

**Fünfte Sitzung – Cinquième séance**

**Donnerstag, 20. September 1990, Vormittag**  
**Jeudi 20 septembre 1990, matin**

08.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Ruffly

**Le président:** Avant de passer à l'ordre du jour, je vous fais la communication suivante: la Conférence des présidents de groupe s'est réunie en séance ordinaire pour faire le point de la situation. Elle a décidé de traiter le message concernant les mesures de lutte contre le renchérissement dans le domaine des taux hypothécaires le mercredi 26 septembre, à la suite de la loi sur la radioprotection, et avant la surveillance des prix.

En outre, la Conférence des présidents de groupe a accepté le caractère urgent de quatre interpellations dont les sujets sont: les négociations du GATT et la politique agricole (deux interpellations), la politique de la construction et du logement et l'adaptation au renchérissement des rentes AVS et AI.

Ces objets supplémentaires ont amené la Conférence des présidents de groupe à éliminer un objet qui, au point de vue du traitement et du temps de traitement, était l'équivalent de ces interpellations et de cet arrêté fédéral urgent. Pour cette raison, la Conférence des présidents de groupe a décidé de rayer de notre programme le traitement du Code pénal et du Code pénal militaire et de le renvoyer à la prochaine session. Les interpellations urgentes seront donc traitées le mercredi 3 octobre.

Enfin, le principe de la session spéciale du mois de janvier de l'année prochaine a été décidé. La Conférence des présidents de groupe vous fera une proposition de programme pour le début de la session de décembre.

86.015

**Politische Planung.**  
**Mitwirkung des Parlamentes**  
**Planification politique.**  
**Participation du Parlement**

Bericht des Bundesrates vom 10. März 1986 (BBI II, 1)  
 Rapport du Conseil fédéral du 10 mars 1986 (FF II, 1)

Beschluss des Ständerates vom 11. März 1987  
 Décision du Conseil des Etats du 11 mars 1987

Bericht der Kommission vom 31. Oktober 1988 (BBI 1989 I, 1205)  
 Rapport de la commission du 31 octobre 1988 (FF 1989 I, 1160)

Stellungnahme des Bundesrates vom 16. August 1989 (BBI III, 351)  
 Avis du Conseil fédéral du 16 août 1989 (FF III, 346)

Kategorie I, Art. 68 GRN – Catégorie I, art. 68 RCN

88.237

**Parlamentarische Initiative**  
**(Kommission 86.015)**  
**Verfahren der politischen Planung**  
**Initiative parlementaire**  
**(Commission 86.015)**  
**Procédure concernant la planification politique**

Bericht der Kommission vom 31. Oktober 1988 (BBI 1989 I, 1205)  
 Rapport de la commission du 31 octobre 1988 (FF 1989 I, 1160)

Stellungnahme des Bundesrates vom 16. August 1989 (BBI III, 351)  
 Avis du Conseil fédéral du 16 août 1989 (FF III, 346)

Ergänzender Bericht und Entwürfe der Kommission des Nationalrates vom 26. Februar 1990 (BBI II, 1210)  
 Rapport complémentaire et projets de la Commission du Conseil national du 26 février 1990 (FF II, 1153)

Frau **Uchtenhagen**, Berichterstatterin: Gegenstand dieses Geschäftes sind verschiedene Unterlagen, nämlich der Bericht des Bundesrates über die Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung (86.015) vom 10. März 1986, der Bericht der Kommission (Parlamentarische Initiative. Verfahren der politischen Planung) vom 31. Oktober 1988, die Antwort des Bundesrates vom 16. August 1989 und ein ergänzender Bericht Ihrer Kommission vom 26. Februar 1990.

Am 17. März 1982 überwies der Ständerat eine Motion Binder als Postulat, womit der Bundesrat eingeladen wurde, zu prüfen, ob es nicht angezeigt wäre, mit entsprechenden Gesetzesänderungen zu ermöglichen, dass das Parlament vermehrt in die politische Planung einbezogen würde, indem es über wichtige Pläne der Staatstätigkeit, insbesondere über die Richtlinien der Staatspolitik und den Finanzplan, zu Beginn der Legislatur befinden könnte.

In Erfüllung dieses Postulates unterbreitete der Bundesrat am 10. März 1986 seinen Bericht über die Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung, der auf Seite 15ff. einen Ueberblick über die möglichen Varianten der Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung gibt. In der Beratung des Berichtes schloss sich der Ständerat weitgehend den Ueberlegungen des Bundesrates an, wonach die Varianten «Genehmigung» und «Entscheid», welche Parlament und Bundesrat an seine Planung binden würden, zu wenig flexibel wären. Sie sind aber auch mit unserem Regierungs- und Parlamentssystem, mit seinen unter Umständen wechselnden Mehrheiten und den weitgehenden Volksrechten, die es immer wieder zulassen, dass Beschlüsse geändert werden, kaum vereinbar. Auch die Variante «Parlamentarische Planungserklärung» lehnte der Ständerat mehrheitlich ab, beschloss demnach, beim Status quo zu bleiben.

In der Diskussion sowohl der Kommission wie des Plenums kam indessen doch zum Ausdruck, dass die heutige Lösung «Behandlung der Richtlinien» in einer Kommission und allenfalls Verabschiedung von Richtlinienmotionen und Postulaten noch keine wirklich befriedigende Lösung der parlamentarischen Mitwirkung bei der Legislaturplanung gebracht habe. Der Kommissionspräsident sprach die Hoffnung aus, dass der Nationalrat auf der Stufe des Geschäftsverkehrsgesetzes das Problem der politischen Planung noch weiterverfolge. Ihre Kommission hat sich unter anderem auch durch Anhören der Professoren Eichenberger und Linder eingehend mit der Problematik der Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung auseinandergesetzt.

Wegen der zunehmenden Bedeutung der Planung in allen Bereichen stellt sich in der Tat das Problem, in welcher Form das Parlament bei der politischen Planung mitwirken kann, denn bei der Planung fallen Vorentscheide, welche die Gesetzgebung und Finanzhoheit des Parlamentes tangieren. Auch Ihre Kommission stellte wie die ständerätliche fest, dass das heutige Verfahren nicht zu befriedigen vermag.

Kritisiert wurde insbesondere, dass sich die Debatte über die Regierungsrichtlinien häufig in Einzelheiten verliert und kein klares Bild davon vermittelt, was die Räte von der beabsichtigten Regierungspolitik halten. Durch die Behandlung in einer speziellen Kommission ist nur ein kleiner Teil der Ratsmitglieder einbezogen. Zwar sind in dieser Kommission in der Regel die Partei- und Fraktionspräsidenten und andere «Grössen» wie etwa Mitglieder der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission vertreten, aber viele Mitglieder, vor allem Neugewählte, haben kaum eine Chance, in diese Kommission gewählt zu werden, und für sie wäre es zum Teil besonders interessant.

Da diese Richtlinienkommission meistens vor den Fraktions-sitzungen tagt, werden die Fraktionen zu spät in die Diskussion einbezogen und die Entscheide vorweggenommen. Die eingebrachten Richtlinienmotionen und Postulate sind zudem oft Restanzen aus den Wahlschlachten und daher meist nicht konsensfähig und auch von den Mehrheiten in diesem Rat nur in Ausnahmefällen für eine Ueberweisung durchsetzbar – unter Inkaufnahme des Frusts der anderen. Kein guter Start für ein neues Parlament!

Von verschiedenen Kommissionsmitgliedern wurde überdies kritisiert, dass das Parlament zu spät in den Planungsprozess einbezogen wird. Es kann den Bericht zur Kenntnis nehmen und mittels Richtlinienmotionen allenfalls Retouche am Gesetzgebungsprogramm einbringen, aber keinen Einfluss auf die hauptsächlichen Zielsetzungen und die Schwerpunkte der Legislaturperiode nehmen.

Da die Planung zudem ein iterativer Prozess ist, bei dem Probleme schrittweise definiert und Lösungen gesucht werden, die je nach Situation wieder angepasst werden müssen, sollte sich die Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung nicht darauf beschränken, zu Beginn der Legislatur Regierungsrichtlinien und Legislaturfinanzplan zur Kenntnis zu nehmen, sondern sie sollte auch die Verwirklichung der Planung während der ganzen Legislatur begleiten.

Was schlägt Ihnen Ihre Kommission vor? Wir waren uns bewusst, dass Milizparlament und politisches System der Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung relativ enge Grenzen setzen. Wir schlagen Ihnen folglich keine grossen Reformen vor, möchten aber doch mit einigen Verfahrensänderungen den Einfluss des Parlamentes, namentlich aber seiner Fraktionen, auf die Legislaturplanung verstärken. Gleichzeitig sollen die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bundesversammlung und Bundesrat im Planungsprozess betont und der Dialog zwischen den beiden Gewalten gefördert werden. Wir glauben, diese Ziele mit relativ kleinen Änderungen im Verfahren erreichen zu können.

So sollen in Zukunft die Regierungsrichtlinien nicht mehr von einer Kommission beraten werden, sondern ausschliesslich von den Fraktionen. Allerdings stellen wir uns eine bedeutend intensivere Diskussion in den Fraktionen vor, als dies gegenwärtig der Fall ist. Die Fraktionen nehmen nämlich in einer schriftlichen Fraktionserklärung Stellung zu den Zielsetzungen und Vorhaben des Bundesrates. Sie tauschen den Text der Fraktionserklärungen und allenfalls ergänzende Erläuterungen vor der Debatte untereinander aus und geben sie dem Bundesrat bekannt.

In der Debatte, die wie bisher in beiden Räten in der gleichen Session stattfinden soll, resümieren die Fraktionssprecher kurz ihre Fraktionserklärungen und gehen auf diejenigen der übrigen Fraktionen ein. Der Bundesrat nimmt Stellung zu den Fraktionserklärungen. Auch fraktionslose Ratsmitglieder können sich in der Debatte selbstverständlich äussern. Die beiden Räte nehmen am Schluss der Debatte vom Bericht des Bundesrates formell Kenntnis. Ueber die Fraktionserklärungen wird selbstverständlich nicht abgestimmt, denn sie dienen der Orientierung.

Gleichzeitig mit der Einführung der Fraktionserklärung soll die bisherige Richtlinienmotion abgeschafft werden. Die Motion ist ein Instrument, das den Bundesrat rechtlich verpflichtet, eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten oder eine Massnahme zu treffen. Sie passt im Grunde nicht zu den Regierungsrichtlinien und zum Finanzplan, weil diese im engen Sinn keinen rechtlich bindenden Charakter haben. Ausserdem hatten die

beiden Räte namentlich bei der Beratung der Regierungsrichtlinien 1983–87 grosse Mühe, zwei ähnliche Motionen zu vereinen, weil über Motionen keine Differenzbereinigung durchgeführt werden kann.

Wollte man die Richtlinienmotion neben den Fraktionserklärungen der Fraktionen beibehalten, würden wohl alle Fraktionen ihre wesentlichen Forderungen zusätzlich in die Form einer Richtlinienmotion kleiden. Das war in der Vergangenheit recht häufig der Fall, wenn Dutzende von Richtlinienmotionen eingereicht wurden. Dies würde das neue Instrument entwerten und Doppelspurigkeiten provozieren.

Um dem Parlament die Möglichkeit zu geben, sich bereits während des Planungsprozesses zur Legislaturplanung zu äussern, hatte die Kommission ursprünglich vorgeschlagen, dass der Bundesrat auf die Sommersession des vierten Legislaturjahres einen Vorbericht über die in der kommenden Legislaturperiode vorgesehenen Schwerpunkte der Regierungspolitik erstellt, zu dem sich die Fraktionen ebenfalls äussern können. Nachdem der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission vom 16. August 1989 auf die Schwierigkeiten hingewiesen hatte, die sich bei der Erstellung eines solchen Vorberichtes ergeben, verzichtet die Kommission darauf, einen solchen prospektiven Vorbericht vorzuschlagen. Hingegen hält sie daran fest, dass der Bundesrat jedes Jahr in einem kurzen Bericht darlegt, wieweit die Legislaturplanung verwirklicht wurde, in welcher Weise sie angesichts neuer Umstände verändert und weiterentwickelt werden muss: also mehr eine prospektive Sicht. Der Bericht soll Zukunftsaussagen enthalten, die sich vor allem im letzten Jahr der Legislaturperiode auf Aufgaben der folgenden Legislaturperiode beziehen sollen.

Die Ausführungen des Bundesrates in den jährlichen Berichten werden entsprechende, allerdings bloss retrospektive Kapitel im heutigen Geschäftsbericht ersetzen. Diese Planungsberichte werden jeweils in der Sommersession vor oder nach der Debatte über den Geschäftsbericht in beiden Räten zur Diskussion gestellt, wenn dies gewünscht wird. Es wird natürlich sehr häufig der Fall sein, dass es sehr kleine Berichte sind. Ist nichts Neues passiert, dann wird es eben keine Debatte geben. Wenn hingegen grosse Veränderungen den Bundesrat dazu bewogen haben, seine Pläne zu ändern, dann kann unter Umständen eine Diskussion stattfinden.

An den übrigen Vorschlägen – schriftliche Fraktionserklärungen, Abschaffung der Richtlinienmotion – hält die Kommission fest.

Ich bitte Sie, den Vorschlägen der Kommission zuzustimmen. Die beantragten bescheidenen Änderungen wurden von der ursprünglichen Kommission einstimmig gefasst. Von den nach den Wahlen neu hinzugekommenen Mitgliedern haben einzelne Vorbehalte angemeldet, insbesondere wegen einer befürchteten Mehrbelastung; sie haben aber nicht dagegen gestimmt. Wir glauben, dass sich diese Mehrbelastung in Grenzen hält und lohnt, weil die Fraktionen als Organe der politischen Meinungsbildung gestärkt werden. Im Nationalrat ergeben sich zudem wegen der gründlichen Vorarbeit der Fraktionen Zeitersparnisse durch eine kürzere, organisierte Debatte. Sie erinnern sich, dass wir über die Regierungsrichtlinien tagelang diskutiert haben, und es war ein wirres Durcheinander. Auch in der Presse wurden diese Debatten immer sehr schlecht apostrophiert.

Mit der Einführung einer Fraktionserklärung der Fraktionen und der Abschaffung der Richtlinienmotion lassen sich nach Auffassung der Kommission die Funktionen von Parlament und Regierung im Prozess der politischen Planung deutlich abgrenzen. Der Bundesrat plant, begründet seine Planung vor der Bundesversammlung, verwirklicht die Planung, passt sie geänderten Umständen an, begründet Abweichungen und berichtet der Bundesversammlung über den Vollzug.

Die Bundesversammlung und ihre Fraktionen beraten über die Planung, nehmen Stellung, kontrollieren die Verwirklichung, nehmen politischen Einfluss. An der Verwirklichung der Planung ist die Bundesversammlung natürlich insofern beteiligt, als sie die Vorlagen des Bundesrates beschliesst, ändert, zurückweist, ablehnt. Dazu gehört auch die Genehmigung des Budgets. Ferner wirkt die Bundesversammlung

durch eigene Vorlagen, durch parlamentarische Initiativen und Motionen auf die Planung ein.

Die Kommission beantragt Ihnen:

1. Vom Bericht des Bundesrates über die Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung Kenntnis zu nehmen. (Ich würde Ihnen raten, diesen Bericht zu lesen. Er ist eine sehr interessante, grundsätzliche Darstellung der Frage der politischen Planung und der Mitwirkung des Parlamentes.)
2. Der parlamentarischen Initiative der Kommission, die wir Ihnen heute vorschlagen, Folge zu geben und den Beschlusentwurf zur Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes und des Geschäftsreglementes des Nationalrates anzunehmen.

**M. Cotti**, rapporteur: Comme Mme Uchtenhagen vient de le dire, le Conseil des Etats présenta en 1987 un postulat au Conseil fédéral en demandant d'envisager l'opportunité d'adapter les normes pour permettre au Parlement de jouer un rôle plus important dans la planification politique. Il avait transformé une motion de M. Jules Binder en postulat. Il s'agissait surtout de décider au début de chaque législation les Grandes lignes politiques et les Grandes lignes du plan financier. Le 10 mars 1986, le Conseil fédéral soumettait aux Chambres un rapport donnant une vue d'ensemble sur les différentes formes possibles de participation du Parlement à la planification politique. Il présentait quatre variantes. Dans les variantes dites de décision et d'approbation, il s'agit d'une décision du Parlement qui donne à la planification politique son caractère juridiquement astreignant en liant par là le Parlement même aux décisions qu'il a prises en matière de planification. Dans les variantes dites de discussion – ce qui est plus ou moins appliqué aujourd'hui – et de déclaration, le Parlement n'arrête pas une planification contraignante; les effets des débats parlementaires sont d'ordre politique. Le Conseil fédéral souhaitait adopter des variantes souples et flexibles. Il invitait les Chambres fédérales à ne pas se contenter d'étudier les variantes présentées dans son rapport mais aussi à engager une discussion sur une répartition judicieuse du travail entre commissions et groupes, et une coordination de planification gouvernementale avec le programme du Parlement.

Le Conseil des Etats décidait en mai 1987 d'en rester au *status quo*. Les arguments de M. Jean-François Aubert ont eu, je crois, un poids déterminant. Il voit dans l'Assemblée fédérale un organe incapable de planifier. Le Parlement – du moins le nôtre, dit-il – n'est pas, de par sa nature, solide, cohérent, constant. Il n'a pas une majorité stable. Une déclaration ne serait d'aucun poids, l'assemblée pourrait s'en écarter à chaque moment. C'est donc par 28 voix contre 8 que le Conseil des Etats se limita à prendre acte du rapport du Conseil fédéral.

Votre commission n'est toutefois pas de cet avis. La solution actuelle n'est pas satisfaisante. La participation du Parlement à la préparation du plan politique est considérée comme insuffisante. Pourtant, la planification politique concerne des décisions préliminaires qui sont liées à des actes politiques financiers et législatifs de sa compétence. Les critiques au système peuvent être ainsi résumées:

- a. Le débat sur les grandes lignes se perd souvent dans des détails.
- b. Du fait qu'une commission *ad hoc* traite l'objet, les membres du Parlement ne sont pas directement intéressés, d'autant plus que la commission se compose en général des présidents des groupes et des Partis ainsi que de parlementaires d'expérience appartenant à la Commission des finances qui doivent assurer la coordination avec le plan financier. Les nouveaux parlementaires en sont presque toujours exclus, eux qui devraient être plus que les autres renseignés et orientés sur les programmes politiques.
- c. Comme la commission siège avant les séances des groupes politiques, ceux-ci sont normalement intéressés trop tard.
- d. Le Parlement, lui aussi, est investi de l'examen du plan lorsqu'il est déjà trop tard; il ne peut que prendre acte du plan et y apporter des retouches par le biais d'une motion.
- e. En outre, la planification est un acte dynamique: les problèmes doivent y être définis graduellement, les solutions doivent être adaptées à l'évolution des situations.

En somme, votre commission souhaite que le Parlement participe à la planification politique activement et non seulement au début de la législature. Il doit en suivre la réalisation pendant les quatre années qui la suivent.

Dans la proposition de la commission, il ne s'agit pas d'une réforme de grande envergure mais tout simplement d'introduire une nouvelle procédure. On espère par là intensifier la participation du Parlement à la planification politique et améliorer sa contribution en renforçant du même coup la position des groupes. Simultanément, la répartition des tâches entre le Conseil fédéral et le Parlement devrait être mise en évidence et le dialogue entre les deux pouvoirs sur la politique gouvernementale renforcé. Les groupes jouent selon notre avis – ou devraient jouer si notre proposition est acceptée – un rôle important. Ils ont une tâche fascinante et engageante, l'examen d'un programme qui déterminera beaucoup d'actes politiques de la législature qui commence. Ils indiqueront les objectifs et les mesures qu'ils appuient et ceux qu'ils rejettent. Ils élaborent des déclarations écrites portées à la connaissance des autres groupes et du Conseil fédéral et remises à chaque membre des conseils avant les délibérations. Les deux Chambres prendront acte des Grandes lignes du gouvernement. On ne votera pas sur les déclarations des groupes. On abolit la motion sur les Grandes lignes, car cette motion est un instrument qui engage le Conseil fédéral à présenter des projets de loi ou à adopter des mesures, qui ne s'adapte ni aux Grandes lignes ni au Plan financier et qui n'a aucun caractère liant. Le Conseil fédéral sera tenu de présenter chaque année un bref rapport concernant la réalisation et l'évolution future du programme de législature. Il justifie les modifications, les nouveaux projets, les changements de priorités. Les rapports du Conseil fédéral remplacent ainsi le chapitre de contenu analogue mais exclusivement rétrospectif du rapport de gestion.

En conclusion, l'introduction de la déclaration des groupes et l'abolition de la motion permettent de mieux définir les compétences du Parlement et du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral planifie, présente sa planification, la réalise, l'adapte aux nouvelles circonstances, et en fait rapport au Parlement. Le Parlement et les groupes prennent position sur le rapport et contrôlent son exécution. Le Parlement, lui, participe à l'exécution chaque fois qu'il se prononce sur une proposition du Conseil fédéral en acceptant le budget par exemple, en présentant des propositions pas seulement par le biais de l'initiative et de la motion.

Je vous prie donc de bien vouloir adopter les propositions de la commission. Elle souhaite que le conseil prenne acte du rapport du Conseil fédéral sous la forme actuelle de la participation du Parlement à la planification et vous demande de donner suite à l'initiative parlementaire de la commission ainsi que d'adopter le projet d'arrêté tendant à modifier la loi sur les rapports entre les conseils et le règlement du Conseil national.

**M. Eggly**: Le groupe libéral appuie les nouvelles propositions de la commission qui ont fait en effet l'objet d'une longue recherche de consensus. En la matière, on ne peut jamais être sûr d'une amélioration réelle, quand bien même le but, à savoir une participation renforcée du Parlement à la planification politique, n'est pas contesté. Il vaut la peine en tout cas de faire une expérience et l'on verra bien si l'on aboutit à la fois à une amélioration et à une simplification de la procédure.

Il n'y aura donc plus qu'un seul grand rapport du gouvernement au début de la législature et par ailleurs des rapports annuels, séparés du rapport de gestion – ce qui est très important – avec si possible dans chacun une vue plus prospective que jusqu'ici surtout la dernière année.

Nous souscrivons aussi à l'idée de supprimer la Commission d'examen des Grandes lignes de politique gouvernementale et d'impliquer directement les groupes dans la procédure d'examen. C'est par le truchement des groupes ainsi revalorisés que la participation du Parlement à la planification politique devrait être renforcée substantiellement. Il nous paraît que cette participation, par ces groupes institués, pourrait vraiment être renforcée et que le dialogue pourrait être rendu plus substantiel et plus fécond. Au fond il s'agit aussi de l'amélioration du travail du Parlement.

Certains diront peut-être que l'initiative Rhinow/Petitpierre – pour notre conseil l'initiative Petitpierre – va aussi dans ce sens, recherche cet objectif, mais je crois qu'il est clair, et d'ailleurs les auteurs des initiatives l'ont souvent dit, qu'il ne s'agit pas d'attendre que l'on ait traité tous les points de l'initiative Petitpierre pour commencer à décider quelque chose ou à faire quelque chose. Les points peuvent être traités et mis en vigueur séparément et nous pouvons donc parfaitement, à mon avis, entrer en matière sur cette réforme et tenter l'expérience.

Soyons toutefois lucides, l'effort de simplification que nous recherchons par cette nouvelle méthode de travail pourra être annulé s'il ne s'accompagne pas d'une certaine discipline des députés. Autrement dit, on pourra toujours englober le débat dans un marathon épuisant, tels certains débats sur les Grandes lignes que nous avons connus. Nous croyons qu'il faudra finalement bien autre chose que des procédures nouvelles pour garantir à l'avenir le fonctionnement de notre Parlement de milice. Mais cela est une autre histoire et en attendant il vaut la peine de voter ces modifications de la loi sur les rapports entre les conseils et du règlement du Conseil national. Le groupe libéral vous invite à suivre la commission.

**Sager:** Ich stehe hier und möchte anders. Ich stehe nicht zwischen Skylla und Charybdis, sondern zwischen zwei Haltungen, für welche ich gleichviel Verständnis aufbringe. Sie erinnern sich: Die Kommission hat vor allem in den Jahren 1986 und 1987 getagt, und ich habe mit etlicher Begeisterung den Neuerungen zugestimmt, die durch die Kommission und die Subkommission entworfen worden sind. In der Fraktion ist wenig Verständnis aufgebracht worden, und zwar wegen der zusätzlichen Belastung, die offensichtlich ist, derweil die mögliche Einsparung an Zeit in der parlamentarischen Tätigkeit durchaus nicht gesichert ist.

Inzwischen sind etliche Jahre vergangen, und die Belastung der Parlamentarier hat ganz erheblich zugenommen. Aus diesem Grund habe ich nun auch Verständnis für die Haltung der Fraktion, welche diese Neuerung ablehnt. Das Verständnis fliesst aus folgendem:

Die Belastung für Milizparlamentarier ist unermesslich angestiegen, und der einzelne muss sich in die Spezialisierung retten, das heisst in die Vertiefung der vertikalen Information über ausgesuchte Gebiete. Die neuen Vorschläge der Kommission möchten indessen den Informationsstand des Parlamentariers horizontal anheben, und das sind nun angesichts der gesamten Lage, in der der Parlamentarier steckt, natürlich Schritte in Richtung eines Berufsparlamentes. Deshalb, bei allem Verständnis für die Kommission und die Kommissionsvorschläge und die interessante Arbeit unter der Leitung der Kommissionspräsidentin, muss ich für die SVP-Fraktion hier Ablehnung bekunden.

**Ott:** Um gleich anzuknüpfen bei meinem Vorredner, Herrn Sager, und dem, was er im Namen der SVP-Fraktion vorgetragen hat: Es ist sicher richtig, dass wir alle als Milizparlamentarier Spezialisten werden, notgedrungen, aus Zeitgründen. Aber eine gewisse horizontale Kenntnis der Probleme und der Aufgaben des Bundes ist eben doch für jeden Parlamentarier nötig, und gerade die Richtliniendiskussion verhilft dem einzelnen Parlamentarier dazu, in kurzer Form über seine vertikale Spezialisierung hinaus zu einem Gesamtüberblick zu kommen.

Die sozialdemokratische Fraktion beantragt Ihnen einstimmig, der Kommissionsvorlage zuzustimmen, so wie auch Ihre Kommission an der Sitzung vom 26. Februar 1990 laut Protokoll einstimmig war. Diese klare Übereinstimmung wurde möglich dank der Arbeitsmethode, die die Kommission gewählt hat. Wir haben eine Subkommission eingesetzt, wo im kleinen Kreise ein intensiver Denkprozess möglich war, und so konnte über die Parteigrenzen hinweg ein haltbarer Konsens der Kommissionsmitglieder hergestellt werden. Das ganze Prozedere war für uns eine Lektion, dass geduldiges, gemeinsames Nachdenken sich in der Politik immer lohnt.

Ich möchte hier auch speziell betonen, dass es uns gelungen ist, mit den Auffassungen des Bundesrates völlige Überein-

stimmung herzustellen. Der Bundesrat hatte ja die ersten Vorschläge der Kommission mit guten Begründungen kritisiert. Er wollte sich vor allem von dem von uns angeregten Planungsvorbericht und von einer Debatte im Sommer, unmittelbar vor den Wahlen, distanzieren, und zwar aus der berechtigten Befürchtung, dass eine solche allgemeine Debatte über die künftige Legislatur noch vor den Wahlen zur blossen Rhetorik und Wahlpropaganda entarten könnte.

Die Kommission stellte sich dann auf den Standpunkt: Wenn die Planung der politischen Tätigkeit eine gemeinsame, dialogisch ausübende Tätigkeit von Parlament und Regierung sein soll – und das war ja der ursprüngliche Sinn des ganzen Vorhabens und des Vorschlags unseres früheren Kollegen Binder –, dann muss bezüglich der Methode von vornherein eine Einheit de doctrine, eine gemeinsame Auffassung beider Planungspartner, Regierung und Parlament, hergestellt werden. Wir bemühten uns daher in der Kommission nicht nur um den Konsens untereinander, sondern auch um den Konsens mit dem Bundesrat. Wir erkannten die Berechtigung der bundesrätlichen Einwendungen gegen unser erstes Konzept und schlugen in der Folge genau den Weg ein, den der Bundesrat selber in seiner Stellungnahme als Möglichkeit skizziert hatte: «Der Bundesrat ist der Ansicht, dass .... eine angemessene, kontinuierliche Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung durchaus möglich wird. Im Rahmen der Debatte über den Geschäftsbericht kann das Parlament, falls es dies wünscht, alljährlich über den Stand der Realisierung und über neue Planungsentwicklungen diskutieren, eigene Zielsetzungen einbringen und nach Bedarf vom Bundesrat zusätzliche Auskünfte verlangen.» Das ist im Punkt 6 der bundesrätlichen Stellungnahme vom 16. August 1989 zu lesen. Genau auf dieser Linie bewegen sich nun die Vorschläge, die Ihnen die Kommission heute vorlegt.

Wir haben in der Kommission bei den Beratungen über dieses wichtige Thema im Gespräch mit unseren staats- und rechtswissenschaftlichen Experten, den Professoren Eichenberger und Linder, gelernt, was politische Planung eigentlich sein kann und sein sollte. Planen in der Politik kann nicht ein einmaliger Beschluss sein, von der Regierung gefasst, vom Parlament dann vielleicht modifiziert und schliesslich abgesehen, der dann für vier Jahre unveränderliche Gültigkeit bewahrt und feststeht. So vieles kann bei uns dazwischenkommen durch neue Entwicklungen, dadurch, dass man sich bestehender Probleme neu bewusst wird, oder auch in unserem demokratischen System durch neue Impulse aus dem Volk.

Die politische Planung muss darum ein kontinuierlicher Prozess sein. Der Experte Professor Linder sprach von einer «iterativen Planung» – die Kommissionspräsidentin hat diesen Ausdruck schon gebraucht –, das heisst: eine Schritt für Schritt sich fortsetzende, sich je neu orientierende Planung. Man nennt sie gelegentlich auch eine «rollende Planung». Dabei müssen beide Gewalten, die Exekutive und die Legislative, beteiligt sein, miteinander im Gespräch bleiben. Genau dies wird nun bei der vom Bundesrat vorgezeichneten und von der Kommission ausformulierten Lösung möglich.

Bis jetzt, nach unserem bisherigen System, war doch die alle vier Jahre wieder durchgeführte Beratung der Regierungsrichtlinien in einer parlamentarischen Richtlinienkommission und hernach im Parlament eigentlich eine wenig befriedigende, eine etwas gequälte Übung. Ein oberflächlicher Konsens der Parteien wurde hergestellt, der in der Folgezeit wenig galt. Allfällige Richtlinienmotionen – sofern sie überhaupt Chancen hatten durchzukommen – betrafen oft nur punktuelle, marginale Materien.

Die Kommissionsvorschläge wollen nun demgegenüber den Hauptakzent bei den Fraktionen setzen, die Hauptaufgabe den Fraktionen geben. Sie sollen sich festlegen, und zwar verbindlich festlegen in schriftlichen Erklärungen, die sie untereinander austauschen, und sie sollen sagen, was sie wollen und erwarten. Sie sollen ihre ureigenste Verantwortung als Fraktionen wahrnehmen. So wird dann das Spektrum der Parteimeinungen im Rat deutlich, und der Bundesrat kann dann, gestützt auf diese Auslegeordnung, nach konsensfähigen Lösungen suchen und solche anstreben.

Wir haben übrigens diese Übung einer Vorberatung der ge-

samten Richtlinien in unserer eigenen Fraktion zu Beginn dieser Legislatur schon einmal versuchsweise durchgespielt. Sie hat ausgesprochen belebend und klärend gewirkt, vor allem auch für die neugewählten Ratsmitglieder in unserer Fraktion. Das alles sind hinreichend viele Gründe – vor allem auch der erreichte umfassende Konsens –, um den Anträgen Ihrer einstimmigen Kommission zu folgen.

Ich bitte Sie namens der sozialdemokratischen Fraktion, dies auch zu tun und damit einen Beitrag zu leisten zu der so dringend zu wünschenden Verwesentlichung unserer parlamentarischen Arbeit.

**Müller-Aargau:** Entweder Sie kippen unser heute praktiziertes System der Viererkoalition im Bundesrat um und schaffen ein klares, verfassungsmässig festgelegtes System von Regierung und Opposition – meinetwegen selbst mit Schattenkabinett –, oder Sie akzeptieren, dass in der Schweiz das Parlament die politische Planung mitträgt. Das ist auch die Meinung der Experten.

Nun haben wir aber in der Praxis diese übergrosse Koalition und in der Verfassung keine klare Ausscheidung der Kompetenzen, keine Gewaltentrennung bezüglich Planung, wie es im Lehrbüchlein steht. Wir haben kein Regierungsprogramm, sondern eine Legislaturplanung. Die vorher angesprochene sogenannte «iterative Planung» oder «rollende Planung» rollt nicht nur über die Grenze der Legislaturperiode hinweg, sie rollt auch vom Bundesrat zum Parlament und von diesem zum Bundesrat zurück. So erleben wir es jahraus, jahrein im Laufe der Legislaturperioden. Man lebt von der Hand in den Mund oder noch besser: Man lebt in den Tag hinein. Ich spreche dieses System nicht heilig. Wenn wir es aber schon haben und fortsetzen wollen, müssen wir die beste Form der gemeinsamen Arbeit schaffen. Da bin ich völlig der Ansicht des früheren aargauischen Ständerates Binder, der Initiant dieses Anliegens war und damit ein klein wenig Parlamentsreform bringen wollte, wie das Kollege Eggly zu Recht gesagt hat.

Alle paar Jahre überlegen wir uns in diesem Hohen Hause, wie sich das Pingpongspiel zwischen Bundesrat und Parlament in der Planung abspielen soll. Halten wir dann eine Richtlinien-debatte im festgesetzten Modus ab, ist fast jedermann frustriert und fragt: Was soll das eigentlich? In mehreren Etappen wurden schon Revisionen durchgeführt, auch die spezielle Richtlinienkommission und das Instrument der Richtlinien-motion oder des Richtlinienpostulats sind Resultate davon. Und dann konzentrierte man sich auf diese Einzelanliegen und vergass die grossen Linien. Resultat: Jedermann wünschte sich nach der letzten Richtlinien-debatte eine Aenderung, und so entstand die Arbeit dieser Kommission.

Im Zusammenhang mit dem Gerangel um die beste Form stellt sich immer wieder die Frage der Verantwortung. Plant der Bundesrat allein, so wäre er dabei zu behaften und müsste nach vier Jahren Rechenschaft ablegen. Verfügt das Parlament über das Instrument der Richtlinienmotion, kann es die Richtlinien beeinflussen und wird damit in die Verantwortung eingebunden. Die Minderheit muss sich nicht als in die Verantwortung eingebunden fühlen. Hand aufs Herz! Wer erinnert sich heute noch, wer bei der letzten Richtlinien-debatte was gefordert und erreicht hat? Kann mir jemand sagen, dass sich hier im Hause jemand für die Einhaltung des Geforderten verantwortlich fühlt oder dass jemand die damaligen siegreichen Gegner an die übernommene besondere Verantwortung erinnert? Kurz: Was wir jetzt haben, ist weniger als nichts, und ich sage Ihnen warum:

Wir tun bei der Richtlinien-debatte so, als ob die Richtlinien ein Regierungsprogramm wären. Dabei ist bereits eine Einigung der vier Regierungsparteien – der übergrossen Koalition, wie ich sie nenne – auf die Reihenfolge oder die Dringlichkeit der Geschäfte unmöglich.

Aus der Not heraus entsteht ein anderes Prinzip von rollender Planung. Sie kennen es. Von Zeit zu Zeit finden sich Auserwählte der Regierungsparteien hinter verschlossenen Türen im von-Wattenwyl-Haus zusammen und rollen die Pläne und planen die Rollen. Damit entsteht die einzige sichere Mehrheit im Nationalrat, diejenige der von der eigentlichen Planungs-debatte Ausgeschlossenen, bestehend aus dem Fussvolk der

Regierungsparteien und der Opposition. Die Rolle der wirklichen Oppositionellen, das heisst der in der Regierung nicht Vertretenen, wird doppelt schwierig, weil sie sich bei dieser «Wattenwyl-Kabinettpolitik» ganz ausgeschlossen fühlen und es auch sind und die Informationen noch zusammenklauen müssen – und zudem haben sie in der Finanzdelegation keinen Zutritt, was die Tätigkeit zusätzlich erschwert.

Meine engagierte Arbeit in der Kommission entsprang dem Wunsch, erstens mit dieser Augenwischerei von sogenannter gemeinsamer Planung und Verantwortung aufzuräumen – das ist schlicht eine Politlüge – und zweitens allen Fraktionen bei der Mitwirkung die gleiche Chance zu geben. Damit entsteht eine Art von-Wattenwyl-Gespräch zwischen Bundesrat und Parlament einerseits und den Fraktionen andererseits, und das Haus brauchen wir dazu nicht, aber konkrete Aussagen und Visionen.

Die Fraktionserklärungen zum bundesrätlichen Planungsbericht, zur Planungsskizze oder zum Absichtsvorprogramm – oder wie immer Sie das nennen wollen – sind dann viel mehr als eine Vernehmlassung, da das politische Planungscredo jeder Fraktion vorgängig besprochen und nachher in der separaten Grundsatzdebatte vor dem Bundesrat und mit dem Bundesrat ausgehandelt wird.

Die Substanz der Debatte läge nicht mehr in einigen schnell vergessenen Richtlinienmotionen, sondern in politischen Bekenntnissen zur Dringlichkeitsordnung und klaren Zielvorgaben jeder Fraktion. Der Bundesrat kann, wie immer, tun oder lassen, was er will – das macht er heute schon, auch mit der Richtlinienmotion. Aber breit abgestützte Aenderungswünsche kann er sowenig übergehen und übersehen wie einermassen eindeutige Resultate bei der Vernehmlassung, bei der Gesetzgebung. Schliesslich sind die Bundesräte auch ihren Fraktionen etwas verpflichtet.

Damit komme ich zum zusätzlichen Gehalt des Kommissionsvorschlags: Ein weiterer Partner wird in die Planung einbezogen: das Volk, und zwar durch die Veröffentlichungen. Vor allem im letzten Jahr der Legislaturperiode wird dieses Verfahren seine Wirkung haben, auch wenn wir jetzt keine spezielle Debatte vor den Wahlen haben. Lassen Sie das Regiebuch vor Ihrem geistigen Auge einmal abrollen: Vor der Sommersession des letzten Jahres der Legislaturperiode erscheint das Schwerpunktprogramm des Bundesrates. Ueber den Wahl-sommer hinweg erscheinen in der Öffentlichkeit die Stellungnahmen der Fraktionen respektive das Planungscredo jeder Partei. Jeder Bürger kann sich zum Beispiel vor den Wahlen vergewissern, welche Partei – sagen wir einmal 1991 bis 1995 – eine 11. AHV-Revision befürwortet oder deren Dringlichkeit als minim einstuft und erst ums Jahr 2000 als reif ansieht. Das wäre ein Beispiel. Man kann nachher sehen, ob eine bestimmte Fraktion sich selber treu bleibt. Man kann sehen, ob der Bundesrat das Anliegen in seine Planung aufnimmt. Das Volk hört mit.

Allein dieses Beispiel zeigt Ihnen, dass diese Form der politischen Planung zur Politisierung und damit auch zur Demokratisierung mehr beiträgt, als was wir vor drei Jahren praktiziert haben. Wer Profil hat und Profil zeigen darf und will, muss dieses Vorgehen begrüssen.

Ich komme zum Schluss: Was die Kommission Ihnen vorschlägt und wozu der Bundesrat nach Zaudern und Zögern Hand bietet, ist das absolute Minimum dessen, was noch unter dem Titel Legislaturmitplanung der eidgenössischen Räte ablaufen kann. Wenn Sie dazu nicht bereit sind, können Sie ruhig die Planung dem Bundesrat überlassen und die Richtlinien-debatte absetzen. Das abgetakelte Parlament der schweizerischen Eidgenossenschaft braucht nämlich dann auch keine Reformen mehr, da es sich ja selber immer überflüssiger macht.

Die LdU/EVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, im Sinne eines Versuches – weil das alles nämlich immer Versuch ist, wir ändern das Verfahren meistens etwa alle vier bis acht Jahre –, einstimmig Zustimmung zum Vorschlag der Kommission.

**Reich:** Das Thema politische Planung scheint weder für unseren Bundesrat noch für dieses Parlament ein besonderer Hit zu sein. Wir diskutieren auf der Basis eines Postulats, das 1982

eingereicht wurde. Der Bundesrat hat sich damals nicht weniger als vier Jahre Zeit gelassen, um einen Bericht zu erstellen. Wir debattieren heute, 1990, auf der Basis von Kommissionsvorschlägen, die in ihrer Substanz Ende 1987 zustande gekommen sind.

Woher kommt diese Zurückhaltung, woher kommt diese Interesselosigkeit? Ich nehme an, dass es einerseits damit zusammenhängt, dass bei den Richtliniendebatten keine konkreten Entscheidungen anstehen – dieses Parlament wird offenbar nur aufmerksam, wenn es tatsächlich um konkrete Beschlüsse geht –, und andererseits hängt es sicherlich auch damit zusammen, dass politische Planung in unserem etwas besonders gearteten politischen System nicht so ganz leicht zu bewerkstelligen ist.

Wir arbeiten in einem System, bei dem die letzte Entscheidungsbefugnis beim Volk liegt. Wir arbeiten als Parlament in einem Vielparteiensystem mit wechselnden Mehrheiten und einer immer deutlicheren Polarisierung in wichtigeren Grundsatfragen, wobei diese Polarisierungen auch nicht mehr zum vornherein an die alten, hergebrachten Parteigrenzen gebunden sind. Im Gegensatz zu rein parlamentarischen Systemen mit Mehrheit und Minderheit haben wir also ganz sicher objektiv gesehen grössere Schwierigkeiten, längerfristige Ziele zu formulieren.

Wir pflegen aber auch einen extremen Individualismus. Wir sind Weltmeister in der Formulierung von persönlichen Vorstössen, die natürlich die Strukturierung der längerfristigen Planung auch wieder ständig in Frage stellen. Der heutige Stand der Richtlinien der Legislaturzielplanung ist dadurch gekennzeichnet, dass wir im Prinzip nur Inventarisierungen laufender oder unmittelbar bevorstehender Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen. Wir verzichten auf wesentliche prospektive Akzente und Aspekte. Wir diskutieren auch keinerlei Resultate von sogenannt zielsuchenden Aktivitäten der Regierung. Die einzigen echten Planungsakzente, die diesen Namen verdienen, sind Ansätze zur Strukturierung im Sinne von Prioritätssetzungen. Der Mangel an ernsthaften Ansätzen einer rollenden Planung ist ebenso offensichtlich wie der Mangel einer echt begleitenden Kritik des Planungsvollzugs. Ein Beweis dafür besteht darin, dass das Instrument des ausführlichen Zwischenberichtes zu den Legislaturplänen als eigenständiges parlamentarisches Geschäft schon vor Jahren wieder abgeschafft worden ist. Das ist planungstechnisch schon deshalb problematisch, weil sich die zeitlichen Abläufe der Verwirklichung von Planungsvorhaben in den letzten drei Jahrzehnten gewaltig ausgedehnt haben. Es ergibt sich ein Zustand ständiger, stafettenähnlicher Weitergaben von Pendenzen, nicht nur zwischen Parlamentariergenerationen, sondern auch zwischen sich ablösenden Regierungs- und Verwaltungsequipen.

Krönung des Ganzen ist eine Misere rund um die Richtliniendebatten, die sich vor leeren Bänken und Tribünen abspielen und damit im Grunde genommen als unwürdig bezeichnet werden müssen.

Das Ganze könnte man erledigen, indem man sagen würde: Planung kann in unserem System nur Sache der Regierung sein; aber Planung der Regierung allein kann auch nicht funktionieren, denn zur politischen Planung gehört auch der Realisierungsaspekt, wo das Parlament zum Zuge kommen soll. Darum kommen wir nicht darum herum, im Sinne unseres Systems der kooperativen Gewalten auch im Bereich der Richtlinienplanung zusammenzuarbeiten.

Zu den Anträgen der Kommission: Sie gehen zusammengefasst von mehreren Prämissen aus.

Erste Prämisse: Politische Planung lässt sich in unserem System weder für den Bundesrat noch für das Parlament als verbindlich erklären. Es sind nur Marschrichtungen, die angegeben werden. Wir müssen beim bisherigen System der Regierungsrichtlinien als einem Führungsinstrument bleiben, welches periodisch die Pendenzen inventarisiert und damit für den politischen Apparat wie für die Öffentlichkeit ein bisschen Transparenz erstellt.

Zweite Prämisse: Das Parlament ist weder von seinen Kapazitäten noch von seiner politischen Zusammensetzung noch von seiner Mentalität her in der Lage, selbst umfassende Richt-

linienarbeit zu betreiben. Die Formulierung der Legislaturziele ist und bleibt Sache von Regierung und Verwaltung.

Dritte Prämisse: Politische Planung der Regierung kann nicht im Alleingang erfolgen, sie muss unter Einbezug des Parlamentes realisiert werden. Ein Planungsdialog ist zwingend nötig.

Fazit: Das heutige System kann im Grundsatz nicht durch ein anderes ersetzt werden. Da aber andererseits die bisherige Durchführung ganz und gar nicht befriedigt, geht es um eine Verbesserung der Durchführung dieser Richtlinienpolitik. Aber wie soll diese Verbesserung erfolgen?

Heute spielt sich die Diskussion zunächst in einer Kommission ab, die zum Teil aufgrund von Zusatzinformationen von Bundesrat und Verwaltung interessante Gespräche durchführt. Politisch wirklich relevant ist dabei wohl bloss die Legislaturfinanzplanung als Leitplanke für die anschliessende Arbeit von Finanzkommission und Finanzdelegation. Das Ganze erbringt einen sehr mässigen Aenderungseffekt, gelegentlich findet eine kleine Straffung oder Aenderung in die Prioritätsliste Eingang. Die Plenardebatten sind ohne jeglichen politischen Glanz, sind reine Routinegeschäfte im Klima «Nützt's nüt, so schadt's nüt».

Wo aber liegt denn die eigentliche politische Kraft für die Formulierung von Leitplanken für die Legislatur? Die Antwort kann aufgrund bisheriger Erfahrungen nur lauten: Diese politische Kraft liegt in den Fraktionen. Also soll die Vorbereitung der Plenardebatten auch dorthin verlegt werden. Das ist der Grundgedanke unserer Anträge. Wenn die Verantwortung formell bei den Fraktionen liegt, bin ich überzeugt, dass die Fraktionen diese Verantwortung auch wahrnehmen. Der gegenwärtige Zustand lauer Kenntnissnahme muss überwunden werden. Wenn die Fraktionen wirklich in die Pflicht genommen werden, besteht Aussicht auf klarere politische Akzentsetzungen, auf grössere Aussagekraft der Debatten auch gegenüber dem Bundesrat. Es besteht auch die grössere Chance, dass wirklich noch Impulse mit hineinkommen.

Das Gewicht der Fraktionserklärungen, wie wir sie vorschlagen, ist zweifellos grösser als jenes der Berichterstattung einer noch so fleissigen Richtlinienkommission, die notgedrungen einen gemeinsamen Nenner wiedergibt – einen gemeinsamen Nenner, der ebenso notgedrungen sehr schmal sein muss.

Folgerichtig schlagen wir auch die Preisgabe der Richtlinienmotion vor, denn das Hauptgewicht muss bei den Fraktionserklärungen liegen. Die bisherigen Erfahrungen mit diesen Richtlinienmotionen sind im Grunde genommen penibel. Ihr Gewicht ist womöglich noch kleiner als dasjenige der normalen Motionen. Sie verschwinden postwendend in Schubladen, werden irgendwann, aber ganz sicher nicht in konkretem Zusammenhang mit der Legislaturplanung behandelt.

Die von der Kommission zusätzlich vorgeschlagene jährliche Berichterstattung des Bundesrates ist als Ansatz zu einer begleitenden Planungsdiskussion gedacht. In der Behandlung sind die beiden Räte relativ frei. Es sollen keine Debatten nur um des Debattierens willen veranstaltet werden. Aber der Auftrag an die Regierung zu diesen jährlichen kurzen Berichten ist doch ein sanfter Zwang, sich alljährlich mit dem Fortgang der Geschäfte auseinanderzusetzen und damit auch Gelegenheit zu bieten, allenfalls neue Erkenntnisse oder Veränderungen in den ursprünglichen Planungsvoraussetzungen zu signalisieren und zu diskutieren. Dies ist schlicht und einfach ein weiterer Versuch, die Richtlinien vermehrt zu einem echten politischen Thema zu machen, nicht mehr und nicht weniger.

Wenn die SVP in diesem Zusammenhang einen quasi ersten, unvermeidlichen Schritt in Richtung definitiver Professionalisierung des Parlaments sieht, so kann ich das ganz einfach nicht verstehen. Wie oft verrennen wir uns im Laufe der Legislaturen in Einzelprobleme, diskutieren Stunden um Stunden über nur partikulär interessierende Aspekte! Wie kommen wir dazu, diese ganze Richtlinienkonzeption noch mehr abzuwerten, einfach sozusagen unter den Tisch gleiten zu lassen? Wir haben doch vor uns selbst und auch vor der Öffentlichkeit die Verantwortung, uns wenigstens einmal in vier Jahren politisch relevant Rechenschaft darüber zu geben, wohin die Reise geht! Um nichts mehr und um nichts weniger geht es hier.

In diesem Sinne bitte ich Sie, diesem neuen Versuch zuzustimmen und die Anträge der Kommission abzusegnen.

**Frau Segmüller:** Es muss unser aller Anliegen sein, die politische Führung in diesem Land zu stärken, und zwar auf den je dazu vorgesehenen Ebenen, genau so wie auch das Zusammenspiel, das Zusammenwirken dieser Ebenen. Das betrifft die Regierung, das betrifft die Parteien, das betrifft das Parlament.

Es ist in der Tat so, wie es von verschiedenen Rednern geäußert wurde: Es geht darum, dass wir nicht nur bloss von Sachgeschäft zu Sachgeschäft hüpfen, sondern vermehrt die langfristige politische Planung gewichten und ihr den notwendigen Platz einräumen.

Die Führung stärken heisst also, die Stellung der Regierung wie des Parlamentes stärken. Die politische Planung, so wie wir sie heute verstehen, ist ja noch nicht sehr alt. Das Verfahren, diese Richtlinien zu behandeln, haben wir auch im Laufe der letzten Jahre verschiedentlich geändert. Das bedeutet, dass wir beim Versuch, die Stellung des Parlamentes in diesem Prozess zu definieren, noch nicht die ideale Lösung gefunden haben. Wir suchen diesen Weg.

Es scheint mir auch bezeichnend, dass bei der Einführung der Richtlinien 1968 keine Kommissionen, keine Vorstösse vorgesehen waren. Erst nachdem sich dieser Weg ohne Kommissionen als wenig ergiebig und als schlecht praktikabel erwiesen hatte, wurde dann – wie im Bericht zur Reform des Parlamentes festgehalten – empfohlen, eine Kommission einzusetzen. Es wurde zudem das Instrument der Richtlinienmotion eingeführt.

Wir haben auch weiter gesucht, wie wir die Stärkung der Stellung des Parlamentes bewerkstelligen könnten. Wir haben vom Bundesrat einen Zwischenbericht gefordert, worin er uns laufend, d. h. nach zwei Jahren, Bericht erstatten muss, nicht nur alle vier Jahre. Wir sind aber selber rasch zum Schluss gekommen, dass das nichts bringt. Wir haben den Zwischenbericht, kaum eingeführt, wieder abgeschafft. Das zeigt auch, dass wir auf dem Weg sind. Wir haben die ideale Form noch nicht gefunden.

Wo findet heute frühzeitig das Gespräch statt über die Ziele einer kommenden Legislatur, über die Richtlinien, wo findet der Dialog statt? Es sind im besonderen die Bundesratsparteiengespräche, die von-Wattenwyl-Gespräche.

Natürlich ist da jeweils ein kleiner Kreis der Parlamentarier direkt einbezogen. Aber es liegt an den Fraktionschefs und Parteipräsidenten, es liegt an den Fraktionen, hier für den Dialog innerhalb der Fraktion zu sorgen. Ich kann Ihnen versichern, bei uns funktioniert das.

Die CVP ist durchaus dafür, dass man die Stellung des Parlamentes im Dialog mit dem Bundesrat stärkt und dass man einen Weg sucht und findet, diese Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung zu verbessern. Aber wir sind ebenso überzeugt, dass es dazu keine Gesetzesänderung braucht, gerade weil wir auf dem Weg sind. Ich habe mich bei Bundeskanzler Buser vergewissert, welche Schritte der Ihnen vorliegenden Gesetzesänderung ohne eine Gesetzesänderung nicht einführbar wären, also wo wir uns zwingend ein gesetzliches Korsett geben müssen. Es gibt keine solchen Zwänge. Wir können aus freien Stücken, in Vereinbarungen unter den Fraktionen, unter den Parteien, dieses Vorgehen beschliessen und durchführen, und wir könnten damit eine Versuchsphase für diesen Schritt einleiten, ohne dass wir uns vor diesem Haus nach zwei, drei Jahren, falls sich das nicht bewährt, wieder mit einer Gesetzesänderung davon befreien müssen. Das ist es, was mich an dieser Vorlage stört. Im Grundsatz habe ich nichts dagegen, überhaupt nichts, dass wir nach Wegen suchen, uns besser in diese Planung einzubringen. Aber bitte verschonen wir uns vor einem unnötigen gesetzlichen Korsett.

Dass wir durchaus flexibel in der Lage sind, auf die Erfordernisse der Zeit zu reagieren, beweisen wir selber in dieser Session. Denken Sie an das Geschäft Hypothekenzinserhöhung. Ich gehe davon aus, dass wirklich in jeder Fraktion an den Fraktionssitzungen bereits zweimal dieses Geschäft diskutiert wurde, bevor die Kommissionen ihre Arbeit aufgenommen ha-

ben. Es war mindestens bei uns so der Fall. Der Dialog zwischen den Kommissionsmitgliedern und der Fraktion funktioniert. Der Dialog mit dem Bundesrat funktioniert. Haben wir denn dazu eine Gesetzesänderung gebraucht? Die Antwort wissen Sie selber.

In diesem flexiblen Sinne, ohne uns Zwang aufzuerlegen, möchte ich, dass wir den Weg zu einer verbesserten Integration des Parlamentes finden. Die CVP sagt daher nein zum vorgeschlagenen Weg, aber durchaus ja zum Ziel einer verbesserten Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen Ablehnung der Vorlage.

**Tschuppert:** Planung ist primär vorausschauend. Die Geschäftsprüfung hingegen hat nach hinten zu schauen und zu beurteilen, was geschehen ist. Planung ist auch mehr politisch, während Kontrolle eher sachlich geprägt ist. Trotzdem sind aus der Sicht der Geschäftsprüfungskommission zwei Bemerkungen zum vorliegenden Geschäft zu machen:

1. Sowohl die Legislaturplanung wie die jährlichen Zwischenberichte werden auch in Zukunft Hinweise auf die bisherige Verwirklichung enthalten. Sie sollen Rechenschaft ablegen über die Art und Weise, wie der Bundesrat seine Politik vollzogen hat. In diesen Berichtsteilen können wertvolle Hinweise für die Kontrolle der Geschäftsführung des Bundesrates enthalten sein. Wir verstehen die neue Regelung so, dass die Berichte des Bundesrates inskünftig als Planungsdokument nur noch durch die Fraktionen geprüft werden sollen. Als Unterlage, die bei der Geschäftsprüfung verwendet werden kann, werden sie aber weiterhin den Geschäftsprüfungskommissionen bei der Prüfung der Vergangenheit nützlich bleiben. Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass der heutige Bericht über den Vollzug der Legislaturplanung im Teil «Bundeskanzlei» des Geschäftsberichtes auf Verlangen der Geschäftsprüfungskommission so ausgebaut worden ist, dass er heute einen interessanten Teil des Geschäftsberichtes darstellt.

Der Geschäftsbericht und der Bericht über den Vollzug der Regierungsrichtlinien lassen sich in der Praxis nicht scharf voneinander abtrennen. Wenn der Bundesrat seine Legislaturziele nicht erfüllt, gerät er mit der Abschreibung von Postulaten im Geschäftsbericht in den Rückstand. Wenn unerwartet neue Probleme auftreten, führt dies zu einem Anwachsen der Arbeit, über die im Geschäftsbericht zu orientieren ist. Und wenn der Bundesrat die Motion zu einem Bankengesetz, das in der Legislaturplanung vorgesehen worden ist, als unerfüllbar abschreiben will, stellt er diesen Antrag im Geschäftsbericht. In diesem Sinne wird sich die Geschäftsprüfungskommission auch im Rahmen der Aussprache zur Legislaturplanung und zu den Zwischenberichten äussern, wenn sie aufgrund eines Vergleichs von Geschäftsbericht und Legislatur oder Zwischenbericht zu Feststellungen gelangt, die sie im Rat vortragen will.

2. Darüber hinaus stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Spaltung von Geschäftsbericht und Rechenschaftsbericht zum Zweck der Legislaturplanung richtig ist. Der Geschäftsbericht sollte nach unserer Bundesverfassung Artikel 102 Ziffer 16 ein Bericht über den Zustand der Eidgenossenschaft sein, was er heute keineswegs ist. Vielleicht wäre es besser, der Geschäftsbericht würde so weit auf das Wesentliche konzentriert, dass er nichts anderes darstellen würde als einen ausgebauten Zwischenbericht zur Legislaturplanung. Denn woran sollen wir den Geschäftsbericht des Bundesrates messen? Sicher an der gesamten Gesetzgebung, die der Bundesrat zu vollziehen hat, und an den parlamentarischen Vorstössen, die von ihm Massnahmen verlangen. Einigermassen zusammenhängend lässt sich das jedoch nur beurteilen, wenn von Richtlinien der Regierungspolitik her gesagt werden kann, welche Aufgaben wichtig und dringlich, welche weniger nötig sind. Der Geschäftsbericht ist also letztlich ein Vollzugsbericht zu den Regierungsrichtlinien.

Ich stelle keinen Antrag und schlage vor, dass wir die neue Regelung einmal in der Praxis wirken lassen. Es ist aber denkbar, dass wir nach einiger Zeit das Verhältnis von Richtlinienbericht und Geschäftsbericht neu regeln müssen. Wir werden darauf zurückkommen, falls sich dies als nötig erweist.

**Reich:** Frau Segmüller, ich möchte Ihnen nicht zu nahe treten, aber Ihr Votum schien mir ein bisschen unter dem Motto zu stehen: «Es soll etwas geschehen, aber es darf nichts passieren.»

Natürlich könnten wir auch auf der Basis der gegenwärtig geltenden Ordnung bessere Arbeit leisten. Aber ich frage Sie: Warum haben wir es denn bisher nicht getan? Ich würde meinen, ein kleiner Stups, ein bisschen sanfter Zwang kann hier wirklich nichts schaden. Und wenn Sie sagen, wir könnten noch weitere Erfahrungen sammeln: Wollen Sie denn weitere acht Jahre lang in diesem Stil weitermachen – mit Richtliniendebatten, für die wir uns eigentlich schämen müssen? Ich bitte Sie wirklich, den Kommissionsanträgen zu folgen.

**Frau Uchtenhagen,** Berichterstatterin: Ich danke für die allgemein gute Aufnahme der Anträge der Kommission.

Wenn der Bundesrat seine Regierungsrichtlinien publiziert, gibt es für das Parlament theoretisch vier Möglichkeiten der Mitwirkung. Das steht in diesem Bericht: Diskussion, eine Erklärung des Parlamentes abgeben oder Genehmigung und Entscheid. Wir sind mit dem Bundesrat alle einig, dass für unser politisches System mit seinen wechselnden Mehrheiten, mit der Möglichkeit, dass auch das Volk interveniert und neue, wichtige Akzente setzt, «Genehmigung» und «Entscheid» unmöglich sind. Es geht nur darum: Wollen wir einfach diskutieren, oder soll es in irgendeiner Form eine Parlamentserklärung geben?

Nun gibt aber auch «die Parlamentserklärung» Schwierigkeiten, und darüber ist der Ständerat gestolpert. Man hatte grosse Sympathien für eine Erklärung und hat dann festgestellt, dass bei unserem System auch eine solche Planungserklärung fast nicht denkbar ist, weil bei uns alle Parteien, zum Teil sogar als Regierungspartei, integriert sind und eine solche Erklärung entweder die Unterschiede zudeckt, eine Minorität vergewaltigt oder unehrlich und sehr, sehr vage wird.

Wir haben lange darüber nachgedacht: Wie könnte man statt dieser – entschuldigen Sie – sinnlosen Diskussionen vorgehen? Ich bin fast zwanzig Jahre im Parlament und habe alle diese Diskussionen um Reformen miterlebt. Jedesmal nach der Regierungsrichtliniendebatte haben wir die schlechteste Kritik in den Zeitungen lesen können, und auch wir haben uns ein bisschen geschämt. Jeder hat irgend etwas gesagt. Die Fraktionen hatten noch keine echte Stellungnahme. Es war ein wildes Durcheinander. Wenn wir nun eine kleine Reform vorschlagen, dann mit zwei Zielen:

Wir möchten das, was Herr Sager als unmöglich anschaut, dessen Fehlen wir aber alle als Manko empfinden, nämlich dieses horizontale Wissen, wieder etwas mehr in diesen Rat einbringen. Woran leiden die meisten unter uns? Wir leiden daran, dass wir selten eine wirklich grundsätzliche Debatte über irgendein wichtiges Problem haben. Wir zerreiben uns bei Detailfragen und dort noch bei Detailmeinungen. Grundsätzliches kommt kaum je zur Sprache.

Die Legislaturziele des Bundesrates sind die einzige Möglichkeit, wo wir uns politisch Gedanken machen können, was wir eigentlich wollen und was in den nächsten vier Jahren realisiert werden soll, und das ist für uns eine grosse Chance. Aber es ist keine Chance, wenn jeder einzelne von uns sagt, was er in diesen vier Jahren nun gerne hätte und was ihm bei den Bundesratsrichtlinien nicht passt. Es ist auch keine Chance, wenn wir versuchen würden, uns zu einigen, denn wir haben in Gottes Namen unterschiedliche Positionen, wir gehören unterschiedlichen Fraktionen an. Dafür ist es eine grosse Chance für die Fraktion, sich mit grundsätzlichen politischen Fragen auseinanderzusetzen. Wir haben das in der sozialdemokratischen Fraktion in kleinen Arbeitsgruppen einmal gemacht, und das war ein sehr, sehr grosser Erfolg, weil es vor allem die neugewählten Mitglieder voll in die Fraktion integriert hat – man hat sich kennengelernt, man hat miteinander diskutiert, man hat zusammen gearbeitet. Und nun wäre das Ziel, dass die Fraktionen dann eine Planungserklärung abgeben – respektive eine Fraktionserklärung, wie wir sie nennen.

Zur Mehrbelastung. Natürlich braucht es dazu eine Fraktions-sitzung mehr. Aber ich könnte mir vorstellen, dass diese grundsätzlichen Debatten in den Fraktionen dann eben die

Plenumsdiskussion kanalisieren. Dort braucht es keine offene Diskussion mehr, wo jeder geht und irgend etwas sagt; sondern die Fraktionen haben die Möglichkeit, noch einmal kurz zu sagen, was ihnen wichtig ist, wieso sie vielleicht mit den anderen Erklärungen nicht einverstanden sind, wo man vielleicht zusammenarbeiten könnte und wo es grundsätzliche Differenzen gibt. Es wäre also eine kurze organisierte Debatte, die Zeit spart, aber gleichzeitig die Fraktionen stärkt. Ich glaube also nicht, dass es eine grosse Mehrbelastung ist. Wir haben ja heute auch Sekretariate, die uns selbstverständlich bei diesen Fraktionserklärungen helfen.

Noch zwei, drei Dinge: Frau Segmüller, ich muss sagen, dass ich etwas befremdet bin. Sie waren zwar Mitglied der Kommission (sie geht jetzt, das war auch in der Kommission ständig der Fall, sie war eigentlich nie anwesend. Entschuldigen Sie, wenn ich jetzt das ganz offen sage). Am Schluss standen alle CVP-Mitglieder voll hinter uns und unterstützten uns. Frau Segmüller erklärte mir aber nachher, sie sei eigentlich nicht damit einverstanden, obschon die Beschlüsse einstimmig gefasst worden waren. Natürlich hat Frau Segmüller als Parteipräsidentin die Möglichkeit, an den Bundesratsparteiengesprächen und den von-Wattenwyl-Gesprächen zu partizipieren. Das gibt ihr ein vermehrtes Mitspracherecht. Ich finde das völlig richtig, aber ich würde es genauso richtig finden, dass die Fraktionsmitglieder mitgestalten und mitdiskutieren könnten, einbezogen würden, dass gerade am Anfang einer Legislaturperiode die Fraktion eine Möglichkeit der Integration bekommt. Auch bei uns ist das gegenseitige Kennenlernen, die Integration sehr schwierig.

Herr Tschuppert: Herr Reich hat die Antwort bereits gegeben. Wir wollen bei dieser Berichterstattung vor allem die prospektive Stellungnahme des Bundesrates. Wir möchten, dass er sagt: Die Regierungsrichtlinien konnten da und dort nicht erreicht werden, wir müssen deswegen für die Zukunft andere Zielsetzungen setzen. Das wird wichtiger, jenes weniger wichtig. Wir möchten keine riesigen Debatten über diese kurzen Berichte des Bundesrates, nur wenn etwas ganz Neues, Ausserordentliches passiert, bei dem dann tatsächlich die Fraktionen wieder diskutieren sollten, ob sie mit diesen neuen Stellungnahmen einverstanden seien. Ich möchte Sie bitten, diesen Versuch zu wagen.

Eine letzte Bemerkung zur GPK. Es geht ja nicht darum, dass eine Kommission der GPK irgendeine Kompetenz wegnimmt, sondern es ist das Plenum, wir alle sind es, die hier mitgestalten sollen. Es geht also nicht um eine Konkurrenz zu anderen Kommissionen.

Wagen wir doch diese kleine Reform. Zugegeben, wenn es wieder nicht klappt, müssen wir vielleicht in acht Jahren wieder etwas Neues suchen. Wir suchen seit mindestens fünfzehn Jahren eine Lösung für dieses Problem. Aber Ihre Kommission glaubt, dass man mit den Fraktionserklärungen einen neuen und relativ einfachen Weg beschreitet, der sich für das Parlament sehr gut auswirken kann.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

**M. Cotti,** rapporteur: Je me limite à quelques remarques se rapportant aux arguments qui ont été présentés par ceux qui sont contre la petite réforme de procédure qui vous a été proposée par la commission. Je prends acte du fait que la planification n'est pas remise en cause et qu'il s'agit simplement de discuter s'il faut adopter les normes que la commission vous a soumises.

En ce qui concerne les arguments de M. Sager: travaux supplémentaires pour le Parlement, impossibilité de charger ultérieurement un Parlement de milice et, par conséquent, mise en danger de ce dernier, je crois pouvoir dire que les normes qu'on vous propose n'alourdissent pas les tâches du parlementaire, mais au contraire les simplifient. Le Parlement de milice pourra être maintenu s'il s'occupe de politique dans les domaines essentiels, s'il est à même de planifier, de distinguer l'essentiel du secondaire. Les spécialistes du Parlement finiront dans les commissions *ad hoc* qui s'occuperont d'un problème particulier, mais les questions essentielles doivent faire l'objet de l'attention du Parlement et des Partis, c'est-à-dire des groupes politiques. De ce point de vue, la réforme est

donc très positive. Nous sommes dans un régime de «partitocratie» où les idées personnelles deviennent publiques en passant par le biais du Parti, du groupe politique. Elles deviennent un acquis de la Confédération, lorsque la confrontation des acquis des différents Partis ont débouché sur un compromis ou, si vous préférez, sur un résultat. Si la réforme va dans le sens de donner plus de compétence aux groupes politiques, elle va certainement dans la bonne direction.

Mme Segmüller vient de nous dire que tout fonctionne parfaitement et qu'il n'est donc pas question de procéder à des changements, même de portée limitée. Eh bien, je ne suis pas tout à fait d'accord avec l'affirmation selon laquelle tout fonctionne parfaitement. Cela fonctionne, joue! Mais cela ne nous empêche pas de chercher à faire un peu mieux que jusqu'à présent. Si les choses fonctionnent en dehors des normes fixées, tant mieux! Mais ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas adapter les normes au fonctionnement que nous avons adopté par habitude ou par consensus. De ce point de vue, je trouve – permettez-moi une petite pointe polémique, Madame Segmüller – que l'exemple que vous nous avez cité se rapportant aux taux hypothécaires ne reflète certainement pas une bonne communication entre le gouvernement, le Parlement, la Banque nationale, etc. Là, les choses n'ont vraiment pas fonctionné. Je dois vous dire que j'ai été informé de l'existence du projet d'arrêté urgent du Conseil fédéral – je ne sais pas si la poste au Tessin fonctionne plus lentement qu'ailleurs – par la presse, la radio et la télévision. A ce propos, il faudrait peut-être rechercher d'autres exemples.

Pour conclure, je vous prie de bien être conscients que nous ne changeons rien de fondamental. Nous améliorons un petit peu la procédure. Nous donnons aux partis la possibilité de s'occuper de ces objets en leur donnant leur vraie position dans un débat très important, la mise au point du programme politique, et nous voulons qu'au sein des partis les parlementaires aient la possibilité de jouer un rôle plus important.

**Frau Segmüller:** Ich muss hier doch ein paar Dinge richtigstellen. Ich fange hinten an.

Zum einen stimmt das, was Herr Cotti über die Nichtkommunikation im Vorfeld des vorliegenden Bundesbeschlusses bezüglich Hypothekenzinsen gesagt hat, durchaus. Ich habe auch nicht darauf Bezug genommen. Aber jetzt stelle ich fest, dass das intensive Gespräch zwischen allen Parteien und allen beteiligten Instanzen sehr intensiv funktioniert. Das ist gut so und soll uns eine Lehre sein; in Zukunft muss dieses Gespräch eben vorher und in allen Stadien stattfinden. Das ist das eine. Mein Vergleich ist also durchaus richtig. Man muss ihn bloss so interpretieren, wie ich ihn gemeint habe.

Zum andern, zur Rolle der Bundesratsparteiengespräche und der Frage, ob heute alles zum besten bestellt sei: Nein, es ist nicht zum besten bestellt. Auch da unterschiebt man mir Dinge, die ich nicht gesagt habe. Ich sage: Man kann, man soll verbessern, aber wir können das aus freien Stücken tun, oder wir können das aus dem Forum der Bundesratsparteiengespräche oder aus der Fraktionspräsidentenkonferenz heraus beschliessen, wir können Versuchsperioden festlegen, wir können sagen, dass wir das jetzt für ein oder zwei Jahre so machen wollen, und dann können wir es ändern, wie sich die Dinge eben aus den Erfahrungen ergeben. Wogegen ich mich wehre, ist das Korsett, das uns hier Zeit verlieren lässt und das, wenn wir etwas ändern müssen, wieder ein öffentliches Schauspiel bietet, als ob wir nichts Wichtigeres zu beschliessen hätten. Politische Planung ist zu wichtig, als dass wir mit Gesetzesänderungen uns starre Korsetts auferlegen könnten.

**Bundeskanzler Buser:** Nur kurz noch zwei Worte zum Standpunkt des Bundesrates. Gemäss Bericht könnte sich der Bundesrat mit der geltenden Ordnung durchaus abfinden. Er versteht aber die Wünsche des Parlaments, die in den Kommissionen geltend gemacht worden sind – in der ständerätlichen ohne Erfolg, hier, in Ihrer Kommission, mit mehr Erfolg –, die Wünsche nach vermehrter Mitsprache bei der politischen Planung, und er verschliesst sich diesen Wünschen auch nicht; er hat von diesen Anträgen mit Zustimmung Kenntnis genommen. Seines Erachtens – man kann das ruhig sagen – sind die

Anträge, die Ihnen die Kommission unterbreitet, wohlüberlegt und durchdacht. Wenn man von einem absoluten Minimum spricht, ist das natürlich ein persönlicher Standpunkt. Ich würde eher sagen:

Erstens sind sie unserem schweizerischen Regierungssystem adäquat.

Zweitens ist der Vorteil, den sie bieten, dass sie vermehrt den politischen Charakter der Richtlinien der Regierungspolitik unterstreichen, indem die Fraktionserklärungen in den Vordergrund gestellt werden.

Drittens: Die vorgeschlagenen Neuerungen führen zu einem intensiveren Gespräch zwischen Exekutive und Legislative. Ob man von einer begleitenden Planung im engeren Sinne sprechen kann, darüber kann man diskutieren. Tatsache ist, dass das Gespräch intensiviert wird.

Viertens: Die Mehrbelastung, die sie sowohl für den Bundesrat wie für das Parlament bringen, sind im Gegensatz zu früheren Anträgen, die zwar idealer gewesen wären, die aber wahrscheinlich zu einer fast nicht mehr zu bewältigenden Belastung des Bundesrates und des Parlamentes geführt hätten, erträglich.

Der Bundesrat beantragt Ihnen, diesen Anträgen der Kommission zuzustimmen. Was die kritischen Voten betrifft – wie beispielsweise die Ablehnung von Herrn Sager und von Frau Segmüller oder die Skepsis von Herrn Müller-Aargau und von Herrn Reich –, möchte ich bemerken: Vergessen Sie nie – wir erarbeiten jetzt bereits wieder die neuen Richtlinien, die Ihnen in der nächsten Legislaturperiode unterbreitet werden –, dass wir nicht in einer parlamentarischen Demokratie leben. Wir haben kein Mehrheits- und Minderheitssystem. Infolgedessen können die vom Bundesrat unterbreiteten Richtlinien auch nicht ein Regierungsprogramm im Sinne des Paktes, wie man es in den parlamentarischen Demokratien kennt, sein. Es ist eine einseitige Erklärung des Bundesrates, und das Parlament nimmt davon Kenntnis, kritisiert oder stimmt zu, je nachdem, wie es die Sache politisch beurteilt. Was man auch ändern mag: Entscheidend ist, dass das Parlament immer das letzte Wort hat. Sie haben das letzte Wort bei der Diskussion des Ihnen unterbreiteten Programmes, und Sie haben das letzte Wort bei jeder einzelnen Vorlage, die nachher unterbreitet wird. Das scheint mir entscheidend. In diesem Sinne bitte ich Sie, den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

86.015

*Antrag der Kommission*  
Kenntnisnahme vom Bericht  
*Proposition de la commission*  
Prendre acte du rapport

*Angenommen – Adopté*

88.237

*Antrag der Kommission*  
Eintreten  
*Proposition de la commission*  
Entrer en matière

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**A. Geschäftsverkehrsgesetz**  
**A. Loi sur les rapports entre les conseils**

**Titel und Ingress, Ziff. I, Art. 45 Abs. 5, 45bis, 45ter, Ziff. II**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf der Kommission

**Titre et préambule, ch. I, art. 45 al. 5, 45bis, 45ter, ch. II**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet de la commission

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	107 Stimmen
Dagegen	10 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**B. Geschäftsreglement des Nationalrates**  
**B. Règlement du Conseil national**

**Titel und Ingress, Ziff. I, Art. 15a, 42a (neu), Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf der Kommission

**Titre et préambule, ch. I, art. 15a, 42a (nouveau), ch. II***Proposition de la commission*

Adhérer au projet de la commission

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Reglementsentwurfes	98 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

89.449

**Motion des Ständerates**  
**(Schmid)**

**Titel von Volksinitiativen****Motion du conseil des Etats****(Schmid)****Titre des initiatives populaires**

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

*Wortlaut der Motion vom 5. Juni 1989*

Der Bundesrat wird beauftragt, das Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) dahingehend abzuändern, dass im Titel von Volksinitiativen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs nur auf die Verfassungsbestimmung, die aufgehoben oder geändert werden soll oder mit der die Verfassung ergänzt werden soll, verwiesen werden darf und dass die Bundeskanzlei im übrigen den Titel festlegt, sowie dass der Titel von Volksinitiativen in der Form einer allgemeinen Anregung nach Anhörung der Initianten von der Bundeskanzlei festgelegt wird.

*Texte de la motion du 5 juin 1989*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres un projet de modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1), de telle sorte que ne soit autorisée dans le titre des initiatives populaires présentées sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces que la mention de la disposition constitutionnelle à abroger ou à modifier, ou de la disposition visant à compléter la constitution; dans ce cas, la Chancellerie fédérale déterminera le titre de l'initiative populaire. S'agissant d'initiatives populaires conçues en termes généraux, la Chancellerie fédérale fixera le titre d'entente avec les auteurs de l'initiative.

Herr **Schmid** unterbreitet im Namen der Kommission des Nationalrates den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Bezüglich der Festsetzung der Titel von Volksinitiativen bestimmt heute Artikel 69 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die

politischen Rechte: «Ist der Titel einer Volksinitiative offensichtlich irreführend, enthält er kommerzielle oder persönliche Werbung oder gibt er zu Verwechslungen Anlass, so wird er durch die Bundeskanzlei geändert.»

2. Am 25. September 1989 hat der Ständerat diese Motion mit 30 zu 5 Stimmen überwiesen. Der Bundeskanzler hatte namens des Bundesrates beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

3. Die Kommission des Nationalrates hat am 16. Februar 1990 unter Beizug eines Vertreters der Bundeskanzlei die Motion vorberaten.

4. Die Kommissionsminderheit beklagt, dass gemäss der heutigen Praxis Initiativtitel zugelassen werden, die den tatsächlichen Inhalt einer Volksinitiative nicht zutreffend wiedergeben. Als Beispiele wird auf die Titel «Recht auf Leben» oder «Für ein naturnahes Bauern – gegen Tierfabriken (Kleinbauern-Initiative)» verwiesen. Untersuchungen haben gezeigt, dass sich viele Stimmbürger durch solche Titel irreführen lassen. Andere Stimmbürger werden durch die Zulassung solcher unlauterer Werbepraktiken auf amtlichen Akten abgestossen und verunsichert. Um möglichen Manipulationen des Volkswillens einen Riegel zu schieben und um die Lauterkeit der politischen Auseinandersetzung zu fördern, muss die Kompetenz zur Festsetzung von objektiven Initiativtiteln der Bundeskanzlei übertragen werden.

5. Die Mehrheit der Kommission betrachtet demgegenüber die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten, irreführende Titel von Volksinitiativen durch die Bundeskanzlei abändern zu lassen, als ausreichend. Eine Formulierung der Titel durch die Bundeskanzlei ist nicht praktikabel. Die geforderte Objektivität ist nicht erreichbar, muss doch ein Titel einen unter Umständen komplexen Sachverhalt schlagwortartig zusammenfassen oder eines von mehreren wichtigen Elementen des Initiativ Inhaltes auswählen. Es liegt in der Natur der Sprache, dass vereinfachte und abgekürzte Formulierungen ein Anliegen nur schlaglichtartig beleuchten können, von wem auch immer der Text abgefasst wird. Um zusätzliche Informationen kommt man ohnehin nicht herum; dazu dienen ja auch die Erläuterungen zu den Abstimmungsunterlagen. Würde die Bestimmung der Initiativtitel der Bundeskanzlei übertragen, so wären zudem unergiebig juristische Auseinandersetzungen mit Initianten vorprogrammiert. Der Anschein der behördlichen Bevormundung oder gar der Zensur von Volksinitiativen dürfte schwer zu vermeiden sein.

Im übrigen ist zu erwarten, dass die Bundeskanzlei, um sich nicht dem Vorwurf der Parteilichkeit auszusetzen, möglichst allgemeine, unverbindliche und daher wenig attraktive Titel setzen wird. Im Falle der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs soll nach dem Wortlaut der Motion sogar nur auf die jeweilige Verfassungsbestimmung hingewiesen werden dürfen. Demzufolge hätte zum Beispiel bei der «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» die Abstimmungsfrage lauten müssen: «Wollen Sie die Volksinitiative betreffend die Aenderung von Artikel 22ter und die Ergänzung von Artikel 22quater der Bundesverfassung durch einen Absatz 4 mit Uebergangsbestimmungen annehmen?» Um die Attraktivität der Volksrechte zu erhalten, ist es wünschenswert, dass die Titel von Volksinitiativen auf eine Weise formuliert sind, die das Interesse des Stimmbürgers wecken. Es ist die Aufgabe des Abstimmungskampfes, über den blossen Titel hinaus den ganzen Inhalt einer Volksinitiative zu propagieren oder zu bekämpfen, allfällig allzu reisserische Titel zu entlarven. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit ist es nicht angebracht, die Urteilsfähigkeit des Stimmbürgers zu bezweifeln, wie dies implizit durch die Motion des Ständerates geschieht.

M. **Schmid** présente au nom de la commission du Conseil national le rapport écrit suivant:

1. L'article 69, alinéa 2, de la loi sur les droits politiques prévoit actuellement ce qui suit au sujet des titres d'initiatives populaires: «Lorsque le titre d'une initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou personnelle ou prête à confusion, il incombe à la Chancellerie fédérale de le modifier».

**Parlamentarische Initiative (Kommission 86.015) Verfahren der politischen Planung**  
**Initiative parlementaire (Commission 86.015) Procédure concernant la planification politique**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.237
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.09.1990 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1466-1475
Page	
Pagina	
Ref. No	20 018 974