



24.400

Parlamentarische Initiative
Dringliche Kredite. Wirkung der Beschlüsse der Bundes-
versammlung
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 04. September 2026

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

04. September 2026

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin: Nina Schläfli

Übersicht

Als sich die eidgenössischen Räte am 11./12. April 2023 zu einer ausserordentlichen Session für die nachträgliche Genehmigung von zwei dringlichen Verpflichtungskrediten im Zusammenhang mit der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS versammelten, herrschte nach der Nichtgenehmigung der Kredite Unklarheit über die Wirkung dieser Beschlüsse. Mit dem vorliegenden Entwurf für eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes soll die Wirkung der Genehmigung dringlicher Kredite präzisiert werden. Dabei soll klargestellt werden, dass die Nichtgenehmigung eines Kredites durch die Bundesversammlung nicht bloss eine Rüge der Finanzdelegation oder des Bundesrates darstellt.

Gemäss Artikel 167 der Bundesverfassung beschliesst die Bundesversammlung die Ausgaben des Bundes. Für dringliche Fälle sehen die Artikel 28 und 34 des Finanzhaushaltsgesetzes vor, dass der Bundesrat vor der Genehmigung durch die Bundesversammlung Verpflichtungen eingehen und Ausgaben tätigen darf. Allerdings hat er vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation einzuholen. Bei Beträgen über 500 Millionen Franken besteht die Möglichkeit einer Einberufung zu einer ausserordentlichen Session der Räte innerhalb von vier Wochen. Dadurch soll die Bundesversammlung Gelegenheit haben, ihrer Genehmigungspflicht nachzukommen, wenn noch ein gewisser Handlungsspielraum besteht.

Dabei kann sich der Handlungsspielraum der Bundesversammlung im Einzelfall unterschiedlich präsentieren. Allenfalls kann ohne grösseren Schaden von Verpflichtungen zurückgetreten und bewilligte Ausgaben können gestoppt werden. In anderen Fällen kann eine Nichtgenehmigung eines Kredites finanziellen und auch anderweitigen Schaden anrichten, welcher den rein finanziellen Umfang des zu genehmigenden Kredites übersteigt. Wichtig ist, dass die Bundesversammlung im Wissen über die Folgen einer Nichtgenehmigung entscheidet. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) schlägt vor, im Finanzhaushaltsgesetz klarzustellen, dass bereits eingegangene Verpflichtungen aufzulösen bzw. bereits geleistete Zahlungen zurückzufordern sind, wenn die Bundesversammlung einen Kredit nicht genehmigt. Die Artikel 28 und 34 des Finanzhaushaltsgesetzes sollen durch eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden. Indem im Gesetz auch festgehalten wird, dass der Bundesrat die Bundesversammlung vor ihrem Beschluss über die Folgen einer Nichtgenehmigung informieren muss, ist davon auszugehen, dass die Bundesversammlung eine sorgfältige Analyse ihrer möglichen Entscheide vornimmt. Somit besteht sowohl für den Bundesrat wie auch für die Vertragspartner Klarheit darüber, dass der Entscheid des Parlamentes Konsequenzen haben wird.

Eine Minderheit der Kommission (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp) schlägt vor, am Kriterium des «für die Eidgenossenschaft entstehenden Schadens» anzuknüpfen, um die Wirkung der Genehmigungsbeschlüsse der Bundesversammlung zu beurteilen. Dadurch sollte der Bundesrat gar nicht in die Lage kommen, Beschlüsse der Bundesversammlung umsetzen zu müssen, die er faktisch nicht umsetzen kann. Ist er dennoch mit einer Nichtgenehmigung von dringlichen Krediten konfrontiert, so hat er diesen Beschluss umzusetzen, sofern dadurch der Eidgenossenschaft kein grosser Schaden entsteht. Die Nichtgenehmigung eines Kredites durch das Parlament hat somit auch gemäss der Lösung

der Minderheit Konsequenzen: Der Bundesrat muss eingegangene Verpflichtungen auflösen und getätigte Zahlungen zurückfordern, hat aber im Rahmen der genannten Vorgaben einen gewissen Handlungsspielraum.

Eine andere Minderheit der Kommission (Schilliger, Gianini, Wasserfallen Christian) beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Entstehungsgeschichte	6
1.1 Garantien des Bundes bei der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS im Frühjahr 2023	6
1.1.1 Zustimmung der Finanzdelegation	6
1.1.2 Die Vorberatung in den Finanzkommissionen	6
1.1.3 Nichtgenehmigung der Kredite durch die Bundesversammlung	7
1.1.4 Öffentliche Kritik am Parlamentsbeschluss	8
1.2 Erste Diskussionen in den Staatspolitischen Kommissionen	8
1.3 Anhörung von Experten	9
1.4 Die parlamentarische Initiative der SPK-N	9
1.5 Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative	10
2 Ausgangslage	11
2.1 Entstehung des geltenden Rechts	11
2.1.1 Regelung bis 2010	11
2.1.2 Diskussion nach dem Swissair-Grounding. Vorlage von 2004	12
2.1.3 Diskussion nach der UBS-Krise. Vorlage von 2010	12
2.2 Frühere Beispiele nachträglicher Genehmigungen in ausserordentlichen Sessionen	13
2.3 Auslegung des geltenden Rechts: Materialien	14
2.3.1 Bericht der SPK des Nationalrates vom 5. Februar 2010	14
2.3.2 Aussagen in Ratsverhandlungen	15
2.4 Auslegung des geltenden Rechts: Literatur	16
3 Grundzüge der Vorlage	17
3.1 Grenzen einer generell-abstrakten Regelung	17
3.2 Gewählte Lösung: Nichtgenehmigung dringlicher Kredite ist immer rechtlich wirksam	18
3.3 Geprüfte Alternativen	21
3.3.1 Nichtgenehmigung dringlicher Kredite ist rechtlich wirksam für noch nicht eingegangene Verpflichtungen und noch nicht geleistete Zahlungen	21
3.3.2 Nichtgenehmigungen dringlicher Kredite durch die Bundesversammlung sind immer deklaratorischer Natur	22
3.3.3 Teilweise Kompetenzdelegation an die FinDel	23
3.3.4 Dringliche Kredite über 500 Millionen Franken müssen auf jeden Fall von der Bundesversammlung beschlossen werden	25
3.3.5 Geänderte Zusammensetzung der Finanzdelegation	25

4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	26
4.1	Begrifflichkeiten	26
4.2	Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005	27
5	Auswirkungen	29
6	Rechtliche Aspekte	29
6.1	Verfassungsmässigkeit	29
6.2	Erlassform	30
Titel Rechtstext (<i>Entwurf</i>)		BBl 2026 ...

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Garantien des Bundes bei der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS im Frühjahr 2023

1.1.1 Zustimmung der Finanzdelegation

Am 19. März 2023, dem Tag der offiziellen Ankündigung der Übernahme der Credit Suisse (CS) durch die UBS, stimmte die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel), gestützt auf Artikel 28 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005¹ (FHG), zwei dringlichen Verpflichtungskrediten zu: Zum einen gab sie ihre Zustimmung zum vom Bundesrat mit Datum vom 16. März 2023 beantragten Verpflichtungskredit von 100 Milliarden Franken für die Gewährung einer Ausfallgarantie des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) an die Credit Suisse. Zum anderen stimmte sie dem vom Bundesrat mit Datum vom 19. März 2023 beantragten Verpflichtungskredit von 9 Milliarden Franken für die Gewährung einer Garantie des Bundes an die UBS zur Verlustabsicherung abzuwickelnder Aktiven der übernommenen Bank zu.²

Durch diese Zustimmung der FinDel war der Bundesrat ermächtigt, die Verpflichtungen in der genannten Kredithöhe sofort einzugehen. Allerdings hat die FinDel keine abschliessende Kompetenz. Gemäss Artikel 167 der Bundesverfassung (BV)³ beschliesst die Bundesversammlung die Ausgaben des Bundes. In Artikel 28 Absatz 2 FHG ist deshalb vorgesehen, dass dringliche Verpflichtungen nachträglich der Bundesversammlung zu Genehmigung unterbreitet werden müssen. Weil im vorliegenden Fall die Kredite den Betrag von 500 Millionen Franken weit überschritten, bestand nach Artikel 28 Absatz 3 FHG die Möglichkeit, die rasche Einberufung einer ausserordentlichen Session der eidgenössischen Räte zur Genehmigung dieser Kredite zu verlangen. Von diesem Recht wurde Gebrauch gemacht und die ausserordentliche Session fand am 11./12. April 2023 statt.

1.1.2 Die Vorberatung in den Finanzkommissionen

Am 29. März 2023 unterbreitete der Bundesrat die Kredite der Bundesversammlung mit einer Botschaft⁴ für einen Nachtrag Ia zum Voranschlag 2023. Das Geschäft wurde bereits am 30. März 2023 von den Finanzkommissionen von National- und Ständerat (FK-N und FK-S) vorberaten. Beide Kommissionen beantragten ihren Räten mit grosser Mehrheit die Genehmigung der Kredite. In den Kommissionen wurde auch der rechtliche Handlungsspielraum ausgelotet. Der Medienmitteilung der FK-N lag eine Notiz zu dieser Frage bei, wobei folgendes Fazit gezogen wurde: «Im vorliegenden Fall sind die Mittel bereits vollumfänglich verpflichtet, da die Ausfallgarantie

¹ SR **611.0**

² Vgl. Medienmitteilung der FinDel vom 19. März 2023.

³ SR **101**

⁴ [23.007](#) Botschaft des Bundesrates vom 29. März 2023 über den Nachtrag Ia zum Voranschlag 2023 (nicht im BBl publiziert).

des Bundes an die SNB und die Garantie des Bundes an die UBS Teil der Vereinbarung zur Übernahme der CS durch die UBS sind. Verweigern die Räte die nachträgliche Genehmigung, so kommt dies einer politischen Rüge an die FinDel gleich.»⁵ In der Medienmitteilung der FK-S ist dazu festgehalten: «Da die von der Finanzdelegation bewilligten Beträge bereits zugesagt sind, hat deren spätere Genehmigung durch die Bundesversammlung keine bindende Wirkung. Eine Ablehnung käme einer politischen Rüge der FinDel und des Bundesrates gleich.»⁶

1.1.3 Nichtgenehmigung der Kredite durch die Bundesversammlung

In der ausserordentlichen Session vom 11./12. April 2023 wurde die Frage der rechtlichen Wirkung der nachträglichen Genehmigung der Kredite durch die Bundesversammlung nur am Rande thematisiert. Im Ständerat hielt die Berichterstatterin der Kommission deutlich fest, dass die Bundesversammlung keinen rechtlichen Handlungsspielraum habe: «Maintenant, si nous rejetons le supplément au budget, cela correspondrait à un blâme que l'on adresserait au Conseil fédéral évidemment et à la Délégation des finances, mais notre rejet ne remettrait pas en cause l'engagement pris.»⁷ Trotzdem, so führte die Berichterstatterin weiter aus, mache die ausserordentliche Session Sinn, weil so die Öffentlichkeit nähere Informationen zu dieser wichtigen Angelegenheit erhalte. Nur vereinzelt wurde in der Debatte die mangelnde Handlungsfähigkeit des Parlaments beklagt, und der Rat stimmte in der Gesamtabstimmung dem Bundesbeschluss mit 29 zu 6 Stimmen bei 7 Enthaltungen zu.⁸ Auch in der ausführlichen Debatte im Nationalrat standen Aspekte der Bankenregulierung im Vordergrund, und in zahlreichen Anträgen wurden Rahmenbedingungen für die Verwendung der Kredite gefordert. Zwar hielt Pirmin Schwander für die SVP-Fraktion fest, dass die Mitglieder seiner Fraktion nicht nach Bern gereist seien, «um alternativlos eine vermeintlich beste Lösung durchzuwinken.»⁹ Was jedoch diese Ablehnung der Kredite genau für Folge haben sollte, wurde aus diesem Votum nicht klar. Offenbar wollte die Mehrheit des Nationalrates einfach ein Zeichen setzen, und so wurde der Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung mit 81 zu 69 Stimmen bei 25 Enthaltungen abgelehnt.¹⁰ In der Differenzbereinigung versuchte der Ständerat zwar noch, die vielzitierte Brücke zu bauen, indem der Bundesrat aufgefordert wurde, inskünftig in der entsprechenden Verordnung den Banken höhere Eigenmittel vorzuschreiben.¹¹ Aber dies vermochte den Nationalrat schliesslich doch nicht zu überzeugen. Er lehnte den Bundesbeschluss ein zweites Mal mit 103 zu 71 Stimmen bei 8 Enthaltungen ab.¹²

Somit hat die Bundesversammlung die beiden Kredite zur Übernahme der Credit Suisse durch die UBS nicht genehmigt. Darauf hielt der Bundesrat in einer Medienmitteilung fest, dass das Parlament diese Kredite unter der Prämisse beraten habe, «dass eine Ablehnung keine rechtliche Wirkung auf die eingegangenen dringlichen

⁵ Beilage zur Medienmitteilung der FK-N vom 31. März 2023.

⁶ Medienmitteilung der FK-S vom 30. März 2023.

⁷ AB 2023 S 286.

⁸ AB 2023 S 315.

⁹ AB 2023 N 682.

¹⁰ AB 2023 N 697.

¹¹ AB 2023 S 319 ff.

¹² AB 2023 N 715.

Verpflichtungen des Bundes gegenüber der SNB und der UBS entfaltet.»¹³ Der Bundesrat teilte diese Auslegung des FHG, betonte jedoch, dass er in seinen künftigen Arbeiten und Entscheiden die Haltung des Parlaments «bestmöglich berücksichtigen» werde.

1.1.4 Öffentliche Kritik am Parlamentsbeschluss

In der Öffentlichkeit stiess das Verhalten des Parlaments auf Kritik: «... denn sie wissen nicht, was sie tun», hielt die NZZ in einem Kommentar vom 18. April 2023 fest. Gemäss diesem Kommentar sei die CS-Session unter dem Label «pour la galerie» gelaufen. Die Mitglieder der Bundesversammlung hätten sich im «angeblichen Wissen» versammelt, «dass sie statt mitreden lediglich Signale, Symbole und Saures aussondern können». Zwei Tage später hielt die NZZ fest: «Niemand kann den Bundesrat aufhalten». Im Beitrag wird auf die Kantone verwiesen, wo ein solcher Alleingang der Regierung aufgrund des Finanzreferendums nicht möglich gewesen wäre. In verschiedenen Medien, so z. B. auch im Tages-Anzeiger vom 15. April 2023, wurden Vertreter der Staatsrechtslehre zitiert, wobei die einen die Meinung vertraten, dass die Bundesversammlung auf ihre Budgethoheit hätte pochen sollen, andere hingegen meinten, dass die Bundesversammlung nichts mehr machen könne, wenn die Verpflichtungen bereits eingegangen seien, bzw. das Geld schon ausgegeben sei.

1.2 Erste Diskussionen in den Staatspolitischen Kommissionen

Die Unsicherheiten betreffend die Wirkung des von der Bundesversammlung in der ausserordentlichen Session vom April 2023 gefällten Beschlusses bewogen die Staatspolitischen Kommissionen dazu, sich eingehender mit dem Verfahren der parlamentarischen Beratung dringlicher Kredite zu beschäftigen.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) führte an ihrer Sitzung vom 11./12. Mai 2023 umfassende Anhörungen durch. In einem ersten Schritt erläuterten die Direktorin der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Direktor des Bundesamtes für Justiz die Haltung des Bundesrates zur Wirkung des Beschlusses der Bundesversammlung zu den dringlichen Krediten zur Gewährung der Bundesgarantien im Falle Credit Suisse – UBS. Anschliessend stellten die Präsidentin der FinDel und der Präsident der FK-N die Rolle von FinDel und FK bei der Genehmigung dringlicher Kredite generell und spezifisch im vorliegenden Fall dar.

Die SPK-N beschloss nach diesen Anhörungen der beteiligten Akteurinnen und Akteure, auch noch externe Experten anzuhören. Zu dieser Anhörung wurden auch die Mitglieder der Schwesterkommission des Ständerates eingeladen. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) befasste sich an ihrer Sitzung vom 7. Juli 2023 erstmals mit der Angelegenheit und beschloss, an den Anhörungen der Experten teilzunehmen.

¹³ Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. April 2023.

1.3 Anhörung von Experten

Die Staatspolitischen Kommissionen haben am 18. August 2023 Anhörungen von Experten des Parlamentsrechts und des Staatsrechts durchgeführt. Angehört wurden Martin Graf, ehemaliger Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, Andreas Kley, Professor für öffentliches Recht an der Universität Zürich, Pascal Mahon, emeritierter Professor für Verfassungsrecht an der Universität Neuenburg, sowie Bernhard Rüttsche, Professor für öffentliches Recht an der Universität Luzern.

Im Zentrum der Anhörungen stand die Frage, ob sich die in den Artikeln 28 und 34 FHG vorgesehenen Verfahren zur Bewilligung dringlicher Kredite bewährt haben. Alle Experten beurteilten die vom Bundesrat und von den Finanzkommissionen im Fall CS/UBS vorgenommene Interpretation der Wirkung des Beschlusses der Bundesversammlung als nicht im Sinne des Gesetzgebers und auch nicht im Sinne der Meinung der Mehrheit der Lehre. Sowohl der Gesetzestext wie auch die Materialien würden vielmehr nahelegen, dass dem nachträgliche Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung immer rechtliche Wirkung zukomme.

Dabei wurde von den Experten die fehlende Schriftlichkeit der Ausfallgarantie an die UBS von 9 Milliarden Franken bemängelt. Dieser Kredit sei somit nicht definitiv verpflichtet gewesen und die Bundesversammlung hätte noch Handlungsspielraum gehabt, weil der entsprechende Vertrag erst im Juni abgeschlossen worden sei.

Es wurden verschiedene mögliche Wirkungen einer Genehmigungspflicht präsentiert. Zum einen wurde zwischen der konstitutiven Wirkung und der deklaratorischen Wirkung unterschieden. Konstitutiv bedeutet, dass der Beschluss rechtlich verbindlich ist. Deklaratorisch ist ein Beschluss dann, wenn er keine rechtliche Wirkung hat, sondern z. B. nur ein Signal sendet. Eine konstitutive Wirkung kann ex tunc oder ex nunc gelten. Ex nunc («von nun an») bedeutet, dass ab Zeitpunkt der Nichtgenehmigung keine weiteren Verpflichtungen mehr eingegangen und keine Ausgaben mehr getätigt werden dürfen. Bei einer konstitutiven Wirkung ex tunc («von Anfang an») hätte der Bundesrat bereits getätigte Zahlungen zurückzufordern und eingegangene Verträge zu kündigen, wenn die Bundesversammlung einen Kredit ablehnt.

Schliesslich wurden verschiedene Lösungsvorschläge gemacht. So wurde einerseits vorgeschlagen, die Kompetenz zur Bewilligung von Verpflichtungen und Zahlungen, die sehr kurzfristig eingegangen bzw. getätigt werden müssen, an die FinDel zu delegieren. Als radikale Lösung wurde andererseits ein völliger Verzicht auf eine parlamentarische Bewilligung dringlicher Kredite ins Spiel gebracht. Im Weiteren wurde vorgeschlagen, die Wirkung der Genehmigung im FHG zu präzisieren, damit klar ist, ob die Wirkung konstitutiv (ex tunc oder ex nunc) oder deklaratorisch ist. Ein Experte schlug eine Präzisierung dahingehend vor, dass eine Nichtgenehmigung von Krediten nie ohne rechtliche Wirkung sein kann.

1.4 Die parlamentarische Initiative der SPK-N

In der Folge hörte die SPK-N an ihrer Sitzung vom 10. November 2023 auf deren Wunsch noch einmal den Präsidenten der FK-N und die Präsidentin der FinDel an,

damit diese eine Rückmeldung zu den Anhörungen der Experten geben konnten. Anschliessend nahm die Kommission eine Beurteilung des Handlungsbedarfs vor. Die Kommission bejahte diesen und sprach sich im Grundsatz für die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative aus.

An der nächsten Sitzung vom 2. Februar 2024 verabschiedete die Kommission den Text der Initiative [24.400](#). Diese Initiative enthielt den Auftrag, das Verfahren zur Genehmigung dringlicher Kredite gemäss den Artikeln 28 und 34 FHG zu überprüfen und wenn nötig anzupassen. Dabei sollten drei Ziele verfolgt werden: Erstens solle die Wirkung der Beschlüsse der beteiligten Organe geklärt werden, zweitens solle eine möglichst breite demokratische Legitimation solcher Beschlüsse gegeben sein und drittens solle die Handlungsfähigkeit des Staates gewahrt bleiben. Zu diesem Zweck solle geprüft werden, ob erstens die rechtliche Wirkung der Beschlüsse der parlamentarischen Organe präzisiert werden solle, ob zweitens die entsprechenden Kompetenzen der verschiedenen parlamentarischen Organe zu präzisieren seien und ob drittens die FinDel so zusammengesetzt werden solle, dass unter Wahrung ihrer Handlungsfähigkeit möglichst viele Fraktionen darin vertreten seien.

Am 8. April 2024 gab die SPK-S einstimmig ihre Zustimmung zu dieser Kommissionsinitiative. Die SPK-N erteilte daraufhin ihrem Sekretariat den Auftrag, in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung und dem Bundesamt für Justiz sowie unter Beizug des Sekretariats der Finanzkommissionen Varianten für die Umsetzung der Initiative zu erarbeiten.

1.5 Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative

An ihrer Sitzung vom 21. Februar 2025 diskutierte die Kommission fünf Varianten für eine Anpassung der Artikel 28 und 34 FHG. Zur Diskussion stand auch die Möglichkeit, auf eine Anpassung des FHG zu verzichten und die nach Auffassung der SPK-N geltende Auslegung der geltenden rechtlichen Bestimmungen in einem Schreiben an die FinDel, die Finanzkommissionen und den Bundesrat festzuhalten. Die Kommission entschied sich mit 21 zu 3 Stimmen für eine Anpassung der rechtlichen Bestimmungen. Dabei gab sie mit 21 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung der Lösung den Vorzug, wonach im FHG präzisiert werden soll, dass die Genehmigung dringlicher Kredite durch die Bundesversammlung immer rechtlich wirksam ist. Die unterlegene Variante hätte vorgesehen, dass die rechtliche Wirksamkeit nur ex nunc gilt, d. h. für noch nicht eingegangene Verpflichtungen und noch nicht getätigte Zahlungen. Mit 14 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung sprach sich die Kommission dagegen aus, in der Vorlage auch eine Änderung der Zusammensetzung der FinDel vorzusehen.

Am 4. September 2025 beriet die Kommission den entsprechenden Erlassentwurf und den erläuternden Bericht ein erstes Mal. Am 14. November nahm sie eine zweite Beratung vor und genehmigte den Entwurf in der Gesamtabstimmung mit 21 zu 4 Stimmen. Sie unterbreitete das Ergebnis der FK-N und der FinDel zur Stellungnahme. Die FK-N und die FinDel empfahlen der Kommission mit Schreiben vom 26. August 2026, nicht auf den Entwurf einzutreten, sondern die parlamentarische Initiative abzuschreiben. Sie sind der Ansicht, dass es mangels einer besseren und praxisnäheren

Lösung besser ist, am geltenden Recht festzuhalten. Dieses weise zwar Mängel auf, sei aber zumindest hinreichend klar und besser geeignet, die staatliche Handlungsfähigkeit zu gewährleisten.

Nachdem die Kommission von den Stellungnahmen der FK-N und der FinDel Kenntnis genommen hatte, bekräftigte sie mit 20 zu 3 Stimmen das Eintreten auf die Vorlage. Sie verabschiedete den Entwurf am 4. September 2026 definitiv zuhanden des Rates und unterbreitete ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Auf die Durchführung einer Vernehmlassung wurde verzichtet. Gemäss Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe a des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹⁴ kann auf eine Vernehmlassung verzichtet werden, wenn «das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft».

2 Ausgangslage

2.1 Entstehung des geltenden Rechts

Artikel 28 FHG regelt das Verfahren für *dringliche* Verpflichtungskredite. Danach kann der Bundesrat in dringenden Fällen schon vor der Genehmigung des erforderlichen Verpflichtungskredits durch die Bundesversammlung die Ermächtigung zur Inangriffnahme oder Fortsetzung des dringlichen Vorhabens erteilen. Er muss aber in jedem Fall *vorgängig* die Zustimmung der FinDel einholen. Die Bundesversammlung muss die dringliche Verpflichtung *nachträglich* genehmigen. Gibt die FinDel ihre Zustimmung zu einem dringlichen Verpflichtungskredit, der 500 Millionen Franken übersteigt, so kann ein Viertel der Mitglieder eines Rates die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session gemäss Artikel 151 Absatz 2 BV verlangen. Das Begehren muss innert einer Woche nach der Zustimmung der FinDel eingereicht werden und die Session muss in der dritten Kalenderwoche nach Einreichung des Begehrens stattfinden.

Artikel 34 FHG sieht dasselbe Verfahren für dringliche Nachträge zum Voranschlag vor.

2.1.1 Regelung bis 2010

Bis zur Revision vom 17. Dezember 2010 berechnete das FHG den Bundesrat, dringliche finanzielle Verpflichtungen in unbeschränkter Höhe mit oder ohne Zustimmung der FinDel einzugehen. Die Verpflichtungen mussten der Bundesversammlung jedoch zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet werden. Nach damaligem Recht konnte der Bundesrat der Bundesversammlung derartige dringliche Finanzbeschlüsse unabhängig von ihrer Höhe erst mit dem nächsten Nachtrag zum Voranschlag oder sogar erst mit der Staatsrechnung zur nachträglichen Genehmigung unterbreiten. Die Zustimmung der FinDel hatte der Bundesrat gemäss damaligem Recht dort einzuholen, «wo dies möglich ist». Unter altem Recht sprach man deshalb von einem «dringlichen Vorschuss», wenn eine Zustimmung der FinDel als zeitlich nicht möglich erachtet

wurde. Der «dringliche Vorschuss» wurde in der Praxis vom Bundesrat nie angewandt. Den Vorschuss mit Zustimmung der FinDel bezeichnete man als «gewöhnlichen Vorschuss».

2.1.2 Diskussion nach dem Swissair-Grounding. Vorlage von 2004

Dieses System wurde infrage gestellt, als der Bundesrat nach dem «Swissair-Grounding» 2001 ein finanzielles Engagement von über 2 Milliarden Franken einging. Für die entsprechenden Zahlungs- und Verpflichtungskredite hatte er allerdings die Zustimmung der FinDel eingeholt. Im Nachgang wurde von der SPK-N eine Vorlage ausgearbeitet, wonach für die Bewilligung von Zahlungs- und Verpflichtungskrediten von über 250 Millionen Franken auf jeden Fall die Bundesversammlung zuständig sein sollte, auch wenn es sich um dringliche Kredite handelt. Kredite unter dieser Limite könnten von der FinDel dringlich beschlossen werden (Vorlage 01.462, Bericht der SPK-N vom 25. März 2004¹⁵). Die Vorlage war jedoch im Ständerat chancenlos.¹⁶ Dieser argumentierte – wie auch der Bundesrat – dass die Handlungsfähigkeit des Staates in dringenden Fällen zu stark eingeschränkt würde.

Bereits ein Jahr später wurde die Diskussion im Rahmen der Vorlage für eine Totalrevision des FHG (04.462) wiederaufgenommen. Ein Antrag der SPK-N, wonach dringliche Kredite ab einem bestimmten Betrag immer vorgängig von der Bundesversammlung genehmigt werden müssen, fand im Nationalrat vorerst eine Mehrheit.¹⁷ In der Differenzbereinigung schloss sich jedoch der Nationalrat schliesslich dem ablehnenden Ständerat an.¹⁸

2.1.3 Diskussion nach der UBS-Krise. Vorlage von 2010

Die Diskussion über die dringlichen Kredite wurde im Herbst 2008 wiederaufgenommen, nachdem der Bundesrat am 15. Oktober 2008 der UBS AG mit Zeichnung einer Pflichtwandelanleihe in der Höhe von 6 Milliarden Franken unter die Arme gegriffen hatte. Die Bewilligung des erforderlichen Kredits erfolgte mit Zustimmung der FinDel. Die Bundesversammlung genehmigte ihn nachträglich am 15. Dezember 2008. Diese Vorkommnisse führten zur Erarbeitung der Vorlage 09.402 «Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen» durch die SPK-N (Bericht vom 5. Februar 2010¹⁹). Im Rahmen dieser Vorlage wurden die Artikel 28 und 34 FHG revidiert und von der Bundesversammlung am 17. Dezember 2010 verabschiedet.

Der Betrag von 500 Millionen Franken, bei dessen Überschreitung eine ausserordentliche Session verlangt werden kann, war unbestritten. Hingegen wurde von einer *Minderheit der Kommission* entsprechend dem Konzept der Vorlage von 2004 beantragt, dass dringliche Kredite von über 500 Millionen Franken in jedem Fall *vorgängig* durch die Bundesversammlung beschlossen werden müssen und nicht wie bisher

¹⁵ BBl **2004** 2779

¹⁶ AB 2004 S 646

¹⁷ AB 2005 N 390

¹⁸ AB 2005 S 579 und AB 2005 N 1345

¹⁹ BBl **2010** 1563

nachträglich genehmigt werden können. Die Minderheit argumentierte, dass die faktische Kompetenzdelegation an die bloss sechsköpfige FinDel dazu führe, dass Beschlüsse von derart grosser Tragweite keine hinreichende demokratische Legitimation erhielten. Nötigenfalls könne die Bundesversammlung sehr rasch zu einer ausserordentlichen Session einberufen werden. Die Mehrheit argumentiert dagegen, dass ein entsprechendes Konzept im Ständerat deutlich gescheitert sei. Zudem könne es Not-situationen geben, in welchen derart rasch entschieden werden müsse, dass auch eine rasche Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session nicht abgewartet werden könne, um grossen Schaden vom Land abwenden zu können²⁰. Der Antrag der Minderheit wurde im Nationalrat mit 96 zu 45 Stimmen abgelehnt.²¹

Nicht zur Diskussion stand, ob allenfalls anstatt der FinDel die Finanzkommissionen die Zustimmung zu den Krediten geben sollten. Wahrscheinlich sah man darin keinen Zeitgewinn gegenüber einer Einberufung der Räte, müsste doch auch bei einer Delegation an die Finanzkommissionen ein Differenzbereinigungsverfahren vorgesehen werden.

2.2 Frühere Beispiele nachträglicher Genehmigungen in ausserordentlichen Sessionen

Zwischen 1998 und 2022 hat die Finanzdelegation 317 dringliche Voranschlagskredite und 45 dringliche Verpflichtungskredite behandelt. Dabei hat sie 20 dringlichen Kreditbegehren nicht zugestimmt (19 Voranschlagskredite und ein Verpflichtungskredit). Das Instrument wird also häufig gebraucht, ohne dass es bei der nachträglichen Genehmigung der Kredite zu Diskussionen Anlass gibt.

Normalerweise fand die nachträgliche Genehmigung während einer ordentlichen Session im Rahmen der Behandlung eines Nachtrags zum Budget statt. Dreimal wurde die Einberufung einer ausserordentlichen Session für die nachträgliche Genehmigung dringlicher Kredite verlangt.²² Das erste Mal geschah dies noch vor Inkrafttreten der heute geltenden Regelungen der Artikel 28 und 34 FHG im November 2001 für die Beratung der Vorlage 01.067²³ über die Finanzierung des Redimensionierungskonzepts für die nationale Luftfahrt. Damals ging es um die nachträgliche Genehmigung von Krediten in der Höhe von mehreren Milliarden Franken im Zusammenhang mit dem Untergang der Swissair.²⁴

Die nachträgliche Genehmigung der dringlichen Kredite zur Rettung der UBS fand in der Winteression 2008 statt (Vorlage 08.077 Massnahmen zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems).²⁵ In einer ausserordentlichen Session wurde hingegen im Mai 2020 während der Covid-Krise ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 30 Milliarden Franken für Solidarbürgschaften für Unternehmen nachträglich genehmigt

²⁰ BBl **2010** 1563, hier 1580

²¹ AB 2010 N 1303

²² Vgl. ausführlicher Zihler, Florian: Wirkung des Beschlusses der Finanzdelegation der Bundesversammlung im Dringlichkeitsverfahren. In: AJP/PJA 9/2023, 1067ff.

²³ BBl **2001** 6439

²⁴ AB 2001 N 1437 und AB 2001 S 715

²⁵ AB 2008 N 1693 und AB 2008 S 911

(Vorlage 20.007 Voranschlag 2020 Nachtrag I).²⁶ Eine ausserordentliche Session wurde schliesslich im Herbst 2022 verlangt zur nachträglichen Genehmigung von zwei Krediten in der Höhe von insgesamt 14 Milliarden Franken für einen sogenannten Rettungsschirm für den Axpo-Konzern (Vorlage 22.042 Voranschlag 2022 Nachtrag II). Diese ausserordentliche Session fand zum Zeitpunkt der Herbstsession statt.²⁷

2.3 Auslegung des geltenden Rechts: Materialien

Im Nachgang der ausserordentlichen Session im April 2023 zur Behandlung der Kredite im Zusammenhang der Übernahme der CS durch die UBS gab die Frage zu Diskussionen Anlass, welche Bedeutung der *nachträglichen Genehmigung* durch die Bundesversammlung zukommt (vgl. oben Ziff. 1.1 und 1.2). Nachfolgend sollen deshalb hierzu einige Aussagen aus den Materialien zusammengestellt werden.

2.3.1 Bericht der SPK des Nationalrates vom 5. Februar 2010

Mit der Vorlage [09.402](#) (Pa.Iv. SPK-NR. Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen) wurde das Verfahren geschaffen, wonach der Bundesrat für die Freigabe dringlicher Kredite die Zustimmung der FinDel einholen muss und bei Ausgaben über 500 Millionen Franken die Einberufung einer ausserordentlichen Session in der dritten Kalenderwoche nach Einreichung des Begehrens verlangt werden kann. Im Bericht der SPK-N ist betreffend «nachträgliche Genehmigung» zu lesen:

«Dieses neue Verfahren soll dazu führen, dass der Bundesrat in stärkerem Ausmass als bisher veranlasst wird, sein ausserordentliches Begehren gebührend zu rechtfertigen. Indem die Bundesversammlung schneller zum Zug kommt, wird sie je nach Umständen des einzelnen Falls in geringerem Mass vor ein ‘fait accompli’ gestellt, indem zwar vorläufig freigegebene, aber noch nicht ausgeführte Zahlungen gegebenenfalls noch gestoppt werden könnten.»²⁸

«Die Frage, ob die Ausserkraftsetzung einer Verordnung oder die Verweigerung der nachträglichen Genehmigung eines Verpflichtungs- oder Zahlungskredits durch die Bundesversammlung allenfalls Schadenersatzpflicht des Bundes begründen könnte, lässt sich nicht generell beantworten, sondern müsste anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls geprüft werden.»²⁹

«Im Falle einer nachträglichen Genehmigung eines dringlichen Verpflichtungskredits sollen die Büros die Räte in der dritten Kalenderwoche nach dem Zustandekommen des Begehrens einberufen müssen. Diese Fristsetzung dient einerseits dem Ziel einer raschen demokratischen Legitimierung des Verpflichtungskredits, verhindert aber andererseits auch eine zu schnelle Einberufung, welche verunmöglichen würde,

²⁶ AB 2020 N 392 und AB 2020 S 227

²⁷ AB 2022 N 1728 und AB 2022 S 975

²⁸ BBl 2010 1563, hier 1579

²⁹ BBl 2010 1563, hier 1581

dass die Räte und die vorberatenden Kommissionen qualitativ hinreichende Entscheidungsgrundlagen in den drei Amtssprachen erhalten.»³⁰

2.3.2 Aussagen in Ratsverhandlungen

Hans Lauri, Berichterstatter der FK-S, äusserte sich am 13. Juni 2005 anlässlich der Debatte zur Vorlage für eine Totalrevision des FHG ([04.079](#)) im Ständerat zur Bedeutung der nachträglichen Genehmigung:

«Natürlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Parlament bei der nachträglichen Genehmigung unter einem Sachzwang steht. An der Tatsache, dass der Bundesrat und die Finanzdelegation in solchen Fällen dem Parlament Rechenschaft ablegen und für die gefassten Beschlüsse Verantwortung übernehmen müssen, ändert dies jedoch nichts.»³¹

«Es wird im Einzelfall festzustellen sein, was die Wirkung einer nachträglichen Nichtgenehmigung ist. Ich persönlich kann mir vorstellen, dass beispielsweise im Bereich der Verpflichtungskredite, soweit sie noch nicht engagiert sind, auf ein Geschäft zurückgekommen werden kann, wenn die Genehmigung des Parlaments ausbleibt, und dass in anderen Fällen, wo Drittwirkungen entstanden sind, diese nachträgliche Genehmigung einzig einen politischen Charakter hat.»³²

Der damalige Bundesrat Merz äusserte sich 2005 auch im Rahmen der ständerätlichen Debatte zur Totalrevision des FHG, wobei er am Beispiel des Falls Swissair argumentierte, dass die Bundesversammlung durchaus die Genehmigung verweigern kann, wenn man den Schaden aus einer Nichtgenehmigung in Kauf nimmt:

«Im Fall der Swissair hätte es durchaus die Möglichkeit gegeben ... diesen Kredit nachträglich nicht zu genehmigen. Das wäre durchaus möglich gewesen. Dann hätte einfach der Bund für den Schaden aufkommen müssen, der entstanden wäre, wenn man die Verträge, die vom Bundesrat und von der Finanzdelegation beschlossen worden waren, im Nachhinein wieder hätte kündigen müssen.»³³

Die Frage der Wirkung der nachträglichen Genehmigung wurde bisweilen auch bei der Beratung bestimmter Kredite diskutiert, wenn auch meistens eher am Rande. Es zeigte sich bereits beim ersten grossen Fall, der Swissair, dass die Wirkung einer Nichtgenehmigung nicht ganz klar war. Dabei bejahte der Kommissionsberichterstatter eine rechtliche Wirkung einer Nichtgenehmigung:

«Es stimmt natürlich mitnichten, ..., dass Sie heute nichts mehr zu entscheiden haben. Wenn Sie heute nein sagen und die Vorlage abgelehnt wird, dann ist das Projekt ebenfalls gescheitert. Es zieht dann aber in finanzieller Hinsicht mehrfach negative Konsequenzen nach sich: einerseits die volkswirtschaftlich negativen Konsequenzen, die eingetreten wären, wenn der Bundesrat nicht gehandelt hätte, und andererseits, dass wir Millionen und Milliarden von Franken in den Sand gesetzt hätten.»³⁴

³⁰ BBl **2010** 1563, hier 1588

³¹ AB 2005 S 577

³² AB 2005 S 579

³³ AB 2005 S 579

³⁴ AB 2001 N 1493

Der damalige Bundesrat Villiger kam hingegen zum Schluss, dass aufgrund der negativen Konsequenzen einer Nichtgenehmigung dieser keine rechtliche Wirkung zukommen könne:

«Die Finanzdelegation hat dem Überbrückungskredit definitiv zugestimmt. Dieser ist verpflichtend, auch wenn Sie nicht zustimmen.»³⁵

Auch in der Debatte zu den Covid-Krediten bat ein Mitglied des Nationalrates den damaligen Bundesrat Maurer darum, dem Parlament zu erklären, was die Wirkung sei, wenn das Parlament etwas kürze, was der Bundesrat mit Notrecht bereits ausgegeben habe. Dazu nahm der Finanzminister wie folgt Stellung:

«Die Kredite wurden noch nicht ausgegeben. Wir stützen uns auf die Bundesverfassung und die Kompetenz, die die Finanzdelegation hat. Die Finanzdelegation kann Kredite bevorschussen. Wenn Kredite durch die Finanzdelegation bevorschusst sind, dann hat der Bundesrat das Recht, sie auch zu benützen.»³⁶

Zu den Aussagen betreffend die Wirkung einer Nichtgenehmigung bei der Debatte betreffend die Übernahme der CS durch die UBS vgl. oben Ziff. 1.1.3.

2.4 Auslegung des geltenden Rechts: Literatur

In der Lehre gibt es relativ wenige Aussagen zur Wirkung einer Nichtgenehmigung eines dringlichen Kredites durch die Bundesversammlung.

So wird zum einen die Meinung vertreten, dass eine Nichtgenehmigung immer eine Wirkung habe: Falls der Bundesrat bereits rechtliche Verbindungen eingegangen sei und die Bundesversammlung deren nachträgliche Genehmigung verweigere, habe der Bundesrat dies als Auftrag zu verstehen, diese rechtlichen Verpflichtungen – «soweit praktisch überhaupt möglich»³⁷ – wieder aufzulösen.

Andere Vertreter der Lehre erachten eine Rechtswirkung einer Nichtgenehmigung bereits getätigter Ausgaben und eingegangener Verpflichtungen als kaum möglich. So meint Giovanni Biaggini: «Nicht mehr ohne Weiteres stoppen lassen sich, ungeachtet der umfassenden Budgethoheit der Bundesversammlung, die von der Finanzdelegation auf Antrag des Bundesrates im Dringlichkeitsverfahren freigegebenen Mittel, die *im Ausnahmeverhältnis bereits verpflichtet bzw. ausbezahlt* sind.»³⁸ Dazu gehört gemäss Biaggini die im Frühjahr 2023 gewährte Ausfallgarantie von 100 Milliarden Franken an die UBS, weil hier offenbar ein Garantievertrag abgeschlossen worden ist. Hingegen lag kein Garantievertrag zur «Verlustabsicherung» von 9 Milliarden Franken vor, wodurch es sich gemäss Biaggini nicht um eine bereits eingegangene Verpflichtung handelt.

³⁵ AB 2001 N 1496

³⁶ AB 2020 N 411

³⁷ vgl. Mader, Luzius: Aushöhlung des Budgetrechts in Krisenzeiten?, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.): Jahrbuch 2009, 115

³⁸ Biaggini, Giovanni: Die CS-Übernahme und der Fluch des Notrechts, in: ZBl 6/2023, S. 312

Weitere Autoren sprechen im Zusammenhang mit einer parlamentarischen Nichtgenehmigung bereits eingegangener Verpflichtungen von einer «politischen Rüge»³⁹ an die FinDel und den Bundesrat, die keine Rechtswirkung im Aussenverhältnis entfalte.

Ganz anders beurteilt das ein weiterer Autor, welcher die verfassungsmässige Zuständigkeit der Bundesversammlung in den Vordergrund stellt. Seiner Ansicht nach ist die «Durchsetzung der verfassungsmässigen Ausgabenkompetenz (Art. 167 BV) höher zu gewichten als die Gewährung wohlervorbener Rechte an Dritte.»⁴⁰ Dritte können sich also gemäss dieser Auffassung nicht ohne Weiteres auf Treu und Glauben berufen, wenn sie mit dem Bund Verpflichtungen eingehen, die von der Bundesversammlung noch nicht genehmigt sind. Verpflichtungen seien zum Zeitpunkt der Nichtgenehmigung durch die Bundesversammlung als nicht existent zu betrachten.

Einen pragmatischen Ansatz vertritt Florian Zihler. Danach soll der Bundesrat im Einzelfall eine Gesamtschau aller juristischen, finanziellen und wirtschaftspolitischen Folgen vornehmen, wenn die Bundesversammlung einen Kredit nicht bewilligt hat. Wenn für den Bundesrat ein «wirklicher Handlungsspielraum» besteht, so muss der Bundesrat den Beschluss der Bundesversammlung nachträglich «möglichst umfassend» umsetzen.⁴¹

An dieser am Einzelfall orientierten Auslegung schliesst auch der Kommentar zum Parlamentsgesetz an: Danach ist der Bundesrat «bei einer Nichtgenehmigung gehalten, die Nichtgenehmigung – soweit dies faktisch noch möglich ist – umzusetzen: Wenn Zahlungen noch nicht getätigt wurden, so sind diese zu unterlassen. Wenn in Verträgen festgelegte finanzielle Verpflichtungen noch aufgelöst werden können, so sind diese aufzulösen. Die Krux der Lösung ist, dass es sich um Einzelentscheide handelt, die mit etlichen Abwägungen verbunden sind. Jeder Fall muss gesondert betrachtet werden; kann der Vertrag noch aufgelöst werden, kann die Zahlung gestoppt werden? Dies ist aufgrund der Dringlichkeit oft nicht der Fall, sonst hätte der Voranschlags- oder Verpflichtungskredit nicht dringlich beantragt werden müssen.»⁴²

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Grenzen einer generell-abstrakten Regelung

Vor dem Hintergrund, dass in jedem Einzelfall entschieden werden muss, welchen Handlungsspielraum die Bundesversammlung hat, stellt sich die Frage, ob eine generell-abstrakte Definition der Wirkung einer Nichtgenehmigung überhaupt möglich ist. Relativ unbestritten scheint, dass eine Nichtgenehmigung der Bundesversammlung Folgen haben muss, wenn sie faktisch noch Folgen haben kann.

³⁹ Lienhard, Andreas et. al.: Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 377

⁴⁰ Graber, Kaspar: Dringliche Verpflichtungskredite für Garantien der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der UBS: Die Rolle der Bundesversammlung, in: Jusletter 8. Mai 2023, S. 11

⁴¹ Zihler, S. 1076

⁴² Koller, Stefan, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2024, Art. 51, N 28a

Uneinigkeit kann es darüber geben, ob der Entscheid Folgen haben kann. Im Fall CS/UBS bestand keine Klarheit darüber, ob alle gegenüber der UBS eingegangenen Verpflichtungen hinreichend vertraglich festgelegt waren, oder ob der Bund ohne Schadenersatzforderungen davon hätte zurücktreten können.

In der Literatur und in der Praxis vorgeschlagene Kriterien zur Definition der Wirkung einer nachträglichen Genehmigung erweisen sich im konkreten Fall häufig nicht als tauglich. Wenn zum Beispiel gesagt wird, dass einer nachträglichen Nichtgenehmigung «im Aussenverhältnis»⁴³ keine rechtliche Wirkung zukommt, stellt sich die Frage der Abgrenzung zwischen «Binnen- und Aussenverhältnis». Steht z. B. eine Vereinbarung mit der SNB in einem Binnen- oder Aussenverhältnis? Zudem stellt sich die Frage, wieso die Wirkung einer Nichtgenehmigung im Aussenverhältnis von vornherein verneint werden sollte: Vielleicht sind die eingegangenen Verpflichtungen ohne grösseren Schaden auflösbar.

Auch das im Fall der CS/UBS bisweilen geforderte Vorliegen eines schriftlichen Vertrages hilft nur begrenzt weiter bei der Beantwortung der Frage, ob eine Nichtgenehmigung Wirkung entfalten kann oder nicht. In dringlichen Fällen ist es häufig kaum möglich, komplexe Verträge bereits umfassend schriftlich aufzusetzen. Das schriftliche Festhalten der Grundsätze eines Vertrages ist zwar auf jeden Fall sinnvoll und kann für die Bundesversammlung eine Entscheidungshilfe sein. Es stellt sich aber die Frage, was genau der Mehrwert gewesen wäre, wenn im Falle CS/UBS ein solches Grundsatzpapier vorgelegen hätte. Hätte dies wirklich Auswirkungen auf die Beurteilung der Wirkung der Nichtgenehmigung gehabt? Wäre dann nicht argumentiert worden, die Grundsätze reichten nicht aus, man müsste die Details des Vertrags kennen? Viel relevanter als die Schriftlichkeit wäre die Frage gewesen, was die UBS im Falle einer Nichtgewährung dieser Garantie gemacht hätte und was für Auswirkungen für den Finanzplatz und die schweizerische Volkswirtschaft zu erwarten gewesen wären.

3.2 **Gewählte Lösung: Nichtgenehmigung dringlicher Kredite ist immer rechtlich wirksam**

Es wird versucht, im FHG die geltende Praxis, wie sie in den Materialien zur Entstehungsgeschichte zum Ausdruck kommt und im Kommentar zum Parlamentsgesetz zusammengefasst ist, gesetzlich festzuhalten. Am geltenden Dringlichkeitsverfahren soll somit materiell nichts geändert werden. Es sollen aber die Wirkungen der Nichtgenehmigung dringlicher Kredite ausdrücklich im FHG verankert werden. Durch diese Präzisierungen wird für die Bundesversammlung und den Bundesrat grössere Rechts- und Planungssicherheit geschaffen. Dadurch wird auch klargestellt, dass der Fall CS/UBS keinen Präzedenzfall darstellt.

Das ergänzte Konzept der Artikel 28 und 34 FHG basiert auf folgenden Grundsätzen:

1. Artikel 167 BV hält fest, dass die Bundesversammlung die Ausgaben beschliesst. Diese Kompetenz ist mit den Artikeln 28 und 34 FHG weder an den Bundesrat noch an die FinDel delegiert.

⁴³ Lienhard, S. 377, Biaggini, S. 312

2. Der Bundesrat kann in dringlichen Fällen und nach Zustimmung der FinDel Zahlungen tätigen oder Verpflichtungen eingehen; die nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung bleibt jedoch immer vorbehalten. Es gibt jedoch keine aufschiebende Wirkung. Der Bundesrat darf nach erfolgter Zustimmung der FinDel die entsprechenden Verpflichtungs- oder Nachtragskredite sofort nutzen.
3. Die Nichtgenehmigung dringlicher Kredite ist somit immer rechtlich wirksam und muss Folgen haben.
4. Verweigert die Bundesversammlung die nachträgliche Genehmigung eines Kredites, darf der Bundesrat keine weiteren Verpflichtungen eingehen oder Zahlungen leisten. Zudem hat er geleistete Zahlungen zurückzufordern und Verpflichtungen aufzulösen.

Die Artikel 28 und 34 FHG sollen deshalb mit einem neuen Absatz 2^{bis} ergänzt werden, in welchem die Wirkungen einer Nichtgenehmigung in diesem Sinn präzisiert werden. Dabei wird klargestellt, dass eine Nichtgenehmigung sowohl *ex nunc* wie auch *ex tunc* vom Bundesrat umgesetzt werden muss. So dürfen *ex nunc* ab Zeitpunkt des Beschlusses der Bundesversammlung keine weiteren Verpflichtungen zur Ausführung des Vorhabens eingegangen werden bzw. keine weiteren Zahlungen getätigt werden. *Ex tunc* müssen eingegangene Verpflichtungen aufgelöst bzw. geleistete Zahlungen zurückgefordert werden. Dies auch, wenn allenfalls Schadenersatzforderungen Dritter gestellt werden. Die Formulierung ist klar und hält die Verantwortlichkeiten eindeutig fest. Die Bundesversammlung hat die Vor- und Nachteile einer Nichtgenehmigung sorgfältig abzuwägen und entsprechend zu entscheiden – wie sie dies auch bei der Gesetzgebung tut. Es ist davon auszugehen, dass eine solche Formulierung auch präventive Wirkung hat, indem der Bundesrat auch in dringlichen Situationen nach Lösungen sucht, die politisch tragfähig sind. Auch allfällige Vertragspartner des Bundes sind sich dann über die Notwendigkeit und Wirkung der parlamentarischen Genehmigung im Klaren. Die präventive Wirkung besteht im Weiteren darin, dass durch entsprechende Gesetzgebungen und Massnahmen versucht wird, Situationen zu vermeiden, in welchen der Bund dringend rettend eingreifen muss.

Die Bundesversammlung muss über die rechtlichen und faktischen Folgen ihrer Entscheidung informiert sein. Es wird deshalb in Absatz 2 ergänzt, dass der Bundesrat die Bundesversammlung über die Folgen einer Nichtgenehmigung zu informieren hat. Dazu gehört auch, dass die Bundesversammlung darüber informiert wird, ob bei einer Nichtgenehmigung durch die Bundesversammlung die Auflösung von Verpflichtungen oder die Rückforderung bereits geleisteter Zahlungen überhaupt denkbar wären.

Die vorberatenden Kommissionen werden – wie bereits heute – abzuklären haben, welche Verpflichtungen zum Zeitpunkt des Genehmigungsentscheids durch die Bundesversammlung bereits verbindlich eingegangen worden sind bzw. welche Ausgaben bereits getätigt wurden. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat den vorberatenden Kommissionen eine Aufstellung der abgeschlossenen Rechtsgeschäfte (z. B. Garantie- und Bürgschaftsverpflichtungen) und der bereits getätigten Ausgaben vorzulegen. Dabei kann nicht erwartet werden, dass bereits Vertragswerke vorliegen, die alle Details regeln, aber die wichtigsten Eckpunkte müssen schriftlich festgehalten sein. Die Kommissionen und die Bundesversammlung müssen schriftliche Anhaltspunkte haben, um

beurteilen zu können, welcher Handlungsspielraum für sie bzw. für die Eidgenossenschaft besteht. Relevant sind die Informationsbedürfnisse der Bundesversammlung für eine qualifizierte Entscheidungsfindung. Da sind sowohl der Bundesrat wie auch die vorberatenden Kommissionen in der Pflicht. Die in Absatz 2^{bis} vorgenommenen Präzisierungen unterstreichen die Notwendigkeit dieser Abklärungen.

Durch seriöse Abklärungen kann die bei der Übernahme der CS durch die UBS virulente Problematik, ob ein Kredit verbindlich verpflichtet ist oder nicht, entschärft werden; allerdings bleibt immer ein Ermessensspielraum. Der Handlungsspielraum der Bundesversammlung ergibt sich aus der Situation der geleisteten Zahlungen und abgeschlossenen Verträge mit Zahlungsverpflichtungen, Garantien oder Bürgschaften, wie sie sich zum Zeitpunkt des Parlamentsentscheides präsentiert. Je rascher die Bundesversammlung dabei zum Zug kommt, umso grösser ist dieser Handlungsspielraum. Hier kommen Artikel 28 Absatz 3 und 34 Absatz 3 FHG zum Zug, welche eine möglichst rasche Genehmigung oder Nichtgenehmigung durch die Bundesversammlung ermöglichen. Es kommt durchaus vor, dass die FinDel den Bundesrat zur Freigabe von Krediten oder zum Abschluss von Verpflichtungen ermächtigt und bei rascher Einberufung der Bundesversammlung noch Handlungsmöglichkeiten bestehen, weil die Kredite noch nicht ausgeschöpft und noch keine definitiven Verpflichtungen gegenüber Dritten eingegangen worden sind. So hat die Bundesversammlung in der ausserordentlichen Session vom Mai 2020 intensive Diskussionen über die Covid-Kredite geführt und auch Änderungen beschlossen.⁴⁴ Es ist durchaus denkbar, dass die Bundesversammlung vor der Situation steht, dass gewisse Bestandteile eines Kredites definitiv verpflichtet sind bzw. ein Teil der Ausgaben getätigt wurden, andere Bestandteile des Kredites aber durchaus noch nicht definitiv verpflichtet sind bzw. noch nicht alles Geld ausgegeben ist. Hier kann die Bundesversammlung ihre Entscheide wie üblich mit dem Antragsrecht differenziert fällen. So kann sie einen vom Bundesrat beantragten Kredit so kürzen, dass bereits eingegangene Verpflichtungen bzw. geleistete Zahlungen genehmigt sind, aber kein Geld für weitere Verpflichtungen oder Zahlungen mehr zur Verfügung stehen. Allenfalls kann auch die Aufteilung eines Kredites sinnvoll sein.

Gemäss der *Kommissionsminderheit* zu Absatz 2^{bis} (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp) sollen die Wirkungen ex tunc differenzierter formuliert werden. Dabei soll das Kriterium, «dass der Eidgenossenschaft kein grosser Schaden entsteht» massgebend sein. «Grossen» Schaden verursachen können z. B. zu erwartende Schadenersatzforderungen, wenn Verpflichtungen nicht eingehalten werden können. Je nach Höhe solcher Forderungen kann es sinnvoller sein, den Verpflichtungen doch nachzukommen. Schaden kann auch durch zu erwartende negative Auswirkungen für die Schweizer Volkswirtschaft entstehen, z. B. durch die Nichtrettung eines systemrelevanten Unternehmens. Auch Reputationsschäden sind zu beachten: Das Vertrauen in den Bund als verllässlicher nationaler und internationaler Vertrags- und Verhandlungspartner darf nicht nachhaltig beeinträchtigt werden. Es wird also im Einzelfall abzuwägen sein, ob die Nichteinhaltung der Verpflichtung oder deren Einhaltung grösseren Schaden verursacht. Dabei sind nicht nur die Folgen für den Bund, sondern auch diejenigen für das ganze Land zu

⁴⁴ vgl. [20.007](#) Voranschlag 2020. Nachtrag I

beachten. Der Begriff «Eidgenossenschaft» ist hier denn auch nicht im engen Sinn des Bundes als juristische Person zu verstehen. Ob tatsächlich aber Verpflichtungen aufgelöst und Zahlungen zurückgefordert werden sollen, liegt gemäss Antrag der Minderheit schliesslich im Ermessen des Bundesrates.

Eine weitere *Minderheit* (Schilliger, Gianini, Wasserfallen Christian) ist der Ansicht, dass die Vorlage keinen Mehrwert bringt und beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Bereits das geltende Recht erlaube es der Bundesversammlung, eine sorgfältige Analyse der Auswirkungen ihrer Beschlüsse vorzunehmen und in Kenntnis derselben ihre Entscheide zu fällen. Das geltende Recht mit der Möglichkeit der Einberufung einer ausserordentlichen Session bei besonders hohen Beträgen sei so konzipiert, dass die Bundesversammlung bei ihrer Entscheidung noch einen gewissen Handlungsspielraum habe. Es sei dem Dringlichkeitsrecht jedoch inhärent, dass rasch gewisse Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben getätigt werden müssen, um eingetretenen Schäden wirksam entgegentreten zu können. Diese Verpflichtungen und Ausgaben könnten in den seltensten Fällen ohne negative Konsequenzen rückgängig gemacht werden. Die Handlungsfähigkeit des Staates dürfe in solchen Situationen nicht eingeschränkt werden. Dies könne aber geschehen, wenn mögliche Vertragspartner des Bundes in der Ungewissheit gelassen werden, ob mit dem Bund eingegangene Verträge Bestand haben. Es bestehe die Gefahr, dass der Bundesrat aufgrund der potenziellen Planungs- und Rechtsunsicherheit für die an sich geeigneten Vertragspartnerinnen und -partner keine für die Bewältigung der Krise notwendigen Verpflichtungen eingehen kann, oder dass er die Unsicherheit teuer erkaufen muss. Für die Bundesversammlung gelte es, den faktischen Handlungsspielraum zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung auszuloten. Allenfalls noch nicht eingegangene Verpflichtungen und nicht getätigte Zahlungen können problemlos durch eine Kürzung der Kredite gestoppt werden, falls dies so gewünscht ist. Die Bundesversammlung verfüge bereits gemäss geltendem Recht über die volle rechtliche Handlungsfähigkeit, jedoch sei die faktische Handlungsfähigkeit aufgrund der Umstände manchmal nicht mehr gegeben. Daran könne die vorgeschlagene Änderung des FHG nichts ändern.

3.3 Geprüfte Alternativen

Die Kommission hat verschiedene Alternativen geprüft, die nachfolgend präsentiert werden sollen.

3.3.1 **Nichtgenehmigung dringlicher Kredite ist rechtlich wirksam für noch nicht eingegangene Verpflichtungen und noch nicht geleistete Zahlungen**

Gemäss diesem Lösungsvorschlag ist klarzustellen, dass der Nichtgenehmigung eines dringlichen Kredites durch die Bundesversammlung konstitutive Wirkung *ex nunc* zukommt. Dies bedeutet, dass eine Zäsur zum Zeitpunkt des Beschlusses der Bundesversammlung vorgenommen wird: Verweigert diese die Genehmigung, so darf der Bundesrat ab diesem Zeitpunkt keine weiteren Zahlungen mehr leisten und auch keine weiteren Verpflichtungen mehr eingehen, auch wenn zu diesem Zeitpunkt der Kredit, welchem die FinDel zugestimmt hat, noch nicht voll ausgeschöpft ist.

Die Artikel 28 und 34 des FHG werden mit einem neuen Absatz 2^{bis} ergänzt, in welchem die Folgen einer Nichtgenehmigung festgehalten werden. Im ersten Satz wird im Sinne einer Wirkung *ex nunc* («von jetzt an») festgehalten, dass ab dem Zeitpunkt des Beschlusses der Bundesversammlung keine weiteren Verpflichtungen zur Ausführung eines Vorhabens mehr eingegangen bzw. keine weiteren Zahlungen geleistet werden dürfen. Im zweiten Satz wird festgehalten, dass eine rechtliche Wirkung *ex tunc* («von Anfang an») nicht möglich ist: Bereits getätigte Zahlungen sollen nicht zurückgefordert und eingegangene Verpflichtungen nicht aufgelöst werden können, auch wenn dies ohne grösseren Schaden noch möglich wäre. Insbesondere diesbezüglich unterscheidet sich diese Variante von der gewählten Lösung.

In den meisten Fällen wird sich diese Vorgehensweise so oder so aufdrängen, da es häufig kaum möglich ist, bereits getätigte Zahlungen oder eingegangene Verpflichtungen rückgängig zu machen, ohne grosse Folgeschäden für die Eidgenossenschaft zu verursachen. Faktisch wird sich diese Lösung also von einer solchen, welche auch eine partielle *ex tunc*-Wirkung einer Nichtgenehmigung vorsieht, nur in seltenen Fällen unterscheiden.

Vordergründig mag diese Lösung mehr Rechtssicherheit versprechen. Allerdings hat sich gerade im Fall CS/UBS gezeigt, dass nicht immer eindeutig ist, ob nun eine Verpflichtung bereits eingegangen wurde oder nicht. Es besteht bei dieser Lösung die Gefahr, dass bei der Beurteilung der Wirkung des Genehmigungsbeschlusses über juristische Feinheiten wie genügende Schriftlichkeit gestritten wird, anstatt die konkreten Auswirkungen einer Nichtgenehmigung zu prüfen. Zudem bedeutet diese Variante eine Einschränkung der bisher geltenden Praxis, welche davon ausgegangen ist, dass eine Wirkung *ex tunc* nur bei faktischer Undurchführbarkeit nicht besteht, wobei in Einzelfällen durchaus noch Handlungsspielraum bestehen kann, indem z. B. Verträge ohne grösseren Schaden aufgelöst werden können.

3.3.2 Nichtgenehmigungen dringlicher Kredite durch die Bundesversammlung sind immer deklaratorischer Natur

Die Artikel 28 Absatz 2 und Artikel 34 Absatz 2 FHG sind gemäss dieser Variante so anzupassen, dass der Nichtgenehmigung eines Kredites durch die Bundesversammlung immer nur deklaratorische Wirkung zukommt. Es werden keine falschen Erwartungen geweckt und die Bundesversammlung muss nicht zusammenkommen, wenn sie nichts zu beschliessen hat. Eine Debatte in den Räten kann aber trotzdem sinnvoll sein, um Transparenz herzustellen und den Bundesrat zur öffentlichen Rechenschaftsablage zu verpflichten. Diese Debatte kann aber dann stattfinden, wenn die Kredite und Ausgaben der Bundesversammlung im ordentlichen Verfahren, spätestens mit der Staatsrechnung, zur Genehmigung vorgelegt werden. Dafür braucht es das Instrument der ausserordentlichen Session nicht, die in diesem Fall nur unerfüllbare Erwartungen weckt. Somit können die Artikel 28 Absatz 3 und Artikel 34 Absatz 3 FHG aufgehoben werden.

Wird, wie mit dieser Variante vorgeschlagen, die nachträgliche Genehmigung dringlicher Kredite und Ausgaben durch die Bundesversammlung gesetzlich als deklarato-

risch definiert, beraubt sich die Bundesversammlung allerdings ihrer Einflussmöglichkeiten, wenn noch Handlungsspielraum bestünde, weil z. B. noch nicht alle Ausgaben getätigt sind. Auch in diesen Fällen käme der Genehmigung der Finanzbeschlüsse durch die Bundesversammlung nur deklaratorische Wirkung zu, d. h. der Bundesrat dürfte weiterhin Verpflichtungen eingehen und Ausgaben tätigen, auch wenn die Bundesversammlung diese nicht genehmigt hat. Allerdings ist davon auszugehen, dass der politische Druck, der durch eine Nichtgenehmigung entsteht, den Bundesrat wohl doch daran hindern würde, ohne überwiegende sachliche Gründe weitere Verpflichtungen einzugehen oder weitere Ausgaben zu tätigen. Es könnte dennoch die Frage gestellt werden, wieweit diese Regelung die Anforderungen von Artikel 167 BV noch erfüllt, ob sie also verfassungsmässig ist. Dem Kriterium der möglichst breiten demokratischen Legitimation von Finanzbeschlüssen wäre auf jeden Fall nicht Genüge getan.

3.3.3 Teilweise Kompetenzdelegation an die FinDel

Diese Variante sieht vor, dass die FinDel dringliche Kredite abschliessend aufgrund einer Kompetenzdelegation gemäss Artikel 153 Absatz 3 BV beschliesst, falls die Zahlungen bzw. Verpflichtungen innerhalb eines Zeitraums von maximal vier Wochen geleistet bzw. eingegangen werden müssen. Artikel 153 Absatz 3 BV sieht vor, dass das Gesetz einzelne Befugnisse der Bundesversammlung, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen kann. Hier handelt es sich um Finanzbeschlüsse nach Artikel 167 BV und nicht um Rechtsetzung. Somit ist eine Kompetenzdelegation möglich und steht nicht im Widerspruch zu Artikel 153 Absatz 3 BV.

Die Artikel 28 Absatz 1 und 34 Absatz 1 werden so angepasst, dass sie eine solche Kompetenzdelegation an die FinDel begründen. Diese entscheidet abschliessend über dringende Kredite und Ausgaben, sofern die Verpflichtungen und Zahlungen innerhalb von vier Wochen eingegangen bzw. geleistet werden müssen. Die FinDel soll stellvertretend für die Räte entscheiden, solange diese nicht selbst agieren können. Die Kompetenz ist abschliessend, es ist keine nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung vorgesehen. Es wird hier ein Zeitraum von vier Wochen vorgesehen: Diese Zeit braucht es mindestens, um die entsprechenden Unterlagen für die Kommissions- und Ratsverhandlungen bereitzustellen und damit die zuständigen parlamentarischen Kommissionen die Ratsarbeit seriös vorbereiten können.

Es ist durchaus möglich, dass zwar dringendes Handeln erforderlich ist, aber entsprechende Verträge mit Zahlungsverpflichtungen, Garantien oder Bürgschaften nicht innerhalb von vier Wochen abgeschlossen werden können bzw. Zahlungen nicht sofort oder über einen längeren Zeitraum erfolgen. In diesen Fällen gilt die Zustimmung der FinDel nur unter dem Vorbehalt, dass nicht innerhalb einer Woche nach ihrem Beschluss eine ausserordentliche Session zur Bewilligung dieser Verpflichtungen oder Ausgaben verlangt wird. Somit wird rasch Rechtssicherheit hergestellt: Wird die ausserordentliche Session nicht verlangt, gilt die Verpflichtung als beschlossen. Wenn für ein bestimmtes Vorhaben sowohl innerhalb von vier Wochen als auch später noch Verpflichtungen eingegangen bzw. Zahlungen geleistet werden müssen, hat der Bundesrat der FinDel die entsprechenden Kredite getrennt zu unterbreiten, damit klar ist, welche Kredite die FinDel ohne Vorbehalt abschliessend bewilligen darf und welche nicht. Gibt die FinDel ihre vorbehaltliche Zustimmung zum Eingehen von Verpflichtungen?

tungen und für Zahlungen, die erst nach vier Wochen oder über einen längeren Zeitraum erfolgen, so informiert sie die Ratspräsidien. Diese informieren ihrerseits die Ratsmitglieder, damit diese von ihrem Recht auf Einberufung einer ausserordentlichen Session Gebrauch machen können. Ein Kredit gilt also dann als definitiv genehmigt, wenn die FinDel ihre Zustimmung zu einer innerhalb von vier Wochen zu tätigen Ausgabe oder einzugehenden Verpflichtung gegeben hat, oder wenn innerhalb einer Woche ab Beschluss der FinDel keine ausserordentliche Session zur Genehmigung von Ausgaben und Verpflichtungen verlangt wird, die mehr als vier Wochen ab Beschluss der FinDel getätigt oder eingegangen werden.

Somit ist klar, dass Beschlüsse zu dringlichen Krediten, welche der Bundesversammlung allenfalls in einer ausserordentlichen Session zur Genehmigung vorgelegt werden, ihre volle Wirkung entfalten können. Im Falle einer Ablehnung ist klar, dass keine weiteren Verpflichtungen eingegangen und keine weiteren Zahlungen geleistet werden können. Dies auch dann, wenn vorher innerhalb der Frist von vier Wochen von der FinDel bewilligte Verpflichtungen eingegangen und Zahlungen geleistet wurden. Es ist aber auch in Erinnerung zu behalten, dass Verpflichtungen, die der Bundesrat innerhalb der vier Wochen bereits eingegangen ist, zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Mittelabfluss führen können. Beispielsweise kann eine Verpflichtung aus einer Bürgschaft einige Jahre nach Abschluss des Bürgschaftsvertrags zu einer Zahlung an eine Bank oder Bürgschaftsorganisation führen. Diesbezüglich verfügen weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung über einen Handlungsspielraum.

Diese Lösung hat den Vorteil, dass die Bundesversammlung nur noch Entscheide fällt, die sowohl rechtlich als auch faktisch Wirkung entfalten können. Über die Wirkung einer «nachträglichen Genehmigung» muss hier nicht mehr diskutiert werden. Entweder ist die FinDel zuständig, weil ein rechtzeitiger Einbezug der Bundesversammlung nicht möglich ist. Oder die Bundesversammlung kann den Entscheid an sich ziehen und ist zuständig. Es handelt sich denn auch nicht um eine «nachträgliche» Genehmigung, sondern einfach um eine Genehmigung.

Diese Lösung schränkt die Handlungsfähigkeit des Staates nicht ein. Der Bund kann als zuverlässiger Vertragspartner auftreten, indem kurzfristig zu tätige Ausgaben und definitiv eingegangene Verpflichtungen nach der Bewilligung durch die FinDel nicht mehr infrage gestellt werden können.

Allerdings kann die Frage gestellt werden, ob die demokratische Legitimation der Finanzbeschlüsse eingeschränkt ist, weil nicht die Bundesversammlung, sondern ein Organ derselben entscheidet. Bei der FinDel handelt es sich um ein Organ von nur sechs Mitgliedern, sodass nicht alle Fraktionen darin vertreten sind. Indem ihr solch weitreichende Kompetenzen zufallen, könnte sie sich dem Misstrauen der übrigen Ratsmitglieder aussetzen. Auch tagt die FinDel nicht öffentlich, sodass keine öffentliche Debatte über Kredite von bisweilen sehr grosser Höhe stattfindet. Zudem könnte ein Anreiz für den Bundesrat geschaffen werden, allenfalls allzu rasch Verträge mit finanziellen Verpflichtungen abzuschliessen, um einen Beschluss der Bundesversammlung zu vermeiden.

3.3.4 **Dringliche Kredite über 500 Millionen Franken müssen auf jeden Fall von der Bundesversammlung beschlossen werden**

Gemäss dieser Variante sollen dringliche Kredite von über 500 Millionen Franken in jedem Fall vorgängig durch die Bundesversammlung beschlossen und nicht wie bisher nachträglich genehmigt werden. Die FinDel erhält gemäss Artikel 153 Absatz 3 BV die abschliessende Kompetenz, Kredite bis zur Höhe von 500 Millionen Franken zu beschliessen. Es braucht keine nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung. Kredite über 500 Millionen Franken können hingegen nur beschlossen werden, wenn die Bundesversammlung zustimmt. Je nach Dringlichkeit ist eine ausserordentliche Session einzuberufen.

Diese Variante sieht keine nachträgliche Genehmigung vor und es erübrigt sich somit auch die Diskussion über deren Wirkung. Sie schränkt aber die Möglichkeit, dass der Bundesrat in dringlichen Situationen grössere finanzielle Verpflichtungen eingehen bzw. grössere Zahlungen tätigen kann, erheblich ein. Hier wurde die Schwelle von 500 Millionen übernommen, wie sie in früheren Diskussionen vorgeschlagen wurde. Es ist darauf hinzuweisen, dass bei allen umstrittenen Fällen in jüngerer Zeit diese Schwelle markant überschritten wurde, die Bundesversammlung also zwingend hätte einberufen werden müssen. Dadurch wären die Rettungsbemühungen des Bundesrates wohl gescheitert, bevor die Bundesversammlung überhaupt zusammengekommen wäre: Gerade bei Rettungs- und Unterstützungsaktionen für Unternehmen kann die Bekanntmachung eines entsprechenden Vorhabens dasselbe erschweren oder sogar vereiteln. Häufig ist die Dringlichkeit an höchste Vertraulichkeit gekoppelt. In solchen Situationen kann die Notwendigkeit zur Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session der Zielsetzung hinderlich sein, grossen Schaden für die Eidgenossenschaft, insbesondere für die gesamte Volkswirtschaft, abzuwenden. Da eine seriöse Beratung der Kredite durch die Bundesversammlung eine Vorlaufzeit braucht, wäre der Staat während etwa drei bis vier Wochen nicht in der Lage, einer Notsituation finanziell entgegenzutreten.

3.3.5 **Geänderte Zusammensetzung der Finanzdelegation**

Gemäss dem Text der parlamentarischen Initiative soll auch geprüft werden, ob die FinDel so zusammengesetzt werden soll, «dass unter Wahrung ihrer Handlungsfähigkeit möglichst viele Fraktionen darin vertreten sein können».

Gemäss Artikel 51 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴⁵ (ParlG) wählen die Finanzkommissionen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder und für jedes Mitglied eine ständige Stellvertreterin oder einen ständigen Stellvertreter in die FinDel. Die Zusammensetzung richtet sich nach der Fraktionsstärke im jeweiligen Rat. Gemäss den Handlungsgrundsätzen der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte vom 26.6.2025 (Ziff. 5.1) erfolgt die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter aus der FK-N «mutatis mutandis der Regelung gemäss Artikel 15 des Geschäftsreglements des Nationalrates». Die Besetzung der Sitze erfolgt nach Absprache unter

den Fraktionen. In der FK-S «erfolgt die Besetzung der Sitze usanzgemäss nach Absprache der Fraktionen».

Aktuell bedeutet dies, dass aus dem Nationalrat zwei Mitglieder der SVP und ein Mitglied der SP Anspruch auf einen Sitz in der FinDel haben. Im Ständerat sind je ein Mitglied der SP, der Mitte und der FDP Mitglieder der FinDel. Eine Fraktion kann zugunsten einer anderen auf ihren Sitz verzichten. Zurzeit hat die SP ihren Sitz im Nationalrat an eine Vertreterin der Grünen abgetreten.

Möchte man, dass Vertreterinnen und Vertreter von allen Fraktionen gemäss ihrer Stärke in den Räten in der FinDel vertreten sind, müsste diese aus je sechs Mitgliedern von National- und Ständerat bestehen, wodurch sich das Organ mit insgesamt zwölf Mitgliedern personenmässig verdoppeln würde. Denkbar wäre auch, dass die Finanzkommissionen bzw. die FinDel in ihren Handlungsgrundsätzen ein Mitglied in der FinDel vorsehen würden, das einer nicht im Bundesrat vertretenen Partei angehört. So steht z. B. in den Handlungsgrundsätzen der Geschäftsprüfungsdelegation vom 16. November 2005, dass in dieser «alle Regierungsparteien wie auch eine Nichtregierungspartei vertreten sind». Faktisch ist dies im Moment auch in der FinDel der Fall, da die Grünen einen Sitz auf Kosten der SP innehaben.

Infolge der Kreditbewilligungen im Zusammenhang mit der CS-Krise hat sich die Finanzkommission des Nationalrates mit der Zusammensetzung der FinDel beschäftigt. Die Kommission ist mit 15 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung zum Schluss gekommen, dass eine Vergrösserung des Gremiums nicht angebracht ist. Aus Gründen der Effizienz, der Agilität, des Vertrauens der Mitglieder untereinander und der Vertraulichkeit insgesamt wird die aktuelle Grösse des Gremiums als ideal betrachtet.

Auch in den von der SPK-N durchgeführten Anhörungen haben die Vertreterinnen und Vertreter der Finanzkommissionen und der FinDel die Vorteile der aktuellen Zusammensetzung der FinDel betont. Die SPK-N verzichtet vor diesem Hintergrund auf einen Vorschlag für eine Änderung der Zusammensetzung der FinDel.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Begrifflichkeiten

Die geltenden Bestimmungen enthalten verschiedene Begriffe bezüglich der Entscheide der einzelnen Organe. Dies ist durchaus sinnvoll, es sollten jedoch konsequent die gleichen Begriffe für die gleichen Entscheide benutzt werden. Es wird vorgeschlagen, folgende Terminologie zu verwenden:

1. Der Bundesrat *beschliesst* die Ausgaben bzw. *geht Verpflichtungen ein*. Er tut dies in dringlichen Fällen in Vertretung der Bundesversammlung, welcher diese Kompetenz gemäss Artikel 167 BV eigentlich zukommt.
2. Damit der Bundesrat beschliessen kann, braucht er vorgängig die *Zustimmung* der FinDel. Dabei kann die FinDel nicht nur integral zustimmen oder ablehnen, sondern sie kann ihre Zustimmung auch zu einem niedrigeren oder höheren Betrag geben, als der Bundesrat beantragt hat. Der Begriff «Zustimmung» ist trotzdem richtig: Die FinDel gibt dem Bundesrat grünes

Licht, sofort bestimmte Verpflichtungen einzugehen oder Ausgaben zu tätigen. Genehmigt sind die Verpflichtungs- bzw. Nachtragskredite dadurch jedoch nicht; das Veto der Bundesversammlung bleibt rechtlich vorbehalten.

3. Der Bundesversammlung obliegt die nachträgliche *Genehmigung* der vom Bundesrat mit Zustimmung der FinDel beschlossenen Verpflichtungen und Ausgaben. Dabei kann sie wie die FinDel Änderungen an den beantragten Beträgen vornehmen.
4. Schliesslich wird vorgeschlagen, in Artikel 28 den unscharfen Begriff «Ermächtigung erteilen» zu ersetzen durch «Verpflichtungen eingehen». Darunter können auch Garantie- oder Bürgschaftserklärungen fallen. Wichtig ist, dass die zentralen Eckpunkte dieser Verpflichtungen schriftlich festgelegt sind. Dies soll der Bundesversammlung ermöglichen, ihren Handlungsspielraum besser zu bestimmen.

4.2 Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005

Art. 28 Dringlichkeit

Abs. 1 erster Satz

In Absatz 1 erster Satz werden wie oben dargelegt zwei begriffliche Anpassungen vorgenommen. Zum einen wird der Begriff «Ermächtigung erteilen» ersetzt durch «Verpflichtungen eingehen». Zum anderen wird der Begriff «Bewilligung» durch «Genehmigung» ersetzt.

Abs. 2

Der Absatz 2 wird durch einen zweiten Satz ergänzt, in welchem die Verpflichtung des Bundesrates festgehalten wird, die Bundesversammlung vor ihrem Beschluss über die Folgen einer Nichtgenehmigung zu informieren. Dabei hat er insbesondere anzugeben, welche Verpflichtungen bereits in welcher Form eingegangen wurden und welches die möglichen Folgen einer Auflösung dieser Verpflichtungen wären. Die Bundesversammlung muss über diese Informationen verfügen, damit sie ihren Beschluss in Kenntnis der Auswirkungen einer Nichtgenehmigung fällen kann (vgl. Abs. 2^{bis}).

Zudem wird im ersten Satz von Absatz 2 der italienischen Fassung eine terminologische Anpassung vorgenommen, um ausdrücklich klarzustellen, dass die Genehmigung der Bundesversammlung nachträglich erfolgt. Dabei wird die Formulierung aus Artikel 34 Absätze 2 und 3 übernommen.

Abs. 2^{bis}

Artikel 28 FHG wird mit einem neuen Absatz 2^{bis} ergänzt, in welchem die Folgen einer Nichtgenehmigung gemäss geltender Praxis festgehalten und präzisiert werden. Im ersten Satz wird im Sinne einer Wirkung *ex nunc* («von jetzt an») festgehalten,

dass ab dem Zeitpunkt des Beschlusses der Bundesversammlung keine weiteren Verpflichtungen zur Ausführung eines Vorhabens mehr eingegangen werden dürfen. Im zweiten Satz wird die Wirkung *ex tunc* («von Anfang an») festgehalten. Danach sind bei der Nichtgenehmigung eines Kredites bereits eingegangene Verpflichtungen aufzulösen, d.h., entsprechende Verträge für Zahlungen Garantien oder Bürgschaften sind zu kündigen. Es ist davon auszugehen, dass die Bundesversammlung in Kenntnis der Auswirkungen entschieden hat (vgl. Abs 2). Ist die Bundesversammlung zum Schluss gekommen, dass der Schaden einer Auflösung der bereits eingegangenen Verpflichtungen vertretbar ist, und genehmigt einen Kredit nicht, dann hat der Bundesrat diesen Entscheid zu vollziehen. Nun ist denkbar, dass sich die Situation nach dem Entscheid der Bundesversammlung wieder anders darstellt und die Auswirkungen allenfalls doch grösser sind, als die Bundesversammlung gedacht hat. In diesem Fall würde der Bundesrat der Bundesversammlung wohl einen neuen Verpflichtungskredit beantragen, u.U. erneut im Dringlichkeitsverfahren.

Gemäss dem Vorschlag der *Minderheit* (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp) müssen die Wirkungen *ex tunc* («von Anfang an») im zweiten Satz offener formuliert werden: Sind Verpflichtungen auflösbar, so sind entsprechende Verträge mit Zusagen für Zahlungen, Garantien oder Bürgschaften zu kündigen, sofern dadurch der Eidgenossenschaft kein grosser Schaden entsteht. Zur näheren Auslegung der Begrifflichkeit «kein grosser Schaden für die Eidgenossenschaft» vgl. Ziffer 3.2.

Abs. 3

In der italienischen Fassung von Absatz 3 wird eine terminologische Anpassung vorgenommen, um ausdrücklich klarzustellen, dass die Genehmigung der Bundesversammlung nachträglich erfolgt. Dabei wird die Formulierung aus Artikel 34 Absätze 2 und 3 übernommen.

Art. 34 Dringliche Nachtragskredite

Abs. 1

Auch hier wird der Begriff «Bewilligung» durch «Genehmigung» ersetzt.

Abs. 2 zweiter Satz

Der Absatz 2 wird durch einen zweiten Satz ergänzt, in welchem die Verpflichtung des Bundesrates festgehalten wird, die Bundesversammlung vor ihrem Beschluss über die Folgen einer Nichtgenehmigung zu informieren. Dabei hat er insbesondere anzugeben, welche Zahlungen bereits geleistet wurden, unter welchen Bedingungen diese allenfalls zurückgefordert werden können und welches die Auswirkungen einer solchen Rückforderung wären.

Abs. 2^{bis}

Artikel 34 FHG wird ebenfalls mit einem neuen Absatz 2^{bis} ergänzt, in welchem die Folgen einer Nichtgenehmigung gemäss geltender Praxis festgehalten werden. Im ersten Satz wird im Sinne einer Wirkung *ex nunc* («von jetzt an») festgehalten, dass ab dem Zeitpunkt des Beschlusses der Bundesversammlung keine weiteren Zahlungen getätigt werden dürfen. Im zweiten Satz werden die Wirkungen *ex tunc* («von Anfang an») analog zu Artikel 28 Absatz 2^{bis} formuliert: Bereits geleistete Zahlungen sind zurückzufordern. Ist dies entgegen der Annahme der Bundesversammlung zum Zeitpunkt ihres Entscheides nicht mehr möglich, kann der Bundesrat der Bundesversammlung einen neuen Nachtragskredit beantragen, u.U. erneut im Dringlichkeitsverfahren.

Gemäss Antrag der *Kommissionsminderheit* (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp) sind bereits geleistete Zahlungen zurückzufordern, falls sie noch zurückgefordert werden können und sofern dadurch der Eidgenossenschaft kein grosser Schaden entsteht.

Abs. 3

Bei Artikel 34 Absatz 3 wurde eine sprachliche Anpassung an Artikel 28 Absatz 3 vorgenommen: Im FHG braucht nicht erwähnt zu werden, wer eine ausserordentliche Session einberufen kann, dies steht in Artikel 2 Absatz 3 ParlG.

5 Auswirkungen

Die Vorlage bringt eine Präzisierung des geltenden Rechts und keine materiellen Änderungen. Ziel der Vorlage ist, für die Bundesversammlung und ihre Kommissionen und Delegationen sowie für den Bundesrat mehr Rechtssicherheit und somit Klarheit bei der Behandlung dringlicher Kredite zu schaffen, indem ihnen eine Handlungsrichtlinie für den Einzelfall vorgegeben wird. Die von Bundesrat und Parlament im Falle der Kredite im Zusammenhang der Übernahme der CS durch die UBS vorgenommene Beurteilung, wonach die spätere Genehmigung der Kredite durch die Bundesversammlung «keine bindende Wirkung»⁴⁶ hat und eine Ablehnung lediglich «einer politischen Rüge»⁴⁷ gleichkommt, wird somit nicht übernommen und soll nicht wegweisend für zukünftige Fälle sein. Somit sind keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete sowie auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft zu erwarten.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Das FHG, welches hier angepasst wird, stützt sich auf die Artikel 126 (Haushaltführung) und 173 Absatz 2 BV (Zuständigkeiten der Bundesversammlung). Artikel 167 BV, wonach die Bundesversammlung die Ausgaben des Bundes beschliesst, wird mit

⁴⁶ Medienmitteilung der FK-S vom 30. März 2023

⁴⁷ Medienmitteilung der FK-S vom 30. März 2023

dieser Vorlage nicht eingeschränkt. Es wird im Gegenteil klargestellt, dass die Bundesversammlung auch bei dringlichen Ausgaben zuständig bleibt.

6.2 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV sind die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in einem Bundesgesetz zu erlassen.



**Bundesgesetz
über den eidgenössischen Finanzhaushalt
(Finanzhaushaltgesetz, FHG)
(Dringliche Kredite)**

Entwurf

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates
vom 4. September 2026¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom [Datum]²,
beschliesst:*

I

Das Finanzhaushaltgesetz vom 7. Oktober 2005³ wird wie folgt geändert:

Art. 28 Abs. 1 erster Satz, Abs. 2 zweiter Satz und Abs. 2^{bis}

¹ Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Bundesrat Verpflichtungen zur Inangriffnahme oder Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Genehmigung des erforderlichen Verpflichtungskredites durch die Bundesversammlung eingehen. ...

² ... Er informiert sie vor ihrem Beschluss über die Folgen einer Nichtgenehmigung.

^{2bis} Verweigert die Bundesversammlung die Genehmigung, so dürfen ab dem Zeitpunkt ihres Beschlusses keine weiteren Verpflichtungen zur Ausführung des Vorhabens eingegangen werden. Bereits eingegangene Verpflichtungen sind aufzulösen.

Minderheit

¹ BBl 2025 ...
² BBl 2025 ...
³ SR 611.0

(Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp)

^{2bis} Verweigert die Bundesversammlung die Genehmigung, so dürfen ab dem Zeitpunkt ihres Beschlusses keine weiteren Verpflichtungen zur Ausführung des Vorhabens eingegangen werden. Bereits eingegangene Verpflichtungen sind aufzulösen, es sei denn, dass durch deren Auflösung der Eidgenossenschaft ein grosser Schaden entstehen würde.

Art. 34 Abs. 1, Abs. 2 zweiter Satz, Abs. 2^{bis} und 3

¹ Vor der Genehmigung durch die Bundesversammlung darf der Bundesrat Aufwände oder Investitionsausgaben nach Artikel 33 nur beschliessen, wenn er sie nicht aufschieben kann und die Finanzdelegation ihnen zugestimmt hat.

² ... Er informiert sie vor ihrem Beschluss über die Folgen einer Nichtgenehmigung.

^{2bis} Verweigert die Bundesversammlung die Genehmigung, so dürfen ab dem Zeitpunkt ihres Beschlusses keine weiteren Zahlungen mehr geleistet werden. Bereits geleistete Zahlungen sind zurückzufordern.

³ Überschreitet der Aufwand oder die Investitionsausgabe 500 Millionen Franken und wird für ihre nachträgliche Genehmigung innert einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session verlangt, so findet diese in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session statt.

Minderheit

(Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp)

^{2bis} Verweigert die Bundesversammlung die Genehmigung, so dürfen ab dem Zeitpunkt ihres Beschlusses keine weiteren Zahlungen mehr geleistet werden. Bereits geleistete Zahlungen sind zurückzufordern, es sei denn, dass durch deren Rückforderung der Eidgenossenschaft ein grosser Schaden entstehen würde.

Minderheit

(Schilliger, Gianini, Wasserfallen Christian)

Nichteintreten

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Die Koordinationskonferenz bestimmt das Inkrafttreten.