



Ohne Budget im Blindflug



Das Budget des Bundes («Voranschlag») ist mehr als eine einfache Zusammen- und Gegenüberstellung von Zahlen. Es dient namentlich der

Bundesversammlung zur Zielsetzung und Planung: Bundesrat und Verwaltung werden mit dem Budget die finanziellen Möglichkeiten und Grenzen vorgegeben. Die Bundesversammlung verabschiedet das Budget jeweils auf Entwurf des Bundesrates hin im Dezember.

Was aber gilt, wenn die Bundesversammlung den bundesrätlichen Budgetentwurf zurückweist und vor Jahresende kein definitives oder kein provisorisches Budget beschlossen werden kann, so dass per 1. Januar des folgenden Jahres ein budgetloser Zustand herrscht? Die Frage ist gewichtig und durchaus aktuell.

Abgewendetes Drama hier, budgetloser Zustand dort

Zur Erinnerung: Im Dezember 2016 schrammte die Schweiz haarscharf an einem budgetlosen Zustand vorbei. Der Nationalrat hatte das Budget zuerst abgelehnt und erst nach einer emotionsgeladenen Debatte im zweiten Anlauf doch noch angenommen. Im letzten Moment und nach fast dreiwöchigen Auseinandersetzungen konnte der finanzpolitische GAU somit im letzten Moment angewendet werden. Seit 1872, seit es die moderne Schweiz gibt, ist es bislang sieben Mal vorgekommen, dass zu Jahresbeginn kein genehmigtes Budget vorlag. Letztmals war dies 1974 der Fall. Anders verlief es im Kanton Luzern. Dort wurde gegen das Budget 2017 das Referendum ergriffen. Seit Anfang 2017 besteht

in Luzern deshalb ein budgetloser Zustand. Der Kanton muss die Ausgaben auf das Nötigste beschränken. So wurde zum Beispiel eine schon lange geplante Sanierung der Zentral- und Hochschulbibliothek sistiert, und Bücher konnten nur noch beschränkt beschafft werden. Weil das Budget im Mai 2017 auch vom Volk abgelehnt wurde, herrscht dieser unangenehme Zustand mindestens noch bis zum Herbst 2017 an, wenn ein neuer Anlauf folgen soll.

Bund im Blindflug

Immerhin kennt der Kanton Luzern für den budgetlosen Zustand eine Auffangregel. Diese besagt, dass die Regierung nur noch Ausgaben tätigen darf, welche für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlich sind. Dazu gehören etwa die Auszahlung der Löhne für die bestehenden Anstellungen sowie die Einhaltung von laufenden Verträgen.

Anders beim Bund: Das Bundesrecht kennt – im Gegensatz zu den meisten kantonalen Rechtsordnungen – keine Regel, wie zu verfahren ist, wenn anfangs Jahr kein Budget vorliegt. Dies ist schwer nachvollziehbar. Wie dann vorzugehen wäre, steht in den Sternen. In den erwähnten sieben Fällen seit 1872 wurde sieben Mal ad hoc nach einer Lösung gesucht. Eine Regelung im Bundesrecht würde deshalb vor allem die Rechtssicherheit erhöhen.

Daneben würde eine solche Regelung aber auch die Budgethoheit, eine Urkompetenz der Bundesversammlung, stärken. Das Parlament wäre dann nicht mehr gezwungen, das vom Bundesrat kurzfristig vorgelegte Übergangsbudget unter Zeitdruck anzunehmen. Und es läge nicht mehr im bundesrätlichen Ermessen, wie denn ab 1. Januar bei einem budgetlosen Zustand vorzugehen wäre.

Von den Kantonen lernen

Dabei muss das Rad gar nicht neu erfunden werden. Man könnte sich an den verschiedenen und praktikablen Lösungen der Kantone orientieren und bedienen. Entscheidend wäre, dass zum einen das weitere Vorgehen (Verabschiedung des Übergangsbudgets Ende Jahr, Aufgleisen des neuen Budgets sobald als möglich) geregelt und zum andern – falls bis Ende Jahr kein Übergangsbudget zustande kommt – eine Auffangregel für den budgetlosen Zustand bereitgestellt würde.

Für diesen budgetlosen Zustand kennen die Kantone im Wesentlichen drei verschiedene Auffangregeln.

Eine erste Möglichkeit ist die sogenannte Prorogation. Dabei wird der letztjährige Voranschlag provisorisch weitergeführt, bis das neue Budget genehmigt ist.

Eine zweite Möglichkeit für diese Übergangszeit ist eine quotenmässige Freigabe des Budgetentwurfs der Regierung.

Eine dritte – und in den Kantonen beliebte – Möglichkeit ist schliesslich die Ermächtigung der Regierung, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen, so wie im erwähnten Beispiel des Kantons Luzern.

Welche Auffangregelung auch immer für den Bund gewählt würde – sie brächte in jedem Fall eine Erhöhung der Rechtssicherheit und eine Stärkung der Budgethoheit des Parlaments.

Kommissionsinitiative kommt nicht zustande

Um budgetlose Zustände im Bund in Zukunft zu vermeiden, habe ich in der Staatspolitischen Kommission des Ständerats anfangs Jahr einen Antrag auf eine Kommissionsinitiative eingereicht. Bereits im Februar hat die Kommission meinem Antrag zugestimmt.

Leider sah die Schwesterkommission des Nationalrates keinen Regelungsbedarf

und verweigerte die Zustimmung zum Vorschlag. Die Kommission führte dabei aus, dass man in den wenigen Fällen, in denen der rechtzeitige Abschluss des Budgetprozesses gefährdet erschien, stets früh genug eine Lösung gefunden hatte. Zudem könnte die Regelung – so Meinungen aus der nationalrätlichen Kommission – dazu führen, dass die Suche nach Lösungen gar nicht mehr stattfindet, weil der Druck zur Einigung zwischen den Räten vermindert würde oder gewisse Kreise mit Blick auf die Auffangregel sogar ein Interesse am Scheitern des Budgets haben könnten. Ein solches «Spiel» – so ist darauf zu erwidern – würde aber nur kurz, nämlich bis zum nächsten Budgetbeschluss, andauern und zudem den «Schuldigen» wohl wenig öffentliche Lorbeeren einbringen. Obendrein: Soll man bei Abgründen auf Leitplanken verzichten, aus Angst, die Autofahrer würden sonst nicht mehr bremsen?

Folgt der nächste Tanz am Abgrund?

So wird das Bundesrecht vorerst (leider) weiterhin keine gesetzlichen Regelungen für einen budgetlosen Zustand bereithalten – der Bund bleibt damit ein Exot. Es ist nur zu hoffen, dass sich das Szenario vom Dezember 2016 nicht so rasch wiederholt. Oder doch? Braucht das Parlament am Ende noch einen letzten Tanz am Abgrund, um den Handlungsbedarf zu erkennen?

Andrea Caroni
Ständerat, Appenzell Ausserrhodens