

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
CH-3003 Bern

www.parlament.ch
spk.cip@parl.admin.ch

Petition Frühling2020
Rue de Simplon 5
1700 Fribourg - Freiburg

24. Mai 2023

**21.2010 Pet. Komitee Frühling2020. Ausserparlamentarische unabhängige
Untersuchungskommission betreffend die Ausrufung der
ausserordentlichen Lage im Frühling 2020**

Sehr geehrte Frau Spring, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben den eidgenössischen Räten am 22. April 2021 die erwähnte Petition eingereicht. Diese wurde von den Staatspolitischen Kommissionen beider Räte vorberaten und in beiden Räten behandelt.

Die Kommissionen behandelten Ihre Petition gestützt auf Artikel 126 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes im Rahmen der parlamentarischen Initiativen 20.437n SPK-NR. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern und 20.438n SPK-NR. Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen. In der Folge erwähnte die Kommission des Nationalrates die Petition in ihrem Bericht zum Gesetzesentwurf und der Kommissionssprecher der Ständeratskommission erwähnte diese in der Beratung des Entwurfs durch den Ständerat. Die entsprechenden Auszüge sind diesem Schreiben beigelegt.

Die Geschäfte 20.437n und 20.438n wurden in beiden Räten am 17. März 2023 in der Schlussabstimmung angenommen. Die Petition wurde gemäss Artikel 126 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes abgeschrieben.

Freundliche Grüsse

Anne Benoit
Kommissionssekretärin

Beilagen erwähnt



20.437 / 20.438

Parlamentarische Initiativen Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 27. Januar 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen Entwürfe zu einer Änderung des Parlamentsgesetzes, der Parlamentsverwaltungsverordnung und des Geschäftsreglements des Nationalrates. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

27. Januar 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Marco Romano

Übersicht

Die Pandemie der Jahre 2020 und 2021 hat die Schweizerische Bundesversammlung vor grosse Herausforderungen gestellt. Zum einen musste das Parlament Vorkehrungen treffen, damit seine Mitglieder möglichst geschützt vor Ansteckungen tagen können. Zum anderen musste es darauf achten, dass es sich als oberste Gewalt im Bunde adäquat in den Entscheidungsprozess einbringen konnte, auch wenn gestützt auf das Epidemiegesezt und auf verfassungsmässige Rechte viele Kompetenzen beim Bundesrat lagen.

Die dritte Woche der Frühjahrsession 2020 wurde aufgrund der rapid steigenden Zahl infizierter Personen, welche auf eine hohe Ansteckungsgefahr hinwiesen, nicht mehr durchgeführt.

Nach dem Abbruch der Frühjahrsession 2020 stellten sich viele offene Fragen im Zusammenhang mit dem neuartigen Virus und die Unklarheiten im Umgang damit waren gross. U.a. mussten zuerst geeignete Sitzungszimmer gefunden werden, in welchen die Abhaltung von Kommissionssitzungen unter Einhaltung der geforderten Abstände zwischen den Mitgliedern möglich war. Die parlamentarischen Kommissionen konnten somit ihre Arbeiten nur sukzessive und in reduziertem Ausmass wiederaufnehmen.

Ziel dieser Vorlage ist es deshalb, die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung in Krisenzeiten zu verbessern: Die Räte und die weiteren Organe des Parlamentes sollen rasch einberufen werden können und das parlamentarische Instrumentarium soll so flexibilisiert werden, dass es in Krisenzeiten zielgerecht eingesetzt werden kann.

Mit dieser Vorlage sollen die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Bundesversammlung und ihre Organe ihre Kompetenzen auch unter widrigen Umständen in jedem Fall ausüben können. Notfalls sind Sitzungen auch virtuell durchzuführen, wenn ein physisches Zusammenkommen verunmöglicht ist. Ein physisches Zusammenkommen kann nicht nur durch Pandemien, sondern z.B. auch durch Naturkatastrophen verhindert werden. Handelt es sich um regionale Ereignisse, kann es sinnvoll sein, einzelne Ratsmitglieder mit technischen Mitteln zu den Verhandlungen der Räte zuzuschalten. Virtuell durchgeführte Sitzungen stellen aber immer nur die letzte Ausweichmöglichkeit dar, wenn es der Bundesversammlung ansonsten nicht möglich wäre, sich im Sinne von Artikel 148 als oberste Gewalt im Bunde in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Ansonsten verlangt die Bundesverfassung ein physisches Versammeln der Ratsmitglieder.

Gerade in einer Krise braucht das Parlament starke und unabhängige Führungsorgane. Die als Delegation der Ratsbüros konzipierte Verwaltungsdelegation soll deshalb durch eine Verwaltungskommission ersetzt werden, deren Mitglieder für vier Jahre gewählt sind und nicht gleichzeitig den Ratsbüros angehören. Somit entsteht eine grössere personelle Kontinuität in der obersten Leitung der Parlamentsverwaltung, die personelle Verflechtung mit den Büros wird geringer und letztere werden von Verwaltungsaufgaben entlastet.

Die Bundesversammlung verfügt über ein vielfältiges rechtliches Instrumentarium, um sich auch in Notsituationen in den politischen Entscheidungsprozess einbringen zu können. In der Pandemie hat es sich jedoch gezeigt, dass die Nutzung dieser Instrumente bisweilen schwerfällig ist. Zum Teil ist die Ausübung der Rechte an das Stattfinden von Sessionen gebunden, zum Teil behindern Fristen das schnelle Einwirken auf Entscheide des Bundesrates oder die schnelle Erarbeitung von Regelungen.

In dieser Vorlage soll rechtlich festgehalten werden, dass ausserordentliche Session unter bestimmten Voraussetzungen «unverzüglich» einberufen werden müssen, wenn dies ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat verlangt. Damit soll sichergestellt werden, dass das Parlament rasch agieren kann. Auch sollen die parlamentarischen Instrumente wie die Motion und die parlamentarische Initiative unter bestimmten Voraussetzungen rasch eingesetzt werden können, indem bestimmte Fristen verkürzt werden.

Schliesslich soll der Bundesrat Entwürfe für sogenannte «Notverordnungen» den parlamentarischen Kommissionen immer zur Konsultation vorlegen müssen, damit diese allenfalls eine Stellungnahme abgeben können. Die Schaffung von neuen parlamentarischen Instrumenten oder Organen erachtet die Kommission jedoch nicht als notwendig. Die Bundesversammlung verfügt über ein Modifikations- und Annullationsrecht gegenüber Notverordnungen des Bundesrates, welches sie durch die Ergreifung eigener Massnahmen mittels ihrer verfassungsunmittelbaren Notverordnungs Kompetenzen oder mittels dringlichem Bundesgesetz ausüben kann.

In vier weiteren Sitzungen bis zur Herbstsession 2021 hat die Subkommission entsprechende Vorschläge des Sekretariates zur Änderung der geltenden rechtlichen Bestimmungen beraten und dann diese ihrer Plenarkommission zusammen mit einem erläuternden Bericht unterbreitet.

1.5 Die Beratung der Vorlage in der SPK des Nationalrates inkl. Stellungnahmen der Verwaltungsdelegation und des Büros

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 15. Oktober 2021 eine erste Beratung der Vorlage vorgenommen. In der provisorischen Gesamtabstimmung stimmte sie dieser mit 24 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung zu und unterbreitete sie der Verwaltungsdelegation (VD) und dem Büro des Nationalrates zur Stellungnahme.

Die VD begrüsst die Vorlage, welche ihrer Ansicht nach wichtige Präzisierungen enthält, mit denen die Räte und die parlamentarischen Organe in künftigen Krisenzeiten schneller und flexibler agieren und ihre Notrechtskompetenzen wahrnehmen können. In ihrer Stellungnahme vom 8. Dezember 2021 hat die VD verschiedene Fragen zum Funktionieren der neuen Verwaltungskommission der Bundesversammlung gestellt. Im vorliegenden Bericht wird an den entsprechenden Stellen auf diese Fragen eingegangen.

Das Büro des Nationalrates unterstützt die Vorlage und begrüsst insbesondere die Präzisierungen bezüglich des Zusammentretens der Räte und Kommissionen sowie die Regelung der virtuellen Sitzungen. In seiner Stellungnahme vom 13. Dezember 2021 hat das Büro Anträge zur Zusammensetzung der neuen Verwaltungskommission sowie zur Einsetzung von Subkommissionen gestellt. Die Entscheide der SPK hierzu sind bei den Ausführungen zu den entsprechenden Bestimmungen dargestellt. Im Weiteren hat das Büro eine Frage zur Befristung von Artikel 7 des Epidemiengesetzes gestellt, welche im Bericht unter Ziff. 3.2.5.4 abgehandelt ist.

Die SPK hat an ihrer Sitzung vom 27. Januar 2022 von diesen Stellungnahmen Kenntnis genommen und die verlangten Klärungen im vorliegenden Bericht vorgenommen. Schliesslich hat die Kommission in der definitiven Gesamtabstimmung den drei Erlassentwürfen einstimmig zugestimmt. Auf die Durchführung einer Vernehmlassung wurde gemäss Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe a Vernehmlassungsgesetz verzichtet, da in der Vorlage Fragen der Organisation, des Verfahrens und der Zuständigkeiten des Parlamentes geregelt werden, welche keine externen Akteure betreffen. Der Bundesrat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme.

1.6 Behandlung einer Petition

Im Rahmen dieser Vorlage hat die Kommission auch die Petition 21.2010 «Komitee Frühling2020. Ausserparlamentarische unabhängige Untersuchungskommission betreffend die Ausrufung der ausserordentlichen Lage im Frühling 2020» gemäss Artikel 126 Absatz 2 ParlG behandelt. In der Kommission wurde kein Antrag gestellt für

die Schaffung der rechtlichen Grundlage einer entsprechenden ausserparlamentarischen Kommission, da sich schon genügend Organe mit der Evaluation der Ereignisse im Frühling 2020 befassen.

2 Ausgangslage: Rechtliche Grundlagen und Praxis während der Pandemie

Im Hinblick auf die Klärung des Handlungsbedarfs sollen die bestehenden rechtlichen Grundlagen sowie die Praxis während der Pandemie analysiert werden. Nachfolgend soll die Analyse für die vier Themenbereiche «Zusammentreten von Kommissionen und parlamentarische Leitungsorgane», «Zusammentreten der Räte», «Nutzung parlamentarischer Instrumente» und «Ausübung von Notrechtskompetenzen» vorgenommen werden.

2.1 Zusammentreten von Kommissionen, parlamentarische Leitungsorgane

2.1.1 Rechtliche Grundlagen

2.1.1.1 Relevante Bestimmungen

Tagungsrecht der Kommissionen: Abgrenzung der Befugnisse der Kommissionen gegenüber den Befugnissen der parlamentarischen Leitungsorgane

- a. Selbstbefassungsrecht: Gemäss Artikel 44 des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) (insb. Abs. 1 Bst. c und d) verfügen die Kommissionen über ein «Selbstbefassungsrecht»: in ihren Zuständigkeitsbereichen verfolgen sie die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen und arbeiten dazu Vorschläge aus.
- b. Personelle und finanzielle Mittel von Kommissionen: Die Koordinationskonferenz (KoKo: Büro Nationalrat und Büro Ständerat) hat gestützt auf Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe c ParlG das Recht, Weisungen zu erlassen über die Zuteilung der personellen und finanziellen Mittel an die Organe der Bundesversammlung. Artikel 65 Absatz 3 ParlG bestimmt, dass wenn Dienststellen der Parlamentsdienste für Organe der Bundesversammlung tätig sind, sie nach deren Weisungen arbeiten.
- c. Ausübung des Hausrechts: Die Ratspräsidien bzw. die Verwaltungsdelegation (VD) sind für die Ausübung des Hausrechts (Art. 69 ParlG) zuständig. Daraus wurde die Verantwortlichkeit für gesundheitspolitische Massnahmen im Parlamentsgebäude abgeleitet. Gemäss Notiz des Rechtsdienstes vom 30. März 2020 legen die Ratspräsidien auch fest, «unter welchen Voraussetzungen die parlamentarischen Organe tagen».
- d. Artikel 9 Absatz 1 des Geschäftsreglements des Nationalrates (GRN, SR 171.13) bzw. Artikel 6 Absatz 1 des Geschäftsreglements des Ständerates



Ausdrucks; Ziff. 2 Ersatz eines Ausdrucks; Ziff. 3 Ersatz eines Ausdrucks

Antrag der Kommission

Festhalten

Ch. I remplacement d'une expression; art. 37 al. 2 let. c; 38 titre, al. 1–5; ch. III ch. 1 remplacement d'une expression; ch. 2 remplacement d'une expression; ch. 3 remplacement d'une expression

Proposition de la commission

Maintenir

Angenommen – Adopté

2. Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Verbesserungen der Funktionsweise des Parlamentes, insbesondere in Krisensituationen)

2. Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Amélioration du fonctionnement du Parlement, notamment en situation de crise)

Titel; Ziff. I; Ziff. II Ersatz eines Ausdrucks

Antrag der Kommission

Festhalten

AB 2023 S 58 / BO 2023 E 58

Titre; ch. I; ch. II remplacement d'une expression

Proposition de la commission

Maintenir

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Das Geschäft geht zurück an den Nationalrat. Nun gebe ich das Wort noch einmal dem Berichterstatter zur Petition 21.2010 des Komitees Frühling 2020, "Ausserparlamentarische unabhängige Untersuchungskommission betreffend die Ausrufung der ausserordentlichen Lage im Frühling 2020".

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Die Kommission hat diese Petition gemäss Artikel 126 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes behandelt. Es wurde kein Antrag zu ihrer Umsetzung gestellt.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Damit sind wir bereits am Ende der Tagesordnung angelangt. Wir sind nun von der Vertreterin und vom Vertreter des Kantons Neuenburg herzlich zu einem Apéro eingeladen. Ich freue mich sehr, mit Ihnen anzustossen.

Schluss der Sitzung um 10.40 Uhr

La séance est levée à 10 h 40

AB 2023 S 59 / BO 2023 E 59