



SGP / SSP / SSP

# Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse  
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società  
svizzera per le questioni parlamentari

---

September 2017  
Nr. 2, 20. Jahrgang

---

Septembre 2017  
No. 2, 20<sup>e</sup> année

---

Settembre 2017  
No. 2, 20<sup>o</sup> anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Kompromissfindung im Budgetprozess**

**La recherche de compromis  
dans le cadre de la procédure d'examen  
du budget**

Beitrag – Contribution

**Verordnungsveto**

Mitteilungen – Nouvelles

**Uster**

---

**Editorial**

---

Ohne Budget im Blindflug 1

---

---

**Schwerpunkt – Le thème – Il tema**

---

Kompromissfindung im Budgetprozess  
La recherche de compromis dans le cadre  
de la procédure d'examen du budget

Zwischen Differenzbereinigung und  
Notbudget: Ein Balanceakt zur Wahrung  
der parlamentarischen Kernkompetenzen  
*Agata Zielniewicz* 3

---

Kompromissfindung im Budgetprozess  
auf Bundesebene  
*Laura Kronig* 11

---

Le débat budgétaire au Grand Conseil  
de la République et canton de Genève :  
un processus itératif  
*Laurent Koelliker* 17

---

Zum Budgetprozess im finanzpolitisch  
angespannten Umfeld des Kantons Luzern  
*Lukas Gresch-Brunner* 21

---

Stadt Uster, Gemeinderat:  
Kompromissfindung im Budgetprozess  
*Daniel Reuter* 27

---

---

**Wissenschaftlicher Beitrag –  
Contribution scientifique**

---

Beitrag zur aktuellen Debatte zum  
parlamentarischen Verordnungsveto  
*Michael Strebel* 31

---

---

**Mitteilungen – Nouvelles – Notizie**

---

Stadt Uster, Gemeinderat: Parlamentsdienst  
seit 1. Mai 2017 selbständig 43

---

Korrespondenten – Correspondents –  
Corrispondenti – Vorstand SGP 45

---



## 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



# Zwischen Differenzbereinigung und Notbudget: Ein Balanceakt zur Wahrung der parlamentarischen Kernkompetenzen

Agata Zielniewicz  
Rechtsassessorin, LL.M<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Ende letzten Jahres lehnte der Nationalrat den Bundesbeschluss über den Voranschlag 2017 in der Gesamtabstimmung ab. Nachdem der Ständerat das Budget 2017 gutgeheissen hatte, hing die Frage einer möglichen Rückweisung von der erneuten Abstimmung im Nationalrat ab. Dieser stimmte dem Voranschlag letztlich zwar zu, wobei anschliessend ein Differenzbereinigungsverfahren eingeleitet werden musste. Es stellte sich aber die Frage, wie – auch aus rechtlicher Sicht – in Zukunft zu verfahren wäre, wenn es zu einer Rückweisung an den Bundesrat käme.<sup>2</sup>

Der vorliegende Beitrag untersucht die bestehenden rechtlichen Grundlagen, welche bei der Ablehnung des Budgets durch das Parlament zum Tragen kommen.<sup>3</sup> Das Augenmerk richtet sich auf die Perspektive des Bundes, wobei zum Zwecke des Rechtsvergleichs einige Beispiele aus dem Ausland herangezogen werden. Neben dem

Differenzbereinigungsverfahren wird das Verfahren zur Aufstellung eines Notbudgets untersucht. Auch wenn das Notbudget gegenüber dem Differenzbereinigungsverfahren in der Praxis des Bundes bislang nur wenige Male zum Tragen kam, stellen sich hier aus rechtlicher Sicht verschiedene Fragen. Dies insbesondere, da das Bundesrecht keine ausdrückliche Regelung zur Erstellung eines Notbudgets kennt.<sup>4</sup>

## 2. Gewaltenteilige Kompetenzordnung im Bereich der Finanzen

Um zu beurteilen, inwieweit die aktuellen Regelungen im Falle einer Ablehnung des Voranschlags (bzw. das Fehlen solcher Regelungen) als rechtmässig zu qualifizieren sind, muss man sich zunächst die Funktionen von Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich der Finanzen vergegenwärtigen.

Sowohl Regierung als auch Parlament sind für die politische Planung zuständig.<sup>5</sup> Sie wirken dabei zusammen, wobei die Überlagerung von Kompetenzen unter Wahrung der Teilfunktion des jeweiligen Organs erfolgt.<sup>6</sup> Dieses Zusammenwirken wird im Bereich der Finanzen, namentlich auch

<sup>1</sup> Frau Rechtsassessorin Agata Zielniewicz, LL.M. ist Ko-Autorin des in diesem Jahr erscheinenden Lehrbuchs «Öffentliches Finanzrecht» und promoviert z.Z. im Bereich der nachhaltigen öffentlichen Finanzen.

<sup>2</sup> 17.404 Parlamentarische Initiative vom 21.2.2017, Staatspolitische Kommission des Ständerats, Regelung der Folgen einer Ablehnung des Budgets durch die Bundesversammlung.

<sup>3</sup> In Abgrenzung zum Beitrag von LAURA KRONIG, welcher ebenfalls in diesem Heft erscheint, fokussiert die vorliegende Untersuchung auf die Inhalte der gesetzlichen Regelungen und insbesondere ihre Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht.

<sup>4</sup> Im Gegensatz hierzu kennen zahlreiche Kantone entsprechende Regelungen in ihren jeweiligen Verfassungen.

<sup>5</sup> LANZ/MASTRONARDI, Art. 173 Abs. 1 Bst. g Rz. 112, 115, in: Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, 3. Auflage, 2014 (nachfolgend: St. Galler Kommentar).

<sup>6</sup> RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2016, Rz. 2264, 2267; SEILER, Gewaltenteilung, Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, 1994, S. 482 ff.

bei der Aufstellung des Voranschlags, besonders deutlich: Hier ergänzen, sich die beiden Organe in ihrer jeweiligen Funktion. Damit teilt die BV die Hausgewalt unter den beiden Bundesorganen in einer Weise auf, die der jeweiligen Aufgabe und Struktur des betreffenden Organs entspricht, wobei die Verrichtung wechselseitig aufeinander bezogen ist. Das Parlament ist dabei über seine Kommissionen sowohl in die Vorbereitung als auch in den Vollzug des Voranschlags eingeschaltet, wobei sich im Budgetprozess die Einzelschritte von Erlass und Vollzug, Anordnung und Ausführung sowie Legislation und Exekution nur schwer auseinander halten lassen.<sup>7</sup>

Die Bundesversammlung ist gemäss Art. 167 BV verpflichtet, einen Voranschlag festzusetzen. Dennoch leistet grundsätzlich der Bundesrat die Hauptarbeit im Bereich des Finanzhaushalts.<sup>8</sup> Gemäss Art. 183 BV trägt der Bundesrat die Verantwortung für die ordnungsgemässe Vorbereitung und Durchführung der Haushaltbeschlüsse der Bundesversammlung, mithin den Finanzplan, für den jährlichen Entwurf des Voranschlags sowie für die Erstellung der Staatsrechnung. Überdies ist er auch mit der Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze der Haushaltsführung betraut. Er ist mit Hilfe des Eidgenössischen Finanzdepartements für den Überblick über den gesamten Finanzhaushalt des Bundes zuständig. Neben der Ermittlung des zukünftigen Finanzbedarfs und dessen Deckung gehören hierzu auch so elementare Aufgaben wie die Verfolgung der finanziellen Entwicklungen im Rahmen der konjunkturellen Verhältnisse und die Ergreifung der erforderlichen Initiativen sowie vor allem auch die grundsätzliche mittel- und langfristige Planung.

Die Bundesversammlung hingegen nimmt im Vergleich hierzu nur wenige Tätigkeiten wahr, welche sich zudem nur selten in konkreten Massnahmen manifestieren. Ihre Aufgabe ist – im Gesetzgebungs- wie auch im Haushaltsverfahren – vielmehr diejenige eines Organs, welches Entscheidungsabläufe in Bewegung setzt, aber nicht durchgehend in den gesamten Entscheidungsprozess eingebunden ist, wodurch der Bundesrat damit das Ergebnis im Rahmen des Vorbereitungsverfahrens weitgehend vorbestimmt. Die Vorformung des Voranschlags durch den Bundesrat zeigt dabei zwar in besonderer Weise die Einengung des parlamentarischen Spielraums.<sup>9</sup> Dennoch gehen die Einflussmöglichkeiten des Parlaments im Haushaltsprozess über den Voranschlag hinaus, insbesondere im Erlass der finanzwirksamen Gesetze. Zudem entscheidet das Parlament über das ausgabenwirksame Verhalten der Exekutive, welche immer auf eine Genehmigung des Parlaments angewiesen ist. Denn die Bundesversammlung setzt gemäss Art. 167 BV nicht nur den Voranschlag fest, sondern beschliesst auch die Ausgaben des Bundes und nimmt die Staatsrechnung ab. Die verfassungsrechtlich verankerte Kernkompetenz zur Festsetzung des Voranschlags und zur Abnahme der Staatsrechnung besitzt die Bundesversammlung dabei seit dem Jahre 1848, die Kompetenz zur Ausgabenbewilligung hingegen erst seit dem Jahre 1999.<sup>10</sup> Damit entscheidet die Bundesversammlung sowohl über das Eingehen von finanzrelevanten Verpflichtungen als auch über die eigentlichen Zahlungen.<sup>11</sup> Ausgaben dürfen grundsätzlich nur getätigt werden, wenn hierzu eine gesetzliche Grundlage gemäss Art. 5 BV besteht und die Bundesversammlung eine Ermächtigung für diese Ausgabe ausgesprochen hat.

<sup>7</sup> KOLLER, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, 1983, S. 326 f.

<sup>8</sup> Vgl. EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 180 Rz. 18; STAUFFER/CAVELTI, St. Galler Kommentar zu Art. 183 Rz. 23.

<sup>9</sup> KOLLER, S. 328.

<sup>10</sup> STAUFFER/CAVELTI, St. Galler Kommentar zu Art. 167 Rz. 1.

<sup>11</sup> BIAGGINI, BV-Kommentar, 2007, Art. 167 Rz. 3.

Während also die Exekutive mit ihrem gut strukturierten Verwaltungsapparat sachlich dominiert, besitzt das pluralistisch und damit heterogen zusammengesetzte Parlament die rechtliche Oberhand.<sup>12</sup>

### 3. Uneinigkeit im Budgetprozess

Diese rechtlich herausragende Stellung der Bundesversammlung ist im Zusammenhang mit dem Voranschlag vor allem dann von Bedeutung, wenn es nicht zu der erwarteten Einigung im Budgetprozess kommt. Denn dann dürfen Praktikabilitätserwägungen allein nicht dazu führen, dass die rechtlich bedeutsame Stellung des Parlaments im Eifer des Gefechts untergeht. Sind sich die Räte bei ihrer Beratung hinsichtlich des Entwurfs des Bundesrates nicht einig, bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Rückweisung an den Bundesrat oder Einigung zwischen den Räten hinsichtlich bestehender Differenzen. Sofern beide Räte die Vorlage in der Gesamtabstimmung gemäss Art. 83 Abs. 1 ParlG ablehnen oder einer der Räte in der zweiten Beratungsrunde gemäss Art. 95 Bst. b ParlG an der Ablehnung festhält, wird die Vorlage gemäss Art. 74 Abs. 5 ParlG an den Bundesrat zurückweisen mit der Folge, dass dieser einen neuen Entwurf zu einem Voranschlag ausarbeiten muss. Dabei verbleibt nur wenig Zeit für einen neuen Entwurf, so dass mit Beginn des neuen Jahres mitunter ein budgetloser Zustand eintreten kann. Gleichwohl besteht unstreitig eine Verpflichtung der Bundesversammlung, den Bundesrat mit den notwendigen Mitteln auszustatten.<sup>13</sup> Die Begründung

für eine solche Verpflichtung der Bundesversammlung stützt sich auf den Umstand, dass ein fehlendes Budget nicht zu einem Stillstand der Staatstätigkeit führen darf und dass bereits eingegangene Verpflichtungen in Ermangelung eines Budgets nicht einfach wegfallen.

Kommt es nicht zu einer Rückweisung, müssen sich die Räte hinsichtlich der zwischen ihnen bestehenden Differenzen im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens gemäss Art. 94 ParlG einigen.<sup>14</sup> Dabei besitzt das Differenzbereinigungsverfahren einen Automatismus, welcher garantiert, dass ein Voranschlag rechtzeitig zustande kommt. Die Folgen eines solchen sollen nachfolgend erörtert werden.

### 4. Differenzbereinigungsverfahren

Art. 94 ParlG regelt das Verfahren zur Beseitigung von Differenzen bei den Beratungen des Voranschlags. Sind sich die Räte auch nach drei Beratungen noch nicht einig, wird eine Einigungskonferenz einberufen, welche einen Einigungsantrag zuhanden beider Räte ausarbeitet, um die noch bestehenden Differenzen auszuräumen. Sofern dieser Einigungsantrag verworfen wird, tritt eine besondere Folge ein: Anders als bei anderen Differenzbereinigungsverfahren für Erlasse, bei welchen das Geschäft bei Nichtannahme des Einigungsantrags gemäss Art. 93 Abs. 2 ParlG abgeschlossen wird, kommt es beim Differenzbereinigungsverfahren des Voranschlags auf jeden Fall zu einem Erlass: Es wird der Beschluss der dritten Beratung zugrundegelegt, der den tieferen Betrag vorsieht. Zwar besteht bei der Verabschiedung von Erlassen grundsätzlich das Erfordernis der

<sup>12</sup> Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Mai 1977 (BverfGE 45, 1 ff.).

<sup>13</sup> BIAGGINI, Art. 167 Rz. 15; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, in: Lienhard (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht (SBVR); Band X: Finanzrecht (nachfolgend: SBVR), Rz. 146; KOLLER, Art. 25 Rz. 18, in: Theler/Graf/von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum

Parlamentsgesetz, 2014 (nachfolgend: Kommentar ParlG).

<sup>14</sup> Zum Ablauf des Differenzbereinigungsverfahrens sowie zu den Voraussetzungen der Rückweisung siehe den Beitrag von LAURA KRONIG in diesem Heft.

Übereinstimmung der Beschlüsse der beiden Räte gemäss Art. 156 Abs. 2 BV.<sup>15</sup> Mit Art. 156 Abs. 3 Bst. d BV wurde jedoch eine Ausnahme zu diesem Grundsatz für den Voranschlag geschaffen, um sicherzustellen, dass nach eingehender Beratung ein budgetloser Zustand verhindert wird.<sup>16</sup> Obwohl ein zentrales politisches Instrument bei der Beratung des Voranschlags<sup>17</sup> hat Art. 94 ParlG bislang in der juristischen Literatur eher geringe Beachtung erhalten.<sup>18</sup> Gleichwohl stellt sich die Frage, weshalb der jeweils tiefere Kreditbetrag verbindlich sein sollte. Dabei ist es kaum zutreffend, dass jedenfalls bis zum tieferen Betrag die erforderliche Zustimmung beider Räte vorliege.<sup>19</sup> Denn rein mathematisch mag zwar der tiefere Betrag im höheren enthalten sein. Gleichwohl ist der tiefere Betrag aber auch an bestimmte politische Ziele gebunden, welche keineswegs mit einem höheren Betrag verfolgt werden würden. Denn Quantität bringt eben auch qualitative Unterschiede mit sich.<sup>20</sup> Der tiefere Betrag besitzt auch keine rechtliche Verankerung. Dabei wurde die Wahl des tieferen Betrages unter anderem mit dem verfassungsmässigen Auftrag des (damaligen) Artikels 42<sup>bis</sup> der alten Bundesverfassung begründet, wonach der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen war.<sup>21</sup> Dieser in der Praxis bekanntlich wenig beachtete Artikel wurde mit Einführung der Schuldenbremse aus der Verfassung gestrichen.

Seither besteht kein verfassungsmässiger Auftrag zur Abtragung des Fehlbetrags.<sup>22</sup> Letztendlich ist aber die Wahl des tieferen Betrags und damit eine Lösung gemäss Art. 94 ParlG weniger von rechtlichen, als von politischen Überlegungen geleitet, da sie zu einem grundsätzlich sparsameren Verhalten führt. Das zeigt auch das grundsätzlich sparsame Verhalten bei der Budgetierung, welches zu beobachten ist, obwohl rechtlich keine Indikation hierzu besteht.<sup>23</sup>

Gleichwohl stellt sich aus rechtlicher Sicht die Frage, inwieweit Art. 94 ParlG mitunter dem Demokratieprinzip zuwiderläuft. Denn Aufgabe des Parlaments bei der Budgetberatung ist es, «die Vorlagen der Exekutive und die diesen zugrundeliegenden Annahmen und Wertungen» zu hinterfragen, an «eigenen Massstäben» zu messen und «schliesslich die Entwürfe auf demokratischem Weg, d.h. aufgrund einer Mehrheit, einem verbindlichen Endentscheid» zuzuführen.<sup>24</sup> Es ist fraglich, ob das Verfahren nach Art. 94 ParlG noch diese Kriterien erfüllt. Durch den Automatismus, wonach der tiefere Betrag den Zuschlag erhält, kommt es weder zu einer ernsthaften Auseinandersetzung zwischen den Räten noch zu einem mehrheitlich begründeten Beschluss. So sinkt gemäss dieser Regelung in der Praxis der Druck auf die Einigungskonferenz eine gemeinsame Lösung zu finden, da die Ratsmitglieder, welche einen tieferen Beitrag durchsetzen wollen, letztendlich nicht kooperieren müssen und daher den Einigungsantrag eher ablehnen werden.<sup>25</sup> Eine kritische Auseinandersetzung und ein mehrheitlicher Beschluss wären jedoch im Rahmen der Verabschiedung des Voran-

<sup>15</sup> Vgl. hierzu auch VON WYSS, Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens, Zürich 2001, S. 174 f.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu auch KRONIG in diesem Heft.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu auch KRONIG in diesem Heft.

<sup>18</sup> KOLLER, Art. 25 Rz. 18, in: Theler/Graf/von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014.

<sup>19</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 2. März 1998 zum Bericht FK-NR 02.02.1998 (BBl 1998 1689), S. 1689.

<sup>20</sup> VON WYSS, S. 175.

<sup>21</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 2. März 1998 zum Bericht FK-NR 02.02.1998 (BBl 1998 1689), S. 1689.

<sup>22</sup> LIENHARD/ZIELNIEWICZ, SBVR, Rz. 106.

<sup>23</sup> The Swiss «Success Story» of Sustainable Public Finance: Debt Restrictions and Budgeting Processes in the Swiss Confederation, in: Morrison (Hrsg.), Fiscal Rules – Limits on Governmental Deficits and Debt, 2016, S. 296.

<sup>24</sup> KOLLER, S. 329 f.

<sup>25</sup> THELER, Kommentar ParlG, Art. 94 Rz. 6.

schlags erforderlich, damit das Parlament seine eigentliche Bestimmungsfunktion im demokratischen Regierungsprozess wahrnehmen kann. Insoweit ist die Regelung von Art. 94 ParlG als unbefriedigend zu erachten.

Zudem liesse sich die Frage nach der Funktion von Art. 94 ParlG im Verhältnis zum Notbudget, welches nachfolgend erörtert wird, stellen. Denn es sei nicht ersichtlich, weshalb die Räte durch Ablehnung des Voranschlags diesen insgesamt an den Bundesrat zurückweisen könnten, wohingegen sie gezwungen seien, sich im Differenzbereinigerungsverfahren zu einigen. Ginge man von der Pflicht der Bundesversammlung zur Verabschiedung eines Voranschlags aus, müsste konsequenterweise eine integrale Rückweisung des Voranschlags ausgeschlossen sein.<sup>26</sup>

## 5. Notbudget

### 5.1 Fehlende Rechtsgrundlagen

Wird der Voranschlag an den Bundesrat zurückgewiesen, muss dieser einen neuen Entwurf vorlegen. Da die Überarbeitung einige Zeit in Anspruch nimmt und der Voranschlag daher nicht mehr in der Wintersession verabschiedet werden kann, würde zu Beginn des neuen Jahres ein budgetloser Zustand bestehen. Liegt kein Budget vor, können auch keine Ausgaben getätigt werden. Denn für eine solche bedarf es neben einer gesetzlichen Grundlage auch eines Kreditbeschlusses.<sup>27</sup> Können keine Ausgaben getätigt werden, würde es daher zu einem Stillstand der staatlichen Tätigkeit kommen.

Auf der anderen Seite hat der Bundesrat die Verpflichtung, den Haushalt zu führen und die Geschäfte zu besorgen. Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermäch-

tigung, in einem budgetlosen Zustand Ausgaben zu tätigen, besteht nicht. Inwieweit das Fehlen einer verfassungsrechtlichen Grundlage in einem besonders respektvollen Verhalten der Bundesorgane und einem «fair play» im Haushaltsprozess begründet ist<sup>28</sup>, sei hier dahingestellt. Jedenfalls hat man aus der Pflicht des Bundesrates, die eidgenössischen Angelegenheiten zu leiten und das Recht zu vollziehen, auch seine Verpflichtung zur Tätigkeit von Ausgaben hergeleitet.<sup>29</sup> Denn politische Gestaltung hängt nunmal vom Einsatz finanzieller Mittel ab.

### 5.2 Voraussetzungen

Diese Verpflichtung entbindet den Bundesrat gleichwohl nicht von der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage für sein Handeln: In Ermangelung eines regulären Voranschlags muss der Bundesrat seine Ausgabe auf eine vorsorgliche Massnahme stützen, welche im Nachfolgenden als Notbudget bezeichnet werden sollen.<sup>30</sup> Dabei muss in jedem Fall die Bundesversammlung den Bundesrat zu einer solchen Massnahme ermächtigen.<sup>31</sup> Nur bei objektiver Verhinderung oder Obstruktion des Parlaments kann der Bundesrat aus eigenem Recht Massnahmen treffen.<sup>32</sup> Denn allein im Rahmen seiner Vollzugskompetenzen steht dem Bundesrat ein solches Recht zur Tätigkeit von Ausgaben nicht zu.<sup>33</sup>

Hinsichtlich der Frage, nach dem Inhalt einer solchen Regelung des Notbudgets

<sup>28</sup> KOLLER, S. 360.

<sup>29</sup> KOLLER, S. 361 f.

<sup>30</sup> Vgl. auch das Merkblatt zur Haushaltführung ohne Budgetbeschluss des Kantons Zürich von November 2015.

<sup>31</sup> KOLLER, S. 361 f.

<sup>32</sup> KOLLER, S. 362.

<sup>33</sup> Vgl. aber die Aufführungen des Bundesrates in seiner Botschaft an die Bundesversammlung über das Inkrafttreten des Voranschlags für das Jahr 1975 (Provisorisches Budget) vom 9. Dezember 1974 (BBl 1974 II 1429, S. 1431), wonach « ... die hier vorgeschlagenen Überbrückungsmassnahmen ... vom Bundesrat im Rahmen seiner Vollzugskompetenzen selbständig getroffen werden (können).»

<sup>26</sup> THURNHERR, Art. 156 Rz. 30, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015.

<sup>27</sup> S.o.

sei kurz zu bemerken, dass jedenfalls das Kriterium der «unerlässlichen Mittel» besonderes Augenmerk verdient. Ausgaben sind dann unerlässlich, wenn sie nicht ohne Schaden bzw. Mehrkosten bis zur Verabschiedung eines ordentlichen Budgets verschoben werden können. Allein die vollkommene Gebundenheit einer Ausgabe rechtfertigt noch nicht eine Genehmigung der Ausgabe im Rahmen des Nothaushalts, hierfür bedürfte es des zusätzlichen Erfordernisses der Unerlässlichkeit der Ausgabe. Denn auch gebundene Ausgaben können mitunter bis zur Verabschiedung des ordentlichen Haushalts zuwarten. Ausgabenbewilligungen haben grundsätzlich eine Steuerungsfunktion.<sup>34</sup> Zudem ist es unter bestimmten Voraussetzungen für die Bundesversammlung möglich, die einmal beschlossenen gebundenen Ausgaben durch eine entsprechende Gesetzesänderung mitunter wieder aufzuheben.<sup>35</sup>

### 5.3 Bisherige Praxis

Bei den vorsorglichen Massnahmen hat man sich in der Vergangenheit verschiedentlich ausgeholfen: In den Jahren 1872 und 1874 erfolgte eine provisorische Genehmigung des bundesrätlichen Entwurfs und in den Jahren 1920 und 1926 eine solche auf der Basis des Vorjahres, im Jahre 1975 eine provisorische und teilweise Inkraftsetzung.<sup>36</sup>

### 5.4 Dringliche Kreditbeschlüsse:

Gemäss Art. 34 FHG kann der Bundesrat, sofern eine Ausgabe, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist und die keinen Aufschub erträgt, diese vor der Bewilligung eines Nachtragskredites durch die Bundesversammlung beschliessen, wobei er vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation einholt.

Es wäre naheliegend, in Ermangelung einer Genehmigung von Ausgaben durch die Bundesversammlung auf einen dringlichen Kreditbeschluss zurückzugreifen. Mag dies aus pragmatischer Sicht noch überzeugen, so steht jedoch aus rechtlicher Sicht dem Ganzen ein Hindernis im Wege: Der dringliche Kreditbeschluss erfordert das Vorliegen eines Voranschlags. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut sowie seiner Stellung im FHG. Auch Art. 28 FHG liefert keine Ermächtigung für die Tötung von dringenden Ausgaben, da er sich auf einen Verpflichtungs- und keinen Zahlungskredit bezieht. Dringliche Kreditbeschlüsse stehen dem Bundesrat daher im Rahmen des geltenden Rechts in Ermangelung eines Voranschlags nicht zur Verfügung.

Ähnlich ist die Rechtslage im Fürstentum Liechtenstein, wobei die Lehre dort davon ausgeht, dass der Staat über keine Rechtsgrundlage verfügt, Ausgaben zu tätigen, und zwar auch dann nicht, wenn er durch andere gesetzliche Regelungen hierzu verpflichtet wird. Einzig die Notverordnung wird dort als rechtskonforme Lösung erachtet.<sup>37</sup>

Streng dogmatisch betrachtet verhält es sich nicht gänzlich anders in der Schweiz: Falls sich die Bundesversammlung im Rahmen einer vorläufigen Massnahme mal nicht einigen kann, besteht nur noch die Möglichkeit für den Bundesrat, sich auf Notrecht zu stützen. Dabei ist allerdings das Kriterium der Vorhersehbarkeit zu beachten, welchem zufolge gesetzliche Regelungen im Vorfeld zu treffen sind, sofern die betreffende Notsituation vorhersehbar war.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> BUSSJÄGER, Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, 2016, Art. 69 Rz. 49.

<sup>38</sup> Hierzu grundlegend LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Zum Anwendungsbereich des bundesrätlichen Notrechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl (113), 2012, S. 132 ff., wonach das Kriterium der Unvorhersehbarkeit grundsätzlich Beachtung finden muss und mitunter ein Ausschlusskriterium für die Anwendung des bundesrätlichen Notrechts darstellt. Denn es soll verhindert werden,

<sup>34</sup> STAUFFER/CAVELTI, St. Galler Kommentar, Art. 167 Rz. 13.

<sup>35</sup> STAUFFER/CAVELTI, St. Galler Kommentar, Art. 167 Rz. 31 m.w.N.

<sup>36</sup> BIAGGINI, Art. 167 Rz. 15.

## 5.5 Vergleiche mit dem Ausland

Verschiedene Rechtssysteme kennen ausdrückliche Regelungen eines Notbudgets in ihren Verfassungen.<sup>39</sup>

In Deutschland besteht für die Regierung mit Art. 111 GG eine Kompetenznorm, derzufolge die Bundesregierung ermächtigt wird, alle nötigen Ausgaben zu leisten<sup>40</sup>:

- (1) Ist bis zum Schluss eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten die Bundesregierung ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,
  - a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
  - b) um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen,
  - c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

In der Praxis erfolgte die zumeist verspätete Verabschiedung des Haushalts weni-

---

dass der Gesetzgeber trotz bestehenden Handlungsbedarfs aus Bequemlichkeit auf die Schaffung eines Erlasses verzichtet. Lediglich «wenn der Gesetzgeber die Gefahr zwar erkannt hatte, aber dennoch nicht legifizierte, weil er entweder mit dem Eintritt der Gefahr nicht rechnete oder der Exekutive bewusst Handlungsspielraum belassen wollte, darf deren Handlungsfähigkeit nicht eingeschränkt werden» (S. 134).

<sup>39</sup> Auf die ebenfalls in den Kantonen bestehenden Regelungen soll hier nicht näher eingegangen werden, vgl. hierzu aber die Beiträge in diesem Heft.

<sup>40</sup> Zahlreiche andere europäische Staaten kennen vergleichbare Verfassungsbestimmungen, so etwa Dänemark in § 45 Abs. 2 und § 46, Finnland in Art. 83 Abs. 5, Frankreich in Art. 47, Griechenland in Art. 79 Abs. 5, Irland in Art. 21 Abs. 3, Italien in Art. 81 Abs. 2, Österreich in Art. 51 Abs. 5, Portugal in Art. 106 Abs. 2, Schweden in Kap. 9 § 4 und Spanien in Art. 134 Abs. 4. Auch in der Europäischen Union wurde mit Art. 315 AEUV (ehemals Art. 273 EGV) eine ausdrückliche Regelung getroffen.

ger aus politischen, denn aus technischen Gründen, die sich aus der Komplexität der Materie ergeben.<sup>41</sup>

Die Zuständigkeit der deutschen Bundesregierung im Rahmen des Notbudgets ist eine Folge der historischen Entwicklungen: In einem stark auf den Monarchen und die von ihm kontrollierte Regierung abstellenden Preussen wurde im Zuge des preussischen Budgetkonflikts, bei welchem das Abgeordnetenhaus die Feststellung des Haushaltsplans wiederholt verweigerte, zugunsten des Monarchen und der von diesem kontrollierten Regierung entschieden.<sup>42</sup> Diese historisch begründete Dominanz der Regierung beim budgetlosen Zustand lässt sich nur bedingt auf die Schweiz übertragen.<sup>43</sup> Inwieweit die Exekutive Ausgaben leisten darf, ohne dazu durch ein Budget ermächtigt zu sein, stellt sich erst seitdem das Parlament überhaupt über ein Budgetrecht verfügt. Denn zuvor war es der Regierung möglich, Budgets aufstellen, zu beschliessen und durch die Verwaltung vollziehen zu lassen.<sup>44</sup>

Dass ein Handeln der Regierung keine Selbstverständlichkeit ist, zeigt die schwedische Verfassung: Gemäss Kapitel 9 Art. 5 wird das Parlament bzw. ein von diesem beauftragter Finanzausschuss beauftragt, die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> KISKER, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 1999, § 89 Rz. 41.

<sup>42</sup> GRÖPL, Art. 111 Rz. 11, in: Gröpl/Windthorst/von Coelln (Hrsg.), Grundgesetz, Studienkommentar, 2017.

<sup>43</sup> Gleichwohl fand im Hinblick auf die Natur des Budgets auch in der Schweiz eine Orientierung an den monarchisch begründeten Auffassungen statt, vgl. KOLLER, S. 363.

<sup>44</sup> In Teilen Europas konnte es daher erst seit dem Konstitutionalismus zu budgetlosen Zuständen kommen, was beispielsweise in Preussen aufgrund der revidierten Verfassungsurkunde von 1850 geschah.

<sup>45</sup> Der englische Text lautet wie folgt: «If the national budget is not approved before the start of the budgetary period, the Riksdag makes appropriations

## 6. Zusammenfassung

Unbestritten muss ein Staat handlungsfähig bleiben, wozu auch die Erfüllung seiner finanziellen Verpflichtungen gehört. Auch wenn die Bundesversammlung die Pflicht besitzt, einen Voranschlag zu beschließen, kann diese Pflicht nicht um jeden Preis erzwungen werden. Der Prozess der politischen Konsensbildung als Ausdruck des demokratischen Prinzips muss auch im Prozess der Aufstellung eines Budgets Beachtung finden. Denn der Voranschlag stellt die verbindliche finanzhaushaltsrechtliche Vorgabe für das politische Handeln dar.<sup>46</sup> Auch wenn seine Rechtsnatur umstritten ist, kann man davon ausgehen, dass es sich um einen finanziellen Rahmenplan handelt, welcher als Summe grundsätzlicher verbindlicher Richtsätze für die Haushaltsführung vom Parlament im Zusammenwirken mit der Regierung festgelegt worden ist und der den staatlichen Organisationseinheiten die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel zuteilt.<sup>47</sup>

Neben der Umgestaltung des Budgets muss aber auch dessen Ablehnung im politischen Willensbildungsprozess möglich sein, ohne dass gleich von einem Missbrauch auszugehen wäre. Aktuell bestehen ausser dem konstitutionellen Notrecht soweit ersichtlich keine Rechtsgrundlagen, welche es dem Bundesrat ermöglichen würden, ein Notbudget aufzustellen, sofern die Bundesversammlung keine vorsorglichen Massnahmen erlässt. Diese

Rechtslage muss als unbefriedigend eingestuft werden. Denn eine verfassungsunmittelbare Ermächtigung der Exekutive, Ausgaben zu leisten ist notwendig, wenn das unmittelbar vom Staatsvolk legitimierte Parlament hierzu seine Zustimmung nicht gegeben hat. Nur so kann das aus dem Demokratieprinzip folgende parlamentarische Budgetrecht und mit ihm das Recht der parlamentarischen Mehrheit zugunsten einer haushaltswirtschaftlichen und damit auch rechtsstaatlichen Effektivität weichen. ●

---

as required to cover the period until a budget is adopted.

The Riksdag may authorise the Committee on Finance to make such a decision on behalf of the Riksdag.

If, under paragraph one, the Riksdag has not approved appropriations for a specific purpose, the most recent national budget, with amendments consistent with other decisions made by the Riksdag, shall apply until these appropriations have been approved.

<sup>46</sup> LIENHARD/ZIELNIEWICZ, SBVR, Rz. 143.

<sup>47</sup> KOLLER, S. 458.



# Kompromissfindung im Budgetprozess auf Bundesebene

Laura Kronig, wiss. Mitarbeiterin,  
Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht  
über Finanzen und AlpTransit

**Das Parlamentsgesetz (ParlG) sieht verschiedene Elemente vor um zu verhindern, dass am Ende der Wintersession kein Voranschlag<sup>1</sup> fürs kommende Jahr vorliegt. Diese werden im Folgenden erörtert.**

## 1. Eintreten auf den Voranschlag ist obligatorisch

Muss die Bundesversammlung (BVers) eine verfassungsmässige oder gesetzliche Aufgabe wahrnehmen, ist das Eintreten auf die entsprechende Vorlage obligatorisch. Dies gilt auch für den Voranschlag (Budgetpflicht gemäss Art. 167 BV; Art. 74 Abs. 3 ParlG). Damit wird sichergestellt, dass sich die BVers nicht weigert, sich mit einem Geschäft zu beschäftigen, dessen Behandlung zwingend notwendig ist, oder durch Verzögerungstaktiken verhindert, dass die Detailberatung in Angriff genommen werden kann. In der Praxis wird zwar eine Eintretensdebatte zum Voranschlag durchgeführt. Anstelle einer Abstimmung beendet jedoch die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident diese mit der Bemerkung «Eintreten ist obligatorisch». Anschliessend beginnt die Detailberatung.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Synonym für Budget; gebräuchlicher Begriff namentlich im Finanzhaushalts- und Parlamentsgesetz.

<sup>2</sup> Vgl. GRAF/THELER/VON WYSS – Theler, Komm. zum ParlG, Art. 74 N 6 und 15.

## 2. Das Differenzbereinigungsverfahren des Zweikammersystems und die Sonderregelung für Voranschlag und Nachtrag

Während bei Kantonen und Gemeinden nur ein Organ – Parlament bzw. Urversammlung – für die Verabschiedung des Budgets zuständig ist, ist diese Aufgabe auf Bundesebene den beiden gleichberechtigten Kammern auferlegt. Gleichberechtigt heisst, dass National- und Ständerat dieselben Aufgaben, Rechte und Pflichten und ihre Entscheide dasselbe Gewicht haben. Daraus folgt, dass zur Verabschiedung eines Erlasses übereinstimmende Beschlüsse erforderlich sind (Art. 156 Abs. 2 BV; Art. 83 Abs. 1 ParlG). Deshalb kennt das eidgenössische Parlament das Verfahren der Differenzbereinigung (Art. 89 ff ParlG). Als Differenzen werden diejenigen Punkte einer Vorlage bezeichnet, über die zwischen den Räten noch keine Einigung erzielt wurde. Bestehen nach drei Beratungen in jedem Rat noch Differenzen, wird eine Einigungskonferenz (EK) einberufen (Art. 91 ff ParlG). Diese arbeitet einen Antrag zuhanden beider Räte aus, welcher alle noch offenen Differenzen ausräumt. Wird dieser Antrag der EK von einem Rat abgelehnt, so ist der Erlass nicht zustande gekommen und die Vorlage wird von der Geschäftsliste gestrichen (Art. 93 Abs. 2 ParlG). Würde also bei der Beratung des Voranschlags der Antrag der EK von einem Rat verworfen, läge Mitte Dezember kein Budget für das kommende Jahr vor. Da «die Zurverfügungstellung der finanziellen Ressourcen (...) eine unabdingbare Voraussetzung für die Erfüllung

der Bundesausgaben»<sup>3</sup> bildet, wurde 1998 eine Sonderregelung für Voranschlag und Nachtragskredite eingeführt. Diese weicht vom Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse (Art. 156 Abs. 2 BV) ab: Wird der Einigungsantrag verworfen, so ist jener Beschluss der dritten Beratung massgebend, welcher den tieferen Betrag vorsieht (Art. 94 ParlG). Damit wurde eine praktikable Lösung gefunden, welche einzig die strittigen Punkte betrifft. Man erachtete diese Regelung als verfassungskonform und möglichst nahe am Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse, ohne dass einem der beiden Räte oder dem Bundesrat eine zu starke Stellung eingeräumt werde. Zudem senke diese Regelung tendenziell die Ausgaben des Bundes.<sup>4</sup> Mit dem Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte vom 04.10.2002<sup>5</sup> erhielt diese Regelung eine verfassungsmässige Grundlage (Art. 156 Abs. 3 Bst. d BV). Allerdings schwächt Art. 94 ParlG den Druck auf die Einigungskonferenz, eine Verständnislösung zu finden, der beide Räte zustimmen können. Weil kompromissloses Festhalten nicht zum Scheitern der ganzen Vorlage führt, entfällt die disziplinierende Wirkung des Zwanges zur Einigung. Der Rat, welcher weniger Geld zur Verfügung stellen möchte, kann sich durch die Ablehnung des Einigungsantrags durchsetzen, ohne damit die gesamte Vorlage zu gefährden. Seit Inkrafttreten dieser Sonderregelung für den Voranschlag kam es vermehrt zur Einsetzung einer EK: Insgesamt wurde seit 1998 neun Mal der Weg über eine EK beschritten, seit dem Voranschlag 2012 (11.041) sogar jedes Jahr.<sup>6</sup> Der Antrag der EK wurde dabei

in einem Drittel der Fälle abgelehnt<sup>7</sup> (zuvor nie). Zum Vergleich: In demselben Zeitraum wurden insgesamt 120 EK einberufen, in elf Fällen wurde der Antrag der EK abgelehnt, was einem Anteil von 10,7 Prozent entspricht. Zudem haben sich beim Nachtrag I zum Voranschlag 2017 (17.007) die Räte bei zwei Differenzen über alle drei Runden überhaupt nicht bewegt und schlussendlich wurde erstmals ein Antrag der EK zu einem Nachtrag abgelehnt. Diese Beispiele zeigen: Art. 94 ParlG stellt zwar sicher, dass es in jedem Fall eine Entscheidung gibt. In diesem Sinne stellt dieser Artikel ein letztes Auffangnetz dar. Er vermag jedoch in der politischen Praxis nicht sicherzustellen, dass die Räte sich tatsächlich annähern. Sie müssen sich nicht in jedem Fall bei allen Positionen einigen, wenn sie es nicht wollen. Art. 94 ParlG hat sich im Verlauf der letzten Jahre zu einem zentralen politischen Instrument innerhalb der Budgetberatung entwickelt und verbessert die strategische Position jenes Rates, welcher den tieferen Betrag will, ohne dass dadurch der gesamte Erlass gefährdet ist.

### 3. Drohende Ablehnung des Voranschlags in der Gesamtabstimmung

Durch das obligatorische Eintreten und die Sonderregelung bei der Ablehnung des EK-Antrags wurden zwei kritische Momente, welche zu einem budgetlosen Zustand führen können, rechtlich aus dem Weg geräumt. Es verbleibt jedoch eine heikle Situation: Nach der ersten Beratung des Voranschlags wird im jeweiligen Rat eine Gesamtabstimmung durchgeführt (Art. 74 Abs. 4 ParlG). Lehnen beide Räte die Vorlage in der Gesamtabstimmung ab (Art. 83 Abs. 1 ParlG) oder hält ein Rat in der zweiten Beratungsrunde an der Ablehnung fest (Art. 95 Bst. b ParlG), kommt der Voran-

<sup>3</sup> Bericht FK-NR 02.02.1998 (BBl 1998 1683), S. 1685.

<sup>4</sup> Vgl. Bericht FK-NR 02.02.1998 (BBl 1998 1683).

<sup>5</sup> AS 2003 1953.

<sup>6</sup> Vgl. 00.062 Voranschlag 2001; 04.047 Voranschlag 2005; 05.047 Voranschlag 2006; 11.041 Voranschlag 2012; 12.041 Voranschlag 2013; 13.041 Voranschlag 2014; 14.041 Voranschlag 2015; 15.041 Voranschlag 2016; 16.041 Voranschlag 2017.

<sup>7</sup> Vgl. 04.047 Voranschlag 2005; 13.041 Voranschlag 2014; 16.041 Voranschlag 2017.

schlag nicht zustande. Die Räte beschliessen damit Rückweisung an den Bundesrat (Art. 74 Abs. 5 ParlG).

Bei den anderen Beratungsgegenständen, bei denen Eintreten obligatorisch ist, wird auf eine Gesamtabstimmung<sup>8</sup> verzichtet. Nicht so bei Voranschlag und Nachtrag. Die Räte behandeln zumindest beim Voranschlag einen umfangreichen Erlassentwurf. Analog zur Behandlung jedes anderen Erlasses sollen deshalb die Ratsmitglieder die Möglichkeit erhalten, über das Resultat der Beratung insgesamt urteilen zu können. Im Gegensatz zu anderen Vorlagen kommt die Verwerfung in der Gesamtabstimmung jedoch nicht einem Nichteintreten gleich. Dies widerspräche dem obligatorischen Eintreten. Die Verwerfung des Voranschlags in der Gesamtabstimmung gilt als Rückweisung an den Bundesrat. Der Bundesrat hat in Folge die Pflicht, dem Parlament einen neuen Entwurf zu unterbreiten.<sup>9</sup>

Damit der Bundesrat einen klaren Auftrag erhält, ist in Anträgen auf Rückweisung schriftlich zu begründen, was überprüft, geändert oder ergänzt werden soll (Art. 75 Abs. 3 ParlG). Dies ist bei der Rückweisung des Voranschlags durch die Verwerfung in der Gesamtabstimmung nicht möglich. Der Bundesrat hat somit einen gewissen Handlungsspielraum bei der Ausarbeitung eines neuen Entwurfs. Es ist jedoch naheliegend, dass er sich dabei auf die geäusserten Be-

denken während der Behandlung in Rat stützt.

Im Dezember 2016 drohte die Verwerfung des Voranschlags (16.041). Der Nationalrat lehnte nach seiner ersten Beratung den Bundesbeschluss la über den Voranschlag 2017 in der Gesamtabstimmung ab.<sup>10</sup> Wäre ihm der Ständerat gefolgt oder hätte der Nationalrat an seiner Ablehnung festgehalten, wäre kein Budget zu Stande gekommen. Folgendes Prozedere wäre danach eingeleitet worden:

Der Bundesrat unterbreitet in einem ersten Schritt dem Parlament in der letzten Woche der laufenden Wintersession in Form eines einfachen Bundesbeschlusses ein Überbrückungsbudget, welches die Zeit bis zur Verabschiedung des überarbeiteten Voranschlags durch das Parlament abdeckt. In einen zweiten Schritt legt er dem Parlament einen überarbeiteten Voranschlag (Zusatzbotschaft) vor, welchen die Räte voraussichtlich in der darauffolgenden Frühjahrsession beraten.

Zwar beinhaltet die Rückweisung durch das Ablehnen des Voranschlags in der Gesamtabstimmung keinen klaren Auftrag, wie die Vorlage zu überarbeiten ist. Der Bundesrat kann sich jedoch auf die Argumente in der Budgetdebatte stützen und das Überbrückungsbudget sowie das überarbeitete Budget entsprechend ausgestalten. In der Praxis können diese jedoch sehr widersprüchlich sein; für die eine Seite wurde zu viel, für die andere zu wenig gespart.

Aufgrund der sehr kurzen zur Verfügung stehenden Zeit wird der Bundesrat den einfachen Bundesbeschluss zum Überbrückungsbudget möglichst kurz und simpel formulieren. Dabei stehen ihm grundsätzlich vier Varianten zur Verfügung: Die vom Bundesrat beantragten Kredite werden monatlich zu einem Zwölftel freigegeben (*System der Budgetquote*). Der letztjährige

---

<sup>8</sup> Die Gesamtabstimmung (Art. 74 Abs. 4 und 5 ParlG) wird jeweils nach der Erstberatung eines Erlassentwurfs durchgeführt. Bei Bundesgesetzen, Verordnungen der BVers sowie dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlüssen (BB) wird zudem nach Abschluss der Behandlung eine Schlussabstimmung (Art. 81 ParlG) durchgeführt. Diese basiert auf dem von der Redaktionskommission bereinigten Schlusstext. Lehnt ein Rat ab, wird der Erlass abgeschrieben. Bei einfachen BB findet keine Schlussabstimmung statt, da sie in der Regel einfache Sachverhalte beinhalten. Voranschlag und Nachtrag werden als einfache BB verabschiedet, somit wird keine Schlussabstimmung durchgeführt.

<sup>9</sup> Vgl. GRAF/THELER/VON WYSS – Theler, Komm. zum ParlG, Art. 74 N 8.

<sup>10</sup> Vgl. AB 2016 N 1902 ff; Gesamtabstimmungen: AB 2016 N 1956 f.

Voranschlag wird für die ersten Monate weitergeführt (*System der Prorogation*). Der Budgetentwurf wird provisorisch in Kraft gesetzt, bis ein neuer Voranschlag verabschiedet wird (*Budgetentwurf*). Der Bundesrat wird ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen (*Minimallösung*). Die Minimallösung birgt in der Praxis die Schwierigkeit der Definition, welche Ausgaben weshalb unerlässlich sind. Deshalb würde der Bundesrat eher auf diese Variante verzichten oder sie mit einer anderen Variante kombinieren, indem beispielsweise ein gewisser Teil der Ausgaben aufgrund ihrer Unerlässlichkeit getätigt werden könnte. Beim System der Prorogation greift man zwar auf ein Budget zurück, welches vom Parlament rechtmässig verabschiedet wurde. Es werden jedoch damit neue Ausgaben, die beispielsweise aufgrund eines neuen oder revidierten Gesetzes erstmals im Budget beantragt werden, nicht erfasst.<sup>11</sup> Auch vom Parlament via Finanzplan vorgegebene Aufstockungen und Kürzungen könnten so nicht umgesetzt werden. Am praktikabelsten wäre deshalb das System der Budgetquote oder des Budgetentwurfs. Es sind aber auch Mischformen dieser verschiedenen Varianten denkbar. Seit Inkrafttreten des ParlG am 01.12.2003 scheiterte noch nie ein Voranschlag an der GesamtAbstimmung. Seit der Gründung des Bundesstaates konnte erst sieben Mal aus unterschiedlichen Gründen das Budget nicht rechtzeitig verabschiedet werden, letztmals der Voranschlag 1975. Dabei

wurde jeweils angepasst an die Situation auf ein der oben skizzierten Lösungssätze zur Überbrückung der budgetlosen Zeit zurückgegriffen.

Lehnen die Räte auch das Überbrückungsbudget ab, befindet sich der Bund ab dem 1. Januar in einem budgetlosen Zustand.

#### 4. Budgetloser Zustand

Wird nach der Verwerfung des Budgets auch das vom Bundesrat vorgelegte Überbrückungsbudget nicht verabschiedet, besteht ab dem 1. Januar ein budgetloser Zustand<sup>12</sup>. Dieser dauert an, bis ein Budget die Zustimmung beider Räte gewinnt. Einnahmeseitig stellen sich dabei kaum Probleme, da die Steuern nicht aufgrund des Voranschlags, sondern aufgrund der jeweiligen Gesetze erhoben werden. Anders sieht es bei den Ausgaben aus.

Damit die Verwaltung Ausgaben tätigen kann, braucht es jeweils eine gesetzliche Grundlage und einen separaten Kreditbeschluss<sup>13</sup>. Aufgrund des Vorrangs des Gesetzes hat das Parlament alle Kredite zu bewilligen, welche der Staat benötigt, um seinen rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Und aufgrund des Vorbehaltes des Gesetzes darf es Kredite nur gewähren, wenn die entsprechende Verwaltungstätigkeit in einem formellen Gesetz vorgesehen ist. Auch ist der Kreditbeschluss kein Gesetz: Gewährt das Parlament ein Kredit für Aufgaben ohne gesetzliche Grundlage, darf die Exekutive nicht tätig werden. Ver-

<sup>11</sup> Nehmen wir folgendes fiktives Beispiel an: Die Leistungen des Bundes an die AHV werden im Rahmen einer AHV-Reform ab dem 01.01.2018 erhöht und entsprechend in den Voranschlag 2018 aufgenommen. Nun scheitert der Voranschlag an der GesamtAbstimmung. Beim System der Prorogation basiert das Überbrückungsbudget auf dem Voranschlag des Vorjahres. Im Voranschlag 2017 wurde jedoch der alte, tiefere Betrag des Bundes an die AHV eingestellt. Somit wird die im Rahmen der AHV-Reform beschlossene Erhöhung des Bundesbeitrages an die AHV nicht ins Überbrückungsbudget aufgenommen.

<sup>12</sup> Der Kanton Luzern hat aktuell (August 2017) noch kein rechtskräftiges Budget; bereits im 2012 befand er sich letz- und erstmals für knapp drei Monate in einem budgetlosen Zustand. Weitere Beispiele sind der Kanton Schaffhausen und die Stadt Zürich, welche 2015 bzw. 2011 ohne Budget ins neue Jahr starteten.

<sup>13</sup> Das Parlament bewilligt Zahlungs- und Verpflichtungskredite. Mit den Zahlungskrediten können Ausgaben im entsprechenden Budgetjahr getätigt werden. Die Verpflichtungskredite ermächtigen die Exekutive, für bestimmte Vorhaben finanzielle Verpflichtungen einzugehen, welche über das laufende Budgetjahr hinausgehen.

weigert im umgekehrten Fall das Parlament einen Kredit zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen, wird damit die Exekutive nicht von ihren rechtlichen Pflichten entbunden.<sup>14</sup> Genau in dieser Situation ist der Bund, wenn das Parlament bis Ende Jahr keinen Voranschlag verabschiedet: Die gesetzlichen Grundlagen für die Ausgaben existieren zwar, es fehlen jedoch die jeweiligen Kreditbeschlüsse.

Die Mehrheit der Kantone (und teilweise auch die Gemeinden) haben gesetzlich festgelegt, welche Zahlungen bei einem budgetlosen Zustand ausgelöst werden dürfen. Grossmehrheitlich wird dabei die Regierung ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.<sup>15</sup> Im Gegensatz zu den Kantonen kennt der Bund jedoch keine konkreten gesetzlichen Regelungen für eine Übergangslösung. Bis ein Voranschlag von den Räten verabschiedet wird, fehlt dem Bundesrat also die Rechtsgrundlage, um Ausgaben zu tätigen und Verpflichtungen einzugehen. Deshalb ist es unklar, wie in diesem Fall konkret vorgegangen werden würde; der Bund hat sich bisher auch noch nie in dieser Situation befunden. Kann folglich der Bund aufgrund fehlender Kreditbewilligung keine Ausgaben mehr tätigen, würden in diesem Fall wie in den USA auch in Bern alle Zahlungen gestoppt und die Lichter ausgehen? Nein. Wie oben bereits ausgeführt, ist der Bund gesetzlich verpflichtet, gewisse Ausgaben zu tätigen. Denn es liegt in der Rechtsnatur des Budgets, dass mit dem Voranschlag gesetzlich vorgesehene Ausgaben oder vertragliche Verpflichtungen nicht aufgehoben werden können. Dies schliesst auch Verwaltungshandlungen ein, welche in der Rechtsordnung vorgesehen sind.<sup>16</sup> Würde der Staat seinen rechtlichen Verpflichtungen nicht

nachkommen, wären diese einklagbar.<sup>17</sup> So weit würde man es kaum kommen lassen. Vermutlich würde ein pragmatischer Lösungsweg gesucht, damit der Bundesrat – analog zur Regelung in der Mehrheit der Kantone – die unerlässlichen Ausgaben tätigen könnte. Denn das Parlament hat sich geweigert, seiner Pflicht, ein Budget zu verabschieden, nachzukommen. In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass der Bundesrat in diesem Fall diejenigen Ausgaben beschliessen könne, zu denen er rechtlich oder vertraglich verpflichtet ist. Um die Ablehnung des Budgets durch die Räte nicht vollständig zu untergraben, dürfe er allerdings keine neuen Verpflichtungen eingehen und keine neuen Investitionen tätigen.<sup>18</sup>

Konkret dürfte der Bund demnach nur bereits gebundene Ausgaben tätigen: Bestehende Verträge könnten erfüllt werden. Zahlungen, die für bestehende Verpflichtungen notwendig sind, könnte Bundesrat also ausführen. Für andere Ausgaben oder neue Verpflichtungskredite müsste der Bundesrat Nachtragskredite mit Vorschuss bei der Finanzdelegation beantragen (Art. 34 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 FHG; Art. 24 Abs. 2 und Art. 24 FHV). Trotz Ablehnung des Budgets wären also gesetzlich gebundene Ausgaben (z.B. Bundesbeiträge an die AHV), vertraglich gebundene Ausgaben (z.B. der durch völkerrechtliche Verträge gebundene Uno-Beitrag oder Löhne) zu tätigen. Alles andere würde hingegen wohl zur Disposition stehen.

Im Nachgang der drohenden Ablehnung des Voranschlags 2017 wurde eine Motion zur Ausarbeitung einer Regelung für den Fall, dass der Bund am 1. Januar ohne Budget dasteht, eingereicht (16.3941). Auch fanden in den Finanz- und Staatspolitischen Kommissionen Überlegungen statt, gesetzgeberisch tätig zu werden,

<sup>14</sup> Vgl. HANGARTNER, Staatsrecht I, 208 ff.

<sup>15</sup> Vgl. bspw. BS: Art. 13 Abs. 2 Finanzhaushaltsgesetz; FR: Art. 40 Abs. 3 FHG; GE: Art. 42, al. 1 LGAF.

<sup>16</sup> Vgl. GRAF/THELER/VON WYSS – Koller, Komm. zum ParlG, Art. 25 N 18.

<sup>17</sup> Vgl. HANGARTNER, Staatsrecht I, 211.

<sup>18</sup> Vgl. WALDMANN/BELSER/EPINEY, Basler Komm. zur BV, Art. 167 N 22.

um diese Gesetzeslücke zu stopfen. Doch wie bereits in früheren Jahren (bspw. bei Totalrevision des ParlG von 2002) konnte dafür keine Mehrheit gefunden werden. Die Befürworter einer rechtlichen Regelung führten den äusserst knappen Zeithorizont für die Erstellung eines Überbrückungsbudgets und die Schwierigkeit der Definition «unerlässlicher Staatsausgaben» ins Feld. Ein budgetloser Zustand führe zu schwerwiegenden Folgen für Kantone und Bevölkerung und der Bund als namhafter (Vertrags-) Partner könne sich diese Rechtsunsicherheit nicht leisten. Es obsiegten die Argumente der Gegner, welche den Einigungszwang der Räte nicht zusätzlich schwächen wollen. Eine neue Regelung würde – wie bereits die Sonderregelung bei Ablehnung des Antrags der EK – die Entscheidungsfindung beeinflussen, indem ein weiteres politstrategisches Element eingeführt würde. Auch könne eine gesetzliche Regelung nicht allen Eventualitäten gerecht werden und würde eine jeweils der Situation angepasste, zweckmässige Lösung verunmöglichen.

## 5. Zusammenfassung

Auf Bundesebene sind mit dem obligatorischen Eintreten, dem Differenzbereinigungsverfahren und der Sonderregelung bei Ablehnung des Einigungsantrags Sicherungen eingebaut, die einen budgetlosen Zustand verhindern. Diese beeinflussen jedoch auch die Entscheidungsfindung der Räte. Insbesondere befindet sich jener Rat in einer strategisch besseren Position, welcher mehr sparen will. Dies ist vermutlich ein wichtiger Grund, weshalb die Räte bisher keine Regelung einführt, welche bei Ablehnung des Voranschlags in der Gesamtabstimmung greift: Die Mehrheit will nicht durch eine weitere Regelung ein zusätzliches strategisches Element einführen und somit einen Rat oder dem Bundesrat eine stärkere Stellung einräumen. Damit ver-

bleibt auf Bundesebene grundsätzlich die Gefahr eines budgetlosen Zustandes.

## Gesetzliche Grundlagen und Literaturverzeichnis

BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017; SR 101).

FHG: Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016; SR 611.0).

FHV: Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2016; SR 611.01)

ParlG: Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. März 2016; SR 171.10).

AB 2016 N: Amtliches Bulletin 2016 des Nationalrates (1. Behandlung 16.041 Voranschlag 2017 in NR).

AS 2003 1953: Bundesbeschluss über das Inkrafttreten der direkt anwendbaren Bestimmungen der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002, Amtliche Sammlung des Bundesrechts vom 15.07.2003, S. 1953-1954.

Bericht FK-NR 02.02.1998 (BBl 1998 1683): Bericht der Finanzkommission des Nationalrates (FK-NR) vom 02.02.1998, Parlamentarische Initiative. Einigungsverfahren beim Voranschlag, Bundesblatt Nr. 14 von 14.04.1998, S. 1683-1688.

GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel 2014.

HANGARTNER YVO, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts. Band I: Organisation, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1980.

WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung (BV), Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel 2015. ●



# Le débat budgétaire au Grand Conseil de la République et canton de Genève : un processus itératif

Laurent Koelliker, Secrétaire général  
du Grand Conseil

**Le présent article propose de passer en revue les différentes phases du débat budgétaire à Genève, avec la présentation de ses particularités, notamment lorsqu'il s'agit de surmonter certaines difficultés comme la plus conséquente, à savoir le refus du vote du budget.**

## 1. Le processus d'élaboration du budget

La Constitution de la République et canton de Genève charge le Conseil d'Etat de préparer un projet de budget et de le présenter au Grand Conseil (art. 108 CstGE, A 2 00). Cette démarche résulte pour l'essentiel d'un exercice interne à l'Exécutif et son administration.

### **Art. 108 Budget et comptes**

*Chaque année le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le budget des recettes et des dépenses. Il lui rend compte de l'état des finances et des activités de l'administration.*

Cependant, afin de respecter la séparation des Pouvoirs et l'autonomie des Pouvoirs législatif et judiciaire, le Bureau du Grand Conseil et la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire préparent leur propre budget, lequel est intégré – normalement sans modification – au projet de budget de l'Etat, tel que présenté par le gouvernement.

Il arrive parfois qu'une appréciation divergente et irréconciliable conduise à ce que deux versions soient présentées, par exemple, le budget du Grand Conseil tel que préparé par le Bureau du Grand Conseil et le budget du Grand Conseil tel qu'arrêté par le Conseil d'Etat. Dans ce cas, la divergence est tranchée en premier lieu par la Commission des finances, puis par le Grand Conseil lors du débat en séance plénière.

Ce fut le cas par exemple avec le projet de budget 2015 où le budget du parlement a fait l'objet d'une « bataille d'amendements » entre le Bureau du Grand Conseil et le Conseil d'Etat, même jusqu'au troisième débat ; le dernier amendement accepté de guerre lasse par le parlement portant sur un montant de 10'000 francs, rapporté à un budget d'environ 8 milliards de francs.

Mais, en règle générale, ces divergences sont réglées pendant la phase initiale de l'élaboration budgétaire qui s'étale sur une période allant du mois de juin au mois d'août, avec une présentation du projet de budget le 15 septembre de chaque année. Normalement, lors de la session parlementaire de septembre, le projet de budget est renvoyé sans débat en Commission des finances. Il arrive cependant, mais rarement, que la copie présentée ne satisfasse pas le parlement au point qu'il décide de procéder directement à un refus d'entrée en matière. Ce fut le cas avec le projet de budget 2013 avec une entrée en matière refusée le 12 octobre 2012 par 54 non contre 38 oui.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Le projet de budget 2013 fut finalement voté le 25 avril 2013.

## 2. Le travail de la Commission des finances : un examen en détail

Si le Grand Conseil a la possibilité d'examiner immédiatement la question du vote d'entrée en matière (1<sup>er</sup> débat), l'étude en détail du projet de budget (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> débats) est de la compétence de la Commission des finances.<sup>2</sup> Celle-ci procède à l'audition de chaque département, voire de certains établissements publics autonomes. Pour ce faire, elle constitue des sous-commissions de deux députés qui ont ensuite la responsabilité de rendre rapport à la commission plénière, composée de quinze membres. La commission procède aussi en séance plénière aux auditions qu'elle juge utiles.

C'est aussi en commission que sont examinés et votés de nombreux amendements, soit techniques, soit budgétaires, lesquels sont présentés soit par le Conseil d'Etat, soit par les députés.

Si le Conseil d'Etat a toute liberté pour présenter des dépenses nouvelles, en revanche, la constitution prévoit que les amendements des députés augmentant les charges doivent être couverts par une diminution de charge correspondante. L'augmentation des recettes n'est pas admise à moins qu'elle soit présentée par le Conseil d'Etat qui dispose des moyens techniques permettant un calcul objectif des recettes attendues.

<sup>2</sup> LRCG, B 1 01

### Art. 201 Composition et attributions

<sup>1</sup> Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de 15 membres chargée d'examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer, touchant aux domaines de la gestion financière de l'Etat, du contrôle et de la surveillance. Elle examine en particulier :

[...]

b) le budget;

[...]

### Art. 97 Vote du budget

*En adoptant le budget, le Grand Conseil ne peut dépasser la somme totale des dépenses inscrites dans le projet qui lui est soumis sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière.*

En d'autres termes, le Conseil d'Etat peut péjorer le résultat budgétaire à la différence des députés.

Avec la pratique et afin de laisser malgré tout au Grand Conseil une certaine liberté et quelque latitude lors du débat budgétaire, il est admis que les amendements réduisant les dépenses acceptés en commission, peu importe leur auteur (Conseil d'Etat ou député) constituent la marge à disposition du Grand Conseil pour présenter des amendements augmentant les dépenses sans qu'il soit nécessaire de prévoir une couverture correspondante.

## 3. A la recherche d'un compromis, avec quelques accidents de parcours

Une fois le travail en commission terminé et un projet de budget adopté, vient le temps de la préparation du débat en plénière et des discussions entre les groupes, ou entre les groupes et le Conseil d'Etat.

Cette étape est particulièrement importante lorsque le résultat en commission est serré ou lorsque le budget présente un résultat déficitaire. En effet, dans ce dernier cas, l'article 156, alinéa 2 de la constitution prévoit que l'adoption du budget requiert la majorité des membres composant le Grand Conseil, soit 51 voix.

### Art. 156 Frein à l'endettement

[...]

<sup>2</sup> *Un budget de fonctionnement déficitaire ne peut être accepté qu'à la majorité des membres du Grand Conseil.*

Il arrive parfois qu'un accord soit trouvé la veille du débat budgétaire en plénière ou

alors que l'échec se cristallise à ce moment. Plus rarement, des discussions de dernière minute avant le troisième et dernier débat permettent d'arriver à un compromis.

Un cas particulièrement révélateur s'est produit lors du débat sur le projet de budget 2016. Le sentiment partagé par les députés était que le Conseil d'Etat ne s'était peut-être pas suffisamment investi lors de la phase préparatoire, pendant les travaux en commission et lors des discussions de dernière minute pour arracher un accord, alors qu'un plan de mesures d'économies important accompagnait son projet.<sup>3</sup> Le résultat lors de la séance plénière du 18 décembre 2015 fut sans appel, avec un refus d'entrée en matière de 96 non contre 1 oui et 2 abstentions ...

Bien que ces négociations soient menées confidentiellement, on entend parfois que le budget de 8 milliards s'est joué sur l'acceptation ou le refus d'un amendement de quelques millions de francs.

#### 4. En l'absence de vote du budget : des douzièmes provisoires aux douzièmes définitifs

Lorsque le blocage survient si près de la date du débat budgétaire en plénière, il est rare que l'issue des travaux débouche sur une acceptation du budget. Bien souvent, il est possible de pronostiquer le résultat du vote final au début des deux jours de débat qui représentent une quinzaine d'heures de séances.

Les situations ne sont pas rares où le Grand Conseil genevois a refusé le projet de budget qui lui était présenté. Ce fut le cas pour les budgets de 1999, 2004, 2006, 2013 et 2016.

Dans ces situations et afin d'éviter une situation de *shutdown* de l'administra-

tion cantonale « à l'américaine », le Grand Conseil devait voter un projet de loi dit *des douzièmes provisoires*, afin de permettre à l'administration de fonctionner jusqu'au moment où le parlement aurait adopté un budget.

Cette pratique n'était pas sans créer un certain suspens à la fin des longues journées du débat budgétaire. En effet, si le budget n'était pas adopté ou s'il ne recueillait pas la majorité qualifiée de 51 voix pour un budget déficitaire, il fallait avoir « sous le coude » un *projet de loi autorisant le Conseil d'Etat à pourvoir aux charges du budget de fonctionnement ainsi qu'aux dépenses du budget d'investissement jusqu'à promulgation du budget administratif de l'Etat de Genève pour l'année « Y »* et s'assurer que son inscription à l'ordre du jour et son traitement en urgence soient acceptés par une majorité qualifiée des deux-tiers des députés. Cela s'est toujours passé ainsi, mais le risque d'un problème de dernière minute ne pouvait jamais être totalement écarté.

A l'occasion d'une réforme de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF, D 1 05), le Conseil d'Etat a proposé de renoncer à ce système de vote d'une loi *ad hoc* et de prévoir en lieu et place une compétence « automatique » permettant au gouvernement et à l'administration de fonctionner en l'absence de vote du budget.

##### Art. 42 Absence de vote de la loi budgétaire

<sup>1</sup> En l'absence de vote de la loi budgétaire au 1er janvier, le Conseil d'Etat est autorisé à engager les moyens financiers nécessaires aux activités ordinaires de l'Etat.

<sup>2</sup> Les charges de fonctionnement sont engagées sur la base et en proportion des montants figurant au budget de l'année précédente, selon le principe des douzièmes provisoires.

<sup>3</sup> Les dépenses d'investissement sont engagées conformément aux bases légales qui les ont autorisées.

<sup>3</sup> Mémorial du Grand Conseil, séance du vendredi 18 décembre 2015 à 8h.

La mise en pratique de cette disposition a eu lieu pour la première fois pour l'exercice budgétaire 2016 mais avec un effet pervers qui n'était pas forcément prévu, ni voulu par le parlement.

En effet, sur la base de cet article 42, le Conseil d'Etat a décidé que l'administration vivrait une année entière avec comme chiffres de base, ceux du budget 2015. Compte tenu notamment de l'ampleur du vote de refus, le gouvernement a considéré que la présentation d'un nouveau projet de budget pour l'année 2016 ne rencontrerait pas plus d'adhésion que la première version.

Le parlement s'est ainsi vu privé *de facto* de l'exercice de sa compétence budgétaire pour tout l'exercice 2016.

L'ancien système du projet de loi autorisant les douzièmes provisoires ne permettait pas de vivre une année sans budget, car ceux-ci étaient votés pour une durée limitée : dans la règle, pour un semestre ; à charge pour le Conseil d'Etat de présenter un nouveau projet de budget dans l'intervalle, avec toute la surcharge de travail que cela pouvait présenter pour les responsables financiers des départements.

Conscients que la situation nouvelle posait une question sous l'angle de la compétence budgétaire du parlement, des députés ont déposé le projet de loi 12061, afin d'imposer un délai au 31 janvier de l'année suivante pour que le gouvernement présente un nouveau projet de budget.

Ce projet de loi est encore à l'étude devant la Commission des finances.

## 5. Conclusion

Le vote du budget fait partie des missions les plus importantes – si ce n'est la plus importante – d'un parlement. C'est à la fois l'occasion de fixer les grandes lignes de l'action publique de l'année à venir, d'octroyer les dotations nécessaires pour parvenir aux objectifs fixés et aussi le moyen pour le parlement d'exercer sa fonction de

haute surveillance sur le gouvernement et l'administration.

C'est aussi à ce moment que se confrontent les différentes idées sur le rôle et l'ampleur de l'Etat dans l'organisation et l'animation de la vie en société.

Même si Genève a la réputation de connaître des débats budgétaires animés, c'est bien là que se joue une partie fondamentale de l'action parlementaire et il est normal que le Grand Conseil ne réduise pas son rôle à celui d'une simple chambre d'enregistrement. L'échec du processus budgétaire peut faire partie des issues admises, mais pour autant, le parlement devrait pouvoir conserver le dernier mot lors de cette exercice, même de manière différée. ●



# Zum Budgetprozess im finanzpolitisch angespannten Umfeld des Kantons Luzern

---

Lukas Gresch-Brunner, Staatsschreiber  
unter Mitarbeit von Karin Schuhmacher  
Bürgi, Leiterin Parlamentsdienste,  
Stefano Cocchi, Kommissionendienst und  
Michèle Bucher, Leiterin Rechtsdienst

---

## 1. Ausgangslage

In den Jahren nach der Jahrtausendwende herrschte Aufbruchstimmung in Luzern. Die finanzielle Lage des lange Zeit als «Steuerhölle» verschrienen Kantons verbesserte sich, es wurden Strategien zur weiteren Stärkung des Standorts beschlossen, moderne Führungsinstrumente etabliert und Prozesse optimiert. Für die pionierhafte Einführung und die konsequente Umsetzung von WOV wurde der Kanton Luzern 2005 am Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerb für eine «europaweit wegweisende Anwendung des New Public Management» geehrt. Im Soge dieser positiven Zukunftserwartungen wurden seit 2005 natürliche und juristische Personen in drei Steuergesetzrevisionen um insgesamt rund 450 Millionen Franken entlastet. Schweizweit Schlagzeilen machte der Kanton Luzern im September 2009, als die Stimmberechtigten der Halbierung des Gewinnsteuersatzes auf Anfang 2012 mit knapp 68 Prozent zugestimmt haben. Wenngleich die Steuerreform gemeinhin als Grundlage für einen soliden Luzerner Kantonshaushalt anerkannt war, drifteten die Erwartungen und die finanzpolitische Realität zunehmend auseinander. Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2012–15 wies für die Planjahre 2013–15 sowohl in der Erfolgs- als auch in der Geldflussrechnung Fehlbeträge zwischen 42 und 69 res-

pektive 63 und 101 Millionen Franken aus. Aufgrund der damit einhergehenden Verletzung der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich gemäss Schuldenbremse erteilte der Regierungsrat – unter expliziter Weiterverfolgung der Steuerreform – bereits im November 2011 den Auftrag zum Projekt «Leistungen und Strukturen I» mit einem Verbesserungsziel von je 66 Millionen Franken für die Jahre 2013 und 2014. Eine nachhaltige Entspannung konnte das Projekt nicht bewirken und nachdem der mittelfristige Ausgleich der Schuldenbremse im AFP 2014–17 wiederum nicht eingehalten werden konnte, lancierte der Regierungsrat im Herbst 2013 das nächste Haushaltsgleichgewichtsprogramm. Mit dem Projekt «Leistungen und Strukturen II» schlug der Regierungsrat dem Parlament 67 Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Kantonshaushalt vor. Allerdings vermochte auch dieses Projekt das Haushaltsgewicht nicht nachhaltig zu stabilisieren. Die Forderung von Parlament und Bevölkerung nach einer effektvollen Konsolidierung der Kantonsfinanzen wurde lauter.

## 2. KP17 als Basis für den Voranschlag 2017

Der Regierungsrat reagierte auf diese Forderung mit einem neuen Projekt, dem sogenannten Konsolidierungsprogramm 17 (KP17). Der Handlungsbedarf zur Einhaltung der mittelfristigen Schuldenbremse war mit je 110 Millionen Franken in den Jahren 2017–19 gross. Der Regierungsrat präsentierte deshalb im März 2016 ein umfassendes Paket, welches sowohl auf der Ausgabenseite (rund 200 Mio.) als auch bei den Einnahmen (rund 40 Mio.) ansetzte. Die

fehlenden rund 90 Millionen Franken wollte er entweder durch eine Steuererhöhung, die Aussetzung der Schuldenbremse oder pauschale Kürzungen aller Staatsbeiträge kompensieren. Die Regierung war sich bewusst, dass ein derart bedeutendes Massnahmenvolumen die drei Ecken des finanzpolitischen Dreiecks «Schulden – Ausgaben – Einnahmen» beschlagen musste. Vor dem Schlussentscheid über die Methode zur Füllung des 90-Millionen-Lochs wollte der Regierungsrat aber die Meinung des Kantonsrates einholen, der diese Fragen im Rahmen der Debatte über den Planungsbericht zum KP17 (Botschaft B 39 vom 19.4.2016) im Juni 2016 diskutierte. Die Erstellung dieses Planungsberichts war von der Planungs- und Finanzkommission (PFK) per Motion, welche im November 2015 einstimmig erheblich erklärt wurde, angestossen worden. Gleichzeitig unterbreitete die Exekutive dem Parlament eine Vorlage zur befristeten Aussetzung der Schuldenbremse für das Jahr 2017; dies war aus terminlichen Gründen nötig, um ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2017 zu ermöglichen. Die vorberatende PFK wollte keine Aussetzung, sondern nur eine auf ein Jahr befristete Lockerung der Schuldenbremse, und diese mit einem Maximalbetrag versehen (Verdoppelung des maximal zulässigen Defizits von rund 25 auf rund 50 Millionen Franken). Zur Erarbeitung dieses Planungsberichts hatte der Regierungsrat eine breit aufgestellte Begleitkommission bestellt, welche neben den im Kantonsrat vertretenen Fraktionen auch die Sozialpartner und weitere wichtige Verbände umfasste. Auch wenn der Zusatzaufwand zum Betrieb dieser Begleitkommission für den Regierungsrat und die Verwaltung erheblich war, dürfte wohl vor allem der Einbezug der Fraktionen in die Erarbeitung des Massnahmenpaketes KP17 die spätere Behandlung im Kantonsrat erleichtert haben.

Die Beratung des Planungsberichts war intensiv, galt es doch 77 Anträge und Be-

merkungen zu behandeln. Die bürgerliche Ratsmehrheit äusserte sich eher wohlwollend. Die CVP vermisste im KP17 zwar den notwendigen «finanzpolitischen Befreiungsschlag», gab sich aber offen, aus übergeordneter Sicht gewisse für sie politisch wichtige «finanzpolitischen Kröten» zu schlucken. Die SVP vermisste von der Regierung echte Strukturmassnahmen, um den Haushalt vor allem ausgabenseitig wieder ins Lot zu bringen und sprach sich gegen eine Lockerung der Schuldenbremse und gegen eine Steuererhöhung aus. Die FDP äusserte sich im Sinne der Regierung positiv zum Massnahmenpaket. Sie gab sich offen für die Aussetzung der Schuldenbremse während eines Jahres, sprach sich aber zu diesem Zeitpunkt klar gegen Steuererhöhungen aus. Der Regierungsrat solle die ausstehenden 90 Millionen ausgabenseitig kompensieren. Die Ratslinie warf der Exekutive eine planlose Finanzpolitik vor und forderte vor allem einnahmenseitige Massnahmen zur Kompensation des 330-Millionen-Lochs. SP und Grüne kritisierten die «Tiefsteuerstrategie» des Kantons Luzern und sprachen sich gegen eine Steuererhöhung für natürliche Personen aus. Beide Parteien verwiesen auf ihre Volksinitiative «Für faire Unternehmenssteuern», welche die jüngsten Steuersenkungen für juristische Personen zur Hälfte wieder rückgängig machen wollte; die Abstimmung war auf Ende September 2016, also drei Monate nach der Debatte über den Planungsbericht KP17, angesetzt.

Zwei Tage nach der parlamentarischen Diskussion über den Planungsbericht zum KP17 platzte dann eine finanzpolitische Bombe: der Regierungsrat orientierte per Medienmitteilung über die NFA-Zahlungen für das Jahr 2017: Angekündigt wurden zusätzliche, nicht im Aufgaben- und Finanzplan eingestellte Ertragsausfälle aus dem Nationalen Finanzausgleich von rund 64 Millionen Franken. Somit betrug der Handlungsbedarf für die Jahre 2017–19 nicht mehr 330 Millionen Franken, sondern neu

rund 520 Millionen. Für die in den Augen des Parlaments zu späte Kommunikation dieser Resultate wurde der Regierungsrat, namentlich Finanzdirektor Marcel Schwerzmann, vom Kantonsrat heftig gerügt. Dieser verwies auf die mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement vereinbarte Vertraulichkeit respektive Sperrfrist für diese Daten. Namhafte Vertreter des Kantonsrates erklärten, dass die Debatte über den Planungsbericht zum KP17 anders verlaufen wäre, hätte das Parlament die Dimension der zusätzlichen NFA-Ausfälle gekannt.

Genau diese zusätzlichen NFA-Ausfälle spielten nun aber die entscheidende Rolle zum Durchbruch des KP17 im Kantonsrat. Bereits im 2016 erhielt der Kanton Luzern fast 80 Millionen Franken weniger aus Bern und von den Geberkantonen, was einer der Treiber zur Notwendigkeit des KP17 darstellte. Der Finanzdirektor warnte eindringlich vor einem Aufschneiden des Paketes, welches nun auf der Aufwandseite für die Jahre 2017–19 Massnahmen im Umfang von 294 Millionen Franken, auf der Ertragsseite von 68 Millionen vorsah. Im Paket war als wesentliches Element neben einer Zusatzbelastung für die Gemeinden von rund 60 Millionen Franken, der temporären Lockerung der Schuldenbremse, der Reduktion der Transferaufwände neu eine Steuerfusserhöhung (im Umfang von rund 165 Mio.) von 1,6 auf 1,7 Einheiten (also rund 6 Prozent) für natürliche und juristische Personen inbegriffen. Aufgrund des zusätzlichen NFA-Lochs von 190 Millionen Franken war der Regierungsrat gezwungen, seine ursprünglich vermutlich alternativ gemeinten drei Optionen für die Schliessung der 90-Millionen-Lücke gleichzeitig zu ziehen. Der Kantonsrat folgte ihm im Wesentlichen, wie wir im Folgenden sehen werden. Am 25. September 2016 lehnte das Luzerner Volk zudem die Volksinitiative der Linken «für faire Unternehmenssteuern» mit 57,8% ab und sprach sich damit gegen

die Erhöhung der Steuern ausschliesslich für Unternehmen aus.

Wie sollte es diesem vom Regierungsrat im September vorgelegten ausgewogenen Paket in den kantonsrätlichen Beratungen ergehen? Die Perzeption bei den bürgerlichen Kantonsratsfraktionen, welche im Luzerner Kantonsrat rund 80 Prozent der Sitze innehaben, war grundsätzlich positiv. Die CVP und die FDP, welche im Juni eine Steuererhöhung noch ausschlossen respektive zuerst die konkreten Zahlen kennen wollten, waren angesichts des NFA-Schocks zur Einsicht gelangt, dass das 520-Millionen-Loch nur durch den Einbezug einer Steuererhöhung zu füllen wäre. Dies war vor allem im Falle der FDP eine bedeutende Kehrtwende, welche die drittgrösste Fraktion in der Beratung der Botschaft zum KP17 im November mit staatspolitischer Rason begründete und welche den Grundstein dafür legte, dass das KP17 einigermaßen unbeschadet durch den Kantonsrat kam. Die Zustimmung der FDP war umso bemerkenswerter, als ihre in Finanzfragen wohl grösste Konkurrentin, die SVP, unbeirrt an einer Ablehnung der Steuererhöhung festhielt und gar mit dem Referendum dagegen drohte. Doch bevor das Paket KP17 im Kantonsrat behandelt wurde, drohte ihm von Seiten der Gemeinden Ungemach. Das hatte sich allerdings abgezeichnet: Bereits bei der Beratung des Planungsberichts zum KP17 verlangte die Mehrheit des Kantonsrates, auf zwei gewichtige Massnahmen mit Belastungscharakter für die Gemeinden (frühere Übertragung von Sozialhilfedossiers im Asylbereich vom Kanton auf die Gemeinden und Neuregelung der Strassenfinanzierung) zu verzichten. Der einflussreiche Verband der Luzerner Gemeinden (VLG) drohte im Herbst nun mit Gemeindereferenden gegen Massnahmen des KP17, welche für die 83 Luzerner Gemeinden Mehrbelastungen bedeuten würden. Es wäre das erste Mal in der Geschichte des Luzerner Gemeindereferendums (welches allerdings erst seit

2008 besteht) gewesen, dass es angerufen worden wäre. Vor dieser Drohkulisse fand auf der Basis des KP17 die parlamentarische Beratung des Aufgaben- und Finanzplanes (AFP) 2017–20 sowie des Voranschlages 2017 statt.

### **3. Voranschlag 2017 und AFP 2017–20**

#### **3.1 Beratung in der Kommission**

Die 17-köpfige PFK beriet den AFP 2017–20, den Voranschlag 2017 und die Festlegung des Steuerfusses am 25. und 28. November 2016 an zwei ganztägigen Sitzungen. Der Regierungsrat wies die PFK einleitend darauf hin, dass der Voranschlag 2017 «haarscharf im Rahmen» sei, der mittelfristige Ausgleich zur Einhaltung der Schuldenbremse indes nicht erreicht werden könne, was die Exekutive dazu verpflichtete, Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation des Kantons einzuleiten. Bereits zu diesem Zeitpunkt war klar, dass aufgrund der Referendumsfähigkeit der Steuerfusserhöhung ein budgetloser Zustand eintreten würde.

Während der kommissionsinternen Eintretensdebatte wurde schnell klar, dass eine Kommissionsmehrheit der Steuerhöhung zustimmen und den AFP genehmigen würde. Dies ohne Begeisterung, sondern einzig, weil es keine Alternativen, «keinen Plan B» gab. Wer die Steuererhöhung und damit die «Rettung» des Voranschlags ablehnte, tat dies, weil die Steuerschraube nicht weiter angezogen werden sollte und weil bereits mit dem KP17, dessen Effekte in den Voranschlag 2017 eingerechnet waren, durch Gesetzesänderungen diverse Steuererhöhungen beschlossen waren. Kritisiert wurde auch, dass zu wenige Massnahmen zur Eindämmung des Kostenwachstums ergriffen worden seien. Zur Entlastung des Staatshaushaltes kündigten Fraktionen Anträge betreffend das Personal, im Asylwesen, bei der Erhöhung der

Schülerzahlen, in der Informatik und bei den Spitalkosten an. Es wurde aber auch ins Feld geführt, dass die aktuelle Finanzlage eine Folge von «Steuergeschenken» an die Unternehmen und die Besserverdienenden sei. Es sei nun die breite Allgemeinheit, von der man erwarte, dass sie die Zeche bezahlen solle durch höhere Steuern und Gebühren einerseits und spürbarem Leistungsabbau andererseits. Die PFK trat auf die Vorlage ein, nachdem ein Rückweisansuchungsantrag deutlich mit 14 zu 3 Stimmen unterlag.

Die PFK beantragte dem Kantonsrat die Genehmigung des AFP 2017–20 mit den beschlossenen Bemerkungen mit 11 zu 4 Stimmen bei zwei Enthaltungen. Für den Voranschlag 2017 beantragte die PFK dem Kantonsrat die Übernahme von diversen aus der Beratung des KP17 hervorgegangenen Beschlüssen, von denen insbesondere der Verzicht auf die teilweise geänderte Kostentragung bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV durch die Gemeinden hervorzuheben ist: Dieser Beschluss belastete die Erfolgsrechnung zusätzlich um 25,5 Millionen Franken. Dank der Lockerung der Schuldenbremse konnten die jährlichen Vorgaben eingehalten werden; die PFK stimmte dem Voranschlag mit 11 zur 4 Stimmen bei zwei Enthaltungen zu.

#### **3.2 Beratung im Kantonsrat**

Der Kantonsrat folgte der vorberatenden PFK weitestgehend. Die Drohung des VLG sowie die hohe Zahl von Gemeinderätinnen und -räten im Kantonsrat reichten, um die Massnahmen, welche für die Gemeinden Mehrbelastungen von rund 60 Millionen Franken zur Folge gehabt hätten, aus dem Paket herauszubrechen; das Ergreifen des Gemeindereferendums war hinfällig. Zum ersten Mal seit 2012 stimmte der Kantonsrat dem AFP (mit dem KP17 als Grundlage) zu, wenn auch knapp mit 61 zu 54 Stimmen. Dies ist damit zu erklären, dass die CVP und FDP geschlossen (mit einer Ausnahme bei der FDP) Zustimmung sig-

nalisierten und mit diesem Entscheid das KP17 wohl in seiner Gesamtheit und auch als Zeichen gegenüber dem Regierungsrat stützen wollten.

Die Steuerfusserhöhung wurde schliesslich vom Kantonsrat als Teil des Paketes KP17 akzeptiert, dem Antrag der PFK, diesen Entscheid dem obligatorischen Referendum zu unterstützen, um die Dauer eines budgetlosen Zustandes zu verkürzen, leistete der Rat mit dem Stimmen der CVP und der Linken keine Folge. Die SVP wendete sich als einzige Fraktion gegen die Steuererhöhung, die SP machte ihr Einverständnis von Konzessionen der bürgerlichen Parteien betreffend künftiger Kürzungen v. a. im Sozial- und Bildungsbe- reich abhängig, und CVP und FDP schluckten die bittere Pille «Steuererhöhung» aus staatspolitischer Rason, um das Paket KP17 einigermassen zusammenzuhalten. Das Referendum wurde von der SVP wie angekündigt schliesslich erfolgreich ergriffen, was eine Abstimmung am 21. Mai 2017 notwendig machte. An diesem Tag lehnte das Luzerner Stimmvolk die Steuerfusserhöhung schliesslich mit 54,3 Prozent ab, womit der Kanton Luzern bis mindestens Mitte September 2017 über kein rechtskräftiges Budget verfügt.

#### 4. Schlussfolgerungen

Erfolgreiche Politik in der Schweiz baut auf Kompromissen. Diese Binsenwahrheit ist am Beispiel der kantonsrätlichen Behandlung des KP17 exemplarisch zu beobachten. Seit mindestens 2012 gelingt es dem Kanton Luzern nicht, seine Finanzlage über mehrere AFP-Planjahre ausgewogen zu gestalten. Trotz zwei Konsolidierungspaketen (Leistungen und Strukturen I und II) schaffte es das Parlament immer nur knapp, das Budgetjahr schuldenbremskonform auszugestalten. Aus diesem Grund verweigerte der Kantonsrat der Regierung jeweils auch die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplanes. Das Pa-

ket KP17 sollte den nötigen Befreiungsschlag liefern, war doch das notwendige Volumen von 330 Millionen Franken über drei Jahre auch für luzernische Verhältnisse hoch. So hoch, dass eine reine Kompensation über Ausgabenkürzungen oder Einnahmenerhöhungen nicht mehr ausreichte, es musste auch eine weitere Verschuldung sowie eine Steuererhöhung in Betracht gezogen werden. Das KP17 war insofern optimal ausgestaltet, als es praktisch keine staatliche Anspruchsgruppe ausliess. Auf der Ausgabenseite schlugen vor allem die Massnahmen beim Personal (Erhöhung der Arbeitszeit), eine finanziell umfassende Organisationsentwicklung sowie Massnahmen zulasten der Gemeinden zu Buche. Auf der Einnahmenseite sah der Regierungsrat verschiedene Massnahmen, z.B. bei steuerlichen Abzügen vor, welche in den Vorjahren im Kantonsrat noch keine Mehrheiten fanden sowie die Steuerfusserhöhung. Auf der Schuldenseite hielt der Kantonsrat mittels Spezialgesetz befristet für das Jahr 2017 fest, dass der Voranschlag in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von höchstens 8 statt 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern aufweisen dürfe.

Aus den kantonalen Wahlen 2015 ging eine rein bürgerliche Regierung hervor, welche naturgemäss nicht ohne Not zu den Mitteln der Verschuldung und Steuererhöhung zu greifen bereit war. Ausserdem ist der Luzerner Kantonsrat fast ausschliesslich aus Mitte-Rechts-Parteien zusammengesetzt: Wenn man die in Finanzfragen bürgerlich agierenden Grünliberalen dazuzählt, sind 80% der Sitze durch CVP, SVP, FDP und GLP besetzt. So brauchte es schliesslich den «NFA-Schock» und damit einen exogenen Faktor, um sowohl im Regierungsrat als auch im Kantonsrat die nötigen Mehrheiten für eine Steuererhöhung zu erreichen. Die Grünen unterstützten die Steuererhöhung zähneknirschend, die SP liess sich für ihre Unterstützung von den Bürgerlichen «Garantien» betreffend künftiger Kürzungen

in gewissen Bereichen geben, CVP und FDP unterstützten die Steuererhöhung grossmehrheitlich, die SVP lehnte sie durchwegs ab. Das Paket überlebte die parlamentarische Beratung aber nicht unbeschadet: Als erstes scherten die Gemeinden aus, welche auf Haushaltsneutralität des KP17 pochten, mit dem Gemeindereferendum drohten und deshalb nicht unbedeutende Teile herausbrachen. Als zweites scherten die Stimmbürgerinnen und bürger aus, welche die Steuerfusserhöhung ablehnten und einer Massnahme, der Halbierung der kantonalen Musikschulbeiträge an die Gemeinden, nicht zustimmten. Rückblickend bot das KP17 die wohl einmalige Chance, den Luzerner Haushalt nachhaltiger als zuvor zu sanieren, indem es allen Anspruchsgruppen Opfer abverlangte. Da sich aber sowohl die Gemeinden als auch das Stimmvolk nicht bereit zeigten, alle von ihnen gewünschten Beiträge zu leisten, steht der Kanton noch bis mindestens Mitte September ohne Budget da. Die finanziellen Herausforderungen bleiben sehr gross, der AFP 2018–21 erfordert Stand Ende Juni 2017 ein Massnahmenvolumen von rund 270 Millionen Franken. Es liegt nun am Regierungsrat und anschliessend am Parlament, diese herkulische Aufgabe zu lösen. Dies kann nur in einem Geist der formellen und vor allem informellen Zusammenarbeit zwischen Regierung und den sechs Kantonsratsfraktionen einerseits und mit den Gemeinden andererseits gelingen. Gerade letzteres bedarf zweifellos des vermehrten Einsatzes aller Beteiligten. Der Regierungsrat verzichtet auf die Unterstützung einer breit abgestützten Begleitkommission, sondern setzt auch aufgrund der Erfahrungen im KP17 auf den Einbezug der im Kantonsrat vertretenen Parteien im Rahmen der sogenannten «Dulliker-Gespräche», welche die Fraktions- und Parteispitzen sowie alle Mitglieder des Regierungsrates umfassen. Und ob die beiden traditionellen luzernischen Parteien CVP und FDP fortan – und eineinhalb Jahre vor

den nächsten Wahlen – immer noch bereit sein werden, sich staatspolitisch verantwortlich zu zeigen, wird sich weisen. Wir hoffen darauf, denn die Vision, die gesamten Herausforderungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite zu meistern, ist irgendwo zwischen praktisch unmöglich und unmöglich anzusiedeln. ●



# Stadt Uster, Gemeinderat: Kompromissfindung im Budgetprozess

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienst  
Gemeinderat Uster

## 1. Ausgangslage

In der Stadt Uster leben über 30'000 Personen, damit ist sie die drittgrösste Gemeinde im Kanton Zürich. Seit 1927 ist Uster eine Parlamentsgemeinde. Der Gemeinderat (Legislative) besteht aus 36 Mitgliedern. Der Stadtrat hat 7 Mitglieder und übermittelt dem Gemeinderat auch die Anträge von Sozialbehörde und Primarschulpflege.

Die Sekundarschulpflege (Exekutive der Sekundarstufe Uster – ohne Ortsteil Nänikon, der mit der Gemeinde Greifensee eine eigene Schulgemeinde der Oberstufe mit einer besonderen Gemeindeversammlung bildet) hat 9 Mitglieder und stellt dem Gemeinderat direkt Antrag, dabei haben die Parlamentsmitglieder mit Wohnsitz in Nänikon in den Ausstand zu treten, was zur Zeit nur ein Ratsmitglied betrifft.

«Zum Zwecke der einheitlichen Behandlung der Schulangelegenheiten besteht zwischen der Sekundarschulgemeinde und der politischen Gemeinde Uster ein Zweckverband.» (Art. 3 Gemeindeordnung der Sekundarschulgemeinde Uster). Für Organisation und Verfahren des Gemeinderates gelten die Bestimmungen der Gemeindeordnung der Stadt Uster sinngemäss.

## 2. New Public Management (NPM)

Für Budget und Rechnung hat der Gemeinderat am 23. September 2013 eine «Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (NPM-Verordnung)» erlassen, die vom Stadtrat am 1. Januar 2014 in

Kraft gesetzt worden ist. Das Ziel besteht darin mit der Verwaltungsführung nach den Grundsätzen des New Public Management (NPM) in der politischen Gemeinde höhere Effektivität (die richtigen Dinge tun) und höhere Effizienz (die Dinge richtig tun) zu erreichen (Art. 2 Abs. 1 NPM-Verordnung).

Für den Budgetprozess bedeutet das für den Gemeinderat, dass nicht direkt auf einzelne Budgetposten der Exekutiven Einfluss genommen werden kann, sondern über Leistungsaufträge sowie Wirkungs- und Leistungsziele sowie Globalbudgets und Globalkredite gearbeitet wird. Die Globalbudgets enthalten die Globalkredite, den Stellenplan und die Investitionsplanung. Die Globalkredite werden bis auf Stufe Geschäftsfeld – innerhalb der einzelnen Abteilungen der Stadtverwaltung – festgesetzt und als Nettogrösse ausgewiesen. Diese werden jährlich angepasst und vom Gemeinderat verabschiedet. Stellenplan und Investitionsplanung werden dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht.

Für den Budgetprozess in Uster hat das zur Folge, dass dem Parlament jährlich drei verschiedene Anträge vorgelegt werden, und zwar

- Weisung der Sekundarschulpflege: Voranschlag der Sekundarstufe Uster
- Weisung des Stadtrates: Leistungsaufträge, Globalbudgets
- Weisung des Stadtrates: Voranschlag und Finanzplanung, Bericht

## 3. Vorberatung in den parlamentarischen Kommissionen

Diese Weisungen werden von den vier Sachkommissionen – je eine für Bildung

und Kultur KBK (auch zuständig für die Sekundarstufe), Planung und Bau KPB, Soziales und Gesundheit KSG sowie öffentliche Dienste und Sicherheit KÖS – vorberaten. Dabei werden die von Stadtrat und Sekundarschulpflege beantragten Globalbudgets und Leistungsaufträge geprüft, wozu die Kommissionen spezifische Subkommissionen bilden, die direkt von den zuständigen Stadtratsmitgliedern und Abteilungen der Stadtverwaltung Antworten auf ihre Fragen erhalten. Anschliessend erstatten die Subkommissionen dem Plenum ihrer Kommission Bericht über die einzelnen Geschäftsfelder. Dabei nehmen die betreffenden Mitglieder des Stadtrates und die Abteilungsleitungen sowie bei Bedarf auch die Leitungspersonen der Geschäftsfelder an den Kommissionsberatungen teil. Für das Geschäftsfeld Parlamentarische Dienste ist die Geschäftsleitung des Gemeinderats zuständig.

In den Kommissionen können und werden Anträge zu den Leistungs- und Wirkungszielen gestellt. Obwohl in der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) vorgesehen, werden dem Rat keine Minderheitsanträge aus den Kommissionen gestellt, vielmehr werden von der Kommission abgelehnte Änderungsanträge während den Budgetberatungen in der Regel als Fraktionsanträge nochmals eingereicht und behandelt.

Das oben genannte Verfahren für Änderungsanträge gilt auch für die Rechnungsprüfungskommission (RPK), die nach Abschluss der Budgetberatungen in den Sachkommissionen ebenfalls das Budget behandelt. Zusätzlich stellt die RPK dem Rat Antrag über den Steuerfuss von Sekundarschulgemeinde und politischer Gemeinde (Stadt Uster).

Aus Gründen der Verfahrensökonomie legt der Parlamentsdienst für die Budgetberatung im Gemeinderat eine Synopse über alle in den Kommissionen gestellten Änderungsanträge vor, einschliesslich der abgelehnten, weil erfahrungsgemäss auch

letztere im Plenum nochmals gestellt werden.

#### **4. Leistungsmotionen beeinflussen Budget stark**

Mit der Leistungsmotion kann das Parlament die Exekutivbehörden beauftragen, mit dem nächstfolgenden Globalbudget die «finanziellen Folgen eines alternativen Leistungsangebots zu berechnen und die Auswirkungen einer Änderung eines Leistungsziels in einem bestimmten Leistungsauftrag darzulegen. (...) Die zuständige Exekutivbehörde unterbreitet dem Gemeinderat mit dem nächsten Globalbudget die mit der überwiesenen Leistungsmotion verlangte Vorlage sowie ihren Antrag dazu. Bericht und Antrag werden in den Leistungsauftrag integriert.» (Art. 10 NPM-Verordnung in Verbindung mit Art. 45a GeschO GR).

Die Leistungsmotion ist ein starkes Mittel für den Gemeinderat, um auf den Budgetprozess einwirken zu können. Darum dienen – auch abgelehnte – Änderungsanträge in den Kommissionen als Grundlage dafür. Hier gelingt es den Fraktionen, für ihre Anliegen Öffentlichkeit zu schaffen, denn Leistungsmotionen werden kontrovers diskutiert und entsprechend in den Medien rezipiert.

Im Hinblick auf das Budget 2018 hat der Gemeinderat am 20. März 2017 sieben Leistungsmotionen behandelt, zu denen der Stadtrat Ablehnung beantragt hatte. Eine der sieben Leistungsmotionen, und zwar diejenige für eine Zentralisierung der Informatik in der Stadtverwaltung auch für die Primarschule wurde überwiesen.

Per 31. Juli 2017 sind vier Leistungsmotionen beim Stadtrat pendent, und zwar für Einheitsgemeinde auch bei der Schul-informatik (siehe oben), Gleichstellung von Menschen mit Behinderung fördern, Erreichbarkeit der Sportanlage Buchholz mittels öffentlicher Verkehrsmittel und Er-

höhung der Beiträge für die Entwicklungszusammenarbeit im Ausland.

Die Debatte über Leistungsmotionen entspannt damit die später anstehenden Diskussionen über das Budget, weil sie noch nicht unmittelbar damit zu tun haben. Liegen später die Anträge des Stadtrates zu überwiesenen Leistungsmotionen vor, dann werden diese auch in den Sachkommissionen und in der RPK im Hinblick auf die Behandlung des Budgets vorberaten, was nochmals zur Klärung der Positionen der Fraktionen führt.

## 5. Steuerfussfestsetzung

Umstritten ist regelmässig der Steuerfuss der Stadt Uster (politische Gemeinde). Ein Antrag auf Erhöhung, von der SP-Fraktion bzw. der Grüne-Fraktion gestellt, wurde unter Namensaufruf 2016 (2015, 2014) mit 22:13 (24:11, 23:11) Stimmen abgelehnt.

Die Leistungsaufträge und die Globalbudgets wurden 2016 (2015, 2014) mit 21:13 (27:0, 34:0) Stimmen angenommen.

Der Voranschlag wurde 2016 mit 20:13 (2015, 2014) mit 20:13 (26:2, 34:0) Stimmen angenommen. Dabei war 2016 in erster Linie die SVP/EDU-Fraktion in die Minderheit versetzt worden. Diese Fraktion hat ihre Ablehnung erst unmittelbar vor der Schlussabstimmung angekündigt, womit kein Spielraum für eine allfällige Kompromissfindung mehr bestand.

## 6. Folgen einer Rückweisung oder Ablehnung des Budgets

Im Kanton Zürich entscheiden abschliessend die Gemeindeversammlung oder das Parlament über das Budget. Das Referendum dagegen mit nachträglicher Urnenabstimmung ist von Gesetzes wegen ausgeschlossen. Weist das Parlament (oder die Gemeindeversammlung) das Budget zur Überarbeitung zurück, muss unter solchen Umständen das neue Rechnungsjahr «unter Notrecht begonnen werden» und die

Exekutive kann über alle Budgetposten verfügen, «welche gesetzlich oder durch frühere Gemeindebeschlüsse gebunden sind. (...) Die Gemeinde kann also gleichwohl alle ihre Verpflichtungen erfüllen, das Personal besolden, die kommunalen Dienste aufrechterhalten und den Vollzug bewilligter Investitionen weiterführen. Pendent bleiben Ausgaben, über welche die Gemeindeversammlung [das Parlament] mit Festsetzung des Voranschlages frei entscheidet. (...) Einer aufsichtsrechtlichen Genehmigung bedürfen die Voranschläge und die Steuerfussfestsetzung nicht.» (H. R. Thalmann: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 134 N. 4 und N. 5, Wädenswil 2000)

Stadtrat und Sekundarschulpflege wären gehalten, so rasch wie möglich ein überarbeitetes Budget dem Gemeinderat vorzulegen.

## 7. Fazit

Die Vorberatungen des Budgets in den Sachkommissionen und in der RPK zeichnen sich durch grosses Engagement und Sachkompetenz bereits in den Subkommissionen aus. Das Gespräch mit Stadtrat (Sekundarschulpflege) und Verwaltung wird kritisch und konstruktiv geführt: Die meisten Fragen können damit zur Zufriedenheit des Parlaments geklärt werden.

New Public Management (NPM) führt dazu, dass der Gemeinderat insbesondere über das Instrument der Leistungsmotion auf den Budgetprozess Einfluss nimmt, sofern diese im Ratsplenum eine Mehrheit finden und an den Stadtrat (Sekundarschulpflege) überwiesen werden. In der Amtsdauer 2014–2018 wurden Leistungsmotionen wiederholt gegen den Willen der Exekutive überwiesen, und zwar mit knappen Mehrheiten. Hierzu hat in der Regel die Grünliberale/EVP/CVP/BDP-Fraktion den Ausschlag gegeben, beim Steuerfuss stimmte diese Fraktion aber mit den Fraktionen von

SVP/EDU und FDP wiederholt gegen eine Steuerfusserhöhung.

Mit Ausnahme der Schlussabstimmung vom 5. Dezember 2016 über das Budget 2017 ist die Zustimmung im Gemeinderat jeweils deutlich im Sinne beider Exekutiven erfolgt. Diese Ausnahme kann auch als Zeichen für die Erneuerungswahlen vom 15. April 2018 gedeutet werden. ●



# Beitrag zur aktuellen Debatte zum parlamentarischen Verordnungsveto

Michael Strebel  
Dr. rer. soc., Politikwissenschaftler und  
Ratssekretär des Solothurner Kantonsrates

«Die Staatsgewalt geht vom Volke aus –  
Aber wo geht sie hin?»  
Berthold Brecht,  
Drei Paragraphen  
der Weimarer Verfassung (1931)

## 1. Einleitung

«Der Demokratie-Export aus Solothurn» – so betitelte eine Tageszeitung<sup>1</sup> unlängst einen Bericht über das Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates. Anlass der Berichterstattung waren parlamentarische Vorstösse im Zürcher und Schaffhauser Kantonsrat zur Einführung des Vetos.

Dieser Artikel greift die gegenwärtige Debatte auf und beleuchtet das legislative Verordnungsveto: Zuerst wird eine Bestandsaufnahme vorgenommen. Anschliessend werden die Einwände gegen das Legislativveto aufgezeigt und schliesslich wird beides – das Veto wie auch die Einwände dagegen – aus parlamentarisch-institutioneller Sicht unter die Lupe genommen.

## 2. Das legislative Verordnungsveto – eine Bestandsaufnahme

Im Unterschied zur Verfassungs- und Gesetzgebung werden Verordnungen<sup>2</sup> in vereinfachter Form, d.h. im Normalfall durch

Exekutivorgane erlassen<sup>3</sup> und unterstehen nicht dem Referendum.<sup>4</sup> Dies erlaubt eine rasche Abänderung und Anpassung an veränderte Umstände.<sup>5</sup> Das *legislative Veto* gegenüber solchen Verordnungen ist in verschiedenen Parlamenten nach wie vor Gegenstand von Diskussionen, wie im Weiteren nachgezeichnet wird.<sup>6</sup> Doch als Erstes erfolgt eine Ausführung zu bestehenden Einspruchsrechten der Legislative gegenüber Verordnungen.

### 2.1 Das Veto des Solothurner Kantonsrates versus Vetorechte in den Parlamenten von Freiburg und Wallis

Ein umfassendes Verordnungsveto wird einzig im Solothurner Kantonsrat praktiziert.<sup>7</sup> Dieses wurde im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung (KV) mit Inkrafttreten im Jahr 1988 eingeführt. Der Regierungsrat erlässt Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze, Staatsverträge und Konkordate.<sup>8</sup> 17 Kantonsräte (ein Sechstel des gesamten Gremiums) können innert 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen. Der Einspruch ist kurz zu begründen.<sup>9</sup> Bestätigt die Mehrheit der anwesenden Kantonsräte den Einspruch, so wird die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen<sup>10</sup> (siehe dazu die Tabelle im Anhang).

<sup>3</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, S. 570.

<sup>4</sup> Vgl. AUER, S. 279 und RHINOW/SCHEFER, S. 518.

<sup>5</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, S. 570.

<sup>6</sup> Die Bestandsaufnahme erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

<sup>7</sup> Vgl. BRECHBÜHL und ENG.

<sup>8</sup> Art. 79 Abs. 2 KV.

<sup>9</sup> Art. 44 Abs. 3 Kantonsratsgesetz.

<sup>10</sup> Art. 79 Abs. 3 KV.

<sup>1</sup> Nordwestschweiz, hier das Oltener Tagblatt.

<sup>2</sup> JAAG/RÜSSLI wiesen mit Blick auf den Kanton Zürich daraufhin, dass nicht alles, was eine Verordnung ist, auch als solche bezeichnet wird; es gibt weitere Bezeichnungen dafür (vgl. S. 16 f.).

Das «Solothurner-Veto» erstreckt sich auf sämtliche Verordnungen der Regierung und Gerichte; dadurch unterscheidet es sich vom Vetorecht des *Freiburger Kantonsparlamentes*, das nicht für alle Verordnungen gilt: Delegiert das Parlament in einem Erlass Gesetzgebungskompetenzen an die Exekutive und beabsichtigt es, deren Umsetzung zu kontrollieren, so entscheidet es jeweils von Fall zu Fall,<sup>11</sup> ob es eine Vetoklausel einfügen will.<sup>12</sup> Spätere Änderungen der Verordnungen sind jedoch nicht davon betroffen.<sup>13</sup> Auf eine detaillierte Beschreibung des Prozedere<sup>14</sup> wird verzichtet, weil es noch nie zur Anwendung kam, was nicht zuletzt auch der Kompliziertheit des Verfahrens zuzuschreiben ist.<sup>15</sup> Im *Kanton Wallis* ist das Kantonsparlament ebenfalls befugt, in gesetzgeberischen Erlassen mit Delegation anzugeben, ob die Verordnung der Genehmigung unterliegen soll.<sup>16</sup> Dort wurde dieses Recht auch tatsächlich schon des Öfteren genutzt;<sup>17</sup> allerdings kam es noch nie vor, dass eine Verordnung nicht genehmigt wurde.<sup>18</sup>

## 2.2 Die Diskussion über ein Legislativveto in den Kantonen

Wie im Eingangszitat zurecht bemerkt wird, strahlt das Solothurner Veto auf andere Kantone aus. In der Folge wurde und wird hier und dort ein Verordnungsveto gefordert. Warum dem so ist, darüber soll ein Blick in die betreffenden parlamentarischen Vorstösse Aufschluss geben. Zunächst geht es um Grundsätzliches: «Da es sich bei den Verordnungen um Konkretisierungs- und Vollzugsinstrumente handelt, ist es wünschbar, dass dem Kantonsrat im Rahmen seiner Rolle als Gesetz-

geber und als Aufsichtsorgan eine Mitwirkung zukommt» (Motion 42.13.08). In den entsprechenden parlamentarischen Vorstößen wird angemahnt, dass der Wille des Parlamentes in Bezug auf die Verordnungen nicht immer respektiert werde,<sup>19</sup> was «aus demokratischer Sicht stossend» sei (1929.1 – 13389). «Der Regierungsrat kann Vieles über Verordnungen regeln oder auch Verordnungen stillschweigend abändern. Oft werden diese durch einzelne Abteilungen erarbeitet, ohne dass man sich der Tragweite bewusst ist. Die Betroffenen haben keine Möglichkeit Einfluss zu nehmen, nicht einmal durch die gewählten Volksvertreter» (10.5212.01). Das Parlament müsse in solchen Fällen intervenieren können – und zwar mit einem Veto. Die Tatsache, dass es ein Vetorecht gebe, «zwingt Regierung und Verwaltung, die Verordnungen dem Willen des Gesetzgebers entsprechend auszuarbeiten» (1929.1 – 13389). Soweit zu den Motiven.

Aktuell sind in den Kantonsparlamenten von *Zürich*<sup>20</sup> und *Schaffhausen*<sup>21</sup> parlamentarische Vorstösse hängig, welche ein Veto fordern. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses<sup>22</sup> für diesen Artikel ist der Ausgang der betreffenden Debatten noch ungewiss. In weiteren Kantonsparlamenten war das legislative Verordnungsveto schon früher Gegenstand von Debatten: So wurden im *St. Gallener Kantonsrat* gleich zwei Vorstösse zur Einführung eines Vetos eingereicht<sup>23</sup>, das letzte Mal im Jahr 2013, beide Male erfolglos – und es könnte sogar zu einem dritten Anlauf kommen.<sup>24</sup> Im

<sup>11</sup> Vgl. AUER, S. 301.

<sup>12</sup> Art. 93 Abs. 3 KV.

<sup>13</sup> Vgl. AUER, S. 301.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 177 ff. GRG.

<sup>15</sup> Vgl. AUER, S. 301; Bestätigung durch eine Rückfrage bei den Parlamentsdiensten.

<sup>16</sup> Art. 57 Abs. 2 KV; vgl. AUER, S. 300.

<sup>17</sup> Vgl. BAUMANN, S. 17 f.

<sup>18</sup> Vgl. AUER, S. 301 und BAUMANN, S. 17.

<sup>19</sup> Vgl. Motion 1929.1 – 13389 und 10.138.

<sup>20</sup> Vgl. Motion 27/2017.

<sup>21</sup> Vgl. Motionen 5/2016, 4/2012, RR SH 16-06, 17–30. Siehe zum (turbulenten) parlamentarischen Verfahren 17–30, S. 1 f.

<sup>22</sup> Stand: 31.7.2017.

<sup>23</sup> Vgl. parl. Vorstösse 42.09.12 (2009), 42.13.08 bzw. 43.13.05 (2013).

<sup>24</sup> Vgl. <http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ostschweiz/hbos-ostschweiz/SVP-Praesident-liebauegelt-mit-Verordnungsveto;art505748,4945463>.

*Aargauer Grossen Rat*<sup>25</sup> wie auch im *Zuger Kantonsrat*<sup>26</sup> wurde im Jahre 2010 mittels einer Motion die Einführung eines Verordnungsvetos gefordert, ebenfalls erfolglos. Ein Jahr später wurde die Einführung eines Vetos<sup>27</sup> im *Grossen Rat von Basel-Stadt* verworfen.

### 3. Das Verordnungsveto als umstrittenes parlamentarisches Instrument

Gut möglich, dass das Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrats weiterhin ein Unikat bleibt. Dies liegt wohl darin, dass das Verordnungsveto von verschiedensten Seiten als ein *umstrittenes* parlamentarisches Instrument beurteilt wird, und zwar sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene. Basierend auf den Debatten und Beiträgen zum Veto werden nachfolgend die wichtigsten Argumente gegen die Einführung eines Vetos vorgebracht und erläutert.

#### 3.1 Eingriff in die Gewaltenteilung, Machtverschiebung und Machtverwischung

Gegen die Einführung eines Vetos werden grundlegende staatspolitische Bedenken vorgebracht. Nach Alt-Bundesrichter Aemisegger wäre die zurzeit diskutierte Möglichkeit eines Vetos des National- und Ständerates<sup>28</sup> unzulässig, weil die Bundesverfassung den Bundesrat allein und uneingeschränkt zum Erlass von Verordnungen für zuständig erklärt. Damit zielt Aemisegger auf die Verletzung der *Gewaltenteilung*, mit der auch auf Kantonsebene argumentiert wird. So führt die Zürcher Regierung<sup>29</sup> aus: «Das Verordnungsveto verletzt die Kernkompetenz des Regierungs-

rates. Der Vollzug – zu dem auch der Erlass von Verordnungen gehört – bildet im System der Gewaltenteilung die Kernaufgabe der Exekutive. Aufgabe des Kantonsrates ist es demgegenüber, die *grundlegenden*<sup>30</sup> Vorgaben und Rahmenbedingungen für den Vollzug zu definieren» (27/2017, S. 4).

Die gleiche Begründung führt die Schaffhauser Regierung in ihrem Bericht und Antrag<sup>31</sup> zur überwiesenen Motion «Schlanke Gesetze verlangen Verordnungsveto»<sup>32</sup> an: Mit einem solchen Veto «wird in die *geltende Kompetenzverteilung* zwischen Parlament und Regierung eingegriffen und es führt zu einer Vermischung und Verwischung der Aufgabenteilung und letztlich auch der Verantwortlichkeiten. Diese Verwischung der Aufgabenteilung zwischen Regierung und Parlament ist weder im Interesse des Kantonsrates noch des Regierungsrates, schürt ein Klima des Misstrauens und ist der guten Zusammenarbeit abträglich. Es widerspricht der klaren Zuständigkeitsordnung, wenn das Parlament mit dem Verordnungsveto auf die Verordnungsgebung und damit auch auf den *Gesetzesvollzug* einwirken kann. Dies führt zu einer von der Verfassung nicht vorgesehenen Machtverschiebung zugunsten des Parlaments. Aus diesen Gründen wird denn auch das Instrument des Verordnungsvetos von der Rechtslehre einhellig abgelehnt» (16-06, S. 3). In gleicher Weise argumentiert die Regierung des Kantons Zug, die das Verordnungsveto für einen «unzulässigen Eingriff in die verfassungsrechtliche Kompetenzzuteilung» (1929.1 – 13389, S. 2) hält und daher befürchtet, dass es dadurch zu einer Kompetenz- und Verantwortungsvermischung kommen könnte.

<sup>25</sup> Vgl. Motion 10.138.

<sup>26</sup> Vgl. Motion 1929.1 – 13389.

<sup>27</sup> Vgl. Motion 10.5212.

<sup>28</sup> Vgl. Parl. Initiative 14.422 und zu früheren Diskussionen auf Bundesebene LÜTHI (a).

<sup>29</sup> Vgl. RR ZH 27/2017.

<sup>30</sup> *Kursiv* im Original, wie auch bei den folgenden Zitaten.

<sup>31</sup> Vgl. RR SH 16-06.

<sup>32</sup> Vgl. Motion 5/2016.

### 3.2 Fehlende Ressourcen und Verzögerung

Gegen das legislative Verordnungsveto wird ferner der *Faktor Zeit* vorgebracht, und zwar in einem zweifachen Sinne: *Ers-tens verkompliziert und verzögert* das Verordnungs-veto den Gesetzgebungsprozess. «Wenn nach jeder beschlossenen Verordnung oder Ordnungsänderung zuerst die Vetofrist abgewartet werden muss und hernach die Verordnung gegebenenfalls dem Kantonsrat zu unterbreiten ist, verzögert sich der Gesetzgebungsprozess massgeblich, weil in der Regel das zugrundeliegende Gesetz so lange nicht in Kraft gesetzt werden kann, bis die Verordnung sozusagen «rechtskräftig» beschlossen ist. Diese zeitliche Dimension hat gravierende und letztlich unerwünschte Auswirkungen auf den gesamten Gesetzgebungsprozess» (16-06, S. 2), so die Einschätzung der Schaffhauser Exekutive. Auch die Regierung von Basel-Stadt<sup>33</sup> kommt zum gleichen Schluss: «Ein Verordnungsvetorecht des Grossen Rates erscheint (...) auch aus Effizienz- und Rechtssicherheitsüberlegungen [als, Anm. M.S.] nicht wünschenswert» (10.5212.01, S. 7).

*Zweitens* wird auf die *fehlenden Ressourcen* hingewiesen, denn die Milizparlamentarier könnten es sich wohl kaum leisten, sich zusätzlich zu all den anderen parlamentarischen Geschäften auch noch mit Verordnungen auseinanderzusetzen.

### 3.3 Verordnungen werden Interessierten vorgelegt und können gerichtlich überprüft werden

In parlamentarischen Vorstössen für die Einführung des Vetos wird oftmals angeführt, dass die von einer Verordnung direkt Betroffenen in keiner Art und Weise auf das Ordnungsverfahren Einfluss nehmen könnten, nicht einmal durch die von ihnen gewählten Parlamentarier. Die

Schaffhauser Regierung weist auf ihre kantonale Praxis hin, wonach «wichtige Verordnungen, das heisst Verordnungen, die entweder rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder politisch heikle Bereiche tangieren, den interessierten Kreisen regelmässig im Rahmen einer Vernehmlassung zur Stellungnahme unterbreitet werden. Hier besteht eine Kontrollmöglichkeit der Betroffenen. Zudem gibt es stets wieder Fälle, wo die vorberatende Kommission des Kantonsrates im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses den Entwurf der Verordnung – oder zumindest von Teilen davon – vom zuständigen Departement bereits für die Beratung des Gesetzestextes zur Verfügung erhält, damit sichergestellt ist, dass die Umsetzung dem Willen des Gesetzgebers entspricht» (16-06, S. 4). Diese Praxis der Durchführung von Vernehmlassungen zu Verordnungen kennen auch weitere Kantone.<sup>34</sup> Überdies wird auf die in bestimmten Kantonen bestehende Möglichkeit hingewiesen, die Vereinbarkeit einer Verordnung mit dem ihr übergeordneten Recht mittels einer Beschwerde an das zuständige Gericht überprüfen zu lassen.<sup>35</sup>

### 3.4 Unsorgfältige Gesetzgebung, Missbrauchsgefahr, Verpolitisierung

Neben den Argumenten der Machverschiebung zugunsten der Legislative, des Eingriffs in die Gewaltenteilung, der zeitlichen Verzögerung sowie der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Verordnungen werden weitere Vorbehalte Bedenken vorgebracht.

Das Verordnungsveto könnte zu einer *unsorgfältigen Gesetzgebung* verleiten, weil es ermöglichen würde, mangelhafte Erlasse bereits auf unterer Stufe zu korrigieren.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Siehe ein aktuelles Beispiel: <http://www.sg.ch/news/1/2017/07/regierung-erlaesst-bauverordnungs-.html>.

<sup>35</sup> Vgl. bspw. RR SG 42.13.08 und JAAG/RÜSLLI, S. 164.

<sup>36</sup> Vgl. RR ZH 27/2017 und MÜLLER.

<sup>33</sup> Vgl. RR BS 10.5212.02.

Die Zürcher Regierung weist auf die dem Veto innewohnende *Missbrauchsgefahr* hin: «Das Verordnungsveto kann den Kantonsrat dazu verleiten, den Erlass wichtiger Rechtssätze vermehrt dem Regierungsrat zu delegieren. Aufgrund der Vetomöglichkeit bleibt die Einflussnahme des Kantonsrates gewährleistet, während das Mitwirkungsrecht des Volkes (Referendum) umgangen wird» (27/2017, S. 8). Ferner wird die Befürchtung geäussert, das Verordnungsveto könnte zu einer starken Verpolitisierung der Verordnungsgebung bis hin zu politisch motivierten Vollzugsblockaden führen.<sup>37</sup> Zudem, so die Zürcher Regierung, würde ein «Beschluss über ein Verordnungsveto nicht oder ungenügend begründet, ist es für den Regierungsrat schwierig zu erkennen, wie er die Verordnung anpassen muss, damit gegen die bereinigte Version nicht erneut das Veto ergriffen wird. Gleiches gilt für die Konstellation, dass eine Verordnung von den verschiedenen politischen Lagern aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt wird» (S. 8).

#### 4. Das Verordnungsveto aus parlamentarisch-institutioneller Sicht unter der Lupe

Nachdem die gewichtigen Einwände gegenüber einem Legislativveto aufgezeigt worden sind, soll in den folgenden Ausführungen der Versuch unternommen werden, das Verordnungsveto aus einer parlamentarisch-institutionellen Betrachtungsweise zu beleuchten.

a) In allen Kantonsverfassungen ist – implizit oder explizit – der Grundsatz der *Gewaltenteilung* vorgesehen,<sup>38</sup> beispielsweise mit der Bestimmung, die «Organisation der Behörden richtet sich am Grundsatz der Gewaltenteilung

aus».<sup>39</sup> Dies beinhaltet originär die organisatorische und personelle Trennung der staatlichen Funktionen<sup>40</sup> und die Zuweisung einer Hauptfunktion an eine der Gewalten.<sup>41</sup> So weit so eindeutig. Je nach Strömung und Denkschule weist die Gewaltenteilung *unterschiedliche Ausprägungen* auf.<sup>42</sup> Ein Sachverhalt, auf den auch Uhlmann hinweist: «Insgesamt erscheint (...) die juristische Antwort auf die Frage nach der Zulässigkeit der Machtverschiebung durch das Verordnungsveto offen. Die Antwort hängt stark mit dem allgemeinen Verständnis von Gewaltenteilung zusammen. Schon jetzt kann prognostiziert werden, dass unterschiedliche Gutachterinnen und Gutachter zu unterschiedlichen Schlüssen [hinsichtlich eines Verordnungsvetos, Anm. M.S.] kommen werden» (S. 6). Genau diesen Aspekt der Gewaltenteilung zog der damalige Solothurner Verfassungsrat in Erwägung: «In der Kommission haben wir uns immer wieder Gedanken über die Gewaltenteilung gemacht, die ein Grundanliegen der demokratischen Ordnung ist. Welche Stellung soll der Regierungsrat im Gewaltengefüge haben? Welche Beziehungen und Abhängigkeiten zu anderen politischen Gewalten, insbesondere zum Kantonsrat? Wir haben uns in der Kommission bemüht, die Machtverhältnisse – wie sie sich aus der Verfassung ergeben – auszugleichen, auszubalancieren» (Verhandlungen des Verfassungsrates, S. 405).<sup>43</sup> Demnach ist das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament «wesentlich dadurch bestimmt, ob beide in der Verfassungsarchitektur eher getrennt oder verschränkt angeordnet sind» (Gellner/

<sup>39</sup> Hier die Verfassung des Kantons Aargau (Art. 68 Abs. 2).

<sup>40</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, S. 428 ff.

<sup>41</sup> Vgl. BUSER, S. 131.

<sup>42</sup> Vgl. VOIGT.

<sup>43</sup> Vgl. BRECHBÜHL, S. 10.

<sup>37</sup> Vgl. AEMISEGGER und RR AG 10.138, S. 3.

<sup>38</sup> Vgl. BUSER, S. 131 und ausführlich AUER, S. 49 f.

Glatzmeier, S. 191). Es ist ein Abwägen, Aushandeln, Austarieren von Kompetenzen der Staatsgewalten. Dieser Hinweis bringt ferner zum Ausdruck, dass ältere Gewaltenteilungslehren, nach denen jedes Organ ausschliesslich auf eine Funktion beschränkt ist und die Organe voneinander unabhängig und eigenständig sind, in heutigen politischen Systemen bereits durchbrochen worden sind.

Um ein Beispiel für eine solche Verfassungspraxis ausfindig zu machen, genügt ein Blick in die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem parlamentarischen Regierungssystem. In diesem System ist das Prinzip der *strikten Gewaltentrennung aufgehoben*, da die Exekutive und die Legislative stark miteinander *verschränkt* sind:<sup>44</sup> So üben der Bundeskanzler und die Minister ihr Parlamentsmandat trotz ihrer Regierungstätigkeit weiterhin aus. Für die parlamentarischen Regierungsfractionen steht die Unterstützung der (ihrer) Regierung im Vordergrund, während die eigentliche Regierungskontrolle den Fraktionen überlassen bleibt, die nicht in der Exekutive vertreten sind. Oder wie es Rudzio formuliert: «Anstelle eines *Dualismus von Gesamtparlament und Regierung ist (...) ein Dualismus von Parlamentsmehrheit (einschliesslich Regierung) und parlamentarischer Opposition getreten*»<sup>45</sup> (S. 232). Jedoch auch in der Schweiz sind Abweichungen – gewiss mit einem geringeren Ausmass – von der organisatorischen Gewaltenteilung auszumachen, ja sogar in der Bundesverfassung verankert:<sup>46</sup> Der Bundesversammlung obliegen zu ihrer Rechtsetzungskompetenz einige wenige *Rechtssprechungsbefugnisse* und eine relativ

grosse Zahl von *Verwaltungsaufgaben*.<sup>47</sup> Dem Bundesrat stehen neben der Verwaltungstätigkeit und der Regierungsfunktion auch *Rechtsetzungsbefugnisse* zu.<sup>48</sup>

Dieser Diskurs verdeutlicht, dass die Gewaltenteilung nach der reinen Lehre bisher noch in keinem Land verwirklicht worden ist<sup>49</sup> – auch *nicht* in der Schweiz, die von Rhinow/Schefer als «Modell der geteilten, aber kooperierenden Gewalten» (S. 436) typologisiert wird und Seiler spricht von einem kooperierenden Verhältnis zwischen «Parlamenten und Gerichten, *soweit*<sup>50</sup> diese eine politische Funktion ausüben» (S. 10).

Wird also im hiesigen staatspolitischen System ein Veto eingeführt, so handelt es sich hierbei um eine *zusätzliche Abweichung* von der organisatorischen Gewaltenteilung – zugunsten der *Volksvertretung*, des *Parlamentes*. Dabei gilt es die Dimension eines solchen Schritt im Auge zu behalten: Ein Veto würde gewiss nicht zu einer kompletten bzw. tiefgreifenden teilweisen Durchbrechung – wie beispielsweise in einem parlamentarischen Regierungssystem – oder gar zu einer Aufhebung der Gewaltentrennung führen.

- b) Das Argument, ein Veto führe zu einer *Machtverschiebung* zugunsten des Parlaments auf Kosten der Exekutive, muss in einem grösseren – politisch-parlamentarischen – Kontext analysiert werden. Der Autor vertritt die These, dass die Macht – verstanden als die Möglichkeit, sich durchzusetzen und die politische Agenda zu bestimmen – heute eher bei der kantonalen Exekutive als bei der Legislative zu verordnen ist.<sup>51</sup> Dieser Ansicht liegen folgende Be-

<sup>47</sup> Ebd. S. 436.

<sup>48</sup> Ebd.

<sup>49</sup> Ebd.

<sup>50</sup> *Kursiv* im Original.

<sup>51</sup> Vgl. zu einer differenzierten Einschätzung beim Bund LÜTHI (b).

<sup>44</sup> Vgl. SCHMIDT, S. 311.

<sup>45</sup> *Kursiv* im Original.

<sup>46</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, S. 435 f.

obachtungen und empirischen Befunde zugrunde:

- Die Meinungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsmacht liegt im politischen Alltag bei der Exekutive – dies sowohl innerkantonal als auch interkantonal – und nicht zu vergessen, gegenüber dem Bund.
- Die innerparlamentarischen Strukturen der Parlamente sind nicht immer so, dass das Parlament ein tatsächliches Gegenüber der Exekutive/Verwaltung wäre.
- Eine eher ressourcenschwache Legislative steht dem professionellen politisch-administrativen System der Exekutive gegenüber.<sup>52</sup>
- Das Parlament ist nicht im Alleingang für die Gesetzgebung zuständig, sondern im Verbund mit weiteren Akteuren (siehe den nächsten Punkt).

Es liessen sich hier noch weitere Faktoren anführen. Doch kommen wir wieder auf das Verordnungsveto zurück: Mit der Möglichkeit des Vetos werden die Kompetenzen der Legislative und damit deren Einflussbereich erweitert. Dies führt zwar zu einer *Stärkung des Parlaments*, doch bleibt das Machtverhältnis zugunsten der Exekutive – über das ganze politische System hinweg betrachtet – bestehen.

- c) Im Vergleich zu den Argumenten der Machtverschiebung und des Eingriffs in die Gewaltenteilung geht der Einwand der *Kompetenzverwischung* etwas weniger weit. Eine der wichtigsten, wenn nicht die allerwichtigste Funktion des Parlaments besteht in der *Gesetzgebung*. Darüber scheint sowohl in der Theorie wie auch in der Praxis ein Konsens zu herrschen. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch darin, dass sich die Bezeichnung *Gesetzgeber* als Synonym für das Parlament<sup>53</sup> eingebürgert hat. Bevor

das Parlament schliesslich am Ende eines parlamentarischen Prozesses die Entscheidung fällt, haben viele auf die Legislative eingewirkt: Interessensgruppen, betroffene Kreise, Vertreter der vierten Gewalt, Parteien, Verbände und insbesondere auch die Regierung mit der Verwaltung vom Vorverfahren, der parlamentarischen Beratung inklusive der Antragsstellung. Nicht zu vergessen, je nach zu regelnden Materie, die gerichtlichen Vorgaben.<sup>54</sup> Nach dem Beschluss des Parlamentes stehen den Bürgern zudem weitreichende kantonale direktdemokratische Volksrechte zur Verfügung. Das Parlament ist demnach keineswegs der originäre Akteur, sondern fungiert «eingebettet» im Verbund mit anderen Akteuren.<sup>55</sup> Dieser Sachverhalt gilt es zu bedenken, wenn von einer *Kompetenzverwischung beim Veto* gesprochen wird. Eine solche Verwischung findet im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zwar durchaus statt (so macht die Mitwirkung der Exekutive zweifelsohne Sinn und ist auch erwünscht), doch wird diese Beteiligung keineswegs als ein unzulässiger Eingriff in die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments gewertet.<sup>56</sup>

- d) Das parlamentarische Veto wird entschärft, wenn es *institutionelle Hürden* überspringen muss: *Erstens* braucht es ein gewisses Quorum, damit die Verordnung überhaupt im Parlament behandelt wird. Zudem muss der Einspruch begründet und konkretisiert werden, damit sich die Exekutive bzw. die Verwaltung inhaltlich adäquat damit auseinandersetzen kann. *Zweitens* braucht es eine Parlamentsmehrheit, damit die Verordnung an die Regierung zurückgewiesen werden kann. Die Zuständigkeit der Legislative liegt in der *Zurückwei-*

---

<sup>52</sup> Vgl. STREBEL (b), S. 543.

<sup>53</sup> Vgl. MARSCHALL, S. 156.

<sup>54</sup> Vgl. SEILER, S. 9.

<sup>55</sup> Vgl. AFFOLTER.

<sup>56</sup> Vgl. BRECHBÜHL, S. 10.

zung der Verordnung und nicht in deren materieller *Abänderung*. Der als Gegenargument aufgeführte Faktor Zeit, bzw. die Vetofrist, ist im Kontext der gesamten Entstehungsdauer des Gesetzes und der zugehörigen Verordnungen zu sehen. Ausserdem kann die *parlamentarische Akzeptanz* auch als *Qualitätsmerkmal* bewertet werden.

- e) Bestehen trotz der institutionellen Hürden gegenüber einem Veto grundlegende Bedenken hinsichtlich der Gewaltenteilung, so könnte die Variante der *Konsultation* zur Milderung beitragen, analog zu den Bestimmungen des National- und Ständerates<sup>57</sup> oder des Grossen Rates des Kantons Bern,<sup>58</sup> der im Rahmen der Parlamentsreform<sup>59</sup> eine entsprechende Erneuerung vorgenommen hat. Die inhaltlich zuständige Kommission kann verlangen, dass ihr der Entwurf zu einer wichtigen Verordnung zur *Konsultation* unterbreitet wird.<sup>60</sup> Die Empfehlung der Kommission ist für die Exekutive rechtlich nicht verbindlich. Dieses Vorgehen der Konsultation würde es gemäss dem oben ausgeführten Hinweis seitens der Regierungen rechtfertigen, dass gewichtige Verordnungen bei den materiell betroffenen Kreisen in die Vernehmlassung gehen. Was spricht dagegen, diese und weitere Verordnungen dem Parlament zu unterbreiten? Wie stark die Exekutive die parlamentarischen Bedenken und Empfehlungen gewichtet, liegt in ihrem Ermessen und hängt wohl auch von der politischen Brisanz der Verordnung ab. Werden die Empfehlungen in Gänze nicht berücksichtigt, so könnte das Parlament gesetzgeberisch aktiv werden<sup>61</sup> – ein Weg,

der bereits heute besprochen werden kann.

- f) Der Aspekt der Konsultation und der Hinweis auf die «Berner» Parlamentsreform verweisen auf einen grundsätzlichen Aspekt, nämlich auf das *Parlamentsrecht*. Dieses darf nicht starr sein, sondern muss den Entwicklungen angepasst werden. Im Folgenden soll mittels eines Beispiels verdeutlicht werden, was damit gemeint ist.

In den meisten Kantonsverfassungen (KV) wird normiert, dass die Exekutive Konkordate, d.h. sogenannte *rechtsetzende* Vereinbarungen aushandelt und die Legislative über den Beitritt beschliesst. Bei dergleichen Vereinbarungen bestehen in den meisten Kantone Regelungen, zu welchem Zeitpunkt das Kantonsparlament zwecks Mitwirkung einbezogen werden soll.<sup>62</sup> Bei interkantonalen Verwaltungsvereinbarungen, der sogenannten *rechtsgeschäftlichen* Vereinbarungen, hingegen liegen die Kompetenzen ausschliesslich und abschliessend bei den Kantonsregierungen. Dies ist die Rechtslage, die meistens auf Verfassungsstufe normiert ist. Doch in der Praxis lässt sich dies nur schwerlich abbilden, denn dieselbe Vereinbarung kann bezüglich ihrer juristischen Form verschieden beurteilt werden und dadurch zu einer unterschiedlichen Zuständigkeit hinsichtlich der Beitrittsfrage führen. Diese unterschiedliche Handhabung wirkt sich hemmend auf die parlamentarische Mitwirkung bei der Gestaltung von Vereinbarungen aus. Ausserdem fällt ins Gewicht, dass manche Verwaltungsvereinbarungen materiell ähnlich gehaltvoll sind wie ein Konkordat.

Kurzweg: Die bisherige Praxis der Unterscheidung zwischen rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen (Verwaltungsvereinbarun-

<sup>57</sup> Art. 151 ParlG.

<sup>58</sup> Art. 41 GRG.

<sup>59</sup> In Kraft seit dem 01.06.2014.

<sup>60</sup> Vgl. ausführlich GRAF.

<sup>61</sup> Ebd. S. 1029.

<sup>62</sup> Vgl. STREBEL (a).

gen) als Kriterium für den Einbezug der Legislative muss aufgrund der Praxis hinterfragt werden.

Zugegeben: Dieses auf den ersten Blick (vermeintlich) eher technisch anmutendes Beispiel befördert einen bedeutenden grundlegenden Sachverhalt an die Oberfläche: Die ursprünglich vorgenommene *Kompetenzverteilung* zwischen Exekutive und Legislative erweist sich nämlich im Laufe der Zeit aufgrund der Praxis unter Umständen als nicht mehr adäquat, weil sich u.a. die institutionellen Rahmenbedingungen ändern. Dementsprechend kann es aus Sicht des Parlamentes erforderlich sein, die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung neu *auszutariieren* und die Verfassung an die gelebte Anwendung *anzupassen* – «Parlamentsreform ist eine Daueraufgabe» (Affolter, S. 129) – was von manchen Kantonen bei Konkordaten beherzigt wurde, indem sie der Legislative auf Verfassungsstufe eine stärkere Mitwirkung bei Konkordaten zugestanden.<sup>63</sup> Was das oben angeführte Beispiel betrifft, wäre eine erdenkliche Konsequenz daraus, die juristische Unterscheidung zwischen Konkordat und Verwaltungsvereinbarung für die Beteiligung des Parlamentes aufzuheben.<sup>64</sup>

## 5. Fazit

Die eingangs zitierte Schlagzeile, das Solothurner legislative Verordnungsveto sei ein Exportartikel, ist dahingehend zu präzisieren, dass er bis dato noch keinen Abnehmer gefunden hat. Der Argwohn ist mannigfaltig wie auch gewichtig, und abgesehen davon gilt es, die Praktikabilität im Auge zu behalten. Dieser Artikel wollte zum Innehalten einladen die Debatte rund um das Veto aus einer parlamentarisch-

institutionellen Sichtweise sowie unter Beachtung der Gewaltenteilung ergänzen. Will das Parlament ein Veto in die hiesige *Gesetzgebungslandschaft einführen*, so sind gewisse Parameter zu berücksichtigen: Selbstredend muss die Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative auf verfassungsrechtlichen Grundlagen fussen bzw. in der Kantonsverfassung festgeschrieben sein. Zudem sollten zwei Hürden eingebaut werden: Zum einen ist die Anzahl Unterschriften für die Einreichung des Einspruchs gegen die Verordnung festzulegen und zum anderen muss die Mehrheit des Parlamentes den Einspruch bestätigen. Obendrein gilt es den parlamentarischen Einspruch zu begründen.

Durch eine solche Möglichkeit des Vetos würde der parlamentarische Entscheidungskorridor<sup>65</sup> vergrössert. Dies wiederum würde zu einer partiellen Stärkung des Parlamentes führen, ohne es dadurch zu einer *tektonischen Macht-Verschiebung* von der Exekutive hin zum Parlament käme. Denn die Exekutive bliebe zusammen mit ihrer Verwaltung die Taktgeberin im innerkantonalen wie auch im interkantonalen politischen Alltag und wäre nach wie vor für die Gesetzesausführung verantwortlich.

---

<sup>63</sup> Ebd.

<sup>64</sup> Ebd. (b).

---

<sup>65</sup> Begrifflichkeit von MARSCHALL, jedoch in einem anderen Zusammenhang, S. 164.

## Anhang: Das Veto des Solothurner Kantonsrates im Überblick

Rechtsquelle	Spezifizierung
Kantonsverfassung	<p><i>Art. 79 Rechtsetzung</i></p> <p><sup>2</sup> Der Regierungsrat erlässt Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze, Staatsverträge und Konkordate.</p> <p><sup>3</sup> 17 Kantonsräte können innert 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen. Wird der Einspruch durch die Mehrheit der anwesenden Kantonsräte bestätigt, so ist die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen. Das Kantonsratsgesetz regelt das nähere Verfahren.</p> <p><sup>4</sup> Der Regierungsrat kann überdies Verordnungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Solche Verordnungen sind sofort durch den Kantonsrat genehmigen zu lassen. Sie fallen spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dahin.</p>
Kantonsratsgesetz	<p><i>§ 44 Verordnungsveto</i></p> <p><sup>1</sup> Hat der Regierungsrat eine Verordnung oder Verordnungsänderung beschlossen, stellt er den Text den Ratsmitgliedern zu.</p> <p><sup>2</sup> Innert 60 Tagen seit Beschlussdatum kann jedes Ratsmitglied gegen die Verordnung oder Verordnungsänderung schriftlich Einspruch erheben. Findet in dieser Zeit keine Session statt, verlängert sich die Einspruchsfrist bis zum letzten Tag der nächsten Session. Der Einspruch ist kurz zu begründen.</p> <p><sup>3</sup> Erheben mindestens 17 Ratsmitglieder Einspruch, entscheidet der Rat über die Bestätigung des Einspruchs in der Regel in der nächsten Session.</p> <p><sup>4</sup> Die Absätze 1-3 gelten sinngemäss auch für Verordnungen und Geschäftsreglemente der Gerichte.</p>
Geschäftsreglement des Kantonsrates	<p><i>§ 90 Verordnungsveto</i></p> <p><sup>1</sup> Ratsmitglieder, welche den Einspruch gegen eine Verordnung bzw. eine Verordnungsänderung unterstützen wollen, sollen ihre Unterschrift wenn möglich auf demselben Schriftstück leisten.</p>

### Quellen

AEMISEGGER, HEINZ: Verordnungsveto: Verwischte Verantwortung, in: Neue Zürcher Zeitung, 20.10.2016, S. 9.

AFFOLTER, MAX: Rechtliche Aspekte der solothurnerischer Parlamentsreform, in: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, 1981, S.115-130.

Antrag der Regierung zur Motion (42.09.12: Umwandlung in ein Postulat 43.13.05): Einführung eines Verordnungsvetos im Kantonsrat St. Gallen, 20.08.2013.

AUER, ANDREAS: Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Stämpfli Verlag, Bern, 2016.

BAUMANN, CLAUDE: Die Genehmigungsverordnung im Kanton Wallis, in: Parlament, 2/2010, S. 17-18.

Bericht und Antrag des Schaffhauser Regierungsrats (16-06): Verordnungsveto (Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gesetzes über den Kantonsrat), 19.01.2016.

Bericht und Antrag des Schaffhauser Regierungsrats (17-30): Verordnungsveto (Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gesetzes über den Kantonsrat), 28.03.2017.

Bericht und Antrag des Zug Regierungsrates (1929.1 – 13389): Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos, 24.05.2011.

BRECHBÜHL, FRITZ: Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates, in: Parlament, 2/2010, S. 8-12.

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (171.10).

BUSER, DENISE: Kantonale Staatsrecht, Helbling Lichtenhahn, Basel, 2004.

Der Demokratie-Export aus Solothurn: Verordnungsveto: Der Kantonsrat hat eine Notbremse zur Verfügung – nun liebäugeln auch andere Kantone damit, in: Oltener Zeitung, 23.06.2017, S. 23.

ENG, ANDREAS: Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates – Ergänzung aus regierungsrätlicher Sicht, in: Parlament, 2/2010, S. 13.

GELLNER, WILAND/GLATZMEIER, ARMIN: Macht und gegenmacht: Einführung in die Regierungslehre, Nomos, Baden-Baden, 2004.

Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn (121.2).

Gesetz über den Grossen Rat [Bern] (Grossratsgesetz, GRG) (151.21).

GRAF, MARTIN: Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat, in: Graf, Martin/Theiler, Cornelia/von Wyss, Moritz: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Helbling Lichtenhahn, Basel, 2014, S. 1020-1029.

Grossratsgesetz [Freiburg] (GRG) (121.1).

HÄFELIN, ULRICH/HALLER, WALTER/KELLER, HELEN/THURNHERR, DANIELA: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Schulthess, Zürich, Basel, Genf, 2016.

HESSE, JOACHIM JENS/ELLWEIN, THOMAS: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Nomos, Baden-Baden, 2012.

JAAG, TOBIAS/RÜSSLI, MARKUS: Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Schulthess, Zürich, Basel, Genf, 2012.

Kantonsratsgesetz [Solothurn] (121.1).

LÜTHI, RUTH (a): Diskussion um ein Verordnungsveto auf Bundesebene, in: Parlament, 2/2010, S. 19-20.

LÜTHI, RUTH (b): Parlament, in: Knoepfel, Peter/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal/Vatter, Adrian/Häusermann, Silja: Handbuch der Schweizer Politik, Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2014, S. 169-192.

MARSCHALL, STEFAN: Parlamentarismus, Nomos, Baden-Baden, 2005.

Medienmitteilung der Regierung des Kantons St. Gallen: Regierung erlässt Bauverordnung, 06.07.2017; abrufbar unter: <http://www.sg.ch/news/1/2017/07/regierung-erlaesst-bauverordnung-.html> (zuletzt abgerufen: 15.07.2017).

Motion (10.138): Einführung eines Verordnungsvetos im aargauischen Recht, 4.05.2010.

Motion (10.5212.01): Einführung eines Verordnungsvetos im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt, 25.06.2010.

Motion (27/2017): Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos im Zürcher Kantonsrat, 30.01.2017.

Motion (42.09.12): Einführung eines Verordnungsvetos im Kantonsrat St. Gallen, 20.04.2009.

Motion (42.13.08): Umwandlung in ein Postulat 43.13.05): Einführung eines Verordnungsvetos im Kantonsrat St. Gallen, 03.06.2013.

Motion (5/2016): Verordnungsveto für den Schaffhauser Kantonsrat, 5.09.2016.

Motion (4/2012): Schlanke Gesetze verlangen Verordnungsveto [Schaffhausen], 27.08.2012.

Motion (1929.1 – 13389): Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos [Zug], 31.03.2010.

MÜLLER, GEORG: Anreiz für unsorgfältige Gesetzgebung, in: Neue Zürcher Zeitung, 29.08.2014, S. 23.

Parlamentarische Initiative (14.422): Einführung des Verordnungsvetos [Bund], 16.06.2014.

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (42.13.08): Einführung eines Verordnungsvetos.

RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS: Schweizerisches Verfassungsrecht, Helbing Lichtenhahn, Basel, 2009.

RUDZIO, WOLFGANG: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Leske und Budrich, Opladen, 2000.

SCHMIDT, G. MANFRED: Wörterbuch zur Politik, Kröner, Stuttgart, 2010.

SEILER, HANSJÖRG: Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz: Die Interessenslage der Parlamente, in: Parlament, 3/2012, S. 8-10.

Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Aargau (10.138): Einführung eines Verordnungsvetos im aargauischen Recht, 30.06.2010.

Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt: Motion (10.5212.02): Einführung eines Verordnungsvetos, 19.01.2011.

Stellungnahme Regierungsrat Kanton Zürich (27/2017): Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos, 12.04.2017.

STREBEL, MICHAEL (a): Die unterschiedlichen Formen interkantonalen Vereinbarungen als Ursache für die uneinheitliche Mitwirkung der Kantonsparlamente, in: Parlament, 3/2014, S. 26-36.

STREBEL, MICHAEL (b): Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen, Nomos, Baden-Baden, 2014, 638 S. (Dissertation).

SVP-Präsident [Kanton St. Gallen] liebäugelt mit Verordnungsveto, 02.04.2017; abrufbar: <http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ostschweiz/hbos-ostschweiz/SVP-Praesident-liebaeugelt-mit-Verordnungsveto;art505748,4945463> (zuletzt abgerufen: 22.07.2017).

UHLMANN, FELIX: Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung, in: *Parlament*, 2/2010, S. 4-7.

Verfassung des Kantons Aargau (110.000).

Verfassung des Kantons Freiburg (10.1).

Verfassung des Kantons Solothurn (111.1).

Verfassung des Kantons Wallis (101.1).

Verhandlungen des Solothurner Verfassungsrates, 1983.

VOIGT, RÜDIGER: Staatsdenken, Nomos, Baden-Baden, 2016.



## Stadt Uster, Gemeinderat: Parlamentsdienst seit 1. Mai 2017 selbständig

Der Gemeinderat von Uster hat seinen Parlamentsdienst mit einer Änderung der Geschäftsordnung (GeschO GR) am 20. März 2017 (Antrag 89/2017) und auf Antrag des Stadtrates mit einer Änderung der Personalverordnung (PVO) am 22. Mai 2017 (Weisung 97/2017) selbständig gemacht.

Der Präsident 2016/2017 des Gemeinderates, Hans Keel (SVP), erklärte dazu u.a. am 20. März 2017 im Gemeinderat: «Im Wesentlichen geht es mit dieser Teilrevision um die Klärung der Zuständigkeiten von Legislative (Gemeinderat) und Exekutive (Stadtrat und Sekundarschulpflege), ebenfalls um die Terminplanung für die konstituierende Ratssitzung und die Zuständigkeiten beim Erstellen von Beleuchtenden Berichten an die Stimmberechtigten sowie bei Beschwerdeverfahren.

Die alleinige Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Geschäftsleitung ist das Wesentliche dieser Zuständigkeiten. Die Detailfragen werden in der Verordnung über die Parlamentarischen Dienste geregelt. Was dem Stadtrat wichtig ist und die Geschäftsleitung teilt diese Sicht, dass aus personalrechtlicher Sicht (Arbeitnehmerschutz) das Personal des Parlamentsdienstes weiterhin der Personalverordnung der Stadt Uster untersteht.»

Und der Präsident 2015/2016 des Gemeinderates, Thomas Wüthrich (Grüne), ergänzte dazu: «(...) Aber dieser Antrag – so unscheinbar er daherkommt – kann durchaus als Meilenstein in der Geschichte des Gemeinderats bezeichnet werden. Mit dieser Teilrevision der Geschäftsordnung erhält der Gemeinderat die Autonomie und Eigenständigkeit, die ihm als legislative Gewalt in unserem demokratischen System zusteht. Der Gemeinderat macht sich damit ein angemessenes Geschenk zu seinem 90. Geburtstag. Um diese Revision erreichen zu können, waren viele formelle

und informelle Gespräche und Überzeugungsarbeit notwendig. Aber nicht zuletzt dank der konstruktiven Zusammenarbeit mit dem Stadtrat und der Sekundarstufe Uster konnte diese ausgewogene Vorlage ausgearbeitet werden.»

In der Stadt Uster ist der Stadtrat (Exekutive) für die Kompetenzdelegation an sein Personal zuständig, somit war für die Leitung des Parlamentsdienstes in der GeschO GR eine besondere Bestimmung über deren Finanzkompetenzen zu schaffen. Vorbild dafür bildete die Regelung für die Parlamentsdienste in der Stadt Zürich. Die Verordnung über den Parlamentsdienst (VPD) wurde dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme mit dem Antrag 89/2017 vorgelegt. Diese Verordnung regelt die Aufgaben des Parlamentsdienstes, deren Erlass obliegt der Geschäftsleitung, wofür die GeschO GR ebenfalls geändert worden ist.

Präsident Balthasar Thalman (SP) erklärte am 22. Mai 2017 zur Änderung der PVO: «Wir haben beschlossen, dass neu die Geschäftsleitung für den Antrag betreffend Anstellung des Personals des Parlamentsdienstes verantwortlich ist. Nach alter Regelung erarbeitet die Geschäftsleitung zusammen mit der Abteilungsleitung Präsidiales einen Wahlvorschlag. Auf Grund dieser neuen Regelung ist die Personalverordnung der Stadt Uster (PVO) [...] zu ergänzen, wonach die Anstellungsbehörde für den Parlamentsdienst der Gemeinderat ist.»

Der Gemeinderat von Uster feierte sein 90jähriges Bestehen am Freitag, 8. September 2017, 18 Uhr mit einer Sondersitzung im Stadthaus von Uster. Gastreferent war Ständerat Ruedi Noser (ZH, FDP).

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienst

Gemeinderat Uster  
daniel.reuter@uster.ch





# Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

---

## Bund

### Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.lueithi@parl.admin.ch

---

## Kantone – Cantons – Cantoni

### Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

### Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

### Kantonsrat Luzern

Karin Schuhmacher, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: karin.schuhmacher@lu.ch

### Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Landratssekretärin, Rathaus, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, F: 041 870 66 51, E: kristin.arnold@ur.ch

### Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

### Kantonsrat Obwalden

Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: nicole.frunz@ow.ch

### Landrat Nidwalden

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

### Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

### Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@zg.ch

### Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: mireille.hayoz@fr.ch

### Kantonsrat Solothurn

Michael Strebel, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: michael.strebel@sk.so.ch

### Grosser Rat Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 078 713 59 06, E: thomas.daehler@bs.ch

### Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

### Kantonsrat Schaffhausen

Martina Harder, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: martina.harder@ktsh.ch

### Grosser Rat Appenzell UR

Markus Dörig, Ratschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

### Kantonsrat Appenzell AR

Anja Jenny, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: anja.jenny@ar.ch

### Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Vizestaatssekretär/Leiter Parlamentsdienste, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

### Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

### Grosser Rat Aargau

Rahel Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@ag.ch

### Grosser Rat Thurgau

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

### Gran Consiglio Ticino

Gionata P. Buzzini, Segretario del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: gionata.buzzini@ti.ch

### Grand Conseil Vaud

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

### Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Claude Bumann, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: claude.bumann@parl.vs.ch

### Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, Secrétaire générale du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: janelise.pug@ne.ch

### Grand Conseil Genève

Laurent Koelliker, Sautier, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: laurent.koelliker@etat.ge.ch

### Parlement Jura

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21, E: jean-baptiste.maitre@jura.ch

## Gemeinden – Communes – Comuni

---

### **Stadt Baden**

Marco Sandmeier, Stadtschreiber II, Stadthaus,  
Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26,  
E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

### **Stadt Bern**

Daniel Weber, Ratssekretariat des Stadtrats, Predigerstrasse 12,  
Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22,  
E: ratssekretariat@bern.ch

### **Stadt Biel – Ville de Bienne**

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des  
Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,  
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

### **Gemeinde Davos**

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach,  
7270 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49,  
E: michael.straub@davos.gr.ch

### **Stadt Dietikon**

Uwe Krzesinski, Sekretär des Gemeinderates, Stadthaus,  
Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 31,  
E: uwe.krzesinski@dietikon.ch

### **Ville de Fribourg – Stadt Freiburg**

Mathieu Maridor, collaborateur scientifique en charge du  
secrétariat du Conseil général, Ville de Fribourg,  
Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, T: 026 351 71 12,  
E: mathieu.maridor@ville-fr.ch

### **Ville de Genève**

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du  
Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève,  
T: 022 418 29 66, E: infocm@ville-ge.ch

### **Stadt Gossau**

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus,  
9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

### **Gemeinde Köniz**

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion  
Präsidielles und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1,  
3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,  
E: verena.remund@koeniz.ch

### **Stadt Kreuzlingen**

Thomas Niederberger, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen  
und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse  
62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30,  
E: thomas.niederberger@kreuzlingen.ch

### **Ville de Lausanne**

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne,  
Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01,  
F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

### **Stadt Luzern**

Brigitte Gislser, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,  
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,  
E: grstr@stadtluzern.ch

### **Stadt Opfikon**

Willi Bleiker, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon,  
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27,  
F: 01 829 82 42, E: willi.bleiker@opfikon.ch

### **Gemeinde Riehen**

Urs Denzler, Sekretär des Einwohnerrates,  
Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18,  
E: urs.denzler@riehen.ch

### **Stadt Thun**

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun,  
T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

### **Stadt Schaffhausen**

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat  
Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,  
E: gabriele.behring@stsh.ch

### **Stadt St. Gallen**

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St.Gallen,  
T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01,  
E: manfred.linke@stadt.sg.ch

### **Stadt Uster**

Daniel Reuter, Leiter Parlamentarische Dienste, Bahnhofstrasse  
17, 8610 Uster, T: 044 944 73 32, E: daniel.reuter@uster.ch

### **Stadt Wetzikon**

Franziska Gross, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates,  
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,  
E: franziska.gross@wetzikon.ch

### **Stadt Winterthur**

Marc Bernhard, Ratsschreiber Grosser Gemeinderat der  
Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Pionierstrasse 7,  
8403 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35,  
E: marc.bernhard@win.ch

### **Stadt Zug**

Martin Würmli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,  
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,  
E: martin.wuermli@stadtzug.ch

### **Stadt Zürich**

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des  
Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich,  
T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12,  
E: andreas.ammann@zuerich.ch

---

## Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

---

### **Präsident**

Ruedi Lustenberger, a. Nationalrat, Romoos LU

### **Vizepräsident**

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

### **Sekretär**

Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates FR,  
Freiburg

### **Kassiererin**

Sabine Canton, Leiterin Ratsdienste des Kantons Basel-Stadt,  
Basel

### **Webmaster**

Reto Rudolf, Gemeinderat Stadt Zürich, Zürich

### **Redaktorin Mitteilungsblatt**

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf

Jacques-André Aubry, Député au Parlement jurassien,  
Les Breuleux; Gionata Buzzini, segretario generale del  
Gran Consiglio TI, Minusio; Hansjörg Dürst, Ratsschreiber,  
Staatskanzlei GL, Glarus; Maria Anna Hutter, Genève; Regula  
Klemmer, secrétaire du Conseil de ville de la Ville de Bienne,  
Bienne; Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil  
du canton de Vaud, Echallens; Moritz von Wyss, Leiter  
Parlamentsdienste Kantonsrat ZH, Zürich

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3-mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretär der Gesellschaft:  
Reto Schmid, stv.  
Generalsekretär des  
Grossen Rates FR,  
Tel. 026 305 10 55

Sekretariat und Vertrieb:  
Sekretariat SPK,  
Parlamentsdienste,  
3003 Bern,  
Tel. 058 322 99 44

Redaktion: Ruth Lüthi,  
Parlamentsdienste,  
3003 Bern,  
Tel. 058 322 98 04

Redaktionsschluss  
der nächsten Nummer:  
15. November 2017.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail  
([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétaire de la Société:  
Reto Schmid, secrétaire  
général adjoint du Grand  
Conseil FR,  
Tél. 026 305 10 55

Secrétariat et distribution:  
Secrétariat CIP, Services du  
Parlement, 3003 Berne,  
Tél. 058 322 99 44

Rédaction: Ruth Lüthi,  
Services du Parlement,  
Tél. 058 322 98 04

Délai rédactionnel du prochain numéro:  
15 novembre 2017.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique  
([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretario della Società:  
Reto Schmid, secrétaire  
général adjoint du Grand  
Conseil FR,  
Tél. 026 305 10 55

Segretariato e distribuzione:  
Segretariato CIP, Servizi del  
Parlamento, 3003 Berna,  
Tel. 058 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi,  
Servizi del Parlamento,  
Tel. 058 322 98 04

Termine redazionale  
della prossima edizione:  
15 novembre 2017.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail  
([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Produktion/Production/  
Produzione:  
Dike Verlag AG  
Weinbergstrasse 41  
8006 Zürich  
Tel.: 044/251 58 30  
[www.dike.ch](http://www.dike.ch)

Bildquelle / source de  
l'image / origine fotografia:  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen  
Société suisse pour les questions parlementaires  
Società svizzera per le questioni parlamentari