

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

**Dossier: Parlament in Krisensituationen**

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Bühlmann, Marc

## Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Parlament in Krisensituationen, 2020 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 09.05.2025.

# Inhaltsverzeichnis

Parlament in der Krise	1
Beschlussfähige Bundesversammlung sicherstellen (Pa. Iv. 20.479)	1
Kontrolle von Notrecht und Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen verbessern (Pa.Iv. 20.437, Pa.Iv 20.438))	2
Festsetzung der Entschädigung für Videokonferenzen (Pa.Iv. 20.431)	7
Ein Gremium für Krisenzeiten (Mo. 20.3748)	7
Diskussionen um Anwendung von Notrecht	8
Virtuelle Teilnahme an Abstimmungen (Pa. Iv. 20.475)	9
Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit - wenigstens für Nationalratsmitglieder (Pa.Iv. 20.483)	10
Notrecht nur mit Parlament (Pa.Iv. 20.452)	12
Schaffung einer Rechtsdelegation (Pa.Iv. 20.414)	12
Arbeitsorganisation des Parlamentes anpassen (Pa.Iv. 20.476)	13
Schaffung der rechtlichen Grundlagen für einen digitalen Parlamentsbetrieb respektive digitale Teilnahme am physischen Betrieb (Pa.Iv. 20.425)	14
Situationsgerechte Flexibilisierungsmöglichkeiten für den Parlamentsbetrieb bei aussergewöhnlichen Umständen (Pa.Iv. 20.423)	15
Abstrakte Normenkontrolle von Notverordnungen (Pa.Iv. 20.430)	15
Schaffung einer Rechtsdelegation (ReDel; Pa.Iv. 20.418)	16
Virtuelle Teilnahme an Parlamentssitzungen (Mo. 20.3904)	16
Parlament bei der Anordnung einer ausserordentlichen Lage gemäss EpG mit einbeziehen (Mo. 21.3034)	17
Besserer Einbezug des Parlaments bei der Bekämpfung zukünftiger Pandemien (Mo. 21.3033)	18
Sessionsplanung in ausserordentlichen Lagen (Pa.Iv. 20.460)	19
Gerichtliche Kontrolle von Notrecht (Pa.Iv. 21.404)	20
Einbezug des Parlaments bei der Bekämpfung zukünftiger Pandemien (Mo. 21.3315)	20
Beschränkung der Macht des Bundesrates im Epidemienengesetz (Mo. 21.3323)	21

# Abkürzungsverzeichnis

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>GPK</b>	Die Geschäftsprüfungskommissionen
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>Büro-NR</b>	Büro des Nationalrates
<b>Büro-SR</b>	Büro des Ständerates
<b>BV</b>	Bundesverfassung
<b>EpG</b>	Epidemiengesetz
<b>SPK</b>	Staatspolitische Kommission
<b>FinDel</b>	Finanzdelegation
<b>VK</b>	Verwaltungskommission
<b>VD</b>	Verwaltungsdelegation

---

<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>CdG</b>	Les Commissions de gestion
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>Bureau-CN</b>	Bureau du Conseil national
<b>Bureau-CE</b>	Bureau du Conseil des Etats
<b>Cst</b>	Constitution fédérale
<b>LEp</b>	loi sur les épidémies
<b>CIP</b>	Commission des institutions politiques
<b>DélFin</b>	Délégation des finances
<b>CA</b>	Commission administrative
<b>DA</b>	Délégation administrative

# Parlament in der Krise

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 05.05.2020  
MARC BÜHLMANN

## Parlamentsorganisation

Aussergewöhnliche Ereignisse spiegeln sich häufig auch in der Zahl der Vorstösse, die im Parlament zum entsprechenden Thema eingereicht werden. Dies galt insbesondere und erst recht für die Covid-19-Pandemie. Die Aargauer Zeitung rechnete Mitte Juni vor, dass seit dem 2. März 2020 über 480 Vorstösse mit den unterschiedlichsten Themen und Forderungen zur Coronakrise eingereicht worden seien. Mit einem ganzen Strauss an parlamentarischen Initiativen, die sich dem **Parlament in der Krise** annahmen, werden sich auch die SPK der beiden Räte beschäftigen müssen. Auf der einen Seite waren es Vorstösse, die den Ratsbetrieb in Krisensituationen regeln wollten. Ganz allgemein wollte etwa Thomas Brunner (glp, SG) Rechtsgrundlagen für eine Flexibilisierung des Ratsbetriebs insbesondere in aussergewöhnlichen Situationen schaffen. Es müsse dafür gesorgt werden, dass das Parlament in allen Situationen handlungsfähig bleibe (Pa.lv. 20.423). Etwas konkreter forderte Katja Christ (glp, BS) eine rechtliche Grundlage für einen digitalen Parlamentsbetrieb (Pa.lv. 20.425) und Sidney Kamerzin (cvp, VS) verlangte ein papierloses Parlament (Pa.lv. 20.442) Gregor Rutz (svp, ZH) schlug eine Halbierung des Taggeldes vor, wenn Kommissionsitzungen in Form von Videokonferenzen abgehalten werden (Pa.lv. 20.431).

Auf der anderen Seite stachen jene parlamentarischen Initiativen ins Auge, die sich den Rechten des Parlaments in Phasen des bundesrätlichen Notrechts annehmen wollten. Alfred Heer (svp, ZH) forderte etwa, dass vom Bundesrat in seiner Notrechtskompetenz getroffene Massnahmen von einer 2/3-Mehrheit beider Kammern genehmigt werden müssen. Die heute auf sechs Monate befristeten Notrechtsmassnahmen sollen zudem von einer einfachen Mehrheit von National- und Ständerat jederzeit ausser Kraft gesetzt werden können (Pa.lv. 20.452). Die grüne Fraktion schlug ferner vor, eine juristische Institution zur Kontrolle der Recht- und Verhältnismässigkeit von Notverordnungen zu installieren (Pa.lv. 20.430). Die Mitte-Fraktion regte ihrerseits in zwei gleichlautenden parlamentarischen Initiativen (Pa.lv. 20.418 und Pa. lv. 20.414), die sie in beiden Kammern einreichte – letztere im Namen von Beat Rieder (cvp, VS) –, die Schaffung einer Rechtsdelegation an, damit eine legislative Überprüfung der rechtlichen Aspekte von bundesrätlichen Notverordnungen stattfinden könne.<sup>1</sup>

## Beschlussfähige Bundesversammlung sicherstellen (Pa. lv. 20.479)

### Parlamentsmandat

Auch Lukas Reimann (svp, SG) wollte mit einer parlamentarischen Initiative zur Stärkung der Krisenresistenz des Parlaments beitragen. Um in Zukunft Absagen oder Unterbrüche von Sessionen zu vermeiden – Reimann spielte auf den Covid-19-bedingten Abbruch der Frühlingssession 2020 an – müsse das Parlamentsgesetz so revidiert werden, dass andere Tagungsorte als Bern und eine Teilnahme an Sessionen mittels zeitgleicher Bild- und Tonübertragung ermöglicht werden.

Die **Sicherstellung einer beschlussfähigen Bundesversammlung** war auch ein Anliegen der SPK-NR, die der Initiative Reimann wie auch einer ähnlichen Idee von Thomas Brunner (glp, SG; Pa.lv. 20.423) einstimmig Folge gab.<sup>2</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 28.05.2020  
MARC BÜHLMANN

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 14.02.2023  
MARC BÜHLMANN

Ursprünglich hatte die SPK-NR der parlamentarischen Initiative von Lukas Reimann (svp, SG), die die **Sicherstellung einer beschlussfähigen Bundesversammlung** verlangte, Mitte 2021 noch einstimmig zugestimmt. Weil aber die SPK-SR im April 2022 dem Anliegen keine Folge gegeben hatte und vor allem weil das Anliegen mittlerweile auch in eine grössere Vorlage zur Steigerung der Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisenzeiten aufgenommen worden war, änderte die nationalrätliche Kommission ihre Meinung. In dieser neuen Vorlage war unter anderem vorgesehen, dass in Krisenfällen andere Tagungsorte für Sessionen beschlossen werden können und dass in Ausnahmesituationen auch virtuelle Teilnahmen an Session möglich sein sollen. Nachdem diese Forderungen der Initiative Reimann also umgesetzt waren, empfahl die Kommission Mitte Januar 2023 einstimmig, der Initiative keine Folge zu geben. Der Initiant zog sie wenige Tage nach dieser Entscheidung zurück.<sup>3</sup>

# Kontrolle von Notrecht und Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen verbessern (Pa.lv. 20.437, Pa.lv 20.438))

## Parlamentsorganisation

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 26.06.2020  
MARC BÜHLMANN

Mit zwei parlamentarischen Initiativen wollte die SPK-NR Lehren aus der Corona-Krise ziehen und die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung in Krisensituationen verbessern. Zum einen sollten hierfür gesetzliche Anpassungen zwecks Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen (Pa.lv. 20.438) und zum anderen **Anpassungen des Parlamentsrechts** (Pa.lv. 20.437) vorgenommen werden. Einstimmig (25 zu 0 Stimmen) beschloss die Kommission am 29. Mai 2020 in Bezug auf Letzteres zu prüfen, ob gesetzliche Anpassungen nötig seien. Dies insbesondere zur Einberufung und zum Abbruch von ordentlichen und ausserordentlichen Sessionen, zur Durchführung von Ratssitzungen extra muros, wobei hier auch die Idee einer digitalen Beratung geprüft werden soll, zur Nutzung parlamentarischer Instrumente während Krisenzeiten und deren Fristen, zur Klärung der Kompetenzen von Verwaltungsdelegation, Ratsbüros und Kommissionspräsidien bei der Einberufung von Kommissionssitzungen sowie zur Durchführung von digitalen Kommissionssitzungen – auch im Falle einer dauernden Absenz einer Anzahl Ratsmitglieder aufgrund höherer Gewalt (z.B. wenn eine bestimmte Region von der Aussenwelt abgeschnitten ist).

Dass die SPK-NR diese Abklärungen vornehmen können soll, entschied die Schwesterkommission rund einen Monat später. Die SPK-SR hiess die Idee einstimmig gut, äusserte allerdings den Wunsch, bei der Ausgestaltung einer Vorlage mit einbezogen zu werden.<sup>4</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 26.06.2020  
MARC BÜHLMANN

Mit zwei parlamentarischen Initiativen wollte die SPK-NR Lehren aus der Corona-Krise ziehen und die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung in Krisensituationen verbessern. Zum einen sollten hierfür Anpassungen des Parlamentsrechts (Pa.lv. 20.437) und zum anderen gesetzliche Anpassungen zwecks **Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen** vorgenommen werden (Pa.lv. 20.438). Um die eigenen Kompetenzen im Krisenfall schneller und wirkungsvoller nutzen zu können, schlug die SPK-NR in ihrer Kommissionsinitiative etwa auch die Schaffung einer Delegation vor, welche die Aufgabe hätte, Notverordnungen des Bundesrates zu prüfen. Diese Idee wurde Ende Mai mit 24 zu 0 Stimmen (1 Enthaltung) gutgeheissen und an die Schwesterkommission überwiesen. Die SPK-SR ihrerseits stimmte der Initiative Ende Juni mit 9 zu 0 Stimmen (2 Enthaltungen) zu. Allerdings signalisierte die ständerätliche Kommission, dass sie in die Ausarbeitung eines Vorschlags eingebunden werden möchte.<sup>5</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 16.02.2022  
MARC BÜHLMANN

Ende Mai hatte sich die damit betreute Subkommission der SPK-NR dafür entschieden, die beiden parlamentarischen Initiativen der Kommission, mit denen das Parlament auch in Krisensituationen handlungsfähig gemacht werden soll (Pa.lv. 20.437 und Pa.lv. 20.438), zusammen in einem Umsetzungsvorschlag zu verarbeiten. Die beiden Initiativen waren eine Reaktion der Kommission auf zahlreiche Vorstösse, mit denen das Parlament krisenfester gemacht werden sollte.

Ende Januar 2022 legte die SPK-NR ihren Erlassentwurf für **Anpassungen des Parlamentsrechts** vor. In ihrer Medienmitteilung zum Bericht betonte die Kommission, dass der Start des Parlaments in die Covid-19-Krise zwar «unglücklich» gewesen sei – sie nahm damit Bezug auf den Abbruch der Frühjahrssession 2020 –, dass sich dann aber gezeigt habe, dass das rechtliche Instrumentarium auch in einer Krise gut ausreiche. Allerdings seien die Fristen für bestimmte Instrumente in Krisen zu lange und es brauche die Möglichkeit für rasche Zusammenkünfte der wichtigsten Organe. Im Bericht wurden verschiedene Vorschläge unterbreitet, um dies zu ändern.

Ausserordentliche Zusammenkünfte des Parlaments und der Kommissionen sollen neu rascher und einfacher einberufen werden können. Zudem sollen Kommissions- und Plenumssitzungen neu und als «letzte Ausweichmöglichkeit» auch virtuell durchführbar sein. Dabei sollen auch Sitzungen ermöglicht werden, an denen einzelne Ratsmitglieder ohne physische Präsenz teilnehmen. Im Bericht wurden regionale Naturkatastrophen als Beispiel für einen Grund für eine nur teilweise virtuell durchzuführende Sitzung

aufgeführt.

Neben der Ermöglichung rascher Treffen soll die Verwaltungsdelegation (VD) mehr Gewicht im Sinne eines unabhängigen Führungsorgans erhalten. Der VD obliegt laut aktuellem Parlamentsgesetz die Leitung der Parlamentsverwaltung. Sie ist somit verantwortlich für Fragen der Haushaltsführung, aber etwa auch für die Infrastruktur des Parlaments (Informatik, Ausstattung, etc.). Da die VD momentan aus dem Präsidium der beiden Räte besteht (Präsidentinnen oder Präsidenten sowie erste und zweite Vizepräsidentinnen oder -präsidenten), ändert deren Besetzung jährlich. Laut Vorschlag der SPK-NR soll die VD neu eine eigenständige Kommission werden. Diese neue Verwaltungskommission (VK) soll mit je vier Mitgliedern beider Kammern besetzt werden, die neu nicht gleichzeitig Mitglied in den Ratsbüros sein dürfen und für vier Jahre gewählt werden, um diesem neuen Leitungsorgan Kontinuität zu verschaffen. Der VK sollen zudem zusätzlich jeweils die beiden Ratspräsidentinnen oder -präsidenten für ein Jahr angehören. Dieses neue Leitungsorgan soll vor allem in Krisenzeiten rasch die nötigen Ressourcen und Anpassungen bei der Infrastruktur veranlassen, damit die Bundesversammlung und die Kommissionen möglichst ohne Unterbruch tagen können. Bezüglich des bestehenden Instrumentariums erachtete die SPK-NR die Motion als geeignetes Kriseninstrument, mit dem insbesondere auch bundesrätliches Verordnungsrecht auf geeignete Art kontrolliert werden könne. Allerdings müssten für Krisenzeiten die Fristen flexibilisiert werden: Kommissionsmotionen sowie Motionen, welche auf Verordnungen einwirken, die spätestens eine Woche vor einer Session eingereicht werden, sollen noch in einer laufenden Session traktandiert werden können.

Hinsichtlich parlamentarischer Kontrolle über die Notrechtsverordnungen des Bundesrates wollte die SPK-NR mit ihren Vorschlägen nicht so weit gehen, wie dies in einigen Vorstössen gefordert worden war. Vetomöglichkeiten oder gar die Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament seien «nicht krisentauglich», so der Bericht. Allerdings soll eine Bringschuld des Bundesrates die bestehende Holschuld der Kommissionen ablösen: Konkret soll der Bundesrat parlamentarische Kommissionen jedesmal konsultieren müssen, bevor er eine Verordnung erlässt, und nicht erst, wenn eine Kommission dies verlangt. Keine Notwendigkeit sah die SPK-NR in ihrem Bericht für weitere Organe und Instrumente, wie sie etwa mit einer neu zu schaffenden Rechtsdelegation, der Einführung einer abstrakten Normenkontrolle oder gar einer Änderung des Epidemiengesetzes gefordert worden waren.

Mitte Februar 2022 nahm der **Bundesrat Stellung zum Erlassentwurf** der SPK-NR. Er könne nachvollziehen, dass die Fristen für Stellungnahmen in Krisenzeiten verkürzt werden müssten. Allerdings brauche eine gut begründete Antwort auf Vorstösse auch in Krisenzeiten ausreichend Zeit. Nicht einverstanden zeigte sich die Regierung deshalb mit der Forderung nach einer Stellungnahme noch in der gleichen Session, wenn Kommissionsmotionen eine Woche vor Session eingereicht würden. Es brauche bei vielen Motionen umfangreiche Abklärungen und eine so rasche Stellungnahme würde verhindern, dass sich das Parlament auf umfassende Grundlagen stützen könne. Der Nationalrat wird in der Frühjahrsession 2022 als Erstrat über die Vorlage beraten.<sup>6</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 18.03.2022  
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrsession 2022 debattierte der Nationalrat über die Vorlage seiner SPK-NR, mit der die **Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen** verbessert werden sollte und die zahlreiche entsprechende Vorstösse aufnahm. Kommissionssprecher Gregor Rutz (svp, ZH) erinnerte an die Ursprünge ebendieser Vorstösse: Die Corona-Pandemie habe nicht nur zum abrupten Abbruch einer Session, sondern auch zur Handlungsunfähigkeit des Parlaments geführt. Die Tätigkeit der Kommissionen sei eingeschränkt, die Organisation einer ausserordentlichen Session sei schwierig gewesen und das Parlament habe eine gewisse Ohnmacht gegenüber den Notverordnungen des Bundesrats verspürt. Um für zukünftige Krisen gewappnet zu sein, sei eine Subkommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage betraut worden. Diese sei sich jedoch einig gewesen, dass die bestehenden rechtlichen Instrumente dem Parlament eigentlich auch in Krisenzeiten genügend Handlungsspielraum verschaffen würden. Allerdings seien die Strukturen teilweise träge und es fehle an Ressourcen. Hier setzte die Vorlage an, die in drei Blöcken behandelt wurde. Der erste Block zielte auf Vereinfachungen der Organisation von Sessions und Kommissionssitzungen und insbesondere auch auf die Ermöglichung von hybriden Sitzungen ab; der zweite Block sah die Bildung einer schlagkräftigeren Verwaltungskommission anstelle der bisherigen Verwaltungsdelegation vor und im dritten Block waren Vorschläge für effizientere parlamentarische Instrumente vorgesehen. Eintreten war unbestritten.

Konkret schlug die SPK-NR im **ersten Block** neue Regelungen für die Einberufung von

ausserordentlichen Sessionen vor. Bisher konnte ein Viertel der Mitglieder eines Rats oder der Bundesrat solche ausserplanmässigen Sitzungen einberufen. Neu soll dies auch eine parlamentarische Kommission dürfen, wenn sie dringenden Handlungsbedarf sieht. Eine ausserordentliche Session soll darüber hinaus auch verlangt werden können, wenn der Bundesrat Notverordnungen erlässt, die sich direkt auf die Verfassung stützen. In ausserordentlichen Situationen, in denen die physische Präsenz von Parlamentsmitgliedern verunmöglicht wird – gemeint waren neben Pandemien etwa auch Naturkatastrophen in bestimmten Regionen, höhere Gewalt oder behördliche Anordnungen in Form von Quarantäne –, kann die Ratsmehrheit die Möglichkeit einer virtuellen Teilnahme an den Ratsdebatten beschliessen. Explizit ausgeschlossen wurde eine virtuelle Teilnahme während des Normalbetriebs. Vorgeschlagen wurde des Weiteren, dass eine aufgrund einer Krisensituation nötige Änderung des Tagungsortes neu keinen Parlamentsbeschluss mehr benötigt, sondern von einer Koordinationskonferenz bestimmt werden kann. Ebenfalls in Block 1 wurden die Zusammenkünfte der Kommissionen in Krisenzeiten neu geregelt: In dringlichen Fällen soll neu eine ausserordentliche Kommissionssitzung mittels eines Mehrheitsbeschlusses im Zirkularverfahren beschlossen werden können. Eine virtuelle Sitzung soll dann ermöglicht werden, wenn das Kommissionspräsidium und die Kommissionsmehrheit einer solchen zustimmen. Hybride Sitzungen, also die virtuelle Teilnahme einzelner Mitglieder, sind aber nur dann vorzusehen, wenn eine Stellvertretung rechtlich nicht möglich ist.

Die Minderheitenvorschläge gegen einzelne Teile dieser Vorschläge in Block 1 wurden allesamt abgelehnt. So verlangte etwa Pirmin Schwander (svp, SZ) die ausdrückliche Nennung des Parlamentsgebäudes in Bern als normalen Tagungsort, Samira Marti (sp, BL) wollte die Anzahl zur Einberufung einer ausserordentlichen Kommissionssitzung nötiger Personen auf ein Drittel der Kommissionsmitglieder senken und verschiedene Minderheiten wollten die Möglichkeit virtueller Teilnahmen an Kommissionssitzungen entweder ganz streichen (Minderheit Addor, svp, VS) oder ausweiten (Minderheit Cottier, fdp, NE).

Auch im **zweiten Block** wurden sämtliche Minderheitsanträge abgelehnt. Dass eine neue, eigenständige Verwaltungskommission anstelle der bisherigen Verwaltungsdelegation geschaffen werden soll, war freilich unbestritten. Die Anträge der Minderheiten zielten vielmehr auf deren Zusammensetzung ab. Die bisherige Verwaltungsdelegation setzt sich aus den je sechs Mitgliedern der Ratspräsidien beider Räte zusammen. Neu sollten lediglich noch die beiden Ratspräsidentinnen oder -präsidenten und je vier erfahrene Mitglieder beider Kammern, welche für vier Jahre in die Verwaltungskommission gewählt werden, in der zu schaffenden Kommission Einsitz nehmen. Weil damit auch eine Entflechtung mit den Büros angestrebt wird, sollten Mitglieder des Büros, also vor allem die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten, nicht gleichzeitig in der Verwaltungskommission sitzen dürfen. Eine Minderheit Aeschi (svp, ZG) bekämpfte diesen Passus erfolglos und eine Minderheit Moret (fdp, VD) wollte auch die Vizepräsidentinnen oder -präsidenten der beiden Räte in die Kommission aufnehmen – ebenso ohne Erfolg. Aufgabe der Verwaltungskommission soll auch die Oberaufsicht über die Parlamentsverwaltung sein, konkret also die Bestimmung der Kommissionssekretäre und des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Ein Minderheitsantrag Pfister wollte die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs neu der Bundesversammlung übertragen, was von der Mehrheit aber wohl aus Angst vor einer «Verpolitisierung des Amtes», wie Kommissionssprecher Gregor Rutz (svp, ZH) warnte, ebenfalls abgelehnt wurde.

**Der dritte Block** zielte auf Effizienzsteigerungen bei der Nutzung parlamentarischer Instrumente ab. Damit von Kommissionen verfasste dringliche Bundesgesetze oder Notverordnungen von der Bundesversammlung rasch behandelt werden könnten, brauche es kürzere Fristen für die Stellungnahme des Bundesrats – so der Vorschlag der SPK-NR. Diese sollen in Krisenzeiten spätestens in der nächsten ordentlichen oder ausserordentlichen Session vorliegen. Neu sollen zudem zwei gleichlautende eingereichte Kommissionsmotionen den Bundesrat im Normalbetrieb dazu verpflichten, bis zur nächsten anstehenden Session eine Stellungnahme zu verfassen. Eine Minderheit Binder-Keller (mitte, AG) und der Bundesrat wehrten sich erfolglos gegen dieses Ansinnen. Da eine Stellungnahme Zeit brauche, würde deren Qualität leiden, wenn sie rasch erfolgen müsse – so die Begründung. Insbesondere im Normalbetrieb sei für eine solche Regelung kein Mehrwert ersichtlich. Darüber hinaus sollten Kommissionsmotionen, die Änderungen von bundesrätlichen Notverordnungen verlangen, innerhalb von sechs Monaten statt wie bisher bei angenommenen Motionen innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden müssen. Weil dies kürzere Fristen nach sich ziehe und damit ein Vernehmlassungsverfahren nicht immer möglich sei, müssten

in Krisenzeiten Kantonsregierungen und besonders betroffene Akteure konsultiert werden. Zudem muss der Bundesrat künftig von sich aus die zuständigen parlamentarischen Kommissionen konsultieren, wenn er Notverordnungen erlassen will. Neben der Minderheit Binder-Keller lagen zwei Anträge vor, mit denen eine abstrakte Normenkontrolle für solche Notverordnungen verlangt wurden. Während die Minderheit Glättli (gp, ZH) eine juristische Beurteilung über allfällige Grundrechtsverletzungen von Notverordnungen, die durch das Parlament oder den Bundesrat beschlossen werden, verlangte, sah die Minderheit Addor lediglich eine Kontrolle der bundesrätlichen Notrechtsbeschlüsse vor. Auch in Block 3 folgten komfortable Mehrheiten allen Anträgen der Kommission und lehnten damit auch diese Minderheitsanträge ab.

In der **Gesamtabstimmung** hiess der Nationalrat den Entwurf mit 183 zu 1 Stimme gut, die entsprechende Verordnung wurde mit 170 zu 1 Stimme (1 Enthaltung) und das Geschäftsreglement des Nationalrats mit 171 zu 1 Stimme (keine Enthaltungen) angenommen. Weil Letzteres lediglich der Zustimmung der grossen Kammer bedurfte, wurde es tags darauf bereits der Schlussabstimmung zugeführt, wo es mit 157 zu 28 Stimmen (5 Enthaltungen) angenommen wurde. Gegenstimmen und Enthaltungen stammten allesamt von Mitgliedern der SVP-Fraktion.<sup>7</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 30.09.2022  
MARC BÜHLMANN

Der **Ständerat** beriet in der Herbstsession 2022 die Vorlage der SPK-NR, mit der die **Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen** verbessert werden soll. Im Grossen und Ganzen bestehe «grosse Harmonie» innerhalb der Kommission und gegenüber dem Nationalrat, leitete Kommissionssprecher Andrea Caroni (fdp, AR) die Anträge der SPK-SR ein. Er erinnerte daran, dass es in der Vorlage nicht darum gehe, die Kompetenzen des Bundesrats in Krisensituationen zu beschneiden, wie dies von vielen ursprünglichen Vorstössen gefordert worden sei, die es nicht in die Schlussvorlage geschafft hätten. Vielmehr solle das Parlament dank einer Klärung von Regeln und dank moderner Technik auch in Notsituationen weiterhin rasch und flexibel handeln können.

In der Folge beschloss der Ständerat Korrekturen einiger Details. Zu diskutieren gab dabei auch in der kleinen Kammer die Ermöglichung virtueller Teilnahme. Im Gegensatz zum Nationalrat wollte eine Minderheit Stöckli (sp, BE), dass Parlamentsmitglieder, die durch höhere Gewalt oder behördliche Anordnung nicht physisch an Sitzungen teilnehmen können, nicht nur virtuell an Abstimmungen, sondern auch an Wahlen teilnehmen können. Mit 29 zu 15 Stimmen wurde dieser Antrag allerdings abgelehnt. Wenn hingegen das gesamte Parlament aufgrund höherer Gewalt nicht physisch tagen kann, sollen virtuelle Teilnahmen gemäss der Kommissionsmehrheit sowohl bei Abstimmungen als auch bei Wahlen möglich sein. So müsse gerade bei Bundesratsrücktritten in Krisen sichergestellt werden, dass ein neuer Bundesrat gewählt werden könne, so die Argumentation von Kommissionssprecher Caroni. Eine Minderheit Fässler (mitte, AI), welche die nationalrätliche Fassung vorziehen und auf virtuelle Wahlen verzichten wollte, setzte sich hier allerdings durch. Darüber hinaus entschied der Ständerat, dass Abstimmungen nicht wiederholt werden sollen, wenn ein virtuell an einer Sitzung teilnehmendes Mitglied aus technischen Gründen nicht abstimmen kann.

Eine gewichtige Differenz zum Nationalrat sah die SPK-SR bei der vom Nationalrat beschlossenen Etablierung einer ständigen Verwaltungskommission vor – sie wollte gänzlich auf diese verzichten. Die Kommission sehe hier keine Vorteile und auch der Bezug zu einer Krisensituation erschliesse sich ihr nicht, begründete Andrea Caroni den Kommissionsantrag. Die heutige Verwaltungsdelegation könne auch in Krisenzeiten die Aufgaben einer Verwaltungskommission übernehmen. Der Ständerat folgte dem Antrag stillschweigend.

Bei der Frage der Fristen für die Stellungnahme bei Kommissionsmotionen durch den Bundesrat nahm die kleine Kammer nach kurzer Diskussion die von der Kommission empfohlene Position des Nationalrats ein und lehnte den Antrag von Bundeskanzler Walter Thurnherr, beim Status quo zu bleiben, ab. Kommissionssprecher Caroni wies darauf hin, dass es hier eine Regelung brauche, obwohl man während der Pandemie «das Glück [gehabt habe], auf einen Bundesrat zu stossen, der Motionen sehr schnell beantwortete», dies aber eben freiwillig getan habe. Mit der neuen Regelung müsste der Bundesrat bis zur nächsten Session Stellung nehmen, wenn Kommissionsmotionen spätestens eine Woche vor Beginn der Session eingereicht würden. Bisher liege diese Frist bei einem Monat vor Sessionsbeginn. Wenn man bedenke, dass mit der neuen Regelung ein entsprechender Vorstoss «rücksichtsvollerweise» wohl gegen Ende der Session traktandiert würde, blieben der Regierung also mit der neuen Regelung rund vier Wochen für eine Stellungnahme, so Caroni. Der Minderheitsantrag von Thomas

Minder (parteilos, SH), der nicht nur für Kommissionsmotionen, sondern auch für dringliche Einzelmotionen kürzere Fristen für Regierungsstellungen vorsehen wollte, wurde jedoch mit 29 zu 12 Stimmen abgelehnt.

Die GesamtAbstimmung passierte die Vorlage mit 39 zu 4 Stimmen. Die Verordnung wurde mit 41 zu 1 Stimme angenommen und das Geschäftsreglement des Ständerats erhielt oppositionslos 42 Stimmen. Da für Letzteres lediglich die kleine Kammer zuständig ist, wurde noch in der Herbstsession eine Schlussabstimmung abgehalten, in der das Geschäft mit 45 zu 0 Stimmen gutgeheissen wurde.<sup>8</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 12.12.2022  
MARC BÜHLMANN

In der Wintersession machte sich der **Nationalrat** daran, die gewichtige **Differenz** in der Vorlage für eine bessere **Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen** zum Ständerat zu diskutieren. Zwar waren sich beide Kammern darin einig, dass diese Krisenresistenz mit verschiedenen Massnahmen verbessert werden soll, und der Nationalrat hiess auch alle von der kleinen Kammer angebrachten, vor allem begrifflichen Korrekturen gut. Bei der Frage, ob es eine Verwaltungskommission brauche oder nicht, schieden sich aber die Geister. Der Nationalrat folgte hier seiner SPK-NR und hielt an der Idee fest, dass eine solche neue Kommission geschaffen werden müsse. Der Ständerat hatte sich auf den Standpunkt gestellt, dass die bereits bestehende Verwaltungsdelegation ausreiche und in Krisensituationen Überwachungsaufgaben wahrnehmen könne.<sup>9</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 17.03.2023  
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrsession 2023 beugten sich die Räte über die Differenzen der Vorlage, die aus zwei parlamentarischen Initiativen der SPK-NR, mit denen die **Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen** (Pa.Iv. 20.437) sowie die **Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen** (Pa.Iv. 20.438) verbessert werden soll, hervorgegangen war.

Die einzige, aber umstrittene verbliebene **Differenz** bestand in der Frage, ob eine neue Verwaltungskommission geschaffen werden soll, mit der die aktuelle Verwaltungsdelegation (VD) ersetzt werden soll. Im Unterschied zu Letzterer, die aus sechs Mitgliedern besteht (je drei aus dem Büro-SR und dem Büro-NR), bestünde das neue Gremium aus 10 Mitgliedern (je vier gewählte Stände- bzw. Nationalrätinnen oder -räte und die beiden Ratspräsidien), wäre neu eine ständige Kommission und entsprechend unabhängiger von den wechselnden Ratspräsidien und den Büros. Die Skepsis gegen eine solche «parlamentarische Führungsreform» sei gross, erörterte Andrea Caroni (fdp, AR) im **Ständerat** für die SPK-SR. Eine von den anderen Leitungsorganen derart abgekoppelte Kommission würde in einer Krise Abläufe wohl eher verzögern. Die SPK-SR verschliesse sich nicht einer Diskussion über Änderungen der Organe, aber eine solche solle nicht in dieser Vorlage umgesetzt werden, welche ja primär auf die Krisenresistenz des Parlaments fokussiere. Die Kommission empfehle entsprechend Festhalten am ursprünglichen ständerätlichen Entscheid, also ein gänzlicher Verzicht auf eine Verwaltungskommission. Dafür biete man gerne Hand für eine neue Vorlage, mit der aber nicht unbedingt ein neues Gremium eingeführt, sondern die VD gestärkt werden könne, um die Aufsicht über die Parlamentsdienste zu verbessern. Auch Thomas Hefti (fdp, GL) meldete sich zu Wort. Er habe fünf Jahre im Büro und drei Jahre in der VD gesessen und frage sich, was der Nationalrat bzw. die SPK-NR an der VD zu bemängeln hätten. Die aus den Ratsprotokollen herleitbaren Vorwürfe – Mangel an Kontinuität, an Legitimität, an Sozialkompetenz und an Unabhängigkeit – seien einfach zu entkräften und er hoffe, dass der Nationalrat die Vorlage in einen unbestrittenen Teil und den Teil mit der Frage nach der Verwaltungskommission splitte, um die Vorlage nicht zu gefährden. Diskussionslos folgte die kleine Kammer in der Folge ihrer SPK-SR und entschied sich für Festhalten.

In der zweiten Sessionswoche wurde die Differenz im **Nationalrat** diskutiert. Für die SPK-NR sprachen Gregor Rutz (svp, ZH) und Damien Cottier (fdp, NE). Sie berichteten, dass die Kommission in der Tat zwei Teile der Vorlage sehe, einen unbestrittenen Teil, dank dem sich das Parlament in Krisenzeiten neu rascher versammeln und Beschlüsse fassen kann, sowie den Teil mit der Leitung von Parlament und Parlamentsdiensten. Es sei eben für die Handlungsfähigkeit des Parlaments wichtig, dass dessen Leitung unabhängig sei und über genügend Ressourcen verfüge, um Sitzungen auch in Krisenzeiten vorbereiten zu können. Dieser Teil lasse sich darum eben eigentlich nicht abtrennen, wie vom Ständerat mit seinem Festhalteentscheid vorgeschlagen. Trotzdem empfehle die SPK-NR, dem Ständerat zu folgen und die Idee einer Verwaltungskommission ganz aus der Vorlage zu streichen. Es werde aber eine Kommissionsinitiative lanciert, mit der die Diskussion um eine Reform über die

Parlamentsleitung neu angestossen werden soll. Auch die grosse Kammer folgte ihrer Kommission diskussionslos.

Die Vorlage musste in der Folge noch einmal in den **Ständerat**, weil dieser vor der Differenzbereinigung als Entgegenkommen eine interne Revisionsstelle in der VD vorgeschlagen hatte. Diese war nun hinfällig und musste auch von der kleinen Kammer noch gestrichen werden, was wiederum diskussionslos geschah.

In den **Schlussabstimmungen** passierten Bundesgesetz und Verordnung beide Kammern einstimmig (NR: 197 zu 0 Stimmen, keine Enthaltung; SR: 42 zu 0 Stimmen, keine Enthaltung). Neu können also in Krisenzeiten ausserordentliche Sessionen rascher einberufen, virtuelle Teilnahmen an Ratssitzungen ermöglicht sowie Rats- oder Kommissionssitzungen gänzlich virtuell durchgeführt werden. Darüber hinaus muss der Bundesrat zu einer gleichlautenden, von den Kommissionen beider Räte und spätestens eine Woche vor einer Session eingereichten Motion noch in der gleichen Session bis zur Beratung der entsprechenden Motion Stellung nehmen.<sup>10</sup>

## Festsetzung der Entschädigung für Videokonferenzen (Pa.Iv. 20.431)

### Parlamentsorganisation

Mit 16 zu 7 Stimmen beantragte die SPK-NR, der parlamentarischen Initiative von Gregor Rutz (svp, ZH) keine Folge zu geben, die eine **Halbierung des Taggeldes im Falle von Videokonferenzen** verlangte. Weil man sich nicht verschieben müsse, sei die Reduktion der Entschädigung auf CHF 220 gerechtfertigt, befand der Initiant in der Begründung seines Vorstosses. Die Kommission argumentierte, dass eine Online-Sitzung den gleichen Zeitaufwand mit sich bringe, wie eine Sitzung vor Ort. Übernachtungs-, Mahlzeiten- und Reiseentschädigung würden bei Online-Sitzungen freilich nicht entschädigt. Die Kommissionsminderheit, die aus SVP-Fraktionsmitgliedern bestand, argumentierte im Rat erfolglos, dass die zeitliche Ersparnis bei Besprechungen aus dem eigenen Büro eine tiefer angesetzte Sitzungsentschädigung rechtfertige: 53 befürwortende SVP-Stimmen standen 131 ablehnenden Voten entgegen, die den Vorstoss versenkten.<sup>11</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 20.08.2020  
MARC BÜHLMANN

## Ein Gremium für Krisenzeiten (Mo. 20.3748)

### Parlamentsorganisation

Neben den zahlreichen parlamentarischen Initiativen, die aufgrund der Notrechtssituation mit dem Ziel einer Stärkung der Legislative eingereicht wurden, taten sich die Parlamentsmitglieder auch mit Motionen und Postulaten hervor, die das gleiche Ziel verfolgten und das Parlament in der Krise stärken wollten. So forderte etwa eine Motion Wicki (fdp, NW) Gesetzesgrundlagen für **ein von der Bundesversammlung zu wählendes Gremium** – zusammengesetzt aus nationalen Parlamentsmitgliedern, Mitgliedern kantonaler Regierungen, Wirtschafts- und Wissenschaftsvertreterinnen und -vertretern –, welchem der Bundesrat in ausserordentlichen Lagen Erlasse zur Stellungnahme vorzulegen hätte (Mo. 20.3748). Ein Postulat Burkhart (fdp, AG) forderte einen Bericht zur Schaffung eines permanenten operativen Bundesführungsstabs (Po. 20.3478).

Interessant waren die sich bei allen Vorstössen gleichenden Antworten des Bundesrats, die Mitte August eintrafen. Er verwies auf das geltende Ordnungsrecht, das die Kompetenz für Notrechtsverordnungen beim Bundesrat verorte, aber eine zeitliche Befristung vorsehe. Spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten einer Notverordnung müsse die Regierung eine gesetzliche Grundlage für deren Inhalt vorlegen. Zudem sei die Bundeskanzlei beauftragt worden, das Krisenmanagement während der Covid-19-Pandemie zu analysieren und einen Bericht mit Empfehlungen vorzulegen. Erst nach Vorliegen dieser Analyse sollte diskutiert werden, ob neue Strukturen notwendig seien. Für das Krisenmanagement sei grundsätzlich der Bundesrat zuständig. Via Bundeskanzlei sei die Regierung aber stets mit den Partei- und Fraktionsspitzen sowie mit der Nationalratspräsidentin und dem Ständeratspräsidenten in Kontakt gewesen. Der Einbezug von Fachleuten sowie der Kantone sei über den «Krisenstab Bundesrat

MOTION  
DATUM: 21.08.2020  
MARC BÜHLMANN

Corona» und diversen Task-Forces ebenfalls stets gewährleistet gewesen. Entsprechend beantragte der Bundesrat die Ablehnung aller Vorstösse.<sup>12</sup>

**MOTION**  
DATUM: 26.08.2020  
MARC BÜHLMANN

Bereits in der Herbstsession 2020 nahm sich der Ständerat der im Juni 2020 eingereichten Motion von Hans Wicki (fdp, NW) an, der damit eine **Institutionalisierung der Reflektierung der Bundesrats-Entscheide in Krisenzeiten** forderte. Mit der Pandemie seien verschiedene Grundrechte eingeschränkt worden, über die Gesetzmässigkeit und Verhältnismässigkeit der Notmassnahmen, die zu dieser Einschränkung geführt hätten, sei aber erst im Nachhinein diskutiert worden, argumentierte der Nidwaldner Freisinnige. Es habe sich gezeigt, dass die demokratische Kontrolle insbesondere durch das Parlament während des Ausnahmezustandes nicht funktioniert habe. Mit einem vom Bundesrat zu bestimmenden und vom Parlament gewählten Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern des Parlaments, der kantonalen Regierungen, der Wissenschaft und der Wirtschaft würde auf der Basis seiner Motion quasi ein «Challenging Partner» für den Bundesrat geschaffen, der dessen notrechtlichen Entscheide in Krisenzeiten reflektieren würde. Damit gingen die Kompetenzen eines solchen Gremiums über ein blosses Informationsrecht hinaus. In einer Krisensituation müsse primär rasch gehandelt werden können, gab der den Bundesrat vertretende Bundeskanzler Walter Thurnherr zu bedenken. Wenn man Zeit habe, ziehe man die Kantone und die parlamentarischen Kommissionen auch für Notrechtsentscheidungen direkt mit ein. Aber zu Beginn einer Legislatur ein neues Gremium zu schaffen, das dann im Falle einer Notsituation reflektieren würde, wäre der Situation wohl weniger angemessen. Ein solcher Beirat wäre weniger geeignet als die aktuelle klare Kompetenzregelung, die dem Bundesrat dann Notrecht attestiere, «wenn es nicht anders geht». Seiner Ansicht nach genüge es, wenn der Bundesrat dann dieses Notrecht in vorgesehener Frist dem Parlament vorlegen müsse, so der Bundeskanzler. Vielversprechender schein ihm, mit Hilfe von Digitalisierung in solchen Situationen den Einbezug der Kommissionen zu vereinfachen – wie dies die Motion von Beat Rieder (cvp, VS; Mo. 20.3419) vorsehe. Mit 15 zu 22 Stimmen (0 Enthaltungen) lehnte die kleine Kammer die Motion Wicki schliesslich ab.<sup>13</sup>

## Diskussionen um Anwendung von Notrecht

### Regierungspolitik

**GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**  
DATUM: 26.09.2020  
MARC BÜHLMANN

Mit Ausrufen der ausserordentlichen Lage am 16. März erhielt der Bundesrat basierend auf dem Epidemienengesetz weitgehende Kompetenzen und die Möglichkeit, mittels Notverordnung, also ohne unmittelbare parlamentarische oder kantonale Legitimierung die «notwendigen Massnahmen» zur Bewältigung der gesundheitlichen Notlage zu verordnen. Wurden die als notwendig erachteten, raschen Aktionen der Regierung zuerst von allen Seiten begrüsst und gelobt, machten sich mit der Zeit **staatsrechtliche Bedenken und Angst vor zu viel Machtkonzentration in der Exekutive** breit. Die Schweiz gleiche «einem autoritären Staat» analysierte etwa der Sonntagsblick Ende April, weil die Regierung nicht mehr kontrolliert werde. In der NZZ wurde davor gewarnt, dass Menschen in einer Krise bereit seien, «Eingriff in ihre individuellen Freiheitsrechte zu erdulden», dass sich der Staat nach der Krise dann aber oft nicht mehr gänzlich zurückziehe. Es gelte deshalb, besonders wachsam zu bleiben. Auch die Weltwoche urteilte: «Bundesrat und Verwaltung bauen in der Coronakrise ihre Macht aus». Staatsrechtler Andreas Kley warf dem Bundesrat im Wochenblatt Verfassungsbruch vor und im Editorial der von ihm herausgegebenen Weltwoche schrieb Roger Köppel (svp, ZH) gar von einer Diktatur, die leichter zu installieren als wieder abzuschaffen sei.

Auch im Parlament regte sich Unbehagen dagegen, dass der Bundesrat «schalten und walten [kann], wie er will», wie sich die Sonntagszeitung ausdrückte. Sie präsentierte verschiedene Ideen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, welche «die Demokratie retten» würden – so das Sonntagsblatt. Vorgeschlagen wurden etwa eine Art Rechtsdelegation (Pa.lv. 20.414 und Pa.lv. 20.418), die in Krisenzeiten die Notverordnungen des Bundesrats prüfen soll; eine qualitatives Mehr durch das Parlament für die Ausrufung einer ausserordentlichen Lage (Pa.lv. 20.452); oder eine juristische Institution zur Kontrolle der Recht- und Verhältnismässigkeit von Notverordnungen (Pa.lv. 20.430). Die Zeitung forderte für Krisenzeiten gar ein Berufsparlament, das praktisch permanent tagen müsste. Auch die GPK schalteten sich ein und zwar nicht – wie GPK-Präsident Erich von Siebenthal (svp, BE) im Sonntagsblick

betonte, um den Bundesrat zu tadeln, sondern um zu analysieren, was man in künftigen Krisensituationen besser machen könnte. Die NZZ forderte Ende April das Parlament auf, «seine Stellung gegenüber dem Bundesrat in ausserordentlichen Lagen» zu stärken.

Zur Beruhigung der Diskussion sorgte dann die Absicht des Bundesrats die bestehenden Notverordnungen mit dem Covid-19-Gesetz in ordentliches Recht zu überführen und dieses hierzu dem Parlament vorzulegen. Die «Kritiker und Skeptiker, die [dem Bundesrat] unterstellten, er richte sich im Notrecht ein und werde die neu gewonnene Macht nicht kampflos abgeben», seien mit diesem Gesetzesentwurf Lügen gestraft worden, urteilte die NZZ. Anderer Meinung war freilich die Weltwoche, die befürchtete, dass mit der Überführung der Notverordnungen in ein dringliches Bundesgesetz das «Krisenregime (...) zum Dauerzustand» werde. Kritiker, die mit einem Referendum gegen das Covid-19-Gesetz drohten, vermuteten gar, dass es der Politik darum gehe, «den Souverän auszuschalten». Dies sei zwar «nichts als Propaganda», urteilte die NZZ, sie war aber auch der Meinung, dass die vielen Kann-Vorschriften im Gesetz dem Bundesrat zu viel Macht gäben. Dies sei ein «Blankocheck für den Bundesrat», doppelte wiederum die Weltwoche nach. Die Corona-Pandemie habe «zu einer gigantischen Ausweitung staatlicher Macht geführt. Fast widerstandslos ergeben sich die Leute der Bevormundung», so die Weltwoche weiter. Man habe Freiheit gegen Sicherheit ausgetauscht.

Mit der Zurückstufung der ausserordentlichen in die besondere Lage Mitte Juni, nahmen die Diskussionen um die Notrechtskompetenzen des Bundesrats wieder ein wenig ab. Auch wenn die Regierung auch in der besonderen Lage noch über weitreichende Kompetenzen verfügt, so ist sie doch verpflichtet, die Kantone zu konsultieren. Damit verschob sich allerdings die Debatte von der Kritik mangelnder Gewaltenteilung auf die Frage der föderalistischen Aufgabenteilung in der Krise, die zu einem eigentlichen Flickenteppich an verschiedenen Massnahmen führte.

Das Parlament selber hiess dann in der Folge nicht nur das bis Ende 2021 befristete Covid-19-Gesetz gut und schuf damit eine demokratisch legitimierte Basis für die Massnahmen, sondern es wird in nächster Zeit wohl auch darüber diskutieren, wie es sich in Krisen stärker einbringen kann. Eine Debatte die bereits 2009 im Nachgang zu den Entscheiden des Bundesrats beim Fall Tinner sowie bei der Swissair- und der UBS-Krise, als der Vorwurf im Raum stand, der Bundesrat habe das Parlament umgangen, zu einer Anpassung der Informationspflicht des Parlaments bei Notverordnungen geführt hatte. Schon damals wurde unter anderem beschlossen, dass der Bundesrat in ausserordentlichen Lagen dringliche Ausgaben der Zustimmung der Finanzdelegation unterstellen muss und dass ein Viertel der Mitglieder eines Rats eine ausserordentliche Session zu dringlichen Ausgabenbeschlüssen beantragen kann. So viel Macht, wie Medien und Politik dem Bundesrat zuschrieben, hatte dieser in der Tat also auch aufgrund dieses 2010 gefällten Beschlusses während der ausserordentlichen Lage nicht. So hatte die FinDel bereits kurz nach dem eiligen Abbruch der Frühjahrsession einiges zu tun und auch der Antrag für eine ausserordentliche Session wurde lediglich neun Tage nach Ausrufen der ausserordentlichen Lage gestellt – nota bene, weil der Bundesrat dem Parlament von sich aus die dringlichen Notkredite zur Genehmigung unterbreiten wollte.<sup>14</sup>

## Virtuelle Teilnahme an Abstimmungen (Pa. Iv. 20.475)

### Parlamentsmandat

Zusätzlich zu den zahlreichen Vorstössen, mit denen das Parlament auch in Krisenzeiten handlungsfähig bleiben soll und die im Herbst 2020 noch der Behandlung harren, wollte die SPK-NR mit einer parlamentarischen Initiative rasch Voraussetzungen für eine **virtuelle Teilnahme an Abstimmungen im Parlament** schaffen. Die Kommission fasste Ende Oktober 2020 ihren Entschluss für eine temporäre Regelung, mit der auch jene Parlamentsmitglieder an Abstimmungen teilnehmen könnten, die aufgrund von Covid-19 in Quarantäne oder Isolation sind und bei denen deshalb eine physische Präsenz nicht möglich ist. Die Ratsdebatte könne per Live-Stream verfolgt und die Stimme mittels sicherem Verfahren aus der Distanz abgegeben werden, so die Vorstellung der SPK-NR. Damit könnte auch allfälligen, krankheitsbedingten Verzerrungen der Stimmverhältnisse vorgebeugt werden. Zwar beugte sich die SPK-SR der Dringlichkeit des Anliegens, indem sie es nur 18 Tage nach Einreichen durch die Schwesterkommission behandelte, dem Anliegen selber

wollte sie aber keine Folge geben. Mit 7 zu 6 Stimmen zwar nur knapp äusserte sie vor allem staatspolitische Bedenken: Eine Ratsdebatte müsse nicht nur verfolgt und darüber abgestimmt werden; ein der Abstimmung vorangehender Austausch zwischen Parlamentsmitgliedern sei ebenfalls bedeutender Bestandteil des Entscheidungsprozesses. Dieser verlange aber die physische Präsenz der Ratsmitglieder, so die Begründung.

Der Vorstoss, der schon in der Wintersession 2020 hätte umgesetzt werden sollen, war damit vom Tisch, nicht aber das Thema selber, das Inhalt weiterer Vorstösse darstellte. Diese beinhalteten etwa Vorschläge für virtuelle Sitzungen bzw. Sitzungsteilnahmen (Pa. Iv. Reimann [svp, SG; 20.479]) oder für alternative Arbeitsrhythmen (Pa. Iv. Marra [sp, VD; 20.476]). Zudem doppelte die SPK-NR kurz nach der Absage ihrer Schwesterkommission mit einem neuerlichen, dringlichen Vorstoss nach.<sup>15</sup>

## Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit – wenigstens für Nationalratsmitglieder (Pa.Iv. 20.483)

### Parlamentsmandat

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 20.11.2020  
MARC BÜHLMANN

Nachdem die SPK-SR den ersten Vorschlag ihrer Schwesterkommission abgelehnt hatte, doppelte die SPK-NR nur wenige Tage später nach und reichte neuerlich eine parlamentarische Initiative ein, die Basis für ein dringliches Bundesgesetz sein soll, mit dem die **Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit – wenigstens für Nationalratsmitglieder** – ermöglicht werden soll. Angehörigen der grossen Kammer, die aufgrund einer Covid-19-Erkrankung (Isolation oder Quarantäne) nicht an Ratssitzungen und Abstimmungen teilnehmen können, soll mittels «Fernabstimmungssystem» ermöglicht werden, gleichzeitig wie die vor Ort anwesenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier von zu Hause aus ihre Stimme abgeben zu können. Das auszuarbeitende Gesetz soll ausdrücklich nur für den Nationalrat gelten, maximal ein Jahr Gültigkeit haben und Wahlgeschäfte oder geheime Abstimmungen ausschliessen. Die knappe Mehrheit der Kommission – der Entscheid für das Vorhaben fiel mit 9 zu 8 Stimmen (7 Enthaltungen) – hoffte, dass mit der Beschränkung auf den Nationalrat auch die SPK-SR ihr Plazet geben werde, damit die Regelung allenfalls wenigstens gegen Ende der anstehenden Wintersession 2020 angewendet werden könnte. Die ständerätliche Kommission hatte gegen die erste Forderung, die sowohl für den Ständerat als auch für den Nationalrat hätte gelten sollen, staatspolitische Bedenken angebracht: Beratungen bräuchten nicht nur passives Zuhören – im Home-Office via Livestream ermöglicht – und Abstimmen, sondern auch persönlichen Austausch, was aber physische Präsenz vor Ort voraussetze.<sup>16</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 10.12.2020  
MARC BÜHLMANN

Gerade einmal 20 Tage vergingen zwischen der Einreichung der parlamentarischen Initiative der SPK-NR für die Ermöglichung der **Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit – wenigstens für Nationalratsmitglieder** – und der Annahme ihrer Umsetzung in beiden Räten. Die SPK-SR hatte beim neuerlichen Vorstoss der Schwesterkommission (nach der gescheiterten Pa.Iv. 20.475) – wohl auch aufgrund der wieder ansteigenden Covid-19-Fallzahlen – ein Einsehen und gab dem Ansinnen Ende November mit 8 zu 4 Stimmen Folge.

Nur einen Tag später – am zweiten Tag der Wintersession 2020 – unterbreitete die SPK-NR dann ihrem Rat eine dringliche bis Ende der Herbstsession 2021 befristete Revision des Parlamentsgesetzes. Ziel sei es, die Vorlage rasch durch die Räte zu bringen und ein Differenzbereinigungsverfahren zu verhindern, damit die Möglichkeit einer Teilnahme bei Abstimmungen für von Covid-19 betroffene Nationalratsmitglieder von ausserhalb des Nationalratssaals zumindest für die dritte Sessionswoche gegeben sei. Die Mehrheit der Kommission begründete das Ansinnen damit, dass es zu einer Verzerrung der Abstimmungen kommen könnte, wenn zu viele Ratsmitglieder aufgrund von vorgeschriebener Isolation oder Quarantäne in Folge einer Covid-19-Erkrankung abwesend wären und dies etwas eine Fraktion stärker als eine andere betreffen würde. Ein erneuter Abbruch der Session müsse verhindert werden.

Das Gesetz gelte nur für den Nationalrat, weil dort Proportionalität wichtiger sei als im Ständerat, führte Kommissionssprecherin Marianne Binder-Keller (cvp, AG) in der Nationalratsdebatte aus. Sie betonte, dass lediglich von Covid-19 betroffene Nationalratsmitglieder das Recht erhalten sollen, ihre Stimme in Abwesenheit abgeben

zu können. Dies gelte zudem lediglich für Abstimmungen, nicht aber für Voten im Rat, das Einreichen von Vorstössen oder die Teilnahme bei Wahlen. Gäbe es technische Schwierigkeiten, würden deshalb keine Abstimmungen wiederholt. Eine Kommissionsminderheit beantragte Nicht-Eintreten. Ihr Sprecher Gregor Rutz (svp, ZH) fragte sich, ob man auf dem Weg zum «Pyjama-Parlament» sei. Man müsse in der jetzigen Situation «ruhig Blut bewahren» und dürfe diese «unausgegorene, widersprüchliche und verfassungswidrige» Vorlage nicht «überschnell» einführen. Parlamentarische Arbeit sei nicht einfach Abstimmen, sondern beinhalte Willensbildung, die nur vor Ort geschehen könne. Man könnte ansonsten ja auch einfach Fragebogen an die Parlamentsmitglieder verschicken, was eine Menge an Kommissionsarbeit sparen würde. Zudem werde der Grundsatz des Zweikammersystems verletzt, wenn das Gesetz nur für die grosse Kammer gelte. Wenn nur an Covid-19 Erkrankte vom Recht Gebrauch machen dürften, sei darüber hinaus die Gleichbehandlung verletzt. Er sehe nicht ein, weshalb jemand mit einer «normalen Grippe» oder einem «Beinbruch» nicht auch von zu Hause aus abstimmen dürfe. Wenn es wirklich so weit kommen würde, dass eine erhebliche Anzahl an Nationalrätinnen und Nationalräten nicht mehr an der Session teilnehmen könnte – «was wir nicht glauben» –, dann müsste man die Session, wie von Verfassung und Gesetz vorgesehen, abbrechen. «Die Schweiz würde nicht untergehen, wenn wir mal eine Woche nicht tagen würden». Auf diese «Bastelarbeit» dürfe aber nicht eingetreten werden, so Rutz.

Nachdem alle anderen Fraktionen für Eintreten plädiert hatten – es herrschte Konsens, dass das Parlament seine Verantwortung auch in einer Krisensituation wahrnehmen können müsse, auch wenn es sich bei der Vorlage nicht um eine perfekte Lösung handle –, wurde mit 125 zu 61 Stimmen (3 Enthaltungen) Eintreten beschlossen. Zur geschlossenen stimmenden SVP-Fraktion gesellten sich acht Mitglieder der FDP- und zwei Mitglieder der Mitte-Fraktion, die ebenfalls gegen Eintreten stimmten. Ohne weitere Diskussion nahm dann eine Mehrheit von 123 gegen 62 Stimmen (5 Enthaltungen) den Entwurf an, der damit an den Ständerat ging.

Dort sprach Kommissionssprecher Andrea Caroni (fdp, AR) zwei Tage später von einem «historischen» Projekt, da zum ersten Mal seit 1848 die Grundlage für Abstimmungen ohne Anwesenheit im Parlamentsgebäude geschaffen werde. Die Vorlage sehe allerdings einzig vor, den Abstimmungsknopf zuhause am Computer über einen gesicherten Link statt vor Ort zu drücken. Eine Kommissionsminderheit brachte zahlreiche staatspolitische und institutionelle Bedenken vor, wie sie zuvor bereits im Nationalrat zu vernehmen gewesen waren. Lisa Mazzone (gp, GE) argumentierte hingegen mit «respect institutionnel». Sie sei ebenfalls unzufrieden mit der Vorlage, wolle aber dem Nationalrat nicht im Wege stehen und die Vorlage in Anbetracht ihrer Befristung gutheissen. Man könne sich ja auch der Stimme enthalten und den Nationalrat machen lassen, ergänzte Philippe Bauer (fdp, NE). In der Folge entbrannte in der kleinen Kammer eine lebhafte und recht ausführliche Diskussion darüber, ob man dem Schweserrat eine Sonderregelung zugestehen solle, wie sich Daniel Jositsch (sp, ZH) ausdrückte, oder ob mit einer solchen Regelung leichtfertig oder gar fast fahrlässig Gesetze beschlossen werden könnten, wie dies Hannes Germann (svp, SH) befürchtete. Schliesslich schien die Meinung zu überwiegen, dass der Nationalrat das Recht haben soll, die Möglichkeit für Abstimmen in Abwesenheit in dieser aussergewöhnlichen Situation für sich selbst zu schaffen. Mit 27 zu 13 Stimmen bei 4 Enthaltungen hiess entsprechend auch der Ständerat die Vorlage gut.

Damit konnten in einem nächsten Schritt beide Kammern über die Dringlichkeitsklausel abstimmen. Im Nationalrat wurde diese mit 130 zu 35 Stimmen (4 Enthaltungen) und im Ständerat mit 29 zu 11 Stimmen (3 Enthaltungen) angenommen. Damit stand den Schlussabstimmungen, die Mitte der Wintersession durchgeführt wurden, nichts mehr im Wege. Mit 125 zu 65 Stimmen (4 Enthaltungen) nahm die grosse Kammer die Teilnahme in Abwesenheit für an Covid-19 erkrankte Nationalratsmitglieder an. Die kleine Kammer hiess die Vorlage mit 25 zu 7 Stimmen (3 Enthaltungen) gut.<sup>17</sup>

Kaum war das eiligst beschlossene Gesetz für die Möglichkeit einer **Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit für an Covid-19 erkrankte oder sich in Isolation oder Quarantäne befindende Nationalratsmitglieder** in Kraft getreten, kam es auch schon zur Anwendung. Sophie Michaud Gigon (gp, VD) wurde zum ersten Nationalratsmitglied, das sich von ausserhalb des Ratssaales an einer Abstimmung beteiligte. Die Parlamentsdienste hatten in der Zwischenzeit eine entsprechende Infrastruktur aufgebaut: Wer am Bildschirm von zuhause aus abstimmen müsse, müsse sich am Vortag anmelden und sich am Computer authentifizieren.<sup>18</sup>

## Notrecht nur mit Parlament (Pa.Iv. 20.452)

### Parlamentsorganisation

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 15.12.2020  
MARC BÜHLMANN

Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurden im Parlament einige Vorstösse lanciert, mit denen das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive in Notlagen neu geregelt werden sollte. Darunter war die parlamentarische Initiative von Alfred Heer (svp, ZH), die verlangte, dass der Bundesrat **Notrecht nur mit dem Parlament** sprechen dürfe. In der Tat sieht Artikel 185 BV vor, dass der Bundesrat selbst entscheidet, wie er von seiner Kompetenz Gebrauch macht, Notrecht zu sprechen, welches dann bis zu sechs Monaten Geltung haben kann. Mit seinem Vorstoss wollte der Zürcher SVP-Politiker eine Genehmigung von Notrecht durch eine 2/3-Mehrheit des Parlaments einführen. Mit einfacher Mehrheit sollte die Bundesversammlung zudem geltendes Notrecht innerhalb der 6-Monatsfrist aufheben können. Es gehe nicht, dass «auch in einer kleinen Krise vom Notrecht exzessiv Gebrauch gemacht wird», betonte Heer in der Parlamentsdebatte. Deshalb müssten das Parlament gestärkt und die «Vollmachten des Bundesrats» eingeschränkt werden.

Anders sah dies die SPK-NR, die mit einer 18 zu 6-Stimmenmehrheit beantragte, der Initiative keine Folge zu geben, da sie «nicht krisentauglich» sei. Die Bestätigung durch das Parlament würde viel Zeit in Anspruch nehmen. Dürfte Notrecht gar erst nach der Zustimmung durch das Parlament in Kraft treten – dazu sage der Vorstoss allerdings nichts –, könnte in einer Krise grosser Schaden und Rechtsunsicherheit entstehen. Das Parlament sei darüber hinaus ja nicht machtlos, so der Bericht. Es könne bundesrätliches Notrecht mit einer Verordnung der Bundesversammlung oder einem eigenen Gesetz zumindest teilweise wieder ausser Kraft setzen. Zudem bestehe ein Konsultationsrecht der Kommissionen.

Die Mehrheit der grossen Kammer folgte den Empfehlungen ihrer Kommission und gab der Initiative mit 135 zu 51 Stimmen bei 1 Enthaltung keine Folge. Der Vorstoss von Alfred Heer wurde lediglich von seiner Fraktion grossmehrheitlich unterstützt.<sup>19</sup>

## Schaffung einer Rechtsdelegation (Pa.Iv. 20.414)

### Parlamentsorganisation

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 26.04.2021  
MARC BÜHLMANN

Bei der durch die Covid-19-Pandemie verursachten ausserordentlichen Lage gab es zahlreiche mediale und politische Stimmen, welche die Beziehung zwischen Legislative und Exekutive als nicht sehr krisenresistent betrachteten. Die als veritable «Krise des Parlaments» bezeichnete Situation sei vor allem im Rahmen der vom Bundesrat gefällten Notverordnungen sichtbar geworden, bei denen das Parlament seine Kontrollfunktion über die Exekutive verloren habe. Aus dieser Diskussion erwuchs eine Reihe von Vorstössen, die auf eine Stärkung der Legislative in Krisenzeiten zielten. Darunter fand sich auch eine parlamentarische Initiative von Stefan Rieder (mitte, VS), der die **Schaffung einer Rechtsdelegation** anregte. Diese solle in ausserordentlichen Lagen die Erlasse und Notverordnungen des Bundesrates einer Prüfung unterziehen und diese zeitnah beraten können, ähnlich wie dies die FinDel bei finanzpolitischen Entscheiden auch im Rahmen der Covid-Krise leistete.

In ihrer Sitzung Ende April 2021 sprach sich die SPK-SR allerdings mit 8 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen gegen Rieders Idee aus. Man sei sehr wohl der Ansicht, dass Verbesserungen angebracht seien, habe diese aber mit zwei eigenen parlamentarischen Initiativen (Pa.Iv. 20.437 und Pa.Iv. 20.438) aufgegleist, weshalb dieser Vorstoss nicht nötig sei. In der Sommersession 2021 hatte sich der Ständerat dieses Vorstosses anzunehmen.<sup>20</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 02.06.2021  
MARC BÜHLMANN

Kommissionssprecher Andrea Caroni (fdp, AR) erläuterte in der Debatte in der Sommersession 2021 die Argumente der RK-SR gegen die parlamentarische Initiative von Beat Rieder (mitte, VS), mit der dieser die **Schaffung einer Rechtsdelegation** gefordert hatte, die bundesrätliche Notverordnungen überprüfen soll: Erstens würde die Forderung mit den beiden parlamentarischen Initiativen der beiden SPK zur Stärkung der Handlungsfähigkeit des Parlaments generell (Pa.Iv. 20.437) und zur Regelung des Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive in Notsituationen (Pa.Iv. 20.438) umfassender aufgenommen. Zweitens gäbe es Probleme inhaltlicher Art mit

dem Vorstoss Rieders, da die Forderung nach einer möglichen Verhinderung von Notverordnungen mit der Verfassung nicht vereinbar sei. Beat Rieder selber zitierte in der Folge Carl Schmitt: «Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.» Im durch die Covid-19-Pandemie nötigen Ausnahmezustand sei aber nicht das Parlament souverän gewesen. Es sei im Gegenteil «einfach nachhause» gegangen. Das Parlament müsse – und deshalb sei sein Vorstoss eben wichtig – in Notsituationen ein Instrument haben, um die Souveränität zu behalten und diese nicht dem Bundesrat alleine zu überlassen. Hans Stöckli (sp, BE), der als damaliger Ständeratspräsident stark in die Entscheidungsprozesse während der Notrechtsituation eingebunden gewesen war, erinnerte daran, dass die Kommunikation zwischen Exekutive und Legislative stets funktioniert habe. Der Bundesrat sei jederzeit bereit gewesen, an Kommissionssitzungen Fragen zu beantworten und Verordnungen anzupassen. Dieses «Gentlemen's Agreement» habe wahrscheinlich einfacher funktioniert, als es wäre, den ganzen Parlamentsbetrieb in Gang zu setzen. Er danke aber seinem Ratskollegen, dass er die Diskussion anstosse, da es wichtig sei, dass das Parlament auch in Krisensituationen handlungsfähig bleibe. Er plädiere deshalb aber gegen Folgegeben, weil diese Forderung im Rahmen der beiden SPK-Initiativen besser umgesetzt werden könne. Eine 23 zu 8-Stimmenmehrheit schien dies ebenso zu sehen und versenkte die Initiative Rieder. 12 Ratsmitglieder enthielten sich der Stimme.<sup>21</sup>

## Arbeitsorganisation des Parlamentes anpassen (Pa.lv. 20.476)

### Parlamentsmandat

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 28.05.2021  
MARC BÜHLMANN

Wie soll die **Arbeitsorganisation des Parlamentes geregelt werden?** Diese Frage wurde in verschiedenen allerdings erfolglosen Vorstössen immer wieder gestellt, etwa indem eine Änderung der Sessionsrhythmen gefordert wird, um die Vereinbarkeit der Parlamentsarbeit mit Familie und Beruf zu verbessern. Neu und in Form einer parlamentarischen Initiative stellte Ada Marra (sp, VD) im Oktober 2020 die Forderung auf, dass der Versammlungsrhythmus so angepasst werden solle, dass das Parlament auch im Krisenfall rasch tagen könnte. Die SPK-NR gab der Initiative im Mai 2021, wenn auch nur knapp mit 12 zu 11 Stimmen (bei 1 Enthaltung), Folge. Sie erachte den Vorstoss als Auftrag, den Sitzungsrythmus generell zu analysieren. Im Gegensatz dazu empfahl die Kommission eine parlamentarische Initiative von Jörg Mäder (glp, ZH; Pa.lv. 20.460), die eine monatliche Wochensession in Krisenzeiten vorschlug, zur Ablehnung.<sup>22</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 12.05.2023  
MARC BÜHLMANN

Im Mai 2022, also rund ein Jahr nach ihrer Schwesterkommission, die der parlamentarischen Initiative von Ada Marra (sp, VD) für eine Änderung der **Arbeitsorganisation des Parlamentes** knapp Folge gegeben hatte, sprach sich die **SPK-SR** mit 8 zu 3 Stimmen gegen den Vorschlag aus. Die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Parlamentsmandat, die vom Vorstoss bezweckt werde, würde allenfalls gar erschwert, wenn der Sessionsrhythmus geändert würde und mehr kürzere Sitzungen stattfinden würden, an denen dann berufliche und familiäre Pflichten hintanstehen müssten. Einen Sessionsrhythmus zu finden, der allen Bedürfnissen gerecht werde, sei nicht möglich. Auch die Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisen sei nicht vom Sessionsrhythmus abhängig, weil stets auch ausserordentliche Sessionen einberufen werden könnten.

Wiederum ein Jahr später beugte sich die **SPK-NR** den Überlegungen ihrer Schwesterkommission und empfahl dem Nationalrat mit 12 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Initiative keine Folge zu geben. Sie schliesse sich hinsichtlich der Handlungsfähigkeit in Krisen den Überlegungen ihrer Schwesterkommission an, so die SPK-NR in ihrer Medienmitteilung. Monatliche Sessionen im Normalbetrieb würden zudem verhindern, dass ein Parlamentsmandat noch nebenberuflich ausgeübt werden könne. Zudem müsste die Parlamentsorganisation – etwa die Kommissionssitzungen oder die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat – ganz neu geregelt werden. Die Mehrheit sehe deshalb keinen Handlungsbedarf. Die starke Kommissionsminderheit war jedoch weiterhin der Meinung, dass die Vereinbarkeit «mit anderen Verpflichtungen» leichter sei, wenn Sessionen häufiger, dafür kürzer stattfinden würden. Das Geschäft geht an den Nationalrat.<sup>23</sup>

Zuerst hatte die SPK-NR für die parlamentarische Initiative von Ada Marra (sp, VD) knapp (mit 12 zu 11 Stimmen) Folge geben empfohlen. Nach dem abschlägigen Entscheid der Schwesterkommission kam sie dann aber – wiederum knapp mit 12 zu 10 Stimmen bei einer Enthaltung – auf den Entscheid zurück und lehnte die Idee einer möglichen Neuregelung der **Arbeitsorganisation des Parlamentes** ab. Entsprechend wurde in der Herbstsession 2023 eine nationalrätliche Vorprüfung nötig.

Konkret forderte Ada Marra, die als Initiantin zu ihrer Initiative sprach, einen neuen Sessionsrhythmus. Seit 1848 treffe sich das Parlament alle drei Monate, um drei Wochen zu arbeiten. Die Welt habe sich aber seit damals geändert und das Parlament drohe seinen Einfluss zu verlieren, wenn es aufgrund der zu stark auseinanderliegenden Sitzungen nicht auf aktuelle Ereignisse reagieren könne. Marra nahm Bezug auf eine Studie, die Grundlage für den Bericht zu einem Postulat von Yvonne Feri (sp, AG; Po. 18.4252) bilde, die zeige, dass die dort befragten Parlamentsmitglieder mit dem aktuellen Sessionsrhythmus aus Gründen der Vereinbarkeit der Parlamentsarbeit mit Familie und Beruf oder aus Kritik an mangelnder Reaktivität auf Aktualität nicht zufrieden seien. Dies zeige, dass die Diskussion um die Organisation der Sessionen wichtig sei. Die Sprecherin der starken Kommissionsminderheit, Corina Gredig (glp, ZH) plädierte für Folgegeben und fand es «diskussionswürdig» kürzere, dafür regelmässige Sessionen zu organisieren, um in Krisen rasch reagieren zu können – sie schlug zweiwöchige Sessionen alle zwei Monate oder einwöchige pro Monat vor. Die Kommissionssprecher Piero Marchesi (svp, TI) und Kurt Fluri (fdp, SO) erörterten, dass die SPK-NR in ihrer zweiten Sitzung zum Schluss gekommen sei, dass man die verschiedenen Krisen in der Vergangenheit bei einem alternativen Sessionsrhythmus kaum besser bewältigt hätte. Eine parlamentarische Session brauche sorgfältige Vorbereitung und bei Vorhaben, die rasch erledigt werden müssten, stehe das Instrument der Dringlicherklärung zur Verfügung. Eine dreiwöchige Session erlaube es ausserdem falls nötig, Differenzen in einer Vorlage in der letzten Sessionswoche zu bereinigen, was einen Effizienzgewinn darstelle. Eine Änderung des Sessionsrhythmus würde zudem viele weitere terminliche Anpassungen nötig machen – etwa bezüglich Kommissionssitzungen oder Fraktionstagungen. Auch Kurt Fluri nahm Bezug auf das Postulat Feri, das sich zur Bearbeitung in einer Subkommission des Büro-NR befinde. Der Bericht, der auf der von Ada Marra erwähnten Studie beruhe, werde wohl bald vorliegen. Gebe man in Entsprechung der Empfehlung der Kommissionsmehrheit der parlamentarischen Initiative keine Folge, könne dies auch als Zeichen dafür interpretiert werden, diese Arbeiten zuerst abwarten zu wollen. Die Mehrheit des Nationalrats folgte diesem Ansinnen und gab dem Anliegen keine Folge. In den 101 zu 83 Stimmen (2 Enthaltungen) widerspiegelte sich nicht nur die knappe Kommissionsmeinung, sondern auch die Haltung der geschlossenen Fraktionen von SP, GP und GLP (für Folge geben) bzw. SVP, FDP und Mitte (gegen Folge geben). Damit war das Geschäft erledigt.<sup>24</sup>

## Schaffung der rechtlichen Grundlagen für einen digitalen Parlamentsbetrieb respektive die digitale Teilnahme am physischen Betrieb (Pa.lv. 20.425)

### Parlamentsmandat

Verschiedene Vorstösse zielten während der Covid-19-Pandemie darauf ab, das Parlament auch in Krisensituationen handlungsfähig zu erhalten. Insbesondere der Abbruch der Frühjahrsession 2020 hatte gezeigt, dass es **rechtliche Grundlagen für einen digitalen Parlamentsbetrieb respektive die digitale Teilnahme am physischen Betrieb** braucht. Mit einer entsprechenden parlamentarischen Initiative, der die SPK-NR im Mai 2021 zusammen mit einer Reihe von ähnlichen Vorstössen Folge gab, wollte Katja Christ (glp, BS) nicht nur eine Schwäche des Systems ausmerzen, sondern auch die «digitalen Möglichkeiten im 21. Jahrhundert» nutzbar machen.<sup>25</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 17.11.2022  
MARC BÜHLMANN

Mitte November zog Kaja Christ (glp, BS) ihre parlamentarische Initiative, mit der sie **rechtliche Grundlagen für einen digitalen Parlamentsbetrieb respektive die digitale Teilnahme am physischen Betrieb** gefordert hatte, zurück. Die Forderung war im Rahmen der Vorlage zur Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen aufgenommen worden.<sup>26</sup>

## Situationsgerechte Flexibilisierungsmöglichkeiten für den Parlamentsbetrieb bei aussergewöhnlichen Umständen (Pa.lv. 20.423)

### Parlamentsmandat

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 28.05.2021  
MARC BÜHLMANN

Die Covid-19-Pandemie bzw. der Abbruch der Frühlingssession 2020 habe vor Augen geführt, dass das Parlament in Krisensituationen nicht zuverlässig funktioniere. Mit dieser Begründung wurden zahlreiche Vorstössen eingereicht, mit denen eine höhere Krisenresistenz des Parlaments zu erreichen versucht wurde. Darunter fand sich eine parlamentarische Initiative von Thomas Brunner (glp, SG), der **situationsgerechte Flexibilisierungsmöglichkeiten für den Parlamentsbetrieb bei aussergewöhnlichen Umständen** forderte. Konkret soll die Arbeitsorganisation so angepasst werden, dass «das Klumpenrisiko» der «gleichzeitigen Versammlung aller Volksmandatierten am selben Ort» verringert werden kann. Brunner nannte «Stimmabgaben aus Home-Offices» oder «regionale Parlamentsteile», die örtlich getrennt tagen, als mögliche Beispiele.

Die SPK-NR sah die Notwendigkeit für entsprechende Überlegungen und gab der parlamentarischen Initiative Brunner, wie auch einer ähnlichen Idee von Lukas Reimann (svp, SG; Pa.lv. 20.479), einstimmig Folge. Mit 14 zu 11 Stimmen empfahl die SPK-NR darüber hinaus, auch einer parlamentarischen Initiative von Katja Christ (glp, BS; Pa.lv. 20.425) Folge zu geben, die ganz konkret Gesetzesgrundlagen für einen digitalen Parlamentsbetrieb forderte. Zur Ablehnung empfahl die Kommission hingegen die Forderung, dass eine digitale Teilnahme an Sitzungen geringer entschädigt werden soll als eine Teilnahme vor Ort, wie dies von einer parlamentarischen Initiative von Gregor Rutz (svp, ZH; Pa.lv. 20.431) gefordert wird.<sup>27</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 20.11.2022  
MARC BÜHLMANN

Weil in der Zwischenzeit eine umfassende Vorlage für Regelungen zur Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisenzeiten vorlag und dort auch die Idee der **situationsgerechten Flexibilisierungsmöglichkeiten für den Parlamentsbetrieb bei aussergewöhnlichen Umständen** Einzug gefunden hatte, zog Thomas Brunner (glp, SG) seine parlamentarische Initiative mit dieser Forderung zurück.<sup>28</sup>

## Abstrakte Normenkontrolle von Notverordnungen (Pa.lv. 20.430)

### Parlamentsorganisation

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 28.05.2021  
MARC BÜHLMANN

Zwar habe das Parlament gestützt auf das Bundesgesetz «über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen» (AS 2011 1381) die Möglichkeit, auf finanzrechtliche Aspekte und konkrete Befristungen von Notverordnungen Einfluss zu nehmen, die Möglichkeit einer juristischen Kontrolle im Sinne einer **abstrakten Normenkontrolle von Notverordnungen** durch das Bundesgericht gebe es hingegen nicht, begründete die GP-Fraktion ihre parlamentarische Initiative zur Schaffung einer solchen. Die Verhältnismässigkeit von bundesrätlichen und parlamentarischen Notverordnungen, die unter Umständen sehr lange in Kraft seien und von anderen Gewalten nicht kontrolliert werden könnten, müsse insbesondere in Krisenzeiten gewahrt bleiben. Es gehe hier explizit nicht um die Einführung eines Verfassungsgerichts, sondern darum, die Rechtmässigkeit von Notrecht rasch abstrakt prüfen zu können.

Zwar habe in der SPK-NR «eine gewisse Skepsis» gegenüber einer bundesgerichtlichen Normenkontrolle geherrscht, mit 13 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen hätte sich aber

eine knappe Mehrheit der Kommission dafür ausgesprochen, der Idee Folge zu geben, wie der Medienmitteilung der Kommission Mitte Mai 2021 zu entnehmen war.<sup>29</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 27.02.2023  
MARC BÜHLMANN

Nachdem die SPK-SR der parlamentarischen Initiative der GP-Fraktion für die Einführung einer **abstrakten Normenkontrolle von Notverordnungen** keine Folge hatte geben wollen, schwenkte auch die SPK-NR um. Letztere hatte sich Ende Mai 2021 noch knapp für Folgegeben entschieden, lehnte die Idee im Januar 2023 jedoch mit 21 zu 3 Stimmen deutlich ab. In der Zwischenzeit hatte sich einiges getan: So war der Vorschlag einer juristischen Überprüfung von bundesrätlichen Notverordnung im Rahmen der Beratungen der Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisen sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat deutlich abgelehnt worden. Dies war laut Kommissionsbericht denn auch der Grund für die Positionsänderungen innerhalb der SPK-NR.

In der **Nationalratsdebatte** in der Frühjahrsession 2023 versuchte Balthasar Glättli (gp, ZH) im Namen seiner Fraktion, dem Rat die parlamentarische Initiative doch noch schmackhaft zu machen: Sowohl der Bundesrat als auch das Parlament könnten – das habe die Covid-19-Krise gezeigt – Notverordnungen beschliessen, die sehr weitreichend in Grundrechte eingreifen würden. Da gegen solche Beschlüsse kein Referendum ergriffen werden könne, brauche es die dritte Gewalt und die Möglichkeit für Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, Notverordnungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Glättlis Aufruf zu «helfen, die Demokratie auch notstandsfest zu machen», verhalte aber praktisch ungehört. Die 31 Parlamentsmitglieder, die der Initiative hätten Folge geben wollen, stammten allesamt aus der geschlossen stimmenden Grünen-Fraktion – einzig unterstützt von Benjamin Fischer (svp, ZH) – und standen einer Mehrheit von 163 ablehnenden Parlamentsmitgliedern gegenüber.<sup>30</sup>

## Schaffung einer Rechtsdelegation (ReDel; Pa.Iv. 20.418)

### Parlamentsorganisation

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 31.05.2021  
MARC BÜHLMANN

Ende Mai 2021 zog Philipp Bregy (mitte, VS) seine parlamentarische Initiative zur **Schaffung einer Rechtsdelegation** zurück. Diese Rechtsdelegation hätte die Exekutive in Krisenzeiten überwachen sollen, indem ihr bundesrätliche Erlasse – etwa in Form von Notverordnungen – hätten vorgelegt werden sollen.

Zwei Gründe dürften für den Rückzug verantwortlich gewesen sein. Erstens war die Behandlung der exakt gleichlautenden parlamentarischen Initiative (20.414) von Bregys Fraktionskollegen Beat Rieder (mitte, VS) im Ständerat für die Sommersession 2021 traktandiert. Zweitens hatte die SPK-SR signalisiert, dass sie dem Begehren ablehnend gegenüberstand – auch weil sie bereits zwei ähnliche Kommissionsvorstösse (Pa.Iv 20.437 und Pa.Iv 20.438) lanciert hatte.<sup>31</sup>

## Virtuelle Teilnahme an Parlamentssitzungen (Mo. 20.3904)

### Parlamentsorganisation

MOTION  
DATUM: 10.06.2021  
MARC BÜHLMANN

Während der Sommersession 2021 zog Marianne Binder-Keller (mitte, AG) ihre Motion zurück, mit der sie dringlich eine **virtuelle Teilnahme an Parlamentssitzungen** gefordert hätte. Zu diesem Entscheid beigetragen hatte wohl auch die Antwort des Büro-NR, das den Vorstoss zwar zur Ablehnung empfohlen hatte, die Diskussion aber als wichtig erachtete. Allerdings werde die Forderung bereits im Rahmen verschiedener parlamentarischer Initiativen (Pa.Iv. Brunner, 20.423; Pa.Iv. Christ, 20.425) und insbesondere im Rahmen der Kommissionsinitiative der SPK-NR zur Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen (Pa.Iv. 20.437) umfassend aufgenommen.<sup>32</sup>

# Parlament bei der Anordnung einer ausserordentlichen Lage gemäss EpG mit einbeziehen (Mo. 21.3034)

## Parlamentsorganisation

MOTION  
DATUM: 18.08.2021  
MARC BÜHLMANN

Werner Salzmann (svp, BE) forderte mittels Motion, dass das **Parlament bei der Anordnung einer ausserordentlichen Lage gemäss EpG einbezogen** werden müsse. Die Covid-19-Krise zeige eindrücklich, dass die Folgen für die Wirtschaft aber auch die menschliche Psyche so gravierend seien, «dass das Parlament in der Pflicht steht, hier Verantwortung zu übernehmen». Wenn die Dringlichkeit den unmittelbaren Einbezug des Parlaments verunmögliche, müsse der Bundesrat nachträglich legitimieren lassen, wenn er eine ausserordentliche Lage anordne.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Er werde eine sorgfältige Evaluation vornehmen und sich überlegen, wie das Parlament in künftigen Krisen besser einbezogen werden könnte. Zudem sei auch die SPK-NR daran, solche Abklärungen vorzunehmen. Mit einer Annahme der Motion würde diesen Arbeiten vorgegriffen.

Im Ständerat kam es in der Sommersession erst zu einem angenommenen Ordnungsantrag: Zusammen mit einer ähnlichen Motion von Jakob Stark (svp, TG) wurde die Motion Salzmann der SPK-SR zur Vorprüfung überwiesen. Diese gab dann im August bekannt, dass sie die beiden Motionen erst behandle, wenn klar werde, was die SPK-NR in dieser Sache plane.<sup>33</sup>

MOTION  
DATUM: 30.05.2022  
MARC BÜHLMANN

Mit 7 zu 5 Stimmen (1 Enthaltung) beantragte die SPK-SR die Motion von Werner Salzmann (svp, BE) mit der Forderung, dass das **Parlament bei der Anordnung einer ausserordentlichen Lage gemäss EpG einbezogen** werden müsse, abzulehnen. Sie verwies in ihrem Bericht darauf, dass bereits eine Revision des Epidemiengesetzes in Angriff genommen worden sei, in der die Frage nach der Rolle des Parlamentes berücksichtigt werde. Darüber hinaus würden die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung im Falle von Krisen auch im Rahmen zweier parlamentarischer Initiativen (Pa.lv. 20.437 & Pa.lv. 20.438), denen zuvor Folge gegeben worden war, neu geregelt.

In der **Ratsdebatte** in der Sommersession 2022, die nötig war, weil eine starke Kommissionsminderheit für Annahme der Motion plädierte, wurde gleichzeitig die ähnliche Motion von Jakob Stark (svp, TG, Mo. 21.3033) für einen besseren Einbezug des Parlaments bei der Bekämpfung von Pandemien behandelt. Für die SPK-SR erörterte Andrea Caroni (fdp, AR) ein formelles und ein inhaltliches Argument, die gegen die Motionen sprächen: Es gehe formell bei beiden Motionen nicht um die Revision des EpG, sondern um die Rolle der Bundesversammlung in Krisen – dies sei aber bereits Gegenstand einer laufenden Gesetzesrevision, womit die Vorstösse eigentlich bereits erfüllt seien. Inhaltlich würde die Motion Salzmann die parlamentarische Genehmigung der Ausrufung der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat fordern. Der Nationalrat habe aber Vorstösse und Anträge zu solchen «Genehmigungspflichten» bereits in grosser Zahl im Rahmen der Diskussionen um die Covid-19-Pandemie abgelehnt. Das Parlament könne nicht so rasch handeln wie die Exekutive, wäre deshalb stets zu spät und könne entsprechend kaum präventiv entscheiden. In der auf den parlamentarischen Initiativen beruhenden Revision des Parlamentsrechts werde deshalb auf eine Beschleunigung der Behandlung von Motionen gepocht. «Fazit:», so Caroni, «Die Reformen sind unterwegs», weshalb die Motionen unnötig seien.

Werner Salzmann verteidigte seinen Vorstoss damit, dass sich im Parlament ein Gefühl der Machtlosigkeit eingestellt habe, nachdem der Bundesrat die ausserordentliche Lage gemäss Epidemiengesetz ausgerufen habe. Natürlich müsse der Bundesrat rasch handeln können und er habe laut dem Epidemiengesetz auch das Recht dazu, aber auch eine nachträgliche Genehmigungspflicht hätte letztlich die Legitimität des bundesrätlichen Entscheides erhöht.

Daniel Fässler (mitte, AI) unterstützte die Minderheitenposition von Salzmann. Die Pandemie habe gezeigt, wie weitreichend die Folgen sein könnten, wenn der Bundesrat die ausserordentliche Lage ausrufe. Dies sei vom Epidemiengesetz zwar so gewollt, es sei aber zu klären, ob dies auch weiterhin so sein solle oder ob es nicht besser wäre, auch das Parlament – wenn nötig – mit einer nachträglichen Genehmigung mit in die Verantwortung zu nehmen. Es sei wahrscheinlich, dass die laufenden Revisionen diese Klärung vornehmen würden, die Ablehnung der Motion Salzmann wäre aber ein falsches Zeichen an den Bundesrat. Zudem müsse die Frage des Einbezugs des Parlaments in der Tat auch ganz spezifisch im Epidemiengesetz geregelt werden. Heidi Z'graggen

(mitte, UR) urteilte, dass das aktuelle Epidemien-gesetz dem Bundesrat «zu viel Machtfülle» verleihe. Diese sei im internationalen Vergleich sogar «einzigartig» gross: Eine Studie zeige, dass die Schweiz gemäss eines «Machtkonzentrationsindex» von 34 Ländern an neunter Stelle liege – hinter acht osteuropäischen Staaten. Freilich habe der bundesrätliche Machtzuwachs auf gesetzlichen Grundlagen beruht und der Bundesrat habe in der Pandemie auch gute Arbeit geleistet, trotzdem brauche gerade ein solcher situativer Machtzuwachs Gegengewichte in der Legislative. Nur wenn das Parlament eingebunden würde, schaffe dies «zuhanden der Bevölkerung und der Kantone die dringend notwendige Öffentlichkeit und Legitimation», was mit der Annahme der Motion Salzmann bekräftigt werden müsse.

Gesundheitsminister Alain Berset erinnerte die kleine Kammer am Schluss der Debatte in einem ziemlich ausführlichen Votum daran, dass es für den Bundesrat nicht einfach oder gar angenehm gewesen sei, die Verantwortung zu übernehmen, als das Parlament zu Beginn der Pandemie seine Arbeit eingestellt habe. Der Bundesrat habe sich aber sogar in dieser Situation bemüht, mit dem Parlament via Kommissionen in Kontakt zu bleiben. Hingegen hätten jene Leute, die den Bundesrat ob der zu grossen Machtfülle kritisiert hätten, keine Verantwortung übernommen, als die ausserordentliche Lage nicht mehr gegolten habe. Er halte zudem im Epidemien-gesetz nicht den Artikel 7 zur ausserordentlichen Lage für zentral, auf den die Motion Salzmanns ziele, sondern den Artikel 6 zur besonderen Lage, da diese wesentlich häufiger sei, und bei der die Verantwortung des Parlaments ebenfalls geregelt werden müsse. Schliesslich sei bei der Schaffung des Epidemien-gesetzes im Jahr 2012 nicht über die ausserordentliche Lage, sondern über Impfungen diskutiert worden. Die Bedeutung bestimmter Gesetzesbestimmungen zeige sich folglich erst, wenn sie in der Realität angewendet werden müssten. Es brauche aber, darin gehe der Bundesrat mit dem Parlament einig, in Anbetracht der Erfahrungen der letzten Monate Revisionen. Diese seien mit einem neuen Epidemien-gesetz auf gutem Weg. Die Motionen seien inhaltlich zwar wichtig und ihre Anliegen müssten einfließen, dafür brauche es aber eben keinen weiteren Gesetzesauftrag an den Bundesrat.

Dies sah auch die Mehrheit des **Ständerats** so: Mit 26 zu 18 Stimmen (1 Enthaltung) wurde die Motion Salzmann abgelehnt. Unterstützung erhielt der Vorstoss vor allem aus den Fraktionen der SVP und der Mitte.<sup>34</sup>

## Besserer Einbezug des Parlaments bei der Bekämpfung zukünftiger Pandemien (Mo. 21.3033)

### Parlamentsorganisation

Am Schluss einer kurzen Debatte folgte der Ständerat in der Sommersession 2021 einem Ordnungsantrag von Daniel Fässler (mitte, AI) und wies die Motion von Jakob Stark (svp, TG) wie auch die Motion von Werner Salzmann (svp, BE) der SPK-SR zur Vorprüfung zu. Die Motion Stark fordert einen **besseren Einbezug des Parlaments bei der Bekämpfung zukünftiger Pandemien** und schlägt dafür eine Revision des Epidemien-gesetzes vor. Darin soll neu festgehalten werden, dass der Bundesrat dem Parlament Notrechtsbeschlüsse vorlegen muss. Bei kurzfristigen Beschlüssen soll eine Genehmigung nachträglich eingeholt werden müssen; wenn immer möglich soll aber auch Notrecht dem Parlament nach einer kantonalen Vernehmlassung direkt unterbreitet werden. Das Parlament werde im Epidemien-gesetz mit keinem Wort erwähnt. Dies und der Umstand, dass sich das Parlament zwar mit «der Bewältigung der massiven Folgen der Massnahmen zur Covid-Bekämpfung» beschäftigen müsse, beim Beschluss dieser Massnahmen aber nicht mitreden dürfe, müsse behoben werden, so Stark.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, auch weil sich die SPK-NR bereits intensiv mit dem Thema des besseren Einbezugs des Parlaments in Krisen beschäftigt und dieser Arbeit nicht vorgegriffen werden solle.

Dies entschied Mitte August schliesslich auch die SPK-SR: Bevor sie die beiden Motionen vorprüfen werde, wolle sie die Arbeiten der Schwesterkommission abwarten.<sup>35</sup>

MOTION  
DATUM: 18.08.2021  
MARC BÜHLMANN

Mit 7 zu 2 Stimmen (3 Enthaltungen) beantragte die SPK-SR im Mai 2022, die Motion von Jakob Stark (svp, TG) abzulehnen, die einen **besseren Einbezug des Parlaments bei der Bekämpfung zukünftiger Pandemien** forderte. Sie verwies in ihrem Bericht darauf, dass die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung im Falle von Krisen auch im Rahmen zweier parlamentarischer Initiativen (Pa.Iv. 20.437 & Pa.Iv. 20.438), denen zuvor Folge gegeben worden war, neu geregelt würden. Das Anliegen Starks müsse im Rahmen jener Revision diskutiert werden. Allerdings habe der Nationalrat ähnliche Vorstösse (z.B. Pa.Iv. 20.452) bereits als «nicht krisentauglich» abgelehnt – dies sei ein weiterer Grund für die Empfehlung, die Motion abzulehnen, so der Kommissionsbericht.

In der **Ratsdebatte** in der Sommersession 2022, die nötig war, weil die Kommissionsminderheit für Annahme der Motion plädierte, wurde gleichzeitig die ähnliche Motion von Werner Salzmann (svp, BE; Mo. 21.3034) behandelt, die den besseren Einbezug des Parlaments bei der Anordnung einer ausserordentlichen Lage forderte. Für die Mehrheit der SPK-SR erörterte Andrea Caroni (fdp, AR) ein formelles und ein inhaltliches Argument, die gegen die Motionen sprächen. Es gehe formell bei beiden Motionen nicht um die Revision des Epidemiengesetzes (EpG), sondern um die Rolle der Bundesversammlung in Krisen – dies sei aber bereits Gegenstand einer laufenden Gesetzesrevision, womit die Vorstösse eigentlich bereits erfüllt seien. Auch das EpG werde momentan revidiert. Inhaltlich würde die Motion Stark die parlamentarische Genehmigung von Notverordnungen des Bundesrats fordern. Der Nationalrat habe Vorstösse und Anträge zu solchen «Genehmigungspflichten» aber bereits in grosser Zahl abgelehnt, weil das Parlament stets zu spät wäre und nicht präventiv entscheiden könne. In der auf den parlamentarischen Initiativen beruhenden Revision des Parlamentsrechts werde deshalb eher auf eine Beschleunigung der Behandlung von Motionen gepocht. «Fazit», so Caroni, «[d]ie Reformen sind unterwegs», weshalb die Motionen unnötig seien. Jakob Stark verteidigte sein Anliegen damit, dass die «unzureichende rechtliche Einbindung des Parlaments» während der Pandemie «in staatspolitischer Hinsicht einen schwerwiegenden Mangel» dargestellt habe. Es habe weder eine parlamentarische noch eine öffentliche Diskussion über die Beschlüsse des Bundesrats stattgefunden. Er habe mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass die Frage des Einbezugs des Parlaments in Krisensituationen in die aktuellen Revisionen einflüsse. Damit aber wirklich eingehend diskutiert und sichergestellt werde, dass das Parlament auch in Krisen das letzte Wort habe und nicht «zum Vernehmlassungs- und Konsultationspartner des Bundesrates degradiert» werde, wolle er an seiner Motion festhalten.

Gesundheitsminister Alain Berset erinnerte die kleine Kammer am Schluss der Debatte in einem ziemlich ausführlichen Votum daran, dass es für den Bundesrat nicht einfach oder gar angenehm gewesen sei, die Verantwortung zu übernehmen, als das Parlament zu Beginn der Covid-19-Pandemie auf eigenen Wunsch hin seine Arbeit eingestellt habe. Der Bundesrat habe sich aber sogar in dieser Situation bemüht, mit dem Parlament via Kommissionen in Kontakt zu bleiben. Berset erinnerte daran, dass jene Leute, die den Bundesrat ob der zu grossen Machtfülle kritisiert hätten, keine Verantwortung übernommen hätten, als die ausserordentliche Lage dann nicht mehr galt. Es brauche aber, darin gehe der Bundesrat mit dem Parlament einig, in Anbetracht der Erfahrungen der letzten Monate Revisionen. Diese seien mit dem geplanten neuen Epidemiengesetz auf gutem Weg. Die Motionen brauche es dazu aber nicht. Mit 35 zu 7 Stimmen (3 Enthaltungen) lehnte der Ständerat die Motion von Jakob Stark ab. Einzig die Parteikollegen Starks unterstützten dessen Vorstoss. Auch die Motion Salzmann wurde abgelehnt.<sup>36</sup>

## Sessionsplanung in ausserordentlichen Lagen (Pa.Iv. 20.460)

### Parlamentsorganisation

«Was [in der Pandemie] nur mangelhaft funktioniert hat, ist die Rolle des Parlaments», urteilte Jörg Mäder (glp, ZH) und machte die Ursache dafür im vierteljährlichen Sessionsrhythmus aus. In **ausserordentlichen Lagen müsse sich die Bundesversammlung monatlich treffen**, verlangte er folglich in einer parlamentarischen Initiative. Statt vier mal drei Wochen pro Jahr solle in solchen Ausnahmesituationen pro Monat eine wöchentliche Session organisiert werden. Am zeitlichen Aufwand würde sich damit nichts ändern, aber der Austausch mit der Exekutive könnte stark verbessert und Entscheidungen zeitnaher gefällt werden. Als schlecht umsetzbar wurde dieser Vorschlag allerdings von der SPK-NR beurteilt. Es

sei nicht im Vorhinein klar, wann eine Krisensituation die Änderung des Sessionsrhythmus anzeige. Eine zu kurzfristige Änderung wäre aber für viele Parlamentsmitglieder wohl schwierig einzurichten. Zudem bestehe mit dem Instrument der ausserordentlichen Session bereits jetzt die nötige Flexibilität, um die Bundesversammlung zu einem geeigneten Zeitpunkt und für eine zu definierende Dauer einzuberufen. Mit 17 zu 3 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) empfahl die Kommission deshalb, der Initiative keine Folge zu geben. Eine 124 zu 51-Mehrheit (bei 4 Enthaltungen) des Nationalrats folgte dieser Empfehlung und versenkte den Vorstoss. Neben der geschlossenen GLP-Fraktion stimmte auch die Mehrheit der SP-Fraktion und ein Teil der GP-Fraktion für die Idee.<sup>37</sup>

## Gerichtliche Kontrolle von Notrecht (Pa.Iv. 21.404)

### Regierungspolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 15.10.2021  
MARC BÜHLMANN

In der Begründung seiner parlamentarischen Initiative warnte Jean-Luc Addor (svp, VS) explizit vor einer parlamentarischen Initiative der Grünen Fraktion. Er selber verlange eine **gerichtliche Kontrolle von Notrecht** durch das Bundesgericht, wenn gegen notrechtliche Beschlüsse des Bundesrats Beschwerde eingereicht werde. Im Gegensatz dazu fordere der Vorstoss der Grünen Fraktion die Kontrolle nicht nur von bundesrätlichen, sondern auch von parlamentarischen Notverordnungen durch das Bundesgericht, was eine «gefährliche Büchse der Pandora» öffne, weil dadurch die Balance zwischen den Gewalten ausgehebelt würde. Es sei richtig, dass es in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit gebe – dieser Idee käme die von den Grünen geforderte abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesgericht aber sehr nahe. Die Bundesversammlung als oberste Gewalt wähle die Judikative und könne deshalb von dieser eben nicht kontrolliert werden. Dieser Grundsatz gelte aber eigentlich nicht für die Exekutive. Hier herrsche eine Lücke im Bundesrecht. «Bürgerinnen und Bürger, die sich als Opfer von ungerechtfertigten Verletzung ihrer Grundrechte sehen», hätten heute nur die Möglichkeit, «die durch das Notrecht auferlegten Einschränkungen zu missachten». Mit der Ermöglichung einer Beschwerde beim Bundesgericht gegen Notrechtsbeschlüsse des Bundesrats könnte diese Lücke geschlossen werden. Mitte Oktober 2021 zog Addor seinen Vorstoss zurück.<sup>38</sup>

## Einbezug des Parlaments bei der Bekämpfung zukünftiger Pandemien (Mo. 21.3315)

### Parlamentsorganisation

MOTION  
DATUM: 17.03.2023  
MARC BÜHLMANN

Es sei für ein Parlamentsmitglied frustrierend, Millionen für Hilfsmassnahmen sprechen zu müssen, die nicht vom Parlament, sondern von der Exekutive beschlossen worden seien, wie dies während der Covid-19-Pandemie der Fall gewesen sei, führte Manuel Strupler (svp, TG) in der Begründung seiner im März 2021 eingereichten Motion aus, mit der er den **Einbezug des Parlaments bei der Bekämpfung zukünftiger Pandemien** forderte. Das Epidemien-gesetz sei so zu revidieren, dass das Parlament in besonderen und ausserordentlichen Lagen besser mitbestimmen könne.

In seiner Antwort, welche mit derjenigen auf eine Motion Burgherr (svp, AG; Mo. 21.3323) identisch war, empfahl der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 19. Mai 2021 den Vorstoss zur Ablehnung, weil bereits eine Revision des Epidemien-gesetzes geplant sei und weil in einer Vorlage der SPK-NR der Einbezug des Parlaments in Krisenzeiten grundlegend geregelt werde. Die Motion Strupler würde diesen Arbeiten vorgreifen und sei abzulehnen.

Da der Vorstoss während zwei Jahren nicht behandelt worden war, wurde er im März 2023 **abgeschrieben**.<sup>39</sup>

# Beschränkung der Macht des Bundesrates im Epidemiengesetz (Mo. 21.3323)

## Regierungspolitik

**MOTION**  
DATUM: 17.03.2023  
MARC BÜHLMANN

Im März 2023, zwei Jahre nach ihrer Einreichung, wurde die Motion von Thomas Burgherr (svp, AG) unbehandelt abgeschlossen. Sie hätte eine **Beschränkung der Befugnisse des Bundesrates im Epidemiengesetz** verlangt. In besagtem Gesetz ist die Kompetenz der Regierung verankert, in ausserordentlichen Lagen Notverordnungen und Massnahmen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zu verfügen. Burgherr forderte in seinem Vorstoss eine Befristung bundesrätlicher Notbeschlüsse und -massnahmen und einen Einbezug des Parlaments.

Der Bundesrat hatte die Motion im Mai 2021 zur Ablehnung empfohlen. In seiner Stellungnahme, die identisch mit jener zur Motion Strupler (svp, TG; Mo. 21.3315) war, wies er darauf hin, dass einerseits eine Revision des Epidemiengesetz auf Basis einer Evaluation der Rolle der verschiedenen Akteure während der Pandemie vorgesehen sei. Andererseits befasse sich die SPK-NR intensiv mit der Frage, wie das Parlament in einer Krisensituation besser einbezogen werden könne. Die Motion würde beiden Arbeiten vorgreifen.<sup>40</sup>

- 
- 1) Pa.Iv. 20.414; Pa.Iv. 20.418; Pa.Iv. 20.423; Pa.Iv. 20.425; Pa.Iv. 20.430; Pa.Iv. 20.431; Pa.Iv. 20.452; NZZ, 12.5.20; SoZ, 17.5.20; AZ, 19.6.20
  - 2) Medienmitteilung SPK-NR vom 28.5.21; Pa.Iv. 20.479
  - 3) Bericht SPK-NR vom 19.1.22; Pa.Iv. 20.479
  - 4) Medienmitteilung SPK-NR vom 29.5.20; Medienmitteilung SPK-SR vom 26.6.20; SoZ, 31.5.20
  - 5) Medienmitteilung SPK-NR vom 29.5.20; Medienmitteilung SPK-SR vom 26.6.20; SoZ, 31.5.20
  - 6) BBl, 2022 301; Medienmitteilung SPK-NR vom 28.1.22; Medienmitteilung SPK-NR vom 28.5.21; Stellungnahme BR vom 16.2.2022; Übersicht Vorschläge SPK-NR
  - 7) AB NR, 2022, S. 388 ff.; AB NR, 2022, S. 399 ff.; AB NR, 2022, S. 626; NZZ, 15.3.22
  - 8) AB NR, 2022, S. 979 ff.
  - 9) AB NR, 2022, S. 2270 ff.
  - 10) AB NR, 2023, S. 232 ff.; AB NR, 2023, S. 656; AB SR, 2023, S. 149 f.; AB SR, 2023, S. 277; AB SR, 2023, S. 56 ff.; BBl, 2023 784
  - 11) AB NR, 2021 S. 1965 f.; Bericht SPK-NR vom 3.9.21
  - 12) Mo. 20.3748; Po. 20.3478; NZZ, 11.4.20
  - 13) AB SR, 2020, S. 892 f.
  - 14) WoZ, 19.3.20; NZZ, 27.3., 16.4.20; So-Bli, SoZ, 26.4.20; NZZ, 28.4., 30.4., 6.5.20; WW, 7.5., 14.5.20; SoZ, 17.5.20; NZZ, 18.5., 28.5., 30.5.20; SoZ, 31.5.20; NZZ, WW, 4.6.20; NZZ, 20.6.20; LT, 26.8.20; NZZ, 9.9.20; AZ, WW, 10.9.20; SoZ, 13.9.20; WW, 17.9.20; NZZ, 26.9.20
  - 15) Medienmitteilung SPK-SR vom 10.11.20; NZZ, 11.11.20
  - 16) Pa.Iv. 20.483
  - 17) AB NR, 2020, S. 2301 ff.; AB NR, 2020, S. 2409; AB NR, 2020, S. 2465; AB SR, 2020, S. 1277 ff.; AB SR, 2020, S. 1300; AB SR, 2020, S. 1326; Medienmitteilung SPK-NR vom 1.12.20; NZZ, SGT, 8.12.20; LT, 11.12.20
  - 18) CdT, 15.12.20
  - 19) AB NR, 2021 S. 2631 ff.; Bericht GSPK-NR vom 3.9.21; Pa.Iv. 20.452
  - 20) Medienmitteilung SPK-SR vom 26.4.2021
  - 21) AB SR, 2021 S. 428 ff.
  - 22) Medienmitteilung SPK-NR vom 28.5.21; Pa.Iv. 20.476
  - 23) Bericht SPK-NR vom 22.6.23; Medienmitteilung SPK-NR vom 12.5.23; Medienmitteilung SPK-SR vom 6.5.22
  - 24) AB NR, 2023, S. 1857 ff.
  - 25) Medienmitteilung SPK-NR vom 28.5.21; Pa.Iv. 20.425; NZZ, 6.4., 9.4.20
  - 26) Pa.Iv. 20.425
  - 27) Medienmitteilung SPK-NR vom 28.5.21; Pa.Iv. 20.423
  - 28) Pa.Iv. 20.423
  - 29) BBl, 2010, S. 1381 ff.; Medienmitteilung SPK-NR vom 28.5.21; Pa.Iv. 20.430
  - 30) AB NR, 2023, S. 26 f.
  - 31) Pa.Iv. 20.418
  - 32) Mo. 20.3904
  - 33) AB SR, 2021, S. 494 f.; Medienmitteilung SPK-SR vom 18.8.21; Mo. 21.3034
  - 34) AB SR, 2022, S. 271 ff.; Bericht SPK-SR vom 8.4.22
  - 35) AB SR, 2021, S. 494 f.; Medienmitteilung SPK-SR vom 18.8.21; Mo. 21.3033
  - 36) AB SR, 2022, S. 271 ff.; Bericht SPK-SR vom 8.4.22
  - 37) AB NR, 2021, S. 1970; Bericht SPK-NR vom 3.9.2021
  - 38) Pa.Iv. 21.404
  - 39) Mo. 21.3315
  - 40) Mo. 21.3323