

Sélection d'article sur la politique suisse

Requête	18.04.2024
Thème	Institutions et droits populaires
Mot-clés	Programme du gouvernement
Acteurs	Sans restriction
Type de processus	Sans restriction
Date	01.01.1965 - 01.01.2023

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans

Citations préféré

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Institutions et droits populaires, Programme du gouvernement, 1988 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 18.04.2024.

Sommaire

Chronique générale	1
Eléments du système politique	1
Institutions et droits populaires	1
Conseil fédéral	4
Politique gouvernementale	8
Organisation du Parlement	19

Abréviations

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
LPK-NR	Legislaturplanungskommission des Nationalrates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-SR	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
EU	Europäische Union
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
ZGB	Zivilgesetzbuch
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CPL-CN	Commission spéciale «Programme de législature» du Conseil national
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CDG-CN	Commission de gestion du Conseil national
CDG-CE	Commission de gestion du Conseil des Etats
UE	Union européenne
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale
CC	Code civil
TIC	Technologies de l'information et de la communication
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche

Chronique générale

Eléments du système politique

Institutions et droits populaires

Institutions et droits populaires

Jahresrückblick 2019: Institutionen und Volksrechte

RAPPORT
DATE: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

Der **Bundesrat** stand aus mindestens vier Gründen 2019 im Fokus der politischen Debatte. Zuerst gab die Departementsverteilung im Nachgang der Bundesratsersatzwahlen vom Dezember 2018, bei denen Doris Leuthard (cvp) und Johann Schneider-Ammann (fdp) durch Viola Amherd (cvp) und Karin Keller-Sutter (fdp) ersetzt worden waren, zu reden (vgl. auch den entsprechenden Peak bei der Medienberichterstattung). Nicht nur, dass mit Viola Amherd zum ersten Mal in der Geschichte der Schweiz eine Frau das VBS übernahm, sondern auch der Wechsel von Guy Parmelin ins WBF und von Simonetta Sommaruga ins UVEK wurden in den Medien diskutiert. Kommentiert wurde dabei insbesondere, dass die Verteilung offenbar erst nach einem Mehrheitsbeschluss innerhalb des Gremiums zustande gekommen war, was als schlechter Start und Herausforderung für die künftige Konkordanz interpretiert wurde. Mit der Wahl von zwei Frauen in die Landesregierung wurde der Debatte um die verfassungsmässige Festschreibung einer **Frauenquote im Bundesrat** der Wind aus den Segeln genommen. Ein entsprechender Vorstoss, der vom Ständerat noch angenommen worden war, wurde vom Nationalrat versenkt. Auch die Idee einer **Karenzfrist**, also das Verbot für ehemalige Magistratspersonen, Mandate von Unternehmen anzunehmen, die in Beziehung zu ihrem Regierungsamt stehen, wurde – wie schon 2015 – abgelehnt. Die Gesamterneuerungswahlen für den Bundesrat Ende Jahr lösten eine breite und medial stark begleitete Debatte um Zauberformel, Konkordanz, Systemstabilität und die Ansprüche der bei den Wahlen 2019 sehr erfolgreichen Grünen Partei auf einen Bundesratsplatz aus. Die Mehrheit des Parlaments entschied sich, Regula Rytz, die Sprengkandidatin der Grünen, nicht anstelle von Ignazio Cassis in die Exekutive zu wählen.

Auch die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament war im Berichtsjahr Gegenstand parlamentarischer Arbeit. Beraten wurde dabei insbesondere die Idee eines **Verordnungsvetos**. Die auf eine parlamentarische Initiative Aeschi (svp, ZG; Pa.Iv. 14.422) zurückgehende, 2014 eingereichte Idee sieht vor, dass ein Drittel der Mitglieder eines Rates gegen die Veröffentlichung einer bundesrätlichen Verordnung ein Veto einlegen kann, wenn die Stossrichtung der Verordnung nicht dem Willen des Parlaments entspricht. Während sich eine Mehrheit des Nationalrats davon eine präventive Wirkung erhoffte, lehnte die Mehrheit des Ständerats die Vorlage als zu kompliziert ab. Ein weiteres Mal abgelehnt wurde – ebenfalls nach längeren Diskussionen – die Idee einer **Neuorganisation der Legislaturplanung**. Das Parlament debattiert in schöner Regelmässigkeit seit der 2002 eingeführten Änderung, ob die Diskussionen um die zahlreichen Änderungsanträge an der Legislaturplanung zielführend seien. Der Antrag, die Planung wie vor 2002 einfach zur Kenntnis nehmen zu können und eben nicht als Bundesbeschluss behandeln zu müssen, stiess aber im Parlament erneut auf taube Ohren. Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass die Diskussion nach den eidgenössischen Wahlen 2019 erneut losgehen wird.

Im Nationalrat wurde 2019 die Frage erörtert, wie politisch die **Verwaltung** sei. Während eine Motion Bigler (fdp, ZH; Mo. 17.4127), die eine Offenlegung der Interessenbindungen von Kaderangestellten verlangt, von der grossen Kammer angenommen wurde, lehnte diese ein Postulat Burgherr (svp, AG; Po. 17.3423) ab, mit dem hätte untersucht werden sollen, wann und wie die Verwaltung effektiv politischen Einfluss ausübt. Dauerbrenner im Parlament waren auch 2019 Sparmassnahmen bei den Personalkosten in der Verwaltung. Diese sollten, wäre es nach dem Nationalrat gegangen, mit Hilfe von Digitalisierung oder durch einen Ausgabenstopp in den Griff bekommen werden – der Ständerat verweigerte aber jeweils seinen Segen dazu.

Im letzten Jahr der 50. Legislatur kam es im **Parlament** noch zu fünf Mutationen. Insgesamt wurden in der 50. Legislatur 26 Nationalrats- und zwei Ständeratsmandate ersetzt; rund ein Drittel der Mutationen war durch die SP-Fraktion zu verantworten. Das Büro-NR will sich in einem Bericht auf ein Postulat Feri (sp, AG; Po. 18.4252) der Vereinbarkeit der Parlamentsarbeit mit Familie und Beruf annehmen, einem Thema, das in den letzten Jahren immer virulenter zu werden scheint, wie verschiedene Vorstösse

zeigen. Nicht einig wurde man sich in den Räten über verschiedene Spesenregelungen. Die SPK-NR entschloss sich deshalb, mit einer Kommissionsinitiative (Pa.lv. 19.431) wenigstens die Übernachtungsentschädigungen einheitlicher zu organisieren. Diskutiert wurde im Parlament auch 2019 wieder über Regeln für transparenteres Lobbying. Die seit Langem schwebende Debatte, die spätestens 2015 mit der sogenannten «Kasachstan-Affäre» viel Fahrt aufgenommen hatte, wurde allerdings stark abgebremst: Fast wäre auch der letzte, ziemlich zahnlose Vorstoss in diese Richtung versandet, wenn nicht der nach den eidgenössischen neu zusammengesetzte Nationalrat den Nichteintretensentscheid auf einen Vorschlag der SPK-SR sozusagen in letzter Minute zurückgenommen hätte.

Etwas stärker in den Fokus als auch schon geriet 2019 die **Judikative**, was sich auch in der Medienkonjunktur zu diesem Thema zwischen März und September 2019 beobachten lässt. Dies hatte einerseits damit zu tun, dass im Nationalrat über die Revision des ziemlich umstrittenen Bundesgerichtsgesetzes debattiert wurde – insbesondere die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird wohl auch 2020 noch zu reden geben, auch wenn der Ständerat kurz vor Ende Jahr beschloss, nicht auf die Vorlage einzutreten. Andererseits standen einige Ersatzwahlen an, die jedoch in aller Regel geräuschlos über die Bühne gehen. Beinahe wäre jedoch eine Ersatzwahl ans Bundesgericht zur Ausnahme dieser Regel geworden, da die GK entgegen den Gepflogenheiten nicht die am stärksten untervertretene SVP, sondern die CVP berücksichtigte, was beinahe zu einer noch nie vorgekommenen Kampfwahl geführt hätte. Dafür, dass das Gerichtswesen auch in Zukunft im Gespräch bleibt, wird wohl auch die 2019 zustande gekommene Justizinitiative sorgen, die vorschlägt, oberste Richterinnen und Richter per Losverfahren zu bestimmen, um eben diese starke, dem Proporzgedanken geschuldete Verbindung zwischen Judikative und Parteien zu verhindern. Viel zu schreiben gab zudem die Bundesanwaltschaft. Nach langen und stark medial begleiteten Diskussionen zu einer Disziplinaruntersuchung um den amtierenden Bundesanwalts Michael Lauber wurde dieser erst nach einer Verschiebung der Wahl von der Sommer- in die Herbstsession und äusserst knapp für eine dritte Amtsperiode bestätigt.

Im Wahljahr 2019 trat die Nutzung der **direkten Demokratie** ein wenig in den Hintergrund. An zwei Abstimmungswochenenden wurde lediglich über drei Vorlagen abgestimmt. Dabei folgte die Mehrheit der Stimmbevölkerung sowohl bei den beiden Referenden (STAF und Waffenschutzrichtlinie) als auch bei der Zersiedelungsinitiative der Empfehlung von Parlament und Bundesrat. Die Ablehnung der Zersiedelungsinitiative bedeutet zudem, dass in der 50. Legislatur kein einziges Volksbegehren Erfolg hatte. Die wahlbedingte Abstimmungspause wird wohl in den folgenden Jahren zu einigen Abstimmungswochenenden mit mehreren Vorlagen führen, sind doch Ende 2019 ganze 16 Volksinitiativen im Unterschriftenstadium und 19 abstimmungsreif oder beim Bundesrat oder im Parlament in Beratung. Dafür, dass in Zukunft die direkte Demokratie umfassender genutzt werden könnte, sorgte das Parlament zudem mit seiner Entscheidung zur Kündigung von Staatsverträgen, die zukünftig nicht mehr dem Bundesrat, sondern der Legislative und im Falle eines Referendums der Stimmbevölkerung obliegt. Eines der anstehenden Volksbegehren ist die Transparenzinitiative, für die die SPK-SR 2019 einen indirekten Gegenentwurf in die Vernehmlassung gab, mit dem die Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen im Gesetz geregelt werden soll und der in der Wintersession vom Ständerat mit Anpassungen gutgeheissen wurde.

Einen herben Dämpfer erlitt 2019 die Idee des elektronischen Wählens und Abstimmens. Nachdem der Kanton Genf bereits Ende 2018 sein **E-Voting**-System eingestellt hatte und das System der Post in einem öffentlich ausgeschriebenem Stresstest den Anforderungen nicht standgehalten hatte, bestanden keine brauchbaren technischen Angebote mehr für die effektive Durchführung von «Vote électronique». Daher entschied sich der Bundesrat, sein Ziel, E-Voting als ordentlichen Stimmkanal einzuführen, vorläufig zu sistieren. Gegenwind erhielt der elektronische Stimmkanal zudem von einer Anfang 2019 lancierten Volksinitiative für ein E-Voting-Moratorium. Immerhin entschied sich der Nationalrat für eine Motion Zanetti (svp, ZH; Mo. 19.3294) mit dem Ziel, die Abstimmungsunterlagen elektronisch zustellen zu können.¹

Jahresrückblick 2021: Institutionen und Volksrechte

Der **Bundesrat** stand auch 2021 vor allem aufgrund seiner Entscheide im Rahmen der Covid-19-Pandemie im Fokus – wobei er je nach Verlauf der Fallzahlen dafür kritisiert wurde, mit zu viel Macht ausgestattet zu sein und zu viele Massnahmen zu ergreifen, oder aber dafür, in Anbetracht der Lage zu wenig zu tun. Die über 60 Prozent Ja-Stimmen bei beiden Covid-Referenden (im Juni und im November) können freilich auch als ziemlich breite Unterstützung der bundesrätlichen Massnahmen-Politik interpretiert werden. Covid-19 bzw. vielmehr das Argument, dass gerade die Pandemie zeige, wie stark die Arbeitsbelastung der sieben Mitglieder der Landesregierung zunehme, stand Pate für die Forderung nach einer Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder auf neun – eine Forderung, die seit 1848 schon zwölf Mal gescheitert war. Zwar stiess die Idee in der Wintersession im Nationalrat auf offene Ohren, das Anliegen wird aber im nächsten Jahr im Ständerat wohl auf mehr Widerstand stossen – die SPK-SR hatte sich bereits im Juni dagegen ausgesprochen. Als Institution war die Regierung ansonsten im Vergleich zu früheren Jahren seltener Gegenstand der medialen Berichterstattung. Das dürfte auch damit zu tun haben, dass im Berichtsjahr für einmal vergleichsweise selten über mögliche Rücktritte von Magistratinnen und Magistraten spekuliert wurde. Seit nunmehr drei Jahren ist die Zusammensetzung der Exekutive unverändert.

Auch für die Mitarbeitenden der **Bundesverwaltung** wird Covid-19 Folgen haben. Aufgrund der Erfahrungen, die beim Lockdown gemacht worden waren, forderten mehrere Vorstösse, dass der Bund mittels dezentralisierter und digitalisierter Arbeitsplätze im Sinne von Homeoffice nachhaltiges Arbeiten ermöglichen soll. Beide Räte hiessen eine entsprechende Motion gut und rannten damit beim Bundesrat offene Türen ein. Nicht einig waren sich die Räte hingegen bei der Frage, ob für die obersten Kader der sieben grossen Bundesunternehmen ein Lohndeckel gesetzlich festgeschrieben werden soll. Der Ständerat lehnte die Forderung, die auf eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2016 zurückgeht, ab, der Nationalrat wollte auch in der Wintersession weiter an ihr festhalten.

Auch im **Parlament** war Covid-19 nach wie vor Thema Nummer 1. Nicht nur war das Virus Gegenstand zahlreicher inhaltlicher Debatten, sondern es zwang auch im Bundeshaus zu unterschiedlichen Verhaltensmassnahmen: Zwar konnten im Gegensatz zu 2020 alle Sessionen im Bundeshaus stattfinden, allerdings mussten auch im Parlament je nach Pandemiesituation die Masken- oder Zertifikatspflicht eingehalten werden. Zudem sollten Plexiglasscheiben an den Plätzen in den Ratssälen zusätzlichen Schutz vor dem Virus gewähren. Auch unter Pandemie-bedingt erschwerten Arbeitsbedingungen wurden Beschlüsse gefasst, die den Parlamentsbetrieb wohl nachhaltig verändern werden: So einigten sich beide Kammern auf ein neues Differenzbereinigungsverfahren bei Motionen. Nicht zuletzt sollen im Ständerat künftig sämtliche Abstimmungsergebnisse veröffentlicht werden. Nach 20-jähriger Opposition und nicht weniger als acht gescheiterten Vorstössen wird also auch die «Dunkelkammer Ständerat», wie Thomas Minder (parteilos, SH) sie nach der 2014 eingeführten elektronischen Abstimmung bei Gesamt- und Schlussabstimmungen bezeichnet hatte, vollständig ausgeleuchtet. Ob dies nun zu einem «Transparenzexzess» und einer Änderung der Diskussionskultur in der «Chambre de réflexion» führen wird, wie dies die ablehnende Minderheit befürchtete, wird sich weisen.

Das **Verhältnis zwischen Legislative und Judikative** war im vergangenen Jahr aus zwei gewichtigen Gründen Gegenstand von Diskussionen. Auf der einen Seite führten die im November an der Urne mit 31.9 Prozent Ja-Stimmenanteil recht deutlich abgelehnte Justizinitiative sowie der im Parlament verworfene Gegenvorschlag zur Frage, ob die Wahl von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern durch das Parlament die Unabhängigkeit der dritten Gewalt beeinträchtigt. Auf der anderen Seite zeigten die Schwierigkeiten mit der Besetzung der Bundesanwaltschaft – gleich dreimal musste die Stelle ausgeschrieben werden, bis in der Herbstsession ein neuer Bundesanwalt gewählt werden konnte – und die vorgängigen Diskussionen um die Erhöhung der Alterslimite in der höchsten Strafbehörde, wie schwierig es für das Parlament ist, bei der Besetzung von Gerichtsstellen ideologische Gesichtspunkte der Sachpolitik unterzuordnen – so die Kommentare in einigen Medien.

Auch das Funktionieren der **direkten Demokratie** war 2021 Gegenstand politischer Diskussionen. Das Parlament hiess einen Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative gut, der teilweise weiter geht, als von den Initiantinnen und Initianten verlangt. Das Initiativkomitee zog in der Folge sein Begehren zurück. Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte müssen Parteien ab dem Herbst 2022 ihre

Budgets und insbesondere Spenden über CHF 15'000 offenlegen und auch Komitees von Wahl- und Abstimmungskampagnen, die mehr als CHF 50'000 aufwenden, haben ihre Finanzeinkünfte auszuweisen.

Vom Tisch ist hingegen die Möglichkeit, Staatsverträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Der Ständerat hatte sich zwar für diesen Ausbau der direkten Demokratie eingesetzt, der Nationalrat wollte aber definitiv nichts davon wissen. Noch hängig ist hingegen ein Entscheid, mit dem allenfalls ein Ausbau partizipativer Elemente im politischen System der Schweiz umgesetzt würde. Noch 2020 hatte sich der Nationalrat dafür ausgesprochen, einer parlamentarischen Initiative, mit der die Einführung des Stimmrechtsalters 16 gefordert wird, Folge zu geben. Auch die SPK-SR konnte sich für den Vorstoss erwärmen. Allerdings machte die SPK-NR im November mit Verweis auf einige kantonale Abstimmungen, bei der die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf grosse Skepsis gestossen war, einen medial stark beachteten Rückzieher – dieses Anliegen wird wohl zukünftig noch zu reden geben. Viel zu reden und zu schreiben gab im Berichtsjahr zudem ein Jubiläum, das auch als Zeugnis dafür gelesen werden kann, dass die direkte Demokratie strukturelle Minderheiten ausserhalb des Entscheidungssystems tendenziell benachteiligt: 1971 – also vor 50 Jahren – war das Frauenstimm- und -wahlrecht eingeführt worden – allerdings erst im zweiten Versuch und sehr lange nach den meisten anderen demokratischen Staaten.

Im Gegensatz zum Vorjahr, als eine Volksabstimmung hatte verschoben und verschiedene Fristen hatten verlängert werden müssen, hatte die **Pandemie 2021 keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren der direkten Demokratie**. Ganz ohne Covid-19 ging es aber auch 2021 nicht: Die Schweizer Stimmbevölkerung war dabei die einzige weltweit, die – wie eingangs erwähnt – zweimal an die Urne gerufen wurde, um über denjenigen Teil der Massnahmen zu befinden, der von Bundesrat und Parlament in ein separates Gesetz gegossen worden war. Zwar wurde die Kampagne insbesondere zur zweiten Revision des Covid-19-Gesetzes teilweise sehr emotional geführt, im Anschluss an den Urnengang legten sich die Emotionen aber zumindest gegen aussen wieder etwas. Die nicht nur beim zweiten Covid-Referendum, sondern auch bei der Kampagne zum CO₂-Gesetz, der Trinkwasser- und der Pestizidinitiative aussergewöhnlich hart geführten Auseinandersetzungen dürften mit ein Grund sein, weshalb die direkte Demokratie mehr Medienaufmerksamkeit generierte als in den beiden Jahren zuvor.²

Conseil fédéral

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 10.06.1996
HANS HIRTER

Am 18. März stellte der Bundesrat seine **Legislaturplanung 1995–1999** vor. Zum obersten Ziel für seine Regierungstätigkeit erklärte er darin die Stärkung des nationalen Zusammenhalts, die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Behörden und die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt. Dabei soll die Politik einer politischen Öffnung nach aussen weiter verfolgt werden. Der Bericht fiel im Vergleich zu seinen Vorgängern schlanker aus. Enthielt der letzte Bericht noch 66 nach Prioritätsstufen geordnete Ziele, so waren es nun bloss noch deren 21, welche mit 42 Massnahmen konkretisiert wurden. Im **Nationalrat** opponierte nur die FP-Fraktion grundsätzlich gegen die Ziele der Regierungspolitik; sie hätte die absolute Priorität auf die Verbesserung des Wirtschaftsstandorts, namentlich durch finanzpolitische Reformen gelegt. Die vorberatende Kommission und einzelne Fraktionen reichten allerdings eine Reihe von **ergänzenden und korrigierenden Richtlinienmotionen** zu den einzelnen Politikbereichen ein (siehe dazu die jeweiligen Sachkapitel). Bei der Abstimmung über die Kenntnisnahme des Berichtes beantragte die SVP eine negative Qualifizierung ("Kenntnisnahme im ablehnenden Sinn"), nachdem sich eine von Blocher(svp, ZH) vertretene Motion für höher gesteckte Sparziele bei der Legislaturfinanzplanung nicht durchgesetzt hatte. Ihr Antrag blieb aber mit 133 zu 36 Stimmen in der Minderheit. Der Ständerat nahm vom Bericht ebenfalls Kenntnis; zu reden gab wie bereits in der grossen Kammer vor allem die Legislaturfinanzplanung.³

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 22.06.2000
HANS HIRTER

Der Bundesrat legte dem Parlament die **Legislaturplanung 1999–2003** vor. Wie seit 1962 üblich nahm er darin eine Standortbestimmung der Regierungspolitik vor und stellte die wichtigsten Ziele der nächsten vier Jahre vor. Noch stärker als bei der letzten Ausgabe versuchte der Bericht, anstelle einer Aufzählung aller anzugehenden Aufgaben eine kohärente und zielorientierte Politikformulierung vorzunehmen. Ausgehend von den drei Leitgedanken Öffnung nach aussen, wirtschaftliche Konsolidierung und Förderung

des inneren Zusammenhalts wurden zwölf Ziele mit den dazugehörigen Projekten definiert. Darüber hinaus gab die Regierung einen Bericht „Die Ziele des Bundesrats im Jahr 2001“ heraus.

Der Nationalrat liess die Legislaturplanung von einer Spezialkommission vorberaten, welche eine ganze Reihe von ergänzenden Richtlinienmotionen einreichte. Das Parlament nahm vom Bericht Kenntnis und überwies die meisten Richtlinienmotionen in Postulatsform.⁴

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 16.06.2004
HANS HIRTER

Ende Februar legte der Bundesrat seine **Legislaturplanung 2003–2007** vor. Er stellte sie unter die drei Leitlinien „Den Wohlstand vermehren und die Nachhaltigkeit sichern“, „Die demografische Herausforderung bewältigen“ und „Die Stellung der Schweiz in der Welt festigen“. Die darin aufgezählten Projekte waren abgestimmt auf den Legislaturfinanzplan. Die wichtigsten Elemente, d.h. die erwähnten Leitlinien und die dazugehörigen Ziele (Stärkung der Bildung und Forschung, Förderung des wirtschaftlichen Wettbewerbs etc.) fasste er in einem vom Parlament zu genehmigenden Bundesbeschluss zusammen. Ein solcher Zustimmungsbeschluss ist gemäss Verfassung nicht erforderlich, da diese nur von einer Mitwirkung und nicht von einer Mitbestimmung des Parlaments bei der politischen Planung spricht. Das Parlament hatte aber in das 2002 verabschiedete neue Parlamentsgesetz die Bestimmung aufgenommen, dass es die Legislaturziele des Bundesrats in Zukunft nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern sie auch abändern und formell beschliessen wolle.⁵

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 11.09.2004
HANS HIRTER

Im **Nationalrat** beantragte die SVP zwar Eintreten, da sie den grundsätzlichen Zielen zustimme, aber Rückweisung an den Bundesrat, da die in der Legislaturplanung und dem Finanzplan vorgeschlagene Politik nicht mit der neuen Verfassungsbestimmung über die Schuldenbremse vereinbar sei. Formal gelte diese zwar nur für die Budgetbeschlüsse, sie sei nach Meinung der SVP aber auch bei der Formulierung der Projekte zu respektieren. Nicht mit den Zielen und deren Gewichtung einverstanden waren hingegen die Grünen; sie plädierten für Nichteintreten. Beide Anträge wurden abgelehnt. In der Detaildebatte gab es zu den Zielen Dutzende von Abänderungsanträgen der Linken und der SVP, die sich jedoch nicht durchzusetzen vermochten. Erfolg hatten aber einzelne Anträge der Kommissionsmehrheit, welche gewisse Präzisierungen und Ergänzungen anbrachten (etwa die Beschleunigung der Bildungsreform). Gegen den Widerstand der Linken und der CVP fügte der Rat eine neue Bestimmung ein, welche die Realisierung der Legislaturziele unter den expliziten Vorbehalt ihrer Finanzierbarkeit stellte. Vor der Gesamtabstimmung beklagten sich die Fraktionen der SP, der GP sowie der SVP, dass ihre Anträge allesamt abgelehnt worden seien. Die Linke erklärte, die Legislaturziele seien damit zu einem rechtsbürgerlichen Programm geworden, das sie ablehne; für die SVP war es wegen der Anreicherung durch einige SP/CVP-Anliegen (etwa die Schaffung von Naturparks resp. die Ausarbeitung eines Sprachengesetzes) zu einem linken und finanziell nicht verantwortbaren Programm geworden, das für sie nicht akzeptabel sei. Nach der insgesamt 16-stündigen Debatte **lehnte der Nationalrat die Legislaturplanung mit 87 zu 64 Stimmen ab**. Der Ständerat trat auf die Legislaturplanung ein, stimmte den Ergänzungen des Nationalrats zu und nahm darüber hinaus noch einige zusätzliche Elemente auf. Insbesondere schrieb er fest, dass die vom Bundesrat angestrebte Beseitigung der strukturellen Haushaltsdefizite bis 2007 primär durch eine Senkung der Ausgaben zu geschehen habe. In einem zweiten Anlauf im Nationalrat setzte sich erneut die ablehnende Koalition aus der Linken und der SVP durch. Der Rat beschloss mit 112:64 Stimmen, nicht noch einmal auf das Geschäft einzutreten, womit es auch für den Ständerat aus den Traktanden fiel. Der Bundesrat bedauerte, dass sich das Parlament nicht explizit hinter sein Programm stellte, erklärte aber, dass er damit leben könne. Die Debatte verdeutlichte den seit der Neubestellung des Parlaments geringer gewordenen Kompromisswillen der beiden Pole (SP/GP und SVP) und deren gewachsene Bereitschaft, auch in sogenannten unheiligen Allianzen Regierungsprojekte zu blockieren. Gemeinsam verfügen die Linke und die SVP über 125 der 200 Sitze im Nationalrat (im 1999 gewählten Parlament waren es noch 108 gewesen). Die Spezialkommission „Legislaturplanung“ des Nationalrats war trotz dieser verunglückten Premiere des neuen Verfahrens der parlamentarischen Behandlung der Legislaturziele der Meinung, dass dieses beibehalten werden solle. Sie möchte allerdings eine Straffung der Redezeiten und die Beschränkung des Rechts auf Abänderungsanträge auf die Fraktionen einführen.⁶

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 10.05.2006
HANS HIRTER

Eine deutlich Mehrheit des Nationalrats sprach sich gegen eine Reform des Wahlverfahrens aus, welche erklärtermassen die Grundlage für die Einführung eines **parlamentarischen Regierungssystems** gebildet hätte. Mit 141 zu 28 Stimmen lehnte der Rat eine parlamentarische Initiative Zisyadis (pda, VD) ab, welche die Wahl des Bundesrats auf einer gemeinsamen, nicht veränderbaren Liste forderte. Der Vorstoss verlangte im weiteren die Zustimmung des Parlaments zu einem Regierungsprogramm der auf diese Weise gewählten Exekutive sowie die Einführung der parlamentarischen Misstrauensabstimmung während der Legislaturperiode.⁷

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 17.09.2008
HANS HIRTER

Das Parlament behandelte im Berichtsjahr die **Legislaturplanung des Bundesrates 2007–2011**. Im Nationalrat kam es in der Sommersession zur Wiederholung der Situation vor vier Jahren, als die beiden grössten Parteien, die SVP und die SP, versuchten, anstelle der bundesrätlichen Zielsetzung die Hauptelemente ihrer eigenen Parteiprogramme zum Legislaturprogramm zu erklären. Sie reichten zu diesem Zweck je einen Rückweisungsantrag an den Bundesrat ein mit der Auflage, eine Liste mit 21 (SVP) resp. 16 (SP) zusätzlichen Zielen in die Legislaturplanung einzubauen. Das Plenum lehnte beide Anträge ab. In der anschliessenden Detailberatung stellten und begründeten die Vertreter der beiden Parteien ihre Anliegen noch einmal als Minderheitsanträge, was in der grossen Kammer zu einer sich über drei Tage hinwegziehenden Debatte führte. Dank dem im Vorjahr beschlossenen neuen Beratungsverfahren für die Legislaturplanung konnten die Differenzen zwischen National- und Ständerat rasch beigelegt werden. Gemäss dieser neuen Regelung gibt es bei diesem Geschäft keine Schlussabstimmung mehr und damit auch keine notwendige Einigung zwischen den beiden Räten. Es wird deshalb nach der ersten Lesung eine Einigungskonferenz über die strittigen Punkte durchgeführt, über deren Anträge dann in den beiden Kammern abgestimmt wird. Lehnt eine der beiden einen Antrag der Einigungskonferenz ab, so wird dieses Element aus dem Programm gestrichen.⁸

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 15.06.2012
MARC BÜHLMANN

Ende Januar legte der Bundesrat seinen Bericht über die **Legislaturplanung 2011–2015** vor. Sechs politische Leitlinien und 26 zugeordnete Ziele und entsprechende zielführende Massnahmen wurden darin formuliert. Die politischen Leitlinien der 49. Legislatur umfassen (1) einen attraktiven, wettbewerbsfähigen, finanziell gesunden und institutionell effizienten Standort Schweiz, (2) eine starke regionale und internationale Positionierung der Schweiz, (3) die gewährleistete Sicherheit des Landes, (4) einen gefestigten gesellschaftlichen Zusammenhalt mit dem sich die demographischen Herausforderungen meistern lassen, (5) die nachhaltige und effiziente Nutzung von Energie und Ressourcen mit welcher dem zunehmendem Mobilitätsbedürfnis Rechnung getragen wird, sowie (6) die Pflege eines Spitzenplatzes in Bildung, Forschung und Innovation. Eine Spezialkommission des Nationalrates (Legislaturplanungskommission) beriet den Bericht, der in einem einfachen Bundesbeschluss zu genehmigen ist, an sechs Sitzungstagen vor. Obwohl in der Ratsdebatte während der Sondersession im Mai lediglich über die Anträge dieser Kommission entschieden werden sollte, verkam die Debatte in der grossen Kammer – wie bereits vor vier und vor acht Jahren – zu einem eigentlichen Marathon. Die Beratung wurde, nachdem der lange diskutierte Rückweisungsantrag der SVP abgelehnt wurde, in sechs Blöcken organisiert, die insgesamt drei volle Sitzungen in Anspruch nahmen. Die Fraktionen wurden nicht müde zu versuchen, ihre eigenen politischen Ziele in den Bericht einzubauen. Die grosse Kammer einigte sich schliesslich darauf, eine siebte Leitlinie aufzunehmen, welche auf die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter abzielt. Mit einer von beiden Räten noch im Sommer überwiesenen Motion beauftragte die Sonderkommission den Bundesrat, die erforderlichen Indikatoren zu entwickeln, welche die Fortschritte in der Gleichstellung erfassen (Mo. 12.3339). Darüber hinaus fügte der Nationalrat dem Bericht zahlreiche Massnahmen hinzu. Im Ständerat, der das Geschäft in der Sommersession behandelte, war die Debatte wesentlich kürzer. Die ständerätliche Legislaturplanungskommission beantragte die integrale Übernahme des Berichts mit Ausnahme einer Ergänzung bei einem der 26 Ziele. Sie schlug zudem eine eigene neue Massnahme, sowie die Streichung von 20 bzw. die Ergänzung von vier der vom Nationalrat eingefügten Massnahmen vor. Seit dem revidierten Parlamentsgesetz von 2007 ist vorgesehen, dass es für den Legislaturplanungsbericht ein abgekürztes Differenzbereinigungsverfahren gibt, indem eine Einigungskonferenz gleich nach der ersten Lesung eingesetzt wird und die Differenzen einzeln diskutiert und bereinigt werden, was noch in der Sommersession geschah. Für die total 25 Differenzen wurden jeweils Einzelanträge gestellt, über die in der Folge in den Räten einzeln abgestimmt werden musste. Bei den einzelnen Anträgen hatte sich neunzehnmal der Ständerat und

sechsmal der Nationalrat durchgesetzt. Darüber hinaus wurde vierzehnmal eine Rückkehr zum Entwurf des Bundesrates vorgeschlagen. Der Nationalrat nahm alle Vorschläge der Einigungskonferenz an. Der Ständerat seinerseits hielt an einer seiner eigenen Bestimmungen fest, und folgte in zwei Fällen dem Antrag des Bundesrates und entschied damit gegen die Einigungskonferenz, womit die jeweiligen Bestimmungen aufgrund der Differenz gestrichen wurden. Während der Eintretensdebatte im Ständerat drehte sich die Diskussion weniger um materielle als vielmehr um verfahrenstechnische Fragen. Sprich: um die Unzufriedenheit mit der Art der Behandlung der Legislaturplanung durch das Parlament. Da diese Planung ein Produkt der Exekutive sei, komme es zu einer Vermischung, wenn das Parlament das Recht auf Änderungen habe. Darüber hinaus handle es sich bei den parlamentarischen Entscheidungen nur um Grundsatzbeschlüsse und somit lediglich um Vorentscheidungen für die Planung bestimmter Massnahmen. Der grosse Aufwand für die Beratung des Legislaturplanungsberichtes stehe deshalb in keinem vernünftigen Verhältnis zum relativ geringen Nutzen. Die Unzufriedenheit manifestierte sich in einer parlamentarischen Initiative der Sonderkommission (Pa.lv. 12.433), die forderte, dass die Bundesversammlung die Legislaturplanung in einer Debatte nur noch zur Kenntnis nimmt, aber keine Änderungen mehr beschliessen kann. Die SPK-S empfahl Folge geben. Eine Antwort der SPK-N stand im Berichtsjahr noch aus. Im Nationalrat wurde im Mai eine parlamentarische Initiative der CVP-EVP-Fraktion mit gleicher Stossrichtung eingereicht (Pa.lv. 12.432). Zudem forderte eine parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion neben der Änderung hin zur reinen Kenntnisnahme eine Anpassung des Aufbaus des Berichtes, so dass Prioritäten und Schwerpunkte klarer ersichtlich seien (Pa.lv. 12.427). Beide nationalrätlichen Vorstösse wurden im Berichtsjahr ebenfalls noch nicht behandelt. Mit einer Motion verlangte schliesslich die FDP-Fraktion, dass der Bundesrat für seine nächste Legislaturplanung keine sektorielle, sondern eine interdepartementale Herangehensweise wähle (Mo. 12.3185). Damit könnten Probleme vernetzter und damit effizienter angegangen werden. Beide Räte nahmen diese vom Bundesrat unterstützte Motion diskussionslos an.⁹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 14.06.2016
MARC BÜHLMANN

Obwohl eigentlich gänzlich unverbindlich, gibt der Bericht des Bundesrates zur Legislaturplanung jeweils viel zu diskutieren. Mit dem 2002 reformierten Parlamentsgesetz hatten sich die Kantons- und Volksvertreterinnen und -vertreter die Möglichkeit gegeben, Legislaturziele des Bundesrats nicht einfach nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern sie auch abzuändern und formell zu beschliessen. Dies hatte allerdings bei den Beratungen zu den Regierungszielen 2003–2007, 2007–2011 und 2011–2015 jeweils zu tagelangen Debatten geführt, die mit Vorstössen gespickt waren, welche eher den unterschiedlichen Parteiprogrammen als einem kohärenten Planungsentwurf für die Regierungspolitik entsprachen. Dies, obwohl es sich bei der Legislaturplanung freilich weder um eine Wahlplattform noch um einen Koalitionsvertrag, sondern einfach um eine Diskussionsgrundlage handle, wie Wirtschaftsminister Johann Schneider-Ammann während der Ratsdebatte zum Bericht für die **Legislaturplanung 2015–2019** anmerkte. Weil die langen Debatten verschiedentlich als nicht sehr ergiebig betrachtet worden waren, hatte man die Möglichkeit zur inhaltlichen Änderung wieder in eine einfache Kenntnisnahme abschwächen wollen, wie dies vor 2002 der Fall gewesen war. Allein: Es blieb beim Versuch, da die entsprechende Reformvorlage 2015 in der Schlussabstimmung versenkt worden war.

Damit hatte man sich also auch für die Legislaturplanung 2015–2019 auf lange Debatten einzustellen. Das vorgelegte Programm der Regierung umfasste neben den Perspektiven für 2030 drei politische Leitlinien, denen 16 Ziele und rund 60 geplante Massnahmen zugeordnet waren, die der Bundesrat als Gesetzgebungsprogramm dem Parlament vorzulegen plante. Darüber hinaus wies die Regierung in einem Legislaturfinanzplan den Finanzbedarf für die nächsten vier Jahre aus. Die drei zentralen Leitlinien zielen auf eine nachhaltige Sicherung des Wohlstandes (1), die Förderung des nationalen Zusammenhaltes und die Stärkung internationaler Zusammenarbeit (2) sowie auf innere und äussere Sicherheit (3). Mit sieben Zielen (Haushaltsgleichgewicht wahren; Wettbewerbsfähigkeit dank optimaler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen steigern; Beitrag zu tragfähiger Weltwirtschaftsordnung leisten; Erneuerung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur EU anstreben; Führungsposition in Bildung, Forschung und Innovation halten; zuverlässige Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen schaffen; natürliche Ressourcen schonend und Energie nachhaltig nutzen) war die erste Leitlinie die wichtigste. Die Leitlinie 2 umfasste drei Ziele (Zusammenhalt und Verständigung von Regionen, Kulturen und Sprachgruppen stärken; gesellschaftlichen Zusammenhalt und Geschlechtergleichberechtigung fördern; Engagement für internationale Zusammenarbeit stärken) und die Leitlinie 3

deren sechs (Sozialwerke reformieren; qualitativ hochstehende und finanziell tragbare Gesundheitsversorgung garantieren; Migration steuern und deren Potenzial nutzen; Gewalt, Kriminalität und Terrorismus bekämpfen; wirksam gegen innere und äussere Bedrohungen vorgehen; Engagement für internationale Stabilität zeigen).

Bei der während der Sondersession anberaumten Beratung des Berichts im Nationalrat zeigte sich der mit den eidgenössischen Wahlen 2015 akzentuierte Gegensatz zwischen Links und Rechts. Die Ratsrechte setzte sich erfolgreich dafür ein, dass sich der Bund im Bericht einer nachhaltigen Senkung der Ausgaben verpflichtet, einen Aufgabenüberprüfungsplan erstellt sowie bei Gesetzen mit grossen finanziellen Auswirkungen jeweils versucht, die Regulierungsfolgekosten abzuschätzen. Derweil scheiterte die Ratslinke mit ihren Forderungen nach Mehreinnahmen anstelle von Sparprogrammen. Chancenlos blieb auch der Antrag der SVP: Der Vorschlag zur Streichung der Massnahme, mit der EU ein institutionelles Abkommen auszuhandeln, wurde vom Nationalrat abgelehnt. Allerdings wird das Ziel zum Engagement für die internationale Stabilität auf Vorschlag der SVP mit dem Passus "unter Wahrung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz" ergänzt. Zusätzlich aufnehmen wollte die grosse Kammer Ziele zur Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Gestrichen wurde hingegen die Massnahme der Änderung des Gleichstellungsgesetzes. Dies kann als schönes Indiz dafür gelesen werden, wie schnell der politische Wind drehen kann. Noch vier Jahre zuvor hatte das Parlament der Regierung das Thema Gleichstellung nachträglich in die Legislaturplanung 2011–2015 diktieren lassen.

Auch der Ständerat, der den Bericht in der Sommersession beriet, forderte, dass der Bundesrat die Sparschraube noch weiter anziehe. Er folgte hier dem Vorschlag des Nationalrates, dies als Ziel in der Legislaturplanung zu verankern. Zusätzlich wollte die kleine Kammer festgeschrieben haben, dass ein weiteres Wachstum der Personalkosten verhindert wird. Im Gegensatz zum Nationalrat wollte der Ständerat das Vorhaben des Bundesrates, die Abzockerinitiative auf Gesetzesstufe umzusetzen, nicht aus den Legislaturzielen streichen. Auch für die Revision des Gleichstellungsgesetzes setzten sich die Kantonsvertreterinnen und -vertreter ein und setzten sich bei der Einigungskonferenz denn auch mit beiden Vorhaben durch.

Der einfache Bundesbeschluss wurde schliesslich von beiden Kammern angenommen. Es blieb allerdings nach wie vor die Frage offen, ob sich der Zeitaufwand für eine einfache "Offerte an das Parlament für eine fruchtbare Zusammenarbeit", wie alt-Bundesrat Pascal Couchepin den Legislaturplanungsbericht einst bezeichnet hatte, tatsächlich lohnt. Neben den stundenlangen Debatten in den Räten muss, laut Schätzungen der Bundeskanzlei in einer Antwort auf eine Frage Céline Amaudruz (svp, GE) zu "Kosten und Nutzen der Legislaturplanung" (16.5005), ein Aufwand der Kommissionsmitglieder, der Parlamentsdienste und der Bundesräte zur Vorbereitung der Debatte von mindestens 240 Personentage addiert werden. Braucht es also die "unnötige Monsterdebatte" (NZZ) wirklich? Oder ist die "Strategiedebatte ohne Nutzen" (BaZ) vielleicht doch wichtige Grundlage für ein System, indem es eben keinen Koalitionsvertrag gibt und in dem sich die Regierungsparteien anderweitig einigen müssen? Auf jeden Fall wurden im Anschluss an die Beratungen erneut Vorstösse lanciert, mit denen ein Zurück zur einfachen Konsultation gefordert wird: So reichten die SPK-NR (Pa.lv. 16.425 und Pa.lv. 16.426) als auch die FDP-Liberale Fraktion (Pa.lv.16.402) parlamentarische Initiativen ein, mit denen entsprechende Absichten formuliert werden.¹⁰

Politique gouvernementale

Der Bericht des Bundesrates über die **Legislaturplanung 1987–1991 steht unter dem Leitmotiv des qualitativen Wachstums** und ist damit noch stärker als derjenige von 1984 **von der Sorge um die Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen geprägt**. Das qualitative Wachstum war in einem 1986 veröffentlichten Expertenbericht generell als Zunahme der Lebensqualität definiert worden. Gemäss diesem Konzept soll ein weiteres Wirtschaftswachstum nicht mehr eine gleichzeitige Zunahme der Umweltbelastung und einen Raubbau an nicht vermehr- oder regenerierbaren Ressourcen zur Folge haben. Der Bundesrat gab zu bedenken, dass der Staat dieses Ziel nicht allein verwirklichen könne, dass er aber eine entsprechende Neuorientierung der Gesellschaft unterstützen könne. Wichtige Ansatzpunkte sieht die Regierung – neben der Umweltschutzpolitik – vor allem in der Forschungs- und Ausbildungspolitik. Am konkretesten wird der Zusammenhang zwischen der Regierungspolitik und dem qualitativen Wachstum beim Vorschlag, eine Energieabgabe von zehn Prozent einzuführen.

Neben der Leitidee und einer Analyse der inneren und äusseren Lage der Schweiz

enthält der Bericht wie üblich eine Auflistung der Vorhaben, welche die Regierung in den nächsten vier Jahren der Legislative zum Entscheid vorzulegen gedenkt. Bei diesen rund 50 Geschäften (1984 waren es noch 67) handelt es sich zum Teil um Reformvorhaben, die bereits seit längerer Zeit im Gange sind (z.B. 10. AHV-Revision, Datenschutzgesetz), zum Teil werden aber auch neue Projekte angekündigt (z.B. Verfassungsartikel über die Kulturförderung bzw. über die Sprachenpolitik). Die Finanzplanung für die Legislaturperiode findet sich erstmals nicht in einem separaten Bericht, sondern ist in die Richtlinien integriert worden. Mit diesem allgemein begrüßten Schritt soll die Bedeutung der Prioritätensetzung sowie der Koordination bei den einzelnen politischen Vorhaben unterstrichen werden.¹¹

RAPPORT
DATE: 21.02.1992
HANS HIRTER

Wie üblich und gesetzlich vorgeschrieben, unterbreitete der Bundesrat im Frühjahr dem neugewählten Parlament die Regierungsrichtlinien, den Finanzplan sowie erstmals den vom Nationalrat 1990 mit einem Postulat geforderten Personalplan für die laufende Legislaturperiode. Unter dem Leitmotiv "**Öffnung nach Aussen – Reformen im Innern**" stellte er vier wichtige Ziele seiner Politik vor: das qualitative Wachstum, eine erhöhte Innovationsbereitschaft, die Öffnung der Schweiz gegenüber dem Ausland sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Bereich und die Förderung der Solidarität im Inneren. Der Bericht betonte aber auch die Schwierigkeiten einer längerfristigen Planung in einem sich rasch wandelnden Umfeld und unter dem Druck von knappen Finanzmitteln.¹²

RAPPORT
DATE: 31.12.1992
HANS HIRTER

Im **Parlament** wurde der Bericht im allgemeinen recht positiv aufgenommen. Massive Kritik kam nur von der Auto-Partei, welche in den Legislaturzielen den Ausdruck eines immer weiter wuchernden Staatsaktivismus sah, sowie von den Schweizer Demokraten, die sich mit den europapolitischen Zielen überhaupt nicht anfreunden konnten. Zwei Motionen der SD/Lega-Fraktion bezüglich des agrarpolitischen Teils der GATT-Verhandlungen bzw. für eine restriktivere Einwanderungspolitik wurden abgelehnt. Gegen den Widerstand der Linken stimmte der Nationalrat einer Motion seiner Kommission zu, welche den Verzicht auf das vom Bundesrat geplante Stabilitätsgesetz verlangt; der Ständerat korrigierte diesen Entscheid mit der Umwandlung dieser Richtlinienmotion in ein Postulat. Zu den Bereichen Umwelt, soziale Sicherheit, Gesundheits- und Finanzpolitik wandelte der Nationalrat eine ganze Serie von Richtlinienmotionen entweder in Postulate um oder lehnte sie – namentlich wenn sie von der SD/Lega-Fraktion stammten – ab. In ihrer verpflichtenden Form sowohl vom National- als auch vom Ständerat gutgeheissen wurde hingegen eine Motion der GPK, welche verlangt, dass eine Steigerung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen explizit unter die Legislaturziele aufgenommen wird, sowie eine Motion der Ständeratskommission über den Schutz der Mutterschaft und der Familie. In der Wintersession überwies der Nationalrat zudem eine Motion seiner Finanzkommission, welche vom Bundesrat verlangt, systematisch zu überprüfen, welche Verwaltungstätigkeiten sich rationalisieren liessen und auf welche ganz verzichtet werden könnte.¹³

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 14.01.2005
HANS HIRTER

Der unbefriedigende Verlauf der parlamentarischen Diskussion der **Legislaturplanung des Bundesrates** im Sommer 2004 veranlasste die SPK des Nationalrats, konkrete Änderungen für das zukünftige Vorgehen vorzuschlagen. Es sei nicht zu erwarten, dass sich die in ihren Programmen doch sehr stark unterscheidenden, aber zusammen eine Regierung bildenden Parteien im Parlament auf ein gemeinsames Programm einigen könnten. Für die Lösung von politischen Problemen seien in der schweizerischen Konkordanzdemokratie von Thema zu Thema wechselnde Koalitionen und Mehrheiten erforderlich. Deshalb solle bei der Beschlussfassung über die Legislaturplanung und -ziele auf eine GesamtAbstimmung verzichtet werden. Da die Beteiligung des Parlaments an der Politikplanung aber nicht nur von der Verfassung verlangt, sondern auch von ihm selbst gewünscht werde, soll es weiterhin mit einem einfachen Bundesbeschluss dazu Stellung nehmen. Diese Stellungnahme dürfe sich jedoch nicht auf die allgemeine Zielsetzung zu beschränken, sondern müsse auch die Liste der Richtliniengeschäfte (konkret geplante Gesetzgebungsmassnahmen) umfassen. Durch eine bessere Strukturierung der Debatte und gewissen restriktiven Vorgaben (z.B. Einreichung von Fraktionsanträgen vor Beginn der Kommissionsberatungen) sei zudem die Diskussionszeit im Plenum zu verkürzen.¹⁴

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 18.12.2006
HANS HIRTER

Die Ende 2005 publizierten Vorschläge der SPK des Nationalrats für eine Neuorganisation der parlamentarischen Behandlung der **Legislaturplanung des Bundesrates** kamen im Nationalrat gut an und wurden ohne erwähnenswerte Änderungen verabschiedet. Der Ständerat stimmte ihnen mit einer Ausnahme ebenfalls zu. Diese betraf allerdings ein Kernelement der Vorlage, nämlich die Neuerung, dass bei einer Nichteinigung der beiden Räte über eine Einzelbestimmung nicht das ganze Paket, sondern nur diese umstrittene Bestimmung wegfällt. Ein Verzicht auf die disziplinierende Wirkung der Drohung, dass bei Uneinigkeit in einem Punkt die ganze Vorlage scheitert, sabotiere nach Ansicht der kleinen Kammer die Kompromissbereitschaft in beiden Räten. Die Differenzen konnten im Berichtsjahr noch nicht beigelegt werden.¹⁵

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 22.06.2007
HANS HIRTER

Das Parlament konnte die im letzten Jahr entstandenen Differenzen beim Versuch einer Neuorganisation der parlamentarischen Behandlung der **Legislaturplanung des Bundesrates** bereinigen. (Pa. Initiativen 04.438 (Lustenberger (cvp, LU)) und 04.449 (Rey (sp, VS))). Dabei setzte sich der Nationalrat durch, der beschlossen hatte, dass bei einer Nichteinigung der beiden Räte über eine Einzelbestimmung nicht das ganze Programm, sondern nur diese umstrittene Bestimmung gestrichen wird. Auf Antrag der kleinen Kammer wurde dann beschlossen, dass die Einigungskommission bereits nach der ersten Beratungsrunde im Plenum eingesetzt wird. Die Begründung dafür war, dass beim eben beschlossenen Wegfall eines Einigungszwangs ein mehrstufiges Verfahren für die Suche nach einem Kompromiss gar nicht erforderlich ist.¹⁶

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 12.03.2009
HANS HIRTER

Die **parlamentarische Beratung der Legislaturziele** hatte sowohl 2004 als auch 2008 im Nationalrat zu tagelangen Debatten und Schaukämpfen zwischen der SVP und der Linken geführt. Daran hatte auch die 2008 erstmals praktizierte vereinfachte Differenzbereinigung zwischen den beiden Ratskammern nichts geändert. Die SVP-Fraktion forderte nun mit einer parlamentarischen Initiative, auf eine Detailberatung dieser Regierungsziele ganz zu verzichten und sie nicht mehr als Bundesbeschluss zu verabschieden, sondern nur noch zur Kenntnis zu nehmen. Die SPK-NR sprach sich dagegen aus, da gemäss Bundesverfassung das Parlament bei den wichtigen politischen Planungen mitzuwirken hat und sich nicht mit einer blossen Zurkenntnisnahme der Absichten der Regierung begnügen darf. Der Nationalrat schloss sich dieser Ansicht an und gab dieser auch von den Grünen und einer Minderheit der SP unterstützten parlamentarischen Initiative mit 87 zu 86 Stimmen keine Folge.¹⁷

ÉTUDES / STATISTIQUES
DATE: 23.12.2010
MARC BÜHLMANN

Im Berichtsjahr hat der Bundesrat 55 Sitzungen abgehalten (40 ordentliche, 9 ausserordentliche und 6 Klausuren), **2'482 Geschäfte behandelt** und 97 Botschaften ans Parlament überwiesen.¹⁸

RAPPORT
DATE: 11.06.2014
MARC BÜHLMANN

Der **Geschäftsbericht des Bundesrates** für das Jahr 2013 wurde in der Sommersession in beiden Räten zur Kenntnis genommen. Die Bundesräte mussten in beiden Kammern Stellung nehmen zu Fragen, die sich aus der Präsentation der sieben Leitlinien (attraktiver und wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort; regionale und globale Positionierung; Gewährleistung der Sicherheit; Festigung des gesellschaftlichen Zusammenhalts; nachhaltige Nutzung von Energie und Ressourcen; Topqualität in Bildung und Forschung; Gleichstellungspolitik) ergaben. Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte (GPK-NR, GPK-SR) fokussierten allerdings weniger auf einzelne Leitlinien als vielmehr auf die bei allen Themen wichtigen öffentlichen Beschaffungen. In den Departementen wurden Erhebungen durchgeführt, mit denen laufende Verträge evaluiert wurden. Mit dem Bundesrat seien einzelne Problemfälle besprochen und ein verbessertes Controlling diskutiert worden (vgl. dazu die Motionen 14.3289 und 14.3018).¹⁹

Im **Geschäftsbericht des Bundesrates** legt die Regierung dar, welche Ziele und Massnahmen im jeweiligen Berichtsjahr erreicht wurden. Auch bei der Beschreibung des Jahres 2014 hielt sich das Gremium hinsichtlich der Gliederung der Berichterstattung an die sieben, für die Legislatur 2011 bis 2015 bestimmten Leitlinien: Um den Wirtschaftsstandort Schweiz attraktiv und wettbewerbsfähig zu erhalten, sei 2014 die Botschaft für das Finanzmarktinfrastukturgesetz vorgelegt und die Vernehmlassung zur Unternehmenssteuerreform III eröffnet worden. Die Gewährleistung der Sicherheit als zweite Leitlinie, sei mit den grundlegenden Weichenstellungen für Armee, Nachrichtendienst und Zivildienst angestrebt worden. Dabei sei auch die Organisation des internationalen Austauschs von Informationen zur Bekämpfung internationaler Kriminalität aber auch zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Migration weiterentwickelt worden. Mit dem OSZE-Vorsitz habe sich die Schweiz international positionieren können. Die Orientierung an dieser dritten Leitlinie sei 2014 allerdings durch eine sich aufgrund der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative schwieriger gestaltende Europapolitik nicht einfach gewesen. Für die Festigung des gesellschaftlichen Zusammenhangs habe 2014 die Reform der Altersvorsorge im Zentrum gestanden, zu der eine Botschaft verabschiedet worden sei. Zudem fokussiere der Bundesrat hier auch auf eine Änderung des ZGB zwecks Änderung des Adoptivrechtes sowie auf eine verbesserte Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenpflege. Als fünfte Leitlinie gilt der Regierung eine nachhaltige Nutzung von Energie und Ressourcen. Hier wurde 2014 eine Botschaft zu einer Revision des Umweltschutzgesetzes erarbeitet. Mit der Freigabe der Mittel für den Agglomerationsverkehr und der angestrebten zweiten Revision des Raumplanungsgesetzes sei 2014 auch eine grenzüberschreitende Raumplanung angestrebt worden. Damit schliesslich die Topqualität in Bildung und Forschung auch weiterhin Bestand haben könne, habe der Bundesrat 2014 auf ein Massnahmenpaket zur Stärkung und Internationalisierung der Berufsbildung fokussiert. Die Räte nahmen den Bericht in der Sommersession zur Kenntnis. Im Nationalrat waren zur Beratung des Berichts mehrere Blöcke und insgesamt drei unterschiedliche Sitzungen reserviert worden, wobei die verantwortlichen Regierungsmitglieder jeweils Position zu Rückfragen nahmen, die einzelnen Ratsmitgliedern und Fraktionen auch dazu dienten, auf ihre Kernthemen aufmerksam zu machen. Im Ständerat war die Beratung des Berichts wesentlich kürzer. Die Voten der jeweiligen Kommissionssprecher wurden am Schluss lediglich von Simonetta Sommaruga kurz kommentiert.²⁰

Eine Minderheit der SPK-NR beantragte in der zweiten Lesung zur Revision des **Legislativplanungsverfahrens**, dem Beschluss des Ständerats zuzustimmen. Die ursprüngliche Idee der parlamentarischen Initiativen (12.432 und 12.427) sei zu berücksichtigen. Das Legislativprogramm sei Sache der Exekutive. Eine Diskussion im sowie die Kenntnisnahme durch das Parlament reiche aus. Die Möglichkeit Anträge zu stellen sei hingegen weder effizient noch zielführend und würde einen unverhältnismässigen Aufwand für Verwaltung und Parlament bedeuten – also genau jene Probleme schaffen, die man eigentlich habe eliminieren wollen. Die Mehrheit der Kommission plädierte hingegen für Festhalten. Insbesondere die SP-Fraktion wies darauf hin, dass das Parlament die Aufgabe zur Mitgestaltung, Mitwirkung und Mitbestimmung habe. Ein einfaches Abnicken von Regierungsprogrammen würde dem aber nicht gerecht werden. Kommissionssprecher Rudolf Joder (svp, BE) wies darauf hin, dass eine ausführliche Plenumsdiskussion, die nach wie vor gefordert werde, obwohl damit am Ende dennoch nichts entschieden werden könne, ebenfalls nicht sehr effizient sei. Die geschlossenen Fraktionen der SP und der GP, und mit Ausnahme jeweils eines Mitglieds auch die Fraktionen der CVP/EVP sowie der GLP reichten für eine Unterstützung der Kommissionsmehrheit (87 zu 69 Stimmen).

Weil der Ständerat eine Woche darauf mit 32 zu 7 Stimmen (bei 1 Enthaltung) an seiner Version festhielt – die SP setzte sich in der kleinen Kammer erfolgreich für eine Zustimmung zum Nationalrat ein – ging das Geschäft ein letztes Mal zurück an den Nationalrat. Obwohl keine neuen Argumente diskutiert wurden, führte die grössere Präsenz im Rat und ein Umschwenken von 10 CVP-Abgeordneten zu einem Patt aus 88 zu 88 Stimmen (bei 5 Enthaltungen). Durch Stichentscheid des Ratspräsidenten Stéphane Rossini (sp, VS) – wenn auch seinerseits der SP-Fraktion angehörend – wurde der Antrag der Minderheit angenommen. Damit wäre der Weg für eine Vereinfachung der Behandlung der Legislativplanung, die nur noch zur Kenntnis genommen, aber nicht mehr geändert werden soll, eigentlich frei gewesen. Allerdings versenkte der Nationalrat das Geschäft in der Schlussabstimmung mit 96 zu 92 Stimmen bei 2 Enthaltungen; der Ständerat hätte die neue Verfahrensweise mit 37 zu 4 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) gutgeheissen. Damit bleibt das bisherige Verfahren bestehen: Die insbesondere im Nationalrat sehr langen Diskussionen über die Legislativplanung, die ja

eigentlich Stein des Anstosses für eine Änderung gewesen waren, dürften damit weitergehen.²¹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 01.09.2016
MARC BÜHLMANN

Auch die Debatte um den Legislaturplanungsbericht 2015–2019 hatte, wie schon die Jahre zuvor, für Unmut gesorgt. Mit einer parlamentarischen Initiative wollte die Legislaturplanungskommission das aufwändige Verfahren gar gänzlich abschaffen, bzw. wieder auf den Stand von vor der Revision des Parlamentsgesetzes zurückführen. Weil ein ähnliches Begehren allerdings erst 2015 an einer knappen Mehrheit im Nationalrat gescheitert war, schlug die Spezialkommission zusätzlich einen Reformvorschlag vor. Sie regte eine **Erwähnung von im Parlament hängigen Vorlagen in der Legislaturplanung** an. Um bei der Vorbereitung Zeit sparen und so die Debatte effizienter machen zu können, sollen im Legislaturplanungsbericht auch Geschäfte mitberücksichtigt werden, die im Parlament hängig sind, falls sie zur Erreichung der Legislaturziele beitragen. Anfang September hiess die SPK-NR diese Idee gut und empfahl einstimmig Folge geben.²²

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 01.09.2016
MARC BÜHLMANN

Die Spezialkommission Legislaturplanung 2015–2019 des Nationalrats war zum Schluss gekommen, dass das momentane **Verfahren bei der Beratung der Legislaturplanungsberichte** nicht zielführend sei. Der Bundesrat solle seinen Bericht wie früher einfach zur Kenntnisnahme vorlegen. Die jetzige Form mit einem Bundesbeschluss, der von den Räten noch abgeändert werden kann, sei mit zu geringem Nutzen bei einem zu hohen Aufwand für die Kommission wie auch die Räte verbunden. Sie forderte deshalb mit einer parlamentarischen Initiative, dass die 2002 vorgenommene Revision des Parlamentsgesetzes rückgängig gemacht, bzw. wieder eingeführt wird, dass an der Legislaturplanung keine Änderungen vorgenommen werden können, sie Gegenstand einer Debatte sein soll und von ihr lediglich Kenntnis genommen werden kann. Die Schwesterkommission des Ständerats begrüsst diesen Vorschlag.

Auch die FDP-Liberale Fraktion störte sich an der wenig effizienten Vorgehensweise bei der Beratung des Regierungsberichtes. Sie hatte bereits im Februar 2016 eine parlamentarische Initiative mit ähnlicher Stossrichtung eingereicht (Pa.lv. 16.402). Sie kritisierte, dass die Legislaturplanung mit grossem Aufwand behandelt werde, am Schluss aber nicht bindend sei. Entweder sei das unnötige Prozedere zu vereinfachen oder man solle ganz darauf verzichten. Nicht nur der Bund solle sparen, sondern auch das Parlament solle unnötige, teure und schwerfällige Verfahren abschaffen. Die Freisinnigen wollten mit ihrem Vorstoss die Debatte von 2005 weiterführen, als ein ähnlicher Verordnungsentwurf knapp gescheitert war.

Anfang September nahm die SPK-NR Stellung zu beiden parlamentarischen Initiativen. Sie sprach sich bei beiden, allerdings nur sehr knapp mit 12 gegen 11 Stimmen bei einer Enthaltung, für Folge geben aus. Die Minderheit will die Möglichkeit der Mitwirkung des Parlaments bei der Legislaturplanung nicht gänzlich abschaffen, ist aber durchaus für ein effizienteres Verfahren.²³

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 24.05.2018
MARC BÜHLMANN

Ende Mai legte die SPK-NR ihren Entwurf für eine **Neuorganisation der Legislaturplanung** vor, der die Anliegen von drei parlamentarischen Initiativen aufnahm: Zwei davon forderten, dass die Legislaturplanung nur noch als Bericht vorgelegt und vom Parlament zur Kenntnis genommen wird (Pa.lv. 16.402 und Pa.lv. 16.425) und eine dritte wollte, dass hängige Vorlagen Bestandteil der Legislaturplanung werden (Pa. lv. 16.426). Mehr oder weniger einig war man sich in der Kommission darüber, dass die momentane Situation, in der die Legislaturplanung als einfacher Bundesbeschluss beraten wird und Veränderungen daran beschlossen werden können, zeitaufwändig und ineffizient sei. Allerdings – so hielt die SPK-NR in ihrem Entwurf fest – wolle man das Heft auch nicht ganz aus der Hand geben und weiterhin Planungsaufträge erteilen können, wofür das Parlament auch von der Verfassung beauftragt werde. Es gehe also primär um eine Vereinfachung des Verfahrens. Diese soll dadurch erreicht werden, dass die Legislaturplanung künftig nur noch zur Kenntnisnahme vorgelegt wird, wobei diese Kenntnisnahme formal ein einfacher Bundesbeschluss bleibt. Beraten werden allerdings dann nur noch jene Teile der Planung, die von Kommissionsmehrheiten und -minderheiten zur Änderung beantragt werden. Dieses Vorgehen entspreche demjenigen bei der Behandlung des Finanzplans, das sich bei den bisher zwei Anwendungen bewährt habe. Eine Minderheit der SPK-NR hätte sich eine noch einfachere Lösung gewünscht, indem der Bericht zur Legislaturplanung nur noch zur Kenntnisnahme vorgelegt wird.²⁴

Die «ständige Wiederholung der Diskussionen über das Verfahren der Legislaturplanung» betrachte sie als «unnötigen gesetzgeberischen Aktivismus», begründete die SPK-NR ihren Antrag, die drei parlamentarischen Initiativen (Pa.Iv. 16.402, Pa.Iv. 16.425; Pa.Iv. 16.426) für eine **Neuorganisation der Legislaturplanung** abzuschreiben. Der Antrag des Bundesrats für eine Variante, die eine einfache Kenntnisnahme vorsah, ohne die Möglichkeit, Aufträge zu erteilen, sei Anlass gewesen, die Ideen neu zu überdenken. Die Kommission sei zum Schluss gekommen, dass die 2007 beschlossene Revision das Verfahren bereits genügend einfach halte, Verbesserungen wohl ohne Mehrwert bleiben würden und sich das Parlament schlimmstenfalls vielleicht sogar selber in seinen Kompetenzen beschneiden würde. Eine Kommissionsminderheit beantragte allerdings, dass die Vorlage überarbeitet werden solle. Es käme nicht von ungefähr, dass nach jeder Legislaturplanung – viermal habe man das nun schon durchgespielt, so Minderheitssprecher Matthias Jauslin (fdp, AG) – Kritik angebracht werde. Die Vorstösse einfach abzuschreiben ohne materiell über das Problem zu diskutieren, sei keine Lösung. Vor allem die SVP, die eine Änderung gefordert habe, müsste eigentlich gegen eine Abschreibung sein, so der Aargauer Freisinnige.

Die SVP-Fraktion sprach sich allerdings – zusammen mit den geschlossen stimmenden Fraktionen der GP, der GLP und der CVP – für den Antrag der Mehrheit aus. Die so erzielten 113 Stimmen reichten gegen die Gegenstimmen aus den geschlossen stimmenden Fraktionen der SP, der FDP und der BDP für eine Abschreibung der drei Vorstösse aus.²⁵

Ende Januar 2020 legte der Bundesrat seine Botschaft zur **Legislaturplanung 2019–2023** vor. Sie umfasste eine Bilanz der vergangenen Legislatur (2015–2019), eine aktuelle Lagebeurteilung und beschrieb insbesondere die drei politischen Leitlinien, denen 18 Ziele zugeordnet waren, die mit insgesamt 53 geplanten Massnahmen die Agenda der Regierungspolitik bestimmen sollen.

Die **Bilanz über die 50. Legislaturperiode** sei gemischt, so der Bericht. 80 Prozent der prioritären Geschäfte seien verabschiedet worden – darunter die Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 2017–2020, die BFI-Botschaft 2017–2020 oder die Botschaft zur Standortförderung 2020–2023. Nicht wie geplant realisiert worden seien hingegen ein FATCA-Abkommen mit den USA oder ein institutionelles Abkommen mit der EU, das bereits seit 2011 als Ziel formuliert worden sei. Zu wenig schnell vorangekommen seien auch Vorhaben zur Reform der AHV oder zur Senkung der Gesundheitskosten. Es könne aber nicht von einer «verlorenen Legislatur» gesprochen werden, da die grossen Leitlinien – Sicherung des Wohlstandes, Förderung des nationalen Zusammenhalts sowie Sicherheit und internationale Zusammenarbeit – erreicht worden seien, wie weiter im Bericht festgehalten wurde.

Bei der **Lagebeurteilung** wurde im Bericht hervorgehoben, dass die kulturelle und geografische Nähe sowie die starke wirtschaftliche Verflechtung mit der EU einen steten politischen Austausch auf höchster Ebene bedinge. Der Schweizer Forschungsplatz sei stark und habe ein sehr innovationsfreundliches Umfeld. Die Schweiz spiele nach wie vor eine wichtige Rolle als Gaststaat für internationale Organisationen. Auch stellten Terrorismus und internationale Kriminalität nach wie vor eine grosse Herausforderung dar. Weil sie eine grosse Importabhängigkeit hinsichtlich Energieversorgung aufweise, müsse sich die Schweiz um eine Einbettung in den europäischen Strommarkt bemühen. Dabei sei auch die Reduktion der Treibhausgasemissionen zu berücksichtigen, zu der sich die Schweiz verpflichtet habe. Hervorgehoben wurden die Aussenwirtschaftsbeziehungen, die insbesondere mit China und den USA sehr dynamisch seien. Insbesondere die Ausfuhr chemisch-pharmazeutischer Produkte nehme stark zu, wohingegen der Finanzplatz an Bedeutung verliere. Gemessen am Bruttonationaleinkommen gehöre die Schweiz zu den zehn grössten Beitragebern an die öffentliche Entwicklungshilfe. Hervorgehoben wurden zudem die sinkende und im internationalen Vergleich tiefe Bruttoverschuldung und die positive Wirtschaftsentwicklung, aber auch die stetig ansteigenden Ausgaben für soziale Sicherheit und Gesundheit. Die Schweiz habe mittlerweile einen ökologischen Fussabdruck von 2.8 und die Konsumausgaben seien seit 2000 fast doppelt so stark gestiegen wie die Bevölkerung gewachsen sei. Auch die Mobilität steigere sich laufend, was sich etwa auch in der Zunahme der Verkehrsstaus bemerkbar mache, deren volkswirtschaftliche Kosten von 2010 bis 2017 um 38.5 Prozent zugenommen hätten. Die Bevölkerung sei mit der Lebensqualität allerdings zufrieden, insbesondere auch mit der eigenen Gesundheit. Die abnehmende Biodiversität und das belastete Grundwasser blieben hingegen weiterhin Herausforderungen. Seit 1980 habe sich der Anteil der ausländischen Bevölkerung mehr als verdoppelt, die Zahl der Asylgesuche habe 2018 aber den tiefsten Wert seit 2007 erreicht. Die Erwerbslosenquote bewege sich stabil

bei 4.7 Prozent und die Erwerbsquote von Frauen habe zugenommen. Nach wie vor bestehe aber eine Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen, so der Bericht. Auf der Basis dieser Lagebeurteilung schlug der Bundesrat die gleichen **Leitlinien** wie in der vergangenen Legislatur vor: Wohlstand («[d]ie Schweiz sichert ihren Wohlstand nachhaltig und nutzt die Chancen der Digitalisierung»), Zusammenhalt («[d]ie Schweiz fördert den nationalen Zusammenhalt und leistet einen Beitrag zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit») und Sicherheit («[d]ie Schweiz sorgt für Sicherheit, engagiert sich für den Schutz des Klimas und agiert als verlässliche Partnerin in der Welt»). Mit jeweils sechs Zielen sollen diese Leitlinien eingehalten werden: (1) Ein ausgeglichener Bundeshaushalt und eine stabile Finanzordnung, (2) eine effiziente und möglichst digitale staatliche Leistungserbringung, (3) stabile und innovationsfördernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen durch die Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, (4) die Sicherung des Zugangs zu internationalen Märkten und zum EU-Binnenmarkt, (5) die Behauptung der Spitzenposition in Bildung, Forschung und Innovation und die Nutzung der Chancen der Digitalisierung sowie (6) zuverlässige und solid finanzierte Verkehrs- und IKT-Infrastrukturen sollen mithelfen, den Wohlstand nachhaltig zu sichern. (7) Die Stärkung des Zusammenhalts der Regionen und die Förderung der Verständigung unter den Sprachgruppen, (8) die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern, (9) die Reform und nachhaltige Finanzierung der Sozialwerke, (10) die qualitativ hochstehende und finanziell tragbare Gesundheitsversorgung und ein gesundheitsförderndes Umfeld, (11) das Engagement für multilaterale und internationale Zusammenarbeit und die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für internationale Organisationen sowie (12) geregelte Beziehungen mit der EU sind die Ziele, mit denen die Förderung des nationalen Zusammenhalts und eine Stärkung der internationalen Zusammenarbeit angestrebt werden sollen. Schliesslich sollen die (13) Steuerung der Migration, (14) die Vorbeugung und wirksame Bekämpfung von Gewalt, Kriminalität und Terrorismus, (15) die Kenntnis über Bedrohungen der eigenen Sicherheit, (16) die schonende und nachhaltige Nutzung von Ressourcen, die Sicherung einer nachhaltigen und lückenlosen Energieversorgung und die Förderung einer nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft, (17) der Einsatz für eine national und international wirksame Umweltpolitik, den Klimaschutz und die Biodiversität sowie (18) die Massnahmen gegen Cyberrisiken zum Schutz von Bürgerinnen und Bürgern und der kritischen Infrastruktur mithelfen, dass die Schweiz für Sicherheit sorgt und als verlässliche internationale Partnerin agieren kann.

Im Bericht wurde zudem auch der Legislaturfinanzplan 2021–2023 vorgelegt, der in allen drei Jahren mit strukturellen Überschüssen rechnet. Allerdings sei die Unsicherheit über die Haushaltsentwicklung sehr hoch. Neu lag dem Bericht auch eine mittelfristige Personalplanung bei, weil die eidgenössischen Räte oft moniert hätten, darüber nicht im Klaren zu sein. Hier ging der Bericht von einem jährlichen Ausgabenwachstum von 1.4 Prozent aus.²⁶

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 15.06.2020
MARC BÜHLMANN

Die Beratungen der politischen Agenda des Bundesrats sind immer wieder ein umstrittener Diskussionspunkt in den Räten. Dies zeigte sich auch bei der Beratung der **Legislaturplanung 2019–2023** während der Sommersession im Ständerat. Die neuerliche Diskussion, ob die Legislaturplanung vom Parlament lediglich zur Kenntnis genommen oder detailliert beraten und als einfacher, nicht bindender Bundesbeschluss verabschiedet werden soll wie dies seit 2004 vorgesehen ist, wurde zusätzlich durch die Corona-Krise angeheizt. Die ausserordentliche Situation zeige – so etwa Damian Müller (fdp, LU) –, dass es richtig sei, wenn die Legislaturplanung zu einem nicht bindenden Beschluss führe, weil der Bundesrat nur so auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren könne. Das bedeute aber eben auch, dass es keine langen Beratungen und keine Legislaturplanungskommission brauche, weil dies letztlich viel zu viel unnötige Zeit und Kosten in Anspruch nehme. Man habe bessere Instrumente, um ganz spezifisch einzelne Massnahmen mitzusteuern, die man dann aber im konkreten Moment anwenden solle. Eine einfache Kenntnisnahme der Legislaturplanungsbotschaft reiche vollends. Dies habe er auch in einer parlamentarischen Initiative so angeregt, für dessen Unterstützung der Luzerner Freisinnige denn in seinem Votum auch schon vorsorglich warb. Heidi Z'graggen (cvp, UR) erwiderte, dass der Weg des Bundesrats, auf den das Land gesteuert werden solle, ein genaues Hinschauen verdiene und nicht einfach durchgewinkt werden sollte. Auch Carlo Sommaruga (sp, GE) führte die Pandemie an, wies aber darauf hin, dass es wegen unvorhergesehener Ereignisse wichtig sei, die Legislaturplanung auch als Legislative anpassen zu können. Thomas Minder (parteilos, SH) wiederum reihte sich zu den Kritikern des aktuellen Vorgehens ein und wies darauf hin, dass zahlreiche Massnahmen im Bericht nach der Corona-Krise Makulatur geworden seien. Er warf dem Bundesrat und der

Legislaturplanungskommission deswegen «Unflexibilität» vor. Man müsse neu planen und eine angepasste Vision präsentieren. «Die Sitzung heute Nachmittag ist für mich ein verlorener Tag», schloss der Schaffhauser Ständerat. Auch Olivier Français (fdp, VD) monierte, man habe für die Beratung des Papiers viel zu viel Zeit einberaumt. In der Folge äusserte sich Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga zu Wort und gab zu bedenken, dass ein ans Parlament überwiesener Bundesbeschluss nicht einfach so zurückgenommen werden könne. Man habe aber durchaus Flexibilität bewiesen, indem eben der Bericht auch zusammen mit der Legislaturplanungskommission noch einmal überarbeitet worden sei, was sich ja auch in verschiedenen, nachträglich zu debattierenden Änderungsanträgen niedergeschlagen habe. Das Parlament müsse die Möglichkeit haben, die Planung der Regierung zu überprüfen, so die Magistratin. Nach diesem Vorgeplänkel – eine Eintretensdebatte gab es nicht, weil Eintreten für die Legislaturplanung obligatorisch ist – wurden in der kleinen Kammer also besagte Änderungen diskutiert. Covid-19 spielte dabei freilich nur noch eine marginale Rolle, indem Artikel 1 mit einem Passus ergänzt wurde, dass sich die Politik des Bundes nach den drei Leitlinien zu richten und dabei auch die Lehren aus der Covid-19-Pandemie zu ziehen habe. Zusätzlich wurde als Massnahme eine Vernehmlassung zu einer Revision des Epidemiengesetzes angenommen. Der erste Änderungsantrag betraf zudem die dritte Leitlinie, die nicht nur den Schutz des Klimas, sondern zusätzlich auch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen anstreben soll. Der Rat folgte mit 28 zu 13 Stimmen diesem Vorschlag und lehnte damit einen Minderheitsantrag Sommaruga ab, der auch die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 in der dritten Leitlinie verankern wollte. Die von Carlo Sommaruga angeführten Minderheitsvorschläge für einen verstärkten Einbezug von Nachhaltigkeitszielen blitzten auch in der Folge samt und sonders ab. Eine Mehrheit fand aber eine von der Legislaturplanungskommission vorgeschlagene sprachliche Änderung einer Massnahme zur Erreichung des 2. Ziels von Leitlinie 1 (effiziente und digitale Erbringung staatlicher Leistungen). Statt die Bundesaufgaben «kontinuierlich» zu überprüfen, sollen sie «regelmässig» überprüft werden. Neu eingeführt wurden zudem verschiedene zusätzliche Massnahmen in verschiedenen Zielen: die Stärkung des Wirtschaftsstandorts, eine Strategie zur Umsetzung einer digitalen Gouvernanz, die Gewährleistung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit der EU und dem UK, die Erarbeitung einer Strategie für Barrierefreiheit, die Gewährleistung einer optimalen IKT-Infrastruktur in allen Regionen der Schweiz, einen Bericht über die Rahmenbedingungen für eine Landesausstellung, die Erneuerung der Mittel zum Schutz der Bevölkerung «gegen Bedrohungen aus der dritten Dimension» (gemeint ist die Luftabwehr), einen Aktionsplan «Biodiversität» sowie eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Lange diskutiert wurde im Rat über Bildungsthemen. Auf taube Ohren stiess dabei die Minderheit Chiesa (svp, TI) für eine Strategie zur Initiierung globaler Bildungsprogramme. Heidi Z'graggen forderte vergeblich die Streichung einer von der Kommission eingeführten Botschaft zur politischen Bildung der jungen Generation und gab zu bedenken, dass die Bildung Sache der Kantone bleiben müsse. Angenommen wurde hingegen eine Minderheit Juillard (cvp, JU), die als Massnahme einen Aktionsplan für die Förderung der Mehrsprachigkeit und den Unterricht in Heimatlicher Sprache unter Einbezug der Kantone forderte. Keine Chance hatten die Anträge von rechts, mit welchen die Massnahmen für die geregelten Beziehungen der Schweiz zur EU gestrichen oder wenigstens abgeschwächt hätten werden sollen. Eine Gesamtabstimmung war für diese Art Geschäft nicht vorgesehen. Die derart ergänzte Legislaturplanung ging nun an den Nationalrat.²⁷

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 16.06.2020
MARC BÜHLMANN

Die noch junge Legislatur biete die Chance für eine **Fitnesskur für das Parlament und eine Entschlackung der Legislaturplanung**, befand Damian Müller (fdp, LU) in der Begründung seiner parlamentarischen Initiative, mit der er eine Revision der Behandlung der Legislaturplanung im Parlament forderte. Die Behandlung der Leitlinien der Regierungspolitik sei viel Aufwand, der aber nur zu einem nicht bindenden Beschluss führe. Zudem sei die Legislaturplanungskommission abzuschaffen, die für die Beratung des Berichts sehr viel Zeit brauche. Diese Zeit könne besser genutzt werden, stünden dem Parlament doch Instrumente zur Verfügung, um einzelne auch in der Legislaturplanung vorgesehene Massnahmen dem Bundesrat spezifisch und verbindlich aufzutragen. Die Legislaturplanung solle nicht mehr als einfacher Bundesbeschluss beraten, sondern dem Parlament lediglich zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Er sei sich bewusst, dass bereits früher zahlreiche Vorstösse gescheitert seien, mit denen dieser unnötige und kostspielige Prozess hätte abgeschafft werden sollen. Gerade vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie sei es aber wichtiger denn je, sich auf «Wesentlicheres konzentrieren zu können».²⁸

Aufgrund der Covid-19-Pandemie beugte sich der Nationalrat als Zweitrat erst in der Herbstsession 2020 über die **Legislaturplanung 2019–2023**. Covid-19 war denn auch Gegenstand der Ausführungen der beiden Kommissionssprecherinnen, Céline Widmer (sp, ZH) und Simone De Montmollin (fdp, GE). Das Virus habe die Bundespolitik «durcheinandergeschüttelt». Die vor der Pandemie Ende Januar 2020 verfasste Legislaturplanung basiere auf «rosigen Zukunftsaussichten», die mitunter wie aus der Zeit gefallen wirkten, betonte etwa Widmer. Der Ständerat habe den Text bereits Corona-tauglicher gemacht, indem er in einer Präambel klargestellt habe, dass die Lehren aus der Pandemie in die Umsetzung der übergeordneten Leitlinien (Wohlstand, Zusammenhalt und Sicherheit; ergänzt mit Klimaschutz und Digitalisierung) einfließen müssten – eine Aufforderung, die Simonetta Sommaruga in der Eröffnungsdebatte als selbstverständlich entgegennahm. In einer zweitägigen Sitzung habe die nationalrätliche Legislaturplanungskommission (LPK) aus über hundert Anträgen 25 Änderungen vorgenommen, die jene des Ständerats ergänzten und die Legislaturplanung «Corona-tauglich» machten, schloss Céline Widmer ihre Zusammenfassung. In der Detailberatung müsse allerdings auch über 60 Minderheitsanträge debattiert werden, worunter sich auch ein Rückweisungsantrag befand.

Dieser kam aus der Fraktion der Grünen, die den Bundesrat beauftragen wollten, die Legislaturplanung stärker «in den Kontext der Klimanotlage» zu stellen, wie Franziska Ryser (gp, SG) den Rückweisungsantrag begründete. Da allerdings keine der anderen Fraktionen den Antrag unterstützten und dieser entsprechend mit 166 zu 30 Stimmen abgelehnt wurde, konnte die Detailberatung mit über 80 Wortmeldungen und mehr als 50 Abstimmungen beginnen. Die von den Kommissionssprecherinnen angetönten Ergänzungen betrafen zuerst die übergeordneten Leitlinien: Die Leitlinie der Wohlstandsicherung wurde mit den Chancen nachhaltiger Entwicklung sowie dem Ziel ausgeglichener und stabiler Bundesfinanzen angereichert. In der Folge wurden die diversen Ziele der drei Leitlinien in drei Blöcken diskutiert.

Beim Thema **Wohlstand** (Block 1) soll laut der Mehrheit neu auch festgehalten werden, dass der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft über die ausserordentlichen Covid-Ausgaben unterbreitet. Im Rahmen der Personalstrategie wurde der Bundesrat zu einer Stabilisierung der Personalausgaben angehalten. Ebenfalls im Rahmen der Leitlinie der Sicherung des Wohlstands war eine Mehrheit der grossen Kammer dafür, dass der Bundesrat noch in der laufenden Legislatur eine Botschaft für eine Individualbesteuerung vorlegt und eine nationale Strategie zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie verabschiedet. Zudem sollen geeignete aussenwirtschaftliche Massnahmen in ein Aussenwirtschaftsgesetz gegossen und die Vertiefung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit der EU, Grossbritannien und den USA explizit im Bericht verankert werden. Das Ziel der Schweiz, in Bildung und Forschung führend zu bleiben, soll mit der Forderung nach Chancengleichheit ergänzt werden. Zudem sollen Anreizstrategien für die Schaffung von Lehrstellen ausgearbeitet, die Schweizer Beteiligung bei Erasmus+ gesichert und eine Strategie zur Initiierung von Forschungsprogrammen verabschiedet werden. Auch der flächendeckende Ausbau von 5G-Technologien wurde von der Mehrheit gemäss Vorschlag der LPK in die Legislaturplanung aufgenommen. Die insgesamt 20 Minderheitsanträge für die Leitlinie «Wohlstandförderung» von linker und rechter Ratsseite fanden hingegen keine Mehrheiten.

Dies war auch bei der zweiten Leitlinie (**Förderung des nationalen Zusammenhalts und Stärkung der internationalen Zusammenarbeit**; Block 2) mehrheitlich der Fall. Keiner der 17 Minderheitenanträge fand eine Mehrheit – mit einer Ausnahme: Eine Minderheit Humbel (cvp, AG) beantragte erfolgreich, dass der Bundesrat einen Bericht über die langfristigen Folgen der demografischen Entwicklung auf die Generationenbeziehungen ins Legislaturprogramm aufzunehmen hat. Der Begriff «Demografie» komme im Legislaturprogramm bisher überhaupt nicht vor, obwohl der demografische Wandel ein zentraler «Megatrend» sei, begründete Ruth Humbel den erfolgreichen Antrag der Mitte-Links-Minderheit. Auch bei der zweiten Leitlinie wurden alle Anträge der LPK gutgeheissen: Der Bund hat ein Verhandlungsmandat am EU-Kulturprogramm 2021–2027 (CreativeEurope) anzustreben; es sollen ein nationaler Aktionsplan zur Verminderung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt sowie die Botschaft zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unter Einbezug der Kantone verabschiedet werden; eine Vorlage zur Weiterentwicklung und langfristigen Sicherung der AHV soll vernehmlassungsreif gemacht werden; ein Massnahmenplan zur Umsetzung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen, Massnahmen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Heilmittelversorgung sowie eine Botschaft zur Einführung der digitalen Patientenkarte sollen in der Gesundheitspolitik verabschiedet werden.

Im Block 3, der das Leitziel «**Sicherheit und Klimaschutz**» umfasste, kamen die Volksvertreterinnen und -vertreter der Bitte der Kommissionssprecherin vollumfänglich nach, nämlich «den Anträgen der Mehrheit zu folgen und die Anträge der Minderheiten

abzulehnen»: In der Tat wurden die 16 Minderheitsanträge allesamt abgelehnt und die drei Ergänzungen der LPK-Mehrheit gutgeheissen: Die Förderung der Agrarforschung mit dem Ziel, Klimaveränderungen und der Verknappung natürlicher Ressourcen vorzubeugen, wurde entsprechend neu ebenso als Ziel in die Legislaturplanung 2019–2023 aufgenommen wie der Beitrag der Schweiz zur Erreichung der international vereinbarten Klimaziele, die Erhaltung der Biodiversität und ein zu verabschiedender Bericht für eine «Umfassende Risikoanalyse und -bewertung der Schweiz». Die vom Ständerat bereits in der Sommersession vorgenommenen Vorschläge wurden von der grossen Kammer alle gutgeheissen.²⁹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 17.09.2020
MARC BÜHLMANN

Nur drei Tage nach der Beratung der **Legislaturplanung 2019–2023** im Nationalrat, debattierte der **Ständerat die Differenzen**. Anders als bei regulären Debatten schaltet sich bei der Legislaturplanung die Einigungskonferenz bereits im Falle von Differenzen nach der ersten Beratung ein. Sie hatte sich der 26 Abweichungen angenommen, die durch die Ergänzungen durch den Nationalrat entstanden waren.

Die Mehrheit der Vorschläge des Nationalrats wurden von der Einigungskonferenz zur Übernahme empfohlen oder sprachlich leicht angepasst. Fünf Änderungen der grossen Kammer stiessen hingegen auf Widerstand. Zur Streichung beantragt wurde der Vorschlag des Nationalrats, ausgeglichene und stabile Bundesfinanzen im Legislaturprogramm festzuschreiben. Auch die Stabilisierung der Personalausgaben wollte die Einigungskonferenz nicht als Ziel festhalten. Die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU, mit Grossbritannien und den USA sollten zwar gewährleistet, aber nicht vertieft werden. Bei der Bildungs- und Forschungspolitik soll laut der Einigungskonferenz die Chancengleichheit nicht als Ziel festgehalten werden. Und auch der flächendeckende Ausbau der 5G-Technologie soll nicht als Legislaturziel formuliert werden.

Der Ständerat folgte mit Ausnahme zweier Anträge allen Empfehlungen der Einigungskonferenz. Insbesondere aus redaktionellen Gründen wollte eine knappe 20 zu 16 Stimmen-Mehrheit zum einen die Ausführungen zu einer Aussenwirtschaftsstrategie streichen. Zum anderen wurde das Ziel einer Botschaft für eine weitere AHV-Reform noch in der laufenden Legislatur als zu ambitiös erachtet. Auch Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga plädierte dafür, hier dem Antrag der Einigungskonferenz nicht zu folgen, da ein mehrheitsfähiger Kompromiss im AHV-Dossier, das grossen Reformbedarf aufweise, Zeit brauche. Die abgelehnten Punkte wurden definitiv aus dem Legislaturprogramm gestrichen und die Behandlung des Geschäfts war für den Ständerat damit abgeschlossen. Es ging freilich noch einmal zurück an den Nationalrat. Man habe die Legislaturplanung also noch verabschieden können, bevor die Legislatur zu Ende sei, schloss Ständeratspräsident Hans Stöckli (sp, BE) die Debatte.³⁰

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 21.09.2020
MARC BÜHLMANN

Mit Stellungnahmen aller Fraktionssprecherinnen und -sprecher ging die Debatte über die **Legislaturplanung 2019–2023** gegen Ende der Herbstsession im Nationalrat weiter. Das Büro hatte 60 Minuten für diese Stellungnahmen vorgesehen, in denen auch die Minderheitsanträge ausgeführt werden sollten. Anders als bei üblichen Einigungskonferenzen führt die Ablehnung eines Antrags der Einigungskonferenz bei der Legislaturplanung zur gesamthaften Streichung der entsprechenden Bestimmung. Die Kommissionssprecherin Céline Widmer (sp, ZH) machte die Nationalrätinnen und Nationalräte ausdrücklich auf diese Sonderregelung aufmerksam: Eine unbedachte Ablehnung eines Antrags könne also mitunter den Aufbau und die Systematik der Legislaturplanung gefährden. Auch der Nationalrat musste zudem – wie bei der Legislaturplanung vorgesehen – alle Anträge der Einigungskonferenz einzeln gutheissen oder eben ganz streichen, mit Ausnahme natürlich der vom Ständerat bereits gestrichenen Anträge. Zwar gab es in der Tat noch zwei Minderheitsanträge gegen einen Antrag der Einigungskonferenz: Eine rechtsbürgerliche Minderheit wollte das Ziel einer Teilnahme der Schweiz an CreativeEurope (EU-Kulturprogramm 2021–2027) streichen und eine Mitte-Links-Minderheit wollte keine Vorlage zur Weiterentwicklung der AHV. Der erste Antrag war aber chancenlos und der zweite war gegenstandslos geworden, nachdem der Ständerat die entsprechende Bestimmung bereits gestrichen hatte. Da alle anderen Anträge der Einigungskonferenz gutgeheissen wurden, **galt die Legislaturplanung 2019–2023 als angenommen**. Eine Schlussabstimmung ist für dieses Geschäft nicht vorgesehen.³¹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 30.03.2021
MARC BÜHLMANN

Mit 10 zu 3 Stimmen beschloss die SPK-SR Ende März 2021 an ihrer bereits Mitte November 2020 beschlossenen Empfehlung, der parlamentarischen Initiative Damian Müller (fdp, LU) Folge zu geben, festzuhalten. Das Verfahren zur Legislaturplanung sei zu kompliziert und koste Zeit und Geld, weshalb es vereinfacht werden müsse, auch wenn verschiedene bisherige Anläufe gescheitert seien und auch wenn die Schwesterkommission das Anliegen deutlich abgelehnt habe, gab die Kommission in einer Medienmitteilung bekannt. In der Tat hatte die SPK-NR kein Gefallen an einer «**Fitnesskur für das Parlament**» und an einer «**Entschlackung der Legislaturplanung**», wie Müller seinen Vorstoss betitelt hatte, gefunden. Mit 18 zu 4 Stimmen bei einer Enthaltung hatte sich die nationalrätliche Kommission im Februar 2021 deutlich gegen Folgegeben ausgesprochen. Die Idee Müllers käme einer Entmachtung des Parlaments gleich, das auch bei der Legislaturplanung «qualifiziert mitwirken» müsse, so die damalige Begründung der SPK-NR. Mit dem neuerlichen Antrag der ständerätlichen Kommission musste sich also die kleine Kammer des Vorstosses annehmen.³²

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 02.06.2021
MARC BÜHLMANN

Damian Müller (fdp, AG) ergriff in der Sommersession 2021 gleichzeitig als Urheber seiner parlamentarischen Initiative für eine **Entschlackung der Legislaturplanung** und als Kommissionssprecher der SPK-SR, die seinen Vorstoss mit 10 zu 3 Stimmen unterstützte, das Wort. Die Debatte in der kleinen Kammer war nötig geworden, weil die SPK-NR die Initiative zur Ablehnung empfohlen hatte. Müller bezeichnete das Argument der nationalrätlichen Kommission, seine Idee würde das Parlament entmachten, als nicht stichhaltig. Die Möglichkeiten, die das Parlament bei der Legislaturplanung habe, seien sowieso schon sehr beschränkt. Die «Beerdigung» des Rahmenabkommens durch den Bundesrat zeige zudem, dass sich dieser selber nicht an die Legislaturplanung halte. Von einer Entmachtung zu sprechen sei also nicht angebracht. Statt alle vier Jahre im Rahmen der Legislaturplanung «Scheindebatten» zu führen, müssten die bestehenden Instrumente genutzt werden. Mit Vorstössen könne mehr bewegt werden als mit der letztlich wirkungslosen Beratung der Legislaturplanung – so der Aargauer Freisinnige. Hans Stöckli (sp, BE) wehrte sich gegen die Idee und setzte sich für den Minderheitsvorschlag gegen Folgegeben ein. Er merkte an, dass das Parlament eine aktive, gestalterische Rolle spielen müsse und die wichtige Legislaturplanung nicht einfach zur Kenntnis nehmen dürfe. Die Mehrheit der Kantonsvertreterinnen und -vertreter sah dies jedoch anders und gab der Initiative Müller mit 25 zu 13 Stimmen Folge. Damit geht das Geschäft wieder zurück an die SPK-NR.³³

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 09.12.2021
MARC BÜHLMANN

Weil der Ständerat auf einer **Entschlackung der Legislaturplanung** beharrt hatte, musste die parlamentarische Initiative von Damian Müller (fdp, LU) **auch vom Nationalrat noch einmal beraten** werden. Die SPK-NR empfahl freilich nach wie vor, der Initiative keine Folge zu geben. Auch die Argumente waren noch immer die gleichen: Der Vorstoss komme einer Entmachtung des Parlaments gleich. Wenn es den Bericht zur Legislaturplanung lediglich zur Kenntnis nehmen könne, komme es seiner Mitwirkungspflicht nicht nach. In der letzten Beratung der Legislaturplanung habe die neu gewählte Bundesversammlung im Bereich der Gleichstellung oder der Klimapolitik durchaus Akzente gesetzt. Eine Kommissionsminderheit aus FDP-Mitgliedern argumentierte in der Debatte während der Wintersession 2021 vergeblich, dass das aktuelle Vorgehen nicht befriedigend sei und eine neue Lösung gesucht werden sollte. Wenn das Parlament der parlamentarischen Initiative Folge gebe, könne eine solche alternative Lösung mindestens gesucht werden: «Wenn Sie heute Folge geben, können Sie am Ende des Verfahrens immer noch Nein sagen, wenn Sie wirklich denken, dass es sich um keine gute Lösung handelt», argumentierte etwa Damien Cottier (fdp, NE). Und Kurt Fluri (fdp, SO) fragte, ob denn Motionen und parlamentarische Initiativen nicht «präzisere und schärfere Waffen» seien als die Legislaturplanung. Die Entgegnung von Kommissionssprecher Gerhard Pfister (mitte, ZG), dass man das Instrument der Legislaturplanung bei Interesse an scharfen Instrumenten eben nicht noch stumpfer machen solle, schien auch die Meinung der nationalrätlichen Mehrheit zu sein: Mit 166 zu 26 Stimmen versenkte die grosse Kammer die parlamentarische Initiative Müller definitiv. Einzig die fast geschlossen stimmende FDP.Liberalen-Fraktion unterstützt von Roger Köppel (svp, ZH) sprach sich für Folgegeben aus.³⁴

Organisation du Parlement

Der Nationalrat hatte sich 2008 entschieden, in seinem Geschäftsreglement die **Anwesenheit des Bundesrats bei der Behandlung des Geschäftsberichtes** festzuschreiben. Bevor diese Regelung in Kraft trat, musste jeweils nur die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident als Stellvertretung des gesamten Regierungskollegiums Red und Antwort stehen bei der nationalrätlichen Beratung zum Bericht der bundesrätlichen Geschäftsführung. Wie die GPK-NR in ihrem Bericht ausführte, hatte man sich mit der Einführung der neuen Regelung damals erhofft, dass die Anwesenheit der Magistratin oder des Magistraten, die oder der für den zu diskutierenden Teil des Geschäftsberichts verantwortlich ist, zu einer Verbesserung der inhaltlichen Debatten und so zu einer Steigerung des Stellenwertes des Geschäftsberichts führen würde. Dieser erwünschte Effekt habe sich aber nicht eingestellt. Zudem sei dieses Verfahren relativ aufwändig. Mit einer parlamentarischen Initiative wollte die GPK-NR deshalb diesen Passus wieder aus dem Reglement streichen. Eine Gesetzesänderung ist dabei nicht nötig, da es das Gesetz den beiden Kammern explizit frei stellt, wie der Geschäftsbericht beraten werden soll. Im Gegensatz zum Nationalrat hatte der Ständerat damals keine Änderung beschlossen, so dass in der kleinen Kammer bei der Beratung des Geschäftsberichtes stets nur die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident anwesend war. Der Bundesrat begrüßte das Bestreben der GPK.

Anders als 2007 gab die Änderung in der grossen Kammer keinen Anlass zur Diskussion. GPK-Sprecher Alfred Heer (svp, ZH) wies darauf hin, dass bei der Vorbesprechung des Berichtes in der Kommission selber selbstverständlich die jeweiligen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher anwesend seien. Eintreten wurde ohne Gegenantrag beschlossen und der Vorschlag wurde ohne Diskussion in der Gesamtabstimmung einstimmig mit 161 zu 0 Stimmen (ohne Enthaltung) gutgeheissen.³⁵

1) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Institutionen und Volksrechte

2) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Institutionen und Volksrechte

3) Amtl. Bull. NR, 1996, S. 763 ff. und 811 ff.; Amtl. Bull. StR, 1996, S. 398 ff. und 446 ff.; BBl, 1996, II, S. 293 ff.; Presse vom 26.3.96.

4) AB NR, 2000, S. 742 ff., 770 ff. und 803 ff.; AB SR, 2000, S. 368 ff. und 650 ff.; BBl, 2000, S. 2276 ff.; Presse vom 2.3.2000.

5) BBl, 2004, S. 1149 ff.

6) AB NR, 2004, S. 827 ff., 882 ff., 925 ff. und 1085 ff.; AB SR, 2004, S. 284 ff., 320 ff. und 436.; AZ, 11.9.04.

7) AB NR, 2006, S. 675 f.

8) AB SR, 2008, S. 245 ff. und 584 ff.; AB NR, 2008, S. 706 ff., 752 ff., 883 f., 1155 ff.; NLZ, 30.5.08.; BBl, 2008, S. 753 ff.

9) AB NR, 2012, S. 568 ff. und 1152 ff.; AB SR, 2012, S. 456 ff. und 635 ff.; NLZ, 22.3.12; Presse vom 3.5.12; NZZ, 7.6.12.; BBl, 2012, S. 481 ff.; Mo, 12.3.185; AB NR, 2012, S. 1210; AB SR, 2012, S. 977

10) AB NR, 2016, S. 1010 ff.; AB NR, 2016, S. 579 ff.; AB NR, 2016, S. 611 ff.; AB SR, 2016, S. 358 ff.; AB SR, 2016, S. 482 ff.; BBl, 2016, S. 1105 ff.; BBl, 2016, S. 5183 ff.; Medienmitteilung BR vom 8.05.2015; BaZ, NZZ, 26.4.16

11) BBl, 1988, I, S. 395 ff.

12) BBl, 1992, III, S. 1 ff.; Presse vom 21.2.92.

13) Amtl. Bull. NR, 1992, S. 2403 f.; Amtl. Bull. StR, 1992, S. 336 ff. und 726 f.; Amtl. Bull. NR, 1992, S. 974 ff., 1095 ff. und 1157 ff.

14) BBl, 2006, S. 1837 ff. (pa. Iv. 04.438 und 04.449) sowie 1857 ff.

15) AB NR, 2006, S. 568 ff.; AB SR, 2006, S. 1157 ff.

16) AB NR, 2007, S. 623 ff., 927 und 1159; AB SR, 2007, S. 396 f. und 658; BBl, 2007, S. 4535 ff.

17) AB NR, 2009, S. 353 f.

18) NZZ, 23.12.10.

19) AB NR, 2014, S. 971 ff.; AB SR, 2014, S. 479 ff.; BBl, 2014, S. 2005 f.; Medienmitteilung BR vom 10.3.14; Medienmitteilung GPK vom 26.5.14; NWZ, 24.6.14

20) AB NR, 2015, S. 1260 ff.; AB NR, 2015, S. 927 ff.; AB NR, 2015, S. 943 ff.; AB SR, 2015, S. 467 ff.; Geschäftsbericht des Bundesrates, Band 1; Geschäftsbericht des Bundesrates, Band 2; Medienmitteilung BR vom 9.3.15

21) AB NR, 2015, S. 1075 ff.; AB NR, 2015, S. 1301; AB NR, 2015, S. 872 f.; AB SR, 2015, S. 498 ff.; AB SR, 2015, S. 680; Pa.Iv. 12.427 (Abstimmung); Pa.Iv. 12.427 (Abstimmung2); Pa.Iv. 12.427 (Schlussabstimmung1); Pa.Iv. 12.427 (Schlussabstimmung2); NZZ, 16.6.15

22) Medienmitteilung SPK-N vom 2.9.16

23) Medienmitteilung SPK-N vom 2.9.16

24) Bericht SPK-NR vom 24.5.18; Medienmitteilung SPK-NR vom 25.5.18

25) AB NR, 2019, S. 573 ff.; BBl, 2018, S. 4197 ff.; Bericht SPK-NR vom 18.10.18.; BaZ, 18.7.18

26) BBl, 2020, S. 1777 ff.; TG, 6.1.20

27) AB SR, 2020, S. 514 ff.

28) Pa.Iv. 20.446

29) AB NR, 2020, S. 1440 ff.; AB NR, 2020, S. 1473 ff.; Fahne 19.078

30) AB SR, 2020, S. 900 ff.

31) AB NR, 2020, S. 1681 ff.; BBl, 2020, S. 8385 ff.; Fahne 19.078

32) Medienmitteilung SPK-NR vom 19.02.21; Medienmitteilung SPK-SR vom 10.11.20; Medienmitteilung SPK-SR vom 30.03.21

33) AB SR, 2021 S. 432 f.

34) AB NR, 2021 S. 2494 ff.; Bericht SPK-NR vom 15.10.21

35) AB NR, 2017, S. 907f.; BBl, 2017, S. 3419 ff.; BBl, 2017, S. 3423; BBl, 2017, S. 3425 ff.