

Das Finanzreferendum in der Schweiz

Das Finanzreferendum ist eine spezielle Form des Volksentscheids, und zwar des bestätigenden Referendums. Es dient dazu, das Finanzgebaren der öffentlichen Hand an den Wünschen der Bürger/innen zu orientieren und dadurch zu einer nachhaltigen Finanzpolitik zu kommen. Es bezieht sich stets auf Teile des Öffentlichen Haushalts einer Gebietskörperschaft und erlaubt den Bürger/innen, unmittelbar über einzelne finanzwirksame Beschlüsse ein Vetorecht auszuüben.

In der Schweiz können die Bürger/innen in den sog. ordentlichen Gemeinden bei der jährlichen Gemeindeversammlung zum Jahreshaushalt direkt auf den Haushaltsvoranschlag, auf die Steuersätze und eventuelle Kreditaufnahmen Einfluss nehmen bzw. die entsprechenden Vorlagen der politischen Vertreter ablehnen. Bei den "außerordentlichen Gemeinden", wo eine institutionelle Trennung zwischen Gemeinderat und Gemeinderegierung besteht, können Bürger das Finanzreferendum ergreifen.

Für die Durchführung eines Finanzreferendums sind meist gewisse Ausgangsbedingungen definiert. So können zumeist nur Haushaltsposten, die einen gewissen Betrag oder einen gewissen Anteil am Gesamthaushalt überschreiten oder Investitionen, die den Haushalt für eine ganze Reihe von Jahren belasten werden, einem Finanzreferendum unterzogen werden.

Das Finanzreferendum ist entweder fakultativ oder obligatorisch ausgeprägt. Obligatorisch ist das Referendum dann, wenn die Stimmbürger/innen „von Rechts wegen“ zur Entscheidung aufgerufen sind. Fakultativ ist es, wenn es auf Begehren einer Mindestanzahl von Bürger/innen oder einer Behörde ergriffen wird. Hierbei müssen in einer bestimmten Frist eine festgelegte Zahl an Unterschriften von Wahlberechtigten gesammelt werden, um eine Abstimmung über einen Haushaltsposten herbeizuführen. Beim obligatorischen Finanzreferendum hingegen kommt es automatisch zu einer Abstimmung, sobald die Bedingungen bezüglich Ausgabenhöhe und -dauer von einem Haushaltsposten erreicht werden.

Das Finanzreferendum ist die weltweit wohl am wenigsten verbreitete Referendumsform und kommt nur in der Schweiz regelmäßig zur Anwendung. Dort wird es in allen Kantonen und vielen politischen Gemeinden, allerdings nicht auf bundesstaatlicher Ebene angewendet. Während einige wenige Kantone das Instrument bereits seit dem 19. Jahrhundert kennen, hat es sich erst seit den 1970er Jahren in der ganzen Schweiz ausgebreitet. Die meisten Kantone und Gemeinden kennen entweder das fakultative oder das obligatorische Finanzreferendum, in einigen wenigen Kantonen bestehen beide Ausprägungen nebeneinander, wobei für die obligatorische Ausprägung höhere Anforderungen gelten. So sieht z.B. die Verfassung des Kantons Genf im Art. 56 Folgendes vor:

Finanzreferendum

- 1. Dem fakultativen Referendum müssen alle Gesetze unterstellt werden, die für den Kanton und für den gleichen Gegenstand eine einmalige Ausgabe von mehr als 125 000 Franken oder eine jährliche Ausgabe von mehr als 60 000 Franken nach sich ziehen.*
- 2. Im Falle des Referendums, müssen diese Gesetze gleichzeitig mit den Vorschlägen über ihre finanzielle Deckung dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.*

Die Kantone und Gemeinden werden in der Schweiz durch mehr direktdemokratische Instrumentarien geprägt als der Bund. Die Finanzentscheidungen auf Bundesebene unterliegen nämlich weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum. 13

Kantone kennen unterschiedlichste Formen des obligatorischen Finanzreferendums. Die Betragsgrenzen, ab dem ein obligatorisches Referendum zustande kommt, sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich hoch. Das Finanzreferendum wird nicht zufällig als das komplexeste aller direktdemokratischen Instrumente in den Kantonen betrachtet. Hier noch das Beispiel des Kantons Zürich, der das Finanzreferendum in der Totalrevision seiner Verfassung 2005, Art. 39, Punkt d), noch ausgebaut hat:

"Dem Volk werden auf Verlangen zur Abstimmung unterbreitet:

- 1. neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken*
- 2. neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 600.000 Franken"*

Ein derartiges fakultatives Referendum (auch bestätigendes Referendum genannt) können 3000 Stimmberechtigte oder 18 Gemeinden oder die Stadt Zürich oder Winterthur (Gemeindereferendum) oder 45 Mitglieder des Kantonsrats (Kantonsratsreferendum) verlangen. Die Volksabstimmung muss binnen 60 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Kantonsratsbeschlusses schriftlich verlangt werden.

Das Finanzreferendum hat einen messbaren Einfluss auf die Höhe der öffentlichen Ausgaben und die öffentliche Verschuldung pro Kopf der Bevölkerung. Diese liegt laut einer Untersuchung in 132 von 137 größten Gemeinden mit Finanzreferendum für den Zeitraum 1986-1997 signifikant niedriger.¹ Städte und Gemeinden mit Finanzreferendum haben im Schnitt um 20% niedrigere Gemeindeausgaben pro Kopf. Dasselbe gilt auch für die Einnahmen. Instrumente der Direkten Demokratie führen offensichtlich zu einem kleineren öffentlichen Sektor und beschränken die für Einkommensumverteilung eingesetzten Budgetmittel.

Diese empirischen Untersuchungen deuten im Wesentlichen darauf hin, dass in direktdemokratischen Gebietskörperschaften weniger ausgegeben wird, weniger Steuern eingenommen werden, weniger Steuern hinterzogen werden und eine höhere Wirtschaftskraft, gemessen am BIP pro Kopf, resultiert. Gemeinden mit Finanzreferendum haben pro Kopf auch eine geringere Verschuldung pro Kopf. Studien zeigen, dass "Vetomöglichkeiten" der Bürger wie ein Finanzreferendum zwischen den Wahlzeitpunkten in vorher spezifizierten Fällen für die Bürgerschaft vorteilhaft sind und zu einem signifikant besseren Informationsstand über die öffentlichen Finanzen führen. Kurz gesagt: In Gemeinden mit direkten Volksrechten entsprechen die öffentlichen Ausgaben eher den Bürgerpräferenzen als in Gemeinden, die keine solchen Rechte kennen.

In Italien ist das genaue Gegenteil der Fall: die öffentlichen Körperschaften sind in der Regel hoch verschuldet, während der gesamte Bereich der öffentlichen Ausgaben und der Steuergesetze sowie die Haushalte der öff. Körperschaften dem Zugriff der Bürger (und Steuerzahler) über Referendumsrechte entzogen ist. Mit anderen Worten: die Politiker bedienen sich selbst, die Bürger sind zum Zuschauen verurteilt.

¹ Lars P. Feld, Das Finanzreferendum als Institution einer rationalen Finanzpolitik, Liberales Institut 2008