



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2021 • Dritte Sitzung • 02.06.21 • 08h15 • 20.414
Conseil des Etats • Session d'été 2021 • Troisième séance • 02.06.21 • 08h15 • 20.414



20.414

Parlamentarische Initiative

Rieder Beat.

Schaffung einer Rechtsdelegation (ReDel)

Initiative parlementaire

Rieder Beat.

Création d'une Délégation des affaires juridiques (DélAJ)

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.06.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission beantragt mit 8 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen, der Initiative keine Folge zu geben.

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Der 4. Mai 2020 war wortwörtlich ein ausserordentlicher Tag. Es war nämlich der erste Tag der ausserordentlichen Session in der

AB 2021 S 429 / BO 2021 E 429

Bernexpo, als die Bundesversammlung endlich wieder tagte. Ausserordentlich flink hat unser Kollege Rieder noch selbigen Tages die vorliegende parlamentarische Initiative eingereicht. Ihr Ziel, hervorgegangen aus den Erfahrungen der Notrechtsmonate, ist, das Parlament gegenüber dem Bundesrat zu stärken, und zwar durch die Schaffung einer Rechtsdelegation. Mit seiner Initiative war Kollege Rieder sogar um einen Tag flinker als Kollege Philipp Bregy im Nationalrat, der die fast gleichlautende Initiative 20.418 erst am 5. Mai eingereicht hat. Ich sage "fast gleichlautende", denn die parlamentarische Initiative Bregy hat etwas drin, was jene von Kollege Rieder nicht drin hat, nämlich ein Gendersternchen. Ich nehme aber an, dass Kollege Rieder ein solches nicht auf seiner Tastatur hat. (*Heiterkeit*)

Jedenfalls war der Initiant so flink zur Stelle, dass er in der Kommission mit einem Feuerwehrmann verglichen wurde, der bei einer Rauchbildung als Erster mit dem Feuerlöscher bereitsteht. Wie es aber bei der Feuerwehr so ist, folgten schon bald die Tanklöschfahrzeuge, und zwar losgeschickt von den beiden SPK in den Monaten Mai und Juni 2020 in Form zweier eigener parlamentarischer Initiativen. Die eine will die Handlungsfähigkeit des Parlamentes per se stärken (20.437), die andere im Verhältnis zum Bundesrat (20.438). Beide SPK haben diesen Initiativen Folge gegeben. Eine Subkommission der SPK-N ist nun intensiv an der Arbeit. Sie will schon Ende Jahr mit dem Projekt in ihre Kommission, und dann soll es zu uns kommen.

Also just das Auffahren dieser Tanklöschfahrzeuge führt Ihre Kommission zum Schluss, dass der vorliegenden parlamentarischen Initiative, also quasi dem ersten Feuerlöscher, schon aus formalen Gründen keine Folge zu geben sei, denn alles, was sie beinhaltet, beinhalten die anderen Initiativen in umfassenderer Weise.

Dann gab es aber auch noch inhaltliche Bedenken. Wenn sich diese geforderte Rechtsdelegation nur in der Überprüfung von bundesrätslichem Notrecht betätigen würde, würden die bestehenden Aufsichtsorgane – vor allem die GPK und die GPD, aber auch die Sachbereichskommissionen – genügen. Wenn die Rechtsdelegation, wie wir Herrn Rieder in der Kommission verstanden haben, die bundesrätslichen Notverordnungen auch bremsen oder sogar verhindern oder ändern können sollte, dann hätten wir ein Verfassungsproblem. Denn zum einen gibt die Verfassung in Artikel 185 Absatz 3 dem Bundesrat das selbstständige Notverordnungsrecht. Das kann man nicht einfach parlamentarisch einschränken. Zum andern gibt die Verfassung dem Parlament zwar ein eigenes Notverordnungsrecht, dieses richtet sich jedoch ans Parlament, nicht an eine einzelne Delegation. Anderorts schliesst die Bundesverfassung generell aus, dass man einer Delegation oder Kommission Rechtssetzungsbefugnisse überträgt. Kollege Rieder hat uns aber versichert, die Verfassung selbst nicht ändern zu



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2021 • Dritte Sitzung • 02.06.21 • 08h15 • 20.414
Conseil des Etats • Session d'été 2021 • Troisième séance • 02.06.21 • 08h15 • 20.414



wollen.

Unsere inhaltlichen Bedenken teilen die GPK, die uns schriftlich und mündlich berichtete, und auch die Subkommission der nationalrätslichen Schwesterkommission. Die Parallelinitiative von Herrn Bregy wurde übrigens vor zwei Tagen zurückgezogen.

Die Kommission hat lange allgemein über die Rolle des Parlamentes in der Krise diskutiert. All diese denkbaren weiteren Verbesserungen waren aber nicht Gegenstand dieser parlamentarischen Initiative. Es ging nur darum, wie wir als Parlament die bundesrätliche Notverordnungskompetenz kontrollieren.

Am Ende stimmte Ihre Kommission aus den erwähnten formalen und inhaltlichen Gründen mit 8 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen gegen die parlamentarische Initiative. Aber es steht natürlich beiden Kommissionen und Räten frei, das Thema einer Rechtsdelegation im Rahmen der allgemeinen Debatte über die Rolle des Parlamentes in der Krise weiterzuführen. Die vorliegende separate parlamentarische Initiative braucht es dazu schon formal nicht.

Ich bitte Sie daher namens Ihrer Kommission, die ihren Beschluss mit 8 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen gefasst hat, der Initiative keine Folge zu geben und die laufenden Arbeiten abzuwarten.

Rieder Beat (M-E, VS): Gendersternchen hin oder her – ich fühle mich nicht diskriminiert, weder durch die Kommission noch durch diesen Rat, aber ich finde dieses Thema dermassen wichtig, dass wir es auch ernsthaft diskutieren müssen.

Gleich vorweg: Ich bin der Meinung, dass wir in diesem Rat heute zum ersten Mal über die Bewältigung, über die funktionale Bewältigung der Corona-Krise diskutieren – spät, aber doch noch.

Das Zweite ebenfalls vorweg: Wir haben keine Feuerwehr in unserem Parlament. Wir haben keine Tanklöschfahrzeuge. Wir sind nicht bereit, wenn eine erneute Krise uns wiederum so treffen würde. Ich erinnere die Ständeräinnen und Ständeräte daran, wie es überhaupt zur Einladung zur ausserordentlichen Session im Mai auf dem BEA-Gelände kam und auf welche Weise das zustande kam. Das ist doch erwägenswert, und daher bitte ich Sie, dieser parlamentarischen Initiative trotzdem Folge zu geben, auch wenn ich leider nur fürs Amtliche Bulletin spreche. Es hat in der Kommission keine Zustimmung zu dieser parlamentarischen Initiative gegeben. Ich ziehe sie auch nicht zurück.

Es gibt ein Bonmot, ein bedeutendes Bonmot des bekanntesten, aber auch umstrittensten deutschen Staats- und Verfassungsrechtlers Carl Schmitt, der in seinen Kapiteln zur Lehre von der Souveränität des Staates gesagt hat: "Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet." Genau diese Frage müssen Sie sich selbst beantworten. Wer ist souverän in der Schweiz? Wer entscheidet über den Ausnahmezustand? Wer entscheidet über Notrecht? Verfügt diese Instanz auch über entsprechende Instrumente? Wenn Sie diese Frage beantwortet haben, dann müssen Sie im Anschluss daran auch entscheiden, ob Sie dieser parlamentarischen Initiative Folge geben wollen oder nicht.

Es ist eindeutig, dass unsere Bundesverfassung diese Aufgabe für unser Staatswesen zwei Instanzen zuteilt, nämlich dem Bundesrat einerseits und dem Parlament andererseits. Ausgangspunkt ist die Bundesverfassung: Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung ist ernst zu nehmen, wonach das Parlament ein selbstständiges, unbeschränktes Notverordnungsrecht hat. "Selbstständig" heisst nach den Kommentaren aller wichtigen Staats- und Verfassungsrechtler der Schweiz: ohne Beteiligung des Bundesrates, unabhängig und autonom aus dem Parlament heraus. "Unbeschränkt" bedeutet nach diesen gleichen Kommentaren: Unsere Notverordnungskompetenz geht im Konfliktfall der bundesrätlichen Notverordnungskompetenz vor.

Das impliziert denn auch gemäss diesen Verfassungs- und Staatsrechtler – also nicht gemäss mir, sondern gemäss der einschlägigen Meinung der herrschenden Lehre –, dass wir Notverordnungsrecht des Bundesrates schlussendlich auch aufheben können. Damit entscheidet schlussendlich das Parlament selbst und niemand sonst, wann der Ausnahmezustand – Sie können auch "ausserordentliche Lage" sagen – aufgehoben wird. Wenn es ausserordentliche Umstände erfordern, kann demnach auch die Bundesversammlung, das heisst wir, zur Erfüllung der Aufgaben gemäss Buchstabe a dieses Artikels Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz und gemäss Buchstabe b Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit auslösen.

Dieses selbstständige, konkurrierende Notverordnungsrecht des Parlamentes, also der Bundesversammlung, ist in keiner Weise an Anträge oder Nichtanträge des Bundesrates geknüpft und geht, wie bereits gesagt, den Entscheiden des Bundesrates vor.

Das ist Verfassungsrecht, das ist Grundlage und müsste eigentlich gar nicht erörtert werden. Aber um es mit Carl Schmitt zu wiederholen: "Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet." Ein Teil dieses Souveräns ist eben offensichtlich die Vereinigte Bundesversammlung, und damit kommen wir zum zweiten Teil der Frage, den Sie beantworten müssen. Gibt es Handlungsbedarf? Oder verfügt das Parlament, unsere



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2021 • Dritte Sitzung • 02.06.21 • 08h15 • 20.414
Conseil des Etats • Session d'été 2021 • Troisième séance • 02.06.21 • 08h15 • 20.414



Bundesversammlung, über das notwendige Instrumentarium, die notwendigen Prozesse und die notwendigen Ressourcen, um seinen Teil des souveränen Willens wahrnehmen zu können, um entscheiden zu können?

AB 2021 S 430 / BO 2021 E 430

Aufgrund meiner Wahrnehmung war unser Parlament nach dem Ausrufen des Ausnahmezustandes durch den Bundesrat am 16. März 2020 nicht souverän. Oder um es salopp auszudrücken: Wir gingen einfach nachhause. Dies entspricht nicht unserer Aufgabe gemäss Bundesverfassung. Den darauffolgenden Prozess mit Notverordnungsrecht des Bundesrates und nachträglichen Überprüfungen und Abänderungen durch das Parlament in einem Zweikammersystem mit Konsultationen, Mitberichten und Entscheiden in zwei Kammern haben Sie selbst miterlebt. Ich überlasse es Ihrer Einschätzung, ob dies für Sie souverän genug war, um keinen Handlungsbedarf zu erkennen. Darum geht es heute.

Ich für meinen Teil bin der festen Überzeugung, dass die Bundesversammlung, unser Parlament, für diesen Krisenfall nicht über ein geeignetes Instrumentarium verfügt, nicht über geeignete Prozesse verfügt und nicht über geeignete Ressourcen verfügt. Und ich bin überzeugt, dass unser Parlament stark genug sein müsste, um genau für diese Phase des Ausnahmezustandes Vorkehrungen zu treffen, welche von den üblichen Instrumenten unseres Parlamentes, von den üblichen Prozessen unseres Parlamentes und mit den notwendigen Ressourcen verstärkt so abweichen, dass wir auch effektiv in der Lage sind, die Aufgaben gemäss Artikel 173 der Bundesverfassung wahrzunehmen.

Selbstverständlich danke ich der Staatspolitischen Kommission des Ständerates für ihre eingehende Diskussion anlässlich der Kommissionssitzung. Ich bin mir durchaus bewusst, dass die SPK des Nationalrates, aber auch die GPK beider Räte hier entsprechende Prüfungen vornehmen. Aufgrund des bisher Gesehenen und des bisher Gehörten gehe ich nicht davon aus, dass dann am Ende der Beratungen ein Prozess, ein Instrumentarium vorhanden ist, das in einer Ausnahmelage funktionieren würde. Es droht vielmehr die Gefahr, dass wir bei der nächsten Krise wiederum nachhause gehen würden. Solch eine Lähmung des Parlamentes möchte ich eigentlich verhindern.

Wieso sage ich das heute? Ich habe mir die letzten Entscheide der SPK-N angeschaut, die vergangene Woche gefällt und dokumentiert wurden. Die SPK-N traut offensichtlich dem Bundesgericht mehr zu als unserem Milizparlament, will man doch ernsthaft das Notverordnungsrecht des Bundesrates und des Parlamentes mit einer abstrakten Normenkontrolle dem Bundesgericht unterstellen. Ich bin gespannt, ob diese Idee weiterverfolgt wird und wie das dann am Schluss herauskommt.

Bitte verstecken Sie sich heute nicht hinter dem Begriff der Rechtsdelegation oder der Frage, wer denn nun eigentlich in dieser Instanz sitzen und welche Kompetenzen diese Instanz haben müsste. Heute geht es nur darum zu zeigen, ob das Parlament bereit ist, seinen Teil der souveränen Notverordnungskompetenz zu begreifen und auch entsprechend umzusetzen. Es geht um die Frage, ob Handlungsbedarf besteht.

Ich persönlich gehe nicht davon aus, dass sich der Verfassunggeber eine solche Lähmung des Parlamentes, wie sie sich im März 2020 ereignete, überhaupt vorstellen konnte. Aber wir, wir können uns das nun vorstellen, und wir wissen, was alles funktioniert und was nicht funktioniert hat. Wir konnten auch die Schwächen der parlamentarischen Funktionsweise erkennen und sollten uns heute darauf ausrichten, dass wir den ersten Schritt machen, um diese Schwächen zu beseitigen, und nicht warten, bis die SPK-N uns entsprechende organisatorische Lösungen präsentiert. Ich bin der festen Auffassung, dass das unsere ureigenste Aufgabe ist und wir ein Organ brauchen, das diesen Ausnahmezustand innerhalb des Parlamentes auch bewältigen kann. Ich glaube nicht, dass dazu eine Organisation taugt, wie sie bisher besteht und wahrscheinlich auch zukünftig bestehen wird.

Ich bitte Sie daher, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Stöckli Hans (S, BE): Ich möchte Kollege Rieder danken, dass er mit dieser parlamentarischen Initiative die Möglichkeit bietet, etwas aufzuarbeiten, auch im Plenum, wobei zu sagen ist, dass man sich in den Kommissionen ja schon sehr intensiv mit dieser Aufarbeitung befasst, sei es in der GPK oder beispielsweise auch in der SPK. Wenn ich Ihrer Initiative nicht Folge geben kann, dann deshalb, weil ich der Meinung bin, dass der Vorschlag, den Sie machen, nicht die von uns zu treffende Lösung darstellt. Lassen Sie mich das erläutern: Vor einem Jahr hatten wir tatsächlich eine ausgesprochen solitäre, noch nie da gewesene Situation. Wir mussten in wenigen Tagen erarbeiten, wie wir uns in einer solchen Situation zu verhalten haben, welche Rechte und Pflichten wir auch als Parlament haben. Wir haben dementsprechend mit den Parlamentsdiensten die Rechte und Pflichten des Parlamentes in ausserordentlicher Lage aufgearbeitet und konnten uns dann, nachdem wir vom 16. März an informelle und dann formelle Kontakte mit dem Bundesrat hatten, über dieses Thema auch mit dem Bundesrat austauschen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2021 • Dritte Sitzung • 02.06.21 • 08h15 • 20.414
Conseil des Etats • Session d'été 2021 • Troisième séance • 02.06.21 • 08h15 • 20.414



An der ersten Besprechung, am 26. März, haben uns Frau Bundespräsidentin Sommaruga und Herr Vizepräsident Parmelin empfohlen, eine solche Delegation, eine solche Vollmachtenkommission, einzusetzen, die als Gesprächspartner gegenüber dem Bundesrat dienen solle. Wir als Bürovertreterinnen und -vertreter haben uns dann klar entschieden, dass wir eine solche Kommission nicht bilden möchten: einerseits, weil sie von der Verfassung her nicht gegeben ist und wir ja ein Zweikammersystem bilden; eine Kommission mit Vollmachten von beiden Kammern wäre durch die Verfassung nicht gedeckt. Das ist der formelle Aspekt. Andererseits hatten wir den materiellen Aspekt, der darin zu sehen war, dass natürlich gerade in Krisenmomenten die bestehenden Institutionen vollkommen wichtig sind und das Fachwissen aufweisen, das es braucht, um in kurzen Zeitabschnitten wichtige, tiefgreifende Entscheide zu fällen. Der Bundesrat hat das dann akzeptiert, und wir haben mit ihm gleichzeitig auch noch die uns zu diesem Zeitpunkt nötig erscheinenden Abmachungen getroffen.

Einerseits – da haben Sie recht, Herr Kollege Rieder – haben wir ein konkurrierendes und paralleles Kompetenzrecht, um ebenfalls Notverordnungen zu erlassen. Wie Sie es völlig richtig gesagt haben, gehen unsere Notverordnungen denjenigen des Bundesrates vor. Das heißt, unsere Notverordnungen haben die Konsequenz, dass sie die entsprechenden generell-abstrakten Normen des Bundesrates annullieren und wir unsere an ihre Stelle setzen. Das war für wichtige Abmachungen mit dem Bundesrat das Pfand. Denn der Bundesrat wusste, dass wir, wenn er nicht so agiert, wie wir es wünschen, dann eben das Instrument der Notverordnung durch das Parlament in Angriff nehmen würden.

Im Dialog unter den Gewalten ist es uns dann gelungen, auch Abmachungen betreffend das Vorgehen zu treffen, weil – und das ist wirklich ein Mangel – unser System, was den Prozess anbelangt, nicht krisentauglich war. Die Fristen, die der Bundesrat zum Beispiel hat, um Vorstösse zu beantworten oder sie dann auch zu vollstrecken, sind in einer Krisensituation nicht dienlich. Aber dieses Thema wird ja von der SPK-N und dann auch von der SPK-S entsprechend bearbeitet werden.

Wichtig war für uns, dass der Bundesrat bereit war, Fragen zu beantworten, an den Kommissionssitzungen teilzunehmen, und dass wir Vorstösse einreichen konnten, wenn die Fragen nicht zu unserer Zufriedenheit beantwortet worden sind. Der Bundesrat hat seine Notverordnungen bei gemeinsam eingereichten, von beiden Kammern angenommenen Vorstößen sofort entsprechend angepasst. Dieser Weg war viel einfacher, weil sonst der ganze parlamentarische Betrieb hätte in Gang gesetzt werden müssen. Dieses Gentlemen's Agreement gilt es in das Recht zu überführen.

Andererseits, Herr Kollege Rieder, geht es aber nicht darum, dass man eine von beiden Kammern besetzte Kommission einrichtet, die dann verfassungsmässig für die ganzen parlamentarischen Vertretungen handeln könnte. Was aus meiner Sicht fehlt – und da gebe ich Ihnen recht –, ist die nötige Kontrolle, um den Entscheid, dass eine ausserordentliche Lage vorliegt, zu fällen. Daran müssen wir noch etwas arbeiten.

Auch ist, denke ich, der Bundesrat etwas zu frei, z. B. auch in der Berichterstattung. Es gibt keine rechtliche Verpflichtung, dass der Bundesrat uns in einem zu genehmigenden Erlass darstellt, weshalb er die ausserordentliche Lage ausgerufen hat und welche Massnahmen er getroffen hat. Seine Berichterstattung ist grundsätzlich dem heute geltenden Recht

AB 2021 S 431 / BO 2021 E 431

unterstellt, und dort gibt es keine spezifische Vorschrift, die für den Fall der ausserordentlichen Lage eine Genehmigung des Parlamentes vorsieht.

Die Schwäche Ihrer Vorstellung, Herr Rieder, liegt darin, dass es eben einerseits eine Verfassungsänderung bräuchte und andererseits das Parlament, welches dann nur die Kommission wählen, aber nicht die entsprechenden generell-abstrakten Normen beschliessen könnte, durch die Kommission ersetzt würde. Ich denke nicht, dass das gerade in einer Krise der richtige Weg wäre. Vielmehr geht es darum, dass Prozesse geschaffen werden, die unser Parlamentssystem, unser Tätigwerden dergestalt organisieren, dass wir die nötigen Entscheide auch innert kurzer Zeit fällen können. In diesem Zeitraum kam natürlich noch dazu, dass uns die hygienischen Bestimmungen einen Strich durch die Rechnung machten. Ich kann Ihnen versichern: In der nächsten Krise gibt es andere Unwägbarkeiten, die es zu überwinden gilt. So ist es aus meiner Sicht nicht nötig, dass wir grundsätzlich neue Instrumente schaffen, wie Sie das vorschlagen. Diejenigen, die wir schaffen müssen, sind bereits im Rahmen der angenommenen parlamentarischen Vorstösse in Arbeit. So ist Ihr Antrag wichtig für die Diskussion, aber inhaltlich nicht der richtige Weg.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2021 • Dritte Sitzung • 02.06.21 • 08h15 • 20.414
Conseil des Etats • Session d'été 2021 • Troisième séance • 02.06.21 • 08h15 • 20.414



Abstimmung – Vote

Für Folgegeben ... 8 Stimmen
Dagegen ... 23 Stimmen
(12 Enthaltungen)