

Art. 143

- Finanzplan**
- ¹ Der Finanzplan umfasst die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre.
 - ² Gliederung und Inhalt des Finanzplans verbinden die Aufgaben- mit der Finanzplanung (integrierter Aufgaben- und Finanzplan).
 - ³ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Finanzplan zusammen mit dem Entwurf für den Voranschlag zur Kenntnisnahme in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.
 - ⁴ Die Bundesversammlung kann den einfachen Bundesbeschluss ergänzen mit Aufträgen für eine Änderung des Finanzplans.
 - ⁵ Der Bundesrat erfüllt diese Aufträge in der Regel mit dem Entwurf des Voranschlags für das übernächste Jahr.
- Plan financier**
- ¹ Le plan financier comprend les trois années suivant l'exercice budgétaire.
 - ² La structure et le contenu du plan financier font coïncider la planification des tâches avec la planification financière (plan intégré des tâches et des finances).
 - ³ Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, en même temps que le projet de budget, le plan financier sous la forme d'un arrêté fédéral simple, pour qu'elle en prenne acte.
 - ⁴ L'Assemblée fédérale peut compléter l'arrêté fédéral simple par des mandats visant à modifier le plan financier.
 - ⁵ Le Conseil fédéral remplit en général ces mandats dans le cadre du projet de budget de l'année suivant l'année à venir.
- Piano finanziario**
- ¹ Il piano finanziario si riferisce ai tre anni seguenti a quello del preventivo.
 - ² L'articolazione e il contenuto del piano finanziario assicurano la connessione tra pianificazione dei compiti e pianificazione finanziaria (piano integrato dei compiti e delle finanze).
 - ³ Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale il piano finanziario sotto forma di decreto federale semplice, insieme al disegno di preventivo, affinché ne prenda atto.
 - ⁴ L'Assemblea federale può completare il decreto federale semplice con mandati di modifica del piano finanziario.
 - ⁵ Di norma, il Consiglio federale adempie tali mandati con il disegno di preventivo per il secondo anno successivo.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Art. 143: 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).

Autor der 1. Auflage 2014: Stefan Koller

Autor der Aktualisierung 2021: Stefan Koller

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

4. Neuregelung durch die NFB-Vorlage (13.092) 8, 8a

II. Vorbemerkungen: Zuständigkeiten, Aufgabe, Wesen und Zweck der Finanzplanung sowie Verfahrensfragen

1. Zuständigkeiten, Aufgabe, Zweck und Wesen der Finanzplanung 9 - 11

2. Was enthält der Finanzplan? 12 - 15

3. Beachtung der Finanzplanung in den Kommissionen und Räten 16

4. Verfahrensmässige Aspekte der Beratung des Finanzplans; eigener BB, Eintreten, Gesamtabstimmung, Differenzbereinigungsverfahren 17 - 20

III. Auslegung der Bestimmungen

1. Festlegung von drei Finanzplanjahren (Abs. 1) 21

2. Verbindung der Aufgaben- mit der Finanzplanung (Abs. 2) 22

3. Unterbreitung des Finanzplans in Form eines einfachen BB (Abs. 3) 23 - 26

4. Änderungsmöglichkeit des Parlaments (Abs. 4) 27

5. Umsetzung der Änderungsanträge mit dem übernächsten Voranschlag (Abs. 5) 28

6. Gesamtbeurteilung der gewählten Konstruktion und erste Erfahrungen 29

Materialien

...

13.092 *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung*: Botschaft BR 20.11.2013 (BBl 2014 767 ff.); AmtlBull NR 2014 1010 ff., 1053 ff., 1867; AmtlBull StR 2014 745 ff., 982; Änderung FHG 26.9.2014 (AS 2015 1583).

Literatur

LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, *Öffentliches Finanzrecht*, Bern 2017 (zit. LIENHARD et al., *Finanzrecht*); STAUFFER/CAVELTI, Art. 183, in: *St. Galler Kommentar*, 3. Aufl., 2929 ff. (zit. STAUFFER/CAVELTI, Art. 183).

Vgl. auch die Literaturhinweise zu Art. 25.

I. Entstehungsgeschichte

1 - 7 ...

4. *Neuregelung durch die NFB-Vorlage (13.092)*

8 Anlässlich der Beratung der Botschaft des BR zum «*Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung*» (NFB, 13.092) änderten die Räte die Behandlung des Finanzplans erheblich und beschlossen das nun geltende Konzept. Eines der wesentlichen Ziele des NFB ist die «Verbesserung der Haushaltsteuerung durch systematische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen beziehungsweise Ressourcen und Leistungen auf allen Ebenen (Parlament, Bundesrat und Verwaltung) mittels integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP).»¹ Damit der IAFP eingeführt werden konnte, mussten die Finanzinformationen zum Voranschlag und den drei folgenden Finanzplanjahren sowie die Leistungsinformationen an einem Ort zusammengefasst dargestellt werden, damit sie «verknüpft» diskutiert werden können. Der bis dahin verfasste Bericht zum Finanzplan musste gestrichen² und die Finanzplaninformationen in die Bd. 2A und 2B der Budgetbotschaft, welche die IAFP der Verwaltungseinheiten enthält, integriert werden (Votum Altherr als Kommissionssprecher der FK-StR im StR, AmtlBull StR 2014 745). Die Änderung der Beratung des Finanzplans gehörte aber nicht zu den wesentlichen Anpassungsvorschlägen des BR für die Einführung des NFB. So wollte der BR die seit jeher umstrittene Beschlussfassung der BVers nicht ändern und beantragte, dass die BVers den Finanzplan weiterhin zur Kenntnis nehmen soll (vgl. dazu oben N 4 f.). Um die Übersichtlichkeit zu wahren, wollte der BR die Bestimmungen zur Mo. zum Finanzplan³ aus Art. 143 ParlG herauslösen und in einem neuen Art. 143a regeln. Art. 143a ParlG übernahm dabei die geltende Regelung des Art. 143 Abs. 3 und 3^{bis} ParlG. Da der Finanzplan neu mit dem Voranschlag unterbreitet werden soll, beantragte der BR, den bestehenden Abs. 4, wonach der Finanzplan zu Beginn einer neuen Legislaturperiode entfällt, zu streichen (BBI 2014 832).

8a Im NR setzte das Büro zur Beratung der Vorlage 13.092 die «Spezialkommission NFB» ein⁴, im StR war die FK federführend. Die Änderungen beim Finanzplan kamen aufgrund von in der Spezialkommission NFB eingebrachten Anträgen zustande. Diese befasste sich an drei Sitzungen mit der Thematik und beantragte dem NR die nun geltenden Bestimmungen. Im NR wurde von einer Minderheit beantragt, beim geltenden Recht zu bleiben, die Mehrheit folgte jedoch mit 116 zu 55 Stimmen der Mehrheit der Spezialkommission NFB. Die FK-StR (Prot. FK-StR 19.8.2014, 58 f.) sowie der StR schlossen sich diesen Vorschlägen an (AmtlBull StR 2014 753).

¹ BBI 2014 769, s. dazu auch die weiteren Ausführungen 791 f. Siehe zum IAFP auch LIENHARD et al., Finanzrecht, 116 ff.

² Beim Voranschlag 2015 und Finanzplan 2016-2018 gab es vier Bde. zum Voranschlag und einen separaten Bericht zum Finanzplan, was in der Kommissionsarbeit der FK dazu führte, dass der Finanzplan kaum Beachtung fand (vgl. [Voranschlag 2015 / Finanzplan 2016-2018](#) [12.8.2021]).

³ Die Finanzplanmotion wurde wenig genutzt. Bsp.: 12.3939 Mo. Fraktion S. Finanzplan 2014-2016. Massnahmenpaket für der Bekämpfung der Steuerhinterziehung in der Schweiz.

⁴ Die Spezialkommission NFB nahm ihre Arbeiten am 4.2.2014 auf (vgl. zu ihren Arbeiten die Medienmitteilungen vom [5.2.2014](#), [27.2.2014](#) und [5.5.2014](#) [23.8.2021]). Zum Begriff der «Spezialkommission» s. Art. 42 N 27.

II. Vorbemerkungen: Zuständigkeiten, Aufgaben, Wesen und Zweck der Finanzplanung sowie Verfahrensfragen

1. Zuständigkeiten, Aufgabe, Wesen und Zweck der Finanzplanung

- 9** Der Finanzplan ist das zentrale Planungsinstrument im Bereich der Staatsfinanzen und wesentliches Element bei der Planung der Staatstätigkeit. Bei dieser bestehen parallele Kompetenzen von BR und BVers (vgl. Art. 28 N 8 f.; s. insb. auch Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3489 ff.]; LIENHARD et al., Finanzrecht, 101, 103). Art. 183 Abs. 1 BV weist die Aufgabe der Erarbeitung des Finanzplans dem BR zu;⁵ gemäss Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV wirkt die BVers bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit. Die Aufgaben der BVers bei der Planung der Staatstätigkeit sind in Art. 28 ParlG geregelt, welcher auch die Art und Weise der Mitwirkung der Räte beim Finanzplan (Art. 143 Abs. 3 und 4 ParlG) vorgibt (s. dazu unten N 23 ff.).
- 10** Aufgabe, Zweck sowie Natur der Finanzplanung wurden bereits in der Botschaft des BR vom 21.2.1968 zum FHG, als die Schuldenbremse noch nicht eingeführt war, treffend umschrieben: «Der Finanzplan soll ein Orientierungsmittel für die Exekutive und die Legislative sein, ohne aber diese Behörden im rechtlichen Sinn zu binden. Der Finanzplan beschränkt deshalb die Entscheidungsfreiheit des Parlaments nicht. Er vermittelt eine bessere Übersicht und gibt damit erhöhte Gewähr für eine richtige Entscheidung [...]. Da er im Gegensatz zum imperativen Plan rechtlich nicht verbindlich ist, ist seine Bedeutung politischer Natur: Der Plan soll verwirklicht werden, nicht weil er verbindlich ist, sondern weil er Ausdruck des politischen Willens ist» (BBl 1968 I 501).
- 11** Der Stellenwert der Finanzplanung erhöhte sich entscheidend mit Aufnahme der Schuldenbremse (Art. 126 BV) in die Bundesverfassung im Jahre 2001.⁶ Unter dem Regime der Schuldenbremse ist es zentrale Aufgabe und Ziel der Finanzplanung⁷, dafür zu sorgen, dass der BR einen schuldenbremskonformen Voranschlag unterbreiten und die BVers einen solchen verabschieden kann (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. b FHV, s.a. Art. 25 N 4 f.). Um dieses Ziel zu erreichen, muss bei den Entscheidungen über Gesetzesentwürfe oder bei der Bewilligung von Verpflichtungskrediten bekannt sein, wie hoch der finanzpolitische Spielraum im Rahmen der Schuldenbremse in den folgenden Jahren voraussichtlich sein wird.⁸ Damit schuldenbremskonforme Voranschläge vorgelegt werden können, sind die Aufgaben mit finanziellen Auswirkungen mit den finanziellen Möglichkeiten des Bundes so abzustimmen, dass die notwendigen Korrekturmassnahmen für die Einhaltung der Schuldenbremse ein gewisses Mass nicht überschreiten. Im Rahmen der Budgetberatung ist es nur schwer möglich, sehr hohe Fehlbeträge auf der Ausgaben Seite zu bereinigen, weil die stark gebundenen Ausgaben nicht gekürzt werden können; das Gesetz geht dem Budget vor. Ergibt sich aus der Finanzplanung, dass in einem späteren Budgetjahr die Schuldenbremse nicht eingehalten werden kann, so müssen BR und

⁵ Zum Beginn der Finanzplanung auf Bundesebene vgl. STAUFFER/CAVELTI, Art. 183 Rz 20. Näheres zur Entwicklung der Finanzplanung von 1968 bis 1993 bei WYLER, Finanzplanung.

⁶ Angenommen in der Volksabstimmung vom 2.12.2001, in Kraft seit 2.12.2001 (BB vom 22.6.2001; AS 2002 241; BBl 2000 4653; 2001, 2378 2878; 2002 1209).

⁷ Nach Art. 4 Abs. 1 FHV steuert der BR mit der Finanzplanung den mittelfristigen Finanzierungsbedarf und die Aufwände.

⁸ Diese Funktion betonen bspw. auch STAUFFER/CAVELTI, Art. 183 Rz 21.

BVers rechtzeitig im Rahmen von Sparprogrammen Korrekturmassnahmen ergreifen.⁹ Um dieses Ziel zu erreichen, ist es zudem Aufgabe des BR, die Finanzplanung des Bundes mit jener der Kantone zu koordinieren (vgl. Art. 19 Abs. 3 FHG), weil auch die Kantone Empfänger hoher Finanzmittel sind.

2. Was enthält der Finanzplan?

- 12** Nach Art. 19 Abs. 1 FHG umfasst die Finanzplanung¹⁰ die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre und weist aus: «a. den in der Planperiode erwarteten Finanzierungsbedarf; b. die Deckung des erwarteten Finanzierungsbedarfs; c. die voraussichtlichen Aufwände und Erträge; sowie d. die Leistungsgruppen und die dazugehörigen Leistungs- und Wirkungsziele.»
- 13** Was auf der Ausgabenseite in den Finanzplan aufgenommen wird, legt Art. 4 Abs. 3 FHV fest. Die Finanzplanung berücksichtigt insb. die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der rechtskräftigen Erlasse, Finanzbeschlüsse und Zusicherungen (Bst. a); der von der BVers angenommenen, noch nicht rechtskräftigen Erlasse (Bst. b), der vom Erstrat angenommenen Erlassentwürfe (Bst. c), der von einer parlamentarischen Kommission einem Rat unterbreiteten Erlassentwürfe (Bst. d) sowie der vom BR zhd. der BVers verabschiedeten Erlassentwürfe (Bst. e).¹¹ Vernehmlassungsvorlagen sind hingegen nur zu berücksichtigen, wenn sich ihre finanzielle Tragweite abschätzen lässt (Art. 4 Abs. 4 FHV). Beantragt der BR Kredite für Vorhaben, die in der Finanzplanung nicht vorgesehen sind, so hat er aufgrund von Art. 19 Abs. 2 FHG gleichzeitig mit dem Vorhaben darzulegen, wie die Zusatzbelastung finanziert werden soll.
- 14** Die Vorgaben für die Aufnahme von Vorhaben in den Finanzplan machen klar, dass es sich bei dieser um eine rollende Planung handelt.¹² Nach vielen Sitzungen des BR oder jeder Session der BVers werden Aufgaben mit finanziellen Auswirkungen oder gefällte Finanzbeschlüsse in den Finanzplan aufgenommen. Auch die Einnahmenseite enthält Steuereinnenschätzungen, welche sich stark ändern können, weil sie vom Gang der Konjunktur abhängen (BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, Rz 99 f.).¹³ Als «rollender Plan» ist der Finanzplan weniger präzise und beständig als das Budget, welches von den Räten jeweils im Dezember beschlossen wird und für das Budgetjahr rechtsverbindlich gilt (siehe zu den Rechtswirkungen des Budgets, Art. 25 N 8 ff.). Der BR verabschiedet den Finanzplan zusammen mit dem Voranschlag materiell vor den

⁹ Eine Übersicht über die Sparprogramme findet sich auf der Homepage der EFV ([Stabilisierungsprogramm 2017-2019](#)) [15.8.2021].

¹⁰ Zum Inhalt des Finanzplans vgl. LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz 140 ff.; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 223.

¹¹ Art. 4 Abs. 3 Bst. e FHV nennt die «Botschaften», die aber selbst keine Auswirkungen haben können; sie erhalten nur die Begründungen der Erlassentwürfe (vgl. Art. 141 ParlG).

¹² So auch MÜLLER, Basler Kommentar, Art. 183 N 3 f.; STAUFFER/CAVELTI, Art. 183 Rz 20 ff.

¹³ So hält der BR in der Botschaft zum Voranschlag 2021 mit IAPF 2022-2024, in Bd. 1, 31, zu den budgetierten Einnahmen für das Jahr 2021 Folgendes fest: «Die für 2021 budgetierten Einnahmen beruhen auf den aktuellen Prognosen für den Wirtschaftsverlauf sowie den aktualisierten Einnahmenschätzungen für 2020. Sie widerspiegeln somit den Wissensstand vom Juni 2020. Es muss aber angemerkt werden, dass die Unsicherheit besonders gross ist.»

Sommerferien und formell in der zweiten Hälfte August. Dann übermittelt er ihn dem Parlament.¹⁴

- 15** Da der Finanzplan lediglich die nächsten drei Jahre nach dem Voranschlagsjahr abdeckt, vermag er keinen längerfristigen Ausblick zu geben. Art. 5 Abs. 1 Bst. c FHV legt deshalb fest, dass der Legislaturfinanzplan die langfristige Finanzperspektive sowie Entwicklungsszenarien für bestimmte Aufgabenbereiche darstellen muss.¹⁵ Diese greifen mehrere Jahre über die Legislaturperiode hinaus und werden aufgrund der langfristigen Entwicklung der Finanzen aller drei Staatsebenen sowie der Sozialversicherungen erarbeitet (Art. 5 Abs. 3 FHV). Verknüpft wird auch die Legislaturplanung mit dem Legislaturfinanzplan. Die BK und die EFV haben gemeinsam dafür zu sorgen, dass die Ziele und Massnahmen der Legislaturplanung und der Legislaturfinanzplan sachlich und zeitlich miteinander verknüpft werden (vgl. Art. 5 Abs. 4 FHV i.V.m. Art. 146 Abs. 4 ParlG). Einen noch weiteren Ausblick gibt die EFV in den Langfristperspektiven, welche sich – unter der Annahme, dass sich die erfassbaren Voraussetzungen nicht ändern – mit den Entwicklungen in einzelnen Aufgabenbereichen über 50 Jahre beschäftigen.¹⁶

3. Beachtung der Finanzplanung in den Kommissionen und Räten

- 16** Obwohl im Parlament immer wieder verlangt wurde, dass dem Finanzplan eine höhere Bedeutung zugemessen werden müsse (s. oben N 4 f.), wurde er bis zur Einführung der nun geltenden Bestimmungen weder in den FK noch in den Räten vertieft diskutiert. Grund war, dass das früher geltende Verfahren für eine Änderung zu kompliziert war; so konnte die Änderung nicht in der gleichen Session wie der Voranschlag behandelt werden und das Differenzbereinigungsverfahren der Mo. erwies sich als nicht zielführend. Die Änderung der möglichen Einflussnahme durch die Räte sowie die neue Form der Unterbreitung zusammen mit dem Budget haben bewirkt, dass der Finanzplan nun intensiver diskutiert wird, wobei der Auslöser oft ein Antrag zum Budget ist. Eine grundsätzliche Diskussion über den Stand des Bundeshaushalts findet im Rahmen der Eintretensdebatte zum Voranschlag statt, in welcher die Fraktionen gleichzeitig zur generellen Situation des Bundeshaushaltes Stellung nehmen.¹⁷

¹⁴ Vgl. dazu die Medienmitteilung des BR vom 30.6.2021: «Rückkehr zur finanzpolitischen Normalität: Bundesrat verabschiedet ausgeglichenes Budget 2022» ([Medienmitteilung](#) [15. 8. 2021]).

¹⁵ Vgl. z.B. den [Legislaturfinanzplan 2021-2023](#); zu den Mittelfristperspektiven, 67 ff.; zu den Langfristperspektiven, 75 ff.

¹⁶ Vgl. EFV, [Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016](#), [10.8.2021].

¹⁷ Siehe z.B. das Votum des Präsidenten der FK-StR (StR Peter Hegglin) zu *20.041 Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024* (AmtlBull StR 2020 1216).

4. *Verfahrensmässige Aspekte der Beratung des Finanzplans; eigener BB, Eintreten, Gesamtabstimmung, Differenzbereinungsverfahren*

- 17** Der BR unterbreitet der BVers alle für die Staatsausgaben relevanten Entwürfe von BB in der Botschaft zum Voranschlag, was die Übersicht über die in einem Jahr zu tätigen Ausgaben erhöht. Der BB Ia betrifft den Zahlenteil des Voranschlags, der BB Ib die Planungsgrössen des Voranschlags, der BB II den Finanzplan für die drei dem Voranschlag folgenden Finanzplanjahre, der BB III die Entnahmen aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) und der BB IV die Entnahmen aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsverbands (NAF).¹⁸ Darüber hinaus unterbreitet der BR weiterhin zwei Nachtragskreditbotschaften.¹⁹ Separat beantragt werden auch die Anträge für zahlenmässig bedeutende Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen wie die BFI-Botschaft²⁰ oder die Armee-Botschaft.²¹
- 18** Eintreten auf den Finanzplan ist nach Art. 74 Abs. 3 ParlG obligatorisch. Eine andere Lösung wäre aufgrund der engen Verknüpfung des Voranschlags mit dem Finanzplan im NFB-Modell auch nicht denkbar. Nach Art. 74 Abs. 4 ParlG wird bei obligatorischem Eintreten keine Gesamtabstimmung durchgeführt, weil eine negative Gesamtabstimmung gemäss Art. 74 Abs. 5 ParlG einem Nichteintreten gleichkommt, eine Rechtsfolge, die bei diesen Geschäften ausgeschlossen ist. Eine Ausnahme von dieser Grundregel bilden Voranschläge und Rechnungen, bei welchen am Ende der Detailberatung in jedem Rat eine Gesamtabstimmung durchgeführt wird. Danach folgt das Differenzbereinungsverfahren bis in eine allfällige Einigungskonferenz. Verwirft der Rat Voranschläge oder Rechnungen in der Gesamtabstimmung, so beschliesst er Rückweisung an den BR (Art. 74 Abs. 5 ParlG). Die Ausnahmen von der Grundregel – keine Gesamtabstimmung bei obligatorischem Eintreten – sind in Abs. 4 abschliessend aufgezählt, weshalb für den Finanzplan keine Gesamtabstimmung durchzuführen ist (Notiz Rechtsdienst PD 2.12.2016). Eine Gesamtabstimmung macht auch keinen Sinn, weil die Räte den Finanzplan grundsätzlich zur Kenntnis nehmen. Sie können, müssen ihn aber nicht ergänzen mit Aufträgen zur Änderung des Finanzplans.
- 19** In der Regel gibt es in der Detailberatung in den FK und den Räten eine einzige Abstimmung über einen Antrag, der den Zahlenteil (BB Ia), eine Planungsgrösse (BB Ib) und den Finanzplan (BB II) umfasst, weil es sich i.d.R. um eine Art Gesamtkonzept handelt. Unterschiedliche Abstimmungsergebnisse könnten zu inkohärenten Lösungen führen. Beantragt ein Mitglied der FK oder des Rates eine getrennte Abstimmung, so wird über die inhaltlich, aber nicht rechtlich verbundenen Anträge getrennt abgestimmt. Grund ist Art. 78 Abs. 1 ParlG, wonach über trennbare Abstimmungsfragen auf Verlangen getrennt abzustimmen ist (vgl. Art. 78 N 17). Nur bei den sog. Querschnittsanträgen, bei welchen es i.d.R. um grosse Summen geht, werden teilweise getrennte Abstimmungen durchgeführt, um die unverfälschte Willenskundgabe zu sichern. Bspw. bei

¹⁸ Vgl. 21.041 Voranschlag 2022 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025. Botschaft BR, Bd. I, 159 ff.

¹⁹ Vgl. Art. 24 Abs. 1 FHV. Zur Bewältigung der Coronapandemie unterbreitete der BR der BVers ausnahmsweise zusätzliche Nachtragskreditbotschaften (vgl. die [Übersicht über die Botschaften zu den Nachtragskrediten](#) der EFV [15.8.2021]).

²⁰ 20.028 Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024. Botschaft BR 26.2.2020 (BBI 2020 3681).

²¹ 21.023. Armeebotschaft 2021. Botschaft BR 17.2.2021 (BBI 2021 372).

zahlenmässig bedeutenden Kürzungsanträgen könnte ein Ratsmitglied zur Auffassung gelangen, dass die Kürzung beim Voranschlag nicht durchführbar ist, weil sie in so kurzer Frist von BR und Verwaltung nicht umgesetzt werden kann, beim Finanzplan hingegen schon, weil BR und Verwaltung mehr Zeit haben, die notwendigen Arbeiten durchzuführen.

- 20** Die Differenzbereinigung erfolgt gemäss Art. 94a Abs. 2 ParlG, welcher vorsieht, dass die Einigungskonferenz beim BB II über den Finanzplan zu jeder Differenz einen Einigungsantrag stellt, über den gesondert abgestimmt wird (vgl. Art. 94a N 2a, 3 f., 4b u. 5). Auch wegen der Regelung der Differenzbereinigung kann der BB II über den Finanzplan nicht scheitern. Wird ein Antrag der Einigungskonferenz in den Räten abgelehnt, so wird lediglich diese abgelehnte Bestimmung gestrichen. Anders als bei einer Gesetzesvorlage bleibt der Finanzplan als Ganzes bestehen und wird von der BVers zur Kenntnis genommen, allenfalls ergänzt durch einzelne mehrheitsfähige Aufträge zur Änderung des Finanzplans. Die Differenzbereinigung wird in den FK und den Räten gleichzeitig mit der Differenzbereinigung zum Voranschlag durchgeführt.

III. Auslegung der Bestimmungen

1. Festlegung von drei Finanzplanjahren (Abs. 1)

- 21** Art. 143 Abs. 1 legt fest, dass der Finanzplan die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre umfasst. Die Bestimmung hängt eng zusammen mit Art. 19 Abs. 1 FHG, der die gleiche Vorgabe macht, und den BR beauftragt, eine mehrjährige Finanzplanung zu erstellen, die drei dem Voranschlagsjahr folgende Jahre umfasst (s. oben N 12). Diese doppelte Festlegung ist damit zu erklären, dass die Regelungen betreffend den Finanzplan seit Erlass des ParlG sowohl im FHG und der FHV wie im ParlG geregelt sind. Um die innere Logik innerhalb der beiden Erlasse zu wahren und eine gewisse Leserlichkeit auch mit den anderen Normen in diesen Erlassen zu gewährleisten, müssen gewisse Festlegungen in beiden Erlassen erfolgen, was die Übersicht über die geltenden Regelungen erschwert (vgl. zum Verhältnis FHG – ParlG im Bereich Finanzplan oben Art. 143 N 3). Bei den Jahren handelt es sich um die Kalenderjahre, denn nach Art. 19 Abs. 1 Bst. c FHV (Festlegung des Jährlichkeitsprinzips) entspricht das Voranschlagsjahr dem Kalenderjahr. Damit umfasst die Finanzplanungsperiode vier Kalenderjahre. Das erste Jahr wird jeweils durch den Voranschlag abgedeckt, der die wesentliche Grundlage für die nächsten drei Finanzplanjahre bildet. Neue von der Rechtsordnung vorgesehene Aufgaben mit Finanzbedarf sind im Voranschlag selten. Im Wesentlichen sind der Finanzplan und der Voranschlag eine Fortschreibung vergangener Voranschläge resp. Staatsrechnungen. Angepasst werden i.d.R. die Kredithöhen. Diese Fortschreibung erklärt sich aus der Struktur des Bundeshaushalts als Transferhaushalt, bei welchem gesetzlich gebundene oder politisch vorbestimmte Ausgaben dominieren (s. dazu Art. 25 N 13 ff.). Grosser Bedarf für Änderungen der Kredithöhe gibt es i.d.R. nicht, ausser die ausgabenauslösende Aufgabe würde erheblich verändert.

2. Verbindung der Aufgaben- mit der Finanzplanung (Abs. 2)

- 22** Abs. 2 schreibt vor, dass die Gliederung und der Inhalt des Finanzplans die Aufgaben mit der Finanzplanung verbinden (integrierter Aufgaben- und Finanzplan [IAFP]). Eine in die gleiche Richtung gehende Vorgabe findet sich auch in Art. 4 Abs. 2 Bst. a FHV, welcher vorschreibt, dass die Finanzplanung mit der Planung der Aufgaben und

Leistungen eng verbunden sein soll. Art. 143 Abs. 2 ParlG schreibt damit explizit das seit Einführung der Finanzplanung bestehende Ziel einer Verbindung der Aufgaben mit der Finanzplanung fest. Nur mit dieser Verbindung können BR und Parlament eine kohärente und nachhaltige Finanzpolitik betreiben. Dabei handelt es sich um einen iterativen Prozess. Die bereits von der Rechtsordnung vorgesehenen sowie die neu dazukommenden Bundesaufgaben müssen regelmässig mit den finanziellen Möglichkeiten des Bundes abgestimmt werden. Sind mangels genügender Steuereinnahmen keine Finanzmittel vorhanden, können die Aufgaben entweder gar nicht oder nicht im politisch erwünschten Umfang erfüllt werden. Die Schuldenbremse beschränkt die Finanzierung von Staatsaufgaben durch Schuldenaufnahme (Art. 126 BV; siehe dazu vorne N 11 und Art. 25 N 4 f.). Eine bessere Verknüpfung der Aufgaben mit der Finanzplanung war denn auch eines der Hauptziele des NFB. Vor allem deswegen wurde der IAFP eingeführt (vgl. Botschaft BR zu 13.092, BBl 2014 791).

3. Unterbreitung des Finanzplans in Form eines einfachen BB (Abs. 3)

- 23** Die Frage, wie der BR der BVers den Finanzplan unterbreiten und insb. wie die BVers dazu Beschluss fassen soll, wurde seit der Einführung der Finanzplanung bei verschiedenen Gesetzesrevisionen des FHG und beim Erlass des ParlG zwischen BR und BVers aber auch zwischen den beiden Kammern kontrovers diskutiert (siehe dazu Art. 143 N 1-7). Bei der Beratung der Vorlage 13.092 war dies erneut die zentrale Frage, und es wurden entscheidende Änderungen und ein neues Konzept beschlossen. Die Spezialkommission NFB beantragte dem NR die nun geltende Lösung, die in dieser Kombination noch nie zur Diskussion stand. Der BR erläuterte im NR, dass er mit dem von der Mehrheit der Spezialkommission NFB vorgeschlagenen Verfahren einer Kenntnisnahme im Rahmen eines einfachen BB «sehr gut leben» könne (Votum BR Widmer-Schlumpf, AmtlBull NR 2014 1072). Abs. 3 und 4 sind gemeinsam zu betrachten, sie enthalten die Elemente des neuen Konzepts: Abs. 4 baut dabei auf dem Grundsatzentscheid von Abs. 3 – Kenntnisnahme – auf und ergänzt ihm mit einer neuen Mitwirkungs- und Änderungsmöglichkeit; die BVers kann den BB ergänzen mit Aufträgen für eine Änderung des Finanzplans.
- 24** Die Form des einfachen BB wurde zum einen gewählt, um die politische Bedeutung der Finanzplanung zu unterstreichen. Zum anderen sollte das Parlament neu auch eine praxistaugliche und effiziente Möglichkeit bekommen, Aufträge für Änderungen an den künftigen Finanzplänen zu erteilen. Es ist gelungen, eine solche Lösung zu finden. Sie besteht darin, dass die Räte derartige Aufträge als zusätzliche Bestimmungen in der Detailberatung des BB aufnehmen können. Allfällige Differenzen zwischen den Räten in Bezug auf einen Auftrag an den BR zur Änderung des Finanzplans können im Differenzbereinigungsverfahren zum Budget in der Wintersession bereinigt werden. Die Beratung erfolgt in einer Session. Das neue Verfahren ist erheblich effizienter und praxistauglicher als dasjenige bei der Behandlung der früheren Finanzplanmotion (siehe zur Differenzbereinigung oben N 20).
- 25** Der Gesetzgeber geht mit dieser Lösung davon aus, dass die BVers die meisten Finanzplanpositionen zur Kenntnis nimmt. Die BVers nimmt durch die Beschlussform der Kenntnisnahme keine inhaltliche Stellung zu diesen Positionen; sie hat diese Informationen über die Ausgabenentwicklung in den dem Budgetjahr folgenden drei Jahren lediglich als Information in der Budgetbotschaft zur Verfügung gehabt und sie zur

Kenntnis genommen, ohne sich inhaltlich dazu zu äussern. Hier zeigt sich ein wesentlicher Unterschied zum Voranschlag und zur Staatsrechnung: mit dem Voranschlag beschliesst die BVers die Position²² (der Voranschlagsentwurf wird zum Voranschlag der BVers), mit der Staatsrechnung genehmigt sie die Abrechnung dieser Position für das Budgetjahr. Durch die blosser Kenntnisnahme ist die BVers bei späteren Entscheiden beim nächsten Voranschlag und den folgenden drei Finanzplanjahren auch nicht gebunden und kann frei innerhalb der gesetzlichen Vorgaben entscheiden (vgl. dazu insb. LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz. 141). Als Folge der Kenntnisnahme kann die BVers später aber auch nicht argumentieren, man habe von der Lage des Bundeshaushalts keine Kenntnis gehabt. Noch weniger ist dies der Fall bei Positionen, bei denen Anträge zum Voranschlag und Finanzplan vorliegen. Wenn sich die Mitglieder der Räte mit einer Voranschlagsposition befassen und Anträge einreichen, müssen sie sich fast zwangsläufig auch mit den in der gleichen Zeile aufgeführten Beträgen der dem Voranschlag folgenden drei Finanzplanjahre auseinandersetzen. Erheblich unsicherer ist die Planung der Einnahmenseite, da diese wesentlich von der Konjunktur abhängt. Auch diese Positionen werden zur Kenntnis genommen. Die Räte könnten allerdings die Schätzungen des BR ändern, was in den letzten Jahren aber nie der Fall war.

- 26** Diese Beschlussform entspricht der Erfahrung der tatsächlichen Beratungen. Die meisten Finanzplanpositionen werden wie die meisten Voranschlagspositionen in der Praxis nicht diskutiert. Dies hat v.a. mit dem Umfang des Voranschlags und des Finanzplans zu tun, welcher verunmöglicht, Position für Position durchzuberaten. Ein weiterer Grund ist, dass viele dieser Positionen wie die stark gebundenen Ausgaben im Rahmen des Budgetprozesses von der BVers nicht beeinflussbar sind; das Gesetz geht dem Voranschlag vor. So sieht Art. 103 Abs. 1 1. Teilsatz AHVG (SR 831.10) vor, dass der Bundesbeitrag sich auf 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV beläuft. Im Voranschlag 2021 bewilligte die BVers rund 9,5 Milliarden Franken. Mehr Einfluss hat die BVers bei den schwach gebundenen Ausgaben. Mehr als zwei Drittel der schwach gebundenen Ausgaben werden über die mehrjährigen Finanzbeschlüsse (s. Art. 5 Abs. 5 FHV) gesteuert (siehe zur Gebundenheit der Ausgaben Art. 25 N 13 f.). Hier liegen regelmässig Anträge vor, weil die Finanzplan- und Budgetpositionen noch verändert werden können. Diskutiert werden in der Praxis also v.a. Positionen, zu denen die Mitglieder der Räte Antrag stellen können. Dies ist v.a. im Eigenbereich der Verwaltung der Fall.

4. Änderungsmöglichkeit des Parlaments (Abs. 4)

- 27** Art. 143 Abs. 4 regelt, in welcher Form die BVers auf den Finanzplan einwirken kann und sieht vor, dass die BVers den einfachen BB ergänzen kann mit Aufträgen (für die Änderung des Finanzplans; s. dazu auch Abs. 5). Art. 143 Abs. 4 übernimmt dabei die in Art. 28 ParlG festgelegten Mitwirkungsmöglichkeiten der BVers bei Grundsatzentscheiden und Planungen. Gemäss Art. 28 Abs. 2 ParlG sind Grundsatz- und Planungsbeschlüsse «Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.» Solche Ziele können z.B. auch Höchstausgaben im Bereich der Finanzplanung sein. Art. 28 Abs. 3 ParlG hält fest, dass Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in der Form des einfachen BB erlassen werden, was nun für den Finanzplan explizit vorgesehen ist durch Art. 143

²² Art. 1 Abs. 1 des BB Ia des Voranschlags 2021 (20.041) lautet: «Die budgetierten Aufwände und Erträge der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2021 werden genehmigt.»

Abs. 4. Ein Auftrag in Form eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses hat dieselbe Rechtswirkung wie die frühere Mo. zum Finanzplan (vgl. Art. 28 N 19 f.). Gleich ist damit auch die Bindungswirkung. Der BR darf gestützt auf Art. 28 Abs. 4 ParlG vom Auftrag abweichen, hat dies aber zu begründen. Art. 28 Abs. 4 entspricht Art. 122 Abs. 3 ParlG (s. Art. 28 N 23).

5. *Umsetzung der Änderungsanträge mit dem Voranschlag für das übernächste Jahr (Abs. 5)*

- 28** Abs. 5 regelt die Umsetzung der Änderungsaufträge. Er sieht vor, dass der BR diese i.d.R. mit dem Entwurf des Voranschlags für das übernächste Jahr erfüllt. Der Auftrag wird für die nächste Budgetbotschaft erteilt, die das Budget des übernächsten Jahres beinhaltet.²³ Der Wortlaut mit dem Passus «in der Regel» macht klar, dass längerdauernde Umsetzungsaufträge auch später erfüllt werden können. Die Regel macht Sinn, weil Änderungsaufträge für den Finanzplan erhebliche Vorbereitungsarbeiten von BR und Verwaltung zur Umsetzung des Auftrags auslösen können. Dies kann der Fall sein bei Aufträgen, die Reorganisationen auslösen, oder wenn – z.B. bei Kürzungen von Positionen – Verträge aufgelöst werden müssen. Kürzungen, die keine längeren Vorbereitungsarbeiten benötigen, hat der BR mit der Botschaft zum nächsten Voranschlag mit IAFP umzusetzen.²⁴

6. *Gesamtbeurteilung der gewählten Konstruktion und erste Erfahrungen*

- 29** Die vom Gesetzgeber gewählte Konstruktion hat sich als der Aufgabenstellung gut gerecht werdende Lösung erwiesen. Die neuen Regelungen haben dazu geführt, dass die FK und die Räte sich erstmals intensiver mit dem Finanzplan auseinandersetzen. Dies geschieht oft im Rahmen der Diskussion eines Antrags zum Voranschlag. Sozusagen anlässlich dieses Antrags wird dann auch ein Antrag für den Finanzplan «mitgestellt», was in der Praxis sehr einfach ist, weil das antragstellende Mitglied lediglich beantragen muss, dass der Antrag auch für den Finanzplan gelten soll. Wohl aufgrund der vor Ausbruch der Coronapandemie guten Lage des Bundeshaushalts wurden wenige Anträge nur zum Finanzplan gestellt. Ein Problem stellt sich allerdings. Die nun bestehenden Entscheidungsregeln für den Zahlenteil des Voranschlags (BB Ia), für die finanziellen Planungsgrößen im Voranschlag (BB Ib) und für den Finanzplan (BB II) sind unterschiedlich und erschweren die Kohärenz der Entscheide, die sich über die Finanzplanjahre erstrecken. So kann sich beim Zahlenteil des Voranschlags aufgrund von Art. 94 ein Rat gegenüber dem anderen Rat durchsetzen, wenn er eine Voranschlagsposition kürzen will, indem er den Antrag der Einigungskonferenz verwirft. In diesem Fall «gilt der Beschluss der dritten Beratung, der den tieferen Betrag vorsieht als angenommen.» Diese Kürzung kann aber beim Finanzplan nicht durchgesetzt werden, weil es für einen

²³ Zur Erläuterung: Die Räte beraten den Voranschlag 2022 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 (21.041) in der Wintersession 2021. Sie verabschieden dabei den Voranschlag für das Jahr 2022. Der Änderungsauftrag im Finanzplan betrifft die Finanzplanjahre 2023–2025. Im Jahr 2022 erarbeitet dann der BR die Botschaft zum Voranschlag 2023 und die Finanzplanjahre 2024–2026. Er setzt dabei den Änderungsauftrag für den Voranschlag 2023 – also dem vom Zeitpunkt des Beschlusses aus betrachtet – übernächsten Voranschlag um. Dies ergibt sich daraus, dass die Umsetzung eben in einem Voranschlag erfolgt und nicht in einem Finanzplan. Schlussendliches Ziel der Änderung des Ziels der Finanzplanung ist die Änderung des rechtsverbindlichen Budgetbeschlusses.

²⁴ Vgl. zur Umsetzung der Aufträge des Parlaments vom Dezember 2016 die Ausführungen in der Botschaft zum Voranschlag 2018 (17.041, Botschaft BR zum Voranschlag 2018 und integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021, Bd. 1, 17).

entsprechenden Auftrag nach Art. 94a die Zustimmung beider Räte braucht. So kann die Situation eintreten, dass beim Budget massiv gekürzt wird, beim Finanzplan für die nachfolgenden Jahre aber nicht (s. a. Art. 94a N 4b, FN 1). Die FK haben aus diesem Grund am 8.9.2021 beschlossen, die gesetzlichen Vorgaben einer Überprüfung zu unterziehen.