

Gegenwärtige und künftige Funktionen des Legislaturplanungsberichts

HANNA MURALT MÜLLER

Der Bundesrat unterbreitet alle vier Jahre jeweils nach den eidgenössischen Wahlen dem neuen Parlament in einem Bericht seine Planung der Regierungstätigkeit für die kommende Legislaturperiode. Darin legt er die Ziele der kommenden Legislatur dar und beschreibt die wichtigsten Massnahmen, mit denen er diese zu erreichen gedenkt. Der Bericht enthält einen Überblick über die künftigen Aufgaben und zeigt auf, wie die zu ihrer Erfüllung nötigen Ressourcen - Finanzen und Personal - bereitgestellt werden sollen.

Welche Funktionen erfüllt dieser sog. Bericht über die Legislaturplanung heute und welche könnten ihm künftig - z.B. auch mit Blick auf die aktuelle Diskussion um die Regierungs- und Parlamentsreform - zugewiesen werden?

Die nachstehenden Ausführungen beginnen mit einer Darstellung des heutigen Instrumentes der Legislaturplanung. Anschliessend stellen wir dieses Instrument als Mittel des Dialogs zwischen Bundesrat und Parlament dar, wobei wir auch einen sehr instruktiven Blick zurück auf die Entwicklung dieses wichtigen Planungsinstrumentariums werfen. Es folgt eine Übersicht über die Legislaturplanung als Führungsinstrument in der Hand des Bundesrates. Wir schliessen mit einigen Ausführungen zu verschiedenen weiteren Instrumenten der Zukunftsgestaltung, seien dies nun Leitideen, Leitbilder oder Szenarien.

1. Das heutige Planungsinstrumentarium

Gemäss Geschäftsverkehrsgesetz (Art. 45^{bis} und Art. 45^{ter} GVG) hat der Bundesrat dem neugewählten Parlament einen Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik zur Kenntnisnahme zu unterbreiten. Dieser Bericht ist zusammen mit dem Finanzplan zu beraten, welchen der Bundesrat aufgrund des Finanzhaushaltgesetzes (Art. 29 FHG) auszuarbeiten hat.

Der Bericht über die Regierungsrichtlinien hält die Ziele der kommenden Legislatur fest und vermittelt einen Überblick über die Gesamtheit der Regierungsaufgaben. Das dazugehörige Gesetzgebungsprogramm hat die Aufgaben zudem nach ihrer Bedeutung und Dringlichkeit zu ordnen, d.h. zwischen sog. Richtlinien-Geschäften und weiteren Vorlagen von geringerer politischer Bedeutung zu unterscheiden.

Der Finanzplan der Legislaturperiode setzt aufgrund der Prioritätenordnung der Richtlinien den künftigen Finanzbedarf fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll. Bei diesem Finanzplan handelt es sich um ein Instrument der rollenden Finanzplanung, legt doch der Bundesrat der Bundesversammlung alljährlich, in der Regel zusammen mit dem Voranschlag, auch einen Finanzplan vor. Dieser berichtet über die Verwirklichung des Finanzplans der Legislaturperiode und die notwendigen Anpassungen. Für die Zeit nach der Legislaturperiode zeigt er zudem die Perspektiven des Bundeshaushaltes auf. Über den Vollzug der Regierungsrichtlinien wird alljährlich im Geschäftsbericht Rechenschaft abgelegt. Eine eigentliche rollende Planung besteht jedoch nicht.

Faktisch erfüllt der Bericht über die Legislaturplanung drei verschiedene Funktionen. Er ist einmal ein Instrument des Dialogs zwischen Bundesrat und Parlament. Mit dem Legislaturplanungsbericht informiert der Bundesrat das Parlament über die beabsichtigte Regierungstätigkeit der kommenden vier Jahre. Es handelt sich somit um eine Absichtserklärung seitens des Bundesrates, welche das Parlament zur Kenntnis nimmt. Immerhin können die eidgenössi-

schen Räte auf diese Planung mit dem Instrument der sog. Richtlinien-Motion Einfluss nehmen. Sie können damit veranlassen, dass zusätzliche Vorhaben aufgenommen oder geplante gestrichen oder verändert werden.

Der Bundesrat ersieht aus der Diskussion im Parlament, wo und inwieweit er für seine Ziele und Massnahmen mit der Zustimmung des Parlaments rechnen kann und wo sich gegebenenfalls Änderungen oder auch Ergänzungen aufdrängen. Das Parlament ist allerdings durch den Bericht nicht gebunden. Die Mitglieder der eidgenössischen Räte nehmen mit ihren Vorstössen denn auch laufend auf die Regierungstätigkeit Einfluss, ohne hierbei beachten zu müssen, ob diese in das in der Planung vorgezeichnete Gesamtkonzept hineinpassen oder nicht. Bei vielen Vorlagen hat das Volk das letzte Wort, wobei referendumsfähige Organisationen vielfach bereits im Vorverfahren der Gesetzgebung, sei es in den ausserparlamentarischen Kommissionen oder im Vernehmlassungsverfahren, wirkungsvoll die künftige Hürde der Volksabstimmung ins Spiel bringen.

Eng mit dieser Rolle der Legislaturplanung als Dialoginstrument von Bundesrat und Parlament ist eine weitere Funktion verbunden, diejenige der Information einer breiteren Öffentlichkeit. Über die Medien erhält die Bevölkerung Kenntnis von den Absichten des Bundesrates für die künftige Regierungstätigkeit. Gleichzeitig wird sie darüber ins Bild gesetzt, wie dieses Programm vom Parlament und von den einzelnen Fraktionen aufgenommen wird.

Es gibt aber noch eine dritte wichtige Funktion der Legislaturplanung. Sie ist nämlich vor allem auch ein Führungsinstrument in der Hand des Bundesrates. Die knappen finanziellen und personellen Ressourcen zwingen den Bundesrat, Prioritäten zu setzen. Dies ist eine herausragende Führungsaufgabe des Bundesrates. Solange dringliche neue Bundesaufgaben den bestehenden hinzugefügt werden können, ohne dass damit die Kapazität der Verwaltung überschritten wird, fällt diese Prioritätensetzung vergleichsweise leicht. Äusserst schwierig wird es, wenn der erforderliche Handlungsspielraum für eine dringliche Aufgabe mit dem Abbau bei bestehenden

erst geschaffen werden muss. Dies ist heute durchwegs der Fall, und dass dies kein leichtes Unterfangen ist, bedarf wohl keiner näheren Begründung. Mit der Legislaturplanung wird für das Parlament und damit auch für die Öffentlichkeit ersichtlich, welche Prioritäten der Bundesrat setzt, welche Aufgaben er neu zu übernehmen gedenkt, welche er abbauen will und wie die erforderlichen finanziellen Mittel beschafft werden sollen: Kurz, es wird deutlich, wohin er das Staatsschiff zu lenken gedenkt. Damit ist die Planung aber auch ein Instrument der Verwaltungsführung. Mit den vom Bundesrat vorgegebenen Zielen, dem nach Prioritäten gewichteten Gesetzgebungsprogramm sowie dem hierauf abgestimmten Finanzplan steckt der Bundesrat die Richtung für die Verwaltungstätigkeit der kommenden vier Jahre ab.

2. Mittel des Dialogs zwischen Bundesrat und Parlament

Die ersten parlamentarischen Vorstösse, welche den Bundesrat zur Unterbreitung von Regierungsrichtlinien verpflichten wollten, stammen aus den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts. Sie wurden meist im Zusammenhang mit der Behandlung des Geschäftsberichts eingereicht, welcher schon damals als langweilig und politisch farblos empfunden wurde. Der Durchbruch gelang jedoch erst 1967 mit der Überweisung einer Motion Schürmann. Der Bundesrat handelte anschliessend sehr rasch und legte bereits 1968 einen Richtlinien-Bericht vor. Die reformfreudigen späten sechziger Jahre eröffneten eine Phase grösserer Reformbestrebungen. In der Folge wurden eine Reihe verschiedenster Gesamtplanungen erstellt, so z. B. die Gesamtverkehrskonzeption, die Gesamtenergiekonzeption und die Mediengesamtkonzeption. Ferner erhielt die Diskussion um die Totalrevision der Bundesverfassung neue Aktualität.

Kaum hatte das Parlament das neue Planungsinstrument geschaffen, versuchte es, dieses zu verändern und zu verbessern. Aufgrund einer Parlamentarischen Initiative aus dem Jahre 1979 wurden das Geschäftsverkehrsgesetz und das Finanzhaushaltsgesetz revidiert und

die enge zeitliche und sachliche Verknüpfung von Aufgaben- und Personalplanung eingeführt. Der ebenfalls zu diesem Zeitpunkt gesetzlich verankerte Zwischenbericht wurde allerdings wenige Jahre später wieder abgeschafft.

Die jüngsten Bestrebungen zielten auf eine verstärkte Mitwirkung des Parlaments bei der politischen Planung. In Beantwortung eines Postulats Binder von 1982 legte der Bundesrat in einem Bericht drei verschiedene Alternativen zum Status quo vor. Eine erste, die parlamentarische Planungserklärung, unterschied sich von der bestehenden Regelung wenig, sah aber eigenständige Planungserklärungen des Parlaments vor, und zwar zu allen Planungsberichten des Bundesrates. Die Variante Genehmigung setzte die Zustimmung des Parlaments zu den Planungen voraus, wobei dieses befugt gewesen wäre, Teile oder den ganzen Bericht zurückzuweisen. Bei der Variante Entscheid hätte das Parlament die Kompetenz erhalten, die Planung abzuändern und zu beschliessen. Die beiden letzteren Varianten hätten eine mehr oder weniger ausgeprägte Selbstbindung des Parlaments zur Folge gehabt. Bei der Variante Entscheid wären allfällige Änderungen durch das Parlament zu beschliessen gewesen.

Eine Planung, welche nicht flexibel neuen und veränderten Situationen angepasst werden kann, wird zum einengenden Korsett. Eine Selbstbindung des Parlaments, sowohl der Ratsmitglieder wie der Fraktionen, hätte zudem einschneidende Änderungen beim Ratsbetrieb nach sich gezogen. Aus diesen und anderen Überlegungen heraus hielten die Räte schliesslich an der bestehenden Regelung fest.

Die vorberatende nationalrätliche Kommission ergriff jedoch erneut die Initiative zu Vorschlägen, die nunmehr in eine etwas andere Richtung zielten. Danach sollte der Bundesrat in der letzten Sesssion einer Legislaturperiode einen Vorbericht vorlegen, zu welchem die Fraktionen Planungserklärungen abgeben sollten. Aufgrund der anschliessenden Debatte in den Räten hätte der Bundesrat den Bericht überarbeiten und dem neuen Parlament unterbreiten sollen. Da auch diesen Vorschlägen Mängel anhafteten (die Vorarbeiten des Bundesrates aufgrund der Debatte im alten Parlament hätten unter Umständen nach den Wahlen dem neuen wenig entsprechen), wurde schliesslich nur ein - allerdings wichtiges - Element

dieser Vorschläge, nämlich die stärkere Einbindung der Fraktionen, verwirklicht. Der Nationalrat änderte 1991 sein Geschäftsreglement dahingehend, dass künftig die Legislaturplanung von einer Spezialkommission vorberaten wird, welche aus den Vorsitzenden der Fraktion sowie aus weiteren Ratsmitgliedern besteht. Die Fraktionen haben zuhanden dieser Kommission Stellungnahmen auszuarbeiten, aus denen hervorgeht, welche Ziele und Massnahmen des Bundesrates sie unterstützen und welche sie ablehnen.

Damit wurde ein neuer Weg vorgezeichnet. Die Fraktionsgespräche - wie sie im November 1991 stattfanden - sind in diese grösseren Zusammenhänge hineinzustellen. Dennoch unterscheidet sich die Legislaturplanung schweizerischen Zuschnitts grundsätzlich von den Regierungsprogrammen, wie sie unsere Nachbarstaaten kennen. Bei diesen sog. parlamentarischen Demokratien handelt es sich um Regierungs- und Oppositionssysteme. Wer die Wahl gewinnt, sei dies nun eine Partei oder eine Koalition, bildet die Mehrheit im Parlament und bestellt die Regierung. Diese kann ein kohärentes Programm vorlegen, für welches sie im Parlament über eine Mehrheit verfügt. Unsere Volksrechte, Initiative und Referendum, wären in diesen Ländern systemfremde Elemente. Die Opposition wird nicht einbezogen; sie kommt erst bei den nächsten Wahlen zum Zuge. Sollte die Schweiz zu einem ähnlichen System der parlamentarischen Demokratie überwechseln, dürfte sich folgerichtig auch das Instrumentarium der politischen Planung grundlegend verändern. Falls die Schweiz mit der "Zauberformel" auch die Konkordanzdemokratie mit ihren Volksrechten aufrechterhalten will, bleibt ihre Legislaturplanung ein Konsensinstrument. Die Planung muss von den verschiedenen Parteien angehörenden Mitgliedern des Bundesrates getragen werden. Die einzelnen Vorhaben müssen zudem im Parlament die nötigen wechselnden Mehrheiten finden und auch die Hürden einer allfälligen Volksabstimmung nehmen können. Wie könnte dieses Mittel des Dialogs zwischen Bundesrat und Parlament im gegebenen Rahmen verbessert werden?

3. Führungsinstrument in der Hand des Bundesrates

Der Bundesrat hat in jüngster Zeit die Legislaturplanung als Führungsinstrument entscheidend weiterentwickelt. Er unterbreitete zu Beginn der Legislatur 1987-1991 die beiden Planungsinstrumente erstmals in einem gemeinsamen Bericht, dem Bericht über die Legislaturplanung, womit er die vom Gesetz verlangte enge sachliche und zeitliche Verknüpfung beider Instrumente besser zum Ausdruck brachte. Im kommenden Legislaturplanungsbericht wird zudem erstmals auch eine Stellenplanung integriert. Qualifiziertes Personal gehört heute zu den knappsten Ressourcen. Der faktische Personalstopp in der Bundesverwaltung hat dazu geführt, dass die für neue Aufgaben erforderlichen Stellen meist nur über einen entsprechenden Abbau bei andern, als weniger prioritär eingestuften Aufgaben bereitgestellt werden können.

Wichtige Neuerungen sind auch für die Vollzugsberichterstattung im Geschäftsbericht zu vermerken. Diese ist entscheidend ausgebaut worden und nimmt Bezug auf die in der Legislaturplanung gesetzten Ziele und Massnahmen. Sie ist damit in Richtung eines eigentlichen Reporting-Instruments weiterentwickelt worden. Die Berichterstattung für das Jahr 1991 wird zudem nach neuem Konzept erfolgen. Die Rechenschaftsablage über das vergangene Jahr, ausgeweitet zu einem Rückblick auf die zurückliegende Legislaturperiode, soll erstmals, zusammen mit den Schwerpunktthemen der einzelnen Departemente als gesonderter Teil des Geschäftsberichts herausgegeben und erst noch in einer für ein breiteres Publikum geeigneten Aufmachung publiziert werden. Der Bundesrat hofft damit die Auseinandersetzung über die Legislaturplanung in eine breitere Öffentlichkeit zu tragen.

Der Bundesrat hat ferner wichtige Neuerungen bei den verwaltungsinternen Verfahren zur Erarbeitung des Planungsberichts vorgenommen. Er setzte 1987 erstmals interdepartementale Arbeitsgruppen ein, welche die Aufgaben der kommenden Legislatur nicht mehr departementsweise, sondern nach Problemzusammenhängen zu erarbeiten hatten. Damit konnte die Tätigkeit der verschiedenen mit ähnlichen Problemstellungen befassten Ämter besser aufeinander

der abgestimmt werden. Ferner liessen sich die verschiedenen Vorhaben besser aus einer Gesamtsicht heraus betrachten, womit sie einander besser zugeordnet, d.h. zu eigentlichen Schwerpunkten gruppiert werden konnten. Bei den Planungsvorarbeiten für die Legislatur 1991-1995 wurden die Ämter angewiesen, die ad personam gewählten Mitglieder der interdepartementalen Arbeitsgruppen stärker zu unterstützen. Das Personalamt seinerseits führte für die Amtsdirektorinnen und -direktoren Kurse durch, in denen diese über die Planungsarbeiten informiert wurden. Das Amt gedenkt ferner, den Planungsbericht für die Weiterbildung der Beamtinnen und Beamten fruchtbar zu machen. Dieser liesse sich optimal als Instrument der Führung durch Zielsetzungen verwenden.

Die interdepartementalen Arbeitsgruppen haben ihre Aufgabe sehr gut wahrgenommen. In einem wichtigen Punkt konnten sie die in sie gesetzten Erwartungen allerdings nicht erfüllen. Es gelang ihnen kaum, was den Abbau von Aufgaben betrifft, genügend Innovationskraft zu entwickeln. Eine eigentliche Verzichtsplanung, wie dies vorgesehen war, wurde nicht erstellt. Es gibt verschiedene und unterschiedliche Gründe und Erklärungen für diesen Tatbestand. Lag es an der Zusammensetzung der Arbeitsgruppen, müsste die Verbindung zu den Amtsdirektionen anders gestaltet oder die Planungsaufgabe wiederum in die Linie integriert werden?

4. Weitere Instrumente der Zukunftsgestaltung - Leitideen, Leitbilder, Szenarien

Als wohl wichtigste Neuerung der letzten Jahre darf die Vorgabe einer Leitidee gelten. Der Bundesrat wählte 1987 mit dem qualitativen Wachstum eine Leitidee mittlerer Reichweite. Definiert wurde dieses qualitative Wachstum als nachhaltige Zunahme der Lebensqualität bei gleichzeitig möglichst sinkendem Verbrauch an nicht vermehrbaren oder nicht regenerierbaren Ressourcen sowie möglichst abnehmenden Umweltbelastungen. Die Umorientierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft auf dieses neue Prinzip erfordert jedoch Jahre und Jahrzehnte. Der Bundesrat war sich daher stets bewusst, dass er in einer bloss vierjährigen Legislaturperiode vorerst

nur erste Schritte in die angezeigte Richtung tun konnte. Das hochgesteckte Ziel liess sich jedoch nicht einfach verwirklichen. Es ist rückblickend schwer abzuschätzen, ob und inwieweit es gelang, mit den vom Bundesrat angekündigten, in der Zwischenzeit grösstenteils zuhanden des Parlaments verabschiedeten Vorlagen diesem Ziel näherzukommen. Mit der Leitidee, welche der Bundesrat der kommenden Legislatur vorgeben wird, nimmt er diejenige des qualitativen Wachstums wieder auf, erweitert sie aber um wichtige Elemente, wie z.B. der Öffnung der Schweiz gegenüber dem nahen und fernen Ausland.

Aufgrund eines vom Parlament überwiesenen Postulates ist der Bundesrat gehalten, die Frage eines eigentlichen "Leitbildes Schweiz" zu prüfen. Leitbilder unterscheiden sich von Leitideen durch ihren Informationsgehalt. Leitideen sind relativ abstrakt und haben nur richtungsweisenden Charakter. Sie entwickeln bestenfalls viel Programmatik, aber wenig Verbindlichkeit. Im Prinzip können sich die verschiedenen politischen Parteien die Konkretisierung solcher Leitideen ganz unterschiedlich vorstellen. Leitbilder sind bildhaft umgesetzte Leitideen und damit informationsreicher. In unserem Konkordanzsystem besteht allerdings kein grosser Spielraum für griffige, programmähnliche Leitbilder. Diese drohen vielmehr, den kleinsten gemeinsamen politischen Nenner zu widerspiegeln.

Für die Auslösung politischer Diskussionen und Lernprozesse eignen sich auch Szenarien, die sich von den Leitbildern dadurch unterscheiden, dass sie verschiedene mögliche Alternativen zur Diskussion stellen. Leitbilder entsprechen einem dezisiven und etwas linearen Verständnis von Entwicklungen, Szenarien rücken dagegen die prozesshaften Vorgänge in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in ihren wechselseitigen Zusammenhängen in den Vordergrund.

5. Fragen zur Diskussion

Im Zusammenhang mit dem Planungsinstrument der Regierungsrichtlinien möchte ich folgende Fragen zur Diskussion stellen:

1. Brauchen wir künftig ein zusätzliches Leitbild und wie müsste dieses ausgestaltet werden?
2. Hat die Legislaturplanung zusätzliche Instrumente nötig?
3. Inwiefern hat unsere Bundesverfassung Leitbildcharakter? Müsste nicht vor allem die Verfassung einer Totalrevision unterzogen werden?

Senden Sie Ihre Antwort bis spätestens Ende April 1992 an die Redaktion von "Gesetzgebung heute" (c/o Schweizerische Bundeskanzlei, Zentrale Sprachdienste, Deutsche Sektion, Bundeshaus West, CH-3003 Bern).

Wir werden Ihren Beitrag in Heft 1992/1 unserer Zeitschrift abdrucken.
