

Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung

DISSERTATION

der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Adrian Mattle

von

Oberriet SG

genehmigt auf Antrag von
Prof. Dr. iur. Georg Müller

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis.....	XIII
Literaturverzeichnis	XVII
Materialienverzeichnis.....	XXV

1. Teil: Wesen und Arten der politischen Planung 1

I. Begriff, Merkmale und Funktionen der politischen Planung	1
1. Einleitung	1
2. Begriff der politischen Planung (Definitionsversuche)	2
3. Zukunftsbezogenheit	3
4. Politische Planung als Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung.....	4
A. Politische Planung als Entwicklungsplanung	4
B. Der Steuerungsprozess.....	5
C. Steuerungsinstrumente.....	6
D. Lenkungskraft der politischen Planung	6
E. Politische Planung im System der wirkungsorientierten Steuerung.....	7
5. Politische Planung als politische Auseinandersetzung	9
A. Staatliche Planung aus betrieblicher und politischer Optik	9
B. Bedeutung des Konsenses für die Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung	10
6. Politische Planung als Koordination des staatlichen Handelns.....	11
A. Zusammenwirken verschiedener Institutionen, Behörden und Personen	11
B. Bedeutung der Finanzplanung	12
C. Positive oder negative Koordination.....	12
7. Integrations- und Legitimationsfunktion der politischen Planung.....	13

A.	Tragweite der politischen Planung.....	13
B.	Politische Planung als Bestandteil der Staatsleitung	14
C.	Leistungsverantwortung von Regierung und Parlament gegenüber den Verwaltungsbehörden	15
8.	Politische Planung als Kontrollmassstab.....	15
II.	Politische Planung und Rechtsordnung	16
1.	Rechtsordnung als Planungsrahmen und Planungsinhalt	16
2.	Instrumente für die Umsetzung beschlossener Ziele	17
3.	Verbindlichkeit von Plänen	18
A.	Unterscheidung zwischen rechtlicher und politischer Verbindlichkeit.....	18
B.	Bedeutung des Vertrauensschutzprinzips für die Verbindlichkeit von Plänen.....	19
C.	Einteilung in Planotypen nach dem Verbindlichkeitsgrad von Plänen	20
III.	Gesamt- und Sektoralplanung	21
1.	Gegenstand und Umfang der politischen Planung	21
2.	Verhältnis zwischen Gesamt- und Sektoralplanung	21
3.	Koordination bei der Gesamtplanung.....	22
2. Teil: Möglichkeiten der Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung.....		25
I.	Einleitung	25
II.	Zeitpunkt der Mitwirkung des Parlaments	27
1.	Planungsinitiative	27
2.	Ausarbeiten von Planungsberichten	27
3.	Auseinandersetzung mit von der Regierung vorgelegten Planungsberichten	29
4.	Umsetzung der Planung.....	29
5.	Vollzugs- und Erfolgskontrolle.....	29
III.	Form der Mitwirkung des Parlaments	30
1.	Information durch die Regierung	30
2.	Beratung und Kenntnisnahme von Planungsberichten.....	30
3.	Kenntnisnahme mit globaler Würdigung oder Planungserklärung	31
4.	Planungsvorstoss und Planungs- bzw. Grundsatzbeschluss	31

A.	Planungsvorstoss	32
B.	Planungsbeschluss	32
5.	Genehmigung von Planungsberichten	34
6.	Umfassende Entscheidungskompetenz	34
IV.	Bedeutung der parlamentarischen Kommissionen	35
3. Teil: Verfassungsrechtliche Kompetenzen zur politischen Planung im Bund sowie in ausgewählten Kantonen		37
I.	Einleitung	37
II.	Verfassungsrechtliche Planungskompetenzen der Regierung.....	38
1.	Die Regierung als oberste leitende und vollziehende Behörde	38
2.	Die Verantwortung der Regierung für die politische Gesamtplanung	39
3.	Umfassender Planungs- und Koordinationsauftrag	41
4.	Planungsinstrumente und -verfahren	42
III.	Verfassungsrechtliche Planungskompetenzen des Parlaments	43
1.	Mitwirkungskompetenz	43
2.	Beschränkung der Mitwirkung auf wichtige bzw. grundlegende Planungen	44
3.	Instrumente und Verfahren für die Beteiligung des Parlaments an der politischen Planung.....	46
A.	Beteiligung der Bundesversammlung gemäss BV.....	46
B.	Übersicht über kantonale Verfassungsnormen betreffend Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung.....	48
IV.	Würdigung der verfassungsrechtlichen Regelungen	50
4. Teil: Instrumente und Verfahren der Mitwirkung der Bundesversammlung an der politischen Planung		53
I.	Frühere Regelungen im Geschäftsverkehrsgesetz	53
1.	Einleitung	53
2.	Parlamentarische Vorstösse	54
3.	Beratung und Kenntnisnahme von Planungsberichten des Bundesrats	54
4.	Parlamentarische Planungsbeschlüsse.....	55
A.	Einfache Bundesbeschlüsse	55

B.	Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse	56
5.	Information und Konsultation parlamentarischer Kommissionen.....	57
II.	Instrumente und Verfahren der Mitwirkung gemäss Parlamentsgesetz	57
1.	Allgemein	57
2.	Planungsaufträge an den Bundesrat.....	58
A.	Auftragsinstrumente	58
B.	Motion	58
C.	Postulat	60
D.	Verbindlichkeit.....	60
3.	Kenntnisnahme von Planungsberichten des Bundesrats	61
A.	Bedeutung	61
B.	Anwendungsbereich	62
C.	Aufgabenteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung.....	63
D.	Verbindlichkeit.....	64
4.	Grundsatz- und Planungsbeschlüsse.....	64
A.	Bedeutung	64
B.	Form.....	65
C.	Anwendungsbereich	66
D.	Aufgabenteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung.....	67
E.	Verbindlichkeit.....	68
5.	Bedeutung der parlamentarischen Kommissionen	69
6.	Änderung von Art. 28 sowie Art. 148 ParlG vom 17. Dezember 2010.....	71
III.	Übersicht über kantonale Regelungen betreffend Instrumente und Verfahren der Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung	73
1.	Planungsaufträge	73
2.	Auseinandersetzen mit Planungsberichten	74
3.	Planungserklärungen und Planungsbeschlüsse.....	75
IV.	Würdigung.....	75
1.	Allgemein	75
2.	Planungsaufträge an den Bundesrat.....	76
3.	Kenntnisnahme von Planungsberichten des Bundesrats	76
4.	Grundsatz- und Planungsbeschlüsse.....	77

5. Verbindlichkeit von Planungsakten der Bundesversammlung	79
6. Kompetenz zum Entscheid über die Form der Mitwirkung.....	80

5. Teil: Mitwirkung der Bundesversammlung an der Gesamtplanung

I. Langfristige Gesamtplanung.....	83
1. Langfristige Prognosen im Rahmen der mittelfristigen Gesamtplanung.....	83
2. Strategien zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz	83
3. Rolle der Bundesversammlung	84
4. Übersicht über kantonale Regelungen betreffend Mitwirkung des Parlaments an der langfristigen Gesamtplanung.....	85
5. Würdigung.....	85
II. Mitwirkung der Bundesversammlung an der Legislaturplanung	87
1. Entwicklung.....	87
A. Richtlinien der Regierungspolitik seit 1968	87
B. Verpflichtung der Regierung zur Finanzplanung.....	88
C. Weiterentwicklung der Richtlinien der Regierungspolitik und deren Verknüpfung mit dem Legislaturfinanzplan	89
D. Bericht über die Legislaturplanung.....	91
E. Bundesbeschluss über die Ziele der Legislaturplanung	91
F. Parlamentarische Beratung der bundesrätlichen Legislaturplanung 2003-2007	93
2. Bundesbeschluss und Botschaft über die Legislaturplanung.....	94
A. Revision des Parlamentsgesetzes vom 22. Juni 2007	94
B. Inhalt des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung	94
C. Politische Ziele, Massnahmen und Indikatoren.....	95
D. Gesetzgebungsprogramm	97
E. Legislaturfinanzplan	98

3.	Aufgabenteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung bei der Legislaturplanung	98
	A. Ausarbeitung der Legislaturplanung durch den Bundesrat	98
	B. Unterstützung durch die Bundesverwaltung	99
	C. Vorberatung in den Legislaturplanungskommissionen des National- und Ständerats	100
	D. Beschlussfassung über die Legislaturplanung durch die Räte	101
4.	Verbindlichkeit der Legislaturplanung	102
5.	Legislaturplanung 2007-2011	103
	A. Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2007-2011	103
	B. Botschaft über die Legislaturplanung 2007-2011	104
6.	Wirksamkeit der Legislaturplanung im Bund	105
7.	Übersicht über kantonale Regelungen betreffend Mitwirkung des Parlaments an der Legislaturplanung	107
8.	Würdigung	108
III.	Mitwirkung der Bundesversammlung an der mittelfristigen Finanzplanung	112
	1. Bericht zum Finanzplan	112
	2. Inhalt und Aufbau des Berichts zum Finanzplan	113
	3. Aufgabenteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung bei der jährlichen Finanzplanung	115
	A. Ausarbeitung durch den Bundesrat mit Unterstützung der Verwaltung	115
	B. Vorberatung in den Finanzkommissionen des National- und Ständerats	115
	C. Kenntnisnahme durch die Bundesversammlung	116
	D. Aufträge der Bundesversammlung an den Bundesrat zur Finanzplanung	117
	4. Verbindlichkeit der Finanzplanung	117
	5. Übersicht über kantonale Regelungen betreffend Mitwirkung des Parlaments an der mittelfristigen Finanzplanung	118
	6. Würdigung	119

IV.	Die Rolle der Bundesversammlung bei der kurzfristigen Gesamtplanung sowie der Vollzugs- und Erfolgskontrolle	121
1.	Jahresziele des Bundesrats und der Verwaltung	121
2.	Der jährliche Geschäftsbericht	122
3.	Würdigung.....	123
6. Teil:	Beispiele für die Mitwirkung der Bundesversammlung an wichtigen Sektoralplanungen	125
I.	Mitwirkung an der Gestaltung der Aussenpolitik.....	125
1.	Die Gestaltung der Aussenpolitik als besondere Art der politischen Planung	125
2.	Rückblick auf die Mitwirkung der Bundesversammlung unter der Geltung des Geschäftsverkehrsgesetzes.....	126
3.	Mitwirkung der Bundesversammlung an der Aussenpolitik unter der Geltung des Parlamentsgesetzes	128
A.	Instrumente und Verfahren der Mitwirkung	128
B.	Rolle der aussenpolitischen Kommissionen	130
C.	Periodischer Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz.....	130
D.	Berichte zur Europapolitik.....	133
4.	Würdigung.....	135
II.	Weitere Beispiele für die Mitwirkung an wichtigen Sektoralplanungen	136
1.	Sicherheitspolitik.....	136
2.	Aussenwirtschaftspolitik	139
3.	Regionalpolitik	140
4.	Forschungspolitik	141
5.	Luftfahrtspolitik	142
6.	Würdigung.....	142
Thesen	145