeordneter Bedeutung bei der Initiative und dem Gegenvorschlag. Ich habe Sie mit aller Deutlichkeit auf die Wichtigkeit dieses Bestandteiles aufmerksam gemacht. Die Meinungen waren in unserer Fraktion darüber geteilt, ob nicht unter Umständen ein Gegenentwurf zur Initiative zu unterstützen sei, sofern der Entwurf akzeptabel ausgestaltet wird. Aber die Meinungen sind darüber nicht geteilt, dass jeder Gegenentwurf von unserer Fraktion abgelehnt wird,



der die Ausgabenbremse enthält, was ich Ihnen zu entwickeln die Ehre hatte.

Ich bitte Sie, den Streichungsantrag der Kommissionsminderheit anzunehmen.

**Gnägi:** Im Namen der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion möchte ich hier ebenfalls eine Erklärung zur Ausgabenbremse abgeben, dem Instrument, das wir hier zu behandeln haben.

Wir haben nun seit mehreren Jahren Gelegenheit, Erfahrungen mit dieser Ausgabenbremse zu sammeln. Ich persönlich könnte nicht behaupten, und wahrscheinlich die meisten Mitglieder von Ihnen auch nicht, dass die Erfahrungen mit diesem Instrument etwa sehr gute gewesen wären. Einmal möchte ich feststellen, dass in materieller Hinsicht die Ausgabenbremse vollständig wirkungslos geblieben ist. In formeller Hinsicht ist sie eine Fussangel des parlamentarischen Betriebes geworden. Wir haben in zwei Fällen unerfreuliche Diskussionen um diese Ausgabenbremse gehabt. Sie erinnern sich, jedenfalls die meisten von Ihnen, an den Fall, wo es darum ging, den Bau des Alkoholgebäudes in Delsberg durchzuführen, ein Geschäft, das vollständig unbestritten war. Das ist das Opfer der Ausgabenbremse geworden, weil der Rat nicht genügend besetzt war. Was hat man gemacht? Man hat die Abstimmung einfach am andern Tag wiederholt. Die gleiche Diskussion entspann sich um die Vorlage über die Panzer. Dort ist bei guter Besetzung die Vorlage nicht durchgegangen. Da hat man festgestellt, dass Differenzen zwischen dem Ständerat entstanden sind, und die Abstimmung konnte ebenfalls wiederholt werden. Die Beschlüsse konnten bisher alle gefasst werden, die unter die Ausgabenbremse gefallen sind; verhindert wurde kein einziger Beschluss durch dieses Instrument. Ich glaube deshalb, dass die Feststellung am Platze ist, dass die Erfahrungen mit dieser Ausgabenbremse nicht die besten gewesen sind.

Ich möchte Ihnen in grundsätzlicher Hinsicht vier Punkte darlegen, die dazu führen, diesem Instrument skeptisch gegenüberzustehen.

Bekanntlich stellt die Ausgabenbremse auf die Mehrheit der Ratsmitglieder ab. Wenn dieses Erfordernis der Mehrheit ein Erziehungsmittel für den guten Besuch der Sitzungen darstellen würde, würde ich das verstehen. Aber ich glaube, als das kann die Ausgabenbremse nicht gemeint sein. Meines Erachtens wäre es richtig gewesen, wenn man ein qualifiziertes Mehr der Stimmen und nicht ein qualifiziertes Mehr der Ratsmehrheit verlangt hätte, denn mit der Ratsmehrheit wird das herauskommen, was bereits Kollege Huber hier ausgeführt hat: Dann zählt derjenige, der den Ratsaal verlässt einfach als Neinstimmer. Das Bestreben der Initianten, die Verantwortung der Ratsmitglieder zu stärken, wird jedenfalls mit dieser Massnahme nicht erreicht. Hier kann eine Flucht in die Anonymität durchgeführt werden, indem der Einzelne zu seiner Meinung gar nicht zu stehen braucht, sondern er kann, um einen Beschluss zu torpedieren, nur den Saal verlassen.

Der zweite Punkt: Ich glaube, in die Bundesverfassung gehören möglichst wenig absolute Zahlen. Die beiden Zahlen 5 Millionen Franken einmalig, 250 000 Franken wiederkehrend, sind abso-

lute Zahlen. Ich möchte Sie darauf aufmerksam machen, dass bei allen absoluten Zahlen, die in der Bundesverfassung verankert sind, wir heute Schwierigkeiten haben, indem diese Zahlen immer wieder der Entwicklung angepasst werden müssen. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass die Entwicklung, wie wir sie in den letzten Jahren erlebt haben, auch in der Zukunft weitergehen wird. Wer weiss, ob nicht in zehn oder zwanzig Jahren diese absoluten Zahlen zu klein sind.

Der dritte Punkt, der mich Bedenken zu haben veranlasst, ist folgender:

Die Abstimmungen wurden heute um 9 Uhr, bei guter Besetzung, durchgeführt. Ich will keinem Ratspräsidenten zu nahe treten, aber ich könnte mir auch vorstellen, dass ein Ratspräsident erklären könnte: „Nun stimmen wir bei einer Vorlage ab, wenn sie durchberaten wird“, und dann treten Zufälligkeiten ein, in denen das qualifizierte Mehr wegen der Besetzung des Rates gar nicht erreicht werden kann. Ich glaube, es ist doch etwas zu weit gegangen, wenn wir dann eine Vorlage, ob sie scheitern oder durchgehen soll, der Kompetenz des Ratspräsidenten allein überlassen wollten.

Der letzte Punkt ist folgender: Ich mache die Herren darauf aufmerksam, dass wir bis heute dieses Instrument in der Übergangsordnung der Bundesverfassung hatten. Ich glaube, in dieser Hinsicht konnte diese Ausgabenbremse noch verantwortet werden. Hier geht es nun darum, dieses Instrument in die Bundesverfassung auf ewige Zeiten hineinzunehmen. Da möchte ich nun schon sagen: Es besteht hier ein wesentlicher Unterschied darin, ob sich diese Ausgabenbremse in einer Übergangsordnung befindet oder ob sie in der Bundesverfassung, in unserem Grundgesetz steht. Ich glaube, auch hier muss man sich fragen, ob wirklich die Verfassung durch einen solchen Schönheitsfehler verunstaltet werden soll.

Aus diesen Überlegungen heraus beantrage ich Ihnen namens der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion, der Ausgabenbremse nicht zuzustimmen.

Im Initiativbogen ist auf Seite 2 niedergeschrieben worden, dass die verstärkte Verantwortung des Parlamentes als erster Damm gegen die Ausgabenflut aufgerichtet werden soll. In bezug auf die verstärkte Verantwortung wird bei der Ausgabenbremse genau das Gegenteil gemacht von dem, was behauptet wird. Ich glaube, aus diesen Überlegungen heraus ist es besser, die Ausgabenbremse nicht in die Verfassung hineinzunehmen.

**Rohr,** Berichterstatter der Mehrheit: Von der Mehrheit der Kommission aus muss ich Sie ersuchen, den Antrag des Herrn Kollegen Huber abzulehnen. Ich stelle in erster Linie fest, dass diese Ausgabenbremse schon zweimal ausdrücklich die Sanktion des Rates und auch zweimal die Sanktion des Volkes gefunden hat, zum letztenmal am 24. Oktober 1954, als das Volk im Zusammenhang mit der Verlängerung der Finanzordnung dieser Ausgabenbremse zugestimmt hat. Auch die Art der Qualifikation wurde vom Volk wiederholt sanktioniert. Herr Kollege Huber hat darauf aufmerksam gemacht, dass man bei der Dringlichkeitsklausel ebenfalls die gleiche Mehrheitsqualifikation habe, um einen Beschluss herbeizuführen, wie bei diesem Gegenvor-

schlag. Es ist erwähnt worden, dass man über eine Qualifikation reden könnte, wenn sie anders gestaltet worden wäre, z. B. indem man bestimmte, dass bei einem derartigen Beschluss eine qualifizierte Mehrheit der Anwesenden dem Beschluss zustimmen müsse. Ich stelle ausdrücklich fest, was ich bereits in meiner ersten Begründung zu Punkt 1 hervorgehoben habe: dass keines der Mitglieder der Kommission einen andern Vorschlag für die Qualifikation gemacht hat.

Es wird niemand behaupten können, dass dieses qualifizierte Mehr irgendeinmal einen Schaden herbeigeführt hätte. Ich bin überzeugt, dass bei den Beratungen die Tatsache, dass ein qualifiziertes Mehr für einen Ausgabenbeschluss vorhanden sein muss, bewirkt, dass die Ausgabenbeschlüsse zurückhaltender gefasst werden. Ich würde es als psychologischen Fehler ersten Ranges betrachten, wenn heute das Parlament angesichts der bevorstehenden Finanzordnung zum Ausdruck bringen würde: Wir wollen uns in den Ausgabenbeschlüssen nicht die leisesten Beschränkungen auferlegen lassen. Es wäre ausserordentlich leicht, mit diesem Argument zu fechten. Es wäre für die Initianten auch dankbar, gerade mit diesem Argument für die Initiative Stimmung zu machen. Mit diesem Argument allein könnten zu den 100 000 Initianten noch eine erhebliche Zahl anderer Stimmberechtigter gewonnen werden.

Noch ein letztes, für mich wichtiges Argument. Wir haben festgestellt, dass jeweils bei den Ausgabenbeschlüssen, die das qualifizierte Mehr verlangen, der Rat wesentlich besser besetzt ist. Macht es nicht einen besseren Eindruck, wenn Sie wichtige Beschlüsse bei einer wirklich guten Besetzung des Rates fassen können, als wenn es bei einer miserablen Besetzung geschieht? Ich glaube daher, es ist richtig, wenn Sie die Ausgabenbremse, die – ich wiederhole es – die Sanktion des Volkes gefunden hat, in die Verfassung und in den Gegenvorschlag aufnehmen.

Bundesrat **Streuli**: Ich hatte nicht im Sinne, das Wort zu diesem Absatz zu ergreifen. Denn es handelt sich um eine Angelegenheit des Parlamentes. Aber ich möchte sagen, es ist doch nicht allein eine Angelegenheit des Parlamentes. Das Parlament entscheidet hier gewissermassen in eigener Sache, und ich glaube, das Parlament wäre gut beraten, wenn es nicht allein aus seiner Sicht heraus entscheiden, sondern auch die Sicht des Volkes berücksichtigen würde. Herr Nationalrat Huber hat ausgeführt, entweder sei das Parlament endgültig zuständig oder eben dann unterliegen seine Beschlüsse fakultativ oder obligatorisch dem Referendum. Das bleibt auch mit der Ausgabenbremse so: das Parlament bleibt endgültig zuständig in den Dingen, in denen es eben zuständig ist. Es handelt sich bloss darum, ob es mit einem qualifizierten Mehr etwas entscheiden soll oder nicht. Aber es entscheidet endgültig. Nun sehe ich nicht ein, weshalb nicht der Verfassungsgesetzgeber bestimmen oder Initianten eine Bestimmung beantragen könnten, wonach das Parlament in wichtigen Dingen, d. h. hier in finanziellen Dingen von einer bestimmten Grössenordnung mit einem gewissen qualifizierten Mehr entscheiden soll. Und am allerwenigsten würde ich ein-

sehen, dass man sagen könnte, eine solche Bestimmung sei des Parlamentes unwürdig.

Eine letzte Bemerkung. Herr Nationalrat Huber sagt, er verstehe nicht, dass man diese Gesetzesbestimmung jetzt aus der Übergangsordnung herausnehmen und separat ordnen wolle, nachdem man doch gesagt habe, die Übergangsordnung solle unverändert bleiben. Ja, das hätten wir selbstverständlich auch nicht getan, wenn uns nicht diese Initiative gewissermassen dazu veranlassen würde. Die Initiative verlangt in einem ersten Absatz die Ausgabenbremse. Wir haben einen Gegenvorschlag zur Initiative zu unterbreiten. Für die Initianten ist diese Bestimmung, wie alle Besprechungen ergeben haben, ausserordentlich wichtig. Sollten wir einen Gegenvorschlag unterbreiten, ohne diese Bestimmung aufzunehmen, so ist mir klar, dass die Initiative schon deswegen nicht zurückgezogen werden könnte, und dann würden wir wahrscheinlich Gefahr laufen, dass die Initiative auch mit einer Ausgabenbremse angenommen würde, aber in einer Form, die für das Parlament unendlich viel unerträglicher wäre als der Gegenvorschlag des Bundesrates. Nun muss ich schon sagen: an und für sich bin ich froh, wenn die Bestimmung der Ausgabenbremse separat und vor der definitiven Bundesfinanzordnung durch Abstimmung erledigt werden kann. Denn wir haben sicherlich in der definitiven Übergangsordnung noch genügend kontroverse Meinungen zu berücksichtigen. Die Ausgabenbremse gehört nun in den Zusammenhang der heutigen Vorlage. Es ist eine Frage des Finanzrechtes. Sie ist kein Fremdkörper im Gegenvorschlag des Bundesrates, und deswegen ist es ganz recht und in Ordnung, dass das Volk darüber in diesem Zusammenhang abstimmen kann.

Ich bitte Sie deshalb sehr, den Minderheitsantrag Ihrer Kommission abzulehnen und dem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	61 Stimmen

#### *Abs. 2*

#### **Antrag der Kommission**

##### *· Mehrheit*

Bundesbeschlüsse, ausgenommen diejenigen über den Voranschlag, die einmalige Ausgaben von mehr als 10 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken zur Folge haben, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn dies von 30 000 Stimmberechtigten oder von 8 Kantonen verlangt wird. Die Volksabstimmung kann jedoch nicht verlangt werden, wenn die Ermächtigung, solche Ausgaben zu beschliessen, bereits in einem Bundesgesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss enthalten ist. Erträgt ihr Inkrafttreten keinen Aufschub, so findet Artikel 89bis entsprechend Anwendung.

##### *I. Minderheit*

(Tuchschnid)

Bundesbeschlüsse, ausgenommen diejenigen über den Voranschlag, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 3 Millionen Franken zur Folge haben, sind dem Volke zur Annahme oder Verwer-

fung vorzulegen, wenn dies von 30 000 Stimmberechtigten oder von 8 Kantonen verlangt wird. Die Volksabstimmung kann jedoch nicht verlangt werden, wenn die Ermächtigung, solche Ausgaben zu beschliessen, bereits in einem Bundesgesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss enthalten ist. Erträgt ihr Inkrafttreten keinen Aufschub, so findet Artikel 89bis entsprechend Anwendung.

*II. Minderheit*  
(Clottu, Grendelmeier)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Al. 2*

**Proposition de la commission**

*Majorité*

Hormis les arrêtés fédéraux sur le budget, seront soumis à l'approbation ou au rejet du peuple, lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux qui entraînent des dépenses uniques de plus de 10 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. La votation ne peut cependant pas être demandée si l'autorisation de décider de telles dépenses est déjà contenue dans une loi ou un arrêté fédéral de portée générale. Si l'entrée en vigueur de ces arrêtés ne souffre aucun retard, l'article 89bis leur est applicable.

*Première minorité*  
(Tuchschmid)

Hormis les arrêtés fédéraux sur le budget, seront soumis à l'approbation ou au rejet du peuple, lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux qui entraînent des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 3 millions de francs. La votation ne peut cependant pas être demandée si l'autorisation de décider de telles dépenses est déjà contenue dans une loi ou un arrêté fédéral de portée générale. Si l'entrée en vigueur de ces arrêtés ne souffre aucun retard, l'article 89bis leur est applicable.

*Deuxième minorité*  
(Clottu, Grendelmeier)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Roßr**, Berichterstatter der Mehrheit: Der Absatz 2 des Gegenvorschlages enthält die wichtige Neuerung auf Einführung des Finanzreferendums.

Das obligatorische Finanzreferendum ist nicht vorgesehen, nur das fakultative, das, wie bei Gesetzesvorlagen und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen, von 30 000 Stimmberechtigten oder 8 Kantonen verlangt werden kann.

Über die Frage, wann das Finanzreferendum zur Anwendung kommen soll, gehen die Auffassungen im Finanzdepartement und im Gesamtbundesrat wesentlich auseinander. Nach dem ursprünglich vom Bundesrat vorgelegten Text mit der Interpretation des Finanzdepartementes, wie sie im Ständerat und in der nationalrätlichen Kommission gegeben wurde, sollten alle Ausgabenbeschlüsse, auch wenn sie eine gesetzliche Grundlage haben, dem fakultativen Referendum unterstehen, wenn sie die Referendumsgrenze überschreiten und wenn die

Ausgabe im Grunderlass nach dem Umfang nicht genau umschrieben oder nach dem Text des Grunderlasses nicht ziffernmässig bestimmbar ist. Das Referendum sollte also überall da zur Anwendung kommen, wo ein Ermessens-Spielraum des Parlamentes besteht und das Parlament Ausgaben beschliesst, die die Referendumsgrenze überschreiten.

In der Ergänzungsbotschaft hat der Bundesrat dem Text eine ganz andere Auslegung gegeben. Heute liegt Ihnen eine Formulierung vor, die keinen Zweifel mehr darüber aufkommen lässt, wann das Finanzreferendum zulässig ist. Danach ist das Finanzreferendum nicht zulässig in allen Fällen, wo durch ein Gesetz oder durch einen Ausführungserlass die Ermächtigung, Ausgaben zu beschliessen, erteilt ist. Dabei spielt es keine Rolle, ob das Gesetz oder die Ermächtigung die Ausgabenhöhe bestimmt oder ob sie aus dem Gesetz oder der Ermächtigung ziffernmässig bestimmbar ist. Parlament und Bundesrat sind in diesen Fällen zu ganz beliebigen Ausgabenbeschlüssen ermächtigt, ohne dass dagegen eine Referendumsmöglichkeit besteht. Zulässig ist somit das Finanzreferendum nur bei Ausgabenbeschlüssen, die sich nicht auf ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss beziehen, gegen den das Referendum nicht ergriffen werden kann.

Es ist uns eine Tabelle über die Bundesbeschlüsse vorgelegt worden, die seit 1948 erlassen wurden und gegen die nach der neuen Formulierung das fakultative Finanzreferendum grundsätzlich hätte ergriffen werden können, sofern die vom Parlament beschlossene Ausgabe die Referendumsgrenze überschritten hätten. Danach wäre grundsätzlich das Referendum beim Politischen Departement in 16 Fällen möglich gewesen, wenn die Ausgabenbeschlüsse die Referendumsgrenze überschritten hätten; es ist aber in keinem Fall die Grenze von 2 Millionen wiederkehrender oder von 10 Millionen Franken einmaliger Ausgaben erreicht worden, so dass in keinem einzigen Fall beim Politischen Departement das Referendum hätte ergriffen werden können. Beim Departement des Innern wären grundsätzlich 17 Ausgabenbeschlüsse dem Referendum unterlegen; es ist aber in keinem einzigen Fall die Referendumsgrenze, wie sie von der Mehrheit vorgesehen ist, erreicht worden, so dass also in keinem Fall das Referendum zulässig gewesen wäre. Beim Militärdepartement wären von 9 referendumspflichtigen Vorlagen 5 wegen Überschreitung der Referendumsgrenze dem Referendum unterstellt worden, beim Finanzdepartement von 6 Vorlagen keine, weil keine die Referendumsgrenze überschritten hat, beim Volkswirtschaftsdepartement von 4 keine, weil nirgends die Referendumsgrenze überschritten wurde.

Die Kommission hat sich mit der neuen Formulierung und mit der wesentlichen Einschränkung des fakultativen Referendums mit 13 zu 4 Stimmen, bei einigen Enthaltungen, einverstanden erklärt. Bei diesen 14 Stimmen befinden sich aber auch solche, die grundsätzlich das Finanzreferendum ablehnen, aber der neuen Formulierung für den Fall der Annahme des Referendums durch den Rat den Vorzug geben gegenüber der ursprünglichen Formulierung mit der Interpretation durch das Finanzdepartement.

Gegenüber der neuen Formulierung ist von der Minderheit geltend gemacht worden, dass es sich dabei nicht mehr um ein wirkliches Referendum handle, sondern nur noch um eine Attrappe, mit dem man dem Volk ein Mitspracherecht vortäusche, das ihm nur in sehr bescheidenem Ausmass zustehe. Die Mehrheit hat der neuen Formulierung zugestimmt, weil sie auch in dieser Formulierung doch einen Fortschritt in bezug auf das Mitspracherecht des Volkes bei Ausgabenbeschlüssen sieht. Diese Formulierung würde dazu führen, so meint die Mehrheit, dass künftighin das Parlament bei Erteilung von Ermächtigungsbeschlüssen in Gesetzen und andern Erlassen zurückhaltender sein werde.

In bezug auf die zahlenmässige Abgrenzung für die Zulassung des Finanzreferendums hat die Mehrheit der Kommission ebenfalls dem Bundesrat und dem Ständerat zugestimmt. Danach wäre das Referendum möglich, wenn ein Ausgabenbeschluss eine einmalige Ausgabe von über 10 Millionen Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von über 2 Millionen Franken zur Folge hat. Zweifellos handelt es sich hier um eine Frage des Ermessens. Es lagen eine ganze Reihe von Anträgen vor: ursprünglich der Antrag des Bundesrates, der das Referendum erst zulassen wollte bei einmaligen Ausgaben von über 30 Millionen Franken und wiederkehrenden Ausgaben von über 5 Millionen; es lagen Anträge vor, die 2 und 30 Millionen Franken oder 2 und 15 Millionen Franken bei wiederkehrender oder einmaligen Ausgaben vorsahen. Die Anträge liessen sich beliebig vermehren. Man wird kaum von einem Antrag sagen können, er sei das einzig Richtige.

Welches waren die Gründe, die die Mehrheit der Kommission veranlassten, es bei der Referendumsgrenze von 2 Millionen Franken für wiederkehrende und 10 Millionen Franken für einmalige Ausgaben bewenden zu lassen? Wenn schon das neue Volksrecht des Finanzreferendums eingeführt werden will, und zwar in sehr bescheidenem Umfang, wie das nach der neuen Formulierung des Bundesrates der Fall ist, darf nicht die Referendumsgrenze auch noch so gestaltet werden, dass es praktisch nie oder nur höchst selten angerufen werden könnte. Die Begrenzung auf 2 Millionen Franken bei wiederkehrenden und 10 Millionen Franken bei einmaligen Ausgaben wird sich in der Praxis auch nicht als untragbare Belastung oder als Hemmschuh auswirken; denn es wird doch höchst unwahrscheinlich sein, dass bei einem Beschluss für eine einmalige Ausgabe von 2 Millionen Franken oder eine wiederkehrende Ausgabe von 10 Millionen Franken das Referendum ergriffen werden wird, wenn sich diese Ausgabe auch nur einigermaßen rechtfertigen lässt.

Schliesslich ist zu erwarten – und das war ein wichtiger Grund für die Mehrheit der Kommission –, dass bei dieser Grenzziehung die Initiative zugunsten des Gegenvorschlages zurückgezogen würde. Das ist allerdings kein entscheidendes Argument, aber immerhin würde dadurch ein Gefahrenmoment ausgeschaltet; denn niemand, weder Anhänger noch Gegner des Referendums, wünschen, dass die Initiative Verfassungsbestimmung werde.

Es wäre auch psychologisch richtig, wenn der Nationalrat durch Zustimmung zum Ständerat den Initianten den Wind aus den Segeln nähme; denn es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass eine

Auseinandersetzung gerade in diesem Punkte und im Vorfeld der Abstimmung über die Finanzordnung 1958 keine verheissungsvolle Overtüre bilden würde.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen daher mit dem Bundesrat Zustimmung zum Ständerat, d. h. die Grenzen für das Referendum für wiederkehrende Ausgaben auf 2 Millionen Franken und für einmalige Ausgaben auf 10 Millionen Franken festzusetzen.

**Tuchschmid, Berichterstatter der 1. Minderheit:** Ich habe bereits in der Kommission den Antrag gestellt, die Grenzbeträge festzusetzen auf 20 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und 3 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben. Die Fassung von Artikel 89ter, Absatz 2, ist von entscheidender Bedeutung. Deshalb gestatte ich mir, nochmals einige Überlegungen allgemeiner Natur anzustellen.

Grundsätzlich hat der Standpunkt der Initianten seine Berechtigung. Auch ich vertrete diese Auffassung. Mit den Bundessteuern werden den Stimmbürgern immer mehr Lasten auferlegt, die er früher nicht zu tragen hatte. Daraus lässt sich in angemessenem Rahmen auch ein Mitspracherecht bei den Ausgaben ableiten. Die grosse Mehrheit der Kommission hat sich denn auch für ein Finanzreferendum ausgesprochen, zum mindesten aber dafür, dass das Volk in einer Abstimmung Gelegenheit erhalten solle, selber darüber zu entscheiden, ob es ein solches Recht zu erhalten wünsche.

Es sind nun aber bereits in der Eintretensdebatte beachtliche Gegengründe dargetan worden. Ich verweise nur nochmals auf den Artikel von Herrn Professor Hans Huber, der von der Gefährlichkeit eines Finanzreferendums spricht. Wenn wir auch nicht so weit gehen wollen, so müssen wir doch darauf achten, dass nicht durch eine allzu enge Beschränkung der Kompetenzen des Parlamentes zu viel Sand in das Getriebe gestreut wird. Der Stimmbürger soll sich nicht mit Kleinigkeiten zu befassen haben, Kleinigkeiten im Verhältnis zum Gesamtbudget des Bundes. Das würde den ganzen Apparat zu schwerfällig gestalten. Wir machen ja auch laufend unsere Erfahrungen über das Interesse, das der Stimmbürger einer vermehrten Zahl von Abstimmungen entgegenbringt. Wir stehen wohl alle unter dem Eindruck, dass heute fast die Grenze des Zumutbaren erreicht ist, wie sich dies ergibt aus den Zahlen über die Stimmbeteiligung. Auch wenn man den Gedanken des Finanzreferendums bejaht, ist deshalb doch einige Zurückhaltung am Platze.

Die Initiative geht nach Auffassung der Kommission eindeutig zu weit. Es gilt deshalb, im Gegenentwurf eine vernünftige Abgrenzung für ein Finanzreferendum festzulegen. Wir sind uns klar darüber, dass dies weitgehend eine Frage des Ermessens ist. Dies ergibt sich schon daraus, dass der Bundesrat ein fakultatives Referendum begrenzen wollte mit einer einmaligen Ausgabe von 30 Millionen Franken oder einer wiederkehrenden Ausgabe von 5 Millionen Franken, während er sich nun erst nachträglich dem Beschlusse des Ständerates anschliesst, der diese Ansätze auf 10 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und 2 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben reduzierte. Die ersten

Beschlüsse unserer Kommission gingen dahin, Ihnen den Antrag zu stellen, es sei dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates zuzustimmen. Wie Ihnen die Referenten dargetan haben, hat sich aber die Mehrheit der Kommission der Auffassung des Ständerates angeschlossen. Wie Sie der Fahne für die Wintersession 1954 entnehmen konnten, hat sich damals eine erste Minderheit für einen Vermittlungsantrag ausgesprochen, wobei die Grenze auf 20 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und auf 3 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben festgelegt werden sollte. Ich habe mich gefragt, ob dieser Antrag bei der inzwischen veränderten Situation noch seine Berechtigung habe. Ich bin nach gründlicher Prüfung dazu gekommen, ihn aufrechtzuerhalten. Warum dies? Sie kennen die Gegnerschaft, die sich gegen jedes Finanzreferendum wendet, zum Teil aus sehr beachtlichen Gründen. Es ist dem Parlament auch schon oft der Vorwurf gemacht worden, dass es sich durch Initiativen allzusehr unter Druck setzen lasse. Eine Initiative ist eine Anregung, deren Inhalt wohl sorgfältig geprüft werden muss, um dann das aufzunehmen, was unter Berücksichtigung der allgemeinen Interessen als angezeigt erscheint. Da darf noch einmal deutlich gegen die ungebührliche Aktion des Initiativkomitees Stellung genommen werden, die durch eine Überschwemmung aller Parlamentsmitglieder mit einer Grosszahl von Zuschriften schon eher einer Erpressung gleichgekommen ist. Um so weniger haben wir Grund, uns allzusehr von den Forderungen der Initianten beeindrucken zu lassen. Wir werden das beschliessen, was wir nach eigenem Ermessen für richtig halten. Mit den Zahlen von 10 Millionen und 2 Millionen Franken ist der Ständerat reichlich tief gegangen. Wie schon die Diskussion in unserer Kommission gezeigt hat, wird ein Antrag auf 20 Millionen Franken und 3 Millionen Franken es auch den zurückhaltenden Mitgliedern unseres Rates ermöglichen, einem Gegenvorschlag zuzustimmen. Ob dann die Initianten die Initiative zurückziehen oder nicht, das zu ermassen ist ihre Sache. Es wäre dies aber wünschbar, indem nur dadurch eine eindeutige Willenskundgebung des Volkes erreicht werden kann, ob es ein fakultatives Finanzreferendum will oder nicht.

Nun haben Sie noch verschiedene Unterlagen erhalten, die Ihnen zeigen, wie sich die verschiedenen Grenzbeträge auswirken. Es ist dargetan worden, dass sich bei einer Erhöhung auf über 10 Millionen Franken das Referendum fast nur noch gegen das Militärdepartement richte. Dies trifft zu für die Jahre 1948 bis 1954, kann aber nicht als stichhaltigen Einwand für eine Grenze von 20 Millionen und 3 Millionen Franken betrachtet werden. Wir stehen gegenwärtig im Zeichen der Rüstung. Da ist es nicht verwunderlich, dass die grossen Ausgaben dieses Gebiet beschlagen. Das aber kann sich ändern, und wenn Sie die Beschlüsse, die bei 10 Millionen und 2 Millionen Franken gegenüber 20 Millionen und 3 Millionen Franken noch erfasst werden, im einzelnen betrachten, dann darf man sich doch sehr wohl fragen, ob eine Notwendigkeit besteht, so weit zu gehen. Vergessen wir nicht, dass man auch die Demokratie überspitzen kann und man mit einer Übermüdung des Stimmbürgers das Gegenteil von dem erreicht, was man anstrebt.

Nun hat Herr Bundesrat Streuli bei der Frage des Eintretens auf einen Gegenvorschlag erklärt, dass es ein Gebot der Ehrlichkeit sei, die Grenze für das Referendum nicht zu hoch anzusetzen, dies offensichtlich in der Meinung, man wolle beim Ansetzen der Grenze auf über 10 Millionen und 2 Millionen Franken einen falschen Eindruck erwecken und tun als ob. Unser Antrag basiert aber, gerade im Gegensatz zum Antrag des Ständerates, nicht auf taktischen Erwägungen. Wir lassen uns nicht leiten von Erwägungen, bei welcher Höhe wohl die Initianten zum Rückzug zu bewegen seien. Wir sind ehrlich davon überzeugt, dass es falsch ist, dem Druck der Initianten zu folgen und deshalb weiterzugehen, als wir es für richtig halten. Nicht dass eine recht grosse Zahl von Vorlagen unter das fakultative Referendum falle, ist entscheidend; im Gegenteil, die Beschränkung auf Vorlagen, deren finanzielle Bedeutung es erst rechtfertigt, den ganzen Apparat eines Referendums in Bewegung zu setzen. Gerade die Kreditbewilligung für die Beschaffung einer Versuchsserie von vier Kampfflugzeugen P-16 hat uns gezeigt, wie rasch wir auch bei einem Betrag von 20 Millionen Franken die Referendumsgrenze erreichen.

Nicht zu übersehen ist auch, dass – auf weitere Sicht gesehen – bei der immerhin laufenden Geldentwertung diese Beträge rasch wieder zu tief sein können.

Ich beantrage Ihnen deshalb, dem Antrag der 1. Minderheit zuzustimmen und die Grenzbeträge auf 20 Millionen und 3 Millionen Franken festzulegen.

**M. Clottu**, rapporteur de la II<sup>e</sup> minorité: Le texte du Conseil des Etats, auquel notre collègue Grendelmeier et moi-même vous demandons d'adhérer, est semblable à celui de la majorité de la commission de notre Conseil en ce qui concerne le montant des dépenses soumises au referendum financier facultatif, savoir plus de 10 millions de francs pour les dépenses uniques et plus de 2 millions de francs pour les dépenses périodiques. Puisqu'il n'y a pas de divergence sur ce point, je ne m'y arrêterai pas. Je me contenterai de relever combien il est essentiel, pour qui désire attribuer un véritable sens à ce referendum, de ne pas élever les montants susmentionnés.

Si, dans cette mesure, M. Grendelmeier et moi-même partageons donc l'avis de la majorité de la commission, il n'en est pas de même pour le complément qu'elle a apporté au texte du Conseil des Etats et selon lequel «la votation ne peut cependant pas être demandée si l'autorisation de décider de telles dépenses est déjà contenue dans une loi ou un arrêté fédéral de portée générale». C'est dans le but précis de supprimer cette adjonction que nous avons déposé notre amendement de minorité et c'est, dès lors, sur ce point particulier que je concentrerai le développement de notre proposition.

Le complément apporté par la majorité de la commission au texte du Conseil des Etats est justifié, selon ses partisans, par le fait que, le peuple ayant déjà eu l'occasion d'exercer son droit référendaire pour la loi ou l'arrêté de base, il n'est pas indiqué de lui accorder ce droit une seconde fois, savoir pour l'arrêté spécial fondé sur le texte de base. Cet

argument serait valable si la nature et la portée exactes de l'arrêté spécial étaient déjà exprimées, ne serait-ce qu'en lignes assez générales, par le texte législatif de base, autrement dit si le peuple était toujours en mesure, en se prononçant sur ce texte, de juger avec une certaine précision l'application qui en sera faite par l'arrêté spécial subséquent. Or, tel n'est souvent pas le cas. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler pour quel genre de matière et dans quelles conditions l'Assemblée fédérale est amenée à voter des arrêtés spéciaux fondés sur des lois ou des arrêtés de base. Expliquons-nous.

Sous la dénomination de lois ou d'arrêtés de portée générale, donc de base, nous connaissons actuellement, en fait, deux catégories distinctes de textes législatifs: premièrement le texte classique de portée générale, la loi du genre traditionnel et, secondement, la loi-cadre de création relativement récente.

La loi du genre traditionnel contient des dispositions suffisamment précises pour que les dépenses se fondant sur elle puissent être engagées par simple inscription directe au budget. Pour ce cas, l'Assemblée fédérale n'a pas à prendre d'arrêté spécial intermédiaire; elle statue sur la dépense en votant le budget. De son côté, le peuple peut discerner avec une assez grande exactitude, au moment de l'exercice de son droit référendaire, la portée réelle de la loi. La situation est donc claire pour chacun. Aussi n'existe-t-il, à ce propos, aujourd'hui, aucun motif de discussion ni, pratiquement, de discussion.

La loi-cadre offre un aspect différent en ce sens que, pour certaines de ses clauses en tout cas, elle est trop vague pour qu'une dépense en résultant puisse être inscrite directement au budget. Afin de rendre possible cette inscription, l'Assemblée fédérale doit encore adopter un second texte législatif, beaucoup plus précis que la loi-cadre et dans lequel elle formule la portée et les effets exacts de sa volonté. C'est ce second texte législatif que la majorité de la commission de notre Conseil entend soustraire au referendum financier facultatif. Et c'est à cette manière de voir que nous ne pouvons nous rallier.

Les raisons de notre opposition peuvent être exposées en quelques mots. Constatons tout d'abord que l'arrêté spécial fondé sur une loi de base ne peut être confondu dans ses effets avec cette loi puisque, sans lui, la loi de base n'a pas d'effets. L'arrêté spécial a ainsi une raison d'être et une portée qui lui sont propres. Il s'agit, autrement dit, d'un acte juridique qui, tout en reposant sur un texte fondamental, est distinct de celui-ci. C'est l'arrêté spécial – et lui seul – qui provoque la dépense effective et non pas la loi-cadre qui, elle, ne fait que d'établir théoriquement le principe d'une dépense. De ce premier chef, l'arrêté spécial doit, par conséquent, être assimilé, pour le referendum financier, à n'importe quel arrêté entraînant des dépenses. A ce moyen de droit, il est facile d'ajouter l'argument ci-après ressortissant au simple bon sens: on ne saurait refuser au peuple le droit de se prononcer sur un arrêté spécial fondé sur une loi-cadre en alléguant que l'électeur a déjà pu, au moment de l'institution de la loi-cadre, émettre son avis sur la question traitée, alors que l'arrêté est édicté précisément parce que la loi n'a pas véritable-

ment traité la question en cause. En bref, soyons rationnels: si deux actes juridiques distincts sont nécessaires à l'Assemblée fédérale pour exprimer sa pensée et sa volonté, savoir un texte législatif de base et un arrêté spécial subséquent, nous devons admettre que le peuple a droit, lui aussi, à cette procédure en deux étapes pour former et manifester sa propre opinion.

En tenant un autre raisonnement, c'est-à-dire en suivant la majorité de la commission de notre Conseil, nous restreindrions en fait, dans une mesure qui pourrait devenir importante, la portée réelle du referendum financier facultatif. Or nous devons savoir ce que nous voulons: ou bien nous sommes opposés au principe du frein aux dépenses énoncé par l'initiative – une telle prise de position peut se défendre – et, dans ce cas, nous nous bornons à soumettre au peuple la seule initiative avec une proposition de rejet; ou bien nous approuvons le frein aux dépenses tout en formulant des réserves quant au texte de l'initiative – cette attitude me paraît la plus judicieuse – et, dans ce cas, nous élaborons un contreprojet qui ne soit pas que l'ombre de l'initiative mais bien qui réponde, pour une part substantielle, aux vœux des initiants en introduisant un contrôle effectif et général des dépenses. Il s'agit là d'une simple question de logique. Il s'ensuit que, si nous admettons le bien-fondé du frein aux dépenses et si, par là, nous optons pour la seconde des deux solutions ci-dessus énoncées, nous devons prévoir un referendum financier qui, dès l'instant où les sommes déterminantes sont atteintes, puisse déployer ses effets dans toutes les circonstances et non pas dans certaines circonstances seulement. Nous ne saurions retirer d'une main une partie de ce que nous accordons de l'autre, en instaurant une sorte de referendum amenuisé comme nous le propose la majorité de la commission de notre Conseil.

Les conclusions de la majorité de la commission me semblent, en outre, peu satisfaisantes à un second titre également. En les acceptant, nous porterions, en effet, une atteinte indéniable à la structure même de nos droits populaires. Nous restreindrions la substance du droit de referendum non seulement pour le cas particulier du referendum financier mais aussi d'une manière générale. Car si nous admettons aujourd'hui que, selon la forme donnée à la loi de base, nous avons la possibilité, en limitant le jugement de l'électeur au simple principe de la dépense, d'éviter l'appréciation du corps électoral quant à la nature et à la mesure exactes de la dépense, nous serons enclins à admettre demain qu'en d'autres matières, non financières, le Parlement peut, en recourant au système de la loi-cadre, exclure le vote du peuple sur des dispositions qui, tout en étant contenues dans un arrêté spécial fondé sur une loi-cadre, n'en conserveront pas moins une portée générale et devraient normalement, de ce fait, être soumises au referendum. Une telle tendance juridique serait dangereuse puisqu'aussi bien elle toucherait à l'intégrité des droits politiques du citoyen qui constituent l'une des assises de notre Etat démocratique.

Pour ces divers considérants, je vous recommande avec notre collègue Grendelmeier, messieurs les conseillers, d'adhérer à la décision du Conseil des Etats. Tout en fixant les sommes déterminantes à



des montants raisonnables pour les uns et les autres, cette décision demeure fidèle à notre conception traditionnelle des droits populaires. Elle a l'avantage, au surplus, d'être parfaitement claire pour chacun. Et que ceux qui craindraient que l'instauration d'un referendum financier tel qu'il a été conçu par la Chambre haute contrecarre l'essor et la satisfaction des besoins de certains secteurs économiques du pays se rassurent. Nous pouvons et devons avoir entière confiance dans le jugement du peuple suisse.

**Reichling:** Nachdem ich seinerzeit die Motion zu begründen hatte, die Gegenstand der heutigen Beratung bildet, scheint es mir gerechtfertigt zu sein, mit einigen Bemerkungen noch in die Diskussion einzugreifen. Vorab möchte ich das in dem Sinne tun, dass ich die seinerzeitige Motion, die meinen Namen trägt, mit dem Ergänzungsbericht des Bundesrates als erledigt betrachte, so dass die Motion abgeschrieben werden kann.

Dazu einige zusätzliche Bemerkungen. Sie erinnern sich, dass meine Bemühungen um eine bessere Abklärung der Auswirkungen des Finanzreferendums seinerzeit in der Öffentlichkeit und in einer gewissen Presse nicht sehr freundlich behandelt wurden. Man hat von einer überflüssigen Zeitverschwendung gesprochen, von Arbeitsverschwendung; in einer Zeitung wurde geschrieben, der Bundesrat werde verhalten, etwas zu tun, das er schon getan habe, eine Aufgabe zu lösen, der er sich schon entledigt habe. In diesem Zusammenhang hat man die niedlichen Worte von Obstruktion, Sabotage, Trölerei in die Diskussion geworfen. Heute dürfte die Notwendigkeit der Rückweisung nicht mehr zu bestreiten sein. Die Annahme der Motion und damit auch die Rechtfertigung für alle jene, die der Motion zugestimmt haben, ist dargetan, einmal durch den Ergänzungsbericht des Bundesrates vom 16. Dezember 1955 und sodann besonders auch durch den Ergänzungsbericht, der vom Bundesrat zuhanden der Kommission am 23. Februar 1956 erstattet worden ist. Es entzieht sich meiner Kenntnis, ob dieser Ergänzungsbericht auch Ihnen, Herren Ratskollegen, zugestellt worden ist. Auf jeden Fall hatte die Kommission auch noch Gelegenheit, zu einem Ergänzungsbericht Stellung zu nehmen.

Diese verlangte Prüfung hat nun über jene Punkte, die ich dazumal relevierte, endgültig Abklärung geschaffen, und zwar in zwei Richtungen: einmal weiss man nun Bescheid darüber, welche Auswirkungen dem Finanzreferendum zukommen, und nicht minder wichtig ist die Präzisierung des Gegenvorschlages, die dann erst im Ergänzungsbericht an die Kommission von seiten des Bundesrates geleistet wurde und im Mehrheitsantrag, der vor Ihnen liegt, ihren Niederschlag gefunden hat. Zunächst finden Sie die Erklärung in dieser Botschaft, dass nicht mehr – wie das zuvor interpretiert wurde – nur jene Finanzbeschlüsse dem Referendum nicht unterstehen würden, die genau abgegrenzt oder ziffernmässig im Gesetz bereits festgesetzt seien, sondern auch alle übrigen Finanzbeschlüsse, auf die sich das Gesetz bezieht, die auf Grund einer gewissen Ermächtigung des Gesetzes von unserem Rate gefasst werden können. Ich möchte diese Stelle der Ergänzungsbotschaft zitieren, weil ich Wert

darauf lege, dass sie auch im Ratsprotokoll Aufnahme finde. Seite 7 schreibt der Bundesrat: „Diese Überlegungen müssen nach Auffassung des Bundesrates dazu führen, dass Ausgaben, welche auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung oder eines auf solcher Grundlage beruhenden Ausführungserlasses getätigt werden, dem Ausgabenreferendum nicht unterstehen. Findet eine Ausgabe in der bestehenden Gesetzgebung ihre Rechtsgrundlage, so fällt die Bewilligung der erforderlichen Kredite in das Budgetrecht der Bundesversammlung und ist damit nach dem Gegenvorschlag ausdrücklich vom Finanzreferendum ausgenommen.“ In dieser Beziehung hat sich die Auffassung des Bundesrates gegenüber früher, wie Sie nun erkennen, wesentlich geändert. Dazu möchte ich erwähnen, dass man vom Standpunkt der Landwirtschaft aus betrachtet mit Befriedigung feststellen kann, dass der Bundesrat nunmehr dem Gegenvorschlag jene Interpretation und jenen Inhalt gibt, den wir von Anfang an mit Unterschiedenheit vertreten haben. Ich verweise weiter auf eine Protokollstelle aus der Sitzung der Kommission vom 1. März 1956, wo sich Herr Bundesrat Dr. Streuli wie folgt äussert: „Mit Bezug auf Artikel 25 des Landwirtschaftsgesetzes kann ich Herrn Nationalrat Reichling versichern, dass die hier vorgesehenen Ausgaben bestimmt nicht unter das Finanzreferendum fallen werden. Durch den neuen Vorschlag wird die Landwirtschaft vollständig abgesichert; anders wäre es nach der früheren Interpretation des Finanz- und Zolldepartementes gewesen.“ Ich lege Wert darauf, dass auch diese Stelle aus dem Kommissionsprotokoll im Ratsprotokoll aufgenommen und ausdrücklich festgehalten wird. In Ergänzung, bzw. Bestätigung der Ausführungen der Kommissionsberichterstatte möchte ich diese Erklärung zuhanden des Protokolls über unsere Beratungen ausdrücklich wiederholen und festhalten.

Noch einige zusätzliche Bemerkungen. Sie betreffen den Einfluss des Finanzreferendums auf die übrigen Belange, nicht das Landwirtschaftsgesetz, sondern vor allem die Frage der militärischen Landesverteidigung. Ich halte nach wie vor dafür, dass mit diesem Finanzreferendum halt doch eine Art Kuckucksei in unsere Bundesverfassung gelegt werde, jenes Kuckucksei, von dem erstmals Herr Prof. Dr. Hans Huber in seinem bereits einmal zitierten Artikel in der „Neuen Zürcher Zeitung“ geschrieben hat. Ich habe Bedenken gegenüber dem Finanzreferendum auch in dieser Beziehung und habe in allen früheren Voten immer auch auf diese Seite der Frage mit Nachdruck hingewiesen. Ich möchte es hier lediglich in Form eines Hinweises deshalb tun, weil ich dafür halte, dass die Sache ausserordentlich wichtig ist, und es nicht geschehen darf, dass hintenher, wenn dann das dickere Ende folgt, irgendein Ratskollege erklären kann: Wenn ich das gewusst oder wenn ich von dieser Auswirkung etwas gewusst hätte, hätte ich diesem Finanzreferendum nicht zugestimmt. Das darf nicht passieren, weil eben die Auswirkungen im Hinblick auf die Ausgestaltung unserer Armee, speziell mit Waffen usw., ausserordentlich weitreichend sind. Es handelt sich jetzt allerdings nurmehr um das fakultative Referendum, das heisst, es müssen 30 000 Unterschriften gesammelt werden, um eine solche Ausgabe vor das Volk zu bringen. Nun, wie



leicht es ist, 30 000 Unterschriften zusammenzubringen, wenn Sie sich die Mitgliedschaft vergegenwärtigen, die hinter der Chevallier-Initiative Nr. 2, wie man sie nennt, zusammengefunden hat, werden Sie selbst erkennen, und dass diese Kreise, die aus verschiedensten Lagern da zusammengeströmt sind, ohne weiteres dieses Referendum zustande bringen, wenn es ihr Wille ist, ein solches zu erreichen. Vor allem aber möchte ich darauf hinweisen, dass eine ausserordentlich (wie mir scheint) gefährliche Verwandtschaft besteht zwischen der Chevallier-Initiative Nr. 2 und dem Gegenvorschlag, den wir hier behandeln. Die Chevallier-Initiative Nr. 2 bringt das obligatorische Referendum gegenüber Militärausgaben, die die 500-Millionen-Grenze überschreiten; dieser Gegenvorschlag bringt das fakultative Finanzreferendum für Ausgaben, die entweder einmalig 10 oder, nach Antrag Tuchschnid, 20 Millionen oder, bei wiederkehrenden Ausgaben, 5 Millionen überschreiten. Ich habe bereits erklärt, dass es jenen Kreisen, die der Chevallier-Initiative zu Gevatter stehen, nicht schwer fallen wird, das Referendum gegenüber Ausgaben, die insbesondere unsere militärische Landesverteidigung beschlagen, zustande zu bringen.

Nun haben auch die Herren Kommissionsreferenten darauf hingewiesen, dass nach einer Aufstellung, die uns mit dem Ergänzungsbericht an die Kommission zur Verfügung gestellt wurde, von den acht Positionen, die in den zurückliegenden Jahren bis 1948 dem Referendum unterstellt gewesen wären, allein sechs aus dem Bereich des Militärdepartementes, also der militärischen Aufwendungen stammen. Ich will sie hier nicht ablesen. Es handelt sich um die grossen Kredite, die wir zugunsten der Flugzeug- und Panzerbeschaffung, der Beschaffung von Übungsplätzen usw. sprechen mussten.

Nun möchte ich noch daran erinnern, welche Aufnahme mit Recht die Chevallier-Initiative Nr. 2 sozusagen in allen Kreisen unseres Landes und Volkes gefunden hat. Man hat von einer Initiative gegen die Armee, von einem neuen Anschlag auf die Wehrkraft, von einer Sabotage-Initiative gesprochen. Man hat auch davon gesprochen, dass damit eine Plattform geschaffen werde, um immer wieder gegen militärische Kredite zum mindesten Einsprache erheben zu können. Diese Plattform wird auch mit dem Gegenvorschlag geschaffen, nur mit der Änderung, dass bei diesem Referendum 30 000 Unterschriften dahinterstehen müssen, während andererseits für den Fall der Annahme der Chevallier-Initiative Nr. 2 das obligatorische Referendum bestehen würde. Aber mir scheint, dass es sich im Prinzip effektiv um die gleiche Sache handelt, das heisst darum, Kredite zugunsten der militärischen Landesverteidigung entweder obligatorisch oder je nach Ergreifung des Finanzreferendums vor das Volk zu bringen.

Nun gibt es Leute – sie waren auch in der Kommission vertreten –, die in dieser Beziehung ein unbegrenztes Vertrauen zu unserem Volke haben. Ich bin sicher nicht, wie mir etwa vorgeworfen wurde, ein Volksverächter. Ich kann mich da auf Leute mit Namen und Klang berufen, wie Prof. Huber, Prof. Kägi, auf unseren ehemaligen Kollegen aus dem Glarnerland, Herr Trümpi, alles Gegner dieses

Finanzreferendums, Leute, die bestimmt auch Vertrauen zum Volke haben, also keineswegs Verächter dieses Volkes waren. Ich möchte darauf hinweisen, dass seinerzeit eine Flugzeugvorlage, die die Ausgabenbremse nicht bestanden hat, noch einmal zur Abstimmung gebracht werden musste, wie das geschildert wurde. Ich möchte ferner darauf hinweisen, dass in einem andern Fall die Abstimmung über die Übergangsordnung zur Finanzreform Anlass dafür war, einen Militärkredit vom Juni bis Dezember zu verschleppen, um nicht durch diesen Kredit das Abstimmungsergebnis über die Finanzreform nachteilig zu beeinflussen. Das führte dazu, dass jener Kredit – es handelte sich um eine Panzervorlage – in der gleichen Session in beiden Räten gleichzeitig hätte behandelt werden sollen. Das scheiterte, und die Vorlage musste auf eine spätere Session verlegt werden.

Ich möchte auch noch darauf hinweisen, dass seinerzeit die besondere Finanzierung des grossen Rüstungskredites von 1 450 000 000 Franken vom Volke abgelehnt wurde. Wenn damals das Finanzreferendum bestanden hätte, wäre jene Rüstung, die nun bald der Vollendung entgegengeht, verweigert und verworfen worden. Ich habe die Meinung, dass diese Rüstung notwendig war. Weil sie notwendig war, war es auch geboten, die Finanzen hierfür zur Verfügung zu stellen. Wir haben diese Finanzen aus eigener Vollmacht des Rates bewilligt. Wenn aber, wie gesagt, das Finanzreferendum bestanden hätte, wäre es uns nicht möglich gewesen, das zu tun, und die Rüstung hätte unterbleiben müssen. Ich sage das nur, um darzutun, dass selbst der Gegenvorschlag durchaus nicht harmlos ist. Sie werden die Verantwortung dafür übernehmen müssen, ob wir in der Folge solche Auslagen in eigener Kompetenz oder über ein Finanzreferendum werden beschliessen müssen.

Herr Bundesrat Chaudet hat jüngst einen Appell an die Landwirtschaft und die Bauern gerichtet und sie zur Treue gegenüber der Armee aufgerufen. Ich bin durchaus damit einverstanden, ich frage mich nur, ob das notwendig war, oder ob sich Herr Bundesrat Chaudet nicht vielleicht besser an jemand anders als an die Landwirtschaft und die Bauern gewandt hätte. Aus allem habe ich aber geschlossen, dass ihm die Armee und die Rüstung heute als ausserordentlich dringlich und wichtig erscheint und wir deshalb vielleicht nicht im richtigen Moment Sand ins Getriebe streuen, wie das bereits erwähnt wurde.

Ich möchte abschliessen und erklären: Ich habe keine Befürchtungen, dass die Initiative etwa ohne Gegenvorschlag angenommen würde. Davon kann keine Rede sein, wenn sich alle Gutgesinnten in der Abstimmung gegen diese Initiative zur Wehr setzen und sie zur Ablehnung empfehlen. Ich glaube deshalb, dass der Gegenvorschlag nicht notwendig ist, um die Initiative zu beerdigen. Deshalb bin ich nach wie vor der Auffassung, wir sollten auf einen Gegenvorschlag verzichten und es bei der Ablehnung der Initiative bewenden lassen.

**Grendelmeier:** Ich möchte nicht zum ersten Absatz des Abschnitts 2 sprechen, der von 10 und 2 Millionen oder 20 und 3 Millionen spricht, sondern lediglich zum Absatz 2, den die Mehrheit der Kom-

mission angefügt hat. Dieser Absatz lautet: „Die Volksabstimmung kann jedoch nicht verlangt werden, wenn die Ermächtigung, solche Ausgaben zu beschliessen, bereits in einem Bundesgesetz oder in einem allgemein verbindlichen Bundesbeschluss enthalten ist.“

Bei den Bemühungen um die hier strittige Beifügung ist stets das Fernziel im Auge zu halten, das Fernziel nämlich, dass endlich einmal eine vernünftige Finanzreform unter Dach kommt. Eine Finanzreform aber wird nie möglich sein, solange der Souverän das Vertrauen in den Sparwillen des Parlaments nicht aufzubringen vermag. Den Beweis für diesen Sparwillen aber erachten weite Kreise in der Einräumung eines wirklich wirksamen Mitspracherechtes des Volkes bei Ausgabenbeschlüssen. Was die Initiative aber fordert, geht grossen Kreisen wieder zu weit. Andererseits besteht unbestreitbar ein Bedürfnis, auch die Ausgabenpraxis im Bunde endlich zu demokratisieren. Es ist daher richtig und notwendig, wenn der zu weit gehenden Initiative ein mässiger Gegenvorschlag gegenübergestellt wird. Ein Gegenvorschlag hat aber nur dann Aussicht, die extreme Initiative auszustechen, wenn ein wirksames Mitspracherecht des Souveräns nicht nur als ein Pro-forma-Recht des Souveräns festgelegt wird. Ich darf auch hier die Worte von Herrn Bundesrat Streuli zitieren, die bereits heute morgen angeführt worden sind. Herr Bundesrat Streuli hat in bemerkenswerter Offenheit erklärt, es sei ein Gebot der Ehrlichkeit, den Gegenvorschlag so auszuarbeiten, dass er nicht nur auf dem Papier steht, sondern in Wirklichkeit einen Ausbau der Volksrechte darstelle.

Das oft beklagte mangelnde Interesse des Bürgers an der *res publica* und die Abstinenz der Bürger bei Abstimmungen und auch das Malaise gegen Bern hängt nicht zuletzt mit der Tatsache zusammen, dass der Bürger gerade dort vom Mitspracherecht ausgeschlossen ist, wo es ihn am allermeisten interessieren würde. Ein Gegenvorschlag muss daher unter allen Umständen so gestaltet sein, dass ein Mitspracherecht nicht nur vorgespiegelt wird und dessen Anwendung praktisch nur noch in wenigen armseligen Fällen möglich wäre. Es darf daher der Souverän nicht in den Glauben versetzt werden, er könne künftig bei grösseren Finanzbeschlüssen mitsprechen, während wir heute ein raffiniertes System schaffen, durch welches das Mitspracherecht praktisch ausmanövriert worden ist.

Durch die Interpretation des Bundesrates und durch die neue Formulierung des Nachsatzes, welcher die Kommissionmehrheit zugestimmt hat, wird das Mitspracherecht des Volkes zu einem armseligen Krüppel. Nach der der Kommission vom Bundesrat vorgelegten Liste würden in den letzten 7 Jahren von rund 107 einfachen Ausgabenbeschlüssen nur schon mangels Erreichung des Grenzbetrages von 2, bzw. 10 Millionen nicht mehr als 10 Beschlüsse dem Referendum unterstanden haben. Wenn aber nach dem Vorschlag der Mehrheit der Kommission künftig auch noch alle jene Ausgabenbeschlüsse vom Referendum ausgeschlossen werden sollen, für die generell die Ausgabenermächtigung bereits in einem Beschluss vorliegt, so wird dem Finanzreferendum praktisch Sinn und Zweck weggenommen, und es würde das Finanzreferendum nur

noch auf ganz wenige, vielleicht lächerliche Fälle beschränkt sein. Die Überlegung der Kommissionmehrheit kann nicht richtig sein, wenn sie davon ausgeht, das Mitspracherecht sei dem Volk doch schon bei der Schaffung der grundlegenden Ausgabenbeschlüsse, die diese Ausgaben hervorrufen, zugestanden worden. Unrichtig ist diese Überlegung deshalb, weil beim Zustandekommen eines Gesetzes, das gewisse Finanzbedürfnisse zur Folge hat, das Volk dannzumal wohl mit dem grundsätzlichen Gesetze einverstanden sein kann, dass es aber nicht auch gleichzeitig einen Blankocheck für künftige Ausgaben, gleich welcher Höhe, ausgestellt haben will. Das Volk kann also wohl grundsätzlich Ausgabenbeschlüsse annehmen wollen, ohne gleichzeitig den Willen zu haben, auf das Mitspracherecht zu verzichten, wenn später die Ausgabenbegehren ziffernmässig präsentiert werden.

So müsste also das Finanzreferendum, wenn es nicht zur Verhöhnung des Volkswillens werden soll, überall dort Platz greifen können, wo Ausgaben nicht schon in Ermächtigungs- oder Rahmengesetzen ziffernmässig oder doch wenigstens bestimmbar angegeben sind. Hier zwei Beispiele: Wenn zum Beispiel Artikel 23 und 25 des Landwirtschaftsgesetzes den Bund ermächtigen, Massnahmen zugunsten der einzelnen Sektoren der Landwirtschaft, wie Milch, Fleisch usw., zu treffen, so haben seinerzeit weder der Bundesrat noch das Parlament, auf keinen Fall aber die Stimmbürger zum voraus wissen können, um welche Beträge es sich dereinst handeln werde, ob um 15, 20, 50 oder 100 Millionen Franken. Ein anderes Beispiel: Die Artikel 16–24 des Weinstatutes verpflichten den Bund in allgemeiner Form zur Übernahme von inländischen Weissweinen. Der Stimmbürger hat aber damals, als er das Landwirtschaftsgesetz angenommen hat, niemals die Meinung gehabt, dass er für die Weinstützung zum voraus jede beliebige Summe, in Millionen, mit der Annahme des Gesetzes habe be-willigen wollen.

Das sind nur zwei Beispiele von Fällen, in denen das Volk nicht nur beim Grundgesetz, sondern auch bei der Festsetzung der Zahlen mitreden will.

Nun hat Herr Reichling vorhin erklärt, die Formulierung, wie sie heute die Mehrheit vorlege, habe eine gewisse Verwandtschaft mit der Chevallier-Initiative. Damit will offenbar der Gegenvorschlag erledigt werden, in der Hoffnung, dass doch der Grossteil des Rates eine zweite Initiative Chevallier ablehnen würde. Damit haben Sie noch nichts gerettet. Wenn es nämlich jemandem nicht angenehm sein wird, dass gewisse Beträge für Militärausgaben beschlossen werden, so hat er, wie wir gesehen haben, gar nicht auf das Finanzreferendum warten müssen. Er hat andere Wege zur Verfügung gehabt – wir haben es in zwei Malen erfahren –, es ist der Weg der Initiative. – Es ist mir klar, dass man die Militärsorgen zu Hilfe zieht, während man im Grund bei der Bekämpfung des Vorschlages andere Sorgen verbirgt, nämlich die Sorgen der geängstigten Subventionsnehmer, die künftig damit rechnen müssten, dass das Volk eventuell selber zu entscheiden hätte.

Was die Militärkredite betrifft, so müssen wir Vertrauen ins Volk haben. Was nützt es – das wurde auch in der Kommission gesagt –, wenn wir eine Landesverteidigung nur in der Weise zustande

bringen, dass das Volk bei den Beschlüssen über die Ausgaben ausgeschlossen wird? Dann haben wir zwar wohl die Waffen; dahinter aber unter Umständen keine Soldaten.

Aus diesen Gründen hat sich die zweite Kommissionsminderheit den ständerätlichen Text zu eigen gemacht, weil diese Formulierung dem Verlangen des Volkes unseres Erachtens am nächsten kommt. Um jedoch jede Zweideutigkeit bei der Interpretation zu vermeiden, welche die Ergänzungsbotschaft in die Verhandlungen getragen hat, sei nochmals ausdrücklich erklärt, dass das Finanzreferendum nach meiner Meinung nur dort keine Anwendung finden soll, wo im Grundgesetz die Ausgaben ziffernmässig bestimmt oder bestimmbar genannt worden sind.

Eine Einschränkung, wie sie die Kommissionsmehrheit vorschlägt, gefährdet, entgegen der Auffassung des Herrn Reichling, den Gegenvorschlag und schafft die Möglichkeit, dass der zweifellos ins Extreme getriebene Initiativvorschlag als solcher angenommen würde. Wenn Sie aber den Vorschlag der zweiten Minderheit annehmen, haben Sie Aussicht, dass das Initiativbegehren zurückgezogen wird und dass wir alsdann einen kontrollierbaren Vorschlag vor uns haben.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Vorschlag der zweiten Minderheit und damit dem Text des Ständerates zuzustimmen. Er deckt sich übrigens auch mit der früheren Auffassung des Herrn Bundesrat Streuli, wie er sie das letzte Mal in diesem Saale wie auch im Ständerat vertreten hat.

**Huber:** Ohne das Votum des Herrn Grendelmeier hätte ich mich nicht zum Worte gemeldet. Aber es scheint mir nun doch notwendig zu sein, nachdem ein deutschsprechender Votant diesen Antrag der zweiten Minderheit noch ausdrücklich unterstützt hat, ihn auch noch ausdrücklich zu bekämpfen. Ich kann mir nicht recht vorstellen, wie ein so sorgfältiger Jurist wie Herr Kollege Grendelmeier heute dazu kommen kann, diesen Text, wie er vom Ständerat an uns gekommen ist, zu verteidigen, nachdem wir alle wissen, zu welchen Unklarheiten dieser Text Anlass gegeben hat. Der Text des Bundesrates lautet, wie Sie wissen: „Beschlüsse, angenommen diejenigen über den Voranschlag, die einmalige Ausgaben von mehr als 30 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken zur Folge haben, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn dies von 30 000 Stimmberechtigten oder von 8 Kantonen verlangt wird. Erträgt ihr Inkrafttreten keinen Aufschub, so findet Artikel 89bis entsprechend Anwendung.“ Im Ständerat wurde die Frage aufgeworfen: Wie steht es denn eigentlich mit Ausgabenbeschlüssen, die sich auf Gesetze stützen? Unterliegen die dann auch noch dem Finanzreferendum oder nicht? Und Herr Bundesrat Streuli hat im Ständerat die Meinung vertreten: Jawohl, sie unterstehen dem Finanzreferendum! Der Ständerat hat entsprechend beschlossen. Im Nationalrat ist die Frage erneut aufgetaucht, und auf Antrag des Herrn Reichling wurde sie dem Bundesrat zurückgegeben zur Prüfung und Berichterstattung, welches die Tragweite der Fassung sei. Der Bundesrat hat dann das Gegenteil dessen geäußert, was seinerzeit

Herr Bundesrat Streuli im Ständerat bekanntgegeben hatte. Gemäss dem Ergänzungsbericht des Bundesrates war eben gerade nicht beabsichtigt, dass dieser Text auch die Ausgabenbeschlüsse erfassen sollte, welche sich auf ein Gesetz stützen. Nun präsentiert man uns von seiten der zweiten Minderheit genau den gleichen Text und öffnet damit, wenn er angenommen würde, in Zukunft der Unsicherheit und den Widersprüchen, allen Diskussionen, Tür und Tor. Die Kommissionsmehrheit dagegen hat dem Bundesrate zugestimmt und verlangt, dass diese Auffassung auch in einem klaren Text zum Ausdruck kommen müsse. Die Kommission hat trotz der Zeitknappheit den Bundesrat, bzw. das Finanzdepartement gebeten, nun in einem neuen, klareren Text den Anwendungsbereich des Finanzreferendums unmissverständlich zu umschreiben. Das Finanzdepartement hat einen sehr eleganten Weg gefunden und uns einen Text vorgelegt, der nun wirklich keinen Zweifel mehr offen lässt, indem man ausdrücklich von Bundesbeschlüssen spricht, und dann, in dem Passus, den Herr Kollege Grendelmeier angefochten hat, sagt: „Die Volksabstimmung kann jedoch nicht verlangt werden, wenn die Ermächtigung, solche Ausgaben zu beschliessen, bereits in einem Bundesgesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss enthalten ist.“ Wer eine andere Auffassung hat – und man kann eine andere Auffassung natürlich vertreten, wie es die Herren Clottu und Grendelmeier getan haben –, der sollte sich wenigstens die Mühe nehmen, hiezu ebenfalls einen präzisen Text zu unterbreiten, statt die Fassung des Ständerates zu verteidigen, welche jedem Zweifel und jeder Unklarheit alle Möglichkeiten öffnet. Wir haben in der Kommission Herrn Clottu eingeladen, einen entsprechenden Minderheitsantrag zu formulieren. Er hat ihn zunächst improvisiert und in Aussicht gestellt, er werde einen definitiven Antrag noch unterbreiten. Ich stelle fest, dass weder Herr Clottu noch Herr Grendelmeier uns eine solche präzise Fassung, wie sie von ihnen beabsichtigt war, vorlegt. Da kann man doch dem Rat nicht zumuten, einen Text zu votieren (ein Verfassungsgesetz *nota bene*), über dessen Auslegung von Anfang an die Auffassungen diametral auseinandergehen und bei dem erst nachträglich Klarheit geschaffen werden müsste. Wir würden unserer Aufgabe als Verfassungsgesetzgeber niemals gerecht, wenn wir eine solche Unklarheit beschliessen würden; denn die Unklarheit besteht für jedermann. Es ist nicht damit getan, dass Herr Grendelmeier heute eine Erklärung abgibt, wie er dann den Text verstehen würde. Diese Erklärung widerspricht übrigens der Auffassung, wie sie Herr Clottu vertreten hat. Herr Clottu möchte alle Ausgabenbeschlüsse, die sich auf ein Gesetz stützen, auch der Abstimmung, bzw. dem Finanzreferendum unterstellen. Herr Grendelmeier will nicht so weit gehen, sondern nur diejenigen Ausgaben dem Finanzreferendum unterstellen, die sich nicht auf eine präzise ziffernmässige Ermächtigung in dem Gesetz stützt. Sie sehen, selbst unter den Anhängern dieser zweiten Minderheit sind erhebliche Unterschiede über die Bedeutung ihres Textes vorhanden.

Nun die materielle Seite der Angelegenheit. Nach dem Vorschlag des Bundesrates wird das Mitspracherecht des Volkes nach der Auffassung des

Herrn Kollegen Grendelmeier zu einem armseligen Krüppel. Das Gegenteil ist richtig. Nach dem Vorschlag des Bundesrates wird die Lücke, wenn sie als Lücke empfunden wird, geschlossen, die noch dort besteht, wo Ausgabenbeschlüsse von erheblicher Tragweite gefasst werden, die sich nicht auf ein Gesetz stützen. Auch hier soll künftig das Referendum spielen können. Wo ein Ausgabenbeschluss sich dagegen auf ein bestimmtes Gesetz stützt, da hat dieses Gesetz seinerzeit die Referendumsklippe bereits passiert. Es bestand die Möglichkeit, das Referendum gegen das Gesetz zu ergreifen. Wenn es nicht ergriffen oder wenn das Gesetz angenommen worden ist, besteht kein Anlass, später in einer zweiten Abstimmung zu der Ausführung des Gesetzes nochmals das Referendum zu ergreifen; auch ein enragierter Verteidiger der Volksrechte wird nichts anderes sagen dürfen. Gerade das Beispiel, das Herr Kollege Grendelmeier für seine Auffassung angerufen hat, spricht meines Erachtens dagegen. Er hat auf das Landwirtschaftsgesetz und die Stützungsaktionen gemäss Landwirtschaftsgesetz verwiesen. Das Landwirtschaftsgesetz war ein ausgesprochenes Kompromisswerk. Man hat der Landwirtschaft weitgehende Konzessionen gemacht, aber die Landwirtschaft – man muss das ehrlicher Weise auch von der nichtlandwirtschaftlichen Seite aus zugeben – hat auch erhebliche Lasten auf sich genommen, weil sie wusste, dass dieses Landwirtschaftsgesetz ihr auch positive Werte bringen würde. Gegenüber diesen Lasten, die die Landwirtschaft übernommen hat, gibt es kein Finanzreferendum mehr. Aber soll nun dafür das, was man damals der Landwirtschaft versprochen hat, erneut auf dem Wege des Referendums angefochten werden können? Ich betrachte das als eine durchaus unloyale Konsequenz. Wenn wir ein Kompromissgesetz vorlegen, wenn wir uns verständigen, wenn wir gemeinsam die Ausgaben beschliessen und auch das Volk die Annahme beschliesst, soll man nicht nachher einzelne Punkte, welche Nachteile mit sich bringen, herausgreifen und die Ausgaben auf dem Wege des Referendums zu Fall bringen können.

Als Vertreter einer durchaus demokratischen Auffassung bitte ich Sie dringend, nicht dem Antrag der Minderheit, sondern dem Antrag der Mehrheit in Kombination mit dem Vermittlungsantrag Tuschschmid zuzustimmen.

Die Gefahr, dass bei Ablehnung dieses Antrages der zweiten Minderheit die Initianten ihre Initiative nicht zurückziehen würden, schätze ich ausserordentlich gering ein. Nach allem, was man hört, wissen die Initianten heute selbst, welcher fragwürdigen Text sie uns unterbreiteten, und sie werden mit Freude die Initiative zurückziehen, wenn sie nur einigermaßen das Gesicht wahren können.

Bundesrat **Streuli**: Es scheint mir notwendig, auch noch ganz wenige Worte beizufügen.

Entsprechend dem Wunsche des Rates hat der Bundesrat das ganze Problem noch einmal einer eingehenden Prüfung unterzogen und Ihnen am 16. Dezember 1955 den Ergänzungsbericht, die Ergänzungsbotschaft, erstattet. Ich nehme bei dieser Gelegenheit Kenntnis davon, dass Herr Reichling deswegen seine Motion heute morgen zurückgezogen hat. In der Folge hat der Bundesrat, auch auf

Wunsch Ihrer Kommission, dann die Formulierung des Verfassungstextes noch einmal überarbeitet und in Übereinstimmung gebracht mit seinem Ergänzungsbericht. Der heute vorliegende Antrag der Kommissionsmehrheit stellt somit das Ergebnis dieser Überarbeitung dar.

Ich möchte Herrn Nationalrat Huber nur eines hier deutlich sagen: Auch der ursprüngliche Antrag des Bundesrates und seine Botschaft waren klar und eindeutig. Man hat das nur nicht so recht wahr haben wollen. Aber es ist zuzugeben, dass der Bundesrat vom Jahre 1954 eine etwas andere Auffassung hatte als der Bundesrat der Jahre 1955 und 1956.

Die neue Formulierung nimmt ausdrücklich vom Referendum aus – es scheint mir wichtig, dass ich das auch meinerseits heute noch unterstreiche – alle Beschlüsse, die sich auf Gesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse stützen können, gleichgültig, ob darin Ausgaben zwingend vorgeschrieben oder lediglich die Kompetenzen, solche zu beschliessen, enthalten sind. Dabei geht man von der Überlegung aus, dass in allen diesen Fällen bereits der Grunderlass, das betreffende Gesetz, dem Referendum unterstanden habe, das Volk also schon einmal Gelegenheit hatte, sich dazu auszusprechen, sei es zum Prinzip der Ausgabe selbst oder sei es aber zur Kompetenzübertragung an Parlament oder Bundesrat. Ich kann somit Herrn Nationalrat Reichling bestätigen, dass die Landwirtschaft jetzt mit dieser Vorlage abgeschirmt ist. In bezug auf die Militärausgaben fürchte ich auch nichts, denn wir können und wollen keine Armee und keine Rüstung haben ohne den Willen des Volkes. Wir brauchen nicht nur Waffen, sondern wir brauchen auch den Abwehrwillen und diesen vor allem. Dass bei uns Volk und Armee eines ist, soll nicht bloss ein Schlagwort sein, sondern eine Tatsache bleiben. Ich kann überhaupt die Bedenken, die Angst vor gewissen Volksentscheiden, nicht teilen. Allerdings: Mit dieser neuen Vorlage des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit verliert der Gegenvorschlag von seiner Substanz, denn nach dem ersten Vorschlag wären dem Finanzreferendum auch Beschlüsse unterlegen, die sich auf eine gesetzliche Grundlage hätten stützen können, wenn in dieser gesetzlichen Grundlage die Ausgabe nicht zwingend vorgeschrieben oder wenn sie nicht nach Art und Rahmen genau umgrenzt vorgesehen war. Das Finanzreferendum hätte also immer dann gespielt, wenn für das Parlament noch ein freies Ermessen vorlag, wenn noch ein Ermessensrahmen bestund.

Die Neufassung schliesst sich in dieser Hinsicht enger an den Initiativtext an, der das Finanzreferendum nur für neue Ausgaben vorsieht, wobei als „neu“ eine Ausgabe dann anzusehen ist, die sich nicht auf eine bestehende Rechtsgrundlage stützen könne.

Nun habe ich den Bundesrat des Jahres 1956 hier zu vertreten und nicht den vom Jahre 1955. Ich beantrage Ihnen daher im Namen des Bundesrates Zustimmung zur heutigen Vorlage Ihrer Kommissionsmehrheit.

Ich möchte aber auch sagen: Wenn ich auch persönlich den ursprünglichen Antrag vorgezogen hätte, so halte ich doch die heutige Kommissionsvorlage und die Vorlage des Bundesrates für wesentlich

besser als die Initiative. Daher bitte ich Sie auch persönlich, dem Gegenvorschlag des Bundesrates in der Form Ihrer Kommissionsmehrheit zustimmen zu wollen.

**Rohr**, Berichterstatter der Mehrheit: Nach den Darlegungen von Herrn Bundesrat Streuli kann ich mich kurz fassen.

Ich muss Ihnen pflichtgemäss als Kommissionspräsident beantragen, den Antrag des Herrn Clottu abzulehnen. Ich gestehe zwar, dass ich eine Formulierung und eine Interpretation, wie sie ursprünglich vom Finanzdepartement gegeben worden ist, lieber gesehen hätte, weil ich das Bedürfnis hätte, dem Volk auch in diesen Dingen ein etwas grösseres Mitspracherecht einzuräumen.

Ich beantrage Ihnen, auch den Antrag von Herrn Tuchschnid abzulehnen. Herr Tuchschnid hatte früher noch Gesellschafter mit seinem Antrag. Diese haben sich dann zurückgezogen, nachdem in grundsätzlicher Beziehung das Finanzreferendum sowieso eingengt worden ist. Man hat sich gesagt: Nach der weitgehenden Einschränkung sei es nicht richtig, auch noch ziffernmässig sozusagen die Möglichkeit eines Finanzreferendums auszuschliessen. Ich glaube, das ist eine Erwägung, die richtig ist. Daher bitte ich Sie, sich auch hier der überwiegenden Kommissionsmehrheit anzuschliessen.

Herr Nationalrat Reichling ist gewiss kein Volksverächter. Er hat sich auch beruhigt, weil er die Zusicherung erhalten hat, dass in landwirtschaftlichen Fragen das Referendum nicht zur Anwendung komme. Aber Herr Kollege Reichling zeigt, um das Referendum trotzdem grundsätzlich bekämpfen zu können, persönliches Misstrauen gegen die Einsicht der Mehrheit des Volkes in militärischen Fragen. Herr Nationalrat Reichling hat die Befürchtung, dass hier das Volk versagen könnte; um seine Behauptung zu beweisen, verweist er auf einen Entscheid, durch den eine Spezialfinanzierung der Rüstungsausgaben durch das Volk abgelehnt worden ist. Ich möchte festhalten, dass die Ablehnung nicht erfolgte wegen der Rüstung, sondern weil man im Volk die Überzeugung hatte, dass die Einnahmen des Bundes genügen würden, um auch diese Rüstung zu finanzieren. Es zeigte sich dann, dass die Einsicht des Volkes damals den richtigen Weg gefunden hat. Die Bedenken, die Herr Nationalrat Reichling gegen das Finanzreferendum geltend macht, können gegen jedes Referendum geltend gemacht werden. Ich habe die Auffassung, dass das Finanzreferendum gerade ein Blitzableiter wäre gegen die sogenannten Chevallier-Initiativen, Initiativen, die die gesamte Landesverteidigung durch Festlegung auf einen bestimmten Betrag sabotieren wollen, ist leichter entgegentreten, weil das Volk die Gewissheit hat, dass es bei militärischen Fragen wiederum zum Worte kommt, indem es die Möglichkeit hat, das Referendum gegen bestimmte konkrete Ausgabenbeschlüsse des Militärdepartementes zu ergreifen. Es ist nicht gesagt, dass das Parlament bei den Militärkrediten immer das Richtige trifft. Es ist durchaus möglich, dass das Volk einmal eine andere Auffassung hat und Vorschläge des Parlamentes ablehnt. Wir unterbreiten dem Volk im allgemeinen – so glauben wir wenigstens – nur Gesetzesvorlagen, die unbedingt dringlich und notwendig sind und deren

Annahme der Eidgenossenschaft zum Wohle gereichen soll. Zu wiederholten Malen hat das Volk aber erklärt: Nein! Was Ihr uns präsentiert, wollen wir nicht! Es hat das Referendum ergriffen und die Vorlage verworfen, ohne dass der Bestand des Landes dadurch gefährdet worden wäre. So wäre es auch möglich, dass einmal bei einer Militärvorlage die Mehrheit des Volkes erklärt, dass sie diese nicht als notwendig erachte und unter den gegebenen Umständen nein sagt. Ich habe Vertrauen und nicht Misstrauen in die Einsicht des Volkes auch in diesen Fragen.

Ich beantrage Ihnen daher, auf der ganzen Linie den Vorschlägen der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Eventuell – Eventuellement:  
Für den Antrag der Mehrheit 57 Stimmen  
Für den Antrag der I. Minderheit 90 Stimmen

Definitiv – Définitivement:  
Für den Antrag der I. Minderheit 119 Stimmen  
Für den Antrag der II. Minderheit 18 Stimmen

#### *Abs. 3*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

#### *Al. 3*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Rohr**, Berichterstatter: Absatz 3 regelt die Frage, ob Ausgabenbeschlüsse, die sich aus Staatsverträgen ergeben, ebenfalls dem Referendum unterstellt werden sollen. Der Bundesrat setzt sich gegen die Unterstellung der Ausgabenbeschlüsse unter das Referendum mit aller Entschiedenheit zur Wehr, und zwar nicht nur aus staatspolitischen Gründen, sondern vor allem aus wirtschaftlichen Erwägungen. In staatspolitischer Hinsicht ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Staatsverträge in ihrer Ausgestaltung nicht wie ein Gesetz artikelweise dem Parlament unterbreitet werden. Die Leitung der Aussenpolitik ist grundsätzlich Sache des Bundesrates. Das Parlament kann den Bundesrat lediglich zur Ratifikation eines Staatsvertrages ermächtigen oder die Ratifikation verweigern. Bei der Formulierung der Verträge kann es nicht mitwirken. Wenn ausser der Ratifikation der Verträge durch das Parlament bei den heute meist kurzfristigen Wirtschafts- und Zahlungsabkommen noch ein Referendum eingeschaltet werden wollte, so würde das den Bund in seiner Wirtschaftspolitik praktisch lahmlegen. Die Schweiz als ausgesprochenes Exportland hat aber alles Interesse daran, in den internationalen wirtschaftlichen Organisationen mitzuarbeiten. Die Mitwirkung und das Dabeisein bei der Europäischen Zahlungsunion hat sich zweifellos zugunsten der Schweiz ausgewirkt. Die aussenwirtschaftlichen Beziehungen sind für uns von lebenswichtiger Bedeutung. Kreditbeschlüsse bei derartigen Vereinbarungen werden im Interesse der Gesamtwirtschaft unseres Landes unerlässlich sein. Da diese Vereinbarungen rasch zu erfolgen haben, meist kurzfristig sind, erträgt das Mitmachen bei derartigen, für uns wichtigen Abmachungen ausser der

Frist für die Ratifikation durch das Parlament, die sehr oft schon reichlich lang ist, nicht auch noch eine dreimonatige Referendumsfrist und dazu noch die Frist, die für die Vorbereitung und Durchführung einer Volksabstimmung nötig wäre. Die Schweiz würde daher dadurch in ihrer Position als Handelspartner nicht nur stark geschwächt, sondern vielfach ausgeschaltet. Es kann aber unmöglich der Sinn einer Sparinitiative sein, die Schweiz in ihrer wirtschaftlichen Position zu schwächen und ihr unnötige Erschwernisse in ihrer Verhandlungsposition zu bereiten. Das wäre wohl eher ein Schildbürgerstreich als eine kluge Politik.

Die Mehrheit der Kommission ist daher der Auffassung, dass der Ständerat mit Recht in den Gegenvorschlag die Bestimmung aufgenommen habe, dass Staatsverträge, die Ausgaben des Bundes zur Folge haben, nicht dem Referendum unterstellt werden dürfen, wenn man der Schweiz bei staatsvertraglichen Verhandlungen ihre Stellung als vollwertiger und handlungsfähiger Partner belassen und schädliche Auswirkungen auf ihre Wirtschaft und ihre internationale Stellung vermeiden will.

Aus diesen Erwägungen hat sich der Bundesrat gegen den ersten Beschluss der nationalrätlichen Kommission, Ausgabenbeschlüsse im Zusammenhang mit Staatsverträgen dem Referendum zu unterstellen, zur Wehr gesetzt. Die Mehrheit der Kommission hat die Stellungnahme des Bundesrates als durchaus begründet anerkannt. Sie beantragt Ihnen daher mit dem Bundesrat, sich in diesem Punkte dem Beschlusse des Ständerates anzuschliessen. Dieser Kommissionsbeschluss erfolgte mit 12:7 Stimmen.

**Schmid Arthur:** Ich möchte Ihnen beantragen, die Unterstellung der Staatsverträge zu beschliessen. Es ist jetzt vom Referenten mit einer Reihe von Argumenten dargetan worden, wieweit man damit die Aussenpolitik hemme und wie sehr man auf diese Art und Weise die Schweiz ins Hintertreffen bringen werde. Ich teile diese Auffassung nicht.

Wenn man die Situation von heute betrachtet, dann kann man sehen, wie in der Aussenpolitik nicht nur der Schweiz, sondern aller Länder Abmachungen getroffen werden, die oft unüberlegt sind. In diesem Zusammenhang können wir ruhig sagen, dass auch Reden gehalten werden, die unüberlegt sind. Ich muss deshalb der Meinung Ausdruck geben, dass es kein grosses Hindernis ist, wenn eventuell auch eine dreimonatige Frist läuft. In diesen drei Monaten wird nicht unter allen Umständen etwas Wesentliches versäumt. Nehmen Sie meinerwegen als Beispiel die Europäische Zahlungsunion. Ich bin überzeugt, wenn man den Beschluss über den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Zahlungsunion dem Referendum unterstellt hätte und das Referendum ergriffen worden wäre, so dass nachher eine Abstimmung hätte durchgeführt werden müssen, dies weitgehend nur aufklärend gewirkt hätte; denn das Malaise, das zum Teil im Volke draussen besteht, kommt nicht nur von den Militärausgaben her, sondern zum Teil auch davon, dass es sehr viele Leute gibt, die das Gefühl haben, sie hätten zu den Geschicken der Schweiz überhaupt nichts mehr zu sagen. Mir scheint die Aufgabe der Politik die zu sein, dass man solche Stimmungen

durch Vorschriften (Gesetzesbestimmungen, Verfassungsbestimmungen) widerlegt, die dem Volke die Möglichkeit geben, mitzureden. Ich glaube also nicht an jene Schwarzseherei, wie sie der Herr Kommissionsreferent hier gemalt hat. Ich möchte Ihnen beantragen, dass wir die Staatsverträge dem Referendum unterstellen.

**Bundesrat Streuli:** Alle jene, die sich mit unserer Handelspolitik zu befassen haben, die unsere wirtschaftlichen Interessen im Ausland vertreten, sind sich vollständig einig, dass die Unterstellung der Handelsverträge mit finanziellen Konsequenzen unseres Finanzreferendums unheilvolle Folgen für das Land haben könnten, ja haben müssten. Ich beantrage Ihnen daher, unter allen Umständen die Staatsverträge dem Referendum nicht zu unterstellen. Es handelt sich denn auch nicht bloss um eine Frist von drei Monaten, wie gesagt wurde, sondern wenn ein Handelsvertrag vorläufig abgeschlossen ist, braucht es ja zuerst noch die Behandlung im Parlament. Wir werden nicht das Parlament einberufen zu einer ausserordentlichen Sitzung; es können also da schon Monate vergehen. Vielleicht braucht es zwei Sessionen, und dann läuft erst noch die Referendumsfrist. Sie ersehen daraus, dass in unserer schnellebigen Zeit bei Abkommen wirtschafts- oder handelspolitischer Art, die oft nur auf ein oder zwei Jahre befristet sind, eine solche Verzögerung der Behandlung nicht möglich ist. Ich beantrage Ihnen nachdrücklich, diese Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum abzulehnen.

**Rohr, Berichterstatter:** Herr Kollege Schmid begründet seinen Antrag mit dem Hinweis darauf, dass es unvernünftige Staatsverträge gebe. Ja, meine Herren, bei diesen unvernünftigen Staatsverträgen können wir immer noch mitsprechen, denn jeder Staatsvertrag muss vom Parlament ratifiziert werden. Wenn also ein unvernünftiger Staatsvertrag vorgelegt werden sollte, haben wir die Möglichkeit, diesem Vertrag die Ratifikation zu verweigern, dann ist die Sache erledigt. Wenn es sich um Staatsverträge handelt, die über 15 Jahre dauern, unterstehen sie ohnehin dem Referendum. Es wäre ein wirklicher Schildbürgerstreich, wenn man durch einen derartigen Beschluss die Schweiz aus ihren internationalen, wirtschaftlichen Beziehungen ausschalten und sie damit in eine wirtschaftlich ausserordentlich prekäre Lage bringen wollte.

Ich beantrage Ihnen deshalb, den Antrag Schmid abzulehnen.

#### *Abstimmung - Vote*

Für den Antrag der Kommission	101 Stimmen
Für den Antrag Schmid Arthur	14 Stimmen

#### *Abs. 4*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

#### *Al. 4*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen - Adopté*



*Art. 2***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Reichling:** Zu diesem Artikel möchte ich lediglich eine Erklärung abgeben. Ich bin mir bewusst, dass wir seinerzeit mehrheitlich beschlossen haben, einen Gegenentwurf auszuarbeiten und dem Volke vorzulegen. Jetzt ist darüber abzustimmen, ob wir das Volksbegehren verwerfen und den Gegenentwurf annehmen wollen. Ich habe die Begründung dafür gegeben, dass ich auch gegen einen Gegenentwurf eingestellt bin und will nun nicht einen Rückkommensantrag stellen, aber hier doch die Erklärung abgeben, dass ich nach wie vor gegen die Initiative und gegen einen Gegenvorschlag Stellung nehme; das möchte ich namentlich zuhanden der Volksabstimmung hier ausdrücklich festhalten. Wir werden uns ja später bei Philippi wiedersehen.

*Angenommen – Adopté**Art. 3***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	76 Stimmen
Dagegen	43 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***Vormittagssitzung vom 14. März 1956****Séance du 14 mars 1956, matin**Vorsitz – Présidence: Herr *Burgdorfer***7025. Militärversicherung.****Anpassung der alten Renten****Assurance militaire.****Adaptation des anciennes rentes**Botschaft und Gesetzentwurf vom 3. Februar 1956  
(BBl I, 316)

Message et projet de loi du 3 février 1956 (FF I, 319)

Beschluss des Ständerates vom 7. März 1956

Décision du Conseil des Etats du 7 mars 1956

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

*Berichterstattung – Rapports généraux*

**Arnold-Zürich,** Berichterstatter: Am 1. Januar 1950 ist das neue Militärversicherungsgesetz in Kraft getreten. Dadurch wurden die Rentenansätze von früher 70% neu auf 80, 85 oder 90% des zurzeit der Rentenfestsetzung massgebend gewesenen Verdienstaufalles erhöht. Gleichzeitig aber wurden, nachdem der Rentenansatz nach Zivilstand abgestuft war, die früher gewährten Familien- und Kinderzulagen abgeschafft. Aus den Gesetzesberatungen des Jahres 1949 ist, wie der Bundesrat in seiner Botschaft feststellt, eindeutig ersichtlich, dass die Bundesversammlung die mit dem neuen Gesetz geschaffenen Verbesserungen voll und ganz auch auf Rentner anwenden wollte, deren Bezüge damals bei der Gesetzesänderung noch nach altem Gesetz festgelegt waren. Dieses Ziel wurde aber mit dem neuen Militärversicherungsgesetz des Jahres 1949 nicht erreicht. Durch die damalige Gesetzesänderung wurden zwar die ursprünglichen Grundrenten der Altrentner entsprechend den neuen Rentenansätzen korrigiert, aber die Teuerungszulagen sind weiter auf der ursprünglichen Grundrente und nicht auf der nach neuem Gesetz korrigierten Rente aufgebaut worden. Für die Altrentner haben sich daher die Verbesserungen des neuen Gesetzes nur teilweise, für die Neurentner aber voll ausgewirkt. Dazu muss weiter festgestellt werden: 1. Die mit dem Ersten und Zweiten Weltkrieg eingetretene Entwertung der Renten wurde durch die seither gewährten Teuerungszulagen auch auf den ursprünglich nach altem Gesetz gewährten Renten bei weitem nicht ausgeglichen. 2. Das System dieser Teuerungszulagen enthält strukturelle Mängel, die unerfreuliche und für verschiedene Rentnerkategorien äusserst ungerechte Folgen hatten. Als solche Mängel müssen vor allem bezeichnet werden: a) Rentner, die nicht wenigstens 33 $\frac{1}{3}$ % invalid erklärt waren, erhielten durch die während und nach dem Zweiten Weltkrieg beschlossenen Teuerungszulagen überhaupt nichts. Wurde aber ein solcher Rentner, zum Beispiel ein Lungentuberkulöser, später ganz, also 100% invalid, so wurde die Rente, die ein Teilinvalider erhielt, nur entsprechend der Steigerung des Invaliditätsgrades erhöht. Wäre er von Anfang an 100% invalid gewesen, so hätte er von Anfang an auch die Teuerungszulage erhalten; weil er aber erst später voll invalid wurde, erhält er auch als Vollinvalid keine Teuerungszulage. Solche Zustände sind doch völlig unhaltbar. b) Ein weiterer Strukturfehler besteht darin, dass die Teuerungszulagen während und nach dem Zweiten Weltkrieg schon bei sehr bescheidenen Renten nach oben begrenzt wurden. Die seit 1949 geltende Teuerungszulage beträgt 40%, höchstens aber 840 Franken. Das bedeutete, dass das Maximum der Teuerungszulage schon bei einer Jahresrente von 2100 Franken erreicht wurde; denn 840 Franken sind 40% von 2100 Franken. Diese Nivellierung der Teuerungszulage kann man um so weniger verstehen, wenn man weiss, dass das für die Rentenberechnung massgebende Einkommen ohnehin gesetzlich auf 11 000 Franken begrenzt ist. Höhere Einkommen fallen für die Rentenberechnung überhaupt nicht mehr in Betracht. Wir haben es also hier mit einer doppelt wirkenden Nivellierung zu tun, einmal durch die Begrenzung des für die

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sor l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1956
Date	
Data	
Seite	50-70
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 012

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Vormittagsitzung vom 12. Juni 1956****Séance du 12 juin 1956, matin**Vorsitz – Présidence: Herr *Burgdorfer*

**6591. Ausgabenbeschlüsse der  
Bundesversammlung.  
Begutachtung des Volkbegehrens  
Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.  
Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 50 hiervor – Voir page 50 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Juni 1956

Décision du Conseil des Etats du 6 juin 1956

*Differenz – Divergence*

*Art. 1, Ziffer 2, des Bundesbeschlusses  
Art. 89ter, Abs. 2, der Bundesverfassung*

**Antrag der Kommission***Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Minderheit*

(Tuchs Schmid, Arnold-Zürich, Dellberg, Gnägi, Huber, Reichling, Rodel, Sollberger)

Bundesbeschlüsse, ausgenommen diejenigen über den Voranschlag, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als drei Millionen Franken zur Folge haben, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn dies von 30 000 Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird. Die Volksabstimmung kann jedoch nicht verlangt werden, wenn Ausgaben auf Grund einer Ermächtigung beschlossen werden, die in einem Bundesgesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss enthalten ist. Erträgt ihr Inkrafttreten keinen Aufschub, so findet Artikel 89bis entsprechend Anwendung.

*Art. 1, chiffre 2, de l'arrêté fédéral  
Art. 89ter, al. 2, de la Constitution fédérale*

**Proposition de la commission***Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Minorité*

(Tuchs Schmid, Arnold-Zürich, Dellberg, Gnägi, Huber, Reichling, Rodel, Sollberger)

Hormis les arrêtés fédéraux sur le budget, seront soumis à l'approbation ou au rejet du peuple, lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux qui entraînent des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 3 millions. La votation ne peut cependant pas être demandée lorsqu'il s'agit de dépenses déjà autorisées par une loi ou un arrêté fédéral de portée générale. Si l'entrée en vigueur de ces arrêtés ne souffre aucun retard, l'article 89bis leur est applicable.

**Rohr**, Berichterstatter der Mehrheit: Der Ständerat hat sich in der Hauptdifferenz dem Beschluss des Nationalrates angeschlossen. Darnach besteht die Referendumsmöglichkeit gegen Ausgabenbeschlüsse nur noch dann, wenn nicht bereits durch ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss, der dem Referendum unterstellt war, die Ermächtigung zu Ausgabenbeschlüssen erteilt ist. Das bedeutet eine ganz wesentliche, grundsätzliche Einschränkung der Referendumsmöglichkeit gegenüber dem früheren Beschluss des Ständerates.

Somit bestehen noch zwei Differenzen, nämlich eine materielle und eine redaktionelle. Die materielle Differenz besteht darin, dass der Ständerat die Referendumsgrenze für einmalige Ausgabenbeschlüsse auf 10 Millionen Franken und für wiederkehrende Ausgabenbeschlüsse auf 2 Millionen Franken festsetzen will, während der Nationalrat die Referendumsgrenze auf 20 Millionen Franken für einmalige und 3 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben festsetzen wollte. Der Ständerat hat mit 30 zu 9 Stimmen an seinem Beschluss festgehalten. Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 9 zu 7 Stimmen, dem Ständerat zuzustimmen. Für die Mehrheit der Kommission waren folgende Erwägungen massgebend: Die neue Formulierung, wie sie der Nationalrat beschlossen und der der Ständerat sich angeschlossen hat, bringt in grundsätzlicher Beziehung eine ganz wesentliche Einschränkung des Finanzreferendums. Wenn das Finanzreferendum überhaupt noch einen Sinn haben soll, darf man es nicht noch einmal dadurch erschweren, dass die Grenze möglichst hoch hinaufgesetzt wird. Durch eine derartige Gestaltung dieser Institution würde sie zu einer blossen Farce. Es wäre eine Irreführung des Volkes, indem man ihm vortäuschte, man gebe ihm zwar ein Mitspracherecht bei Ausgabenbeschlüssen; knüpft aber derartige Bedingungen daran, dass die Möglichkeit des Mitspracherechtes sozusagen ausgeschlossen ist.

Die Minderheit der Kommission will den Gegenvorschlag offenbar möglichst ungeniessbar machen, in der Hoffnung, dass dann sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag verworfen werde. Eine Mehrheit der Minderheit unserer Kommission hat in der Kommission deutlich durchblicken lassen, dass sie auch dann den Gegenvorschlag in der Volksabstimmung bekämpfen werde, wenn er nach ihrer Auffassung gestaltet werde, und zwar deshalb, weil sie grundsätzlich Gegner eines Mitspracherechtes des Volkes, also Gegner des Finanzreferendums sei, gleichgültig in welcher Fassung und Gestaltung es dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werde. Ich wage über das Schicksal der Initiative keine Prophezeiung. Persönlich bin ich aber überzeugt, dass die Chancen für die Initiative ohne vernünftigen Gegenvorschlag wesentlich günstiger sein werden, als mit einem vernünftigen Gegenvorschlag. Der Sparwille und der Wunsch, auch bei Ausgaben mitreden zu dürfen, ist glücklicherweise in weiten Kreisen des Volkes noch vorhanden. Diese Kreise werden dann trotz der Mängel der Initiative dieser zustimmen, wenn ihnen ein Gegenvorschlag vorgelegt wird, der nur noch das Zerrbild eines Finanzreferendumsrestes darstellt. Zu den Initianten, die zweifellos aus ehrenwerten und achtenswerten Gründen die Initiative ergriffen haben, werden nach meiner Auffas-

sung dann auch noch jene Kreise sich zugesellen, die sich heute um die neue Chevallier-Initiative versammelt haben. Mir scheint auch, dass eine derart demonstrative Ablehnung des Mitspracherechts des Volkes bei Ausgabenbeschlüssen durch das Parlament die denkbar schlechteste Vorbereitung für eine neue Finanzreform darstellen wird.

In der Kommission ist behauptet worden, die Initianten würden die Initiative unter allen Umständen auch dann zurückziehen, wenn der Gegenvorschlag nach dem Beschluss des Nationalrates zustande komme. Gegenüber dieser Auffassung ist darauf hinzuweisen, dass in der Kommission bereits angedeutet wurde, die grundsätzlichen Anhänger eines Finanzreferendums würden sich sehr wohl überlegen, ob sie einem Gegenvorschlag in der Schlussabstimmung überhaupt zustimmen wollen, wenn er so gestaltet ist, dass in sehr seltenen Fällen ein Mitspracherecht des Volkes in Frage kommt. Sie würden vorziehen, auch gegen den Gegenvorschlag zu stimmen und für die Initiative – trotz ihrer Mängel – einzutreten. Die in der Kommission vertretene Meinung, dass die Initianten unter allen Umständen die Initiative zurückziehen würden, wenn überhaupt ein Gegenvorschlag zustande komme, scheint mir irrig zu sein. Sicher aber ist, dass ohne einen Gegenvorschlag die Chancen der Initiative steigen werden, zumal wenn das Parlament so demonstrativ bekundet, dass es sich bei Ausgabenbeschlüssen überhaupt nicht dreinreden lassen will.

Aus diesen Erwägungen heraus beantragt Ihnen die Mehrheit der Kommission, sich dem Ständerat anzuschliessen.

Sie haben dann noch eine zweite Differenz, die rein redaktioneller Natur ist. Die Kommission beantragt Ihnen, sich der abgeänderten Redaktion des Ständerates anzuschliessen. Die neue Redaktion ist ohne irgendwelche materielle Bedeutung.

**M. Sollberger**, rapporteur de la majorité: Il y a bien longtemps déjà que nous discutons de cette initiative que les journaux romands appellent, non sans quelque raison, un serpent de mer.

Vous savez que le Conseil fédéral a présenté un contreprojet que l'Assemblée fédérale a adopté au cours de sa dernière session. Ce contreprojet limitait de façon considérable, disons les «dégâts» qui, selon les adversaires de l'initiative, devaient résulter de cette dernière, tant et si bien qu'aujourd'hui la querelle – si on peut parler ici de querelle – a éclaté au sein de la commission sur deux points: une minorité est d'avis qu'on devrait conserver les chiffres que nous avons adoptés lors de la dernière session, à savoir 20 millions de francs pour les dépenses uniques et 3 millions de francs pour les dépenses renouvelées. La majorité de la commission – 9 voix, la minorité ayant réuni 7 voix – est d'avis qu'il faudrait se rallier à la formule du Conseil des Etats, c'est-à-dire 10 millions et 2 millions de francs. Je pense personnellement que ces chiffres ne signifient pas grand-chose si l'on songe à l'inflation. Ce qui est vrai aujourd'hui ne le sera plus demain. Il me paraît regrettable à première vue que l'on introduise des chiffres dans un article de la Constitution fédérale. Je fais remarquer en passant que deux articles seulement de la Constitution contiennent des chiffres: l'article relatif aux kursaals et la disposition qui

concerne les routes alpestres. Vous savez qu'aujourd'hui déjà on demande de divers côtés une adaptation de ces chiffres, en ce qui concerne les kursaals et que depuis longtemps déjà on n'applique plus strictement les chiffres de la loi relative aux routes alpestres.

Le comité d'initiative pense, semble-t-il, que si l'on adoptait à l'heure qu'il est les limites de 20 millions et de 3 millions de francs, l'opinion publique pourrait en conclure que ces messieurs n'avaient en vue que de venir en aide à M. Chevallier et au Comité d'Olten, en ce sens que, selon une personnalité que j'ai rencontrée hier et qui appartient à ces milieux, seules certaines dépenses militaires seraient soumises au referendum facultatif si nous adoptions le critère 20 et 3 millions de francs. Je pense que ces gens se trompent mais s'ils rendent sans le vouloir ce service au Comité d'Olten, d'aucuns en seront peut-être heureux.

L'affaire, 20 ou 3, 10 ou 2 millions de francs, au fond, n'a pas l'importance qu'on voudrait lui donner; c'est une querelle de chiffres. Un certain nombre de commissaires, comme l'a dit tout à l'heure le président de la commission, se sont déclarés nettement adversaires de tout referendum financier même facultatif. La minorité s'est divisée: un certain nombre de députés pensent qu'il convient de soutenir devant le peuple les limites de 20 millions et de 3 millions de francs, en ce qui concerne le referendum facultatif alors que d'autres entendent modifier les chiffres du contreprojet du Conseil fédéral. Cependant, ils se déclarent toujours adversaires d'un contreprojet quelconque, ce qui veut dire qu'ils sont hostiles à tout frein aux dépenses, ce qui est leur droit absolu.

En conclusion, la situation est la suivante: la majorité de la commission a décidé de se rallier aux propositions du Conseil des Etats, alors que la minorité composée de conseillers de divers partis entend maintenir les décisions qui avaient été prises dans ce Conseil au cours de la dernière session, à savoir 20 millions et 3 millions de francs. Il appartiendra au Conseil national, tout à l'heure, de prendre une décision dans un sens ou dans l'autre. Décision qui, selon notre avis personnel, ne mettra pas en péril l'avenir de notre pays.

**Tuchschnid**, Berichterstatter der Minderheit: Ich beantrage Ihnen für eine Minderheit der Kommission Festhalten an unserem zuletzt gefassten Beschluss, nämlich die Grenzbeträge festzusetzen auf 20 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und 3 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben.

Wie ist der letzte Beschluss zustande gekommen? Sie haben mit 90:57 Stimmen so beschlossen, trotzdem ich damals den Minderheitsantrag nur allein gestellt habe. Heute ist die Mehrheit der Kommission nur noch mit 9 Stimmen für Zustimmung zum Ständerat, währenddem sich 7 Stimmen meinem Antrag angeschlossen haben. Der Ständerat hat seinen Beschluss – Festhalten an seinem früheren Beschlüsse (Grenzbeträge 10 Millionen bzw. 2 Millionen Franken) – mit 30:9 Stimmen gefasst. Es darf also festgestellt werden, dass sich bereits hier die Positionen etwas aufgelockert haben.

Was ist nun im Ständerat zur Begründung seines Standpunktes dargetan worden? Erstens wurde behauptet, es sei eine veränderte Situation, indem nun nach dem Text von Artikel 89ter das Referendum nur möglich sei, wenn nicht durch Bundesgesetz oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss bereits die Ermächtigung für Ausgaben erteilt sei. Zweitens: Bei einer Grenze von 20 Millionen und 3 Millionen Franken sei praktisch keine Anwendung mehr gegeben; es beschränke sich das Referendum auf die Militärausgaben. Drittens: Ein Entgegenkommen an die Initianten sei angezeigt, um diese zum Rückzug der Initiative zu bewegen. Zum Schluss hat Herr Bundesrat Dr. Streuli dargetan, man müsse dem Volk Vertrauen entgegenbringen.

Sind nun diese Gründe stichhaltig? Ich sage nein! Wir haben grundsätzlich den Standpunkt vertreten, dass einem Finanzreferendum die Berechtigung nicht abgesprochen werden könne. Es sind aber auch berechtigte Bedenken vorgetragen worden. Ich verweise nochmals auf die Publikation von Herrn Professor Huber. Es gilt eben hier Mass zu halten.

Nun hat unser Kommissionspräsident von einem vernünftigen Gegenvorschlag gesprochen. Man kann sich natürlich sehr fragen, was man unter vernünftig versteht. Wir sind der Meinung, dass mit den Grenzbeträgen von 20 Millionen und 3 Millionen Franken das vernünftige Mass eingehalten sei, weil sonst zu viel Sand in das Getriebe gestreut wird. Es kann nicht massgebend sein, welche Zahl von Vorlagen dem Referendum unterstellt werden. Nur dann soll dies der Fall sein, wenn es sich wirklich rechtfertigt, dann den ganzen Apparat in Bewegung zu setzen. Wenn gesagt wird, dass bei 20 Millionen und 3 Millionen Franken nur noch Vorlagen des Militärdepartementes betroffen würden, dann ist das begreiflich bei der heutigen Situation. Was ist aber geholfen, wenn mit der Reduktion von Grenzbeträgen die Zahl der Vorlagen vergrössert wird? Es ist immer nur ein Einzelfall, der zum Entscheid gestellt wird. Ich verweise hier nochmals auf das Beispiel unserer Vorlage über den P 16. Nach dem Beschluss des Ständerates hätte diese Vorlage ebenfalls dem Referendum unterstellt werden müssen. Nun frage ich Sie: Hat das wirklich einen Sinn?

Falsch ist die Behauptung, dass mit einer einschränkenden Formulierung von Artikel 89ter das Finanzreferendum fast gar nicht mehr spiele. Die hier angenommenen Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse schliessen ja das Finanzreferendum in sich. Bei der Beurteilung sind die finanziellen Auswirkungen bereits zu beachten.

Nun weiter die höfliche Rücksichtnahme auf die Initianten, die bei 10 Millionen und 2 Millionen Franken ihre Initiative zurückziehen wollen. Bereits bei der letzten Beratung ist darauf hingewiesen worden, wie wenig dies angezeigt ist. Schon der unerfreuliche Versuch der Unterdrucksetzung des Parlamentes hat keine besondere Bereitschaft geschaffen. Allgemein ist festgestellt worden, dass die Initianten die Initiative leichtfertig gestartet haben. Die Redaktion ist mangelhaft; es ist kein tragbarer Vorschlag. Soll dies nun durch ein besonderes Entgegenkommen noch prämiert werden? Nicht vergessen dürfen wir, dass alle festen Beträge, die wir heute festlegen, durch eine laufende Geld-

entwertung ohnehin korrigiert werden. Wir schwer es ist, solche Beträge später zu erhöhen, können Sie selbst beurteilen. Es ist wohl auch nicht zufällig, dass der Bundesrat in der Botschaft diese Grenzbeträge mit 30 Millionen und 5 Millionen Franken festgesetzt hat. Es ist also doch so, dass mit 20 Millionen und 3 Millionen Franken bereits ein Entgegenkommen gezeigt wird. Es ist dies die tragbare Mitteilösung, der auch der Ständerat zustimmen kann.

Und nun noch das Vertrauen, das wir, nach Herrn Bundesrat Dr. Streuli, dem Volke entgegenbringen sollen. Ich bin vollauf einverstanden damit, wenn es wirklich darum ginge. Vorläufig haben wir es aber nur mit den Initianten zu tun, die mit Schlagwörtern ihre Unterschriften zusammengebracht haben und sich heute auf das Volk berufen. Es ist sehr zu bezweifeln, ob beim Volk ein Bedürfnis für ein weitgehendes Finanzreferendum vorhanden ist. Sehen Sie doch auf die Zahlen der Stimmbeteiligung bei wichtigen Abstimmungen! Wagen Sie dann noch zu behaupten, dass im Volke ein Schrei nach vermehrter Mitarbeit vorhanden sei?

Mit dem Gegenentwurf soll dem Grundsatz des Finanzreferendums Rechnung getragen werden. Es ist gar nicht so, wie der Präsident der Kommission gesagt hat, dass mit einer Festlegung von Grenzbeträgen auf 20 und 3 Millionen Franken demonstrativ das Parlament sich gegen die Mitwirkung des Volkes richte. In der Abstimmung wird sich zeigen, ob ein solches Referendum überhaupt verlangt wird.

Ich ersuche Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, d. h. die Grenzbeträge auf 20 Millionen und 3 Millionen Franken festzulegen. Einem deutlichen Entscheid unseres Rates wird auch der Ständerat zustimmen können. Er ist sich wohl bewusst, dass es sich hier um einen Ermessensentscheid handelt, dem er zustimmen kann, ohne sich etwas zu vergeben. Unser Minderheitsantrag ist der Vermittlungsantrag, dem auf der andern Seite auch die Parlamentarier zustimmen können, die aus achtbaren Gründen lieber bei der heutigen Ordnung verbleiben möchten.

**Huber:** Gestatten Sie mir, in Ergänzung der ausgezeichneten Ausführung von Herrn Kollege Tuschschmid, noch einige wenige Argumente beizufügen, um den Minderheitsantrag zu unterstützen. Ich hätte das nicht getan, wenn nicht Herr Rohr als Präsident der Kommission sich dazu verstiegen hätte, Ihnen vorhin auszuführen, der Antrag der Minderheit mache das Finanzreferendum zu einer blossen Farce. Es sei eine Irreführung des Volkes; das Referendum sei sozusagen ausgeschlossen, wenn der Antrag der Minderheit durchkäme. Davon kann natürlich gar keine Rede sein! Es ist, gelinde ausgedrückt, eine masslose Übertreibung, was sich der Herr Kommissionspräsident hier geleistet hat.

Es genügt, auf die Vorgeschichte nochmals zurückzukommen. Ich bitte Sie, sich daran zu erinnern, dass der Bundesrat in seinem Entwurf für einen Gegenvoranschlag vorgeschlagen hatte, das Referendum einzuführen für Beschlüsse, die einmalige Ausgaben von mehr als 30 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken zur Folge hätten. Der Bundesrat betrachtete also sogar diese Limiten als gerechtfertigt, und ein Teil der Kommission schloss sich ihm an. Gegen-

über diesem Vorschlag sind nachher zwei Minderheitsanträge gestellt worden. Der eine entspricht der jetzigen Fassung des Ständerates (10 Millionen bzw. 2 Millionen); der zweite war der Antrag von Herrn Tuchschnid, den er vorhin mit voller Berechtigung einen Vermittlungsantrag nannte. Er stand zuerst allein in einer Kommission, die sich aufgespalten hatte zwischen den Anhängern des Antrages des Bundesrates und den Anhängern der minimalen Beträge, wie sie jetzt vom Ständerat vertreten werden. Er hat dann im Nationalrat eben als Kompromissvorschlag die Mehrheit gefunden. Der Ständerat hält an seinem Mindestantrag fest. Nun ist es an uns, wiederum dazu Stellung zu nehmen. Ich glaube, dass man wirklich behaupten darf, der Antrag des Herrn Tuchschnid sei der tragbare Kompromiss, dem wir das letztemal aus guten Gründen zugestimmt haben, und diese Gründe sind seither nicht schlechter geworden. Ich glaube, dass auch der Ständerat das wird einsehen müssen. Die Besorgnis von Kollege Rohr, die Initiative würde nicht zurückgezogen, falls man nicht dem Ständerat zustimme, teile ich nicht. Die Initianten wissen ganz genau, dass ihre Initiative ein vollständig unmögliches Machwerk ist. Die Vertreter der Initianten im Rate und in der Kommission haben es ja nicht ernsthaft gewagt, den Initiativtext zu verteidigen. Er ist schon in der ersten Sitzung restlos unter den Tisch gefallen. Es geht für die Anhänger des Gedankens, der mit der Initiative vertreten wurde, darum, möglichst viel von dem zu retten, was zu retten ist. Da ist es verständlich, dass sie uns erklären, wenn wir die Limiten tiefer ansetzten, würden sie die Initiative zurückziehen, im andern Falle vielleicht nicht. Ich glaube, dass sie es auch tun werden, wenn der Antrag Tuchschnid siegt.

Spekulationen auf das Abstimmungsergebnis im Volke sind so oder anders möglich; man kann ebenso gut erklären, es werde eine grössere Anhängerschaft für einen mittleren Antrag zu gewinnen sein, als für einen extremen; es werden sich den Gegnern, die gegen jedes Finanzreferendum sind, noch mehr Leute anschliessen, wenn man allzu tief hinuntergehe, als wenn man zu einem mittleren Antrag komme, zu dem auch der nicht begeisterte aber laue Anhänger des Finanzreferendums sagen kann, das sei ein Vorschlag, der akzeptabel erscheine.

Herr Rohr hat das Stichwort der Initiative Chevallier in die Diskussion geworfen. Herr Rohr und ich sind beide Gegner der Initiative Chevallier, wobei ich dann nur nicht verstehe, dass man dort das Finanzreferendum als ein absolut abzulehnendes Novum bezeichnet, hier aber dann nicht nur das Finanzreferendum einführen, sondern es sogar noch auf Ausgabenbeschlüssen mit so geringen Grenzbeträgen anwenden will. Ich erkläre mir diesen Widerspruch nur aus gewissen politischen Hintergründen, die aber für unsere Diskussion und unseren Entscheid sicherlich nicht massgebend sein können.

Ich bitte Sie ebenfalls, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, das heisst am früheren Beschluss des Nationalrates festzuhalten.

*Abstimmung – Vote*

*Abs. 2, 1. Satz – Al. 2, 1<sup>re</sup> phrase*

Für den Antrag der Mehrheit 53 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 102 Stimmen

**Rohr, Berichterstatter:** Nachdem Sie eine Differenz mit dem Ständerat geschaffen haben, bin ich beauftragt, Ihnen mitzuteilen, dass in der Kommission die Auffassung vertreten wird, in der neuen Redaktion, die der Ständerat vorschlägt, dürfte das Wort „solche“ gestrichen werden. Man hätte auf diese Streichung verzichtet, wenn die Hauptdifferenz hätte erledigt werden können. Aber nachdem ohnehin eine Differenz geschaffen worden ist, beantragt die Kommission einstimmig, hier eine zweite Differenz zu schaffen, indem in der neuen Redaktion das Wort „solche“ zu streichen ist. Die Fassung, die der Nationalrat beantragt, lautet: „Die Volksabstimmung kann jedoch nicht verlangt werden, wenn Ausgaben auf Grund einer Ermächtigung beschlossen werden...“.

*Abstimmung – Vote*

*Abs. 2, 2. Satz – Al. 2, 2<sup>e</sup> phrase*

Für den Antrag der Kommission 112 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**7027. Brotgetreideordnung. Revision**  
**Régime du blé. Revision**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 13. Januar 1956  
(BBl I, 69)

Message et projet d'arrêté du 13 janvier 1956  
(FF I, 65)

Beschluss des Ständerates vom 20. März 1956  
Décision du Conseil des Etats du 20 mars 1956

**Antrag der Kommission**

Eintreten

**Antrag Schütz**

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat, mit dem Auftrag, der Bundesversammlung die Verlängerung der bestehenden Ordnung um einige Jahre zu beantragen. Dabei ist die Kontingentierung zu lockern.

**Antrag Grendelmeier**

Nicht eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

**Proposition Schütz**

Renvoyer le projet au Conseil fédéral avec le mandat de proposer à l'Assemblée fédérale la prolongation du régime actuel pour quelques années, combinée avec l'assouplissement du contingentement.

**Proposition Grendelmeier**

Ne pas entrer en matière.

*Berichterstattung – Rapports généraux*

**M. Piot, rapporteur:** Le pain n'est pas seulement un aliment de grande valeur, c'est un symbole. Dans l'antiquité déjà, il occupait la première place dans



## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volkbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.06.1956
Date	
Data	
Seite	158-161
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 060

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	74 Stimmen
Dagegen	26 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Vormittagssitzung vom 20. Juni 1956**  
**Séance du 20 juin 1956, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr Burgdorfer

**6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung.**  
**Begutachtung des Volksbegehrens**  
**Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.**  
**Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 158 hiervor – Voir page 158 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 15. Juni 1956  
 Décision du Conseil des Etats du 15 juin 1956

*Differenz – Divergence*

Art. 1, Ziffer 2, des Bundesbeschlusses  
 Art. 89ter, Abs. 2, der Bundesverfassung

**Antrag der Kommission***Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Minderheit*

(Tuchs Schmid, Arnold-Zürich, Gnägi, Heinzer, Reichling, Rodel)

Festhalten.

**Antrag Ackermann**

... einmalige Ausgaben von mehr als 15 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken ...

**Proposition de la commission***Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Minorité*

(Tuchs Schmid, Arnold-Zürich, Gnägi, Heinzer, Reichling, Rodel)

Maintenir.

**Proposition Ackermann**

... dépenses uniques de plus de 15 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 2 millions. La votation ...

**Rohr**, Berichterstatter der Mehrheit: Beim Geschäft „Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung“ besteht noch eine Differenz mit dem Ständerat. Die Differenz betrifft die Referendumsgrenze. Der Ständerat hat mit 29 gegen 11 Stimmen an

seinem Beschlusse festgehalten, wonach die Referendumsgrenze auf 2 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben und 10 Millionen Franken für einmalige Ausgaben festgelegt werden soll. Bei der Geldschwemme, in welcher der Bund zurzeit schwelgt, scheint die Stimmung für Massnahmen, die auf Einsparungen abzielen, nicht besonders günstig zu sein. Man hat auch den Eindruck, dass in diesem Saale die Begeisterung für das Finanzreferendum nicht gerade überwältigend ist.

In materieller Beziehung sind die Meinungen offenbar gemacht. Es geht somit nur noch um die Frage: Soll einem Gegenvorschlag zugestimmt werden, der den Rückzug der Initiative gewährleistet, so dass das Volk sich nur noch zum Gegenvorschlag auszusprechen hat, oder soll der Gegenvorschlag so gestaltet werden, dass ein Rückzug der Initiative nicht erfolgt, so dass dann Initiative und Gegenvorschlag dem Volke vorgelegt werden müssen. Oder die weitere Frage: Soll überhaupt kein Gegenvorschlag zur Abstimmung vorgelegt werden, so dass dann nur noch über die Initiative abzustimmen wäre.

Von den grundsätzlichen Anhängern eines Finanzreferendums ist erklärt worden, dass sie vorziehen, dem Volke keinen Gegenvorschlag zu unterbreiten als einen solchen, der in Wirklichkeit nur ein Pseudofinanzreferendum darstellt. Dieses Vorgehen wäre ehrlicher. Es ist auch nicht erfindlich, wer sich eigentlich hinter den Gegenvorschlag stellen wollte, wenn an der Referendumsgrenze von 3 Millionen Franken und 20 Millionen Franken festgehalten wird; denn die grosse Mehrheit der Befürworter des Gegenvorschlags, wie er vom Nationalrat beschlossen worden ist, erklärt zum vornherein, dass sie einen Gegenvorschlag in der Volksabstimmung auch dann bekämpfen werde, wenn der Gegenvorschlag so gestaltet wird, wie sie ihn beantragt und wie der Nationalrat ihn beschlossen hat. Eine Heraufsetzung der Referendumsgrenze auf 3 Millionen Franken für wiederkehrende und 20 Millionen Franken für einmalige Ausgaben würde praktisch darauf hinauslaufen, dass in der Hauptsache nur noch bei den Militärausgaben das Finanzreferendum zur Anwendung kommen würde, so dass die Unterbreitung eines solchen Gegenvorschlags sehr leicht den Verdacht erwecken könnte, man wolle damit gegen die Militärausgaben demonstrieren.

Der Gedanke des Mitspracherechtes des Volkes bei Ausgabenbeschlüssen wird lebendig bleiben, auch der Gedanke des Sparens. Bei knapperen Finanzen wird dieser Gedanke zweifellos wieder lebendiger werden. Man kann sich daher fragen, ob es nicht besser ist, die Initiative ihrem Schicksal zu überlassen, statt den Versuch zu machen, ihr durch ein blosses Pseudofinanzreferendum entgegenzutreten. Wenn die Initiative dann abgelehnt wird, was wir nicht wissen und was keiner von uns mit Bestimmtheit sagen kann, so ist der Weg zu einem wirksameren Mitspracherecht des Volkes nicht verbaut. Es kann in einem günstigeren Moment ein neuer Vorstoss durch eine neue, geschickter formulierte Initiative gemacht werden, der dann dem Volke ein wirkliches und wirksames Mitspracherecht einräumen wird, als es bei der Annahme des heutigen Gegenvorschlags der Fall sein würde.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, dem Ständerat zuzustimmen, einmal um dadurch zu erwirken, dass die Initiative zurückgezogen und nur noch der Gegenvorschlag dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden muss, und zweitens, um dadurch ein grundsätzlich ohnehin stark eingeschränktes, beschnittenes Finanzreferendum auch ziffernmässig nicht noch so sehr zu erschweren, dass es nur höchst selten zur Anwendung kommen und von einem wirklichen Mitspracherecht kaum mehr die Rede sein könnte.

Drittens möchte die Mehrheit der Kommission auch den Schein vermeiden, als ob durch die Gestaltung des Referendums nach dem Beschlusse des Nationalrates fast ausschliesslich gegen die Militärausgaben demonstriert werden wollte. Die Minderheit der Kommission will am Beschluss des Nationalrates festhalten, sich also nicht dem Ständerat anschliessen. Das Stimmenverhältnis war 10:6, d. h. 10 Stimmen für Zustimmung zum Ständerat und 6 Stimmen für Festhalten am nationalrätlichen Beschluss.

**M. Sollberger**, rapporteur de la majorité: C'est la dernière fois, je l'espère tout au moins, que j'ai l'occasion de vous parler de ce serpent de mer qu'est le frein aux dépenses.

Comme vous le savez, le Conseil des Etats est resté sur ses positions et, par 10 voix contre 6, votre commission s'est déclarée d'accord avec la proposition de ce Conseil. Quelques membres de la commission étaient absents; ceux qui ont pris part à la séance se sont donc à nouveau divisés en une majorité et une minorité.

Je tiens tout d'abord à rappeler ce que j'ai dit déjà, à savoir qu'actuellement il s'agit d'une querelle de chiffres que le Conseil national est appelé à trancher.

A mon avis, cette querelle n'a pas une importance primordiale pour l'avenir de notre pays. 20 millions et 3 millions, d'une part, 10 millions et 2 millions, de l'autre, cela fait en chiffres or de 1937 environ 4 millions pour les dépenses simple et 800 000 francs pour les dépenses répétées pour le cas de la proposition de la minorité.

L'opinion que j'avais émise lors du dernier débat sur cette question m'a été confirmée par un juriste éminent qui s'est occupé de ce projet et qui a, lui aussi, été d'avis qu'il n'est pas opportun d'introduire dans la Constitution un nouvel article mentionnant des chiffres précis auxquels devraient se tenir le Conseil fédéral et les Chambres. Je rappellerai que pareille situation en ce qui concerne l'article constitutionnel relatif aux routes alpêtres a causé des désagréments.

La minorité de la commission, elle, est d'avis qu'en raison de l'inflation qui existe chez nous et que nul ne peut nier, sa proposition de fixer les chiffres pour le referendum facultatif à 20 millions et à 3 millions de francs respectivement est raisonnable. Comme le projet des initiants en cas de désaccord avec le Conseil des Etats sera obligatoirement soumis au peuple, c'est à celui-ci éventuellement qu'il appartiendra de dire en dernier ressort s'il l'accepte ou non. Il serait cependant fâcheux à mon avis et à celui de la commission pour le Conseil

fédéral et pour les Chambres que le referendum soit obligatoire.

Quant aux Chambres, le problème qui leur est posé consiste, me semble-t-il, simplement à savoir si elles sont décidées à introduire dans la Constitution le principe du referendum facultatif, les chiffres étant selon moi, ainsi que je l'ai déjà dit, accessoires.

Les effets du referendum facultatif pourraient se faire sentir surtout sur les dépenses sociales, les dépenses militaires et agricoles – ce qui pourrait donner à réfléchir.

Le Conseil national doit donc décider entre les deux propositions en présence: proposition de la majorité: 10 millions et 2 millions respectivement, proposition de la minorité: 20 millions et 3 millions de francs.

**Tuchschnid**, Berichterstatter der Minderheit: Der Kommissionspräsident hat seine Begründung begonnen mit dem Hinweis, dass offenbar im Rate keine Begeisterung für das Sparen vorhanden sei. Er hat offenbar den Eindruck erwecken wollen, als ob die Minderheit gegen ein sparsames Wirtschaften eingestellt sei. Dem möchte ich doch deutlich entgegenreten.

Nun beantrage ich wiederum für die Kommissionsminderheit, am letztmals gefassten Beschluss festzuhalten und die Grenzbeträge festzulegen mit 20 Millionen für einmalige und 3 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben, dies trotzdem der Ständerat neuerdings an seinem Beschluss festgehalten hat, die Grenzbeträge mit 10 und 2 Millionen Franken festzulegen. Was ist nun im Ständerat vorgebracht worden? Nichts Neues. Immer wieder wird ein Entgegenkommen an die Initianten als angezeigt erachtet, um diese zum Rückzug ihrer Initiative zu bewegen. Dann wird auch wieder gesagt, dass mit 20 und 3 Millionen Franken sich die Vorlage nur gegen das Militärdepartement richte. Ich wiederhole noch einmal, was ich schon bei der letzten Beratung ausführte: Der Antrag auf 20 und 3 Millionen Franken bedeutet heute schon eine Vermittlung zwischen der Auffassung des Bundesrates, wie er sie zu Anfang vertreten hat, als er uns vorschlug, die Beträge mit 30 und 5 Millionen Franken festzulegen. Mit zu tiefen Beträgen kommen wir zu einem Leerlauf. Das zeigt, um es noch einmal zu sagen, das Beispiel des P 16, das nach den Anträgen des Ständerates schon unter das Referendum fallen würde. Nun zeigen uns aber zwei neue Vorlagen, die wir in der nächsten Session zu behandeln haben, dass diese Behauptung gar nicht zutrifft. Wir haben Beschlüsse zu fassen über die Erweiterung der EMPA in Zürich im Betrage von 60 Millionen Franken und über den Beitrag an den Flughafen Kloten, mit ähnlichen Summen. Nun hat Herr Bundesrat Streuli in unserer Kommission allerdings erklärt, unter dem Vorbehalt der Überprüfung, dass nach seiner Meinung diese beiden Vorlagen nicht unter das Referendum fallen würden, indem sie bereits auf gesetzlichen Grundlagen beruhen, dies nach der beschlossenen Ergänzung des Textes, wonach solche Ausgaben nur in Frage kommen bzw. nur dem Referendum zu unterstellen sind, wenn sie sich nicht auf Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse stützen. Wenn das zutreffen sollte, dann sind wir heute mit

dem Gegenvorschlag auf falschem Wege. Dann allerdings stellt sich die Frage, was schliesslich überhaupt noch in Betracht fallen soll. Dann spielt es gar keine Rolle mehr, ob Sie dann die Grenzbeträge mit 20 und 3 oder 10 und 2 Millionen Franken festlegen. Dann kann ich aber auch die Initianten nicht verstehen, die bei einer solch mageren Ausbeute den Rückzug ihrer Initiative davon abhängig machen wollen, dass 10 und 2 Millionen Franken beschlossen werden. Unter dieser Voraussetzung ist auch unser Beschluss, was die textliche Formulierung betrifft, falsch. In diesem Falle richtet sich der Gegenentwurf auch nicht mehr gegen das Militärdepartement; auch da stützen wir uns schliesslich auf das Bundesgesetz über die Militärorganisation. Man müsste sich da ernstlich fragen, ob nicht noch ein Zurückkommen auf den Zusatzantrag möglich ist. Auf alle Fälle haben wir immer weniger Grund, die Grenzbeträge zu reduzieren.

Auch den Antrag Ackermann wollen Sie ablehnen. Er bedeutet ein unwürdiges Feilschen, das uns nicht befriedigen kann. Es besteht darin gegenüber dem Ständerat nur noch die kleine Differenz von 5 Millionen Franken für einmalige Ausgaben, nachdem dieser Antrag ja auf 2 Millionen für wiederkehrende Ausgaben heruntergehen will. Mit den Grenzbeträgen von 20 und 3 Millionen Franken – ich betone dies noch einmal – sind wir tief genug gegangen. Für die Minderheit der Kommission beantrage ich Ihnen Zustimmung zu unserem Antrag auf Festhalten an dem von uns deutlich gefassten Beschluss, d. h. die Grenzbeträge festzulegen mit 20 und 3 Millionen Franken.

**Präsident:** Das Wort hat Herr Ackermann zur Begründung seines Antrages.

**Ackermann:** Anlässlich der Eintretensdebatte habe ich die Gründe dargelegt, die mich veranlassen, für einen noch einigermaßen tragbaren Gegenvorschlag zu der in mehr als einer Hinsicht untauglichen Sparinitiative I einzutreten. Es gibt gute Gründe, die es nahelegen, durch einen solchen Gegenvorschlag die Hindernisse für einen Rückzug der genannten Volksinitiative wegzuräumen. Sie sind je nach dem Standort des Betrachters differenziert, und ich habe im Rahmen einer kurzen Antragsbegründung nicht mehr auf sie näher einzutreten. Im Verlaufe der Beratung hat das vorgesehene fakultative Finanzreferendum sich wesentliche materielle Einschränkungen gefallen lassen müssen, oder, um es etwas bildhafter auszudrücken, der Gegenvorschlag hat, seitdem er als Süssmost von der Bundestrotte in die Fässer der eidgenössischen Räte geflossen ist, wohl seine Zeit der Gärung hinter sich gebracht. Es war ja namentlich Herr Reichling, der die Klärung durch seinen Rückweisungsantrag gefördert hat. Dadurch konnte namentlich den Befürchtungen von bäuerlicher Seite bezüglich eventueller Auswirkungen auf die Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes Rechnung getragen werden. Unter dieser Voraussetzung wurde es auch mir möglich gemacht, den vom Bundesrat und Ständerat in Vorschlag gebrachten Limiten von 10 und 2 Millionen Franken zuzustimmen. Immerhin muss ich zugeben, dass eine gewisse Skepsis gegenüber einem Finanzreferendum auf eidgenössischem Boden be-

stehen bleibt, das vor allem wegen möglicher Nachteile, die sich für unsere Landesverteidigung ergeben könnten.

Nun sind wir wegen der Differenz um die Grenzbeträge bei der Behandlung des Gegenvorschlages in eine Sackgasse geraten. Zweimal hat unser Rat entgegen seiner Kommission, mit wachsender Stimmenzahl, zuletzt mit rund 100 gegen 50 Stimmen, einen Antrag Tuchs Schmid gutgeheissen, beim Finanzreferendum auf 20 Millionen für einmalige und 3 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben zu gehen. Im dritten Anlauf stehen sich die Fronten, man darf sagen, unverändert gegenüber. In Anbetracht dieser Sachlage habe ich mir in der gestrigen Kommissionssitzung vorbehalten, eine Vermittlungslösung in Vorschlag zu bringen. Mein Antrag ist Ihnen schriftlich ausgeteilt worden. Er übernimmt die ständerätliche Limite für wiederkehrende Ausgaben von 2 Millionen und will für einmalige Ausgaben statt auf 10 auf 15 Millionen Franken gehen. Ich hatte diesen Antrag bereits in einem früheren Stadium der Kommissionsberatungen eingebracht. Damals wurde ihm in eventueller Abstimmung der Antrag Tuchs Schmid mit 10 zu 8 Stimmen vorgezogen. Um die Abstimmungssituation im Rate zu vereinfachen und im Hinblick auf die erfolgte materielle Einschränkung des Referendumsrechtes hatte ich dann auf die Einreichung meines Antrages im Rate verzichtet.

Nachdem ich mich nun angesichts der festgefahrenen Situation entschlossen habe, diesen Vermittlungsvorschlag doch noch einzubringen, möchte ich Ihnen die Gründe, die sich zu seinen Gunsten sachlich anführen lassen, nicht vorenthalten. Der ständerätliche Beschluss, 10 und 2 Millionen Franken, geht von der Relation 5 zu 1 aus und hat einfach die in der Initiative vorgesehenen Zahlen verdoppelt. Nun aber sehen wir beim Studium der Verhältnisse in jenen Kantonen, die das Finanzreferendum bereits kennen, ein Verhältnis von 10 zu 1 für die einmaligen zu den wiederkehrenden Ausgaben bei den Kantonen Zürich, Luzern, Uri, Baselland, Schaffhausen und Thurgau, während bei Zug die Relation 8 zu 1 und bei Solothurn ungefähr 7 zu 1 ist. Es darf darauf hingewiesen werden, dass es sich bis heute immer als nützlich erwiesen hat, bei Einführung von Neuerungen im Bunde die Erfahrungen in den Kantonen mit zu berücksichtigen. Mein Antrag liegt bei einem Verhältnis von 7½ zu 1, wie Sie sehen, in der Mitte zwischen Initiative und den hauptsächlichsten kantonalen Zahlen. Sollte es zu einer Annahme meines Antrages kommen, so wird auch der Ständerat zustimmen können, da man dort, wie aus dem „Stenographischen Bulletin“ der ständerätlichen Verhandlungen entnommen werden kann, mit einer kleinen Korrektur der 10 Millionen Franken nach oben zum vornherein gerechnet zu haben scheint. Die Limite für wiederkehrende Ausgaben in der Höhe von 2 Millionen Franken habe ich, wie bereits erwähnt, vom Ständerat unverändert übernommen.

Es bestehen aber auch gute Gründe, die für die Annahme sprechen, dass die Initianten trotz des auf 15 Millionen Franken erhöhten Grenzbetrages ihre Sparinitiative I zurückziehen werden. Sollte jedoch der Antrag Tuchs Schmid in beiden Räten definitiv durchdringen, dann würde ein Referendum,

wie es aus dem Lager der Initianten tönt, nicht in Erwägung gezogen. Eine solche Entwicklung der Dinge würde eine ganze Reihe von Kollegen, die bisher für den Gegenvorschlag eingetreten sind, veranlassen, diesen in der Schlussabstimmung abzulehnen. Es ist wünschbar, dass in einer Abstimmung eindeutig festgestellt werden kann, ob Volk und Stände das Finanzreferendum wünschen oder nicht. Das ist aber nur möglich bei einer klaren und einfachen Fragestellung, niemals dann, wenn die Initiative und der Gegenvorschlag miteinander zur Abstimmung kommen. Die besondere Abstimmungsarithmetik begünstigt in solchen Fällen, wie man aus kantonalen Beispielen und auch aus Erfahrungen auf eidgenössischem Boden weiss, die Neinparole. Man kann dann wohl zweimal nein stimmen, aber nur einmal ja. Hunderttausende von Schweizer Bürgern werden in einem solchen Falle an die Urne bemüht, aber das Abstimmungsergebnis gibt die wahre Stimmung im Volke unrichtig wieder. Wenn wir nun aus irgendwelchen taktischen Gründen solche Abstimmungssituationen gar absichtlich herbeiführen wollten, schädigen wir durch eine solche Politik unsere demokratischen Institutionen; wir leisten der politischen Teilnahmslosigkeit weiterer Kreise Vorschub. Ohne eine wache Anteilnahme der stimmberechtigten Bürgerschaft im politischen Geschehen kann aber unser demokratisches Staatswesen nicht gedeihen. Auch das müssen die eidgenössischen Räte bei ihren politischen Entscheiden immer bedenken. Was ich Ihnen soeben dargelegt habe, möchte ich als Hauptargument für meinen Antrag anführen. Herr Weber hat letzte Woche hier ausgerufen: Eure Rede sei ja, ja oder nein, nein! Auch das Schweizervolk hat ein Recht darauf, ein klares Nein oder ein deutliches Ja aussprechen zu können. Ich bitte Sie daher, meinem Antrag zuzustimmen.

**Grendelmeier:** Ich bitte Sie, Ihre Zustimmung zum Antrag der Mehrheit des Nationalrates, mit andern Worten zum Vorschlag des Ständerates zu geben. Mit diesem Antrag möchte ich keineswegs einen Kompromiss herbeiführen, um diese Differenzen aus dem Wege zu schaffen, sondern es geht mir um das Materielle. Der Gegenvorschlag, wie er aus den bisherigen Beratungen hervorgegangen ist, ist an und für sich schon recht mager ausgefallen und bedenklich ausgehöhlt worden. Vergessen wir nicht, dass das Kernstück des Gegenvorschlages bereits in aller Form herausgebrochen wurde, weil das Referendum in allen jenen Fällen ausgeschaltet sein soll, da die Ausgabenermächtigung – wenn auch nicht zahlenmässig – bereits in einem früheren Grundgesetz oder Beschluss enthalten ist. Wir wissen, wie Ermächtigungen für saftigste Ausgaben in harmlosesten und generellen Gesetzen versteckt sein können und dass die Tragweite solcher harmloser Gesetze im Augenblick nicht erkannt werden kann. Damit ist bereits der grösste Teil aller Ausgabenbeschlüsse, auch jener, wo es um 50 und mehr Millionen Franken geht, dem Referendum entzogen oder, wie es Herr Bundesrat Streuli träf genannt hat, „abgeschirmt“. Das Mitspracherecht des Volkes existiert in solchen Fällen überhaupt nicht. Sie haben vorhin von Herrn Tuchschnid gehört, dass gestern Herr Bundesrat Streuli beispielsweise die

beiden neuen Vorlagen betreffend die EMPA und den Flugplatz Kloten erwähnt hat. Nach Auffassung von Herrn Bundesrat Streuli fallen jene 50- und 60-Millionen-Beschlüsse schon wieder nicht unter das Referendum. Sie sehen also, was effektiv noch unter das Referendum fallen kann. Dabei wissen wir ganz genau, dass das Volk nicht so sehr daran festhält, an den Grundbeschlüssen mitzuwirken, sondern viel eher dort, wo es entscheidend wird, bei der Kostentragung. Das Volk ist es letzten Endes, das die Kosten aufzubringen hat, und das Volk wünscht – darüber können wir uns nicht hinwegtäuschen –, endlich einmal einen Sparwillen garantiert zu sehen und ein Mittel zu besitzen, diesen Sparwillen in die Tat umgesetzt zu haben. Wenn wir den Gegenvorschlag nicht vollständig wertlos machen und dem Volk einen Nonvaleur vorlegen wollen, dann müssen wir mindestens die Grenzbeträge nicht in die Höhe schrauben, wie das Herr Tuchschnid will. Grenzbeträge aber von 20 Millionen bzw. 3 Millionen Franken sind bei der gegebenen Situation einfach unannehmbar. Sie entwerfen den Gegenvorschlag vollends, und, gestatten Sie mir, machen ihn zur Farce. Mit einem solchen Gegenvorschlag würden wir gar nichts anderes tun, als dem Volke Sand in die Augen streuen und ihm ein Mitspracherecht vorgaukeln, das praktisch überhaupt nie zur Anwendung gelangen wird. Auch der Vermittlungsvorschlag von Herrn Ackermann auf der Basis von 15 Millionen bzw. 2 Millionen Franken kommt dem Wunsch und dem Begehren des Volkes niemals entgegen.

Ich möchte nochmals daran erinnern, dass wir bereits das Kernstück herausgebrochen haben. Darum dürfen wir jetzt nicht noch an den Grenzbeträgen markten. Wenn wir die Sparinitiative auffangen wollen, dann muss der Gegenvorschlag einen Sinn haben, er muss zur praktischen Anwendung gelangen können; andernfalls – das haben wir von den andern beiden Herren gehört – versperren wir den Initianten den Weg zum Rückzug der Initiative. Sofern ein Gegenvorschlag nicht etwa nur zur Sprengung der Initiative gemacht werden will, so ist es, nach Bundesrat Streuli, ein Gebot der Ehrlichkeit, ihn so zu gestalten, dass er nicht nur auf dem Papier steht, sondern in Wirklichkeit einen Ausbau des Volksrechtes bedeutet.

Nicht zuletzt würde eine weitere Verwässerung des Gegenvorschlages den Befürwortern der Chevallierinitiative neuen Zuzug verschaffen. Manch einer würde sich zu den Chevallisten abdrängen lassen, in der Hoffnung, dass durch jene Initiative ein wirksames Mitspracherecht ermöglicht werden könnte.

Aus allen diesen Gründen bitte ich Sie, der ständerätlichen Fassung zuzustimmen. Jedenfalls könnte ich persönlich einer solch verwässerten Vorlage auf der Basis von 20 Millionen oder von 15 Millionen Franken niemals zustimmen.

**Huber:** Ich beantrage Ihnen ebenfalls, am Beschluss des Nationalrates festzuhalten, obwohl ich nicht unter den unter der Minderheit aufgeführten Kommissionsmitgliedern figuriere, weil ich gestern hier im Rate engagiert war, als die Kommission tagte. Die beiden Referenten und Herr Tuchschnid haben mit Recht darauf hingewiesen, dass sich seit unserem letzten Beschluss gar nichts geändert habe.

Es sind nicht die geringsten neuen Argumente vorgebracht worden, die uns Veranlassung geben könnten, unsern Standpunkt zu ändern.

Ich möchte lediglich gegen zwei Bemerkungen auftreten, die jetzt noch gemacht worden sind. Einmal hat man ausgeführt – und das könnte zu einer gewissen Verwirrung führen –, das Referendum nach dem Gegenvorschlag werde nur noch bei den Militärausgaben spielen. In andern Fällen sei ja ein Grundgesetz vorhanden, das die Ausgabenbefugnis bereits vorsehe. Das ist in dieser Form nicht richtig. Es kommt in jedem Fall auf das einzelne Gesetz an, und es wird in jedem Falle zu untersuchen sein, ob die neu zu beschliessende Ausgabe sich wirklich auf ein Grundgesetz abstützen kann; man wird bei künftigen Gesetzen ausserordentlich genau prüfen, ob eine generelle Kompetenz für Ausgaben darin verankert werden soll, und man wird sich darüber klar sein müssen, dass dann unter Umständen das Finanzreferendum ausgeschaltet wird. Es wird also jedenfalls für die Zukunft in dieser Form niemals die Behauptung richtig sein können, dass sich das Referendum nur noch gegen grössere Militärausgaben richten würde.

Es besteht auch ein gewisser Widerspruch: Man hat einerseits hier erklärt, man beschränke dann das Referendum auf die Militärausgaben, und andererseits hat Herr Grendelmeier soeben erklärt, wenn man das mache, treibe man die Leute in das Lager der Chevallisten, wie er sich ausgedrückt hat. Wäre das erste richtig, so ist nicht einzusehen, wie die von Herrn Grendelmeier befürchtete Folge eintreten könnte.

Herr Grendelmeier hat vorhin die Argumente wieder aufgenommen, die Herr Kommissionspräsident Rohr an der letzten Sitzung vortrug und die er in kluger Überlegung heute nicht mehr wiederholt hat. Herr Grendelmeier hat erklärt, wenn man sich nach dem Antrag der Minderheit zu dem Gegenvorschlag entschliesse, dann würde man das Finanzreferendum zu einer Farce machen, zu einem Nonvaleur, und, wie er sich weiter ausgedrückt hat, man würde dem Volke Sand in die Augen streuen. Herr Grendelmeier hat übersehen, dass der Antrag der Minderheit den Vermittlungsantrag darstellt zwischen dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates und dem Antrage des Ständerates. Der Bundesrat hat seinerzeit viel höhere Grenzbeiträge vorgesehen, und Herr Grendelmeier wird nicht behaupten wollen, dass der Bundesrat mit seinem Vorschlag dem Volke Sand in die Augen streuen und einen Nonvaleur präsentieren wollte.

Herr Tuchschnid hat den Vermittlungsantrag gestellt. Wir haben uns auf diesen Vermittlungsantrag geeinigt, und wir halten an diesem Vermittlungsantrag auch heute fest. Es ist etwas unsympathisch, wenn man markten muss. Ich möchte Ihnen daher auch beantragen, den sogenannten Vermittlungsantrag des Herrn Ackermann abzulehnen, der nun eine Vermittlung zwischen dem Vermittlungsantrag und dem Ständerat bringen will. Ich glaube, dass dies unseres Rates einigermaßen unwürdig wäre. Wir sind dem Ständerat auf halbem Wege entgegengekommen. Herr Ackermann hat es sicher gut gemeint. Aber man kann auch gutgemeint einmal danebengreifen, wie er dies auch mit dem Bibelzitat getan hat. Werden nämlich Initiative und

Gegenvorschlag der Volksabstimmung unterbreitet, so darf man nicht „ja, ja“ oder „nein, nein“ schreiben; denn, wenn man „ja, ja“ schreibt, wird die Stimmabgabe ungültig – und das wäre doch wirklich vom Übel!

**Rohr, Berichterstatter der Mehrheit:** Ich möchte zum Antrag von Herrn Ackermann noch eine kurze Bemerkung machen. Dieser Antrag ist in der Kommission nicht besprochen worden. Ich kann daher nicht im Namen der Kommission zum Antrag Stellung nehmen. Persönlich würde ich aber dem Antrag nicht zustimmen, sondern würde am Beschlusse des Ständerates festhalten.

Noch eine Bemerkung gegenüber Herrn Huber. Ich verstehe nicht, warum Herr Huber mit dieser Leidenschaftlichkeit für den Gegenvorschlag eintritt, nachdem er ausdrücklich erklärt hat, er würde auch diesen Gegenvorschlag in der Volksabstimmung bekämpfen, weil er überhaupt kein Mitspracherecht des Volkes bei Ausgabenbeschlüssen wolle. Ich sehe schon, wie die Herren Reichling und Huber Arm in Arm in die Arena treten, um das Mitspracherecht des Volkes zu bekämpfen, und wie sie dann, wenn sie den Siegen errungen haben, stolz auf dem Feldherrenhügel stehen. Und in den Armen liegen sich beide und weinen vor Lust und Freude.

Ich beantrage Ihnen mit der Mehrheit Zustimmung zum Ständerat.

#### Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:	
Für den Antrag der Minderheit	94 Stimmen
Für den Antrag Ackermann	42 Stimmen
Definitiv – Définitivement:	
Für den Antrag der Mehrheit	55 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	88 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.06.1956
Date	
Data	
Seite	265-269
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 068

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.



werden musste, wesentlich geringer sein wird, als der Ertrag der Herbstansaat gewesen wäre. Hier bestehen Schätzungen, die naturgemäss ziemlich auseinandergehen, weil man ja noch nicht weiss, wie der Ertrag im Herbst sein wird. Aber dieser Ernteausschlag, der zweite Schadenfaktor, wird von den Fachinstanzen auf 33-40 Millionen Franken geschätzt, also bedeutend höher als der Schaden aus der Wiederanpflanzung der zerstörten Herbstansaat.

Es war für den Bundesrat ganz klar, dass er nicht den gesamten Schaden übernehmen konnte. Als Ergebnis seiner Erwägungen schlägt er Ihnen vor, der Bund möge die Kosten der Wiederansaat dieses Frühlings, das heisst die Kosten der verlorengegangenen Herbstansaat, dem Produzenten vergüten, während er an den Ernteausschlag, der sich daraus im Herbst ergeben wird, nichts leisten wird. Diese Regelung ist im Ständerat und in den Kommissionen umstritten geblieben.

Was nun die andern Schäden anbelangt, so handelt es sich einerseits um die im Frühling bereits erfolgten Schädigungen an andern Winterkulturen. Hier hat der Bundesrat vorgesehen, nachdem der Bund die Schäden an der zerstörten Wintersaat übernimmt, dass grundsätzlich die Schäden an den andern Feldkulturen von den Kantonen zu übernehmen und zu regeln wären, wobei dann der Bund einen gewissen Beitrag leisten würde, je nach der Höhe dieser Schäden (wie in Art. 3 in Aussicht genommen). Über diese Frage besteht eine Differenz, die wir bei Artikel 3 behandeln werden.

Was die noch nicht feststellbaren Schäden an langjährigen Kulturen, vor allem an Reben und gewissen Obstkulturen, anbelangt, so hat der Bundesrat sie nicht ausser acht gelassen. Schon in der Botschaft wurde erklärt, dass diese Frage vom Bund geprüft werde und dass eine Vorlage an das Parlament geleitet werden soll, wenn im Herbst auf Grund der Ernteberichte zuverlässige Unterlagen vorliegen, aus denen ersichtlich ist, ob und welche Frostschäden an diesen langjährigen Kulturen eingetreten sind.

Ich kann jetzt schon erklären, dass ich einem Antrag, der eine solche allgemeine Richtlinie in das Gesetz aufnehmen möchte (wie in Art. 3bis in der Form einer vagen Direktive an den Bundesrat), nicht zustimmen könnte. Der Bundesrat erklärt sich aber bereit, im Sinne seiner bereits in der Botschaft enthaltenen Ausführungen ein Postulat, wie es der Ständerat zu dieser Frage eingereicht hat, entgegenzunehmen.

Über die Frage der Dringlichkeit werde ich mich bei Behandlung von Artikel 5 näher äussern.

Ich bitte Sie also, auf die Vorlage einzutreten und behalte mir weitere Ausführungen zu den einzelnen Artikeln vor.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
Le Conseil passe sans opposition à la discussion  
des articles*

**Präsident:** Ich schlage Ihnen vor, hier die Differenzenbereinigungen und die Schlussabstimmungen einzuschieben.

## 6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative

Siehe Seite 265 hiervor - Voir page 265 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. Juni 1956  
Décision du Conseil des Etats du 21 juin 1956

### Differenz - Divergence

*Art. 1, Ziff. 2, des Bundesbeschlusses  
Art. 89ter, Abs. 2, der Bundesverfassung*

### Antrag der Kommission

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Rohr, Ackermann, Clottu, Fuchs, Häberlin, Masina, Piot)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Article premier, chiff. 2, de l'arrêté fédéral  
Art. 89ter, al. 2, de la Constitution fédérale*

### Proposition de la commission

*Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Rohr, Ackermann, Clottu, Fuchs, Häberlin, Masina, Piot)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Tuchs Schmid**, Berichterstatter der Mehrheit: Wie Sie feststellen, hat ein Szenenwechsel stattgefunden. Die bisherige Minderheit der Kommission ist in der letzten Beratung zur Mehrheit geworden, so dass ich Ihnen heute als Vertreter dieser Mehrheit meine Anträge stellen kann.

Der Präsident der Kommission wird nachher allerdings sagen, dass diese Mehrheit eine sehr bescheidene sei. Das ist aber nicht entscheidend, sondern die Tatsache, dass sich doch auch die Mehrheit der Kommission heute nun der Auffassung unseres Rates, wie sie sich aus der letzten Abstimmung ergeben hat, anschliesst. Ich beantrage Ihnen für diese Kommission nun, und dies trotz dem Beschluss des Ständerates, bei den Grenzbeträgen von 10 Millionen und 2 Millionen Franken zu bleiben, und trotz der Erklärung, dass dieser Beschluss endgültig sei, dass wir vom Nationalrat aus ebenfalls an unserem Beschlusse festhalten und die Beträge für einmalige Ausgaben auf 20 Millionen Franken und für wiederkehrende Ausgaben auf 3 Millionen Franken festlegen.

In den „Basler Nachrichten“ ist in einem Bericht über die Sitzung des Ständerates geschrieben worden: „Hier demonstriert man bekanntlich einen dicken Schädel. Wenn's ehrlich gemeint ist, ist dagegen nichts einzuwenden, aber eben, man vermutet Taktik.“ Ich bin nicht in der Lage, bei jedem Mitglied unseres Rates Gewissensersparungen vor-

zunehmen. Für mich nehme ich in Anspruch, dass mir hier ehrlicher Wille zugestanden wird, dass es mir bei grundsätzlicher Anerkennung des guten Gedankens darauf ankommt, nicht zu überborden und vernünftige Grenzen einzuhalten. Wer übrigens mit dem „dicken Schädel“ gemeint ist, auf wen damit angespielt wird, steht ja offen. Mir geht es nicht um Rechthaberei, sondern um eine Überzeugung.

Was im Ständerat wieder vorgetragen worden ist, ist die alte Leier: Es sei nötig, den Initianten entgegenzukommen, damit diese ihre untaugliche Initiative zurückziehen könnten. Dem Gegenentwurf fehle bei 20 Millionen und 3 Millionen Franken der Inhalt. Er sei eine Vorspiegelung. Warum jetzt diese Überlegung, nachdem wir mit dem Ergänzungsantrag zum Wortlaut des Artikels soweit gegangen sind, dass es fraglich ist, ob Vorlagen, wie „Neubau EMPA“ oder „Flughafen Kloten“ noch unter das Referendum fallen? Da geht es doch um die grossen Beträge von 60 Millionen Franken und mehr, die eventuell dem Referendum entzogen werden sollen. Dafür will man dann mit tiefen Grenzbeträgen dem Stimmbürger scheinbar etwas bieten.

Nun will der Ständerat mit dem Beschluss auf Endgültigkeit den Nationalrat unter Druck setzen, um uns die Verantwortung für ein Misslingen eines Gegenentwurfes zuzuschreiben. Wäre es nicht eher am Platze, die Initianten unter Druck zu setzen und von diesen, mit mehr Recht, zu erwarten, dass sie auch bei 20 Millionen und 3 Millionen Franken ihre Initiative zurückziehen? Ich will nicht alles wiederholen, was zur Begründung unseres Standpunktes schon gesagt worden ist. Ich will nur noch einmal die Feststellung machen, dass wir beim Stimmbürger die Demokratie abwerten, wenn wir diesen mit Abstimmungen über unbedeutende Angelegenheiten belasten. Denken wir doch an das wenig erfreuliche Resultat der Stimmbeteiligung in einzelnen Kantonen. Hüten wir uns davor – auch das sei nochmals gesagt –, zuviel Sand in das Getriebe zu streuen.

Die Grenzen von 20 Millionen und 3 Millionen Franken sind reichlich tief. Weitere Herabsetzungen müssten auch mich zum Gegner eines Gegenentwurfes machen. Falsch ist es, wenn immer wieder gesagt wird, dass 10 Millionen und 2 Millionen Franken ein Vermittlungsvorschlag sei. Haben wir denn mit den Initianten zu feilschen, die mit 5 Millionen und 1 Million Franken etwas verlangt haben, das sie heute selber nicht mehr zu vertreten wagen? Vergessen wir doch nicht, dass es der Bundesrat gewesen ist, der in seiner Botschaft ursprünglich selber den Vorschlag gemacht hat, die Grenzbeträge auf 30 Millionen und 5 Millionen Franken anzusetzen. Dem lag doch sicher auch eine gute Überlegung zugrunde. Wenn schon vermittelt werden soll, dann schon zwischen Bundesrat und Ständerat! Darum nochmals die dringliche Aufforderung, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen, an unserem Beschlusse festzuhalten und die Grenzbeträge auf 20 Millionen und 3 Millionen Franken festzulegen.

Die Kommission hat es unterlassen, zum Beschluss des Ständerates Stellung zu nehmen, es gelte dieser Entsch eid als definitiv. Ich kann Ihnen deshalb nur persönlich beantragen, dass auch wir in

gleichem Sinne Beschluss fassen, damit dann die Einigungskonferenz in Funktion treten kann.

**M. Sollberger**, rapporteur de la majorité: J'avais dit, précédemment, que je ne reprendrais plus la parole à cette tribune au sujet de ce serpent de mer. M. Streuli m'avait alors répondu que mon affirmation était prématurée et je suis bien obligé de reconnaître qu'il avait raison.

Le Conseil des Etats a décidé, en votation définitive, de maintenir son point de vue et d'en rester aux chiffres de 10 et de 2 millions de francs.

Votre commission s'est donc réunie hier et elle a modifié son attitude, en ce sens que la minorité est devenue majorité et qu'elle s'est prononcée par 8 voix contre 7 pour 20 et 3 millions respectivement.

C'est au Conseil national qu'il appartient maintenant de prendre ses responsabilités. M. Tuchschnid estime que nous devrions, nous aussi, voter de manière définitive, afin que la commission de conciliation intervienne. C'est là l'opinion de la majorité de votre commission, la minorité étant restée sur ses positions antérieures.

**Rohr**, Berichterstatter der Minderheit: Ich beantrage Ihnen, sich dem endgültigen Beschluss des Ständerates anzuschliessen. Die Kommission ist in veränderter Position. Sie hat mit 8 : 7 Stimmen beschlossen, Ihnen zu beantragen, am Beschluss des Nationalrates festzuhalten. Diese neue Mehrheitsbildung ist nicht etwa auf einen Stimmungswechsel, sondern auf einen eigentlichen „Betriebsunfall“ zurückzuführen, da einige Herren verspätet kamen, einige hier im Rate zurückgehalten waren und andere die Sitzung vergessen hatten.

Das Arsenal der sachlichen und taktischen Argumente ist ausgeschöpft. Es ist für Sie in gleicher Weise ermüdend, immer wieder die gleichen Argumente anzuhören, wie es für mich ermüdend ist, immer wieder die gleichen Argumente vortragen zu müssen. Ich begnüge mich daher mit einem Appell an diejenigen Herren, denen es wirklich darum geht, einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, der einige Aussicht hat, die Zustimmung des Volkes zu finden. Es ist doch paradox, einem Gegenvorschlag zuzustimmen, bei dem der Hauptharst derjenigen, die den Vorschlag unterbreiteten, selber erklärt, dass sie weder dem Gegenvorschlag des Ständerates noch ihrem eigenen zustimmen werden, sondern in der Abstimmung beide bekämpfen wollen, weil sie überhaupt kein Finanzreferendum wollen. Wem es daher wirklich ernst ist mit einem Gegenvorschlag, der kann unmöglich dem Gegenvorschlag jener Herren zustimmen, die erklären, dass sie ihren eigenen Vorschlag bekämpfen. Das Seilziehen, das wir mit dieser Vorlage betrieben haben, macht im Volke keinen erhebenden Eindruck. Ich frage Sie: Wollen wir dieses Spiel wirklich noch weiter fortsetzen? Wollen wir es in dieser Frage auf eine Einigungskommission ankommen lassen? Wie die Öffentlichkeit über dieses Spiel denkt, ist aus einem Artikel der „Basler Nachrichten“ ersichtlich. Herr Tuchschnid hat ihn bereits vorgelesen. Ich wiederhole es; die „Basler Nachrichten“ schreiben: „Hier demonstriert man bekanntlich mit einem Dick-schädel; wenn's ehrlich gemeint ist, ist dagegen nichts einzuwenden, aber eben, man vermutet Tak-

tik. " Ich habe dem nichts beizufügen. Ich stelle nur die Frage: Ist es ehrlich gemeint, wenn man erklärt, wir stellen einen Gegenvorschlag auf und muten dem Parlament zu, ihn anzunehmen, bekämpfen ihn aber in der Volksabstimmung?"

Ich beantrage Ihnen, dem Ständerat zuzustimmen, damit dieses grausame Spiel endlich ein Ende findet.

**Stadlin:** Ich kann mit meinen kurzen Ausführungen eigentlich da weiterfahren, wo Herr Kollege Rohr aufgehört hat, beim Appell an die Einsicht des Rates. Es ist nun tatsächlich so, dass die Behandlung dieses Geschäftes mit dem unerfreulichen Feilschen um diese Millionengrenzen in der schweizerischen Öffentlichkeit nicht gerade den besten Eindruck gemacht hat. Voraussichtlich wird nun aber heute der Nationalrat wieder an seinem bisherigen Beschluss festhalten, so dass das bereits angekündigte Einigungsverfahren unumgänglich notwendig wird. Ob dieses Verfahren Erfolg haben wird, erscheint mir erst noch fraglich, da es sich gewissermassen zu einer Prestigeangelegenheit zwischen National- und Ständerat entwickelt hat. Angesichts dieser Situation stellt sich daher die Frage, ob es nicht angezeigt wäre, wenn wir auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages einfach verzichten und das Volksbegehren mit dem Antrag auf Verwerfung dem Souverän unterbreiten würden. Ich glaube, dass das ehrlicher wäre. Wir können heute natürlich über diese Frage nicht endgültig Beschluss fassen. Dagegen möchte ich bitten, dass nun dieser Einigungskonferenz diese Frage vorgelegt wird, ob es nicht zweckmässiger wäre, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten, um, wenn keine Einigung möglich ist, diesbezüglich den beiden Räten Antrag zu stellen. Diesen Wunsch möchte ich an die Einigungskonferenz richten.

**Grendelmeier:** Nur ganz wenige Worte. Herr Tuchschnid hat letztesmal und heute wieder erklärt, der bundesrätliche Vorschlag habe von 30 Millionen Franken gesprochen. Aber Herr Tuchschnid übersieht, dass damals bei dem ersten Vorschlag des Bundesrates das Kernstück der Vorlage noch nicht herausgebrochen war. Damals ging es noch darum, dass auch alle jene Beschlüsse dem Referendum unterstellt sein sollten, bezüglich deren schon ein genereller Beschluss bestanden hat. Das ist nun aber, wie Sie wissen, heute nicht mehr der Fall. Deshalb kann man nicht behaupten, der Vorschlag des Bundesrates auf 30 Millionen Franken sei bedeutend höher als der Vorschlag der heutigen Mehrheit.

Wie die gestrige Kommissionsmehrheit zustande kam, hat Ihnen Herr Rohr bereits erklärt. Einige Herren sind gestern nicht an der Sitzung gewesen; ich selber stand hier am Pult und konnte nicht teilnehmen. Deshalb spielt diese Wendung von der Kommissionsmehrheit zur Minderheit keine Rolle.

Herr Tuchschnid hat aber noch erklärt, wir müssten dafür sorgen, dass die Stimmüdigkeit nicht noch weiter zunehmen werde. Diese Stimmüdigkeit kommt eben daher, dass der Bürger bisweilen für Dinge zur Urne gehen muss, die ihn im Grunde gar nicht interessieren. Was ihn interessiert, sind die Kosten, die er zu tragen hat.

Zum Schluss nur noch eines: Wenn diese Vorlage im Sinne des Antrages Tuchschnid durchgehen sollte, kann der Landesring unmöglich einem solchen Vorschlag zustimmen und er muss sich entscheiden, ob er nicht besser die Initiative unterstützen will.

**Huber:** Herr Grendelmeier hat noch ein neues Argument vorgetragen, das falsch ist, und das ich deshalb richtigstellen möchte. Es ist nicht richtig, wenn er sagt, die Vorlage habe gegenüber dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates eine Veränderung in materieller Beziehung erfahren. Auch der ursprüngliche Antrag lautete dem Sinne nach genau so, wie heute. Es handelte sich nur um eine unrichtige Interpretation des Finanzdepartementes, die im Ständerat vertreten wurde. Auf Grund des Beschlusses unseres Rates wurde die Frage nach der Bedeutung des Textes dem Bundesrat nochmals unterbreitet. Herr Bundesrat Streuli hat uns in der Kommission darüber orientiert, dass der Bundesrat als Kollegialbehörde dem Gegenentwurf, abweichend von der Auffassung des Finanzdepartementes, die Interpretation gegeben habe, die dann nachträglich zu der Formulierung geführt hat, wie sie Ihnen nun vorliegt. Das hat mit den Grenzbeträgen gar nichts zu tun. Das wollte ich nur noch richtigstellen und Sie bitten, an Ihrem Beschlusse festzuhalten.

Bundesrat **Streuli:** Ich habe wirklich nicht geglaubt, dass ich mich zu dieser Sache noch einmal äussern müsse. Aber das Votum von Herrn Nationalrat Huber veranlasst mich dazu. Er sagte soeben, es bestehe zwischen dem heutigen Gegenvorschlag und dem ursprünglichen Entwurf des Bundesrates gar keine materielle Differenz. Es habe sich beim ersten Vorschlag nur um eine falsche Interpretation des Finanzdepartementes gehandelt. Das ist nun nicht richtig. Der neue Vorschlag, den Sie angenommen haben und der jetzt der Gegenvorschlag ist, ist eine wesentliche Verwässerung des ursprünglichen Antrages des Bundesrates. Das kann gar nicht wégdiskutiert werden. Herr Nationalrat Huber muss das ganz genau wissen. Nun wollen Sie bei den Grenzbeträgen noch weiter verwässern. Das ist die Situation. Den Entscheid möchte ich Ihnen selbstverständlich überlassen; ich möchte auch nicht mehr versuchen, Sie umzustimmen.

*Abstimmung - Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	84 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	70 Stimmen

*An die Einigungskonferenz ,  
A la conférence de conciliation*

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sor l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1956
Date	
Data	
Seite	310-312
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 074

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Le Conseil fédéral serait dans l'obligation de faire des exceptions pour tous les véhicules construits avec une largeur de 2 m. 50. On introduirait ainsi par la porte de derrière ce que l'on n'a pas voulu laisser passer par la grande porte. Ceux qui n'ont pas voulu accepter la largeur de 2 m. 50 se contrediraient eux-mêmes en acceptant une proposition par laquelle tous les camions dont la construction prévoirait une largeur de 2 m. 50 devraient être autorisés à circuler sur les routes suisses par le Conseil fédéral. Messieurs, il faut être logique, un texte doit être conforme à l'intention du législateur d'un bout à l'autre et ne pas dire noir au début et blanc à la fin. C'est la raison pour laquelle nous pouvons difficilement admettre la proposition de M. Meyer-Zürich.

**Eggenberger, Berichterstatter:** Ich möchte ebenfalls beantragen, den Antrag von Herrn Kollege Meyer abzulehnen. Er scheint mir unnötig und überflüssig zu sein, im Gegensatz zu stehen zu den Beschlüssen, die Sie nun eben gefasst haben. Die Ausnahmebestimmung von Absatz 7 erklärt, dass der Bundesrat Ausnahmen gegenüber dem, was wir vorher beschlossen haben, verfügen könne für Motorfahrzeuge, die wegen ihres besonderen Zweckes unvermeidbar höhere Masse und Gewichte aufweisen müssen. Herr Kollege Meier möchte auch noch die besondere Bauart dazunehmen. Soweit die besondere Bauart durch den besonderen Zweck eines Fahrzeuges bedingt ist, ist diese Ergänzung überflüssig, weil dann das Kriterium des besonderen Zweckes absolut genügt.

Darf ich Sie noch kurz darauf hinweisen, wie sich das Justiz- und Polizeidepartement diese Ausnahmebestimmungen konkret vorstellt, welche Arten von Fahrzeugen es diesen Ausnahmebestimmungen unterstellen will? Es denkt an Fahrzeuge, die wegen ihres Zweckes unvermeidbar grössere Masse und Gewichte aufweisen müssen, Anhängerzüge zum Beispiel, mit denen Kabelrollen befördert werden. Diese Anhängerzüge kommen selbst beim Transport einer einzigen grossen Rolle auf ein Gewicht bis zu 27 Tonnen. Ferner denkt das Departement an Strassenbau- und Strassenreinigungsmaschinen, Schneepflüge, die wegen ihrer Zweckbestimmung eine grössere Breite, als sie das Gesetz normalerweise vorsieht, haben müssen. Die Bauart ist ihrem Zweck angepasst. Ferner wird gedacht an unumgängliche Fahrten anderer Fahrzeuge mit höheren Massen und Gewichten. Der Hauptfall ist der Transport unteilbarer schwerer oder breiter Lasten, wie Krane, Maschinen, Walzen, Magnete, Schiffsteile usw. Hieher zu zählen wären auch Überfahrten, zum Beispiel von schweren und breiten Baumaschinen, von Lastwagen, die nur auf Grossbaustellen eingesetzt werden. Gestützt auf diese Bestimmung könnte weiterhin die Einfahrt zu breiter oder zu schwerer ausländischer Lastwagen in die Grenzzone gestattet werden, damit sie überhaupt abgeladen werden können usw. Wir sollten nun doch verhüten, dass auf dem Umweg über die Sonderbestimmung nach Antrag Meyer wieder Fahrzeuge in der Schweiz zugelassen würden, die wir auf Grund unserer bisherigen Beschlüsse vom Verkehr normalerweise ausmerzen wollten. Es muss verhindert werden, dass man erklärt, die Überbreite

eines Lastwagens gehöre nun einmal zu seiner Bauart, darum müsse er ausnahmsweise durch den Bundesrat zugelassen werden. Gleiche Überlegungen gelten für die Zulassung überschwerer Lastwagen. Ich bitte Sie, den Kreis der Ausnahmen, die dem Bundesrat zur Regelung übertragen sind, in keiner Weise auszuweiten, sondern sich auf das zu beschränken, was Ihnen die Kommission wohlüberlegt und wohlabgewogen unterbreitet und deshalb den Antrag von Herrn Kollege Meyer abzulehnen.

*Abstimmung - Vote*

Für den Antrag Meyer-Zürich	16 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	75 Stimmen

*Hier wird die Beratung abgebrochen*

*Ici, le débat est interrompu*

**Vormittagssitzung vom 27. Juni 1956**  
**Séance du 27 juin 1956, matin**

Vorsitz - Présidence: Herr *Burgdorfer*

**6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung.**  
**Begutachtung des Volksbegehrens**  
**Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.**  
**Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 310 hiervor - Voir page 310 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 26. Juni 1956  
Décision du Conseil des Etats du 26 juin 1956

*Differenz - Divergence*

*Art. 1, Ziff. 2, des Bundesbeschlusses*  
*Art. 89ter, Abs. 2, 1. Satz, der Bundesverfassung*

**Antrag der Einigungskonferenz**

Bundesbeschlüsse, ausgenommen diejenigen über den Voranschlag, die einmalige Ausgaben von mehr als zehn Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken zur Folge haben, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn dies von 30 000 Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird.

*Art. 1, chif. 2, de l'arrêté fédéral*  
*Art. 89ter, al. 2, première phrase, de la Constitution fédérale*

**Proposition de la conférence de conciliation**

Hormis les arrêtés fédéraux sur le budget, seront soumis à l'approbation ou au rejet du peuple, lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux qui entraînent des dépenses uniques de plus de dix millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de deux millions.

**Rohr, Berichterstatter:** Ich hoffe, dass wir am Ende der Leidensgeschichte dieser Vorlage angelangt sind. Zuerst möchte ich mir einige wenige Bemerkungen formeller Natur gestatten. Die Einigungskonferenz hatte nur noch die strittige Frage der Grenzbeträge zu diskutieren, also die Frage, ob die Grenzbeträge auf 2 und 10 Millionen, auf 3 oder 20 Millionen oder auf irgendeine andere Ziffer festzusetzen sind. Andere Fragen, wie beispielsweise die Frage, ob überhaupt ein Gegenvorschlag noch vorgelegt werden soll, standen bei der Einigungskonferenz nicht zur Diskussion. Sie konnte und durfte diese Frage auch nicht behandeln, da sie sich ausschliesslich auf die noch bestehende Differenz zu beschränken hatte. Über den Antrag der Einigungskommission kann in diesem Rate nur noch in dem Sinne diskutiert werden, ob er anzunehmen oder abzulehnen sei. Die Diskussion anderer Anträge in bezug auf die Ziffern, in bezug auf die Grenzbeträge, ist nicht mehr zulässig. Neue Anträge können somit nicht gestellt werden. Wird der Einigungsantrag in beiden Räten nicht angenommen oder in einem Rate nicht, so gilt der Gegenvorschlag als abgelehnt, und es geht dann einfach die Initiative mit dem Antrag auf Verwerfung zur Volksabstimmung. Möglich ist noch ein Rückkommensantrag in bezug auf diesen Beschluss auf Ablehnung der Initiative. Ich mache darauf aufmerksam, dass sowohl in der Kommission wie meines Erinnerns auch bei der Eintretensdebatte von einer Partei erklärt worden ist, dass sie dem Antrag auf Verwerfung der Initiative nur zugestimmt habe unter der Voraussetzung, dass ein annehmbarer Gegenvorschlag aufgestellt würde.

Nun zum Ergebnis der Einigungskommission. In einer Eventualabstimmung wurde ein Antrag Ackermann, die Grenzbeträge auf 2 und 15 Millionen festzusetzen, gegenüber dem Antrag Tuschschmid, auf 3 und 20 Millionen zu gehen, mit 27 gegen 11 Stimmen angenommen. In der Hauptabstimmung wurde dem Antrag Müller-Thurgau, die Grenzbeträge auf 2 und 10 Millionen festzusetzen, gegenüber dem Antrag Ackermann, auf 2 und 15 Millionen zu gehen, mit 18 zu 18 Stimmen und mit dem Stichentscheid des Präsidenten der Vorzug gegeben. Die Einigungskommission empfiehlt Ihnen nun Zustimmung zu diesem Antrag.

Ich fasse die Gründe, die zu dieser Einigung führten, kurz zusammen: Nachdem grundsätzlich eine sehr weitgehende Einschränkung des Finanzreferendums erfolgt ist, soll das Mitspracherecht des Volkes nicht noch weiter dadurch ausgehöhlt werden, dass die Grenzen für die Ergreifung des Referendums zu hoch angesetzt werden. Bei Festsetzung der Grenze auf 2 und 10 Millionen wird nach einer Erklärung der Initianten die Initiative mit Sicherheit zurückgezogen. Das Volk hat sich dann nur noch über den Gegenvorschlag der Bundesversammlung auszusprechen. Ohne Gegenantrag sind die Chancen für die Initiative zweifellos wesentlich günstiger. Da sich der Rat mit überwiegender Mehrheit gegen die Initiative ausgesprochen, also in diesem Punkt eine gewisse Geschlossenheit bekundet hat, scheint es logisch, dass er dem Gegenvorschlag zustimmt, auch wenn dieser nicht die Wünsche jedes einzelnen Ratsmitgliedes zu befriedigen vermag. Es sollte auch der Schein vermieden werden, als ob die Räte sich den Sparmass-

nahmen entziehen und jedes Mitspracherecht des Volkes bei Ausgabenbeschlüssen verunmöglichen wollten. Die Erweckung dieses Eindruckes nach aussen würde nach meiner Überzeugung – offenbar auch nach der Überzeugung der Mehrheit der Einigungskommission – der Initiative, deren Annahme man ja nicht will, einen kräftigen Auftrieb geben. Ich möchte daher auch diejenigen Herren, die sich bisher mit den Grenzbeträgen von 2 und 10 Millionen nicht befreunden konnten, bitten, dem Einigungsantrag der Kommission, wenn auch nicht mit Begeisterung, so doch der Not gehorchend, zuzustimmen. Der Ständerat hat das getan, und zwar im Verhältnis von 26 zu 5 Stimmen. Ich stelle Ihnen in diesem Sinne Antrag namens der Einigungskommission.

**M. Sollberger, rapporteur:** La commission de conciliation de l'Assemblée fédérale s'est réunie sous la présidence de M. von Moos, conseiller aux Etats.

Elle a recherché une solution aux problèmes posés aux deux Conseils par la divergence intervenue au sujet de l'initiative, dite du frein aux dépenses.

La divergence qui sépare les deux Conseils et qui empêche l'adoption définitive du contreprojet a été suffisamment commentée ici. Le Conseil des Etats propose de fixer les limites respectivement à 10 millions et 2 millions. Le Conseil national propose, lui, 20 et 3 millions.

Après un exposé juridique de M. von Moos sur les compétences de la commission de conciliation, compétences qui ont été déterminées en droit par un mémoire du Département fédéral de justice et police, la commission de conciliation refusa une proposition de notre collègue M. Ackermann (15 millions, 2 millions) en faveur de la proposition du Conseil des Etats (10 millions, 2 millions). La commission avait écarté une proposition de M. Tuschschmid d'en rester respectivement aux 20 et 3 millions proposés par le Conseil national. C'est la voix de M. von Moos, président de la commission, qui départagea le vote de la commission (18 voix contre 18).

Ainsi, monsieur le président et messieurs, nous devons aujourd'hui nous déterminer définitivement.

En votant la proposition de la commission de conciliation (10 millions et 2 millions) l'affaire est terminée et le contreprojet soumis au peuple.

Si le Conseil national maintient sa proposition de 20 millions et 3 millions, le Conseil des Etats ayant entre temps ratifié la proposition de la commission de conciliation par 26 voix contre 5, c'est le projet des initiants, refusé par les deux Conseils, qui serait soumis à la votation populaire.

L'initiative est mal construite. Les responsables en conviennent eux-mêmes. Pour ces raisons et à l'encontre d'autres avis qui voudraient assurer l'unité de décision des Chambres (contreprojet, refus de l'initiative), la commission de conciliation, vu qu'il n'est plus possible de faire maintenant des propositions de détail, vous propose, au cas où le Conseil national ne se rallierait pas aux 10 millions, 2 millions, d'en rester au texte primitif épuré de l'initiative que nous avons voté en premier débat. Ce texte devrait être contrôlé par la commission de rédaction mais celle-ci est en droit de céder ses compétences à la Chancellerie et soumis au peuple avec la recommandation négative votée à l'origine lointaine de



ces débats interminables, au cas où la proposition de conciliation serait refusée par le Conseil national. Tel est l'avis de la commission de conciliation, de la commission de rédaction et des juristes de la couronne dont l'infailibilité vous est bien connue!

**Tuchschnid:** Nur ein kurzes Wort. Die Einigungskommission hat in ihrem Antrag einfach den Beschluss des Ständerates übernommen. In dieser Situation halte ich dafür, und ich möchte das betonen, ich halte es vor allem auch für ehrlicher, dass wir auf einen Gegenvorschlag verzichten, auf den wir ja sowieso nur eingetreten sind unter dem Druck der Initiative. Die Initiative ist als solche mit dem Antrag auf Verwerfung dem Stimmbürger vorzulegen.

Ich beantrage Ihnen, den Antrag der Kommission abzuweisen.

**Huber:** Es ist eher eine persönliche Erklärung, die ich Ihnen abzugeben habe. Am letzten Freitag hat Herr Grendelmeier hier behauptet, der Antrag Tuchschnid sei deshalb kein echter Kompromiss zwischen dem Antrag des Bundesrates und der Fassung des Ständerates, weil ja der bundesrätliche Vorschlag inzwischen abgeändert, verschlechtert worden sei. Ich habe das bestritten mit der Behauptung, der heutige Text entspreche genau dem, was der Bundesrat gemeint habe, aber im ursprünglichen Text nicht unzweideutig zum Ausdruck brachte. Dann hat Herr Bundesrat Streuli das Wort ergriffen und erklärt, ich hätte gesagt, es bestehe materiell zwischen dem heutigen Gegenvorschlag und dem ursprünglichen Entwurf des Bundesrates gar keine materielle Differenz, da die ständerätliche Auslegung dieses ersten Vorschlages nur auf eine falsche Interpretation des Finanzdepartementes zurückzuführen sei. Das sei nicht richtig, sagte Herr Bundesrat Streuli, die neue Fassung des Gegenvorschlages „ist eine wesentliche Verwässerung der ursprünglichen Anträge des Bundesrates. Das kann gar nicht wég-diskutiert werden. Herr Nationalrat Huber muss das ganz genau wissen.“ Herr Bundesrat Streuli hat mir also vorgeworfen, ich hätte den Rat wissentlich unrichtig orientiert. Wenn ich Herr Nationalrat Duttweiler wäre, würde ich eine Ehrverletzungsklage einreichen. Aber ich bin nicht Herr Duttweiler, und ich möchte deshalb lediglich den Rat darüber aufklären, dass die Auffassung von Herrn Bundesrat Streuli nicht richtig ist, so, wie die Auffassung des Herrn Grendelmeier unrichtig gewesen ist.

Der ursprüngliche Antrag des Bundesrates und die Botschaft haben nicht ausdrücklich Stellung genommen zur Frage, ob das Finanzreferendum auch Anwendung finden solle auf Beschlüsse, die sich auf gesetzliche Ermächtigungen stützen. Herr Bundesrat Streuli hat im Ständerat zum Ausdruck gebracht, das sei der Fall. Im Nationalrat war man im Zweifel und hat darum einen Ergänzungsbericht des Bundesrates verlangt. An einer Kommissions-sitzung wurde dieser Ergänzungsbericht vorgelegt. Herr Bundesrat Streuli hat uns darüber orientiert und erklärt: „Um das Ergebnis der erneuten Überprüfung des Gegenvorschlages vorweg zu nehmen: Der Bundesrat hält an seinem Antrage fest, es sei ein Gegenvorschlag aufzustellen. Er hat auch mit Bezug auf dessen Inhalt und Formulierung keine Änderung seines Vorschlages mit den vom

Ständerat angebrachten Abweichungen zu beantragen. Der Bundesrat hat aber auch an seinem Bericht vom 4. Mai 1954 keine Änderung anzubringen. Dieser behält seine volle Gültigkeit. Der Ergänzungsbericht schliesst an diesen ersten Bericht an und vertieft ihn an gewissen Stellen. Es sei aber offen zugegeben, dass der Bundesrat jedoch dem Gegenentwurf und dem Bericht vom 4. Mai 1954 in einzelnen Punkten eine andere Auslegung gibt, als ich und meine Mitarbeiter dies anlässlich der Kommissions-sitzung mündlich und schriftlich in dem Ihnen bekannten Exposé vom Herbst 1954 taten.“

Weiter unten heisst es: „Nach dieser vom Bundesrat vertretenen und bisher auch in der Öffentlichkeit un widersprochen gebliebenen Auffassung wird die neu vorgeschlagene Verfassungsbestimmung nur für Beschlüsse der Bundesversammlung Bedeutung haben, für welche keine gesetzliche Grundlage besteht.“ So Bundesrat Streuli zum ursprünglichen Antrag des Bundesrates.

In der Kommission haben wir dann gefunden, man müsse den Text klarer formulieren. Insbesondere war es Herr Häberlin, der diesen Standpunkt vertreten hat. Es ist gestützt auf diesen Antrag der Kommission die heutige Fassung zustande gekommen. Herr Bundesrat Streuli hat sich später in der Kommissions-sitzung gegen den Vorwurf gewehrt, der Bundesrat habe seine Meinung geändert. Herr Nationalrat Häberlin hatte erklärt, es sei unerfreulich, dass die neue Auffassung des Bundesrates im Gegenentwurf nicht eindeutig formuliert wurde. Herr Bundesrat Streuli hat geantwortet, es sei nicht richtig, dass der Bundesrat seine Meinung geändert habe. „Ich möchte hier deutlich festhalten, dass der Bundesrat in dieser Angelegenheit keine Wendung vorgenommen hat. Er hält sowohl am vorgelegten Text des Gegenvorschlages als auch an seinem Bericht vom 4. Mai 1954 fest. Die Interpretation, die ich Ihnen über den Bericht des Bundesrates hinaus gegeben habe, war nicht jene des Bundesrates, sondern des Finanz- und Zolldepartementes.“ Sie können das in den Protokollen mit aller Eindeutigkeit nachlesen. Der Stenograph hat die Ausführungen von Herrn Bundesrat Streuli vom letzten Freitag, ohne es zu wissen, verbessert, indem er geschrieben hat: „Die Fassung des Bundesrates ist verbessert worden“, während Herr Bundesrat Streuli gesagt hat, sie sei „verwässert“ worden. Die Fassung ist aber tatsächlich materiell nicht geändert, sondern nur redaktionell verbessert worden.

**Grendelmeier:** Ich möchte in diese Diskussion, die nun Herr Kollege Huber heraufbeschworen hat, nicht mehr gross eingreifen, sondern lediglich nochmals feststellen, dass seinerzeit – es war im Ständerat – Herr Bundesrat Streuli ein Exposé vorgelegt hat, indem er den Standpunkt des Finanzdepartementes auseinandersetzte. Daraus ergab sich die Interpretation in der Richtung, dass immer dort, wo ein Grundgesetz oder Grundbeschluss nicht ausdrücklich oder bestimmbar die vorauszusehende Ausgabe fixierte, noch das Referendum spielen solle. So war die Situation vor dem Ständerat. Dann kam das Geschäft an den Nationalrat. Wir haben auf Grund jenes Exposés des Vorstehers des

Finanzdepartementes beschlossen, die Initiative zu verwerfen. Nun kam der Vorschlag von Herrn Kollege Reichling, der nochmals einen Bericht des Bundesrates verlangte, wobei dann zugegeben der Bundesrat eine andere Stellungnahme einnahm, als sie in der Schrift des Finanzdepartementes zum Ausdruck gekommen war. Aber gleichwohl ist es nun so, wie ich Ihnen immer erklärt habe, die Finanzbeschlüsse, welche bereits vorgängig durch einen Grundbeschluss fundiert sind, werden dem Referendum nicht mehr unterstellt sein. Nachdem nun das der Inhalt der Vorlage sein soll, ist die Vorlage von Grund auf verändert worden.

Und nun der eigentliche Zweck meiner Erklärung: Sollte in diesem Rate entgegen dem Vorschlag oder der Fassung des Ständerates diese 10- bzw. 2-Millionen-Vorlage nicht angenommen werden, so müsste sich der Landesring von seiner Zustimmung zur Verwerfung der Initiative als befreit betrachten. Sollte also der Vorschlag des Ständerates heute nicht Annahme finden, so müsste sich der Landesring vorbehalten, die Initiative kräftigst zu unterstützen.

Bundesrat **Streuli**: Es liegt mir oder es lag mir selbstverständlich vollständig fern, Herrn Nationalrat Huber irgendwie beleidigen zu wollen, nicht bloss deswegen, weil Sie uns die Immunität aberkannt haben, sondern ich wollte das auch sonst nicht.

In der Sache aber stelle ich fest, dass wir – Herr Nationalrat Huber und der Sprechende – einfach zweierlei Meinung sind in dieser Sache. Ich kann aber nicht mehr darauf eintreten. Ich beschränke mich, auf diese Aktenberge, die sich in dieser Sache angehäuft haben, zu verweisen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Einigungskonferenz 82 Stimmen  
Dagegen 54 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung.  
Begutachtung des Volksbegehrens  
Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.  
Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 370 hiervor – Voir page 370 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. Juni 1956  
Décision du Conseil des Etats du 27 juin 1956

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 72 Stimmen  
Dagegen 58 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**7027. Brotgetreideordnung. Revision  
Régime du blé. Revision**

Siehe Seite 313 hiervor – Voir page 313 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. Juni 1956  
Décision du Conseil des Etats du 27 juin 1956

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 99 Stimmen  
Dagegen 36 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**7150. Frostschäden  
Dommages causés par le gel**

Siehe Seite 313 hiervor – Voir page 313 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. Juni 1956  
Décision du Conseil des Etats du 27 juin 1956

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 148 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**Schluss des stenographischen Bulletins der Sommersession 1956**

*Fin du bulletin sténographique de la session d'été 1956*

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	18
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.06.1956
Date	
Data	
Seite	370-373
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 084

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Finanzdepartementes beschlossen, die Initiative zu verwerfen. Nun kam der Vorschlag von Herrn Kollege Reichling, der nochmals einen Bericht des Bundesrates verlangte, wobei dann zugegeben der Bundesrat eine andere Stellungnahme einnahm, als sie in der Schrift des Finanzdepartementes zum Ausdruck gekommen war. Aber gleichwohl ist es nun so, wie ich Ihnen immer erklärt habe, die Finanzbeschlüsse, welche bereits vorgängig durch einen Grundbeschluss fundiert sind, werden dem Referendum nicht mehr unterstellt sein. Nachdem nun das der Inhalt der Vorlage sein soll, ist die Vorlage von Grund auf verändert worden.

Und nun der eigentliche Zweck meiner Erklärung: Sollte in diesem Rate entgegen dem Vorschlag oder der Fassung des Ständerates diese 10- bzw. 2-Millionen-Vorlage nicht angenommen werden, so müsste sich der Landesring von seiner Zustimmung zur Verwerfung der Initiative als befreit betrachten. Sollte also der Vorschlag des Ständerates heute nicht Annahme finden, so müsste sich der Landesring vorbehalten, die Initiative kräftigst zu unterstützen.

Bundesrat **Streuli**: Es liegt mir oder es lag mir selbstverständlich vollständig fern, Herrn Nationalrat Huber irgendwie beleidigen zu wollen, nicht bloss deswegen, weil Sie uns die Immunität aberkannt haben, sondern ich wollte das auch sonst nicht.

In der Sache aber stelle ich fest, dass wir – Herr Nationalrat Huber und der Sprechende – einfach zweierlei Meinung sind in dieser Sache. Ich kann aber nicht mehr darauf eintreten. Ich beschränke mich, auf diese Aktenberge, die sich in dieser Sache angehäuft haben, zu verweisen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Einigungskonferenz 82 Stimmen  
Dagegen 54 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung.  
Begutachtung des Volksbegehrens  
Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.  
Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 370 hiervor – Voir page 370 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. Juni 1956  
Décision du Conseil des Etats du 27 juin 1956

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 72 Stimmen  
Dagegen 58 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**7027. Brotgetreideordnung. Revision  
Régime du blé. Revision**

Siehe Seite 313 hiervor – Voir page 313 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. Juni 1956  
Décision du Conseil des Etats du 27 juin 1956

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 99 Stimmen  
Dagegen 36 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**7150. Frostschäden  
Dommages causés par le gel**

Siehe Seite 313 hiervor – Voir page 313 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. Juni 1956  
Décision du Conseil des Etats du 27 juin 1956

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 148 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**Schluss des stenographischen Bulletins der Sommersession 1956**

*Fin du bulletin sténographique de la session d'été 1956*

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	18
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.06.1956
Date	
Data	
Seite	373-373
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 085

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

*Berichterstattung – Rapports généraux*

M. Antognini, rapporteur: Un arrêté du 1er octobre 1941 avait prononcé, à titre provisoire, la force obligatoire des contrats collectifs de travail. Par un message du 29 janvier 1954, le Conseil fédéral propose de transférer dans la législation ordinaire le principe de la force obligatoire des contrats collectifs de travail qui sont actuellement basés sur la législation exceptionnelle. Le Conseil national a entrepris l'examen du nouveau projet de loi et a décidé en juin 1954 d'entrer en matière. Dans sa séance d'avant-hier, le Conseil national a renvoyé le projet à sa commission pour résoudre les divergences qui se sont manifestées sur des principes fondamentaux. Il s'ensuit que, compte tenu du délai référendaire, il ne sera pas possible de fixer l'entrée en vigueur de la future loi au 1er janvier 1955. Or, les effets de l'arrêté fédéral du 1er octobre 1941, qui a été à plusieurs reprises prorogé, sont limités au 31 décembre 1954, d'où la nécessité d'une nouvelle prorogation de l'arrêté provisoire actuellement en vigueur.

Le Conseil fédéral, par un message du 26 mars 1954, propose d'en étendre la durée au 31 décembre 1956, étant entendu que l'arrêté serait abrogé si la loi devait entrer en vigueur avant cette date.

Le Conseil national, dans sa séance du 9 juin 1954, a adopté les propositions du Conseil fédéral et votre commission, à l'unanimité des présents, vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national et d'approuver l'arrêté soumis à votre examen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

*Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles*

*Artikelweise Beratung – Discussion des articles*

*Titel und Ingress, Art. 1 und 2*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Titre et préambule, art. 1 et 2*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adoptés*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 33 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## 6652. Eisenbahn- und Schiffahrtsunternehmungen. Hilfeleistung Entreprises privées de chemins de fer et de navigation. Aide

Siehe Seite 113 hiervor – Voir page 113 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 21. September 1954  
Décision du Conseil national du 21 septembre 1954

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 33 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## 6593. Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.

### Verlängerung des Bundesbeschlusses Force obligatoire des contrats collectifs de travail. Prorogation de l'arrêté

Siehe Seite 163 hiervor – Voir page 163 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 24. September 1954  
Décision du Conseil national du 24 septembre 1954

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 33 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

## Vormittagssitzung vom 29. September 1954 Séance du 29 septembre 1954, matin

Vorsitz – Présidence: M. Barrelet

## 6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesver- sammlung. Begutachtung des Volksbegehrens Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale, Préavis sur l'initiative

Bericht und Beschlusentwurf vom 4. Mai 1954 (BBl I, 828)  
Rapport et projet d'arrêté du 4 mai 1954 (FF I, 808)

**Antrag der Kommission**

*Mehrheit*

Antrag an Volk und Stände, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf der Bundesversammlung anzunehmen.

*Minderheit*

(Klaus)

Antrag an Volk und Stände, die Initiative abzulehnen; ein Gegenentwurf wird nicht vorgelegt.



**Proposition de la commission***Majorité*

Proposer au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet de l'Assemblée fédérale.

*Minorité*

Proposer au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative; un contre-projet n'est pas soumis.

*Berichterstattung – Rapports généraux*

**von Moos**, Berichterstatter der Mehrheit: Am 23. September 1953 sind der Bundeskanzlei von einem Initiativkomitee für Einsparungen im Bundeshaushalt und Erweiterung der Volksrechte die Unterschriftenbogen für zwei Volksbegehren eingereicht worden. Das eine von ihnen trägt 97 460 gültige Unterschriften und setzt sich zum Ziel, die Fassung von Bundesbeschlüssen, die Ausgaben zur Folge haben, im Parlamente zu erschweren und dem Volke bei der Beschlussfassung über neue Ausgaben grösseren Umfanges durch Einführung eines obligatorischen und eines fakultativen Ausgabenreferendums ein vermehrtes Mitspracherecht einzuräumen. Dadurch sollen die Ausgaben des Bundes im Sinne der Einsparung beschränkt werden.

Der Bundesrat, von den eidgenössischen Räten zur Berichterstattung eingeladen, beantragt mit Bericht vom 4. Mai 1954, die Initiative betreffend Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung zu unterbreiten, gleichzeitig aber einen Gegenentwurf auszuarbeiten und Volk und Ständen zur Annahme vorzulegen. Angesichts der Bedeutung des Gegenstandes und des Umfanges der Probleme, deren Prüfung damit notwendig wurde, hat der Bundesrat zur Angelegenheit mit einer Beförderlichkeit Stellung genommen und seinen Bericht vorgelegt, die beachtlich ist, und in einer Art und Weise, die seinen Willen, die aufgeworfenen Fragen sachlich, positiv und entgegenkommend zu behandeln, an den Tag legt. Wenn die Stellungnahme unseres Rates zur Initiative betreffend Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung nicht schon in der vergangenen Junisession erfolgen konnte, so lag dies am Willen der Kommission, die Initiative und vor allem die Frage und die Gestaltung eines Gegenvorschlages ihrerseits sorgfältig und eingehend zu untersuchen; handelt es sich doch bezüglich des Vorschlages auf Einführung des Finanzreferendums um einen Schritt, der in seiner Bedeutung mit der Aufnahme des Gesetzesreferendums in die Bundesverfassung von 1874 in Vergleich gesetzt werden muss.

Die Initiative sieht einen neuen Artikel 89 der Bundesverfassung vor, in dem verschiedene Massnahmen zur Eindämmung der Ausgaben des Bundes untergebracht werden. Im ersten Absatz werden die eidgenössischen Räte an die Anträge des Bundesrates bezüglich des Voranschlages und der Nachtragskredite gebunden, ausser es werde gleichzeitig für die Deckung von Mehrausgaben gesorgt. Im zweiten Absatz wird ein qualifiziertes Mehr als Ausgabenbremse vorgeschlagen. Der dritte Absatz sieht ein fakultativeres Referendum für Bundesbeschlüsse vor, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Aus-

gaben von mehr als einer Million Franken zur Folge haben. Im vierten Absatz wird für Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken, für wiederkehrende Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken die Volksabstimmung obligatorisch vorgeschrieben. In einem fünften Absatz ist der Vorbehalt des Artikels 89bis für Fälle der Dringlichkeit aufgenommen.

Nach Wegleitung von Artikel 121, Absatz 6, der Bundesverfassung sind wir beauftragt, nachdem das formelle Zustandekommen der Volksanregung festgestellt worden ist, zum Inhalte derselben Stellung zu nehmen und sie entweder mit dem Antrag auf Zustimmung oder demjenigen auf Verwerfung und im letzteren Falle je nach unserer Beschlussfassung mit einem Gegenentwurf der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

Auch wenn wir uns mit einzelnen Anregungen des Initiativbegehrens einverstanden erklären könnten, andere aber ablehnen müssen, bleibt uns nichts anderes übrig, als die Initiative als Ganzes zur Verwerfung zu empfehlen. Ihre Kommission hat sich mit zehn gegen eine Stimme für die Ablehnung der Initiative entschieden.

Wenn im ersten Absatz des Volksbegehrens vorgeschlagen wird, dass die Bundesversammlung den Gesamtbetrag der Ausgaben des vom Bundesrat unterbreiteten Voranschlages und der Nachtragskredite nur dann überschreiten dürfe, wenn sie gleichzeitig durch Einsparungen oder Mehreinnahmen für Deckung Sorge, so steht eine solche Bestimmung im Widerspruch mit Artikel 71 und Artikel 85, Ziffer 10, der Bundesverfassung. Damit ist nicht gesagt, dass sie nicht trotzdem beschlossen werden und Rechtskraft erlangen könnte, indem vermutlich die neue Bestimmung den früher beschlossenen vorgehen würde. Wir können aber nicht ohne weiteres über den genannten Widerspruch hinweggehen, weil damit das in der Verfassung verankerte Verhältnis der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Behörden des Bundes gestört würde. Artikel 71 der Bundesverfassung erklärt die Bundesversammlung, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone, als die oberste Gewalt des Bundes. Artikel 85, Ziffer 10, weist den Räten abschliessend die Aufstellung des jährlichen Voranschlages zu. Diese abschliessende Zuständigkeit soll mit Absatz 1 der Initiative dadurch einen Einbruch erfahren, dass die Bundesversammlung bei der Aufstellung des Voranschlages und der Genehmigung von Nachtragskrediten an die Anträge des Bundesrates gebunden, von ihnen abhängig gemacht wird. Das hiesse das Parlament in ein Abhängigkeitsverhältnis von der Exekutive bringen und dem Bundesrat die wesentliche Verantwortung für die Gestaltung des Voranschlages zuschieben, was dem Sinne der bereits genannten Verfassungsbestimmungen zuwiderläuft.

Bestünde eine in den Tatsachen begründete Notwendigkeit zu einer solchen Umkehrung der Verantwortlichkeit, so liesse sich über einen derartigen Vorschlag diskutieren. Seit 1946, also seit dem letzten Kriege, ist aber der in Absatz 1 der Initiative vorgesehene Fall überhaupt nie oder nur ein einziges Mal eingetreten. Dieses einzige Mal betrifft den Voranschlag für das Jahr 1951. Damals hatte der Bundesrat den Voranschlag entworfen, bevor Volk und Stände am 3. Dezember 1950 die Finanzordnung

1951-1954 angenommen hatten. Die Räte hatten aber über den Voranschlag erst nach der Volksabstimmung Beschluss zu fassen und hatten die durch die Übergangsordnung bewirkten Änderungen im Voranschlag zu berücksichtigen, was auch eine Erhöhung des vom Bundesrat ursprünglich vorgesehenen Ausgabenbetrages zur Folge hatte. Wie hätte nun in diesem Falle die Bundesversammlung gleichzeitig für die Deckung der erhöhten Ausgaben sorgen sollen? Auf den Unterschriftenbogen der Initiative ist dem Wortlaut des beantragten neuen Verfassungsartikels eine Begründung vorausgestellt, worin es heisst, es sei jeweilen bald hier, bald dort ein Sparvorschlag abgelehnt, eine Ausgabe erhöht oder neu eingeführt worden, und es sei dadurch die Summe des Finanzbedarfes des Bundes stetig weiter gestiegen. Diese Darstellung hält nicht stand gegenüber der Feststellung, dass bei der Festsetzung der neun letzten Voranschläge der Gesamtbetrag der Ausgaben gegenüber den Anträgen des Bundesrates vom Parlament nur ein einziges Mal erhöht worden ist, und dieses eine Mal, wie ausgeführt, in der besonderen Situation der unmittelbar vorher von Volk und Ständen gutgeheissenen Übergangsordnung, die gleichzeitig und in viel wesentlicherem Masse auch erhöhte Einnahmen gebracht hat.

Nach dem Wortlaut der Initiative bezieht sich die vorgeschlagene Bindung des Parlamentes an die Anträge des Bundesrates auch auf die Genehmigung der Nachtragskredite. Auch hier dürfte es selten oder nie vorgekommen sein, dass die Bundesversammlung über die Anträge des Bundesrates hinausgegangen ist. Sollte dies ausnahmsweise doch einmal der Fall sein, so besteht überhaupt keine Möglichkeit, mitten im Jahre bei der Beschlussfassung über Nachtragskredite gleichzeitig Einsparungen auf andern Posten oder neue Einnahmen zu beschliessen und dadurch für die Deckung allenfalls erhöhter Ausgaben zu sorgen. Diese tatsächliche Unmöglichkeit wird kaum wegzudisputieren sein.

Der Vorschlag der Initiative verkennt in diesem Punkte zweierlei. Er verkennt den Charakter des Budgetbeschlusses, der eine Schlussnahme *sui generis* darstellt, einen einfachen Bundesbeschluss, der zwischen dem Parlament und dem Bundesrate als der ausführenden Behörde Recht schafft und dem Bundesrate und dessen Verwaltungsabteilungen die finanziellen Schranken für das bevorstehende Jahr setzt, aber nicht Ansprüche oder Verpflichtungen Dritter begründet.

Er verkennt ferner und im gleichen Zusammenhange, dass die Deckung beschlossener Mehrausgaben einfach wäre, wenn das Parlament mit der Aufstellung des Voranschlages im gleichen Atemzug auch die vom Bunde zu erhebenden Steuern festzusetzen befugt wäre. Auf dem Papier für vermehrte Einnahmen zu sorgen und dem Buchstaben der Vorschrift Genüge zu tun, wäre ein leichtes. Man müsste nur die Voranschlagszahlen bei den Zöllen oder bei den Steuern heraufzusetzen. Es könnte damit aber nicht bewirkt werden, dass wirklich erhöhte Steuern bezogen werden dürften oder dass auf Grund dieser Manipulation im Voranschlag vermehrte Zollerträge eingingen. Damit ist dargetan, dass die in der Initiative vorgeschlagene Massnahme entweder auf dem Papier bleiben, dass sie toter

Buchstabe ohne Sparwirkung bleiben müsste, oder dass sie an den bestehenden Möglichkeiten scheitern würde. Wir könnten es nicht verantworten, Volk und Ständen die Aufnahme einer derartigen Bestimmung in die Bundesverfassung zu empfehlen.

Die Initiative enthält in den Absätzen 3 und 4 ein fakultatives und ein obligatorisches Finanzreferendum. Gemäss heute geltender Ordnung haben wir im Bunde das obligatorische Referendum in Verfassungssachen, ein fakultatives Referendum bezüglich Gesetzen und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen. Die Unterscheidung geht aus vom Inhalt der Materie, von der rechtlichen Bedeutung der Vorlage. Dem ersteren, dem obligatorischen Verfassungsreferendum, soll nun nach dem Vorschlag des Volksbegehrens ein obligatorisches Finanzreferendum zur Seite gestellt werden, wenn es sich um Ausgabenbeschlüsse grösseren Umfanges handelt. Solche Ausgabenbeschlüsse können auch in die Form von Gesetzen oder allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen gekleidet sein. Es würden nach dem Wortlaut von Absatz 4 des vorgeschlagenen Artikels 89ter Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, wenn sie Ausgaben in einer bestimmten Höhe zur Folge hätten, nicht mehr bloss dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 89, Absatz 2, der Bundesverfassung unterworfen, sondern dem neuen obligatorischen Referendum. Sie würden damit gewissermassen auf die Stufe des Verfassungsrechtes erhoben. Wenn heute zuweilen der Ruf „Zurück zur Verfassung!“ erhoben und wenn von den Räten die Schärfung des Verfassungsgewissens erwartet wird, wenn zudem, oftmals mit Recht, die Verwischung der Rechtssetzungsformen, die Verkennung der Grenzen zwischen Verfassung und Gesetz beanstandet und beklagt wird, sollte nicht Hand geboten werden zu einer neuen, noch weit beklagenswerteren Verwischung der Gesetzgebungsformen. Es sollte nicht dazu kommen, dass ein Erlass, je nachdem, was für Kosten er verursachen wird, durch das obligatorische Referendum gleichsam die Ehre eines Verfassungssatzes erhalten, jedenfalls wie die Verfassungsbestimmungen obligatorisch der Abstimmung unterbreitet werden müsste. Im Kostenpunkt das ausschlaggebende Kriterium zu erblicken für die Unterstellung eines Erlasses unter das fakultative oder das obligatorische Referendum, würde die Grenzen der Rechtssetzungsformen nur noch mehr verwischen, die Verwirrung auf diesem Gebiete noch vergrössern und den Weg zurück erschweren.

Es besteht freilich ein Unterschied zwischen dem in der Initiative vorgeschlagenen obligatorischen Ausgabenreferendum und dem obligatorischen Verfassungsreferendum; ein Unterschied, der ebenfalls nicht geeignet ist, dem Initiativvorschlag Sympathien zu gewinnen. Beim heutigen Verfassungsreferendum ist die Zustimmung des Volkes und der Stände erforderlich. Das neu vorgeschlagene obligatorische Referendum lässt jedoch die Stände ausser Betracht und stellt nur auf die Zustimmung der Mehrheit des Volkes ab. Es unternimmt einen Schritt, um Ausgabenbeschlüsse grösseren Umfanges Verfassungserlassen gleichzusetzen, indem es für jene wie für diese obligatorisch die Abstimmung vorschreibt, aber es tut den Schritt nur halb, indem es hier nicht die Zustimmung des Volkes und gleichzeitig der Stände verlangt.

Der Frage der Einführung eines Finanzreferendums fakultativer Art sind wir unvoreingenommen und sachlich gegenübergetreten. Ebenso unvoreingenommen und sachlich motiviert lehnen wir den Vorschlag auf Einführung eines obligatorischen Finanzreferendums bei Erlassen, die Ausgaben in bestimmter Höhe zur Folge haben, ab.

Die Grenzen, die die Anrufung des fakultativen Finanzreferendums erlauben, halten wir in der Initiative für zu niedrig angesetzt. Die Handhabung dieses Instrumentes soll nicht bei allzu kleinen Beträgen dem Spiel der Leidenschaften und Interessen überlassen werden, sondern in jedem Einzelfall Anforderungen an die Verantwortung jener stellen, die sich des Instrumentes bedienen wollen. Wir können daher der Initiative, die schon bei Ausgaben einmaliger Art von über fünf Millionen Franken und bei wiederkehrenden Ausgaben von mehr als einer Million Franken das Referendum zulassen will, nicht folgen.

Die Frage der Einführung und der Gestaltung einer Ausgabenbremse durch das Mittel des qualifizierten Mehrs hat uns in den letzten Jahren wiederholt beschäftigt. Das Volksbegehren sieht in Absatz 3 des vorgeschlagenen Artikels 89ter der Bundesverfassung eine solche Ausgabenbremse vor bei allen Bundesbeschlüssen – und nur bei Bundesbeschlüssen –, die eine neue Ausgabe oder die Erhöhung einer Ausgabe zur Folge haben und über die die Volksabstimmung nicht verlangt werden kann. Wenn hier keine Grenze nach unten festgesetzt wird, bedeutet das eine beträchtliche Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Ausgabenbremse. Damit kommen wir mit dem Grundsatz in Konflikt, der in Artikel 88 der Bundesverfassung niedergelegt ist, wonach in beiden Räten die absolute Mehrheit der Stimmenden entscheidet. Die Ausgabenbremse als solche lässt sich durchaus befürworten. Wir haben sie in die letzte Übergangsordnung eingebaut und bei mehreren Gelegenheiten festgestellt, dass ihre Anwendbarkeit oder Nichtanwendbarkeit noch sorgfältiger als bisher untersucht und festgelegt werden müsse. Aus diesen Überlegungen kommen wir zur Ablehnung des Initiativvorschlages bezüglich der Anwendung des qualifizierten Mehrs, andererseits jedoch zur Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in den Gegenvorschlag.

Eine sachliche Prüfung der in der Initiative enthaltenen Vorschläge führt zum Schlusse, dass einzelne dieser Vorschläge in veränderter und den Gegebenheiten angepasster Form verwirklicht werden können, dass die Initiative als Ganzes jedoch entweder zu kaum durchführbaren Massnahmen greift oder die bestehende und bewährte Zuständigkeitsordnung verletzt und in die Rechtssetzungsformen ohne Not und ohne zwingende Veranlassung Verwirrung hineinträgt; ohne zwingende Veranlassung deshalb, weil nicht dargetan zu werden vermag, dass mit den gemachten Vorschlägen wirklich dem Ziele vermehrter Zurückhaltung in der Ausgabenpolitik des Bundes wirksam nachgestrebt werden kann. In Übereinstimmung mit dem Antrag des Bundesrates kommen wir daher zum Schlusse, es sei Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative zu empfehlen.

Der Bundesrat vertritt in seinem Bericht vom 4. Mai 1954 die Auffassung, es sei dem Volksbegehren betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundes-

versammlung ein Gegenentwurf gegenüberzustellen. Er beantragt daher ebenfalls die Einfügung eines neuen Artikels 89ter in die Bundesverfassung und nimmt darin die Ausgabenbremse und das fakultative Finanzreferendum auf. Die Kommission schliesst sich mehrheitlich diesem Antrage an.

Der Initiative wohnen Gedanken inne, die der Prüfung wert sind. Andererseits beschreitet sie Wege, auf denen wir ihr nicht folgen können. Dies hat zur Folge, dass wir sie der Abstimmung des Volkes und der Stände nicht mit der Empfehlung auf Annahme zu unterbreiten in der Lage sind. Wenn wir gleichwohl die darin enthaltenen, der Prüfung würdigen Gedanken zur Diskussion und zur Abstimmung bringen wollen, dann bleibt uns nichts anderes übrig, als dies in der Form eines Gegenentwurfes zu tun. Aus diesem Grunde schlagen wir die Aufstellung eines Gegenentwurfes vor, der die Ausgabenbremse und ein fakultatives Ausgabenreferendum enthalten soll.

Die Bestrebungen zur Einführung einer Ausgabenbremse durch die Forderung eines qualifizierten Mehrs für bestimmte Ausgabenbeschlüsse gehen auf die Zeit vor dem letzten Kriege zurück. Damals dachte man zwar noch an Massnahmen, die in der Linie der heutigen Initiative liegen, nämlich an die Bindung des Parlamentes an die Anträge des Bundesrates. Der bundesrätliche Entwurf vom 18. März 1938 stand noch auf diesem Boden. Dazu führte der Bundesrat aus, der Budgetbeschluss solle nicht unter diese Vorschrift fallen, denn abgesehen von den wenig zahlreichen und unbedeutenden Posten, die ihre Rechtsgrundlage nur im Budget hätten, sei der Bundesrat nicht verpflichtet, die ihm durch Budgetkredite zur Verfügung gestellten Beträge wirklich auszugeben. Auch wenn das Parlament einen Kredit im Voranschlag erhöhe, werde der Bundesrat nicht zu einer Mehrausgabe gezwungen, sondern lediglich dazu ermächtigt. Auch in der Verfassungsvorlage vom 19. Januar 1940 wurde eine ähnliche Beschränkung der Ausgabenkompetenz der Bundesversammlung vorgesehen. Diese Vorschläge fanden keine Verwirklichung; weil die damaligen Verfassungsvorlagen nicht bis zum Ende gediehen. Schliesslich beantragte der Bundesrat in seiner Finanzvorlage vom 22. Januar 1948 neuerdings die Einführung einer solchen Massnahme. In einer davon abweichenden Fassung fand die Ausgabenbremse Eingang und damit erstmals Anwendung im Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1949 (Finanzordnung 1950 und 1951) und endlich in der heute geltenden Finanzordnung 1951 bis 1954, deren unveränderte Weiterführung Volk und Ständen zuhanden der Abstimmung vom 24. Oktober 1954 beantragt wird. Es sind also bisher die befristeten Übergangsordnungen gewesen, die als Ausgabenbremse ein qualifiziertes Mehr, nämlich die Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder in beiden Räten verlangt haben für Beschlüsse, durch die einmalige Ausgaben von mehr als fünf Millionen oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 250 000 Franken bewilligt oder beschlossene Ausgaben um gleichviel erhöht werden sollten. Die Aufstellung eines Gegenentwurfes zum Volksbegehren betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung gibt nun Gelegenheit, die Ausgabenbremse in der gleichen Form endgültig in die Verfassung einzuführen. Dabei wird Bedacht genommen werden müssen auf die Umschreibung der

Anwendbarkeit dieser Massnahme, weil in den letzten Jahren hierüber dann und wann sich Auslegungsschwierigkeiten ergeben haben.

Als weiteren Schritt schlägt der Bundesrat die Einführung eines fakultativen Ausgabenreferendums vor. Damit begeben wir uns auf das Gebiet der Gestaltung der Volksrechte, und schneiden wir eine Frage an, die seit dem Bestehen unseres Bundesstaates wiederholt zu lebhaften Auseinandersetzungen Anlass gegeben hat. Der Bundesrat führte dazu in seiner Botschaft aus, die Einführung des Finanzreferendums liege gewissermassen im Zuge der Entwicklung. Es lohnt sich, diese Frage zu untersuchen.

Die Bundesverfassung von 1848 gab dem Volke lediglich die Möglichkeit, auf dem Wege der Initiative die Revision, und zwar die Gesamtrevision der Verfassung zu verlangen. Die Frage, ob durch ein Volksbegehren auch der Erlass einzelner bestimmter Artikel der Bundesverfassung vorgeschlagen werden könne, war längere Zeit umstritten. Sie wurde erst gelöst durch die neue Fassung der Artikel 118 bis 121 der Bundesverfassung, die in der Volksabstimmung vom 5. Juli 1891 angenommen wurde und die in unserem Grundgesetz die Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung verankerte.

Heftige Auseinandersetzungen führten zur Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums in der Verfassung vom 29. Mai 1874. Insbesondere drehte sich die Beratung der Verfassungsvorlage, die am 12. Mai 1872 verworfen wurde, um die Ausgestaltung der Volksrechte. Demokratische Tendenzen strebten nach einer Ausdehnung der Volksrechte. Im Jahre 1869 hatten diese demokratischen Bestrebungen in Zürich ihren Siegeszug angetreten im Kampfe gegen den damals in Zürich allmächtigen Alfred Escher und sein System. Diese Tendenzen haben nachher ihren Zug durch die verschiedenen Kantone der Eidgenossenschaft fortgesetzt und auch im Bund selbst ihre Wirkungen geäussert. Man eiferte über die Einführung eines Vetos oder des Referendums und erkannte, dass in diesen Fragen sich der Gegensatz zwischen dem Repräsentativsystem und der reinen Demokratie offenbarte und Gesichtspunkte des Föderalismus und des Unitarismus miteinander in Widerspruch gerieten. Schon 1868 erhob Jakob Dubs seine warnende Stimme vor dem Referendum: „Das Hauptaugenmerk des Rates wird nachher das sein, seine Beschlüsse so einzurichten, dass sie von der Mehrheit des Volkes angenommen werden und er sich die Unannehmlichkeit einer Desavouierung erspart. Da er obendrein unverantwortlich ist, weil der Volksentscheid ihn immer entweder deckt oder sofort entlastet, so findet er keinen Anstoss in seinem Bestreben, sich immer in der Volksgunst zu erhalten. Man hat aber in allen Staaten Räte der Art, deren höchstes Augenmerk es ist, sich die Gunst des Souveräns zu erhalten, stets als eine verderbliche Institution betrachtet.“ August von Gonzenbach, weiland bernischer Nationalrat, stellte im Rate fest, die Erfahrungen, die man in den neudemokratischen Kantonen mit dem Referendum gemacht habe, hätten ihre zwei Seiten: „In Bern hat man erst letzthin, um zwei Eisenbahnsubventionen durchzubringen, eine dritte Eisenbahn ohne Trasse, ohne Gesellschaft, ohne Kapital mit in den Kauf nehmen müssen.“ Auch Alfred Escher wandte sich gegen diese Neuerung: „Weil die Volksrechte in den

einheitlichen Kantonen eingeführt wurden, darum passen sie noch lange nicht für einen komplizierten Bundesstaat; die Unterschiede zwischen diesen beiden Organisationen sind zahllos. Das Referendum sagt man, sei ein politisches Bildungsmittel für das Volk; wie erklärt sich, wenn das wahr ist, in dem gebildeten und mit viel Bildungstrieb ausgestatteten Kanton Zürich die bemerkenswerte Erscheinung, dass die Bürger mit einer Bussandrohung von 50 Centimes zur Urne getrieben werden müssen? ... Beim Referendum stimmt der grösste Teil des Volkes nicht mit Sachkenntnis und Bewusstsein, sondern der Spur nach, und das ist eine schlechte Art, Gesetze zu machen. Das Referendum schwächt die Verantwortlichkeit der Behörden, ohne dass dafür das Volk oder jemand anders diese Verantwortlichkeit übernimmt. Das Referendum ist kein Mittel des Fortschrittes; Fortschritt und Volksvotum sind keineswegs identisch. ... Das Volk ist so wenig unfehlbar wie der Papst, und wer ihm dieses sagt, meint es ehrlicher mit ihm als die, welche ihm schmeicheln. Volksschmeichler sind nicht besser als Fürstenschmeichler. Bedenklich für den fortschrittlichen Charakter des Referendums ist auch, dass ein Abgeordneter der welschen Schweiz bemerkt hat, man müsse für dasselbe stimmen, weil es ein Hemmschuh sei, und ferner der Umstand, dass auch die Konservativsten dasselbe in Schutz nehmen.“

Andere Stimmen traten ebenso leidenschaftlich für das Referendum ein. Anton Philipp von Segesser setzte sich am 10. Dezember 1873 im Nationalrat dafür ein mit den Worten. „Man wendet gegen das Referendum überhaupt ein, es sei ein Hemmschuh des Fortschrittes. ... So gefährlich sehe ich die Sache nicht an. Ein Hemmschuh ist unter Umständen ein sehr wohlthätiges Instrument. Indem wir die Demokratie in den Bund hineinbringen, tun wir nichts anderes, als was wir in den Kantonen längst getan haben. ... Wenn wir nicht wollen, dass der Bund die Kantone absorbiere und dass alle bisherigen Garantien der kantonalen Existenz einen prekären Charakter erhalten, so müssen wir gerade diesen Hemmschuh in die Ökonomie unserer Verfassung aufnehmen. Auch in der Natur haben ja die hemmenden Kräfte die Aufgabe, die Bewegung zu regulieren, nicht sie stille zu stellen.“

Das sind einige Stimmen, die sich in den Jahren 1872 und 1873 zur Einführung des Gesetzesreferendums im Bunde geäussert haben und die uns deutlich machen, dass wir uns heute vor eine ganz ähnliche Frage gestellt sehen. Der Ständerat sprach sich schon damals mehrheitlich auch für ein Finanzreferendum aus und sah es vor für Bundesbeschlüsse, „welche eine einmalige Ausgabe von zwei Millionen Franken oder eine jährliche Ausgabe von 100 000 Franken zur Folge haben“. Der Nationalrat lehnte das Finanzreferendum ab, und es wurde hierauf fallen gelassen.

Die Bundesverfassung von 1874 brachte und enthielt dann in Artikel 89, Absatz 2, das fakultative Referendum bezüglich Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, wie es noch heute besteht. Ergänzt wurde es 1921 unter Annahme eines bezüglichen Volksbegehrens durch die Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum. Damit sind heute, ausser den Staatsverträgen, dem Referendum die Bundesgesetze und die allge-

meinverbindlichen Bundesbeschlüsse unterworfen. Burckhardt bemerkt dazu: „Welche Beschlüsse der Bundesversammlung dem Referendum unterworfen seien, ist schwer zu sagen, weil der Sinn des Artikels 89, Absatz 2, unklar ist und die Praxis ihn eher verdunkelt als abgeklärt hat.“ Dass die Grenze zwischen einfachen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen nicht immer leicht zu ziehen ist, ist uns ebenfalls bekannt. Es hat sich denn auch im Laufe der Jahrzehnte ergeben, dass dann und wann Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung in die Form allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse oder gar in die Form eines Bundesgesetzes gekleidet und auf diese Weise dem fakultativen Referendum unterworfen wurden. Eine klare Linie wurde dabei aber nicht eingehalten. Burckhardt seinerseits vertritt die Auffassung, dass die sogenannten Finanzbeschlüsse, die Bewilligung von Ausgaben, nichts mit einem Rechtssatz zu tun hätten und auch nicht die Anwendung eines allgemeinverbindlichen Rechtssatzes auf einen besonderen Fall betreffen. „Sie wenden einen das Verhältnis der Behörden unter sich betreffenden, daher nicht allgemeinverbindlichen Rechtssatz auf einen besonderen Fall an und sind daher nicht referendumpflichtig, welches auch immer ihre finanzielle Tragweite sei.“

Auch die Justizabteilung hat sich in mehreren früheren Gutachten zur Frage ausgesprochen, welche Beschlüsse der Bundesversammlung in die Form allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse gekleidet werden sollen. Sie ist dabei zum Schlusse gekommen, die Allgemeinverbindlichkeit sei zu bejahen, wenn ein Beschluss, der sich nicht als Ausführung eines Bundesgesetzes charakterisiere, dem Bund eine neue Aufgabe übertrage, d. h. einen neuen Grundsatz aufstelle. Das sei der Fall, wenn z. B. eine neue Subvention oder dauernde Normen über künftige Subventionen eingeführt würden.

Die Praxis ist auf diesem Gebiete, wie gesagt, ausserordentlich schwankend. Es hat sich im Laufe der Jahrzehnte mehrmals ergeben, dass solche gewöhnliche Ausgabenbeschlüsse, die Burckhardt als einfache Bundesbeschlüsse ansieht, in die Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen gekleidet worden sind, so beispielsweise die Subsidien an die Alpenbahnen im Jahre 1878, die die Form eines Bundesgesetzes erhalten haben. Am 11. Mai 1884 hatte das Schweizervolk infolge Ergreifung des Referendums abzustimmen über die Gewährung eines Beitrages von 10 000 Franken an die Kanzleikosten der Schweizerischen Gesandtschaft in Washington. Auch später noch sind dann und wann Ausgabenbeschlüsse in die Form von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen gekleidet worden, beispielsweise im Jahre 1923 die damalige Vorlage über die Hilfeleistung an notleidende Auslandschweizer. Allgemeinverbindlich erklärt worden ist auch im Jahre 1928 die Vorlage betreffend die Ausrichtung von Beiträgen an die Kantone für Automobilstrassen oder im Jahre 1952 – um ein neuestes Beispiel zu zitieren – die Vorlage betreffend die Gewährung von Bundesbeiträgen an den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Es sind dies reine Ausgabenbeschlüsse, die man in die Form von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen gekleidet und damit dem Referendum unterstellt hat.

Dem Referendum entzogen waren von Anfang an die Bundesbeschlüsse über den Voranschlag, die Nachtragskredite und die Abnahme der Staatsrechnung. Im übrigen aber bestand je nach der jeweiligen Auffassung der Räte immer die Möglichkeit, einem Ausgabenbeschluss die Form eines Bundesgesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu geben und ihn auf diese Weise dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Unter diesem Gesichtspunkt ist meines Erachtens die Einführung des fakultativen Ausgabenreferendums durch eine besondere Bestimmung der Bundesverfassung geeignet, Klarheit zu schaffen und jeder Art von Willkür den Riegel zu schieben. Die Praxis wird nicht mehr von der jeweils herrschenden Mehrheitsauffassung in den eidgenössischen Räten abhängig sein, sondern sich nach einem klaren Verfassungsartikel richten können, der dann, wenn eine Ausgabe in bestimmter Höhe in Frage steht, bezüglich deren die Bundesversammlung kraft freien Ermessens zu entscheiden hat, die Unterstellung unter das Referendum zwingend vorschreibt.

Die Einführung eines allgemeinen Finanzreferendums liege, so führt der Bundesrat in der etwas knappen Begründung seines Antrages im Bericht vom 4. Mai 1954 aus, im Zuge der Entwicklung. Das mag zutreffen, bedeutet aber noch kein Werturteil über das Finanzreferendum selbst und vermag die Notwendigkeit, das Finanzreferendum einzuführen, für sich allein noch nicht genügend zu begründen. Wenn man die Entwicklungsstufen betrachtet, so kann man der aufgestellten Behauptung leichterdings zustimmen: 1848 Einbau der Initiative auf Gesamtrevision der Bundesverfassung; 1874 Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums; 1891 Einführung der Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung; 1921 Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum. Es liegt, um bei den Worten des Bundesrates zu bleiben, im Zuge der Entwicklung, hier im Jahre 1954 die Einführung des fakultativen Ausgabenreferendums anzufügen.

Eine innere, sachliche Begründung dafür bekommen wir aber erst dann, wenn wir die allgemeine Entwicklung des Bundeshaushaltes in der gleichen Zeit ins Auge fassen, wenn wir uns einmal nach den Einnahmen umsehen, die dem Bundeshaushalt zur Verfügung standen und stehen. Das waren gemäss der Verfassung von 1848 die Zinsen der eidgenössischen Kriegsfonds, die Erträge der Grenzzölle, der Post- und der Pulververwaltung und die inzwischen auf dem Papier gebliebenen Beiträge der Kantone. Dazu sind 1874 die Erträge des Bundesvermögens, der Telegraphenverwaltung und ein Anteil am Militärflichtersatz und 1917 die Einnahme aus den Stempelgebühren hinzugetreten. Ausser diesen ordentlichen und verfassungsmässigen Einnahmen bezog der Bund aber von 1920 bis 1932 eine ausserordentliche Kriegssteuer, ab 1933 die Krisenabgabe, gestützt auf Dringlichkeitsrecht, und seit den Jahren des Zweiten Weltkrieges einen ganzen Strauss ausserordentlicher Steuereinnahmen, angefangen 1940 beim Wehropfer über die Wehrsteuer, Luxussteuer, Verrechnungssteuer, Kriegsgewinnsteuer bis zur Warenumsatzsteuer, die heute als eine Säule des Finanzhaushaltes des Bundes zu betrachten ist. Zu allen diesen Einnahmen, die gegenwärtig auf der Finanzordnung 1951 bis 1954 beruhen und in den

nächsten Jahren auf einer neuen Übergangsordnung beruhen sollen, bedarf es der Zustimmung des Volkes und der Stände. Der gleichen Zustimmung wird auch der grosse Wurf einer allfälligen künftigen Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes bedürfen. Damit hat sich die Ausgangslage wesentlich verändert. Ein grosser Teil der Einnahmen des Bundes ist heute, anders als vor 80 Jahren, von der in Abstimmungen einzuholenden Genehmigung des Volkes und der Stände abhängig, und es ist nicht abwegig, wenn dem Bürger und den Kantonen, die dem Bunde die Einnahmen bewilligen, nun auch das Recht eingeräumt werden soll, in Einzelfällen zur Verwendung dieser Einnahmen, d. h. zu den Ausgaben, ein Wort mitzureden und dagegen das Referendum ergreifen zu können. Bei dieser Betrachtungsweise kann der Feststellung des Bundesrates, die Einführung des Finanzreferendums liege im Zuge der Entwicklung, eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden.

Diese Überlegung vor allem liegt der Initiative selbst, die wir abzulehnen beantragen, zugrunde. Dass mit ihr gleichzeitig eine Massnahme eingeführt werden will, die zu vermehrter Zurückhaltung in der Beschlussfassung über Ausgaben führt, ist beim Anwachsen des Ausgabenhaushaltes des Bundes begrifflich und zu begrüssen. Wohl kann man das Finanzreferendum, wie seinerzeit das Gesetzesreferendum, als eine wenig fortschrittliche Einrichtung, als einen Hemmschuh, betrachten. Aber ich halte es hier mit dem bereits zitierten Wort Anton Philipp von Segessers: „Ein Hemmschuh ist unter Umständen ein sehr wohltätiges Instrument.“ Ich glaube nicht, dass das Parlament durch die Einführung des Finanzreferendums von seiner Verantwortung entlastet wird. Aber es wird veranlasst werden, es mit seiner Verantwortung noch ernster als bisher zu nehmen und im Einzelfall zu prüfen, ob die Ausgabe, die zu beschliessen es im Begriffe steht, einer Notwendigkeit des Staates und dem Willen des Volkes entspricht. Als es sich in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts um die direkte Gesetzgebung im Kanton Zürich handelte, prägte Carl Bürkli, ein damaliger Vorkämpfer der Sozialismus und des Konsumvereinswesens in Zürich, das Wort, das Referendum müsse gegen Begehungssünden, die Initiative gegen Unterlassungssünden des Rates helfen. Gemäss dieser Unterscheidung erhalten wir mit dem Finanzreferendum im Bunde ein Mittel, mit dem sich die Räte in vermehrtem Masse der Begehungssünden enthalten können.

Das Finanzreferendum appelliert aber auch, wie seinerzeit die Einführung des Gesetzesreferendums, an die Verantwortung und die Einsicht des Volkes. Es kann damit zu einem Element wachsender Anteilnahme des Volkes am Geschehen des Staates und wachsenden Vertrauens zwischen Parlament und Volk werden.

Durch die Aufstellung eines Gegenentwurfes, der die beiden genannten Einrichtungen, die Ausgabenbremse und das fakultative Finanzreferendum, zum Gegenstande hat, erleichtern wir den für die Initiative verantwortlichen Männern den Entschluss, ihr Begehren zugunsten der besseren, der tauglicheren Lösung zurückzuziehen. Dann werden Volk und Stände die Möglichkeit erhalten, sich unvorein-

genommen und frei zu den uns aufgetragenen Fragen zu äussern. Um Volk und Ständen diese Gelegenheit nun einmal zu verschaffen, halten wir die Aufstellung eines Gegenentwurfes zur Initiative für angezeigt.

Die Kommission beantragt Ihnen daher mehrheitlich, auf die Behandlung des Gegenentwurfes einzutreten.

**Klaus, Berichterstatter der Minderheit:** Die uns vorliegende Initiative will dem Parlament bei den Ausgabenbeschlüssen Zügel anlegen. Sie will beim Budget und bei den Nachtragskrediten das Parlament an den Willen des Bundesrates binden, in der Weise, dass Mehrausgaben durch das Parlament gegenüber den Anträgen des Bundesrates nur dann beschlossen werden könnten, wenn derartige Ausgabenbeschlüsse verkoppelt würden mit Anträgen, die im betreffenden Voranschlag oder in der in Frage stehenden Nachtragskreditvorlage die so entstehende Mehrausgabe ausgleichen, sei es, dass sie verkoppelt würden mit Anträgen, die auf anderen Ausgabenpositionen Einsparungen brächten, sei es, dass Einnahmeposten Erhöhungen erführen.

Mit dieser Ausgabenbremse kann aber das gesteckte Ziel der wirklichen Einsparung nicht erreicht werden. Es genügt, dass der Vertreter des Bundesrates sich mit der beantragten Ausgabenerhöhung einverstanden erklärte, um dieses Instrument unwirksam zu machen. Sollte jedoch diese bundesrätliche Zustimmung nicht erhältlich sein, würde diese Bremse unwirksam, wenn das Parlament eine Erhöhung irgendeiner Einnahmeposition im Ausmasse der Mehrausgabe akzeptierte.

Ausgabenbeschlüsse und Einnahmenbeschlüsse stellen jedoch sachlich verschiedene Dinge dar. Ein Ausgabenbeschluss im Budget oder in einer Nachtragskreditvorlage bedeutet nicht automatisch auch diese Ausgabe. Ein solcher Ausgabenbeschluss stellt nichts anderes dar, als die Ermächtigung an den Bundesrat, eine Ausgabe zum genannten Zwecke bis zur beschlossenen Höhe zu tätigen. Der Bundesrat ist jedoch nicht gehalten, diesen Kredit in seiner ganzen vom Parlament bewilligten Höhe auch auszuschöpfen, das heisst, die bewilligte Summe auch zur Gänze auszugeben. Er bedeutet nur eine Ermächtigung, bis auf die Höhe des Ausgabenbeschlusses des Parlamentes zu gehen. Budget- und Nachtragskredite bedeuten maximale Kreditermächtigungen, sie bedeuten aber nicht auch wirklich zu tätige Ausgaben.

Einnahmenbeschlüsse tragen einen ganz andern Charakter. Sie stellen Einnahmenschätzungen dar, die vielleicht erreicht, vielleicht nicht erreicht, vielleicht auch übertroffen werden. Normalerweise beeinflussen diese Einnahmenschätzungen die Einnahmen überhaupt nicht, sie sind dem Budgetwillen weitgehend entzogen. Wenn ein Einnahmeposten zum Ausgleich einer beantragten Ausgabe erhöht wird, so bedeutet diese Einnahmenerhöhung nicht auch eine sicher eintretende Mehreinnahme. Sie bedeutet nur eine andere Schätzung der zu erwartenden Einnahme. Daraus ergibt sich, dass die bezweckte Deckung der Mehrausgabe in Wirklichkeit gar nicht vorhanden ist. Die Verkoppelung der Mehrausgabe mit einer Erhöhung einer Einnahmeposition bedeutet demnach keine Bremsung der



Ausgabenfreudigkeit. Diese Verkoppelung bedeutet nichts anderes als eine optimistischere Einschätzung einer Einnahme, die vom Bundesrat pessimistischer beurteilt wurde.

Diese Bindung des Parlamentes an den Willen des Bundesrates bedeutet auch eine Entwürdigung des Parlamentes. Sie widerspricht dem Prinzip der Gewaltentrennung. Gemäss dem Wortlaut der Ziffer 10 des Artikels 85 der Bundesverfassung stellt die Bundesversammlung – also Nationalrat und Ständerat – die Vorschläge auf. Nicht dem Bundesrat, sondern ausdrücklich dem Parlament weist die Bundesverfassung die Budgetkompetenz zu. Dem Bundesrat wird in Ziffer 14 des Artikels 102 nur die Kompetenz zur Formulierung der Budgetentwürfe zugebilligt. Sollte der durch die Initiative vorgeschlagene neue Artikel angenommen werden, so stünden sich die Artikel 85 und 102 auf der einen und der neue Artikel 89ter auf der andern Seite widersprechend gegenüber.

Die Vorschrift der Initiative, bei Ausgaben, die in Bundesbeschlüsse gekleidet sind, die der Volksabstimmung nicht unterliegen, müsse nicht die Mehrheit der Stimmenden, sondern die Mehrheit aller Ratsmitglieder erreicht werden, ist nicht neu. Wir kennen sie bereits. Wir kennen auch ihre Wirksamkeit oder besser gesagt, ihre Unwirksamkeit. Diese Bestimmung hat das Parlament noch nie gehindert, eine von ihm gewollte Ausgabe zu tätigen. Wenn einmal bei einer derartigen Abstimmung die Zustimmung der Mehrheit aller Ratsmitglieder nicht erreicht wurde, gab auf dem Wege der Differenzbereinigung der eine Rat dem andern die Möglichkeit, in einer zweiten Abstimmung dafür zu sorgen, dass bei der Wiederholung der Abstimmung genügend Ratsmitglieder an der Abstimmung teilnahmen. Heute geht man ja sogar zur Praxis über, dass man bei der Ansetzung derartigen Abstimmungen Rücksicht nimmt und die Zeitpunkte vorher bestimmt, so dass sich die Ratsmitglieder zum vorneherein daraufhin auch einrichten können und nicht durch Abwesenheit glänzen.

In dritter Linie wollen die Initianten dem Parlament vermittelt des fakultativen und obligatorischen Finanzreferendums an den Kragen gehen. Sollte dieser Grundsatz angenommen werden, entstünde der paradoxe Zustand, dass inskünftig Ausgabenbeschlüsse einem härteren Regime unterständen als die sicher noch wichtigeren Gesetze, die nur dem fakultativen Referendum unterliegen und für die es ein obligatorisches Referendum nicht gibt.

In der negativen Beurteilung der vorliegenden Initiative gehen Mehrheit wie Minderheit der Kommission einig. Auseinander gehen jedoch die Meinungen in der Beurteilung des vorgelegten Gegenentwurfes. Zwar auch die Mehrheit der Kommission kann sich der Einsicht nicht verschliessen, dass auch der Gegenentwurf zu Bedenken Anlass gibt. Man geht kaum fehl in der Annahme, dass sich weder der Bundesrat noch die Kommissionmehrheit zu den heute vorliegenden Gegenentwürfen bekennen würden, wenn die Initiative nicht bestünde. Nur unter der Peitsche der Initiative entschlossen sich Bundesrat und Kommissionmehrheit zu ihrem heutigen Vorgehen. Sie glauben, mit einem der vorliegenden Gegenentwürfe die Initiative bändigen zu können. Bundesrat wie Kommissionmehrheit sind der Auf-

fassung, nur vermittelt eines Entgegenkommens an den Willen der Initianten werde es möglich, noch Schlimmeres zu verhüten, und dieses zu verhütende Noch-Schlimmere wäre eben die Annahme der Initiative. Diese Methode ist der Methode jenes Ruderers vergleichbar, der, um dem heftig herniederprasselnden Regen zu entgehen, in das Wasser springt.

Wir können diesen Glauben an die Hilfe des vorliegenden Gegenentwurfes gegenüber der Gefahr der Annahme der Initiative nicht aufbringen. Es wird den Freunden der Initianten ein leichtes sein, dem Volke zu beweisen, dass der Gegenentwurf eine Drosselung der Ausgaben nur vorgibt, sie aber nicht erreicht. Die im Gegenentwurf der Kommissionmehrheit enthaltene neue Artikel 89ter bringt das fakultative Finanzreferendum für jene Beschlüsse, die einmalige Ausgaben von mehr als 10 Millionen Franken nach sich ziehen. Das fakultative Finanzreferendum wird ebenfalls zugestanden, wenn ein Beschluss wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken mit sich bringt.

Diese Zustimmung zum Gedanken des fakultativen Finanzreferendums ist jedoch derart formuliert, dass sie nicht wirksam im Sinne der Initianten die Ausgaben hemmen kann. Ausgenommen vom Finanzreferendum sind nämlich nach dem Wortlaut des Gegenentwurfes der Kommissionmehrheit wie nach dem Gegenentwurfsvorschlag des Bundesrates die Ausgabenbeschlüsse des Voranschlages. Man muss demnach, wenn man inskünftig bei irgendeinem Ausgabenbeschluss das Referendum umgehen will, nur den Weg über das Budget gehen. Auf diesem Budgetweg entgeht man der Gefahr des Stolperns über das Finanzreferendum. Es besteht eben nirgends, weder in der Bundesverfassung noch in einem Bundesgesetz, eine bindende Vorschrift, was in ein Budget aufgenommen werden darf und was nicht. Das Budget ist eben nicht bloss die Funktion vorher beschlossener Gesetze. Wir finden in einem jeden Bundesbudget Ausgabenkategorien, die sich in keiner Verfassungsbestimmung und in keinem Gesetzesparagrafen niedergelegt vorfinden.

Nach unserer Auffassung hebt der Wortlaut des Gegenentwurfes, sowohl des Bundesrates wie auch derjenige der Kommissionmehrheit, die Chancen einer Annahme der Initiative nicht auf. Keiner der vorliegenden Gegenentwürfe ist unserer Auffassung nach geeignet, die Chancen der Initiative zu beeinträchtigen. Im Gegenteil! Wir sind der Meinung, dass die Initiative durch die vorgelegten Gegenentwürfe gestärkt wird. Die Gegenentwürfe bedeuten, bei Lichte besehen, kein wesentliches Entgegenkommen an die Gedanken der Initianten. Man kann ihnen auch nicht entgegenkommen. Man muss sie ablehnen. Das Entgegenkommen, das man in den Gegenentwürfen ausdrückt, ist nur ein scheinbares Entgegenkommen. Der zentrale Punkt dieses Entgegenkommens besteht darin, dass man wohl den Gedanken des obligatorischen Finanzreferendums ablehnt, aber das fakultative Finanzreferendum akzeptiert. Dieses fakultative Finanzreferendum wird aber durch die Bestimmung, dass es nicht spielt gegenüber Budget und Nachtragskrediten, beinahe zur Gänze wieder hinfällig und unwirksam.

Der Gegenentwurf spiegelt etwas vor, was er nicht ist. Dieser ihm innewohnende Scheincharakter

ist es, der uns Bedenken einflösst. Der Abstimmungsbürger wird diese Unwirksamkeit des Gegenentwurfes auch merken. Wenn er ihm nicht selber auf den Sprung kommt, werden die Führer der Initiative ihm in dieser Beziehung schon behilflich sein. Es ist nicht anzunehmen, dass das Initiativkomitee schweigen oder gar die Initiative zurückziehen wird. Wer sich schon einmal entschloss, so weit zu gehen, wie dies das Initiativkomitee tat, wird den einmal eingeschlagenen Weg auch bis zu Ende gehen. Es ist damit zu rechnen, dass die Initianten die Initiative trotz des Gegenentwurfes nicht zurückziehen werden. Sie werden diesen Gegenentwurf mit dem Argument bekämpfen, dass er praktisch unwirksam bleiben wird.

Unter diesen Umständen erachten wir es als klüger, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten und der Initiative offen und ohne Gegenvorschlag entgegenzutreten. Der Kampf gegen die Initiative ohne die hinkende Krücke des Gegenvorschlages erscheint uns als aussichtsreicher.

#### *Allgemeine Beratung – Discussion générale*

**M. Picot:** Je tiens tout d'abord à rendre hommage à la tenue du rapport de M. von Moos, qui a fait un fort intéressant historique du referendum financier.

Je rappelle ensuite la discussion que nous avons eue en juin, au moment où la deuxième initiative a été discutée. J'avais précisé alors déjà que les initiants avaient la faculté de retirer leurs initiatives. C'est là une grosse responsabilité. Ce retrait n'offre pas de réelles difficultés mais, avant de prendre une décision, il faut en référer aux hommes de confiance de l'initiative, savoir quel est leur sentiment et attendre de connaître la décision des deux Chambres. Quant au retrait de la première initiative, on ne peut pas encore en juger, cela dépendra des décisions qui seront prises ici et au Conseil national.

Ainsi que je l'ai déjà exposé, le point de vue des initiants est celui des consommateurs, des contribuables, qui désirent trouver quelques armes pour contrebalancer l'influence de milieux qui poussent plutôt à la dépense, par exemple les grandes associations de défense des intérêts matériels, qui cherchent l'appui de la Confédération. C'est dire qu'en défendant le point de vue des initiants, nous soutenons celui d'êtres faibles contre ceux qui sont les plus forts dans le ménage fédéral, qui trouvent une porte ouverte pour présenter des revendications entraînant des dépenses, qu'il s'agisse de milieux patronaux, ouvriers ou agricoles.

Le phénomène de l'augmentation des dépenses ne peut être nié. Le budget fédéral a commencé très modestement. En 1913, il était de 127 millions de francs; dans les années 1920, il était de l'ordre de grandeur de 400 millions; dans les années 1938 à 1939 de l'ordre de 700 millions; il se rapproche maintenant des 2 milliards. La charge des contribuables pour le ménage fédéral est devenue extrêmement lourde, soit par la voie directe, soit par la voie indirecte. Ils voient souvent leur bordereau cantonal doublé par le bordereau fédéral.

Les initiants ont envisagé un certain nombre de moyens. Je n'entre pas trop dans les détails, puisque l'initiative est aujourd'hui condamnée ici. Comme représentant des initiants, je propose de la voter.

L'initiative contient cinq points.

Il y a d'abord le frein aux dépenses. L'Assemblée fédérale ne peut pas voter une dépense supérieure à celle qui est proposée par le Conseil fédéral. L'ensemble du budget doit correspondre aux prévisions de l'exécutif. Je rappelle que ces dispositions n'ont rien de révolutionnaire. L'Angleterre vit sous ce régime depuis l'époque de Cromwell. Le canton de Genève applique depuis les années 1920 à 1930 une disposition semblable, adoptée en contreprojet d'une initiative dite «initiative verte». Il s'en est bien trouvé. Le frein aux dépenses devant le Grand Conseil a largement contribué au rétablissement de nos finances. D'ailleurs, le Conseil fédéral lui-même a estimé que le frein aux dépenses pouvait être intéressant. Je rappelle qu'on en a longuement discuté lors du célèbre projet de réforme financière de M. Meyer, conseiller fédéral, qui fut repoussé en votation finale, en juin 1938, à une voix de majorité. Ce frein aux dépenses a été critiqué. M. Speiser, par exemple, a dit que les Anglais l'avaient introduit pour restreindre la liste civile des rois ou reines d'Angleterre. Il est possible qu'historiquement le but de ce frein n'ait pas été celui que nous poursuivons mais l'Angleterre l'applique maintenant régulièrement, à la Chambre des communes et à la Chambre des lords, où il joue un rôle très utile.

Je n'insiste pas sur la majorité qualifiée, puisque le contreprojet reconnaît ce principe tel qu'il existe dans le régime transitoire. Il y a simplement entre les initiants et le contreprojet une question de mesure.

Le troisième point est celui du referendum facultatif, sur lequel je reviendrai tout à l'heure puisque c'est sur lui que se concentre la discussion.

Quant au referendum obligatoire, je reconnais qu'il alourdit l'initiative d'une façon peut-être malencontreuse. Lors des débats entre les initiants, je n'étais personnellement pas d'accord pour l'introduire. Il peut évidemment amener des votes populaires inutiles, par exemple si telle dépense proposée obtient l'accord des deux Chambres et celui de l'opinion publique.

Le cinquième point concerne le maintien de l'article 89bis. A ce propos, je rappelle l'attitude très nette des électeurs qui ont voté cet article quand bien même il n'avait pas été accepté par les deux Chambres et était combattu par la plupart des partis. La décision du peuple montre combien il souhaite des moyens propres à permettre des économies et on ne saurait en choisir un meilleur.

Dès le début, les initiants ont bien pensé qu'on pourrait établir un contreprojet qui comporterait une solution intéressante. A cet égard, je tiens à rendre hommage au Conseil fédéral et particulièrement à M. Streuli, conseiller fédéral. Ils ont compris l'importance de l'initiative, l'intérêt qu'il y avait à donner à l'opinion publique certaines garanties en matière de dépenses. J'ai été frappé de l'argumentation de M. Streuli, conseiller fédéral, qui, à plusieurs reprises, a bien précisé qu'il était important, en 1954, de donner aux électeurs des droits en matière financière, qui n'étaient pas nécessaires en 1874, alors que le budget fédéral était tout à fait modeste et que la question des finances fédérales se posait à peine. Aujourd'hui, c'est tout autre chose. L'électeur, qui doit continuellement payer, doit aussi avoir

un droit de discussion, un «Mitspracherecht», ainsi qu'on l'a dit à plusieurs reprises.

A l'encontre de M. Klaus, je tiens à dire que le referendum financier n'a rien de révolutionnaire. L'article 89, alinéa 2, qui se trouve dans la Constitution depuis 1874, donne la possibilité d'agir par la voix populaire contre une loi ou un arrêté de portée générale. Or, ces lois et ces arrêtés contiennent des éléments financiers. Le rapporteur vous a indiqué tout à l'heure le cas d'un referendum qui pouvait être dirigé contre une dépense de 10 000 fr. en faveur de la légation de Washington. Il s'agissait-là d'une somme infiniment plus modeste que tout ce qui est proposé habituellement. Le referendum est donc possible pour chaque loi, pour chaque arrêté de portée générale et l'adjonction qui est faite n'est pas une réforme de structure mais une amélioration des dispositions de l'article 89, alinéa 2.

L'opposition de principe à l'idée d'un referendum financier s'est cristallisée, on peut le dire, dans l'article assez vif, assez alarmiste qu'a écrit dans la *Neue Zürcher Zeitung*, le 12 juin 1951, le professeur Huber, professeur de droit civil à l'Université de Berne, ancien juge fédéral. Je crois que cette argumentation n'est véritablement pas intéressante. M. Huber s'appuie sur le fait que le referendum financier avait été introduit dans l'ancienne constitution de 1872 et fait remarquer que le peuple l'avait écartée. Je ne crois pas que ce soit un argument car la constitution de 1872 est tombée dans une grande bataille entre centralistes et fédéralistes et l'on n'a pas voté pour ou contre le referendum financier qui était perdu dans un vaste texte constitutionnel.

On prétend que les grands théoriciens du droit n'ont jamais été pour le referendum financier. On cite Fleiner alors que nous pouvons citer des passages du professeur Fleiner qui a parlé précisément de la valeur financière du referendum que nous possédons déjà. Pour ce qui concerne le professeur Giacometti, les initiants ont longuement discuté avec lui et jamais il ne leur a fait une opposition de principe sur la question du referendum financier. On sort alors la grosse artillerie, on cite le célèbre Tocqueville et son livre sur les Etats-Unis. On invoque une théorie de Tocqueville qui dit qu'il ne faut jamais pousser les droits populaires à l'extrême. A cet égard, ceux qui ont rédigé le projet, les initiants, peuvent avoir bonne conscience. Ce n'est pas pousser les droits populaires à l'extrême que de compléter d'une façon intelligente les dispositions que nous avons sur le referendum.

M. Klaus emploie une image amusante mais, je crois, erronée en disant qu'en votant le contreprojet, le Conseil serait comme des gens qui étant sous une pluie violente se jettent à l'eau pour échapper à la pluie. L'image est amusante mais elle n'est pas exacte. Ce n'est pas pour des raisons de tactique que l'on présente un contreprojet. Je l'ai dit tout à l'heure. Le Conseil fédéral estime qu'actuellement avec les charges fiscales qui pèsent sur les épaules des particuliers, on a le droit et le devoir de leur donner un «Mitspracherecht», un droit de discussion plus fort. On a parlé d'abus possibles, que l'on abuse du referendum et que le peuple soit obligé d'aller trop souvent aux urnes, ce qui est de nature à le lasser. Je crois que si nous prenons l'histoire du referendum

depuis 1874, nous voyons que ces craintes ne sont pas justifiées. Dans le domaine des lois, de 1874 à 1953, 440 lois ont été votées. Il n'y a eu que 51 referendums et pour ces referendums, le peuple les a rejetés 28 fois; il ne les a acceptés que 23 fois. Par conséquent, le peuple n'a réformé les décisions des Chambres que 23 fois sur 440.

Quand il s'agit des arrêtés de portée générale, la statistique est encore plus favorable: 201 arrêtés de portée générale; 14 referendums; 3 acceptations seulement. Il n'y a pas là de véritables abus. Peut-être seriez-vous tentés de vous laisser influencer par l'événement de juin 1954. En effet, au mois de juin, le peuple a voté sur deux referendums organisés par M. Duttweiler. Le premier visait une loi très modeste sur le certificat de capacité dans quatre métiers relativement peu importants. Le deuxième attaquait la dépense de 121 millions pour les Suisses à l'étranger. Curieusement, le peuple a voté avec M. Duttweiler. On peut se demander si une personnalité fouillante comme celle de M. Duttweiler n'aura pas alors une arme de plus pour agiter constamment le pays. Je ne crois pas qu'il faille se fonder sur cet exemple tout récent; il faut se fonder sur l'ensemble de la statistique. Un abus occasionnel ne doit pas empêcher une réforme modérée, la création d'une soupape utile pour réfréner les appétits particuliers.

Une certaine opposition est venue en face du referendum financier du fait que l'on a craint que certaines actions générales de la Confédération, comme celle de l'Union des paiements, puissent être entravées par un referendum, puissent être retardées. La commission, à Macolin, s'est préoccupée de cette question et dans le contreprojet l'on établit l'adjonction qui élimine la possibilité du referendum financier lorsqu'il s'agit de traités internationaux.

Je ne crois pas non plus que l'on puisse craindre que pour des emprunts, la Confédération soit empêchée, par ces dispositions, de faire des placements, des immobilisations. Ce ne sont pas des dépenses. Il y a lieu évidemment d'établir une doctrine sur la notion de dépense. Si elle est rigoureuse et logique, nous n'aurons pas d'occasion de referendum déplacé. Je me résume, je ne veux pas allonger puisque le sujet a déjà été traité assez largement en juin. Je propose d'approuver l'initiative. Si l'initiative n'est pas approuvée, ce qui paraît devoir être le cas, je propose de suivre les conclusions du rapporteur.

**Speiser:** Ich möchte im Gegensatz zu meinem Vorredner bitten, dem Gegenvorschlag zuzustimmen und die Initiative abzulehnen. Wenn man allerdings der Ansicht ist „que le peuple ne se trompe jamais“, wie es letzte Woche in diesem Saal verkündet wurde, sollte man eigentlich logischerweise die Initiative „tel quel“ schlucken. Es könnte dem Lande ja nur gut tun, wenn es von Leuten regiert wird, die sich nie täuschen können, die sich nicht getäuscht haben und sich nie täuschen werden. Daneben bringt die Initiative aber doch sehr schwerwiegende und sicher oft störende Verzögerungen in der Abwicklung der Geschäfte der schweizerischen Regierung, sobald sie in irgendeiner Weise mit finanziellen Lasten verbunden sind.

Wir haben im Juni die Initiative II verabschiedet, die praktisch den Bundesrat unter Kuratel

stellen will und, in gemässiger Form, das auch tut. So ist es vielleicht richtig, wenn wir auch die Initiative I, allerdings in modifizierter Form, ebenfalls schlucken, eine Initiative, die uns selbst, die Bundesversammlung, unter Vormundschaft stellt. Wenn wir das verdient haben, so wollen wir das in aller Bescheidenheit und mit der gleichen Grazie auf uns nehmen, wie es der Bundesrat bei der Initiative II bereits getan hat. Wir geben damit zu, dass das Volk im Entscheid über Sachfragen, die Ausgaben implizieren, intelligenter und weitblickender ist als die von ihm nach Bern delegierten Vertreter. Aber auch wenn wir diese These „tel quel“ akzeptieren, so müssen wir doch auf die ganz schwerwiegenden, ungünstigen Folgen hinweisen, die die Initiative I in ihrer Originalfassung mit sich brächte. Es darf nicht soweit kommen, dass die Schweiz schliesslich durch die übertriebene Erweiterung der Volksrechte nicht mehr regierungsfähig wird. Es gibt Beispiele von Ländern, die durch die Omnipotenz der Parlamente fast nicht mehr regiert werden können. Wir sollten uns auch in der anderen Richtung in acht nehmen. Ich glaube, es ist kein Beweis eines schlechten Demokraten, wenn man sagt, auch in der Demokratie müsse man eine gewisse Disziplin üben. Ich möchte also bitten, die Initiative abzulehnen und dafür auf den Gegenvorschlag einzutreten, der ganz sicher den guten Kern und die guten Gedanken, die in der Initiative enthalten sind, rettet, ohne deren schwerwiegende und schädliche Konsequenzen in sich zu tragen.

**Bundesrat Streuli:** Nach dem Eintretensreferat des Herrn Kommissionspräsidenten kann ich es Ihnen ersparen, nochmals eingehend die Gründe darzulegen, welche zur Ablehnung der Initiative in ihrer vorliegenden Form führen müssen. Ich beschränke mich darauf, die zwei Punkte herauszunehmen, welche im Gegenvorschlag des Bundesrates keine Berücksichtigung gefunden haben.

Einmal die Bindung der eidgenössischen Räte an die Anträge des Bundesrates: Den Initianten ist zuzugeben, dass auch der Bundesrat selbst wiederholt eine Bindung der Bundesversammlung an die bundesrätlichen Anträge in Vorschlag gebracht hat. Eine ähnliche Ordnung kennt das genferische Staatsrecht, und wiederholt ist darauf aufmerksam gemacht worden, dass auch in England dem Unterhaus untersagt sei, bei Finanzbeschlüssen über die Anträge des Kabinetts hinauszugehen. Die Lage ist aber im Bund eine ganz andere; eine derartige Bestimmung ist daher abzulehnen. Die Bundesversammlung ist die gewählte Vertreterin des Volkes und der souveränen Kantone. Ihr kommt nach der Verfassung mit Recht die oberste Gewalt im Bunde zu, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone, nicht aber des Bundesrates.

Das obligatorische Ausgabenreferendum. Neben dem fakultativen sieht die Initiative auch die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums vor. Selbst die Herren Initianten scheinen allerdings an dieser Zweiteilung des Finanzreferendums nicht stark zu hängen. Sie lässt sich übrigens schwerlich begründen. Gerade bei Beschlüssen von sehr grosser finanzieller Tragweite wird es stets ein leichtes sein, die für das fakultative Referendum vorgeschriebenen 30 000 Unterschriften zu sammeln, wenn sie auf

Opposition stossen. Falls dies aber nicht der Fall ist, besteht sicherlich kein Anlass, die Zahl der eidgenössischen Urnengänge zu vermehren. Deswegen beantragen wir also, neben den Argumenten, die bereits schon vorher vom Herrn Referenten und den andern Herren Votanten vorgebracht worden sind, die Ablehnung des Initiativvorschlages.

Soll nun ein Gegenvorschlag gemacht werden? Kommt man so zur Erkenntnis, dass die Initiative in der vorliegenden Form abzulehnen sei, so stellt sich die Frage, ob Volk und Ständen einfach ihre Verwerfung zu beantragen sei, wie dies ein Minderheitsantrag tut, oder ob ein Gegenvorschlag zu unterbreiten sei. Dazu möchte ich folgendes zu bedenken geben: Die Initiative ist nicht wie ein Blitz aus heiterem Himmel gekommen. Vom eidgenössischen Malaise ist in letzter Zeit viel gesprochen und geschrieben worden. Ohne die Frage seiner Begründetheit anzuschneiden, genügt hier die Feststellung, dass es wohl als Tatsache hingenommen werden muss. Sache der Behörden ist es, alles zu tun, um das Vertrauen zwischen Volk, Bundesversammlung und Bundesrat zu stärken. Die Ablehnung allein des Volksbegehrens, das innert kurzer Zeit und ohne grosse öffentliche Propaganda fast 100 000 Unterschriften auf sich vereinigt hat, müsste aber das Gegenteil bewirken. Ausserdem würde die Gefahr heraufbeschworen, dass die Initiative von Volk und Ständen angenommen würde. Es darf hier an das Schicksal des Volksbegehrens für die Rückkehr zur direkten Demokratie erinnert werden, welches uns den neuen Artikel 89bis der Bundesverfassung beschert hat. Die Annahme der vorliegenden Initiative in ihrer heutigen Form hätte für den Staat aber weit bedenklichere Folgen. Muss aber davon ausgegangen werden, die heutige Initiative finde in ihrer Tendenz, wenn auch nicht in ihrer Ausgestaltung, im Volke starken Anklang, so ist es unsere Pflicht, einen besseren Gegenvorschlag auszuarbeiten. Volk und Stände müssen Gelegenheit erhalten, sich zur Frage der Einführung des Finanzreferendums im Bunde auf Grund einer vernünftigen Vorlage zu äussern. Wir dürfen den Souverän nicht in die Zwangslage versetzen, etwas ablehnen zu müssen, was er möglicherweise im Prinzip billigt, oder einer Vorlage zustimmen zu sollen, obgleich ihre Ausgestaltung zweifelsohne unglücklich ist. Wer Gegner der Einführung des Finanzreferendums im Bunde überhaupt ist, dem bleibt es ja unbenommen, sich in der Volksabstimmung für die Verwerfung der Vorlage einzusetzen.

Im übrigen kann man sich fragen: Ist der Wunsch des Volkes nach vermehrtem Mitspracherecht bei Beschlussfassung über die Ausgaben des Bundes so unverständlich? Ich denke, im Gegenteil, er ist sehr verständlich in einem Zeitpunkt, wo der Bund vom nämlichen Volke für die weitere Erhebung von Steuern in der Höhe von rund 700 bis 800 Millionen Franken die Zustimmung fordert. Gerade hier liegt der wesentliche Unterschied zu früheren Zeiten, in welchen die Einführung des Finanzreferendums in Übereinstimmung mit den besten Staatsrechtslehrern abgelehnt wurde. Noch zu Zeiten Hiltys lebte der Bund fast ausschliesslich von seinen Grenzzöllen, welche ohne direkte und ohne fühlbare Inanspruchnahme der Bürger erhoben wurden. Heute ist der Bund mehr und mehr darauf angewiesen, im

Landesinnern selbst direkte und indirekte Steuern zu erheben. Die Wechselwirkung von Finanzbedarf und Besteuerung wird dem Bürger damit nachhaltig vor Augen geführt, und sein Interesse an der Ausgabenpolitik wird begreiflicherweise ein sehr direktes. Wer Steuern bewilligen muss, will bei der Verwendung der öffentlichen Mittel mitreden können. Das ist verständlich. Da im Gegensatz zum Auslande bei uns das Volk direkt das Steuerbewilligungsrecht besitzt, ergibt sich als Korrelat auch sein Anspruch auf ein direktes Mitspracherecht bei der Beschliessung von Ausgaben. Die Einführung des fakultativen Finanzreferendums, wie sie der Gegenvorschlag des Bundesrates vorsieht, stellt somit eine natürliche, begründete Weiterbildung des Verfassungsrechtes dar. Es kann keine Rede davon sein, dass man von einer der Verfassung wesensfremden Bestimmung sprechen könnte.

Nun die Ausgestaltung des Gegenvorschlages: Der Gegenvorschlag des Bundesrates enthält zwei wesentliche Punkte, das Erfordernis des qualifizierten Mehrs im Parlament und das Finanzreferendum. Es wird darauf in der Detailberatung näher einzutreten sein. Hier nur das Grundsätzliche, vorerst in bezug auf das qualifizierte Mehr: Der Gegenvorschlag übernimmt den bisherigen Artikel 8 der Übergangsordnung, das qualifizierte Mehr, in der gleichen Fassung, wie er im letzten Jahre von der Bundesversammlung beschlossen worden ist, jedoch mit der Präzisierung, dass das qualifizierte Mehr auch auf die Beschlüsse über einzelne Posten des Voranschlages anzuwenden sei. Es handelt sich also um geltendes Verfassungsrecht, dem lediglich dauernder Charakter gegeben werden soll, wie dies bereits in den verworfenen Verfassungsvorlagen von 1950 und 1953 der Fall war, und insofern bringt diese Vorlage denn auch eine Entlastung des späteren, des zukünftigen Finanzrechtes. Dass diese Bestimmung den ominösen Namen einer Ausgabenbremse zu Unrecht trägt, hat die Praxis der letzten vier Jahre hinlänglich erwiesen. Sicherlich ist aber das Verlangen gerechtfertigt, dass Beschlüsse über bedeutendere Ausgaben, welche die Bundesversammlung in eigener Kompetenz fasst, von einer sicheren, von einer qualifizierten Mehrheit beschlossen werden. Das ist man schon dem Steuerzahler schuldig, der für diese Ausgaben aufzukommen hat. Dass für bedeutendere Entscheide ein qualifiziertes Mehr verlangt wird, ist auch sonst in der Eidgenossenschaft nichts Ungewöhnliches. Der Bund kennt seit 1939 die gleiche Bestimmung für die Dringlicherklärung allgemeinverbindlicher Beschlüsse; eine Reihe von Kantonen schreibt ebenfalls für gewisse Beschlüsse die Zustimmung einer Mehrheit bis zu zwei Dritteln aller Ratsmitglieder vor. Bei Vereinen, Gesellschaften und Genossenschaften des privaten Rechtes verlangen Gesetz und Statuten in zahlreichen Fällen ein qualifiziertes Mehr. Von einer revolutionären oder der eidgenössischen Räte unwürdigen Bestimmung kann daher nicht gesprochen werden.

Dagegen gehen die Initianten zu weit, wenn sie für alle Beschlüsse über neue Ausgaben das qualifizierte Mehr vorschreiben. Es soll vielmehr nur für Beschlüsse von einer grösseren finanziellen Tragweite vorgesehen werden. Damit wird der Ausnahmeharakter und der Zweck der Bestimmung gewahrt,

auf die erhöhte Bedeutung eines Beschlusses und die damit verbundene gesteigerte Verantwortung hinzuweisen. Das qualifizierte Mehr zur täglichen Norm werden zu lassen, stände auch im Widerspruch zu Artikel 87 der Bundesverfassung, der für Abstimmungen nur das einfache Mehr der Stimmen verlangt, und läge sicher nicht im Interesse der Sache. Die Beibehaltung der bisherigen Grenze von 5 Millionen für einmalige und 250 000 Franken für wiederkehrende Ausgaben ist angemessen.

Einige grundsätzliche Bemerkungen zum Finanzreferendum. Schon heute ergibt sich der Grossteil der Ausgaben direkt aus der Anwendung von Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Der nicht allgemeinverbindliche Bundesbeschluss spielt, abgesehen vom Gebiet der Militärausgaben keine bedeutende Rolle. Ein entsprechend enger Raum bleibt für die Anwendung des Finanzreferendums offen. Daraus ergibt sich, dass von seiner Einführung kein grundlegender Wandel der Ausgabenpolitik erwartet werden darf. Das Finanzreferendum wird aber auch nicht völlig unwirksam sein, wie Herr Ständerat Klaus glaubt. Jedenfalls ist die Befürchtung unbegründet, es müsse dem Bunde die Erfüllung seiner Aufgaben in untragbarer Weise erschweren.

Wenn aber Herr Ständerat Klaus glaubt, das Parlament könnte vielleicht einen rechtlich gangbaren Ausweg über den Voranschlag finden, befindet er sich im Irrtum. Es handelt sich hier ja um Beschlüsse, die Ausgaben zur Folge haben, also um Beschlüsse, welche keine oder in bezug auf die Höhe einer Ausgabe keine bestimmte Rechtsgrundlage haben. Der Voranschlag kann aber nicht neues Recht schaffen; auch wenn das nirgends *expressis verbis* bestimmt ist, besteht dieser Satz doch zu Recht. Und wenn das Parlament den Ausweg über den Voranschlag beschreiten wollte, würde es seine Kompetenzen überschreiten.

Wenn Herr Ständerat Klaus weiter glaubt, dass der Bundesrat ohne das Vorliegen einer Initiative diese Vorlage nicht unterbreitet hätte, ist das wohl richtig. Das heisst aber keineswegs, dass der Gegenvorschlag des Bundesrates taktisch gemeint sei. Wenn die Frage schon ernsthaft zur Diskussion gestellt worden ist – eben durch die Initianten –, so soll sie auch vernünftig gelöst werden. Bietet die Einführung des Finanzreferendums an sich somit keine Gewähr für vermehrte Einsparungen, so soll der Gegenvorschlag doch den Willen von Bundesrat und Bundesversammlung dokumentieren, bedeutendere Ausgaben nicht ohne Zustimmung des Volkes zu beschliessen und ihm auch auf den wenigen Gebieten, wo es dessen bisher ermangelte, ein Mitspracherecht einzuräumen. In diesem Sinne ist die neue Institution sicherlich geeignet, das Vertrauen der Bürger in die Behörden zu stärken.

Wenn ich zum Schluss noch einige Bemerkungen anbringen darf, möchte ich Wert darauf legen, noch einmal zu betonen, dass der Zusammenhang zwischen den Sparinitiativen und der bevorstehenden Abstimmung vom 24. Oktober über die Finanzordnung nicht ausser acht gelassen werden darf. Im Hinblick auf diese Abstimmung, aber auch im Hinblick auf die definitive Finanzordnung gilt es, das Misstrauen in die Ausgabenpolitik des Bundes zu beseitigen. Dazu gehört eine Dokumentierung des

guten Willens, bedeutendere Ausgaben nicht ohne ein qualifiziertes Mehr und grosse Beträge nicht unter Ausschaltung des Mitspracherechtes der Stimmberechtigten zu beschliessen. Damit ist ja noch lange nicht gesagt, dass der Stimmberechtigte von seinem Mitspracherecht einen zu häufigen Gebrauch machen wird. Aber die bloss Möglichkeit, das Mitspracherecht gegebenenfalls beanspruchen zu können, wirkt beruhigend. In vermehrtem Masse soll dem Volk, das dem Bund die notwendigen Einnahmen zu bewilligen hat, die letzte Verantwortung für die daraus zu bestreitenden Ausgaben übertragen werden. Volk und Stände werden entscheiden müssen, ob sie dieses vermehrte Mitspracherecht und die damit verbundene erhöhte Verantwortung wollen. Aber sie sollen ihren Entscheid auf Grund eines rechtlich einwandfreien, sachlich durchführbaren Voranschlags fällen können.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf den Gegenvorschlag des Bundesrates einzutreten und die Initiative abzulehnen.

**Le président:** Je vous propose de voter comme suit: vous vous prononcerez tout d'abord sur la proposition de M. Picot. J'opposerai ensuite la proposition de minorité à celle de majorité. (*Assentiment.*)

*Abstimmung - Vote*

Für den Antrag Picot	2 Stimmen
Dagegen	31 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

*Artikelweise Beratung - Discussion des articles*

*Titel und Ingress*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Titre et préambule*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.  
*Angenommen - Adoptés*

*Art. 1, Ziff. 1*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Art. 1, chiffre 1*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

**Von Moos, Berichterstatter:** Ich schlage Ihnen vor, den Artikel 89ter, wie er aus den Beratungen der Kommission hervorgegangen ist, absatzweise zu behandeln.

Zu Absatz 1: Die Fassung der Bestimmung in Absatz 1 unseres Entwurfes betreffend das für Ausgabenbeschlüsse erforderliche qualifizierte Mehr schliesst sich derjenigen in Artikel 8 der geltenden Finanzordnung an, die somit auch in der Übergangsordnung enthalten ist, über die sich Volk und Stände am kommenden 24. Oktober auszusprechen haben. Mit dem Einbau dieses Instrumentes in den Gegenvorschlag wird daher, wenn der Gegenvorschlag

angenommen wird, die Ausgabenbremse dauerndes Verfassungsrecht werden. Dem qualifizierten Mehr unterliegen Beschlüsse, die Ausgaben von einmalig mehr als fünf Millionen Franken oder wiederkehrend mehr als 250 000 Franken zur Folge haben, wenn über diese Beschlüsse die Volksabstimmung nicht verlangt werden kann. Die Volksabstimmung kann verlangt werden gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, in Anwendung von Artikel 89, Absatz 2, der Bundesverfassung, ferner neu gemäss Absatz 2 unseres Gegenvorschlages inskünftig auch gegenüber einfachen Ausgabenbeschlüssen in der Höhe von einmalig mehr als 10 Millionen Franken oder wiederkehrend mehr als zwei Millionen Franken. Auch bei diesen letzteren Finanzbeschlüssen wird also die Ausgabenbremse nicht zur Anwendung gelangen müssen.

Die Ausgabenbremse, das heisst das qualifizierte Mehr in beiden Räten, wird spielen müssen, wenn die betreffenden Beschlüsse Ausgaben in der angegebenen Höhe „zur Folge haben“. Das qualifizierte Mehr wird daher nur erforderlich sein für Kredite, die nicht bereits ziffernmässig oder nach Art und Umfang in einem andern Erlasse umschrieben sind, wo also die Festsetzung des Kreditbetrages dem Ermessen der Bundesversammlung überlassen ist. Sind in einem andern Erlasse die zu tätigen Ausgaben bereits ziffernmässig oder nach Art und Umfang festgesetzt, so bedarf der besondere Beschluss, diese Ausgabe zu tätigen oder den Kredit dafür in den Voranschlag einzusetzen, des qualifizierten Mehrs nicht.

Das qualifizierte Mehr soll auch erforderlich sein für einzelne Posten des Voranschlags, die einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken zur Folge haben. Der Begriff „zur Folge haben“ wird hier gleich anzuwenden sein wie bei den übrigen Ausgabenbeschlüssen. Von wiederkehrenden Ausgaben ist hier nicht die Rede, weil es sich bei der Beschlussfassung über Voranschlagsposten nur um die Festsetzung eines Kredites für das betreffende Jahr handelt.

In der geltenden Finanzordnung ist davon die Rede, dass das qualifizierte Mehr auch erforderlich sei, wenn vorher beschlossene Ausgaben um die Verfassungsbestimmung genannten Beträge erhöht werden sollen. Diese Erläuterung muss nicht besonders beigefügt werden. Wenn auf solche Erhöhungen die übrigen Voraussetzungen zutreffen – keine Referendumsmöglichkeit, keine ziffernmässige oder nach Art und Umfang bestimmte Festsetzung in einem andern Erlass –, so bedürfen auch bloss Erhöhungen um die genannten Beträge des qualifizierten Mehrs.

Der gleichen Vorschrift werden auch die mit den Nachtragskrediten angeforderten Beträge unterliegen.

Dagegen unterliegt der Beschluss über den Gesamtvoranschlag nach unserm Antrag dem qualifizierten Mehr nicht, weil es dessen überhaupt nicht bedarf, wenn wir bedenken, dass im Voranschlag in Zukunft alle einzelnen Beträge in bestimmter Höhe entweder durch die Möglichkeit des Referendums oder die Ausgabenbremse gedeckt sein werden oder in andern Erlassen bereits ziffernmässig oder nach Art und Umfang bestimmt sind.



Darüber hinaus wird das in Absatz 4 vorgesehene Bundesgesetz auch über die Anwendung des qualifizierten Mehrs nähere Vorschriften aufstellen können.

Ich beantrage Ihnen, Absatz 1 nach der Fassung der Kommission anzunehmen.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 1, Ziff. 2*

#### **Antrag der Kommission**

Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der folgende Fassung hat:

„In die Bundesverfassung ist folgender Artikel 89ter aufzunehmen:

*Art. 89ter*

Beschlüsse, die einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 250 000 Franken zur Folge haben, bedürfen in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder, wenn über sie die Volksabstimmung nicht verlangt werden kann. Das nämliche gilt für Beschlüsse über einzelne Posten des Voranschlages, die Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken zur Folge haben.

Beschlüsse, ausgenommen diejenigen des Voranschlages, die einmalige Ausgaben von mehr als 10 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken zur Folge haben, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn dies von 30 000 Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird. Erträgt ihr Inkrafttreten keinen Aufschub, so findet Artikel 89bis entsprechend Anwendung.

Beschlüsse über die Genehmigung von Staatsverträgen fallen nicht unter diese Bestimmungen.

Ein Bundesgesetz wird über die Anwendung dieser Bestimmungen die nähern Vorschriften aufstellen.“

*Article premier, chiffre 2*

Le contreprojet de l'Assemblée fédérale, dont la teneur est la suivante:

La Constitution fédérale sera complétée par un article 89ter rédigé comme suit:

*Article 89ter*

La majorité des membres de chacun des deux Conseil législatifs est requise pour les arrêtés qui entraînent des dépenses uniques de plus de 5 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 250 000 francs, si la votation populaire ne peut être demandée pour ces arrêtés. Il en est de même des décisions concernant les divers articles du budget, lorsqu'elles entraînent une dépense unique de plus de 5 millions de francs.

Hormis les arrêtés sur le budget, seront soumis à l'approbation ou au rejet du peuple, lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés qui entraînent des dépenses uniques de plus de 10 millions de francs ou de dépenses périodiques de plus de 2 millions. Si l'entrée en vigueur de ces arrêtés ne souffre aucun retard, l'article 89bis leur est applicable.

Les arrêtés approuvant des traités internationaux ne sont pas soumis à ces dispositions.

Une loi réglera l'exécution des présentes dispositions.

**Von Moos**, Berichterstatter: Absatz 2 des Gegenentwurfes sieht das fakultative Referendum, das von 30 000 Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen ergriffen werden kann, vor für Beschlüsse, die einmalige Ausgaben von mehr als 10 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken zur Folge haben. Damit wird das Ausgabenreferendum eingeführt für jene Fälle, in denen die Bundesbehörden im Rahmen ihres Ermessens finanzielle Verpflichtungen des Bundes von erheblicher Tragweite begründen. Auch hier verwenden wir die Wendung: „Beschlüsse, die Ausgaben zur Folge haben“. In der Wendung „zur Folge haben“ liegt an sich nicht eine Differenz zum Wortlaut der Initiative. Dagegen hat das Finanz- und Zolldepartement in unserer Kommission unwidersprochen den Standpunkt vertreten, dass darunter auch Fälle zu subsummieren seien, in denen der Bund bloss ermächtigt wird, eine Verpflichtung einzugehen, auch wenn diese Verpflichtung nicht ohne weiteres und nicht sofort honoriert werden muss.

Aus den uns zugekommenen Materialien zur Initiative haben wir den Schluss ziehen müssen, dass das Finanzreferendum nach Massgabe der Initiative weniger häufig zur Anwendung kommen würde als nach dem Gegenentwurf. Die zu den Initiativen erstatteten Gutachten der Professoren Grossmann und Hans Nef legen diesbezüglich eine bemerkenswerte Zurückhaltung an den Tag. Es trifft daher auch nicht zu, wie Herr Klaus in der Eintretensdebatte ausgeführt hat, dass dem Gegenentwurf ein blosser Scheincharakter zukommt. Meines Erachtens geht der Gegenentwurf in der Zulassung des Finanzreferendums weiter, als es nach den genannten Materialien die Initiative tun würde.

Ein Beschluss hat nicht Ausgaben zur Folge, wenn er selber die Folge eines andern Erlasses ist, in dem Ausgaben ziffernmässig bestimmt oder nach Art und Rahmen umschrieben sind. Es wird notwendig sein, über die Anwendung gerade dieser Bestimmung in einem Ausführungsgesetz die erforderlichen Vorschriften zu erlassen. Wenn wir bereits hier gewisse Abgrenzungen vornehmen, so kann dies nicht die Bedeutung einer abschliessenden Stellungnahme haben, sondern nur dazu bestimmt sein, der künftigen Praxis die einzuschlagenden Wege zu weisen. Vorweg ist festzustellen, dass es in jedem Einzelfalle die Bundesversammlung selber sein muss, die abklärt und darüber befindet, ob nun nach Massgabe dieses neuen Verfassungssatzes ein Ausgabenbeschluss dem Referendum unterliege oder nicht. Dieser Aufgabe kann sich die Bundesversammlung nicht entziehen; diese Obliegenheit wird ihr aber auch nicht streitig gemacht werden können etwa mit dem Hinweis darauf, die Bundesverfassung enthalte keine Bestimmung, wonach eine solche Feststellung Sache der eidgenössischen Räte sei.

Das Finanzreferendum hat dann Platz zu greifen, wenn der Bundesversammlung in bezug auf die Bewilligung einer Ausgabe freies Ermessen zusteht. Als Ausgabenbeschlüsse sind dabei Beschlüsse zu betrachten, die finanzielle Verpflichtungen des Bundes



unmittelbar begründen oder den Bund zu ihrer Begründung ermächtigen.

Der Voranschlag unterliegt weder als Ganzes noch in seinen einzelnen Posten dem Referendum, indem seine Festsetzung gemäss Artikel 85, Ziffer 10, in die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte fällt und indem der wesentliche Teil der im Voranschlag einzusetzenden Ausgaben ohnehin auf referendums-pflichtigen Erlassen oder auf Beschlüssen beruht, zu deren Erlass die betreffende Behörde zuständig ist. Es würde zudem zu kaum überwindlichen und nicht annehmbaren Schwierigkeiten führen, wollte man auch den jährlichen Voranschlag regelmässig dem Referendum aussetzen. Es erscheint daher als die richtige Lösung, den Voranschlag dem Referendum nicht zu unterwerfen.

Wenn die eidgenössischen Räte zum vornherein einem Erlass, der Ausgaben zur Folge hat, die Form eines Bundesgesetzes oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses geben, so wird nach meiner Auffassung nicht die Bestimmung des Artikels 89ter, sondern jene des Artikels 89, Absatz 2, zur Anwendung gelangen müssen. Im übrigen werden gemäss der gegebenen Umschreibung Beschlüsse über Ausgaben dann nicht unter das Referendum gemäss Artikel 89ter fallen, wenn es sich um die Anlage verfügbarer Mittel im Sinne des Anlagegesetzes oder wenn es sich um die Erfüllung bestehender Verpflichtungen des Bundes handelt. Der Beschluss hat auch dann nicht im Sinne dieses Absatzes Ausgaben zur Folge, wenn es sich um den Vollzug von Erlassen handelt, in denen Ausgaben bereits ziffernmässig bestimmt oder nach Art und Rahmen umschrieben sind. Wenn im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vorgesehen wird, dass der Bund in den ersten zwanzig Jahren seit dem Inkrafttreten des Gesetzes jährlich zwei Drittel des Betrages von 160 Millionen Franken an die Versicherung zu leisten habe, so unterliegt der Beschluss, der jährlich diese Ausgabe anordnet, nicht dem Referendum; er ist in einem andern Erlass bereits ziffernmässig umschrieben. Wenn im Landwirtschaftsgesetz vorgesehen wird, dass der Bund Bodenverbesserungen bis zu 40% der Erstellungskosten oder in Berggebieten bis zu 50% der Erstellungskosten unterstützen werde, bedarf der Beschluss über die Tätigung dieser Ausgabe des Referendums nicht, weil er im grundlegenden Erlass nach Art und Umfang umschrieben ist. Wenn es sich um die Erhaltung von Bundesvermögen handelt, um den Unterhalt von Bauten und Anlagen, so ist anzunehmen, dass auch in diesem Fall das Ausgabenreferendum nicht Platz finden kann. Über einen solchen Fall, der einen Kanton mit Finanzreferendum betraf, hat sich das Bundesgericht mit Urteil vom 21. März 1951 in Ausführungen geäußert, die auch auf das Finanzreferendum des Bundes zutreffend sein werden. Die Frage nach der Zulässigkeit oder Notwendigkeit des Finanzreferendums wird auch dann verneint werden müssen, wenn in einem dem Referendum unterliegenden Erlass Bundesrat oder Bundesversammlung zur Bewilligung einer Ausgabe, auch ohne ziffernmässige Umschreibung, ausdrücklich ermächtigt worden sind. Ich denke hier an das Bundesgesetz vom 26. September 1952 betreffend die Abänderung des Beamtengesetzes. In Artikel 2 dieses Bundes-

gesetzes wird die Bundesversammlung ausdrücklich ermächtigt, in den Jahren 1953 bis 1955 dem Bundespersonal angemessene Teuerungszulagen zu bewilligen. Bei einer so klaren Ermächtigung bleibt für die Anwendung des Finanzreferendums kein Raum mehr. Endlich wird auch in jenen Fällen, in denen bestimmte Einnahmen, wie Ausgleichsabgaben, zweckgebunden reserviert werden, das Referendum nicht am Platz sein, wenn die zuständige Behörde im Sinne des umschriebenen Zweckes über die betreffenden Mittel verfügt; denn dann handelt es sich um den Vollzug von Erlassen, in denen die zu tätigen Ausgaben ebenfalls nach Art und Rahmen, dem Rahmen der verfügbaren Mittel, genügend umschrieben sind.

Eine wesentliche Abgrenzung haben wir im Verfassungstext selber anzubringen für notwendig erachtet. Im Absatz 3 unseres Entwurfes haben wir die Bestimmung aufgenommen, dass auch Beschlüsse über die Genehmigung von Staatsverträgen nicht unter die Bestimmungen betreffend das Finanzreferendum fallen. Die Staatsverträge sind durch Annahme eines Volksbegehrens und Beifügung eines neuen Absatzes zu Artikel 89 im Jahre 1921 unter bestimmten Voraussetzungen dem Referendum unterstellt worden. Es besteht kein Anlass, diese Regelung heute abzuändern, und die Kommission will durch Beifügung des Absatzes 3 verdeutlichen, dass auf Staatsverträge nur Artikel 89, Absatz 3, Anwendung finden soll. Daraus ergibt sich, dass auch Verbindlichkeiten finanzieller Art, die auf Staatsverträgen und internationalen Übereinkommen beruhen oder sich aus ihnen ergeben, nicht dem Finanzreferendum unterworfen werden können.

Es wird, wie bereits ausgeführt, Aufgabe eines Ausführungsgesetzes sein, hierüber nähere Vorschriften zu erlassen. Da aber der Verfassungssatz, wenn er einmal angenommen sein wird, zur Anwendung gelangen muss, auch wenn das Ausführungsgesetz noch nicht erlassen sein wird, war es notwendig, hier einige sich aus der Natur der Sache ergebende Abgrenzungen vorzunehmen. Dabei wird es im Einzelfall jeweilen die Bundesversammlung sein, die gemäss den aufgestellten Richtlinien darüber zu befinden haben wird, ob ein Ausgabenbeschluss dem Referendum unterliege oder nicht.

Entsprechend der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung beantragen wir in Absatz 2 einen Vorbehalt zugunsten des Artikels 89bis. Diese Bestimmung ist anwendbar auf allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, Absatz 3 auf Bundesbeschlüsse überhaupt. Sie sieht die Dringlicherklärung allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse und demgegenüber ein fakultatives Referendum vor, in Absatz 3 überdies ein obligatorisches Referendum, wenn es sich um Bundesbeschlüsse handelt, die sich nicht auf die Verfassung stützen und die länger als ein Jahr in Kraft bleiben sollen. Artikel 89bis wird demnach auch auf die Ausgabenbeschlüsse anwendbar sein, die gemäss Artikel 89ter, Absatz 2, dem Finanzreferendum unterliegen.

Darnach wird es vorkommen können, dass ein Ausgabenbeschluss, der im Falle der Ergreifung des Referendums gemäss Artikel 89bis, Absatz 2, in der Volksabstimmung verworfen wurde oder der gemäss Artikel 89bis, Absatz 3, von Volk und Ständen nicht innert Jahresfrist genehmigt wird, nach einjähriger

Geltungsdauer ausser Kraft zu treten hat. Dieses Ausserkrafttreten kann jedoch keine rückwirkende Geltung haben. Soweit der Beschluss bereits vollzogen ist, ist dies rechtmässig geschehen. Das gilt auch dann, wenn die bewilligten Ausgaben kassenmässig noch nicht getätigt, die betreffenden Verbindlichkeiten jedoch eingegangen worden sind. Solche Verbindlichkeiten, die unter der Geltungsdauer eines verfassungsmässig erlassenen Beschlusses eingegangen worden sind, können nicht durch ein nachträgliches Referendum gemäss Artikel 89bis, das den Beschluss nach einjähriger Geltungsdauer ausser Kraft setzen würde, annulliert werden. Es erscheint als angezeigt, dies hier ausdrücklich zuhanden einer künftigen Praxis festzuhalten.

Endlich muss hier ein Wort beigefügt werden über die zahlenmässige Abgrenzung, die dem Finanzreferendum zugrunde liegt. Die Initiative hat für das fakultative Ausgabenreferendum Beträge von einmalig mehr als 5 Millionen Franken und wiederkehrend mehr als 1 Million Franken in Aussicht genommen. Der Bundesrat schlägt demgegenüber vor, auf 30 Millionen für einmalige und 5 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben zu gehen. Die Festsetzung dieser Beträge bedeutet eine Frage des Ermessens oder, wenn man will, eine psychologische Frage. Im Bestreben, den Leitern des Initiativkomitees den Rückzug des Volksbegehrens zu erleichtern, hat die Kommission sich dafür entschieden, das Finanzreferendum für Beträge von einmalig mehr als 10 Millionen und wiederkehrend mehr als 2 Millionen Franken vorzusehen, also gegenüber dem Antrage des Bundesrates ziemlich tief zu gehen. Man könnte sich eine ganze Skala von Abstufungen zwischen den Anträgen der Initianten und denjenigen des Bundesrates vorstellen. Wir glauben, mit unserem Vorschlag dem Gedanken der Initiative einigermaßen Rechnung getragen zu haben, ohne dass sich das Finanzreferendum inskünftig als untragbare Belastung oder als ein Hemmschuh jeder gedeihlichen Entwicklung erweisen müsste.

Zur Formulierung dieses Absatzes habe ich folgendes beizufügen: Die gewöhnlichen Ausgabenbeschlüsse stellen gemäss Burckhardt weder einen Rechtssatz auf, noch wenden sie einen allgemeinverbindlichen Rechtssatz auf einen besonderen Fall an. Wir konnten daher einer uns gemachten Anregung nicht folgen, den Absatz 2 einfach so zu fassen, dass alle dem Referendum unterliegenden Ausgabenbeschlüsse der Einfachheit halber in die Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu kleiden seien. Gerade eine solche Vorschrift hätte erneut den Charakter der Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse entwertet und die Grenzen zwischen diesen und den einfachen Bundesbeschlüssen weiterhin verwischt. Handelt es sich um den Erlass von Rechtssätzen, die den Bürger verpflichten, so sollen sie weiterhin in der Form von Gesetzen aufgestellt werden oder, wenn sie für die Gesamtheit der Bürger von untergeordneter Bedeutung sind, in der Form allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse, während für Erlasse, die keine für Dritte verbindlichen Rechtssätze enthalten, die Form des einfachen Bundesbeschlusses angemessen zu sein scheint. Es ist daher abzulehnen, auch solche einfache Bundesbeschlüsse, nämlich wenn sie Ausgaben in einer bestimmten

Höhe zur Folge haben, in die Form von Gesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu kleiden und sie auf diesem Wege dem Referendum zu unterwerfen. Wir halten den in Absatz 2 unseres Gegenentwurfes beschrittenen Weg für richtiger, klarer und angemessener. Die Richtlinien, nach denen Erlasse der eidgenössischen Räte als Gesetze oder als allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse formuliert werden sollen (wenn sie, nach Burckhardt, einen Rechtssatz enthalten, oder einen allgemeinverbindlichen Rechtssatz auf einen besonderen Fall anwenden, oder wenn sie, nach der jeweiligen Stellungnahme der Justizabteilung, dem Bunde eine neue Aufgabe übertragen und in diesem Sinne einen neuen Grundsatz aufstellen), werden durch unsere heutige Schlussnahme in keiner Weise berührt oder abgeändert.

Damit beantrage ich Ihnen die Annahme des Absatzes 2 in der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung.

**Bundesrat Streuli:** Bei der Festsetzung des Betrages, das heisst der Höhe für den Beginn des fakultativen Finanzreferendums, handelt es sich um Standpunktbetrachtungen. Die Initianten wollen von ihrem Standpunkt aus sehr tief gehen, um eine möglichst grosse Wirksamkeit zu erreichen. Vom Standpunkt der Kommission – vielleicht ist das der Standpunkt der Bürger ausserhalb der Verwaltung, derjenigen, die bezahlen müssen – will man einen Betrag festsetzen, der, absolut genommen, vernünftig scheint. Die Initianten wollen also 1 Million Franken für wiederkehrende und 5 Millionen für einmalige Ausgaben, die Kommission will 2 Millionen für jährlich wiederkehrende und 10 Millionen Franken für einmalige Ausgaben festsetzen. Der Bundesrat nimmt eher eine Relation in Aussicht in bezug auf das grosse Ausgabenvolumen der Staatsrechnung von rund 2 Milliarden Franken und betrachtet daher einen Betrag von 5 Millionen bzw. 30 Millionen Franken als angemessen.

Der Bundesrat beantragt Ihnen, seinem Antrag zustimmen zu wollen. Aber ich habe bereits erwähnt, dass es sich hier um Standpunktbetrachtungen und Ermessungsfragen handelt.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	20 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	8 Stimmen

#### *Art. 2*

##### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

##### **Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

#### *Art. 3*

##### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

##### **Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Beschlusentwurfes 28 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Vormittagssitzung vom 30. September 1954**  
**Séance du 30 septembre 1954, matin**

Vorsitz – Présidence: M. Barrelet

**6681. Wirtschaftliche Massnahmen.**  
**49. Bericht des Bundesrates und Verlängerung**  
**des Bundesbeschlusses**  
**Mesures économiques.**  
**49<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral et**  
**prolongation de l'arrêté**

Bericht und Beschlusentwurf vom 18. August 1954  
(BBI II, 273)

Rapport et projet d'arrêté du 18 août 1954 (FF II, 253)

Beschluss des Nationalrates vom 22. September 1954  
Décision du Conseil national du 22 septembre 1954

I

**49. Bericht des Bundesrates betreffend die gemäss**  
**Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 erlassenen**  
**wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Aus-**  
**land**

**49<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral sur les dispositions**  
**prises en application de l'arrêté fédéral du 14 octobre**  
**1933 concernant les mesures de défense économique**  
**envers l'étranger**

**Antrag der Kommission**

Zustimmende Kenntnisnahme.

**Proposition de la commission**

Prendre acte avec approbation.

*Berichterstattung – Rapport général*

**Vieli, Berichterstatter:** Im 49. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland werden zwei Anträge gestellt:

1. es sei von den getroffenen Massnahmen in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen und zu beschliessen, dass sie weiter in Kraft bleiben sollen;

2. es sei die Wirksamkeit des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland in der Fassung vom 22. Juni 1939 gemäss vorgelegtem Bundesbeschluss bis Ende 1956 zu verlängern.

Ich beantrage Ihnen, es sei zunächst über den 49. Bericht zu beraten und Beschluss zu fassen und hernach über die Verlängerung des Bundesbeschlusses bis Ende 1956 zu beschliessen. Ich nehme an, dass Sie mit diesem Vorgehen einverstanden sind.

Der 49. Bericht des Bundesrates:

Die allgemein gesprochen anhaltend günstige Wirtschaftslage der Schweiz im Berichtszeitraum wird unter anderem gekennzeichnet durch die hohen Aussenhandelsumsätze. Einer Rekordeinfuhr im Umfang von 3 578 000 000 Franken in der Zeit vom 1. Januar bis Ende August 1954 steht ein Höchstexport von 3 290 000 000 Franken gegenüber. Im Gegensatz zum vorjährigen Ergebnis unserer Handelsbilanz, die Ende August anormalerweise mit einem Aktivum, und zwar in der Höhe von 39 Millionen, abschloss, weist der bisherige Abschluss einen Einfuhrüberschuss von 288 Millionen Franken aus. Erfreulich ist, dass diese Entwicklung nicht auf verminderte Exporte zurückzuführen ist, die sogar um 14,3 Millionen Franken zugenommen haben, sondern auf das Anwachsen der Einfuhren um 341 Millionen Franken. Das Handelsbilanzdefizit von 288 Millionen Franken für eine achtmonatige Rechnungsperiode entspricht allerdings noch nicht der für die Schweiz bestehenden Notwendigkeit eines ausgesprochenen Passivums des Aussenhandels. Bekanntlich sollte dieses ungefähr 100 Millionen Franken im Monat ausmachen, um auf normale Weise dem Ausland die notwendigen Mittel zur Bezahlung der sogenannten Invisibles – Tourismus, Transportkosten, Versicherungen, Finanzzahlungen usw. – zur Verfügung zu stellen. Dass unsere Exporte eine respektable Höhe erreichen konnten, ist nicht zuletzt auf die Liberalisierungsbestrebungen der OECE zurückzuführen. In diesem Zusammenhang sind die abgeschlossenen Abkommen über die teilweise Rückzahlung und Konsolidierung schweizerischer Forderungen gegenüber der Europäischen Zahlungsunion zu erwähnen. Diese Abkommen, welche der Ständerat bereits gestern behandelt hat, haben eine fühlbare Entlastung der schweizerischen Quote zur Folge, so dass sich aller Voraussicht nach während der auf den 30. Juni 1955 befristeten Geltungsdauer der Europäischen Zahlungsunion die Frage einer weiteren Rallonge bzw. einer nochmaligen Kreditgewährung durch das Parlament nicht stellen wird.

Die Bautätigkeit ist nach wie vor sehr rege, und die Zahl der in vielen Zweigen der schweizerischen Wirtschaft tätigen ausländischen Arbeitskräfte ist immer noch sehr gross. Nach einer teilweisen und vorübergehenden Abschwächung kann auch der Auftragsbestand in der Industrie wieder als befriedigend bezeichnet werden. Soweit die bis jetzt vorliegenden Zahlen eine Beurteilung der Lage erlauben, hatte sodann die Hotellerie im allgemeinen nicht allzusehr unter dem schlechten Wetter zu leiden. Schlimmer allerdings liegen die Verhältnisse bei der Berghotellerie. Unvorhergesehene Ereignisse vorbehalten, ist anzunehmen, dass die touristische Frequenz unseres Landes weiterhin befriedigend sein wird. Der grosse Bedarf an Arbeitskräften, welcher die rege Tätigkeit unserer ganzen Wirtschaft aufrechterhalten wird, bringt es mit sich, dass die Arbeitslosigkeit, gemessen an der Anzahl Beschäftigter, äusserst gering ist. Während der Saison beschäftigte die Schweiz immer noch etwa 150 000 fremde Arbeitskräfte. Wenn auch nicht ganz ohne Schwierigkeiten, scheint es doch, dass in der nahen Zukunft ein gewisser Absatz an Vieh im Ausland möglich sein wird. Besonders wünschenswert wäre es, wenn auch Deutschland als Käufer unseres

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale, Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1954
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.09.1954
Date	
Data	
Seite	164-180
Page	
Pagina	
Ref. No	20 035 745

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Speiser:** Nachdem alles, was mit dem Washingtoner Abkommen zusammenhängt, im Stenographischen Bulletin veröffentlicht wurde, möchte ich den Antrag stellen, die Begründung der Motion und die Antwort des Bundesrates auch in das Stenographische Bulletin aufzunehmen.

*Zustimmung – Adhésion*

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

## **6591 Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

Siehe Jahrgang 1954, Seite 164 – Voir année 1954, page 164

Beschluss des Nationalrates vom 13. März 1956  
Décision du Conseil national du 13 mars 1956

*Differenz – Divergence*

*Art. 1, Ziff. 2, des Bundesbeschlusses  
Art. 89ter der Bundesverfassung*

*Abs. 1*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Article premier, chiffre 2, de l'arrêté fédéral  
Art. 89ter de la Constitution fédérale*

*Al. 1*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

**von Moos, Berichterstatter:** Bezüglich der ersten der sogenannten beiden Sparinitiativen, des Volksbegehrens, betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung befinden wir uns im Stadium der parlamentarischen Differenzenbereinigung. Differenzen bestehen lediglich bei Artikel 1, Ziffer 2, des vom Bundesrate vorgeschlagenen Beschlussentwurfes, nämlich bei der Gestaltung und Fassung des Gegenentwurfes zu einem neuen Artikel 89ter der Bundesverfassung.

Seit unserer ersten Beschlussfassung vom 29. September 1954 sind immerhin anderhalb bis zwei Jahre verstrichen. Was damals und inzwischen geschehen ist, möchte ich hier in aller Kürze resümieren. Unser Rat hat gestützt auf den Bericht des Bundesrates vom 4. Mai 1954 in der Herbstsession 1954 mit 31 : 2 Stimmen die Ablehnung der Initiative und mit 30 : 4 Stimmen die Aufstellung eines Gegenentwurfes beschlossen. Am 16. März 1955 hat der Nationalrat der Ablehnung der Initiative zugestimmt und im Grundsatz auch die Vorlage eines Gegenentwurfes gutgeheissen. Er hat aber am Tage darauf die Einzelbehandlung ausgesetzt und einen Ergänzungsbericht im besondern über die Auswirkungen eines solchen Gegenentwurfes auf die Finanzgebarung

der verschiedenen Abteilungen der Bundesverwaltung und auf die bestehende Gesetzgebung verlangt. Am 16. Dezember 1955 hat der Bundesrat diesen Ergänzungsbericht erstattet. Er ist gedruckt worden, und er wurde an die Bundesversammlung gerichtet; er ist also auch uns zugestellt worden. Der Bundesrat hat ihn auf Verlangen der nationalrätlichen Kommission durch einen weitem Bericht vom 24. Februar 1956 ergänzt und dabei teilweise neue Formulierungen vorgeschlagen, um den im Nationalrat geltend gemachten Bedenken Rechnung zu tragen. Das Ergebnis der nationalrätlichen Verhandlungen vom 13. März 1956 liegt vor uns und bildete den Ausgangspunkt für die Beratungen, die unsere Kommission am 11. April 1956 durchgeführt hat. Unsere Anträge weichen zum Teil neuerdings von den Beschlüssen des Nationalrates ab. Ich habe die Ehre, Ihnen die gestellten Anträge zu erläutern, wobei ich bei Artikel 89ter, Absatz 1, den vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikel 89ter Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates zu empfehlen in der Lage bin. Es handelt sich um die dauernde verfassungsmässige Verankerung der Ausgabenbremse, was wir schon beschlossen haben, und die Differenz liegt hier darin, dass der Nationalrat das Wort „Beschlüsse“ durch „Bundesbeschlüsse“ ersetzt. Das ist klarer und eindeutiger. Darunter fallen die nicht allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse sowie jene allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse, die nach Artikel 89bis der Bundesverfassung nur für ein Jahr in Kraft gesetzt worden sind. Sollen letztere mehr als ein Jahr in Geltung bleiben, unterliegen sie dem Referendum und fallen dann nicht unter die Klausel des qualifizierten Mehrs. Die Beschlüsse über einzelne Posten des Voranschlages unterstehen, wie dem zweiten Satz dieses Alineas 1 zu entnehmen ist, wenn die Ausgabe eine bestimmte Höhe erreicht, ebenfalls der Ausgabenbremse. Dabei wird das im Absatz 4 unseres Entwurfes vorgesehene Bundesgesetz Näheres bestimmen müssen, nämlich in Ausführung des Grundsatzes, dass es sich um Beschlüsse handelt, die Ausgaben „zur Folge haben“.

Die Kommission beantragt bei Absatz 1 einstimmig Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

**Bundesrat Streuli:** Ich möchte auch die Auffassung des Bundesrates zu dieser ersten Differenz mit dem Nationalrat bekanntgeben. Der Bundesrat beantragt Ihnen ebenfalls, zu sagen „Bundesbeschlüsse“. Es liegt mir aber daran, ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass mit dieser Formulierung alle Beschlüsse, die sich auf Gesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse stützen können, nicht mehr dem Finanzreferendum unterstehen, gleichgültig, ob darin Ausgaben ausdrücklich vorgesehen sind oder lediglich die Kompetenz geschaffen wird, solche zu beschliessen. Dieser Ordnung liegt die Überlegung zugrunde, dass bereits der Grunderlass dem Referendum unterstanden hat, so dass das Volk also schon Gelegenheit hatte, zu entscheiden, sei es entweder über den Grundsatz der Ausgabe selbst oder aber über die Übertragung der Kompetenz an das Parlament. Es ist klar, dass das keine redaktionelle Änderung ist, sondern eine materielle Änderung von grosser Bedeutung. In dieser

neuen Ausgestaltung verliert der Gegenvorschlag allerdings von seiner Substanz; denn nach dem ersten Vorschlag des Bundesrates wären dem Finanzreferendum auch Beschlüsse unterlegen, die sich auf eine gesetzliche Grundlage hätten stützen können, wenn in dieser gesetzlichen Grundlage die Ausgabe nicht zwingend vorgeschrieben oder nach Art und Rahmen genau festgelegt gewesen wäre. Das Finanzreferendum hätte also dann gespielt, wenn die Festsetzung der Ausgabe im Ermessen der Bundesversammlung gelegen wäre.

Die Neufassung des Verfassungstextes schliesst sich in dieser Hinsicht enger an den Initiativtext an, der das Finanzreferendum nur für neue Ausgaben vorsieht, wobei eine Ausgabe dann als neu angesehen wird, wenn sie nicht auf eine bestehende Rechtsgrundlage gestützt werden kann. Selbstverständlich habe ich hier den Bundesrat des Jahres 1956 zu vertreten. Deswegen ersuche ich in seinem Namen meinerseits, den Anträgen Ihrer Kommission und damit den Beschlüssen des Nationalrates zuzustimmen.

Persönlich darf ich vielleicht noch beifügen, dass die Vorlage in dieser Fassung immer noch besser ist als die Initiative, und dass es besser ist, dem Volke diesen Gegenvorschlag zu unterbreiten als gar keinen Gegenvorschlag.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2*

### **Antrag der Kommission**

*Mehrheit*

Bundesbeschlüsse, ausgenommen diejenigen über den Voranschlag, die einmalige Ausgaben von mehr als zehn Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken zur Folge haben, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn dies von 30 000 Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird. Die Volksabstimmung kann jedoch nicht verlangt werden, wenn solche Ausgaben auf Grund einer Ermächtigung beschlossen werden, die in einem Bundesgesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss enthalten ist. Erträgt ihr Inkrafttreten keinen Aufschub, so findet Artikel 89bis entsprechend Anwendung.

*Minderheit*

(Klaus)

Bezüglich der Grenzbeträge Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Al. 2*

### **Proposition de la commission**

*Majorité*

Hormis les arrêtés fédéraux sur le budget, seront soumis à l'approbation ou au rejet du peuple, lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux qui entraînent des dépenses uniques de plus de 10 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 2 millions. La votation ne peut cependant pas être demandée si une loi ou un arrêté fédéral de portée générale autorise déjà de telles dépenses. Si l'entrée en vigueur de ces arrêtés ne souffre aucun retard, l'article 89bis leur est applicable.

*Minorité*

(Klaus)

Adhésion à la décision du Conseil national quant aux chiffres.

**von Moos**, Berichterstatter der Mehrheit: Ich habe Ihnen noch einige Ausführungen zu machen, trotzdem Herr Bundesrat Streuli nun bereits die Begründung zu unseren Anträgen gegeben hat. Meine Ausführungen betreffen das Finanzreferendum, bezüglich dessen Anwendbarkeit seit unserer letzten Beschlussfassung eine tiefgreifende Änderung der Interpretation vorgenommen worden ist. Es bestehen nun bei Absatz 2 weiterhin zwei Differenzen.

Zunächst stimmen wir hier ebenfalls dem Nationalrat zu, der das Wort „Beschlüsse“ durch „Bundesbeschlüsse“ ersetzt.

Ferner sagt der Nationalrat: „...ausgenommen diejenigen über den Voranschlag“, statt „diejenigen des Voranschlages“, wie es in unserer früheren Beschlussfassung geheissen hat. Auch hier ist die Formulierung des Nationalrates richtiger, wenn man vorher nicht mehr von „Beschlüssen“, sondern von „Bundesbeschlüssen“ spricht. Die einzelnen Posten des Voranschlages haben nicht die Form von Bundesbeschlüssen, sondern nur der Beschluss über den Gesamtvoranschlag hat diese Form.

Der Nationalrat hat nun aber einen neuen Zusatz zum Absatz 2 beschlossen, der lautet: „Die Volksabstimmung kann jedoch nicht verlangt werden, wenn die Ermächtigung, solche Ausgaben zu beschliessen, bereits in einem Bundesgesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss enthalten ist.“

Hierzu haben wir nun soeben von Herrn Bundesrat Streuli gehört, dass in diesem Punkte eine wesentliche Abweichung von unserer früheren Beschlussfassung liegt, dass wir mit der Gutheissung des Grundsatzes, der in diesem Zusatz enthalten ist, etwas von der Substanz des früheren Vorschlages wegnehmen. Meines Erachtens ist hier zunächst eine Präzisierung anzubringen. Der Artikel 89ter will eine Erweiterung der Volksrechte durch Einführung des Finanzreferendums erreichen. Die neue Bestimmung ist nicht eine Derogierung, sondern eine Ergänzung des Artikels 89, Absatz 2, der Bundesverfassung. Wenn also ein Erlass die Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses hat, dann unterliegt er, unter Vorbehalt von Artikel 89bis, in jedem Fall dem Referendum. Der neue Zusatz, wie er vom Nationalrat beschlossen wurde und der gewisse Beschlüsse dem Finanzreferendum entzieht, kann sich also vorweg nur auf Bundesbeschlüsse beziehen, die nicht ohnehin dem Referendum gemäss Artikel 89, Absatz 2, unterliegen. Er nimmt nur solche Bundesbeschlüsse vom Finanzreferendum aus, die erst gemäss dem neuen Artikel 89ter, Absatz 2, neu dem Referendum unterworfen sein könnten. Der neue Zusatz ist nur eine Präzisierung zum ersten Satz des gleichen Alineas, nicht zugleich eine Präzisierung zu Artikel 89, Absatz 2, der Bundesverfassung.

Die neue Formulierung hat zur Folge, dass nicht mehr, wie wir früher annahmen, nur solche Beschlüsse dem Referendum entzogen sind, die in anderen Erlassen nach Art und Rahmen bestimmte Ausgaben zur Folge haben, sondern, wie wir gehört

haben, überhaupt Beschlüsse über solche Ausgaben, zu denen in einem Bundesgesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss die Ermächtigung vorliegt. Macht also die Bundesversammlung von einer ihr durch ein Bundesgesetz oder durch einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss erteilten Ermächtigung Gebrauch, so kommt nur Artikel 89ter, Absatz 1 (die Klausel des qualifizierten Mehrs) zur Anwendung. Das Finanzreferendum nach Absatz 2 fällt nicht mehr in Betracht, auch dann nicht, wenn die hier festgesetzten Ausgabengrenzen überschritten werden. Man geht dabei vom Gedanken aus, es sei in der gleichen Sache nicht zweimal die Möglichkeit des Referendums einzuräumen.

Die neue, vom Bundesrat in seinem Bericht vom 24. Februar 1956 vertretene, vom Nationalrat gutgeheissene und von Ihrer Kommission in diesem Punkte nur redaktionell bereinigte Konzeption ist wirklich nicht mehr dieselbe, wie sie unseren Beratungen im Herbst 1954 zugrunde gelegen ist. Die damalige Interpretation war enger. Die neue Fassung hat den Vorzug der grösseren Deutlichkeit. Jedesmal, wenn in einem Bundesgesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, also in Erlassen, die dem Referendum unterworfen sind, die Ermächtigung enthalten ist, eine Ausgabe zu beschliessen, dann unterliegt der nachfolgende einfache Bundesbeschluss über diese Ausgaben dem Referendum nicht; er unterliegt dann lediglich der Ausgabenbremse gemäss Absatz 1 dieses Artikels. Als Beispiele dieser Art werden der Milchbeschluss und die Ermächtigung, Teuerungszulagen an das Bundespersonal zu beschliessen, genannt.

Dabei drängt sich freilich eine Überlegung auf, die hier nicht verschwiegen werden soll. Man wird in Zukunft beim Einbau einer solchen Ermächtigung in ein Bundesgesetz oder einen referendumspflichtigen Bundesbeschluss sich darüber Rechenschaft geben müssen, dass man damit für den künftigen eigentlichen Ausgabenbeschluss in der Form des einfachen Bundesbeschlusses das Referendum ausschliesst. Das Parlament oder dann der Souverän werden daher die entsprechende Vorsicht schon bei der ersten Beschlussfassung, bei der Einholung oder Erteilung der Ermächtigung, walten lassen müssen. Dabei besteht meines Erachtens freilich die Möglichkeit, auch eine solche Ermächtigung im grundlegenden Erlass – Bundesgesetz oder allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss – noch ausdrücklich mit dem Referendumsvorbehalt zu versehen. Das liegt in der Kompetenz der Bundesversammlung.

Stimmen wir somit der Auffassung des Nationalrates im Grundsatz zu, so erhebt sich noch die nicht unwesentliche Frage der Festsetzung der für das Finanzreferendum massgeblichen Ausgabengrenzen. Hier stimmen wir dem Nationalrat nicht zu, sondern schaffen eine Differenz. Die Initiative schlägt für einmalige Ausgaben 5 Millionen Franken, für wiederkehrende Ausgaben 1 Million Franken als Ausgabengrenze vor. Der Bundesrat wollte auf 30 und 5 Millionen Franken gehen. Wir haben vor zwei Jahren beschlossen, 10 und 2 Millionen Franken als massgebend zu erklären. Der Nationalrat seinerseits hat im vergangenen März mit 90 : 57 Stimmen einem Antrag Tuchschild Folge gegeben, die Limiten auf 20 Millionen für einmalige Ausgaben und 3 Millionen Franken für wiederkehrende Aus-

gaben festzusetzen. Es handelt sich um eine Frage des Ermessens, oder vielleicht um eine Frage der Psychologie. Dieses Ermessen wird auch den Zweck und das eventuelle Schicksal der Initiative, die unseren Gegenvorschlag ausgelöst hat, im Auge behalten müssen. Wenn wir schon die Anwendbarkeit des Finanzreferendums eingeengt haben, sollten wir nicht auch noch hinsichtlich der Ausgabengrenzen hinter unseren früheren Beschluss zurückgehen. Das war die Auffassung, die in unserer Kommission gewaltet hat. In dieser Situation hat die Kommission, nach einer Eventualabstimmung über einen Antrag auf 15 und 3 Millionen Franken, mit 7 : 2 Stimmen beschlossen, an den Beträgen von 10 und 2 Millionen Franken festzuhalten.

Aus diesen Erwägungen und Beschlüssen – Zustimmung zum Nationalrat in der Frage des Ausschlusses des Finanzreferendums bei vorhandener Ermächtigung, Festhalten im Punkte der Ausgabengrenzen – ergab sich der Mehrheitsantrag unserer Kommission zu Absatz 2. Wir versuchten, den zweiten Satz des Alineas klarer zu formulieren. Ob es gelungen ist, weiss ich nicht. Herr Bundesrat Streuli hat mir mitgeteilt, dass er mit der neuen Fassung einverstanden sei bzw. den Entscheid darüber dem Rate überlasse.

Man könnte sich fragen, ob in diesem zweiten Satz das Wort „solche“ nicht überflüssig oder sogar missverständlich sei. Es bezieht sich einfach auf Ausgaben der Art, wie sie gemäss dem ersten Satz dieses Alineas dem Referendum unterworfen werden; es bezieht sich nicht auf die Ausgabenhöhe. Die Ermächtigung muss also nicht dahin lauten, Ausgaben von mehr als 10 oder 2 Millionen Franken zu beschliessen. Diesen Sinn hat das Wort „solche“ nicht.

Mit diesen Erläuterungen beantrage ich Ihnen, Absatz 2 gemäss Vorschlag der Kommissionsmehrheit anzunehmen.

**Klaus, Berichterstatter der Minderheit:** Ich werde Sie mit der Begründung meines Minderheitsantrages nicht lange hinhalten. Gestützt auf die grosse Kommissionsmehrheit muss ich annehmen, dass der Entscheid bereits gefällt ist. Offenbar wird mit überwiegendem Mehr der Kommissionsbeschluss zum Ratsbeschluss erhoben werden; im Punkte der Grenzen des Referendumsrechtes wird die bestehende Differenz zwischen Nationalrat und Ständerat bestehen bleiben, und die Mehrheit des Ständerates wird die Auffassung vertreten, es habe der Nationalrat nachzugeben. Ob dieser allerdings so kapitulationsfreudig sein wird, ist eine andere Frage, denn der bevorstehenden Mehrheit des Ständerates steht eine Mehrheit des Nationalrates gegenüber, der ebenfalls die Bezeichnung einer akzentuierten Mehrheit zukommt. Der Nationalrat verwarf nämlich den ständerätlichen Beschluss vom 29. September 1954, der nach der Meinung der Mehrheit unserer Kommission wiederum zum Beschluss des Ständerates erhoben werden soll, mit 90 : 57 Stimmen. Es war übrigens nebenbei gesagt nicht etwa ein sozialdemokratischer Antrag, dem diese nationalrätliche Mehrheit folgte. Der heute zur Diskussion stehende Beschluss des Nationalrates entstand aus einem Antrag eines radikalen Thurgauer Mitgliedes des Nationalrates, das nicht im Geruch steht, mit der roten Linken zu liebäugeln.



Wenn ich Ihnen heute beantrage, Sie möchten dem radikalen Antrag Tuchschnid und damit dem Beschluss des Nationalrates beipflichten, so tue ich das aus der Ansicht heraus, dass die Referendumschwellen von 10 Millionen für einmalige, nicht wiederkehrende Ausgaben und von 2 Millionen für wiederkehrende Ausgaben, wie die Kommissionsmehrheit es vorschlägt, zu tief angesetzt sind und Referendumsmöglichkeiten schaffen, welche zu einer Häufigkeit der Abstimmungsgänge führen können, die uns nicht als erwünscht erscheint. Die Schwellen von 20 und 3 Millionen Franken erscheinen uns als gegebener. Das Finanzreferendum ist überhaupt eine Einrichtung, die zum mindesten als zweifelhaft bezeichnet werden kann. Sicherlich würde auch die Mehrheit innerhalb der heutigen Kommissionsmehrheit nicht den Segen dieses Finanzreferendums preisgeben, wenn sie sich nicht verpflichtet fühlte, der heutigen Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Sofern man diese Auffassung als ketzerisch bezeichnen sollte, darf ich darauf verweisen, dass in den Reihen dieser Ketzer sich ein radikaler Staatsrechtler von Ruf befindet, nämlich Professor Huber von der Universität Bern.

Wenn man die beiden Referendumsschwellen auf 10 und 2 Millionen Franken ansetzt, öffnet man nicht nur dem Gebrauch, sondern auch dem Missbrauch des Finanzreferendums die Tore sehr weit. Das Finanzreferendum hat, das werden auch die Angehörigen der heutigen Kommissionsmehrheit kaum bestreiten wollen, sicher nicht nur eine demokratische Komponente, sondern es besitzt ebenfalls einen demagogischen Bestandteil, und da das Demagogie auch in der Schweiz heute in solchen Kreisen direkt berufsmässig, man möchte beinahe sagen, industriell gehandhabt wird, man denke an die florierenden Propagandabüros, darf man sich auf allerlei solche Feldzüge gefasst machen, ob denen es später vielleicht einmal selbst den Angehörigen der heutigen Kommissionsmehrheit etwas ungemütlich werden könnte. Es ist ganz gut möglich, dass es vielleicht Kreise der heutigen Kommissionsmehrheit sind, die später, wenn diese ihre heutige Ansicht nicht nur hier auf der Schattenseite des Parlamentsgebäudes, sondern auch jenseits der Kuppelhalle durchdringen sollte, die ersten Opfer dieser tiefen Referendumsschwellen sein werden. Dann allerdings wäre die Umkehr nicht mehr möglich.

Es wird heute darauf verwiesen, dass bei einer Fixierung der Referendumsschwellen auf 10 und 2 Millionen Franken sich die ermächtigtsten Kreise der Initianten verpflichten, ihre Volksinitiative zurückzuziehen oder genauer gesagt, es stellen die Herren alt-Kollege Picot in Genf und Lustenberger in Hochdorf in Aussicht, dass es ihnen gelingen werde, das Initiativkomitee zum Rückzug ihrer Initiative zu bewegen. Am aufrichtigen Willen dieser beiden Herren ist sicherlich nicht zu zweifeln. Man weiss aber aus andern Quellen, dass in den Kreisen der Initianten auch sonst viel Wasser in ihren Schaumwein gegossen wurde. Auch diese Kreise sind sich dessen bewusst geworden, dass ihre Aussichten nicht so günstig stehen, wie sie dies bei der Geburt ihrer Initiative annahmen. Es gilt bei ihnen zu retten, was zu retten ist. Ich bin aber der Meinung, dass wir ihnen dabei nicht Handlangerdienste zu leisten verpflichtet sind.

Aus diesen Erwägungen ziehe ich die vom Nationalrat beschlossenen Referendumsschwellen denjenigen vor, die der Ständerat vor anderthalb Jahren hier bestimmte.

**Bundesrat Streuli:** Sie haben den Werdegang von Ihrem Kommissionspräsidenten dargelegt erhalten. Ihr Rat beschloss Grenzbeträge von 10 und 2 Millionen Franken, der Nationalrat hat sie auf 20 und 3 Millionen heraufgesetzt; dem entspricht der Minderheitsantrag von Herrn Ständerat Klaus.

Wenn Herr Ständerat Klaus vorhin gesagt hat, diese Schwelle der Grenzbeträge sei zu tief und würde eine zu grosse Häufigkeit des Referendums veranlassen, kann ich ihm hier auf keinen Fall folgen. Bei 10 und 2 Millionen Franken sind es ohnehin nicht sehr zahlreiche Fälle, die überhaupt in Frage kommen können. Die Kommissionsmitglieder haben aus Zusammenstellungen ersehen können, wie wenige Fälle in Betracht fallen. Dann handelt es sich nicht um das obligatorische Referendum, das heisst die Ausgabenbeschlüsse, die diese Schwelle übersteigen, müssen nicht in jedem Falle der Volksabstimmung unterbreitet werden. Es besteht ein blosses Recht, sie zur Abstimmung zu bringen. Sie wissen, dass in den Kantonen vom kantonalen Souverän, wo das Finanzreferendum besteht, von diesem Recht sehr mässiger, sparsamer Gebrauch gemacht wird. Analog wird es sich beim Bund verhalten. Bei Grenzbeträgen von 10 und 2 Millionen Franken ist bestimmt keine übertriebene Häufigkeit des Referendums zu erwarten. Wenn Sie aber auf 20 und 3 Millionen gehen, gibt es überhaupt nur noch ganz ausnahmsweise Fälle, die dem fakultativen Referendum unterliegen können. Dann wäre das fakultative Referendum praktisch nicht mehr wirksam, um so weniger als das Institut ohnehin schon durch den Beschluss, den Sie vorhin gefasst haben, an Substanz verloren hat. Ich möchte Sie daher meinerseits und im Namen des Bundesrates sehr dringend bitten, an Ihrem Beschluss festzuhalten und dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Ich muss immer wieder betonen, ich kann einfach nicht verstehen, dass man dem Schweizervolk nicht das Vertrauen entgegenbringen will, dass es von diesem seinem neuen Rechte nicht ebenso angemessenen und richtigen Gebrauch machen werde wie von seinen bisherigen demokratischen Rechten. Man sollte dem Volk das Vertrauen entgegenbringen, das es verdient.

Die weitere Differenz ist, wie der Präsident Ihrer Kommission gesagt hat, rein redaktioneller Art. Darüber, ob das „solche“ stehen bleiben soll oder nicht, stelle ich keinen Antrag.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

*Abs. 3*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Al. 3*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.06.1956
Date	
Data	
Seite	74-77
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 094

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

intéressées doivent prendre elles-mêmes des dispositions en vue d'une telle collaboration et de son étendue. La Confédération mettrait, bien entendu, ses services à la disposition de l'industrie, dans la mesure où celle-ci le désirerait.

Depuis le début de l'ère industrielle, la Suisse a toujours montré un véritable esprit de pionnier; dans l'horlogerie, la construction des machines, l'électro-technique, la chimie, entre autres, elle est parvenue à des réalisations remarquables. Dans les branches où elle ne jouait pas elle-même un rôle important, elle a su s'adapter comme il convenait à l'évolution générale. Aujourd'hui, nous entrons dans une époque nouvelle de l'histoire économique. On qualifie notre temps de début de l'ère atomique. Il est de la plus grande importance pour notre pays et pour le bien-être de notre population que nous sachions encore une fois nous adapter à des exigences nouvelles. Des considérations financières ou un manque d'esprit de coopération ne doivent pas être des obstacles. Le Conseil fédéral est convaincu que le peuple suisse saura comprendre les signes de notre temps et dominera les problèmes que pose l'utilisation pacifique de l'énergie atomique avec la même efficacité et le même esprit de décision dont dans d'autres circonstances il a su faire preuve jusqu'à présent.

**Präsident:** Ist der Herr Interpellant befriedigt?

**Spühler:** Ich danke Herrn Bundesrat Petitpierre für seine umfassende Darstellung der Probleme, die sich stellen, und der Haltung des Bundesrates, die er dazu einnehmen will. Ich erkläre mich in vollem Umfange von der Antwort befriedigt.

**Präsident:** Ich beantrage Ihnen, die Interpellation Spühler und die Antwort des Bundesrates in das „Stenographische Bulletin“ aufzunehmen, da dieses Geschäft eine Grundlage für spätere Verhandlungen bildet.

*Zustimmung – Adhésion*

**Vormittagssitzung vom 15. Juni 1956**  
**Séance du 15 juin 1956, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Weber*

**6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung.**  
**Begutachtung des Volksbegehrens**  
**Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.**  
**Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 74 hiervor – Voir page 74 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 12. Juni 1956  
Décision du Conseil national du 12 juin 1956

*Differenz – Divergence*

*Art. 1, Ziffer 2, des Bundesbeschlusses*  
*Art. 89ter, Abs. 2, der Bundesverfassung*

**Antrag der Kommission**

*Mehrheit*  
*I. Satz*

Festhalten.

Für den Rest: Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Minderheit*  
(Klaus, Weber)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Art. 1, chiffre 2, de l'arrêté fédéral*  
*Art. 89ter, al. 2, de la Constitution fédérale*

**Proposition de la commission**

*Majorité*  
*Première phrase*

Maintenir.

Pour le reste: Adhérer à la décision du Conseil national.

*Minorité*  
(Klaus, Weber)

Adhérer à la décision du Conseil national.

**von Moos,** Berichterstatter der Mehrheit: Nachdem wir am 6. Juni die Differenzen beim Gegenentwurf zum Initiativbegehren über die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung behandelt haben, hat der Nationalrat am 12. Juni zu unserer Beschlussfassung neuerdings Stellung genommen. Nach seiner Beschlussfassung vom 12. Juni bestehen noch zwei Differenzen in Absatz 2 des von uns vorgeschlagenen neuen Bundesverfassungsartikels 89ter.

Die eine Differenz betrifft die Ausgabenlimiten, bezüglich derer das Finanzreferendum zum Spielen oder nicht zum Spielen kommt. Der Ständerat hatte ursprünglich beschlossen und am 6. Juni daran festgehalten, diese Ausgabengrenze auf 10 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und auf 2 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben festzusetzen. Der Nationalrat seinerseits hat daran festgehalten, sie auf 20 Millionen Franken und 3 Millionen Franken festzusetzen.

Ich habe Ihnen, glaube ich, keine weiteren materiellen Ausführungen zu dieser Angelegenheit zu machen. Die bezüglichen Gesichtspunkte sind Ihnen zur Genüge auseinandergesetzt worden und bekannt. Ich möchte Ihnen nur mitteilen, dass Ihre Kommission mit 8:2 Stimmen beschlossen hat, Ihnen Festhalten an unserem früheren Beschlusse zu beantragen. Ich möchte Ihnen in diesem Sinne zur ersten Differenz Antrag stellen.

**Klaus**, Berichterstatter der Minderheit: Die Minderheit unserer Kommission beantragt Ihnen, dem Nationalrate zuzustimmen. Das hätte zur Folge, dass für einmalige, nicht wiederkehrende Ausgaben das fakultative Referendum erst bei Ausgaben von über 20 Millionen Franken zu spielen hätte, während bei den wiederkehrenden Ausgaben dies bei Beträgen von mehr als 3 Millionen Franken der Fall wäre.

*Abstimmung – Vote*

*1. Satz – Première phrase*

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

**von Moos**, Berichterstatter: Bei der zweiten Differenz beantragt Ihnen die Kommission, dem Beschlusse des Nationalrates zu folgen. Es handelt sich darum, dass im zweiten Satz von Absatz 2 nach unserer Beschlussfassung, die dem Nationalrat gefolgt hatte, die Volksabstimmung nicht verlangt werden konnte, „wenn solche Ausgaben auf Grund einer Ermächtigung beschlossen werden“ usw. Der Nationalrat hat das Wort „solche“ gestrichen. Das hat nach unserer Auffassung keine materielle Bedeutung. Schon in unserem Rate wurde am 6. Juni hierzu ausgeführt, dass das Wort „solche“ sich nicht auf die Ausgabenbeträge von 10 Millionen Franken und 2 Millionen Franken beziehen könne, sondern sich einfach auf die Ausgaben im Sinne des ersten Satzes von Absatz 2 beziehe. Wir beantragen Ihnen daher, bei dieser Differenz dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

*2. Satz – phrase 2*

Für den Antrag der Kommission	34 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Vormittagssitzung vom 20. Juni 1956**

**Séance du 20 juin 1956, matin**

Vorsitz – Présidence: Hr. *Weber*

**7150. Frostschäden. Dommages  
causés par le gel**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 8. Juni 1956  
(BBI I, 1205)

Message et projet d'arrêté du 8 juin 1956 (FF I, 1221)

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

*Berichterstattung – Rapport général*

**M. Torche**, rapporteur: Toute la population suisse a dû subir les froids exceptionnels de février 1956. Immédiatement les milieux de l'agriculture parlèrent d'un désastre. Cependant chacun se mit à espérer que ce caractère volontiers pessimiste des premières réactions paysannes s'atténuerait dans de notables proportions avec le retour des beaux jours et grâce au merveilleux pouvoir de régénérescence de la nature. Le chiffre de 50 000 hectares articulé pour désigner la superficie des emblavures anéanties par le gel allait sans doute, selon les vœux de chacun, être considérablement réduit.

Malheureusement, c'est le contraire qui se produisit. Une nouvelle période de bise et de gel acheva la destruction des semis une première fois atteints. Ce fut alors le désastre que chacun connaît: 80 000 hectares de céréales panifiables anéantis complètement; dans des territoires plus ou moins étendus de grandes superficies consacrées aux prairies artificielles, aux légumes d'hiver et au colza ont été gravement endommagés. Des dégâts dont il est encore prématuré de mesurer l'étendue ont été causés aux cultures de longue durée telles que la vigne et certaines espèces fruitières.

Face au désastre qui a ainsi pris des proportions extraordinairement graves, les paysans, avec ce magnifique réalisme qui les caractérise, ne se sont pas découragés. Ils ne se sont pas lamentés. Ils ont encore attendu tant que durait un peu d'espoir de sauver des semis affaiblis. Puis, constatant ce qui était définitivement perdu, ils ont pris leur décision: il fallait tout recommencer. Et l'espérance faisant place à la tristesse, ils ont sorti les charrues et ont recommencé les labours. Il est de mon devoir ici de redire publiquement notre admiration à cette classe laborieuse qui sait toujours accepter les risques du métier et les surmonter avec cette confiance en la Providence et cette ténacité paysanne qui lui sont propres.

Faisant front commun avec la paysannerie contre l'adversité, l'Administration fédérale des blés, sans un instant de retard, organisa, dans un temps record et avec un sens de l'organisation qui lui valut l'admiration, une action tendant à assurer les semences de remplacement pour les céréales de printemps.

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1956
Date	
Data	
Seite	119-120
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 104

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

sich der Frage der Hochrheinschifffahrt mit aller Aufmerksamkeit anzunehmen.

Herr Kollege Schmuki hat bereits darauf hingewiesen, dass wir uns in der ständerätlichen Kommission sehr einlässlich mit dieser Frage befasst und von den zusätzlichen Erklärungen des Herrn Bundesrat Lepori mit Genugtuung Kenntnis genommen haben. Ohne für den Gesamtbundesrat zu sprechen, hat Herr Bundesrat Lepori die Auffassung vertreten, dass die Schweiz sich ihrer staatsvertraglichen Verpflichtungen nicht entschlagen, sondern sich zur Aufnahme von Verhandlungen bereit finden werde, wenn Deutschland ein solches Verlangen stellen sollte. Ich glaube, dass diese Haltung durchaus richtig ist und im Einklang steht sowohl mit unsern staatsvertraglichen Verpflichtungen als auch mit den Notwendigkeiten einer wohlverstandenen Wahrung wichtiger verkehrs- und volkswirtschaftlicher Interessen unseres Landes.

Ich möchte deshalb ebenfalls den Antrag des Herrn Kommissionspräsidenten und der Herren Vorredner angelegentlich unterstützen, vom bundesrätlichen Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

**Ackermann:** Gestatten Sie mir, zu diesem, insbesondere für die Ostschweiz, aber auch für die gesamte Schweiz, wichtigen Problem eine kurze Bemerkung zu machen. Mein Kollege Locher von Appenzell-I.-Rh. war Mitglied der Kommission. Er hatte Gelegenheit, sich dort auszusprechen. Da ich der vorberatenden Kommission nicht angehörte, war mir dies nicht möglich. Deshalb möchte ich nun wenigstens hier im Rate meine Stellungnahme bekanntgeben.

Der Regierungsrat von Appenzell-A.-Rh. hat in einem Schreiben vom 23. April 1953 an das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement unter anderem wie folgt zur Schiffbarmachung des Hochrheins Stellung genommen:

„Eine Ausdehnung des Wirtschaftsvolumens in grösserem Ausmass ist bisher zu einem erheblichen Teil an der Standortungunst unserer Gegend gescheitert, und um diesen Störungsfaktor auszuschalten, muss eine Lösung gefunden werden, welche der Ostschweiz, gleichzeitig aber auch andern ungünstig gelegenen Gebieten unseres Landes, eine erhebliche Senkung der Transportkosten verschafft. Die Schiffbarmachung des Hochrheins bis zum Bodensee bietet Gewähr, diese Transportkostensenkung herbeiführen zu können, so dass wir die Durchführung dieses Projektes im Interesse unseres Kantons voll unterstützen.“ Ich möchte daher nachdrücklich festhalten, dass auch das Appenzellerland an der Schiffbarmachung des Hochrheins, gleich wie die andern eidgenössischen Stände der Ostschweiz, stark interessiert ist.

Ich schliesse mich dem Dank meiner ostschweizerischen Vorredner an das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement für diesen wohlwollenden und gründlichen Bericht an und beantrage gleichfalls Kenntnisnahme in zustimmendem Sinne.

**M. Lepori, conseiller fédéral:** Je constate simplement que l'objectivité de notre message n'a pas été contestée. Aucune question ne m'a été posée. Tous

les orateurs qui se sont exprimés se sont bornés à commenter notre message et je m'en voudrais d'y ajouter quoi que ce soit.

Pour une fois, le Conseil fédéral constate avec satisfaction qu'il a obtenu l'approbation chaleureuse, voire enthousiaste des adversaires et des partisans de la navigation sur le Rhin supérieur. J'en conclus simplement que chacun a ainsi reconnu l'objectivité et la probité de notre message.

**Präsident:** Der Kommissionspräsident beantragt Ihnen namens der Kommission, vom Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Frage der Schiffbarmachung des Hochrheins vom 2. März 1956 in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission 24 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens.  
Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.  
Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 119 hiervor – Voir page 119 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 20. Juni 1956  
Décision du Conseil national du 20 juin 1956

*Differenz – Divergence*

Art. 1, Ziff. 2, des Bundesbeschlusses  
Art. 89ter, Abs. 2, der Bundesverfassung

**Antrag der Kommission**

*Mehrheit*

Festhalten.

*Minderheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Art. 1, chif. 2, de l'arrêté fédéral*

*Art. 98ter, al. 2, de la Constitution fédérale*

**Proposition de la commission**

*Majorité*

Maintenir.

*Minorité*

Adhérer à la décision du Conseil national.

**von Moos, Berichterstatter:** Beim Volksbegehren über die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung bzw. bei dem von beiden Räten grundsätzlich beschlossenen Gegenentwurf zu einem Artikel 89ter Bundesverfassung besteht nach der Beschlussfassung des Nationalrates vom 20. Juni, also von gestern, immer noch eine Differenz.

Der Nationalrat hat bezüglich der Ausgaben-grenze, über die hinaus das Finanzreferendum verlangt werden kann, zunächst mit 94 gegen 42 Stimmen einen Vermittlungsantrag von Herrn Nationalrat Ackermann abgelehnt, der die Ausgaben-grenze auf 15 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und auf 2 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben festsetzen wollte. Der Rat hat dann mit 88 gegen 55 Stimmen beschlossen, entgegen dem Mehrheitsantrag seiner Kommission, an seiner früheren Beschlussfassung (20 Millionen und 3 Millionen) festzuhalten.

Um nun einmal zu einem Schlusse und zu einem fundierten Entschluss in unserem Rate zu kommen, sind wir genötigt, uns nochmals in aller Kürze zu vergegenwärtigen, worum es geht. Wir haben es zu tun mit einer Initiative, die mit 97 460 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist, mit einer Initiative, die zunächst ein obligatorisches Finanzreferendum vorsieht bei Ausgaben von 100 Millionen Franken einmaliger Art und von 20 Millionen Franken wiederkehrender Natur, und die als zweites Instrument ein fakultatives Referendum vorsieht bei Ausgaben einmaliger Art von 5 Millionen Franken und wiederkehrender Art von einer Million Franken. Beide Räte, der National- und der Ständerat, haben beschlossen, Volk und Ständen die Verwerfung dieser Initiative zu beantragen. In diesem Punkte stimmt die Schlussnahme beider Räte bereits jetzt überein, und dieser Beschluss ist innert der gesetzlichen Frist von drei Jahren, wie sie im Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung für derartige Schlussnahmen vorgesehen ist, zustande gekommen. Beide Räte haben grundsätzlich die Aufstellung eines Gegenentwurfes beschlossen. Nun stellen wir folgende Überlegung an: Ein Gegenentwurf hat dann einen Sinn, wenn man einem Gedanken der Initiative wirklich entgegenkommen will, wenn man also im konkreten Fall ein Finanzreferendum schaffen will, das nicht nur ein leeres Versprechen auf dem Papier bleibt, sondern das Volk soll sich wirklich über ein anwendbares Finanzreferendum aussprechen können. Es soll zu einem anwendbaren Finanzreferendum ja oder nein sagen können. Nun ist die Anwendbarkeit dieses Finanzreferendums, das wir in unserm Gegenentwurf vorschlagen, bereits wesentlich eingeschränkt worden durch die nachträglich beschlossene neue Interpretation, nämlich durch die Auslegung, der dann auch in der Formulierung Folge gegeben worden ist, dass das Finanzreferendum dann nicht zum Spielen kommt, wenn bereits in einem Bundesgesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss die Ermächtigung zu einer Ausgabe gegeben sei. Wenn nun auf der einen Seite bereits eine wesentliche Einschränkung der Anwendbarkeit des Finanzreferendums beschlossen worden ist – sie ist zunächst vom Nationalrat beschlossen worden, und der Ständerat hat in diesem Punkte dem Nationalrat nachgegeben –, dann, sind wir der Auffassung, sollte man nicht auch noch das Finanzreferendum weiter entwerten und die Ausgabenlimiten heraufsetzen, bezüglich deren das Finanzreferendum zum Spielen kommt. Diese Überlegung haben wir angestellt und sind noch einmal auch von den

Zahlen ausgegangen. Die Initiative schlug vor: 5 Millionen für einmalige und eine Million für wiederkehrende Ausgaben. Der Bundesrat schlug zunächst vor: 30 Millionen für einmalige und 5 Millionen für wiederkehrende Ausgaben. Als dann aber der Ständerat auf 10 und 2 Millionen gegangen war, hat sich der Bundesrat formell diesem Beschlusse des Ständerates angeschlossen. Ich glaube, wir dürfen das nicht übersehen.

Nun hält der Nationalrat an 20 und 3 Millionen fest. Wenn wir also erreichen wollen, dass die Initiative, die in beiden Räten mit einer seltenen Einmütigkeit abgelehnt wurde, entweder zurückgezogen oder von Volk und Ständen verworfen werden soll, müssen wir im Gegenentwurf ein Finanzreferendum schaffen, das den Namen auch wirklich verdient. Das ist der Ausgangspunkt zur Beschlussfassung unserer Kommission, die sich sagte, wir müssen unter diesem Gesichtspunkt die Ausgabenbremse, bezüglich deren das Referendum zum Spielen kommt, möglichst tief herabsetzen, der Initiative so weit als möglich entgegenkommen. Aus diesem Grunde hat die Kommission erneut mit 8 zu 3 Stimmen beschlossen, Ihnen zu beantragen, am früheren Beschluss von 10 und 2 Millionen Franken festzuhalten.

Die Kommission hat dann noch einen weiteren Beschluss gefasst und sich gesagt, man sollte das Hin und Her, das grausame Spiel, nicht mehr länger fortsetzen. Wenn wir uns der zeitlichen Grenzen bewusst sind, die das Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksabstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung setzt, dann müssen wir doch daran denken, dass wir in diesem Hin und Her einmal einen Schlusspunkt setzen sollten. In Artikel 9, Absatz 1, des zitierten Bundesgesetzes heisst es: „Kommt ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurf innert gesetzlicher Frist nicht zustande, so wird der letztere ohne weiteres der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.“ Ich möchte hier nochmals feststellen, wie ich bereits ausführte, dass hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurf innert gesetzlicher Frist ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte, nämlich der Beschluss auf Verwerfung der Initiative, bereits zustande gekommen ist. Streitig ist noch die endgültige Formulierung des Gegenentwurfes. Es wird unter Umständen das Verfahren, das im Geschäftsverkehrsgesetz vorgesehen ist bezüglich der Einigungskonferenz, spielen müssen. Die Abklärung dieser Frage, ob das Einigungsverfahren in diesem Fall zur Anwendung kommt, ist noch nicht endgültig erfolgt, aber vorläufig führt die Prüfung der Angelegenheit doch dazu, anzunehmen, dass hier ein Einigungsverfahren Platz greifen muss. Führt dann das Einigungsverfahren zu einer übereinstimmenden Schlussnahme der beiden Räte, so muss dies ebenfalls innert der Frist von drei Jahren geschehen. Kommt innert dieser drei Jahre ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte nicht zustande (also bezüglich des Gegenentwurfes), wird nach meiner Auffassung die Initiative allein, ohne einen Gegenentwurf, aber mit dem Antrag beider Räte auf Verwerfung, Volk und Ständen unterbreitet werden müssen. Um nun aber einen Ent-



scheid innert nützlicher Frist herbeizuführen, hat Ihre Kommission, ebenfalls mit 8 zu 3 Stimmen, beschlossen, dem Rate zu beantragen, wenn der Rat heute an den Ausgabengrenzen von 10 und 2 Millionen festhalten will, solle dieser Beschluss als endgültig erklärt werden. Ich habe Ihnen also zwei Anträge der Kommission zu unterbreiten: erstens einmal, es sei an der bisherigen Beschlussfassung festzuhalten, nämlich 10 Millionen für einmalige Ausgaben und 2 Millionen für wiederkehrende Ausgaben. Wenn dieser Antrag vom Rate angenommen wird, beantragen wir Ihnen ferner, diese Schlussnahme als endgültig zu erklären.

**Danioth**, Berichterstatter der Minderheit: Der Sprechende gehörte ursprünglich auch zur Mehrheit der Kommission, die eine Ausgabensumme von 10 Millionen für einmalige und 2 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben für das Richtige hielt. In der letzten Kommissionssitzung habe ich mich aber entschlossen, zur Minderheit zu stossen und dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, der sich für 20 und 3 Millionen Franken entschieden hat. Namens der Minderheit möchte ich den Antrag auf Zustimmung zum Nationalrat kurz begründen.

Aus den bisherigen Beratungen der beiden Räte und nach den Beschlüssen, die sowohl im Nationalrat wie im Ständerat gefasst wurden, geht hervor, dass eigentlich niemand die Initiative in ihrer ursprünglichen Form unterstützt. In beiden Räten ist beschlossen worden, dem Schweizervolk die Ablehnung der Initiative zu beantragen. Man ist aber allgemein der Auffassung, dass der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll. In diesem Sinne haben denn auch beide Räte beschlossen. Wenn nun aber über den Gegenvorschlag keine Einigung zustande kommt, muss die Initiative dem Volk zum Entscheid vorgelegt werden, wobei es sich nur noch über die Annahme oder die Verwerfung aussprechen könnte. Bei dieser Sachlage ist mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass die Initiative angenommen wird. Heute sind aber selbst die Initianten nicht mehr ganz von der Zweckmässigkeit der Initiative überzeugt. Ich halte es deshalb für richtig, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Minderheit Ihrer Kommission hält es nicht für ausgeschlossen, dass das Initiativkomitee die Initiative zugunsten des Gegenvorschlages zurückzieht und dann nur noch über den Beschluss der Räte abgestimmt werden muss. Sie sind sicher mit uns einig, dass hier keine grundsätzliche, sondern nur eine Ermessensfrage vorliegt. Man kann in guten Treuen der Meinung sein, dass 10 und 2 Millionen Franken das Richtige sind, oder auch 20 und 3 Millionen Franken. Ich glaube deshalb, dass es schon der Öffentlichkeit einen schlechten Eindruck machen würde, wenn sich die eidgenössischen Räte über eine solche Frage nicht einigen könnten. Sie wissen, dass die Frist zur Begutachtung der Initiative am 23. September 1956 abläuft. Wenn wir jetzt zu keiner Einigung kommen und das Einigungsverfahren eingeleitet werden muss, kommen wir dieser Frist bedenklich nahe. Es bleiben uns in der nächsten Session noch wenige Tage übrig, um vor Torschluss fertig zu werden. Dazu kommt, dass selbst unsere Juristen nicht einig sind, ob im vorliegenden Fall das Einigungsver-

fahren überhaupt zu spielen habe. Die Minderheit Ihrer Kommission glaubt deshalb, dass der Ständerat zu einem Kompromiss Hand bieten sollte. Aus den angeführten Gründen beantrage ich Ihnen namens der Minderheit, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

**Präsident:** In bezug auf die Definitivklärung ist kein Gegenantrag gestellt. Der Herr Kommissionspräsident schlägt vor, unseren Beschluss als definitiv zu bezeichnen.

#### *Zustimmung – Adhésion*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## **7027. Brotgetreideordnung. Revision. Régime du blé. Revision**

Siehe Seite 33 hiervor – Voir page 33 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 14. Juni 1956  
Décision du Conseil national du 14 juin 1956

#### *Differenzen – Divergences*

#### **Antrag der Kommission**

*Abschnitt I, Art. 23bis, Abs. 1 und 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

#### *Abs. 3*

Der Bund kann zu diesen Zwecken, insbesondere zur Erzielung eines möglichst stabilen Brotpreises, Zuschüsse gewähren und Beiträge erheben. Er übernimmt unter normalen Verhältnissen zu seinen Lasten Ausgaben in der Höhe der Mehrkosten für das Inlandgetreide, die sich im Mittel mehrerer Jahre ergeben. Zur teilweisen Deckung dieser Ausgaben verwendet der Bund den Ertrag der statistischen Gebühr im Warenverkehr mit dem Auslande.

#### **Antrag Müller-Baselland**

*Art. 23bis, Abs. 3*

... Beiträge erheben. Er übernimmt zu seinen Lasten ...

#### *Abschnitt II*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

#### *Chapitre I*

#### **Proposition de la commission**

*Chapitre I, art. 23bis, al. 1–3*

Adhérer à la décision du Conseil national.

(La modification à l'alinéa 3 ne concerne que le texte allemand.)

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens.**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1956
Date	
Data	
Seite	139-141
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 107

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

tung selber, dass jedenfalls bei leichten Deliktsfällen, selbst wenn sie im Gegensatz zum vorliegenden Fall öffentliche Interessen berühren, die Veranlassung derart weitgehender Folgen sich nicht rechtfertigt.

Aus diesen rechtlichen Überlegungen ist die Kommission dazu gelangt, den vorliegenden Klagefall als nicht erheblich zu betrachten.

Auch rein praktische Erwägungen lassen es nicht als begründet erscheinen, dem Herrn Nationalrat Duttweiler den Prozessweg gegen Herrn Bundesrat Petitpierre zu öffnen.

Einmal hat es für die Lösung des Kriegsschadenproblems gar keine Bedeutung, ob gewisse bundesrätliche Versprechen erfolgt sind. Der Bundesrat wäre ja gar nicht in der Lage, allfällige Versprechen einzulösen, da die Gesetzgebung nicht in seine Kompetenz fällt. Es liegt daher auch kein öffentliches Interesse an richterlichen Feststellungen vor, ob Herr Duttweiler mit seinen Behauptungen recht hat oder nicht. Dagegen ist das persönliche Interesse des Klägers an solchen Feststellungen unzweifelhaft. Es überwiegt anscheinend sogar ein Interesse an einer gerichtlichen Wiederherstellung seiner Ehre, was aus einer Bemerkung im „Brückenbauer“ vom 15. Juni zu schliessen ist, welche inzwischen durch eine Äusserung des Klägers selber bestätigt wurde.

Zweitens erscheint es als paradox und unbefriedigend zugleich, wenn der Kläger unter dem Schutz der parlamentarischen Immunität den Mitgliedern des Bundesrates in hemmungsloser Weise verbalerische Handlungen vorwirft, andererseits wegen des ihm gemachten leichten Vorwurfes der Lüge den Klageweg gegen Herrn Bundesrat Petitpierre beschreitet. Es ist sehr zu bedauern, dass der Kläger den Sinn und das Mass nicht zu besitzen scheint, seine leidenschaftlichen Angriffsaktionen in ein zutreffendes, gerechtes Verhältnis zum Abwehrverhalten der Angegriffenen zu bringen; ansonst hätte Herr Duttweiler in Abwägung aller Tatsachen zur Einsicht gelangen müssen, dass er nicht die geringste Veranlassung habe, gegen Herrn Bundesrat Petitpierre Klage zu stellen.

Beigefügt sei, dass die Klage des Herrn Duttweiler auch im Hinblick auf ihre allfälligen Folgen einen ganz unverantwortlichen Schritt darstellt, indem der Kläger sich bewusst sein musste, dass eine zugelassene Strafverfolgung gegen den schweizerischen Aussenminister allfällig zu dessen Stellung vor Gericht und damit zur Einstellung im Amt führen könnte. Über die schweren Folgen einer solchen Massnahme im vorgängigen Fall bedarf es im Ständerat keiner weiteren Ausführungen.

Aus allen diesen und andern Erwägungen beantragt die einstimmige Kommission dem Ständerat, die Klage des Herrn Nationalrat Duttweiler gegen Herrn Bundesrat Petitpierre als unerheblich zu erklären. Ich ersuche den Rat, dem Kommissionsantrag einhellig zuzustimmen.

**Präsident:** Das Wort ist weiter nicht verlangt. Es wird beantragt, die Verhandlungen ins „Stenographische Bulletin“ aufzunehmen.

*Zustimmung – Adhésion*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission 32 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens.  
Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.  
Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 139 hiervor – Voir page 139 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1956  
Décision du Conseil national du 22 juin 1956

*Differenz – Divergence*

*Art. 1, Ziffer 2, des Bundesbeschlusses*

*Art. 89ter, Abs. 2, 1. Satz der Bundesverfassung*

**Antrag der Einigungskonferenz**

Bundesbeschlüsse, ausgenommen diejenigen über den Voranschlag, die einmalige Ausgaben von mehr als 10 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken zur Folge haben, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn dies von 30 000 Stimmberechtigten oder von 8 Kantonen verlangt wird.

*Art. 1, chiffre 2, de l'arrêté fédéral*

*Art. 89ter, al. 2, phrase première, de la Constitution fédérale*

**Proposition de la conférence de conciliation**

Hormis les arrêtés fédéraux sur le budget, seront soumis à l'approbation ou au rejet du peuple, lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux qui entraînent des dépenses uniques de plus de 10 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

**von Moos, Berichterstatter:** Der Ständerat hat am 21. Juni 1956 mit 28:11 Stimmen beschlossen, bezüglich der Gestaltung des Gegenentwurfes zur sogenannten Sparinitiative I (Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung), nämlich eines neuen Artikels 89ter, die Ausgabengrenzen, über die hinaus das Finanzreferendum fakultativ ergriffen werden kann, auf 10 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und auf 2 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben festzusetzen, und er hat zugleich diese Beschlussfassung als endgültig erklärt.

Der Nationalrat hat am darauffolgenden Tage zu dieser Differenz Stellung genommen, und er hat an seinem Beschlusse, nämlich 20 Millionen Franken und 3 Millionen Franken als Ausgabengrenzen festzusetzen, mit 84:70 Stimmen festgehalten.

Das ist die Ausgangslage dafür, dass nach Massgabe des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat sowie über die Form des Erlasses und der Bekannt-

machung von Gesetzen und Beschlüssen (Geschäftsverkehrsgesetz), vom 9. Oktober 1902, das Einigungsverfahren zwischen den beiden Räten eingeleitet werden musste.

Die Einigungskonferenz ist in der Weise zustande gekommen, dass die nationalrätliche und die ständerätliche Kommission zusammensitzen mussten. Die ständerätliche Kommission musste bei dieser Gelegenheit auf die gleiche Mitgliederzahl gebracht werden wie diejenige des Nationalrates, nämlich auf 23 Mitglieder, so dass die ganze Einigungskonferenz 46 Mitglieder umfasste, von denen einige heute sich für die Sitzung entschuldigen mussten.

In der Einigungskonferenz selber gelangten drei Anträge zur Diskussion. Der erste Antrag ging dahin, eine Vermittlung zu suchen bezüglich der Ausgabenbeträge, nämlich 15 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und 2 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben vorzuschlagen. Der zweite Antrag ging dahin, die Beschlussfassung des Nationalrates aufzunehmen. Der dritte Antrag wollte an der früheren Beschlussfassung des Ständerates festhalten.

In der ersten Abstimmung wurde der Antrag, lautend auf 15 Millionen Franken und 2 Millionen Franken, mit 27:11 Stimmen dem Antrag, lautend auf 20 Millionen Franken und 3 Millionen Franken, vorgezogen. Die Hauptabstimmung aber führte bei Stimmgleichheit und bei Stichentscheid des Vorsitzenden der Kommission zum Ergebnis, dass die Einigungskonferenz als ihren Antrag die Beschlussfassung des Ständerates aufnimmt, nämlich die Ausgabenobergrenze auf 10 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und auf 2 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben festzusetzen.

Diese Beschlussfassung ist daher der Antrag der Einigungskonferenz an die beiden Räte, und diese können nach Massgabe des Gesetzes jetzt nur noch über diesen Antrag Beschluss fassen, ihn entweder annehmen oder verwerfen.

Die Einigungskonferenz stellt Ihnen daher den Antrag, die Ausgabenlimite, wie es der Ständerat schon früher getan hat, auf 10 Millionen Franken und 2 Millionen Franken festzusetzen.

Es erhebt sich dabei die Frage, wie sich das weitere Vorgehen gestaltet. In Artikel 7, Absatz 2, des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr ist davon die Rede, dass, wenn ein gemeinsamer Antrag nicht erzielt werden kann – das ist nun nicht der Fall –, oder wenn über denselben keine Einigung der Räte zustande kommen würde, dann die Vorlage als abgelehnt gelte und nur auf die durch die Gesetzgebung vorgeschriebene Weise wieder zur Behandlung gebracht werden könne, wobei jeder der beiden Räte nur einmal Beschluss zu fassen hat.

Die Justizabteilung, die wir um eine gutachtliche Äusserung zu verschiedenen Fragen des Verfahrens bezüglich der Einigungskonferenz ersucht hatten, hat dazu folgendes geschrieben:

„Wird der Einigungsantrag in beiden Räten angenommen, so ist der Gegenvorschlag angenommen. Wird aber der Einigungsantrag in einem der beiden Räte verworfen, so gilt der Gegenvorschlag als abgelehnt. Er gilt ebenfalls dann als abgelehnt, wenn sich die Einigungskonferenz über einen Einigungsantrag nicht einigen kann, welcher Fall in Artikel 7,

Absatz 2, des Geschäftsverkehrsgesetzes ebenfalls ausdrücklich vorgesehen ist. Kommt der Gegenvorschlag infolge Scheiterns des Einigungsverfahrens nicht zustande, so muss der Bundesbeschluss redaktionell bereinigt werden.“

Diese Auffassung der Justizabteilung ist auch in der Einigungskonferenz unwidersprochen geäußert worden. Ich möchte auch hier nicht darüber hinweggehen, sondern noch einmal die Auffassung wiederholen, in der Meinung, dass, wenn hier nicht mehrheitlich eine andere Auffassung vorgezogen würde, bezüglich des Antrages auf Verwerfung der Initiative zwischen beiden Räten Einigkeit bereits besteht, nämlich durch die Beschlussfassung des Nationalrates vom 16. März 1956, wobei einstimmig beschlossen wurde, die Initiative zur Verwerfung zu empfehlen, und durch die Beschlussfassung des Ständerates vom 29. September 1954, wobei der gleiche Beschluss mit 31:2 Stimmen gefasst worden ist.

Sollte daher der Nationalrat in seiner morgigen Stellungnahme den Antrag der Einigungskonferenz verwerfen, so würde dies nach Artikel 7, Absatz 2, des Geschäftsverkehrsgesetzes heissen, dass die Vorlage abgelehnt sei, nämlich die Vorlage zu einem Gegenentwurf zur Initiative, der Gegenentwurf zu einem Artikel 89ter der Bundesverfassung, und nur diese Vorlage. Die Beschlussfassung aber, man wolle Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative empfehlen, wie sie 1954 und 1956 zustande gekommen ist, bliebe aufrechterhalten.

Die Folge einer solchen Beschlussfassung des Nationalrates wäre nun, dass der Bundesbeschluss über das „Volksbegehren betreffend Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung“ redaktionell angepasst werden müsste. Die Vorlage, die uns bisher beschäftigt hat, hat sowohl den Antrag auf Verwerfung der Initiative enthalten, wie zugleich den Gegenentwurf zu Artikel 89ter der Bundesverfassung. Würde also dieser Gegenentwurf nicht zustande kommen, so würde der Bundesbeschluss vereinfacht werden. Er würde sich auf die Wiedergabe der Initiative in Artikel 1 beschränken, und es würde in Artikel 2 des Bundesbeschlusses einfach gesagt werden müssen:

„Es wird Volk und Ständen beantragt, das Volksbegehren zu verwerfen.“

Artikel 3 würde in der bisherigen Fassung bestehen:

„Der Bundesrat ist mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.“

Die Redaktionskommission, die diesen Bundesbeschluss unter Umständen dann noch textlich zu überprüfen hätte, ist damit einverstanden, dass die Anpassung der Redaktion in einem solchen Falle durch die Bundeskanzlei erfolgen könnte. Dies ist möglich gemäss Artikel 61 unseres Geschäftsreglementes, wo es heisst: „Der Rat kann indessen, wenn die Redaktionskommission damit einverstanden ist, die Bundeskanzlei oder eine andere Stelle mit der Feststellung des endgültigen Wortlautes, nach erfolgter Schlussabstimmung, beauftragen.“

Ich möchte Ihnen den Antrag unterbreiten, dass wir für den Fall, dass der Nationalrat dem Antrag der Einigungskonferenz nicht zustimmen würde, die Bundeskanzlei mit der Redaktionsanpassung des Bundesbeschlusses an diese Situation beauftragen.

Was den Inhalt, die Tragweite und die politische Bedeutung des Gegenentwurfes im allgemeinen und des Antrages der Einigungskonferenz im besondern anbetrifft, glaube ich, Sie hier nicht mehr lange darüber unterhalten zu müssen. Nach wie vor vertrete ich, und jetzt namens der Einigungskonferenz, die Auffassung, dass es sicherlich klüger gehandelt ist, einen Gegenentwurf zu unterbreiten, vor allem deswegen, um Volk und Ständen die Gelegenheit zu geben, die Initiative zu verwerfen und trotzdem einige Sicherungen, nämlich die Ausgabenbremse und ein massvolles Finanzreferendum, in die Bundesverfassung einzubauen und damit dem legitimen Bedürfnis nach Sparsamkeit im Bundeshaushalt entgegenzukommen.

Daher möchte ich Ihnen den Antrag der Einigungskonferenz, die Ausgabengrenzen auf 10 Millionen und 2 Millionen Franken festzusetzen, zur Annahme empfehlen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	25 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

**Präsident:** Ein anderer Antrag ist bezüglich der allfälligen Redaktion nicht gestellt; der Antrag der Kommission ist somit angenommen.

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Vormittagssitzung vom 27. Juni 1956**

**Séance du 27 juin 1956, matin**

Vorsitz – Présidence: Hr. *Weber*

**7150. Frostschäden.**

**Dommages causés par le gel**

Siehe Seite 120 hievor – Voir page 120 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1956  
 Décision du Conseil national du 22 juin 1956

*Dringlichkeitsklausel (Art. 5, Abs. 1)*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Clause d'urgence (Art. 5, al. 1)*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	36 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

*Das absolute Mehr ist erreicht – La majorité absolue est acquise*

*-Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 37 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**7027. Brotgetreideordnung. Revision.  
 Régime du blé. Revision**

Siehe Seite 141 hievor – Voir page 141 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1956  
 Décision du Conseil national du 22 juin 1956

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	34 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens.  
 Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.  
 Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 179 hievor – Voir page 179 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 27. Juni 1956  
 Décision du Conseil national du 27 juin 1956

**von Moos,** Berichterstatter: Der Nationalrat hat mit 82 zu 54 Stimmen den Antrag der Einigungskonferenz angenommen, so dass der Bundesbeschluss, wie er in der Vorlage der Redaktionskommission soeben ausgeteilt worden ist, zur Schlussabstimmung reif ist. Nun wird allerdings der Fall eintreten können oder vermutlich eintreten, dass das Initiativkomitee – wie es dies in Aussicht gestellt hat – das Volksbegehren zurückziehen dürfte. Unter diesen Umständen bedarf der Bundesbeschluss dann nochmals einer redaktionellen Überarbeitung. Dieser Fall scheint bisher noch nie eingetreten zu sein. Ich möchte auch für diesen Fall im Hinblick auf Artikel 61 unseres Geschäftsreglementes vorschlagen, dass mit der allenfalls notwendig werdenden redaktionellen Anpassung des Bundesbeschlusses im Falle des Rückzugs der Initiative statt der Redaktionskommission die Bundeskanzlei von uns ausdrücklich beauftragt wird.

*Zustimmung – Adhésion*

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	30 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Schluss des stenographischen Bulletins der Sommersession 1956**

*Fin du bulletin sténographique de la session d'été-1956*

## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens.**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.06.1956
Date	
Data	
Seite	179-181
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 114

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Was den Inhalt, die Tragweite und die politische Bedeutung des Gegenentwurfes im allgemeinen und des Antrages der Einigungskonferenz im besondern anbetrifft, glaube ich, Sie hier nicht mehr lange darüber unterhalten zu müssen. Nach wie vor vertrete ich, und jetzt namens der Einigungskonferenz, die Auffassung, dass es sicherlich klüger gehandelt ist, einen Gegenentwurf zu unterbreiten, vor allem deswegen, um Volk und Ständen die Gelegenheit zu geben, die Initiative zu verwerfen und trotzdem einige Sicherungen, nämlich die Ausgabenbremse und ein massvolles Finanzreferendum, in die Bundesverfassung einzubauen und damit dem legitimen Bedürfnis nach Sparsamkeit im Bundeshaushalt entgegenzukommen.

Daher möchte ich Ihnen den Antrag der Einigungskonferenz, die Ausgabengrenzen auf 10 Millionen und 2 Millionen Franken festzusetzen, zur Annahme empfehlen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	25 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

**Präsident:** Ein anderer Antrag ist bezüglich der allfälligen Redaktion nicht gestellt; der Antrag der Kommission ist somit angenommen.

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Vormittagssitzung vom 27. Juni 1956**

**Séance du 27 juin 1956, matin**

Vorsitz – Présidence: Hr. *Weber*

**7150. Frostschäden.**

**Dommages causés par le gel**

Siehe Seite 120 hievor – Voir page 120 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1956  
 Décision du Conseil national du 22 juin 1956

*Dringlichkeitsklausel (Art. 5, Abs. 1)*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Clause d'urgence (Art. 5, al. 1)*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	36 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

*Das absolute Mehr ist erreicht – La majorité absolue est acquise*

*-Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 37 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**7027. Brotgetreideordnung. Revision.  
 Régime du blé. Revision**

Siehe Seite 141 hievor – Voir page 141 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1956  
 Décision du Conseil national du 22 juin 1956

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	34 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**6591. Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens.  
 Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.  
 Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 179 hievor – Voir page 179 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 27. Juni 1956  
 Décision du Conseil national du 27 juin 1956

**von Moos,** Berichterstatter: Der Nationalrat hat mit 82 zu 54 Stimmen den Antrag der Einigungskonferenz angenommen, so dass der Bundesbeschluss, wie er in der Vorlage der Redaktionskommission soeben ausgeteilt worden ist, zur Schlussabstimmung reif ist. Nun wird allerdings der Fall eintreten können oder vermutlich eintreten, dass das Initiativkomitee – wie es dies in Aussicht gestellt hat – das Volksbegehren zurückziehen dürfte. Unter diesen Umständen bedarf der Bundesbeschluss dann nochmals einer redaktionellen Überarbeitung. Dieser Fall scheint bisher noch nie eingetreten zu sein. Ich möchte auch für diesen Fall im Hinblick auf Artikel 61 unseres Geschäftsreglementes vorschlagen, dass mit der allenfalls notwendig werdenden redaktionellen Anpassung des Bundesbeschlusses im Falle des Rückzugs der Initiative statt der Redaktionskommission die Bundeskanzlei von uns ausdrücklich beauftragt wird.

*Zustimmung – Adhésion*

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	30 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Schluss des stenographischen Bulletins der Sommersession 1956**

*Fin du bulletin sténographique de la session d'été-1956*





## **Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung. Begutachtung des Volksbegehrens.**

### **Vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.06.1956
Date	
Data	
Seite	181-182
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 117

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.