

**20.437****Parlamentarische Initiative****SPK-N.****Handlungsfähigkeit des Parlamentes
in Krisensituationen verbessern****Initiative parlementaire****CIP-N.****Améliorer la capacité d'action
du Parlement en situation de crise***Erstrat – Premier Conseil***CHRONOLOGIE**

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.22 (FORTSETZUNG - SUITE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.22 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.09.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.09.22 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

20.438**Parlamentarische Initiative****SPK-N.****Nutzung der Notrechtskompetenzen
und Kontrolle des bundesrätlichen
Notrechts in Krisen****Initiative parlementaire****CIP-N.****Utilisation des compétences
en matière de droit de nécessité
et contrôle du droit de nécessité
édicté par le Conseil fédéral
en temps de crise***Erstrat – Premier Conseil***CHRONOLOGIE**

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.22 (FORTSETZUNG - SUITE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.22 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.09.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.09.22 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)



Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Wir führen eine einzige Debatte über Eintreten auf die Vorlagen 1 bis 3.

Rutz Gregor (V, ZH), für die Kommission: Ich grüsse ganz speziell die Kolleginnen und Kollegen, die von zuhause aus mitverfolgen, was wir hier diskutieren, weil sie, ganz im Gegensatz zu Ihnen hier im Saal, unseren Voten wahrscheinlich ungestört und in Ruhe folgen können.

Um was geht es? Es geht um die Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen. Sie wissen es alle, wir haben es gemeinsam erlebt: Die Pandemie der vergangenen zwei Jahre stellte uns alle vor grosse Herausforderungen, insbesondere das Gesundheitswesen, etliche Wirtschaftszweige, aber auch die Behörden. Die Bundesversammlung, das müssen wir ehrlich sagen, hatte keinen guten Start in die durch die Corona-Pandemie verursachte Krise. Die dritte Woche der Frühjahrssession 2020 wurde abgebrochen, ohne dass eine Perspektive für das weitere Vorgehen gegeben werden konnte. Die Tätigkeit der Kommissionen war zunächst stark eingeschränkt. In einem ersten Schritt wurde das Tagungsrecht nur einzelnen Kommissionen zugestanden. Als sich abzeichnete, dass man sich zu einer ausserordentlichen Session treffen könnte, war zunächst unklar, wo diese durchgeführt werden könnte, denn wenn der Tagungsort nicht Bern sein soll, ist nach heutigem Recht ein Beschluss der Bundesversammlung erforderlich. Bekanntlich konnte die Bundesversammlung aber nicht zusammenentreten, und folglich konnte sie diesen Beschluss auch nicht fassen.

Vor diesem Hintergrund hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates die Initiative ergriffen, ist zunächst mit einem Schreiben an die Verwaltungsdelegation gelangt und hat daraufhin, am 29. Mai 2020, zwei Vorstösse verabschiedet: eine erste parlamentarische Initiative, die darauf abzielt, die Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen zu verbessern, und eine zweite parlamentarische Initiative, welche die Nutzung der Notrechtskompetenzen und die Kontrolle des bundesrätlichen Notrechtes in Krisen zum Inhalt hat. Nachdem die Staatspolitische Kommission des Ständerates im Juni 2020 den genannten Initiativen Folge gegeben hatte, setzte die SPK des Nationalrates am 2. Juli 2020 eine Subkommission ein. Im Oktober 2020 führten die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte eine Anhörung mit Experten, namentlich Verfassungsrechtler, durch. In den folgenden Monaten traf sich die Subkommission zu insgesamt acht Sitzungen, um diverse Fragen auszuleuchten und möglichen Handlungsbedarf zu orten. In einem zweiten Schritt wurde die Gesetzesvorlage, die heute eben zur Behandlung vorliegt, erarbeitet und durchberaten. Diese Vorlage ist Gegenstand der Behandlungen an der heutigen Ratssitzung.

Zunächst dürfen wir festhalten, dass unsere heutige Rechtsordnung mittlerweile auf weiten Strecken krisentauglich ist. Seit der letzten Krise vor etwa achtzig Jahren hat unsere Staatsordnung diverse Erneuerungen und Ergänzungen erfahren, die in Krisen hilfreich und vor allem staatspolitisch wichtig sind. Wo man sich früher mit Vollmachten behelfen musste, sind die Zuständigkeiten nun auf weiten Strecken geregelt. Liegt eine zeitliche und sachliche Dringlichkeit vor, besteht das Instrument des dringlichen Bundesgesetzes, das zu befristen ist und je nachdem, ob es sich auf die Verfassung stützen kann oder nicht, dem fakultativen oder obligatorischen Referendum untersteht. Dieses Instrument respektiert den unmittelbaren Handlungsbedarf der zuständigen Behörde, aber gleichzeitig auch die demokratischen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung.

Zum einhelligen Fazit der Subkommission: Der Bundesversammlung steht ein vielfältiges Instrumentarium zur Verfügung, um in Krisenzeiten auf die Verordnunggebung des Bundesrates Einfluss zu nehmen oder auch selbst Regeln zur Krisenbewältigung zu erlassen. Das Parlament könnte jederzeit das Heft in die Hand nehmen, weil es eben Notrechtskompetenzen parallel zu jenen der Exekutive hat. Die rechtlichen Voraussetzungen hierfür wären an sich gegeben. Im Weg stehen der Bundesversammlung dabei in erster Linie die fehlenden Mehrheiten, die fehlenden Ressourcen und teilweise träge Strukturen und Instrumente. Genau dies will die vorliegende Vorlage verbessern. Wir werden sie nun in drei Blöcken durchberaten. Im Zentrum dieser Beratungen steht, wie erwähnt, immer die Handlungsfähigkeit des Parlamentes.

Wir haben, ergänzend zu dieser Vorlage, zwei weitere Vorstösse erarbeitet, die wir in dieser Woche auch noch in diesem Gremium behandeln werden. Hier geht es einerseits um die Motion 22.3009 zur Ergänzung des Epidemiengesetzes hinsichtlich der Entschädigung bei Massnahmen, andererseits um das Postulat 22.3010, welches auf das Erneuerungsverbot zielt. Hier stellen sich insbesondere bei einem Referendum gegen ein dringliches Bundesgesetz Fragen: Was passiert, wenn ein Referendum vorliegt, das den Grunderlass ausser Kraft setzt, aber mittlerweile schon Revisionen dieses Gesetzes erfolgt sind? Dazu werden wir dann aber später in dieser Woche kommen. Heute geht es um die Grundvorlage, und für den Moment hätte ich geschlossen.

Cottier Damien (RL, NE), pour la commission: La crise du Covid-19 a chamboulé la planète entière. Elle a aussi mis nos institutions face à des défis inhabituels. Au début de la crise, le Parlement a été pris de court. En mars 2020, il a, pour la première fois de son histoire, dû interrompre une session en cours en raison d'évé-



nements extérieurs. Pendant deux semaines, les commissions n'ont pas siégé faute de locaux offrant des conditions sanitaires suffisantes. Ensuite, la machine s'est remise à marcher: le Parlement a pu

AB 2022 N 389 / BO 2022 N 389

contribuer de manière importante à encadrer, corriger et légitimer la gestion de la crise par le Conseil fédéral. La Commission des institutions politiques a, par le biais de deux initiatives parlementaires que nous traitons aujourd'hui, voulu tirer les leçons institutionnelles de cette crise pour assurer que le Parlement fonctionne efficacement, aussi en période de crise, pour qu'il puisse surtout jouer son rôle démocratique essentiel de contre-pouvoir et de contrôle du Conseil fédéral. C'est d'autant plus important dans une période de crise où le gouvernement dispose de pouvoirs importants et peut être amené à restreindre, parfois de manière très prononcée, certains droits fondamentaux.

Disons-le d'emblée, la commission a estimé que la gestion de la crise et les instruments à disposition avaient été largement bons et suffisants. Ces instruments assurent à la fois un cadre démocratique clair et une élasticité suffisante pour répondre à des défis évolutifs lors de la survenue d'une crise.

En particulier, le Conseil fédéral dispose d'une large marge de manœuvre en s'appuyant sur les articles 184 et 185 de la Constitution. Mais le Parlement dispose des moyens de le surveiller, d'influencer, au besoin de modifier, voire de casser les décisions du gouvernement par ses propres ordonnances de nécessité.

Par ailleurs, le délai de six mois après lequel les ordonnances de nécessité du Conseil fédéral deviennent caduques si le Parlement ne les reprend pas à son compte contribue également à garantir ces équilibres.

Enfin, le peuple peut largement contribuer et continuer à exercer ses droits même en période de crise. Pas l'ombre d'un doute à ce sujet, il l'a prouvé par deux fois – d'ailleurs, la Suisse est probablement le seul pays au monde dans lequel la population a pu voter sur la gestion de la crise du Covid-19. Pas l'ombre d'une dictature donc, mais plutôt un mode de gouvernement efficace et réactif, doté d'instruments forts.

La commission vous propose trois séries d'adaptations pour tenir compte des leçons de cette crise et améliorer ce qui doit l'être ou le fixer dans la loi lorsque cela a bien fonctionné.

Le premier pilier concerne le mode de convocation de notre Parlement et de ses organes. La commission propose de clarifier les règles pour convoquer une session extraordinaire en période de crise. Elle propose de fixer des règles pour suspendre ou mettre fin à une session, un point qui a été discuté en mars 2020. Elle précise que si le Parlement se réunit à Berne, il peut déroger à cette règle en cas d'impossibilité de le faire.

La commission propose aussi d'introduire une dose de numérique. Si elle n'entend en aucun cas généraliser les séances en ligne, ce qui nécessiterait d'ailleurs une modification de la Constitution et nuirait au bon fonctionnement de notre institution, elle estime qu'en cas d'impossibilité de se réunir physiquement, des séances en ligne des commissions ou des conseils doivent être possibles.

Cela doit clairement rester exceptionnel, mais cela doit être possible pour que le Parlement puisse toujours remplir son rôle institutionnel, quelles que soient les circonstances. La commission propose des cautions claires à ce modèle, de même qu'à la participation en ligne de députés lorsqu'ils seraient empêchés d'assister aux séances dans des cas de force majeure ou suite à la décision d'une autorité.

Le deuxième pilier, c'est un organe de direction fort pour le Parlement. Nous tirons les leçons des quelques faiblesses du système de la Délégation administrative, et notamment du fait qu'elle soit renouvelée régulièrement. Nous proposons la mise en place d'une Commission administrative, dont les membres seraient nommés pour quatre ans, et qui devrait être composée d'élus expérimentés. Elle serait davantage indépendante des bureaux et aurait son propre secrétariat.

Enfin, le troisième pilier, ce sont les instruments parlementaires. Ils ont fait leur preuve pendant la crise, en particulier la motion. Mais force est de constater que cela n'a été le cas que parce que le Conseil fédéral a "joué le jeu" en raccourcissant fortement les délais de traitement usuels. Nous proposons d'inscrire cela dans la loi, puisque cela a bien fonctionné. Notamment lorsque deux motions, au texte identique, sont proposées par les commissions des deux conseils, elles peuvent ainsi être traitées très rapidement. Nous proposons aussi de raccourcir les délais de consultation pour une initiative parlementaire en période de crise. Par contre, la commission renonce à créer de nouveaux instruments et vous propose de renoncer à un système de contrôle abstrait des ordonnances de nécessité par le Tribunal fédéral.

Il n'y a pas besoin de révolutionner notre système, mais nous pouvons apporter quelques améliorations ponctuelles. C'est ce que vous propose la commission.

Widmer Céline (S, ZH): Heute vor genau zwei Jahren, am Montag der dritten Frühjahrssessionswoche, blieb das Parlament zuhause. Es war der Tag, als der Lockdown begann. Die Schulen und Läden wurden an diesem Tag geschlossen. Private und öffentliche Versammlungen wurden verboten. Genau in dieser absoluten ausser-



ordentlichen Krisensituation hat sich das Parlament selbst in Quarantäne geschickt. Für viele von uns möchte das damals im Moment richtig erscheinen. Wir waren mit der eigenen privaten und beruflichen Situation gefordert, ja manchmal vielleicht sogar überfordert. Rückblickend müssen wir aber sagen und uns eingestehen, dass das Parlament als oberste politische Gewalt im Land am Anfang dieser Krisenzeit nicht mehr handlungsfähig war.

Die Anhörungen und Beratungen der SPK-N haben gezeigt, was für die SP von Beginn weg klar war: Die Schuld für die Handlungsunfähigkeit des Parlamentes lag nicht etwa beim Bundesrat oder den fehlenden gesetzlichen Grundlagen. Es waren der fehlende politische Wille, die fehlenden Ressourcen und vielleicht auch das fehlende Bewusstsein, dass es unsere Verantwortung gewesen wäre, gerade in dieser Krisenzeit unsere parlamentarische Arbeit nicht ganz auszusetzen.

Höchst problematisch war, dass das Parlament die Frühjahrssession abbrach, ohne eine Perspektive für das weitere Vorgehen zu haben, und dass das Tagungsrecht von Kommissionen massiv eingeschränkt wurde. Die SP hat sich von Beginn weg vergeblich dagegen gewehrt. Schliesslich war es der Bundesrat, der das Parlament darum bitten musste, die Arbeit wieder aufzunehmen.

Der einstimmig verabschiedete Bericht der SPK-N zeigt es deutlich: Die gesetzlichen Grundlagen für die Mitverantwortung des Parlamentes in Krisenzeiten bestehen im Grundsatz bereits heute. Die Diktaturvorwürfe der SVP entbehren jeglicher Grundlage. Die Partei, die im Frühling 2020 alles daran setzte, dass das Parlament nicht schnell wieder zusammenkommt, hat mit ihren haltlosen Diktaturvorwürfen unsere demokratischen Institutionen frontal angegriffen und damit das Vertrauen in das politische System geschwächt.

Die Bundesversammlung hat schon heute ein ausreichendes rechtliches Instrumentarium, welches sie auch zur Krisenbewältigung einsetzen kann. Sie haben es von den Kommissionssprechern gehört: Die Bundesversammlung kann missliebige Notverordnungen des Bundesrates ausser Kraft setzen, indem sie selbst Notverordnungen oder dringliche Bundesgesetze erlässt. Nur ein Beispiel: Das Parlament hätte die Fünferregel, also das Verbot der Versammlung von mehr als fünf Personen, aufheben können, wenn es das gewollt hätte. Die Analyse der SPK hat aber auch gezeigt, dass es gewisse gesetzliche Vorgaben gibt, die heute die Arbeit des Parlamentes in der Krise erschweren.

Die Vorlage, die wir heute beraten, korrigiert einige dieser Schwachstellen. Bedeutend ist sicher, dass eine ausserordentliche Session in Zukunft unverzüglich einberufen werden kann und dass wir die gesetzliche Grundlage schaffen, damit das Parlament in einer Krisensituation auch online tagen könnte. Es gab Stimmen, die sagten, ein virtuelles Parlament widerspreche der Bundesverfassung. Doch diese hält klar fest, dass die Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund ausübt. Auch wenn man überzeugt ist, dass ein virtueller Ratsbetrieb nicht gleichwertig ist wie ein physischer, so ist doch klar, dass es immer noch besser ist, wenn das Parlament im Krisenfall online tagt, als wenn es gar nicht tagt.

Weil die Handlungsfähigkeit des Parlamentes in grossem Masse von jener der parlamentarischen Kommissionen

AB 2022 N 390 / BO 2022 N 390

abhängt, enthält die Vorlage auch Erleichterungen zum Zusammentreten von Kommissionen und stärkt parlamentarische Mitwirkungsrechte in Krisensituationen. Zudem wird die Nutzung von parlamentarischen Instrumenten flexibilisiert und beschleunigt. Wie erwähnt, es gibt schon heute die rechtliche Grundlage für parlamentarische Notrechtsverordnungen, die jene des Bundesrates übersteuern würden. Doch die Sachbereichskommissionen wären im Frühjahr 2020 schlicht nicht in der Lage gewesen, eine solche auszuarbeiten, weil zu wenig wissenschaftliches Personal vorhanden war.

Der Bericht der Staatspolitischen Kommission hält zu Recht fest, dass das Parlament seine vielfältigen Rechte auch im Normalbetrieb nur beschränkt wahrnehmen kann, und zwar wegen der bescheidenen Ressourcen. Umso problematischer ist das in Krisenzeiten, in denen es sehr hektisch ist. Dieses grundlegende Problem löst die Vorlage nicht, aber die Einführung einer Verwaltungskommission ist sicher ein wichtiger Schritt. Diese Verwaltungskommission hat nämlich explizit den Auftrag, für die nötigen Ressourcen und Infrastrukturen der Bundesversammlung und ihrer Organe zu sorgen.

Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, auf diese Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG): Sie wissen es, vor zwei Jahren, am 15. März 2020, wurde die Session in der dritten Woche der Frühjahrssession abgebrochen. Wie der Parlamentsbetrieb weitergeführt werden sollte, war unklar. Gemäss heutigem Recht tagt das Parlament in Bern. Doch wie soll man das tun, wenn Hygienemassnahmen und Abstände nicht eingehalten werden können?



Den Entscheid fällten die Büros der beiden Räte auf Antrag der Verwaltungsdelegation. Der Verwaltungsdelegation gehören je drei Mitglieder der beiden Räte an, in der Regel ihre Präsidenten und die beiden Vizepräsidenten. Begründet wurde der Entscheid mit den Massnahmen des Bundesrates, der einen sehr weitgehenden Teil-Lockdown beschlossen hatte. Das Parlament sollte ebenfalls vorbildlich sein und jene Abstände und Versammlungseinschränkungen einhalten, welche man der Bevölkerung auch empfohlen hatte. Die Mitte-Fraktion hat die Massnahmen des Bundesrates in der Folge denn auch mitgetragen, um die Institutionen zu stützen. So nachvollziehbar der Entscheid war, so fraglich ist es, inwiefern er in der Kompetenz der damaligen Entscheidungstragenden lag und ob das Parlament nicht hätte einbezogen werden müssen. Denn in der Folge war auch das Tagungsrecht der Kommissionen eingeschränkt bzw. stand das Tagungsrecht nur wenigen zu. Geschäfte und gar Volksabstimmungen mussten verschoben werden. Diesen Umstand monierten Mitglieder des Ständerates denn auch und nahmen ihre Tätigkeit auf einen Antrag hin von selbst wieder auf. Außerdem zeigte sich, dass den parlamentarischen Organen nicht ausreichend Ressourcen zur Wahrnehmung ihrer verfassungsmässigen Rechte zur Verfügung standen.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat gehandelt und zwei Vorstösse angenommen, nämlich die Ihnen vorliegenden parlamentarischen Initiativen 20.437, "Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern", und 20.438, "Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen". Die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte führten Anhörungen von Experten durch, und die SPK-N setzte eine Subkommission ein, der auch zwei Mitglieder unserer Fraktion angehörten. Es ging darum, den Handlungsbedarf zu ermitteln. Der Bericht wie auch die Gesetzesvorlage, die wir heute beraten, liegen Ihnen vor.

Zu bemerken ist natürlich auch, dass man, wenn man sich über das Parlamentsgesetz beugt, um die Krisensituation zu analysieren, verschiedene mögliche weitere Optimierungen auch für Nichtkrisenzeiten orten kann. Diesen Versuchungen ist die Kommission beinahe, aber dann doch nicht erlegen.

In einem ersten Block geht es also jetzt um Verbesserungen beim Zusammentreten der Räte und der Kommissionen und auch um die Frage, inwiefern hybride Sitzungen stattfinden können. Da ist unsere Fraktion sehr kritisch. Intensiv diskutiert wurde auch die Frage, inwiefern vollständig digitale Sitzungen stattfinden können; dies in Ergänzung zur bereits in Kraft stehenden Möglichkeit, dass sich einzelne Ratsmitglieder vertreten lassen können, wie das heute auch der Fall ist.

In einem zweiten Block geht es um die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung, um die Bildung einer neuen Kommission, nämlich der Verwaltungskommission. Das ist eines der Herzstücke dieser Vorlage. Sie soll neu Kompetenzen erhalten, welche aktuell die Verwaltungsdelegation wahrnimmt. Auch möchte die Mitte-Fraktion die Kompetenz zur Wahl des Generalsekretärs der Bundesversammlung dem Parlament übertragen.

Schliesslich beantragt Ihnen die Kommission in einem dritten Block eine effiziente Nutzung parlamentarischer Instrumente.

Sie sehen es dem Erlassentwurf und der Fahne an: Die Änderungen stellen unser bisheriges Recht nicht auf den Kopf. Auch dies ist eine Erkenntnis aus der Arbeit der Subkommission. Nach dem verunglückten Start hat das Parlament bekanntlich schnell wieder Tritt gefasst, was auch beweist, dass die Bundesversammlung über ein rechtliches Instrumentarium verfügt, das es ihr ermöglicht, auch in Notzeiten im politischen Handeln mitzuwirken. Die Instrumente, das haben wir festgestellt, sind jedoch einfach träge, und oftmals fehlten die Ressourcen.

Die Mitte-Fraktion wird auf diese Vorlage eintreten.

Moser Tiana Angelina (GL, ZH): Frau Präsidentin, Herr Bundeskanzler, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, liebe Kolleginnen und Kollegen zuhause – es scheint heute der Normalzustand zu sein, dass wir auch unsere Kolleginnen und Kollegen zuhause begrüssen, da es doch einige an der Zahl sind. Die Anrede passt ja zur Thematik.

Die Pandemie stellte nicht nur unser Land, sondern auch unser Parlament vor grosse Herausforderungen. Vor dem Ausbruch der Pandemie konnte sich wohl niemand wirklich vorstellen, welche massiven Eingriffe in unser alltägliches Leben von uns allen notwendig sein würden.

Nach dem Abbruch der Session im Frühling 2020 brauchte unser Rat – Sie haben das jetzt bereits verschiedentlich gehört – ein paar Wochen, um wieder Tritt zu fassen. Auch wenn in einer Krisensituation wie der Pandemie in erster Linie die Exekutive gefordert ist, muss die Legislative, müssen auch wir jederzeit handlungsfähig bleiben. Wir müssen die demokratische Legitimation der Entscheide der Exekutive sicherstellen. Wir müssen Entscheide der Exekutive korrigieren oder eigene gesetzliche Grundlagen erlassen können.

Die Subkommission der SPK hat rückblickend sowohl das Handeln wie auch das Instrumentarium unseres Parlamentes durchleuchtet und auf seine Krisenfestigkeit überprüft. Die Vorlage sieht nun verschiedene An-



passungen vor, um uns als Legislative zu stärken. Auch wenn das rechtliche Instrumentarium insgesamt bereits ziemlich umfassend ist, bringt die Vorlage doch einige Verbesserungen zur Stärkung der Volksvertretung gegenüber dem Bundesrat. Beispielhaft genannt werden sollen hier die Stärkung der gleichlautenden Motiven sowie die Verkürzung der Fristen in den Artikeln 112 und 121 des Parlamentsgesetzes. Auf die weiteren Punkte gehen wir nachher in der Detailberatung ein.

Wichtig, wenn auch in wesentlichen Punkten kaum bestritten, ist die Klärung der Rahmenbedingungen für das Zusammentreten der Räte und der Kommissionen. Gerade in Bezug auf die Kommissionen entstand zu Beginn der Pandemie ein relativ grosser Unmut. Die Vorlage bringt hier sowohl in Bezug auf die grundsätzliche Tagungsmöglichkeit wie auch bezüglich der virtuellen Sitzungen Klarheit. Die grünliberale Fraktion begrüßt das sehr.

Ein Kernelement der Vorlage ist für uns Grünliberale zudem die breitere Aufstellung der heutigen Verwaltungsdelegation, konkret die Schaffung der gleichnamigen Kommission. Die neue Verwaltungskommission soll die parlamentarischen Leitungsorgane stärken. Sie weist als Gremium im Vergleich zur heutigen Situation eine breitere demokratische Legitimation und grössere Kontinuität auf. Beides ist für dieses Führungsgremium unserer Räte zentral. Zudem führt sie zu einer klaren Entflechtung der Ratsorganisation und der Aufsicht respektive der Leitung der Parlamentsverwaltung. Die Entflechtung, die breitere Abstützung und die grössere Kontinuität

AB 2022 N 391 / BO 2022 N 391

verbessern die Governance-Situation deutlich und tragen damit auch direkt zur Stärkung der Legislative bei. Losgelöst von den einzelnen Instrumenten ist zu betonen, dass die Handlungsfähigkeit und damit auch die Stärke des Parlamentes wesentlich davon abhängig ist, ob die notwendigen Ressourcen vorhanden sind. Es bringt relativ wenig, wenn wir zwar Notverordnungen oder dringliche Bundesgesetze erlassen könnten, faktisch aber die Ressourcen dafür fehlen.

Die Kommission musste feststellen, dass die umfassenden Instrumente heute aufgrund der bescheidenen Ressourcen einen gewissen theoretischen Charakter haben. Das gilt selbstverständlich für eine Krisensituation ganz besonders. Zu Recht stellt aber die Kommission fest, dass die bescheidenen Ressourcen unseres Parlamentes auch im Normalbetrieb die Handlungsfähigkeit der Legislative beschränken. Betont wird dieser Punkt in Kapitel 3.2.5.7 der Botschaft zur Vorlage, aber es versteht sich von selbst, dass hierzu kein eigentlicher Vorschlag in der Vorlage vorhanden ist. Die Erarbeitung von Vorschlägen wird nämlich der neu zu schaffenden Verwaltungskommission übertragen. Für uns ist das neben der Schaffung der Verwaltungskommission einer der Schlüsselpunkte.

Die Frage, ob das Parlament faktisch oder nur theoretisch gestaltend Einfluss nehmen kann, ist eine grundsätzliche Frage mit einer umfassenden staatspolitischen Dimension. Wenn das Kräfteverhältnis von Legislative und Exekutive in unserem Land in ein besseres Gleichgewicht gebracht werden soll, muss in einem nächsten Schritt hierzu eine vertiefte Diskussion erfolgen. Für uns ist klar, dass es eine Stärkung der Legislative gerade auch in der Krise braucht.

Wir werden selbstverständlich eintreten und unterstützen da, wo es um die Stärkung der Rechte der Minderheiten geht, konkret in Block 1 in Artikel 45a, die Minderheit. In Block 3 unterstützen wir die Minderheit zur abstrakten Normenkontrolle. Überall sonst stimmt die grünliberale Fraktion mit der Mehrheit. Wir werden das aber selbstverständlich in der Detailberatung noch genauer ausführen.

Glättli Balthasar (G, ZH): Schützen, stützen, Zukunft schaffen oder auf Französisch "protéger, soutenir, investir dans l'avenir", das war für uns Grüne in dieser Corona-Krise das Motto. Dazu gehört nicht nur, in der Wirtschaft und der Gesellschaft Zukunft zu schaffen – das ist etwas, das wir hier zum Teil verpasst haben. Vielmehr gehört es auch dazu, ein zukunftsfähiges Fundament zu legen, damit unser Parlament in einer ähnlichen, vielleicht aber auch in einer ganz anders gearteten Krise einsatzfähig bleibt und daraus Lehren ziehen kann. Eine Bewältigung der Krise muss auch den selbstkritischen Blick auf uns selbst und auf unsere Institutionen umfassen.

Wir Grünen sind froh, dass in der Subkommission in einem sehr konstruktiven Ton miteinander gearbeitet werden konnte; ich möchte allen Mitgliedern der Subkommission und dem Präsidenten dafür danken. Es ist nicht selbstverständlich, dass man am Schluss in so vielen Bereichen gleicher Meinung ist, wenn es um die institutionelle Gestaltung geht, weil diese immer auch Macht- und Einflussaspekte beinhaltet. Natürlich haben wir jetzt noch relevante Differenzen, wie ich finde, vor allem in Block 3 und der Frage der Überprüfung von Notverordnungen, einem Anliegen, das wir vor praktisch zwei Jahren auch schon eingebracht hatten. Das ist eine fundamentale Frage und keine kleine Differenz.



Bei vielen der Minderheitsanträge, die wir heute behandeln, geht es nur noch um kleine Differenzen. Von meinen Vorrednerinnen wurde viel auf die Situation vor zwei Jahren hingewiesen. Ich glaube, hier hat sich das Parlament symbolisch etwas wichtig, zu wichtig genommen. Man hat so getan, wie wenn die Demokratie zusammenbrechen würde, wenn die Session abgebrochen und um eine Woche verkürzt wird. Ich gehe absolut damit einig, dass das vermutlich rechtlich schlicht nicht korrekt war. Ich habe an diesem Entscheid auch mitgewirkt. Ich muss Ihnen ebenso ehrlich gestehen, dass ich vermutlich nochmals gleich entscheiden würde, wenn ich nochmals in der genau gleichen Situation wie vor zwei Jahren wäre. Ich bin jetzt klüger geworden, weil ich mich theoretisch mit diesem Thema auseinandergesetzt habe.

Was ich aber verneinen muss, ist, dass nicht damals schon die Wichtigkeit jener Gremien betont worden wäre, die wirklich real zentral sind, damit das Parlament seine ergänzende, allenfalls auch korrigierende Rolle gegenüber dem Bundesrat wahrnehmen kann. Ich meine die Kommissionen. Deren Wichtigkeit wurde sogar an der Sitzung betont, als der Abbruch beschlossen wurde, und ich spreche jetzt von mir als damaligem Fraktionspräsidenten und von der grünen Fraktion. Ich bin damals im Büro aufgelaufen – zum Teil mit Vorschlägen, die jetzt hier umgesetzt werden –, als ich sagte, dass wir an der ausserordentlichen Session draussen im Messegebäude umgehend über Fristverkürzungen sprechen müssen, damit wir unsere Instrumente, die wir als Parlament haben, in der engen Frist auch real umsetzen können.

Dank des freiwilligen Entgegenkommens des Bundesrates wurde vieles dann trotzdem möglich. Auch dafür möchte ich danken. Ich denke aber, dass wir das auch wirklich verankern müssen, wenn wir jetzt krisenfest sein wollen. Wir könnten auch einmal einer ganz anders gearteten Krise gegenüberstehen, bei der Bundesrat und Parlament nicht einfach im Grundsatz am gleichen Strick und in die gleiche Richtung ziehen.

Entsprechend werde ich dann noch bei den Blöcken detailliert auf die einzelnen Anträge eingehen. Aber ich möchte doch sagen, dass es, das ist wichtig, bei dieser Vorlage nicht nur um die Bewältigung der Krise geht, die wir langsam verlassen. Vielmehr haben wir auch versucht, uns zu überlegen, wie wir uns auf andere Krisen vorbereiten können. Deshalb ist Eintreten, glaube ich, unbestritten.

Steinemann Barbara (V, ZH): Anstoss zu dieser partiellen Reform der Parlamentsgesetzgebung war unter anderem das eher unglückliche Agieren unserer Parlamentsorgane zu Beginn der Corona-Krise vor fast auf den Tag genau zwei Jahren. Hierzu setzte Ihre Staatspolitische Kommission eine zwölfköpfige Subkommission ein, deren Untersuchungsgegenstand die jederzeitige Gewährleistung der vollen Handlungsfähigkeit der Legislative war. Als oberste Gewalt im Staat – mit Ausnahme von Volk und Ständen – müssen das Parlament und seine Organe ihre Rolle als gesetzgebende Gewalt jederzeit und unter allen Umständen ausüben können. Mit diesem Motiv vor Augen haben wir in dieser Subkommission lange und in aller Tiefe und insbesondere jenseits des Links-rechts-Schemas debattiert.

Mit "Notstand" denken wir an mehr als einfach nur an die nächste Seuche, sondern insbesondere auch an Überschwemmungen, Stromausfälle, Cyberangriffe, Terroranschläge, Blackouts, Naturkatastrophen, Angriffs-kriege und andere Horrorszenarien. Das Recht muss so konzipiert sein, dass die parallelen Notrechtskompetenzen jederzeit angewendet werden können.

Das kurze, vorweggenommene Fazit der Subkommissionsarbeit ist, dass fast kein Verbesserungspotenzial ausgemacht werden konnte. Kleinerer gesetzgeberischer Anpassungsbedarf wurde aber an der einen oder anderen Stelle gefunden. Es waren also nicht die grossen, offensichtlichen Lücken in unserem parlamentarischen Handlungsinstrumentarium, sondern die kleinen Details, die dem erfahrenen Parlamentarier erst in der genauen Erörterung aufgefallen sind, die zu den vorliegenden Reformen Anlass gegeben haben.

Auch in Zeiten von Krisen verfügt die Bundesversammlung über das bewährte und bekannte Instrumentarium an Einflussmöglichkeiten. Das Parlament wäre jederzeit in der Lage gewesen, mittels Legiferierens das Heft in die Hand zu nehmen; die rechtlichen Voraussetzungen hierfür waren in den letzten zwei Jahren zu jedem Zeitpunkt gegeben. Dass die Legislative ansonsten ihre sogenannte parallele Gesetzgebungskompetenz in der Notstandszeit nicht wahrgenommen hat, hat am fehlenden Gestaltungswillen gelegen; man hat dem Bundesrat das Feld weitgehend unkritisch überlassen.

Die SVP-Fraktion begrüßt diese Vorlage der SPK mit ihren Verbesserungen. Wir unterstützen alle von der Kommission verabschiedeten Reformvorschläge und Neuformulierungen, damit das Parlament in der nächsten Notstandszeit von

AB 2022 N 392 / BO 2022 N 392

Beginn weg über die volle Handlungshoheit verfügt. Wir werden immer der Mehrheit folgen, mit einer Ausnahme; sie betrifft die hybriden Sitzungen im Block 1.

Die beiden von der SPK verabschiedeten parlamentarischen Vorstösse, die ja erst für Donnerstag traktandiert



sind, wird die SVP-Fraktion ebenfalls einstimmig annehmen.

Fluri Kurt (RL, SO): Wir erinnern uns, dass wir 2011 ebenfalls Gesetzesänderungen zur Krisenbewältigung beschlossen haben. Unter dem Titel "Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen" haben wir damals die Bewältigung von Krisen oder eben von Notsituationen im Finanzsektor diskutiert. Es wurde eingeführt, dass Kredite ab einer bestimmten Höhe innerhalb einer bestimmten Frist der Finanzdelegation vorgelegt werden müssen. Damals haben wir Änderungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und des Finanzhaushaltsgesetzes beschlossen, um eine Handhabe zur Bewältigung derartiger Krisen zu geben, dies unter Einbezug des Parlamentes und seiner Kommissionen oder eben Kommissionsdelegationen.

Nun stehen wir in einer neuen Phase der Krisenbewältigung. Ich möchte in den Chor derjenigen einstimmen, die sagen, das Parlament habe eine bestimmte Zeit lang seine Funktion nicht wahrgenommen. Ich stimme aber nicht in den Chor derjenigen ein, die sagen, dass wir das heute vor zwei Jahren gemacht hätten. Stellen Sie sich die Situation am Ende der zweiten Sessionswoche oder zu Beginn der dritten Sessionswoche vor: Wer hätte am Montag vor zwei Jahren darüber diskutieren sollen? Es gab keine Anträge des Bundesrates und keine parlamentarischen Vorstösse im Zusammenhang mit Covid-19, die hätten behandelt werden können. Wir hätten gemäss dem normalen Sessionsprogramm diskutieren und entscheiden können – mehr nicht! Dazu wären vermutlich viele zwar in der Lage, aber niemand in der Stimmung gewesen, um es etwas salopp auszudrücken. Abgesehen davon wäre ein grosser Teil von uns unter diesen Umständen wahrscheinlich gar nicht nach Bern gekommen. Ich halte es also für verfehlt, uns selbst vorzuwerfen, dass wir diese dritte Sessionswoche fahrlässigerweise nicht absolviert hätten. Darauf, dass die Kommissionen danach relativ lange nicht getagt haben – das ist eine andere Nummer –, bezieht sich die jetzige Gesetzgebung, die wir Ihnen beziehen.

Nach differenzierten, umfangreichen Anhörungen haben wir beschlossen, die beiden vorliegenden Initiativen einzureichen. Die eine befasst sich mit unserer eigenen Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Situationen und Krisen, die andere mit der Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts. Im Detail möchte ich jetzt noch nicht darauf eingehen, dazu bietet dann die entsprechende Diskussion Gelegenheit. Eine nächste Krise wird aber vermutlich wieder andere Ursachen und Auswirkungen haben. Deswegen müssen rechtliche Anpassungen so erfolgen, dass sie möglichst auch auf andere Notlagen mit unterschiedlichen Ursachen und Auswirkungen anwendbar bleiben. So abstrakt wie möglich, so konkret wie nötig – so muss der Grundsatz für die gesetzgeberischen Vorkehrungen für unabsehbare Notsituationen lauten.

Wenn wir jetzt zu konkret legiferieren, dann wird eine andere, anders geartete Krise notwendigerweise dazu führen, dass der Bundesrat wieder selbst das Heft in die Hand nehmen muss, weil unsere konkrete Gesetzgebung auf diese heute noch unbekannte Krise nicht angepasst werden kann. Deswegen: so konkret wie nötig, so abstrakt wie möglich.

Eine interessante Diskussion wird im Zusammenhang mit dem eingereichten Kommissionspostulat 22.3010, "Referenden zu dringlich erklärten Bundesgesetzen und Verhältnis zum Erneuerungsverbot gemäss Artikel 165 Absatz 4 der Bundesverfassung. Klärungsbedarf", am nächsten Donnerstag zu führen sein. Was machen wir, wenn – wie bei der Referendumsabstimmung vom 13. Juni 2021 über das Covid-19-Gesetz oder auch bei der zweiten Referendumsabstimmung – der Ansatz verfolgt wird, dass dringlich erklärte nachträgliche Änderungen an einem dringlich erklärten Grunderlass gleichzeitig wie dieser ausser Kraft treten, wenn dieser in der Referendumsabstimmung abgelehnt wird? Die Diskussion war zwar im Ergebnis klar für den Fall, dass das eintreten würde. Es ist aber rechtlich nicht abgesichert und gesetzlich nicht verankert, und da stellen sich Fragen im Zusammenhang mit dem Erneuerungsverbot von Artikel 165 Absatz 4 der Bundesverfassung.

Ich bitte Sie mit diesen ergänzenden Bemerkungen ebenfalls, auf die Vorlage einzutreten, was ja auch gar nicht bestritten ist.

Thurnherr Walter, Bundeskanzler: Die Gesetzesvorlage und der Bericht Ihrer Kommission gehen zu einem grossen Teil auf die Erfahrungen zurück, die in der Covid-19-Pandemie gemacht wurden. Sie wissen, dass der Bundesrat in seiner Erklärung vom 4. Mai 2020, zu Beginn der ausserordentlichen Session, festhielt, im Interesse der Krisenbewältigung auf die Einhaltung von einigen Vorgaben des Parlamentsgesetzes durch das Parlament zu verzichten. Das wurde vorhin auch verdankt. Er war bereit, zu Kommissionsmotionsen, die sich auf notrechtliche Verordnungen bezogen und spätestens zwei Wochen vor einer Session eingereicht worden waren, so Stellung zu nehmen, dass diese Vorstösse in der unmittelbar folgenden Session von den Räten behandelt werden konnten. Angenommene Kommissionsmotionsen wurden schnellstmöglich umgesetzt. Zu neuen, wichtigen notrechtlichen Bestimmungen wurden zumindest die Präsidentinnen und Präsidenten der



zuständigen Kommissionen konsultiert oder informiert. Ferner erklärte sich der Bundesrat bereit, dem Parlament jeweils in oder vor den Sessionen über die Ausübung der Notrechtskompetenzen Bericht zu erstatten. Aus der Sicht des Bundesrates hat die Zusammenarbeit mit dem Parlament und seinen Gremien während der Pandemie alles in allem gut funktioniert. Es konnten pragmatische Lösungen gefunden werden, die der Krisensituation angemessen Rechnung trugen. Die nun von Ihrer Kommission vorgeschlagenen Anpassungsvorschläge knüpfen teilweise an die während der Krise praktizierten Abläufe und Verfahren an, wie sie von Bundesrat und Parlament abgemacht worden waren. In einigen Punkten geht der Erlassentwurf jedoch weiter. An dieser Stelle möchte ich bereits ein paar Bemerkungen zu den Vorschlägen machen, die den Bundesrat und die Bundesverwaltung direkt betreffen.

1. Der Erlassentwurf sieht in einigen Fällen kürzere Fristen für die Meinungsäusserungen des Bundesrates vor. Der Bundesrat kann die Verkürzung in dringlichen Fällen grundsätzlich nachvollziehen. Es ist für ihn aber zentral, fundierte und konsolidierte Stellungnahmen abgeben zu können. Dies ist aus der Sicht des Bundesrates wichtig für eine gute Gesetzgebung. Er bittet Sie daher, dieses Anliegen bei der Festlegung der Fristen zu berücksichtigen. Ich werde mich bei der Detailberatung zu einzelnen Fristverkürzungen noch äussern.

2. Zur Ergänzung von Artikel 2 des Parlamentsgesetzes über die sofortige Abhaltung von ausserordentlichen Sessionen: Wird von einem Viertel der Mitglieder eines Rates oder vom Bundesrat eine ausserordentliche Session verlangt, so soll diese unverzüglich einberufen werden, wenn der Gegenstand der Beratung eine Notverordnung des Bundesrates gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung, eine Notverordnung des Parlamentes oder ein dringliches Bundesgesetz ist. Das Gleiche gilt für die Beschlüsse betreffend die Verschiebung oder die vorzeitige Beendigung der Session. Damit ist der Bundesrat einverstanden. Kritisch sieht er hingegen, dass die Sonderregel auch für Verordnungen gelten soll, die gestützt auf eine gesetzliche Bestimmung zur Krisenbewältigung erlassen werden. Solche Bestimmungen zur Krisenbewältigung, die dem Bundesrat Befugnisse zur Bewältigung von Krisen einräumen, sind eben gerade dazu da, dass ein Eingreifen des Parlamentes nicht erforderlich ist.

3. Weiter begrüßt der Bundesrat neben einigen verfahrenstechnischen Änderungen im Parlamentsgesetz auch die Änderung des Vernehmlassungsgesetzes, welche eine besondere Regelung für Entwürfe zu dringlichen Bundesgesetzen und zu auf die Bundesverfassung abgestützten Notverordnungen vorsieht. Die Praxis während der Pandemie hat gezeigt, dass das Vernehmlassungsgesetz in diesem Punkt zu wenig flexibel ist. Gleichzeitig ist es aber von grosser

AB 2022 N 393 / BO 2022 N 393

Bedeutung, dass die Kantone und die interessierten Kreise in Krisensituationen ebenfalls einbezogen werden. Dem wird mit der Verankerung einer Konsultationspflicht in Artikel 10 des Vernehmlassungsgesetzes Rechnung getragen.

Wie üblich äussert sich der Bundesrat nicht zu den Anträgen Ihrer Kommission, die lediglich parlamentsinterne Regelungen betreffen und die Stellung des Bundesrates und der Bundesverwaltung nicht berühren. Das sind vor allem Punkte in Block 1 und 2.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

1. Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Verbesserungen der Funktionsweise des Parlamentes, insbesondere in Krisensituationen)

1. Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (Amélioration du fonctionnement du Parlement, notamment en situation de crise)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Ersatz eines Ausdrucks
Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule, ch. I introduction, remplacement d'une expression
Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté



Block 1 – Bloc 1

Zusammentreten der Räte und der Kommissionen
Réunion des conseils et des commissions

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Detailberatung ist in drei Blöcke aufgeteilt. Ein Ablauf der Debatte wurde Ihnen ausgeteilt.

Marti Samira (S, BL): Für die SP-Fraktion ist es in dieser Vorlage zentral, dass das Parlament eben auch in Krisenzeiten rasch zusammentreten kann. Das heisst, die Flexibilisierung des Parlamentsbetriebs soll auch das Zusammentreten der Räte und damit die Institutionen stärken. Für die SP-Fraktion war bei der Arbeit an dieser Vorlage immer sehr wichtig, dass es uns nicht darum geht, den Bundesrat einzuschränken, sondern umgekehrt darum, dass unsere Arbeit gestärkt wird und auch in möglichst jeder Situation machbar ist. Dies erfolgt im Wissen darum, dass es nicht in erster Linie an den gesetzlichen Instrumenten, sondern am politischen Willen lag, dass wir im März 2020 in den Ausstand traten.

Es scheint uns deshalb richtig, dass in Krisenzeiten ausserordentliche Sessionen unverzüglich einberufen werden können. Voraussetzung dafür ist, dass der Bundesrat eine sogenannte Notverordnung erlassen oder verändert hat, dass Entwürfe für Notverordnungen des Parlamentes oder für ein dringliches Bundesgesetz vorliegen oder dass eben eine Verschiebung oder vorzeitige Beendigung der Session beschlossen worden ist. Damit aber überhaupt ein entsprechender Beratungsgegenstand vorliegt, der diskutiert und gegebenenfalls auch verabschiedet werden kann, braucht es die vorberatenden Kommissionen. Das haben wir auch in der Subkommission bemerkt: Die Kommissionen sind ganz entscheidend, wenn es um die Handlungsfähigkeit des Parlamentes geht. Ohne Kommissionssitzung gibt es keinen Beratungsgegenstand, ohne Beratungsgegenstand keine Session – ausser man beruft sich auf die Arbeit des Bundesrates – und ohne Session kein Parlament.

In dieser Logik steht auch der Antrag meiner Minderheit. Analog zu den ausserordentlichen Sessionen, die in Krisenzeiten unverzüglich stattfinden müssen und von einer Minderheit unseres Rates, namentlich von einem Viertel, einberufen werden können, braucht es auch oder umso mehr niederschwellige Möglichkeiten zur Einberufung von Kommissionssitzungen. Meine Minderheit verlangt, da eine gewisse Analogie zu schaffen. So wie eine Minderheit schon heute eine ausserordentliche Session einberufen kann, soll auch eine Minderheit eine Kommissionssitzung verlangen können.

Gegen den Antrag meiner Minderheit wird ins Feld geführt, er würde nichts bringen, denn wenn eine Mehrheit mit einer Sitzung nicht einverstanden sei, dann werde man ja sowieso nichts verabschieden und man könne sich dann die Sitzung und das Sitzungsgeld gleich sparen. So funktioniert unser Parlament aber nicht. Das wäre ein Armutszeugnis. Das hiesse, dass Sie den Glauben an die Stärke des guten Arguments und an die Stärke einer Debatte verloren haben. Haben Sie noch nie hier drinnen einem Kollegen oder einer Kollegin zugehört und sich sogar überzeugen lassen? So funktioniert ein Parlament. So sollte unsere DNA sein, hier drin und umso mehr in den Kommissionssitzungen.

In diesem Sinne hoffe ich, dass Sie mir zugehört haben, dass meine guten Argumente Sie überzeugt haben, dass die Minderheit der Kommission hier drin zu einer Mehrheit wird – angesichts der Reaktionen im Plenum zweifle ich daran – und dass Sie dem Antrag meiner Minderheit zustimmen können. Genau das ist doch unsere Kernaufgabe als Parlament: Kompromisse zu finden, miteinander zu sprechen und einander zuzuhören.

Wir werden uns bei den nächsten Blöcken nicht mehr zu Wort melden. Mit Ausnahme der Minderheit Marti Samira folgen wir nämlich bei allen anderen Minderheitsanträgen der Mehrheit der Kommission. Die Einzelanträge Aeschi Thomas und Schwander lehnen wir ab. Dem neuen Antrag der Kommission stimmen wir zu.

Ganz kurz ein Wort zur Parlamentsleitung: Die Stärkung der Parlamentsleitung durch die Einführung der Verwaltungskommission scheint uns in dieser Vorlage ganz zentral zu sein, weil die Führung des Parlamentes professionalisiert und auch personell verstetigt werden muss. Heute wird jährlich ein Drittel der Verwaltungsdelegationsmitglieder ausgewechselt. Die Verwaltungskommission würde im Gegensatz dazu mehr Vertraulichkeit, mehr Professionalität und mehr Führungsstärke bringen und auch das Ratspräsidium entlasten, das in seinem Amtsjahr extrem viele verschiedene Aufgaben hat. Orientiert haben wir uns dabei am Ältestenrat des Deutschen Bundestages. Es ist also ein bewährtes Instrument.

Ich danke für Ihre Unterstützung.

Flach Beat (GL, AG): Liebe Frau Marti, ich hoffe, Sie hören mir jetzt auch bei diesem Antrag der Minderheit I (Cottier) zu Artikel 45b Absatz 3 zu, den ich vertrete.

Bei diesem Artikel hat Ihre Kommission beschlossen, dass man in Zukunft auch digitale, virtuelle Sitzungen



durchführen können soll. In Absatz 3 geht es dann darum, wie man mit Kommissionen bzw. Subkommissionen umgeht, wenn sich Personen, die nicht an einer Sitzung teilnehmen können, nicht ersetzen lassen können. Der Grundsatz ist: Entweder ist eine Sitzung physisch oder sie ist virtuell. Es kann aber durchaus sein, dass einmal eine gemischte Sitzung notwendig ist. Es werden dann also nicht nur Anhörungsteilnehmer einer physischen Sitzung virtuell zugeschaltet, sondern auch Kommissionsmitglieder, die nicht ersetzt werden können, weil eine Sitzung tatsächlich nur physisch stattfinden kann oder vielleicht sogar physisch stattfinden muss, weil es dort um geheime Unterlagen geht. Die Mehrheit der Kommission hat gesagt, dass das grundsätzlich möglich sein solle.

Genau bei den Sitzungen, die unter Umständen der Geheimhaltung oder einer erhöhten Vertraulichkeit unterliegen und wo auch entsprechende Unterlagen verhandelt werden, haben wir aber jetzt ein Problem: Bei diesen Sitzungen ist es gar nicht möglich, dass man das im Grundsatz beschliesst. Deshalb will die Minderheit I (Cottier), vertreten von meiner Wenigkeit, diese Möglichkeit zwar schaffen, aber sie verlangt, dass sich die Kommission zuerst darüber berät und entsprechend darüber beschliesst.

AB 2022 N 394 / BO 2022 N 394

Der Grund ist genau die Vielfalt der zu verhandelnden und an einer solchen Sitzung zu beratenden Tatsachen, Unterlagen oder Geheimnisse. Es ist durchaus möglich, dass eine Subkommission oder Delegation ihre Arbeit machen kann, ohne dass Unterlagen verteilt werden; stattdessen werden entsprechende Informationen ausgetauscht. In diesem Fall kann man jemanden zuschalten. Es kann aber auch sein, dass das nicht möglich ist, weil die Unterlagen eben nur an der Sitzung abgegeben werden, was dann nicht virtuell passieren kann. Vielmehr sind da gewisse Grenzen gesetzt, und zwar aufgrund der Ansprüche bezüglich Vertraulichkeit oder Geheimhaltung, die wir gegenüber diesen Delegationen und Subkommissionen haben.

Wenn Sie sich diesen Mechanismus noch einmal überlegen, werden Sie mir, glaube ich, recht geben, dass hier die Minderheit I (Cottier) genau richtigliegt, da sie aufnimmt, dass wir heute nicht wissen, was noch auf uns zukommt. Wer hätte vor fünf Jahren gedacht, dass wir ad hoc und ganz schnell irgendwie versuchen müssen, herauszufinden, ob wir vielleicht eine virtuelle Sitzung abhalten können, um während einer Pandemie trotzdem als Parlament handlungsfähig zu sein?

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit I (Cottier) zuzustimmen.

Addor Jean-Luc (V, VS): Nous parlons donc ici de la possibilité de participer en ligne à des séances de commission qui, par ailleurs, auraient lieu en présentiel. Il y a deux cas qui sont évoqués par la disposition défendue par la majorité de la commission. C'est d'abord le cas des membres de la commission qui ne peuvent légalement pas se faire remplacer – on parle là essentiellement de la Commission de gestion – et ensuite des participants à des auditions.

La minorité I (Cottier), qui vient d'être présentée par M. Flach, a bien vu un des problèmes que soulève la possibilité prévue par la majorité de la commission, et propose un petit correctif: les personnes qui normalement ne devraient pas pouvoir se faire remplacer, si elles sont empêchées, pourraient être autorisées à participer néanmoins aux séances de commission seulement "si la commission en décide ainsi". On pourrait imaginer qu'elle pourrait décider de ne pas l'autoriser si la séance présente un caractère de confidentialité, voire de secret particulier.

Avec les personnes qui soutiennent ma proposition de minorité II, nous proposons de nous en tenir aux principes en vigueur pour ce qui concerne les membres de la commission qui ne peuvent pas se faire représenter. Cela se justifie au terme d'une réflexion qui a porté sur deux points. Premièrement, il s'agit d'empêcher que, à la faveur du droit d'urgence, on contourne un principe général qui a été voulu par le législateur, par le Parlement, à savoir que pour des commissions ayant des tâches particulières, il ne soit pas possible de se faire représenter. Nous ne voulons donc pas que cette disposition puisse être paralysée ou contournée. La deuxième réflexion concerne la question de la confidentialité voire du secret des délibérations qui, à notre avis, ne sont pas garantis par des séances en ligne.

La minorité III, que je représente, propose d'aller plus loin et de supprimer l'ensemble de la disposition, c'est-à-dire de n'autoriser la participation en ligne pour des séances en présentiel ni pour des membres de commissions qui, également, ne peuvent pas se faire représenter, ni – et c'est la particularité de ma proposition de minorité III – pour des participants à des auditions.

Pourquoi? Parce que ceux qui soutiennent cette minorité tiennent à conserver le principe d'une certaine immédiateté des débats, dont on voit bien qu'elle n'est pas garantie, pas plus que la confidentialité et encore moins le secret avec des séances en ligne.

Je vous propose donc de soutenir ces deux minorités.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • 11th Session • 14.03.22 • 14h30 • 20.437
Conseil national • Session de printemps 2022 • Onzième séance • 14.03.22 • 14h30 • 20.437



Binder-Keller Marianne (M-E, AG): Eine Erkenntnis aus der Krisensituation, welche wir vor zwei Jahren erlebt haben, betrifft weniger den Abbruch der Session als die Frage, wie schnell die Räte und die Kommissionen wieder zusammentreten können. Das muss effizienter und schneller geschehen, gerade in Krisenzeiten. Es braucht auch vorberatende Kommissionen, um die Ratssitzungen effizienter vorbereiten zu können. In der allerersten Phase ging das zu langsam, und das hat das Parlament geschwächt. Die Kommissionen sollen jederzeit tagen können. Es gibt rechtlich keine Grundlage, um der ersten Gewalt im Staat ein solches Recht zu verbieten.

Ziel dieses Blockes ist es also, dass die Räte in Krisenzeiten schneller zusammentreten können, um Entscheide zu fällen, und dass sie auch unter erschwerten Bedingungen zusammentreten können. Die Mitte-Fraktion wird hier, in diesem Block, der Mehrheit folgen und zwei Minderheitsanträge unterstützen, die ich nachher kurz erkläre.

In diesem Block geht es auch um die physische Teilnahme an Sitzungen oder um die virtuelle Handhabung von Ratssitzungen überhaupt. Die Pandemie hat gezeigt: Es gibt die Situation, in der man als Parlamentsmitglied auf der einen Seite zwar das Recht und die Pflicht hätte, in diesem Rat Einsitz zu nehmen, aber in der es auf der anderen Seite eine behördliche Anordnung gibt, dass man eben nicht teilnehmen darf, wenn man erkrankt oder in einer Quarantänesituation ist. Für diesen Fall, das haben wir jetzt ja erlebt, gibt es für einzelne Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Möglichkeit, an diesen Sitzungen teilnehmen zu können.

Es gibt aber kein grundsätzliches Recht für einzelne Parlamentarier auf nicht physische Teilnahme. Dies sage ich deshalb, weil wir eben nicht der Versuchung erlegen sind, weitere Möglichkeiten auch für Nichtkrisenzeiten einzubauen. Die Verhandlungen, die wir geführt haben, und die Vorlage, die wir ausgearbeitet haben, richten sich explizit an das Parlament in Krisensituationen. Wir werden also der Mehrheit folgen.

Wir kommen dann noch zu einer Minderheit, zu welcher die Mitte-Fraktion geteilter Meinung war. Es geht um die Frage, inwiefern man an Kommissionssitzungen, hybriden Kommissionssitzungen teilnehmen darf, wenn man sich nicht ersetzen lassen kann. Das betrifft beispielsweise die GPK-Mitglieder. Die Mehrheit Ihrer Kommission und auch die Mehrheit der Mitte-Fraktion schlagen Ihnen vor, dass eine solche Teilnahme möglich sein sollte. Aber in unserer Fraktion gibt es bezüglich der Minderheiten II und III (Addor) welche, die der Meinung sind, dass eine solche Teilnahme generell verboten werden soll. Diese Sitzungen seien so geheim, dass sie für die virtuelle Teilnahme eben nicht geeignet seien. Wir sind hier als Fraktion gespalten.

Die weiteren Einzelanträge, beispielsweise den Einzelantrag Schwander, lehnen wir ab. Sie sind nicht nötig. Es ist bereits klipp und klar, was wir in diesen Erlassen wollten. Präzisierungen sind nicht nötig. Wir werden auch die Minderheit Marti Samira ablehnen, die verlangt, dass Kommissionssitzungen mit einem kleineren Quorum einberufen werden dürfen. Uns erscheint es ausreichend, dass eine Mehrheit der Kommission einen solchen Antrag stellen kann.

Glättli Balthasar (G, ZH): In diesem Block geht es um on- und offline.

Zuerst aber zur Minderheit Marti Samira, die wir unterstützen: Es ist sinnvoll, wenn es ein solches Minderheitenrecht gibt. Es ist auch in diesen Zeiten vorgekommen, dass eine politische Minderheit eine gewisse Sensibilität für eine bestimmte Fragestellung gehabt hat, sich dann aber sehr schnell gezeigt hat, dass es etwas ist, wo eigentlich alle gemeinsam nach einer Lösung suchen möchten. Die Tatsache, dass dann mit einer einfachen Mehrheit der Kommission die Kommissionssitzung gerade wieder geschlossen werden kann, wird sicher dazu beitragen, dass auf dieses Instrument nicht missbräuchlich und nicht dauernd zurückgegriffen wird.

Bei den hybriden Sitzungen sind wir für Klarheit. Wir empfehlen Ihnen, mit der Mehrheit zu gehen und bezüglich der hybriden Sitzungen der Kommissionen Klarheit zu schaffen. Es ist wichtig, dass gerade in jenen Fällen, in welchen man sich nicht ersetzen lassen kann, die Möglichkeit besteht, an der Sitzung teilzunehmen. Es wurde darauf hingewiesen, dass es ja dann oft auch um vertrauliche Inhalte geht. Das ist effektiv so. Aber das ist dann auch eine Frage der technischen Umsetzung, die gewährleistet werden muss. Wenn es also

AB 2022 N 395 / BO 2022 N 395

technisch möglich ist, dass sich auch der Bundesrat in einer virtuellen Konferenz zusammenschliesst und wichtige Entscheidungen fürs Land fällt, die nicht immer nur auf öffentlich zugänglichen Unterlagen basieren, ist das grundsätzlich auch für eine Kommission möglich. Es ist dann ja auch nicht die Idee, dass die Gespräche am nächsten Tag in der Zeitung stehen oder von einem nicht so befreundeten Staat mitgeschnitten werden. Ich möchte ganz besonders noch kurz auf den Einzelantrag Schwander eingehen, der, so glaube ich, einfach einem Missverständnis geschuldet ist. Kollege Schwander will mit seinem Einzelantrag erreichen, man müsse die Möglichkeit, dass im Parlament jemand "remote" abstimmen kann, so wie es heute auch einige tun, anders



formulieren. Er will damit verhindern, dass in Einzelfällen Missbrauch getrieben werde, z. B. indem man sich einfach abmeldet, wenn man krank ist; vielleicht ist es auch der Hangover vom Tag vorher, und dann meldet man sich einfach ab. Dieser Geist strömt quasi aus dem Einzelantrag Schwander. Aber Herr Schwander hat den Absatz davor überlesen. Es muss nämlich das ganze Parlament zustimmen, dass es eine so besondere Situation ist, dass man überhaupt diese Möglichkeit zur Remote-Teilnahme gibt. Es ist also nicht etwas, das von jetzt an für immer gilt, sondern erst ab dann, wenn das Parlament in der Mehrheit der Meinung ist, dass eine Krise herrscht und dass ein Teil der Mitglieder des Parlamentes daran gehindert ist, physisch an der Sitzung teilzunehmen. Das ist nicht nur wegen behördlicher Anordnungen möglich, sondern das kann z. B. ein ganz banaler Bergsturz sein, der – das wissen Sie – nicht auf eine behördliche Anordnung wartet, bevor er sich ereignet.

Zum Schluss noch ganz kurz: Wir haben auch etwas aufgeräumt. Nehmen Sie auch den neuen Antrag der Kommission zum Vaterschaftsurlaub an. Da wurde in der Vergangenheit einfach etwas vergessen, das wir jetzt in einem Aufwisch mitnehmen können. Es hat nichts mit der Krisenfähigkeit des Parlamentes zu tun, ist so aber schnell und korrekt geregelt.

Gredig Corina (GL, ZH): Ich werde mich für die grünerliberale Fraktion gleich zu allen drei Blöcken äussern. Ich beginne dort, wo Kollege Glättli aufgehört hat, bei der virtuellen Teilnahme an den Ratssitzungen. Mein Kollege hat es gesagt: Wir legiferieren hier für ausserordentliche Situationen, und zwar nicht für ausserordentliche private Situationen – die gibt es natürlich auch –, sondern für Situationen, die die ganze Gesellschaft betreffen. Es geht hier um Pandemiesituationen. Es kann aber auch sein, dass eine Naturkatastrophe es Parlamentsmitgliedern aus einer gewissen Region nicht erlaubt, nach Bern zu reisen. Wir können uns das heute vielleicht nicht vorstellen. Aber wir dürfen nicht noch einmal dem trügerischen Fehlschluss erliegen, dass wir ein Ereignis, bei dem die Wahrscheinlichkeit, dass es eintritt, vielleicht nicht gross ist, nicht berücksichtigen wollen. Es geht also darum, die Garantie zur Teilnahme an der Session besser zu gewährleisten.

Zum Antrag der Minderheit Marti Samira zu Artikel 45a Absatz 3: Dort geht es darum, die Kommissionsarbeit, das Kernstück unserer Parlamentsarbeit, in einer Krisensituation auch für eine Minderheit zugänglich zu machen. Wir kennen dieses Element schon. Bei den ausserordentlichen Sessionen gibt es auch Ähnliches. Eine Minderheit kann bereits eine ausserordentliche Session einberufen. Wir möchten, dass dies auch bei den Kommissionssitzungen für eine Minderheit möglich ist. Es soll ja darum gehen, dass man die Argumente einbringen kann, dass man sich austauschen kann. Wir bitten Sie daher, dort die Minderheitenrechte zu wahren und die entsprechende Minderheit Marti Samira zu unterstützen.

Zur virtuellen Sitzungsteilnahme: In der Wirtschaft und Gesellschaft ist sie längst Alltag, im Parteileben auch. Wir hatten virtuelle Parteiversammlungen, virtuelle Vorstandssitzungen à gogo, und wir haben gemerkt, dass das funktioniert, dass das geht. Es ist nicht folgerichtig, dass wir als Parlament hier als Einzige abseitsstehen. Wir hatten Sitzungen mit zugeschalteten Sitzungsteilnehmern, mit externen Sitzungsteilnehmerinnen und Sitzungsteilnehmern. Das hat wunderbar geklappt. Es ist nicht ersichtlich, wieso wir zurückkehren sollten in die Zeit vor dem Status quo, den wir heute schon haben. Wenn es darum geht, zwischen Bürokratie und Effizienz zu entscheiden, sollten wir ganz klar die Effizienz wählen.

Mit dem neuen Antrag der Kommission bezüglich des Vaterschaftsurlaubs in Artikel 57 Absatz 4 Buchstabe e des Geschäftsreglements des Nationalrates können wir gleich noch etwas aufnehmen, was schon längst fällig gewesen wäre.

Zu Block 2 und der obersten Leitung der Parlamentsverwaltung: Es ist wichtig, dass wir generell mehr Konstanz in die Gremien hineinbringen und diese breiter abgestützt sind. Das Ziel muss sein, dass man auch in Krisensituationen ein starkes und unabhängiges Führungsorgan hat. Mit dieser neuen Verwaltungskommission, die die Kommission Ihnen beantragt, ist es eben möglich, in diese Richtung zu wirken. Sie ist insbesondere geeignet für langjährige Parlamentsmitglieder. Es bedeutet auch eine Entlastung des Büros, wenn man einzelne Funktionen entflechten kann.

Zu Block 3 und der abstrakten Normenkontrolle: Notverordnungen bedeuten immer auch eine Verschiebung der Gewichte innerhalb der Gewaltenteilung. Die Einführung der gerichtlichen abstrakten Normenkontrolle würde es ermöglichen, diese Gewichtsverlagerung hin zur Exekutive ein bisschen zu reduzieren. Niemand wäre wie heute bei der konkreten Normenkontrolle gezwungen, quasi einen Anwendungsfall zu provozieren und weiterzuziehen, um ein Präjudiz zu schaffen. Von Bedeutung ist auch die präventive Wirkung; diese ist sicher nicht zu unterschätzen. Vielleicht mögen Sie sich erinnern: Zu Beginn der Krise wurden Paare gebüsst, weil sie zusammen auf einer Parkbank sassan und die 2-Meter-Regel nicht einhielten. Man muss also heute zuerst so einen Anwendungsfall provozieren. Deshalb macht es eben Sinn, dass wir die Rechtsstaatlichkeit stärken und diese abstrakte Normenkontrolle einführen.



Ich komme zum Schluss: In allen Diskussionen kam klar zum Ausdruck, dass unser Parlament ein Ressourcenproblem hat. Es gibt einen Schlüsselsatz im Bericht Ihrer Staatspolitischen Kommission. Darin steht, dass eben bereits "im parlamentarischen Normalbetrieb" die Wirkungsweise "durch die bescheidenen Ressourcen beschränkt wird". Umso problematischer ist die Situation in hektischen Krisenzeiten. So hätte das Parlament zwar das Recht, eigene Notverordnungen zu erlassen, es ist aber faktisch nicht dazu in der Lage. Dass man Instrumente hat, aber die Ressourcen für deren Bedienung nicht bereitstellt, ist nicht kongruent. Deshalb ist es umso wichtiger, dass sich die neue Verwaltungskommission dieses Problems annimmt und hier Lösungen vorschlägt, damit das Ressourcenproblem für die nächste Krise angegangen werden kann.

Steinemann Barbara (V, ZH): Block 1 behandelt das sogenannte Selbstbefassungsrecht der Legislative und ihrer Kommissionen. Bezuglich des Zusammentretens des Parlamentes schlägt Ihnen die SPK zwei grosse Neuerungen vor:

Die Teilnahmepflicht an diesem Ratsbetrieb ist ja in Artikel 10 des Parlamentsgesetzes (ParlG) geregelt. In Ergänzung dazu hat der Nationalrat in der Wintersession 2020 Artikel 10a hinzugefügt, wonach jemand wegen Quarantäneplänen von zuhause aus an Abstimmungen teilnehmen kann. Neu sollen jetzt aufgrund bestimmter objektiver Ereignisse, die mehrere Ratsmitglieder betreffen, die neuen technologischen Möglichkeiten für die Teilnahme an Plenarsitzungen auch in Zukunft bestehen. Das betrifft die hybride Form des Ratsbetriebs und ist als Ausnahme zu der erwähnten und in Artikel 10 ParlG stipulierten Sitzungsteilnahmepflicht gedacht. Wichtig ist der SVP-Fraktion, dass dieses Instrument nicht im Normalbetrieb genutzt werden darf. Handelt es sich jedoch um Ereignisse mit örtlicher Begrenzung wie Überschwemmungen oder regionale Stromausfälle, so muss natürlich auch die betroffene Region weiterhin ordnungsgemäss in diesem Rat vertreten sein.

Die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung hängt auch in erheblichem Mass vom Funktionieren der Kommissionssitzungen ab. Der Reformvorschlag der SPK ist eine Folge der Beschlüsse des Ratsbüros vor zwei Jahren, die die Tätigkeiten der Kommissionen – wenn auch nur für zwei Wochen –

AB 2022 N 396 / BO 2022 N 396

einschränkten. Dieser Einschränkung der Kommissionsarbeit mangelte es an Verfassungsmässigkeit, und sie verletzte die Rechte der Kommissionen und der Parlamentarier. Mit der neuen Bestimmung von Artikel 32a ParlG wird die Möglichkeit geschaffen, ganze Parlamentssitzungen virtuell abzuhalten. Dies stellt aber nur die allerletzte Ausweichmöglichkeit dar.

Unserer Ansicht nach sollen Kommissionssitzungen mit einer einfachen Mehrheit einberufen werden können. Demzufolge lehnt die SVP-Fraktion den Antrag der Minderheit Marti Samira ab. Diesem Anliegen zufolge könnte eine Minderheit, ein Drittel, eine Sitzung einberufen, die dann von der Mehrheit wieder abgebrochen werden könnte. Der Antrag der Mehrheit der Kommission ist für uns deshalb logisch.

Artikel 45b ParlG betrifft die virtuellen Sitzungen. Die Rechtswissenschaft beurteilt virtuelle Kommissionssitzungen grundsätzlich als zulässig. Wichtig ist der SVP-Fraktion, dass digital durchgeführte Kommissionssitzungen nur in wenigen, klar geregelten, objektivierbaren Situationen möglich sind. Ein Parlament und seine Kommissionen leben vom persönlichen Austausch. Der Regelfall soll die physische Teilnahme bleiben, und kein Mitglied soll ohne Not virtuell zugeschaltet sein.

Wir folgen daher in erster Priorität der Minderheit III (Addor), in zweiter Priorität der Minderheit II (Addor) und in dritter Priorität der Minderheit I (Cottier).

Fluri Kurt (RL, SO): Wir bitten Sie, bei Artikel 45a Absatz 3 der Mehrheit zu folgen. Die Argumentation der Sprecherin der Minderheit trifft unseres Erachtens nicht zu. Sie hat ausgeführt, mit der Ablehnung einer Einberufung würde gewissermassen das Ergebnis der materiellen Diskussion vorweggenommen. Das ist natürlich eine Unterstellung. Das Motiv mag da und dort vielleicht Anlass für die Verweigerung der Durchführung einer Sitzung sein. Es geht aber hier um den Ordnungsantrag, eine Sitzung durchzuführen. Hier ist eben doch ein einfacher Mehrheitsentscheid erforderlich. Sie sehen das übrigens auch auf der nächsten Seite, bei Artikel 45b Absatz 2 betreffend die virtuelle Durchführung von Sitzungen. Wir sind der Auffassung, dass der übliche, einfache Mehrheitsentscheid auch hier das Richtige sei.

Bei Artikel 45b Absatz 3 ist unsere Fraktion in der Mehrheit und in der Minderheit I vertreten. Wir werden den Absatz so oder so nicht als Anlass nehmen, die Vorlage als Gesamtes abzulehnen. Der Absatz ist für das Ganze nicht so wesentlich. Die Mehrheit der Fraktion hat sich aber für den Antrag der Mehrheit der Kommission entschieden. Das heisst, dass die virtuelle Präsenz einzelner Personen, die nicht vertreten werden können, gerechtfertigt ist. Dies gilt ebenfalls für Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Anhörung. Demzufolge lehnen wir die Anträge der Minderheiten II und III geschlossen ab. Bei Artikel 45b Absatz 3 Buchstabe b ist die



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • 11th Session • 14.03.22 • 14h30 • 20.437
Conseil national • Session de printemps 2022 • Onzième séance • 14.03.22 • 14h30 • 20.437



Mehrheit unserer Fraktion für die Mehrheit.

Nun noch zu den Einzelanträgen: Den Antrag Schwander betreffend Artikel 10a Absatz 2 lehnen wir ab. Die Argumentation von Herrn Glättli mit dem Hangover ist nicht ganz schlüssig. Es könnte sein, dass nach einer Präsidentinnen- oder Präsidentenfeier ein kollektiver Hangover im Ratssaal vorherrscht. Dann wäre die virtuelle Teilnahme auch aufgrund von Absatz 1 von Artikel 10a möglich. Deswegen ist es nötig, dass man am Begriff der "höheren Gewalt" festhält. Dieser Begriff der "höheren Gewalt" schliesst nämlich an das Obligationenrecht an – Sie sehen das in der Botschaft –, und damit sind natürlich die Naturkatastrophen gemeint und nicht persönliche Einflüsse, die ein Hinderungsgrund sein könnten, an der Sitzung teilzunehmen. Ich bitte Sie also, den Antrag Schwander abzulehnen.

Beim Antrag Schwander Nr. 4 geht es um eine Frage, die im geltenden Recht geregelt ist. Das geltende Recht bestimmt, dass die Bundesversammlung sich in Bern versammelt, nicht im Parlamentsgebäude. Deshalb konnten wir ja damals die Sommersession im Bernexpo-Gebäude abhalten. Die Frage wäre aber gewesen: Was hätte man vorgekehrt, wenn auch dort eine Sitzung nicht möglich gewesen wäre? Deshalb sehen wir in Absatz 3 eben vor, dass die Bundesversammlung auch an einem anderen Ort als Bern tagen kann – nicht an einem anderen Ort in Bern, sondern an einem anderen Ort als Bern.

Schliesslich noch zum Einzelantrag Aeschi Thomas zu Artikel 38 Absatz 2: Wir lehnen diesen ab, weil es unseres Erachtens nicht sinnvoll wäre, wenn die Fraktionspräsidien sowohl im Büro als auch in der Verwaltungskommission Einsitz nehmen könnten.

Somit bitten wir Sie, diese drei Einzelanträge abzulehnen, bitten Sie aber gleichzeitig auch, dem Antrag unserer Kommission zu Artikel 57 Absatz 4 Litera e in Vorlage 3 zuzustimmen.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Herr Bundeskanzler Thurnherr verzichtet auf ein Votum.

Rutz Gregor (V, ZH), für die Kommission: Kehren wir zurück zum Kern der Sache. Es geht hier ja nicht nur um verkaterte Ratsmitglieder und um das Wohlbefinden des Einzelnen, sondern es geht hier im ersten Massnahmenpaket darum, dass nicht nur die Räte, sondern vor allem auch die Kommissionen, das sei hier an dieser Stelle noch einmal deutlich unterstrichen, in Krisenzeiten rascher zusammentreten können. Eine Erkenntnis, die im Rahmen der Subkommission einhellig erfolgte, ist, dass die Kommissionen ein Tagungsrecht haben, sich jederzeit treffen können, wenn sie sehen, dass Gegenstände vorliegen, welche beraten werden müssen. Das ist eine wichtige Erkenntnis aus dieser Krise.

Es wurde festgestellt, dass es absolut ungenügend und eigentlich auch widerrechtlich war, dass die Kommissionen angehalten wurden, selten zu tagen, und dass ihnen quasi noch vorgeschrieben wurde, worüber sie zu tagen hätten. Das entspricht nicht dem Geist unserer Gesetzgebung, und das soll eben auch mit diesem ersten Massnahmenpaket klargestellt und verbessert werden. Zudem soll das Zusammentreten der Räte auch unter erschwerten Bedingungen immer möglich sein. Ebenso sollen die parlamentarischen Kommissionen in Krisenzeiten jederzeit tagen können.

Zu Artikel 2 des Parlamentsgesetzes: Die Einberufung einer ausserordentlichen Session hat auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder eines Rates oder des Bundesrates unverzüglich zu erfolgen. Die unverzügliche Einberufung der Räte kann verlangt werden, wenn der Bundesrat sogenannte Notverordnungen erlässt oder ändert, die er direkt auf die Verfassung oder eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung der Krise stützt. Sieht eine parlamentarische Kommission dringenden Handlungsbedarf und liegt ein Erlassentwurf für eine Verordnung oder ein dringliches Bundesgesetz vor, kann ebenfalls die unverzügliche Einberufung der Räte verlangt werden. Die Einberufung einer ausserordentlichen Session ist damit nicht vom Aktivwerden des Bundesrates abhängig. Eine unverzügliche Einberufung soll auch verlangt werden können, wenn die Verschiebung oder Beendigung der Session gemäss Artikel 33a des Parlamentsgesetzes beschlossen worden ist.

Dann zu Artikel 10a des Parlamentsgesetzes: Ein Rat kann aufgrund bestimmter Ereignisse, welche mehreren Ratsmitgliedern die physische Teilnahme an Ratssitzungen verunmöglichen, die nicht physische Teilnahme an Ratssitzungen ermöglichen. Unter dem Begriff "bestimmte Ereignisse" sind neben Seuchen zum Beispiel Naturkatastrophen in bestimmten Regionen gemeint. Hier liegt ein Einzelantrag Schwander vor – soweit ich es überblicke, befindet sich Herr Schwander im Moment nicht im Saal, aber ich bin zuversichtlich, dass er mir irgendwo in diesem Haus aufmerksam zuhört. Nicht gemeint ist nämlich das von Kollege Schwander befürchtete Szenario, dass ein an Grippe erkranktes Ratsmitglied virtuell an Ratssitzungen teilnehmen kann.

Die Erläuterungen geben hierzu Aufschluss. Die virtuelle Teilnahme einzelner Ratsmitglieder soll nur in ausserordentlichen Situationen angewendet werden, wenn die physische Teilnahme von mehreren Ratsmitgliedern ein Problem werden könnte. Tritt ein solches Ereignis ein, kann ein Ratsmitglied dann virtuell an den Ratssitzungen teilnehmen, wenn es aufgrund einer behördlichen Anordnung oder bei Vorliegen eines anderen Falls



von höherer Gewalt – hierzu hat Kollege Fluri schon die entsprechenden Verweise angebracht – an der physischen Teilnahme gehindert wird; dies aber nur,

AB 2022 N 397 / BO 2022 N 397

wenn es die Ratsmehrheit so beschliesst. Die virtuelle Teilnahme einzelner Ratsmitglieder soll in besonderen Krisensituationen die Teilnahme der Ratsmitglieder garantieren. Es ist kein Instrument, das im Normalbetrieb nach Belieben genutzt werden könnte. Es ist wichtig, das zu unterstreichen. Das war der einstimmige Wille der Subkommission: Es soll für Ausnahmefälle diese Möglichkeit bestehen, aber nicht für den Normalbetrieb. Da die virtuelle Teilnahme ein relativ grosser Eingriff ins Ratsgeschehen ist, muss die Ratsmehrheit diesem Schritt zustimmen. Es gibt kein Recht für einzelne Parlamentarier auf eine nicht physische Teilnahme. Jetzt ist Kollege Schwander wieder eingetroffen. Ich kann Ihnen sagen, Kollege Schwander: Die Subkommission und die Kommission möchten genau das, was Sie mit Ihrem Einzelantrag auch wollen. Von daher hätten Sie also die einmalige Gelegenheit, Ihren Einzelantrag zurückzuziehen, im Wissen darum, dass Sie inhaltlich bereits gewonnen haben.

Gestaltet sich das Zusammentreffen der Räte aufgrund einer Krisensituation als schwierig, stehen folgende Optionen zur Verfügung: Ist ein Zusammentreffen in Bern nicht möglich, kann die Koordinationskonferenz beschliessen, dass die Bundesversammlung an einem anderen Ort tagt. Heute ist hierfür ein Parlamentsbeschluss, also das Zusammentreffen der Räte, erforderlich. Künftig soll dies von der Koordinationskonferenz beschlossen werden können.

Wir kommen zum zweiten Einzelantrag Schwander: Dieser möchte präzisieren, dass sich der Sitz der Bundesversammlung nicht irgendwo in Bern befindet, sondern genau hier im Parlamentsgebäude. Auch hier, Kollege Schwander, können wir sagen, dass Sie uns aus dem Herzen sprechen, oder umgekehrt: Dies sieht die Kommission auch so. Allerdings erachtet die Kommission die von Ihnen geforderte gesetzliche Präzisierung als übertrieben, weil es ja bereits heute so geregelt ist, dass die Bundesversammlung ihren Sitz in Bern hat, und weil es vollkommen unbestritten ist, dass dieser Sitz hier im Hause ist. Ist ein physisches Zusammentreffen nicht möglich – und nur dann! –, kann das Büro eines Rates beschliessen, einzelne Ratssitzungen virtuell durchzuführen, ausser bei Wahlen und geheimen Beratungen. Jeder Rat entscheidet für sich, ob virtuell getagt wird oder nicht; die jeweiligen Büros entscheiden das unabhängig voneinander, wobei der Beschluss im Rat mittels Ordnungsantrag rückgängig gemacht werden kann. Ist ein physisches Zusammentreffen nicht möglich, kann die Koordinationskonferenz zudem beschliessen, die Session zu verschieben oder vorzeitig zu beenden. Ich komme zu Artikel 45a und Artikel 45b des Parlamentsgesetzes: Neu geregelt werden im Parlamentsgesetz das Vorgehen für die Einberufung zusätzlicher Kommissionssitzungen zwischen den ordentlichen Sitzungsdaten sowie das Vorgehen für die Einberufung von virtuell durchgeföhrten Kommissionssitzungen. Zwischen den ordentlichen Sitzungen wird die Kommission an einem nicht vorgesehenen Sitzungstag einberufen, wenn die Mehrheit der Kommissionsmitglieder im Zirkulationsverfahren einem entsprechenden Antrag zugestimmt hat, in dem ein Beratungsgegenstand bezeichnet wird, dessen Behandlung zeitlich dringlich ist.

Eine Minderheit Marti Samira möchte, dass das von einem Drittel der Mitglieder der Kommission festgelegt wird. Sie verweist in ihrer Argumentation auf die Regelung bei ausserordentlichen Sessionen, was in sich sicher eine gewisse Logik hat. Die Kommissionsmehrheit ist aber trotzdem der Auffassung, dass dies eine Mehrheit der Mitglieder beschliessen soll.

Kommissionen können ihre Sitzungen virtuell durchführen, wenn ein physisches Zusammentreffen verunmöglich ist oder dringende Entscheide oder Entscheide zum Vorgehen zu fällen sind. Eine Sitzung kann nur dann virtuell durchgeführt werden, wenn der Präsident sowie die Mehrheit der Kommissionsmitglieder im Zirkulationsverfahren zugestimmt haben. Hybride Sitzungen, also Sitzungen mit elektronischer Zuschaltung einzelner Kommissionsmitglieder, sind nicht vorgesehen, es sei denn, eine Stellvertretung ist rechtlich nicht möglich. Die Minderheit III (Addor) möchte die Möglichkeit, Kommissionsmitglieder oder Anhörungsteilnehmer virtuell zuzuschalten, generell streichen. Die Minderheit II (Addor) möchte wenigstens die Möglichkeit streichen, Kommissionsmitglieder zuzuschalten. Die Minderheit I (Cottier), vertreten durch Herrn Flach, möchte die virtuelle Zuschaltung erlauben, aber nur, wenn die Kommission dies entsprechend beschliesst.

Dann noch zu Artikel 14 des Geschäftsreglementes: Gemäss Artikel 45 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes können die Kommissionen aus ihrer Mitte Subkommissionen einsetzen. Der geltende Artikel 14 des Geschäftsreglementes, wonach dies nur mit Zustimmung des Büros möglich ist, steht im Widerspruch zum Wortlaut der gesetzlichen Bestimmung und soll deshalb angepasst werden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt Ihnen die Kommission den Einzelantrag Aeschi Thomas zu Artikel 14 des Geschäftsreglementes zur Ablehnung. Wer das Parlament in seiner Handlungsfähigkeit stärken will, muss auch die Kommissionen als zentrale Organe des Parlamentes stärken.



Dann enthält dieser Block noch eine minimale Anpassung von Artikel 57 des Geschäftsreglementes, die inhaltlich nichts mit der Vorlage zu tun hat. Aufgrund des neu eingeführten Vaterschaftsurlaubs muss das Ratsreglement entsprechend angepasst werden. Diese kleine und unbestrittene Änderung des Ratsreglementes wurde in diese Vorlage integriert, weil die Bestimmungen des Ratsreglementes bereits am kommenden Freitag in die Schlussabstimmung kommen und so rasch in Kraft treten können.

Schwander Pirmin (V, SZ): Herr Kollege Rutz, ich habe Ihnen schon zugehört, aber eben virtuell. Ich möchte ja "ein anderer Fall höherer Gewalt" streichen. Können Sie als Kommissionssprecher bestätigen, dass der Umstand, dass "ein anderer Fall höherer Gewalt" vorliegt, auch zu einer behördlichen Anordnung führt?

Rutz Gregor (V, ZH), für die Kommission: Es muss nicht immer eine behördliche Anordnung vorliegen. Aber wir sind uns einig darin, dass die virtuelle Teilnahme nicht vom persönlichen Wohlbefinden oder der Einzelsituation eines Ratsmitglieds abhängig gemacht werden kann, sondern es muss eben ein Fall höherer Gewalt, sei es eine Naturkatastrophe, seien es kriegerische Ereignisse – was hier auch immer denkbar ist –, vorliegen, damit es dann so weit kommen kann. Es muss auch ein Beschluss der Ratsmehrheit vorliegen. Das ist der entscheidende Punkt, Kollege Schwander, der es Ihnen eigentlich ermöglichen müsste, den Antrag zurückzuziehen.

Cottier Damien (RL, NE), pour la commission: A ce stade du débat, je dois aussi saluer les collègues qui nous écoutent en ligne, et pas seulement dans la salle. Cela a évidemment un lien avec les débats de ce jour. Le Parlement a montré qu'il sait s'adapter en période de crise, mais que ces adaptations qu'il a su trouver méritent de trouver leur ancrage dans la législation ordinaire, en gardant suffisamment de flexibilité pour imaginer différents types de crises. C'est ce que votre commission a essayé de faire.

Cela a été souligné tout à l'heure par plusieurs intervenants et par le rapporteur de langue allemande également: lorsque le Parlement a décidé d'interrompre sa session en mars 2020, ce n'était pas tellement la troisième semaine de session qui importait – parce que comme l'a dit notamment M. Fluri, nous aurions continué de traiter les objets ordinaires et pas tellement la situation de crise qui se présentait. Le grand problème que cela a posé c'est qu'on ne s'est pas suffisamment demandé ce qui allait arriver après, et notamment comment les autres organes de l'Assemblée fédérale, en premier lieu les commissions, allaient pouvoir siéger. Ce que la commission et sa sous-commission ont constaté, c'est qu'en réalité les commissions ont le droit constitutionnel de se rassembler. Elles ont non seulement la possibilité de réagir aux propositions qui sont faites en plénum ou qui sont amenées par le Conseil fédéral, mais elles ont aussi un droit d'autosaisine qui leur est garanti. Elles ne sont donc pas seulement réactives mais également actives.

AB 2022 N 398 / BO 2022 N 398

Ce rôle, dans l'organisation de notre Parlement, est absolument essentiel. Ceci est mentionné de manière explicite à la page 38 du rapport: en siégeant, les commissions n'assurent pas seulement leurs droits de s'exprimer et de participer au débat, mais elles assurent aussi le fonctionnement de l'ensemble du Parlement, car si les commissions ne siègent pas, eh bien les conseils ne peuvent débattre de pratiquement aucun objet. C'est la raison pour laquelle il est essentiel que les commissions puissent se réunir et c'est la raison pour laquelle, dans ce bloc, la commission vous fait plusieurs propositions pour clarifier les droits de réunion, en particulier des commissions, mais aussi des conseils en situation extraordinaire, et notamment les délais que ceci implique.

S'agissant des propositions de minorité et des propositions individuelles...

Präsidentin (Kälin Irène, Présidentin): Geschätzte Kolleginnen und Kollegen, es ist wieder einmal unglaublich laut hier im Saal. Ich habe Sie gerufen, weil wir bald abstimmen, aber bitte erweisen Sie Herrn Cottier bis dahin noch Respekt. Bitte, Herr Cottier.

Cottier Damien (RL, NE), pour la commission: Merci, Madame la présidente; je devais parler de plus en plus fort – et j'espère n'avoir pas cassé les oreilles de nos collègues qui nous écoutent en ligne.

Nous avons donc la proposition Schwander, que certains ont appelé la proposition de la gueule de bois. M. Schwander s'inquiète, à l'article 10a – c'est en page 3 du dépliant de langue française –, que cette participation en ligne aux débats puisse être utilisée pour des raisons de convenance personnelle ou de maladie de la personne – on parle ici de la participation en ligne à une session plénière des conseils.

Comme cela a été dit par le rapporteur de langue allemande, d'une part, il faut lire ensemble les alinéas 1 et 2. Il faut donc d'abord qu'il y ait effectivement une situation de crise et que les conseils décident de siéger de



cette manière. Ce n'est donc pas quelque chose qui va arriver pour une session ordinaire. D'autre part, comme cela est indiqué à la page 60 du rapport en français, cette notion de cas de force majeure fait référence à une notion ancrée dans le code des obligations, qui fait par exemple référence à une catastrophe naturelle qui empêcherait, en principe, plusieurs députés de participer. Il ne s'agit donc pas de rester à la maison parce qu'on est malade ou que l'on a mal à la tête, mais il s'agit de cas de force majeure. Si une partie des députés de ce pays ne pouvait pas se rendre à Berne, par exemple en cas de catastrophe naturelle, il y aurait alors la possibilité de se connecter en ligne.

C'est la raison pour laquelle la commission vous propose de ne pas soutenir la proposition Schwander. S'agissant de la proposition Schwander portant sur l'article 32, en page 5 du dépliant, M. Schwander précise que le siège de l'Assemblée fédérale n'est pas Berne, mais le Palais du Parlement. La commission précise simplement que c'est déjà la législation actuelle qui mentionne la ville de Berne et non pas le Palais du Parlement. Elle vous propose de ne pas modifier cela. Il n'y a pas de raison objective de le faire.

Concernant la minorité Marti Samira à l'article 45a alinéa 3, il s'agit de savoir si c'est une minorité de membres de la commission qui pourrait demander une réunion de la commission ou la majorité de celle-ci. Cela a été évoqué par plusieurs porte-parole des groupes. La majorité de la commission estime que ce serait absurde que la commission se réunisse à la demande d'une minorité, et que la première chose qu'elle fasse soit d'accepter une motion d'ordre qui mette fin à la séance s'il n'y a pas la volonté claire de se retrouver et de débattre. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission vous propose de la suivre.

Pour ce qui a trait aux trois minorités, à l'article 45b alinéa 3, nous sommes dans un cas de figure relativement rare. Il s'agit de la participation en ligne seulement à une séance de commission pour laquelle un remplacement est impossible. Plusieurs orateurs ont parlé des Commissions de gestion; je vous rends attentifs au fait que cela concerne aussi la Commission administrative, dont nous débattrons tout à l'heure. Si la proposition de la commission de créer la Commission administrative est acceptée, ses membres n'auront pas la possibilité de se faire remplacer. C'est notamment la raison pour laquelle la majorité de la commission a prévu la participation en ligne, c'est-à-dire la possibilité qu'en période de crise, même si l'un des membres est empêché, la Commission administrative puisse continuer de siéger. La minorité I, représentée par M. Flach, propose que ce soit uniquement si la commission l'accepte. Les minorités I et II (Addor) proposent de renoncer à cette possibilité, soit totalement, donc également pour les personnes qui participeraient à des auditions, soit uniquement pour les membres de la commission qui ne peuvent pas se faire remplacer.

La majorité de la commission estime que, pour assurer la continuité du fonctionnement des autorités, il serait bien d'avoir, à la lettre a, la disposition concernant les membres qui ne peuvent pas se faire remplacer. Par ailleurs, on peut parfaitement introduire, comme il s'agit d'un point d'information, la disposition qui permet pour des raisons pratiques à un participant à une audition de s'exprimer à distance parce qu'il ne peut pas se faire remplacer. Là aussi, la majorité de la commission vous recommande de la suivre.

En outre, il y a une nouvelle proposition de la commission, à l'article 57 du Règlement du Conseil national (RCN), qui n'a rien à voir avec la réforme du Parlement destinée à le rendre plus efficace en temps de crise; il s'agit simplement de réparer un oubli: lorsque l'on a introduit le congé paternité, le Parlement a finalement oublié de l'introduire dans ses propres textes et pour ses propres membres. Ainsi, lorsqu'un député devient papa aujourd'hui, il n'est pas excusé comme l'est une députée qui devient maman. Le Bureau du Conseil national avait écrit à la CIP pour lui demander de corriger cet oubli. La commission était entrée en matière en adoptant une initiative parlementaire, mais pour simplifier les procédures et les alléger, elle a profité de cette réforme institutionnelle pour intégrer aujourd'hui cette correction. Cette dernière aurait un effet rétroactif au 1er janvier 2021, date de l'entrée en vigueur du système d'assurance-paternité pour le reste des hommes dans notre pays, puisque seuls les députés n'en bénéficient pas.

Enfin, à l'article 14 RCN – qui figure à la page 32 du dépliant –, une proposition individuelle Aeschi Thomas vise à maintenir l'accord du bureau pour la création de sous-commissions. La commission souhaite véritablement renforcer le rôle des commissions. Elle estime que, comme le bureau l'a mentionné, il n'y a jamais eu de problème par rapport à cela, mais que c'est une question d'indépendance du fonctionnement des commissions que de leur accorder cette possibilité. C'est la raison pour laquelle elle vous demande de ne pas soutenir la proposition individuelle Aeschi Thomas.

*Die Beratung dieses Geschäfts wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*