



Rechtsdienst
CH-3003 Bern
T +41 58 322 97 25

Notiz an die Finanzkommission des Nationalrates

11. Juni 2024

24.025 Armeebotschaft 2024: Beschlüsse des Ständerates

1. Ausgangslage

Der Ständerat hat am 3. Juni 2024 im Rahmen der Behandlung des Entwurfs 5 folgenden Art 1a eingefügt:

«Die gemäss Zahlungsrahmen nach Artikel 1 zur Verfügung stehenden Mittel abzüglich 25,8 Milliarden Franken sind vollumfänglich für Rüstungsaufwand und -investitionen zu verwenden und werden kompensiert (Richtwerte):
a. zu 50 Prozent bei der Internationalen Zusammenarbeit;
b. zu 15 Prozent im Eigenbereich bzw. Betriebsaufwand der Gruppe Verteidigung und der Armasuisse im VBS;
c. zu 35 Prozent in den übrigen Verwaltungseinheiten, insbesondere beim Personalaufwand sowie bei den wiederkehrenden Finanzbeschlüssen von erheblicher Tragweite.»

Die FK-NR hat den Rechtsdienst beauftragt, aus parlamentsrechtlicher Sicht zu folgender Frage Stellung zu nehmen:

Die Vorlage 24.025 hat den Titel «Armeebotschaft 2024», der Entwurf 5 heisst «Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen der Armee 2025-2028». Angenommen, der Nationalrat würde als Zweitrat denselben Beschluss wie der Ständerat fassen, hätte dies erhebliche finanzpolitische Auswirkungen ausserhalb der Armee zur Folge, namentlich für die Internationale Zusammenarbeit und andere Bereiche.

Darf das Parlament in den Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen der Armee überhaupt eine solche Bestimmung aufnehmen, welche in ihren Auswirkungen weit über den Bereich der Armee hinausgeht?

2. Einordnung des Beschlusses des Ständerates aus parlamentsrechtlicher Sicht

Der Ständerat hat am 3. Juni 2024 zur Deckung des Finanzbedarfs der Armee (Gruppe Verteidigung und Bundesamt für Rüstung armasuisse) den Zahlungsrahmen um 4 Milliarden Franken erhöht und damit einen Rahmen von 29,8 Milliarden Franken für die Jahre 2025–2028 bewilligt. Mit diesem Zahlungsrahmen legt die Bundesversammlung den Höchstbetrag der Voranschlagskredite für die nächsten 4 Jahre fest.

Der von der Bundesversammlung verabschiedete Zahlungsrahmen stellt keine Kreditbewilligung dar (vgl. Art. 20 Abs. 3 Finanzhaushaltsgesetz). Die tatsächliche Kreditbewilligung erfolgt erst im Rahmen des Voranschlages.



Wirkung des neu eingefügten Artikels 1a – Grundsatz- und Planungsbeschluss

Im neu eingefügten Art 1a wird festgelegt, wie diese zusätzlichen 4 Milliarden zu kompensieren sind.

Die definitive Kreditbewilligung und die damit zusammenhängenden Kompensationsentscheide erfolgen erst bei der Beratung des Voranschlages oder bei der Behandlung einer Botschaft mit besonderem Bundesbeschluss (z.B. 24.049 Strategie der internationalen Zusammenarbeit).

Damit handelt es sich bei Art. 1a um einen Grundsatz- und Planungsbeschluss gemäss Art. 28 ParlG. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind *Vorentscheidungen*, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu treffen sind. Ein Grundsatz- und Planungsbeschluss hat die Rechtswirkung einer Motion. Dem Bundesrat wird mit diesem Beschluss vorgegeben, wie die Kompensation erfolgen soll. Der Bundesrat kann von diesem Auftrag abweichen, muss dies aber begründen (vgl. Art. 28 Abs. 4 ParlG).

Grenzen des Antragsrechtes – im Ermessen der Organe

Es gibt im Parlamentsrecht keine verankerten materiellen Grenzen des Antragsrechtes. Umfang und Grenzen sind fliegend und liegen im Ermessen der einzelnen Organe. In der Praxis betreffen die Anträge die gleiche Rechtsetzungsstufe wie die Vorlage und stehen in einem sachlichen Zusammenhang. In der Praxis wird der Sachzusammenhang grosszügig ausgelegt. (vgl. Graf/Theler/von Wyss, Kommentar zum ParlG, Art. 76 Rz. 16f):

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es im ParlG keine verankerten materiellen Grenzen des Antragsrechtes gibt, anders als etwa bei einer Vo.lv. (Art. 139 Abs. 3 BV, Einheit der Materie) oder bei einem direkten Gegenentwurf (Art. 101 Abs. 1 ParlG; gleiche Verfassungsmaterie). Der Umfang und die Grenzen des Antragsrechtes sind fliegend, und ihre Festlegung liegt im Ermessen der einzelnen Organe, welche über die Anträge abzustimmen haben (Kommission, Rat). In der Praxis betreffen die Anträge die gleiche Rechtsetzungsstufe wie die Vorlage und stehen in einem sachlichen Zusammenhang. 16

Das Erfordernis des Sachzusammenhangs wird in der Praxis sehr grosszügig ausgelegt. Es gibt viele Fälle, bei denen eine Kommission bzw. ein Rat einen Erlassentwurf stark veränderte. Gut veranschaulichen lässt sich das etwa am Bsp. des am 25.9.2009 von der BVers verabschiedeten BG über die konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarktes, der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Kaufkraft (09.062; AS 2009 5043 ff.): Der Entwurf des BR sah ein Massnahmenpaket zu Informationstechnologie, Kommunikationstechnologie und Arbeitsmarkt vor. Die BVers fügte sodann eine Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und eine Revision des C02-Gesetzes hinzu (AS 2009 5043).¹³ 17

3. Fazit

Wir sehen im Vorgehen des Ständerates keinen Verstoß gegen parlamentsrechtliche Regelungen:

- da es sich bei Art. 1a nicht um einen Finanzierungsbeschluss, sondern um einen Grundsatz- und Planungsbeschluss handelt, von dem abgewichen werden darf;
- da die Frage der Grenzen des Antragsrechtes im Ermessen der einzelnen Organe liegt und das Erfordernis des Sachzusammenhangs in der Praxis grosszügig ausgelegt wird.