

Art. 28

Grundsatzent- scheidung und Planungen

[unverändert]

¹ Die Bundesversammlung wirkt mit:

- a. bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit;
- b. bei der Festlegung der strategischen Ziele für selbstständige Einheiten nach Artikel 8 Absatz 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997.

^{1bis} Sie wirkt mit, indem sie:

- a. sich mit Berichten des Bundesrates über seine Tätigkeiten gemäss Absatz 1 informieren lässt oder solche Berichte zur Kenntnis nimmt;
- b. dem Bundesrat Aufträge erteilt:
 1. eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern, oder
 2. für die selbstständigen Einheiten strategische Ziele festzulegen oder diese Ziele zu ändern;
- c. Grundsatz- oder Planungsbeschlüsse fasst.

² Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.

³ Grundsatz- und Planungsbeschlüsse werden in der Form des einfachen Bundesbeschlusses erlassen. Für Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite kann die Form des Bundesbeschlusses gewählt werden.

⁴ Weicht der Bundesrat von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen ab, so hat er dies zu begründen.

Décisions de principe et planifications

[Inchangé]

¹ L'Assemblée fédérale participe:

- a. aux planifications importantes des activités de l'État;
- b. à la fixation des objectifs stratégiques des entités devenues autonomes au sens de l'art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

^{1bis} Dans ce cadre, l'Assemblée fédérale exerce les tâches suivantes:

- a. elle s'informe des activités au sens de l'al. 1 en prenant connaissance des rapports que lui adresse le Conseil fédéral pour information ou en en prenant acte;
- b. elle charge le Conseil fédéral:
 1. d'établir une planification ou de modifier les priorités d'une planification,
 2. de fixer les objectifs stratégiques des entités devenues autonomes ou de les modifier;
- c. elle prend des décisions de principe ou de planification.

² Les arrêtés de principe et de planification sont des décisions préliminaires qui fixent les objectifs à atteindre, les principes ou critères à respecter ou les mesures à prévoir.

³ Les arrêtés de principe et de planification sont pris sous la forme d'un arrêté fédéral simple. S'ils sont de portée majeure, ils peuvent être pris sous la forme d'un arrêté fédéral.

⁴ Si le Conseil fédéral s'écarte d'un mandat ou d'un arrêté de principe et de planification, il doit en exposer les motifs.

Decisioni di principio e pianificazioni

[Invariato]

¹ L'Assemblea federale coopera:

- a. alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato;
- b. alla determinazione degli obiettivi strategici delle unità rese autonome di cui all'articolo 8 capoverso 5 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

^{1bis} *Essa coopera:*

- a. *informandosi mediante i rapporti che le sottopone il Consiglio federale sulle attività di cui al capoverso 1 o prendendo atto di tali rapporti;*
- b. *impartendo al Consiglio federale il mandato di:*
 1. *intraprendere una pianificazione o di modificarne le priorità, o*
 2. *definire gli obiettivi strategici delle unità rese autonome o di modificare tali obiettivi;*
- c. *prendendo decisioni di principio o programmatiche.*

² *Le decisioni di principio e programmatiche sono decisioni preliminari che indicano come determinati obiettivi debbano essere perseguiti, determinati principi e criteri osservati o determinate misure pianificate.*

³ *Le decisioni di principio e programmatiche sono emanate sotto forma di decreto federale semplice. Per le decisioni di principio e programmatiche di ampia portata può essere scelta la forma del decreto federale.*

⁴ *Qualora si scosti da mandati o decisioni di principio e programmatiche il Consiglio federale deve indicarne i motivi.*

Autor der 1. Auflage 2014: Martin Graf

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Formen der Mitwirkung der BVers (Abs. 1^{bis})

...

c. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 1^{bis}Bst. c und Abs. 3) 16-18a

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Formen der Mitwirkung der BVers (Abs. 1^{bis})

...

c. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 1^{bis}Bst. c und Abs. 3)

...

14 -
15

16 Das Gesetz sieht einen Grundsatz- und Planungsbeschluss in der Form des einfachen BB für die Legislaturplanung (s. Art. 146 N 8 ff.) und für den Finanzplan (s. Art. 143 N 23 ff.) vor. Der BB «über die Planungsgrössen im Voranschlag» (Art. 29 Abs. 2 FHG), den die BVers zusammen mit dem jährlichen Voranschlag beschliessen kann, ist

ebenfalls als Grundsatz- und Planungsbeschluss zu qualifizieren.¹ Abgelehnt wurden die Anträge der SPK-NR in ihrem Entwurf zum ParlG, diese Form für eine periodische Festlegung der Ziele der Aussenpolitik vorzusehen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3595 ff., 3662 ff.]; s. Art. 148 N 6 f. [Weitere Planungen und Berichte]).

17 Neben den erwähnten periodischen Grundsatz- und Planungsbeschlüssen in der Form des einfachen BB (*Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. c*) hat diese Bestimmung in der Praxis weitere drei Male Anwendung gefunden (Stand Juni 2021):

- Mit Botschaft vom 12.5.2010 unterbreitete der BR den Entwurf für einen BB «über die Planung von Massnahmen zur Begrenzung volkswirtschaftlicher Risiken durch Grossunternehmen» (BBI 2010 3375).²
- Der BR legte zusammen mit dem «Armeebericht 2010» den Entwurf eines BB «über den Armeebericht 2010» vor, mit welchem nicht nur vom Bericht Kenntnis genommen, sondern auch ein Grundsatz- und Planungsbeschluss gefasst werden sollte, der den BR beauftragt, «dem Parlament bis spätestens Ende 2012 eine Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee anzumelden» (BBI 2010 8961). Die BVers ergänzte im BB vom 29.9.2011 den Entwurf des BR mit drei «Eckwerten», die dabei einzuhalten sind (BBI 2011 7621).
- Mit Botschaft vom 3.2.2021 (BBI 2021 359) unterbreitete der BR der BVers den Entwurf eines Bundesbeschlusses «über den Migrationspakt der UNO» (BBI 2021 360). Der BR wies in der Botschaft darauf hin, dass es sich beim UNO-Migrationspakt nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, welchen er nach Art. 184 Abs. 2 BV der BVers zur Genehmigung unterbreiten muss. Es handle sich um rechtlich nicht verbindliches «Soft Law», das in seine Zuständigkeit nach Art. 184 Abs. 1 BV falle. Angesichts der offensichtlich grossen politischen Bedeutung des «Paktes» war ein «Grundsatz- und Planungsbeschluss» hier das geeignete Instrument, um eine zwar nicht rechtlich, aber politisch bindende Mitwirkung des Parlaments zu ermöglichen.

Es gibt auch Mischformen von BB, die der Ausübung verschiedener Parlamentsfunktionen dienen. Ein Bsp. ist der BB vom 8.12.2008 «über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern» (BBI 2009 435 f.). Gemäss Entwurf des BR (BBI 2008 3045 f.) handelte es sich um einen klassischen Finanzierungsbeschluss gemäss Art. 25 ParlG. Die BVers fügte eine Bestimmung i.S. eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses bei, welche den BR verpflichtet, im Jahr 2009 einen weiteren Rahmenkredit zu unterbreiten mit dem Ziel, dass bis zum Jahr 2015 0,5% des Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet wird. – Neben diesen vereinzelt Anwendungen von Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. c ist verschiedentlich auch vergeblich gefordert worden, dass die BVers vom Instrument des Grundsatz- und Planungsbeschlusses Gebrauch macht.³

¹ Als Rechtsgrundlage wird im Ingress des BB Art. 167 BV bezeichnet («Die Bundesversammlung [...] setzt den Voranschlag fest [...]). Damit wird der unzutreffende Eindruck erweckt, es handle sich um einen Finanzbeschluss. Richtig wäre, wie in allen anderen Grundsatz- und Planungsbeschlüssen, die Angabe der spezifischen gesetzlichen Grundlage (Art. 28 Abs. 3 ParlG und Art. 29 Abs. 2 FHG).

² [Identisch mit FN 19 der Erstauflage]. Gemäss Ingress ausdrücklich gestützt auf Art. 28 und 148 ParlG. Die Räte traten auf den Entwurf nicht ein (AmtlBull StR 2010 482; AmtlBull NR 2010 829).

³ [Identisch mit FN 20 der Erstauflage]. 08.3731 Mo. Malama. Neuer sicherheitspolitischer Bericht. Einbindung des Parlamentes. Die Mo. verlangte vom BR «sicherheitspolitische Leitsätze in Form von Kernaussagen zur Strategie der Schweizer Sicherheitspolitik; diese beschreiben die wesentlichen Eckwerte der schweizerischen Sicherheitspolitik und sind dem Parlament zur Beschlussfassung zu unterbreiten.» Der BR beantragte Ablehnung der Mo.: «Das Parlament steuert die Sicherheitspolitik durch die Gesetzgebung und das Budget. Die Einführung einer dritten Kategorie – sicherheitspolitische Leitsätze – wäre der Klarheit abträglich. Im Übrigen

18 Art. 28 Abs. 3 sieht vor, dass für Grundsatz- und Planungsbeschlüsse «von grosser Tragweite» auch die Form des dem fakultativen Referendum unterstehenden BB gewählt werden kann. Die SPK-NR begründete dies in ihrem Bericht zum ParlG damit, dass «das Demokratieprinzip des schweizerischen Staatsrechts verlangt, dass materielle Kriterien (wie insbesondere die Wichtigkeit einer Regelung) darüber entscheiden, ob das Parlament oder gegebenenfalls das Volk für eine Regelung zuständig ist.» Nachdem die BV die Form des BG nur für rechtsetzende Bestimmungen vorsehe, brauche es eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Unterstellung von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen unter das fakultative Referendum, analog der gesetzlichen Grundlage für referendumsfähige Einzelakte (Art. 29 Abs. 2 ParlG; Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3497 f.]). Verfassungsgrundlage für Art. 28 Abs. 3 ist Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV, welcher das fakultative Referendum für BB ermöglicht, «soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen».⁴ Der Bericht der SPK-NR zum ParlG weist auch auf Mischformen hin, d.h. auf referendumsfähige BB, die neben Einzelakten und rechtsetzenden Bestimmungen als wesentliche Elemente auch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse enthielten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3498]).⁵

18a In der Praxis ist bisher (Stand Juni 2021) *einmal* ein «reiner» Grundsatz- und Planungsbeschluss dem fakultativen Referendum unterstellt worden. Gegen den von den Eidg. Räten nach intensiven Debatten (*19.039 Beschaffung neuer Kampfflugzeuge. Bundesbeschluss*) verabschiedeten BB vom 20.12.2019 «über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge» (BBl 2019 8725) wurde das Referendum ergriffen; in der eidg. Volksabstimmung vom 27.9.2020 wurde der BB mit 50,14 % Ja-Stimmen angenommen (BBl 2020 8773). Über Rüstungsbeschaffungen beschliesst die BVers im Normalfall, indem sie Verpflichtungskredite in der Form von einfachen BB bewilligt; Finanzbeschlüsse unterstehen gemäss BV und Art. 25 ParlG nicht dem Referendum. Für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge wurde mit dem BG vom 27.9.2013 «über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz)» (BBl 2013 7369) die Gesetzesform gewählt, um angesichts der erheblichen finanziellen Folgen ein fakultatives Referendum zu ermöglichen; dieses kam zustande und das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 18.5.2014 abgelehnt (BBl 2014 6350). Im Hinblick auf einen neuen Anlauf für die Kampfflugzeugbeschaffung ging der BR in seiner Botschaft vom 26.6.2019 von einer «politisch relevante[n] Erwartungshaltung» aus, erneut eine Volksabstimmung zu ermöglichen. Nachdem die Gripen-Vorlage auch daran gescheitert war, dass die konkrete Wahl des Flugzeugtyps umstritten war, wählte der BR nun die Form des referendumspflichtigen Grundsatz- und Planungsbeschlusses. Damit können «das Parlament

liefe dies auch auf eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen der Exekutive und der Legislative zugunsten der Letzteren hinaus, wozu der Bundesrat keinen Anlass erkennt.» Die Mo. wurde am 1.10.2010 abgeschrieben, weil seit zwei Jahren hängig. – *09.515 Pa.Iv. Joder. Die Zukunft der schweizerischen Landwirtschaft*. Die pa.Iv. forderte einen Grundsatz- und Planungsbeschluss «betreffend die Verhandlungen der Schweiz mit der EU und der WTO i.S. Agrarfreihandel». Der NR gab zwar Folge (AmtlBull NR 2010 1997 ff.), der StR stimmte hingegen nicht zu (AmtlBull StR 2011 507 ff.).

⁴ [Identisch mit FN 21 der Erstaufgabe]. S. dazu LANZ/MASTRONARDI, Art. 173 Abs. 1 Bst. g N 101, mit weiteren Literaturhinweisen. BIAGGINI stellt fest, dass Art. 28 «die Figur des (mit der Aufhebung von BV 141 Abs. 2 auf Verfassungsebene verschwundenen) «fakultativ-fakultativen» Referendums weiterführt» (BIAGGINI, Art. 141 N12).

⁵ [Identisch mit FN 22 der Erstaufgabe]. BB vom 19.12.1986 «betreffend das Konzept Bahn 2000» (AS 1988 364); BB vom 4.10.1991 «über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale» (AS 1993 47). Beide BB mussten, weil sie auch rechtsetzende Bestimmungen enthalten, unter der BV 1999 in BG umgewandelt werden (AS 2005 4773; AS 2009 4225).

und (im Fall eines Referendums) die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereits in einem früheren Stadium zum *Grundsatz* dieser Beschaffungen Stellung nehmen». Über die konkrete Beschaffung (inkl. Wahl des Flugzeugtyps) ist damit noch nicht entschieden; das Parlament «behält seine Zuständigkeit, später über die in einer Armeebotschaft konkret beantragte Beschaffung zu entscheiden» (BBJ 2019 5092). Der BR wies in seiner Botschaft ausdrücklich darauf hin, dass er «später aus guten Gründen vom Planungsbeschluss abweichen» dürfe. Die «guten Gründe» müssten sich aber im Falle der Annahme des Planungsbeschlusses in einer Volksabstimmung «*aufgrund unbestritten veränderter objektiver Umstände*» ergeben (BBJ 2019 5112; Hervorhebung durch den Autor). Damit qualifizierte der BR die politische Verbindlichkeit eines Volksentscheides höher als die Verbindlichkeit eines Parlamentsentscheides, von dem auch aufgrund u.U. bestrittener politischer Umstände abgewichen werden dürfte. In den Verhandlungen der Eidg. Räte und im Abstimmungskampf wurde allerdings die Rechtsnatur des Grundsatz- und Planungsbeschlusses kaum thematisiert.⁶ Vielmehr wurde fast durchwegs der Eindruck vermittelt, es werde jetzt definitiv über einen Kredit von 6 Mia CHF entschieden – wobei die Gegner kritisierten, dass man einen «Blankocheck» ausstellen wolle, indem man nicht über die Typenwahl entscheiden könne (z.B. NR Glättli, AmtlBull NR 2019 2156).

19-
26 ...

⁶ Korrekt, einfach und verständlich hingegen die Darstellung in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates (www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20200927.html [22.4.2021], 12 und 78).