



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**

*Fortsetzung – Suite*

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  
édicte par le Conseil fédéral  
en temps de crise**

*Fortsetzung – Suite*

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)





**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)**

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Es gibt noch eine sehr erfreuliche Nachricht. Wir haben heute ein Geburtstagskind unter uns. Ich gratuliere unserem Kollegen Jacques Bourgeois ganz herzlich zum Geburtstag! (*Beifall*)

**Art. 2 Abs. 3bis**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Art. 2 al. 3bis**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 10a**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag Schwander*

*Abs. 2*

Ein Ratsmitglied kann virtuell an den Ratssitzungen teilnehmen, wenn es aufgrund einer behördlichen Anordnung an der physischen Teilnahme gehindert wird. Es informiert rechtzeitig die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten.

*Schriftliche Begründung*

Der Begriff "ein Fall höherer Gewalt" ist extrem missbrauchsanfällig. Bisher galt, dass "wer wegen Krankheit, Unfall, Todesfall im engen Familienkreis oder Mutterschaft abwesend ist, auf den online publizierten Abstimmungsprotokollen (sogenannten Namenslisten) als entschuldigt aufgeführt" wird. Gemäss der Formulierung der SPK-N ist nicht klar, ob z. B. ein krankes Ratsmitglied zukünftig vom Krankenbett aus virtuell an den Ratssitzungen teilnehmen darf oder nicht.

**Art. 10a**

*Proposition de la commission: FF*

*Proposition Schwander*

*Al. 2*

Un député peut participer en ligne à des débats de son conseil s'il ne peut y participer physiquement en raison de mesures prises par une autorité. Il en informe le président du conseil en temps voulu.

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Der Einzelantrag Schwander wurde zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*

*Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 32**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag Schwander*

*Abs. 1*

Die Bundesversammlung versammelt sich im Parlamentsgebäude in Bern.

*Abs. 3*

Ist ein Zusammentreten im Parlamentsgebäude in Bern nicht möglich, so kann die Koordinationskonferenz beschliessen, dass die Bundesversammlung an einem anderen Ort tagt.



*Schriftliche Begründung*

Der Sitz der Bundesversammlung ist nicht irgendein Ort in Bern, sondern das Parlamentsgebäude am Bundesplatz 3 in der Stadt Bern.

**Art. 32**

*Proposition de la commission: FF*

*Proposition Schwander*

*Al. 1*

L'Assemblée fédérale siège au Palais du Parlement à Berne.

*Al. 3*

Lorsque l'Assemblée fédérale ne peut se réunir au Palais du Parlement à Berne, la Conférence de coordination peut désigner un autre lieu.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24656)

Für den Antrag der Kommission ... 138 Stimmen

Für den Antrag Schwander ... 49 Stimmen

(1 Enthaltung)

AB 2022 N 400 / BO 2022 N 400

**Art. 32a, 33a**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 45a**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Proposition de la commission: FF*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24657)

Für den Antrag der Mehrheit ... 108 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 80 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Art. 45b**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Proposition de la commission: FF*

*Erste Abstimmung – Premier vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24658)

Für den Antrag der Mehrheit ... 129 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 60 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24662)

Für den Antrag der Mehrheit ... 118 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 70 Stimmen

(0 Enthaltungen)



*Dritte Abstimmung – Troisième vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24659)

Für den Antrag der Mehrheit ... 113 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit III ... 74 Stimmen

(1 Enthaltung)

**Ziff. II, Anhang 1**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Ch. II, annexe 1**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**3. Geschäftsreglement des Nationalrates (Verbesserungen der Funktionsweise des Parlamentes, insbesondere in Krisensituationen)**

**3. Règlement du Conseil national (Amélioration du fonctionnement du Parlement, notamment en situation de crise)**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Titre et préambule, ch. I introduction**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14 Abs. 1**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag Aeschi Thomas*

Unverändert

*Schriftliche Begründung*

An der bisherigen Formulierung ist festzuhalten: "Jede Kommission kann mit Zustimmung des Büros aus ihrer Mitte Subkommissionen einsetzen." Der Genehmigungsvorbehalt für neue Subkommissionen durch das Büro-N führte in der Vergangenheit zu einer gewissen Mässigung bei der Schaffung von neuen Subkommissionen. Gleichzeitig gab es keine unbegründete Ablehnung von Anträgen der Sachbereichskommissionen auf Einsetzung neuer Subkommissionen. Weil sich die bisherige Regelung bewährt hat, soll an dieser festgehalten werden.

**Art. 14 al. 1**

*Proposition de la commission: FF*

*Proposition Aeschi Thomas*

Inchangé

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24660)

Für den Antrag der Kommission ... 138 Stimmen

Für den Antrag Aeschi Thomas ... 47 Stimmen

(2 Enthaltungen)

**Art. 57 Abs. 4 Bst. e***Neuer Antrag der Kommission*

e. entschuldigt ist; als entschuldigt gilt, wer sich spätestens bis zu Sitzungsbeginn aufgrund eines Auftrages einer ständigen Delegation gemäss Artikel 60 ParlG oder wegen Todesfalls im engen Familienkreis, Mutterschaft, Vaterschaft, Unfall oder Krankheit für die ganze Sitzung abgemeldet hat.

*Schriftliche Begründung*

Seit dem 1. Januar 2021 gibt es in der Schweiz einen Vaterschaftsurlaub für die Dauer von zwei Wochen. Die Staatspolitische Kommission erachtet es als richtig, dass den Vätern im Parlament nun für die Dauer ihres Vaterschaftsurlaubes die gleichen Rechte zustehen wie den Müttern im Parlament. Beziehen also Väter ihren Vaterschaftsurlaub während einer Session des Nationalrates, so sollen sie auf den Namenslisten der Abstimmungen als entschuldigt aufgeführt werden. Längere unentschuldigte Abwesenheiten erwecken immer wieder öffentliches Interesse und fallen insbesondere auch bei Auswertungen des Abstimmungsverhaltens ins Gewicht. Deshalb soll die vorgeschlagene Änderung rückwirkend ab Beginn der neuen Regelung für den Vaterschaftsurlaub gelten. Dies bedeutet, dass die elektronischen Namenslisten seit dem 1. Januar 2021 entsprechend abgeändert werden und die paar wenigen betroffenen Ratsmitglieder für die Zeit ihres Vaterschaftsurlaubes gemäss Erwerbsersatzgesetz als entschuldigt geführt werden. Diese kleine Änderung des Ratsreglementes kann im Rahmen dieser Vorlage vorgenommen werden, welche neben Bestimmungen betreffend die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung in Krisensituationen auch einige weitere parlamentsrechtliche Änderungen enthält.

**Art. 57 al. 4 let. e***Nouvelle proposition de la commission*

e. excusé; le député qui, avant le début de la séance, a annoncé son absence pour l'ensemble de la séance en raison d'un mandat qui lui a été confié par une délégation permanente au sens de l'article 60 LParl ou pour cause de décès d'un parent proche, de maternité, de paternité, d'accident ou de maladie est considéré comme excusé.

*Développement par écrit*

Depuis le 1er janvier 2021, il existe un congé de paternité de deux semaines en Suisse. La Commission des institutions politiques considère qu'il est légitime que les députés disposent des mêmes droits durant leur congé de paternité que les députées durant leur congé de maternité. Si les députés sont en congé de paternité lors d'une session du Conseil national, ils doivent être mentionnés comme excusés sur les listes nominatives. Les absences prolongées non justifiées suscitent régulièrement l'intérêt du public et sont particulièrement importantes pour les analyses de votes. C'est pourquoi la modification proposée doit entrer en vigueur avec effet rétroactif à partir de l'entrée en vigueur du congé de paternité. Cela signifie que, à partir du 1er janvier 2021, les listes électroniques doivent être modifiées en conséquence, et que les quelques députés concernés doivent être marqués comme excusés pour la durée de leur congé de paternité, conformément à loi fédérale sur les allocations pour perte de gain. II

AB 2022 N 401 / BO 2022 N 401

peut être procédé à cette petite modification du Règlement du Conseil national dans le cadre de ce projet, qui comprend non seulement des dispositions concernant la capacité d'action du Parlement en situation de crise, mais aussi quelques autres modifications du droit parlementaire.

**Ziff. II***Antrag der Kommission: BBI**Neuer Antrag der Kommission**Abs. 1*

Das Büro des Nationalrates bestimmt unter Vorbehalt von Absatz 2 das Inkrafttreten.

*Abs. 2*

Artikel 57 Absatz 4 Buchstabe e tritt rückwirkend auf 1. Januar 2021 in Kraft.

**Ch. II***Proposition de la commission: FF*

*Nouvelle proposition de la commission**Al. 1*

Le Bureau du Conseil national fixe la date de l'entrée en vigueur, sous réserve de l'alinéa 2.

*Al. 2*

L'article 57 alinéa 4 lettre e entre en vigueur avec effet rétroactif au 1er janvier 2021.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24661)

Für den neuen Antrag der Kommission ... 164 Stimmen

Für den Antrag der Kommission ... 15 Stimmen

(8 Enthaltungen)

**Block 2 – Bloc 2***Oberste Leitung der Parlamentsverwaltung**Direction suprême de l'administration parlementaire*

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Herr Gerhard Pfister vertritt seine Minderheit und äussert sich auch für die Mitte-Fraktion.

**Pfister** Gerhard (M-E, ZG): Ich spreche, wie es gesagt wurde, gleich in einem Votum zu meiner Minderheit und für die Fraktion zu den Minderheiten im Block 2, wo es um die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung geht.

Zuerst zur Minderheit bei Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe d: Hier beantragt Ihnen meine Minderheit, dass der Generalsekretär oder die Generalsekretärin der Bundesversammlung nicht mehr von der Koordinationskonferenz gewählt und von der Bundesversammlung bestätigt, sondern direkt von der Bundesversammlung gewählt wird. Sie müssen sich vergegenwärtigen, was der Sinn dieser Vorlage ist. Der Sinn dieser Vorlage ist es gerade, dass die Rechte und die Einflussmöglichkeiten des Parlamentes gestärkt werden und dass gewichtige Entscheide, besonders natürlich in Krisenzeiten, nicht mehr nur von einer sehr kleinen Gruppe von Parlamentariern und Parlamentarierinnen getroffen werden. Die Stärkung des Parlamentes gegenüber der Verwaltung, aber auch die Stärkung der Bundesversammlung und ihrer Rechte gegenüber kleinen Ausschüssen des Parlamentes müssen aber nicht nur in Krisenzeiten geprüft werden, sondern generell, und sie müssen vermehrt ins Auge gefasst werden.

Alles, was Sie hier drin machen, ist grundsätzlich politisch. Alles, was ein Parlament macht, ist grundsätzlich politisch. Das wenigste hier drin ist bloss ein administrativer Akt, und auch die Wahl des Generalsekretärs der Bundesversammlung gehört eben nicht in die Hände einer kleinen Gruppe von Parlamentariern, sondern vollumfänglich in die Verantwortung der Bundesversammlung. Denn der Generalsekretär, die Generalsekretärin ist zu hundert Prozent immer allen Mitgliedern der Bundesversammlung rechenschaftspflichtig und nicht nur den jeweilig wechselnden Mitgliedern der Koordinationskonferenz oder des Büros. Aus diesem Grund bitte ich Sie, hier der Minderheit zuzustimmen.

Bei Artikel 38 Absatz 1 bitte ich Sie namens der Fraktion, dem Minderheitsantrag Moret Isabelle zuzustimmen. Es geht hier um eine minimale Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit. Wir sind der Meinung, dass in der neu zu schaffenden Verwaltungskommission nicht nur die Präsidentinnen und Präsidenten, sondern auch die Vizepräsidentinnen und -präsidenten Einsitz nehmen sollten. Wir sind der Meinung, dass es sinnvoll ist, wenn künftige Präsidentinnen und Präsidenten der Räte ein Jahr vor ihrem eigentlichen Amtsantritt in dieser neu zu schaffenden Verwaltungskommission Einsitz nehmen. Sie sind dann nicht direkt in der Verantwortung, sondern haben ein Jahr Zeit, um sich mit den Anliegen und Diskussionsgegenständen dieser Kommission auseinandersetzen und mitdiskutieren zu können. Das wäre unserer Ansicht nach der Kontinuität und dem Wissenstransfer und damit der Stärkung der Anliegen des Parlamentes förderlich.

Den Einzelantrag Aeschi Thomas bei Artikel 38 lehnen wir hingegen ab. Die Verwaltungskommission soll eben gerade nicht ein zweites Ratsbüro, eine zweite Koordinationskonferenz sein, sondern ihr soll die oberste Leitung der Aufsicht über die Parlamentsverwaltung obliegen, und zwar dort, wo die Parlamentsverwaltung zusammen mit den Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten die wesentlichen operativen Aufgaben des Ratsbetriebs übernimmt. Die Aufsicht darüber soll eben gerade unabhängig von den zu Beaufsichtigenden sein. Gerade das ist etwas, das mit der jetzigen Organisationsform, in der wir aufgestellt sind, eben nicht der Fall ist. Gerade das will die SPK mit dieser Vorlage und der Einführung der Verwaltungskommission im Sinn einer parlamentarischen Good Governance ändern.



Gerade das ist eben eines der Probleme: Die Aufsicht ist abhängig von den Leistungen der Beaufsichtigten und kann damit ihre Aufsichts- und Kontrollfunktion nicht ausreichend wahrnehmen. Das ist das Grundproblem, das Kollege Aeschi – wenn er denn im Saal wäre – in vielen Voten im Büro und auch uns persönlich gegenüber oft moniert hat. Das ist genau das Grundproblem, das Herr Aeschi zu Recht moniert hat: dass die Beaufsichtigten selber dienstleistend tätig sind gegenüber denjenigen, die sie zu beaufsichtigen haben. Deshalb verstehe ich persönlich den Antrag Aeschi Thomas nicht. Er widerspricht jetzt eigentlich dem, was er jahrelang wollte und wofür er jahrelang gekämpft hat.

Den neuen Antrag der Kommission bei Artikel 3 Absatz 3 für ein Taggeld beim Vaterschaftsurlaub unterstützen wir selbstverständlich, nachdem Sie jetzt auch im Block 1 diesen Entscheid ja gefällt haben.

**Moret** Isabelle (RL, VD): Ma proposition de minorité porte sur un élément précis, à savoir l'inclusion des premiers vice-présidents dans la composition de la Commission administrative.

Pour mémoire, il est prévu, dans le projet de la commission, de remplacer la Délégation administrative par un organe appelé à fonctionner davantage comme une commission permanente. La Commission administrative comprendrait quatre conseillers nationaux et quatre conseillers aux Etats en tant que membres permanents, auxquels on ajouterait les deux présidents des chambres durant leur année de présidence.

Actuellement, les futurs présidents restent trois ans au bureau et donc trois ans à la Délégation administrative, puisqu'ils entrent à la Délégation administrative et au bureau en tant que deuxièmes vice-présidents, puis y restent en tant que premiers vice-présidents, avant d'y siéger lors de leur année de présidence. De ce fait, un tournus important est observé au sein de la Délégation administrative, ce qui empêche d'acquérir une certaine expérience.

L'avantage de la proposition de la commission, en dotant la Commission administrative de membres permanents, c'est qu'on s'assurerait que l'expérience puisse être transmise plus longuement, ce qui permettrait également d'accroître cette expérience. Toutefois, il faut bien se rendre compte que, dans la situation actuelle, si on prend l'exemple du bureau, le deuxième vice-président, lorsqu'il rejoint le bureau, entre dans un organe qui fonctionne déjà, où les gens se connaissent bien. Ainsi, lorsqu'il débarque tout à coup comme deuxième vice-président, il doit s'intégrer,

AB 2022 N 402 / BO 2022 N 402

comprendre comment la commission fonctionne. Les choses iront mieux quand il sera premier vice-président, puis il sera entièrement intégré lorsqu'il sera président. En résumé, s'il reste trois ans avant de devoir s'en aller, c'est "trois petits tours et puis s'en va". Avec la composition de la Commission administrative défendue par la majorité de la commission, ce n'est plus "trois petits tours et puis s'en va", mais cela revient à passer en coup de vent. Ainsi, l'année où le président accède au perchoir, hop! il débarque brusquement au milieu de la Commission administrative, dont il ne connaît pas le fonctionnement, et dans laquelle il n'a pas eu l'occasion de voir son prédécesseur fonctionner.

Pour ma part, j'aurais préféré que les deux deuxièmes vice-présidents soient membres de la Commission administrative mais, au sein de la commission, les discussions ont montré que cela aurait fait un peu trop de monde puisque, au lieu d'avoir la formule quatre plus quatre plus quatre, on aurait, en intégrant les deuxièmes vice-présidents, la formule quatre plus quatre plus six. Pour cette raison, j'ai proposé le compromis impliquant que lorsque le futur président du conseil est premier vice-président, il puisse déjà entrer dans la Commission administrative de manière à ce que, lorsqu'il prend la présidence du conseil, il connaisse déjà le fonctionnement de cette commission, et que cela ne représente pas un souci supplémentaire parmi ses nombreuses obligations.

Un argument qui plaide dans ce sens est le suivant: vis-à-vis des parlementaires et de l'extérieur, le président représente l'institution. Les parlementaires appellent le président pour des choses extrêmement importantes et d'autres qui le sont parfois un peu moins: cela peut aller de la manière dont s'ouvrent les portes d'entrée du Parlement aux questions de sécurité, avec des détails dont vous n'imaginez même pas l'importance.

Certes, tout cela relèvera ensuite de la compétence de la Commission administrative, qui aura un président, mais je suis curieuse de savoir si vous vous adresserez vraiment au président de la Commission administrative ou au président de votre chambre. Vis-à-vis de l'extérieur, les présidents du Parlement – le président du Conseil national et le président du Conseil des Etats – devront mettre en oeuvre les décisions de la Commission administrative. Ils assumeront vis-à-vis de l'extérieur toutes les décisions administratives qui seront prises. Prenez un seul exemple: la pose des plexiglas, qui pourrait être décidée par la Commission administrative. Ce sera tout de même aux présidents des deux chambres de s'exprimer sur ces plexiglas alors que, en fait, ils n'auront peut-être pas eu le poids nécessaire pour faire valoir leur opinion au moment de la prise de décision



au sein de la Commission administrative.

Voilà pourquoi je propose que les présidents des conseils ne fassent pas qu'un passage éclair lors de leur présidence au sein de cette Commission administrative, mais que vous leur laissiez la chance de comprendre le fonctionnement de cette commission au moins durant l'année où ils occupent la première vice-présidence. Je vous remercie donc de bien vouloir soutenir cette proposition de minorité.

**Steinemann** Barbara (V, ZH): Die Subkommission "Parlament in Krisensituationen" hat sich auch intensiv mit den Fragen rund um die parlamentarischen Leitungsorgane beschäftigt. Jenseits des Notstandsmanagements beantragen wir eine kleine Reform über die Führung unserer Räte. In diesem Sinne soll eine neue, kontinuierlicher zusammengesetzte Verwaltungskommission an die Stelle der heutigen Verwaltungsdelegation treten. Die Subkommission hat Verbesserungspotenzial ja in erster Linie bei den fehlenden Ressourcen und teilweise trägen Strukturen ausgemacht. Um eine Notverordnung zu erlassen, benötigen die beiden Räte Ressourcen, und damit ist in erster Linie Wissen gemeint, das heute in der Verwaltung angesiedelt ist.

Vorzugsweise sollen erfahrene, langjährige Parlamentsmitglieder in dieser neuen Verwaltungskommission Einsitz nehmen. Mit je vier ständigen Mitgliedern aus Stände- und Nationalrat, zu Beginn der Legislatur auf vier Jahre gewählt, wollen wir auf Kontinuität setzen. Ein eigenes Sekretariat soll die Entflechtung zwischen dem Aufsichtsorgan über die Parlamentsdienste und der Leitung der Parlamentsdienste sicherstellen. Die neue Verwaltungskommission hat eigene Budgetkompetenzen, ist neu für die Anstellung der Kommissionssekretäre zuständig und soll ein eigenes Sekretariat und damit die Unabhängigkeit garantiert erhalten. Artikel 38 des Parlamentsgesetzes ist entsprechend neu formuliert worden, was die SVP-Fraktion begrüsst.

Die beiden aktuellen Ratspräsidien gehören unserer Ansicht nach auf jeden Fall dazu, sie sind dann die Mitglieder Nummer neun und zehn und die Einzigen, die jährlich wechseln. Umstritten ist hier ja nur, ob auch die Vizepräsidien der Räte dazugehören sollen. Weil wir dieses neue Gremium schlank und beweglich gestalten wollen, lehnen wir den Minderheitsantrag Moret Isabelle ab, wonach auch die vier Vizepräsidien in der Verwaltungskommission Einsitz nehmen können.

Bei Artikel 37 Absatz 2 folgt die SVP-Fraktion mehrheitlich dem Antrag Pfister Gerhard, wonach der Generalsekretär in Zukunft nicht mehr von der Koordinationskonferenz, sondern neu vom Parlament gewählt werden soll.

**Glättli** Balthasar (G, ZH): Auch wir empfehlen Ihnen hier mit der Minderheit, diese neue respektive gewandelte Institution zu schaffen, und zwar eine Verwaltungskommission mit mehr Kontinuität anstelle der heutigen Verwaltungsdelegation, die ja auch vom ständigen Wechsel geprägt ist.

Vorab vielleicht etwas, was man der Korrektheit halber auch sagen muss: Dass dieser Wechsel so erfolgt, ist keine zwingende Notwendigkeit. Unsere jetzige Praxis, wonach die Präsidentinnen sowie die ersten und zweiten Vizepräsidenten in die Verwaltungsdelegation aufgenommen werden, ist nicht von Gesetzes wegen vorgeschrieben. Grundsätzlich hätte man ein anderes Modell auch einfach durch eine andere Praxis umsetzen können. Allerdings wäre dann nicht gewährleistet gewesen, dass wirklich auch von allen, zumindest von allen grösseren Fraktionen auch jemand dabei ist. Entsprechend ist es aus Sicht der Grünen zu begrüßen, wenn man diesen Wechsel jetzt auch mit einer formell-gesetzlichen Grundlage ins Leben ruft.

Ich kann einfach sagen, dass mich das eigentlich immer schon etwas gestört hat. Eine Institution wie in Deutschland der sogenannte Ältestenrat – es wurde von Frau Marti gesagt – ist vermutlich grundsätzlich geeigneter, um auch eine gewisse Kontinuität in diesen Entscheidungen herzustellen. Ich habe das auch selbst erlebt: In meiner Zeit vor der Wahl in den Nationalrat haben wir im Parlament der Stadt Zürich eine entsprechende Reorganisation vorgenommen. Wir waren der Meinung, dass man diese Entscheidungen vom Amt des Ratspräsidiums trennen müsste, anstatt sie dann auch noch den Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten aufzuoktroieren. Es ist aber richtig und wichtig, dass eine Verbindung zum Büro besteht, und es macht auch Sinn, dass diese dann jeweils durch das Ratspräsidium wahrgenommen wird.

Bezüglich der Minderheit Moret Isabelle ist es so, dass wir der Meinung sind, dass man dieses Gremium nicht noch unnötig vergrössern sollte. Es wird jetzt schon grösser, als es heute ist. Gerade wenn wir jetzt unter der Themensetzung "auch in der Krise handeln" unterwegs sind, ist festzuhalten, dass es nicht so ist, dass grösser immer besser oder einfacher ist. Entsprechend meine ich, dass es sinnvoll wäre, hier bei der Mehrheit zu bleiben.

Ich muss Ihnen sagen, dass ich für die Argumentation der Minderheit Pfister Gerhard bezüglich der Wahl des Generalsekretärs durchaus ein gewisses Verständnis habe. Ich glaube aber auch, dass man sich ganz klar bewusst sein muss, dass diese Loyalität, die Kollege Pfister erwähnt hat, sicher eine sein muss – und es heute auch ist –, die nicht an einzelne Mitglieder dieses Rates gerichtet ist, sondern an jedes einzelne Mitglied des



Rates. Das ist die Erwartung, die wir auch bei der Variante der Mehrheit haben. Das ist mit diesem Job, glaube ich, schon fast intrinsisch verbunden. Wenn man diese Haltung nicht hat, dann ist man oder frau für diesen Job auch nicht geeignet.

Zum Schluss noch zum Vaterschaftsurlaub: Da nehmen wir den neuen Antrag der Kommission an.

**AB 2022 N 403 / BO 2022 N 403**

Noch ganz zum Schluss zum Einzelantrag Aeschi Thomas: Ich denke, dass es eben gerade im Sinne auch dieser Kontinuität sinnvoll ist, wenn wir jetzt nicht noch die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten in diese Verwaltungskommission aufnehmen. Auch dort, glaube ich, ist die Rolle eine etwas andere. Die Fraktionspräsidien sind gut im Büro aufgehoben.

**Fluri Kurt** (RL, SO): Bei Artikel 37 Absatz 2 Litera b ist unsere Fraktion nicht ganz einheitlicher Meinung; Sie finden zwei Mitglieder unserer Delegation bei der Minderheit. Die Fraktion hat sich allerdings mehrheitlich für die Fassung der Kommissionsmehrheit ausgesprochen, also wie vorgesehen für die Wahl des Generalsekretärs oder der Generalsekretärin durch die Koordinationskonferenz. Wir sind der Auffassung, dass dies kein Amt ist, das primär aufgrund parteipolitischer Überlegungen zugeordnet werden sollte, sondern dass eben die fachliche, administrative Kompetenz im Vordergrund stehen sollte. Zur Definition dieser Kompetenz und zu deren Würdigung ist die Koordinationskonferenz unseres Erachtens besser geeignet als die Parlamentskammern. Wir bitten Sie also, hier der Mehrheit zu folgen.

Bei Artikel 38 Absatz 1 und dem Antrag der Minderheit Moret Isabelle ist die Mehrheit unserer Fraktion der Auffassung, dass man den Minderheitsantrag unterstützen sollte. Die kleine Minderheit unserer Fraktion ist der Auffassung, dass ein Gremium von zehn Mitgliedern besser geeignet ist, diese Aufgaben effizient wahrzunehmen, als ein Gremium von zwölf Mitgliedern. Aber auch das wird bei der Beurteilung der Gesamtvorlage kein Casus Belli sein. Die Mehrheit der Fraktion unterstützt also den Antrag der Minderheit Moret Isabelle.

Selbstverständlich lehnen wir den Einzelantrag Aeschi Thomas ab. Sinn dieser neuen Verwaltungskommission ist es ja gerade nicht, dass dort auch Büromitglieder Einsitz nehmen. Wir können uns hier vollumfänglich den Ausführungen von Herrn Pfister anschliessen und bitten Sie deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

Ebenso klar unterstützen wir den Antrag der SPK-N bezüglich Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub.

**President** (Candinas Martin, emprim vicepresidente): (*discurra sursilvan*) Il chancelier federal renunzia da prender il pled.

**Rutz Gregor** (V, ZH), für die Kommission: In Block 2 geht es um die Stärkung der Leitung der Parlamentsverwaltung. Dies soll nach Auffassung der Staatspolitischen Kommission so geschehen, dass die Mitglieder ihr länger angehören und somit eine kontinuierliche Arbeit ermöglichen sollen. Insbesondere auch in Krisenzeiten sollen Infrastruktur und Ressourcen rasch zur Verfügung gestellt werden können. Darum handelt es sich bei der neuen Verwaltungskommission, die Ihnen beantragt wird, nicht mehr um eine Delegation des Büros, sondern um eine eigenständige Kommission beider Räte, welche sich namentlich auch aus Ratsmitgliedern zusammensetzen soll, die den Parlamentsbetrieb gut kennen.

Die Verwaltungsdelegation, die sich aus den sechs Mitgliedern der Ratspräsidien beider Räte zusammensetzt und die für die Leitung der Parlamentsverwaltung zuständig ist, soll neu durch eine Verwaltungskommission abgelöst werden. Diese soll aus je vier für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählten Mitgliedern von National- und Ständerat sowie den Präsidentinnen und Präsidenten beider Räte bestehen. Dieses Organ soll – wie bisher die Verwaltungsdelegation – für die oberste Leitung der Parlamentsdienste zuständig sein. Die Verwaltungskommission hat sicherzustellen, dass die Bundesversammlung und ihre Organe über die nötigen Ressourcen und Infrastrukturen verfügen.

Die Minderheit Moret Isabelle beantragt, dass auch die ersten Vizepräsidenten beider Räte der Verwaltungskommission angehören. Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission würde damit das Kernanliegen des Vorschlags, eine personelle Entflechtung zwischen den verschiedenen Organen, unterlaufen. Darum empfiehlt Ihnen die Mehrheit, hier anders zu votieren.

Im Rahmen seines Einzelantrages stellt Kollege Aeschi sodann die Frage, warum die ständigen Mitglieder der Verwaltungsdelegation nicht gleichzeitig dem Büro ihres Rates angehören dürfen oder, anders formuliert, warum die Fraktionspräsidenten gemäss der neuen Bestimmung nicht Mitglieder der Verwaltungskommission sein können. Auch die Antwort auf diese Frage findet der geneigte Leser im Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 27. Januar 2022. Mit der Schaffung der Verwaltungskommission soll eine grössere personelle Kontinuität in der Parlamentsführung erreicht werden. Die personelle Verflechtung mit den Büros wird geringer ausfallen, die Büros werden von Verwaltungsaufgaben entlastet. Das ist das Ziel dieser Reform.



Der Verwaltungskommission sollen insbesondere, wie es mehrfach unterstrichen worden ist, erfahrene Ratsmitglieder angehören, die den Parlamentsbetrieb bereits gut kennen. Es wurde hier zu Recht verschiedentlich schon auf den Ältestenrat im Deutschen Bundestag verwiesen, der durchaus als Inspirationsquelle herangezogen werden darf. Neu soll die Verwaltungskommission auch für die Begründung, Änderung oder Beendigung der Arbeitsverhältnisse aller Kommissionssekretäre und nicht nur, wie bisher, jener der Oberaufsichtskommissionen zuständig sein.

Dann kommen wir zur Wahl des Generalsekretärs. Hier schlägt eine Minderheit Pfister Gerhard vor, dass der Generalsekretär der Bundesversammlung neu durch die Vereinigte Bundesversammlung gewählt wird. Heute kann die Bundesversammlung lediglich eine Bestätigung der durch die Koordinationskonferenz getroffenen Wahl vornehmen. Die Minderheit Pfister Gerhard erhofft sich damit eine Stärkung der Leitung der Parlamentsverwaltung; Kollege Pfister hat es ausgeführt. Er hat darauf hingewiesen, dass fast alles, was hier durch uns entschieden wird, politischer Natur sei. Dies ist richtig. Genau aus diesem Grund empfiehlt Ihnen die Mehrheit, diesem Antrag nicht zuzustimmen. Die Mehrheit möchte keine Verpolitisierung des Amtes des Generalsekretärs. Sie empfiehlt Ihnen, beim geltenden Recht zu bleiben. Zudem befürchtet die Mehrheit, dass mit einer Wahl durch die Bundesversammlung vor allem das Amt des Generalsekretärs, nicht aber das Parlament gestärkt würde. Genau das ist aber nicht das Ziel dieser Vorlage, diese möchte das Parlament stärken.

Zuletzt noch der Hinweis, dass auch dieser Block einen neuen Antrag der Kommission enthält. Er bezieht sich auf das Parlamentsressourcengesetz beziehungsweise die dazugehörige Verordnung und steht im Zusammenhang mit dem neu eingeführten Vaterschaftsurlaub. Den Hintergrund habe ich Ihnen bereits in Block 1 erläutert. Dieser Antrag ist unbestritten.

**Cottier** Damien (RL, NE), pour la commission: Dans ce bloc, nous avons, à l'article 37 alinéa 2 lettre d et plusieurs autres articles, la minorité Pfister Gerhard qui propose de modifier le système de nomination du secrétaire général de l'Assemblée fédérale et donc de passer à une élection. Actuellement, la Conférence de coordination propose et l'Assemblée fédérale valide; tous les quatre ans, c'est reconduit, sauf si la Conférence de coordination devait dénoncer le contrat. Avec cette minorité, on passerait à une élection et à une réélection tous les quatre ans par l'Assemblée fédérale. M. Pfister l'a dit tout à l'heure, son but est de renforcer le fonctionnement des Services du Parlement et donc le rôle du secrétaire général. C'est donc ce renforcement qui est visé par cette légitimation plus forte par l'Assemblée fédérale.

La majorité de votre commission estime qu'il y a là un risque de politisation de l'élection. On pourrait d'ailleurs même imaginer, en tout cas lors de la première élection, qu'il y ait plusieurs candidats qui se présentent devant notre assemblée et que des jeux politiques se mettent en place. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission estime qu'il faut renoncer à ce renforcement du poste de secrétaire général. Ce que la commission cherche à faire, c'est à renforcer le Parlement lui-même et non pas ses services administratifs.

A la page 7 du dépliant, à l'article 38 alinéa 1, vous avez une proposition de minorité Moret Isabelle concernant la participation des vice-présidents des conseils à la Commission administrative que nous proposons de créer. Mme Moret l'a expliqué tout à l'heure, son but est d'avoir une certaine

AB 2022 N 404 / BO 2022 N 404

continuité pour les présidents des chambres et qu'ils puissent en quelque sorte s'entraîner en entrant dans cette Commission administrative l'année précédant leur présidence des conseils.

La majorité de la commission vous propose d'y renoncer de manière à déconnecter – c'est vraiment son but – le plus possible la Commission administrative des bureaux, de manière aussi à éviter que la Commission administrative devienne trop grande. M. Glättli l'a dit tout à l'heure au nom de son groupe, il estime que plus grand n'est pas forcément mieux et donc que le nombre de membres ne doit pas trop augmenter. Avec le projet de la commission, on serait à dix, avec la proposition de minorité Moret Isabelle, on serait à douze.

Monsieur Glättli, à titre personnel, je me réjouis que l'on reprenne cette idée que plus grand n'est pas forcément mieux, en période de crise, lorsque nous discuterons de la proposition d'un Conseil fédéral à sept ou à neuf membres; mais cela c'est une parenthèse personnelle.

La commission vous propose de suivre sa majorité et donc de ne pas soutenir la proposition défendue par la minorité Moret Isabelle.

Au même article, la commission propose de rejeter la proposition Aeschi Thomas, pour la même raison, à savoir que la commission souhaite déconnecter le plus possible la Commission administrative des bureaux. C'est la raison pour laquelle elle a proposé que les membres des bureaux ne puissent pas être membres, à l'exception des présidents, de la Commission administrative à créer.

Enfin, nous revenons à l'article 3 alinéa 3 de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires et à l'article



8a alinéa 3 de l'ordonnance relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires – ce sont de longs titres. On revient à cette question du congé de paternité. Tout à l'heure, nous avons corrigé l'oubli, au moment du vote, des parlementaires qui seraient devenus papas et seraient donc mentionnés comme excusés. Ici, il s'agit de la question des indemnités journalières. Actuellement, une maman qui est en congé maternité a droit aux indemnités journalières, alors qu'à cause de cet oubli, un parlementaire homme qui serait devenu papa n'a pas droit à ces indemnités. La commission vous propose de faire cette correction technique qui découle d'un oubli. Elle le fait par cette réforme du fonctionnement du Parlement au lieu de passer par une initiative parlementaire "full-fledged" – si vous me permettez l'expression – une initiative parlementaire complète, avec toute la procédure qui s'y rapporte, un rapport, une consultation et un passage dans les deux conseils, avec un objet séparé.

Cette correction viendrait donc s'ajouter ici. Celle-là, par contre, n'aurait pas d'effet rétroactif. Ce dernier serait trop compliqué à mettre en place; la commission y a donc renoncé.

## **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)**

#### **Art. 37 Abs. 2 Bst. c, d; 65 Abs. 2bis; 140 Abs. 2**

*Antrag der Kommission: BBI*

#### **Art. 37 al. 2 let. c, d; 65 al. 2bis; 140 al. 2**

*Proposition de la commission: FF*

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24663)

Für den Antrag der Mehrheit ... 109 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 75 Stimmen

(0 Enthaltungen)

#### **Art. 38**

*Antrag der Kommission: BBI*

#### *Antrag Aeschi Thomas*

*Abs. 2*

Die ständigen Mitglieder sind gemäss Artikel 43 Absätze 1 und 2 für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.

Nach Möglichkeit ist jede Fraktion ... ist ausgeschlossen.

#### *Schriftliche Begründung*

Es ist nicht ersichtlich, weshalb ausgerechnet die Fraktionspräsidenten nicht Mitglied der Verwaltungskommission, der neu gemäss Absatz 3 die "oberste Leitung der Parlamentsverwaltung" obliegen soll, sein dürfen.

#### **Art. 38**

*Proposition de la commission: FF*

#### *Proposition Aeschi Thomas*

*Al. 2*

Conformément à l'article 43 alinéas 1 et 2, les membres permanents sont désignés pour une durée de quatre ans. Chaque groupe a si possible ... se faire remplacer.

*Abs. 1 – Al. 1*

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24664)

Für den Antrag der Mehrheit ... 132 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 51 Stimmen

(2 Enthaltungen)





*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24665)

Für den Antrag der Mehrheit ... 137 Stimmen

Für den Antrag Aeschi Thomas ... 47 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Ziff. III Einleitung, Ziff. 1**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Ch. III introduction, ch. 1**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. III Ziff. 2**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Neuer Antrag der Kommission*

*Art. 3 Abs. 3*

Während eines Mutterschaftsurlaubes oder eines Vaterschaftsurlaubes wird der Parlamentarierin oder dem Parlamentarier das entgangene Taggeld ausbezahlt. Für die Bemessung eines Mutterschaftsurlaubes oder eines Vaterschaftsurlaubes sind Artikel 35a des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 sowie Artikel 16j und 16k des Erwerbssatzgesetzes vom 25. September 1952 sinngemäss anwendbar.

*Schriftliche Begründung*

Seit dem 1. Januar 2021 gibt es in der Schweiz einen Vaterschaftsurlaub für die Dauer von zwei Wochen. Die Staatspolitische Kommission erachtet es als richtig, dass den Vätern im Parlament nun für die Dauer ihres Vaterschaftsurlaubes die gleichen Rechte zustehen wie den Müttern im Parlament. Können also Parlamentarier während ihres Vaterschaftsurlaubes nicht an Sitzungen parlamentarischer Organe teilnehmen, werden sie mit einem Taggeld entschädigt. Diese kleine Änderung des Parlamentsressourcengesetzes und der entsprechenden Verordnung kann im Rahmen dieser Vorlage vorgenommen werden, welche neben Bestimmungen betreffend die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung in Krisensituationen auch einige weitere parlamentsrechtliche Änderungen enthält. An den Ansprüchen der Mütter wird mit diesem Antrag nichts geändert, d. h., sie erhalten gemäss

AB 2022 N 405 / BO 2022 N 405

den Vorgaben des Arbeitsgesetzes nach wie vor während 16 Wochen Anspruch auf ein Taggeld.

**Ch. III ch. 2**

*Proposition de la commission: FF*

*Nouvelle proposition de la commission*

*Art. 3 al. 3*

Toute députée absente pour cause de congé de maternité et tout député absent pour cause de congé de paternité continue de percevoir l'indemnité journalière. L'article 35a de la loi du 13 mars 1964 sur le travail, ainsi que les articles 16j et 16k de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain, sont applicables par analogie à la durée du congé de maternité ou de paternité.

*Développement par écrit*

Depuis le 1er janvier 2021, il existe un congé de paternité de deux semaines en Suisse. La Commission des institutions politiques considère qu'il est légitime que les députés disposent des mêmes droits durant leur congé de paternité que les députées durant leur congé de maternité. Si, pendant leur congé de paternité, les membres des conseils ne peuvent pas participer aux séances des organes parlementaires, ils perçoivent



une indemnité journalière. Il peut être procédé à cette petite modification de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires et de l'ordonnance correspondante dans le cadre de ce projet, qui comprend non seulement des dispositions concernant la capacité d'action du Parlement en situation de crise, mais aussi quelques autres modifications du droit parlementaire. La proposition ne modifie en rien les droits des mères: elles continuent de percevoir l'indemnité journalière durant 16 semaines, conformément à la loi sur le travail.

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Die Abstimmung gilt auch für Ziffer II Artikel 8a Absatz 3 von Vorlage 2.

*Art. 3 Abs. 3 – Art. 3 al. 3*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24666)

Für den neuen Antrag der Kommission ... 151 Stimmen

Dagegen ... 24 Stimmen

(11 Enthaltungen)

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Ziff. III Ziff. 3**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Ch. III ch. 3**

*Proposition de la commission: FF*

*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)**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Ziff. I**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Titre et préambule, ch. I**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Neuer Antrag der Kommission*

*Art. 8a Abs. 3*

Während des Mutterschaftsurlaubes oder des Vaterschaftsurlaubes hat die Parlamentarierin oder der Parlamentarier Anspruch auf 100 Prozent des entgangenen Taggeldes.



## Ch. II

*Proposition de la commission: FF*

*Nouvelle proposition de la commission*

*Art. 8a al. 3*

Toute députée absente pour cause de congé de maternité et tout député absent pour cause de congé de paternité perçoit l'indemnité journalière.

*Art. 8a Abs. 3 – Art. 8a al. 3*

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Über den neuen Antrag der Kommission wurde bei Ziffer III Ziffer 2 Artikel 3 Absatz 3 von Vorlage 1 abgestimmt.

*Angenommen gemäss neuem Antrag der Kommission*

*Adopté selon la nouvelle proposition de la commission*

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

## Ziff. III

*Antrag der Kommission: BBI*

## Ch. III

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

## Block 3 – Bloc 3

*Nutzung parlamentarischer Instrumente*

*Utilisation des instruments parlementaires*

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Frau Binder vertritt den Antrag ihrer Minderheit und äussert sich auch für die Mitte-Fraktion.

**Binder-Keller** Marianne (M-E, AG): In Block 3 geht es darum, dass die parlamentarischen Instrumente in Krisenzeiten besser genutzt werden können. Es geht vor allem um die Kommissionen. Sie sollen schneller und effizienter reagieren können und auch bessere Instrumente erhalten. Grundsätzlich haben wir festgestellt, dass das Parlament funktioniert hat und die Arbeit schnell wiederaufgenommen werden konnte. Genau in diesen Fragen war aber zu wenig Effizienz vorhanden, weshalb wir Ihnen hier verschiedene Änderungen vorstellen. Es geht um zwei Themen: Einerseits möchten wir die parlamentarischen Instrumente in Krisenzeiten verbessern, damit wir schneller reagieren können. Andererseits möchten wir auch ausserhalb von Krisenzeiten schneller reagieren können. Wenn spätestens eine Woche vor der nächsten Session von beiden Räten gleichlautende Motionen vorliegen, soll der Bundesrat seinen Antrag bis zur Beratung der Motion in derselben Session stellen.

Unsere Minderheit, für die ich nun spreche, lehnt diese Frist ab. Der Bundesrat hat gesagt, er brauche ausserhalb von Krisenzeiten mehr Zeit, um solche Motionen zu behandeln. Es sei der Qualität abträglich, wenn er in der gleichen Session noch handeln müsse. Wir haben uns der Argumentation des Bundesrates angeschlossen und finden, dass wir ihm hier entgegenkommen sollten. Wir bitten Sie, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen.

Die anderen Forderungen des Bundesrates lehnen wir ab. Wir sind tatsächlich der Meinung – es handelt sich hier um eines der Kernthemen dieser Vorlage –, dass der Bundesrat

AB 2022 N 406 / BO 2022 N 406

in Krisenzeiten schneller und effizienter auf die Forderungen des Parlamentes eingehen müsse. Wir werden also dem Antrag der Kommissionsmehrheit zustimmen.





Ein weiteres Thema ist die abstrakte Normenkontrolle, die hier in diesem Block 3 ebenfalls integriert ist. Dazu gibt es einen Antrag der Minderheit I (Glättli) und einen Antrag der Minderheit II (Addor), die tatsächlich erwarten, dass die Rechtmässigkeit von Verordnungen gerichtlich geprüft werden können soll.

Die Mehrheit Ihrer Kommission und auch die Mitte-Fraktion lehnen die Einführung einer solchen abstrakten Normenkontrolle ab. Wir wollen auch kein neues Beschwerderecht schaffen, da dies eine grössere Rechtsunsicherheit nach sich ziehen würde. Wir bitten Sie, uns auch hier zu folgen.

Zusammengefasst bitte ich Sie, hier dem Minderheitsantrag Binder zuzustimmen und ansonsten der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**President** (Candinas Martin, emprim vicepresidente): (*discurra sursilvan*) Il pled per sia minoritad ha signur Glättli. El discurra er gist per la fracziun dals Verds.

**Glättli** Balthasar (G, ZH): Ich spreche zuerst zu meiner Minderheit I und dann noch kurz für die grüne Fraktion. Meine Minderheit bezweckt die Einführung einer abstrakten Normenkontrolle von Notverordnungen. Es ist ganz wichtig zu betonen: Mit der abstrakten Normenkontrolle von Notverordnungen meine ich nicht nur die Notverordnungen des Bundesrates, sondern auch unsere, jene des Parlamentes, denn jene des Bundesrates können wir ja ändern oder aufheben.

Zentral stellen sich Grundrechtsfragen auch dann, wenn eben Notverordnungen durch das Parlament beschlossen würden. Das Parlament hat sich in dieser Krise mit seinen eigenen Notrechtskompetenzen sehr zurückhaltend, wie ich es ausdrücken würde, eingemischt. Dies verdeutlicht jedenfalls allein die Tatsache, dass es das Parlament in dieser Krise nicht geschafft hat, wie die einen sagen, bzw. nicht gewollt hat, wie die anderen sagen, selbst Notverordnungen zu erlassen oder abzuändern. Von dritter Seite wird gar gesagt, es wäre nicht nötig gewesen, dass das Parlament das gewollt hätte. Das Parlament hat daher eher Briefe an den Bundesrat geschrieben.

Trotz allem haben wir etwas gelernt. Ich möchte nun, obwohl ich das nicht gerne tue, zitieren. Ich zitiere aus dem Bericht der Subkommission, weil mein Antrag in der Subkommission noch eine Mehrheit auf sich vereinigt hatte. Ich zitiere jedoch nicht so, wie ich diesen Antrag Glättli ursprünglich begründet habe, sondern wie ihn die Subkommission begründet hat. Er ist dann leider zu einem Minderheitsantrag geworden, wobei Sie dazu beitragen können, dass dieser vernünftige Antrag wieder eine Mehrheit findet. Ich zitiere: "Die Corona-Krise hat gezeigt, dass Notverordnungen des Bundesrates äusserst weitreichende Einschränkungen von zentralen Grundrechten mit sich bringen können, welche über Monate dauern können. Vor diesem Hintergrund ist die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit solcher Eingriffe von zentraler Bedeutung. Die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Eingriffe obliegt gemäss heutigem Recht aber allein dem Bundesrat" – oder dann eben dem Parlament –, "also der Behörde, welche die Verordnungen erlässt. Gemäss Artikel 189 Absatz 4 BV können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates beim Bundesgericht nicht angefochten werden, ausser das Gesetz sieht eine Ausnahme vor. Erst nachträglich können die Gerichte mittels konkreter Normenkontrolle eingreifen."

Wir möchten mit dem Minderheitsantrag I (Glättli) eben genau eine solche Ausnahme schaffen. Wenn Sie den Minderheitsantrag I annehmen, könnte man unmittelbar nach der Publikation einer solchen Notverordnung eben auch eine gerichtliche Beurteilung vornehmen, ohne dass bereits Verurteilungen hätten stattgefunden haben müssen. Niemand wäre gezwungen, einen Anwendungsfall quasi zu provozieren, um ein Präjudiz zu schaffen, um den Weg in die Gerichtsinstanzen zu ebnen.

Die Möglichkeit einer solchen gerichtlichen Kontrolle hat aus meiner Sicht durchaus auch eine präventive Wirkung. Wenn beim Erlass einer Notverordnung mit einer abstrakten Normenkontrolle gerechnet werden muss, dann werden die rechtlichen Argumente gestärkt. Dies gilt sowohl für den Fall, dass das eine Notverordnung des Bundesrates ist, als auch im Fall, dass wir selbst, als Parlament, diese sehr weitreichenden Instrumente nutzen. Ich glaube schon, dass dem so wäre, gerade auch, wenn man bedenkt, was man in dieser Pandemie alles getan hat. Ich kritisiere das jetzt nicht im Einzelfall. Ich meine, dass das meiste einer solchen Prüfung vermutlich standgehalten hätte. Aber es wurden die politischen Rechte ausser Kraft gesetzt, es wurden Geschäfte geschlossen, es wurden Ansammlungen verboten, und es wurden Schulen geschlossen. Es wurden die Wirtschaftsfreiheit und die politische Freiheit eingeschränkt, und zwar innerhalb von kürzester Zeit.

Sie können jetzt sagen, ich sei etwas dystopisch. Sie können sagen, dass ich eine schlimme Möglichkeit zeichnen würde, die sich gar nie wirklich so einstellen werde. Aber Verträge macht man für den Fall, dass man sich nicht mehr einig ist. Gesetze macht man eben für den schlimmsten Fall und nicht einfach nur für den guten Fall, wenn sich sowieso alle einig sind. Deshalb: Wenn es um den Schutz der Grundrechte geht, sollten wir eher an den Worst Case und nicht an den Best Case denken.



Auch hier muss ich dem Bundesrat, jetzt vertreten durch den Bundeskanzler, wieder einmal ein Kränzlein winden, da er solche Verfehlungen durchaus erkannt und schnell korrigiert hat. Ich gebe Ihnen ein Beispiel – ich rede jetzt nicht von den politischen Rechten, sondern ich rede von den Schliessungen vor zwei Jahren. Damals wurden Schliessungen entschieden, und man sagte, dass nur die lebensnotwendigen Geschäfte offen bleiben dürfen. All die Non-Food-Ware in diesen Läden musste abgedeckt werden, und die Non-Food-Läden waren logischerweise auch zu. Der Bundesrat entschied dann, dass die Food-Läden, die Lebensmitteläden, wieder Non-Food-Produkte verkaufen dürfen. Die Geschäfte, die nur Non-Food-Produkte im Angebot hatten, mussten zubleiben. Das war aus meiner Sicht eine vollkommen unverhältnismässige Entscheidung. Sie war auch nicht zweckmässig. Sie war nicht dazu geeignet, das Ziel zu erreichen, nämlich, dass es weniger Ansteckungen gibt. Wenn man mehr Gründe zum Einkaufen in weniger Läden hat, führt das eher dazu, dass mehr Leute im gleichen Geschäft sind. Es führt dann nicht dazu, dass sich pro Quadratmeter weniger Leute bewegen. Zu Recht haben sich dann die betroffenen Geschäfte gewehrt – ich habe mich auch gewehrt –, und ich würde sagen, ebenso zu Recht hat der Bundesrat diesen Entscheid dann eine Woche später korrigiert.

Jetzt kann man sagen: "No harm was done." Man kann sagen, das sei vielleicht nicht die schlimmste Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips, die je vorgekommen ist. Aber wenn Sie sich jetzt etwas ganz Dystopisches vorstellen, dann könnte es sein, dass ein Parlament ein paar Wochen vor einer Wahl, in der gemäss Umfragen neue Mehrheitsverhältnisse drohen, sagt: Wir setzen diese Wahl aus. Man kann irgendeinen Grund erfinden, denn es gibt keine objektive Definition der Notlage. Es gibt niemanden, der dieses Parlament dann rechtmässig sofort daran hindern könnte, einen solchen Entscheid zu treffen.

Jetzt kann man sagen, das sei eine andere Krise, das sei eine politische Krise. Aber auch auf eine solche Krise muss unser Recht eine Antwort haben. Genau deshalb gibt es die Gewaltenteilung: um in solchen Fällen zu verhindern, dass eine einfache Mehrheit in einem Gremium wie diesem plötzlich zentrale Grundrechte einer Demokratie ausser Kraft setzen kann. Sie merken, mir liegt sehr viel an diesem Antrag, wonach eine gerichtliche Überprüfung von Notverordnungen eben nicht nur des Bundesrates, sondern auch und gerade des Parlamentes möglich sein soll.

Bei den anderen beiden Punkten beantragen wir Ihnen, der Mehrheit zu folgen. Es stimmt zwar, was der Bundesrat gesagt hat: Im einen Fall liegt nicht unbedingt eine Krise vor. Wenn man aber zwei gleichlautende Motionen aus zwei Kommissionen hat, dann ist das doch ein sehr starkes und auch

AB 2022 N 407 / BO 2022 N 407

politisches Zeichen dafür, dass eine Dringlichkeit und eine Übereinstimmung in einem Geschäft vorliegen. Entsprechend wäre es hier sinnvoll, nicht der Minderheit Binder, sondern der Mehrheit zu folgen.

**Addor Jean-Luc (V, VS):** La Suisse ne connaît pas le contrôle de la constitutionnalité des lois, et c'est heureux. En effet, sous réserve des droits du peuple et des cantons, l'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération; c'est elle qui élit les juges au Tribunal fédéral et dans les autres tribunaux fédéraux et qui exerce la haute surveillance sur ces derniers. On n'imagine donc pas qu'une autorité dont les membres tirent leur légitimité directement du peuple puisse être contrôlée par un tribunal dont elle élit et réélit périodiquement les juges.

Même une situation extraordinaire ou particulière comme celle qui prévaut depuis la mi-mars 2020 ne justifie pas de faire une entorse à des règles fondées sur un équilibre indispensable entre les pouvoirs. Sur ce point, la minorité I (Glättli), tout comme l'initiative parlementaire 20.430, "Ordonnance de nécessité. Contrôle abstrait des normes", fait fausse route. Sa mise en oeuvre ouvrirait une dangereuse boîte de Pandore.

Reste une réalité que nombre de citoyens suisses ont vécue durement en raison des mesures fondées sur le droit d'urgence: ils se sont en effet retrouvés sans aucun moyen d'exiger en justice ce qu'on appelle un contrôle abstrait de normes, qui pourtant leur imposait et leur impose parfois toujours des restrictions très importantes à des droits vraiment fondamentaux – liberté de réunion, liberté économique, droits politiques, etc. L'article 189 alinéa 4 deuxième phrase de la Constitution fédérale indique bien que des exceptions peuvent être déterminées par la loi. Mais, en réalité, aucune loi ne consacre en l'état la moindre exception. Autrement dit, sous réserve justement de l'exception que les minorités I et II, d'une manière différente, proposent de créer à l'article 34 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral, les ordonnances et autres actes du Conseil fédéral sont totalement soustraits à tout contrôle abstrait des normes.

C'est vrai que l'immunité législative dont bénéficie l'Assemblée fédérale se conçoit aisément, comme je l'ai rappelé en début d'intervention. Par contre, rien ne justifie celle du Conseil fédéral. On en veut pour preuve que, à l'échelon cantonal, les ordonnances et autres actes des gouvernements cantonaux peuvent être soumis au contrôle du Tribunal fédéral et même, si le droit cantonal le prévoit, de la haute cour cantonale.



Il y a donc, en droit fédéral, une vraie lacune. L'objectif de ma minorité II, c'est d'éviter de laisser les citoyens sans aucun moyen de contester en justice les atteintes à leurs droits fondamentaux portées par l'exécutif fédéral.

Que se passe-t-il si nous ne faisons rien, comme le propose la majorité? Eh bien, les citoyens qui s'estiment victimes d'atteintes injustifiées à leurs droits fondamentaux, concrètement, doivent prendre le risque – parfois, d'une sanction pénale, quand même – de violer les restrictions imposées par le droit d'urgence dans l'espoir d'en obtenir ce qu'on appelle un contrôle préjudiciel ou incident. C'est non seulement risqué pour ces personnes, mais c'est aussi injuste d'exiger cela des citoyens. Surtout, l'expérience montre – depuis deux ans que dure cette crise – que, à part dans des cas tout à fait particuliers, aucun tribunal n'a jamais osé remettre en cause les mesures, même parfois disproportionnées, que le Conseil fédéral a prises par voie d'ordonnances d'urgence. Autrement dit, cela fait maintenant deux ans que nous assistons, sous cet angle, à un véritable effondrement de l'Etat de droit – effondrement qui n'a pas peu contribué à la perte de confiance en nos autorités de nombre de citoyens.

Ce que propose la minorité II, dont je suis le porte-parole, c'est ce que je demandais en substance par mon initiative parlementaire 21.404, "Pour un contrôle judiciaire des actes du Conseil fédéral fondés sur le droit d'urgence", que j'ai retirée. Il s'agissait non pas de bouleverser de fond en comble un système qui, jusqu'ici, a fait ses preuves, mais de tirer néanmoins les conséquences de la crise que vit notre pays depuis deux ans, en permettant au Tribunal administratif fédéral de contrôler les ordonnances du Conseil fédéral fondées sur le droit d'urgence.

La confiance des citoyens est à ce prix; le rétablissement de l'Etat de droit en situation extraordinaire ou particulière aussi.

**Glättli** Balthasar (G, ZH): Cher collègue, vous avez vivement décrit les effets majeurs que peuvent avoir ces ordonnances d'urgence sur les droits fondamentaux. Par ce biais, vous défendez le contrôle des ordonnances du Conseil fédéral. Comment expliquez-vous aux citoyennes et aux citoyens de notre pays que vous voulez faire entrer ce contrôle là où les mesures ont une justification? Le Parlement peut modifier les ordonnances du Conseil fédéral, mais ne pas inscrire une telle mesure de précaution dans ses ordonnances urgentes, qu'il n'y a aucun moyen de changer.

**Addor** Jean-Luc (V, VS): J'ai essayé de donner la réponse de principe tout à l'heure, car c'est ce qui distingue nos deux propositions. Nous sommes tous les deux d'accord avec l'idée que l'on ne doit pas laisser les citoyens sans défense face à certaines formes de droit d'urgence. Seulement, la question fondamentale est la suivante: le bon ordre des institutions veut que les seules entités – ce ne sont pas des autorités; ce sont des autorités dans la théorie des pouvoirs –, habilitées à nous contrôler, à contrôler le Parlement, ce sont le peuple et les cantons. Et je pense que cela doit rester ainsi à l'avenir.

Ma proposition est peut-être plus modeste que la vôtre, mais elle permettrait de corriger une limite que le système a montrée, sans porter atteinte à l'ordre des institutions et à l'ordre des pouvoirs.

**Steinemann** Barbara (V, ZH): Die Bundesversammlung verfügt über ein Modifikations- und Annullationsrecht gegenüber Notverordnungen des Bundesrates in Notstandszeiten. Um dieses Einwirken in die Gesetzgebungskompetenzen des Bundesrates in der nächsten Krise von Beginn weg sicherzustellen, hat die SPK die entsprechenden Anpassungen vorgenommen.

Umstritten bzw. mit einem Minderheitsantrag versehen ist ausschliesslich das parlamentarische Instrument der Motion, wenn es in Notstandszeiten angewendet wird. Unser Parlament mit den zwei Kammern ist ja eher träge; der Gesetzgebungsprozess kann mitunter längere Zeit in Anspruch nehmen, was in Zeiten des Normalbetriebs ja auch völlig in Ordnung ist. Sind die Mehrheiten in beiden Räten jedoch vorhanden, so muss das Instrument der Motion flexibel und rasch genutzt werden können. Damit befasst sich die Neuerung von Artikel 121 Absätze 1bis bis 1quater, nämlich mit den Kommissionsmotionen und den entsprechenden Stellungnahmen des Bundesrates. Es hat sich gezeigt, dass dieses wichtige Instrument der Legislative in Notsituationen einfach zu schwerfällig ist. Das praktische Beispiel lieferten ja die beiden Motionen der beiden SPK zur Corona-Proximity-App, mit welchen vor zwei Jahren eine genügende gesetzliche Grundlage für eine App geschaffen werden sollte.

Bei gleichlautenden Kommissionsmotionen, wenn beide Schwesterkommissionen einen identischen Handlungsbedarf ausgemacht und dazu einen Auftrag formuliert haben, soll die Frist des Bundesrates für die Stellungnahme von vier Wochen auf eine Woche verkürzt werden, dies auch ausserhalb von Notstandszeiten. Die SVP-Fraktion erachtet angesichts der Erheblichkeit die kurze Frist als gerechtfertigt, wird also der Kommissionsmehrheit folgen und den Antrag der Minderheit Binder ablehnen.



Sehr wichtig sind unserer Fraktion die Bestimmungen über das Bundesverwaltungsgericht: Soll eine Handvoll Richter überprüfen können, ob Notverordnungen mit der Bundesverfassung in Einklang stehen? Die Antwort der Bundesverfassung auf diese Frage ist Nein – jedenfalls für Bundesgesetze. In der Schweiz gibt es anders als in vielen europäischen Staaten keine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit, die es einem Gericht erlaubt, vom demokratischen Gesetzgeber beschlossene Gesetze unter Rückgriff auf die Verfassung zu überprüfen, die Gesetze gegebenenfalls zu kassieren und dem Gesetzgeber vorzuschreiben, wie er zu legiferieren hat.

**AB 2022 N 408 / BO 2022 N 408**

Das ist ja auch logisch, schliesslich ist in unserer direkten Demokratie immer das Volk die höchste Instanz im Staat.

Es ist der SVP-Fraktion sehr wichtig, dass dieser Minderheitsantrag abgelehnt wird. Das wäre der erste Schritt zu einer Verfassungsgerichtsbarkeit, die in der direkten Demokratie der Schweiz nichts zu suchen hat. Fünf Richter sollen nicht anstelle von 246 Volksvertretern und schon gar nicht anstelle der Bevölkerung entscheiden können. Auch Notrecht muss demokratisch abgestützt sein. Wir haben auch in Notstandszeiten Vertrauen in den demokratischen Gesetzgeber.

Für die sogenannte abstrakte Normenkontrolle gibt es ja ein praktisches Beispiel aus unserem Nachbarland: Vor einem Jahr hatte die damalige deutsche Regierungschefin infolge steigender Infektionszahlen vom Gründonnerstag bis Ostermontag eine rigorose Ausgangssperre im ganzen Land verhängen lassen. Sie wurde dann aber durch das Bundesverfassungsgericht in ihrer Legiferierung ausgebremst. Deutschland liegt jedoch ein ganz anderes System zugrunde als der Schweiz. Hierzulande kommt dank der direkten Demokratie zum Glück niemand auf solche rabiaten Ideen. Bei uns hat das Volk mittels Referendumsrecht das Korrektiv in der Hand. Es gab ja zweimal eine Volksabstimmung über Notrecht, und das ist auch gut so. Deshalb lehnt die SVP-Fraktion alle Minderheitsanträge ab.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Wir bitten Sie, sich bei Artikel 121 Absatz 1bis dem Bundesrat und der Minderheit anzuschliessen. Die Tatsache, dass gleichlautende Motionen von Kommissionen beider Räte vorliegen, sagt nichts über die Dringlichkeit aus. Diese Tatsache sagt vielmehr etwas über die Wichtigkeit dieser Motionen aus. Wir behandeln hier aber eine Gesetzesrevision, bei der es um die Dringlichkeit geht. Die übereinstimmenden Kommissionen sagen jedoch nichts über die Dringlichkeit aus, weshalb die Einwände des Bundesrates gerechtfertigt sind. Wir bitten Sie deshalb, hier der Minderheit Binder zu folgen. Unsere Fraktion wird so entscheiden.

Nun zur Frage der Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber "Verordnungen des Bundesrates und der Bundesversammlung" gemäss Minderheit I (Glättli) oder nur "Verordnungen des Bundesrates" gemäss Minderheit II (Addor). Zuerst zur Minderheit I:

Erstens ist eine zweimalige Diskussion mit einer Meinungsänderung zwischen Subkommission und Kommission an sich kein Qualitätsverlust. Ich nehme an, dass auch Sie in Kommissionssitzungen gehen und allenfalls doch noch Ihre Meinung ändern. Das ist zum Beispiel bei mir der Fall. Wenn ich in der Subkommission zustimme, heisst das nicht, dass ich nach nochmaliger, gründlicher Diskussion in der Kommission immer noch gleicher Meinung bin.

Zweitens machen wir hier, wie ich eingangs gesagt habe, ein Gesetz, das möglichst wenig konkret und möglichst abstrakt sein soll. Das heisst, dass dieses Gesetz, wenn möglich, auch auf andere Notlagen anwendbar sein soll, nicht nur in Fällen wie dieser elenden Covid-19-Geschichte. Je detaillierter wir hier zum Beispiel das Bundesverwaltungsrecht abändern, desto eher laufen wir Gefahr, dass dies dann auch in Notlagen gilt, wo wir das eigentlich nicht möchten.

Drittens muss ich Ihnen sagen, dass die Verordnungen des Bundesrates und die Verordnungen der Bundesversammlung Gesetzesurrogate sind. Wie sie später fortgesetzt werden, lesen wir beispielsweise in Artikel 7d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. Gemäss dieser Vorschrift tritt die betreffende Verordnung des Bundesrates ausser Kraft, wenn der Bundesrat der Bundesversammlung nicht innert einer bestimmten Frist eine Gesetzesvorlage oder den Entwurf einer Parlamentsverordnung unterbreitet. Dann wird das dann Gesetz, und es gibt ein Referendum. Deswegen haben wir letztes Jahr zweimal abgestimmt. Ursprung dafür waren immer Bundesratsverordnungen. Deswegen haben Bundesratsverordnungen letztlich eben Gesetzescharakter, und deswegen unterliegen diese Bundesratsverordnungen rechtslogisch Artikel 190 der Bundesverfassung, wonach Bundesgesetze für das Bundesgericht und andere rechtsanwendende Instanzen massgebend sind. Mit anderen Worten, wenn Sie das ändern möchten, müssten Sie bei Artikel 190 der Bundesverfassung ansetzen.



Zum Schluss noch zu Herrn Addor, auch wenn er nicht da ist, aber zuhänden des Amtlichen Bulletins: Sein Vorwurf, seit zwei Jahren würden wir nun einen Zusammenbruch des Rechtsstaates erleben, ist unsäglich, um nicht zu sagen dumm. Wir alle wissen, wie diese Grundrechtsbeschränkungen zustande gekommen sind. Diese Grundrechtsbeschränkungen unterliegen sämtlichen rechtsstaatlichen Kriterien der Praxis: öffentliches Interesse, gesetzliche Grundlage oder eben Gesetzessurrogat mit Bundesratsverordnungen, Wahrung des Kerngehalts und Verhältnismässigkeit. Sie wurden zudem überprüft und überarbeitet. Hier von einem Zusammenbruch des Rechtsstaates zu sprechen, ist sehr populistisch. Wir kennen das von Aussagen gewisser Corona-Gegner und extremen Kreisen, aber dem muss hier ganz klar widersprochen werden. Diesen Vorwurf dürfen wir uns nicht bieten lassen.

Darum bitten wir Sie, zuerst die Minderheit Binder bei Artikel 121 Absatz 1bis und dann die Mehrheit bei der Frage der Revision des Verwaltungsgerichtsgesetzes zu unterstützen bzw. implizit die Anträge der Minderheiten I (Glättli) und II (Addor) abzulehnen.

**Thurnherr** Walter, Bundeskanzler: Ich habe drei Bemerkungen:

1. Zu Artikel 121 Absatz 1bis: Nach dem geltenden Recht nimmt der Bundesrat bis zur Session Stellung zu Kommissionsmotionen, die bis einen Monat vor Sessionsbeginn eingereicht werden. Neu soll der Bundesrat gemäss dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit zu gleichlautenden Kommissionsmotionen, die spätestens eine Woche vor Sessionsbeginn eingereicht werden, bis zur Beratung in der Session Antrag stellen, und zwar unabhängig von der Krisensituation bzw. unabhängig davon, ob eine Krise vorliegt oder nicht. Damit ist der Bundesrat nicht einverstanden und beantragt Ihnen daher, den neuen Artikel 121 Absatz 1bis zu streichen.

Wird die Frist wie beantragt verkürzt, steht dem Bundesrat und der Bundesverwaltung zu wenig Zeit zur Verfügung, um das Anliegen der Motion zu prüfen und dazu fundiert Stellung zu nehmen. Gleichlautende Kommissionsmotionen verdienen aber eine ernsthafte Prüfung. Die Stellungnahmen des Bundesrates müssen stimmen. Sachangaben, die falsch sind, würden ihm nachträglich zu Recht vorgehalten. Deshalb muss sich das federführende Amt schon etwas Zeit nehmen können, um eine sorgfältige Stellungnahme zu formulieren. Es muss sich allenfalls mit den Vollzugsstellen in den Kantonen absprechen, muss Experten aus der Wissenschaft beiziehen oder vorgängig im Departement eine politische Einschätzung einholen.

Das Gesetz sieht darüber hinaus eine Ämterkonsultation vor. Dafür sollten Sie etwas mehr als nur eine Nacht einkalkulieren, so wie wir das bei der Corona-Krise getan haben. Die Bundesverwaltung bearbeitet inzwischen pro Jahr rund 1800 Vorstösse. Die Ämter warten also nicht gerade darauf, noch die Vorstösse der anderen Ämter zu prüfen. Dann müssen sie die Ämterkonsultation auswerten. Sie stellen allenfalls Differenzen fest und müssen diese ausräumen. Dann beginnt das Mitberichtsverfahren, das ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben ist. Ich spreche jetzt nicht einmal von den Übersetzungen oder den zweiten Ämterkonsultationen usw.

In Krisen kann man das alles verkürzen und abkürzen, und damit ist der Bundesrat auch einverstanden. Wenn es aber keine Krise bzw. keine Krise mehr gibt, was wir ja alle hoffen, erkennen wir den Mehrwert eines solchen Prozederes nicht. Viele von Ihnen haben während der Corona-Pandemie zu Recht darauf gedrängt, wieder zu den bewährten, gründlichen Entscheidungswegen zurückzukehren. Unser System, ein Kollegialsystem mit vielen Konsultationen, das bewusst Entschiede in die Länge zieht, um ein überstürztes Handeln zu verhindern, sollte hierfür nicht aufgegeben werden. Es geht nicht um Zeit. Zu jeder Motion können Sie in dreissig Minuten eine Stellungnahme schreiben. Aber dann ist sie nicht konsolidiert, vielleicht auch nicht wahnsinnig klug und ganz sicher nicht politisch abgewogen, hinterfragt und

AB 2022 N 409 / BO 2022 N 409

überlegt. Wir bitten Sie deshalb, in diesem Punkt die Minderheit zu unterstützen.

2. Zu Artikel 121 Absatz 1ter: Der Bundesrat kann nachvollziehen, dass Kommissionsmotionen zu Verordnungen gestützt auf die Artikel 184 Absatz 3 oder 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder auf eine gesetzliche Krisenbewältigungsbestimmung wie Artikel 7 des Epidemiengesetzes so rasch wie möglich, bereits in der laufenden oder in der nächsten ordentlichen oder ausserordentlichen Session, traktandiert werden sollen. Wie bereits ausgeführt, benötigt der Bundesrat etwas Zeit. Daher beantragt er eine Regelung, die sich am Verfahren zu den dringlichen Interpellationen im Nationalrat orientiert. In einer laufenden Session sollen nur die Kommissionsmotionen behandelt werden, die spätestens zu Beginn der dritten Sitzung der Session vorliegen. Im Falle einer ausserordentlichen Session soll die Kommissionsmotion spätestens zu Beginn der ersten Sitzung vorliegen, um noch in der laufenden ausserordentlichen Session behandelt werden zu können.

Mit diesem Antrag wird dem Parlament ermöglicht, dem Bundesrat in einer Krisensituation zeitnah Aufträge zu erteilen. Gleichzeitig verfügen Bundesrat und Bundesverwaltung in einer Krisensituation, in der sie erfahrungsgemäss mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert sind, über ein Mindestmass an Zeit, um das Anliegen



zu prüfen und die Stellungnahme zu erstellen.

3. Zur abstrakten Normenkontrolle zur Notverordnung: Hier empfiehlt Ihnen der Bundesrat, der Mehrheit der SPK-N zu folgen.

**Rutz** Gregor (V, ZH), für die Kommission: Im Block 3 geht es um die Nutzung der parlamentarischen Instrumente. Diese sollen so ausgestaltet werden, dass sie gerade in Krisenzeiten rasch genutzt werden können. Dabei sollen insbesondere auch die Kommissionen rasch agieren können. Wenn parlamentarische Kommissionen in Krisenzeiten Entwürfe für Notverordnungen des Parlamentes oder für dringliche Bundesgesetze ausarbeiten, dann sollen diese in den Räten rasch behandelt werden können. So sieht es die Vorlage in Artikel 112 des Parlamentsgesetzes vor. Voraussetzung dafür ist, dass eine Stellungnahme des Bundesrates vorliegt. Es wird deshalb rechtlich verankert, dass der Bundesrat seine Stellungnahme in solchen Fällen zeitgerecht im Hinblick auf die Behandlung der Vorlage in der nächsten Session vorlegt.

Kommissionsmotionen, welche vom Bundesrat den Erlass oder die Änderung einer Notverordnung verlangen, die sich auf die Bundesverfassung oder auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise stützt, sollen immer bereits in der nächsten oder laufenden ordentlichen oder ausserordentlichen Session traktandiert werden können. Hier sind wir bei Artikel 121 Absatz 1ter des Parlamentsgesetzes. Dies bedeutet, dass der Bundesrat seinen Antrag sehr schnell stellen muss, was er in einem solchen Fall aber auch erst mündlich an der Ratssitzung tun kann. In diesem Zusammenhang soll das Instrument der gleichlautenden Kommissionsmotionen unabhängig von Krisensituationen gestärkt werden, indem der Bundesrat bis zur nächsten Session Antrag stellen muss, auch wenn die Motionen erst zwei Wochen vor Sessionsbeginn eingereicht werden. Somit sollen gleichlautende Motionen rasch behandelt werden können.

Die Minderheit Binder beantragt, bei Artikel 121 Absatz 1bis des Parlamentsgesetzes dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen. Sie haben es gehört: Der Bundesrat möchte nicht, dass gleichlautende Motionen von Kommissionen beider Räte, die spätestens eine Woche vor der nächsten ordentlichen oder ausserordentlichen Session vorliegen, in selbiger Session beraten werden können und er dazu Antrag zu stellen hat. Heute hat der Bundesrat mindestens einen Monat Zeit zur Antragstellung. Er weist darauf hin, dass solche Motionen oft umfangreicher Abklärungen durch die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung bedürfen. Ausserhalb von Krisensituationen sei kein Mehrwert für die politische Entscheidungsfindung zu erkennen – so auch die Begründung der Minderheit Binder. Dem hält die Kommissionsmehrheit entgegen, dass die Einreichung gleichlautender Motionen nicht nur viel politischen Willen und Koordination voraussetzt, sondern wohl auch nur in wichtigen Fällen geschieht. Der Antrag des Bundesrates muss auch nicht zwingend zu Sessionsbeginn vorliegen, sondern spätestens zum Zeitpunkt der Behandlung der Motion im Rat.

Auch zu Artikel 121 Absätze 1ter und 1quater des Parlamentsgesetzes liegen Stellungnahmen des Bundesrates vor. Auch hier weist die Regierung darauf hin, dass sie ausreichend Zeit für die Prüfung und Vorbereitung ihrer Stellungnahme benötige. Auch hier empfiehlt Ihnen die Kommission, dem Kommissionsantrag zuzustimmen. Hier geht es um einen absoluten Kernpunkt der Vorlage: Wenn es möglich sein soll, dass die Bundesversammlung rasch mit Motionen auf Notverordnungen des Bundesrates einwirken kann, dann müssen diese Vorstösse rasch behandelt werden. Genau hier geht es um die Handlungsfähigkeit des Parlamentes, die wir mit dieser Vorlage stärken wollen. Wir haben es gesehen, in einer Krise kann die Ausgangslage auch während einer Session ändern. Da muss das Parlament sofort reagieren können. Darum ist dieser Antrag so wichtig. Ist es dem Bundesrat nicht möglich, seinen Antrag schriftlich einzureichen, so kann er ihn auch während der Ratssitzung mündlich stellen. Wir bitten Sie darum, hier der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Zu Artikel 122 Absätze 1, 1bis und 1ter: Normalerweise steht dem Bundesrat eine Frist von zwei Jahren zu, um eine von den Räten angenommene Motion zu erfüllen. Neu wird vorgesehen, dass bei Motionen, welche sich auf Notverordnungen des Bundesrates beziehen, eine Frist für die Umsetzung gesetzt werden kann. Erfüllt der Bundesrat die Motion bis zu dieser Frist nicht, dann hat er den Räten Bericht zu erstatten. Unabhängig von Krisensituationen soll der Bundesrat Kommissionsmotionen, welche die Änderung von neuen Verordnungen oder von Verordnungsentwürfen des Bundesrates verlangen, innerhalb von sechs Monaten umsetzen. In diese Bestimmung wird das Anliegen des Verordnungsvetos aufgenommen, welchem unser Rat bereits mehrmals zugestimmt hat.

Zu Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe c des Vernehmlassungsgesetzes: Beim Erlass eines dringlichen Bundesgesetzes oder einer Notverordnung reicht die Zeit für ein Vernehmlassungsverfahren nicht immer. Im Vernehmlassungsgesetz soll deshalb vorgesehen werden, dass in solchen Fällen auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden kann. Dafür soll aber eine Konsultation der Kantonsregierungen und der vom Vorhaben in erheblichem Masse betroffenen Kreise durchgeführt werden können.

Zu Artikel 151 Absatz 2bis des Parlamentsgesetzes: Will der Bundesrat Notverordnungen erlassen, so hat



er die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu diesem Entwurf von sich aus zu konsultieren; dies im Gegensatz zu den Entwürfen für normale Verordnungen, zu welchen die Kommissionen eine Konsultation verlangen können. Künftig soll also der Bundesrat von sich aus die zuständigen parlamentarischen Kommissionen konsultieren müssen – auch das eine wichtige Änderung, gerade mit Blick auf das in den vergangenen Monaten Erlebte.

Schliesslich kommen wir noch zu den Minderheiten I (Glättli) und II (Addor), die Änderungen im Verwaltungsgerichtsgesetz, im Verwaltungsverfahrensgesetz sowie im Bundesgerichtsgesetz anbringen möchten. Hierbei geht es um die sogenannte abstrakte Normenkontrolle. Die Minderheit Glättli ist der Ansicht, es brauche das Instrument einer richterlichen Kontrolle von Notverordnungen des Bundesrates oder der Bundesversammlung. Dies würde es ermöglichen, die Rechtmässigkeit solcher Verordnungen gerichtlich klären zu lassen, was die Rechtssicherheit stärken würde. Die Minderheit Addor hingegen findet, dass zwar Verordnungen des Bundesrates dieser gerichtlichen Kontrolle unterstehen sollten, nicht aber die Beschlüsse der Bundesversammlung als einer vom Volk gewählten Behörde.

Die Mehrheit der Kommission lehnt die Einführung einer abstrakten Normenkontrolle ab. Sie will keine neue Beschwerdemöglichkeit schaffen, mit der Verordnungen von Bundesrat und Bundesversammlung vor Gericht angefochten werden können. Die Kontrolle des bundesrätlichen Notverordnungsrechts soll weiterhin dem Parlament und nicht den

**AB 2022 N 410 / BO 2022 N 410**

Gerichten obliegen. Würde das Bundesgericht ebenfalls eine Beurteilung vornehmen, würde eine Konkurrenzsituation zwischen Parlament und Bundesgericht entstehen. Dies wäre gefährlich und würde der Rechtssicherheit nicht dienen. Fällt das Bundesgericht seinen Entscheid vor der parlamentarischen Gesetzesberatung, schränkt es die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes ein. Fällt das Bundesgericht seinen Entscheid nach den Gesetzesberatungen, liegt faktisch eine richterliche Beurteilung der parlamentarischen Arbeit vor. Beide Situationen wären störend und würden Rechtsunsicherheit bringen.

Bereits heute sind die Instrumente gegeben. Bereits nach sechs Monaten muss bundesrätliches Notverordnungsrecht in Gesetzesrecht überführt werden. Somit hat das Parlament die Möglichkeit, allenfalls unverhältnismässigen Verordnungen des Bundesrates die gesetzliche Grundlage zu entziehen. Auch die diversen anderen Instrumente des Parlamentes, welche in den vorherigen Beschlüssen gestärkt worden sind, dürfen als diesbezügliches Korrektiv verstanden werden.

Zudem ist auch auf die Möglichkeit des Referendums hinzuweisen. Die Bevölkerung hat die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen. Wir haben das jetzt in dieser Krise zweimal erlebt, als zweimal das Referendum gegen das Covid-19-Gesetz ergriffen und darüber abgestimmt worden ist. Hinzuzufügen bleibt: Nach geltendem Recht können Verordnungen von Bundesrat und Bundesversammlung Gegenstand einer vorfrageweisen Überprüfung in einem Anwendungsfall sein. Dieses System der konkreten Normenkontrolle hat sich für bundesrechtliche Verordnungen auch in Bezug auf Notverordnungen bewährt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt Ihnen also die Kommissionsmehrheit, diese Anträge auf die Einführung einer abstrakten Normenkontrolle abzulehnen.

Nun bin ich am Schluss meines Votums, und ich möchte, wenn das die Ratspräsidentin erlaubt, meinen Dank aussprechen an die Mitglieder der Subkommission für diese anspruchsvolle, aber meines Erachtens sehr gut gelungene Arbeit. Ein Dank geht auch an das Kommissionssekretariat, wo namentlich Frau Lüthi grosse Arbeit geleistet hat, sei hier angeführt.

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Diesem Dank schliesse ich mich sehr gerne an. Damit verbinde ich die Hoffnung, dass es für die Ausführungen von Herrn Cottier noch einmal etwas leiser wird. Danach werden Sie bald in den Feierabend entlassen.

**Cottier** Damien (RL, NE), pour la commission: Nous arrivons au terme d'un long et important débat. A ce stade, je crois que, au nom de tous les membres de la sous-commission, je peux me permettre de remercier le conseiller national Rutz Gregor, qui a présidé la sous-commission. Il l'a fait avec beaucoup de doigté en créant une ambiance de travail qui était à la fois sérieuse, efficace et très constructive. Cela a été beaucoup apprécié. Nos remerciements vont également au secrétariat et en particulier à Mme Lüthi pour l'énorme travail fourni durant la préparation de ce débat. Nous remercions aussi l'administration, qui a fourni un appui.

Le rapporteur de langue allemande s'est exprimé en détail sur les deux minorités, y compris sur la proposition du Conseil fédéral, à l'article 121 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale. Je n'y reviens donc pas. Je vous parlerai uniquement de la proposition de la minorité I (Glättli) et de celles de la minorité II (Addor), s'agissant du contrôle judiciaire abstrait des ordonnances de nécessité du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale.



Il s'agit de rappeler que la sous-commission et la commission ont traité cette question en détail. Dans un premier temps, la commission avait décidé de donner suite à l'initiative parlementaire du groupe des Verts 20.430 et elle avait élaboré un projet de législation à ce sujet. Mais lorsqu'elle a analysé ce qu'aurait donné cette législation, la commission, par 19 voix contre 5 et 1 abstention, c'est-à-dire très largement, a décidé de ne pas y donner suite. Les raisons ont été évoquées par plusieurs orateurs, à savoir que le contrôle abstrait des normes prend du temps et qu'on se retrouverait dans la situation, avec les ordonnances du Conseil fédéral qui ont une durée de validité de six mois, où le Tribunal fédéral donnerait un avis ou prendrait une décision au moment où l'ordonnance ne serait plus en vigueur. Ce serait, par conséquent, un contrôle doublement abstrait. Ou alors, la décision serait rendue au moment où l'ordonnance a été reprise dans une loi par le Parlement, et là on entrerait presque dans un contrôle des normes et de la constitutionnalité des décisions de l'Assemblée fédérale, ce que la majorité de la commission ne souhaite pas.

Par ailleurs – et cela a aussi été rappelé –, il y a une possibilité de référendum sur la plupart des décisions dont on parle, en particulier sur les actes de l'Assemblée fédérale.

Enfin, Monsieur Addor, vous n'êtes pas sans savoir, puisque vous l'exercez vous-même, que les citoyens ont le droit de recourir à la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'ils estiment que leurs droits fondamentaux ont été atteints. Par ailleurs, comme l'a rappelé M. Fluri, dans le cas de l'analyse des restrictions des droits fondamentaux, le Conseil fédéral doit se tenir au cadre donné par la Constitution, et il y a un contrôle systématique de l'intérêt public, de la proportionnalité, de l'égalité et du principe de la bonne foi. On ne peut donc pas dire que le Conseil fédéral peut faire ce qu'il veut avec l'article 185 alinéa 3; bien au contraire. Si cela devait tout de même être le cas, notre Parlement a le rôle institutionnel et le pouvoir d'intervenir: c'est bien le sens de toute la réforme qui vous est proposée, de renforcer ces possibilités.

Pour ces raisons, la commission vous propose de ne pas soutenir ces deux propositions de minorité et, donc, de ne pas entrer en matière sur un contrôle judiciaire abstrait.

## **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)**

#### **Art. 22 Abs. 3; 112 Abs. 3bis**

*Antrag der Kommission: BBI*

#### **Art. 22 al. 3; 112 al. 3bis**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 121 Abs. 1bis-1quater**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag des Bundesrates: BBI*

*Neuer Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1bis, 1ter*

*Zustimmung zum Entwurf SPK-N*

*Abs. 1quater*

*Streichen*

*Neuer Antrag der Minderheit*

*(Binder, Cottier, Fiala, Fluri, Pfister Gerhard, Romano, Silberschmidt, Streiff)*

*Abs. 1bis*

*Zustimmung zum Antrag des Bundesrates*

#### **Art. 121 al. 1bis-1quater**

*Proposition de la commission: FF*

*Proposition du Conseil fédéral: FF*





*Nouvelle proposition de la majorité*

*Al. 1bis, 1ter*

Adhérer au projet CIP-N

*Al. 1quater*

Biffer

AB 2022 N 411 / BO 2022 N 411

*Nouvelle proposition de la minorité*

(Binder, Cottier, Fiala, Fluri, Pfister Gerhard, Romano, Silberschmidt, Streiff)

*Al. 1bis*

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24667)

Für den neuen Antrag der Mehrheit ... 130 Stimmen

Für den neuen Antrag der Minderheit ... 55 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Abs. 1ter, 1quater – Al. 1ter, 1quater*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24668)

Für den neuen Antrag der Mehrheit ... 186 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates ... 0 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Art. 122 Abs. 1, bis, 1ter; 151 Abs. 2bis; Ziff. III Ziff. 4**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Art. 122 al. 1, 1bis, 1ter; 151 al. 2bis; ch. III ch. 4**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. III Ziff. 5**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Ch. III ch. 5**

*Proposition de la commission: FF*

*Erste Abstimmung – Premier vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24669)

Für den Antrag der Minderheit I ... 131 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 41 Stimmen

(4 Enthaltungen)

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Die Abstimmung über den Antrag der Minderheit I (Glättli) gilt auch für Ziffer III Ziffern 6 und 7.

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

(namentlich – nominatif; 20.437/24670)

Für den Antrag der Mehrheit ... 140 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 44 Stimmen

(1 Enthaltung)





**Ziff. III Ziff. 6, 7**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Ch. III ch. 6, 7**

*Proposition de la commission: FF*

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit I (Glättli) wurde bei Ziffer III Ziffer 5 abgelehnt.

**Ziff. IV**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Ch. IV**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 20.437/24671)

Für Annahme des Entwurfes ... 183 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

(0 Enthaltungen)

**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)**

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 20.437/24672)

Für Annahme des Entwurfes ... 170 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

(1 Enthaltung)

**3. Geschäftsreglement des Nationalrates (Verbesserungen der Funktionsweise des Parlamentes, insbesondere in Krisensituationen)**

**3. Règlement du Conseil national (Amélioration du fonctionnement du Parlement, notamment en situation de crise)**

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 20.437/24673)

Für Annahme des Entwurfes ... 171 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

(0 Enthaltungen)

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Die Vorlagen 1 und 2 gehen an den Ständerat. Die Vorlage 3 ist bereit für die Schlussabstimmung.