

**Kommentar der EFV zur**

# **Ausgabenbremse**

**(Art. 159 Abs. 3 Bst. b der Bundesverfassung, BV)**

Stand am 01.08.2024

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Vorbemerkung: Grundlage und Zweck des Kommentars .....	3
1. Grundzüge der Verfassungsbestimmung .....	3
1.1 Begriff der Ausgabenbremse.....	3
1.2 Anwendung der Ausgabenbremse durch das Parlament.....	4
1.2.1 Geltung und Beschlussfassung .....	4
1.2.2 Zeitpunkt der Abstimmung über die Ausgabenbremse und Folgen bei Nichterreichen des qualifizierten Mehrs .....	4
2. Anwendung auf Subventionsbestimmungen .....	6
2.1 Definition der Subventionsbestimmung .....	6
2.2 Betroffene Rechtsnormen.....	7
2.3 Beispiele aus der Praxis.....	7
2.3.1 Gilt nur die Grundbestimmung als Subventionsbestimmung?.....	7
2.3.2 Wann besteht zwischen zwei Bestimmungen eine enge sachliche Verknüpfung? .....	8
2.3.3 Ist die Streichung der Zweckbindung einer Einnahme der Ausgabenbremse zu unterstellen, wenn sie zu einer Mehrbelastung des allgemeinen Bundeshaushalts führt?.....	9
2.3.4 Was gilt bei der Finanzierung aus zweckgebundenen Mitteln?.....	9
2.3.5 Was gilt bei der Weiterführung bestehender Subventionen? .....	10
2.3.6 Was gilt bei der Verlängerung befristeter Gesetze? .....	10
2.3.7 Was gilt bei Übergangsbestimmungen?.....	11
2.3.8 Wie ist bei Aufgabenauslagerungen vorzugehen? .....	11
2.3.9 Was gilt bei Steuervergünstigungen?.....	12
2.3.10 Was gilt bei einer Vorfinanzierung durch den Bund? .....	13
2.3.11 Vorgehen bei Subventionsbestimmungen mit gleichzeitiger Unterbreitung des Finanzbeschlusses? .....	13
3. Anwendung auf Finanzbeschlüsse .....	14
3.1 Generelle Grundsätze .....	14
3.2 Bei Verpflichtungskrediten.....	14
3.2.2 Grundsatz für alle Verpflichtungskredite.....	15
3.2.3 Verpflichtungskredite für Einzelvorhaben .....	15
3.2.4 Verpflichtungskredite mit delegierter Spezifikationsbefugnis .....	15
3.2.5 Verpflichtungskredit, der mehrere Verpflichtungskredite zusammenfasst und eine Verschiebungsmöglichkeit zwischen diesen schafft.....	15
3.2.6 Zusatzkredite .....	16
3.3 Bei Zahlungsrahmen .....	16
3.4 Bei Voranschlags- und Nachtragskrediten .....	17
4. Definition der neuen Ausgaben .....	17
5. Definition der Schwellenwerte für einmalige und wiederkehrende Ausgaben.. .....	17
6. Abgrenzung zu anderen Instrumenten .....	18
6.1 Finanzreferendum .....	18
6.2 Schuldenbremse.....	18
7. Entstehungsgeschichtlicher Exkurs.....	19
7.1 Gründe für die Einführung der Ausgabenbremse.....	19
7.2 Frühere Fassungen und Entwürfe der Ausgabenbremse.....	19
7.3 Vorstöße zur Änderung der Ausgabenbremse.....	20
Literatur.....	22

## Vorbemerkung: Grundlage und Zweck des Kommentars

- 1 Der vorliegende Kommentar der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)<sup>1</sup> soll die Ausgestaltung und Anwendung der Ausgabenbremse nach [Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV](#)<sup>2</sup> aufzeigen und eine Entscheidungsgrundlage bieten bei der Beurteilung, ob Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen der Ausgabenbremse zu unterstellen sind oder nicht. Er soll zu einer einheitlichen Anwendung und Umsetzung der Ausgabenbremse beitragen. Es wird dargelegt, an welchen Grundlagen und Kriterien sich die Bundesverwaltung bei der Anwendung der Ausgabenbremse orientiert. Weiter soll der Kommentar eine Hilfe bieten bei der Formulierung des Kapitels zur Ausgabenbremse in den Botschaften des Bundesrates und den Berichten der parlamentarischen Kommissionen. Die erste Auflage des Kommentars wurde auch auf Wunsch des Büros des Ständerates und der Finanzkommissionen erstellt und ersetzte den Kommentar des Finanzdepartements von 1995 und die Empfehlungen von 1996.
- 1a Mit der Aktualisierung des Kommentars vom 1. August 2024 werden neue Sachverhalte eingefügt und Präzisierungen angebracht, die sich seit 2019 aus der Praxis ergeben haben. Auch die Änderung des Finanzhaushaltgesetzes vom 19. März 2021<sup>3</sup>, die eine Folge der [Motion 16.4018](#), Hegglin Peter, war, wird berücksichtigt.
- 2 Zur Ausgabenbremse gibt es kaum Literatur. Auf Stufe Bund gibt es zudem keine Rechtsprechung zum Thema, weil Akte der Bundesversammlung gestützt auf [Art. 189 Abs. 4 BV](#) beim Bundesgericht nicht angefochten werden können. Die kantonale Rechtsprechung kann nicht auf den Bund angewendet werden, da die Regelung beim Bund von den entsprechenden kantonalen Bestimmungen abweicht.<sup>4</sup> Für das Verständnis der Ausgabenbremse ist es deshalb wichtig, ihre Entstehung, insbesondere auch frühere Fassungen sowie Vorstösse und Diskussionen zu deren Anpassung, zu kennen (s. dazu Ziff. 7).

### 1. Grundzüge der Verfassungsbestimmung

#### 1.1 Begriff der Ausgabenbremse

- 3 Unter dem Begriff *Ausgabenbremse* werden Vorschriften verstanden, die es den eidgenössischen Räten in bestimmten Fällen erschweren, ausgabenwirksame Beschlüsse zu fassen. Dieses Instrument soll mithelfen, den Bundeshaushalt im Gleichgewicht zu halten.<sup>5</sup> Während nach [Art. 159 Abs. 2 BV](#) im National- und Ständerat in der Regel die Mehrheit der Stimmenden entscheidet, setzt die Ausgabenbremse für die Beschlussfassung ein *qualifiziertes Mehr* voraus (Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte).<sup>6</sup>
- 4 Nach [Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV](#) bedürfen in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder (*qualifiziertes Mehr*):
  - *Subventionsbestimmungen* (vgl. Ziff. 2.1) sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen (*Finanzbeschlüsse*; vgl. Ziff. 3),

<sup>1</sup> Die EFV hat für eine wirksame Kredit- und Ausgabensteuerung einzutreten und nimmt bei der Vorbereitung von Bundesratsgeschäften der Departemente und der Bundeskanzlei mit finanziellen Auswirkungen entsprechend Einfluss. Sie erarbeitet die Rechtserlasse im Bereich des Finanzhaushaltrechts (Art. 8 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. d Ziff. 1 Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement [[SR 172.215.1](#)]). Der vorliegende Kommentar wurde in Zusammenarbeit mit den Parlamentsdiensten erstellt.

<sup>2</sup> [SR 101](#)

<sup>3</sup> [AS 2021 662](#)

<sup>4</sup> Vorlage des Regierungsrats des Kantons Baselland vom 15. November 2005 an den Landrat zur Defizitbremse - Finanzielle Bremsen beim Bund und bei diversen Kantonen, Beilage 3 (<https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschafte/geschäftsliste/2005-november-dezember-284-bis-325/2005-300>; letzter Zugriff: 04.07.2023).

<sup>5</sup> STEFAN KOLLER, Kommentar zum Parlamentsgesetz, Art. 25 N 6.

<sup>6</sup> Vgl. dazu die Botschaft vom 4. Oktober 1993 über die Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt, [BBi 1993 IV 293](#), 322 f.

- sofern sie *neue Ausgaben* (vgl. Ziff. 4) *nach sich ziehen* (vgl. Ziff. 2.1, Rz 16; sowie Ziff. 2.3.1, 2.3.3, 2.3.9 und 3.3) und
- bestimmte Schwellenwerte (20 Mio. Fr. für einmalige und 2 Mio. Fr. für wiederkehrende Ausgaben) überschritten werden (vgl. Ziff. 5).

## 1.2 Anwendung der Ausgabenbremse durch das Parlament

### 1.2.1 Geltung und Beschlussfassung

- Die Ausgabenbremse ist auf Verfassungsstufe geregelt. „Als rechtliche Grundordnung und Legitimations- und Geltungsgrundlage für die gesamte Rechtsordnung kommt der Verfassung Vorrang vor dem übrigen Bundesrecht zu. Sie bildet die Spitze der Normenhierarchie und geht grundsätzlich jeder abweichenden Norm vor, die auf tieferer Stufe steht. Der Vorrang der BV ist von allen staatlichen Organen zu beachten, namentlich auch vom Gesetzgeber sowie vom Volk, wenn es sich an der Rechtsetzung oder -anwendung beteiligt“.<sup>7</sup>
- Der Bundesrat zeigt in seinen Botschaften auf, welche Bestimmungen des Erlassesentwurfes aus welchen Gründen der Ausgabenbremse zu unterstellen sind. Es kann auch hilfreich sein darzulegen, aus welchen Gründen gewisse Bestimmungen nicht der Ausgabenbremse unterstehen.<sup>8</sup> Die Kommissionen beurteilen beim entsprechenden Artikel oder Absatz, ob die Voraussetzungen für die Unterstellung unter die Ausgabenbremse erfüllt sind oder nicht. Auf der Fahne (Synoptische Darstellung der Kommissionsanträge und der Ratsbeschlüsse) wird bei den entsprechenden Bestimmungen das Symbol für die Ausgabenbremse<sup>9</sup> hinzugefügt. Auch im Sessionsprogramm werden die Artikel, welche der Ausgabenbremse unterliegen, aufgeführt. In der Praxis wird der Antrag der Kommission stillschweigend übernommen. Die Ratsmitglieder können im Rat Ordnungsanträge stellen, sofern sie mit der Anwendung der Ausgabenbremse nicht einverstanden sind. Besteht zwischen den Räten Uneinigkeit über die Unterstellung unter die Ausgabenbremse, wird dies im normalen Differenzbereinigungsverfahren behandelt.<sup>10</sup> Bei parlamentarischen Initiativen ist es die Pflicht der Kommission, in ihrem Bericht auf die Ausgabenbremse hinzuweisen (vgl. [Art. 111 Abs. 3 ParlG](#)<sup>11</sup>).

### 1.2.2 Zeitpunkt der Abstimmung über die Ausgabenbremse und Folgen bei Nichterreichen des qualifizierten Mehrs

- Dem qualifizierten Mehr untersteht lediglich der Beschluss über die *einzelne* Rechtsnorm in der Detailberatung, nicht jedoch der Beschluss in der Gesamt- oder Schlussabstimmung. Dies zeigte sich z. B. bei der Abstimmung zum Bundesbeschluss betreffend den Rahmenkredit<sup>12</sup> des Bundes für die Realisierung der ersten Etappe der dritten Rhonekorrektur (R3) in den Jahren 2009-2014 ([09.043](#)). In den eidgenössischen Räten wird immer zuerst über die Bestimmung als solche abgestimmt (hier Titel und Ingress, Art. 1 und 2 des Finanzbeschlusses) und im Anschluss folgt die Abstimmung über die Ausgabenbremse. Zuletzt findet dann die Gesamtabstimmung statt.
- Die Abstimmung über die Ausgabenbremse wird erst nach der materiellen Bereinigung der Bestimmung im Rat durchgeführt. Das heisst die bereinigte Bestimmung muss von der Mehrheit der Mitglieder des Rates angenommen werden (Nationalrat

<sup>7</sup> EVA MARIA BELSER, Basler Kommentar BV, Einleitung zum Kommentar, N 50.

<sup>8</sup> Vgl. dazu den [Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei](#) (Ziff. 7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse).

<sup>9</sup> Vgl. Agrarpolitik ab 2022 (AP22+), [Fahne 2022 IV S.](#), 20.022s: S33 D.pdf – Fahne Wintersession 2022 Beschluss Ständerat (S. 9, Art. 41).

<sup>10</sup> Zusammenfassung aus: Parlamentswörterbuch – Ausgabenbremse / Weitere Informationen ([Parlamentswörterbuch](#) – zuletzt besucht: 06.07.2023).

<sup>11</sup> [SR 171.10](#)

<sup>12</sup> Der Begriff des «Rahmenkredits» wurde mit der Änderung des Finanzhaushaltgesetzes vom 19. März 2021 aufgehoben. Neu wird generell nur noch der Begriff des «Verpflichtungskredits» verwendet. Es bleibt aber weiterhin möglich, Verpflichtungskredite mit delegierter Spezifikationsbefugnis zu beantragen.

101, Ständerat 24). Erreicht ein Rat bei der Abstimmung über die Ausgabenbremse das qualifizierte Mehr nicht, so hat dies die Wirkung eines Streichungsbeschlusses. Auf der Fahne bleibt der von den Räten beschlossene Artikel oder Absatz aufgeführt mit dem Vermerk «das qualifizierte Mehr wurde nicht erreicht». Erreicht auch der Zweitrat das qualifizierte Mehr nicht, so bestehen übereinstimmende Beschlüsse zwischen den Räten über die Streichung dieser Bestimmung. Erreicht der Zweitrat das qualifizierte Mehr, so besteht eine Differenz über die gesamte Frage und für den Erstrat ist alles offen. Die Bereinigung erfolgt im normalen Differenzbereinigungsverfahren gemäss Art. 89 ff. ParlG. Das heisst, der Erstrat kann am Artikel festhalten, den Artikel streichen oder ändern. Nach Bereinigung des Artikels erfolgt erneut eine Abstimmung über die Ausgabenbremse. Beschliesst ein Rat, der das qualifizierte Mehr erreicht hatte, an einer Bestimmung festzuhalten oder den Betrag zu senken, muss er nicht mehr über die Ausgabenbremse abstimmen.

- 9 Seit dem Inkrafttreten der heutigen Ausgabenbremse am 1. Juli 1995 gab es nur wenige Fälle, in welchen das qualifizierte Mehr Auswirkungen auf den ursprünglichen Gesetzesentwurf hatte. Im Folgenden werden einige Beispiele aufgeführt:
- 10 Beim Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz; [09.076](#)) unterlag der Einigungsantrag im Ständerat der Ausgabenbremse. Der Ständerat hat das qualifizierte Mehr nicht erreicht und in der Folge wurde der Gesetzesentwurf abgeschrieben. Lehnt ein Rat den Einigungsantrag ab, wird der Gesetzesentwurf abgeschrieben (vgl. [Art. 93 Abs. 2 ParlG](#)).
- 11 Das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum<sup>13</sup> wurde angenommen. Gleichzeitig wurde dem Parlament der Bundesbeschluss über Rahmenkredite<sup>14</sup> für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum unterbreitet ([02.023](#)). Darin wurde vom Bundesrat ein Rahmenkredit von 496,4 Mio. Fr. für die Wohnraumförderung beantragt. Dieser Betrag schaffte die Hürde der Ausgabenbremse im Nationalrat nicht. Der Ständerat schlug vor, den Rahmenkredit auf 300 Mio. Fr. festzulegen. Dank der Kürzung wurde schliesslich auch im Nationalrat das qualifizierte Mehr erreicht.
- 12 Mit der Botschaft vom 20. September 2002 über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus ([02.072](#)) wurde den eidgenössischen Räten der Bundesbeschluss über die Finanzierung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit 2003–2007 unterbreitet.<sup>15</sup> Darin beantragte der Bundesrat einen Verpflichtungskredit von höchstens 100 Mio. Fr. Im Nationalrat wurde das qualifizierte Mehr für diesen Betrag zweimal nicht erreicht. Schliesslich wurde der von der [Einigungskonferenz](#) vorgeschlagene Betrag von 80 Mio. Fr. bewilligt.<sup>16</sup>
- 13 Im Rahmen des Massnahmenpakets zugunsten der Medien ([20.038](#)) unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung von Online-Medien. Dieser sah vor, dass Online-Medienangebote jährlich im Umfang von 30 Mio. Fr. unterstützt werden können. Im Ständerat scheiterte die Unterstützung zunächst an der Abstimmung zur Ausgabenbremse. Das erforderliche qualifizierte Mehr wurde knapp mit 22 befürwortenden und 20 ablehnenden Stimmen nicht erreicht. Im Laufe der folgenden parlamentarischen Beratungen wurde das qualifizierte Mehr jedoch sowohl vom National- als auch vom Ständerat erreicht. Gegen das Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien wurde das Referendum ergriffen. Das Volk lehnte die Vorlage schliesslich an der Urne ab.

---

<sup>13</sup> [SR 842](#)

<sup>14</sup> Siehe Fussnote 12 und Rz. 53 ff.

<sup>15</sup> [BBl 2002 7232](#)

<sup>16</sup> In weiteren Fällen wurde das qualifizierte Mehr für die Ausgabenbremse zumindest in einem Rat nicht erreicht. Schliesslich scheiterten die Vorlagen allerdings aus anderen Gründen oder wurden sogar angenommen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die soziale Abfederung von Frühpensionierungen im Rahmen der 11. AHV-Revision ([05.093](#)), den Kredit für den Kauf des Gripens ([12.085](#)) und die Wiedereinführung der Subventionierung der Viehexporte ([09.510](#)).

## 2. Anwendung auf Subventionsbestimmungen

### 2.1 Definition der Subventionsbestimmung

- 14 Unter den Subventionsbegriff fallen alle Finanzhilfen und Abgeltungen nach Art. 3 des Subventionsgesetz<sup>17</sup> (SuG).<sup>18</sup>
- 15 Subventionsbestimmungen in Gesetzen sind der Ausgabenbremse unterstellt, wenn sie *neue Ausgaben* nach sich ziehen. *Neue Ausgaben* ergeben sich nicht nur aus neuen Subventionsbestimmungen. Sie ergeben sich auch, wenn durch Gesetzesänderung ein bestehender Subventionstatbestand erweitert werden soll, wenn also ein *Beitragsausbau* – eine inhaltliche Erweiterung des Subventionsgegenstands – angestrebt wird. Dies allerdings nur, wenn der Ausbau durch eine Änderung des Gesetzes erfolgt. Erfolgt keine Gesetzesänderung, wird also der Subventionsbetrag mit dem Voranschlag erhöht, so stellt die reine Erhöhung der Subvention keine neue Ausgabe im Sinn der Regelung über die Ausgabenbremse dar, da der Beschluss über den Voranschlag nicht der Ausgabenbremse untersteht.
- 16 Bringt eine Rechtsnorm entweder neue Subventionstatbestände oder den Ausbau bestehender Subventionstatbestände mit sich, wird sie in aller Regel neue Ausgaben im Sinne von Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV *nach sich ziehen*.<sup>19</sup> „Der Passus «*nach sich ziehen*» verdeutlicht, dass Subventionsbestimmungen an sich noch keine Ausgaben zur Folge haben, sondern die sich darauf abstützenden Kreditbeschlüsse“.<sup>20</sup>
- 17 Der verfassungsrechtliche Subventionsbegriff umfasst nicht nur die grundlegenden Subventionsbestimmungen (Grundlagen, die es dem Bund erlauben, Subventionen auszubezahlen), sondern nach dem *Sinn des Verfassungstextes* auch Bestimmungen, die einen Einfluss auf die Höhe der Subvention haben.<sup>21</sup> Zu ihrer Unterstellung unter das qualifizierte Mehr ist es nicht notwendig, dass die Rechtsnorm die Ausgabe betragsmässig umschreibt; vielmehr genügt es, wenn die Bestimmung Ausgaben auch nur mittelbar *nach sich zieht*. So zahlt der Bund beispielsweise einen ausgabenprozentualen Beitrag an die AHV und die EL.<sup>22</sup> Beschliesst nun der Gesetzgeber einen Leistungsausbau bei diesen Sozialversicherungen, kann dies zu einer ausgabenbremserlevanten Erhöhung der Bundesausgaben führen. Entsprechend muss die Rechtsnorm, welche die zusätzlichen Leistungen der Sozialversicherung enthält, der Ausgabenbremse unterstellt werden, auch wenn die Bestimmung, welche den Bundesbeitrag regelt, unverändert bleibt (s. auch Ziff. 2.3.1, Rz 23).
- 18 Eine Subventionsbestimmung, die neue Ausgaben nach sich zieht, ist nur dann der Ausgabenbremse zu unterstellen, wenn sie im Fall von neuen einmalige Ausgaben 20 Mio. Fr. oder im Fall von neuen wiederkehrenden Ausgaben 2 Mio. Fr. übersteigt (Schwellenwerte – vgl. dazu Ziff. 5).
- 19 Finden sich in einem neuen oder zu revidierenden Gesetz *mehrere Subventionsbestimmungen*, ist für jede einzelne Bestimmung zu prüfen, ob sie die Kriterien der Ausgabenbremse erfüllt. Bewirkt eine Subventionsbestimmung eine Mehrbelastung des Bundes, die voraussichtlich über einem der Schwellenwerte liegt, so ist diese Bestimmung der Ausgabenbremse zu unterstellen. Dies gilt auch dann, wenn eine weitere Bestimmung im selben Gesetz zu einer Minderbelastung führt. Die Auswirkungen der Bestimmungen sind also immer einzeln zu betrachten und dürfen nicht verrechnet werden. Diese Bruttobetrachtung gilt auch dann, wenn eine Vorlage insgesamt zu einer starken Entlastung des Bundeshaushalts führt. Sie leitet sich aus

<sup>17</sup> [SR 616.1](#)

<sup>18</sup> Siehe dazu auch die Verfassungskommentare von AUBERT/MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Kommentar zu Art. 159 N 15 und VON WYSS, *St. Galler Kommentar zu Art. 159 BV*, Rz 17, die für die Definition der Subvention ebenfalls auf Art. 3 SuG verweisen.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu etwa die Revision des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Art. 3a und 3b ([16.055](#)).

<sup>20</sup> VON WYSS, *St. Galler Kommentar zu Art. 159 BV*, Rz 17.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu Ziff. 2.3.1.

<sup>22</sup> [Art. 103 AHVG \(SR 831.10\)](#); [Art. 13 ELG \(SR 831.30\)](#).

dem *Prinzip der Bruttodarstellung* im Finanzhaushaltrecht des Bundes ab (vgl. [Art. 31 Abs. 1](#) und [47 Abs. 2 Bst. e](#) Finanzhaushaltgesetz<sup>23</sup>, FHG).

19a

**Leitsatz 1a:**

*Die finanziellen Auswirkungen von Subventionsbestimmungen sind immer einzeln zu betrachten. Sie dürfen insbesondere nicht mit allfälligen Minderbelastungen verrechnet werden, die sich aus anderen Bestimmungen im selben Gesetz ergeben. Die Bruttobetrachtung gilt auch, wenn eine Vorlage insgesamt zu einer Entlastung des Bundeshaushalts führt.*

## 2.2 Betroffene Rechtsnormen

20

Die Ausgabenbremse findet nur auf *Subventionsbestimmungen* in *Bundesgesetzen* Anwendung<sup>24</sup>, nicht aber auf andere Rechtsnormen, selbst wenn diese die unmittelbare Grundlage für Ausgaben bilden. Dies bedeutet, dass Bestimmungen auf Verfassungsstufe *nicht* der Ausgabenbremse zu unterstellen sind. Verfassungsänderungen unterliegen jeweils dem obligatorischen Referendum. Somit hat das Volk das letzte Wort, was ein vorgängiges qualifiziertes Mehr des Parlaments überflüssig macht. Völkerrechtliche Verträge, die Subventionsbestimmungen enthalten, unterliegen ebenfalls *nicht* der Ausgabenbremse, da es nicht möglich ist, die Bestimmung über den finanziellen Beitrag der Schweiz herauszurechnen und unabhängig vom Rest zu behandeln, wie dies bei Bundesgesetzen möglich ist.

21

**Leitsatz 1b:**

*Verfassungsbestimmungen und völkerrechtliche Verträge sind **nicht** der Ausgabenbremse zu unterstellen.*

## 2.3 Beispiele aus der Praxis

22

Bei der Anwendung der Ausgabenbremse hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass nicht immer einfach feststellbar ist, ob eine der Ausgabenbremse zu unterstellende Subventionsbestimmung vorliegt oder nicht:

### 2.3.1 Gilt nur die Grundbestimmung als Subventionsbestimmung?

23

Bei der Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung<sup>25</sup> (EL-Reform, [16.065](#)) stellte sich die Frage, welche Bestimmungen Subventionsbestimmungen sind. Gilt als Subventionsbestimmung nur derjenige Artikel, der die Subvention direkt begründet ([Art. 13 ELG](#): der Bund trägt 5/8 der jährlichen EL), oder gelten auch Bestimmungen, welche die Höhe der Subvention beeinflussen, als Subventionsbestimmungen ([Art. 9, 9a](#) und [10 ELG](#): Berechnung der EL)? Alleine gestützt auf die subventionsbegründenden Bestimmungen kann häufig nicht festgestellt werden, ob dadurch eine Ausgabe über einem der Schwellenwerte entsteht. Da diese Artikel bei Subventionserhöhungen meist nicht geändert werden müssen, sind im Sinne des Verfassungstextes auch Bestimmungen<sup>26</sup>, welche die Höhe der Subvention beeinflussen und damit neue Ausgaben *nach sich ziehen*, der Ausgabenbremse zu unterstellen (vgl. auch Rz 28f.). Die Notwendigkeit einer Unterstellung unter die Ausgabenbremse ist umso grösser, wenn die Ausgabe direkt gestützt auf die Gesetzesbestimmung getätigt wird, also keine Steuerung über regelmässig neu beantragte und damit der Ausgabenbremse unterstellte Finanzbeschlüsse erfolgt.

<sup>23</sup> [SR 611.0](#)

<sup>24</sup> Botschaft vom 16. Juni 1997 zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich, [BBI 1997 IV 203](#), 229.

<sup>25</sup> [SR 831.30](#), ELG

<sup>26</sup> Dabei kann es sich um ganze Artikel, einzelne Absätze oder sogar weitere Untergliederungen handeln.

24

**Leitsatz 2:**

*Alle Bestimmungen, die einen Einfluss auf die Höhe der Subvention haben, sind der Ausgabenbremse zu unterstellen, auch wenn es sich dabei nicht um subventionsbegründende Bestimmungen handelt.*

**2.3.2 Wann besteht zwischen zwei Bestimmungen eine enge sachliche Verknüpfung?**

25

Diese Problematik lässt sich beispielhaft mit einem Regelungsentwurf veranschaulichen, der in der parlamentarischen Beratung verworfen wurde. Bei der Beratung der EL-Reform (16.065) hatte die SGK-NR festgelegt, dass bei um EL ersuchenden Personen das selbst bewohnte Wohneigentum für die Berechnung des Reinvermögens nicht berücksichtigt wird (Art. 9a Abs. 3 ELG), was zu einer Erhöhung der Subventionen führt (s. Rz 23). Dies sollte allerdings nur gelten, wenn die berechnete Person ihr Einverständnis zur Begründung eines hypothekarisch gesicherten Darlehens zu Gunsten der EL-Stelle gegeben hat (Art. 11a Abs. 1 ELG), was zu einer Senkung der Subvention führt:

*Art. 9a Abs. 3* des Entwurfs lautete wie folgt:

<sup>3</sup> Liegenschaften, die von der Bezügerin oder dem Bezüger oder einer Person, die in die Berechnung der Ergänzungsleistung eingeschlossen ist, bewohnt werden und an welchen eine dieser Personen Eigentum hat, sind nicht Bestandteil des Reinvermögens gemäss Absatz 1, wenn das Einverständnis nach Artikel 11a vorliegt.

*Art. 11a Abs. 1* des Entwurfs lautete wie folgt:

<sup>1</sup> Übersteigt das Vermögen der antragstellenden Person die Vermögensschwelle nach Artikel 9a, wird der Wert der selbstbewohnten Liegenschaft bei der Berechnung der Vermögensschwelle ausgeklammert, wenn sich die antragstellende Person mit der Begründung eines hypothekarisch gesicherten Darlehens zu Lasten des Wohneigentums und zu Gunsten der EL-Stelle einverstanden erklärt.

26

Die enge formale und inhaltliche Verknüpfung der beiden Artikel führte im vorliegenden Fall dazu, dass der *Gesamtsachverhalt* und nicht die einzelne Bestimmung für die Festlegung der Auswirkung der Änderung auf die Subventionshöhe massgebend war (Sonderfall zu Rz 19). Gemäss damaligen Schätzungen hätte Art. 9a zu Mehrausgaben über dem Schwellenwert und Art. 11a zu späteren Rückzahlungen und damit wieder zu Minderausgaben geführt. Die gemeinsame Betrachtung führte dazu, dass keine Unterstellung unter die Ausgabenbremse erfolgte. Wäre der Sachverhalt der Ausgabenbremse zu unterstellen gewesen, so hätte es genügt, nur Art. 9a zu unterstellen. Hätte diese Bestimmung die Hürde des qualifizierten Mehrs nicht geschafft, hätte sich eine allfällige Unterstellung von Art. 11a erübrigt, da dieser ohne Art. 9a nicht zum Tragen gekommen wäre.<sup>27</sup> In einem solchen Fall muss immer geklärt werden, was in der Folge mit der inhaltlich verknüpften Bestimmung (in casu Art. 11a ELG) passiert.

27

**Leitsatz 3:**

*Besteht zwischen zwei oder mehr Artikeln eine enge formale und inhaltliche Verknüpfung, so ist für die Festlegung der Auswirkung auf die Subventionshöhe (Erreichung eines der Schwellenwerte) der Sachverhalt und nicht die einzelne Bestimmung massgebend. Wird einer der Schwellenwerte erreicht, so genügt es,*

<sup>27</sup> Es wäre auch möglich, zwei Bestimmungen, welche inhaltlich verknüpft sind, zusammen der Ausgabenbremse zu unterstellen. In der Praxis wird vielfach nur die Hauptbestimmung (oft der Artikel über die Finanzierung) der Ausgabenbremse unterstellt. Erreicht die Hauptbestimmung das qualifizierte Mehr nicht, müssen die Auswirkungen für die anderen Bestimmungen überprüft werden.



*eine der Bestimmungen der Ausgabenbremse zu unterstellen. Wird das qualifizierte Mehr nicht erreicht, sind die Auswirkungen auf die anderen Bestimmungen zu überprüfen (z.B. Anpassung oder Wegfall der anderen Bestimmungen).*

### 2.3.3 Ist die Streichung der Zweckbindung einer Einnahme der Ausgabenbremse zu unterstellen, wenn sie zu einer Mehrbelastung des allgemeinen Bundeshaushalts führt?

28 Im Rahmen der Diskussion um die Steuervorlage 17 (SV17 - [18.031](#)) stellte sich bezüglich der AHV die Frage der Definition der Subventionsbestimmung wie folgt. Ist die Streichung einer Bestimmung, welche dem Bund einen Anteil am Mehrwertsteu-erprozent für die AHV sichert, der Ausgabenbremse zu unterstellen? Der Bundesbeitrag an die AHV ist in [Art. 103 AHVG](#)<sup>28</sup> geregelt. Diese Subventionsbestimmung wurde mit der Streichung des Bundesanteils in [Art. 2 Abs. 2](#) des Bundesbeschlusses vom 20. März 1998<sup>29</sup> über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV – neu als Bundesgesetz über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV<sup>30</sup> bezeichnet – nicht geändert. Die Streichung führte zu einem Wegfall der Einnahmen, die der Finanzierung des Bundesanteils an Art. 103 AHVG dienten, und damit im Ergebnis zu einer hohen Mehrbelastung des allgemeinen Bundeshaushalts. Auch wenn es sich bei der Bestimmung selbst nicht um eine Subventionsbestimmung handelte, so führte ihre Streichung zu einer Erhöhung der Bundesmittel, die zur Finanzierung nach Art. 103 AHVG nötig sind (Subventionen).

28a Die Streichung wurde daher der Ausgabenbremse unterstellt, gestützt auf den Wortlaut der Verfassung, nach welchem Bestimmungen der Ausgabenbremse zu unterstellen sind, wenn sie für den Bund Ausgaben über einem der Schwellenwerte *nach sich ziehen*, auch wenn dies nur mittelbar der Fall ist (vgl. auch Rz 17 und 23).

29 **Leitsatz 4:**

*Im Sinne des Verfassungstextes sollte auch die Streichung einer Bestimmung der Ausgabenbremse unterstellt werden, wenn der Bund dadurch zweckgebundene Einnahmen verliert und dies zu höheren Subventionsausgaben für ihn führt, die über einem der Schwellenwerte liegen.*

### 2.3.4 Was gilt bei der Finanzierung aus zweckgebundenen Mitteln?

30 Bei der Ausarbeitung der Botschaft zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes (Verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen in Abwasser; [13.059](#)) stellte sich die Frage, ob Subventionsbestimmungen oder Finanzbeschlüsse von der Ausgabenbremse auszunehmen sind, wenn vorgesehen ist, die neuen Ausgaben durch zweckgebundene Einnahmen zu finanzieren. Art. 159 BV sieht keine Ausnahme vor. Die Ausgabenbremse erfasst neue Ausgaben ohne Rücksicht auf deren Finanzierung. Eine Privilegierung von Ausgaben, die durch zweckgebundene Einnahmen gedeckt werden können, ist deshalb nicht zu rechtfertigen. Auch wenn solche Ausgaben das Ergebnis der Staatsrechnung nicht verschlechtern, belasten sie letztendlich die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft analog zu Rz 28f.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> [SR 831.10](#)

<sup>29</sup> [BBl 1998 II 1469](#)

<sup>30</sup> [SR 641.203](#)

<sup>31</sup> Vgl. dazu auch die Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 und zur Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“, [BBl 2013 7561, 7747](#).

31

**Leitsatz 5:**

*Für die Unterstellung neuer Ausgaben unter die Ausgabenbremse ist nicht massgebend, ob die neue Ausgabe durch ungebundene oder zweckgebundene Mittel finanziert werden soll.*

**2.3.5 Was gilt bei der Weiterführung bestehender Subventionen?**

32

Wird ein Gesetz einer *Totalrevision* unterzogen, der in seiner bisherigen Fassung eine Subventionsbestimmung enthielt, und soll diese im totalrevidierten Gesetz weiterbestehen, so ist die Bestimmung nicht neu und daher der Ausgabenbremse nicht zu unterstellen. Enthält das totalrevidierte Gesetz allerdings Bestimmungen, die einen *Subventionsausbau (sachliche Erweiterung des Subventionszwecks)* oder *neue Subventionen* zur Folge haben, so sind diese der Ausgabenbremse zu unterstellen.

33

Wurde eine Subvention bisher direkt gestützt auf die BV gewährt und soll sie neu in einem Gesetz verankert werden, so ist diese Subvention nicht neu.<sup>32</sup> Erfolgt mit der Regelung im Gesetz keine Ausweitung der Subvention, ist sie folglich der Ausgabenbremse nicht zu unterstellen.

34

Wird bei einer *Teilrevision* neben Bestimmungen, welche die Höhe der Subvention beeinflussen, auch eine materiell unveränderte Subventionsbestimmung aufgeführt, so sind nur diejenigen Bestimmungen der Ausgabenbremse zu unterstellen, die die Höhe der Subvention beeinflussen. Bei einer Unterstellung der eigentlichen Subventionsbestimmung unter die Ausgabenbremse bestünde die Gefahr, dass die Rechtsgrundlage für die bestehende Subvention wegfallen könnte, obwohl diese nicht geändert wird.<sup>33</sup>

35

Bisherige Subventionsbestimmungen, die lediglich *fortgeschrieben* oder *sogar reduziert* werden, müssen in den Botschaften gegenüber den eidgenössischen Räten allerdings klar ausgewiesen werden. Dies gilt auch dann, wenn die ursprüngliche Subventionsbestimmung nie der Ausgabenbremse unterstand, weil sie früher erlassen wurde als diese. Eine solche Bestimmung ist nicht der Ausgabenbremse zu unterstellen, weil sie nicht neu ist.

36

**Leitsatz 6:**

*Wird eine bereits bestehende Subvention lediglich fortgeschrieben oder sogar reduziert, so ist sie **nicht** der Ausgabenbremse zu unterstellen. Die eidgenössischen Räte sind in der Botschaft allerdings darauf hinzuweisen, dass keine neue Subventionsbestimmung vorliegt.*

**2.3.6 Was gilt bei der Verlängerung befristeter Gesetze?**

37

Bestimmungen zur *Verlängerung befristeter* Gesetze sind immer der Ausgabenbremse zu unterstellen, wenn sie Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen (vgl. Rz 80). Diese Konstellation unterscheidet sich von jener eines bereits bestehenden Gesetzes, das nur einer *Totalrevision* unterzogen wird (Ziff. 2.3.5, Rz 3.2). Es handelt sich auch nicht um einen Fall nach Ziff. 2.3.11, da keine unbefristete Gesetzesgrundlage geschaffen wird. Die Befristung zeigt, dass das Gesetz nicht als dauernde Lösung gedacht war. Ohne Verlängerung würde das Gesetz in der Regel wegfallen. Die eidgenössischen Räte müssen deshalb beim Ablauf der Geltungsdauer nochmal neu über die Fortsetzung der Subventionierung beschlies-

<sup>32</sup> Vgl. dazu die Botschaft vom 30. November 2018 zur Änderung des Familienzulagengesetzes; [BBI 2019 1019](#), 1061, Ziff. 5.4.

<sup>33</sup> Z.B. Botschaft vom 30. November 2018 zur Änderung des Heilmittelgesetzes, [BBI 2019 1](#), 36 und 51.

sen. Somit handelt es sich in solchen Fällen regelmässig um neue Ausgaben. Analog zu Rz 26 ist hier zu klären, wie bei einem Wegfall der Übergang für allfällig bestehende Rechtsverhältnisse auszugestalten ist.

- 38 Wird ein befristetes Gesetz wieder für eine befristete Dauer verlängert und wird dabei gleichzeitig ein Verpflichtungskredit über dieselbe Dauer beantragt, genügt es, den Verpflichtungskredit der Ausgabenbremse zu unterstellen (vgl. auch Ziff. 2.3.2 zur engen sachlichen Verknüpfung). Zu beachten bleibt aber Ziffer 2.3.8, Rz 43, für Fälle, in welchen gleichzeitig eine Ausdehnung der Subvention erfolgt.

39 **Leitsatz 7:**

*Die Verlängerung eines befristeten Gesetzes, das Subventionsbestimmungen enthält, ist immer der Ausgabenbremse zu unterstellen, wenn die Verlängerung Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich zieht. Wird für die gleiche Dauer der Verlängerung des Gesetzes ein Verpflichtungskredit beschlossen, genügt es, diesen der Ausgabenbremse zu unterstellen.*

### 2.3.7 Was gilt bei Übergangsbestimmungen?

- 40 Regelt eine Subventionsbestimmung die Finanzierung eines Übergangs von einem alten zu einem neuen System und ist dieser Übergang klar befristet, so kann dies in der Regel als einmaliges Projekt angesehen werden. Dies insbesondere auch, wenn es sich bei den Zahlungen z. B. um Betriebsbeiträge handelt, die ansonsten als wiederkehrende Ausgaben zu qualifizieren sind.

In einem solchen Fall ist der Schwellenwert von 20 Mio. Fr. anwendbar. Dies war z. B. bei der Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes der Fall.<sup>34</sup>

41 **Leitsatz 8:**

*Zahlungen, die für eine klar begrenzte Übergangszeit geleistet werden, werden als einmalige Projektfinanzierung angesehen. Deshalb gilt für sie der Schwellenwert von 20 Mio. Fr., auch wenn sie ansonsten als wiederkehrende Ausgaben zu qualifizieren wären. Soll die Übergangszeit nach Ablauf verlängert werden, so gilt Leitsatz 7.*

### 2.3.8 Wie ist bei Aufgabenauslagerungen vorzugehen?

- 42 Für die Auslagerung von Bundesaufgaben braucht es zwingend eine formell-gesetzliche Grundlage ([Art. 178 Abs. 3 BV](#)). Bei der Regelung der Aufgabenauslagerung ist jeweils auch festzulegen, wie die ausgelagerte Aufgabe in Zukunft finanziert wird. Kann die Finanzierung der Aufgabenerfüllung nicht durch Abgaben und Gebühren oder auch Erträge aus gewerblichen Leistungen gedeckt werden, so steht der Bund in der Pflicht, diese über Abgeltungen sicherzustellen.
- 43 Bei Abgeltungen handelt es sich nach [Art. 3 Abs. 2 SuG](#) um Subventionen. Somit findet sich in den Gesetzen, in welchen die Finanzierung einer ausgelagerten Aufgabe durch Abgeltung geregelt wird, eine Subventionsbestimmung. Wird mit der Auslagerung der Aufgabenbereich gegenüber der Aufgabenerfüllung durch die Bundeszentralverwaltung *ausgedehnt*, so ist die entsprechende Bestimmung der Ausgabenbremse zu unterstellen, wenn dadurch einer der Schwellenwerte überschritten wird.<sup>35</sup>
- 44 Werden allerdings nur die bereits gesetzlich festgelegten Verwaltungsaufgaben ausgelagert, entsteht mit der Regelung der Abgeltung für die Erfüllung dieser Aufgaben

<sup>34</sup> [BBl 2019 521](#), 593.

<sup>35</sup> Vgl. dazu [BBl 2015 9487](#), 9532.

durch die neu zuständige Organisationseinheit zwar formell eine neue Subventionsbestimmung, nicht aber eine neue Ausgabe (vgl. Ziff. 4).<sup>36</sup> Die betroffene Verwaltungsaufgabe muss in jedem Fall wahrgenommen und damit auch finanziert werden. Ob dies nun durch die Verwaltung selbst oder einen Dritten erfolgt, ist in Bezug auf die dadurch entstehenden Ausgaben nicht massgebend. Subventionsbestimmungen, welche die Abgeltung einer im bestehenden Umfang ausgelagerten Bundesaufgabe regeln, sind somit der Ausgabenbremse *nicht* zu unterstellen. Bestimmungen, die es dem Bundesrat erlauben, Dritten *weitere* Aufgaben gegen Abgeltung zu übertragen, sind demgegenüber der Ausgabenbremse zu unterstellen. Obwohl es sich dabei häufig auch nicht um neue Aufgaben handeln wird, besteht hier zumindest die Möglichkeit, dass neue Aufgaben mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte übertragen werden.<sup>37</sup>

- 45 Ausgelagerte Einheiten, bei welchen der gesetzlich festgelegte Umfang der Aufgabenerfüllung einen gewissen Handlungsspielraum offenlässt, sowie ausgelagerte Einheiten, die Subventionen vergeben (was grundsätzlich eine Aufgabe der Bundeszentralverwaltung wäre), werden in der Regel über einen 4-jährigen Zahlungsrahmen gesteuert. Dieser wird sowohl bei den subventionsvergebenden Institutionen, die vornehmlich im Kultur-, Bildungs- und Forschungsbereich tätig sind (Pro Helvetia, Innosuisse), als auch bei den Institutionen, die selber Leistungen in diesen Bereichen erbringen (ETH-Bereich, EHB, SNM), jeweils der Ausgabenbremse unterstellt. Diese Unterstellung ist gerechtfertigt, da die Einflussnahme der Politik auf den Umfang der Tätigkeit durch den Beschluss über die Höhe des Zahlungsrahmens gewährleistet werden kann und in diesen Fällen einer der Schwellenwerte regelmässig überschritten ist.

46

**Leitsatz 9a:**

*Subventionsbestimmungen, welche die Abgeltung einer im bestehenden gesetzlichen Umfang ausgelagerten Bundesaufgabe festlegen, sind der Ausgabenbremse **nicht** zu unterstellen. Enthält ein Gesetz eine Bestimmung, die es dem Bundesrat erlaubt, weitere Aufgaben gegen Abgeltung zu übertragen, ist diese Bestimmung der Ausgabenbremse zu unterstellen.*

**Leitsatz 9b:**

*Wird eine ausgelagerte Einheit mittels Zahlungsrahmen gesteuert, so ist dieser der Ausgabenbremse zu unterstellen, sofern ein Schwellenwert überschritten wird.*

### 2.3.9 Was gilt bei Steuervergünstigungen?

- 46a Steuervergünstigungen werden grundsätzlich als Finanzhilfen und somit als Subventionen im Sinne von [Art. 3 Abs. 1 SuG](#) qualifiziert.<sup>38</sup> Damit eine Subventionsbestimmung unter die Ausgabenbremse fällt, muss sie zu Ausgaben führen (Rz 4). Steuervergünstigungen ziehen jedoch Mindereinnahmen nach sich und erfüllen folglich dieses Kriterium nicht. Das Parlament hat sich bei der Schaffung der geltenden Verfassungsbestimmung auch explizit gegen die Unterstellung von Einnahmeverminderungen unter die Ausgabenbremse ausgesprochen.<sup>39</sup> Der Entwurf des Bundesrates hatte zwar noch einen entsprechenden Vorschlag enthalten,<sup>40</sup> das Parlament übernahm diesen jedoch nicht.

<sup>36</sup> Vgl. als Beispiel für eine entsprechende Auslagerung das Bundesgesetz vom 17. Juni 2011 über das Eidgenössische Institut für Metrologie, [SR 941.27](#) (Art. 3 i.V.m. Art. 16).

<sup>37</sup> [Art. 3 Abs. 3](#) Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter.

<sup>38</sup> [BBi 2008 6229](#), 6318 f.; [BBi 1998 II 2051](#), 2074 ff.

<sup>39</sup> [Verhandlungsheft, Sanierungsmassnahmen 1993](#), [B. Bundesbeschluss über eine Ausgabenbremse](#), S. 23 ff.

<sup>40</sup> [BBi 1993 IV 293](#), 349.

46b

**Leitsatz 10:**

*Steuervergünstigungen unterstehen nicht der Ausgabenbremse.*

**2.3.10 Was gilt bei einer Vorfinanzierung durch den Bund?**

46c

Wenn der Bund die Kosten für eine Aufgabe vorfinanziert, für deren ganze oder teilweise Finanzierung Dritte zuständig sind, stellt sich die Frage, ob die dafür nötige Gesetzesbestimmung der Ausgabenbremse zu unterstellen ist. Dafür müsste es sich bei dieser um eine Subventionsbestimmung handeln (Finanzhilfe oder Abgeltung, vgl. Ziff. 2.1, Rz 14).

46d

Eine Finanzhilfe setzt eine freiwillige Tätigkeit voraus (Art. 3 Abs. 1 SuG).<sup>41</sup> Wenn eine Aufgabe gesetzlich vorgesehen ist, liegt in der Regel keine Freiwilligkeit vor, weshalb es sich nicht um eine Finanzhilfe handelt. Eine Abgeltung dient der Milderung oder dem Ausgleich von finanziellen Lasten (Art. 3 Abs. 2 SuG). Eine Vorleistung kompensiert aber gerade keine finanziellen Lasten, da sie zurückzuerstatten ist. Eine Milderung im Sinne einer teilweisen Entschädigung von finanziellen Lasten – und somit eine Subvention – wäre in einem sehr beschränkten Umfang denkbar, wenn auf eine marktübliche Verzinsung verzichtet wird. Ein solcher Verzicht führt jedoch nicht zu Ausgaben, sondern zu Mindereinnahmen. Die Ausgabenbremse findet nur bei neuen Ausgaben und nicht bei neuen Mindereinnahmen Anwendung (vgl. Ziff. 2.3.9, Rz 46a; beachte dabei aber den Spezialfall in Ziff. 2.3.3).

46e

Da also insgesamt bei der Regelung einer Vorleistung keine Subventionsbestimmung vorliegt, findet die Ausgabenbremse keine Anwendung.

46f

Eine Vorleistung durch den Bund kann dennoch der Ausgabenbremse unterstehen. Dies ist dann der Fall, wenn für die Vorleistung ein Verpflichtungskredit einzuholen ist und dabei einer der Schwellenwerte überschritten wird (vgl. Ziff. 3.1, Rz 49 ff. und Ziff. 3.2, Rz 53 ff.).

46g

**Leitsatz 11a:**

*Bei gesetzlichen Regelungen zu Vorleistungen des Bundes an Dritte für bundesrechtlich vorgesehene Aufgaben, die ganz oder teilweise von diesen Dritten zu finanzieren sind, handelt es sich nicht um Subventionsbestimmungen. Somit unterstehen solche Bestimmungen **nicht** der Ausgabenbremse.*

**Leitsatz 11b:**

*Muss für die Vorleistung allerdings ein Verpflichtungskredit eingeholt werden und überschreitet dieser einen der Schwellenwerte, so ist der entsprechende Bundesbeschluss der Ausgabenbremse zu unterstellen.*

**2.3.11 Vorgehen bei Subventionsbestimmungen mit gleichzeitiger Unterbreitung des Finanzbeschlusses?**

47

Im Subventionsbereich kann es zu einer zweistufigen Anwendung der Ausgabenbremse kommen: Zunächst kann eine unbefristete Subventionsbestimmung im Gesetzgebungsverfahren dem qualifizierten Mehr unterliegen, weil sie neue Ausgaben über einem der geforderten Schwellenwerte nach sich zieht. Da die eidgenössischen Räte mit dem Finanzbeschluss über die Höhe der Ausgabe entscheiden können,<sup>42</sup> ist dieser ebenfalls der Ausgabenbremse zu unterstellen. Nur so kann der Zweck der Ausgabenbremse vollständig erreicht werden. Bei der Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr" und der Finanzierung und dem Ausbau der Eisenbahninfrastruktur FABI (12.016) wurden deshalb sowohl die Subventionsbestimmung (vgl.

<sup>41</sup> BBl 1987 I 369, 382

<sup>42</sup> Vgl. dazu Ziff. 1.2.2, Rz 11 und 12.

Vorlage 3, Ziff. 3, Eisenbahngesetz Art. 57 Abs. 5) als auch der Finanzbeschluss (vgl. Vorlage 5, Art. 1) der Ausgabenbremse unterstellt.

- 47a Für in befristeten Gesetzen enthaltene Subventionsbestimmungen gilt das in Rz 47 Ausgeführte ebenfalls. Hat jedoch der gleichzeitig unterbreitete Finanzbeschluss die gleiche Laufzeit wie das befristete Gesetz, genügt es, nur den Finanzbeschluss der Ausgabenbremse zu unterstellen.

48 **Leitsatz 12:**

*Wird den eidgenössischen Räten gleichzeitig mit einer neuen Subventionsbestimmung in einem unbefristeten Gesetz auch ein Finanzbeschluss unterbreitet, so sind sowohl die Subventionsbestimmung im Gesetz als auch die Ausgabenbestimmung im Finanzbeschluss der Ausgabenbremse zu unterstellen.*

### 3. Anwendung auf Finanzbeschlüsse

#### 3.1 Generelle Grundsätze

- 49 Sofern einer der Schwellenwerte erreicht ist, unterliegt grundsätzlich jeder *Verpflichtungskredit*<sup>43</sup> nach [Art. 10 der Finanzhaushaltverordnung](#) vom 5. April 2006<sup>44</sup> (FHV) und jeder *Zahlungsrahmen* nach [Art. 20 FHG](#) der Ausgabenbremse. Sowohl Verpflichtungskredite als auch Zahlungsrahmen sind in die Form des einfachen Bundesbeschlusses zu kleiden ([Art. 163 BV](#)). Sie unterstehen nicht dem Referendum.<sup>45</sup>
- 50 Für die Frage der Unterstellung unter das qualifizierte Mehr kommt es nicht darauf an, ob der Finanzbeschluss mit *besonderer Botschaft* oder *zusammen mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen* unterbreitet wird.
- 51 Es findet bei Finanzbeschlüssen auch *keine Beschränkung auf Subventionen* statt; insofern greift die Ausgabenbremse unabhängig vom Verwendungszweck der bereitzustellenden Mittel (also auch im bundeseigenen Bereich).
- 52 Im Bundesbeschluss über den Voranschlag<sup>46</sup> bzw. über den Nachtrag I oder II werden die Verpflichtungskredite nach Aufgabengebiet zusammengefasst und in zwei Artikel aufgeteilt. Ein Artikel umfasst alle Verpflichtungskredite, die der Ausgabenbremse zu unterstellen sind, der andere umfasst diejenigen, die nicht zu unterstellen sind. Die eidgenössischen Räte stimmen jeweils über den gesamten Artikel ab.<sup>47</sup> Erreicht ein Artikel das qualifizierte Mehr nicht, müsste über die einzelnen Buchstaben abgestimmt werden.

#### 3.2 Bei Verpflichtungskrediten

##### 3.2.1 Arten von Verpflichtungskrediten

- 53 Unter Vorbehalt der Erreichung eines der Schwellenwerte werden grundsätzlich alle *Verpflichtungskredite* von der Ausgabenbremse erfasst (vgl. Rz 74). Da die Ausgabenbremse je nach Art des Verpflichtungskredits unterschiedlich zur Anwendung kommt, werden hier kurz die einzelnen Arten von Verpflichtungskrediten erklärt. Diese sind – allerdings nur noch teilweise – in [Art. 10 FHV](#) erläutert. Die bisher dort definierten Begriffe «des Rahmen- und des Gesamtkredits» wurden auf den 1. Januar 2022 aufgehoben und durch den Begriff «Verpflichtungskredit» ersetzt. Trotz der Aufhebung der Begriffe ist es weiterhin möglich, Verpflichtungskredite mit delegierter Spezifikationsbefugnis (ursprünglich als «Rahmenkredite» bezeichnet) und Verpflichtungskredite, die verschiedene Verpflichtungskredite zusammenfassen und

<sup>43</sup> Für Zusatzkredite gilt allerdings eine differenziertere Betrachtung. Vgl. dazu Ziff. 3.2.6.

<sup>44</sup> [SR 611.01](#)

<sup>45</sup> Weder in Art. 140 noch in Art. 141 BV werden Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen erwähnt. Sie unterstehen deshalb nicht dem Referendum.

<sup>46</sup> Vgl. etwa die Art. 4 und 5 des [BB Ia über den VA 2023, Band 1](#).

<sup>47</sup> [Amtl. Bull. 2021 S 1125](#), Abstimmung zu Art. 8; [Amtl. Bull. 2021 N 2283](#), Abstimmung zu Art. 8.

eine Verschiebungsmöglichkeit zwischen diesen schaffen (ursprünglich als «Gesamtkredite» bezeichnet), zu beantragen.<sup>48</sup>

54 Ein *Verpflichtungskredit* ermächtigt den im Bundesbeschluss genannten Zuständigen (z. B. den Bundesrat, ein Departement oder eine Verwaltungseinheit) für ein bestimmtes Vorhaben oder eine Gruppe gleichartiger Vorhaben bis zum bewilligten Höchstbetrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen (Art. 10 Abs. 1 FHV).

55 *Randziffer entfällt, da der Begriff des «Rahmenkredits» aufgehoben wurde.*

56 Werden mehrere Verpflichtungskredite zusammengefasst, seien es von der Bundesversammlung einzeln spezifizierte Verpflichtungskredite oder seien es mehrere Verpflichtungskredite mit delegierter Spezifikationsbefugnis, so kann im Bundesbeschluss eine Verschiebungsmöglichkeit unter den einzelnen Verpflichtungskrediten festgelegt werden (entspricht dem ehemaligen «Gesamtkredit»<sup>49</sup>). Dies bietet den Vorteil, dass anschliessend ohne erneuten Parlamentsbeschluss in beschränktem Umfang *Kreditverschiebungen* möglich sind (Art. 10 Abs. 3 FHV).

57 Reicht ein Verpflichtungskredit nicht aus, so kann er mittels *Zusatzkredit* ergänzt werden (Art. 10 Abs. 2 FHV). Der Zusatzkredit kann aber auch für die Aufstockung von Mitteln dienen, welche ursprünglich nicht in der Form eines Verpflichtungskredits beantragt wurden, weil dies gestützt auf [Art. 11 FHV](#) nicht nötig war (analog [Art. 33 Abs. 1 FHG](#), obwohl dies in [Art. 27 FHG](#) nicht explizit erwähnt ist).

### **3.2.2 Grundsatz für alle Verpflichtungskredite**

58 Wie bei den Subventionsbestimmungen muss auch bei den Verpflichtungskrediten geprüft werden, ob das eingegangene Engagement zu einmaligen oder wiederkehrenden Leistungen führt, damit festgestellt werden kann, welcher Schwellenwert zur Anwendung kommt. Häufig begründen Verpflichtungskredite einmalige Ausgaben. Es kann aber auch Verpflichtungskredite geben, die der Finanzierung mehrerer gleichartiger Vorhaben dienen, d. h., die wiederkehrend sind, dies auch, wenn der Verpflichtungskredit zeitlich befristet ist.

### **3.2.3 Verpflichtungskredite für Einzelvorhaben**

59 Bei *Verpflichtungskrediten* für Einzelvorhaben kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass das eingegangene Engagement zu Leistungen einmaliger Natur führt.

### **3.2.4 Verpflichtungskredite mit delegierter Spezifikationsbefugnis**

60 Bei diesen Verpflichtungskrediten sind die auf einzelne Teilvorhaben entfallenden Beträge mangels Spezifikation im Bewilligungszeitpunkt noch nicht bekannt. Um hier zu einer praktikablen Lösung zu gelangen, wird jeweils darauf abgestellt, ob der *Gesamtbetrag* des Kredits den Schwellenwert von 2 Mio. Fr. überschreitet.<sup>50</sup> Dies ist sachlich gerechtfertigt, bewilligt doch das Parlament in diesen Fällen einen einheitlichen Kredit für eine bestimmte *Kategorie* von Vorhaben.

### **3.2.5 Verpflichtungskredit, der mehrere Verpflichtungskredite zusammenfasst und eine Verschiebungsmöglichkeit zwischen diesen schafft**

61 Ein Verpflichtungskredit, der mehrere Verpflichtungskredite zusammenfasst und eine Verschiebungsmöglichkeit zwischen diesen schafft, hat in der Regel jeder der

<sup>48</sup> Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung vom 27. November 2019 (Änderung des Finanzhaushaltgesetzes), [BBl 2020 349](#); [Erläuterungen](#) zur Anpassung der Finanzhaushaltsverordnung (FHV) vom 10. November 2021.

<sup>49</sup> Vgl. auch Ziff. 3.2.5 insb. das Beispiel (NASAK 4).

<sup>50</sup> Hier wird nur auf den Schwellenwert von 2 Mio. Fr. Bezug genommen, weil davon ausgegangen wird, dass es keine Verpflichtungskredite mit delegierter Spezifikationsbefugnis für einmalige Vorhaben gibt.

zusammengefassten Verpflichtungskredite für sich alleine Bestand (jeder der Verpflichtungskredite kann ohne Schaden für das gesamte Vorhaben herausgebrochen werden). Die Verpflichtungskredite sind so zu bezeichnen, dass sie einzeln der Ausgabenbremse unterstellt werden können (z.B. a., b., c., oder 1., 2., 3.).<sup>51</sup>

- 62 Kann bei einem mehrere Verpflichtungskredite umfassenden Verpflichtungskredit die vorgesehene Verschiebungsmöglichkeit dazu führen, dass ein Verpflichtungskredit einen der Schwellenwerte überschreitet, so ist dieser Verpflichtungskredit in einer eigenen Gliederungseinheit darzustellen, damit er der Ausgabenbremse unterstellt werden kann.<sup>52</sup>
- 63 Können die einzelnen Verpflichtungskredite nicht ohne Schaden für das gesamte Vorhaben herausgebrochen werden, soll aber trotzdem eine Verschiebungsmöglichkeit zwischen den Krediten bestehen, so ist das Total des mehrere Verpflichtungskredite umfassenden Verpflichtungskredits der Ausgabenbremse zu unterstellen. Als Beispiel kann hier der Bundesbeschluss über die Finanzierung der Realisierung und der Einführung eines standardisierten GEVER-Produktes in der zentralen Bundesverwaltung dienen.<sup>53</sup>
- 64 *Randziffer aufgehoben.*

### 3.2.6 Zusatzkredite

- 65 War der dem Zusatzkredit zugrundeliegende Verpflichtungskredit der Ausgabenbremse unterstellt, so ist für die Beurteilung der Unterstellung des Zusatzkredits unter die Ausgabenbremse nur der Zusatz zu beachten. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob es sich um neue Ausgaben handelt (was für die Beendigung begonnener Arbeiten eher selten der Fall sein dürfte<sup>54</sup>). Überschreitet der Zusatzkredit für sich alleine keinen der Schwellenwerte unterliegt er nicht der Ausgabenbremse. Wird ein Schwellenwert überschritten, handelt es sich aber nicht um neue Ausgaben, ist der Zusatzkredit nicht der Ausgabenbremse zu unterstellen. Nicht um neue Ausgaben handelt es sich, wenn die zusätzlichen Mittel dazu dienen, ein bestehendes Projekt fortzuführen, dessen Grundfinanzierung bereits der Ausgabenbremse unterstellt war.
- 66 War der zugrundeliegende Verpflichtungskredit nicht der Ausgabenbremse unterstellt, weil er keinen der Schwellenwerte überstieg, oder war gar kein Verpflichtungskredit beantragt worden (Grenze von 10 Mio. Fr. nach Art. 11 FHV nicht erreicht)<sup>55</sup>, so ist für die Frage der Unterstellung des Zusatzkredits unter die Ausgabenbremse der gesamte Verpflichtungskredit massgebend (dem Zusatzkredit zugrundeliegender Betrag plus Zusatzkredit). Das Gleiche gilt, wenn mit einem Zusatzkredit eine Zweckerweiterung des ursprünglichen Verpflichtungskredits einhergeht, da sich die eidgenössischen Räte zum weiteren Zweck noch nicht äussern konnten.
- 67 Mit dem Vorgehen nach Rz 66 soll verhindert werden, dass Verpflichtungskredite künstlich gestückelt werden, um die Ausgabenbremse zu umgehen.

### 3.3 Bei Zahlungsrahmen

- 68 Der Zahlungsrahmen ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben ([Art. 20 Abs. 1 FHG](#)).

---

<sup>51</sup> [BBJ 2012 2073](#)

<sup>52</sup> Bei Verpflichtungskrediten, die mit dem Voranschlag beantragt werden, erfolgt die Darstellung in einem eigenen Artikel (z.B. [Voranschlag 2023, Band 1, Bundesbeschluss Ia](#), Art. 4 und 5).

<sup>53</sup> [BBJ 2016 2307](#)

<sup>54</sup> Ausnahme, wenn das Projekt gleichzeitig eine Zweckerweiterung erfährt, siehe dazu Rz 66.

<sup>55</sup> Vgl. Rz 57.



- 69 Er stellt nach Art. 20 Abs. 3 FHG keine Kreditbewilligung dar. Mit dem Zahlungsrahmen liegt vielmehr ein Instrument für die mehrjährige finanzpolitische Planung in einem bestimmten Bereich vor.<sup>56</sup> Die jährlichen Tranchen müssen durch das Parlament im Rahmen der Budgetgenehmigung bewilligt werden (dies auch, wenn im Bundesbeschluss bereits eine Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Jahre vorgenommen wurde).
- 70 Somit ist beim Zahlungsrahmen jeweils der Gesamtbetrag der Ausgabenbremse zu unterstellen, weil der Beschluss Ausgaben in der Höhe des Zahlungsrahmens *nach sich ziehen* könnte.

### 3.4 Bei Voranschlags- und Nachtragskrediten

- 71 *Voranschlags- und Nachtragskredite* sind in Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV nicht aufgeführt; weder sie noch der Beschluss über den Voranschlag oder den Nachtrag fallen deshalb unter das qualifizierte Mehr.<sup>57 58</sup> Wird mit dem Beschluss allerdings ein neuer Verpflichtungskredit oder eine Erhöhung eines Verpflichtungskredits beantragt, untersteht der entsprechende Artikel des Beschlusses der Ausgabenbremse, sofern einer der Schwellenwerte überschritten wird.

## 4. Definition der neuen Ausgaben

- 72 Bei der Prüfung, ob eine Subventionsbestimmung, ein Verpflichtungskredit oder ein Zahlungsrahmen neue Ausgaben nach sich zieht, ist zu beachten, dass für Subventionsbestimmungen andere Kriterien anwendbar sind als für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen.
- 73 Bei Subventionsbestimmungen ist zu prüfen, ob diese bereits in einem älteren Gesetz entsprechend geregelt waren. Ist dies der Fall, so ist das Vorgehen nach Ziffer 2.3.5, Rz 35 zu wählen (Ausweis in der Botschaft). Nur bei einer Ausweitung oder Neuregelung der Subvention liegt eine neue Subventionsgrundlage vor (vgl. Ziff. 2.3.5, Rz 32).
- 74 Ausgaben, die mittels Verpflichtungskredit (mit Ausnahme des Zusatzkredits, vgl. Ziff. 3.2.6) und Zahlungsrahmen beantragt werden, gelten als neu, weil die eidgenössischen Räte jeweils frei sind, zumindest über die Höhe der Ausgaben zu entscheiden. Die entsprechenden Bestimmungen in den Bundesbeschlüssen sind daher immer der Ausgabenbremse zu unterstellen, wenn einer der Schwellenwerte erreicht ist.
- 75 Sollten im Einzelfall Zweifel bestehen, ob eine Ausgabe neu ist, so gilt für die Praxis: Soll die Ausgabenbremse ihren Zweck erfüllen, so muss *im Zweifelsfall die Unterstellung unter die Ausgabenbremse* erfolgen.<sup>59</sup> Es obliegt dem Bundesrat, im Rahmen der Budget-, Nachtrags- und separaten Botschaften den Räten entsprechend Antrag zu stellen und diesen zu begründen.

## 5. Definition der Schwellenwerte für einmalige und wiederkehrende Ausgaben

- 76 Ziehen Subventionsbestimmungen, Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen neue *einmalige* Ausgaben nach sich, unterliegen sie dem qualifizierten Mehr nur,

<sup>56</sup> Vgl. Botschaft vom 24. November 2004 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt, [BBI 2005 5](#), S.75.

<sup>57</sup> Zu beachten ist aber, dass bei mit dem Voranschlag beantragten Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen jeweils geprüft werden muss, ob sie der Ausgabenbremse zu unterstellen sind. Wenn ja, sind die zu unterstellenden Verpflichtungskredite in einem Artikel zusammenzufassen (vgl. Rz 52).

<sup>58</sup> LIENHARD ANDREAS/MÄCHLER AUGUST/ZIELNIEWICZ AGATA, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 133.

<sup>59</sup> Botschaft vom 10. Juni 1996 über Bauvorhaben, Grundstücks- und Liegenschaftserwerb, [BBI 1996 III 945](#), S. 952.

wenn sie 20 Mio. Fr. überschreiten. Im Falle neuer *wiederkehrender* Ausgaben beträgt der Mindestbetrag mehr als 2 Mio. Fr.<sup>60</sup>

- 77 Jede Ausgabe ist ihrer Natur nach *entweder als einmalig oder als wiederkehrend einzustufen*. Für die Unterstellung unter das qualifizierte Mehr ist deshalb nur der eine oder der andere Schwellenwert massgebend.
- 78 Unproblematisch ist die *Einmalzahlung* für einen bestimmten Zweck: Als einmalige Ausgabe unterliegt sie dem Schwellenwert von mehr als 20 Mio. Fr.
- 79 Hingegen stellt sich die Abgrenzungsfrage dann, wenn Subventionsbestimmungen oder Finanzbeschlüsse eine *Mehrzahl von Zahlungen* auslösen. Bleibt jede von mehreren, zeitlich (häufig im Jahresrhythmus) gestaffelten Zahlungen *für sich allein sinnvoll*, d. h. sind im Hinblick auf den angestrebten Zweck die einzelnen Zahlungen nicht untrennbar miteinander verbunden (wie etwa bei Betriebsbeiträgen), und ist der Finanzierungsbedarf grundsätzlich auf Dauer angelegt (z. B. Beiträge an Pro Helvetia oder an den Schweizerischen Nationalfonds), so ist dies ein Hinweis auf den *wiederkehrenden* Charakter solcher Ausgaben. Bildet hingegen eine Reihe von Zahlungen eine *untrennbare Einheit*, weil für die Realisierung des Werkes (Baute) oder die Beschaffung des Objektes (Rüstungsmaterial) zwingend sämtliche Teilzahlungen erbracht werden müssen, so liegt lediglich die zeitlich gestaffelte Auszahlung einer ihrer Natur nach *einmaligen* Ausgabe vor.<sup>61</sup> Im letzteren Fall greift die Ausgabenbremse unabhängig vom Betrag der einzelnen Teilzahlung nur dann, wenn der Gesamtbetrag 20 Mio. Fr. überschreitet.
- 80 Bei Subventionsbestimmungen ist im Zeitpunkt der Gesetzgebung abzuschätzen, ob die voraussichtlichen Zahlungen einen der Schwellenwerte überschreiten werden. Allerdings dürfen dabei nicht nur die kurzfristig anfallenden Ausgaben betrachtet werden, sondern es ist auch die *mittel- und längerfristige Ausgabenentwicklung* miteinzubeziehen. Erst wenn eine Subventionsbestimmung auch über eine lange Dauer mit überwiegender Wahrscheinlichkeit *keine* neuen Ausgaben von mehr als 2 Mio. bzw. 20 Mio. Fr. nach sich ziehen wird, rechtfertigt es sich, von einer Unterstellung unter die Ausgabenbremse abzusehen.<sup>62</sup>

## 6. Abgrenzung zu anderen Instrumenten

### 6.1 Finanzreferendum

- 81 Es gibt auf Stufe Bund kein Finanzreferendum. Die Einführung wird aber immer wieder thematisiert.<sup>63</sup> Zuletzt mit der [Pa.Iv. 17.446, SVP-Fraktion](#), Einführung eines Finanzreferendums, der [Pa.Iv. 18.417, Bäumle](#), Einführung eines fakultativen Finanzreferendums auf Bundesebene und der [Mo 22.3965, SVP-Fraktion](#), Einführung eines Finanzreferendums.
- 82 Die Vorstösse haben bisher keinen Erfolg gehabt. Es wird u. a. befürchtet, dass die Unterstellung einzelner Finanzbeschlüsse unter das Referendum oder die Einführung des fakultativen Finanzreferendums eine Übersteuerung der politischen Entscheidungsprozesse mit sich bringt.

### 6.2 Schuldenbremse

- 83 Im Gegensatz zur Ausgabenbremse und zum Finanzreferendum, welche einzelne Umsetzungsbeschlüsse betreffen, beschlägt die Schuldenbremse nach Art. 126 BV und Art. 13 ff. FHG den Voranschlag des Bundes. Mit der Schuldenbremse und der

<sup>60</sup> Vgl. Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV.

<sup>61</sup> BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, N 11 zu Art. 159 BV.

<sup>62</sup> Z.B. Botschaft zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung vom 30. September 2009, [BBI 2009 7071, S. 7184](#).

<sup>63</sup> Parlamentarische Initiative Einführung eines Finanzreferendums Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. November 2007; [BBI 2007 8373](#).

Ausgabenbremse bestehen damit zwei unterschiedliche Instrumente, die das Ausgabenwachstum begrenzen können.

## 7. Entstehungsgeschichtlicher Exkurs

### 7.1 Gründe für die Einführung der Ausgabenbremse

- 84 Im Rahmen der Botschaft vom 4. Oktober 1993 über die Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt<sup>64</sup> schlug der Bundesrat nach einigen gescheiterten Versuchen erneut die Einführung einer Ausgabenbremse vor. In der Abstimmung vom 12. März 1995 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1994 über eine Ausgabenbremse mit grossem Mehr angenommen.<sup>65</sup> Die Änderung der Bundesverfassung (damals Art. 88 BV, heute Art. 159 Abs. 3 Bst. b) wurde vom Bundesrat auf den 1. Juli 1995 in Kraft gesetzt.<sup>66</sup>
- 85 Die Ausgabenbremse hatte verschiedene Vorgängerinnen (vgl. Rz 87-91). Ihre Einführung wurde jeweils in Zeiten angespannter Finanzen gefordert.<sup>67</sup> Mit der Ausgabenbremse sollte dem Parlament eine Selbstbeschränkung auferlegt und gleichzeitig auch die Verwaltung zur Sparsamkeit angehalten werden.<sup>68</sup> Die Beschlussfassung mit qualifiziertem Mehr ist dazu geeignet, den eidgenössischen Räten den Beschluss über (potenziell) bedeutende Ausgaben bewusst zu machen, auch wenn dies schliesslich nicht dazu geführt hat, dass eine grosse Zahl von Gesetzen oder Finanzbeschlüssen an der Ausgabenbremse gescheitert wäre.<sup>69</sup>
- 86 Nach [Art. 141 Abs. 2 Bst. f ParlG](#) stellt der Bundesrat in den Botschaften die finanziellen Auswirkungen der Vorlagen auf den Bund dar.<sup>70</sup> Unter diesem Titel ist er seither gehalten, sich auch zur (Nicht-)Unterstellung einer Vorlage unter die Ausgabenbremse zu äussern.

### 7.2 Frühere Fassungen und Entwürfe der Ausgabenbremse

- 87 Erstmals trat eine Ausgabenbremse 1951 in Kraft. Sie war bis zum 31. Dezember 1954 befristet. Die Grundlage dafür war Art. 8 eines Verfassungszusatzes vom 20. Dezember 1950.<sup>71</sup> Nach dieser Bestimmung bedurften Beschlüsse in jedem der beiden eidgenössischen Räte einer absoluten Mehrheit, wenn sie nicht dem fakultativen Referendum unterstanden und Folgendes vorsahen:
- einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Fr.,
  - wiederkehrende Ausgaben von mehr als 250'000 Fr. oder
  - die Erhöhung bereits beschlossener Ausgaben um den gleichen Betrag.
- 88 Am 23. September 1953 wurde eine Initiative eingereicht, welche eine Ergänzung der Bundesverfassung mit einem Art. 89<sup>ter</sup> verlangte. Damit sollten neben der Ausgabenbremse (ohne Betragsgrenze) auch weitere Ausgabenbeschränkungen eingeführt werden (Überschreitung des vom Bundesrat mit dem Voranschlag oder seinen Nachträgen beantragten Gesamtbetrags der Ausgaben nur, wenn gleichzeitig Einsparungen erfolgen oder Mehreinnahmen beschlossen werden). Der Bundesrat unterbreitete der Bundesversammlung einen Bericht mit einem Gegenentwurf dazu.<sup>72</sup>

<sup>64</sup> [BBi 1993 IV 293](#), 322

<sup>65</sup> [BBi 1995 II 1362](#)

<sup>66</sup> [AS 1995 1455 f.](#)

<sup>67</sup> Vgl. insbesondere [BBi 1975 I 334](#), 335, Ziff. 1 und [BBi 1993 IV 293](#), 323, Ziff. 32.

<sup>68</sup> Vgl. dazu Botschaft vom 22. Januar 1948 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, [BBi 1948 I 309](#), 553, und Botschaft vom 4. Oktober 1993 über die Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt, [BBi 1993 IV 293](#), 323.

<sup>69</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates auf die [EA Dettling](#), Rz 93.

<sup>70</sup> [BBi 1993 IV 293](#), S. 324, z. 32.

<sup>71</sup> Bundesbeschluss über die Erwirkung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1950 betreffend den Bundesbeschluss vom 29. September 1950 über die Finanzordnung 1951 bis 1954; [AS 1950 1463](#), 1465.

<sup>72</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. Mai 1954 über das Volksbegehren betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung, [BBi 1954 I 828](#).

Nachdem der Ständerat den Gegenentwurf noch etwas angepasst hatte, um den Initianten den Rückzug ihrer Initiative zu erleichtern (tiefere Schwellenwerte als der Bundesrat), verlangte der Nationalrat vom Bundesrat einen Ergänzungsbericht.<sup>73</sup> Am 27. Juni 1956 beschloss das Parlament, Volk und Ständen zu beantragen, das Volksbegehren zu verwerfen und dagegen den Gegenentwurf der Bundesversammlung anzunehmen.<sup>74</sup> Daraufhin wurde die Initiative am 6. Juli 1956 zurückgezogen.<sup>75</sup> Am 30. September 1956 lehnten Volk und Stände den Gegenentwurf ab.<sup>76</sup>

- 89 Am 8. Dezember 1974 wurde eine Ausgabenbremse als Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung von Volk und Ständen gutgeheissen. Diese konnte allerdings wegen ihrer Koppelung an einen Steuerbeschluss, der in derselben Abstimmung abgelehnt wurde, nicht in Kraft treten.<sup>77</sup> Am 8. Juni 1975 wurde eine Vorlage mit dem gleichen Wortlaut von Volk und Ständen angenommen. Dieser Beschluss<sup>78</sup> wurde im Rahmen von Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts gefasst. Er galt bis zum 31. Dezember 1979. Dadurch konnte eine der vorberatenden Kommissionen, eine der Finanzkommissionen oder ein Viertel der Mitglieder eines Rates verlangen, dass Beschlüsse in jedem Rat der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen, wenn sie Folgendes vorsahen:
- neue Ausgaben,
  - Mehrausgaben im Voranschlag gegenüber dem Vorjahr oder
  - die Erhöhung bestehender Ausgaben.
- 90 Da die Anwendung der Ausgabenbremse dem freien Ermessen des Parlaments und seiner Kommissionen unterlag und mit komplizierten Ausführungsbestimmungen verknüpft war<sup>79</sup>, vermochte sie in der Praxis nicht zu greifen.<sup>80</sup>
- 91 Im November 1983 wurde eine Motion zur Wiedereinführung der Ausgabenbremse überwiesen.<sup>81</sup> Die darauffolgende Vernehmlassung ergab mehrheitlich ablehnende Stellungnahmen, worauf die Motion abgeschrieben wurde. Die für die Ablehnung angeführten Gründe waren eine unerwünschte Kompetenzverschiebung vom Parlament zum Bundesrat, die Bevorzugung bestehender gegenüber neuen Ausgaben und die Benachteiligung finanzschwacher Kantone und von Minderheiten. Ausserdem wurde der Vorlage wegen der guten Finanzlage des Bundes keine Chance eingeräumt.<sup>82</sup>

### 7.3 Vorstösse zur Änderung der Ausgabenbremse

- 92 Am 18. Juni 1999 reichte *Nationalrat Toni Dettling* eine einfache Anfrage ein.<sup>83</sup> Darin führte er aus, dass aus seiner Sicht die mit der Ausgabenbremse gemachten haushaltspolitischen Erfahrungen positiv zu beurteilen seien. Allerdings lasse der Verfassungstext einen erheblichen Interpretationsspielraum offen, was immer wieder zu Schwierigkeiten bei der verfassungskonformen Anwendung des Instruments führe. Ebenso seien einige verfahrensrechtliche Probleme ungelöst. Dies sei dem Umstand geschuldet, dass keine Ausführungsbestimmungen zur Verfassungsnorm bestünden. Die Anwendung der Ausgabenbremse basiere im Wesentlichen auf den Empfehlungen des EFD vom 18. März 1996.

73 Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 16. Dezember 1955 über das Volksbegehren betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung, [BBi 1955 II 1401](#).

74 Bundesbeschluss vom 27. Juni 1956 über das Volksbegehren betreffend Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung, [BBi 1956 I 1330](#).

75 [BBi 1956 II 34](#)

76 [BBi 1956 II 657](#)

77 Botschaft vom 8. Januar 1975 des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts, [BBi 1975 I 334](#), S. 340.

78 [BBi 1975 I 598](#).

79 Vgl. [AS 1975 1634](#)

80 Vgl. dazu [Parlamentswörterbuch](#) zum Begriff «Ausgabenbremse» und [BBi 1992 III 349](#), S. 381.

81 [BBi 1992 III 349](#), 381

82 [BBi 1992 III 349](#), 381

83 [EA 99.1102](#)

- 93 In seiner Antwort<sup>84</sup> hielt der Bundesrat fest, dass die Anwendung der Ausgabenbremse gemäss den Parlamentsdiensten bisher kaum Probleme geboten habe. Das Instrument entfalte seine Wirkung vor allem dadurch, dass sich Verwaltung, Bundesrat und Parlament mit der Identifizierung und Offenlegung neuer wesentlicher Ausgaben auseinandersetzen müssten. Dadurch werde allgemein eine Schärfung des Kostenbewusstseins und eine gewisse Zurückhaltung gegenüber finanziellen Zusatzbelastungen erreicht. Die Erfahrung von 1975 habe gezeigt, dass die damals erlassenen Ausführungsvorschriften zu kompliziert gewesen seien. Sie hätten die Anwendung der Ausgabenbremse erschwert.
- 94 Am 24. September 2009 reichte *Nationalrat Roger Nordmann* eine parlamentarische Initiative<sup>85</sup> mit folgendem Titel ein: Ausgabenbremse. Aufhebung der undemokratischen Bestimmung über das qualifizierte Mehr. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates prüfte die Pa.Iv. an ihrer Sitzung vom 15. Januar 2010 vor. Sie beantragte mit 14 zu 10 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.
- 95 Sie begründete ihre Ablehnung damit, dass die Ausgabenbremse in der Volksabstimmung mit grossem Mehr angenommen worden sei und somit eine sichere demokratische Legitimation habe. Die Stimmbevölkerung wolle, dass das Parlament bei Ausgabenbeschlüssen besonders sorgfältig sei. Das Erfordernis der Mehrheit der Mitglieder solle vor allem eine disziplinierende Wirkung auf die Parlamentsmitglieder haben. Bedeutende Ausgaben sollten nicht von einer Mehrheit der zufällig Anwesenden beschlossen werden können. Ausserdem verlangten auch andere Beschlüsse des Parlaments ein qualifiziertes Mehr, so die Dringlicherklärung von Bundesgesetzen und die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf ([Art. 159 Abs. 3 BV](#)).
- 96 Die Kommissionsminderheit war der Ansicht, dass Parlamentsmitglieder bei allen Beschlüssen Sorgfalt walten lassen und diszipliniert an den Abstimmungen teilnehmen sollten. Zwischen Sachentscheid und Ausgabe gebe es in der Regel einen Zusammenhang. Somit mache es keinen Sinn, für Sach- und Ausgabenbeschlüsse unterschiedliche Mehrheiten zu verlangen und zweimal unter verschiedenen Voraussetzungen über das Gleiche abzustimmen. Besonders stossend sei zudem, wenn aufgrund von Enthaltungen und Abwesenheiten eine Minderheit einen Mehrheitsentscheid aushebeln könne.

---

<sup>84</sup> Vgl. dazu [Antwort zur EA Dettling](#).

<sup>85</sup> [Pa.Iv. 09.484](#)

## Literatur

JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003

BERNHARD EHRENZELLER/PATRICIA EGLI/PETTER HETTICH/PETER HONGLER/BENJAMIN SCHINDLER/STEFAN G. SCHMID/REINER J. SCHWEIZER (HRSG.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023

MARTIN GRAF/CORNELIA THELER/MORITZ VON WYSS (HRSG.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Basel 2014

BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD/EPINEY ASTRID (HRSG.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015

BIAGGINI GIOVANNI, BV. Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017

LIENHARD ANDREAS/MÄCHLER AUGUST/ZIELNIEWICZ AGATA, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017

## Materialien

Botschaft vom 22. Januar 1948 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes ([BBI 1948 I 309](#))

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. Mai 1954 über das Volksbegehren betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung ([BBI 1954 I 828](#))

Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 16. Dezember 1955 über das Volksbegehren betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung ([BBI 1955 II 1401](#))

Botschaft vom 12. November 1956 des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 30. September 1956 betreffend die Bundesbeschlüsse über die Revision der Brotgetreideordnung des Landes und das Volksbegehren betreffend Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung ([BBI 1956 II 657](#))

Botschaft vom 8. Januar 1975 des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes ([BBI 1975 I 334](#))

Botschaft vom 25. März 1992 über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt ([BBI 1992 III 349](#))

Botschaft vom 4. Oktober 1993 über die Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt ([BBI 1993 IV 293](#))

Botschaft vom 10. Juni 1996 über Bauvorhaben, Grundstücks- und Liegenschaftserwerb ([BBI 1996 III 945](#))

Botschaft vom 16. Juni 1997 zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich ([BBI 1997 IV 203](#))

Botschaft vom 24. November 2004 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt ([BBI 2005 5](#))

Parlamentarische Initiative. Einführung eines Finanzreferendums. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. November 2007 ([BBI 2007 8373](#))

Botschaft vom 22. Februar 2012 über Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung ([BBI 2012 2025](#))

Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 und zur Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“ ([BBI 2013 7561](#))

Botschaft vom 25. November 2015 zum Innosuisse-Gesetz ([BBI 2015 9487](#))

Botschaft vom 16. September 2016 zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ([BBI 2016 7465](#))

Botschaft vom 27. November 2019 zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (Änderung des Finanzhaushaltgesetzes) ([BBI 2020 349](#))

[Erläuterungen](#) vom 10. November 2021 zur Anpassung der Finanzhaushaltsverordnung (FHV).