



20.481 ad 20.041

## **Übergangsvoranschlag bis zur Verabschiedung des Voranschlages 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024**

### **Zusatzbericht der Finanzkommission des Nationalrats**

vom 17. November 2020

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Finanzkommission des Nationalrats unterbreitet Ihnen mit diesem Bericht den Entwurf über den Bundesbeschluss V über die Kreditbewilligung bis zur Verabschiedung des Voranschlages 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem einfachen Bundesbeschluss zuzustimmen.

17. November 2020

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Olivier Feller

## **Zusammenfassung**

*Die Rechtsordnung gibt vor, dass die Bundesversammlung in Ausübung der parlamentarischen Budgethoheit (Artikel 167 BV) einen Voranschlag vor Beginn des Haushaltsjahres bewilligen muss. Auf Bundesebene ist gesetzlich nicht geregelt, was gilt, wenn das Parlament das Budget vor Beginn des Haushaltsjahres nicht bewilligt hat, z. B. weil sich die Räte nicht einigen können.*

*Die derzeitige Situation aufgrund der Coronaepidemie könnte dazu führen, dass die Bundesversammlung den Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben und Finanzplan 2022–2024 nicht ordentlich zu Ende beraten kann. Der von der nationalrätlichen Finanzkommission eingebrachte neue Bundesbeschluss V zum Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024 soll für diesen Einzelfall regeln, was in diesem Fall in Bezug auf die Kreditbewilligung gilt.*

*Er wird den Räten gleich zu Beginn der Wintersession 2020 zur Genehmigung vorgelegt und tritt nur in Kraft, falls die ordentliche Budgetberatung bis Ende 2020 nicht abgeschlossen werden könnte.*

---

# Bericht

## 1 Einleitung

Die Bundesversammlung verfügt über die parlamentarische Budgethoheit (Art. 167 BV). Dies bedeutet, dass die Staatsausgaben vom Parlament vor Beginn des Budgetjahres bewilligt werden müssen. Was gilt, wenn die Räte den Voranschlag nicht vor Beginn des Haushaltsjahres bewilligen, ist auf Bundesebene – anders als in vielen Kantonen – nicht geregelt. Die Coronapandemie könnte nun dazu führen, dass die Bundesversammlung wegen der Notwendigkeit eines Abbruchs der Wintersession 2020 den Voranschlag 2021 nicht ordentlich verabschieden kann. Dies würde die Frage aufwerfen, was nun gilt in Bezug auf die Kreditbewilligung beim Voranschlag 2021. Um Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen, soll mit einem neuen von der nationalrätlichen Finanzkommission erarbeiteten Bundesbeschluss V des Voranschlags 2021 geregelt werden, was in Bezug auf die Kreditbewilligung gilt.

Die nationalrätliche Finanzkommission beschloss am 13. November 2020 nach dem Abschluss der Vorberatung des Voranschlags 2021, eine Kommissionsinitiative zu ergreifen. Unter Vorbehalt der Zustimmung der Finanzkommission des Ständerates verabschiedete sie an dieser Sitzung den Erlassentwurf und den erläuternden Bericht. Die ständerätliche Finanzkommission stimmte am 17. November 2020 der Kommissionsinitiative zu und behandelte gleichzeitig den Erlassentwurf – unter Vorbehalt der Beschlüsse des Nationalrates.

## 2 Rahmenbedingungen des Bundesbeschlusses

### 2.1 Notwendigkeit des Bundesbeschlusses V

Die Budgethoheit ist ein zentrales Recht des Parlaments (Art. 167 BV). Dies bedeutet, dass jede Staatsausgabe der Bewilligung des Parlaments bedarf. Folglich müssen die Räte das Budget jeweils vor Beginn des Haushaltsjahres, also spätestens bis zum 31. Dezember des Vorjahres bewilligen.

Was gilt, wenn die Räte aufgrund unterschiedlicher Auffassungen kein Budget vor Beginn des Haushaltsjahres ordentlich verabschieden, ist auf Bundesebene bewusst nicht geregelt worden. Im Dezember 2016 lehnte der Nationalrat den Voranschlag 2017 in der Gesamtabstimmung ab. Der Ständerat stimmte als Zweitrat zu, der Nationalrat folgte in einer zweiten Runde dann dem Ständerat und stimmte ebenfalls zu. Die Ablehnung des Nationalrats in der ersten Runde führte zur Diskussion, ob nicht im Gesetz geregelt werden muss, was gelten soll, wenn die Räte den Voranschlag nicht vor Beginn des Haushaltsjahres ordentlich verabschieden. Ein Versuch, die Situation im Gesetz generell-abstrakt zu regeln, scheiterte. Eine Mehrheit argumentierte, es sei besser, den Zwang, eine Lösung finden zu müssen, aufrechtzuerhalten als die Situation gesetzlich zu regeln. Die Mehrheit befürchtete, dass die Räte viel mehr als bis anhin das Budget nicht zu Ende beraten würden, weil der Einigungszwang fehlen würde.

Angedacht war im Dezember 2016, dass die Räte – falls es tatsächlich zu keiner Einigung gekommen wäre – in der 3. Sessionswoche einen einfachen Bundesbeschluss beschliessen, der festhält, was gilt. Damit hätten Bundesrat und Verwaltung die notwendigen Zahlungen leisten können und ein «budgetloser Zustand» wäre vermieden worden.

Analog dieser Situation soll der Bundesbeschluss V klären, was gilt, wenn die Bundesversammlung den Voranschlag 2021 nicht ordentlich zu Ende beraten kann, weil die Session ab- oder unterbrochen werden muss und der Beschluss nicht bis Ende 2020 gefasst werden kann. Damit ist klar, dass die Geltung des Bundesbeschlusses auf den Voranschlag 2021 beschränkt ist.

Der BB V darf nur im absoluten Notfall und als ultima ratio zur Anwendung kommen. Für die Finanzkommission muss alles getan werden, damit die Wintersession 2020 durchgeführt und der Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben- und –Finanzplan 2022–2024 ordentlich zu Ende beraten werden kann. Dazu sind alle technischen und organisatorischen Massnahmen zu ergreifen. Ein Abbruch rechtfertigt sich für die Finanzkommission nur, wenn das Quorum nicht mehr erreicht ist oder die Zahl der Ratsmitglieder, die aufgrund von Covid-19 nicht mehr teilnehmen können, so hoch ist, dass eine ordentliche Beratung unter Wahrung der Mehrheitsverhältnisse nicht mehr möglich ist.

## **2.2 Beratung des Voranschlags 2021 in der Wintersession 2020**

Die derzeitige Sesssionsplanung für die Wintersession 2020 sieht vor, dass der Nationalrat als Erstrat die Beratung des Voranschlags 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024 (20.041 ns) am zweiten Sessionstag (1. Dezember 2020) aufnimmt und am Donnerstag, 3. Dezember 2020 mit der Gesamtabstimmung abschliesst. Der Ständerat berät dann den Voranschlag 2021 am Montag, 7. Dezember 2020, und führt dann ebenfalls die Gesamtabstimmung durch. Danach sind die allfälligen Differenzen zu beraten. Die Planung sieht vor, dass eine allfällige Einigungskonferenz erst am 17. Dezember stattfinden würde.

Einen analogen Bundesbeschluss für den Nachtrag II zum Voranschlag 2020 erachtet die Finanzkommission als nicht notwendig, da das Geschäft am 3. Sessionstag abgeschlossen werden kann. Beim Voranschlag 2021 ist dies nicht möglich, da hier aller Voraussicht nach etliche Differenzen zu bereinigen sind.

## **2.3 Regelung, wenn die Räte gar nicht zusammentreten können – Rolle der Finanzdelegation**

Es ist auch die Situation denkbar, dass die Räte aufgrund der Coronasituation gar nicht mehr zur Wintersession 2020 zusammentreten könnten. Es stellt sich die Frage, was dann gelten soll.

Wie erwähnt, ist das Budgetrecht ein parlamentarisches Recht. Die Rechtsordnung sieht vor, dass bei Dringlichkeit die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) Kredite bewilligen kann. Der Entscheid der FinDel ersetzt grundsätzlich denjenigen der Räte. Bei Ausgaben, die sofort getätigt werden müssen, haben Bundesrat und Verwaltung nach der erfolgten Bewilligung durch die FinDel die rechtliche Kompetenz, die Zahlung zu tätigen. Die Räte genehmigen die Kredite nachträglich; lehnen sie den Kredit ab, so kommt dies einer politischen Rüge an die FinDel gleich.

Rechtsgrundlage für die Bewilligung der Kredite ist das Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0; FHG). Artikel 28 Absatz 3 FHG regelt die Situation bei den Verpflichtungskrediten. Wenn die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub erträgt, so kann der Bundesrat die Ermächtigung zur Inangriffnahme oder Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Kredits erteilen. Er hat vorgängig die Zustimmung der FinDel einzuholen. Artikel 34 Absatz 1 FHG regelt die analoge Situation für Aufwände oder Investitionsausgaben.

Das FHG regelt die Situation, wenn ein Budget beschlossen ist. So bewilligt die FinDel jeweils Nachträge zu bestehenden Voranschlägen. Im vorliegenden Fall fehlt ein verabschiedetes Budget. Der Wortlaut der Bestimmungen, dass die Bewilligung der Kredite «keinen Aufschub ertragen» dürfen sowie die Ratio legis der Bestimmungen – finanziellen Schaden durch eine nicht rechtzeitige Bewilligung abzuwenden –, lassen die Interpretation zu, dass die FinDel auch im vorliegenden Fall anstelle des Parlaments die Kredite in der Form, wie sie in den Artikel 2 und 3 umschrieben sind, bis am 31. März 2021 freigeben darf.

Sollte das Parlament künftig gesetzgeberisch tätig werden, ist es angezeigt, auch den Fall, zu regeln, dass das Parlament nicht zur Wintersession zusammentreten und das Budget verabschieden kann.

### **3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Bundesbeschlusses**

#### **3.1 Artikel 1: Zweck**

Artikel 1 hält den Zweck des Bundesbeschlusses fest. Er regelt den Übergangsvorschlag bis zur Verabschiedung des Voranschlags 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024.

#### **3.2 Artikel 2: Grundlage für das befristete Übergangsbudget**

Artikel 2 hält fest, dass der Antrag des Bundesrates gemäss den Entwürfen zu den Bundesbeschlüssen Ia, III und IV mitsamt den Nachmeldungen als Grundlage für das befristete Übergangsbudget gelten. Der Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag für das Jahr 2021 enthält den Zahlenteil des Voranschlags. Beim BB Ia unterbereitete der Bundesrat den Finanzkommissionen mehrere Nachmeldungen, weshalb dies der Klarheit halber im Artikel 2 aufgenommen wird. Der BB III regelt die Entnahmen aus dem

Bahninfrastrukturfonds für das Jahr 2021, der BB IV diejenigen aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds. Der Antrag des Bundesrates wird ersetzt durch die Mehrheitsanträge der beiden Finanzkommissionen aus der ersten Beratung. Sollte es auf der gleichen Voranschlagsposition unterschiedliche Mehrheitsanträge geben, so gilt der tiefere Betrag als Grundlage. Die aufgeführten Kredite gelten als Grundlage für die Berechnung des befristeten Übergangsvoranschlags in Artikel 3.

Nicht aufgeführt ist der BB Ib über die Planungsgrössen für das Jahr 2021. Diese können ohne Schaden erst später beraten werden.

### **3.3 Artikel 3: Befristeter Übergangsvoranschlag**

Artikel 3 regelt den Anteil der Kredite, welche mit dem Übergangsvoranschlag vorläufig bewilligt werden. Artikel 3 lässt sich leiten vom Gedanken, dass möglichst keine Beschlüsse der Bundesversammlung präjudiziert werden, gleichzeitig sollen benötigte Kredite ausbezahlt werden können. Es liegen aus den Finanzkommissionen keine grossen Kürzungsanträge vor, was rechtfertigt, bereits vorgängig einen grossen Teil oder gerade alle Kredite zu bewilligen. Hinzuweisen ist, dass die Kredite alle vorläufig genehmigt sind. Sie werden ersetzt durch die definitiven Bewilligungen nach Abschluss der ordentlichen Beratung.

Es wird davon ausgegangen, dass die Räte den Voranschlag in der Frühjahrsession 2021 zu Ende beraten. Dies könnte aber auch früher der Fall sein, wenn eine ausserordentliche Session verlangt wird (Art. 2 Abs. 3 ParlG).

Buchstabe a führt die Voranschlagskredite zur Bewältigung der Corona-Pandemie auf. Es ist davon auszugehen, dass die Coronakredite eher zu Beginn des Jahres 2021 ausbezahlt werden müssen. Die Kredite dürften allerdings kaum in den ersten drei Monaten vollständig ausbezahlt werden, so dass ein allfälliger Kürzungsantrag in der Frühjahrsession 2021 immer noch möglich wäre. Eine Aufstockung der Coronakredite wäre ebenfalls möglich. Bei vielen Krediten erfolgt die Zahlung eher zu Beginn des Jahres. Buchstabe b sieht deshalb vor, dass bei den übrigen Voranschlagskrediten 50 Prozent vorläufig genehmigt werden sollen. Zu 100 Prozent genehmigt werden sollen die Verpflichtungskredite (Bst. c). Bei diesen gibt es sehr selten eine Änderung durch die Räte. Bewilligt werden sollen schliesslich auch alle Kreditverschiebungsmöglichkeiten (Bst. d).

### **3.4 Artikel 4: Dringliche Nachträge**

Artikel 4 hält fest, dass der Bundesrat bei der Finanzdelegation dringliche Nachträge nach Artikel 28 und 34 Finanzhaushaltgesetz beantragt, sofern die mit dem befristeten Übergangsvoranschlag bewilligten Kredite nicht ausreichen. Artikel 4 könnte insbesondere zur Anwendung kommen bei den Krediten, die nur zu 50 Prozent bewilligt werden.

### **3.5 Artikel 5: Schlussbestimmung**

Die Schlussbestimmung hält in Absatz 1 fest, dass dieser Beschluss wie alle anderen Beschlüsse zum Voranschlag in der Form des einfachen Bundesbeschlusses ergeht. Der Bundesbeschluss untersteht damit nicht dem fakultativen Referendum.

Absatz 2 stellt klar, dass der Bundesbeschluss nur in Kraft tritt, wenn die Bundesversammlung den Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024 nicht vor Ende 2020 ordentlich zu Ende beraten können.

