

Art. 94a

Differenzregelung bei der Legislaturplanung und beim Finanzplan

¹ [unverändert:] Beim Bundesbeschluss über die Legislaturplanung wird die Einigungskonferenz eingesetzt, wenn nach der ersten Beratung in jedem Rat Differenzen bestehen.

² Bei den Bundesbeschlüssen über die Legislaturplanung und über den Finanzplan stellt die Einigungskonferenz zu jeder Differenz einen Einigungsantrag. Über jeden Antrag wird gesondert abgestimmt.

³ [unverändert:] Wird ein Antrag abgelehnt, so wird die betreffende Bestimmung gestrichen.

Divergences sur le programme de législature et le plan financier

¹ [Inchangé:] Si l'arrêté fédéral sur le programme de la législature fait l'objet de divergences entre les conseils après l'examen du projet en première lecture, une conférence de conciliation est réunie.

² Si l'arrêté fédéral sur le programme de législature et l'arrêté fédéral sur le plan financier font l'objet de divergences, la conférence de conciliation présente une proposition distincte pour chacune des divergences. Chacune des propositions fait l'objet d'un vote séparé.

³ [Inchangé:] En cas de rejet d'une proposition de conciliation, la disposition concernée est biffée.

Appianamento delle divergenze in materia di programma di legislatura e di piano finanziario

¹ [Invariato:] Per il decreto federale sul programma di legislatura si fa capo alla conferenza di conciliazione qualora sussistano divergenze dopo la prima deliberazione nelle due Camere.

² Per il decreto federale sul programma di legislatura e il decreto federale sul piano finanziario la conferenza di conciliazione presenta una proposta di conciliazione riguardo a ogni divergenza. Su ogni proposta si vota separatamente.

³ [Invariato:] Se una proposta è respinta, la relativa disposizione è stralciata.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 2: Fassung gemäss Anhang Ziff. 1 des BG vom 26.9.2014 (Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung), in Kraft seit 1.1.2016 (AS 2015 1583; BBl 2014 767).

Autorin der 1. Auflage 2014: Cornelia Theler

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	2, 2a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
1. Anzahl Beratungen der Räte vor Einsetzung der Einigungskonferenz	3
2. Einigungsanträge zu jeder einzelnen Bestimmung	4
3. Analoge Anwendung auf den BB über die Planungsgrössen	4a
4. Anträge der Einigungskonferenz für Streichung einer Bestimmung	4b
5. Statistik	5

Materialien

...

13.092 Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung: Botschaft BR 20.11.2013 (BBl 2014 767); Änderung FHG 26.9.2014 (AS 2015 1583).

I. Entstehungsgeschichte

1 -
2 ...

2a Mit der Änderung des ParlG vom 26.9.2014 wurde die Behandlung des *Finanzplans* in der Weise abgeändert, dass die BVers in der Form des BB vom Finanzplan Kenntnis nimmt, verbunden mit der Möglichkeit, den BB mit einzelnen Bestimmungen zu ergänzen, mit welchen dem BR Aufträge zur Änderung des Finanzplans erteilt werden (s. Art. 143). Eine gesamthafte Abstimmung über einen Einigungsantrag zu allen Differenzen wäre nicht sinnvoll, genau so wenig wie bei der Legislaturplanung. Es ist nicht einzusehen, warum infolge einer Nichteinigung der Räte über einen von mehreren Aufträgen an den BR alle Aufträge dahinfallen, auch diejenigen, über die die Räte sich einig sind. Diese Regelung der Differenzbereinigung war Teil eines Gesamtkonzeptes für die neue Form der Behandlung des Finanzplans. Das Konzept wurde zwar bestritten (s. Art. 143, N 8a), nicht aber die Regelung der Differenzbereinigung.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Anzahl Beratungen der Räte vor Einsetzung der Einigungskonferenz

3 Falls zum BB über die Legislaturplanung nach der *ersten* Beratung in jedem Rat noch Differenzen bestehen, wird eine Einigungskonferenz eingesetzt. Hierbei handelt es sich um eine Ausnahmebestimmung zu Art. 91 ParlG, der festhält, dass eine Einigungskonferenz erst eingesetzt wird, wenn nach *drei* Detailberatungen noch Differenzen bestehen. Das gilt anders als für die Legislaturplanung auch für die Differenzbereinigung beim Finanzplan, weil der Finanzplan jeweils in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Voranschlag behandelt wird, zu welchem nach Art. 91 auch maximal drei Beratungen in jedem Rat stattfinden.

2. Einigungsanträge zu jeder einzelnen Bestimmung

4 Die Einigungskonferenz stellt zur Legislaturplanung und zum Finanzplan nicht einen Einigungsantrag, welcher alle verbliebenen Differenzen gesamthafte bereinigt (Art. 92 Abs. 3 ParlG), sondern *zu jeder Differenz einen separaten Antrag*. Über jeden dieser Anträge wird im Rat gesondert abgestimmt. Die Folge einer Ablehnung bewirkt nicht die Abschreibung des gesamten BB über die Legislaturplanung bzw. über den Finanzplan, sondern die Streichung der betreffenden Bestimmung (Leitlinie, Ziel oder Massnahme). Mit dieser Regelung kann erreicht werden, dass eine Legislaturplanung bzw. Aufträge zum Finanzplan auch dann zustande kommen, wenn sich die Räte in einzelnen Punkten nicht einig sind (Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2006 1847]).

3. Analoge Anwendung auf den BB über die Planungsgrößen

4a Zusammen mit den Entwürfen der BB über den Voranschlag und über den Finanzplan für die drei folgenden Jahre unterbreitet der BR seit der Wintersession 2016 der BVers

jeweils auch den Entwurf des *BB über die Planungsgrössen im Voranschlag* über das betreffende Jahr. Art. 27 Abs. 2 FHG gibt der BVer die Kompetenz, solche Planungsgrössen zu bestimmen. Art. 94a erwähnt diesen BB nicht ausdrücklich. Dieser BB gelangte bisher einmal (17.041) in die Einigungskonferenz. Weil dabei nur über eine Bestimmung zu beschliessen war, wird nicht klar, ob hier das normale Verfahren der Einigungskonferenz oder Art. 94a Anwendung fand. Die Rechtsnatur dieses BB und die «ratio legis» von Art. 94a sprechen dafür, Art. 94a anzuwenden. Wie bei der Legislaturplanung und dem Finanzplan geht es darum, dem BR punktuelle Aufträge zu erteilen; eine Gesamtbeurteilung der Beschlüsse über verschiedene Planungsgrössen macht keinen Sinn. Die Botschaft des BR 13.092 spricht explizit von «situative[n] Planungsbeschlüssen» (BBl 2014 801).

4. Anträge der Einigungskonferenz für Streichung einer Bestimmung

- 4b** Mit einzelnen Bestimmungen der erwähnten drei BB werden dem BR Aufträge erteilt. Nicht selten tritt nach einer Beratung (Legislaturplanung) bzw. drei Beratungen (Finanzplan) die Situation ein, dass ein Rat den Auftrag erteilen will und der andere Rat ihn ablehnt. Wenn sich die Auffassung des letzteren Rates in der Einigungskonferenz durchsetzt, so beantragt diese die Streichung der Bestimmung.¹ Die Minderheit einer EK kann nur die Ablehnung des Einigungsantrags beantragen (s. Art. 93 N 2). Im vorliegenden Fall könnte also die Minderheit nur beantragen, etwas abzulehnen, das auch seitens der Mehrheit ohnehin nicht in Auftrag gegeben werden soll. Ob der Antrag der Einigungskonferenz oder der Antrag der Minderheit obsiegt, kommt auf dasselbe heraus, denn in beiden Fällen wird dem BR kein Auftrag erteilt. Ein solcher Minderheitsantrag würde also keinen Sinn machen, da er materiell deckungsgleich mit dem Antrag der Mehrheit ist. Würde er dennoch gestellt, gälte der Antrag der Mehrheit von vorneherein als angenommen, ohne dass eine Abstimmung durchgeführt wird.²

¹ In den «Fahnen» (synoptische Darstellung des Erlassentwurfs, der Kommissionsanträge und Ratsbeschlüsse) zum BB über den Finanzplan und zum BB über die Planungsgrössen im Voranschlag wird der Entscheidungsprozess bisher nicht korrekt dargestellt. Die Anträge der Kommissionen und der Einigungskonferenz werden als Änderungsanträge zu einem Entwurf des BR, die Ratsbeschlüsse als Änderungen des Entwurfs dargestellt. Der BR unterbreitet aber nach Art. 143 den Finanzplan mit einem BB zur Kenntnisnahme, stellt also keine Anträge zu den einzelnen Positionen des Finanzplans. Gegenstand der Beschlussfassung des Parlaments sind Anträge aus seiner Mitte für in den BB aufzunehmende Änderungsaufträge für den nächsten Voranschlag mit integrierten Aufgaben- und Finanzplan. Lehnt also z.B. der StR einen Beschluss des NR für einen Auftrag an den BR ab, so beschliesst er «Streichen», und nicht, wie bisher in der «Fahne» vermerkt wird, «Gemäss BR». Diese unzutreffende Darstellung kann im konkreten Anwendungsfall zu Verwirrung führen; s. das Bsp. im zweiten Teil von FN 2.

² Zu dieser Schlussfolgerung gelangte der Präsident des StR bei der Beratung der *Legislaturplanung 2019–2023* (19.078; AmtlBull StR 2019 900). Das Gebot der Logik geht dem Wortlaut des am 25.11.2018 in Kraft getretenen Art. 78 Abs. 5 Bst. b vor, der vorschreibt, dass die Stimmzahlen bei Abstimmungen über Einigungsanträge immer zu ermitteln sind. Der Gesetzgeber hatte dabei nur die Abstimmungen über «normale» Einigungsanträge nach Art. 93 im Auge, welche über einen Erlassentwurf gesamthaft entscheiden (s. Art. 78 N 2). Überhaupt kann man sich fragen, ob eine solche Minderheit überhaupt eine solche sei, da sie ja dasselbe fordert wie die Mehrheit. – Die analoge Ausgangslage präsentierte sich bei der Beratung des BB über den *Finanzplan 2020–2022* (18.041), wobei diese kompliziert wurde durch die parallele Beratung des *Voranschlags* für das Jahr 2019, für welchen eine andere Regelung der Differenzbereinigung gilt (Art. 94). Der NR wollte im Voranschlag 2019 den Voranschlag der EFK gegenüber dem Antrag des BR kürzen. Der StR folgte dem Entwurf des BR. Die Einigungskonferenz beantragte beim Voranschlag die Version des StR. Der NR lehnte ab und setzte sich damit durch, weil gemäss Art. 94 der tiefere Betrag gilt. Der NR wollte den BR auch im BB über den Finanzplan beauftragen, den Voranschlag der EFK für die folgenden Jahre 2020–2022 zu kürzen. Der StR lehnte das ab und setzte sich in der Einigungskonferenz durch, welche den Antrag «Gemäss Ständerat (=gemäss Entwurf)» stellte. Die Formulierung des Antrags war unzutreffend (s. dazu FN 1). Rechtlich bedeutete dieser

5. Statistik

- 5 Der *BB über die Legislaturplanung* wird aufgrund der grossen Zahl von Bestimmungen des BB und der bloss einmaligen Beratung in jedem Rat jedes Mal Gegenstand der Beratungen der Einigungskonferenz, welche nach Art. 94a Antrag stellt. Bei der ersten Anwendung dieser Bestimmung (Legislaturplanung 2007–2011 [08.007]) verblieben nach der ersten Beratung in beiden Räten insgesamt 34 Differenzen. Im StR wurde nur ein Antrag der Einigungskonferenz abgelehnt, der NR stimmte allen Anträgen zu. 4 Jahre später wurden 20 von 25 Einigungsanträgen angenommen (12.008). 2016 wurden alle 17 Anträge angenommen (16.016). 2020 wurden 26 Anträge gestellt und davon ein Antrag abgelehnt (19.078). Der *BB über den Finanzplan* gelangte 2016, 2017 und 2018 jeweils zusammen mit dem Voranschlag in die Einigungskonferenz; 2019 und 2020 konnten die Differenzen vorher bereinigt werden. Die Anträge der Einigungskonferenz (4 Anträge 2016, 5 Anträge 2017, 1 Antrag 2018) wurden angenommen. Dabei hat sich in der Einigungskonferenz achtmal der StR durchgesetzt mit dem Antrag, einen vom NR beschlossenen Auftrag an den BR zu streichen (s. dazu N 4). Einmal setzte sich der NR durch, einmal kam ein Kompromiss zustande. In der bisher einzigen Differenzbereinigung zu einem *BB über die Planungsgrössen im Voranschlag* (s. N 3) setzte sich der StR mit der Streichung einer vom NR beschlossenen Änderung eines Sollwertes durch.

Antrag, dass im BB die entsprechende Bestimmung zu *streichen*, also kein Auftrag zu erteilen sei. Im NR wurde der Minderheitsantrag für Ablehnung des Antrages der Einigungskonferenz zwar zurückgezogen. Es wurde aber trotzdem abgestimmt und dabei der Antrag der Einigungskonferenz «abgelehnt» (siehe die Erklärungen des Berichterstatters, AmtlBull NR 2018 2173); dies wurde als Ergebnis so im AmtlBull und in Curiavista festgehalten. Effektiv hatte sich aber der Antrag der Einigungskonferenz durchgesetzt, der daher hier in N 5 als «angenommen» gezählt wird. – Auf den ersten Blick kann die Beschlussfassung zu Voranschlag und Finanzplan aufgrund der verschiedenen Differenzbereinigungsregel als inkohärent und daher unbefriedigend erscheinen (s. Art. 143, N 29). Dabei wird aber übersehen, dass die jeweiligen Beschlüsse eine verschiedene Rechtsnatur, d.h. einen unterschiedlichen Grad an Verbindlichkeit haben: Hier der kurzfristig unmittelbar rechtsverbindliche Budgetbeschluss, dort der mittelfristige, «nur» politisch verbindliche Auftrag, von dem der BR begründet abweichen darf.