

Gegenwärtige und zukünftige Funktionen des Legislativplanungsberichtes - Stellungnahmen

Verbesserungen sind nötig und möglich

1. Ein Leitbild ist wünschbar

Seit 1987 setzt der Bundesrat seinem Legislativplanungsbericht eine sogenannte **Leitidee** voraus. Grundsätzlich ist der Versuch, eine den einzelnen Sachgeschäften übergeordnete Zielsetzung der Regierungstätigkeit zu formulieren, zu begründen. Fraglich bleibt, wie weit diese Zielsetzung im Laufe einer Legislatur überhaupt verwirklicht werden kann. Trotzdem bedeutet allein ihre Vorgabe eine willkommene Orientierungslinie, die zumindest eine durchdachte Konzeption für die unmittelbare Zukunft vermuten lässt. Die Leitidee ist trotz ihrer relativen Unverbindlichkeit, trotz ihres programmatischen Charakters als "Führungsinstrument" denk- und wünschbar.

Das in den Vorstößen Rhinow/Zölch geforderte **Leitbild** Schweiz geht weiter. Es will den Bundesrat festlegen auf klar formulierte Ziele, auf eine klar formulierte zukunftsweisende Haltung in wichtigen Fragen, auf eine Strategie Schweiz. Die Forderung nach einem Leitbild Schweiz hat eine breite parlamentarische Unterstützung gefunden und scheint - sofern realisierbar - gerade in der heutigen Situation einem echten Bedürfnis zu entsprechen. Die Regierung hat in dieser Beziehung vieles, zu vieles versäumt (aus welchen Gründen auch immer). Als Beispiel sei hier angeführt, dass in der neuen Legislativplanung Zielsetzungen für eine Migrations- und Bevölkerungspolitik (eine zentrale Thematik für die Zukunft unseres Landes), obwohl dringend gefordert, fehlen. Allerdings muss betont werden, dass die Erfüllung und Ausgestaltung des Postulates für den Bundesrat nicht leicht ist. Griffige konkrete Zielsetzungen sind in

einer Konkordanzregierung schwer zu formulieren. Noch schwieriger wird das Unterfangen in der politischen Auseinandersetzung in den Parteien. Auch sei vor allzuviel Optimismus gewarnt. Auch das beste Leitbild Schweiz muss von einer Mehrheit getragen werden und ist kein Wundermittel gegen die weit verbreitete Verunsicherung, gegen Risikoscheu und Abwehrmechanismen.

Dennoch sind die Anstrengungen, ein solches Leitbild zu formulieren, voranzutreiben und wenn möglich zu realisieren. Zumindest sind vom Bundesrat konzeptionelle Perspektiven zu zentralen Fragen zu erwarten. Dies könnte entscheidend dazu beitragen, den Führungsstil des Bundesrates weniger defensiv erscheinen zu lassen, und würde vor allem willkommene Basis zu einer möglichst breit zu führenden Diskussion über die Zukunft unseres Landes bilden.

Die Ausarbeitung von **Szenarien** ist dann zu begrüßen, wenn es darum geht, verschiedene Optionen gegeneinander abzuwägen. Szenarien sind aber in einem Entscheidungsprozess nur dann gewinnbringend, wenn sie über oberflächliche Aussagen hinausgehen, "zu Ende gedacht sind" und sowohl Grundsätzliches wie auch Zusammenhänge differenziert beleuchten. Auch hier ist dem Bundesrat eine gewisse Schwerfälligkeit vorzuwerfen. Bis heute hat er es zum Beispiel in der Europafrage unterlassen, die Option des sogenannten dritten Weges gründlich und umfassend darzustellen.

2. Zusätzliche Instrumente für die Legislaturplanung

Frau Muralt sagt in ihrem Aufsatz (S. 59), dass es schwer abzuschätzen sein, wie weit es gelang, die vorgegebene Leitidee in den verschiedenen Vorlagen einer Legislaturperiode zu verwirklichen. Dies ist tatsächlich nur schwer möglich, wenn man nicht empirisch auf die realen Auswirkungen der Gesetzgebung eingeht. Erst eine ernsthafte Gesetzesevaluation kann verbindlich und auf breiter Basis Aufschluss darüber geben. Mit Hilfe dieses Instrumentes kann die "Wirksamkeit" von Gesetzen nach einer gewissen Anwendungszeit überprüft werden. Es soll auch Auskunft darüber geben, ob die ursprüngliche Zielsetzung eines Gesetzes in seiner praktischen An-

wendung erreicht wird oder nicht. Jeder Legislaturplanung könnte ein **Bericht über die Gesetzesevaluation** der Vorlagen der vergangenen Legislatur beigelegt werden.

3. Die Bundesverfassung hat Leitbilder

Die Bundesverfassung erfüllt (Ingress und Zweckartikel) durchaus die Kriterien eines eigentlichen Leitbildes. Allerdings gilt es zu betonen, dass sie diese Leitbildfunktion "nur" in historischen Dimensionen erfüllen kann. Eine Verfassung, die Leitbilder für kürzere Zeiträume beinhaltet, würde einem ständigen Revisionsdruck unterliegen.

Eine Totalrevision der Bundesverfassung hat zu erfolgen; die Rolle der Institutionen (Volksrechte, Parlament, Regierung und Gerichte), die Rolle unseres Landes in der Welt ist neu zu überdenken. (Bsp. Neuformulierung der Ziele und Mittel einer schweizerischen Aussenpolitik in der Verfassung; Motion Zimmerli). Wie steinig und langweilig der Weg zu einer Totalrevision ist, hat die Vergangenheit allerdings deutlich bewiesen. Hier könnte die Formulierung eines Leitbildes aber wesentlich dazu beitragen, in der dadurch entfachten Diskussion um Grundwerte und Existenzfragen die Bereitschaft zur mutigen Inangriffnahme einer Totalrevision positiv zu beeinflussen.

GENERALSEKRETARIAT SVP

* * * * *

Wohin deutet der Daumen des Pandas?

Die Vizekanzlerin fragt nach den Funktionen der Legislaturplanung und findet gleich deren drei: den Dialog zwischen Regierung und Parlament, die Information der Öffentlichkeit und die Verwaltungsführung. Ausgehend davon stellt sie die Frage nach der Notwendigkeit und Ausgestaltung weiterer Planungsinstrumente.

Die Analyse geht von der Arbeitshypothese aus, dass es gilt, die Funktionen der Legislaturplanung aufzudecken, um deren Zukunft zu gestalten. Der Sinn der Artikel 45bis und 45ter GVG soll aufgedeckt werden.

Die Idee, dass hinter einzelnen Normen und vor allem hinter deren Gesamtheit ein Sinn stecke, dessen Erkenntnis die Interpretation der einzelnen Bestimmungen ermögliche, ist eine juristische Hypothese¹. In den Sozialwissenschaften findet sich dieser Ansatz z.B. im Funktionalismus eines Talcott Parsons. Funktionalität als Programm führt leicht zu einer Ausklammerung der Geschichte aus der Analyse².

Suboptimale Lösungen als erkenntnisleitendes Motiv

Für die Paläontologie, in der sich die Wege harter Wissenschaft und historischer Interpretation kreuzen, hat Stephen Jay Gould das Postulat aufgestellt, dass die Suche nach nicht perfekten Elementen wesentliche Erkenntnisse ermöglicht: *"The proof that evolution, ..., has built organisms lies in the imperfections that record a history of des-*

¹ Ein aktuelles Beispiel ist Ständerat Zimmerlis Versuch, aus der Gesamtheit der Bundesverfassung materielle Schranken des Initiativrechts abzuleiten, die sich in Art. 121 BV nicht finden.

² Dass historisches Denken der Vizekanzlerin sehr liegt, ist mir seit Jahren bewusst. Vermutlich hat der Ort der Publikation die Art der Analyse bestimmt. Eine Historikerin ging von der Universität zur Bundeskanzlei und fiel unter die Juristen (Lukas 10, 30).

cent ..."³ Goulds Lieblingsbeispiel ist der Daumen des Pandas, der anatomisch kein Daumen ist. Beim Panda, der von Fleischfressern abstammt, entwickelte sich ein suboptimaler Daumenersatz, da für einen Bambusfresser ein Daumen nützlich ist. Die Geschichte des Pandas lässt sich aber nur erklären, wenn man darauf verzichtet, ihn als optimal angepasste Art zu betrachten, sondern sich bewusst ist, dass sich Entwicklung im Rahmen von Schranken vollzieht, die im Ausgangspunkt angelegt sind.

Für unser Problem: Wenn wir nach den Unvollkommenheiten der Legislaturplanung fragen, so können wir sie als Produkt eines Wechselspiels von Umwelanforderungen und historisch gewachsenen Institutionen mit beschränkten Entwicklungsmöglichkeiten analysieren.

Die Legislaturplanung als Fremdkörper

Es geht aus Muralts Analyse sehr klar hervor, dass die Legislaturplanung zwei postulierte Funktionen sehr unvollständig erfüllt. Der Dialog zwischen Regierung und Parlament⁴ bleibt unverbindlich, die Reduktion von Verwaltungsaktivitäten, der eigentliche Kernpunkt, wird nicht geplant. Das Interesse der Öffentlichkeit am bundesrätlichen Bericht ist bescheiden⁵.

Gerade diese Unvollkommenheiten zeigen aber, weshalb es eine Legislaturplanung gibt. Die objektiven Verhältnisse verlangen eine vermehrte Koordination politischer Einzelmassnahmen. Diese Funktion hat in parlamentarischen Konkurrenzsystemen die verpflichtende Regierungserklärung. Die Legislaturplanung ist die Re-

³ Kingdoms without Wheels, in S.J. Gould, *Hen's Teeth and Horse's Toes*, Penguin, S. 160.

⁴ Das Parlament als Akteur ist ohnehin eine staatsrechtliche Fiktion. Das Parlament scheint eher ein Ort zu sein, wo sich politische Akteure (Bundesrat, Fraktionen, Parteien) begegnen. Auf einem Fussballplatz wird Fussball gespielt; der Fussballplatz spielt nicht Fussball.

⁵ Die Schweizerische Demokratie ist primär eine detailorientierte Abstimmungsdemokratie und daher an Konzeptionen und Planungen wenig interessiert.

aktion eines Konkordanzsystems auf Anforderungen, die ein parlamentarisches Konkurrenzsystem seinem Wesen nach besser erfüllt. Sie ist wegen der Entwicklungsschranken eines Konkordanzsystems schweizerischer Prägung eine suboptimale Antwort. Die wichtigste Funktion der Legislaturplanung besteht darin, dass sie durch ihre Unvollkommenheiten die grundlegenden Mängel unseres politischen Systems deutlich macht.

Wie weiter?

Da politische Systeme als Kulturprodukte - im Gegensatz zu biologischen Organismen - Entwicklungsschranken durchbrechen können, darf gefragt werden, in welche Richtung nun der "Daumen des Pandas", die Legislaturplanung, deutet. Er deutet auf eine Überlastung des jetzigen Systems und auf die Notwendigkeit eines Übergangs zu einem parlamentarischen Konkurrenzsystem, das den Erfordernissen unserer Zeit nach Koordination und Planung gerecht werden kann.

In der heutigen Situation erfüllt die Legislaturplanung vor allem eine Funktion: sie macht der politischen Klasse - nicht der Öffentlichkeit - den Bedarf an Problemlösungen klar. Die Intelligenz der Spitzenbürokratie wird mobilisiert, um zu analysieren, welche Probleme gelöst werden müssten. Wichtig ist, wovon in der Legislaturplanung geredet wird, während die Aussagen über Lösungen oft Makulatur bleiben.

So können auch die Fragen beantwortet werden. Die Legislaturplanung kann nicht wesentlich verbessert werden, weil ihre Mängel aus den Schwächen des Systems resultieren. Längerfristige Leitbilder sind sinnvoll, weil damit der zeitliche Horizont der Diskussion zu-

mindest innerhalb der politischen Klasse erweitert wird. Die Bundesverfassung als Leitbild wäre nur sinnvoll, wenn es - nach US-Vorbild - ein Verfassungsgericht gäbe, das als politische Instanz ein solches Leitbild verwirklichen könnte.

RUDOLF HOFER

Sekretär LdU/EVP-Fraktion

* * * * *

Wir brauchen politische Perspektiven

Es ging kein Aufheulen durchs Land, als der Bundesrat im Herbst 1991 im Anschluss an eine Aussprache in Gerzensee erklärte, die schweizerische Aussenpolitik führe auf ein integriertes Europa zu, und der Abschluss eines Vertrages über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR sei ein Zwischenspiel.

Meinungsumfragen in der zeitlichen Folge der Gerzensee-Erklärung bewiesen, dass bundesrätliche Erklärungen als Leitidee Wirkung zeigen, Orientierungscharakter aufweisen und Unsicherheit abbauen.

Wir brauchen politische Perspektiven, die über die Auflistung departementaler Geschäfte mit allfälliger zeitlicher Gewichtung hinausgehen. Wir benötigen Orientierungen, die über Leitideen als weitgesteckte Leitplanken hinausreichen. Wir müssen uns über Zielhorizonte für unsere Politik einigen und nicht nur Aufgaben und qualitative Gestaltungselemente beschreiben.

Wenn das politische Ziel in der Gestaltung der Beziehungen zu Europa innert weniger Jahre von "beitrittsfähig werden, um nicht beitreten zu müssen" bis "EWR beitreten, um uns an die EG gewöhnen zu können" reicht, dann stimmt etwas mit der mittel- und langfristigen Ausrichtung unserer Politik nicht. Die politischen Ausrichtungen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die in wesentlichen Fragen entscheiden, ändern sich nur langsam, und ist die Meinung verdichtet, sind Kurswechsel nur mit Verzögerung möglich.

Wir in der Schweiz brauchen langfristige politische Perspektiven und Leitbilder auch, weil wir qualifizierte Mehrheiten in der Bürgerschaft überzeugen müssen. Parlamentarische Systeme im Ausland erhalten mit jeder Wahl die Legitimation, den Kurs neu zu setzen.

Die Verpflichtung des Bundesrates auf langfristige Ziele setzt voraus, dass sich auch die Bundesratsparteien auf langfristige Perspektiven einlassen und sich auf Programme verpflichten. Eine Folge davon könnte sein, dass Wahlen wieder Entscheide über eine politische Ausrichtung der Schweiz beinhalten und nicht nur mehr oder weniger geschickte Wahltaktik honorieren. Wenn sich Parteien auf Programme verpflichten, wird auch die Frage der Koalitionsfähigkeit gestellt. Dann wird die Regierungsformel variables Mittel zu definierten Zwecken. Die Zauberformel heute erscheint hingegen oft als stabiles Mittel zu vagen Zielen.

Leitbilder müssen neu in unsere politische Diskussion eingeführt werden. Die Verfassung wird diese Orientierung der Politik auf einen mittleren Zeithorizont nie erfüllen können. Es braucht neue Instrumente, die an brennenden Fragen wie am Verhältnis der Schweiz zu Europa, an der Migrationsfrage usw. pragmatisch zu entwickeln sind. Wir brauchen dringend politische Perspektiven.

IWAN RICKENBACHER
Generalsekretär CVP

* * * * *

Der Legislaturplanungsbericht: als Planungs- und Führungsinstrument nur bedingt tauglich

1. Der Legislaturplanungsbericht des Bundesrates soll ein Planungs- und Führungsinstrument des Bundesrates sein. Mit dem Bericht soll sich der Bundesrat klare Zielvorgaben für die vierjährige Legislatur machen, die Instrumente zur Umsetzung dieser Vorgaben benennen und damit auch eine klare politische Prioritätenordnung setzen. Der Bericht soll gleichzeitig, wie Hanna Muralt in ihrem Beitrag zu Recht dazu ausführt, ein Instrument des Dialoges zwischen Regierung und Parlament sein. Das ist sein Anspruch. Frage ist nur, ob der Bericht diese Funktionen tatsächlich auch erfüllt.
2. Dialog mit dem Parlament heisst nicht in erster Linie, dass das Parlament als Ganzes seine Position gegenüber dem Bundesrat kundtut und dabei den Legislaturbericht umschreibt, sondern soll vielmehr den Fraktionen Gelegenheit geben, ihre Positionen gegenüber den bundesrätlichen Vorgaben für die kommenden vier Jahre im Parlament, das heisst gegenüber dem Bundesrat, aber auch gegenüber der Öffentlichkeit offenzulegen.
3. Insofern sehe ich die Funktion der Diskussion des Legislaturplanungsberichts in beiden Räten weniger in der Erarbeitung eines Legislaturkonsenses innerhalb des Parlaments oder zwischen Parlament und Bundesrat, sondern viel eher in der Offenlegung der politischen Kräfte- und Mehrheitsverhältnisse im Parlament, die je nach Themenbereichen sehr unterschiedlich sein können.
4. Die Diskussion des Berichts auf parlamentarischer Ebene hat deshalb meines Erachtens auch nicht in erster Linie die Funktion, den Bericht des Bundesrates mittels Richtlinienmotionen umzuschreiben und den politischen Verhandlungsprozess des Parlaments in den einzelnen Vorlagen und Sachgeschäften bereits vorwegzunehmen. Die Richtlinienmotionen sollten deshalb als Instrument der parlamentarischen Einflussnahme auf die Regierungspolitik weder überschätzt noch überstrapaziert wer-

den. Sie haben bestenfalls die Funktion, die politischen Positionen und die Prioritätensetzung der Fraktionen zu verdeutlichen. Das heisst, der Legislaturbericht ist vorab ein politisches Führungsinstrument des Bundesrates und eben nicht ein Legislaturprogramm des Parlaments.

5. Die Frage, ob der vorliegende Legislaturplanungsbericht 1991 - 1995 als politisches Führungsinstrument effektiv taugt, kann meines Erachtens nur sehr bedingt bejaht werden.
6. Der Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 1991 - 1995 steht unter der Leitidee "Öffnung nach aussen - Reformen im Innern". Wir finden dieses Leitmotiv an sich bemerkenswert und teilen die Auffassung, dass sich die schweizerische Politik der neunziger Jahre dieser Linie entlang entwickeln muss. Allein der europäische Integrationsprozess weist unseres Erachtens in diese Richtung. Der Bericht selber hält allerdings dann doch nicht, was er mit dieser Leitidee verspricht: Er bleibt insgesamt bei einer Auflistung und Fortschreibung der mehr oder weniger notwendigen, bereits vorgegebenen sektoriellen Aufgaben der kommenden vier Jahre stehen. Eine klare, politisch greifbare Prioritätensetzung fehlt weitgehend, viele Zielsetzungen gehen über sehr unverbindlich formulierte Aussagen nicht hinaus, und grundlegende reformerische Überlegungen oder gar längerfristige Visionen sind im Bericht nicht zu finden.
7. Der Legislaturplan müsste als effektives Planungs- und Führungsinstrument des Bundesrates vorab eine genaue Analyse des jetzigen Zustandes der Schweiz liefern und auf dieser Grundlage politische Zielvorgaben für die kommenden vier Jahre entwickeln, die quantifizierbar festlegen, was mit welchen Massnahmen innerhalb der Legislatur erreicht werden soll. So müssten beispielsweise quantifizierte Zielvorgaben bezüglich des Umbaus der Landwirtschaft gemacht werden, die es dem Bundesrat erlauben, am Ende der Legislatur eine Evaluation vorzunehmen, ob und in welchem Masse die Ziele tatsächlich erreicht worden sind. Diese Evaluation wäre die Basis für die Erarbeitung des nächsten Legislaturplanes.

8. Der Legislaturplanungsbericht müsste die Wahrnehmung der zentralen und aktuellen politischen Fragen der Schweiz aus bundesrätlicher Sicht spiegeln und damit auch gegenüber Parlament und Volk deutlich machen, wie der Bundesrat die Lage des Landes, von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft effektiv einschätzt. Davon ist wenig zu spüren. Ein Beispiel: Im Zusammenhang mit der Behandlung der Fragen der Flüchtlings- und Ausländerpolitik wäre es meines Erachtens dem Bundesrat gut angestanden, sich deutlich und verbindlich zur Frage der wachsenden Fremdenfeindlichkeit zu äussern und den politischen Handlungsbedarf in diesem Bereich aufzuzeigen.
9. Die Entwicklung von Leitbildern bzw. von Szenarien ist sicherlich ein brauchbares langfristiges Instrument der politischen Planung. Doch wenn solche Leitbilder nicht gleichzeitig Eingang finden in die Legislaturplanung und dementsprechend konkretisiert und in quantifizierbare Zielvorgaben umgesetzt werden, werden sie zur Alibiübung, die den politischen Handlungsbedarf eher verdecken als transparent machen.
10. Dieselben Überlegungen sind im Zusammenhang mit der Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung anzustellen. Die SP spricht sich seit langem für eine Totalrevision der Bundesverfassung aus, allerdings nicht im Sinne einer mehr oder weniger formalen Revision, sondern im Sinne einer gesellschaftspolitischen Neuorientierung. Der Bundesrat und auch die bürgerliche Mehrheit des Parlaments haben sich 1987 lediglich zu einer weitgehend formalen Revision bereit erklärt. Auf dieser Grundlage macht es wenig Sinn, die Totalrevision der Verfassung an die Hand zu nehmen. Wenn schon, so müssten Bundesrat und Parlament auf den Entscheid von 1987 zurückkommen, dies im Sinne der Motion der SP-Fraktion vom März 1991.
11. Auch eine Reform des politischen Systems, auf der Ebene der Regierung wie auch des Parlaments, ist aus der Sicht der SP wichtig und notwendig. Dies nicht nur im Kontext des europäischen Integrationsprozesses, der den Wandel der Institutionen zusätzlich beschleunigen wird. Ziel einer Regierungsreform darf

allerdings nicht eine in erster Linie technokratische Anpassung der Strukturen des Regierungssystems sein. Vielmehr geht es darum, die Fähigkeit unserer politischen Institutionen zu stärken, komplexe gesellschaftliche Probleme von Grund auf und langfristig zu lösen.

12. Eine entscheidende Frage im Rahmen dieser Reformen ist der Stellenwert der direkt-demokratischen Institutionen unseres Landes. Der Bundesrat erweckt im Bericht zur Legislaturplanung den Eindruck, dass die direkte Demokratie den politischen Entscheidungsbedarf eher behindert und deshalb grundlegend zu überprüfen sei, dies vor allem auch im Hinblick auf die europäische Integration des Landes. Die SP teilt die Auffassung, dass die direkte Demokratie auf dem Hintergrund vorab der europäischen Entwicklung überdacht werden muss. Für die SP steht dabei allerdings nicht der Abbau der direkten Demokratie zur Diskussion, sondern ein qualitativer Umbau, der den veränderten Bedingungen im Rahmen der europäischen Integration Rechnung trägt (z.B. mit dem Vorschlag zur Einführung eines konstruktiven Referendums).

ANDRE DAGUET

Leitender Zentralsekretär SP Schweiz

* * * * *

Die Legislaturziele des Bundes aus der Sicht der Kantone

Um es gleich vorwegzunehmen: Es gibt nicht **die** Sicht der Kantone, weder mit Bezug auf die Beurteilung der Legislaturziele des Bundes noch hinsichtlich der politischen Planung überhaupt: Es kann sich daher im folgenden lediglich darum handeln, **eine** mehrerer möglicher Sichten in die Diskussion einzubringen.

Grenzen der politischen Planung

Seit im Mai 1968 den eidgenössischen Räten der Bundesrat erstmals "Richtlinien für die Regierungspolitik" vorgelegt hat, ist eine Mehrheit der Kantone diesem Beispiel in der einen oder andern Form gefolgt. Dennoch ist die Diskussion über Sinn und Grenzen der politischen Planung nie verstummt. Nicht zuletzt ist gerade auf der Ebene des Bundes bei verschiedenen Gelegenheiten vorgelebt worden, dass die Grenzen der Umsetzung vorausschauender Ziele für die Staatsführung verhältnismässig eng gezogen sind. Keines der anspruchsvollen Konzepte in verschiedenen Politikbereichen, die von Experten und Politikern mit ausserordentlichem Aufwand erarbeitet worden sind, konnte letztlich verwirklicht werden, da es am politischen Konsens fehlte (vgl. etwa die Gesamtverkehrskonzeption, die Gesamtmedienkonzeption oder die Gesamtenergiekonzeption). Politische Planung kann sich nur dann aus dem Sandkasten-Dasein erheben, wenn sie von den tragenden politischen Kräften übereinstimmend betrieben wird. Aber schon diese Grundvoraussetzung vermag das schweizerische politische System, wie es heute gelebt wird, nicht zu erfüllen.

Zunächst fallen Planungs- und Entscheidungsgremien auseinander. Während Planung eine der wichtigsten Regierungsfunktionen wäre - "gouverner c'est prévoir" - verfügen wir nicht über eine homogene Regierungsgewalt und diese wiederum nicht über eine ebensolche homogene Parlamentsbasis. So vermag die Regierung aufgrund ihrer beschränkten verfassungsmässigen Kompetenzen sowie aufgrund des stark zunehmenden Strebens des Parlaments nach Übernahme von Regierungsaufgaben einmal gesetzte Ziele nicht in Eigenver-

antwortlichkeit zu erreichen. Vielmehr bedarf sie dazu stets der parlamentarischen Zustimmung, die sie keineswegs in ununterbrochener Folge erwarten darf.

Aber selbst wenn man davon ausginge, dass Regierung und Parlament gemeinsam politische Planung betreiben, muss die Zielerreichung auf grosse Schwierigkeiten stossen, da keinerlei Bindung an die Vorgabe besteht. Rechnet man die Volksrechte hinzu und bezieht man in die Überlegungen mit ein, dass Realisierungszeiträume von mehr als zehn Jahren selbst für einzelne Objekte, geschweige denn für ganze Systeme aufgrund besonders differenzierter Rechtsmittelfahrten durchaus üblich sind, so mag daraus hervorgehen, wie relativ der Wert politischer Planung sein muss. Dem kann entgegengehalten werden, dass auch politische Planung rollend betrieben werden müsse. Allein auch diese Selbstverständlichkeit vermag die Probleme zahlreicher Unwägbarkeiten und Inkonstanten der Staatsführung in einem differenzierten politischen System wie dem unseren nicht zu überdecken.

Schon von Anbeginn war die zielorientierte politische Planung von der mittellorientierten beeinflusst. In Zeiten wirtschaftlicher Hochkonjunktur tritt diese zweite Komponente indessen naturgemäss in den Hintergrund. Heute dürfte sie aber klar Vorrang geniessen: Will die politische Planung nicht in die Luftschloss-Romantik verwiesen werden, muss sie heute und wohl auch in eine weitere Zukunft hinein besonders stark von den erwarteten zur Verfügung stehenden Mitteln abhängig gemacht werden. Die ziemlich abrupte Wende in den öffentlichen Haushalten von Jahren des Überschusses in die Zeit fehlender Mittel trotz höherer Abgaben zeigt, dass allein aus finanziellen Gründen kurzfristig völlig andere Prioritäten gesetzt werden müssen. Damit besteht die Gefahr, dass die politische Planung zur reinen Finanzplanung degeneriert.

Zur aktuellen Legislaturplanung des Bundes

Der Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995 ist erstmals insofern einem neuen Verfahren unterworfen worden, als den Kantonsregierungen eine Liste mit den wichtigsten gesetzgeberischen Vorhaben vorgelegt wurde. Ausserdem wurden im Sinn einer Erläuterung jene Kapitel allgemeiner Natur beigelegt, in welchen die Stossrichtung der Politik der nächsten vier Jahre umrissen wird. Dieses Vorgehen diene der Information und ermögliche die Erörterung von föderativ bedeutsamen Problemen. Hingegen gehe es nicht darum, die Richtliniengeschäfte im allgemeinen und die aus kantonaler Sicht interessanten Vorlagen im speziellen zwischen Bund und Kantonen abzusprechen. Die Festlegung dieser Vorhaben liege in der alleinigen Zuständigkeit des Bundesrates. Das "Gespräch" mit den Kantonen gebe dem Bundesrat wichtige Anhaltspunkte, wo nach deren Meinung mit besonderer Behutsamkeit vorzugehen sei. Die Handlungsfreiheit bei der Beurteilung künftiger Vorhaben sowie die Mitwirkungsrechte der Kantone im Vorverfahren der Gesetzgebung bei den einzelnen konkreten Vorhaben würden indessen gewahrt. Für die Stellungnahme stand den Kantonen eine Frist von 10 Tagen zur Verfügung. Es konnte nicht überraschen, dass sich die meisten Kantonsregierungen zumindest über das Vorgehen einig waren: Aufgrund der für ein derart breitgefächertes Thema ausserordentlich kurzen Frist wurde vermutet, dass kein grundsätzliches Interesse an einem "Gespräch" mit den Kantonen bestand. Wer die Verwaltungsabläufe kennt, weiss, dass für ein Legislaturprogramm alle Departemente einbezogen werden müssen, weil kaum ein kantonales Departement nicht auch von der Bundesgesetzgebung betroffen wird. Ausserdem ist bekannt, welche intensive Vorarbeiten für die Erstellung eines Entwurfs zu einer Legislaturplanung erforderlich sind. Die Kantonsregierungen haben daher erwartet, dass ihnen eine im Verhältnis zur Thematik und zur Vorbereitungszeit angemessene Frist zur Stellungnahme eingeräumt wird. Im Gegensatz dazu sind sie durchwegs bereit - und haben dies auch bereits unter Beweis gestellt -, dass bei Vorliegen entsprechender Umstände auch einmal innert Tagen eine Stellungnahme abgegeben werden kann. Dies hat sich etwa im Bereich der Europapolitik als notwendig erwiesen.

Angesichts dieser Vorgeschichte kann es denn auch kaum erstaunen, wenn den bundesstaatlichen Belangen in der Legislaturplanung ein nur bescheidener Platz eingeräumt wird. So ist im doch umfangreichen Bericht lediglich an einer Stelle die Rede vom Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, indem unter dem Kapitel "Auswirkungen der europäischen Integration auf die politisch-institutionellen Strukturen der Schweiz und auf ihre Gesetzgebung" (Ziel 12) das bundesstaatliche Verhältnis kurz angesprochen wird, allerdings ohne dabei eine besondere Problematik zu vermuten. Das wäre weiter nicht störend, wenn nicht schon im Verlauf der jüngeren Vergangenheit, insbesondere aber in naher Zukunft, die Qualität der bundesstaatlichen Ordnung zur Diskussion stünde. Nun müsste aber die Diskussion um die Mitwirkungsrechte der Kantone auf die Willensbildung im Bund, wie sie im Zusammenhang mit den Modalitäten des Beitritts der Schweiz zum EWR erörtert worden ist, die Organe des Bundes hellhörig gemacht haben. Aus der noch keineswegs abgeschlossenen Diskussion kommt nämlich ein nicht zu unterschätzendes Unbehagen in den Kantonen darüber zum Ausdruck, als Glieder dieses Bundesstaates nicht ernst genommen zu werden. Dieser Eindruck hat seine ganz realen Hintergründe: Während den Kantonen je länger je mehr Aufgaben des Bundes im Vollzug überwiesen werden, andererseits der Bund vermehrt in ursprünglich den Kantonen vorbehaltenen Politikbereichen aktiv wird, stehen den Kantonen als Gliedstaaten keine Instrumente zur Verfügung, um ihren Standpunkt in die Rechtsetzung des Bundes einzubringen. Die seit langem schleichende Aushöhlung der Kompetenzen der Kantone gelangte - möglicherweise zu Unrecht - vor allem mit der Frage des Beitritts zum EWR und später allenfalls zur EG nachdrücklich ins Bewusstsein. Dabei wurde erst richtig zur Kenntnis genommen, dass den Kantonen nach heutigem Bundesverfassungsrecht lediglich die Meinungsäußerung im Vernehmlassungsverfahren und hernach die Möglichkeit zur Verfügung steht, das Referendum gegen einen bereits beschlossenen Bundeserlass zu verlangen. Der Einfluss des Vernehmlassungsverfahrens braucht an dieser Stelle nicht näher erörtert zu werden; dass bis heute noch in keinem Fall das Referendumsbegehrensrecht in Anspruch genommen wurde, ist auch keine Überraschung. Die von den kantonalen Stimmbürgern als Repräsentanten des kantonalen Gliedstaates gewählten Regierungen

haben einzeln und zusammen rechtlich und faktisch keinen grösseren Einfluss auf die Gestaltung des Bundesrechts als irgendeine Interessengruppe. Der Ständerat kann ja im Ernst nicht als Vertretung der Kantone bezeichnet werden, da dessen Mitglieder ohne Instruktionen nach eigener Überzeugung stimmen.

Wer an einem Überleben der bundesstaatlichen Struktur und damit des Föderalismus auch in einer europäischen Zukunft interessiert ist, darf das geäußerte Unbehagen nicht übergehen. Vielmehr wäre es gerade im Rahmen der Festlegung von Legislaturzielen von besonderer Bedeutung, die politischen Organe von Bund und Kantonen auf eine gemeinsame Linie zu bringen. Komplexe und umstrittene Vorlagen des Bundes können nicht ohne weiteres ohne die Unterstützung der kantonalen politischen Organe verwirklicht werden. Um so erstaunlicher ist es, wenn seitens des Bundes nicht mehr unternommen wird, um sich der Unterstützung der Kantone zu versichern. Es liegt daher schon aus dieser Sicht im Interesse des Bundes, seine Politik vermehrt mit den Möglichkeiten der Kantone abzustimmen. Andernfalls besteht je länger je mehr die Gefahr, dass die Bundesgesetzgebung toter Buchstabe bleibt - die kritische Grenze ist im Umweltschutz, in der Raumplanung und auch im Asylbereich erreicht. Wenn also politische Planung unter dem Eingang der erwähnten Rahmenbedingungen überhaupt Sinn machen soll, wäre sie heute in allererster Linie unter den Hauptpfeilern des Bundesstaates, nämlich der Zentralgewalt und den Gliedstaaten zu koordinieren. Dieses kann allerdings nicht im Rahmen einer Alibi-Übung geschehen, sondern müsste ernsthaft und in geordnetem Verfahren erarbeitet werden. Dass die Legislaturplanung 1991 - 1995 keine Ansatzpunkte für die Neubelebung des Föderalismus enthält, ist ein Mangel, der möglichst rasch behoben werden sollte.

DR. DIETER J. NIEDERMANN

Staatsschreiber des Kantons St. Gallen