



**PROF. DR. BERNHARD RÜTSCHÉ**

**Behandlung von dringlichen Krediten  
durch die Bundesversammlung:**

**Haben sich Art. 28 und 34 FHG  
bewährt?**

Anhörung an der SPK-N/S Sitzung  
18. August 2023, Bern

# INTERPRETATIONSVARIANTEN

Deklaratorische Genehmigung	Konstitutive Genehmigung	
	Wirkung ex nunc	Wirkung ex tunc
<b>Nichtgenehmigung</b> durch BVers: ➤ <b>keine rechtliche Wirkung</b> , rein politischer Akt	<b>Nichtgenehmigung</b> durch BVers: ➤ fehlende Ausgabenkompetenz des BR <b>ab Beschluss BVers</b>	<b>Nichtgenehmigung</b> durch BVers: ➤ fehlende Ausgabenkompetenz des BR <b>von Anfang an</b>
Vom BR im Aussenverhältnis <b>eingegangene Verpflichtungen</b> (Ausfallgarantie SNB): ➤ <b>Fortbestand</b>	Vom BR im Aussenverhältnis <b>eingegangene Verpflichtungen</b> (Ausfallgarantie SNB): ➤ <b>Fortbestand</b>	Vom BR im Aussenverhältnis <b>eingegangene Verpflichtungen</b> (Ausfallgarantie SNB): ➤ <b>Auftrag an BR zur Auflösung</b>
<b>Neue Verpflichtungen</b> durch den BR (Verlustabsicherung UBS): ➤ <b>Ja</b> , falls weiterhin Dringlichkeit	<b>Neue Verpflichtungen</b> durch den BR (Verlustabsicherung UBS): ➤ <b>Nein</b>	<b>Neue Verpflichtungen</b> durch den BR (Verlustabsicherung UBS): ➤ <b>Nein</b>
Interpretation FK-Sekretariat → <b>BVers und BR</b>	Herrschende Interpretation in der <b>Staatsrechtslehre</b>	Anhaltspunkte in den <b>Materialien</b>

## AUSZÜGE AUS DEN MATERIALIEN

**AB SR 2005 776 (Votum Hans Lauri, für die Finanzkommission)** zum Begriff der «nachträglichen Genehmigung»:

«Verweigert die Bundesversammlung diese nachträgliche Genehmigung, so bleibt dies im Aussenverhältnis ohne rechtliche Folgen. Die Verweigerung müsste aber im Innenverhältnis als **Auftrag** verstanden werden, **soweit möglich allfällige rechtliche Bindungen für die Zukunft aufzulösen.**»

Parlamentarische Initiative Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen, **Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 5. Februar 2010**, BBl 2010 1563, 1565, 1579:

«Indem die Bundesversammlung bei dringlichen Ausgabenbeschlüssen schneller zum Zug kommt, wird sie je nach Umständen des einzelnen Falls in geringerem Ausmass vor ein «fait accompli» gestellt, indem zwar **vorläufig freigegebene**, aber noch nicht ausgeführte Zahlungen gegebenenfalls noch gestoppt werden könnten. Das Risiko wird vermindert, dass das Parlament bloss noch vollendete Tatsachen nachträglich absegnen kann, was der Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen in der Öffentlichkeit wenig zuträglich ist.»

# INTERPRETATIONSHOHEIT

1. Grundsatz: Die Interpretation von Art. 28 und 34 FHG erfolgt durch die **Behörden, die diese Bestimmungen anwenden**, d.h. durch
  - **Bundesrat**: Ausführung eines Vorhabens und Eingehen dringlicher Verpflichtungen vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungs- oder Nachtragskredits
  - **Bundesversammlung**: Beschluss über die Genehmigung dringlicher Verpflichtungen
2. Was geschieht, wenn ein **Interpretationskonflikt** zwischen BR und BVers besteht?
  - Der Konflikt kann **nicht durch ein Gericht aufgelöst** werden.
  - Der **Bundesrat** kann im Aussenverhältnis Fakten schaffen und die Änderung solcher Fakten (im Fall einer Nichtgenehmigung) verweigern. De facto hat insofern der BR die **Interpretationshoheit**.
3. Zur **Interpretation der Rechtswirkungen der «nachträglichen Genehmigung»** haben BVers und BR die Auffassung des FK-Sekretariats übernommen. Damit wurde ein **Präjudiz** geschaffen. Gegenteilige Ansichten der Staatsrechtslehre werden in künftigen Fällen kaum zu einer anderen Interpretation von Art. 28 und 34 FHG führen.

## ZWISCHENFAZIT

Art. 28 und 34 FHG gehen auf die Parlamentarische Initiative «Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen» vom 19. Februar 2009 zurück. Das **Ziel der Initiative** bestand darin, den Handlungsspielraum des Bundesrates in ausserordentlichen Lagen zu wahren und zugleich das Demokratieprinzip zu stärken, indem

- dem verfassungsrechtlichen Erfordernis der **Beschlussfassung über die Ausgaben durch die Bundesversammlung (Art. 167 BV)** Rechnung getragen wird;
- in ausserordentlichen Lagen die **normale demokratische Kompetenzordnung so rasch wie möglich wieder hergestellt** wird;
- verhindert wird, «dass das Parlament bloss noch vollendete Tatsachen nachträglich absegnen kann, was der **Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen** in der Öffentlichkeit wenig zuträglich ist».

Gemäss Interpretation durch BVers und BR hat der Genehmigungsentscheid der BVers im Ergebnis rein deklaratorische (nur politische und keine rechtliche) Wirkung.

Gemessen den Zielen des historischen Gesetzgebers haben sich Art. 28 und 34 FHG somit **nicht bewährt**.

## REVISION VON FHG 28 UND 34

1. Die rechtliche Wirkung des Genehmigungsentscheids der BVers (deklaratorisch oder konstitutiv, ex nunc oder ex tunc) ist **im Gesetz klar zu definieren**, sodass diesbezüglich möglichst keine Interpretationsspielräume bestehen.
2. Falls **deklaratorische Genehmigung**: keine ausserordentliche Session, sondern Genehmigungsbeschluss im Rahmen der Abnahme der Staatsrechnung (Art. 167 BV).
3. **Konstitutive Genehmigung**:
  - **Stärkung der demokratischen Legitimation** und der Finanzhoheit der BVers (Art. 167 BV): maximal durch ex tunc-Wirkung, etwas weniger durch ex nunc-Wirkung
  - Beschränkung der **finanzpolitischen Handlungsfähigkeit** des Staates in Krisensituationen (Rechtsunsicherheiten bis zum Genehmigungsentscheid): stärker durch ex tunc-Wirkung, etwas weniger durch ex nunc-Wirkung
  - **Qualität der Entscheidungsfindung**: einerseits mehr Reflexionszeit und grössere Meinungsvielfalt, andererseits Informationsdefizite (Geschäftsgeheimnisse, fehlende Expertise)
  - **Zeitdruck**: Genehmigungsentscheid innert weniger Wochen (wie bisher a.o. Session)
4. **Möglicher Kompromiss**: Es gilt der **Grundsatz der konstitutiven Genehmigung**. BR kann im konkreten Fall davon abweichen, muss aber eine **Abweichung explizit begründen** und dafür politische Verantwortung übernehmen.