



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2020 • Neunte Sitzung • 17.09.20 • 08h15 • 20.3419
Conseil des Etats • Session d'automne 2020 • Neuvième séance • 17.09.20 • 08h15 • 20.3419



20.3419

Motion Rieder Beat. Bewahrung der demokratischen Rechte und Stärkung der digitalen Einsatzbereitschaft

Motion Rieder Beat. Protection des droits démocratiques et amélioration de la "préparation numérique"

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.09.20

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Rieder Beat (M-CEB, VS): Am 16. März 2020 hat der Bundesrat in der Schweiz die ausserordentliche Lage ausgerufen. Das scheint schon weit zurück zu sein, ist aber erst vor Kurzem passiert. Seit dieser Zeit wursteln sich das Parlament und der Bundesrat mit einer Dringlichkeitsgesetzgebung mehr schlecht als recht durch diese Krise. Wir machen es gut, aber es ist offenkundig, dass uns in verschiedenen Bereichen die gesetzlichen Grundlagen für die Bewältigung einer ausserordentlichen Lage fehlen.

Wenn wir mit allen Unterschieden in unserer Beurteilung dieser Krise etwas gelernt haben sollten, dann das: Unsere Regierung und auch das Parlament verfügen nicht über die gesetzlichen Grundlagen, wie wir als direkt-demokratisches System der Schweiz bei einer ausserordentlichen Lage funktionieren sollen. Diese Motion verlangt nun nichts anderes, als dass die Handlungsfähigkeit des demokratischen Systems der Schweiz, eines speziellen Systems, eines direkt-demokratischen Systems, auch in einer solchen Ausnahmesituation festgelegt und gewahrt bleiben sollte.

Was antwortet der Bundesrat auf diese Motion? Er verweist auf die bestehende Gesetzgebung und die Kompetenzordnung für – sagen wir es so – Friedenszeiten oder, anders ausgedrückt, für die ordentliche Lage. Das ist auch unbestritten und auch nicht Gegenstand dieser Motion. Aber dann teilt uns der Bundesrat etwas ganz Delikates mit: "Die bestehenden Prozesse rund um die Durchführung von Volksabstimmungen und Wahlen sowie die Ausübung der Volksrechte sind deshalb vor dem Hintergrund der Covid-19-Epidemie zu überprüfen." Die Prozesse sind zu überprüfen. Ich will auch Prozesse überprüfen, aber ich will, dass diese Prozesse – das sind eigentlich gesetzgeberische Prozesse – nicht durch den Bundesrat überprüft werden und die Spielregeln nicht durch den Bundesrat festgelegt werden, sondern durch das Parlament.

Wir brauchen nicht eine Dringlichkeitsgesetzgebung, die sich in allen Bereichen unserer Gesetzgebung fortpflanzt. Vielmehr sollten wir, wenn wir es können und wenn wir schon wissen, dass es eine ausserordentliche Lage geben kann und wie die ausschauen könnte, in aller Ruhe und Besonnenheit die gesetzlichen Grundlagen für solche Ereignisse selbst an die Hand nehmen – und zwar jetzt. Ich habe, gelinde gesagt, den Eindruck, als ob mir der Bundesrat in seiner Antwort mitteilt, es werde schon nichts schiefgehen und wenn etwas schiefgehe, sei es besser, wenn dies der Bundesrat mache und nicht das Parlament.

Daher habe ich erst beim zweiten Durchlesen der Antwort des Bundesrates gemerkt, wie wichtig es ist, dass wir uns jetzt hier gesetzgeberisch vorbereiten und uns nicht auf die Situation einlassen, dass der Bundesrat die Prozesse inhaltlich und zeitlich selbst vorgibt und definiert. So funktioniert ein direkt-demokratisches Land nun einmal nicht. Solche Zielsetzungen tragen Züge anderer Staatssysteme, vielleicht einer parlamentarischen Demokratie, wo die Regierung gegenüber dem Parlament eine starke Position hat. Aber die Schweiz hat eben ein direkt-demokratisches System mit einmaligen Volksrechten, und wir sollten unseren Volksrechten auch in solchen Krisenzeiten Sorge tragen. Wir sollten dafür sorgen, dass wir die Prozesse, die Gesetzgebungsprozesse so anlegen, dass sie auch in Krisenzeiten funktionieren.

Kommen Sie mir in diesem Punkt bitte nicht mit den Gemeinden und Kantonen. Die werden das Ihrige in ihrer



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2020 • Neunte Sitzung • 17.09.20 • 08h15 • 20.3419
Conseil des Etats • Session d'automne 2020 • Neuvième séance • 17.09.20 • 08h15 • 20.3419



Kompetenz veranlassen müssen. Wir, das eidgenössische Parlament, müssen den Job für die Volksrechte und die Wahlen auf Bundesebene machen.

Ich habe mir bei der Beantwortung der Motion durch den Bundesrat eigentlich folgende drei Fragen gestellt: Was wäre gewesen, wenn die Covid-19-Pandemie nicht im März 2020 ausgebrochen wäre, sondern im September und Oktober 2019, während der Wahlen? Das Virus war ja schon da, wahrscheinlich war es nur ein glücklicher Zufall, dass es erst im März ausbrach. Was wäre gewesen, wenn der Bundesrat ein Versammlungsverbot ausgesprochen hätte? Was wäre gewesen, wenn er eine Ausgangssperre angeordnet hätte? Ich habe die Antworten in der bundesrätlichen Antwort nicht gefunden. Daher bin ich der Meinung, dass diese Motion unbedingt angenommen werden sollte.

Ich bitte Sie, der Motion zuzustimmen.

Minder Thomas (V, SH): Der Titel der vorliegenden Motion klingt attraktiv. Es ist in der Tat so, dass derzeit auch die demokratischen Rechte von einem Virus befallen sind. Seit einem halben Jahr ist keine einzige Volksinitiative mehr lanciert worden. Eine solche Inaktivität gab es seit den Siebzigerjahren, seit die Bundeskanzlei alle lancierten Initiativen erfasst, noch nie. Kollege Rieder nimmt also ein wichtiges Thema auf, das mir ebenfalls am Herzen liegt und das bisher zwischen Stuhl und Bank gefallen ist.

Dennoch lehne ich diese Motion ab. Ich begründe dies wie folgt: Ziffer 1 will den Fristenstillstand und das Verschieben von Abstimmungen im Gesetz regeln. Ich glaube, wir würden den politischen Rechten keinen Dienst erweisen, wenn wir diese Möglichkeit sogenannt offizialisieren würden. Der Fristenstillstand ist nichts anderes als ein Verbot, die politischen Rechte wahrnehmen zu dürfen. Strassensammlungen wären verboten, und die Komitees müssten ihre Unterschriftenbögen sogar während Monaten von der eigenen Homepage entfernen. Der Fristenstillstand war also zusammen mit dem Versammlungsverbot ein krasser Grundrechtseingriff, der die Versammlungsfreiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit, die Petitionsfreiheit und eben die Garantie der politischen Rechte stark einschränkte, wenn nicht gar temporär aufhob. So etwas gab es nicht einmal während der zwei Weltkriege. In der damaligen epidemiologischen Situation war das wohl gerechtfertigt und übrigens auch verfassungsrechtlich auf Artikel 185 der Bundesverfassung, die bundesrätliche Polizeigeneralklausel, abgestützt. Es gab und gibt also bereits eine Grundlage dafür, die jedoch nur im äussersten Notfall angerufen werden sollte.

Wenn wir den Fristenstillstand nun ins Gesetz schreiben, dann bekommt dieser etwas fast Alltägliches. Gleichzeitig würden die Kriterien kaum jegliches zukünftige Ereignis abbilden. Auch für die Verschiebung von Volksabstimmungen braucht es keine spezifische Grundlage, da Artikel 10 Absatz 1bis des Bundesgesetzes über die politischen Rechte dem Bundesrat bereits die Kompetenz einräumt, vier Monate im Voraus die Abstimmungsvorlagen zu definieren, die an die Urne gelangen. Im Sinne eines Actus contrarius kann er daher notfalls auch verfügen, dass eine Vorlage wieder abzutraktandieren – wie er das ja gemacht hat – oder zu verschieben sei. Auch das sind extrem seltene Fälle. Das gab es im letzten Jahrhundert nur ein einziges Mal, ebenfalls wegen einer Seuche, und nun im vergangenen Frühling wieder. Ich möchte davon abraten, dieses Einmal-pro-Jahrhundert-Ereignis im Bundesgesetz über die politischen Rechte nachzuführen und damit quasi zu normalisieren, da es dann tendenziell – das ist meine Einschätzung – nur öfter zur Anwendung käme, sobald es eben in einem Gesetz niedergeschrieben ist.

Noch ein paar Worte zu Ziffer 2 der Motion: Hier wird die Digitalisierung aller drei Gewalten gefordert. Das ist

AB 2020 S 888 / BO 2020 E 888

sicherlich ein Anliegen, das wir alle teilen, bloss: Der Bundesrat ist hier der falsche Adressat, zumindest betreffend die Legislative und die Judikative. Wir, die Bundesversammlung, sowie die Bundesgerichte müssen das von uns aus aufgleisen. Ich wollte kürzlich, noch vor Corona, einen Vorstoss per Mail einreichen. Ich habe das unterzeichnete Vorstossformular eingescannt und per E-Mail an unser Ratsbüro geschickt. Der Vorstoss wurde aus formalen Gründen abgelehnt. In der Tat, solche absurdnen Formalismen sollten wir lieber heute als morgen abschaffen. Stattdessen sollten wir solche Vorgänge digitalisieren.

Die Gerichte schliesslich haben die Digitalisierung sehr wohl schon längst an die Hand genommen – hier sei das Projekt Justitia 4.0 erwähnt, bei dem die Gerichte, die Kantone und das Bundesamt für Justiz involviert sind. Da werden hochgesteckte Ziele verfolgt: Die papierlose Justizakte soll in wenigen Jahren im Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht durch alle Beteiligten verwendet werden können. Es besteht also fast ein Zwang zum elektronischen Büro. Prozesseingaben auf Papier sind bald unzulässig, zumindest für Behörden und berufliche Akteure. Im Oktober 2020, also in wenigen Wochen, will das Bundesamt für Justiz die gesetzliche Grundlage hierzu, das Bundesgesetz über die elektronische Kommunikation mit Gerichten und Behörden, in die Vernehmlassung schicken. Es ist also in der dritten Kraft dieses Landes aufgeglegt.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2020 • Neunte Sitzung • 17.09.20 • 08h15 • 20.3419
Conseil des Etats • Session d'automne 2020 • Neuvième séance • 17.09.20 • 08h15 • 20.3419



Voilà, der Motion liegen also durchaus gute Motive zugrunde, das anerkenne ich auch, doch ich lehne sie in dieser Form ab.

Thurnherr Walter, Bundeskanzler: Ich glaube, Herr Rieder weist mit seiner Motion schon auf eine kritische Phase hin. Die politischen Rechte in solchen Krisenzeiten sind ein sehr wichtiges Anliegen. Man muss das untersuchen. Wir werden das auch überprüfen. Deshalb haben wir das auch in der Stellungnahme des Bundesrates erwähnt. Das ist ein Schwerpunkt in dieser Legislatur. Es sind aber dann vor allem organisatorische Prozesse, die dazu beitragen können, dass man auch pandemietauglicher wird.

Sie haben gesagt, der Bundesrat habe sich mehr schlecht als recht mit Notrecht durch diese Phase hindurchgewurstelt. Ich glaube, man muss da fair sein. Ich war ja dabei. Der Bundesrat hat dieses Notrecht wirklich nur dann gebraucht, wenn er es als notwendig erachtet hat. Er hat es auch nur so lange gebraucht, wie er es als notwendig erachtet hat. Ich habe das im Zusammenhang mit dem Covid-19-Gesetz gesagt: Bereits weniger als vier Wochen nach der ersten notrechtlichen Massnahme hat er den Entscheid über den Prozess gefällt, wie man wieder aus dem Notrecht herauskommt. Ihm zu unterstellen, er wurstle sich da durch, ist angesichts der Krise auch etwas schlechtgeredet. Die Krise ist eine Notsituation, da muss man eben improvisieren. Notrecht wirklich dann anzuwenden, wenn es sein muss, bedeutet halt eben auch, in spezifischen Situationen spezifische Massnahmen zu ergreifen.

Hingegen war diese Massnahme mit dem Fristenstillstand, wie Herr Minder zu Recht sagt, eben gerade nicht eine notrechtliche Massnahme. Sie war auf das Bundesgesetz über die politischen Rechte gestützt. Hier hat der Bundesrat die Möglichkeit, die Abstimmung abzusetzen, ohne dass er Notrecht dazu anwenden muss. Der Fristenstillstand, den Sie auch erwähnen, ist dann wirklich eine Massnahme, die keine Regel werden sollte.

Vielleicht erinnern Sie sich, wie der Fristenstillstand zustande gekommen ist: Das Parlament tagte nicht mehr. Ab diesem Moment hätten die laufenden Fristen für die Konzernverantwortungs-Initiative dazu geführt, dass Sie den Gegenvorschlag gar nicht mehr hätten behandeln können. Das war eine Reaktion auf das Nicht-mehr-Tagen des Parlamentes. Die Abstimmung wurde eben nicht als notrechtliche Massnahme abgesagt. Dafür hat der Bundesrat die Kompetenz. Es ist aber klar, dass wir diesen Bereich, den Bereich politische Rechte, in der Evaluation besonders berücksichtigen werden.

Was die digitale Kompetenz betrifft: Es gibt jetzt etwa drei parlamentarische Initiativen für die Digitalisierung des Parlamentes. Es gibt verschiedene Vorstöße in diesem Zusammenhang. Es gibt verschiedene Punkte in der Legislaturplanung, wonach man die Digitalisierung fördert. Ich begrüsse das sehr, denn lange Zeit war das nicht so populär, auch in diesem Rat nicht. Das ist aufgeglegt. Wir haben – ich weise darauf hin – vor Kurzem einen Bericht veröffentlicht, in dem wir gesagt haben, was wir alles machen. Es ging z. B. um die elektronische Vernehmlassung, um die strukturierten Prozesse, um Datenmodelle, um Petitionsplattformen, die wir, was den Bund betrifft, digital anbieten wollen. Das ist aufgeglegt.

Insofern zielt die Motion in eine richtige Richtung. Aber Sie machen jetzt gesetzliche Grundlagen für einen Fristenstillstand und wollen sozusagen aus einem absoluten Ausnahmefall heraus regeln, wie wir das in Zukunft anwenden. Ich würde Ihnen aber empfehlen, das wirklich beim absoluten Ausnahmefall – so, wie es eben in der Verfassung geregelt ist – zu belassen und das Thema an sich aufzunehmen, aber gesetzgeberisch nichts zu ändern.

Rieder Beat (M-CEB, VS): Es geht natürlich nicht nur um den Fristenstillstand, es geht auch um Volksabstimmungen und Wahlen, lesen Sie den Text. Es geht auch gar nicht um den Bundesrat. Ich habe erwähnt, dass wir uns durchwursteln; ich verweise auf die jüngste Covid-19-Gesetzgebung. Es geht um das Parlament, es geht um uns, es geht um die Volksrechte, es geht um die Wahlen, die wir regulieren müssen. Ich möchte nicht, dass der Bundesrat gezwungen wird, in Ausnahmesituationen jeweils über Dringlichkeitsrecht zu entscheiden. Ich möchte, dass das Parlament eine gesetzliche Grundlage hat, auf die es zurückgreifen und jene Teile regeln kann, die für uns, nicht für den Bundesrat, wichtig sind. Das ist entscheidend für mich.

Ich möchte auch nicht vorsorglich, wie es Kollege Minder befürchtet, quasi über ein Gesetz den Stillstand von politischen Fristen einreissen lassen. Diese Gesetzgebung würde in der Ausnahmesituation zur Anwendung kommen, nur dann und nicht in anderen Fällen. Es liegt in unserer Kompetenz, in unserer Hand, das so zu formulieren. Ich weiss vor allem nicht, und darum habe ich diese Motion eingereicht, wann die nächste Ausnahmesituation kommt. Ob das erst in hundert Jahren oder nächstes Jahr ist, ist mir nicht bekannt. Aber ich möchte für diesen Fall vorbereitet sein und eine gesetzliche Grundlage haben, auf die wir uns stützen können, nicht nur das Notrecht der Exekutive. Das sage ich nur zur Präzisierung.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2020 • Neunte Sitzung • 17.09.20 • 08h15 • 20.3419
Conseil des Etats • Session d'automne 2020 • Neuvième séance • 17.09.20 • 08h15 • 20.3419



Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 32 Stimmen
Dagegen ... 3 Stimmen
(2 Enthaltungen)