

15.474

Parlamentarische Initiative Verfahren der Legislaturplanung

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 14. August 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Geschäftsreglements des Nationalrats.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

14. August 2015

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Cesla Amarelle

Bericht

Mit ihrer Vorlage vom 12. August 2014 hatte die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates verschiedene Änderungen des Verfahrens der Behandlung der Legislaturplanung vorgeschlagen *mit dem doppelten Ziel, die Wirksamkeit der Beschlussfassung des Parlamentes zu verbessern und gleichzeitig den Aufwand des Parlamentes zu verringern* (zu den Einzelheiten siehe BBl 2014 6461). Nachdem im Nationalrat in der Herbstsession 2014 von verschiedener Seite Kritik an den Vorschlägen der SPK angemeldet worden war, hat diese mit neuen Anträgen vom 31. Oktober 2014 den Akzent in noch stärkerem Masse auf eine Verringerung des Aufwandes für die Behandlung der Legislaturplanung gelegt. Die SPK hat aber daran festgehalten, dass die Bundesversammlung an den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitwirkt (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV), indem sie dem Bundesrat Aufträge für Änderungen und Ergänzungen der Planung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses erteilen kann. Der Nationalrat folgte diesen Anträgen am 10. Dezember 2014 (AB 2014 N 2289).

Als Folge der Änderung des Parlamentsgesetzes (ParlG) wurde die Regelung der Behandlung des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung im Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) in erster Lesung geändert.

Die Mehrheit des Ständerates unterstützte die Kompromisslösung im ParlG nicht und beschloss, dass die Bundesversammlung von der Legislaturplanung nur noch Kenntnis nimmt, ohne dazu irgendwelche inhaltliche Beschlüsse fassen zu können. Das bedeutet, dass auf den Bundesbeschluss über die Legislaturplanung verzichtet wird (AB 2014 S 82).

National- und Ständerat hielten in ihren zweiten Beratungen an ihren Beschlüssen zum ParlG fest (AB 2015 N 874, AB 2015 S 499). In der dritten Beratung folgte der Nationalrat mit Stichentscheid des Präsidenten dem Ständerat. Als Folge dieses Beschlusses mussten in der zweiten Lesung der Änderungen des GRN die Bestimmungen des GRN betreffend die Behandlung des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung aufgehoben werden (AB 2014 N 1077).

In den Schlussabstimmungen am 19. Juni 2015 stimmte der Ständerat der Änderung des ParlG zu; der Nationalrat lehnte die Gesetzesänderung mit 96 zu 92 Stimmen ab. Nachdem die Kompromisslösung der SPK nicht mehr zur Diskussion stand, betrachtete die Mehrheit des Rates den Status quo als bessere Lösung oder zumindest als «das kleinere Übel» als die Lösung des Ständerates. Der Nationalrat hat aber unmittelbar anschliessend die Änderung des GRN mit 97 zu 94 Stimmen angenommen. Die sachliche und politische Logik hätte bei beiden Vorlagen dasselbe Stimmverhalten verlangt. 184 Ratsmitglieder verhielten sich entsprechend und stimmten zweimal Ja oder zweimal Nein. Fünf Ratsmitglieder stimmten aber bei der Reglementsänderung mit Ja, nachdem sie die Änderung des ParlG abgelehnt oder bei dieser Abstimmung sich enthalten oder nicht teilgenommen hatten.

Die Beschlussfassungen über die beiden Vorlagen sind nicht kohärent. Wäre die Änderung des ParlG angenommen worden, so hätte die Bundesversammlung im Rahmen der Behandlung der Legislaturplanung keine inhaltlichen Beschlüsse mehr fassen können und die Bestimmungen im GRN über dieses Verfahren hätten keinen Sinn mehr gemacht. Nachdem die Gesetzesänderung aber abgelehnt wurde, behalten diese Bestimmungen des GRN ihre Bedeutung. Sie waren bisher nie bestritten. Weil

ihr Zweck darin besteht, das Verfahren der Behandlung der Legislaturplanung zu straffen, ist ihre Beibehaltung auch gerade im Interesse der unterlegenen Befürworter der Gesetzesänderung.

Die SPK unterbreitet daher dem Rat eine Vorlage, welche die versehentlich aufgehobenen Bestimmungen des GRN wieder ins GRN einfügt.

Der Zweck dieser Bestimmungen ist es, den Entscheidungsprozess im Nationalrat im Sinne einer *Konzentration auf das Wesentliche* besser zu strukturieren:

- *Artikel 33b* schreibt vor, dass einzelne Ratsmitglieder ihre Anträge nicht unmittelbar im Rat, sondern nur in der vorberatenden Kommission bis zum Beginn der Detailberatung des Bundesbeschlusses einreichen können. Damit wird die Zahl der vom Ratsplenum zu behandelnden Anträge reduziert.
- *Artikel 33c* sieht für die Beratung der Legislaturplanung eine organisierte Debatte vor, welche die Detailberatung einschliesst. Die Festlegung einer Gesamtredzeit für die Fraktionen vor Beginn der Beratungen in der Kommission erlaubt eine Begrenzung der Dauer der Behandlung und soll die Fraktionen veranlassen, bei der Einreichung von Minderheitsanträgen Prioritäten zu setzen. Jede Fraktion weiss zum Voraus, wieviele Anträge sie im Rat mündlich begründen kann.

Die Vorlage nimmt weiter auch die kleinen Änderungen des geltenden Rechts wieder auf, welche der Nationalrat auf Antrag der SPK in erster Lesung beschlossen hatte:

- In *Artikel 13* wird eine redaktionelle Korrektur vorgenommen: Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung gemäss Artikel 146 ParlG nicht einen «Bericht», sondern eine «Botschaft» zur Legislaturplanung.
- *Artikel 33a* (Stellungnahme der Fraktionen) wird aufgehoben, weil er in der Praxis keine Anwendung gefunden hat. Bei der Behandlung der beiden letzten Legislaturplanungen in den Jahren 2008 und 2012 hat keine Fraktion eine Stellungnahme zuhanden der vorberatenden Kommission abgegeben. Das muss nicht bedeuten, dass die Fraktionen die Legislaturplanung nicht vorberaten. Wenn eine Fraktion ein Geschäft vorberät, so diskutiert sie die Position ihrer eigenen Delegation in den Kommissionen; es besteht offensichtlich kein Bedürfnis nach einer Stellungnahme zhd. der ganzen Kommission.
- Der Zweck von *Artikel 33b Absatz 4* war es, die möglichen Beratungsgegenstände in der Legislaturplanungskommission nach Beginn der Beratungen zu begrenzen. Auch Kommissionsmitglieder sollten ab diesem Zeitpunkt keine neuen Themen mehr einbringen dürfen. Diese Bestimmung liess sich in der Praxis nur schwer durchsetzen.
- Der Wortlaut von *Artikel 47* (Organisierte Debatte) soll bei Gelegenheit der Praxis angepasst werden. In der Praxis wird die festgelegte Gesamtredzeit auf die Fraktionen verteilt. Gemäss bisherigem Wortlaut wären aber auch die Redezeiten der Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie der Vertretung des Bundesrates Teil der Gesamtredzeit.

