



Mitwirkung der Bundesversammlung an der politischen Planung¹

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen (SPK) und der Spezialkommissionen "Legislaturplanung" der Eidg. Räte

1. Aktueller Anlass: Das Scheitern der Legislaturplanung 2003-2007

Die Legislaturplanung gehörte bisher nicht zu denjenigen parlamentarischen Geschäften, welche in der Öffentlichkeit auf ein besonders grosses Interesse gestossen sind. In der Sommersession 2004 der Eidg. Räte war dies für einmal anders: Es hat doch für einiges Aufsehen gesorgt, dass der Nationalrat nach 16 Stunden Debatte den Bundesbeschluss über die Legislaturplanung in der Gesamtabstimmung abgelehnt hat. Zwar hat darauf der Ständerat seine Version der Legislaturplanung angenommen, mit dem Nichteintreten des Nationalrates in der zweiten Beratung war das Geschäft aber definitiv erledigt². Es gibt also für die laufende Legislaturperiode *keine Mitwirkung* des Bundesparlamentes an der Legislaturplanung. Die neue Bundesverfassung und in der Folge das neue Parlamentsgesetz wollen aber gerade das Gegenteil, nämlich eine *qualifiziertere Mitwirkung* des Parlamentes an der politischen Planung. Dieser Auftrag von Verfassung und Gesetz wurde nicht erfüllt. Wo liegt die Ursache? Ist eine schlechte Formulierung des Auftrages schuld – das ist die menschlich nahe liegende Antwort! -, oder ist die Ursache doch bei denjenigen zu suchen, die den Auftrag nicht erfüllt haben?

2. Die Mitwirkung des Parlamentes an der Planung im Bund gemäss Bundesverfassung

Die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 sieht ausdrücklich vor: Die Bundesversammlung "wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit" (Art. 173 Abs. 1 Bst. g). Damit wird verdeutlicht, was sich bereits aus der parlamentarischen Stammfunktion der Gesetzgebung ergibt. Die

Gesetzgebung durch das Parlament steht erst am Ende eines längeren Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses. Im Laufe dieses Prozesses gibt es – lange vor der parlamentarischen Beratung – wichtige Vorentscheidungen und Weichenstellungen. Diese Entscheidungen können das spätere Endresultat massgeblich vorbestimmen, die späteren Beratungen des Parlaments präjudizieren. Als gesetzgebendes Organ muss das Parlament auf diese Vorentscheidungen im Gesetzgebungsverfahren wirksam Einfluss nehmen können. Konkretes aktuelles Beispiel: Der Bundesrat hat im Frühling 2004 beschlossen, das Projekt eines Sprachengesetzes zurückzustellen. Ein derartiger Planungsentscheid des Bundesrates kann nicht endgültig sein; das Parlament als zuständiges Organ für den Erlass eines Gesetzes muss in geeigneter Form einen anders lautenden Planungsentscheid fällen können.

3. Von der Kenntnisnahme begleitet mit Richtlinienmotionen zur Beschlussfassung in Form eines einfachen Bundesbeschlusses

In welcher Form soll das Parlament Planungsentscheide fällen? Das traditionelle Instrument dafür ist die Motion. Dieses Instrument wurde bisher im Bund auch bei der Legislaturplanung angewendet. Das Parlament nahm bloss *Kenntnis* vom Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung, konnte aber mit dem Instrument der sog. Richtlinienmotion (Art. 45^{ter} Abs. 2 GVG) *punktuell andere Planungsakzente* setzen. Mit dem neuen Parlamentsgesetz wurde dieses bisherige Verfahren – Kenntnisnahme und Motionen – ersetzt durch die Beschlussfassung über einen *einfachen Bundesbeschluss* über die Ziele der Legislaturplanung³. Folgende Gründe sprachen für diese Änderung:

1. Die formelle Kenntnisnahme blieb in jeder

Hinsicht unverbindlich⁴. Der Stellenwert der Debatte über den Bericht war dementsprechend gering; der damit verbundene Zeitaufwand erschien ungerechtfertigt. Der Stellenwert der parlamentarischen Debatte über die Legislaturplanung wird durch die Beschlussfassung über einen Bundesbeschluss erhöht. Die Beschlüsse sind politisch verbindlich und verpflichten den Bundesrat.

2. Die Auswahl der Richtlinienmotionen erfolgte weniger aufgrund einer gezielten Prioritätensetzung und einer gesamthafter Prüfung der Planung als aufgrund recht zufälliger Präferenzen der einzelnen Kommissionsmitglieder. Das Verfahren der Behandlung eines Bundesbeschlusses führt demgegenüber dazu, dass die *gesamte* Planung in ihren Zusammenhängen geprüft und dazu Stellung genommen wird. Dieses Verfahren ist Voraussetzung dafür, dass Prioritäten gesetzt werden können.
3. Das Verfahren der Behandlung der Richtlinienmotionen ist schwerfällig und unübersichtlich. Bei der letzten Legislaturplanung nach altem Recht im Jahre 1999 wurden 41 Richtlinienmotionen eingereicht, die jede für sich ein selbstständiges Geschäft darstellten und entsprechend behandelt werden mussten⁵. Demgegenüber erfolgt die Beratung des Bundesbeschlusses im gewohnten Verfahren der Behandlung eines Erlassentwurfs. Das normale Verfahren der Detailberatung erlaubt einen geordneten und transparenten Entscheidungsprozess⁶.

4. Die Rechtswirkung parlamentarischer Planungsbeschlüsse

Ein Planungsbeschluss in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses sieht in formaler Hinsicht mit seinen einzelnen Artikeln,

¹ Der Text des Aufsatzes entspricht mit geringfügigen redaktionellen Anpassungen dem mündlichen Referat an der Jahresversammlung der SGP in Bellinzona am 11.9.2004. Ergänzungen werden in Fussnoten beigefügt.

² Ablehnung des Bundesbeschlusses in der Gesamtabstimmung im Nationalrat am 7.6.2004 mit 87:64 Stimmen, Annahme im Ständerat am 10.6.2004 mit 29:5 Stimmen, Nichteintreten in der zweiten Beratung des Nationalrates am 16.6.2004 mit 112:64 Stimmen.

³ Art. 146 ParlG. Es handelt sich dabei um einen Anwendungsfall des "Planungs- und Grundsatzbeschlusses" gemäss Art. 28 ParlG, welcher auch für sektorielle Planungen oder für die Planung einzelner Rechtsetzungsprojekte Anwendung finden kann. Dieses Instrument wurde auch früher schon gelegentlich verwendet, ohne dass es explizit vorgesehen gewesen wäre (Bundesbeschluss vom 3.6.1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1987 II 963; der vom Ständerat abgelehnte Entwurf des Bundesrates vom 27.1.1999 für einen Bundesbeschluss über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union, BBl 1999 3830).

⁴ Die Kenntnisnahme wird allerdings in der Praxis häufig unzutreffend als Zustimmung ausgelegt. So kann man z.B. immer wieder hören, das Parlament habe den "Aussenpolitischen Bericht" des Bundesrates vom 15.11.2000 oder seinen "Sicherheitspolitischen Bericht" von 7.6.1999 "genehmigt". Mit dem Parlamentsgesetz abgeschafft wurde die durch eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23.6.1995 eingeführte Kenntnisnahme eines Berichtes "in zustimmendem oder ablehnendem Sinne" (Art. 44bis). Problematisch war dabei, dass das Parlament damit einen Bericht pauschal gutheissen konnte, ohne sich zu seinen einzelnen Elementen differenziert aussprechen zu können.

⁵ Die Richtlinienmotionen konnten im Zweitrat jeweils erst in der nächsten Session behandelt werden. Die Abänderung einer Motion war nicht möglich. Das ParlG ermöglicht zwar jetzt die Abänderung, wodurch aber das Verfahren bei einer grösseren Anzahl von Richtlinienmotionen zusätzlich kompliziert würde. Das ParlG hat ferner die Minderheitsmotion abgeschafft, was im Kontext der Legislaturplanung zur Folge hätte, dass sich die Minderheiten nicht mehr äussern könnten.

⁶ Die synoptische Darstellung der Mehr- und Minderheitsanträge (die sog. "Fahne") verschafft einen ungleich besseren Überblick, als dies bei einer Vielzahl einzelner Motionen möglich ist.



Absätzen und Litterae aus wie ein Bundesgesetz. Trotzdem hat er aber natürlich nicht dieselbe verbindliche Rechtswirkung wie ein Gesetz. Das Parlamentsgesetz definiert die Rechtswirkung wie folgt: "*Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind*" (Art. 28 Abs. 3).

Zwischen Vorentscheid und definitivem Entscheid liegt naturgemäss ein gewisser Zeitraum, während dem sich die Umstände ändern können. Abweichungen von einem Planungsbeschluss müssen folglich mit entsprechender Begründung möglich sein. Die formelle Rechtswirkung einer einzelnen Bestimmung eines Planungsbeschlusses entspricht der Rechtswirkung einer Motion.⁷ Der Unterschied zwischen einfachem Bundesbeschluss und Motion liegt nur darin, dass der einfache Bundesbeschluss in einem qualifizierten Verfahren beschlossen wird und dadurch eine erhöhte politische Verbindlichkeit erhalten sollte.

5. Probleme bei der ersten Anwendung des neuen Verfahrens

Bei der erstmaligen Anwendung des neuen Verfahrens bei der Legislaturplanung 2003-2007 haben sich im Wesentlichen drei Problembereiche gezeigt:

1. Der Umfang der Debatte hat im Nationalrat jedes vernünftige Mass gesprengt⁸. Die nötige *Beschränkung auf das Wesentliche* könnte mit relativ einfachen Mitteln erreicht werden: mit einer Beschränkung der Gesamtrededzeit⁹, ev. verbunden mit einer Beschränkung des Antragsrechts auf die Fraktionen.
2. *Der zu abstrakte und damit zu unverbindliche Inhalt des bundesrätlichen Entwurfes für den Bundesbeschluss* (der Wortlaut findet sich in BBl 2004 1253). Im Bericht zum Parlamentsgesetz war das Problem bereits erkannt worden: "Die Wahl des richtigen Konkretisierungsgrades ist von grosser Bedeutung. Wenn die Ziele zu all-

gemein und zu vage formuliert sind, dann wird die Beschlussfassung darüber nichtsagend" (BBl 2001 3493). Beispiel einer derartigen nichtssagenden Zielsetzung: "Internationale Verantwortung wahrnehmen. Zur Erreichung des Ziels werden folgende Teilziele verfolgt: a) Prioritäten der schweizerischen Aussenpolitik umsetzen" (Artikel 9 des Entwurfes des Bundesrates). Einer der Gründe dieser Form von Zielsetzung ist auch im Wortlaut des Gesetzes selbst zu suchen, das "*die Ziele der Legislaturplanung*" zum Inhalt des Bundesbeschlusses macht (Art. 146 Abs. 1 ParlG) und damit Anlass bietet zu einer Auslegung, die mit den tatsächlichen Absichten des Gesetzgebers nicht in Einklang steht. Dieser wollte natürlich nach wie vor nicht nur allgemeine hehre Ziele definieren, sondern auch auf konkrete Gesetzgebungsprojekte Einfluss nehmen. Beispiel: Von politischem Interesse ist nicht die von allen geteilte Zielsetzung, "den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken" (Artikel 7 des Entwurfes des Bundesrates), sondern die umstrittene Massnahme, zur Erreichung dieses Zieles ohne weitere Verzögerung ein Sprachengesetz auszuarbeiten. – Zur Behebung dieses Missstandes wäre es nun natürlich ohne Weiteres möglich, auch das bisher in einem Anhang des bundesrätlichen Berichtes enthaltene konkrete Gesetzgebungsprogramm zum Gegenstand des einfachen Bundesbeschlusses zu machen.

3. Während es für die beiden bisher dargelegten Probleme relativ einfache Lösungen gibt, wird es beim dritten Problembereich etwas schwieriger. Das Scheitern der Legislaturplanung hat die aktuelle *Krise der Konkordanz* deutlich aufgezeigt. Die Ursache des Scheiterns sollte nicht im Verfahren und noch weniger in der Zuständigkeit des Parlaments gesucht werden. Die Ursache ist offensichtlich politischer Natur, auch wenn Politiker bei für sie unangenehmen Resultaten die Ursache dafür immer gerne im Verfahren suchen. Das hört sich manchmal an wie die Rechtfertigung eines Autofahrers, der zu schnell

in eine Kurve gefahren ist und dann den Grund für den dadurch verursachten Unfall nicht bei seinem Fahrverhalten, sondern in der Enge der Kurve oder in der ungenügenden Signalisation sucht ...

Die parlamentarische Beschlussfassung über die Legislaturplanung in der Form des Bundesbeschlusses würde an und für sich sehr gut in das schweizerische System der Konkordanzdemokratie passen¹⁰. Sie bietet Gelegenheit für die *Definition eines minimalen Konsenses in der Konkordanzdemokratie*. Konkordanz bedeutet, dass zwar einerseits jede an der Regierung teilnehmende Partei ihr Programm frei vertreten kann und nicht in ein Regierungsprogramm eingebunden wird, dass sich aber andererseits die Regierungsparteien um mehrheitsfähige Kompromisse bemühen. Das eine schliesst das andere nicht aus. Die Mehrheiten können von Thema zu Thema wechseln; es besteht aber ein allen Partnern gemeinsamer minimaler Konsens. Die Debatte um den Bundesbeschluss über die Legislaturplanung erlaubt das nötige Ringen um diesen Minimalkonsens. Wird der Bundesbeschluss abgelehnt und führt die Debatte also zu einem Nullergebnis, so hat auch dies seinen Wert: Die aktuelle politische Lage wird für die Wählerinnen und Wähler transparent gemacht: Der Minimalkonsens besteht nicht mehr, die Krise der Konkordanz wird offensichtlich.

Schlussfolgerung: Wegen des Scheiterns der parlamentarischen Legislaturplanung in der Sommersession 2004 sollte nicht "das Kind mit dem Bade ausgeschüttet", d.h. die Planungskompetenz des Parlaments überhaupt oder zumindest die neue Form der Beschlussfassung in Form eines einfachen Bundesbeschlusses in Frage gestellt werden, wie das z.T. geschehen ist¹¹. Gewisse Verbesserungen des Verfahrens sind bestimmt nötig und auch möglich; darüber hinaus aber kann und soll dieses Scheitern auch Anlass sein für Überlegungen über das Schicksal der Konkordanz: Entweder wird das Bemühen um eine Revitalisierung der Konkordanz verstärkt oder es wird ernsthaft nach einer Alternative zur Konkordanz gesucht¹².

⁷ So auch bereits der Bundesrat in seinem Bericht vom 6.11.1985 zum Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1985 III 113.

⁸ 16 Stunden für die erste Beratung, obwohl mitten in der Detailberatung die Behandlungskategorie in der Weise geändert wurde, dass die Fraktionen zu den Mehrheits- und Minderheitsanträgern der Kommission kein Rederecht mehr hatten. Es mussten 83 Anträge von Kommissionsminderheiten und 10 Anträge von Ratsmitgliedern behandelt werden.

⁹ Ist die Gesamtrededzeit und damit die jeder Fraktion zur Verfügung stehende Rededzeit im Rat vom Beginn der Vorberatung in der Kommission an bekannt, so sind die Fraktionen gezwungen, sich bei der Antragstellung auf das Wesentliche zu beschränken, wenn sie ihre Anträge in genügender Weise begründen wollen.

¹⁰ Andererseits gibt es in einer parlamentarischen Demokratie keine parlamentarische Beratung und Beschlussfassung über die einzelnen Elemente einer Legislaturplanung. Aufgrund des Ergebnisses der Parlamentswahlen und aufgrund der Aushandlung eines Regierungsprogramms durch die Partei- und Fraktionsspitzen wird eine parlamentarische Mehrheit gebildet, die der Regierung ihr Vertrauen ausspricht und sich damit auf das Regierungsprogramm verpflichtet.

¹¹ In der Sommersession 2004 wurden eine parlamentarische Initiative von SP-Nationalrat Rey (04.449) und eine Motion der SVP-Fraktion (04.3389) eingereicht, welche eine entsprechende Gesetzesrevision fordern; eine parlamentarische Initiative von CVP-Nationalrat Lustenberger (04.438) sieht in der Rückkehr "zum alten System" eine mögliche Lösung, falls kein anderer besserer "neuer Weg" gefunden wird. Die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) beider Räte werden sich damit zu befassen haben. Die die Legislaturplanung vorbereitenden Spezialkommissionen beider Räte haben an Auswertungssitzungen im September 2004 mit klaren Mehrheiten beschlossen, den SPK zu empfehlen, an der Form des einfachen Bundesbeschlusses festzuhalten.

¹² Aber diese Alternative wird nicht zu finden sein. Ein grundlegender Systemwandel weg von der Konkordanzdemokratie zu einer Konkurrenzdemokratie mit Regierungsmehrheit und Opposition ist keine realistische Perspektive. Die Schweiz ist zur Konkordanz "verdammte", oder positiv gesagt: die Volksrechte, die Rechte des Parlamentes gegenüber der Regierung, die Rechte der einzelnen Parlamentsmitglieder, aber auch die Rechte der Kantone sind hoch entwickelt und allesamt erfahrungsgemäss nicht rückgängig zu machen. Eine über längere Zeit (Legislaturperiode) sowohl konstante als auch erfolgreiche Koalitionsbildung (auch eine sog. "reduzierte Konkordanz" ohne SP oder ohne SVP) ist unter diesen Umständen nicht möglich. Das politische System zwingt zur ständig neuen Konsenssuche mit von Thema zu Thema wechselnden Mehrheiten. Dass dieser Prozess manchmal einfacher und manchmal schwieriger ist, ändert nichts daran, dass er unvermeidbar ist.