



21.503

**Parlamentarische Initiative**

**FK-N.**

**Rechtsgrundlagen zur Budgetberatung.  
Änderungsbedarf**

**Initiative parlementaire**

**CdF-N.**

**Bases légales de l'examen du budget.  
Nécessité de modifier  
les dispositions existantes**

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

22.483

**Parlamentarische Initiative**

**FK-N.**

**Einbezug der Finanzkommissionen  
bei Vorstössen und Erlassentwürfen  
von Sachbereichskommissionen  
mit erheblichen finanziellen  
Auswirkungen sicherstellen**

**Initiative parlementaire**

**CdF-N.**

**Assurer l'implication  
des Commissions des finances  
dans les interventions et les projets  
d'acte de commissions thématiques ayant  
des conséquences financières  
importantes**

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)





**Gapany** Johanna (RL, FR), pour la commission: Ces initiatives demandent une modification de la loi sur le Parlement. Les deux concernent les Commissions des finances et elles ont été examinées dans le cadre d'un séminaire conjoint des deux commissions. Elles ont été déposées par la Commission des finances du Conseil national à la suite d'une réflexion commune et d'échanges qui ont eu lieu lors de différentes séances conjointes.

Ces deux initiatives ont été traitées simultanément par votre Commission des finances, d'abord le 9 octobre, puis le 14 novembre. Je vais donc faire un seul résumé. Entre ces deux séances, elle a pu recevoir des informations supplémentaires ainsi qu'un corapport de la Commission des institutions politiques, qui est normalement compétente pour les modifications de la loi sur le Parlement.

L'initiative parlementaire 21.503 vise à adapter les bases légales qui régissent l'examen du budget par le Parlement. Son but est de permettre une plus grande cohérence dans la procédure d'adoption des trois principaux arrêtés fédéraux qui constituent le budget. On parle ici de l'arrêté fédéral la concernant le budget, de l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget, qui contient les conditions d'utilisation des crédits, et de l'arrêté fédéral II concernant le plan financier.

Pourquoi faut-il changer de méthode? Ce changement est surtout nécessaire à cause de l'adoption du nouveau modèle de gestion. Désormais, avec le nouveau modèle de gestion, le Parlement a un plus large éventail de possibilités en ce qui concerne l'examen du budget et du plan intégré des tâches et des finances.

L'arrêté fédéral Ib regroupe l'ensemble des conditions d'utilisation des crédits qui sont modifiées par le Parlement.

Si la proposition d'une éventuelle conférence de conciliation sur le budget devait être refusée, cela rendrait caduc l'ensemble de l'arrêté fédéral, y compris des conditions déjà proposées et discutées, voire validées par le Parlement. Cela peut être assez problématique et, finalement, ce n'est pas forcément ce que souhaite le Parlement.

C'est pourquoi il est important de traiter les propositions de la conférence de conciliation de manière distincte, en cas de divergences, comme c'est finalement déjà le cas en ce qui concerne les propositions de la conférence de conciliation relatives au plan financier dans l'arrêté fédéral II. Cette pratique permet de ne pas mettre en danger l'intégralité de l'arrêté fédéral et donc de ne pas le liquider en raison d'une seule

**AB 2023 S 1155 / BO 2023 E 1155**

divergence entre les deux chambres. C'est ce que vise la modification de l'article 94a alinéa 2 de la loi sur le Parlement, qui prévoit d'intégrer l'arrêté fédéral sur le cadre financier inscrit au budget. Le but est désormais d'y prévoir également l'élaboration de propositions distinctes en cas de divergences.

Votre commission vous propose de suivre le Conseil national et d'accepter la modification de l'article 94a.

Je passe maintenant à la seconde initiative, soit l'initiative parlementaire 22.483, qui prévoit également de modifier la loi sur le Parlement. Elle vise à modifier les bases légales de la procédure de corapport afin de mieux impliquer les Commissions des finances.

Le but est de garantir que l'aspect financier soit pris en compte quand des objets proviennent non pas du Conseil fédéral, mais des commissions. On l'a vu récemment – cela arrive de plus en plus –, les impacts financiers sont importants; des objets élaborés en commission en sortent sans que la Commission des finances n'ait eu l'occasion de s'en préoccuper et de donner son avis. Les répercussions peuvent être majeures. Je peux par exemple citer le cas de l'initiative pour les glaciers ou le contre-projet de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique sur l'initiative populaire visant à réduire les primes d'assurance-maladie. Ce sont des centaines de millions de francs à chaque fois, des centaines de millions par année. On sait que les conséquences financières sont évidentes, mais la Commission des finances ne donne pas son avis.

L'initiative parlementaire 22.483 prévoit de modifier les articles 50 et 112 de la loi sur le Parlement; c'est que ce que proposait en tout cas le Conseil national. Le but est d'intégrer que la commission thématique invite la Commission des finances à prendre position sur un projet lorsque ce dernier a des conséquences financières importantes.

Sur le fond, on est tous assez d'accord sur le fait que la Commission des finances doit donner son avis, mais on n'était pas tous d'accord sur la forme à adopter. La commission du Conseil national a proposé d'intégrer ce changement aux articles 50 et 112 alinéa 3bis. Une proposition de minorité visait à maintenir le droit en vigueur. Cette minorité a finalement été acceptée à l'article 50, par 92 voix contre 86 et 8 abstentions, par le Conseil national. Lors du vote sur l'ensemble, c'est par 127 voix contre 53 et 7 abstentions que le projet a été accepté.

Votre Commission des finances propose de suivre le Conseil national à l'article 50 et donc de maintenir le droit en vigueur. Cela signifie que, ce dont on parle aujourd'hui, c'est de l'article 112. Sur ce point, votre commission



vous propose de suivre le Conseil national et donc d'adopter le projet de la Commission des finances du Conseil national.

Deux propositions ont été soumises au vote. L'une prévoyait de maintenir le droit en vigueur, l'autre de biffer la dernière phrase, à savoir: "La commission peut défendre son projet d'acte au sein des Commissions des finances des deux conseils." Ces deux propositions ont été refusées par 6 voix contre 4. Aucune proposition de minorité n'a été déposée. La commission vous propose donc de soutenir la décision du Conseil national.

Deux éléments ont été amenés sur la table par notre commission et doivent être précisés ici. D'une part, dans le cadre de la procédure générale de corapport, l'auteur d'un projet, par exemple le Conseil fédéral, présente et défend celui-ci devant la Commission des finances. On peut se demander s'il faut ancrer cette pratique dans la loi. Ce n'est pas vraiment nécessaire. Dans la pratique, on pourrait le faire sans l'inscrire dans la loi. Le seul problème, c'est qu'à partir du moment où on le biffe, cela signifie qu'on ne veut plus le faire. C'est là que cela devient problématique aux yeux de la commission. En proposant de laisser l'article 112 comme il est formulé dans le projet de la commission, on invite la Commission des finances à exprimer son avis sur des objets qui sont traités dans les différentes commissions.

D'autre part, la procédure de corapport diffère entre le Conseil des Etats et le Conseil national. Cela s'explique par le fait qu'au Conseil des Etats on a plus de commissions par membre qu'au Conseil national. Quand on est dans la Commission des finances, on siège également dans d'autres commissions. Cela permet, parfois, en tant que membre de la Commission des finances, de rapporter également l'avis de la Commission des finances dans une autre commission, ce qui est moins le cas au Conseil national. Cela explique également cette volonté du Conseil national de davantage impliquer la Commission des finances. Nous ressentons sans doute moins cette nécessité au sein du Conseil des Etats, mais cela n'excuse pas le fait de ne pas impliquer davantage la Commission des finances.

Je vous propose vraiment de suivre la Commission des finances et le Conseil national et de modifier l'article 112 de la loi sur le Parlement. Au vote final, la commission vous propose de donner suite à ces deux initiatives à l'unanimité. Les votes étaient donc clairs.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## **Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Budgetberatung und parlamentarisches Mitberichtsverfahren)**

### **Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (Examen du budget et procédure parlementaire de corapport)**

*Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Art. 50; 94a Titel, Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule; ch. I introduction; art. 50; 94a titre, al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 112 Titel, Abs. 3bis, 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag SPK-S*

Gemäss geltendem Recht

#### **Art. 112 titre, al. 3bis, 4**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national



*Proposition CIP-E*  
Selon droit en vigueur

**Fässler** Daniel (M-E, AI): Anträge der Finanzkommission, die finanzpolitisch begründet sind, verdienen in unserem Rat normalerweise Unterstützung. Hier geht es aber nicht um eine finanzpolitische Frage, sondern in erster Linie um eine staatspolitische, eine institutionelle Frage.

Im Namen und im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates beantrage ich Ihnen, Artikel 112 Absätze 3bis und 4 aus dem Entwurf der Finanzkommission des Nationalrates zu streichen. Die SPK-S hat sich an ihrer Sitzung vom 19. Oktober 2023 eingehend mit der parlamentarischen Initiative der FK-N befasst und entschieden, der FK-S in einem Mitbericht drei Anträge zu unterbreiten. Nachdem sich die Finanzkommission entschieden hat, bei den Artikeln 50 und 94a dem Nationalrat zu folgen, verbleibt jetzt noch die Differenz bei den Absätzen 3bis und 4 von Artikel 112. Die SPK-S beantragt Ihnen, hier beim geltenden Recht zu bleiben. Ich richte mich insbesondere auch an die Kolleginnen und Kollegen aus der Finanzkommission: Die SPK-S hat Verständnis dafür, dass sich die Finanzkommissionen bei Erlassentwürfen der Sachbereichskommissionen und des Bundesrates die Frage stellen, welche Folgen die Erlasse für den Bundeshaushalt haben können. Das ist auch die Aufgabe

AB 2023 S 1156 / BO 2023 E 1156

der Finanzkommissionen, schliesslich üben sie gemäss Artikel 50 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt aus. Es ist daher folgerichtig, dass das geltende Recht – konkret: Artikel 50 Absatz 2 ParlG – den Finanzkommissionen explizit das Recht einräumt, zu Erlassentwürfen von finanzpolitischer Bedeutung Berichte an die vorbereitende Sachbereichskommission zu richten. Solche Erlassentwürfe können den Finanzkommissionen auch explizit zum Mitbericht oder zur Vorberatung zugewiesen werden.

Das geltende Recht macht in Bezug auf die Kompetenzen und Möglichkeiten der Finanzkommissionen keinen Unterschied zwischen Erlassentwürfen des Bundesrates und Erlassentwürfen von Kommissionen. Das ist mit Blick auf die heute zu entscheidende Frage wichtig.

Die Finanzkommission des Nationalrates sieht nun mit ihrem Entwurf vor, dass bei gewissen Erlassentwürfen von Kommissionen ein abweichendes Verfahren eingeführt werden soll. Hat ein Erlassentwurf einer Sachbereichskommission erhebliche finanzielle Auswirkungen, soll die Finanzkommission des betreffenden Rates faktisch auf die gleiche Stufe wie der Bundesrat gestellt und zeitgleich mit ihm zur Stellungnahme eingeladen werden. Beantragt die Finanzkommission eine Änderung, so hat die zuständige Sachbereichskommission diese zu beraten, bevor der Erlassentwurf im Erstrat zur Beratung kommt. Die uns für die Beratung im Plenum vorliegenden Fahnen würden in der Konsequenz künftig eine weitere Spalte enthalten: Nebst dem geltenden Recht, dem Erlassentwurf der Kommission mit Mehr- und Minderheiten und der Stellungnahme des Bundesrates gäbe es auch noch eine Spalte für die Finanzkommission, vermutlich wiederum mit Mehr- und Minderheiten.

Das ist aus mehreren Gründen weder nötig noch sinnvoll. Die vorgelegte Änderung ist aber vor allem aus staatspolitischer Sicht falsch. Was spricht dagegen?

Erstens haben die Finanzkommissionen schon heute das Recht, bei Erlassentwürfen von finanzpolitischer Bedeutung Mitberichte an die vorberatende Kommission zu richten; daran ändert sich nichts. Wieso die Finanzkommissionen neu bei gewissen Erlassentwürfen explizit zur Stellungnahme eingeladen werden sollen, erschliesst sich der Staatspolitischen Kommission nicht. Es würde nur zu bürokratischen Leerläufen führen, wenn die Finanzkommissionen auch dann zur Stellungnahme einzuladen wären, wenn sie von ihrem heutigen Recht zur Abgabe eines Mitberichtes gar nicht Gebrauch machen wollten.

Zweitens ist unklar, wie die für die Wahl des jeweiligen Verfahrens massgebende Unterscheidung zwischen Erlassentwürfen von finanzpolitischer Bedeutung und solchen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen erfolgen soll, ohne dabei in Willkür zu verfallen.

Drittens ist davon auszugehen, dass den Stellungnahmen der Finanzkommissionen nicht nur finanzpolitische Überlegungen zur konkreten sachpolitischen Frage zugrunde gelegt würden, sondern die gleichen politischen Überlegungen zur politischen Wünschbarkeit des Erlassentwurfes wie in der zuständigen Sachbereichskommission. Die SPK macht die Prognose, dass wir dann auf der Fahne bei den Anträgen der Sachbereichskommission und der Finanzkommission oft dieselben Mehr- und Minderheiten vorfinden würden. Ein Mehrwert wäre dies nicht.

Viertens ist die SPK der dezidierten Auffassung, dass die finanzpolitische Beurteilung eines Erlassentwurfes nicht nur Sache der Finanzkommissionen ist, sondern auch eine Aufgabe der Sachbereichskommissionen. Die



finanziellen Auswirkungen einer Vorlage werden daher standardgemäss und sorgfältig abgeklärt, und zwar mit den gleichen verwaltungsinternen Abläufen wie bei einem Erlassentwurf des Bundesrates. Die Einführung eines anderen Verfahrens für Erlassentwürfe von Kommissionen macht auch aus diesem Grund nicht nur keinen Sinn, sondern ist auch staatspolitisch falsch.

Fünftens wäre es äusserst sonderbar, wenn gemäss dem zweiten Satz von Absatz 3bis eine Vertretung der nationalrätlichen Sachbereichskommission den Erlassentwurf in der Finanzkommission des Ständerates zu vertreten hätte und nicht ein Mitglied der ständerätlichen Kommission.

Zu guter Letzt noch eine Überlegung, die wir als Ständerat anstellen sollten: Anders als im Nationalrat haben in unserem Rat alle Mitglieder der Finanzkommission auch Einsitz in Sachbereichskommissionen. Damit ist garantiert, dass die Mitglieder der Finanzkommission ihre finanzpolitische Kompetenz bereits in der Sachbereichskommission bei der Beratung des Erlassentwurfes einbringen können. Sie können dem Rat bei einer abweichenden finanzpolitischen Analyse auch Minderheitsanträge unterbreiten. Im Bedarfsfall können dem Rat auch Einzelanträge vorgelegt werden, die in unserer Kammer erfahrungsgemäss seriös geprüft werden.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag Ihrer Staatspolitischen Kommission zuzustimmen und die fraglichen Absätze aus der Vorlage zu streichen. Die Finanzkommission behält trotzdem ihre wichtige Rolle; ihre Kompetenzen werden nicht beschnitten. Aber wir bleiben institutionell, staatspolitisch korrekt.

Ich bedanke mich im Namen der SPK für Ihre Unterstützung.

**Hegglin Peter (M-E, ZG):** Nach diesem flammenden Votum des Vertreters der Staatspolitischen Kommission braucht es, glaube ich, auch noch ein paar Ausführungen aus Ihrer Finanzkommission. Sie sehen ja, dass Ihre Finanzkommission der parlamentarischen Initiative und dem Beschluss des Nationalrates folgt – nicht weil die Finanzkommission bei der Beratung der Vorlage das Gefühl hätte, dass hier in diesem Rat, also im Ständerat, Anpassungsbedarf bestehen würde, sondern einfach aus Sicht der Finanzkommission des Ständerates.

Ich glaube ebenfalls, dass es aus Sicht des Ständerates keine Anpassungen bräuchte; da bin ich mit meinem Vorredner einverstanden. Die Vorlage betrifft eben mehr den Nationalrat. In unserem Rat sind in den Sachbereichskommissionen auch Finanzkommissionsmitglieder vertreten; ich gehe davon aus, dass dort jeweils bis zu drei oder vier Vertreter anwesend sind. Sie können dort auch Anliegen aus finanzpolitischer Optik einbringen. Anders ist es im Nationalrat. Die Vertretung ist dort viel weniger gross, es handelt sich vielleicht um höchstens ein Mitglied, oder es ist gar keines vertreten. Da kann es passieren, dass Vorlagen mit grossen finanziellen Auswirkungen, die in Sachbereichskommissionen vorbereitet werden, der Finanzkommission gar nicht zur Kenntnis gebracht werden. Genau das möchte die parlamentarische Initiative korrigieren.

Hier in diesem Rat kann jedes Ratsmitglied zu jedem Geschäft sprechen, sooft es will, und es kann zu allen Themen sprechen, zu denen es sprechen will. Im Nationalrat ist diese Möglichkeit sehr beschränkt. Zum Beispiel gibt es dort Antrags- und Rederechte der Finanzkommission nur zu Verpflichtungskrediten oder zu Zahlungsrahmen, aber nicht zu gesetzlichen Vorlagen, die allenfalls finanzielle Auswirkungen haben. Das ist hier eben anders; diese Möglichkeit haben wir.

Ich meine, es wäre richtig, wenn wir dem Schwesterrat diese Möglichkeit geben – dann halt über die Bestimmungen, die jetzt noch übrig geblieben sind, also Artikel 112 Absätze 3bis und 4. Die Vorlage ist schon wesentlich entschlackt; der Entwurf der Kommission des Nationalrates enthielt ja noch Bestimmungen in Artikel 50, die der Nationalrat nun selber gestrichen hat. Es bleiben also nur noch die Absätze 3bis und 4 von Artikel 112. Ich meine, es ist doch richtig, dass man die Finanzkommission einlädt, wenn eine Sachbereichskommission eine Vorlage ausarbeitet, die umfangreiche finanzielle Auswirkungen hat. Der Bundesrat macht das ja auch, wenn er entsprechende Vorlagen erarbeitet. Weshalb soll denn die Finanzkommission hier nicht eingeladen werden?

Ich gebe Ihnen drei Beispiele, bei denen das geschehen ist. Bei den Gegenvorschlägen zur Gletscher- und zur Prämien-Entlastungs-Initiative haben die Sachbereichskommissionen umfangreiche Vorlagen mit sehr hohen Subventionstatbeständen erarbeitet. Aus finanzpolitischer Optik wurde das aber nicht beurteilt. Das Gleiche passierte im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung: Das ist ein Paket, das im Nationalrat erarbeitet worden ist und das 500 bis 600 Millionen Franken kostet. Es kam in den Rat, ins Plenum, und die

AB 2023 S 1157 / BO 2023 E 1157

zuständige Kommission des Nationalrates konnte gar nicht darüber befinden und sich auch im Rat selber fast nicht dazu äussern. Ich meine, diesbezüglich gibt es Handlungsbedarf.

Daher empfehle ich Ihnen, dem Antrag der Finanzkommission, welcher, wie Sie sehen, quasi einstimmig erfolgt ist, zu folgen und diese Änderungen vorzunehmen.



**Gapany** Johanna (RL, FR), pour la commission: Je ne pense pas que cet objet soit le principal défi de notre pays, mais juste un point, peut-être, qui est important: la véritable question qui se pose est que, maintenant qu'on l'a écrit, qu'est-ce qu'il advient si on le biffe? En fait, oui, actuellement, dans la pratique, on peut déjà inviter un membre d'une autre commission pour venir défendre le projet de la commission et pour pouvoir faire un corapport de la part de la Commission des finances. Le débat n'aurait même pas été nécessaire, à mon sens; mais maintenant qu'il a eu lieu, le fait de biffer ce point peut poser la question suivante: la commission peut-elle encore inviter un membre d'une autre commission pour défendre son projet au sein de la Commission des finances? La nuance est importante, parce qu'on lui donne la possibilité; c'est le verbe pouvoir, et non le verbe devoir qui est utilisé.

Là où cela rend plus simple le suivi en termes financiers, c'est que cela permet de garantir d'avoir le temps de le faire – parce que, parfois, entre le traitement dans les différentes commissions, on n'a pas le temps de le faire. Cela permet surtout de savoir ce qui est traité dans une autre commission, alors qu'aujourd'hui, on n'a pas cette vision d'ensemble. Je le répète: comme l'a rappelé notre collègue Hegglin, cette question est beaucoup plus présente au Conseil national qu'au Conseil des Etats. Je le répète: cette question n'est à mon sens pas prioritaire. On aurait sans doute pu se passer de cette adaptation, mais maintenant qu'elle est sur le papier, je pense qu'il est problématique de la biffer.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.503/6240)

Für den Antrag SPK-S ... 20 Stimmen

Für den Antrag der Kommission ... 17 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 21.503/6241)

Für Annahme des Entwurfes ... 36 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

(0 Enthaltungen)

**Präsidentin** (Herzog Eva, Präsidentin): Das Geschäft geht zurück an den Nationalrat.

*Schluss der Sitzung um 11.10 Uhr*

*La séance est levée à 11 h 10*

AB 2023 S 1158 / BO 2023 E 1158

