

évidemment, ne reniera pas sa vocation humanitaire en faveur de la paix et du désarmement. C'est une des raisons aussi, Madame, pour lesquelles nous acceptons votre postulat: dans l'espoir que nous pourrions participer de façon efficace à une véritable vérification des armements et du désarmement.

Präsident: Der Bundesrat ist bereit, das Postulat Bauer entgegenzunehmen. Wird es aus der Mitte des Rates bekämpft? Das ist nicht der Fall. Es ist überwiesen.

Überwiesen – Transmis

81.904

Motion Binder

Politische Planung. Mitwirkung des Parlaments

**Participation du Parlement
à la planification politique**

Wortlaut der Motion vom 16. Dezember 1981

Gemäss Artikel 71 BV ist die Bundesversammlung, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone, die oberste Gewalt des Bundes. In Artikel 85 BV sind die Aufgaben der beiden Räte nicht abschliessend aufgezählt. Die politische Planung umfasst im heutigen Staat Grundsatzentscheidungen und greift in die Gesetzgebungs- und Finanzhoheit der Bundesversammlung ein. Diese Planung muss deshalb neben der qualifizierten Gesetzgebung und der Oberaufsicht über die Behörden zu einer Hauptzuständigkeit der Bundesversammlung erklärt werden. Das heutige Recht, von den Richtlinien der Regierungspolitik bloss Kenntnis zu nehmen, genügt dem Parlament nicht, um auf die zukünftige Staats- und Finanzpolitik genügend Einfluss nehmen zu können.

Der Bundesrat wird eingeladen, die notwendigen Gesetzesänderungen (allenfalls auch Verfassungsänderungen) vorzuschlagen, damit das Parlament in die politische Planung einbezogen wird und über die wichtigen Pläne der Staatstätigkeit, vor allem über die Richtlinien der Staatspolitik und den Finanzplan des Bundes befinden kann.

Texte de la motion du 16 décembre 1981

L'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons, est, comme le précise l'article 71 de la constitution, l'Assemblée fédérale. Les tâches principales des deux conseils sont énumérées à l'article 85. Or la planification politique, par le pouvoir exécutif, englobe aujourd'hui des décisions fondamentales qui relèvent de la souveraineté législative et financière de l'Assemblée fédérale. Cette planification doit donc être rangée parmi les attributions fondamentales du Parlement aux côtés de l'activité législative proprement dite et de la haute surveillance des autorités fédérales. Actuellement, le Parlement ne peut que prendre connaissance après coup des grandes lignes de la politique gouvernementale. Or ce «droit» ne lui suffit pas pour exercer une influence adéquate sur les décisions politiques et financières.

Je prie donc le Conseil fédéral de proposer les modifications législatives (et éventuellement constitutionnelles) nécessaires pour que le Parlement participe à la planification politique et à l'élaboration des plans importants de l'Etat, notamment des grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Arnold, Baumberger, Cavelti, Dobler, Gadiant, Guntern, Kündig, Ulrich, Zumbühl
(9)

Binder: Zum richtigen Verständnis meiner Motion möchte ich Sie bitten, sich im Geiste in die Dezembersession 1981 zurückzusetzen. Damals haben wir in beiden Räten über den Zwischenbericht zu den Regierungsrichtlinien und über den Finanzplan beraten. Die Stimmung war in beiden Räten nicht besonders gut, sondern eher gereizt. Unbehagen machte sich breit; und es wurde die Frage gestellt: Wer ist denn eigentlich die oberste Gewalt des Bundes?

Tatsächlich stritten sich Bundesrat und Parlament über den Führungsanspruch in diesem Staate. Trotzdem gemäss Geschäftsverkehrsgesetz das Parlament vom Zwischenbericht und vom Finanzplan nur Kenntnis nehmen kann, wollte sich das Parlament mit dieser eher untergeordneten Rolle in der politischen Planung nicht mehr zufrieden geben. Das Parlament mischte sich aktiv ein, nahm zwar (weil angeblich verfassungswidrig) keine Richtlinien-Motionen an, die den Bundesrat zu einem gemächlicheren Gesetzgebungstempo zwingen wollten, wies jedoch den bundesrätlichen Finanzplan praktisch zurück, indem es in einer gemeinsamen Motion vom Bundesrat Bericht und Antrag verlangte, mit welchen weiteren einschneidenden Eingriffen in die Aufgabenstruktur des Bundes er den Haushaltsausgleich in der nächsten Legislaturperiode erreichen und wie er insbesondere die verschiedenen Ausgabenmechanismen besser in den Griff nehmen will.

Mit dieser an sich widersprüchlichen Haltung (einerseits keine Einmischung in die Richtlinienkompetenz des Bundesrates, andererseits aber direkte Einschaltung in die Finanzplanung) haben sich die beiden Räte, bewusst oder unbewusst – ich möchte das offenlassen –, über den Wortlaut und den Sinn des Geschäftsverkehrsgesetzes hinweggesetzt und sich mit der blossen Kenntnisnahme nicht mehr abgefunden. Denn wer mit einer verbindlichen Motion in die Finanzplanung eingreift und die bundesrätliche Finanzplanung praktisch zurückweist, schaltet sich auch in die eigentliche politische Planung ein. Der innere Zusammenhang zwischen politischer Planung einerseits und Finanzplanung andererseits ist evident. So schreibt denn auch das Geschäftsverkehrsgesetz vor, dass die Richtlinien der Regierungspolitik und der Finanzplan sachlich und zeitlich miteinander zu verknüpfen sind.

In der Dezembersession 1981 wurde also ein gestärktes Rollenbewusstsein des Parlamentes, wie nachträglich die «NZZ» schrieb, manifest. Das Parlament hatte offensichtlich genug vom unverbindlichen, unnützen, langweiligen und oft auch nicht sehr interessanten und zeitraubenden Zelebrieren einer Debatte, die gar keine Debatte war. Es wollte politische Schwerpunkte für die Staatstätigkeit in den nächsten Jahren setzen. Dies war mein Eindruck in der Richtlinien Diskussion.

Nachdem Herr Bundesrat Furgler meine Ideen über eine vermehrte Beteiligung des Parlamentes an der politischen Planung als «durchaus interessant» bezeichnet hatte, hielt ich die Gelegenheit für günstig, durch meine Motion das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat in der Staatsleitung zu klären.

Zunächst dürfte unbestritten sein, dass jedes Staatswesen – auch die Schweiz – eine Staatsleitung benötigt. Die politische Planung ist Wesensbestandteil dieser Staatsleitung und wird mit ihr sogar sehr oft überhaupt identifiziert. Es muss in jedem Staat jemand da sein, der vorausdenkt, vorausschauend, politische Schwerpunkte setzt und sagt, was zum Beispiel in einer Legislaturperiode gesetzgeberisch angegangen, realisiert und auch finanziert werden soll. Die politische Planung muss, wenn sie konsistent sein will, dem Bundesrat, dem Parlament, aber auch – und das scheint mir wichtig zu sein – dem Bürger ein konkretes Staatsbild für die Zukunft vorzeigen. Kurz: Die politische Planung hat die Marschrichtung des Staates zumindest kurz- und mittelfristig, wenn möglich auch langfristig, aufzuzeigen. So sagt denn Prof. Eichenberger:

«Politische Planung ist deshalb mehr als reflektierende Vorwegnahme, mehr als intellektuelle Präparation und mehr als spirituelle Eingewöhnung in mögliche Aktionsdimensionen – sie ist die Verbindung des planerischen Tuns mit dem

politischen Realisationswillen. Dabei tritt in besonderem Mass die Aufgabe der Koordination hervor. Die vielleicht dringlichste funktionelle Obliegenheit des heutigen Staates, die Gewinnung von Übersicht und die Herstellung gesamtgesellschaftlichen Entscheidens, beruht wesentlich auf der Koordination, die sich gern in Gestalt politischer Planungen darbietet.»

Wer soll, wer muss aber in unserem Staat politisch planen, d. h. die staatlichen Aktivitäten, Leistungen, Prioritäten festlegen und für die notwendige Finanzierung besorgt sein – der Bundesrat, das Parlament, das Volk oder alle zusammen? Sicher kann das Volk – zumindest beim Bund – nicht direkt in die politische Planung einbezogen werden; aber das Volk kann – und das tut es auch hin und wieder – die staatliche Planung durch eigene Abstimmungen durchkreuzen, so dass diese Planung immer wieder dem Marschbefehl des Volkes anzupassen ist. Die schweizerische Demokratie schliesst aber keineswegs, wie dies sehr oft behauptet wird, die Aufstellung eines eigentlichen Regierungsprogrammes aus. Obwohl wir kein parlamentarisches System haben, können sich Bundesrat und Parlament immer wieder zu Beginn und während der Legislaturperiode auf ein Regierungsprogramm einigen. Ein solches Regierungsprogramm ist nie etwas Starres, Festgefühtes, ewig Dauerndes. Das Regierungsprogramm ist Planung. Jede Planung ist aber rollend, anpassungsfähig und anpassungsbedürftig. Das haben wir jetzt im jahrzehntelangen Umgang mit den verschiedensten Arten von Planungen auf der Stufe der Gemeinde, des Kantons und des Bundes gelernt.

Ich stehe also immer noch bei der Frage: Wer darf, wer muss in der Schweiz planen? Nachdem eine direkte Mitwirkung des Volkes kaum möglich ist – wir können ja die Regierungsprogramme, die veränderbar sind, nicht immer wieder dem Volk zur Abstimmung unterbreiten –, verbleiben noch die beiden Verfassungsorgane Parlament und/oder Bundesrat. Wer hat also die Eidgenossenschaft zu führen, zu leiten? Hier ist ein gewisser Verfassungskonflikt in der Verfassung selber eingebaut. Gemäss Artikel 71 der Bundesverfassung ist unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone die Bundesversammlung die oberste Gewalt des Bundes. In Artikel 85 der Bundesverfassung sind die Aufgaben der beiden Räte nicht abschliessend aufgezählt. Artikel 95 der Bundesverfassung hingegen lautet: «Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht.» Ferner räumt Artikel 102 Ziffer 4 BV dem Bundesrat unter anderem die Befugnis ein, der Bundesversammlung Gesetze und Beschlüsse vorzuschlagen.

Samuel Siegrist hatte vielleicht nicht ganz unrecht, als er in seiner Zeitung im letzten Dezember schrieb: «Furgler seinerseits mag sich früher einmal, als Nationalrat bis vor zehn Jahren, ebenfalls auf Artikel 71 BV berufen haben. Jetzt aber, als Bundesrat, zitiert er lieber Artikel 95 BV der Bundesverfassung, der den Bundesrat als oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft beschreibt. Die klugen Väter unserer Bundesverfassung hatten sich salomonisch aus der Affäre gezogen.»

Wir selber müssen aber den Verfassungskonflikt lösen. Das haben wir bis heute, trotz verschiedener Anläufe, nicht zu tun gewagt. Seit Jahr und Tag weicht das Parlament in der Frage der politischen Planung einem klaren Entscheid aus, betreibt dafür aber hie und da eine fast sterile und unheimliche Beschäftigungspolitik, entwickelt eine Arbeitswut sondergleichen, nimmt parlamentarische Vorstösse am laufenden Band entgegen, verliert aber gegenüber dem Bundesrat und gegenüber dem Volk immer mehr an Prestige, immer mehr an politischer Macht und immer mehr an politischer Glaubwürdigkeit. Niemand weiss eigentlich, in welche Richtung dieses Parlament marschieren will.

So schreibt denn Hans Wili ganz richtig: «Das Parlament hat mit der Verweigerung der Bereitschaft, die Legislaturziele mitzutragen und mitzuverantworten, das Schwergewicht der Kräfte noch mehr zugunsten der Exekutive verschoben.»

Diese Ohnmacht des Parlamentes wird anhalten, wenn sich das Parlament nicht endlich aufrafft und sich auf seine Kernaufgaben besinnt. Diese Kernaufgaben sind: qualifizierte Rechtsetzung, Mitwirkung in der politischen Planung und dichte parlamentarische Oberaufsicht. Die bisherige blosse Kenntnisnahme von Regierungsrichtlinien und Finanzplänen hat zu nichts anderem als zu einem tagelangen, eher unverbindlichen Geschwätz im Parlament geführt, das sich allerdings in unserem Rat in Grenzen hielt.

Schon seit vielen Jahren postuliert der hochgeschätzte Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Kurt Eichenberger – er hat über dieses Thema bereits im Jahre 1949 eine Dissertation verfasst –, der durch seine ausgewogene Gutachten und Publikationen bekannt geworden ist, eine Teilnahme des Parlamentes an der politischen Planung. Er führt dafür im wesentlichen vier Gründe an.

Erster Grund: Die Regierungsfunktion, zu der die politische Planung gerechnet werden muss, ist nicht nur und alleinige Sache der Regierung, sondern benötigt nach unserer verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung auch die Mitwirkung und die Teilnahme des Parlamentes.

Zweiter Grund: Die Planung ist dann am wirksamsten, wenn sie über die Selbstplanung hinausreicht und auch Faktoren einer Fremdplanung enthält. Ohne das Zusammenwirken von Regierung und Parlament bleibt die politische Planung in den fast «perfekten Unverbindlichkeiten» stecken und gleicht einem Glasperlenspiel.

Dritter Grund: Die Planung, an welcher das Parlament aktiv mitwirkt, gewinnt eine erhöhte Legitimation und eine erhöhte Integrationskraft.

Vierter Grund: Die vom Parlament sanktionierte politische Planung verlässt den Raum des Spielerischen, des Unverbindlichen und zeigt auch dem Bürger auf, wohin der Staat geht.

Das Anliegen und die Motive meiner Motion entsprechen genau der Grundidee von Prof. Eichenberger. Wenn dieses Parlament wieder mehr Selbstvertrauen, wieder mehr Einfluss und einen höheren Beachtungsgrad gewinnen will, dann darf es sich in der notwendigen und wichtigen politischen Planung nicht einfach abmelden und sich aus der Verantwortung stehlen. Man sollte jeweils zu Beginn jeder Legislaturperiode die Regierungsparteien so lange in ein Konklave schicken, bis sie sich endlich auf ein minimales Schwerpunktprogramm geeinigt haben, das sie dann auch durchziehen wollen. Dies allein würde unserer Politik wieder mehr Profil, mehr Überzeugungskraft und auch mehr Vertrauen beim Bürger geben.

Nun können gegen ein eigentliches Regierungsprogramm auch Gegenargumente vorgebracht werden, die ich keineswegs verschweigen möchte. Da wird einmal auf unser schweizerisches Regierungssystem aufmerksam gemacht, das wegen der Mitwirkung des Volkes gar kein eigentliches Regierungsprogramm zulasse. Dieses Argument ist, wie ich bereits gesagt habe, meines Erachtens nicht stichhaltig. Natürlich können Volk und Stände, gemäss unserer Verfassung, Regierung und Parlament in Einzelfragen immer wieder nach Hause schicken. Aber deswegen braucht noch lange nicht das ganze Regierungsprogramm einzustürzen. Das Programm muss selbstverständlich – und das gilt für jede Planung, wenn wichtige Entscheide gefällt werden – den neuen Rahmenbedingungen angepasst werden. Auch das Zweikammersystem ist kein Hindernis für ein Regierungsprogramm! Wie bei jedem Gesetz müssen sich auch beim Regierungsprogramm beide Kammern einigen.

Der weitere Einwand, durch die Zustimmung zum Regierungsprogramm mit seinen Prioritäten trete eine gewisse Selbstbindung des Parlamentes ein, ist gewichtiger und ernster zu nehmen. Wir Bundesparlamentarier sind stolz auf unsere uneingeschränkte Freiheit, in Bern zu tun und zu lassen, was uns beliebt. Das hat zu einem unglaublichen «Motionendiscout» geführt, wie sich Hans Wili auszudrücken beliebte. Wir werden durch diese unglaubliche Fülle von Vorstössen, Vorlagen usw. fast erdrückt, indem wir uns mit einem ganzen Warenhauskatalog befassen müssen und weder die Kraft noch die Zeit haben, uns den wesentlichen

und zukunftssträchtigen Fragen der Eidgenossenschaft zuzuwenden. Etwas mehr Selbstbeschränkung würde nicht schaden.

Auch bei Einführung eines Regierungsprogrammes besässe übrigens jeder Parlamentarier nach wie vor die völlige Narrenfreiheit, parlamentarische Vorstösse, Initiativen, Motionen, Postulate, Interpellationen, Kleine Anfragen usw., einzureichen. An diesem Grundrecht der Parlamentarier – und das betone ich – möchte ich keineswegs rütteln. Es braucht also niemand hier in eine Angstpsychose auszubrechen. Aber jedes Mitglied der beiden Räte müsste sich in Zukunft genauer überlegen, ob nun sein Vorstoss ins Konzept des Regierungsprogramms passt oder nicht. Mit anderen Worten, der parlamentarische Widerstand gegen unnötige oder ausgefallene Vorstösse würde erheblich anwachsen. Ich stelle die Frage: Würde diese Konsequenz dem Ansehen des Parlamentes schaden? Ich glaube nicht. Denn das Parlament sollte eigentlich – wie Prof. Eichenberger schreibt – nicht ein «gänzlich freies Tummelfeld des Beliebens» sein.

Zum Schluss: Was ich vorschlage, haben Staatsrechtslehrer schon seit Jahrzehnten vorgedacht. Die koordinierte staatliche Planung zwischen Regierung und Parlament ist ein Gebot der Stunde. Wir müssen uns ein Bild über den Stand des Staates im Verlaufe der nächsten Jahre machen. Einzelne Kantone sind uns in ihren neuen Verfassungen bereits vorangegangen oder stehen im Begriffe, uns voranzugehen. Ich denke an die neuen Verfassungen der Kantone Jura und Aargau sowie an den Verfassungsentwurf des Kantons Glarus. So lautet zum Beispiel Artikel 79 der neuen Kantonsverfassung des Kantons Aargau, der Sie die eidgenössische Gewährleistung erteilt haben: «Der Grosse Rat befindet über die grundlegenden Pläne der staatlichen Tätigkeiten, insbesondere die Richtlinien der Staatspolitik mit dem Finanzplan und die Gesamtpläne zur Raumordnung. Er kann Änderungen verlangen.

Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, bindet ein Beschluss des Grossen Rates über grundlegende Pläne diesen und alle angesprochenen Behörden. In diesem Fall kann von Plänen nur abgewichen werden, wenn die Planung im Zusammenhang überprüft und abgeändert wird.»

Damit ist sichergestellt, dass das aargauische Parlament im «steuernden politischen Prozess» dabei sein will. Es kommt zu einer gewollten Kooperation zwischen Regierung und Parlament in der politischen Planung.

In meinem Motionstext gehe ich wegen der bekannten Einwendung bewusst nicht sehr weit. Nach meinem Vorschlag muss das Parlament vor allem «über die Richtlinien der Staatspolitik und den Finanzplan des Bundes» befinden. Ich habe absichtlich nicht von «Genehmigung» gesprochen. Mit dem Begriff «befinden» ist dem Willen des Parlamentes ein sehr weiter Spielraum eingeräumt.

Ferner wird durch die Annahme meines Motionstextes die Selbstbindung des Parlamentes und/oder des Bundesrates in keiner Weise präjudiziert. Ich habe einen Text gewählt, der eine solche Flexibilität gewährleistet, dass auch die Skeptiker in diesem Rat zustimmen können.

Wir müssen jetzt im Grunde genommen entscheiden, welche Art Parlament wir wollen: ein starkes Parlament, das in der wichtigen politischen Planung mitspricht, oder ein eher schwaches Parlament, das von den Richtlinien der Regierungspolitik und vom Finanzplan lediglich Kenntnis nimmt. Bei blosser Kenntnisnahme können wir aber meines Erachtens auch ruhig der Motion Blocher zustimmen, nach der die Vorlage des Zwischenberichtes über die Richtlinien der Regierungspolitik wieder aufgehoben werden soll.

Ich halte die Zukunft unseres Landes für eine so ernste Sache, dass man die Weichenstellung durch die politische Planung nicht einfach nur dem Bundesrat überlassen darf. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen meine Motion können Sie nicht vorbringen. Diese Frage ist ausdiskutiert. Im Bericht der Kommission des Nationalrates betreffend die parlamentarische Initiative über Regierungsrichtlinien und Finanzplanung vom 16. Mai 1978 heisst es wörtlich: «Die Planungskompetenzen sind verfassungsrechtlich nicht klar

zwischen Bundesversammlung und Bundesrat ausgeschieden und können mit guten Gründen beiden Gewalten gemeinsam zugesprochen werden. Das Parlament kann daher eine generelle Planungskompetenz beanspruchen.» Ich möchte Sie bitten, im Interesse eines starken Parlamentes meiner Motion zuzustimmen.

M. Aubert, conseiller fédéral: Excusez-moi de prendre ici la place du président de la Confédération, M. Fritz Honegger. Il est actuellement à Liestal et il vient de me charger de vous communiquer la réponse du Conseil fédéral à la motion de M. Binder.

1. Die vom Motionär angestrebte Verlagerung von Planungskompetenzen auf das Parlament wirft eine Reihe von wichtigen Fragen auf. Die Motion würde nicht nur zu einer bedeutenden Revision des bestehenden Systems politischer Planung führen, sondern auch das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive verändern. Es handelt sich deshalb um ein Vorhaben von staatspolitischer Bedeutung.

2. Bevor die in der Motion verlangten Gesetzesänderungen – allenfalls auch Verfassungsrevisionen – in die Wege geleitet werden könnten, müssten insbesondere folgende Fragen sorgfältig abgeklärt werden:

– Welche Möglichkeiten bestehen grundsätzlich, um die Mitwirkung des Parlamentes an der politischen Planung zu verstärken? Welches sind die Auswirkungen solcher Massnahmen auf das bestehende System der politischen Planung und auf das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive?

– Welche Bedeutung kann parlamentarischen Planungsentscheidungen im schweizerischen politischen System, das durch ausgebaute Volksrechte und das Konkordanzprinzip gekennzeichnet ist, zukommen? Können die eidgenössischen Räte durch Planungsbeschlüsse Vorentscheidungen treffen, welche eine gewisse Verbindlichkeit aufweisen? Ist es wünschbar, dass das Parlament sich durch solche Beschlüsse selber bindet?

– In welcher Form hätten derartige parlamentarische Planungsentscheidungen zu ergehen: Bundesbeschlüsse (einfache oder allgemeinverbindliche), Genehmigung, Kenntnisnahme in zustimmendem resp. ablehnendem Sinn, «Erklärungen» oder «Resolutionen» des Parlamentes zu Einzelpunkten usw?

– Welches wären die rechtlichen Wirkungen solcher Beschlüsse für Bundesrat und Parlament?

3. Der Bundesrat ist bereit, die durch die Motion aufgeworfenen Fragen umfassend abzuklären und den eidgenössischen Räten eingehend darüber Bericht zu erstatten. Bekanntlich hat sich bereits die Studienkommission «Zukunft des Parlamentes» mit dem Fragenkomplex «Parlament und Planung» befasst, ohne jedoch konkrete Vorschläge zu unterbreiten. In die Abklärung einbezogen werden sollen auch weitere Revisionspostulate zur politischen Planung, welche sich aus der parlamentarischen Beratung des Zwischenberichtes in der vergangenen Wintersession ergeben haben, so namentlich die Abschaffung des Zwischenberichtes und die rechtliche Bedeutung sowie politische Opportunität der Richtlinien-Motion.

Aus all diesen Gründen beantragt der Bundesrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Vous avez, Monsieur Binder, soulevé dans votre motion des questions si fondamentalement importantes que nous ne pouvons pas les résoudre au cours de la séance d'aujourd'hui.

Präsident: Nachdem sich der Bundesrat bereit erklärt hat, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen, frage ich den Herrn Motionär, ob er bereit ist, seine Motion in ein Postulat umzuwandeln?

Binder: Der Entscheid fällt mir natürlich schwer, denn die Ausführungen von Herrn Bundesrat Aubert haben bestätigt, dass es sich hier um sehr wichtige Fragen handelt, dass

sehr viele Abklärungen darüber getroffen werden müssen, welche Auswirkungen es allenfalls hat, wenn das Parlament sich stärker einschaltet. Das alles müsste auch getan werden, wenn die Motion entgegengenommen wird. Ich habe den Text ja bewusst flexibel gestaltet und nicht gesagt, das Parlament müsse die Planung genehmigen, sondern «befindet über die Planung»; da sind verschiedene Stufen möglich. Zudem habe ich die Frage der Selbstbindung offen gelassen. Ich habe Ihnen auch die aargauische Verfassung zitiert, nach welcher das Parlament selber entscheidet, ob es in eine Bindung eintreten wolle oder nicht.

Dazu kommt, dass ich mit Postulaten in dieser Materie schlechte Erfahrungen gemacht habe. Ich habe einmal eine Motion eingereicht «Zukunft des Parlamentes»; sie wurde im Nationalrat angenommen, im Ständerat aber bekämpft – ich glaube, als Gegner trat vor allem mein lieber Freund Muheim auf –; dann habe ich ein Postulat eingereicht, was immerhin dazu führte, dass jetzt Kommissionen tagen.

Die Frage muss einmal entschieden werden. Sie wissen: die Presse hat schlecht reagiert auf unsere Debatten vom vergangenen Dezember. Wir selber haben auch schlecht reagiert. Es ist einfach keine Art des Vorgehens, wenn man zunächst tagelang Zeit verschwendet für Diskussionen, am Schluss aber keine Beschlüsse fasst, sondern einfach sagt: Man nimmt das zur Kenntnis. Wir selber waren auch widersprüchlich: In der Finanzplanung haben wir eingegriffen, nicht aber bei den Richtlinien. Das war bewusst widersprüchlich.

Ich weiss natürlich: Wenn ich an der Motion festhalte – ich kenne meine Freunde gut genug –, dann werde ich wahrscheinlich eine Niederlage in Kauf nehmen müssen. Das wäre mir an sich gleichgültig. Damit das Thema aber dennoch auf der Traktandenliste bleibt – ich behalte den Bundesrat bei seiner Erklärung, er werde alle diese Probleme sehr umfassend abklären und uns einen Bericht erstatten –, bin ich bereit, meine Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Vizepräsident **Weber**: Wird das Postulat aus der Mitte des Rates bekämpft? Wünschen Sie dazu das Wort?

Muheim: Wir alle sind Kollege Binder dankbar, dass er eine so wichtige Frage vor den Ständerat bringt. Es geht hier nämlich um echte Anliegen unseres Staates, um vordringliche Interessen unseres Parlamentes, nicht zuletzt unserer Kammer.

Kollege Binder irrt sich aber, wenn er glaubt, seine damalige Motion sei in der Kleinen Kammer von mir bekämpft worden. Wenn Sie sich zurückerinnern, dann war ich es, der nach einer «Beerdigung» des Postulates und der Motion mit einem Brief an das Ratsbüro mindestens erreichte, dass einige Herren aus dem Ständerat in der gemeinsamen Kommission mit dem Nationalrat die Frage der «Zukunft des Parlamentes» beraten durften.

Zur Sache selbst: Kollege Binder sagte durchaus zutreffend, dass, durch die Entwicklung des Staates und der modernen Gesellschaft bedingt, das Parlament sich nebst seinen – sagen wir traditionellen – Zuständigkeiten von Gesetzgebung, Oberaufsicht und Finanzrecht mit den Fragen der politischen Planung zu befassen hat. Kollege Binder sagt auch zutreffend, dass das Parlament sein Ansehen bewahren soll. Er glaubt, das Ansehen sei wiederherzustellen. Auch da stimme ich ihm weitgehend zu. Wenn er indessen glaubt, im staatspolitischen Raum und im Spannungsverhältnis zwischen Bundesrat und Parlament von «Führungsanspruch» des einen oder des anderen sprechen zu können, würde ich ihm nicht zu folgen vermögen. Unser Staatsverständnis über das Verhältnis Bundesrat/Parlament hat sich – und das ist in der Literatur auch vom hochverehrten Herrn Prof. Eichenberger so dargestellt – zu einem Gesamthandsverhältnis entwickelt. In der Tat nehmen beide Gewalten, Bundesrat und Parlament, an der Gestaltung dieses Staates teil. Es kommt nun aber dazu, dass in unserer Kammer und in ihren Kommissionen diese Probleme schon 1978 und 1979 diskutiert wurden. Es dürfte von Vorteil sein, die Frage aufzuwerfen: Hat sich innert der letzten drei Jahre

wirklich eine Änderung ergeben in den Umständen, in unseren Bedürfnissen, so dass die damaligen Meinungen von Kollegen hoher intellektueller Prägung aus diesem Rat nicht mehr gültig sind? Herr Schlumpf hat damals erklärt, er könnte nicht über Kenntnisnahme eines Regierungsprogrammes hinausgehen. Herr Hofmann glaubte, es solle nur Kenntnis genommen werden. Monsieur Donzé meinte: «Je suis favorable à l'entrée en matière mais avec de fortes restrictions.» Und unser hochverehrter Kollege Reverdin machte in einem beachtlichen Votum in der Kommission darauf aufmerksam, dass hier Fragen des Regierungssystems auf dem Spiel stehen. Es gehe nicht nur um Kräfteverhältnisse, es gehe eigentlich um die staatspolitischen Strukturen, um das Verhältnis der Regierung zum Parlament. Aber auch der heutige Vorsitzende erklärte, dass er nur mit Bedenken und nur mit Zurückhaltung der damaligen übrigens geringen Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes zustimmen könne.

Zusammengefasst zu diesem ersten Punkt: Glauben Sie, dass es in diesen wenigen Jahren wirklich Änderungen gab, die uns zu einer Neubeurteilung unserer eigenen Auffassung bewegen sollten?

Zum zweiten: Wir haben nicht in erster Linie mit der Frage nach der Stellung des Parlamentes zu den Regierungsrichtlinien zu beginnen, sondern: Welches ist denn der Inhalt, welches sind die rechtliche Bedeutung und Tragweite der Richtlinien selbst, nämlich jenes Dokumentes, das von der Regierung dem Parlament zu Beginn jeder Legislaturperiode zu unterbreiten ist? Wenn Sie den Text analysieren, wie er heute im Geschäftsverkehrsgesetz niedergelegt ist und Gültigkeit hat, und wenn Sie die Praxis der letzten Jahre betrachten, dann gehen die Regierungsrichtlinien und der Finanzplan eben nicht über eine gewisse Absichtserklärung hinaus. Der Bundesrat erklärt darin: Ich gedenke ungefähr in dieser und jener Art zu handeln. Es geht praktisch um eine Auslegeordnung für die nächsten vier Jahre. Es geht also nicht um ein Regierungsprogramm.

Schlussfolgerung: Sollten wir dem ganzen politischen Planungsbereich grössere Bedeutung geben wollen und möchten wir ihm einen leitenden Stellenwert verleihen, dann müssten wir den Bundesrat zunächst durch Gesetzesänderung zwingen, den Bericht auf eine höhere juristische Stufe zu heben, zu einem Instrument der Gesamtführung, des Gesamtzusammenhanges, der Steuerung, der Koordination (all diese Begriffe sind Begriffe der Rechtslehre Prof. Eichenbergers und Prof. Lendis) erklären. Wollen wir das? Können wir das? Dies ist die entscheidende Frage. Meines Erachtens ist es angebracht, hiezu einige Zweifel anzumelden. Glauben Sie wirklich, es wäre möglich, dass sich der Bundesrat programmatisch festlegt, sich also selbst zunächst mit seinen Regierungsrichtlinien bindet? Ich habe grosse Mühe, eine solche Lösung in der täglichen Praxis unserer politischen Tätigkeit zu sehen. Ich habe ebenfalls grosse Mühe, dahinter wirklich eine echte Möglichkeit politischer Realisierung zu erkennen.

Ich schliesse diesen Betrachtungspunkt mit folgender Feststellung: Erst dann, wenn Sie der politischen Planung im Sinne von «Legislaturplan/Finanzplan» einen für den Bundesrat rechtsverbindlichen Stellenwert zubilligen wollen, kann die Frage an das Parlament weitergegeben werden: Wie stellen wir als Parlamentarier uns zu einem solchen Bericht?

Auch dazu einige Bedenken: Kollege Binder hat, unter Hinweis auf Publikationen Prof. Eichenbergers, vor allem darauf hingewiesen, dass mit dem präzis gewählten Begriff des «Sich Befassens» noch nicht ausgesagt sei, welches denn die Intensität der Bindung sein solle. Ich zitiere Randnote 10 aus der Schrift von Prof. Eichenberger «Ohnmacht des Parlamentes»: Die Konkretisierung des Begriffes «Sich befassen» kann verstanden werden als «Kenntnisnahme» – das, was wir heute haben, ist also eine erste Stufe des Sichdamit-Befassens –, «Genehmigung», «Mitgestaltung», bis zur verbindlichen «alleinigen Festlegung» durch das Parlament. Prof. Eichenberger ist ja nicht nur ein hervorragender Rechtslehrer, sondern auch ein Mann der Praxis. Er hat –

wohl nicht ohne Grund – im selben Text darauf hingewiesen, dass es bei unseren Verhältnissen, vor allem ohne eine Parlamentsadministration, unmöglich sei, dass das Parlament eine intensive Anteilnahme und eine hohe Dichte der Mitwirkung an einer Planung des Bundesrates erbringen könne.

Prof. Eichenberger muss nochmals zitiert werden. Er sagt unter Randnote 17 einer Schrift über die Friedenswahrung im Staat, dass «die Genehmigung von solchen Regierungsprogrammen nach wie vor eine dogmatisch noch offene Verbindlichkeit enthalten würde». Also nicht einmal die Rechtslehre ist heute soweit, um der politischen Praxis genau sagen zu können, wie man sich mit solchen Beschlüssen umtun solle.

Heute haben wir ein zugegeben juristisch nicht so hoch angesiedeltes Mitwirkungsinstrumentarium, wie Kollege Binder es wünscht. Aber das heutige Instrumentarium ist nicht null. Ich verweise Sie auf Artikel 45ter Absatz 2, wo dargelegt ist, dass «Motionen zu beiden Berichten», also zum Finanzplan und zum Regierungsprogramm möglich sind, Motionen also, denen wir sogenannte Verbindlichkeit zumessen – Verbindlichkeit nicht im Sinne des Durchsetzenkönnens mit Sanktionen, sondern des Durchsetzenkönnens mit politischer Macht. Wir können mit Motionen zu Regierungsprogramm und Finanzplan unsere Meinung ankündigen, und, wenn sie eine Mehrheit finden, können Sie dieser Meinung das Gewicht einer politischen Verbindlichkeit für die Regierung zumessen.

Ich komme zum Schluss: Wenn Kollege Binder analysiert, dass die Art der Behandlung der Richtlinien, vor allem wie sie auch das letzte Mal im Dezember 1981 über die Bühne ging, nicht gut und überzeugend sei, dann hat er völlig recht. Aber die Frage ist vielmehr die: Sind es die Instrumente, die fehlen, oder ist es der politische Wille des Parlamentes, der fehlt? Denken Sie bitte zurück an den damaligen Versuch der Regierungsparteien, sich auf eine Motion zu einigen: die Interessen, der politische Wille, die Betrachtungsweisen waren aber zu verschieden, um eine Einigung zu erzielen.

Im Spannungsverhältnis Bundesrat/Parlament geht es doch um die politische Äusserung und um die politische Geschlossenheit. Wenn sich der Bundesrat mit seiner Verwaltung in den letzten Jahren stärker zu machen vermochte, dann liegt das daran, dass das Parlament seine Geschlossenheit sozusagen völlig aufgegeben hat. Unsere Aufspaltung in kleine politische Gruppierungen und die Verschiedenheiten in den politischen Ideen und Betrachtungen führen dazu, dass eben keine Mehrheiten zustande kommen.

Ich meine nicht völlig fehlzugehen, wenn ich Kollege Binder sage: Politischer Wille, politische Kraftanstrengung, Konzentration auf das Wesentliche, das sind jene Mängel, die wir auf Seiten des Parlamentes feststellen. Es scheint mir, dass wir heute bei der Motion Binder etwa vor einer ähnlichen Lage stehen wie in vielen industriellen Unternehmungen: Wenn etwas nicht gut geht, dann sucht man nach neuen organisatorischen Strukturen, man schafft neue Institutionen und Leitungsstäbe und regelt schliesslich neue Kompetenzordnungen. Dabei liegt es schlicht und einfach an der Führung, an den Persönlichkeiten, an dem, was eben auch in der Politik die Kraft des Parlamentes ausmachen würde und ausmachen könnte: Was es brauchen würde, wäre die Bereitschaft, sich in wichtigen Dingen politisch zusammenzurufen.

Ich anerkenne, dass das von Kollege Binder anvisierte Problem hohe Dringlichkeit hat, aber die von ihm vorgeschlagene Lösung trifft den Kern der Sache nicht. Es geht vielmehr um eine erklärte Zusammenfassung der zersplitterten Meinungen und der politischen Kräfte, so dass wir in der Lage sind, mit Mehrheiten dem Bundesrat entgegenzutreten zu können.

Affolter: Gestatten Sie auch noch eine Bemerkung zu dieser Motion (oder bald Postulat) aus einem anderen politischen Lager.

Es ist richtig, wenn wir uns darüber aussprechen, weil tatsächlich fundamentale Fragen aufgeworfen werden und weil auch der Motionär seinem Vorstoss einen recht bedeutenden Stellenwert gibt.

Kürzlich mokierte sich Oskar Reck in der «Weltwoche» über die nahezu systematische Verschleppung grosser nationaler Probleme, die zur Hauptsache vom Parlament verschuldet werde. Ich habe mich gefragt, ob sich das, was Herr Kollege Binder in seiner Motion fordert, als Remedur gegen solche Verschleppung, als Ausweg aus dieser Immobilität des Parlamentes oder – wie es Reck etwas pointiert formuliert – aus dem «Siechtum des schweizerischen Bundesstaates» anbiete.

Die Begründung von Herrn Binder liesse darauf schliessen. Auch ich glaube, dass unser politisches System konstitutionelle Führungsschwierigkeiten aufweist. Das ist nichts Neues. Die Rollenverteilung zwischen Parlament und Bundesrat in der Leitung der eidgenössischen Staatsgeschäfte, aber auch in der politischen Planung, gab immer wieder zu reden. Ich verweise auf die Entstehungsgeschichte der Regierungsrichtlinien, die ich hier nicht wiederzugeben brauche.

Herr Muheim hat es bereits gesagt: Es sind erst drei Jahre her, seit man sich in diesem Rat mit dem Komplex der politischen Planung sehr intensiv auseinandergesetzt hat. In diesen drei Jahren hat sich an der Haltung des Ständerates, überhaupt an der Sachlage hinsichtlich dieser politischen Planungsideen, nichts oder nicht viel geändert. In unserem Staatsaufbau, mit Initiativrecht und Referendum, mit freier Stimmabgabe des Parlamentärs, mit voll ausgebildetem Zweikammersystem, ist Planung eben überhaupt nur in einem relativierten Sinn zu bejahen. Wenn der Ständerat seinerzeit alle theoretischen Alternativen über politische Planung abgelehnt hat, dann muss an diesen Realitäten und an der damaligen Begründung (die ich nicht wiederholen möchte) der etwas idealistische Höhenflug des Motionärs gemessen werden.

Es mutet irgendwie illusionär an, die politische Planung zu einer «Hauptzuständigkeit der Bundesversammlung» zu erklären, wie das im Motionstext verlangt wird. Unter der Macht der Fakten, auch unter dem Eindruck unserer Staatsstruktur und unseres politischen Systems muss sich das Parlament – ich sage auch: leider – damit bescheiden, mit dem bestehenden Instrumentarium auf die Staatspolitik planerisch Einfluss zu nehmen. Es ist sehr attraktiv und publikumswirksam, vom Parlament mehr Besinnung auf Eigenwerte, mehr schöpferische Phantasie oder – wie gesagt wurde – mehr Einfluss, grösseren Beachtungsgrad, mehr Führungs- und Machtanspruch zu verlangen und weniger in Selbstbescheidung zu machen, also dem Bundesrat aufzuzeigen, wer die oberste Gewalt im Bund und damit das Sagen hat.

Ist das aber tatsächlich auch realistisch? Ich glaubte das früher auch einmal, heute aber nicht mehr! Markenzeichen des schweizerischen Parlamentarismus ist nun einmal der Pragmatismus, das unablässige Suchen nach Kompromissen, die Resultante aus dem Parallelogramm der politischen Kräfte. Das bedeutet vom Faktischen her – nicht vom Wünschbaren – eindeutige Kontraindikation zur Idee einer effizienten politischen Planung auf der Basis Bundesversammlung. Diese Planung müsste doch mehr als blosses Window-dressing sein. Der helvetische Pragmatismus steht der Idee einer politischen Planung, die diesen Namen wirklich verdienen würde, aber im Wege.

Es kommt etwas dazu, das vielleicht den Vorstellungen des Motionärs noch viel mehr im Wege steht – leider auch eine politische Realität: Unser Parlament muss sich zunehmend den Vorwurf gefallen lassen, bedeutende langfristige Aufgaben, Gesamtkonzeptionen, grosse Gesetzesprojekte eher zögernd an die Hand zu nehmen und nicht ausgesprochen speditiv zu behandeln. Als Gründe führt man immer gerne Finanzknappheit oder die zunehmende Überlastung der Räte an. Ich glaube jedoch, der hauptsächlichste Grund liege im minimal gewordenen Konsens der Bundesratsparteien.

Auch diese helvetische Spezialität hat ihre Geschichte. Schon vor 15 Jahren wurde von den Freisinnigen die Ausarbeitung eines Minimalprogrammes der Bundesratsparteien angeregt. Vier Jahre später war es die CVP, die sich für Koalitionsgespräche und für eine tragfähige Regierungsbasis mit Legislaturzielen stark machte. 1972 erreichte man auch eine gemeinsame Erklärung der Konkordanzpartner, allerdings ohne jeden Stempel von Verbindlichkeit. Aber dann ging es wieder eindeutig bergab: 1975 brachte man nichts mehr zustande, was die Bezeichnung eines minimalen Konsens verdient hätte; ebensowenig hat uns dann 1979 die Schwerpunkteerklärung weitergebracht.

Heute sind die Aussichten für einen minimalen Konsens eher noch trüber. Unabdingbare Voraussetzung für die vermehrte Einschaltung der Räte in die politische Planung (als aktive Partner des Bundesrates und nicht bloss stille Teilhaber) ist jedoch eine minimale Verständnissbereitschaft unter den Regierungsparteien, die Einigung auf ein gemeinsames Minimalprogramm. Ein Aufrufen des Parlamentes verlangt auch der Motionär; aber er fordert damit etwas, von dem er selbst wissen müsste, dass es unter den derzeitigen politischen Gegebenheiten unerfüllbar ist. Wenn es für wichtigste laufende Staatsgeschäfte nicht gelingt, zu einer Einigung unter den Konkordanzpartnern zu kommen, wie soll denn das Parlament über wichtige Pläne der Staatstätigkeit einen tragfähigen Konsens herstellen können?

Ich habe hier vor zwei Jahren schon die dringende Notwendigkeit einer solchen Basis unterstrichen, aber ohne grossen Erfolg. Deshalb hätte ich dieser Motion nicht zustimmen können; nicht weil das Anliegen zu verneinen wäre, sondern weil es an wesentlichen Voraussetzungen fehlt, ohne die die Verwirklichung der Vorstellungen des Motionärs leider völlig chancenlos erscheint. Man würde den Bundesrat (darum verstehe ich, dass er sich wehrt) zu etwas verpflichten, was er unter den heutigen politischen Verhältnissen überhaupt – auch im entferntesten – nicht erfüllen könnte.

Zur formellen Seite der Angelegenheit: Ich möchte dem Herrn Motionär noch einen anderen Weg aufzeigen. Er hat sich zur Umwandlung seines Vorstosses in ein Postulat bereit erklärt. Weil das Problem aber wirklich von Bedeutung ist, sollte dem, was dem Vorstoss Binder an realistischem Gehalt noch verbleibt, doch sorgfältig nachgegangen werden. Wir sollten aber dem Bundesrat, der ohnehin nur bescheidene Begeisterung dafür aufbringt, keinen solchen Auftrag geben, sondern uns selbst überlegen, wie diese Planungsideen allenfalls in die Wirklichkeit umgesetzt werden könnten. Darum frage ich mich, ob es nicht besser gewesen wäre, statt den bequemen, aber unrühmlichen Weg der Umwandlung zu gehen, ein Gremium mit der Prüfung dieser Fragen zu beauftragen, das gegenwärtig schon damit befasst ist.

Wir haben das erweiterte Büro des Ständerates mit der Behandlung der parlamentarischen Initiative Muheim hinsichtlich Zukunft des Parlamentes betraut. Dieses Gremium hat seine Arbeiten ausgesetzt, bis Beschlüsse des Nationalrates in dieser Beziehung vorliegen werden. Auf diese Weise wären wir heute nicht gezwungen, dem Bundesrat ein ungeliebtes Kind in den Schooss zu legen, sondern würden ein eigenes Gremium beauftragen, diesen Fragen weiter nachzugehen.

Darum möchte ich den Herrn Motionär bitten, sich diese Frage noch einmal zu überlegen. Die sehr allgemeine Formulierung der Motion, das Fehlen jeglicher Hinweise, wie sich die Vorstellungen des Motionärs verfassungsrechtlich oder auch gesetzlich niederschlagen sollen, die von Herrn Bundesrat Aubert aufgeworfenen Probleme der Selbstbindung des Parlamentes, der rechtlichen Bedeutung parlamentarischer Planungsbeschlüsse und anderes mehr, erfordern noch sehr viele sorgfältige Abklärungen, die wir – in eigener Sache – wohl besser selbst vornehmen oder veranlassen sollten.

Deshalb würde ich es für die elegantere Lösung halten, wenn der Ständerat heute im Sinne des Artikels 27 Absatz 3 des Geschäftsreglementes die Überweisung der Motion zur

näheren Prüfung an das erweiterte Büro des Ständerates beschliessen würde. Ich stelle keinen Antrag, denn es ist ja Sache des Motionärs, sich dazu zu äussern.

Dobler: Die Motion bzw. das Postulat Binder steht zweifellos im Zusammenhang mit der Behandlung des Zwischenberichtes über die Regierungsrichtlinien in der Wintersession. Das Unbehagen und die Kritik, die damals in bezug auf die Debatte unserer Räte geäussert wurden, beruhten insbesondere darauf, dass die ganze Diskussion in unseren Debatten gewissermassen «stillstand», dass eben keine Beschlüsse gefasst werden konnten.

Ich stelle fest, dass wir heute wieder auf der gleichen Stufe gelandet sind. In einer anderen Disziplin würden wir sagen: Es ist ein Gehen an Ort. Ich bedaure, dass Herr Kollege Binder seine Motion in ein Postulat umgewandelt hat. Ich habe seinerzeit mitunterschrieben, aber ich weiss, dass rechtlich der Motionär ja nicht gehalten ist, die Mitunterzeichner anzufragen, ob sie an der Motion festhalten oder nicht.

Gestatten Sie mir aber noch in bezug auf die heutige Diskussion eine kurze Analyse. Ich stelle fest, dass wir uns heute ebenfalls, wie in der vergangenen Session, darüber streiten, wer im Sinne des Gewaltentrennungsprinzips eigentlich die Führung in diesem Staate hat. Unbestrittenermassen ist und bleibt doch die oberste Gewalt immer noch die Bundesversammlung. Es wurde aber und wird auch immer noch kritisiert, dass die wirkliche Verteilung der Macht im Laufe der Zeit sich ganz anders entwickelt hat, indem *de facto* eine immer grösser werdende Machtfülle auf die Exekutive übergegangen ist. Der Grund, weshalb der theoretische gewaltentrennende Gesetzgebungsstaat in zunehmendem Masse zu einem Exekutivstaat geworden ist, liegt darin, dass die Regierung vielfach praktisch allein entscheidet, was zu tun sei und in welche Richtung die Entwicklung geleitet werden soll. Insbesondere bei den Regierungsrichtlinien zeigt es sich, dass das Parlament es bei deren Kenntnisnahme bewenden lassen muss; von der politischen Planung hingegen ist es faktisch ausgeschlossen. Ich glaube nicht, dass das Instrumentarium, wie es von Herrn Kollege Muheim angedeutet wurde, genügt, um hier auch planungsmässig effizient eingreifen zu können. Wir sehen ja, dass der Motionär mit seiner Motion tun und machen kann, was er will. Er kann sie zurückziehen, wenn es ihm beliebt. Ich teile aber die Bedenken grundsätzlicher Art, die Herr Kollege Binder geäussert hat, und gehe mit seinen Zielsetzungen einig. Das Parlament muss künftig vermehrt in die Planung einbezogen werden.

Im Zusammenhang aber mit diesen grundsätzlichen Erwägungen stellt sich zugleich eine weitere Frage. Die verstärkte Tätigkeit des Parlamentes würde auch die Übernahme einer neuen und sogar sehr wichtigen Aufgabe involvieren. Es stellt sich demnach gleichzeitig die Frage, ob unser Milizsystem überhaupt geeignet ist, diese Aufgabe zu erfüllen. Gerade mit dieser Konfrontation muss wieder einmal die Forderung nach Parlamentsreformen erhoben werden. Herr Kollege Affolter hat offensichtlich auch in dieser Richtung votiert. Der derzeitige Betrieb, der durch die Einschaltung des Fernsehens mit der Übertragung ganztägiger Debatten noch schwerfälliger und noch weniger effizient geworden ist, ist für die Lösung der anbegehrten Aufgabe wenig geeignet. Organisatorisch-administrative Verbesserungen oder gar grundsätzliche Reformen sind unabdingbar, soll sich das Parlament auf seine fundamentale Aufgabe der Führung berufen.

Die Motion bzw. nunmehr das Postulat stellt eine grundsätzliche Forderung im Sinne der staatsrechtlichen Rollenverteilung. Dies ist praktisch nur lösbar, wenn auch die Funktionstüchtigkeit des Parlamentes gewährleistet ist. Wer also A sagt, muss zwangsweise auch B sagen.

Ich wiederhole: Den Umstand, dass die Motion in ein Postulat umgewandelt wurde, bedaure ich. Die Wichtigkeit der Sache wäre motionswürdig gewesen, egal welches Schicksal der Motion hier und jetzt beschieden gewesen wäre. Die aufgeworfene Frage aber bleibt so oder anders im Raum.

M. Aubert: Le motionnaire a accepté de transformer sa motion en postulat. Comme on disait il y a quelques années en France, on ne tire pas sur une ambulance. J'aimerais tout de même, M. Binder ayant pris à partie les sceptiques, expliquer pourquoi, personnellement, je ne crois pas aux idées qu'il a développées tout à l'heure.

Il me semble que les propositions de M. Binder ne cadrent pas avec notre droit constitutionnel. Je ne parle pas de la lettre de la constitution. M. Binder lui-même envisage la possibilité de la réviser; et, en effet, il n'est pas très difficile d'ajouter un chiffre à l'article 85. Je parle de l'esprit de notre constitution, de notre régime constitutionnel.

Du temps de la constitution de 1848, les idées de M. Binder auraient, me semble-t-il, pu trouver une application. Notre première constitution était ambivalente sur les rapports entre le Parlement et le Gouvernement. On aurait pu avoir un régime d'assemblée; on aurait pu avoir un régime parlementaire, par exemple un gouvernement Stämpfli en 1860, suivi par un gouvernement Escher en 1863.

Depuis 1874, en revanche, les choses ont bien changé: notre régime constitutionnel ne s'accommode plus des revendications de M. Binder.

En 1874, nous avons eu le référendum sur les lois. Le Parlement s'est affaibli, il a perdu le dernier mot.

En 1891, nous avons eu l'initiative populaire, avec des projets rédigés de toutes pièces. Le Parlement s'est dissipé, il s'est mis à courir après l'opinion publique.

En 1918, nous avons eu la représentation proportionnelle, la cassure du Parti radical, la montée du Parti socialiste. Le Parlement s'est émiétté, il n'a plus eu de parti majoritaire. Voilà le décor dans lequel nous débattons de la motion Binder.

Il y a encore autre chose. Il me semble que nous devrions nous interroger sur la différence de nature qui existe entre le Gouvernement et le Parlement.

C'est trop peu de dire que le Conseil fédéral est un organe peu nombreux, mais permanent; tandis que l'Assemblée fédérale est un organe plus nombreux, mais intermittent. Cela est vrai, mais il y a une différence plus profonde entre le Gouvernement et le Parlement. Le Conseil fédéral est un corps, un collègue, qui est capable d'avoir une volonté politique continue. Je ne dis pas qu'il en ait toujours une, mais je dis qu'il est capable d'en avoir une. Et les membres du Gouvernement, qui sont dans la minorité, sont obligés, à l'extérieur du moins, de défendre cette volonté politique continue.

La nature de l'Assemblée fédérale est tout à fait différente. C'est une chambre de personnes. Je ne dis pas qu'elle n'est pas capable d'avoir une volonté politique, mais elle en a une coup par coup, lorsqu'elle vote. Ensuite, lorsqu'un vote a été obtenu par une majorité contre une minorité; ceux qui faisaient partie de la minorité ne sont pas du tout liés par la volonté de la majorité. Ils peuvent, par exemple, la combattre dans une campagne référendaire. Il faut, pour apprécier la motion Binder, avoir bien présente à l'esprit cette différence fondamentale de nature entre notre Gouvernement et notre Parlement.

J'en viens maintenant au contenu même de la proposition à la participation du Parlement à la planification. Je peux l'imaginer de deux manières: par une commission ou par un vote des conseils.

Je peux imaginer d'abord que des parlementaires participent à l'élaboration du rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale. Je vois très bien une commission du plan, un peu comme était la Commission des pleins pouvoirs (Vollmachtenkommission) que nous avons eue pendant la deuxième guerre mondiale, et qui collaborait avec le Conseil fédéral à l'établissement d'ordonnances.

Mais qui choisirait ces parlementaires et qui représenteraient-ils? Ils représenteraient eux-mêmes, éventuellement le groupe politique auquel ils appartiennent. Ils ne représenteraient pas l'Assemblée fédérale, de sorte que nous n'aurions pas, avec cette commission, une véritable participation du Parlement à la planification, telle que le motionnaire la demande.

Cela étant, mon cher collègue, vous n'échapperez pas à l'autre terme de l'alternative. Si vous voulez cette participation, il faudra bien qu'un jour, à un moment donné, l'Assemblée fédérale se prononce par un oui ou par un non. Vous dites que vous ne demandez pas un «Genehmigen», que vous vous contentez d'un «Befinden», l'allemand a de ces subtilités. Il est possible que cette distinction vous dise quelque chose, mais pour nous autres, Suisses romands, la seule participation véritable du Parlement suppose une procédure qui le conduise à dire, à un certain moment: oui, ceci est mon plan.

Mais quel plan, avec quatre partis principaux et sous la menace constante du référendum?

Je me rappelle avoir assisté, le 1^{er} décembre 1975, dans le hall de l'Hôtel Bellevue, à un spectacle animé. Toutes sortes de journalistes étaient là, qui attendaient visiblement quelque chose, quelque chose comme la décision d'un conclave. Ils attendaient que les partis gouvernementaux se soient entendus sur un contrat de législation. Vous avez peut-être vécu cette animation – plusieurs d'entre vous y ont fait allusion – cette attente, cette espérance. Qu'en est-il sorti? Rien, absolument rien!

En décembre 1981, et c'est, paraît-il, le point de départ de notre discussion d'aujourd'hui, puisque c'est alors que M. Binder nous a fait part de ses intentions, un groupe extrêmement poli, extrêmement modéré, avait déposé une motion bien ronde à laquelle il n'y avait pas grand-chose à redire. Or que s'est-il produit? Un membre d'un autre groupe – celui de M. Binder – est monté à la tribune pour dire que cette motion était excellente, mais il l'a aussitôt combattue en disant: il y manque ceci, il y manque cela. La motion a été rejetée.

Les hommes politiques français de la III^e République avaient inventé une très belle expression. Ils parlaient des motions «nègre blanc». Je ne sais pas si on ose encore employer cette expression aujourd'hui, mais tout le monde comprend ce qu'elle veut dire. Une motion «nègre blanc», pour parler le langage d'aujourd'hui, c'est une motion qui dirait, par exemple: il faudra combattre l'inflation tout en préservant les acquis sociaux; ou bien: il faudra protéger l'environnement tout en tenant compte des exigences de l'économie; ou bien: il faudra renforcer la défense nationale dans les limites de nos possibilités financières; ou encore: il faudra protéger la paysannerie tout en respectant nos engagements internationaux, etc. Des évidences, des platitudes. Est-ce cela que vous voulez? Est-ce un plan «nègre-blanc»? On dit que le Conseil fédéral, dans son rapport sur les Grandes lignes, a été un peu fade. C'est vrai, mais il ne pouvait pas être autre chose. Ah, si vous sortez le Parti socialiste, si vous voulez partir en guerre et couper le pays en deux, c'est une autre affaire! Mais, dans la concordance que nous avons aujourd'hui, le Gouvernement ne peut pas ne pas être un peu fade. Eh bien! la motion de M. Binder aura simplement pour résultat que les rapports sur les Grandes lignes seront encore un peu plus fades.

J'ai demandé: quel plan? Je demande maintenant: quelle sanction? Il faudra bien que quelqu'un soit lié, s'il y a un vote à l'Assemblée. Mais ce n'est pas l'Assemblée qui se liera elle-même – M. Binder en convient. C'est le Conseil fédéral qui sera lié. Il n'est pas possible qu'une approbation du rapport par le législatif n'ait pas, comme conséquence, un caractère obligatoire pour l'exécutif.

Alors, si les circonstances changent, et elles changent assez souvent, que va-t-il se produire? Vous voulez que le Conseil fédéral démissionne? Non, vous ne le voulez pas. Le Conseil fédéral ne démissionnera pas. Il s'écartera, tout simplement, des Grandes lignes et il dira pourquoi. Mais il le fait déjà, avec la loi de 1979. Je ne vois pas pourquoi on cherche une manière compliquée de dire ce que nous avons déjà.

Mon cher collègue, vous avez constamment argumenté par l'article 71 de la constitution fédérale. C'est vrai que l'Assemblée fédérale est l'autorité suprême, sous réserve du peuple et des cantons. C'est vrai qu'elle est juridiquement supérieure au Conseil fédéral. Mais que signifie cette

supériorité? Elle signifie simplement que le Conseil fédéral ne peut pas s'opposer aux actes de l'Assemblée fédérale, à moins que la constitution ne l'y autorise, ce qui est assez rare; mais qu'en revanche, l'Assemblée fédérale, elle, n'est pas tenue de se conformer aux actes du Conseil fédéral. Seulement, cette supériorité doit se manifester là où il est de la nature des Chambres qu'elle se manifeste, c'est-à-dire sur des questions précises. Par exemple, en refusant d'entrer en matière sur un projet du gouvernement; en modifiant un projet par voie d'amendement; en approuvant une motion bien délimitée; en soutenant une initiative parlementaire contre le gré du gouvernement. Là est le génie de l'Assemblée fédérale, c'est là qu'elle peut montrer sa supériorité sur le Conseil fédéral. Qu'elle commence donc, mon cher collègue, par user de ces moyens-là, avant d'apposer, sous un plan dépourvu de substance, une signature dépourvue d'effet.

Binder: Ich habe diese Debatte mit Interesse verfolgt und kann verstehen, dass der Bundesrat meinen Vorstoss nicht als Motion entgegennehmen will. Er befindet sich heute mit seinen Richtlinien in einer feudalen Situation. Ich kann aber nicht verstehen, dass im Parlament dauernd diese Skepsis vorherrscht und gross vorgetragen wird. Die politische Planung besteht. Es muss eine Leitung im Staate vorhanden sein; und es ist schon Sache des Parlamentes, einmal zu sagen, ob es an dieser Leitung wirklich teilhaben will oder nicht.

Herr Muheim hat gesagt, diese Kenntnisnahme sei nicht null, sie sei etwas. Persönlich finde ich, was wir heute haben, ist fast null. Ich erinnere an die Motion Blocher im Nationalrat. Da hat man erklärt, das Begehren sei verfassungs- und gesetzeswidrig; folglich hat man die Motion abgelehnt. Andererseits waren wir selber inkonsequent. Wir haben uns sehr massiv in die Finanzplanung eingemischt und haben gesagt, dort wollen wir planen, wollen wir mitwirken.

Herr Affolter möchte mir eine goldene Brücke bauen. Ich habe mir diesen Weg auch überlegt; ich bin aber nach dem Studium aller Unterlagen über dieses Thema, insbesondere derjenigen der parlamentarischen Kommissionen, nicht überzeugt, dass etwas herauschaut, wenn wir die Motion einer eigenen Kommission unterbreiten. Diese Kommission würde wiederum sehr viele Sitzungen abhalten, ohne sich schliesslich auf etwas einigen zu können. Deshalb stimme ich der Lösung zu, wenn auch schweren Herzens, es sei die Motion in ein Postulat umzuwandeln, worauf uns der aussagefähige Bericht des Bundesrates unterbreitet wird. Nachher werden wir weiter diskutieren können.

Herrn Aubert möchte ich sagen: Die Mehrheit der Staatsrechtslehrer steht heute auf dem Standpunkt von Herrn Eichenberger, ist also der Meinung, dass sich das Parlament irgendwie in die Planung einschalten muss, wenn es noch die oberste Gewalt im Bund sein will. Ich glaube, es ist nun wirklich an der Zeit, dass das Parlament nicht einfach dauernd resigniert und eine schlechte Figur nach aussen macht.

Ich bin also mit der Umwandlung meiner Motion in ein Postulat einverstanden. Mein Postulat ist an sich nicht bekämpft worden, weshalb ich Sie bitten möchte, mindestens dieser Lösung zuzustimmen.

Vizepräsident **Weber:** Herr Binder kommt nicht auf seinen Entscheid zurück. Es bleibt beim Postulat. Das Postulat wird nicht bekämpft. Es ist somit überwiesen.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Schluss der Sitzung um 10.55 Uhr

La séance est levée à 10 h 55

Zehnte Sitzung – Dixième séance

Donnerstag, 18. März 1982, Vormittag

Jeudi 18 mars 1982, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Dillier

81.046

Institut für Berufspädagogik. Neubau
Institut de pédagogie. Bâtiments

Botschaft und Beschlussentwurf vom 12. August 1981 (BBI III, 149)
Message et projet d'arrêté du 12 août 1981 (FF III, 137)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. Donzé, rapporteur: L'article 36 de la loi fédérale sur la formation professionnelle charge la Confédération de la formation des maîtres enseignants à plein temps ou à titre accessoire dans les écoles professionnelles, ainsi que du perfectionnement des connaissances lorsque l'une et l'autre ne sont pas données dans les hautes écoles.

Dans ce but, l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle, fondé le 17 mai 1972 par arrêté du Conseil fédéral, joue le rôle de centre suisse de documentation en matière d'enseignement professionnel et assume des responsabilités en ce qui concerne la recherche dans ce domaine. Il forme donc les maîtres professionnels selon un programme de quatre semestres d'études à plein temps. Selon la formation antérieure du candidat, la formation pour l'enseignement des seules branches techniques est de deux à trois semestres. L'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle dispose à Lausanne et à Lugano de cycles d'études dont l'objectif est le même, mais dont la répartition dans le temps des études est différent. Si le message que nous avons étudié précise qu'il n'est pas prévu de doter les filiales de Lausanne et de Lugano de bâtiments qui seraient propriété de la Confédération et que, pour cette raison, les considérations de ce message ne concernent que le siège de Berne, la commission a regretté le manque de renseignements sur ces filiales de Lausanne et de Lugano. Il apparaît donc absolument indispensable que la Confédération suive avec soin le travail fait en Suisse romande et au Tessin, et ne limite pas son effort en faveur du seul siège de Berne.

L'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle est actuellement logé provisoirement dans des locaux qui appartiennent à l'Ecole d'ingénieurs de Berne. Vu l'extension de l'institut, la Ville de Berne a demandé à la Confédération de trouver une solution définitive pour ces locaux sans trop tarder. Les locaux actuels ne permettent pas à l'institut de s'acquitter de ses tâches diverses et complexes, institut qui occupe actuellement treize personnes à plein temps et une à temps partiel. De surcroît, une bonne partie de l'enseignement est dispensé par des chargés de cours. Quant à l'effectif des étudiants, il est actuellement de 105. Encore une fois ces renseignements ne concernent que le siège de Berne. Beaucoup de disciplines doivent être enseignées dans d'autres locaux distants du centre et le message insiste avec raison sur les conditions de travail devenues absolument incompatibles avec les tâches définies par la loi.

Motion Binder Politische Planung. Mitwirkung des Parlaments

Motion Binder Participation du Parlement à la planification politique

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.904
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1982 - 08:50
Date	
Data	
Seite	161-168
Page	
Pagina	
Ref. No	20 010 459