



16.402 / 16.425 / 16.426

**Parlamentarische Initiativen
Legislaturplanung. Vermeidung unnötiger Kosten im Par-
lamentsbetrieb / Legislaturplanung. Verfahrensänderung /
Erwähnung von im Parlament hängigen Vorlagen in der
Legislaturplanung**

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 24. Mai 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Parlamentsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

24. Mai 2018

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Kurt Fluri

Übersicht

Das Parlament hat bisher viermal über die Legislaturplanung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses beraten und Beschluss gefasst. Es konnte dabei Änderungen am Entwurf des Bundesrates vornehmen. Die Beratung der Legislaturplanung löste jedes Mal Vorschläge aus, wie das Verfahren künftig effizienter gestaltet werden könnte; mit diesem Ziel wurden in den Jahren 2004, 2008 und 2012 verschiedene parlamentarische Initiativen eingereicht.

Auch 2016 sind im Zusammenhang mit der Beratung des «Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung 2015 – 2019» im Nationalrat drei parlamentarische Initiativen eingereicht worden. Zwei davon verlangen, dass der Bundesrat die Legislaturplanung künftig in Form eines Berichtes unterbreitet und die Bundesversammlung von diesem Kenntnis nimmt (16.402 und 16.425). Eine dritte Initiative sieht vor, dass künftig Vorlagen, die in der Bundesversammlung hängig sind und die zur Erreichung der Ziele der Legislaturplanung beitragen, ebenfalls in der Legislaturplanung erwähnt werden (16.426).

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat diesen drei Initiativen Folge gegeben und mit Zustimmung ihrer ständerätlichen Schwesterkommission eine Änderung des Verfahrens der Legislaturplanung ausgearbeitet. Die SPK geht mit den Initiativen einig, dass der Aufwand für die Beratung der Legislaturplanung vermindert und das Verfahren vereinfacht werden soll. Gleichzeitig erachtet es die SPK aber als wichtig, dass die Bundesversammlung weiterhin an den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitwirken kann, indem sie die Möglichkeit erhält, dem Bundesrat Aufträge für Änderungen der Planung zu erteilen.

Die Bundesverfassung (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV) verlangt die Mitwirkung des Parlamentes an den wichtigen Planungen, weil bei diesen Planungen wichtige, präjudizierende Vorentscheide für die Gesetzgebung – klassische Aufgabe des Parlamentes – gefällt werden. Eine Parlamentsmehrheit muss solche Vorentscheide, die zwar nicht rechtlich verbindlich sind, aber erhebliche Folgen haben können, wirkungsvoll beeinflussen können.

Die Kommission möchte aber das Verfahren vereinfachen und den Aufwand erheblich verringern. Der Bundesrat unterbreitet die Legislaturplanung dem Parlament nicht mehr in der Form des Entwurfes eines Bundesbeschlusses mit Vorschlägen zu allen Politikbereichen, welche von den Kommissionen und Räten beraten und damit zu einer gesamtheitlichen Legislaturplanung des Parlaments gemacht werden. Der Bundesrat unterbreitet seine Legislaturplanung neu bloss noch zur Kenntnisnahme. Diese Kenntnisnahme erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses. Diese Form erlaubt dem Parlament, den Bundesbeschluss zu ergänzen mit Aufträgen für eine Änderung der Planung. Gegenstand der Beratungen ist damit nicht mehr die gesamte Legislaturplanung, sondern nur noch die Auswahl derjenigen Themen, die von Kommissionsmehrheiten oder –minderheiten gezielt aufgegriffen werden.

Diese Lösung ist umso naheliegender, als der Gesetzgeber für die Behandlung des Finanzplans im Jahre 2014 dasselbe Verfahren gewählt hat – ein Verfahren, das sich bei seinen ersten zwei Anwendungen in der Praxis bewährt hat.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002

Gemäss dem Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002 unterbreitet der Bundesrat zu Beginn der Legislaturperiode der Bundesversammlung «eine Botschaft über die Legislaturplanung und den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Legislaturplanung» (Art. 146 Abs. 1 ParlG). Die parlamentarische Beratung dieses Erlassentwurfs erlaubt eine Abänderung und Ergänzung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Ziele und der Liste der zu ihrer Erreichung geplanten Erlasse der Bundesversammlung.

Gemäss dem früheren Recht unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung «einen Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik zur Kenntnisnahme» (Art. 45^{bis} GVG). Die Bundesversammlung konnte dem Bundesrat mit Motionen zu diesem Bericht Aufträge erteilen, welche seine Planung abänderten oder ergänzten.

Dieses frühere Recht wurde bei der Ausarbeitung des ParlG als unbefriedigend erachtet, weil es zu einem aufwendigen, unübersichtlichen und ineffektiven Verfahren führte.

1.2 Änderung des Parlamentsgesetzes vom 22. Juni 2007

Bei den Beratungen der Legislaturplanung im Jahre 2004 sind verschiedene Mängel zutage getreten, welche dazu führten, dass das neue Verfahren gründlich überprüft wurde (pa. Iv. 04.438/04.449 Legislaturplanung. Bericht der SPK-NR vom 3. November 2005, BBl 2006 1837 ff.). Im Ergebnis wurde auf Antrag der SPK-NR mit Änderung des ParlG und des GRN vom 22. Juni 2007 (AS 2007 3773 ff., 5231 f.) beschlossen:

- an der Form der Beschlussfassung in der Form des einfachen Bundesbeschlusses festzuhalten;
- das Verfahren in der Weise abzuändern, dass eine gesamthafte Ablehnung des Bundesbeschlusses nicht mehr möglich ist;
- zusätzlich zu allgemeinen Zielen auch das konkrete Gesetzgebungsprogramm zum Beratungsgegenstand zu machen;
- die Einigungskonferenz bereits nach der ersten Beratung in beiden Räten einzusetzen;
- das Antragsrecht im Nationalrat auf die Kommission und die Kommissionsministerheiten einzuschränken.

1.3 **Parlamentarische Initiativen im Zusammenhang mit der Legislaturplanung 2011-2015**

Im Anschluss an die Beratung der Legislaturplanung 2011–2015 wurden im Frühjahr 2012 drei parlamentarische Initiativen eingereicht, die verlangten, dass die Bundesversammlung nicht mehr wie bisher den Entwurf des Bundesrates für einen einfachen Bundesbeschluss über die Legislaturplanung berät und beschliesst, sondern dass sie von einem Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung bloss Kenntnis nimmt (12.427, 12.432 und 12.433). Die SPK haben den drei Initiativen im Herbst 2012 bzw. Frühjahr 2013 Folge gegeben, wobei die SPK-NR die Federführung für die Ausarbeitung einer Vorlage übernommen hat.

Mit ihrer Vorlage vom 12. August 2014 hat die SPK-NR verschiedene Änderungen des Verfahrens der Behandlung der Legislaturplanung vorgeschlagen mit dem doppelten Ziel, die Wirksamkeit der Beschlussfassung des Parlamentes zu verbessern und gleichzeitig den Aufwand des Parlamentes zu verringern (zu den Einzelheiten siehe BBI 2014 6461). Nachdem im Nationalrat in der Herbstsession 2014 von verschiedener Seite Kritik an den Vorschlägen der SPK angemeldet worden war, hat diese mit neuen Anträgen vom 30. Oktober 2014 den Akzent in noch stärkerem Masse auf eine Verringerung des Aufwandes für die Behandlung der Legislaturplanung gelegt. Die SPK hat aber daran festgehalten, dass die Bundesversammlung an den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitwirkt (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV), indem sie dem Bundesrat Aufträge für Änderungen und Ergänzungen in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses erteilen kann. Damit erhält das Parlament die Gelegenheit, in der Detailberatung weitere Artikel beizufügen, mit denen es dem Bundesrat beauftragen kann, seine Planungsabsichten zu revidieren. Diese Lösung entsprach der Regelung, welche kurz zuvor am 26. September 2014 für die Behandlung des Finanzplans beschlossen worden war (13.092 Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung). Der Nationalrat folgte den Anträgen der SPK zum Verfahren der Legislaturplanung am 10. Dezember 2014 (AB 2014 N 2289).

Der Ständerat unterstützte diese von der SPK-NR als Kompromiss gedachte Lösung nicht und beschloss, dass die Bundesversammlung von der Legislaturplanung nur noch Kenntnis nimmt, ohne dazu irgendwelche inhaltliche Beschlüsse fassen zu können. Das bedeutet, dass auf den Bundesbeschluss über die Legislaturplanung verzichtet wird (AB 2014 S 82).

National- und Ständerat hielten in ihren zweiten Beratungen an ihren Beschlüssen zum ParlG fest (AB 2015 N 874, AB 2015 S 499). In der dritten Beratung folgte der Nationalrat mit Stichentscheid des Präsidenten dem Ständerat.

In den Schlussabstimmungen am 19. Juni 2015 stimmte der Ständerat der Änderung des ParlG zu; der Nationalrat lehnte die Gesetzesänderung mit 96 zu 92 Stimmen ab. Nachdem die Kompromisslösung der SPK nicht mehr zur Diskussion stand, betrachtete der Rat den Status quo als bessere Lösung oder zumindest als «das kleinere Übel» als die radikale Lösung des Ständerates.

1.4 **Parlamentarische Initiativen 16.402, 16.425 und 16.426**

Im Zusammenhang mit der Behandlung der Legislaturplanung 2015-2019 wurden im Nationalrat am 29. Februar bzw. 5. April 2016 folgende parlamentarische Initiativen eingereicht:

16.402 Pa.Iv. Fraktion RL. Legislaturplanung. Abschaffung unnötiger Kosten im Parlamentsbetrieb

Der bundesrätliche Bericht zur Legislaturplanung soll dem Parlament nur noch zur Kenntnisnahme statt als einfacher Bundesbeschluss unterbereitet werden. Damit können Kosten eingespart und das Verfahren vereinfacht werden. Dem Parlament bleibt die Diskussion des Legislaturplanungsberichtes, und es kann zudem dem Bundesrat jederzeit verbindliche Aufträge erteilen.

16.425 Pa. Iv. Kommission 16.016-NR. Legislaturplanung. Verfahrensänderung

Das Parlamentsgesetz wird wie folgt geändert:

1. An der Legislaturplanung können keine Änderungen mehr vorgenommen werden.
2. Sie bildet Gegenstand einer Debatte, und die Bundesversammlung nimmt davon Kenntnis.

16.426 Pa. Iv. Kommission 16.016-NR. Erwähnung von im Parlament hängigen Vorlagen in der Legislaturplanung

Künftig sollen auch Vorlagen, die in den eidgenössischen Räten hängig sind und die zur Erreichung der Legislaturziele beitragen, ebenfalls in der Botschaft über die Legislaturplanung behandelt werden.

Die beiden letzten Initiativen wurden von der Legislaturplanungskommission des Nationalrates eingereicht. Die Kommission hat die entsprechenden Anträge mit 11 zu 10 Stimmen (16.425) bzw. mit 12 zu 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen (16.426) angenommen.

1.5 **Beratungen und Arbeiten der SPK**

Die SPK-NR hat in der Vorprüfung den beiden erstgenannten Initiativen am 1. September 2016 mit 12 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge gegeben. Die SPK-SR hat am 30. März 2017 diesen Beschlüssen mit 5 zu 4 Stimmen zugestimmt. Der dritten Initiative (16.426) hat die SPK-NR einstimmig Folge gegeben; die SPK-SR hat diesem Beschluss mit 6 zu 3 Stimmen zugestimmt.

In der Folge hat das Kommissionssekretariat der SPK-NR ein Arbeitspapier mit drei Varianten zum Grundsatzentscheid unterbreitet. Die Variante A beinhaltet die Unterbreitung der Legislaturplanung in Form eines Berichtes zur reinen Kenntnisnahme. Dies entspricht einer engen Auslegung der pa. Iv. 16.402 und 16.425 und dem Beschluss des Ständerates in der Frühlingssession 2015 zu den pa. Iv. 12.427 und 12.432. Variante B sieht vor, dass der Bundesrat dem Parlament seine Legislaturplanung zur Kenntnisnahme in Form eines einfachen Bundesbeschlusses unterbreitet; die Bundesversammlung kann den Bundesbeschluss mit Aufträgen für eine Änderung der Planung ergänzen. Diese Variante entspricht dem Antrag der SPK-NR vom 30. Oktober 2014 im Zusammenhang mit der Umsetzung der pa. Iv. 12.427 und 12.432. In Anbetracht der knappen Mehrheiten in der Vorprüfung stand als Variante

C auch das Festhalten am Status quo zur Diskussion; die Wahl dieser Variante würde die Abschreibung der pa. Iv. bedeuten.

An ihrer Sitzung vom 1. Februar 2018 hat die SPK-NR über diese Varianten beraten. Die Kommission hat sich für eine Umsetzung der pa. Iv. gemäss Variante B ausgesprochen und das Sekretariat beauftragt, ihr einen entsprechenden Vorentwurf zu unterbreiten. Die Kommission hat weiter beschlossen, dass in diesem Rahmen auch die pa. Iv. 16.426 (Erwähnung von im Parlament hängigen Vorlagen in der Legislaturplanung) umgesetzt werden soll.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Effizienzsteigerung durch Beschränkung des Gegenstandes des einfachen Bundesbeschlusses

Die Kommission übernimmt in einem zentralen Punkt den Vorschlag der beiden parlamentarischen Initiativen 16.402 und 16.425: *Der Bundesrat unterbreitet seine Legislaturplanung neu bloss noch zur Kenntnisnahme*. Der Bundesrat unterbreitet die Legislaturplanung dem Parlament nicht mehr in der Form eines umfangreichen Entwurfes eines Bundesbeschlusses mit Vorschlägen zu allen Politikbereichen, welche von den Kommissionen und Räten beraten und damit zu einer Legislaturplanung des Parlaments gemacht werden.

Die Kommission weicht aber vom Vorschlag der beiden Initiativen in einem Punkt ab, um den Anforderungen der Bundesverfassung (siehe dazu Ziff. 2.3) gerecht zu bleiben. Die Bundesversammlung nimmt von der Legislaturplanung des Bundesrates *in der Form eines Bundesbeschlusses Kenntnis. Diese Form erlaubt dem Parlament, in der Detailberatung dem Bundesbeschluss weitere Artikel beizufügen, mit denen es dem Bundesrat Aufträge zur Änderung seiner Planung erteilen kann*.

Es wird also nicht mehr ein Entwurf des Bundesrates mit der gesamten Legislaturplanung für alle Politikbereiche von A bis Z von den Kommissionen und den Räten durchberaten und damit zum Beschluss des Parlaments gemacht. Stattdessen wird das Parlament nur noch zu ausgewählten Teilbereichen der Legislaturplanung punktuelle Beschlüsse fassen. Entsprechend würde der Bundesbeschluss über die Legislaturplanung nur noch wenige Artikel umfassen und nicht mehr rund 20, wie es beim Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2015–2019 der Fall war.

Die parlamentarische Debatte wird sich auf Themen beschränken, die durch Kommissionsmehrheiten oder -minderheiten aufgegriffen werden. Die bisherige Detailberatung der Leitlinien der gesamten Legislaturplanung hat Anträge und Diskussionen provoziert, die im neuen Verfahren entfallen werden. Das Verfahren ähnelt stark jenem, das bis zum Jahr 2000 angewandt wurde: Damals nahm das Parlament von den «Richtlinien der Regierungspolitik» auch nur Kenntnis, konnte aber mit sogenannten «Richtlinienmotionen» dem Bundesrat Aufträge zur Änderung seiner Planung erteilen.

Diese bereits im Jahre 2014 entwickelte Lösung für die Behandlung der Legislaturplanung (siehe Ziff. 1.3) entspricht zudem dem Verfahren für die Behandlung des

Finanzplans. Dieses Verfahren hat sich bei seinen ersten zwei Anwendungen in der Praxis bewährt.

Im Übrigen bleibt das Verfahren für die Behandlung der Legislaturplanung unverändert. Die verschiedenen speziellen Verfahren, die bereits im Jahre 2007 mit dem Ziele der Effizienzsteigerung entwickelt wurden, werden beibehalten (s. oben Ziff. 1.2).

2.2 Der einfache Bundesbeschluss als geeignete Form der parlamentarischen Mitwirkung an der Legislaturplanung

Artikel 28 Absätze 2 und 4 ParlG definieren die Rechtswirkung des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung:

² Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.

⁴ Weicht der Bundesrat von [...] Grundsatz- und Planungsbeschlüssen ab, so hat er dies zu begründen.

Die Rechtswirkung einer einzelnen Bestimmung eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses in der Form des einfachen Bundesbeschlusses unterscheidet sich nicht von der Rechtswirkung einer angenommenen Motion.

Die SPK-NR hat in einem früheren Bericht (vom 22. Januar 2009 zur pa. Iv. 08.435) die Funktion der parlamentarischen Mitwirkung an der Planung wie folgt näher definiert:

«Planungsbeschlüsse können zwar nicht dieselbe Verbindlichkeit haben wie die Gesetzgebung, weil sich die Verhältnisse bis zur Realisierung einer Planung verändern können. Planungsbeschlüsse sind nichtsdestotrotz nötige und wichtige Prioritätensetzungen und Weichenstellungen, welche das spätere Resultat der Gesetzgebung wesentlich vorbestimmen können. Überlässt das Parlament diese Planungsbeschlüsse ganz der Regierung, so würde es teilweise vor faits accomplis gestellt und könnte seine Aufgabe als Gesetzgeber nur eingeschränkt wahrnehmen.

In der Konkordanzdemokratie schweizerischer Prägung kann sich die Regierung nicht auf eine konstante Parlamentsmehrheit stützen und das Programm einer Regierungskoalition umsetzen. Gerade weil die von Thema zu Thema wechselnden Mehrheiten im Parlament nicht immer der Mehrheit in der Regierung entsprechen, müssen diese wechselnden Parlamentsmehrheiten der Regierung Vorgaben machen können, welche Gesetzesentwürfe vorzubereiten sind bzw. auf welche anderen Gesetzesentwürfe zu verzichten ist. Die Detailberatung des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung ist am besten geeignet, um diese Funktion der parlamentarischen Mitwirkung an der Planung zu erfüllen.»

2.3 Die Bundesverfassung verpflichtet das Parlament zur Mitwirkung an der Planung

Die SPK hält fest, dass die Bundesverfassung vom 18. April 1999 die Planungskompetenz Regierung *und* Parlament gemeinsam zuweist:

Art. 180 Abs. 1 BV

Der Bundesrat bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.

Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV

Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

g. Sie wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit.

Im Übrigen ergibt sich die Zuständigkeit des Parlamentes für eine Mitwirkung an der Legislaturplanung auch schon daraus, dass *die Legislaturplanung zur Hauptsache die Planung der Gesetzgebung umfasst*. Wer für die Gesetzgebung zuständig ist, muss auch auf deren Planung Einfluss nehmen können. Die Gesetzgebung durch das Parlament steht am Ende eines längeren Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses. Dieser Prozess wird gesteuert durch Weichenstellungen und Vorentscheidungen, welche von erheblicher Bedeutung sind, weil sie das spätere Endresultat massgeblich vorbestimmen. Als gesetzgebendes Organ hat das Parlament ein legitimes Interesse daran, auf die vorparlamentarische Phase des Gesetzgebungsverfahrens wirksam Einfluss zu nehmen.

Auch wenn Planung im politischen System der Schweiz generell nicht als besonders wichtig betrachtet wird, so ist Planung dennoch unverzichtbar; und wenn irgendeine Planung als «wichtig» qualifiziert werden muss, so ist es zweifellos die Legislaturplanung.

Artikel 28 ParlG sieht als schwächste Form der parlamentarischen Mitwirkung bei wichtigen Planungen zwar auch die blossе Kenntnisnahme vor (Abs. 1^{bis} Bst. a). Stärkere Formen der Mitwirkung sind parlamentarische Aufträge (in der Form von Motionen), «die Schwerpunkte einer Planung zu ändern» (Abs. 1^{bis} Bst. b) oder «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse» (in Form von einfachen Bundesbeschlüssen; Abs. 1^{bis} Bst. c).

Ausgerechnet die wichtigste Planung in der schwächsten Form der Mitwirkung zu behandeln steht offensichtlich im Widerspruch zur Absicht von Verfassungs- und Gesetzgeber.

Es trifft zwar zu, dass das Parlament jederzeit auch ausserhalb des Prozesses der Legislaturplanung dem Bundesrat Aufträge erteilen kann, welche den Charakter von Grundsatzentscheiden und Planungen haben. Die Kommission betrachtet es aber als sinnvoll, dass das Parlament zu Beginn einer Legislaturperiode einen Gesamtüberblick über die Planungen des Bundesrates erhält und in diesem Rahmen systematisch überprüfen kann, wo es Änderungen an diesen Planungen vornehmen möchte.

2.4 Minderheiten

Die *Minderheit I* (Pfister Gerhard, Campell, Glättli, Humbel, Moser, Romano, Streiff) der Kommission beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie betrachtet die ständige Wiederholung der Diskussionen über das Verfahren der Legislaturplanung als unnötigen gesetzgeberischen Aktivismus. Sie geht mit der Mehrheit einig, dass es angesichts der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Bundesversammlung zur Mitwirkung an wichtigen Planungen nicht in Frage kommen kann, auf die Möglichkeit zu verzichten, dem Bundesrat Aufträge für eine Änderung der Legislaturplanung erteilen zu können. Bereits die im Jahre 2007 beschlossene Reform des Verfahrens habe den Aufwand auf ein vernünftiges Mass beschränken können; die jetzt vorgeschlagenen Änderungen würden nur einen ungewissen Mehrwert bringen.

Die *Minderheit II* (Schneeberger, Brunner, Campell, Jauslin, Piller Carrard) geht davon aus, dass die Legislaturplanung in der abschliessenden Zuständigkeit des Bundesrates liegt. Sie schlägt vor, dass das Parlament die Legislaturplanung des Bundesrates nur noch zur Kenntnis nimmt, ohne dazu irgendwelche weiteren Beschlüsse zu fassen. Auf eine Vorberatung durch Kommissionen kann folglich verzichtet werden. In den Räten wird eine allgemeine Aussprache durchgeführt, welche den Fraktionen Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Diese Minderheit ist der Auffassung, dass das Parlament auch ohne Beschlussfassungen zur Legislaturplanung über genügend Instrumente verfügt, um dem Bundesrat Aufträge zu erteilen. Der mit der zeitraubenden Behandlung der Legislaturplanung verbundene Aufwand sei daher nicht gerechtfertigt. Es könnten erhebliche Kosten eingespart werden.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Parlamentsgesetz (ParlG)

Art. 75 Abs. 4

Gemäss Artikel 75 Absatz 1 kann ein Erlassentwurf an den Bundesrat oder an die vorberatende Kommission zurückgewiesen werden. Die Anwendung dieser Bestimmung im Fall der Legislaturplanung erscheint wenig sinnvoll: Bis der mit der Rückweisung verbundene Auftrag erfüllt ist, wird ein grosser Anteil der Zeitperiode, für welche die Planung erstellt wird, bereits abgelaufen sein.

Das gilt in noch stärkerem Ausmass auch für den jährlichen Finanzplan, der gemäss der Änderung vom 26. September 2014 von Artikel 143 ParlG (13.092 Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung [NFB]) ebenfalls in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses beraten werden wird.

Art. 146 Abs. 1, 2, 2^{bis} und 5

Gegenstand des Entwurfes des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung ist nicht mehr die Legislaturplanung der Bundesversammlung, sondern neu nur noch die Kenntnisnahme der Bundesversammlung von der Legislaturplanung des Bundesrates, die in der Botschaft erläutert wird (*Absatz 1*). Die Bundesversammlung kann

den einfachen Bundesbeschluss mit Aufträgen ergänzen (neuer *Absatz 5*). Als Modell kann der Entwurf des Bundesbeschlusses über den Finanzplan für die Jahre 2019-2021 dienen:

Art. 1 Finanzplan 2019-2021

Der Finanzplan der Schweizerischen Eidgenossenschaft für die Jahre 2019–2021 wird zur Kenntnis genommen.

Art. 2 Änderungsaufträge für den Voranschlag 2019 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022

Dem Bundesrat werden die folgenden Aufträge für die Änderung des Finanzplans erteilt:

a. ...

b. ...

Es ist nicht mehr der einfache Bundesbeschluss, sondern die Botschaft, welche die politischen Leitlinien und die Ziele der Legislaturplanung des Bundesrates definiert und diesen die vom Bundesrat geplanten Entwürfe für Erlasse der Bundesversammlung sowie weitere Massnahmen zuordnet, welche zur Zielerreichung erforderlich sind (*Absatz 2*).

In Umsetzung der pa. Iv. 16.426 erwähnt die Botschaft auch ausgewählte Erlassentwürfe, die bereits in den Räten hängig sind und die zur Erreichung der Legislaturplanungsziele beitragen (*Absatz 2^{bis}*). Ziel ist, die Übersichtlichkeit und Vollständigkeit der Legislaturplanung zu fördern, es sollen dabei nur ausgewählte wichtige Vorlagen in die Botschaft aufgenommen werden.

Der erläuternde Bericht über die Legislaturplanung wird weiterhin als «Botschaft» und nicht als «Bericht» bezeichnet, weil der Bundesrat «seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft» unterbreitet (Art. 141 Abs. 1 ParlG).

Erläuterungen zu den Anträgen der Minderheit II:

Die Anträge der Mehrheit und der Minderheit II stellen zusammenhängende Konzepte dar, die einander gesamthaft entgegengestellt werden müssen.

Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Konzepten findet sich in *Artikel 146 Absätze 1 und 5*: Gemäss dem Vorschlag der Minderheit II unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung nicht mehr eine Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses, sondern einen Bericht ohne Erlassentwurf. Damit entfällt die Möglichkeit einer Ergänzung des Erlassentwurfes mit Aufträgen an den Bundesrat; Absatz 5 des Entwurfes der Mehrheit ist folglich zu streichen.

Als Folge dieser Änderung sind in den allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren bei der Behandlung von Erlassentwürfen die Regelungen aufzuheben, welche die Legislaturplanung betreffen (*Art. 74 Abs. 3, Art. 94a*). Auch die Verfahrensbestimmungen in *Artikel 147* werden überflüssig; insb. besteht kein Anlass mehr, die Behandlung der Legislaturplanung in beiden Räten in zwei aufeinanderfolgenden Sessions vorzuschreiben (*Abs. 1*). Möglich ist auch eine Behandlung in derselben Session.



Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Verfahren bei der Legislaturplanung)

Entwurf

Änderung vom ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates
vom 24. Mai 2018¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²,
beschliesst:

I

Das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002³ wird wie folgt geändert:

Art. 75 Abs. 4

⁴ Die Entwürfe der Bundesbeschlüsse über die Legislaturplanung und über den Finanzplan können nicht zurückgewiesen werden.

Art. 146 Abs. 1, 2, 2^{bis} und 5

¹ Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung seine Legislaturplanung zur Kenntnisnahme in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

² Die Botschaft definiert die politischen Leitlinien und die Ziele der Legislaturplanung des Bundesrates und ordnet diesen die vom Bundesrat geplanten Entwürfe zu Erlassen der Bundesversammlung sowie weitere Massnahmen zu, die zur Zielerreichung erforderlich sind.

^{2bis} In der Botschaft wird auf die Erlassentwürfe hingewiesen, die bereits in der Bundesversammlung hängig sind und die zur Erreichung der Ziele der Legislaturplanung beitragen.

¹ BBl 2018 ...

² BBl 2018 ...

³ SR 171.10

⁵ Die Bundesversammlung kann den einfachen Bundesbeschluss ergänzen mit Aufträgen für eine Änderung der Legislaturplanung.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Die Koordinationskonferenz bestimmt das Inkrafttreten.

Minderheit I (Pfister Gerhard, Campell, Glättli, Humbel, Moser, Romano, Streiff)
Nichteintreten

Minderheit II (Schneeberger, Brunner, Campell, Jauslin, Piller Carrard)

Art. 74 Abs. 3

³ Eintreten ist obligatorisch bei Volksinitiativen, Voranschlägen, Geschäftsberichten, Rechnungen, Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, bei der Gewährleistung kantonaler Verfassungen sowie beim Finanzplan.

Art. 75 Abs.4

⁴ Der Entwurf des Bundesbeschlusses über den Finanzplan kann nicht zurückgewiesen werden.

Art. 94a, Sachüberschrift, Abs. 1 und 2 erster Satz

Differenzregelung beim Finanzplan

¹ *Aufgehoben*

² Beim Bundesbeschluss über den Finanzplan stellt die Einigungskonferenz zu jeder Differenz einen Einigungsantrag. (...)

Art. 146 *Legislaturplanung*

¹ Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung einen Bericht über seine Legislaturplanung zur Kenntnisnahme.

² Der Bericht definiert die politischen Leitlinien und die Ziele der Legislaturplanung des Bundesrates und ordnet diesen die vom Bundesrat geplanten Entwürfe zu Erlassen der Bundesversammlung sowie weitere Massnahmen zu, die zur Zielerreichung erforderlich sind.

^{2bis} *Gemäss Mehrheit*

³ Im Bericht über die Legislaturplanung werden den Zielen Indikatoren zugeordnet, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann. Der Bericht enthält auch eine Lageanalyse, die sich auf Indikatoren abstützt. Zudem gibt er einen Überblick über

alle Erlassenentwürfe, die der Bundesrat während der Legislaturperiode der Bundesversammlung vorzulegen plant (Gesetzgebungsprogramm).

⁴ Im Bericht wird der Legislaturfinanzplan dargelegt. Dieser setzt den Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll. Die Ziele und Massnahmen der Legislaturplanung und der Legislaturfinanzplan werden sachlich und zeitlich miteinander verknüpft.

⁵ *Streichen*

Art. 147

Aufgehoben

