

Die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der politischen Planung und ihre Grundlagen im neuen Parlamentsgesetz

Susanne Hardmeier | *Mit dem Parlamentsgesetz (ParlG) wird der Bundesversammlung die Möglichkeit gegeben an der politischen Planung mitzuwirken. Welche Instrumente zur Mitwirkung stehen ihr mit dem ParlG zur Verfügung und in welcher Form können diese eingesetzt werden?*

1 Einleitung

«Planen heisst über Entscheidungen entscheiden.» Mit dieser prägnanten Definition drückt Niklas Luhmann (Luhmann 1971) aus, dass politische Planung über die blossen Überlegungen, die künftigen Entscheidungen vorangehen, hinausgeht und die «Festlegung von Entscheidungsprämissen» miteinschliesst. Der Planungsbeschluss ist ein Vorentscheid, der sich auf künftige Entscheide bezieht, selber aber ebenfalls einen Entscheid darstellt.

Die politische Planung war lange Zeit vollständig der Regierung vorbehalten. Mit der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) wurde die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der staatsleitenden Politikgestaltung verankert, und mit dem Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG) wird nun der Bundesversammlung auch die Möglichkeit gegeben, mit *Beschlüssen* an der politischen Planung mitzuwirken. Im Folgenden wird kurz auf die Vorgeschichte eingegangen, anschliessend werden die Planungsinstrumente erläutert, die das ParlG vorsieht. Dabei wird insbesondere das Instrument des Grundsatz- und Planungsbeschlusses diskutiert.

2 Politische Planung nach der Bundesverfassung von 1874

Die politische Planung war in der Bundesverfassung (aBV) von 1874 nicht explizit verankert. Der Bundesrat hatte lange Zeit die Auffassung vertreten, die politische Planung stehe aufgrund von Artikel 95 aBV ausschliesslich ihm selber als höchste leitende Behörde zu.¹

Bezeichnenderweise finden sich Bestimmungen über die Planung der Staatstätigkeit in erster Linie im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010; RVOG) und in der zugehörigen Verordnung (SR 172.010.1; RVOV). Gemäss Absatz 2 von Artikel 17 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) bestehen die Planungen des Bundesrates aus Gesamtplanungen, die alle Politikbereiche des Bundes umfassen (Legislaturplanung, Finanzplanung, Jahresziele) und aus Teilpla-

nungen zu einzelnen Politikbereichen oder zu Teilen davon sowie aus weiteren Planungen nach Bedarf.

Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (SR 171.11; GVG) behandelt die Planungstätigkeit des Bundes ausschliesslich in den Bestimmungen über die «Vorlage von Botschaften und Berichten durch den Bundesrat» (Art. 43 ff. GVG): Der Bundesrat ist gemäss Artikel 45^{bis} Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) verpflichtet, den Räten zu Beginn jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik vorzulegen. Dieser Bericht enthält eine Übersicht über die strategischen Ziele und die Schwerpunkte der kommenden Legislaturperiode. Auf diesem Bericht basieren auch die Jahresziele des Bundesrates, die mit konkreten Angaben über die Umsetzungsmassnahmen den Legislaturbericht ergänzen.

Legislaturplanung und Legislaturfinanzplan sind einerseits Führungsinstrumente des Bundesrates. So ist in jedem Gesetzgebungsprojekt auf das Verhältnis zur Legislaturplanung hinzuweisen. Das Ziel ist eine kohärente und auch vorhersehbarere Gesetzgebungstätigkeit. Andererseits wird mit der Festlegung der Prioritätenordnung für die kommende Legislaturperiode ein politisch wichtiger Entscheid gefällt, der eigentlich Teil des Gesetzgebungsprozesses ist. Mit der Einführung der Richtlinienmotion (Art. 45^{ter} Abs. 2 GVG) hat sich die Bundesversammlung 1984 ein Instrument gegeben, um punktuell auf die Legislaturplanung Einfluss nehmen zu können.

In den siebziger und achtziger Jahren wurde die Frage der Mitwirkung der Parlamente bei der politischen Planung auf allen Staatsebenen intensiv diskutiert. Das zunehmende Gewicht der staatlichen Planungstätigkeit und die faktische Wirkung der Vorentscheide, mit denen zukünftiges Handeln oder zumindest die Absicht dazu festgelegt werden, führte zur Forderung von Seiten der Bundesversammlung, an eben dieser Planungstätigkeit mitzuwirken².

1986 berichtete der Bundesrat in Erfüllung eines Postulates Binder (86.015) über die Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung. In diesem Bericht vom 10. März 1986 (BBl 1986 II 1) wich der Bundesrat erstmals von seiner bis dahin vertretenen Haltung ab, die Planungskompetenz liege ausschliesslich bei ihm selber, und vertrat nunmehr die Ansicht, dass die Bundesverfassung keine Vorschriften über die Kompetenzverteilung im Bereich der politischen Planung enthalte (BBl 1986 II 10). Damit wurde erstmals die Auffassung vertreten, dass eine Mitwirkung in der Planung verfassungskonform wäre.

3 Parlamentarische Mitwirkung bei der Planung nach der neuen Bundesverfassung

Die Zuständigkeit für die Planung der Staatstätigkeit ist in Artikel 180 Absatz 1 Bundesverfassung (BV) festgelegt. Demnach bestimmt der Bundesrat die Ziele und Mittel der Regierungspolitik und plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten. Die geltende BV sieht aber in Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe g auch vor, dass die Bundesversammlung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitwirkt. Diese Bestimmung war im Verfassungsentwurf von 1996 nicht enthalten und fand erst aufgrund des Zusatzberichtes der Staatspolitischen Kommissionen vom 6. März 1997 (Zusatzbericht, BBl 1997 III 288) Aufnahme in den Verfassungstext.

Der Begriff der Mitwirkung sieht eine Beteiligung der Bundesversammlung an den staatlichen Planungsaufgaben vor, die politische Planung bleibt aber weiterhin Aufgabe der Regierung. Es wird keine parallele Planungskompetenz begründet, von Seiten des Parlamentes kann aber auf die Planung des Bundesrates eingewirkt werden. Die Verantwortung der Regierung für eine kohärente Planung der staatlichen Tätigkeit bleibt bestehen, das Parlament kann aber *punktuell*, wo notwendig, andere *Schwerpunkte* setzen (Zusatzbericht 288).

4 Planungsinstrumente nach dem Parlamentsgesetz

Mit dem ParlG gibt sich die Bundesversammlung nun die für die Mitwirkung bei der politischen Planung notwendigen Instrumente in die Hand. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich einerseits unter dem 3. Titel des Gesetzes «Aufgaben der Bundesversammlung» (Grundsatzbestimmung von Artikel 28 ParlG), andererseits unter dem 7. Titel «Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat» (Art. 141ff. ParlG). Unter der Überschrift «Grundsatzentscheide und Planungen» werden in Artikel 28 Absatz 1 ParlG die Planungsinstrumente der Bundesversammlung aufgeführt.

Das erste, «klassische» Instrument ist die Beratung und *Kenntnisnahme* der Planungsberichte des Bundesrates (Art. 28 Abs. 1 Bst. a ParlG). Auf die zustimmende bzw. ablehnende Kenntnisnahme, wie sie in Art. 44^{bis} Abs. 2 GVG vorgesehen ist, konnte im ParlG verzichtet werden. Die bisherige «Notlösung», die das Instrument der Kenntnisnahme halbherzig verstärkte, ist angesichts der weitaus wirkungsvolleren Instrumente, die das ParlG zur Verfügung stellt, künftig nicht mehr notwendig. Die Unterbreitung von Planungsberichten zur Information oder zu Kenntnisnahme wird weiterhin den Regelfall darstellen (Art. 148 Abs. 1 ParlG).

Das zweite Instrument sind die *Aufträge*, mit welchen die Bundesversammlung dem Bundesrat beauftragen kann, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern (Art. 28 Abs. 1 Bst. b ParlG). Der Auftrag zu einer Planungsänderung, das heisst die Einwirkung auf eine bestehende Planung kann sich nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes nur auf die *Schwerpunkte* einer Planung beziehen. Die Beschränkung auf die Schwerpunkte einer bestehenden Planung geht auf einen entsprechenden Antrag des Bundesrates zurück. Mit der Begründung, sie gehe über die verfassungsmässige Grenze der Mitwirkung hinaus, hat er sich in seiner Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative «Parlamentsgesetz» gegen die Möglichkeit gewandt, dass grundsätzlich jeder Planungsbericht geändert werden kann, wie dies der Entwurf der Staatspolitischen Kommission (SPK) vorgesehen hatte (Art. 28 Abs. 1 Bst. b und Art. 147 Abs. 5 E-ParlG).

Der Planungsauftrag erfolgt mit dem Instrument der Motion gemäss Artikel 120 ff. ParlG. Die Motion ist mit dem neuen Parlamentsgesetz auch im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates zulässig. Der Bundesrat muss laut Artikel 120 Absatz 2 ParlG eine Massnahme, die in seinen Zuständigkeitsbereich fällt, entweder treffen oder aber einen Erlassentwurf vorlegen, der die Zuständigkeiten in diesem Bereich zugunsten der Bundesversammlung festlegt. Die Planungsaufträge, wie sie in Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe b ParlG vorgesehen sind, können als Anwendungsfälle dieser neuen Regelung angesehen werden.

Das dritte Instrument sind die *Grundsatz- und Planungsbeschlüsse* (Art. 28 Abs. 1 Bst. c ParlG). Diese eigentliche Neuerung des Parlamentsgesetzes im Bereich der Planung wird im Folgenden näher vorgestellt.

5 Der Grundsatz- und Planungsbeschluss

5.1 Planungsakt des Parlaments

Mit der Einführung der Grundsatz- und Planungsbeschlüsse geht das ParlG neue Wege, denn es schafft die Möglichkeit, dass die Bundesversammlung eigene Planungsakte erlässt. Unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung Planungsberichte zur Information oder Kenntnisnahme (mit oder ohne vorgängigem Auftrag durch die Bundesversammlung), so ist der Planungsbericht nach wie vor ein Akt des Bundesrates. Mit dem neuen Instrument des Grundsatz- und Planungsbeschlusses können nun Planungsakte der Bundesversammlung erlassen oder Planungsakte des Bundesrates zu Planungsakten des Parlaments gemacht werden.

5.2 Verhältnis von Grundsatzbeschlüssen und Planungen

Gemäss der Definition von Artikel 28 Absatz 2 ParlG sind Grundsatz- und Planungsbeschlüsse Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.

Mit dieser Definition hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) den Vorschlag der Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» übernommen (Bericht Expertenkommission, BBl 1996 II 428), wobei sie die von der Expertenkommission verwendete Bezeichnung des Grundsatzbeschlusses mit dem Begriff des Planungsbeschlusses ergänzte. Die Verwendung des Doppelbegriffes «Grundsatz- und Planungsbeschluss» steht in einem gewissen Widerspruch zur Überschrift von Artikel 28 ParlG. Diese erwähnt einerseits Grundsatzentscheide und andererseits Planungen und suggeriert damit, dass es sich dabei um zwei unterschiedliche Aufgabenbereiche oder Beschlussarten handelt. Die Verwendung des Begriffpaares im weiteren Gesetzestext lässt aber darauf schliessen, dass die beiden Begriffe nicht klar auseinander zu halten sind. Der Kommissionssprecher im Ständerat, Ständerat Wicki, führte denn auch aus, dass «die beiden Begriffe fliessend ineinander übergehen und nicht abgegrenzt werden können» (AB S 2002 16).

Festzuhalten ist jedenfalls, dass sich die Grundsatz- und Planungsbeschlüsse immer nur auf Schwerpunkte der Planung beziehen können. Bereits der Einleitungssatz von Artikel 28 Absatz 1 ParlG stellt die anschliessend aufgezählten Instrumente ausschliesslich in diesen Kontext: «Die Bundesversammlung wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeiten mit, indem sie...».

5.3 Grundsatz- und Planungsbeschlüsse als Vorentscheidungen

Die Definition von Artikel 28 Absatz 2 ParlG beinhaltet vorab eine *zeitliche* Komponente: Der Grundsatz- und Planungsbeschluss ist dem eigentlichen Entscheid zeitlich vorgelagert. Es handelt sich um einen Beschluss, der auf einen oder mehrere in der Zukunft liegende Entscheide hinzielt. Er kann bereits vor dem Beginn des Vorverfahrens zur Gesetzgebung erfolgen und damit bereits die ersten sehr grundsätzlichen Weichen stellen. Er kann aber auch Fragen klären, die sich während des Vorverfahrens stellen.

Keinen Hinweis gibt der Gesetzestext auf die Form der Entscheide oder Massnahmen, auf die sich ein Grundsatz- und Planungsbeschluss bezieht. Es kann sich hierbei um einen Erlass der Bundesversammlung handeln, also um ein Gesetz, eine Verordnung oder einen Bundesbeschluss. Es kann aber

auch eine Verordnung des Bundesrates sein oder eine Massnahme, die nicht in Erlassform ergeht, wie zum Beispiel ein Beitrittsersuchen an eine internationale Organisation oder die Aufnahme von Vertragsverhandlungen mit dem Ausland.

Als Inhalte von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen erwähnt Artikel 28 Absatz 2 ParlG einerseits Ziele und zu planende Massnahmen, andererseits die Beachtung von Grundsätzen und Leitlinien. Wie in den Legislatur- oder Jahresplänen wird für einen bestimmten zukünftigen Zeitpunkt oder -raum festgelegt, welches Ziel erreicht bzw. welche Massnahme ergriffen werden soll. Das Ziel kann abstrakt (z. B. Erreichen eines Zustandes oder Behebung eines Missstandes) oder konkret formuliert sein (Vorlage eines Erlassentwurfes, Beitritt zu einer Organisation). Der Begriff der Massnahme darf dabei nicht im Sinne der Umsetzungsmassnahme verstanden werden. Der strategische Zweck des Grundsatz- und Planungsbeschlusses schliesst die Angabe von konkreten Massnahmen zu seiner eigenen Umsetzung aus. Die Wahl des Vorgehens, wie ein gestecktes Ziel zu erreichen ist, oder des Instrumentes, das hierfür ergriffen werden muss, ist im engeren Sinne Aufgabe des Bundesrates als leitende und vollziehende Behörde gemäss Artikel 174 BV. Dies folgt ebenfalls aus Artikel 180 Absatz 1 BV, wonach der Bundesrat die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik bestimmt.

Im Weiteren enthält die Definition in Artikel 28 Absatz 2 ParlG die Beachtung von *Grundsätzen* und Kriterien als mögliche Inhalte. Mit Grundsatz- und Planungsbeschlüssen können Leitlinien festgelegt werden, nach denen ein Ziel zu verfolgen ist (Bericht Expertenkommission, BBl 1996 II 460). Zu denken ist beispielsweise an die Festlegung von Kostenlimiten oder den Ausschluss unerwünschter Nebeneffekte.

5.4 Form

Grundsatz- und Planungsbeschlüsse werden nach Artikel 28 Absatz 3 ParlG im Regelfall in der Form des einfachen Bundesbeschlusses erlassen und damit im legislativen Verfahren beschlossen. Dies erlaubt – im Gegensatz zur Beschlussfassung über die Motion – eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Inhalt einer Planung.

Legislatives Verfahren bedeutet auch, dass der Bundesrat über ein Antragsrecht verfügt (Art. 141 Abs. 1 ParlG). Der Grundsatz- und Planungsbeschluss könnte zu einem wirkungsvollen Instrument des Bundesrates werden, das ihm erlaubt, bereits in einem frühen Stadium des Vorverfahrens zur Gesetzgebung die Haltung des Parlaments zu eruieren – und sich des Rückhalts der Bundesversammlung zu vergewissern. Bereits im Zusatzbe-

richt (BBl 1997 III 288) wurde ausgeführt, dass die Mitwirkung der Bundesversammlung dem Bundesrat ermöglicht, seine Planungen besser zu verankern und ihnen damit mehr Wirkung zu verleihen, dies kann er künftig auch in der Form von Entwürfen zu Grundsatz- und Planungsbeschlüssen tun.

Die Bundesversammlung kann Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite in die Form des Bundesbeschlusses kleiden. Mit Artikel 28 Absatz 3 Satz 2 ParlG wird der Bundesversammlung im Bereich der Grundsatz- und Planungsbeschlüsse eine generelle Kompetenz eingeräumt, einen Bundesbeschluss im Einzelfall, also nicht aufgrund einer spezialgesetzlichen Grundlage, dem Referendum zu unterstellen.³

5.5 Wirkungen des Grundsatz- und Planungsbeschlusses

Die Wirkungen von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen sind sowohl politischer als auch rechtlicher Natur, wobei die Übergänge fließend sind (Cottier 1984). Aufgrund des legislativen Verfahrens, in dem sie entstehen, sind die Grundsatz- und Planungsbeschlüsse grundsätzlich rechtlich verbindlich (Ehrenzeller 2000, 16; Zusatzbericht, 289; Sägesser 2000, RZ 723).⁴

Der Spielraum, den ein Beschluss dem Adressaten einräumt, hängt von verschiedenen Kriterien ab. Vorab weist der Begriff der *Vorentscheidung*, den die Definition in Artikel 28 Absatz 2 ParlG verwendet, bereits auf eine variable Natur der Grundsatz- und Planungsbeschlüsse hin. Je weiter die konkrete Umsetzung des Beschlusses in der Zukunft liegt, desto grösser muss der Spielraum sein, da die sich ändernden Umstände bei der Umsetzung berücksichtigt werden müssen. Evident ist diese Abhängigkeit von veränderten Umständen und Rahmenbedingungen, wenn sich die Umsetzung über eine gewisse Zeitspanne erstreckt und nicht in einem einzigen Umsetzungsschritt erfolgt.

Rechtswirkung im engeren Sinne entsteht, wenn die Abweichung vom Beschluss rechtliche Konsequenzen oder Sanktionen zur Folge hat. Artikel 28 Absatz 4 ParlG sieht vor, dass der Bundesrat *begründen* muss, wenn er von einem Grundsatz- und Planungsbeschluss abweicht. Diese Begründungspflicht besteht heute bereits in Bezug auf die Legislaturplanung. Der Bundesrat muss Abweichungen von den Richtlinien der Regierungspolitik im Jahresbericht begründen (Art. 45 Abs. 5 GVG).

Die Wirkung variiert weiter je nach *Konkretisierungsgrad* des Beschlusses. Je genauer die Ziele, Kriterien, Massnahmen definiert sind, desto beschränkter ist der Spielraum in der Umsetzung eines Beschlusses.

5.6 Adressaten

Wer ist Adressat eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses? Wen verpflichtet ein solcher Beschluss? Grundsätzlich ist ein solcher Beschluss behördenverbindlich. Adressatin kann somit einzig eine Behörde sein, die durch den Beschluss zu einer Massnahme verpflichtet wird. Das ist in erster Linie der Bundesrat, der die allfällige Abweichung von einem Grundsatz- und Planungsbeschluss begründen muss. Adressatin eines Grundsatzbeschlusses kann aber auch die Bundesversammlung sein. Sie kann sich selber Ziele setzen, beispielsweise in einem gewissen Zeitraum gewisse Erlasse mit einem mehr oder weniger klar definierten Inhalt zu verabschieden. Ob man in diesem Zusammenhang von einer rechtlichen Verbindlichkeit sprechen kann, ist fraglich, denn die Bundesversammlung kann einen Grundsatzbeschluss mit weiteren ersetzen oder allenfalls auch umstossen.

Die Rechtswirkung eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses besteht also nur für die dem Bundesrat auferlegten Zielsetzungen. Und wie oben dargelegt, ist selbst hier der Interpretations- oder Ermessensspielraum gross.

6 Einzelne wichtige Planungen

Artikel 148 Absatz 1 ParlG enthält den Regelfall, wonach die Planungen und Berichte des Bundesrates wie bis anhin von der Bundesversammlung zur Kenntnis genommen oder dieser zur Information unterbreitet werden.

Nach Artikel 148 Absatz 2 ParlG kann der Bundesrat der Bundesversammlung aus Ziele und Schlussfolgerungen zu wichtigen Planungen oder Berichten in Form des Entwurfes zu einem einfachen Bundesbeschluss oder zu einem Bundesbeschluss vorlegen, wobei es dem Bundesrat obliegt, ob er eine Planung als wichtig im Sinne dieses Artikels erachtet (Bericht der SPK-N, 3598). Die Bundesversammlung kann aber auch von sich aus zu wichtigen Planungen oder Berichten Grundsatz- und Planungsbeschlüsse fassen (Art. 148 Abs. 4 ParlG).

Das Gesetz sieht einen Fall vor, in dem zu einem wichtigen Planungsbericht zwingend ein Beschluss gefasst wird. Nach Artikel 147 Absatz 1 wird der Bericht über die Legislaturplanung nicht mehr bloss zur Kenntnis genommen, sondern die Ziele der Legislaturplanung werden als einfacher Bundesbeschluss verabschiedet. Damit kann die Bundesversammlung die Ziele der Legislaturplanung nicht mehr bloss mit Hilfe der Richtlinienmotionen (Art. 45^{ter} Abs. 2 GVG)⁵ beeinflussen, sondern sie behandelt und verabschiedet die Ziele als einfachen Bundesbeschluss. Die Ziele der Legislaturplanung werden so zu einem Akt des Parlaments. Dabei entsteht aus der bisherigen

Einheit von Bericht und Zielen der Legislaturplanung eine eigenartige Kombination aus einem (durch die Bundesversammlung zur Kenntnis genommenen) Bericht des Bundesrates einerseits und einem Erlass der Bundesversammlung über die Ziele der Legislaturplanung andererseits.

Nicht zwingend als einfacher Bundesbeschluss muss der Bericht zur Aussenpolitik der Bundesversammlung vorgelegt werden (Art. 148 Abs. 3 ParlG). Der ursprüngliche Vorschlag der SPK-N sah dies noch vor mit der Begründung der grossen Bedeutung des Berichtes (Bericht der SPK-N, BBl 2001 3598). Der Bundesrat kritisierte diese rigide Bestimmung als verfassungswidrig, führte aber in seiner Stellungnahme aus, dass er es in klar definierten Teilbereichen als sinnvoll erachte, auch in aussenpolitischen Fragen die Mitwirkung der Bundesversammlung durch einen einfachen Bundesbeschluss zu erwirken (Stellungnahme BBl 2001 5443f.). Die Aussenpolitischen Kommissionen (APK) sprachen sich ebenfalls gegen die zwingende Form des einfachen Bundesbeschlusses aus. Bereits die SPK-N und anschliessend die Räte folgten dieser Ansicht. Die Frage, in welcher Form der Bericht zur Aussenpolitik unterbreitet und ob er gegebenenfalls zusammen mit einem Entwurf zu einem einfachen oder dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss vorgelegt wird, muss künftig vom Bundesrat entschieden werden.

7 Bisherige Praxis und Ausblick

Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative «Parlamentsgesetz» gegen die Einführung von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen ausgesprochen (BBl 2001 5428). Er wandte sich jedoch nicht grundsätzlich gegen die Beschlussfassung zu Planungsberichten des Bundesrates, vertrat aber die Ansicht, dass die Bundesversammlung bereits über ein ausreichendes Instrumentarium zur Mitwirkung bei der staatlichen Planung verfüge.

In erster Linie waren damit die Motionen gemeint, mit denen dem Bundesrat Aufträge erteilt werden können. Es wurden in der Vergangenheit aber auch bereits Beschlüsse gefasst, die den Charakter von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen hatten. Man denke an den Beschluss über das Konzept BAHN 2000 (1987 I 46) oder den Beschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung nach dem Nachführungsprinzip (BBl 1987 I 963). Im Entwurf zum einfachen Bundesbeschluss, den der Bundesrat als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zu Europa!» der Bundesversammlung unterbreitete, hat er die Grundsätze über die schweizerische Politik im Verhältnis zur Europäischen Union festgehalten (BBl 1999 3830).

Am 22. Mai 2002 legte der Bundesrat den Räten zusammen mit einem Bericht über die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens Schweiz einen Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss vor. Er liess damit das Parlament über die im Bericht aufgezeigten Szenarien (Etappen) der Marktöffnung im Bereich der Paketpost entscheiden. In den Räten war das Vorgehen umstritten. So bezichtigte Nationalrat Hämmerle den Bundesrat, selbst nicht so ganz sicher zu sein, ob er auf dem rechten Weg sei, sonst würde er ja nicht einen Bundesbeschluss vorschlagen, sondern seine Kompetenz einfach wahrnehmen (AB N 3.10.2002). Bundesrat Leuenberger begründete das gewählte Vorgehen einerseits damit, dass der Bundesrat im Bereich der Marktöffnung mehreren Vorstössen gegenüber stehe, die in verschiedene Richtungen zielten. Andererseits wolle er, dass sich das Parlament inhaltlich zur Frage äussere und sich für ein Szenario entscheide (AB N 3.10.2002). Die eidgenössischen Räte verabschiedeten schliesslich den Bundesbeschluss über die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz (BBl 2003 157) und beschlossen damit mit einem einfachen Bundesbeschluss über in einem Planungsbericht des Bundesrates enthaltene Planungsetappen.

Diese Beispiele sollen die – zögerliche und vielleicht auch etwas zufällige – Entwicklung einer Praxis illustrieren. Es ist zu hoffen, dass das Instrument des Grundsatz- und Planungsbeschlusses hier mehr Klarheit schafft und künftig sowohl von der Bundesversammlung als auch vom Bundesrat als wirksames Planungsinstrument wahrgenommen wird.

Anmerkungen

- 1 So beispielsweise in der Botschaft zum Geschäftsverkehrsgesetz (GVG), BBl 1969 II 1319 sowie in der Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative über Regierungsrichtlinien und Finanzplanung, BBl 1978 II 854. In der Botschaft zum Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) wird immerhin ausgeführt, die Planung stehe «in erster Linie» dem Bundesrat zu (1975 I 1519).
- 2 Siehe zum Beispiel die Motion Binder (81.904) oder das Postulat Blocher (81.568) sowie die Berichte zu den Parlamentarischen Initiativen Weber-Arbon (BBl 1978 II 95) und Generali (BBl 1983 IV 411).
- 3 Ob eine solche allgemeine, nicht spezialgesetzliche Bestimmung den Bedingungen von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c BV genügt, ist umstritten (vermeintlich jedenfalls Feuz 2002, 37, der davon ausgeht, dass für die Unterstellung unter das Referendum eine spezialgesetzliche Grundlage bestehen muss).
- 4 Im Bericht zur Parlamentarischen Initiative «Parlamentsgesetz» gesteht die SPK-N Grundsatz- und Planungsbeschlüssen eine ausschliesslich politische Wirkung zu (BBl 2001 3498). Ebenso Graf 2000, 123.
- 5 Das Instrument der Richtlinienmotion ist mit dem neuen ParlG ohnehin obsolet geworden.

Literatur

- Cottier, Thomas, 1984, Die Rechtsnatur «unverbindlicher» Entwicklungspläne, ZSR 1984, S. 385 – 432.
- Ehrenzeller, Bernhard, 2000, Die Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, *LeGes* 2000/3, S. 13 – 27.
- Feuz, Roland, 2002, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern.
- Graf, Martin, 2000, Bundesversammlung und staatsleitende Politikgestaltung, in: Sägesser, Thomas (Hg.), *Die Bundesbehörden*, S. 111 – 133.
- Lanz, Christoph/Mastronardi, Philippe, 2002, St. Galler Kommentar zu Art. 173 Abs. 1 Bst. g, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A., *Die Schweizerische Bundesverfassung*.
- Luhmann, Niklas, 1971, *Politische Planung*, Westdeutscher Verlag, 4. Auflage, Opladen.
- Sägesser, Thomas, 2000, Kommentar, in: Sägesser, Thomas (Hg.), *Die Bundesbehörden*, S. 153 – 538.

Résumé

La Constitution fédérale prévoit la participation de l'Assemblée fédérale à la planification des activités de l'Etat dans ses aspects essentiels, et la loi sur le parlement dote l'Assemblée nationale des outils nécessaires à cette participation. Outre la prise de connaissance de rapports de planification émanant du Conseil fédéral et le traitement des mandats impartis dans les motions, la nouvelle loi confère à l'Assemblée fédérale la possibilité de voter des décisions de principe et des décisions de planification. Cela lui permet d'une part de définir des objectifs et de prévoir les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre, et d'autre part de veiller à ce que les principes soient respectés et d'énoncer les lignes directrices nécessaires. Les décisions de principe et les décisions de planification sont en règle générale prises dans la forme de l'arrêté fédéral simple et, partant, édictées dans la procédure législative, ce qui renforce leur caractère contraignant. Quand leur portée est plus importante, elles peuvent revêtir la forme de l'arrêté fédéral, qui est soumis au référendum.