



Bern, 24.04.2024

An die Mitglieder der FK-N

**IG FK. Ausserordentlicher finanzieller Beitrag für die Sicherheit der Schweiz
und den Frieden in Europa
Antrag auf eine Kommissionsmotion**

Fragen an das EFD (unter Einbezug des EDA und des VBS)

1. *Gemäss Antrag fordert die Motion die Schaffung eines «Fonds für den Frieden» mit zwei unterschiedlichen Stossrichtungen (Übergangsfinanzierung Armee, Wiederaufbau Ukraine). Gibt es Hindernisse, dafür eine einzige rechtliche Grundlage zu schaffen, wie es das FHG gemäss Art. 52 fordert (z. B. Einheit der Materie), bzw. gäbe es juristisch bessere Möglichkeiten, eine politische Paketlösung mit diesen beiden Stossrichtungen zu kreieren (z. B. Mantelerlass mit zwei separaten Fondsgesetzen)?*
 - *Hinweis: die Frage der Einheit der Materie ist Teil eines dem VBS von der SiK-S in Auftrag gegebenen Zusatzberichts*

Der Grundsatz der Einheit der Materie bezieht sich auf Volksinitiativen, also auf Teilrevisionen der Bundesverfassung (Art. 75 BPR; Art. 139 Abs. 3 BV). Bei Gesetzesvorlagen gilt der Grundsatz der Einheit der Materie nicht.

Die Finanzierung der Armee ist eine dauerhafte Herausforderung; der Wiederaufbau der Ukraine ist dagegen eine befristete Herausforderung. Dies wird zu unterschiedlichem Regelungsbedarf für die beiden Themen führen. Eine Regelung über zwei separate Fonds dürfte einfacher sein; eine Regelung über einen Fonds ist zwar nicht ausgeschlossen, dürfte aber komplexer werden. Auch die inhaltlich sehr unterschiedlichen Verwendungszwecke würden für separate Fonds sprechen. Dies würde auch bezüglich Gouvernanz und Übersichtlichkeit Vorteile bieten. Gesetzestechisch können ein oder zwei Fonds in einem Bundesgesetz oder in einem oder in zwei separaten Bundesgesetzen geregelt werden. Entscheidend ist, dass alle wichtigen Elemente zu den Fonds auf formell-gesetzlicher Stufe geregelt würden (Art. 164 BV, Art. 52 FHG).

2. *Die Bundesverfassung sieht für die Schuldenbremse bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf in Art. 126 Abs. 3 eine Ausnahmerebestimmung vor. Im FHG ist diese Ausnahmerebestimmung mit der sogenannten «Ergänzungsregel» konkretisiert (Art. 15 und 17a ff.). Wären verfassungsrechtlich auch andere gesetzliche Konkretisierungen bzw. ergänzende spezialgesetzliche Regelungen möglich?*

Die «Ergänzungsregel» erfasst lediglich den *Ausgleich* von ausserordentlichen Ausgaben gemäss Art. 17a-e ff. FHG (d.h. den Abbau des durch ausserordentlich verbuchte Ausgaben erwachsenen Fehlbetrags auf dem Amortisationskonto). Demgegenüber definiert Art. 15 FHG die Ausserordentlichkeit an sich (d.h. wann darf eine Ausgabe ausserordentlich verbucht werden).

Ad Ergänzungsregel

Artikel 126 Absatz 1 BV hält fest, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält. In der ursprünglichen Regelung der Schuldenbremse auf



Gesetzesstufe hatte diese keinen Einfluss auf den ausserordentlichen Haushalt. Folglich blieben die ausserordentlichen Ausgaben als mögliche Ursache für Verschuldung bestehen. Erst mit der am 1. Januar 2010 in das Gesetz aufgenommenen Ergänzungsregel verschärfte der Gesetzgeber die Schuldenbremse, indem er vorschrieb, dass nicht nur der ordentliche Haushalt, sondern auch der ausserordentliche Haushalt mittelfristig auszugleichen ist. Aus der Botschaft vom 19. September 2008 über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (BBI 2008 8491 ff.) ergibt sich dazu Folgendes: «In der Formulierung dieses Grundsatzes wird zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben nicht unterschieden. Dies besagt, dass neben dem ordentlichen Haushalt auch der ausserordentliche Haushalt auszugleichen ist» (S. 8508). Dies wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratung von den Kommissionssprechern STÄHELIN (AB 2008 S 1017) und MÜLLER (AB 2009 N 334) und von Bundesrat MERZ (AB 2009 N 340 f.) ausdrücklich bestätigt, und ebenso vom Parlament im Rahmen der Beratungen über den Abbau der coronabedingten Verschuldung im Jahr 2022. Inwiefern der Ausgleich der ausserordentlichen Schulden unter dem geltenden Verfassungsartikel anders geregelt werden könnte, müsste entsprechend vertieft geprüft werden.

Ad Ausserordentlichkeit

Eine Erhöhung der Bundesausgaben ist gemäss Artikel 126 Absatz 3 bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf möglich. Absatz 3 macht keine weiteren inhaltlichen Vorgaben zur Ausserordentlichkeit, verlangt für den Beschluss aber ein qualifiziertes Mehr nach Artikel 159 Absatz 3 BV (Mehrheit der Mitglieder beider Räte).

Gemäss den Erläuterungen in der Botschaft vom 5. Juli 2000 zur Schuldenbremse (BBI 2000 4653 ff.) wird mit dem Begriff der Ausserordentlichkeit klargestellt, «dass es einer besonderen, die normalen Verhältnisse sprengenden Ausgabenentwicklung bedarf, um die Ausnahmeregelung beanspruchen zu können» (S. 4712). «Zudem wird mit der Möglichkeit einer Ausnahmeregelung sichergestellt, dass die eidgenössischen Räte den Ausgabenplafonds erhöhen können, wenn sich eine nicht zu verhindernde, ausserordentliche Ausgabenentwicklung abzeichnet» (S. 4701).

Praxis und Lehre vertreten bezüglich wiederkehrender Aufgaben und Aufgabenintensivierungen einen klaren Standpunkt, exemplarisch dazu THOMAS STAUFFER/KLAUS A. VALLENDER im St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 4. Auflage, Zürich 2023, Art. 126 N 34: «Ausgeschlossen sind damit nicht nur die ordentlichen und wiederkehrenden Aufgaben sowie mit diesen eng verbundenen Aktivitäten, sondern auch die Übernahme neuer und die Verstärkung bestehender Aufgaben.»

Damit finden sich in der Botschaft zur Schuldenbremse und in der Lehre klare Anhaltspunkte, dass nur im Ausnahmefall, bei nicht steuerbaren Ausgabenentwicklungen auf Ausserordentlichkeit zurückgegriffen werden kann, nicht aber bei einer Intensivierung der Aufgabenerfüllung. In den Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 betonte dieser den Zwangscharakter von Ausgaben als Voraussetzung für Ausserordentlichkeit, wonach diese nur möglich sind, «wenn der Bund auf Grund einer Ausnahmesituation (zum Beispiel bei einer Naturkatastrophe) zu ausserordentlichen Ausgaben gezwungen wird» (S. 5).

Präzisere inhaltliche Vorgaben, in welchen konkreten Fällen die Bundesversammlung auf Ausserordentlichkeit zurückgreifen kann, finden sich in der Bundesverfassung und den zwei Botschaften zur Schuldenbremse nicht. Die Lehre hält deshalb fest: «Weil durch die genannten Beispiele [schwere Rezessionen, Naturkatastrophen, kriegserische Ereignisse in der Schweiz oder im Ausland] der Begriff der Ausserordentlichkeit weder umfassend noch abschliessend bestimmt wird, bedarf die Bejahung des Vorliegens einer ausserordentlichen Ausgabe immer einer besonderen Begründung.» (STAUFFER/VALLENDER, Art. 126 N 34). Diesen Begründungszwang erwähnte auch Bundesrat Villiger bei der Beratung der Vorlage zur Schuldenbremse (AB 2001 N 785).

Wie der Bundesrat in seinen Stellungnahmen zur Motion 23.3843 Salzmann «Erhöhung der Armeeausgaben unter Einhaltung des Finanzhaushaltgesetzes» und zur Motion FK-

N 23.4350 «Schaffung eines Fonds für den Wiederaufbau der Ukraine» festgehalten hat, sind die in Artikel 15 FHG gestellten Anforderungen an ausserordentliche Ausgaben (namentlich «aussergewöhnliche und vom Bund nicht steuerbare Entwicklungen») weder für das Wachstum der Armeeaussgaben noch für den Bundesbeitrag an den Wiederaufbau der Ukraine erfüllt. Artikel 126 Absatz 3 BV und die oben erwähnten Erläuterungen in den zwei Botschaften setzen bezüglich der Ausserordentlichkeit ebenfalls an der Aussergewöhnlichkeit und der Nicht-Steuerbarkeit an. Somit ist der Spielraum für andere gesetzliche Konkretisierungen im FHG oder in einem neuen Spezialgesetz als sehr gering einzustufen.

Hinsichtlich der sicherheitspolitischen Beurteilung der Lage verweisen wir auf die entsprechenden Ausführungen in den Antworten des VBS auf die Fragen der SiK-S.

- *zum Beispiel die Alimentierung eines Fonds mit Mitteln, die nicht unter die Ergänzungsregel fallen (analog der Schaffung eines Sondervermögens für die Armee in der Bundesrepublik Deutschland), oder*

Artikel 126 BV und das FHG sehen keine Möglichkeit zu einem Sondervermögen vor, das nicht den zwingenden Vorgaben der Schuldenbremse unterliegt. Alle ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben des Bundes für ein Sondervermögen in Form eines Spezialfonds müssen schuldenbremsekonform erfolgen. Wie bereits dargestellt, ist davon auszugehen, dass es den vorliegend zur Diskussion stehenden Verwendungszwecken (Übergangsfinanzierung der Armee, Wiederaufbau der Ukraine) bereits an der Ausserordentlichkeit gemäss Artikel 126 Absatz 3 BV mangelt.

- *die vorübergehende Verschuldung des Fonds?*

Es gibt mit dem Netzzuschlagsfonds bisher ein Beispiel eines Spezialfonds nach Artikel 52 FHG, der sich verschulden kann. Die Höhe der Verschuldung ist gesetzlich definiert, betraglich begrenzt und die Rückzahlung der Schulden über den Netzzuschlag vorgängig klar geregelt und damit gewährleistet (Art. 37a rev. EnG). Die Möglichkeit zur Verschuldung dient der Abdeckung allfälliger temporärer Zahlungsspitzen.

Auch bei solchen Fondskonstruktionen sind die verfassungsrechtlichen Schranken zur Schuldenbremse einzuhalten. Aufgrund des fortlaufenden Netzzuschlags, der gemäss Art. 35 EnG in den Netzzuschlagsfonds eingelegt wird, ist die Finanzierung des Fonds und damit der fortlaufende Abbau allfälliger Schulden gesichert. Nur aufgrund dieser gesicherten Refinanzierung innert eines Konjunkturzyklus ist die Möglichkeit des Netzzuschlagsfonds, sich temporär zu verschulden, konform mit der Schuldenbremse.

3. *Was wären in diesen beiden Fällen Rahmenbedingungen, die einzuhalten wären (Einmaligkeit, Befristung, etc.)?*

In beiden Fällen müsste insbesondere Folgendes gesetzlich geregelt werden: Die Zweckbestimmung des Fonds (d.h. die Massnahmen und Vorhaben, die unterstützt werden sollen), dessen Alimentierung, die Gouvernanz des Fonds (z.B. wer entscheidet über den Voranschlag, die Rechnung, die Verwendung der Mittel [sinnvollerweise: das Parlament] und ist für den Fonds verantwortlich [sinnvollerweise: der Bundesrat]), die Befristung des Fonds und die Berichterstattung.

Im Falle eines Fonds, der sich vorübergehend verschulden darf, müssten zusätzlich die maximale Verschuldung bzw. Bevorschussung und die Rückzahlung der Verschuldung bzw. der Bevorschussung im Gesetz geregelt werden.