



Diese PDF-Datei enthält das Digitalisat einer Archivalieneinheit resp. einer einzelnen Seite daraus.

Es wird der Benutzerin, dem Benutzer gemäss den untenstehenden Nutzungsbedingungen zur Verfügung gestellt.

Signatur:

Staatsarchiv Basel-Stadt STA DS BS 9 4400

Titel: Bericht des Regierungsrates über den Anzug des Herrn Dr. W. Meyer und Konsorten betreffend Budget-Referendum

Entstehungszeitraum: 1948

Nachweis im Archivkatalog:

<https://query.staatsarchiv.bs.ch/query/detail.aspx?ID=1384281>

Link auf das Digitalisat:

http://dokumente.stabs.ch/view/2019/STA_DS_BS_9_4400

Für die Nutzung des digitalisierten Archivguts gelten die nachstehenden Nutzungsbedingungen:

1. Das Angebot "Digitalisiertes Archivgut Online" beinhaltet digitalisiertes Archivgut des Staatsarchivs Basel-Stadt.

2. Die Digitalisate werden ausschliesslich für den persönlichen und nichtkommerziellen Gebrauch als Arbeitskopien zur Verfügung gestellt.

3. Für jegliche, auch teilweise, Veröffentlichung eines Digitalisats oder sonstige Bereitstellung zur Nutzung durch Dritte ist vorgängig die Genehmigung des Staatsarchivs Basel-Stadt einzuholen.

Kontaktformular:

<https://secure.bs.ch/web/staatsarchiv/benutzung/dienstleistungen/anfrageformulare/formular-allgemeine-anfrage.html>

4. Die Verwendung und Nennung von Archivgut des Staatsarchivs Basel-Stadt ist mit einer Quellenangabe zu versehen. Diese beinhaltet die vollständige Archivsignatur unter Einschluss des Archivnamens "Staatsarchiv Basel-Stadt" oder des Kürzels "StABS".

5. Für die Nutzung sind die jeweils gültigen Rechtsgrundlagen massgeblich, insbesondere das Bildnutzungsreglement und das Veröffentlichungsgebühren-Reglement; vgl.

<http://www.staatsarchiv.bs.ch/ueber-uns/grundlagen/rechtsgrundlagen.html>.

4400.

Bericht des Regierungsrates

Der Große Rat hat uns am 11. Juli 1947 mit dem Bericht des Herrn Dr. W. Meyer über den

Anzug des Herrn Dr. W. Meyer und Konsorten betreffend Budget-Referendum.

haben wir, der Regierungsrat, die Angelegenheit in Erwägung gezogen und sind, mit der notwendigen Überlegung über das Budgetrecht zu befehlen.

Wir beschreiben uns zu diesem Anzug wie folgt zu berichten:
§ 40 unserer Verfassung behandelt das Budgetrecht des Großen Rates. Er beschließt:

«In der Befugnis des Großen Rates liegt ferner die Genehmigung des alljährlich vom Regierungsrat vorzulegenden Voranschlags über die Staatseinnahmen und -ausgaben.

Die genehmigten Ansätze dieses Voranschlags sind für gesetzlich bestimmte oder jährlich wiederkehrende Ausgaben maßgebend. Für die Bewilligung anderer, die Befugnis des Regierungsrates überschreitender Ausgaben bedarf es außer dem Voranschlag eine besondere Vorlage.

Dem Großen Rate des Kantons Basel-Stadt vorgelegt am 5. Februar 1948.

Der Begriff des Budgets wird vorausgesetzt, und auch über den Zweck und keine Bestimmungen enthalten. Es ist somit auf den allgemeinen Begriff des Budgets abzustellen, wie er in der

Tit.

Der Große Rat hat uns am 11. Juli 1947 nachstehenden Anzug des Herrn Dr. W. Meyer & Kons. zur Berichterstattung überwiesen:

«Der Regierungsrat wird eingeladen, zu prüfen und dem Großen Rat darüber zu berichten, welche verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Änderungen oder Ergänzungen notwendig sind, um die bestehenden Unklarheiten über das Budgetrecht zu beseitigen.»

Wir beehren uns, zu diesem Anzug wie folgt zu berichten:

§ 40 unserer Verfassung behandelt das Budgetrecht des Großen Rates. Er lautet:

«In der Befugnis des Großen Rates liegt ferner die Genehmigung des alljährlich vom Regierungsrat vorzulegenden Voranschlages über die Staatseinnahmen und -ausgaben.

Die genehmigten Ansätze dieses Voranschlages sind für gesetzlich bestimmte oder jährlich wiederkehrende Ausgaben maßgebend. Für die Bewilligung anderer, die Befugnis des Regierungsrates überschreitender Ausgaben bedarf es außer dem Voranschlages jeweils eines auf Grund einer speziellen Vorlage erlassenen Großratsbeschlusses. Für etwaige Überschreitungen des Voranschlages und der durch besondere Großratsbeschlüsse bewilligten Kredite ist die nachträgliche Genehmigung des Großen Rates nachzusuchen.»

Der Begriff des Budgets wird vorausgesetzt, und auch über den Zweck sind keine Bestimmungen enthalten. Es ist somit auf den allgemeinen Begriff des Budgets abzustellen, wie er in der

Wirtschaft und im Staate allgemein bekannt ist. Darnach ist der Sinn des Budgets, für ein gegebenes Wirtschaftsjahr einen Plan aufzustellen, über die sich aus Gesetz, Vertrag, aus dem Zweck des Staates sowie seiner Organisation und Bedürfnissen ergebenden Ausgaben so erschöpfend wie möglich Auskunft zu geben und festzustellen, ob die mutmaßlichen Einnahmen für die Deckung der Ausgaben ausreichen, und, sofern die Deckung nicht vorhanden ist, für neue Einnahmen zu sorgen oder die Ausgaben herabzusetzen. An die bewilligten Ausgaben ist die Verwaltung gebunden.

Das Budget enthält unter der Rubrik «Ausgaben»:

- a) Ausgaben, die von Gesetzen, Beschlüssen und Verordnungen ziffernmäßig bestimmt sind oder doch im Zusammenhang mit tatsächlichen Feststellungen bestimmbar sind;
- b) Ausgaben, die im Gesetze dem Zwecke nach bestimmt sind, deren Höhe aber nach dem Ermessen festgesetzt werden muß;
- c) Ausgaben, die im Gesetze weder dem Zwecke noch der Höhe nach normiert sind, die sich aber zwangsläufig ergeben, soll die Verwaltung im Rahmen der bestehenden Gesetze und Organisationen ihre Aufgabe erfüllen können (Unterhaltungsausgaben, Betriebsausgaben für Papier, Elektrizität, Wasser usw.);
- d) einmalige Ausgaben und Subventionen.

Es ergibt sich aus dieser Zusammenstellung, daß ein Teil gesetzlich festgelegt ist, ein anderer Teil nicht und deshalb der Bewilligung bedarf. Daß schon bewilligte Ausgaben im Budget aufgenommen werden, ergibt sich aus dem vorgenannten Zweck des Budgets. Nach dem Staatsrecht parlamentarisch regierter Staaten, z. B. Frankreichs, ist das Budget ein Gesetz, das allen übrigen Gesetzen koordiniert ist, so daß ohne Budgetbewilligung weder Einnahmen (Steuern) erhoben noch Ausgaben gemacht werden dürfen. Daher das System der Bewilligung eines Budgetzwölftels. Die Bewilligung eines Kredites hängt vom Willen des Parlaments ab und ist ein Mittel zum Ausdruck des Vertrauens oder Mißtrauens der Regierung gegenüber. Anders verhält es sich

— 5 —

nach dem Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone. Nach diesem ist auch das Parlament an das Gesetz, das vom Volke kommt, gebunden, und es kann durch einen Budgetbeschluß an den gesetzlich festgelegten Ausgaben nichts mehr geändert werden. Das Budget ist nur ein Verwaltungsakt. Dies ist für das eidgenössische Budget klar festgelegt und es wird deshalb als einfacher Bundesbeschluß, der dem Referendum nicht unterliegt, behandelt.

Die Frage, ob nach § 29 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt auch der Genehmigungsbeschluß des Budgets dem Referendum unterstehe, hängt davon ab, ob es sich dabei um einen endgültigen Großratsbeschluß handelt. Darüber, daß das Budget kein Gesetz ist und weder persönlicher noch dringlicher Natur ist, herrscht Einigkeit. Die Frage ist bereits im Berichte des Regierungsrates vom 30. Mai 1947 über die durch das Budget-Referendum geschaffene Rechtslage verneint worden. Wir halten an jenen Ausführungen fest. Aus § 40 der Verfassung ergibt sich klar, daß der Gesetzgeber beim Budget nicht an ein Referendum dachte. Die Vorschrift des 2. Absatzes, daß es für Kredite, welche die Ausgabenbefugnis des Regierungsrates überschreiten, einer besonderen Vorlage bedürfe, daß also die Genehmigung des Budgets nicht endgültig sei, setzt ja gerade voraus, daß über diese Position keine Volksabstimmung stattgefunden hat. Denn es wäre wirklich sinnlos, gerade diese Positionen, bei denen es sich nun wirklich um die typischen größeren Neu-Auslagen handelt, mit dem Budget vom Volke genehmigen zu lassen und nachher erst noch einmal einen dem Referendum unterstehenden Großratsbeschluß zu verlangen. Das hätte zur Folge, daß eventuell mit dem Budget eine solche Anlage (z. B. Bau eines Schulhauses) bewilligt und nachher bei der Einzelvorlage wieder verworfen wird. Der Einwand, daß aber dann alle jene Beträge unter Fr. 50 000.—, die der Ausgabenkompetenz des Regierungsrates unterstellt sind, dem Referendum entzogen seien, ist nicht stichhaltig und entscheidend. Überall, wo in andern Kantonen an Stelle des allgemein fakultativen Referendums das Finanzreferendum besteht, wird ein gewisser Minimalbetrag von Aus-

gaben dem Referendum entzogen. Der Sinn ist der, daß es praktisch unmöglich ist, das Volk auch für alle kleinen Ausgabenpositionen an die Urne zu rufen. Den ganz gleichen Effekt wollte unser Gesetzgeber erreichen durch seine Bestimmung, daß nur für die die Befugnisse des Regierungsrates übersteigenden Ausgaben eine neue Vorlage vorgelegt werden müsse (§§ 40 und 47). Wir fassen unsere Meinung dahin zusammen, daß der Gesetzgeber Ausgaben, die bereits vom Volke gebilligt wurden und deshalb ohne Gesetzesänderung nicht herabgesetzt werden können, nicht einem völlig unnützen, weil unwirksamen Referendum unterstellen und daß er anderseits für neue Ausgaben über 50 000 Franken sicher keine doppelte Volksabstimmung verlangen wollte. Wir sind deshalb der Auffassung, daß nach unserer jetzigen Verfassung das Budgetreferendum nicht zulässig ist. Daß dies aber auch der allgemeinen schweizerischen Staatsrechtslehre entspricht, zeigt ein Blick auf die eidgenössische Regelung und die Regelung in andern Kantonen. Ganz deutlich spricht diese Meinung die *Loi constitutionnelle sur le referendum facultatif cantonale* des Kantons Genf aus, der in Artikel 2 statuiert:

«Le referendum ne peut s'exercer contre la loi annuelle sur les dépenses et les recettes, prise dans son ensemble.

Ne peuvent être soumises au referendum que les dispositions spéciales de cette loi établissant :

- a) un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt déjà existant ;
- b) une émission de rescriptions ou un emprunt sous une autre forme.

Le Grand Conseil indique, dans la loi budgétaire, les articles qui doivent attendre le délai de 30 jours pour être promulgués. »

Auch die Großzahl der übrigen Kantone verlangt nur das Referendum für neue Ausgaben, die eine bestimmte Höhe überschreiten, aber nicht für das Budget.

Das Budgetreferendum widerspricht auch praktisch dem Zweck des Budgets als eines Verwaltungsplanes. Durch die mit

— 7 —

dem Referendum verbundene Hinausschiebung des Inkrafttretens des Budgets wird praktisch verhindert, daß für ein bestimmtes Jahr ein verbindlicher Wirtschaftsplan vorhanden ist, der die Verwaltung bindet. Es widerstrebt aber auch dem eigentlichen Sinn des Referendums. Das Referendum will die Rechtssetzung durch das Volk und daher eine Stellungnahme zu einem bestimmten Gesetz oder zu einer Verwaltungsvorlage. Es ist aber nicht Zweck des Referendums, wie das in der Beratung des Großen Rates behauptet wurde, dem Volke die Gelegenheit zu geben zu einer Vertrauenskundgebung zur Politik der Regierung und des Großen Rates. Das sind Ideen, die aus uns fremden parlamentarischen Konstitutionen übernommen wurden. Will man schon dem Volke Gelegenheit geben, sein Mißtrauen auszusprechen, so gibt es hiefür das Institut der Initiative auf Abberufung des Großen Rates oder des Regierungsrates, das in manchen Kantonen eingeführt ist. Das Budgetreferendum ist hiezu vollständig ungeeignet, da der Entscheid des Volkes immer vieldeutig bleibt und keine Wegleitung gibt, welche Ausgaben es will und welche es nicht will. Daß gerade durch die Notwendigkeit der Aufstellung eines zweiten Budgets die Verwaltung verhindert wurde, rascher an die notwendigen Revisionsarbeiten heranzugehen, möchten wir als nicht rechtliche Bemerkung nur nebenbei anführen.

Tatsache ist allerdings, daß seit langen Jahren dem Budget die Referendumsklausel angehängt wurde. Man hat deshalb die Frage aufgeworfen, ob nicht ein Gewohnheitsrecht entstanden sei. Wir müssen feststellen, daß die Klausel jeweils auf Antrag der Rechnungskommission oder von der Kanzlei des Großen Rates beigefügt wurde. Man kommt aber nicht um den Eindruck herum, daß die Beifügung der Klausel und die Publikation mehr der Routine und der Kanzleiübung entsprang als auf einer Rechtsüberzeugung des Rates fußte. Jedenfalls wurde über die Frage nicht diskutiert, und auch die Tatsache, daß das Referendum beinahe 70 Jahre nicht ausgeübt wurde, obwohl namhafte Defizite schon vor 1900 und vor dem ersten Weltkrieg nicht selten waren, zeigt, daß keine lebendige Rechtsüberzeugung vorhanden war.

— 8 —

Der Regierungsrat glaubt nach wie vor, daß die richtige Interpretation der Verfassung dazu führt, der Budgetbeschluß unterliege dem Referendum nicht. Er hat deshalb auch jetzt wie früher seinem Beschlussesentwurf die Referendums Klausel nicht beigefügt. Er überläßt dem Großen Rat den Entscheid, ob er an seiner bisherigen Praxis festhalten will. Eine Verdeutlichung der Verfassung durch die Einfügung einer positiven Bestimmung, daß das Budget dem Referendum nicht unterstehe, hält er im gegenwärtigen Moment nicht für opportun. Wird das obligatorische Finanzreferendum eingeführt und muß deswegen die Verfassung geändert werden, so kann in diesem Zusammenhang das Problem neu erörtert werden.

Wir beantragen dem Großen Rate, von diesem Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen.

Basel, den 3. Februar 1948.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

G. Wenk.

Der Sekretär:

Dr. H. Matzinger.