



21.503 / 22.483

Parlamentarische Initiativen

Budgetberatung und parlamentarisches Mitberichtsverfahren

Bericht der Finanzkommission des Nationalrates

vom 29. Juni 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Parlamentsgesetzes. Gleichzeitig erhalten der Bundesrat und die parlamentarischen Kommissionen Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

29. Juni 2023

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Roland Fischer

Zusammenfassung

Die Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) hat am 22. Oktober 2021 die parlamentarische Initiative 21.503 «Rechtsgrundlagen zur Budgetberatung. Änderungsbedarf» und am 9. November 2022 die parlamentarische Initiative 22.483 «Einbezug der Finanzkommissionen bei Vorstössen und Erlassentwürfen von Sachbereichskommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sicherstellen» eingereicht. Die Einreichung beider Kommissionsinitiativen ist das Ergebnis reiflicher Überlegungen beider Finanzkommissionen (FK). Angestrebt wird eine Änderung von Bestimmungen des Parlamentsgesetzes (ParlG), welche einerseits den Budgetprozess, andererseits die Kompetenzen der FK im parlamentarischen Mitberichtsverfahren betreffen. Auch wenn kein inhaltlicher Zusammenhang zwischen beiden Initiativen besteht, hat die FK-N beschlossen, sie aus verwaltungsökonomischen Gründen in eine Sammelvorlage zusammenzuführen. Dieses Vorgehen kommt auch bei anderen Änderungen des Parlamentsrechts zur Anwendung.

Initiative 21.503: Die Erfahrungen zur Budgetberatung aus der siebenjährigen Praxis seit der Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) haben gezeigt, dass die unterschiedlichen Verfahrensregelungen des ParlG, welche bei den verschiedenen Bundesbeschlüssen zum Voranschlag zur Anwendung kommen, potentiell zu inkohärenten bzw. unbeabsichtigten Beschlüssen der eidgenössischen Räte führen können. Das ist insbesondere der Fall beim Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag. Die FK-N beantragt, dass der Einigungsantrag zum Bundesbeschluss Ib neu gemäss Artikel 94a ParlG und somit analog zum Einigungsantrag zur Legislaturplanung und zum Finanzplan beraten wird. Die Räte sollen über jede Bestimmung des Einigungsantrags einzeln abstimmen. Bei einer Ablehnung würde nur die betroffene Bestimmung gestrichen und nicht, wie im geltenden Recht, der gesamte Bundesbeschluss Ib hinfällig werden.

Initiative 22.483: Auslöser der Initiative waren diverse Ratsbeschlüsse aus dem Jahr 2022 (u.a. Aufstockung der Armeeausgaben, indirekte Gegenvorschläge zur Gletscher- und zur Prämientlastungsinitiative), welche den Finanzplan ab dem Jahr 2024 aus dem Gleichgewicht gebracht haben. Im Ergebnis resultiert ein mit der Schuldenbremse nicht zu vereinbarendes strukturelles Defizit, das Bundesrat und Parlament zu Bereinigungsmassnahmen im Bundeshaushalt zwingt. Die Räte haben diese Beschlüsse gefasst, ohne dass sich die FK dazu im parlamentarischen Mitberichtsverfahren geäussert haben, weil sie bei Erlassentwürfen von Sachbereichskommissionen, im Gegensatz zu solchen des Bundesrates, in der Regel nicht zu Mitberichten eingeladen werden. Die FK-N beantragt, dass der parlamentarische Mitberichtsprozess in den FK vereinfacht und vereinheitlicht wird. Heute beschränken sich die Antrags- und Rederechte der FK in den Räten auf Vorlagen, mit welchen Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beantragt werden. Rund zwei Drittel des Bundeshaushaltes betreffen jedoch Einnahmen und Ausgaben, die gesetzlich gebunden sind. Deshalb sollen die FK künftig in den Räten auch zu Vorlagen Stellung nehmen können, welche die Einnahmen des Bundes regeln oder zu bedeutenden gebundenen Ausgaben führen. Die beantragte Neuregelung des parlamentarischen Mitberichtsverfahrens soll einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der FK im Bereich der Haushaltsführung leisten. Weiter sollen sich die FK

in ihren Mitberichten zuhanden der Sachbereichskommissionen künftig mehr auf die finanzpolitischen Aspekte der Vorlagen fokussieren – namentlich auf die Einnahmen und die Ausgaben in Form von Verpflichtungskrediten, Zahlungsrahmen, gesetzlich gebundenen Ausgaben und Subventionen. Wenn Erlassentwürfe mit erheblichen finanziellen Auswirkungen von parlamentarischen Kommissionen ausgearbeitet werden, soll die finanzpolitische Einschätzung der FK zeitgleich wie die Stellungnahme des Bundesrates eingeholt werden.

Die FK-N hat die Staatspolitische Kommission ihres Rates (SPK-N) gebeten, zu ihrem Vorentwurf vom 31. März 2023 zur Umsetzung der genannten parlamentarischen Initiativen Stellung zu nehmen. Die SPK-N hat die Vorschläge der FK-N am 20. April 2023 geprüft und dazu eine grundsätzliche Beurteilung des Handlungsbedarfs vorgenommen. Sie unterstützt mehrheitlich die Vorschläge zur Umsetzung der Initiativen 21.503 und 22.483. Daraufhin hat die FK-N eine Vorlage und den vorliegenden erläuternden Bericht ausgearbeitet und diese am 29. Juni 2023 verabschiedet. Der Bundesrat und die interessierten Kommissionen erhalten die Gelegenheit zur Stellungnahme vor der Beratung der Vorlage der FK-N im Nationalrat.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	5
1.1 Budgetberatung (Pa. Iv. 21.503)	5
1.1.1 Bestehendes Regelwerk	5
1.1.2 Konstellationen mit potentiell inkohärenten bzw. unbeabsichtigten Beschlüssen	8
1.1.3 Neue Lösung	9
1.2 Parlamentarisches Mitberichtsverfahren (Pa. Iv. 22.483)	10
1.2.1 Bestehendes Regelwerk	10
1.2.2 Bestehende Praxis	11
1.2.3 Erkannter Handlungsbedarf	12
1.2.4 Neue Lösung	13
1.2.5 Exkurs: Die Kompetenzen der kantonalen Finanzkommissionen	14
2 Grundzüge der Vorlage	16
2.1 Budgetberatung (Pa. Iv. 21.503)	16
2.1.1 Beantragte Änderungen	16
2.1.2 Stellungnahme der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates	17
2.2 Parlamentarisches Mitberichtsverfahren (Pa. Iv. 22.483)	17
2.2.1 Beantragte Änderungen	17
2.2.2 Geprüfte Alternativen und nicht weiterverfolgte Lösungsansätze	19
2.2.3 Erhebliche finanzielle Auswirkungen: Definition	21
2.2.4 Parlamentarisches Monitoring der finanzrelevanten Geschäfte	23
2.2.5 Umsetzung der Vorlage in der Praxis der parlamentarischen Beratung	23
2.2.6 Stellungnahme der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates	26
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	27
3.1 Parlamentsgesetz (ParLG)	27
4 Finanzielle und personelle Auswirkungen	29

Bericht

1

Ausgangslage

1.1

Budgetberatung (Pa. Iv. 21.503)

1.1.1

Bestehendes Regelwerk

Mit dem Voranschlag 2017 wurde das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) eingeführt. Die heutige parlamentarische Budgetberatung unterscheidet sich zum Teil stark von dem, was die Bundesversammlung vor der Einführung des NFB praktizierte. Dies ist insbesondere auf die erweiterten rechtlichen Möglichkeiten des Parlaments bei der Beratung des Voranschlags mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan zurückzuführen.

Mit den Bundesbeschlüssen Ia und Ib über den Voranschlag beschliesst die Bundesversammlung das jährliche Budget des Bundes. Mit dem *Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag* werden die finanziellen Mittel genehmigt. Das Parlament erteilt damit Bundesrat und Verwaltung die Kompetenz, bis zur Voranschlagshöhe (quantitative Spezifikation) für den in der Voranschlagsposition vorgesehenen Zweck (qualitative Spezifikation) Zahlungen zu leisten oder finanzielle Verpflichtungen einzugehen (bei Verpflichtungskrediten). Mit dem *Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag* kann das Parlament die Planungsgrössen einzelner Leistungsgruppen der Verwaltungseinheiten ändern. Bei den Planungsgrössen handelt es sich zum einen um Ziele, Messgrössen und Sollwerte, zum anderen um Rahmenbedingungen der Kreditverwendung. Mit dem *Bundesbeschluss II über den Finanzplan* nimmt das Parlament Kenntnis vom Finanzplan. Es kann den Bundesbeschluss mit Aufträgen an den Bundesrat für eine Änderung des nächsten Voranschlags ergänzen. Beim Finanzplan können Kredithöhen in Zahlenform, Aufträge in Textform oder Mischformen davon vorgegeben werden.

Den verschiedenen Bundesbeschlüssen zum Budget liegen unterschiedliche Bestimmungen des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) zugrunde, was das Eintreten und die Gesamtabstimmung auf die Vorlagen sowie die Beratung und die Rechtsfolge der Ablehnung des Einigungsantrags anbelangt.

Eintreten auf den Entwurf zum Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan

Eintreten auf Bundesbeschluss Ia (Voranschlag) und Bundesbeschluss II (Finanzplan) ist obligatorisch; Eintreten auf Bundesbeschluss Ib (Planungsgrössen) ist hingegen nicht obligatorisch.

Die Bundesverfassung (BV, SR 101) verlangt von der Bundesversammlung, dass sie gewisse Geschäfte beraten muss. Gemäss Artikel 74 Absatz 3 ParlG ist das Eintreten deshalb bei Volksinitiativen (Art. 139 BV), Voranschlägen (Art. 167 BV), Geschäftsberichten (Art. 169 und Art. 187 Abs. 1 Bst. b BV), Rechnungen (Art. 167 BV), Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland (Art. 172 Abs. 3 BV), bei der Gewährleistung kantonaler Verfassungen (Art. 172 Abs. 2 BV), bei der Legislaturplanung sowie beim Finanzplan (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV) obligatorisch.

Wie der Voranschlag sind auch die Legislaturplanung und der Finanzplan zentrale Instrumente der Staatstätigkeit. Die Bundesversammlung hat das Recht und die Pflicht, an diesen wichtigen Planungen mitzuwirken (vgl. Art. 173 Bst. g BV). Aus diesem Grund hat die Bundesversammlung neben dem Eintreten beim Voranschlag auch das Eintreten bei der Legislaturplanung und dem Finanzplan für obligatorisch erklärt. Eine differenzierte Lösung wäre aufgrund der engen Verknüpfung des Finanzplans mit dem Voranschlag im NFB-Modell auch nicht denkbar.

Demgegenüber gibt es keine verfassungsmässige Verpflichtung der Bundesversammlung, im Voranschlag Planungsgrössen festzulegen. Gemäss Artikel 29 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG, SR 611.0) kann die Bundesversammlung für jede einzelne Leistungsgrösse eine finanzielle Planungsgrösse festlegen. Zudem kann die Bundesversammlung gemäss Artikel 25 Absatz 3 ParlG Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, den zeitlichen Ablauf der Projektverwirklichung und die Berichterstattung durch den Bundesrat näher regeln. Es besteht jedoch keine Pflicht der Bundesversammlung zur Festlegung dieser Grössen, es liegt in ihrem freien Ermessen. Aus diesem Grund ist Eintreten auf den Bundesbeschluss über die Planungsgrössen gemäss geltendem Recht nicht obligatorisch.

Gesamtabstimmungen zum Entwurf zum Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan

Die Erstberatung eines Erlassentwurfes wird durch die Gesamtabstimmung abgeschlossen. Diese hat die Funktion, dass jedes Ratsmitglied am Ende der Detailberatung das Resultat der Beratung insgesamt beurteilen und seine Haltung mittels einer Abstimmung abgeben kann. Ist Eintreten auf die Vorlage obligatorisch, so findet gemäss Artikel 74 Absatz 4 ParlG – ausser bei Voranschlägen und Rechnung – keine Gesamtabstimmung statt, weil eine negative Gesamtabstimmung einem Nichteintreten gleichkäme. Diese Rechtsfolge ist jedoch bei obligatorischem Eintreten ausgeschlossen.

Beim Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag wird trotz des obligatorischen Eintretens eine Gesamtabstimmung durchgeführt. Artikel 74 Absatz 5 ParlG legt die Rechtsfolge für den Fall einer negativen Gesamtabstimmung fest: Verwirft ein Rat zweimal oder werfen beide Räte den Entwurf in der Gesamtabstimmung, gilt das als Rückweisungsbeschluss an den Bundesrat. In der Folge hat der Bundesrat die Pflicht, einen neuen Entwurf zu unterbreiten.

Da hingegen Eintreten auf den Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag nicht obligatorisch ist, greifen die übrigen Verfahrensregeln nach Artikel 74 Absatz 5 ParlG: Verwirft ein Rat den Entwurf in der Gesamtabstimmung, so kommt dies einem Nichteintreten gleich. Das Geschäft ist dann erledigt, wenn auch der Zweirat die Vorlage in der Gesamtabstimmung ablehnt.

Da Eintreten auf den Bundesbeschluss II über den Finanzplan obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt. Eine Gesamtbeurteilung über verschiedene Planungsgrössen im Rahmen einer Gesamtabstimmung macht auch deshalb keinen Sinn, weil es beim Finanzplan darum geht, dem Bundesrat punktuelle Aufträge zu erteilen, die als eigenständig anzusehen sind. Ergänzen die Räte den Finanzplan nicht mit Aufträgen an den Bundesrat, so wird der Finanzplan lediglich zur Kenntnis genommen. Eine

Gesamtabstimmung wäre in diesem Fall überflüssig. Zudem macht eine Gesamtabstimmung auch deshalb keinen Sinn, weil die Aufträge der Räte an den Bundesrat zur Änderung des Finanzplans rechtlich nicht bindend sind. Der Bundesrat kann gemäss Artikel 28 Absatz 4 ParlG von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen abweichen, muss dies aber begründen.

Beratung des Einigungsantrags zum Entwurf zum Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan

Im Falle eines Einigungsantrags kommen für die drei Bundesbeschlüsse Ia, Ib und II unterschiedliche Verfahren zur Anwendung. Der Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag muss zustande kommen, ansonsten fehlen dem Bundesrat die finanziellen Ressourcen für die Ausübung der von der Rechtsordnung vorgesehenen Aufgaben. Deshalb hat der Gesetzgeber für den Einigungsantrag zum Voranschlag des Bundes in Artikel 94 ParlG eine spezielle Lösung vorgesehen. So gilt der tiefere Betrag aus der dritten Beratung als angenommen, falls der Einigungsantrag zum Bundesbeschluss Ia in einem Rat verworfen wird.

Beim Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag gilt das normale Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 ParlG. Wird der Einigungsantrag in den Räten verworfen, so wird der Bundesbeschluss Ib abgeschrieben. Es entfallen damit auch alle Änderungen, über welche die Räte bereits übereinstimmende Beschlüsse gefällt haben. Es gelten in diesem Fall die vom Bundesrat in der Budgetbotschaft vorgegebenen Planungsgrössen, und es werden keine Rahmenbedingungen der Kreditverwendung verabschiedet.

Beim Bundesbeschluss II über den Finanzplan kommt die besondere Differenzregelung gemäss Artikel 94a ParlG zu Anwendung. Die Einigungskonferenz stellt nicht einen Einigungsantrag, welcher alle verbliebenen Differenzen gesamthaft bereinigt, sondern zu jeder Differenz einen separaten Antrag. Über jeden dieser Anträge wird gesondert abgestimmt. Die Folge einer Ablehnung ist nicht die Abschreibung des gesamten Finanzplans, sondern die Streichung der betreffenden Bestimmung. Mit dieser Regelung kann erreicht werden, dass der Bundesbeschluss II auch dann zustande kommt, wenn sich die Räte in einzelnen Punkten nicht einig sind. Jeder Auftrag an den Bundesrat wird als eigenständig angesehen. So kommen Aufträge an den Bundesrat, welche bereits vor der allfälligen Einsetzung einer Einigungskonferenz in beiden Räten eine Mehrheit gefunden haben, definitiv zustande.

Überblick über die verschiedenen Verfahren zur Budgetberatung gemäss ParlG

	Eintreten (Art. 74 Abs. 3 ParlG)	Gesamtabstimmung (Art. 74 Abs. 4, 5 ParlG)	Einigungsantrag (Art. 93, 94 und 94a)
Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag *	obligatorisch	wird durchgeführt	Bei Ablehnung gilt der tiefere Betrag aus der dritten Beratung.
Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag	<u>nicht</u> obligatorisch	wird durchgeführt	Bei Ablehnung wird der ganze Erlassentwurf abgeschrieben.
Bundesbeschluss II über den Finanzplan	obligatorisch	wird <u>nicht</u> durchgeführt	Die Räte stimmen über jede Bestimmung einzeln ab. Bei Ablehnung wird die betroffene Bestimmung gestrichen.

* Den Bundesbeschlüssen III und IV über die Entnahmen aus dem Bahninfrastrukturfonds bzw. aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds liegen die gleichen Rechtsgrundlagen zugrunde wie dem Bundesbeschluss Ia.

1.1.2 Konstellationen mit potentiell inkohärenten bzw. unbeabsichtigten Beschlüssen

Die Erfahrungen zur Budgetberatung aus der siebenjährigen Praxis seit der Einführung des NFB haben gewisse Kinderkrankheiten zu Tage gefördert. Diese sind zwar nicht gravierend, können aber möglicherweise zu inkohärenten bzw. unbeabsichtigten Beschlüssen der Bundesversammlung führen, da das Parlamentsgesetz für die verschiedenen Bundesbeschlüsse zum Voranschlag in Sachen Eintreten, Gesamtabstimmung und Rechtsfolge der Ablehnung des Einigungsantrags unterschiedliche Regelungen vorsieht (siehe Kap. 1.1.1).

Inkohärente bzw. unbeabsichtigten Beschlüsse können insbesondere dann zustande kommen, wenn der Antrag der Einigungskonferenz zum Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag in einem Rat verworfen wird. In diesem Fall wird gemäss der geltenden rechtlichen Regelung von Artikel 93 Absatz 2 ParlG der gesamte Erlassentwurf abgeschrieben. Betroffen sind nicht nur die nach der dritten Beratung noch bestehenden Differenzen, sondern auch die vor der Einsetzung der Einigungskonferenz unbestrittenen und bereits bereinigten Bestimmungen.

Die Bestimmungen im Bundesbeschluss Ib weisen untereinander grundsätzlich keinen inhaltlichen Zusammenhang auf. So hat die Änderung eines Ziels (bzw. dessen Messgrössen und Sollwerte) einer Verwaltungseinheit insbesondere keine Auswirkung auf die gesetzten Ziele einer anderen Verwaltungseinheit. Das Gleiche gilt bei der Festlegung einer Rahmenbedingung der Kreditverwendung: Der inhaltliche Bezug beschränkt sich ausschliesslich auf die Kreditposition, die mit einer Rahmenbedingung versehen wird. Die Festlegung einer Rahmenbedingung hat keine Auswirkung auf die Rahmenbedingungen von weiteren Krediten. Aus diesem Grund ist es in der Logik des NFB nicht sinnvoll, dass bei einer Ablehnung des Einigungsantrags zum Bundesbeschluss Ib auch unbestrittene Bestimmungen wegfallen.

Ferner kann folgende Situation eintreten: Die Räte einigen sich auf die Änderung (Kürzung oder Aufstockung) eines Kredits im Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag und versehen diese Änderung mit einer Rahmenbedingung der Kreditverwendung. Der Antrag der Einigungskonferenz zum Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag wird dann aber aufgrund einer anderen, bestrittenen Planungsgrösse verworfen. Gemäss geltendem Recht würde der gesamte Bundesbeschluss Ib abgeschrieben und die unbestrittene Rahmenbedingung der Kreditverwendung wegfallen, die Änderung des Kredits aber zustande kommen.

1.1.3 Neue Lösung

Aus Sicht der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte ist die aktuelle Rechtslage und ihre möglichen Folgen unbefriedigend. Die Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) hat deshalb die parlamentarische Initiative 21.503 n *Rechtsgrundlagen zur Budgetberatung. Änderungsbedarf* eingereicht¹, mit welcher die einschlägigen Rechtsgrundlagen zur parlamentarischen Budgetberatung angepasst werden sollen. Unter den Bundesbeschlüssen zum Voranschlag und zu den Planungsgrössen soll mehr Kohärenz erreicht werden.

Der Einigungsantrag zum Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen zum Voranschlag soll neu gemäss Artikel 94a ParlG und somit analog zum Einigungsantrag zur Legislaturplanung und zum Finanzplan beraten werden. Die Räte würden über jede Bestimmung des Einigungsantrags einzeln abstimmen. Bei einer Ablehnung würde nur die betroffene Bestimmung gestrichen und nicht, wie im geltenden Recht, der gesamte Bundesbeschluss Ib hinfällig werden.

Überblick über die verschiedenen Verfahren zur Budgetberatung gemäss Entwurf der FK-N (Änderung fett gedruckt)

	Eintreten (Art. 74 Abs. 3 ParlG)	Gesamtabstimmung (Art. 74 Abs. 4, 5 ParlG)	Einigungsantrag (Art. 94 und 94a)
Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag *	obligatorisch	wird durchgeführt	Bei Ablehnung gilt der tiefere Betrag aus der dritten Beratung.
Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag	<u>nicht</u> obligatorisch	wird durchgeführt	Die Räte stimmen über jede Bestimmung einzeln ab. Bei Ablehnung wird die betroffene Bestimmung gestrichen.
Bundesbeschluss II über den Finanzplan	obligatorisch	wird <u>nicht</u> durchgeführt	Die Räte stimmen über jede Bestimmung einzeln ab. Bei Ablehnung wird die betroffene Bestimmung gestrichen.

¹ Wortlaut der Pa. Iv. 21.503: «Die Rechtsgrundlagen zur parlamentarischen Budgetberatung sind so anzupassen, dass beim Verfahren zur Annahme der drei wichtigsten Bundesbeschlüsse zum Voranschlag (Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag, Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag und Bundesbeschluss II über den Finanzplan) grössere Kohärenz gewährleistet ist.»

1.2 **Parlamentarisches Mitberichtsverfahren (Pa. Iv. 22.483)**

1.2.1 **Bestehendes Regelwerk**

Sämtliche Ausgaben des Bundes müssen vom Parlament beschlossen werden. Bei der Ausübung der parlamentarischen Budgethoheit nehmen die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte (FK) eine zentrale Funktion wahr. Deren Aufgaben werden in Artikel 50 ParlG festgehalten.

Gemäss Absatz 1 beraten die FK nicht nur Budget und Staatsrechnung vor. Vielmehr befassen sie sich mit allen grundlegenden Fragen der Haushaltsführung des Bundes. Ein wesentliches Instrument der Haushaltsführung ist die finanzielle Planung und die damit einhergehende Prüfung der Finanzierbarkeit von Vorhaben, insbesondere vor dem Hintergrund der in Artikel 126 BV verankerten Schuldenbremse.

Bei der Ausübung der Budgethoheit sind die eidgenössischen Räte eingeschränkt, denn ein erheblicher (und steigender) Teil der Ausgaben ist gesetzlich stark gebunden.² Das Parlament ist an die Rechtsordnung gebunden und kann die gesetzlich stark gebundenen Ausgaben im Rahmen der Budgetberatung nicht anpassen. Nicht nur die stark gebundenen Ausgaben schränken den finanzpolitischen Spielraum von Bundesrat und Parlament stark ein: Auch die schwach gebundenen Ausgaben können kurzfristig nicht völlig frei angepasst werden, denn hier bestehen teilweise vertragliche oder anderweitige Verpflichtungen. Zudem werden über zwei Drittel der schwach gebundenen Ausgaben über mehrjährige Finanzbeschlüsse (in der Form von Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen) gesteuert, mit denen das Parlament die mittelfristige Ausgabenplanung festlegt.

Diese Struktur des Bundeshaushalts und die damit einhergehende Haushaltsführung haben zur Folge, dass die wesentlichen finanzrelevanten Geschäfte nicht durch die FK, sondern durch die zuständigen und mit der Gesetzgebung betrauten Sachbereichskommissionen vorberaten werden. Wenn die FK ihrem gesetzlichen Auftrag, bei der Finanzplanung des Bundes mitzuwirken, nachkommen wollen, so müssen sie auf die Gesetzgebung und die mehrjährigen Finanzbeschlüsse Einfluss nehmen. In diesem Zusammenhang bilden die sogenannten Mitberichte der FK ein zentrales Instrument der Einflussnahme auf die Finanzplanung innerhalb des Parlamentes.

Grundsätzlich kann sich gemäss Artikel 49 Absatz 4 ParlG jede Kommission bei sachübergreifenden Geschäften mittels Mitbericht an eine andere Kommission wenden. Jedoch machen die FK am meisten von diesem Instrument Gebrauch, weil sie für das sachbereichsübergreifende Querschnittsthema «Finanzen» federführend sind. Die meisten Vorlagen haben finanzielle Komponenten, seien es deren Finanzierbarkeit, die Art ihrer Finanzierung, die Frage der Steuerung des Haushalts, die Setzung von Standards oder das Vorhandensein von Controlling- oder Reportinginstrumenten. Aus diesem Grund sind die Mitberichte der FK auch im Parlamentsgesetz explizit geregelt (Art. 50 Abs. 2 und 3).

² Der Anteil stark gebundener Ausgaben hat von rund 55 Prozent im 2015 auf 62 Prozent im 2020 zugenommen und wird in den kommenden Jahren weiter auf etwa 65 Prozent steigen (vgl. EFV, Oktober 2021; Bericht Gebundene Ausgaben 2021).

Der Mitbericht nach Absatz 2 kommt bei finanzpolitisch relevanten Geschäften zum Zug, bei denen dem Parlament keine Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen beantragt werden. Dies ist unter anderem bei Gesetzesvorlagen im Steuer- oder im Sozialversicherungsbereich der Fall. Der Mitbericht richtet sich an die federführende Kommission. Die Anträge der FK erscheinen nicht auf der Ratsfahne, die empfangende Kommission muss aber darüber befinden.

Anlässlich der Beratung der Vorlage zum NFB hat die Bundesversammlung beschlossen, die Stellung der FK bei finanzrelevanten Vorlagen zu stärken. Gemäss der am 1. Juli 2015 in Kraft getretenen Bestimmung in Absatz 3 sind die FK zum Mitbericht zu den Entwürfen für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen einzuladen, die ihnen nicht zur Vorberatung zugewiesen werden. In diesem Fall gelten für die FK für die Vertretung ihrer Anträge in den Räten dieselben Rechte wie für die vorberatenden Sachbereichskommissionen und ihre Anträge erscheinen auf der Ratsfahne.

1.2.2 Bestehende Praxis

Die bestehenden Bestimmungen über das parlamentarische Mitberichtsverfahren und die Mitwirkungsrechte der FK sehen keine Unterscheidung zwischen Erlassentwürfen des Bundesrates und solchen, welche von Kommissionen stammen, vor. In der Praxis ist es allerdings nicht unerheblich, ob der Bundesrat oder eine Kommission eine Vorlage ausgearbeitet hat. Nachfolgend werden die wesentlichen Unterschiede kurz skizziert.

Erlassentwürfe des Bundesrates

In der Praxis kündigt die Bundeskanzlei den Parlamentsdiensten frühzeitig Botschaften und Berichte an, welche der Bundesrat zuhanden des Parlaments zu überweisen beabsichtigt. Diese Meldung beinhaltet eine (teilweise sehr grobe) Schätzung der finanziellen Auswirkungen und erfolgt grundsätzlich sechs Monate vor der gewünschten Behandlung im Erstrat. Die FK beschliessen auf der Grundlage dieser Meldungen, welche Vorlagen sie im Mitberichtsverfahren zu behandeln gedenken. Sie stellen – bei Gesetzesvorlagen – ihrem jeweiligen Büro Antrag, einen Mitbericht verfassen zu dürfen (Art. 50 Abs. 2 ParlG). Bei Vorlagen zu Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen entscheiden die FK eigenständig über eine allfällige Beratung im Mitberichtsverfahren (Art. 50 Abs. 3 ParlG).

Der Bundesrat beurteilt seine Vorlagen im Gesamtkontext der finanziellen Haushaltslage und prüft deren Konformität mit der Schuldenbremse. Er ist gehalten, der Bundesversammlung nur Vorlagen zu unterbreiten, welche die verfassungsmässigen Vorgaben der Schuldenbremse einhalten.

Erlassentwürfe von Sachbereichskommissionen

Das Parlamentsrecht sieht vor, dass parlamentarische Kommissionen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Erlassentwürfe ausarbeiten und Vorstösse einreichen können. Bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen prüfen die zuständigen Kommissionen die finanziellen Auswirkungen ihres Vorhabens und stellen diese im erläuternden Bericht zu einem Entwurf dar.

Die Beurteilung, ob eine Vorlage im Gesamtkontext der finanziellen Haushaltslage finanzierbar ist, wird von der urhebenden Sachbereichskommission nicht vorgenommen. Vielmehr obliegt diese Aufgabe auf legislativer Stufe den FK, welche sich laufend mit der Haushaltsführung des Bundes befassen. Die Frage der Finanzierbarkeit ist aber ein entscheidender Faktor beim Meinungsbildungsprozess der Räte. Ist eine Vorlage nicht gegenfinanziert, führt deren Annahme durch die Räte aufgrund der strikten Regeln der Schuldenbremse unweigerlich zu Sparmassnahmen und/oder zum Zwang, zusätzliche Einnahmen zu generieren, z. B. über Steuererhöhungen.

Anders als bei Vorlagen des Bundesrates erfolgt bei Erlassentwürfen von Kommissionen in der Praxis keine zentrale Meldung an die Parlamentsdienste. Die FK erfahren deshalb in den meisten Fällen von diesen Erlassentwürfen erst, wenn sie in einem Rat hängig sind. Aus zeitlichen Gründen können sich die FK mit diesen Vorlagen nicht mehr befassen und ihre finanzpolitischen Einschätzungen können in die Beratungen der federführenden Kommission und des (Erst-)Rates nicht mehr einfließen. Einzig der Bundesrat nimmt zuhanden der Räte eine finanzpolitische Einschätzung der Vorlage vor. Eine Einschätzung des zuständigen parlamentarischen Organs – die FK – fehlt hingegen.

1.2.3 **Erkannter Handlungsbedarf**

In seinem Zusatzbericht zum Voranschlag 2023 mit Finanzplan 2024-2026 vom 19. Oktober 2022 wies der Bundesrat das Parlament auf die besorgniserregende Haushaltsentwicklung hin: Aufgrund zahlreichen, innert wenigen Monaten beschlossenen und nicht gegenfinanzierten Mehrausgaben seien die Vorgaben der Schuldenbremse im Finanzplan ohne entscheidende Gegenmassnahmen nicht zu erfüllen. Diese Einschätzung von Herbst 2022 bestätigte sich in den folgenden Wochen, weshalb der Bundesrat zwischen Frühjahr und Sommer 2023 verschiedene Massnahmen zur finanziellen Bereinigung des Finanzplans beschloss.

Diverse Ratsbeschlüsse haben 2022 den Finanzplan aus dem Gleichgewicht gebracht: Neben dem Entscheid über die Aufstockung der Armeeausgaben (Mo. 22.3367 und 22.3374) haben die eidgenössischen Räte unter anderem indirekte Gegenvorschläge zur Gletscher- (21.055) und zur Prämientlastungsinitiative (21.063) ausgearbeitet oder verabschiedet, welche zu hohen, nicht finanzierten Mehrausgaben führen. Im Ergebnis resultiert ein mit der Schuldenbremse nicht zu vereinbarendes strukturelles Defizit. Zwecks Einhaltung der Schuldenbremse zwingen diese strukturellen Defizite Bundesrat und Parlament zu Bereinigungsmassnahmen im Bundeshaushalt, um einen schuldenbremsenkonformen Voranschlag 2024 vorzulegen.

Die Räte haben diese erwähnten Beschlüsse gefasst, ohne dass sich die FK dazu im parlamentarischen Mitberichtsverfahren geäussert haben, weil sie bei Erlassentwürfen von Sachbereichskommissionen, im Gegensatz zu solchen des Bundesrates, in der Regel nicht zu Mitberichten eingeladen werden. Ihren gesetzlichen Auftrag nach Artikel 50 Absatz 1 ParlG erfüllten die FK deshalb nicht. Vor diesem Hintergrund reichte die FK-N die parlamentarische Initiative 22.483 *Einbezug der Finanzkommissionen bei Vorstössen und Erlassentwürfen von Sachbereichskommissionen mit erheblichen*

finanziellen Auswirkungen sicherstellen ein.³ Mit dieser Initiative sollen die einschlägigen Bestimmungen angepasst werden, damit die FK in Zukunft zu sämtlichen Erlassentwürfen (und allenfalls auch Vorstössen) mit potentiell erheblichen finanziellen Auswirkungen Stellung nehmen können, und zwar unabhängig davon, ob diese vom Bundesrat initiiert oder von parlamentarischen Kommissionen ausgearbeitet werden.

Dabei gab die FK-N in der Begründung ihrer Initiative an, auch die Mitwirkungsrechte der Finanzkommissionen im Zusammenhang mit Vorlagen, welche zu gesetzlich stark gebundenen Ausgaben und zu Mindereinnahmen führen, überprüfen zu wollen. Gesetzlich gebundene Ausgaben und Einnahmen betreffen rund Zwei Drittel des Bundeshaushalts. Bei diesen Vorlagen beschränken sich die Mitwirkungsrechte der FK auf das Instrument des Mitberichts zuhanden der vorberatenden Kommissionen (Art. 50 Abs. 2 ParlG). Das Parlamentsgesetz sieht erweiterte Kompetenzen und Mitspracherechte der FK einzig bei Entwürfen für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen vor (Art. 50 Abs. 3 ParlG). Diese Einschränkung ist finanzpolitisch nicht begründbar.

1.2.4 Neue Lösung

Der parlamentarische Mitberichtsprozess soll vereinfacht und vereinheitlicht werden. Heute beschränken sich die Antrags- und Rederechte der FK in den Räten auf Vorlagen, mit welchen Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beantragt werden. Die FK sollen künftig in den Räten auch zu Vorlagen Stellung nehmen können, welche die Einnahmen des Bundes regeln oder zu bedeutenden gebundenen Ausgaben führen. In ihren Mitberichten zuhanden der Sachbereichskommissionen sollen sich die FK künftig mehr auf die finanzpolitischen Aspekte der Vorlagen fokussieren – namentlich auf die Einnahmen und die Ausgaben in Form von Verpflichtungskrediten, Zahlungsrahmen, gesetzlich gebundenen Ausgaben und Subventionen. Neu sollen die FK von den zuständigen Sachbereichskommissionen zeitgleich wie der Bundesrat konsultiert werden, wenn deren Erlassentwürfe erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Die beantragte Neuregelung des parlamentarischen Mitberichtsverfahrens soll einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der FK im Bereich der Haushaltsführung leisten.

³ Wortlaut der Pa. Iv. 22.483: «Die Rechtsgrundlagen zum parlamentarischen Mitberichtsverfahren sind so anzupassen, dass die Finanzkommissionen ihren gesetzlichen Auftrag, sich mit allen grundlegenden Fragen der finanziellen Führung des Bundes zu befassen, besser wahrnehmen können. Dabei soll insbesondere sichergestellt werden, dass die Finanzkommissionen auch bei Erlassentwürfen und allenfalls Vorstössen von Sachbereichskommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zeit- und sachgerecht einbezogen werden.»

1.2.5 Exkurs: Die Kompetenzen der kantonalen Finanzkommissionen

Die Kommissionssysteme der Kantone können mit Blick auf ihre Kompetenzen im Bereich der Budgetausgaben (Finanzpolitik) und der Einnahmen (Steuerpolitik)⁴ entlang von zwei Dimensionen charakterisiert werden. Es handelt sich um die Unterscheidung einer funktionalen und einer prozessualen Dimension. Bei der *funktionalen Dimension* gibt es einerseits funktional nicht differenzierte Kommissionssysteme, in welchen die Finanzkommission⁵ Geschäfte betreffend der Einnahmen- und Ausgabenseite berät und anderseits funktional differenzierte Kommissionssysteme, bei denen diese Kompetenzen in zwei unterschiedlichen Kommissionen angesiedelt sind. Das zweitgenannte Modell entspricht der Bundesebene, wo die Kompetenz bezüglich der Einnahmen bei den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) und die Kompetenz bezüglich der Budgetausgaben bei den Finanzkommissionen liegt. Auf der kantonalen Ebene entspricht eine Mehrheit der Kommissionssysteme dem Modell auf Bundesebene. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg⁶, Schwyz, Solothurn, Tessin, Uri, Waadt und Zug⁷ berät die Finanzkommission Geschäfte der Einnahmen- und Ausgabenseite vor, was bedeutet, dass diese zehn kantonalen Finanzkommissionen mehr Kompetenzen als die Finanzkommissionen auf Bundesebene haben.

Bei den Kantonen, die ein funktional differenziertes Kommissionssystem kennen, gilt es zu unterscheiden, ob die für die Einnahmen zuständige Sachbereichskommission eine ständige Kommission oder eine ad-hoc-Kommission ist. In den sieben Kantonen Freiburg, Neuenburg, Obwalden, Schaffhausen, St. Gallen⁸, Thurgau und Zug werden wichtige Geschäfte, die die Einnahmen betreffen, in ad-hoc-Kommissionen vorberaten.

Bezüglich der *prozessualen Dimension* gibt es Kommissionssysteme, bei denen die Finanzkommission die finanzpolitischen Kerngeschäfte (Voranschlag und Rechnung) allein vorberät oder wo zwei Kommissionen (die Finanzkommission und die betroffene Sachbereichskommission) zur Vorberatung zuständig sind, was die Kompetenzen der Finanzkommissionen reduziert. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden (nur beim Voranschlag), Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Bern (nur bei der Rechnung), Freiburg, Glarus, Genf, Jura, Neuenburg, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Thurgau, Tessin, Uri und Zug liegt die Kompetenz ausschliesslich bei der Finanzkommission, wie es auch auf Bundesebene der Fall ist. In den Kantonen

⁴ Die Kompetenzen der kantonalen Finanzkommissionen im Bereich der Oberaufsicht werden in diesem Abschnitt nicht behandelt.

⁵ Unter dem Begriff «Finanzkommissionen» werden alle kantonalen Kommissionen subsumiert, in deren Zuständigkeit die Vorberatung der finanzpolitischen Kerngeschäfte fällt, unabhängig vom tatsächlichen Namen dieser Kommission in einem Kanton.

⁶ In der Praxis kümmert sich die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Kantons Freiburg um allgemeine direkte Steuern, während für alle anderen Abgaben ad-hoc-Kommissionen eingesetzt werden.

⁷ Die engere Staatswirtschaftskommission berät Anträge zu Gesetzen und Kantonsratsbeschlüssen vor, welche die Einnahmen oder Ausgaben einmalig um mehr als 100'000 Franken oder wiederkehrend um mehr als 20'000 Franken beeinflussen.

⁸ Grundsätzlich werden ad-hoc-Kommissionen eingesetzt, wobei teilweise auch die Finanzkommission mit der Vorberatung beauftragt wird.

Aargau, Basel-Stadt, Bern (nur beim Voranschlag), Graubünden, Luzern, Nidwalden und Zürich liegt die Federführung bei den Finanzkommissionen; die Sachbereichskommissionen haben aber das Recht, Mitbericht zu erstatten. Im Kanton Waadt hat die Finanzkommission weitergehende Kompetenzen: Sie erstellt einen Bericht zum Voranschlags- und zum Rechnungsentwurf des *Conseil d'État*, in dem sie ihre Einschätzungen zur Haushaltsführung und zum Voranschlagsentwurf darlegt. Der *Conseil d'État* hat nach der Verabschiedung des Voranschlags zwei Monate Zeit, um auf den Bericht zu antworten. Wird diese Antwort vom *Grand Conseil* abgelehnt, ist der *Conseil d'État* verpflichtet, mit dem Voranschlag des darauffolgenden Jahres eine neue Antwort vorzulegen. Wird diese zweite Antwort ebenfalls abgelehnt, werden die Anliegen in ein Postulat umgewandelt.

Nebst diesen zwei Modellen gibt es aber auch Kantone, die eigene Ausprägungen mit weniger Kompetenzen der Finanzkommissionen kennen. So führen im Kanton Wallis die Sachbereichskommissionen Sitzungen mit den in ihren Sachbereich fallenden Dienststellen durch, an denen ein Mitglied der Finanzkommission anwesend ist, und verfassen einen Vorbericht zuhanden der Finanzkommission. Im Kanton Solothurn sind die Sachbereichskommissionen zuständig für die Vorberatung von Voranschlag und Rechnung in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich; die Finanzkommission behandelt diese zwei Geschäfte nur unter dem finanziellen Gesichtspunkt. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist bei der Staatsrechnung die Geschäftsprüfungskommission im Lead (Aufsichtsfunktion über die korrekte Rechnungsführung) und die Finanzkommission würdigt die Rechnung aus finanzpolitischer Sicht.

Das Spiegelbild der prozessualen Dimension (Mitberatungsrechte der Sachbereichskommissionen zu den finanzpolitischen Kerngeschäften) sind die *Mitberatungsrechte der Finanzkommissionen zu Erlassentwürfen von finanzpolitischer Bedeutung* – diese sind der Kern dieser parlamentarischen Initiative. In der Regel sind die Sachbereichskommissionen für die Beratung von Geschäften mit Finanzbeschlüssen zuständig. Auf Bundesebene und zum Teil auch auf kantonaler Ebene stehen den Finanzkommissionen dabei oft spezifische Mitberatungsrechte zu. Auf Bundesebene sind die Finanzkommissionen zum Mitbericht zu den Entwürfen für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen einzuladen, die ihnen nicht zur Vorberatung zugewiesen werden. Für sie gelten für die Vertretung ihrer Anträge in den Räten dieselben Rechte wie für die vorberatenden Kommissionen. Auch bei sonstigen Erlassentwürfen von finanzpolitischer Bedeutung können die Finanzkommissionen Mitberichte an die vorberatenden Sachbereichskommissionen richten.

Auf kantonaler Ebene kann die Ausgestaltung der Mitberatungsrechte treppenartig angeordnet werden: Keine formellen Mitberatungsrechte existieren in den neun Kantonen Appenzell Innerrhoden, Genf, Jura, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Waadt, Thurgau und Zug. Danach sind verschiedene Zwischenstufen zu beobachten: Die Finanzkommission des Kantons Neuenburg kann nur auf Antrag der betreffenden Sachbereichskommission eine Stellungnahme abgeben. Im Kanton Basel-Landschaft kann die Finanzkommission selbst den Antrag stellen, einen Mitbericht zu schreiben; dieser muss aber genehmigt werden. Selbst entscheiden, ob sie mündlich zu den finanziellen Auswirkungen einer Vorlage Stellung nehmen möchte, kann die Finanzkommission des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Zu Projekten mit grossen finanziellen Auswirkungen kann sie zudem einen Bericht verfassen und ihn im Rat vertreten. Im Kanton

Aargau sind die Mitberatungsrechte auf Vorlagen beschränkt, welche nebst dem Aufgabenbereich der federführenden Sachbereichskommission den Aufgabenbereich der Finanzkommission direkt betreffen. Im Kanton Freiburg muss die Finanzkommission Finanzbeschlüsse mit Auswirkungen von mehr als 1,5 Millionen Franken vorberaten und kann Anträge im Grossen Rat vertreten, das Gesetz sieht aber keinen Mitbericht für Gesetzesentwürfe mit Kostenfolge vor, die in Sachbereichskommissionen vorberaten werden.

Auf der nächsthöheren Stufe anzusiedeln sind die Kantone Basel-Stadt und Bern, wo die Finanzkommission zu allen finanzrelevanten Vorlagen des Regierungsrats einen Mitbericht erstellen kann. In Bern kann sie zudem ein Geschäft an sich ziehen (sogenanntes Zugrecht). Am Ende des Spektrums sind die Kantone Luzern, Obwalden, Tessin, Uri, Wallis und Zürich⁹ anzusiedeln: Diese Finanzkommissionen können zu sämtlichen von anderen Kommissionen vorberatenen Vorlagen und Geschäften mit finanziellen Auswirkungen Stellung nehmen. Zusätzlich dazu können in den Kantonen Glarus, Graubünden, Nidwalden und Solothurn die Finanzkommissionen ihre Anträge im Rat vertreten.

Ein erwähnenswertes Mitwirkungsrecht ist schliesslich das Instrument der Finanzmotion, das die Kantone Bern und Zürich kennen. Es beauftragt den Regierungsrat, im nächsten Voranschlag oder im nächsten Aufgaben- und Finanzplan eine finanzielle Massnahme zu ergreifen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Finanzkommissionen des Bundes im Vergleich mit den Kantonen in Bezug auf die funktionale Dimension über wenig Kompetenzen verfügen, da die Kompetenzen im Bereich der Einnahmen nicht bei ihr angesiedelt sind. Bei der prozessualen Dimension besitzen sie hingegen im Vergleich zu zahlreichen Kantonen weitergehende Kompetenzen, weil sie die finanzpolitischen Kerngeschäfte als einzige Kommission vorberaten. Bei den Mitberatungsrechten zu Erlassentwürfen von finanzpolitischer Bedeutung liegen die Kompetenzen der Finanzkommissionen des Bundes im Vergleich zu den Kantonen im Mittelfeld.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Budgetberatung (Pa. Iv. 21.503)

2.1.1 Beantragte Änderungen

Der Einigungsantrag zum Bundesbeschluss Ib soll neu analog zum Einigungsantrag zur Legislaturplanung und zum Finanzplan gemäss Artikel 94a ParlG beraten werden. Wie bei der Legislaturplanung und dem Finanzplan geht es beim Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag darum, dem Bundesrat punktuelle Aufträge zu erteilen. Es ist deshalb nicht zweckmässig, die Vorlage gesamthaft anzunehmen oder abzulehnen, da unter den einzelnen Bestimmungen kein inhaltlicher Zusammenhang besteht. Die Räte sollen deshalb über jede Bestimmung einzeln abstimmen. Bei

⁹ Der Kanton Zürich kennt ein Referentensystem: Den Mitgliedern der Finanzkommission wird zu Beginn einer Legislatur die Verantwortung für eine Sachbereichskommission zugeteilt, bei der sie an den Sitzungen teilnehmen können, wenn diese Beratungsgegenstände mit erheblichen finanziellen Auswirkungen in den jeweiligen Bereichen vorberaten.

einer Ablehnung in einem Rat wird nur die betroffene Bestimmung zu den Planungsgrössen im Voranschlag gestrichen. Die Rechtsnatur des Bundesbeschlusses Ib und die *ratio legis* von Artikel 94a ParlG sprechen dafür, die Verfahrensregeln nach Artikel 94a ParlG auch auf den Bundesbeschluss Ib anzuwenden.

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass der Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag auch dann zustande kommt, wenn sich die Räte nicht bei jeder einzelnen Bestimmung einig sind. Anders als bei der heutigen Rechtslage würden mit dieser Lösung die unbestrittenen bzw. bereits beschlossenen Bestimmungen bei einer Ablehnung des Einigungsantrags nicht mehr wegfallen. Diese Lösung würde auch die Möglichkeit der differenzierten Einflussnahme auf das Budget und dessen Planungsgrössen erhöhen und die Räte könnten in Kenntnis des Beschlusses zum Budget (Bundesbeschluss Ia) differenziert über die Planungsgrössen (Bundesbeschluss Ib) abstimmen und damit für Kohärenz sorgen.

Eintreten auf den Bundesbeschluss über die Planungsgrössen soll von den Räten nach wie vor formell beschlossen werden, da das Parlament keinen verfassungsmässigen Auftrag hat, den Voranschlag mit Planungsgrössen zu ergänzen. Ein obligatorisches Eintreten auf den Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag würde dem bisherigen Sinn und Zweck von Artikel 74 Absatz 3 ParlG widersprechen, wonach das Eintreten nur bei Geschäften obligatorisch ist, deren Behandlung gemäss Verfassung erfolgen muss. Zudem kann der Voranschlag auch materiell ohne Beschlüsse des Parlaments zu den Planungsgrössen zustande kommen und von der Bundesverwaltung umgesetzt werden. Aus Sicht der FK-N ist der Entwurf über die finanziellen Planungsgrössen deshalb nicht als fester, unverzichtbarer Bestandteil des Voranschlags anzusehen. In der Praxis wird jedoch das Eintreten im Parlament kaum bestritten.

2.1.2 Stellungnahme der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) hat den Vorentwurf der FK-N am 20. April 2023 in Anwesenheit des Präsidenten der FK-N geprüft und dazu eine grundsätzliche Beurteilung des Handlungsbedarfs vorgenommen. Sie unterstützt mehrheitlich die Vorschläge zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.503 mit 15 zu 9 Stimmen.

2.2 Parlamentarisches Mitberichtsverfahren (Pa. Iv. 22.483)

2.2.1 Beantragte Änderungen

Zur Schliessung der in Abschnitt 1.2.3 beschriebenen Lücke schlägt die FK-N eine schlanke Lösung vor: Mit der Zusammenführung der bestehenden Bestimmungen nach Artikel 50 Absatz 2 und 3 ParlG soll das Mitberichtsverfahren vereinheitlicht und vereinfacht werden. Situationen, in denen in der gleichen Vorlage mit mehreren

Entwürfen unterschiedliche Verfahren angewendet werden, je nachdem, ob Verpflichtungskredite und/oder Zahlungsrahmen beantragt werden (Art. 50 Abs. 3) bzw. dem Parlament ein Gesetzentwurf unterbreitet wird (Art. 50 Abs. 2), sollen nicht mehr vorkommen. So wurden in der jüngeren Vergangenheit die Anträge der FK-N anlässlich der Beratung der Vorlage der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» im Nationalrat unterschiedlich gehandhabt: Anträge zum finanzpolitisch zentralen Entwurf 1 (Bundesgesetz mit neuen, gesetzlich stark gebundenen Ausgaben von jährlich 710 Millionen Franken) erschienen nicht auf der Ratsfahne, dies im Gegensatz zu Anträgen zum finanzpolitisch nachrangigen Entwurf 2 (einfacher Bundesbeschluss zu einem Verpflichtungskredit mit neuen, schwach gebundenen Ausgaben von jährlich 56 Millionen Franken). In der Beratung äusserten sich die Sprecher der FK allerdings sowohl zum Bundesgesetz als auch zum einfachen Bundesbeschluss.

Des Weiteren sollen die Bestimmungen zu den Mitberichten der FK dahingehend präzisiert werden, dass sie sowohl auf Erlassentwürfe des Bundesrates als auch auf solche von Kommissionen Anwendung finden. Zudem soll präzisiert werden, dass die FK ihre Anträge auf finanzpolitische Aspekte beschränken sollen. Auch wenn sich der Wortlaut von Artikel 50 ParlG nicht auf Erlassentwürfe des Bundesrates beschränkt, zeigt die heutige im Abschnitt 1.2.3 beschriebene Praxis, dass sich eine entsprechende Gesetzesänderung aufdrängt. Zudem sollen die Regelungen zum Verfahren bei parlamentarischen Initiativen (Art. 107 ff. ParlG) dahingehend ergänzt werden, dass eine Sachbereichskommission zu eigenen Erlassentwürfen nicht nur die Stellungnahme des Bundesrates einholt, sondern auch die Finanzkommission ihres Rates formell konsultiert und um eine finanzpolitische Einschätzung bittet.

Neben diesen Anpassungen zum Verfahren bei Erlassentwürfen von Kommissionen schlägt die FK-N auch die Ausdehnung der Kompetenzen der FK im Mitberichtsverfahren gemäss geltendem Artikel 50 Absatz 3 ParlG auf sämtliche Erlassentwürfe mit erheblichen finanziellen Auswirkungen vor. Betroffen von dieser Anpassung sind sowohl Vorlagen, welche neue Ausgaben oder eine Änderung von bereits existierenden Ausgaben zur Folge haben, als auch Vorlagen, welche die Einnahmen des Bundes regeln.

Eine Ausdehnung der Kompetenzen der FK im Mitberichtsverfahren darf aus Sicht der FK-N nicht zulasten des Beratungsprozesses in den vorberatenden Kommissionen erfolgen bzw. die Beratung im Rat verlangsamen oder gar verzögern. In der Praxis müssen sich die FK bereits heute arrangieren, um ihre Mitberichte den Sachbereichskommissionen bzw. ihre Anträge den Räten rechtzeitig zu unterbreiten. Eine Kompetenzerweiterung der FK stellt diese bestehende und bewährte Praxis nicht in Frage. Zu diesem Zweck sollen die FK zum einen den vorberatenden Kommissionen nur dann einen Mitbericht vorlegen, wenn die Beratung im Rat wie geplant stattfinden kann und nicht aufgrund des Mitberichts der FK verschoben werden muss. Kann eine Kommission einen Mitbericht der FK aus zeitlichen Gründen nicht mehr berücksichtigen, so stellt die FK ihre finanzpolitischen Anträge nur im Rat. Diese Konstellation ist aber grundsätzlich zu vermeiden, da die zuständige Kommission die Auffassung der FK nicht mehr berücksichtigen kann und so die Zusammenführung der Sach- und

Finanzpolitik erschwert ist. Zum anderen soll die Schwelle der «erheblichen finanziellen Auswirkungen» von den FK so ausgelegt werden, dass es nicht zu einer Häufung von Mitberichten an die vorberatenden Kommissionen führt (siehe Abschnitt 2.2.3).

Auch wenn die Sachbereichskommissionen die finanziellen Auswirkungen von Vorlagen in ihrem Kompetenzbereich prüfen und anlässlich ihrer Beratungen berücksichtigen, fehlt ihnen in der Regel der Überblick über weitere Vorlagen von Bundesrat und Parlament mit finanziellen Auswirkungen. Es gehört deshalb zu den Kernaufgaben der FK, die behandelte Vorlage in den Gesamtkontext des Bundeshaushaltes zu stellen und bereichsübergreifend eine Einschätzung insbesondere darüber abzugeben, ob sie finanzierbar ist. In Zukunft sollen die FK den Fokus ihrer Mitberichte deshalb noch mehr als heute auf die finanzpolitischen Aspekte von Vorlagen richten. Fundierte finanzpolitische Mitberichte sollen den federführenden Kommissionen den Mehrwert bringen, zu sehen, ob ihre Vorlage mittel- und langfristig auch finanzierbar ist angesichts weiterer Vorlagen von Bundesrat und Parlament, welche Auswirkungen auf den Finanzhaushalt haben. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, müssen sich die FK stets einen Überblick über die aktuelle Lage des Bundeshaushaltes erarbeiten (siehe Abschnitt 2.2.4).

2.2.2 **Geprüfte Alternativen und nicht weiterverfolgte Lösungsansätze**

Im Rahmen ihrer Überlegungen, wie die FK bei Erlassentwürfen – und allenfalls Vorstössen – von Sachbereichskommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zeit- und sachgerecht einbezogen werden sollen, prüfte die FK-N verschiedene Alternativen. Diese werden nachfolgend skizziert, auch wenn sie schliesslich nicht weiterverfolgt wurden.

Koordination zwischen den Kommissionen

Die FK-N zog in Erwägung, Artikel 49 ParlG («Koordination zwischen den Kommissionen»), dessen Absatz 5 am 2. März 2009 infolge der parlamentarischen Initiative Abate 06.467 aufgehoben wurde¹⁰, in seiner ursprünglichen Fassung teilweise oder vollständig wiederherzustellen. Die Wiedereinführung von Artikel 49 Absatz 5 ParlG würde zwar dazu führen, dass Erlassentwürfe von Kommissionen von finanzpolitischer Bedeutung der FK vorzulegen sind. Dem Umstand, dass es für eine Kommission zeitlich nicht immer möglich ist, die FK zu konsultieren und ihren Mitbericht abzuwarten, bevor der Erlassentwurf dem Rat unterbreitet wird, wird bei dieser Lösung nicht Rechnung getragen. Dies gilt insbesondere für die Beratung im dringlichen Verfahren oder bei Gegenentwürfen zu Volksinitiativen, bei welchen die Fristen gemäss Artikel 100 ParlG zwingend einzuhalten sind. Wenn zudem auch Änderungsanträge (Mehr- und Minderheitsanträge) einer Kommission zu einem Erlassentwurf des Bundesrates gemäss der aufgehobenen Version von Artikel 49 Absatz 5 ParlG der FK vorzulegen wären, würde dies den Beratungsprozess deutlich verlangsamen, was nicht im Interesse einer effizienten Beratung ist. Die FK-N kommt deshalb zum Schluss,

¹⁰ Siehe Bericht der SPK-N vom 21.02.2008, BBl 2008 1878f.

dass die Frage der Koordination unter den Kommissionen auf anderem Wege zu lösen ist (siehe Abschnitt 2.2.1).

Vorstösse der Sachbereichskommissionen

Auslöser der Initiative 22.483 waren unter anderem zwei gleichlautende Motionen 22.3367 und 22.3374 der Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK), welche eine starke Erhöhung der Armeeausgaben verlangten. Diese trugen dazu bei, dass die Finanzpläne ab 2024 zum Zeitpunkt derer Einreichung nicht mit der Schuldenbremse konform waren. Deshalb stellt sich die Frage, wie mit Vorstössen (namentlich mit Motionen) von Sachbereichskommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen umzugehen ist.

Die Motionen der SiK sind in Bezug auf ihre direkten finanziellen Auswirkungen als Ausnahme zu betrachten. Dass Motionen direkt eine Erhöhung der Ausgaben für ein bestimmtes Aufgabengebiet verlangen, ist selten. Noch seltener ist, dass eine so starke Erhöhung verlangt wird. Die Motionen sind wohl aufgrund des Kriegs in der Ukraine entstanden. Die meisten Motionen, welche finanzielle Auswirkungen zur Folge haben können, verlangen Gesetzesänderungen, oder dass der Bundesrat bei wiederkehrenden Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen beim nächsten Antrag an die Räte die beantragten Beträge erhöht. Überweisen die Räte die Motionen, können die FK bei Gesetzesvorlagen im Mitherichtsverfahren später dazu Stellung nehmen. Damit ist ein Einbezug gewährleistet. Bei Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen haben die FK bereits im geltenden Recht für die Vertretung ihrer Anträge in den Räten sogar dieselben Rechte wie die vorberatenden Kommissionen (siehe Abschnitt 1.2.1).

Auch wenn Motionen mit direkten finanziellen Auswirkungen selten sind, klärte die FK-N ab, was in einem solchen Fall sinnvoll und für alle Beteiligten (FK und Sachbereichskommission) verfahrensmässig praktikabel wäre. Theoretisch denkbar wäre höchstens der zwingende Einbezug der FK bei einer Kommissionsmotion. Angesichts der hohen Anzahl von Motionen von Ratsmitgliedern ist ein Einbezug der FK verfahrensmässig nicht denkbar und praktisch nicht möglich.

Ein zwingender Einbezug der FK bei einer Kommissionsmotion im Erstrat scheint der FK-N nicht praktikabel. In der praktischen parlamentarischen Arbeit wird in einer Kommission ein Antrag auf eine Kommissionsmotion eingereicht. Der Antrag wird beraten. Dass die Kommission dann aufgrund eines zwingenden Einbezugs der FK ihres Rates nicht darüber abstimmen könnte, würde das Antragsrecht der Kommission zu stark beschränken und wäre in diesem Stadium auch nicht verhältnismässig. Zudem wären oft auch die finanziellen Auswirkungen nicht klar, sodass der Entscheid, ob man nun die FK einbeziehen muss, nicht sachgerecht gefällt werden kann.

Denkbar wäre, dass die FK des anderen Rates sich nach der Überweisung durch den Erstrat mit der Motion befasst und der vorberatenden Kommission des Zweirates eine finanzpolitische Beurteilung zukommen lässt. Diese könnte darin bestehen, die Motion aus finanzpolitischen Gründen abzulehnen oder abzuändern, sodass die finanziellen Auswirkungen vertretbar wären.

Um einen sachdienlichen Einbezug der FK des Zweirates zu ermöglichen, prüfte die FK-N eine Ergänzung von Artikel 121 ParlG («Behandlung [von Motionen] in den Räten»), mit dem Ziel, den Bundesrat zu verpflichten, in seinen Stellungnahmen die

finanziellen Auswirkungen von Motionen darzulegen (analog zu den Pflichtangaben zu Botschaften gemäss Art. 141 Abs. 2 Bst. f ParlG). Damit könnte nicht nur der Erstrat in Kenntnis der finanziellen Folgen einen Beschluss fassen. Auch die FK des Zweitrates hätte eine verlässliche Grundlage für ihre finanzpolitische Stellungnahme. Die Schätzung der finanziellen Folgen eines Vorstosses erfordert allerdings häufig eine zeitaufwendige und ressourcenbindende Analyse der Bundesverwaltung. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist häufig nicht gegeben, weshalb davon auszugehen ist, dass der Bundesrat innerhalb der kurzen Frist zur Stellungnahme zu Vorstössen des Öfteren nur sehr vage Ausführungen über deren potentiellen finanziellen Auswirkungen machen würde. Die Umsetzung dieser Idee ist in der Praxis als schwierig und kaum umsetzbar zu beurteilen und wird deshalb von der FK-N nicht weiterverfolgt. Auch vor dem Hintergrund der Ablehnung der parlamentarischen Initiative 22.434 Gutjahr «Folgekosten von parlamentarischen Vorstössen ausweisen» durch den Nationalrat am 15. März 2023 ist von dieser Variante Abstand zu nehmen. In diesem Zusammenhang ist zudem zu erwähnen, dass die Räte in der Frühjahrsession 2023 eine Ergänzung von Artikel 121 ParlG vorgenommen haben. Dort wird verlangt, dass der Bundesrat in gewissen Fällen seine Stellungnahme zu Kommissionsmotionen schneller abgeben muss. In diesen Fällen dürfte es kaum möglich sein, solche Folgekostenabschätzungen vorzunehmen.

Vor diesem Hintergrund verzichtet die FK-N darauf, eine Gesetzesänderung zu beantragen, mit welcher Kommissionsmotionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zwingend der FK des Zweitrates vorzulegen sind.

Unbenommen ist es einer Kommission, die Abstimmung nach einer Diskussion auszusetzen und eine Stellungnahme der FK ihres Rates einzuholen, bevor sie über den Antrag für eine Kommissionsmotion abstimmt. Dies würde sicherstellen, dass eine sachpolitisch begründete Motion aus Sicht der FK finanzpolitisch vertretbar ist. Dies erhöht zweifelsohne die Chancen auf eine Zustimmung in den Räten. Dass eine Motion einer Mehrheit der erhebenden Kommission, welche auch eine Unterstützung der Mehrheit der FK gefunden hat, abgelehnt wird, ist eher unwahrscheinlich.

2.2.3 Erhebliche finanzielle Auswirkungen: Definition

Der Begriff «erhebliche finanzielle Auswirkungen» ist im Parlamentsgesetz nicht näher definiert und darum auslegungsbedürftig. Als Grundlage für den Entscheid der FK, ob sie sich im Mitberichtsverfahren mit einem Erlassentwurf befassen wollen, wird in der aktuellen Praxis folgender Richtwert angewendet: Vorlagen, welche wiederkehrende Ausgaben von mehr als 25 Millionen Franken oder neue einmalige Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen, werden in der Regel im Mitberichtsverfahren behandelt, sofern es sich nicht um unbestrittene Verlängerungen von bereits bestehenden Bestimmungen handelt. Dieser Richtwert kommt heute auch zur Anwendung, wenn Vorlagen zu Mindereinnahmen führen. In seltenen Fällen befassen sich die FK mit Vorlagen, welche geringere finanzielle Auswirkungen haben.

Folgende Tabelle zeigt die Anzahl Erlassentwürfe auf, welche im Nationalrat in der 51. Legislatur von der Wintersession 2019 bis und mit Sommersession 2023 beraten wurden und nicht durch die FK-N als federführende Kommission vorberaten wurden:

		Bundesrat					Kommissionen				
		AB ¹¹	> 25 Mio. ¹²	> 50 Mio.	> 100 Mio.	> 200 Mio.	AB	> 25 Mio.	> 50 Mio.	> 100 Mio.	> 200 Mio.
Anzahl Erlassentwürfe 12.2019-06.2023 (Art. 71 Abs. a ParlG)	VK / ZR ¹³	44	37	33	25	22	2	3	3	2	2
	Andere	20	27	21	19	17	3	2	2	2	1
	<i>Total</i>	<i>64</i>	<i>64</i>	<i>54</i>	<i>44</i>	<i>39</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>3</i>
Anzahl Erlassentwürfe pro Jahr (Durchschnittswert pro Jahr)	VK / ZR	11.7	9.9	8.8	6.7	5.9	0.5	0.8	0.8	0.5	0.5
	Andere	5.3	7.2	5.6	5.1	4.5	0.8	0.5	0.5	0.5	0.3
	<i>Total</i>	<i>17.1</i>	<i>17.1</i>	<i>14.4</i>	<i>11.7</i>	<i>10.4</i>	<i>1.3</i>	<i>1.3</i>	<i>1.3</i>	<i>1.1</i>	<i>0.8</i>

Nach der Einführung der neuen Bestimmungen wollen sich die FK an folgenden Richtwerten orientieren: Erlassentwürfe, welche wiederkehrende Ausgaben bzw. Mehr- oder Mindereinnahmen von mehr als 50 Millionen Franken (statt 25 Millionen gemäss aktueller Praxis) nach sich ziehen, werden in der Regel im Mitberichtsverfahren behandelt. Bei Erlassentwürfen mit neuen einmaligen Ausgaben bzw. Mehr- oder Mindereinnahmen soll der neue Schwellenwert bei 200 Millionen Franken liegen (statt bisher 100 Millionen). Dies bedeutet eine substanzielle Erhöhung des Schwellenwertes, welche dazu führen dürfte, dass die FK in Zukunft tendenziell weniger Geschäfte im Mitberichtsverfahren beraten würden als es heute der Fall ist. Gemäss aktueller Schätzung dürfte damit jede FK im Durchschnitt pro Jahr rund 14 Erlassentwürfe des Bundesrates und rund einen Erlassentwurf von Kommissionen im Mitberichtsverfahren vorberaten.

¹¹ Anzahl Erlassentwürfe, die der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 lit. b BV) unterstellt sind.

¹² Anzahl Erlassentwürfe mit Ausgaben von mehr als 25/50/100/200 Mio. CHF pro Jahr.

¹³ Verpflichtungskredit / Zahlungsrahmen.

2.2.4 **Parlamentarisches Monitoring der finanzrelevanten Geschäfte**

Wichtig für die Steuerung des Bundeshaushaltes ist eine genügende Transparenz über die Ausgaben und Einnahmen. Dies ist bei in Kraft stehenden Gesetzen und verabschiedeten Finanzbeschlüssen durch die Botschaften zum Voranschlag und zur Staatsrechnung gegeben. Wichtig ist aber auch die Transparenz über die finanziellen Auswirkungen von zu beratenden Gesetzen und Finanzbeschlüssen, welche den Bundeshaushalt künftig beeinflussen. Hier ist ein gewisses Manko zu konstatieren.

Die FK-N stellt fest, dass mit der «Übersicht über traktandierte Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen» eine Übersicht über die in einer Session behandelten Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen besteht. Diese Liste liegt zu Beginn jeder Session vor. Auslöser der Liste war die Motion 94.3559 «Neue Stellen und Ausgaben. Übersicht» der (damaligen) Liberalen Fraktion. In die Liste aufgenommen wurden die neuen Stellen und die Ausgaben. Aufgrund der Motion Kiener Nellen 07.3217 «Übersicht über traktandierte Geschäfte mit Auswirkungen auf den Steuerertrag» wurde die Liste später mit der Einnahmenseite ergänzt. Diese Übersicht wird von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erstellt und auf der Homepage des Parlaments auf der Seite mit den Sessionsprogrammen veröffentlicht. Derzeit sind Überlegungen im Gang, diese Liste zu überarbeiten.

Unabhängig von dieser überarbeiteten Liste fehlt jedoch ein rollendes Monitoring der angenommenen Vorstösse und parlamentarischen Initiativen (Phase 2) mit finanziellen Auswirkungen. Im Fall der Annahme der von der FK-N beantragten Gesetzesänderungen ist zu überprüfen, ob und wie ein solches Monitoring eingeführt werden kann. Ein rollendes Monitoring hätte den Vorteil, dass die FK ihre Querschnittaufgabe mit dem Gesamtüberblick über die Lage des Bundeshaushaltes in Echtzeit besser wahrnehmen könnten.

2.2.5 **Umsetzung der Vorlage in der Praxis der parlamentarischen Beratung**

Zeitpunkt des Einbezugs der Finanzkommissionen

Bei Erlassentwürfen des Bundesrates bringt sich die FK des Erstrates gemäss heutiger Praxis in der Regel zwischen der Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat und dem Beginn der Beratungen in der zuständigen Kommission ein. Ist es der FK aus zeitlichen Gründen nicht möglich, ihren Mitbericht der zuständigen Kommission vor der Eintretensdebatte zu übermitteln, liefert sie diesen vor Beginn der Detailberatung nach. Ist auch dies in seltenen Fällen nicht möglich, verzichtet die FK auf die Ausarbeitung eines Mitberichts und stellt direkt dem Rat Antrag, wenn vom Bundesrat Verpflichtungskredite und/oder Zahlungsrahmen beantragt werden. Die FK des Zweirates wendet dasselbe Verfahren an, sobald der Erstratsbeschluss vorliegt.

Bei Erlassentwürfen von Kommissionen stellt sich die Frage des geeigneten Zeitpunkts, um die Vorlage in den FK zu traktandieren. Die FK auf Stufe Vorentwurf im Rahmen der Vernehmlassung zu konsultieren ist aus Sicht der FK-N nur bedingt sinnvoll, weil sich der definitive Entwurf vom Vorentwurf stark unterscheiden kann.

Zweckmässiger ist ein Einbezug der FK des Erstrates, wenn die zuständige Kommission ihren Entwurf zuhänden des Rates verabschiedet hat und ihn dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet.

Zur Umsetzung beantragt die FK-N in Artikel 112 ParlG («Zusammenarbeit mit Bundesrat und Bundesverwaltung») die Einführung eines neuen Absatzes 3^{bis} und die Änderung von Absatz 4. Damit sollen Anträge der FK von der zuständigen Kommission zeitgleich wie die Stellungnahme und allfällige Änderungsanträge des Bundesrates und damit vor der Beratung im Erstrat behandelt werden. Zudem soll die zuständige Kommission nur über Änderungsanträge der FK befinden müssen, welche anders lauten als Mehr- und Minderheitsanträge aus der eigenen Kommission und damit nicht bereits auf der Fahne erscheinen. Dies entspricht dem Verfahren bei Stellungnahmen des Bundesrates zu einem Entwurf, der im Rahmen einer parlamentarischen Initiative ausgearbeitet wird. Ebenso ist die zuständige Kommission nicht verpflichtet zu tagen, wenn die FK in ihrem Mitbericht keine konkreten Anträge, sondern nur allgemeine Erwägungen unterbreitet. Reicht die Zeit für einen Mitbericht der FK an die zuständige Kommission nicht, verzichtet die FK auf die Ausarbeitung eines Mitberichts und stellt nur dem Rat Antrag. Im Zweitrat soll dasselbe Verfahren wie bei Erlassentwürfen des Bundesrates zur Anwendung kommen.

Zu Beginn von Phase 2 einer parlamentarischen Initiative kann die zuständige Kommission auf Eigeninitiative den FK mitteilen, dass die Ausarbeitung einer Vorlage mit potentiell erheblichen finanziellen Auswirkungen aufgenommen wird. Diese Information kann je nach Umfang der finanziellen Auswirkungen von grosser Bedeutung für die Arbeit der FK sein. Anlässlich der Ausarbeitung der Vorlage oder im Stadium des Vorentwurfes kann es unter Umständen im Interesse der zuständigen Kommission sein, die Stellungnahme der FK einzuholen. Diese kann prüfen, ob eine aus Sicht der Kommission sachpolitisch begründete Vorlage aus Sicht der FK finanzpolitisch vertretbar ist.

Vertretung der Vorlagen in den Finanzkommissionen

Bei Erlassentwürfen des Bundesrates wird eine Vorlage in den FK durch ein Bundesratsmitglied oder Personen im Dienste des Bundes vertreten. Diese Vertretung nimmt auch zu Anträgen der FK Stellung.

Bei parlamentarischen Initiativen wird nicht der Bundesrat, sondern die Verwaltung beigezogen, um Auskünfte zu geben, die zur Beurteilung der Zweckmässigkeit des Vorgehens über den Weg der Initiative nötig sind. Die Verwaltung gibt jedoch keine politische Beurteilung der Initiative ab, sie steht lediglich für Rechts- und Sachauskünfte zur Verfügung. Aus diesem Grund ist einzig die zuständige Kommission als Urheberin befugt, ihre Erlassentwürfe in den FK zu vertreten. Dieser Grundsatz wird durch die von der FK-N beantragte Änderung von Artikel 112 ParlG abgedeckt. Angestellte der Verwaltung können diese Funktion nicht übernehmen, sondern lediglich Rechts- und Sachauskünfte erteilen. Die Vertretung einer Kommissionsvorlage durch die Kommission selbst steht im Einklang mit den bestehenden Bestimmungen über das Verfahren bei parlamentarischen Initiativen: Zum einen wird gemäss Artikel 109 Absatz 4 und Artikel 111 Absatz 2 ParlG der Urheberin oder dem Urheber einer Initiative das Recht eingeräumt, an den Beratungen der Kommission des eigenen Rates teilzunehmen. Zum anderen wird ein Entwurf des Erstrates in der Kommission des

Zweitrat es gemäss Artikel 114 Absatz 2 ParlG durch ein Mitglied der Kommission vertreten, welche ihn ausgearbeitet hat.

Die zuständige Kommission ist frei, von dem Recht, ihren Erlassentwurf in den FK zu vertreten, Gebrauch zu machen. Gegebenenfalls bestimmt sie eigenständig, welches Mitglied sie in die FK sendet. Naheliegend ist eine Vertretung der Vorlage durch Kommissionsberichterstattende, welche ohnehin die Vorlage für die Kommission im Rat vertreten. Dieses Verfahren wurde anlässlich der Beratung der Vorlage 21.403 der WBK-N aus Sicht der FK-N erfolgreich angewendet.

Darüber hinaus kann es in bestimmten Fällen im Sinne einer effizienten Beratung sein, wenn die FK bei Erlassentwürfen von Bundesrat und Kommission eine Vertretung in die zuständige Kommission entsendet, um den Mitbericht bzw. die Anträge der FK zu vertreten. Dieses Verfahren wird heute in den meisten Fällen in den Kommissionen des Ständerates angewendet, weil Ständeratsmitglieder ohnehin Einsitz in mehreren Kommissionen haben. Der Entscheid, ob eine Vertretung der FK der Beratung der zuständigen Kommission beiwohnt, ist Sache der zuständigen Kommission.

Schwerpunkthemen bei den Mitberichten der Finanzkommissionen

Die FK sind nach Artikel 50 Absatz 1 ParlG für die finanzielle Planung des Bundeshaushaltes zuständig. Es kommt ihnen deshalb eine besondere Rolle zu bei der Beratung von Geschäften, welche Einfluss auf den Bundeshaushalt haben. Gesetzesvorlagen werden durch die zuständigen Sachbereichskommissionen vorberaten. Auch Finanzbeschlüsse mit hohen Beträgen in den einzelnen Aufgabengebieten werden durch die zuständigen Sachbereichskommissionen vorberaten. So wird z. B. die Armeebotschaft durch die SiK vorberaten.

Instrument der FK für die Einflussnahme auf die finanzielle Planung sind die Mitberichte an die federführenden Kommissionen. Der federführenden Kommission soll eine finanzpolitische Beurteilung zur Verfügung gestellt werden. Sachpolitische Gesichtspunkte sind von den Sachbereichskommissionen zu bearbeiten. Mitberichte können aber auch aus der Perspektive der Finanzoberaufsicht verfasst sein. Eine mögliche Fragestellung kann sein, ob z. B. sichergestellt wird, dass ein Controlling über die Mittelverwendung vorhanden ist, sodass eine Kreditüberschreitung vermieden werden kann.

Die FK-N hat sich mit ihrer Praxis der Verfassung von Mitberichten kritisch auseinandergesetzt und Handlungsbedarf festgestellt. Die Kommission möchte tendenziell weniger Mitberichte verfassen und sich grundsätzlich zu finanziell gewichtigen Vorlagen äussern. Diese Vorlagen sollen in den FK vertiefter und mehr als bis anhin aus finanzpolitischer Perspektive vorberaten werden. Argumente und Anträge der FK in ihren Mitberichten sind in der heutigen Praxis nicht immer finanzpolitischer Natur; sie betreffen zum Teil auch rein sachpolitische Aspekte der Vorlagen. Damit sich die FK in Zukunft auf «finanzpolitische Anträge» beschränken, schlägt die FK-N eine entsprechende Präzisierung in Artikel 50 ParlG vor.

Im Fall der Annahme der vorliegenden beantragten Gesetzesänderungen sollen sich die FK in ihren Handlungsgrundsätzen selbst verpflichten, sich in ihren Mitberichten auf die finanziellen Aspekte zu beschränken, auch wenn stets ein Graubereich zwi-

schen Finanz- und Sachpolitik besteht. Mit dieser Selbstbindung sollte es aber möglich sein, zu verhindern, dass in den Mitberichten Anträge gestellt werden, welche ganz klar als sachpolitisch zu beurteilen sind. So könnte es je nach Vorlage auch zweckmässig sein, wenn die FK dem Rat Anträge unterbreiten, welche sich auf die Frage des Eintretens beschränken (z. B. bei nicht finanzierbaren Vorlagen) oder die Rückweisung an die Kommission verlangen mit dem Auftrag, die finanziellen Auswirkungen genauer abzuklären. Zudem wird die heutige Praxis der FK-N, die häufig dem Nationalrat auch Minderheitsanträge unterbreitet, welche gleich wie Anträge aus der zuständigen Kommission lauten, zu überprüfen sein. Aufgrund solcher «gespiegelten» Mehr- und Minderheitsanträge stellt die FK-N fest, dass die Position der FK in der Ratsdebatte nicht immer verständlich und übersichtlich ist (siehe z.B. Beratung der Vorlage 22.060 in der Frühjahrsession 2023 im Nationalrat). In diesem Zusammenhang ist es denkbar, dass die FK bei der Formulierung eines Mitberichts in Zukunft nur mit einer Stimme spricht und dem Rat nur einen einzigen Antrag (ohne Minderheiten) unterbreitet.

Ablauf der Beratungen bei Gesetzesvorlagen

Mit der beantragten Änderung von Artikel 50 ParlG erhalten die FK bei der Beratung von Gesetzesvorlagen eine andere Stellung, da für sie für die Vertretung ihrer finanzpolitischen Anträge in den Räten grundsätzlich dieselben Rechte wie für die vorberatenden Kommissionen gelten. Entsprechend der heutigen Praxis zu Entwürfen zu Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen sollen die finanzpolitischen Anträge der FK auf die Ratsfahne zu Gesetzesvorlagen kommen und der Rat muss darüber gemäss den üblichen Abstimmungsregeln abstimmen. Die FK kann ihre Anträge auch im Rat vertreten.

In Abgrenzung zu den vorberatenden Kommissionen bleiben die FK mitberichtende Kommissionen. So werden ihre Anträge im Rat durch Sprechende vertreten, nicht durch Berichterstattende, welche die Anträge der vorberatenden Kommissionen vertreten. Die Anträge der FK beschränken sich grundsätzlich auf generelle Fragen mit finanzpolitischem Bezug und werden im Rahmen der Eintretensdebatte begründet (siehe Sammlung der Beschlüsse und Praktiken des Büros, Bst. C, Ziff. 1.2.1.1.). Zudem soll die Redezeit der Sprechenden der FK deutlich unter der Redezeit der Berichterstattenden der zuständigen Kommission eingeschränkt werden. Bei umfangreichen Vorlagen können die Anträge der FK aus der Fahne in ein separates Antragsblatt ausgelagert werden.

2.2.6 Stellungnahme der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

Die SPK-N hat den Vorentwurf der FK-N am 20. April 2023 in Anwesenheit des Präsidenten der FK-N geprüft und dazu eine grundsätzliche Beurteilung des Handlungsbedarfs vorgenommen. Die Vorschläge zur Umsetzung der Initiative 22.483 wurden kontrovers beurteilt und schliesslich mit 13 zu 11 Stimmen unterstützt.

Gemäss Ansicht der Mehrheit obliegt dem Parlament auch die Aufgabe der Beurteilung der finanzpolitischen Auswirkungen der von ihm gefällten Beschlüsse. Wenn

diese Beurteilung nur aufgrund der Wünschbarkeit konkreter sachpolitischer Anliegen vorgenommen wird, fehlt die finanzpolitische Gesamtschau. Gerade in jüngerer Zeit hat sich bei einzelnen Vorlagen die Wirksamkeit einer finanzpolitischen Analyse gezeigt. Diese Analyse sollte jedoch nicht nur punktuell bei einzelnen Projekten vorgenommen werden, je nachdem ob ein Projekt den FK zur Kenntnis gebracht wird oder nicht. Die FK sollten eine Übersicht über alle finanzpolitisch relevanten Vorlagen haben. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, generelle Regeln für alle Rechtsetzungsprojekte zu definieren und die Prozesse so zu optimieren, dass rechtzeitige fundierte Stellungnahmen aus finanzpolitischer Sicht möglich sind. Dabei ist es sehr wichtig, dass durch den Einbezug der FK keine Verzögerungen im parlamentarischen Entscheidungsprozess entstehen. Die Vorschläge der FK-N tragen diesem Anliegen Rechnung.

Die Minderheit der SPK-N stellt die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die FK die geforderte «finanzpolitische Gesamtschau» vornehmen können. Die rein finanzpolitische Analyse von konkreten sachpolitischen Forderungen erscheint aus ihrer Sicht utopisch, weil immer auch die Beurteilung der politischen Wünschbarkeit eines Anliegens einfließen wird. Das geltende Recht bietet bereits heute den FK die Möglichkeit, jederzeit eine Stellungnahme abzugeben, wenn sie es als notwendig erachten. Dieses Verfahren ist nach Ansicht der Minderheit ausreichend und stellt sicher, dass sich die FK auf die für sie wirklich relevanten Vorlagen konzentrieren. Bei Bedarf kann die bestehende Praxis geändert werden, ohne dass man Gesetzesanpassungen vornehmen muss. Auch Stellungnahmen zu Erlassentwürfen von Kommissionen sind ohne weiteres möglich, sind doch diese spätestens bei Durchführung der Vernehmlassung bekannt. Gemäss den nun vorliegenden Vorschlägen der FK-N werden Verfahren verankert, die bürokratische Leerläufe produzieren könnten. Hierzu sei zu bemerken, dass die finanzpolitischen Auswirkungen auch durch sämtliche Sachbereichskommissionen diskutiert werden.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Parlamentsgesetz (ParlG)

Artikel 50 Absatz 1

Bei der Zusammenführung von Artikel 50 Absatz 2 und 3 fällt die Bestimmung weg, wonach über Voranschlag, Nachtrag, Finanzplan und Staatsrechnung hinaus weitere Erlassentwürfe von finanzpolitischer Bedeutung den FK zur Vorberatung zugewiesen werden können. In der Praxis der Büros ist dies durchaus der Fall. So werden unter anderem Entlastungs- und Konjunkturprogramme, Vorlagen zu zivilen Bauten des Bundes und zur Bundesinformatik, Revisionen von Finanzhaushalts-, Finanzausgleichs- und Finanzkontrollgesetz sowie weitere Erlassentwürfe von finanzieller Bedeutung den FK zur Vorberatung zugewiesen. Um dieser Praxis der Büros Rechnung zu tragen, soll neu in Artikel 50 Absatz 1 präzisiert werden, dass die FK «insbesondere» den Voranschlag, die Nachträge, den Finanzplan und die Staatsrechnung vorberaten.

Artikel 50 Absatz 2 und 3

Das Mitberichtsverfahren der FK soll durch eine Zusammenlegung von Absatz 2 und 3 vereinheitlicht werden. Demzufolge soll Absatz 3 aufgehoben werden.

Gemäss geltendem Recht kommen den FK nur bei Entwürfen für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen in Absatz 3 besondere Kompetenzen im Mitberichtsverfahren zu: Für sie gelten für die Vertretung ihrer Anträge in den Räten dieselben Rechte wie für die vorberatenden Kommissionen. Mit der beantragten Zusammenführung der bestehenden Bestimmungen werden diese Kompetenzen auf sämtliche Erlassentwürfe – also auch auf Gesetzesentwürfe – erweitert, sofern diese erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Betroffen sind sowohl Vorlagen, welche neue Ausgaben oder eine Änderung von bereits existierenden Ausgaben zur Folge haben, als auch Vorlagen, welche die Einnahmen des Bundes regeln (Steuervorlagen).

Zudem soll gesetzlich festgeschrieben werden, dass die FK bei allen Erlassentwürfen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zum Mitbericht einzuladen sind, unabhängig davon, ob sie der Bundesversammlung vom Bundesrat vorgelegt werden oder ob sie von parlamentarischen Kommission in Umsetzung von angenommenen parlamentarischen Initiativen ausgearbeitet werden.

Weiter soll in Artikel 50 neu präzisiert werden, dass die FK den zuständigen Sachbereichskommissionen und den Räten eine finanzpolitische Einschätzung der Vorlagen unterbreiten und ihre Anträge dementsprechend auf finanzpolitische Aspekte beschränken sollen. Die sachpolitische Beurteilung einer Vorlage soll nach wie vor den von den Büros als zuständig erklärten Kommissionen vorbehalten werden.

Artikel 94a Absatz 2

Wie im Abschnitt 2.1 ausgeführt, soll die Einigungskonferenz zum Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag zu jeder Differenz einen separaten Antrag stellen. Über jeden der Anträge zu den Planungsgrössen im Voranschlag soll im Rat gesondert abgestimmt werden. Die bestehenden Verfahrensregeln für die Legislaturplanung und den Finanzplan nach Artikel 94a ParlG sollen deshalb auch auf Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag Anwendung finden. Die Überschrift von Artikel 94a und der Wortlaut von Absatz 2 werden deshalb um die Begriffe «Planungsgrössen im Voranschlag» erweitert. Weitere materielle Änderungen dieser Bestimmung sind nicht vorgesehen.

Artikel 112 Absatz 3^{bis}

Gemäss geltendem Recht regelt Artikel 112 die Zusammenarbeit zwischen Parlament, Bundesrat und Bundesverwaltung bei parlamentarischen Initiativen. Die Zusammenarbeit zwischen Sachbereichs- und Finanzkommission in diesem Bereich soll auch in Artikel 112 geregelt werden, weshalb dessen Überschrift um die «Finanzkommission» erweitert werden soll.

In Absatz 3^{bis} wird der zeitliche Einbezug der FK bei Erlassentwürfen von Kommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen festgelegt. Die FK des Erstrates wird von der zuständigen Kommission – unter Gewährung einer angemessenen Frist – zeitgleich mit dem Bundesrat konsultiert, d. h. wenn Erlassentwurf und erläuternder

Bericht dem Erstrat unterbreitet werden. Zudem soll in Absatz 3^{bis} festgehalten werden, dass nicht der Bundesrat oder die Bundesverwaltung, sondern die zuständige Kommission als Urheberin der Vorlage diese in den FK beider Räte vertreten können. Dies entspricht der Logik des ParlG in Artikel 114 Absatz 2 im Zusammenhang mit den Kompetenzen der Kommissionen im Rahmen der Ausarbeitung eines Entwurfs.

Artikel 112 Absatz 4

Dieser Absatz sieht vor, dass Änderungsanträge des Bundesrates zu Erlassentwürfen von Kommissionen vor dessen Beratung im Rat durch die zuständige Kommission beraten werden. Die Bestimmung soll neu auch auf die Stellungnahme der FK Anwendung finden.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Mehraufwand in den Kommissionssekretariaten und in der Verwaltung dürfte sich in Grenzen halten. Die Umsetzung der Initiative 21.503 «Rechtsgrundlagen zur Budgetberatung. Änderungsbedarf» hat keine personellen und finanziellen Auswirkungen. Bei der Umsetzung der Initiative 22.483 «Einbezug der Finanzkommissionen bei Vorstössen und Erlassentwürfen von Sachbereichskommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sicherstellen» besteht das Ziel in einer gewissen Konzentration der Mitberichte der FK auf finanzpolitisch zentrale Vorlagen. Die Anzahl der Mitberichte sollte nicht steigen. Ein allfälliger Mehraufwand sollte im Rahmen der bestehenden Ressourcen aufgefangen werden können. Ist dies nicht der Fall, sind Aufgaben im Sekretariat zu priorisieren.