



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

Dezember 2021
Nr. 3, 24. Jahrgang

Décembre 2021
No. 3, 24^e année

Dicembre 2021
No. 3, 24^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Handlungsfähigkeit von Parlamenten
in Krisensituationen**

**Fonctionnement des parlements
en situation de crise**

Beitrag – Contribution

Die Grenzen der Verflechtung

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Canton de Neuchâtel

Kommentar Parlamentsgesetz

Editorial

Eröffnungsansprache und zugleich
Schlusswort des Präsidenten 1

Laudatio

Verabschiedung von Ruedi Lustenberger
als Präsident 3

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Handlungsfähigkeit von Parlamenten
in Krisensituationen
Fonctionnement des parlements
en situation de crise

Il ruolo del Parlamento durante la crisi
dovuta al Covid-19
Rapporto riguardante la tavola rotonda
tenutasi in occasione dell'assemblea
annuale della Società svizzera per le
questioni parlamentari 2021
Jonathan Camponovo 4

Brauchen wir ein virtuelles Parlament?
Bericht über das Podium an der Jahres-
versammlung der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen 2021
Andreas Meier 8

Finanzkompetenzen in ausserordent-
lichen Lagen
Bericht über das Podium an der Jahres-
versammlung der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen 2021
Elias Achermann 12

Die Kantonsparlamente im Krisenmodus
Patrick Trees 16

Les parlements cantonaux en mode
de crise
Patrick Trees 21

Beitrag – Contribution

Die Grenzen der Verflechtung
Michael Strebel 26

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Neuchâtel: Un duo nommé à la tête du
secrétariat général du Grand Conseil 29

Aktualisierung 2021 zum Kommentar
des Parlamentsgesetzes (ParlG) 31

Korrespondenten – Correspondents –
Corrispondenti – Vorstand SGP 33



Eröffnungsansprache und zugleich Schlusswort des Präsidenten

Glücklich und auch ein wenig stolz, darf ich die Mitglieder der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen zur 24. Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen in meinem Heimatkanton Luzern willkommen heissen. In diesem Kantonsratssaal habe ich, der in seiner Tätigkeit als Schreinermeister gut zwei Dutzend Schreinerlehrlinge ausgebildet hat, im Juni 1991 im Alter von gut 40 Jahren selber noch eine zweite Lehre angetreten, nämlich jene des Politikers. Dass dann meine Reise durch die politischen Gremien der Eidgenossenschaft schliesslich beim Präsidium der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen ankommen würde, konnte ich nicht erahnen. Bekanntlich wurde unser Verein ja erst 6 Jahre später, 1997 gegründet.

Der Kantonsratssaal befindet sich im Ritterschen Palast zu Luzern. Man schrieb das Jahr 1556, als mit dem Bau des ganzen Komplexes begonnen wurde. Er ist im Stil florentinischer Renaissance gebaut und war somit eines der ersten solchen Gebäudes in der Stadt Luzern. Luzern wird bekanntlich auch als die nördlichste Renaissancestadt der Welt bezeichnet. Hier kannte man damals den Begriff «Palast» noch nicht, er kam erst mit dem Bau dieses Gebäudes in die Stadt. Das Hautmerkmal stellt der viereckige Innenhof dar. Er besteht aus drei Geschossen inkl. das Erdgeschoss. Der Palast war Teil eines Komplexes für den Patrizier und Schultheissen Lux Ritter. Dieser starb während der Bauzeit und die Stadt Luzern vollendet das Bauwerk mit der Absicht, ein neues Rathaus entstehen zu lassen. Aber, es kam anders; von 1577 bis 1803 durften die Jesuiten den Bau als Wohnhaus und Kollegium benutzen. Erst 1804 wurde aus dem Jesuitenkol-



legium der Regierungssitz, und er ist es bis heute geblieben. Der Kantonsratssaal, der Teil des Ritterschan Palastes ist, ist jüngeren Datums ist. Im Stil des Klassizismus erbaut, ist dieser großer, halbkreisförmige Saal der Treffpunkt des Kantonsparlamentes. Er wurde in den 1840er Jahren gebaut. Zurück zu meiner Zeit als junger Grossrat. Es war damals, vor 30 Jahren noch weniger hektisch. Das Internet war fast noch kein Thema. Und ich gebe es gerne zu: Am Anfang fiel es mir schwer, mich an die politischen Gepflogenheiten zu gewöhnen. Zu Hause in meiner Schreinerei war ich mich gewohnt, Entscheide zu treffen und sie dann rasch umzusetzen. In der Politik musste ich zuerst einmal lernen, dass das Tempo viel langsamer ist, die Entscheidungswege oft auf verschlungen Pfaden passieren und die Umsetzung sich oft mehr als nur kompliziert darstellt. Und so habe ich damals, nach ca. einem Jahr Rats-tätigkeit in meinem Innersten beschlossen, es mit der Politik nach einer Legislatur bewenden zu lassen.

Nun, es kam, wie so oft im Leben, anders heraus. Nach und nach habe ich begrif-

fen, dass die kantonale Politik eben nicht eins zu eins mit dem Funktionieren des Schreinereibetriebes in Romoos zu vergleichen war. Und dann, wie sagt man es so treffend: «Der Appetit kommt mit dem Essen». Schliesslich wurde ich Ende November 1998 zum Grossratspräsidenten gewählt und habe im Januar hier meine Antrittsrede gehalten. Einen Auszug dieser Rede möchte ich ihnen nicht vorenthalten: «Die Veränderungen in der Technik (als Beispiele dienen die Elektronik oder die Gentechnik) und die Veränderungen in der Wirtschaft (Beispiel: Wertschöpfung für die Aktionäre oder modern «Shareholder value») laufen ungebremst weiter. Wo sind die pflichtbewussten Philosophen, Theologen oder Sozialwissenschaftler, welche als «Advokaten der Menschheit» die Macht der Technik und das Verhalten der Wirtschaft mit kritischen Augen begleiten und uns zuweilen ermahnen? Gibt es diese Geisteswissenschaftler überhaupt? Nehmen wir sie wahr? Oder müssten wir nicht alle an ihrer Stelle uns mit solchen Fragen beschäftigen; müssten nicht wir die Aufgabe des kritischen Hinterfragens übernehmen?... Wer sich aktiv in die Politik begibt, stellt sich in den Dienst des Volkes. Und diesen Dienst am Volk haben wir hier bei unserem Handeln und Tun zu erfüllen. Das ist eine schöne und zugleich verantwortungsvolle Aufgabe. Erfüllen wir sie mit staatspolitischer Sorgfalt und mit ganzheitlichem Denken, nach dem Grundsatz: Der Preis der Freiheit ist die Verantwortung.» Und heute, meine sehr verehrten Damen und Herren, sitze ich noch einmal auf jenem Stuhl, dem ich es vermutlich symbolisch zu verdanken habe, dass meine politische Reise dann eben nicht hier geendet, sondern sich im Dezember 1999 im eidg. Parlament fortgesetzt hat.

Ich erlaube ich mir noch ein kurzes Résumé. Als staatspolitisch interessierter Parlamentarier und Bürger waren die sechs Jahre meiner präsidentalen Tätigkeit an der Spitze der SGP sehr lehrreich und

interessant. Nur, ohne die Unterstützung des Vorstandes ist ein Präsident allein. Das war ich nie, im Gegenteil, ich konnte mich stets auf die geschätzten KollegInnen verlassen. Dafür möchte ich ein herzliches Dankeschön aussprechen.

Besonders erwähnen möchte ich die beiden Sekretäre, Reto Schmid und Michael Strebel. Auf ihren Schultern lastet die grösste Arbeit. Dankeschön für ihr Engagement. Und dann auch ein Dankeschön an Ruth Lüthi. Wir kennen uns seit 1999, als ich in der SPK-N Einsitz genommen habe. Ruth Lüthi ist verantwortlich für unser Mitteilungsblatt. Diese Arbeit ist sehr zeitaufwändig. Aber sie schafft es immer wieder, termingetreu das Blatt fertig zu erstellen. Und schliesslich geht der Dank an die Mitglieder der Gesellschaft. Mit ihrer Treue zu unserer Gesellschaft bilden sie das Fundament unserer Vereinigung.

Ich bin dankbar, dass ich das Präsidium der SGP in die Hände eines ausgewiesenen Kenners des politischen Systems der Schweiz geben kann: Der Ausserrhoder Ständerat Andrea Caroni hat in verschiedenen Parlamentsdebatten seine Kenntnisse in institutionellen und insbesondere auch parlamentarischen Fragen, für die er eine grosse Begeisterung aufbringt, unter Beweis gestellt. Er hat das Mitteilungsblatt unserer Gesellschaft schon öfters mit interessanten Beiträgen bereichert. Ich bin überzeugt, dass Andrea Caroni die Gesellschaft mit Geschick leiten wird und wünsche ihm dafür alles Gute.

Ruedi Lustenberger
abtretender Präsident der SGP



Verabschiedung von Ruedi Lustenberger als Präsident

Es ist mir eine Ehre als Vizepräsident unserer SGP den bisherigen Präsidenten, alt Nationalrat Ruedi Lustenberger, verabschieden zu dürfen.

Ruedi Lustenberger wurde an der Generalversammlung der SGP vom 16. September 2015 in Liestal erstmals zum Präsidenten gewählt.

Er war Mitglied des Grossen Rats des Kantons Luzern von 1991 bis 1999, 1999 war er Präsident des Grossen Rats.

Dem Nationalrat gehörte er von 1999 bis 2015 an, im Amtsjahr 2013/2014 präsidierte er den Rat.

Seine Vorstösse zeichneten sich durch eine breite Fülle von Themen aus. Um nur einige wenige zu nennen: «KMU-taugliche Umsetzung des Bauproduktgesetzes», «Anforderungen an die Revisionsstelle bei der beruflichen Vorsorge», «OECD-Bericht zur Schweizer Landwirtschaft». In seinen Voten reichte seine Bandbreite von der Oberaufsicht über den Bau der NEAT im Jahre 2014, über die Änderung des Bundesgesetzes über den Wald bis zur Neustrukturierung des Asylbereichs im Asylgesetz.

Mit viel Engagement widmete er sich auch immer wieder staatspolitischen Fragen: Das Funktionieren der Institutionen der schweizerischen Demokratie ist ihm eine Herzensangelegenheit. In diesem Zusammenhang hat er sich auch immer gerne mit den Rechten des Parlamentes, insbesondere auch gegenüber der Exekutive, auseinandergesetzt: So geht denn z.B. die Regelung über die Berichterstattung des Bundesrates über angenommenen Motionen im Parlamentsgesetz des Bundes auf eine parlamentarische Initiative Lustenberger zurück.

Ruedi Lustenberger engagierte sich in der Geschäftsprüfungskommission, deren

Präsident er 2011–2013 war, in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie sowie in der Staatspolitischen Kommission. Als Schreinermeister von Beruf brachte er seine Ansicht entsprechend auch in der Politik ein. So wie Bauten müssen auch Gesetze auf solider Grundlage erstellt werden.

Und eine solide Grundlage für die Vorstandstätigkeit legte Ruedi Lustenberger auch mit der Re traite, die im August 2016 in Bramboden (Entlebuch) durchgeführt werden konnte.

Wir danken Ruedi Lustenberger, dass er als Präsident die SGP über Jahre umsichtig und solide, vor allem mit viel Humor immer zielstrebig geführt hat.

Heute schliesst sich wieder ein Kreis, indem die SGP ihre Generalversammlung im Grossratssaal zu Luzern durchführt. Staatspolitische Themen waren Dir, lieber Ruedi, immer wichtig, darum als Abschiedsgabe den Luzerner Staatsschreiberwein. Danke und alles Gute!

Daniel Reuter
Vizepräsident SGP



Il ruolo del Parlamento durante la crisi dovuta al Covid-19

Rapporto riguardante la tavola rotonda tenutasi in occasione dell'assemblea annuale della Società svizzera per le questioni parlamentari 2021

Jonathan Camponovo, Stagista universitario, Commissioni della politica di Sicurezza del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati

1. Introduzione

Collaborazione, coordinazione, sostegno. Tre parole evocate spesso nella discussione riguardante il ruolo giocato dai Parlamenti durante la «situazione straordinaria» decretata dal Consiglio federale per combattere la pandemia da Covid-19 e la conseguente crisi. Questi eventi così inaspettati hanno messo a dura prova il Parlamento federale ma anche i Parlamenti cantonali. Il seguente contributo, sulla base degli spunti sorti nelle discussioni durante la giornata dell'assemblea generale della SSP, ripercorre e riassume i punti principali. I 3 oratori principali sono stati il Dr. Andrea Caroni, Consigliere agli Stati e nuovo Presidente della SSP, Sonya Butera, presidentessa del Gran Consiglio del Canton Vaud, e Salome Hofer, presidentessa del Gran Consiglio del Canton Basilea Città. Trattandosi di una discussione aperta, anche diversi altri oratori sono regolarmente intervenuti, permettendo uno scambio ancora più approfondito. In particolare, vista la presenza del Consigliere di Stato del Canton Zurigo Ernst Stocker, del Presidente del Gran Consiglio del Canton Berna Hervé Gullotti, e del Granconsigliere del Canton Berna Adrian Haas, si è parlato anche del ruolo dei Parlamenti dei Cantoni di Zurigo e Berna.

Questo articolo tratterà dapprima il livello federale, per poi passare a quello canto-

nale, e si focalizzerà in entrambi i casi sulla gestione parlamentare della «situazione straordinaria». In seguito l'accento verrà posto sul Federalismo e su come questa situazione lo abbia messo sotto pressione e successivamente sulle funzioni del Parlamento in Svizzera in periodo di crisi. Infine, questo contributo si soffermerà sul futuro e sulle lezioni apprese per potere affrontare meglio una prossima eventuale «situazione straordinaria».

2. Parlamento federale e «situazione straordinaria»: una novità inaspettata che ha messo sotto pressione la sua capacità di reazione

La pandemia che ha impattato il mondo intero ha avuto anche delle ripercussioni sul funzionamento del Parlamento svizzero. Nel marzo 2020, è stata decretata dal Consiglio federale dapprima la «situazione particolare» e poi quella «straordinaria», e queste decisioni hanno impattato il Parlamento: la Delegazione amministrativa delle Camere federali ha infatti deciso di interrompere alla terza settimana la sessione primaverile del Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati. Dalla fondazione dello Stato moderno svizzero nel 1848, una decisione simile non era mai stata presa. La reazione dei parlamentari stessi è stata di sorpresa, seppur vi sia stata una grande maggior parte di essi favorevoli ad un'interruzione della sessione. Certe Delegazioni cantonali per esempio hanno rifiutato di andare a Berna, e questo avrebbe posto problemi evidenti dal punto di vista della

legittimità democratica e dell'equa rappresentanza dei cantoni. La sospensione degli affari parlamentari ha toccato anche il lavoro nelle Commissioni con il rischio di non permettere alle due Camere di avere un numero sufficiente di affari da trattare e soprattutto non avere affari concernenti il Covid. 32 consiglieri agli Stati hanno di conseguenza chiesto una sessione straordinaria delle Camere federali e la possibilità che le Commissioni parlamentari potessero preparare mozioni riguardanti la pandemia e le decisioni (soprattutto finanziarie) prese dall'esecutivo, in maniera poi di poterle sottoporle al Consiglio federale. In questo modo, il Parlamento ha potuto dire la sua riguardo alla pandemia e vigilare sul lavoro dell'esecutivo. Per quanto l'operato dei Parlamenti in periodo di crisi sia stato soddisfacente, non sono però mancate delle difficoltà come per esempio in alcuni casi, una mancanza di basi giuridiche o rispettivamente la conoscenza dell'esistenza di quest'ultime.

Un altro punto di discussione sorto durante le discussioni ha messo in evidenza la volontà di Parlamento, Commissioni parlamentari e Servizi del parlamento di tornare a sedere il prima possibile ed in presenziale. Anche grazie a questa tenacia e volontà, il Parlamento ha potuto riunirsi nella sessione straordinaria a «Bernexpo» e svolgere le sue normali funzioni.

3. Parlamenti cantonali di Basilea Città, Vaud, Zurigo, Berna e «situazione straordinaria»: una coordinazione a più livelli

A livello cantonale, per quel che concerne Basilea Città, nel marzo 2020 ha dovuto fare fronte ad una sospensione delle sedute parlamentari. Esso è rimasto in contatto con la Confederazione, e allo stesso tempo con gli altri Parlamenti cantonali. Essendo scoppiata in maniera inaspettata una crisi, anche i Cantoni hanno dovuto

reagire in fretta. Il Canton Basilea Città ha quindi cercato di apprendere le *best practices* di altri cantoni, di trovare soluzioni legate alla digitalizzazione e alla possibile tenuta di sessioni online. Come nel caso del Parlamento federale, la volontà di tornare a sedere e di farlo in presenziale ha primeggiato. In più, la struttura parlamentare ha retto l'onda d'urto della crisi. L'Ufficio del Parlamento e i Servizi parlamentari hanno infatti ben collaborato per definire e attuare le procedure e garantire i diritti legislativi del Parlamento anche in periodo di crisi, mantenendo per esempio un contatto regolare con tutte le frazioni rappresentate in esso. Per quanto la crisi sia stata affrontata in maniera positiva, in certi periodi è mancata la chiarezza ed una certa preparazione ad un'eventualità (poi avvenuta a seguito del Covid) nella quale il Parlamento non avesse potuto tenere una sessione in presenziale.

Per quel che concerne il Canton Vaud, esso è stato tra i Parlamenti pionieri nell'affrontare la crisi. Nel mese di febbraio infatti era uno dei Cantoni più duramente colpiti dalla pandemia e che ha dovuto prendere misure urgenti velocemente. Il Consiglio di Stato vodese ha infatti deciso il 12 marzo 2020 (prima del Consiglio Federale) di sospendere le sedute parlamentari. Il Parlamento inizialmente non è stato inizialmente sufficientemente incluso nelle discussioni tra Stato Maggiore Cantonale di Condotta e Consiglio di Stato e alcuni parlamentari stessi sono venuti a conoscenza delle misure d'emergenza introdotte nel loro privato e non attraverso il ruolo di parlamentare. Come nel caso di Basilea Città, anche i Servizi del Parlamento vodesi hanno però sostenuto e collaborato con le frazioni politiche e offerto aiuto ai deputati per organizzare delle sessioni a distanza, così come sono stati costantemente in contatto con la Cancelleria di Stato per coordinarsi nella gestione della crisi istituzionale. Per quel che concerne le azioni pratiche del legislativo vodese, si è dovuto fare attenzione alla

Legge sul Gran Consiglio vodese per rispettare la legittimità democratica.

Passando al canton Zurigo, il discorso nella discussione si è soffermato principalmente sul rapporto tra esecutivo e legislativo durante la crisi pandemica e la necessità di prendere decisioni veloci e subito tangibili: il processo legislativo canonico è infatti piuttosto lento ed in caso di emergenza spesso può risultare inefficace. Nel caso specifico, il fatto che il Governo zurighese abbia avuto a marzo 2020 difficoltà a seguire le procedure normali, è dovuto alla ritenuta necessità di sbloccare dei crediti di emergenza che potessero subito utilizzati per contrastare la pandemia, anche a costo di, in un primo momento almeno, non consultare il Parlamento.

Infine, anche il Canton Berna si è orientato con gli altri Cantoni e la Confederazione. Vi sono state, nel caso bernese, difficoltà per rapporto alla legislazione di necessità cantonale. Durante l'emergenza, pandemica, il Consiglio di Stato ha preso le decisioni ma il Gran Consiglio ha in seguito approvato la legislazione. Particolarmente apprezzata è stata la collaborazione e solidarietà nell'affrontare la pandemia tra l'Ufficio del Gran Consiglio ed il Parlamento.

Questi 4 esempi sorti dalle discussioni mostrano come anche a livello cantonale i Parlamenti abbiano dovuto cambiare in fretta il loro operato e in certe situazioni hanno corso il rischio di farsi sovrastare dall'esecutivo. Un altro punto importante emerso dalle discussioni è quello, da parte dei Parlamenti, di cercare di orientarsi a livello intercantonale per affrontare la pandemia. Infine, ogni legislativo cantonale, per quanto seriamente impattato dal Covid, è stato colpito in maniera diversa dalla «situazione straordinaria»: questo, a dipendenza di quando le sessioni primaverili cantonali hanno avuto luogo per rapporto alle decisioni del Consiglio federale del 13 marzo 2020 e per rapporto alla decisione della Delegazione amministrativa delle Ca-

mere federali del 15 marzo di interrompere la sessione parlamentare primaverile.

4. Federalismo e funzioni del parlamento: Messi sotto pressione?

Sulla base dei punti precedenti che hanno evocato le sfide dei Parlamenti nell'affrontare la «situazione straordinaria» e la crisi scaturita dal Covid-19, ecco che si pongono delle questioni sul funzionamento dei rapporti tra Cantoni e Confederazione e tra Parlamenti e Esecutivi.

In un periodo normale, il Federalismo svizzero è operativo e performante. Non essendoci mai stata nella storia una situazione come quella portata dalla pandemia da Covid-19, nel corso di questi quasi 2 anni di pandemia, ci sono state delle frizioni legate al sistema federale svizzero e la miglior strategia per affrontare la crisi. Nella discussione aperta, è stato detto che il Federalismo svizzero ed il conseguente lavoro dei Parlamenti federali e cantonali è stato messo sotto pressione. Vi sono stati due casi, praticamente opposti, che hanno rappresentato una sfida per i Parlamenti. Il primo è stato nel caso di legiferazioni centrali che hanno impattato i singoli Cantoni e i loro Parlamenti. Un «comando» dall'alto, uguale per tutti i Cantoni, come per esempio la chiusura degli spazi pubblici, è stato difficile da mettere in pratica: la pandemia e la sua gravità erano infatti sparse differentemente sui territori cantonali e per i Parlamenti orientarsi su misure centrali è stato talvolta difficile. Anche per il Parlamento federale, essendo in situazione di emergenza, includere i bisogni e le diversità di ogni singolo Cantone non sempre è stato possibile. Il secondo caso è il rovescio della medaglia: Vi sono stati periodi nelle quali i 26 Cantoni e i Parlamenti hanno dovuto gestire la pandemia e le differenti ondate senza un appoggio legislativo e strategico chiaro dall'alto. Queste dinamiche e situazioni di divisione dei

ruoli legislativi in situazioni di emergenza, dovranno essere un *learning* per il futuro. Per quel che concerne le funzioni del Parlamento, il dibattito si è concentrato principalmente sul mantenimento o meno, durante la «situazione straordinaria», della funzione di controllo da parte del Parlamento sull'esecutivo. Per il futuro e per la preparazione ad un'altra crisi questo è un punto centrale da considerare. Il risultato delle discussioni ha condotto al potere affermare che, se il Parlamento può tenere una seduta, ecco che questa funzione può essere mantenuta. Da notare è l'importanza fondamentale delle Commissioni parlamentari a questo scopo. Nel mese di marzo, con la sospensione delle attività parlamentari, la funzione di controllo è stata messa in dubbio ma è stata presto ripristinata. Il Parlamento federale ha infatti poi potuto rivedere le decisioni prese dal Consiglio federale. Per quel che concerne il livello cantonale, gli Uffici del Parlamento hanno interagito e fatto da tramite con i Consigli di Stato, permettendo ai Parlamenti di potere essere e restare aggiornati sulle azioni degli esecutivi. Un esempio al riguardo è quello del Canton Ticino, nel quale Parlamento e Governo hanno collaborato a stretto contatto.

5. Gli apprendimenti dalla pandemia: come affrontare un'eventuale futura «situazione straordinaria»?

La pandemia, nonostante tutti i suoi svantaggi, ha perlomeno permesso di mettere alla prova il Parlamento e le istituzioni democratiche e di trarre degli insegnamenti per il futuro. Di seguito sono indicati i principali apprendimenti emersi dalla discussione. In primo luogo, la pandemia ha permesso ai parlamentari stessi di compiere un *learning* operativo. Per esempio il Parlamento federale non era completamente a conoscenza di quale fossero le

sue competenze previste dal diritto di necessità e si è parzialmente lasciato sopraffare dagli eventi, non avendo per esempio diritto di consultazione formale. Per un'eventuale prossima «situazione straordinaria» quindi, l'aver portato all'attenzione questi temi, permette in futuro di essere più pronti, avendo avuto già l'esempio di una crisi. Anche i Servizi del Parlamento cantonali e federali hanno tratto lezione dagli eventi e sono quindi più pronti per affrontare un'eventuale prossima «situazione straordinaria», e ad aiutare i Parlamenti a partecipare di più alle decisioni operative prese. Da ultimo, le Commissioni parlamentari in futuro dovrebbero avere diritto esplicitamente alla possibilità di tenere delle sedute anche in situazioni di emergenza, per permettere al legislativo di avere parola.

Quello che è però emerso, è che una crisi porta sempre incertezze, e quindi essere pronti ad essere flessibili, creativi e pronti a reagire dovrà essere necessario. ●



Brauchen wir ein virtuelles Parlament?

Bericht über das Podium an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2021

Andreas Meier, Hochschulpraktikant
bei den Kommissionen für Rechtsfragen
von National- und Ständerat

1. Unerwartete Schwierigkeiten

Geschlossene Läden, Restaurants und Kinos, abgesagte Konzerte, Fussballspiele vor leeren Rängen und ausgestorbene Innenstädte. Die Covid-19-Pandemie brachte das öffentliche Leben in der ersten Hälfte des Jahres 2020 beinahe vollständig zum Erliegen. Die Pandemie und die Massnahmen, die der Bundesrat zu ihrer Bekämpfung ergriff, bedeuteten für uns alle eine Zäsur, die Parlamente auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene bildeten da keine Ausnahme.

Die Büros der eidgenössischen Räte verkündeten am 15. März 2020 um 19:00 Uhr, nach zwei absolvierten Sessionswochen, den Abbruch der Frühlingssession. Ein Entscheid, der in der Geschichte des Schweizer Parlaments beispiellos ist. Doch die Bedenken im Hinblick auf die Gefährdung der Ratsmitglieder und eine weitere Ausbreitung des Covid-19-Virus im Rahmen der Session waren zu gross, die Entscheidung letztendlich nachvollziehbar.

Für die Ratsbüros und die Ratssekretariate lautete dieser Entscheid eine intensive Phase der unfreiwilligen Improvisation ein. Sie mussten unter grossem Zeitdruck Räumlichkeiten organisieren, in denen sich die Ratsmitglieder unter Einhaltung der bundesrätlichen Vorschriften zu den Ratssitzungen der Sommersession versammeln konnten. So tagten etwa die eidgenössischen Räte und der Grosse Rat des Kantons Bern während der Som-

mersession im Kongress- und Messezentrum Bernexpo, der Kantonsrat von Zürich nutzte die Halle 7 der Messe Zürich.

Damit waren jedoch nicht alle Probleme des parlamentarischen Betriebs in Krisenzeiten gelöst: Viele Kommissionen konnten ihre Sitzungen, in denen wichtige Vorbereitungsarbeit für die Debatten in den Sessions geleistet wird, zunächst gar nicht durchführen. Weiter stellte sich die Frage nach den Sessionsteilnahmerechten von Parlamentsmitgliedern, die sich während der Session in Quarantäne begeben mussten. Diese Fragen beschäftigten auch die Mitglieder der Bundesversammlung: Zwischen März und Juni 2020 wurden mehrere parlamentarische Vorstösse und Initiativen eingereicht, die ein virtuelles Parlament beziehungsweise die Möglichkeit der Stimmabgabe in Abwesenheit forderten.

In der Praxis nutzten verschiedene Kommissionen bereits im April 2020 sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene die technischen Möglichkeiten für virtuelle Sitzungen. Die Plenarsitzungen wurden trotz Pandemie stets physisch durchgeführt, gestützt auf die dringliche Änderung des Parlamentsgesetzes vom 10. Dezember 2020 konnten jedoch mit Nationalrätin Sophie Michaud Gigon und Nationalrat Beat Walti in der Wintersession 2020 zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesversammlung Ratsmitglieder von zu Hause aus an Abstimmungen teilnehmen.

2. Die Frage des virtuellen Parlaments

Die Covid-19-Pandemie hat uns unsanft mit der Frage konfrontiert, ob ein virtuelles

Parlament in der Schweiz staatspolitisch denk- und praktisch umsetzbar wäre. Diese Frage wurde anlässlich des Jahresversammlung der SGP-SSP an einer von Sandra Rutschli, Ressortleiterin bei der Berner Zeitung und dem Bund, moderierten Podiumsdiskussion erörtert. Am Podium nahmen Samira Marti, SP-Nationalrätin aus Basel-Land, Hervé Gullotti, Präsident des Grossen Rats des Kantons Bern und Moritz von Wyss, Generalsekretär des Kantonsrats Zürich, teil. Die Diskussion stand allerdings auch den Teilnehmern der anderen Podien offen, so dass sich wiederholt weitere Personen in die Debatte einbringen konnten.

3. Virtuelle Sitzungen als Notbehelf zur Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs

Zunächst waren sich alle Podiumsteilnehmer einig, dass niemand das Ausmass der Covid-19-Pandemie hatte kommen sehen. Dementsprechend unvorbereitet wurden auch die Parlamente getroffen. Hervé Gullotti betonte, dass es in einer ersten Phase schlicht darum ging, den parlamentarischen Betrieb und die Beschlussfähigkeit der Parlamente aufrecht zu erhalten. Während dieser Phase war das oberste Ziel, dass die Parlamente weiterhin ihre gesetzgeberischen Funktionen und ihre Oberaufsichtspflichten über die Exekutive wahrnehmen konnten.

Samira Marti wies auf die Bedeutung der Kommissionsarbeit für die Funktionsfähigkeit eines Parlaments hin. Damit Parlamente im Rahmen ihrer Sessionen Geschäfte beraten können, müssen diese in den Sachbereichskommissionen vorberaten werden. Dort wird die Mehrheitsfähigkeit verschiedener Lösungen ausgelotet, sodass am Ende der Kommissionsarbeit oft eine Kompromisslösung steht, die dann die Diskussionsgrundlage für das Ratsplenum während der Sessionen bildet.

Während für das Finden von Räumlichkeiten für die Sommersessionen zumindest einige Wochen Zeit blieb, mussten Lösungen für die Kommissionssitzungen wesentlich schneller gefunden werden. Angesichts dieses Zeitdrucks kam die technische Machbarkeit von Videokonferenzen gerade den Kommissionen entgegen. So wurde die Möglichkeit virtueller Sitzungen von einzelnen Kommissionen der eidgenössischen Räte aber auch von den Kommissionen des Zürcher Kantonsrats und des Grossen Rats in Bern genutzt.

4. Im Rückblick: Skepsis und Pragmatismus

Im Rückblick beurteilten die Podiumsteilnehmenden den Nutzen und die Qualität der virtuellen Sitzungen eher skeptisch. Moritz von Wyss berichtete von seinen Erfahrungen mit dem Kantonsrat Zürich. Dort seien in den virtuellen Kommissionssitzungen keine eigentlichen Kompromisse zustande gekommen. In der Folge hätten sich die Debatten, die normalerweise in den Kommissionen stattfinden, ins Ratsplenum verschoben, was dem Sinn und Zweck der Kommissionsarbeit natürlich widerspricht. Auch für Samira Marti waren die virtuellen Kommissionssitzungen von deutlich geringerer Qualität als normale physische Sitzungen, insbesondere im Hinblick auf die Debatten. Sie sprach im Zusammenhang ihrer Erfahrungen mit virtuellen Sitzungen gar von einer Abkühlung der Digitalisierungseuphorie. Ständerat Andrea Caroni teilte diese skeptische Haltung gegenüber virtuellen Sitzungen. Er hatte den Eindruck, dass sich an einer Videokonferenz im Gegensatz zu einer Sitzung mit physischer Präsenz jede Wortmeldung tendenziell wie eine Störung des Sitzungsablaufs anfühle.

Bei allen Vorbehalten unterliessen es die Podiumsteilnehmer nicht, ihre Erfahrungen mit virtuellen Kommissionssitzungen differenziert zu bewerten. Einfache, wenig

kontroverse Geschäfte liessen sich sehr wohl im Rahmen einer Videokonferenz beraten. Auch für Anhörungen von Experten oder für die Vorstellung von Vorlagen durch die Verwaltung seien virtuelle Sitzungen ein probates Mittel. Sobald jedoch ein Geschäft das Führen einer eigentlichen Debatte erfordert, stosse man mit den Möglichkeiten virtueller Sitzungen an klare Grenzen. Die Podiumsteilnehmer waren aber trotz dieser Einschränkungen der Ansicht, dass während einer Krisensituation wie der Covid-19-Pandemie die Abhaltung virtueller Kommissionssitzungen immer noch die bessere Option gewesen sei, als gänzlich auf die Durchführung der Sitzungen zu verzichten.

5. Die Bedeutung des Informellen und die Stellung der einzelnen Ratsmitglieder

Der kritische Grundtenor im Rückblick auf die gemachten Erfahrungen dürfte auch mit den Besonderheiten des Schweizer Parlamentarismus zu tun haben, die für eine Virtualisierung des Parlaments besondere Herausforderungen bergen. Der Berner Grossrat Adrian Haas wies darauf hin, wie wichtig der informelle Aspekt der Kommissions- und Ratssitzungen für die Arbeit der Parlamentsmitglieder ist. Während der Sitzungspausen findet ein reger Austausch über die Fraktionsgrenzen hinaus statt, die Parlamentsmitglieder verhandeln in den Vorzimmern der Ratssäle und der Wandelhalle miteinander und versuchen so, Bündnisse zu schmieden. Je nach Geschäft bilden sich auf diese Weise unterschiedlich zusammengesetzte Mehrheiten, die sich während der Behandlung einer Gesetzesvorlage wieder verändern können. Die Bedeutung des informellen Austauschs für den Ausgang der formellen Beratungen kann also kaum überschätzt werden. Dieser informelle Aspekt, den die unter physischer Anwesenheit der Ratsmitglieder durchgeführten Sessionen mit

sich bringen, ginge im Rahmen einer Videokonferenz verloren.

Moritz von Wyss erinnerte daran, dass die einzelnen Parlamentsmitglieder in der Schweiz im internationalen Vergleich eine starke Rechtsstellung haben. Sie können beispielsweise während der Sessionen Einzelanträge einreichen und so direkt auf die Debatten einwirken. Diese Rechte wären in einem virtuellen Parlament sehr schwierig umzusetzen. Wie soll beispielsweise ein Ratsmitglied seine Fraktion davon überzeugen, seinen gerade erst eingereichten Antrag zu unterstützen?

Auch im Hinblick auf hybride Parlamentsitzungen, bei denen einzelne Ratsmitglieder von zu Hause aus abstimmen, stellen sich staatspolitische Fragen. So konnten die physisch nicht anwesenden Parlamentsmitglieder lediglich abstimmen, aber keine eigenen Voten abgeben oder Anträge stellen. Es fehlte ihnen auch der direkte Austausch mit ihrer Fraktion, sie konnten kurzfristige taktische Manöver ihrer Fraktionen nicht mittragen. Dies birgt die Gefahr, dass zwei Kategorien von Parlamentsmitgliedern mit unterschiedlichen Rechten entstehen, was angesichts der prinzipiellen Gleichberechtigung aller Parlamentsmitglieder ein unhaltbarer Zustand wäre.

6. Lässt die Verfassung ein virtuelles Parlament zu?

Nicht zuletzt stellt sich im Hinblick auf ein virtuelles Parlament auch die Frage nach dessen Verfassungsmässigkeit. Samira Marti wies dezidiert darauf hin, dass die Rechtslehre zurzeit klar davon ausgeht, dass die Verfassung die physische Versammlung der Ratsmitglieder während der Sessionen vorsieht.

Die Sessionsteilnahme der unter Quarantäne stehenden Ratsmitglieder erscheint aber dennoch gerechtfertigt, weil die Nicht-Teilnahme für die individuell betroffenen Ratsmitglieder, aber auch für die Re-

präsentativität der Parlamentsentscheide insgesamt, noch gravierender gewesen wäre. Die Anwesenden waren sich aber einig, dass die Einführung eines komplett virtuellen Parlaments eine Verfassungsänderung voraussetzen würde.

Bei Kommissionssitzungen ist die Ausgangslage etwas anders. Das geltende Recht schreibt dort nicht explizit die physische Anwesenheit der Sitzungsteilnehmer vor. Aus rein rechtlicher Sicht sind virtuelle Kommissionssitzungen also ohne Rechtsanpassung möglich.

technischen Möglichkeiten nicht die Erwartungshaltung entstehen dürfe, diese Möglichkeiten dann auch zu nutzen. Als Schlusspunkt scheint die während der Diskussion gemachte Bemerkung passend, dass ein virtuelles Parlament im Hinblick auf mögliche künftige Krisensituationen kein Allheilmittel sei; denken wir nur etwa an das nicht allzu unwahrscheinliche Szenario einer Strommangellage. ●

7. Fazit

Hervé Gullotti sagte zu Beginn der Diskussion, dass wir uns nach der Covid-19-Pandemie ganz grundsätzlich die Frage stellen müssen, wie und vor allem wo unsere Parlamente in Zukunft tagen sollen, dies auch vor dem Hintergrund möglicher künftiger Krisensituationen. Die Podiumsdiskussion hat gezeigt, dass sich nach den mit Videokonferenzen gemachten Erfahrungen weder die Parlamentsmitglieder noch die Ratssekretariate wirklich für die Idee eines virtuellen Parlaments erwärmen können. Aufgrund der fehlenden Unmittelbarkeit virtueller Sitzungen und dem damit verbundenen Verlust des informellen Aspekts sind dem Einsatz von Videokonferenzen im Betrieb der Parlamente in der Schweiz klare Grenzen gesetzt. Eine vollständige Virtualisierung der Parlamente würde deren Funktionsweise grundsätzlich verändern, was derzeit politisch von niemandem gewünscht wird.

Gleichzeitig sprach Ständerat Andrea Caroni stellvertretend für alle Anwesenden, wenn er forderte, dass die technische Infrastruktur zur Durchführung virtueller Kommissions- und allenfalls auch Plenarsitzungen als Notbehelf für den Fall künftiger Krisen bereitgestellt werden soll. Samira Marti stimmte dieser Forderung zu, warnte aber gleichzeitig davor, dass aufgrund des blossen Vorhandenseins der



Finanzkompetenzen in ausserordentlichen Lagen

Bericht über das Podium an der Jahresversammlung
der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2021

Elias Achermann, wissenschaftlicher
Mitarbeiter der Kommissionen für soziale
Sicherheit und Gesundheit von National-
und Ständerat

1. Einleitung

«Die Pandemie ist kein Freund der Parlamente». Diese Aussage stand am Anfang der Diskussion über die Finanzkompetenzen in ausserordentlichen Lagen. Regierungsrat Ernst Stocker wollte aber festhalten, dass die Pandemie auch kein Freund der Regierungen sei. Dennoch stellte sich im nachfolgenden Austausch heraus, dass die beiden Gewalten in ihrer Funktionsfähigkeit unterschiedlich betroffen waren.

Nach den unmittelbaren gesundheitlichen Einschränkungen gegen die Ausbreitung der Covid-19-Pandemie, waren bald auch wirtschaftliche Massnahmen gefordert. Letztere hatten sowohl auf Bundes-, wie auch auf Kantonsebene grosse finanzielle Auswirkungen zur Folge. Insbesondere aufgrund des Zeitdrucks, stellten sich die Fragen, wie die Finanzkompetenzen in dieser Krisensituation von der Exekutive ausgeübt werden und inwiefern das Parlament eingebunden werden kann.

Im Rahmen der Jahresversammlung der SGP-SSP widmeten sich die folgenden Podiumsteilnehmer als Repräsentanten der Legislative und der Exekutive sowie aus staatsrechtlicher Perspektive dem besagten Themengebiet: Dr. Adrian Haas, Grossrat Bern, Mitglied der Finanzkommission; Ernst Stocker, Regierungsrat Zürich, Vorsteher Finanzdirektion; Prof. Felix Uhlmann, Staats- und Verwaltungsrecht,

Rechtsetzungslehre. Da die Diskussion auch anderen Podiumsteilnehmenden offenstand, brachten sich auch diese mit ihren Sichtweisen und Erfahrungen ein. Sandra Rutschi, Ressortleiterin bei der Berner Zeitung und dem Bund, moderierte die Diskussion.

Durch den Hintergrund der Diskussionssteilnehmer ergab sich bei diesem Thema ein gewisser Fokus auf die kantonale Ebene. Dabei wurde auf den Pragmatismus eingegangen, der bis zu einem gewissen Grad wohl nötig war. Weiter diskutierten die Podiumsgäste die vorstellbaren Rollen, welche die Parlamente in Krisenzeiten einnehmen können. Zuletzt ging es dann um das Verhältnis zwischen Notrecht und den Verfassungsbestimmungen im Bereich der Finanzkompetenzen. Aus den besagten Diskussionspunkten kristallisierten sich zwei allgemeine Lehren für die Zukunft heraus.

2. Pragmatismus in Massen

Für die Regierungen war es während der unsicheren Lage zwingend notwendig, schnell Lösungen zu finden. Wie Ernst Stocker erläuterte, war man sich im Kanton Zürich bewusst, dass die getroffenen Entscheide einer staatsrechtlichen Prüfung möglicherweise nicht standhalten würden. Falls jemand gegen die Kreditausfallgarantie der Zürcher Finanzdirektion für KMU im Umfang von 500 Mio. CHF rekuriert hätte, wäre eine Kassation durchaus vorstellbar gewesen. Man sei allerdings bestrebt gewesen, auch den Kantonsrat einzubinden und schätzte dessen Mitwirken. Diese Einbindung fand freiwillig statt, da der Zürcher

Kantonsrat, wie dessen Generalsekretär, Moritz von Wyss, erwähnte, grundsätzlich nicht über Finanznotkompetenzen verfügt. Auch die Legislative im Kanton Bern musste gemäss Adrian Haas pragmatisch Handeln. Das Notpaket der Berner Regierung beinhaltete nicht nur die Grundlagen für Hilfen an den Kultursektor, sondern auch Investitionsförderungen in Form von À-fonds-perdu-Beiträgen an Unternehmen, damit diese ihre Investitionen während der Krise nicht herunterfahren. Letzteres sei eigentlich keine Notmassnahme gewesen und hätte separat behandelt werden müssen. Dennoch genehmigte das Parlament die Verordnung nachträglich, zumal die Mittel bereits geflossen waren.

Nach Ansicht von Ernst Stocker, gab es mit dem Zürcher Parlament, wie bereits erwähnt, eine pragmatische Zusammenarbeit und kurze Wege. Aus seiner Sicht herrschte aber ein allgemeines Unverständnis für die nachfolgenden Verzögerungen aufgrund der strikten Einhaltung der Referendumsfrist. Nach dem Beschluss, welcher schnell zustande kam, war die Auszahlung während dieser Frist weiterhin blockiert.

Aus Sicht des Staatsrechtlers Felix Uhlmann, sei ein bisschen Pragmatismus nötig gewesen. Dies weil gerade bei den Finanzausgaben schnell viele Entscheide getroffen werden mussten, was eine gesonderte Betrachtung dieses Bereichs rechtfertige. Teilweise handelt es sich dabei auch um binäre Entscheide, bei denen nicht lange auf einen Kompromiss hingearbeitet werden konnte. Denn eine Grossbank oder eine Fluggesellschaft wird entweder gerettet oder nicht.

Dennoch ist aus staatsrechtlicher Sicht grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass für eine staatliche Ausgabe drei Bedingungen erfüllt werden müssen: Erstens eine gesetzliche Grundlage; zweitens einen Ausgabenbeschluss; und drittens eine Freigabe. Zugegebenermassen sei dies ein technischer Aspekt, aber auch während

einer Krisensituation könne von einer Regierung erwartet werden, dass sie sich an diese Regeln hält. Sofern keine oder keine ausreichende gesetzliche Grundlage bestehe, kann nämlich zumindest eine notrechtliche Basis geschaffen werden.

3. Rolle der Parlamente

Ein gewisse Unsicherheit besteht bei der Rolle der Parlamente hinsichtlich der Notfallfinanzkompetenzen. In den Kantonen Bern und Zürich wurden diesbezüglich unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Für zukünftige Krisen scheint es daher sinnvoll, sich bei der Einbindung der Legislative an einer allgemeinen Leitlinie zu orientieren.

In einer Krisensituation müssen schnell Entscheide getroffen werde, welche teilweise grosse finanzielle Auswirkungen mit sich ziehen. Grundsätzlich gibt es drei vorstellbare Varianten, wie die Legislative in dieser Situation eingebunden oder auch nicht eingebunden werden kann. Erstens kann das Parlament beziehungsweise die Finanzkommission mit einem Ausschuss oder einer Delegation einbezogen werden. So wird es auf Bundesebene mit der Finanzdelegation praktiziert. Zweitens kann das Parlament beschleunigte Prozesse einführen, wie dies im Zürcher Kantonsrat der Fall war. Dies, um schnellere Entscheidungen zu ermöglichen und somit die Einbindung in Krisenzeiten zu vereinfachen. Als dritte Möglichkeit wäre auch eine klare Abgrenzung denkbar. Das Parlament könnte die Notfallfinanzkompetenz gänzlich der Exekutive überlassen und die Entscheide mit der parlamentarischen Oberaufsicht nachträglich aufarbeiten.

In diesem Bereich unterscheiden sich die Erfahrungen der Berner und Zürcher Legislativen. Im Kanton Bern zeigte sich die Finanzkommission unzufrieden mit dem Umstand, dass sie über den dringlichen Zusatzkredit in Zusammenhang mit den Impfpfzentren lediglich orientiert wurde. Da-

raus ergebe sich keine Genehmigung und keine demokratische Legitimität. Sie hat daher den Regierungsrat in einem Brief angeregt, diese Regelung anzupassen, indem beispielsweise eine Finanzdelegation geschaffen wird, um die Entscheide demokratisch besser abzustützen.

Als Schwäche eines Modells nach dem Vorbild der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte erwähnte Moritz von Wyss, dass darin nicht alle Fraktionen vertreten sind. Eine Einbindung aller Kräfte wäre allerdings gerade in einer Notsituation entscheidend. In Zürich habe die Geschäftsleitung des Kantonsrats entschieden, sämtliche Geschäfte vorzubereiten. Durch die Einsitznahme aller Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen in diesem Gremium ergab sich eine Dynamisierung des parlamentarischen Prozesses.

Es ist zu beachten, dass die Covid-19-Pandemie die Funktionsfähigkeit der Parlamente und Kommissionen insbesondere zu Beginn einschränkte, indem die Durchführung von Präsenzsitzungen erschwert wurde. Man muss jedoch davon ausgehen, dass eine künftige Krise anders verlaufen und durch andere Charakteristika gekennzeichnet sein wird. Spezifische Anpassungen, welche sich aus der Pandemiesituation ergeben, würden sich bei einer andersartigen, zukünftigen Krise möglicherweise wiederum als unzulänglich herausstellen. Daher sind bezüglich der Einbindung der Legislative situative Entscheide unvermeidlich. Als Leitlinie kann dafür gemäss Moritz von Wyss folgende, allgemeine Frage dienen: Wie kommt man zu einem möglichst demokratischen Entscheid? Wenn dann in der Krisensituation nicht alle Ratsmitglieder eingebunden werden können, so kann beispielsweise auch die Konsultation der Fraktionen ausserhalb des Ratsbetriebs ein zweckmässiges Vorgehen sein, um das Meinungsspektrum zu erfassen.

4. Detailliebe in der Verfassung

Während der Coronakrise wurden die Kantone mit unterschiedlichsten Herausforderungen konfrontiert. Gerade im Bereich der Notfallfinanzkompetenzen gab es jedoch einige Gemeinsamkeiten, aus denen eine allgemeine Lehre abgeleitet werden kann. Konkret zeigte sich in einigen Kantonen ein Hang zu detaillierten Verfassungsbestimmungen im Finanzbereich. Es stellte sich daher die Frage, inwiefern die Kantone in Notsituationen von den besagten Vorgaben auf Verfassungsebene abweichen können.

Im Kanton Bern wollte die Regierung die Ausgaben in Zusammenhang mit den Corona-Massnahmen beispielsweise von der restriktiven Schuldenbremse ausnehmen. Die Finanzkommission des Grossen Rates gab ein Gutachten bei Felix Uhlmann in Auftrag, welches unter anderem die Rechtmässigkeit dieser Ausnahme beurteilen sollte.

Gemäss dem Staatsrechtler besteht ein gewisser Konsens dahingehend, dass Notrechtskompetenzen der Regierungen und allenfalls auch Dringlichkeitsgesetze der Parlamente sich über bestehende Gesetzestexte hinwegsetzen können. Allerdings gilt das Verfassungsrecht als klassische Grenze des Notrechts oder zumindest als Notrechtsbremse. Dies gilt in besonderem Masse, wenn die Bestimmungen auf Verfassungsebene detailliert ausformuliert sind. Die Detailliebe auf Verfassungsebene rächte sich nun während der Krise, indem sie den kurzfristigen Handlungsspielraum einschränkte. Aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive ist es nämlich problematisch, wenn Notrecht sich über detaillierte Verfassungsbestimmungen hinwegsetzt. Vorzugsweise sollte in einer derartigen Situation eine schnelle Änderung der Kantonsverfassung angestrebt werden.

Aus der generellen Beobachtung einer gewissen Liebe zum Detail bei Verfassungsbestimmungen im Finanzbereich ergibt

sich nach Ansicht von Felix Uhlmann prospektiv eine allgemeine Lehre. Das heute bestehende Spannungsverhältnis zwischen detailliertem Verfassungsrecht und den Bedürfnissen in Krisenzeiten, sollte zukünftige vermieden werden. Wenn eine neue Verfassungsbestimmung erlassen wird, sollte man sich also fragen, ob es sich um ein Grundrecht handelt und ob die Bestimmung in der Notrechtssituation wirklich tauglich wäre. Das Verfassungsrecht sollte also auf seine Kompatibilität mit Notrechtssituationen geprüft werden. Dies gilt grundsätzlich für jeden Bereich und damit auch für die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu den Finanzkompetenzen.

5. Allgemeine Lehren

Während der Diskussion wurden in zwei Bereichen allgemeine Lehren dargelegt, welche vor beziehungsweise während zukünftigen Krisen herangezogen werden können.

Die erste Lehre adressiert den in den letzten Abschnitten dargelegten Detaillierungsgrad der Bestimmungen zu Finanzkompetenzen in der Verfassung. Das Verfassungsrecht gilt klassischerweise als Notrechtsgrenze und es scheint empfehlenswert auch in Krisen daran festzuhalten. Um keine unbeabsichtigten Einschränkungen der Finanzkompetenzen detailliert in der Verfassung festzuhalten, sollten Bestimmungen gerade in diesem Bereich vor einer Krise auf ihre Tauglichkeit für Notrechtsituationen geprüft werden.

Die zweite Lehre betrifft die Einbindung des Parlaments. Diesbezüglich sind grundsätzlich verschiedene Varianten vorstellbar. Als Leitlinie sollte allerdings darauf geachtet werden, dass die Entscheide in Notsituationen bestmöglich demokratisch abgestürzt werden können. Diese unspezifische Orientierungshilfe trägt dem Umstand Rechnung, dass zukünftige Krisen

ganz andere Einschränkungen hinsichtlich der parlamentarischen Einbindung beinhalten könnten, die uns aktuell nicht unbedingt bewusst sind und einer situativen Reaktion bedürfen. ●



Die Kantonsparlamente im Krisenmodus

Patrick Trees
 MA/MAS Executive MPA Universität Bern
 Generalsekretär des Grossen Rates
 des Kantons Bern

Niemand hätte es vor zwei Jahren für möglich gehalten, dass die Schweiz, ja die ganze Welt, über eine so lange Zeit hinweg in so vielen Lebensbereichen durch die Covid-19-Pandemie in Beschlag genommen würde. Auch die Parlamente waren und sind massgeblich davon betroffen und wohl nicht immer genügend darauf vorbereitet gewesen.

Um die gegenwärtige Situation in einen grösseren Kontext zu stellen, drängt es sich durchaus auf, über den eigenen Tellerrand hinauszuschauen und in die Geschichtsbücher zu blicken.

1. Das grosse Bild, «the big picture»

Die demokratische Grundordnung westlicher Prägung ist ein delikates Geschöpf und die Parlamente stellen einen wesentlichen Bestandteil zur Sicherung dieser Ordnung dar. Wie die Grundordnung stehen die Parlamente immer wieder unter Druck und müssen sie ihre Stellung verteidigen. Dies gilt umso mehr in Krisen oder ausserordentlichen Lagen, wie wir sie gegenwärtig erleben.

2. Der Blick über den Tellerrand

Alarmiert muss man sein, wenn die «Mutter der Parlamente», nämlich das Britische «House of Commons» [Unterhaus] schnöde durch den simplen Entscheid seines «Prime Minister's» Boris Johnson, aus rein opportunistischen Gründen in die Ferien

geschickt wird. Die sogenannte «prorogation»¹ [Vertagung] stand zwar in keinem Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, sondern diente lediglich dazu, den Brexit ohne störendes Parlament nun endlich zu vollziehen: «Get Brexit done, take back control» war das Motto. Ob das verfassungskonform war, bleibe dahingestellt. Auf alle Fälle wurde damit das älteste Parlament der Welt massiv geschwächt. Der Schaden ist angerichtet. Nun ist England kein Einzelfall, denn was rund um uns herum in anderen europäischen Ländern – notabene alles EU-Mitgliedsstaaten – geschieht, ist mehr als bedenklich: Autoritäre Tendenzen machen sich bemerkbar etwa in Kaczyńskis Polen, in Orbans Ungarn oder in Borisovs Bulgarien: Dort haben aufgebrachte Bürgerinnen und Bürger bereits mehrmals die Abgeordneten über mehrere Tage am Verlassen des Parlamentsgebäudes gehindert aus Überdross über die völlig korrupten politischen Eliten im Land. Starke Parlamente müssten hier eigentlich ein Gegengewicht zu ihren Regierungen bilden, was nicht geschieht, denn auch diese wurden gleichgeschaltet und wollen oder können ihre verfassungsmässigen Aufgaben nicht wahrnehmen.

3. Der Blick in die Geschichtsbücher

Aber auch die Schweiz ist nicht gefeit von solchen Entwicklungen. Schauen wir zurück in die Zeit des zweiten Weltkrieges. Hier konnten wir ähnliche Tendenzen beobachten: Während des sogenannten

¹ Bezogen auf das Britische Parlament bedeutet die Prorogation (lat. und engl.: *Aufschub*) den Abbruch der laufenden Session. Geschäfte, die in der laufenden Session nicht abgeschlossen wurden, verfallen – es sei denn, es handelt sich um sogenannte *public bills*. Wikipedia, besucht am 31.08.2021.

«Vollmachtenregimes» liess sich der Bundesrat viele der den Eidgenössischen Räte zustehenden Kompetenzen übertragen. So hat er von 1939 bis 1952 praktisch alle wichtigen Entscheide unter Umgehung des National- und Ständerats sowie der Volksrechte gefällt. Es war schlussendlich die Zivilgesellschaft, nicht die politischen Eliten, die unter der Führung der konservativen «Ligue Vaudoise» mit ihrer Initiative für eine «Rückkehr zur direkten Demokratie», die vom Volk ganz knapp angenommen wurde, die Bundesversammlung dazu brachte, die letzten Vollmachtserlasse 1952 aufzuheben und zu einigemassen demokratischen Verhältnissen zurückzukehren.² Das, sage und schreibe sieben Jahre nach Kriegsende! Ob das «Vollmachtenregime» verfassungskonform war, darüber wurde und wird leidlich gestritten.

4. Was lernen wir daraus?

Die demokratische und verfassungsmässige Ordnung ist nicht einfach auf ewig gegeben und gesichert. Sie muss immer wieder erkämpft und durchgesetzt werden. Den Parlamenten kommt dabei eine Schlüsselstellung zu. Auch in einer Pandemie, wie wir sie gerade erleben, haben die Parlamente ihre ureigenen verfassungsmässigen Kompetenzen und Aufgaben zu jeder Zeit vollumfänglich wahrzunehmen. Dazu gehört die Rechtsetzung, die Zuweisung von Finanzmitteln, die Wahl von Behörden und die Oberaufsicht über die Regierung, die Verwaltung und die Gerichtsbehörden. Dabei, und das ist eine wichtige Erkenntnis aus den in dieser Krise gemachten Erfahrungen, müssen der rechtliche Rahmen, das vorhandene Instrumentarium und die Strukturen vor Eintritt dieser bereit stehen und auf ihre Zweckmässigkeit und Robustheit hin geprüft sein. Das

System hat so ausgestaltet zu sein, dass es in unterschiedlichsten Krisensituation standhält. Heute erleben wir eine Pandemie, morgen ist es vielleicht ein länger anhaltender Stromausfall oder übermorgen der Zusammenbruch des Bankensystems. Wer weiss.

Was sicher nie mehr geschehen darf, ist, dass Parlamente, wie das zu Beginn der Pandemie im Bundesparlament und einigen Kantonen geschehen ist, Sessionen abbrechen oder verschieben und die Kommissionsarbeit einschränken. Die Parlamente, so zumindest machte es zeitweise den Anschein, hatten zum Rückzug geblasen und den Regierungen das Feld überlassen. Es dauerte dann eine Weile, bis sie aus der Schockstarre erwacht waren und versucht haben, sich wieder bemerkbar zu machen.

Parlamente müssen also so aufgestellt sein, dass sie jederzeit durchhaltefähig sind, um ihren verfassungsmässigen Auftrag wahrnehmen zu können. Dazu gehört auch die Bereitstellung technischer Hilfsmittel und Infrastrukturen, die gewährleisten, dass sie, im besten Fall physisch, tagen können. Die Legislativen benötigen auch von den Regierungen und den Verwaltungen unabhängige und nur ihnen gegenüber verantwortliche Parlamentsdienste, die über ein eigenes Budget und Anstellungskompetenzen verfügen. Nur so ist eine zeitnahe und unabhängige fachliche Beratung etwa durch die Kommissionssekretariate möglich und dies nicht erst in Krisensituationen. Auch muss ein Parlament über einen eigenen Rechtsdienst verfügen, um Kompetenzstreitigkeiten mit der Regierung, und solche sind in Krisensituationen erfahrungsgemäss vorgezeichnet, auf Augenhöhe ausfechten zu können.

Zentral bleibt aber der absolute Wille eines jeden einzelnen Parlamentsmitglieds und des Parlaments als Ganzes, von den verfassungsmässigen Rechten Gebrauch zu machen und den verfassungsmässigen Pflichten nachzukommen. Zu einfach

² Historisches Lexikon der Schweiz, «Vollmachtenregime», besucht am 1.09.2021 / Wikipedia, «Vollmachtenregime», besucht am 1.09.2021.

macht es sich ein Parlament, wenn es der Regierung Kompetenzen überträgt und sich zurückzieht. Ein späteres Zurück in den «Normalzustand» ist dann immer schwierig. Dazu kommt, dass in einer komplexen Gesellschaft und in einer komplexen Welt, wie wir sie heute vorfinden, Lösungen zur Bewältigung von Krisen breit abgestützt sein müssen. Regierungen sind in dieser Phase gefordert, sie müssen in kurzer Zeit Entscheide fällen und sind hier auf die Rückkoppelung mit dem Parlament und damit mit der Gesellschaft, das diese vertritt, angewiesen. Beispiele hierfür gibt es zur Genüge. Man darf aber an dieser Stelle durchaus auch festhalten, dass die Regierungen in dieser schwierigen Situation grundsätzlich gut reagiert und die Schweiz durch die – und hoffen wir, bald auch aus der – Krise geführt haben.

In der Folge beleuchte ich zehn Bereiche, die aus meiner Sicht einer Regelung bedürfen, um für künftige Krisen gewappnet zu sein:

4.1 Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit

Einige Kantone und das Bundesparlament schaff(t)en schon gesetzliche, organisatorische und technische Voraussetzungen, damit Parlamente und ihre Organe allenfalls virtuell tagen oder sich Ratsmitglieder aus der Ferne in die Debatten zuschalten können³ und Beschlüsse, sollte sich dies aufdrängen, auch ausserhalb des Plenums, etwa im Zirkularverfahren gefällt werden können. Ich verweise hierzu exemplarisch auf die dem bernischen Grossen Rat in der Winter-Session 2021 unterbreiteten Vorlage.⁴

³ Etwa Bund, Freiburg, Basel-Landschaft, Bern.

⁴ <<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-146c6f824c544ea2873a74a95324b4ac.html>> und <<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-2a9d9cc366d94ea0ae913bdf91e2f2ab.html>>

4.2 Einbezug bei der Ausrufung der ausserordentlichen Lage

Schon bei der Ausrufung einer Krise, respektive dem Eintreten einer ausserordentlichen Lage stellt sich die Frage, ob dies die Regierungen, allen voran der Bundesrat, im Alleingang machen können oder ob es nicht zumindest einer Konsultation, wenn nicht gar einer Genehmigung durch die Parlamente oder eines dazu geeigneten parlamentarischen Organs bedarf.

4.3 Sicherstellung des Informationsflusses zwischen Regierung und Parlament

Krisen, das hat die Corona-Pandemie eindrücklich vor Augen geführt, können durchaus über eine längere Zeit andauern, auch wenn in deren Verlauf die ausserordentliche Lage beendet wird. Sind wir ehrlich, wir befinden uns noch immer im Krisenmodus. In dieser wichtigen Phase bedarf es eines intensiven und permanenten Dialogs zwischen den Behörden. Es müssen Gefässe vorhanden sein, in denen die Exekutiven die Legislativen stetig und umfassend informieren und wo ein Austausch stattfinden kann. Das ist vertrauensfördernd, steigert die Legitimation der getroffenen Massnahmen in der Bevölkerung und führt schlussendlich dank der «Schwarmintelligenz» zu besseren Lösungen. Damit wird auch sichergestellt, dass die Regierungen ihre Exekutivaufgaben tatsächlich wahrnehmen und sich die Parlamente nicht als Regierungen gebärden, was zu einer ungünstigen Vermischung der Kompetenzen, Aufgaben und Verantwortungen führen würde. Es ist ja genau diese Vermischung, die von den Exekutiven gegen einen besseren Einbezug der Legislativen in Krisensituationen ins Feld geführt wird.

4.4 Beschleunigung der parlamentarischen Verfahren und der Rechtssetzung

In einer Krise müssen auch die Verfahren in den Parlamenten beschleunigt werden, namentlich bei der Behandlung parlamentarischer Vorstösse, etwa durch die Verkürzung der Behandlungsfristen durch die Regierungen. Auch den Erlass von dringlichem Recht gilt es durch die Schaffung der dazu nötigen verfassungsmässigen Grundlagen sicher zu stellen.

4.5 Einführung eines parlamentarischen Notverordnungsrechts

Ganz wesentlich ist, das haben schmerzhaft Erfahrungen des Grossen Rates des Kantons Bern gezeigt, dass das Parlament ein eigenes **Notverordnungsrecht** braucht, wie es das Bundesparlament und einige Kantonsparlamente kennen. Es kann nicht sein, dass die Regierung nicht bereit ist, für den Rat z.B. eine Notverordnung in Kraft zu setzten, die das Abstimmen von extern von an Covid-19 erkrankten oder sich in Quarantäne befindenden Ratsmitglieder ermöglicht hätte. Der Rat musste schlussendlich den ordentlichen Weg der Gesetzgebung beschreiten und wenn alles rund läuft, werden diese Bestimmungen per 1. Juni 2022 in Kraft treten. Dass von einem solchen Notverordnungsrecht sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht werden darf, damit sich die Gewalten nicht gegenseitig blockieren, liegt auf der Hand und man darf auf die Vernunft der Akteure zählen. Es kann aber auch der Fall eintreten, wo eine Regierung über eine gewisse Zeit nicht handlungsfähig ist und das Parlament einspringen und dann auf sein eigenes Notverordnungsrecht zurückgreifen können muss.

4.6 Schaffung einer Finanzkompetenz in Krisen und ausserordentlichen Lagen

Im Gegensatz zum Bund verfügen die wenigsten Kantone über Finanzkompetenzen in ausserordentlichen Lagen, wie sie bei der Finanzdelegation (FinDel) angesiedelt sind. Es scheint unabdingbar, dass bei Ausgaben ab einem gewissen Schwellenwert zumindest die Finanzkommissionen konsultiert werden müssen. Eine nachträgliche Genehmigung der getätigten Ausgaben durch das Ratsplenium ist unbedingt vorzusehen.

4.7 Stärkung der Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung

In den meisten Kantonen und im Bund ist sichergestellt, dass die Regierungen den Parlamenten Notrecht in bestimmten Fristen zur Genehmigung vorlegen müssen. Erfolgt dies nicht oder nicht fristgerecht, wird dieses automatisch aufgehoben. Aber auch hier besteht Nachholbedarf. Verschiedentlich wurde das Notverordnungsrecht durch die Regierungen extensiv ausgelegt. Es bedarf unbedingt einer mitschreitenden Oberaufsicht der Legislativen, die es im Gesetz festzulegen gilt.

4.8 Verlängerung und Beendigung der ausserordentlichen Lage

Kommt es zur Verlängerung der ausserordentlichen Lage oder wird deren Beendigung verfügt, müssen die Parlamente unbedingt ein Wort mitreden können. So waren in der Covid-Krise die Parlamente hier in keiner Art und Weise einbezogen, was ein grober Mangel darstellt.

4.9 Berichterstattung und Rechenschaftsablage

Ganz am Schluss der ausserordentlichen Lage kommt die Berichterstattung oder Rechenschaftsablage. Wohl die wenigsten Kantone haben das geregelt. Einerseits geht es darum aufzuzeigen, was alles im

Rahmen der Krisenbewältigung unternommen (Notrecht) wurde, welche finanziellen Mittel wofür eingesetzt worden sind und was schlussendlich erreicht und was nicht erreicht werden konnte.

sind da manchmal sehr zurückhaltend und lassen sich von den Exekutiven einschüchtern. ●

4.10 Notwendige Anpassungen umsetzen

Im Sinne von «lessons learned» gilt es nach der Beendigung der ausserordentlichen Lage allenfalls die Gesetzgebung, die Verfahren und Prozesse sowie die Strukturen wiederum anzupassen, denn nach der Krise ist vor der Krise. Parlamente und Regierungen werden sich immer wieder neuen Herausforderungen und Situationen stellen müssen. Wie man doch so schön auf Französisch sagt: «un homme averti en vaut deux» [Ein vorgewarnter Mensch ist deren zwei Wert].

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat bereits früh einen Ausschuss eingesetzt, der sich diesen Fragen angenommen hat und dem Rat Antrag stellen wird, seine Gesetzgebung anzupassen. Bereits haben Anhörungen von Expertinnen und Experten stattgefunden, auf denen die hier gemachten Ausführungen zum Teil basieren. Sobald weitere Unterlagen vorliegen, werden wir diese veröffentlichen und Ihnen zur Verfügung stellen.

Eines ist gewiss: Das «laboratoire fédéraliste» wird vielfältige Lösungen hervorbringen. Das ist eindeutig eine Stärke unseres Systems. Einige Lösungen werden sich als geeigneter erweisen als andere und sich über die Zeit durchsetzen. Es wird eine «best practice» entstehen, die hoffentlich dazu führt, dass die Parlamente für die nächste Krise oder die nächste ausserordentliche Lage gerüstet sind und ihren verfassungsmässigen Auftrag immer ausüben können. Es braucht aber auch den unbedingten Willen und die Überzeugung eines jeden einzelnen Ratsmitglieds und der Räte als Ganzes, die verfassungsmässigen Rechte und Pflichten auch in einer Krise wahrzunehmen. Parlamente



Les parlements cantonaux en mode de crise

Patrick Trees

MA / MAS Executive MPA Université de Berne
Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Berne

Il y a deux ans, personne n'aurait imaginé que la pandémie de COVID-19 chamboulerait aussi longtemps autant de domaines de la vie en Suisse, ou plutôt dans le monde entier. Les parlements aussi ont été et sont encore passablement touchés, puisqu'ils n'étaient pas toujours bien préparés.

Pour replacer la situation actuelle dans un contexte plus large, il convient d'élargir la perspective et de s'en référer aux livres d'histoire.

1. « The big picture » : garder une vue d'ensemble

L'ordre démocratique que nous connaissons en Occident est fragile et les parlements constituent un outil essentiel pour le protéger. Tout comme l'ordre fondamental, les parlements sont constamment sous pression et doivent défendre leur place. Cela vaut d'autant plus en temps de crise ou lors de situations extraordinaires telles que celle que nous traversons actuellement.

2. Élargir la perspective

Il y a de quoi s'alarmer lorsque la « mère des parlements », la fameuse *House of Commons* britannique [chambre basse], est envoyée sans scrupule en vacances sur simple décision de son *Prime Minister* Boris Johnson, pour des raisons purement opportunistes. Ce que les Britanniques

nomment *prorogation*¹ n'a pourtant pas eu lieu en pleine pandémie : elle répondait au seul but d'en finir une bonne fois pour toutes avec le Brexit sans être dérangé par le parlement. « *Get Brexit done, take back control* », tel était le mot d'ordre. Reste à savoir si ce stratagème était conforme à la Constitution. Dans tous les cas, il a fortement affaibli le plus ancien parlement du monde. Le mal est fait. Mais le Royaume-Uni n'est pas un cas isolé. Ce qui arrive autour de nous, dans d'autres pays d'Europe (tous membres de l'UE, précisons-le), est plus que préoccupant : on observe des tendances à l'autoritarisme, notamment dans la Pologne de Jaroslaw Kaczynski, la Hongrie de Viktor Orban ou la Bulgarie de Boïko Borissov. Dans ces pays, des citoyennes et citoyens en colère, lassés des élites politiques totalement corrompues, ont déjà, à plusieurs reprises, empêché les député·e·s de quitter le bâtiment du parlement durant plusieurs jours. Normalement, des parlements forts devraient ici faire bloc contre leur gouvernement, mais cela n'arrive pas, car eux aussi ont été mis au pas et ne veulent ou ne peuvent pas mener à bien leur mission constitutionnelle.

3. S'en référer aux livres d'histoire

Mais la Suisse non plus n'est pas immunisée contre ce genre de dérives. Souvenons-nous de l'époque de la Deuxième Guerre mondiale. Nous pouvons y observer des tendances qui s'en rapprochent : durant la période dite des pleins pouvoirs,

¹ En référence au parlement britannique, une prorogation consiste à suspendre la session parlementaire en cours. Les affaires qui n'ont pas été clôturées durant la session en cours se prescrivent, à moins qu'il s'agisse de *public bills*, des projets de loi publics. Wikipedia, consulté le 31.08.2021.

le Conseil fédéral a endossé plusieurs compétences incombant normalement à l'Assemblée fédérale. Ainsi, entre 1939 et 1953, il a pratiquement pris toutes les décisions importantes sans l'aval du Conseil national et du Conseil des Etats et sans se soucier des droits populaires. C'est finalement la société civile et non pas l'élite politique qui, sous l'égide des conservateurs de la « Ligue vaudoise », a amené à abroger en 1952 les derniers décrets octroyant les pleins pouvoirs et à restaurer la démocratie, grâce à l'initiative populaire pour le « retour à la démocratie directe », acceptée de justesse par le peuple². Et ce, ne l'oublions pas, alors que la guerre était finie depuis sept ans déjà ! La constitutionnalité des pleins pouvoirs fait encore et toujours l'objet de débats passionnés.

4. Quelles leçons en tirer ?

L'ordre démocratique et constitutionnel n'est pas établi et assuré pour l'éternité. Il faut se battre pour le maintenir et en vanter les mérites encore et encore. A cet égard, les parlements occupent une position-clé. Lors d'une pandémie comme celle que nous sommes en train de vivre, les parlements doivent aussi assumer *complètement et en tout temps* les compétences et les missions personnelles que la Constitution leur confère. En font partie l'activité législative, la *répartition de moyens financiers*, le choix des autorités et la *haute surveillance du gouvernement*, de l'*administration* et des autorités judiciaires. Pour ce faire, et il s'agit là d'un enseignement important tiré des expériences faites durant cette crise, il faut que le cadre légal, les outils existants et les structures soient disponibles et que leur adéquation et leur robustesse soient testées avant le début de la crise. Le système doit pouvoir être exploité de façon à supporter les si-

tuations de crise les plus diverses. Nous vivons aujourd'hui une pandémie, mais peut-être demain aurons-nous affaire à une coupure d'électricité de longue durée et après-demain à l'effondrement du système bancaire, qui sait !

Ce qui ne doit en aucun cas se reproduire, c'est que les parlements, comme cela est arrivé au début de la pandémie au niveau fédéral et dans certains cantons, annulent ou reportent des sessions et restreignent le travail des commissions. Les parlements, ou du moins, c'est ce qu'ils ont parfois laissé entrevoir, se sont retirés et ont laissé libre champ aux gouvernements. Il a fallu un bon moment pour qu'ils sortent de leur torpeur et essaient de se hisser à nouveau sur le devant de la scène.

Les parlements doivent donc être conçus de sorte à être en tout temps en mesure d'assurer leur mandat constitutionnel. Il s'agit notamment d'avoir à disposition les moyens techniques et les infrastructures nécessaires pour que les parlementaires puissent, dans le meilleur des cas, siéger en présentiel. Les pouvoirs législatifs ont également besoin de services parlementaires indépendants des gouvernements et des administrations, qui ne soient responsables que d'eux et qui disposent d'un budget propre et de compétences en matière d'engagement. C'est le seul moyen de fournir des conseils d'experts rapides et indépendants, par exemple par le biais des secrétariats des commissions, et ce, pas uniquement en cas de crise. Un parlement doit aussi avoir son propre service juridique à disposition, afin de pouvoir se battre à armes égales en cas de conflits de compétence avec le gouvernement, situations qui ne sont pas rares en temps de crise, comme l'expérience nous l'a montré. La volonté absolue de chacun des membres du parlement et du parlement dans son entier de faire usage des droits constitutionnels et de s'acquitter des devoirs qui en découlent reste néanmoins essentielle. Il est trop facile de déléguer des compé-

² Dictionnaire historique de la Suisse, « Pleins pouvoirs », consulté le 09.09.2021.

tences au gouvernement et de se retirer. Un « retour à la normalité » est toujours difficile. En outre, dans une société et un monde complexes comme ceux dans lesquels nous vivons, les solutions pour maîtriser les crises doivent recueillir une large adhésion. Durant cette phase, les gouvernements sont mis à rude épreuve, ils doivent prendre des décisions rapidement et sont dépendants du retour d'information du parlement et donc de la population que celui-ci représente. Les exemples ne manquent pas. En revanche, on peut aussi à cet égard constater que les gouvernements ont plutôt bien guidé le pays tout au long de cette période difficile et que la Suisse, espérons-le, sortira bientôt de cette crise. Je vais à présent mettre en lumière dix domaines qui, selon moi, ont besoin d'être réglementés, afin que nous soyons paré-e-s pour les crises à venir.

4.1 Garantie de la poursuite des activités

Certains cantons et le Parlement fédéral ont créé des conditions légales, techniques et organisationnelles nécessaires pour que les parlements et leurs organes puissent siéger en ligne si nécessaire ou pour que les député-e-s puissent délibérer à distance³ et prendre des décisions en dehors du plénum si cela s'avérait nécessaire, par exemple par voie de circulaire. Je renvoie à titre d'exemple au projet soumis au Grand Conseil bernois lors de la session d'hiver 2021.⁴

³ Par exemple, Confédération, Bâle-Campagne, Berne.

⁴ <<https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-146c6f824c544ea2873a74a95324b4ac.html>> et <<https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-2a9d9cc366d94ea0ae913bdf91e2f2ab.html>>.

4.2 Implication lors de la déclaration de la situation extraordinaire

Il s'agit en premier lieu d'élucider si les gouvernements, le Conseil fédéral en tête, peuvent proclamer une crise ou qualifier une situation d'extraordinaire de leur propre chef, ou s'il n'y a pas lieu au moins de consulter les parlements ou un organe parlementaire adapté, voire de leur demander leur approbation.

4.3 Garantie de la circulation des informations entre le gouvernement et le parlement

Les crises – la pandémie de COVID-19 nous l'a bien montré – peuvent tout à fait durer pendant une période prolongée, même si la situation extraordinaire se termine après un certain temps. Pour être honnêtes, nous nous trouvons encore en mode de crise. Durant cette phase importante, un dialogue intensif et permanent entre les autorités est nécessaire. Il faut des canaux à travers lesquels l'exécutif puisse informer constamment et en détail le législatif et à travers lesquels un échange puisse avoir lieu. Cela renforce la confiance, augmente la compréhension au sein de la population vis-à-vis des mesures prises et contribue finalement, grâce à « l'intelligence collective », à de meilleures solutions. Cela garantit aussi que le gouvernement assume vraiment son mandat de pouvoir exécutif et que les parlements ne se comportent pas comme un gouvernement, ce qui entraînerait un mélange de compétences, de missions et de responsabilités préjudiciable. C'est exactement ce mélange qui est évoqué par les pouvoirs exécutifs pour justifier l'absence d'une meilleure implication du législatif lors des crises.

4.4 Accélération des procédures parlementaires et de l'élaboration du droit

Lors d'une crise, il faut aussi accélérer les procédures au sein des parlements, no-

tamment le traitement des interventions parlementaires, par exemple en raccourcissant les délais de traitements par les gouvernements. L'édition d'actes juridiques urgents doit aussi être garantie par la création des bases constitutionnelles nécessaires pour ce faire.

4.5 Introduction d'un droit permettant au parlement d'édicter des ordonnances de nécessité

Comme l'a douloureusement expérimenté le Grand Conseil du canton de Berne, le parlement a incontestablement besoin d'une *base légale lui permettant d'édicter ses propres ordonnances de nécessité*, à l'instar du Parlement fédéral et de certains parlements cantonaux. Il est inconcevable que le gouvernement ne soit pas prêt à faire entrer en vigueur une ordonnance de nécessité pour le Grand Conseil qui permettrait aux député·s souffrant du COVID-19 ou assigné·e·s à quarantaine de voter depuis chez eux. Finalement, le Grand Conseil est passé par la voie ordinaire de la législation et, si tout va bien, ces dispositions devraient entrer en vigueur au 1^{er} juin 2022. Il va de soi qu'un tel droit d'édicter des ordonnances de nécessité doit être utilisé avec parcimonie, afin que les pouvoirs ne se bloquent pas mutuellement, et on peut également compter sur le bon sens des personnes impliquées. Il peut néanmoins aussi arriver qu'un gouvernement ne soit pas en mesure d'agir durant un certain temps et que le parlement doive alors le remplacer au pied levé et avoir recours à son propre droit d'édicter des ordonnances de nécessité.

4.6 Création d'une compétence financière lors de crises et de situations extraordinaires

Contrairement à la Confédération, rares sont les cantons qui disposent de compétences financières lors de situations ext-

raordinaires, telles qu'implantées au sein de la Délégation des finances (DÉLFin). Il semble indispensable que, lors de dépenses dépassant un certain seuil, il faille au moins consulter les commissions financières. Il faut impérativement prévoir une approbation a posteriori en séance plénière des dépenses effectuées.

4.7 Renforcement de la haute surveillance du gouvernement et de l'administration

Dans la plupart des cantons et au niveau fédéral, il est prévu que les gouvernements soumettent à l'approbation des parlements le droit de nécessité dans un délai déterminé. Si cela n'est pas fait, ou pas dans les délais, le droit est levé. Mais là aussi, il y a un manque à combler. L'étendue du droit d'édicter des ordonnances de nécessité a été interprétée de différentes façons par les gouvernements. Une haute surveillance concomitante au pouvoir législatif, qu'il faut inscrire dans la loi, est indispensable.

4.8 Prolongation et fin de la situation extraordinaire

Lorsque la prolongation ou la fin de la situation extraordinaire est décrétée, les parlements doivent impérativement avoir leur mot à dire. Durant la crise, les parlements n'ont aucunement été impliqués dans ces décisions, ce qui représente une grande lacune.

4.9 Compte rendu et rapport de gestion

A la toute fin de la situation extraordinaire, il est temps de rédiger un compte rendu ou rapport de gestion. Rares sont les cantons qui ont réglé ce point. Il s'agit d'une part de montrer tout ce qui a été entrepris dans le cadre de la gestion de la crise (droit de nécessité), les moyens financiers et leur utilisation et, d'autre part, ce qui a été atteint et ce qui n'a pas pu l'être.

4.10 Mise en œuvre des adaptations nécessaires

Toute leçon étant bonne à prendre, à la fin de la situation extraordinaire, il convient d'adapter à nouveau la législation, les procédures et les processus ainsi que les structures, car l'après-crise doit ressembler à s'y méprendre à l'avant-crise. Les parlements et les gouvernements seront constamment confrontés à de nouveaux défis et de nouvelles situations. Mais comme on le dit si bien en français : « un homme ou une femme averti·e en vaut deux ».

Le Grand Conseil du canton de Berne a déjà créé en amont un comité qui a approuvé ces questions et proposera au Grand Conseil d'adapter sa législation. Des auditions d'expertes et d'experts ont déjà eu lieu, qui ont donné naissance à ces réflexions. Dès que d'autres documents seront disponibles, nous les publierons et les mettrons à votre disposition.

Une chose est sûre : le « laboratoire fédéraliste » produira de nombreuses solutions. C'est là incontestablement l'une des forces de notre système. Certaines solutions s'avéreront plus adaptées que d'autres et s'imposeront avec le temps. Une « meilleure pratique » naîtra, qui, je l'espère, permettra aux parlements d'être parés pour la prochaine crise ou la prochaine situation extraordinaire, afin qu'ils puissent toujours exercer leur mission constitutionnelle. Pour ce faire, il faut également que chacun des membres du parlement et que le parlement dans son entier soient convaincus de leur rôle et aient la volonté de faire usage de leurs droits constitutionnels et de s'acquitter de leurs devoirs. Les parlementaires sont parfois très réservé·e·s et se laissent impressionner par l'exécutif. ●



Die Grenzen der Verflechtung¹

Michael Strebel
Dr. rer. soc., Politikwissenschaftler

Die kritische Rückschau auf den Umgang mit der Coronapandemie ist Anlass, vermehrt über den Föderalismus zu diskutieren. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat in ihrer fundierten Analyse des Krisenmanagements Reformen für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund aufgeführt – sekundiert durch entsprechende Gastbeiträge ihres Präsidenten (NZZ, 27.5.2021). «So sollte für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen künftig ein schlankes und paritätisch zusammengesetztes Führungsgremium auf politischer Ebene eingesetzt werden, das die geteilte Verantwortung der Staatsebenen adäquat abbildet. Dieses Gremium könnte eine umfassende und kohärente Koordination sicherstellen, regelmässig Lagebeurteilungen vornehmen und die Grundlagen für klare und rasche Entscheide von Bundesrat und Kantonsregierungen erarbeiten.»

1. Dichtes Netz nationaler und regionaler Exekutivgremien

Wie ein solches Koordinations- bzw. Führungsgremium aussehen könnte, wurde in der NZZ (19.10.2021) skizziert: ein dreiköpfiger Kantonsausschuss des Bundesrats plus Bundespräsident/-in und die Präsidien der vier regionalen Regierungskonferenzen plus Vorsteher/-in der KdK.

Solche Vorschläge beflügeln die politischen sowie wissenschaftlichen Diskurse, und ich möchte die redlichen Absichten nach guter Zusammenarbeit und Koordination auch nicht kritisieren. Jedoch lassen die Vorschläge wichtige Aspekte unbeachtet, die ich in diesen Zeilen darlegen möchte: Erstens müssen grundlegende staatspolitische Aspekte in die Überlegungen einfließen. Zweitens hege ich die Befürchtung, dass bei all den noch kommenden Analysen von Auswirkungen der Coronapandemie auf den Föderalismus grundlegende Phänomene einmal mehr nicht beachtet werden oder – wie in der Vergangenheit – es bei der reinen Benennung derselben bleibt, anstatt sie zu diskutieren.

Selbstredend kann nach einer Prüfung ein (weiteres) Gremium und eine (weitere) exekutive Zusammenarbeit proklamiert werden. Allerdings möchte ich kritisch hinterfragen, ob das beschriebene Gremium die angemessene Antwort ist.

Betrachten wir hierfür zuerst einmal das bestehende dichte Netz nationaler und regionaler Exekutivgremien: Dies sind – je nach Zählweise – 45 bis 50 an der Zahl, ohne Berücksichtigung länderübergreifender Gremien und im Rahmen eines spezifischen Konkordats geschaffener Exekutivgremien (ein Beispiel hierfür folgt sogleich). So sind die Regierungen der Ostschweizer Kantone durchschnittlich in 16 nationalen und regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen vertreten. Dieses dichte Netz an Exekutivgremien ist – wie auch deren Kompetenzen – typisch schweizerisch.

¹ Dieser Beitrag erschien *zuerst* am 16. November 2021 in der Neuen Zürcher Zeitung, S. 10; siehe auch: <https://www.nzz.ch/ld.1653811>. Zudem erschien der Beitrag bei DeFacto; siehe <https://www.defacto.expert>. Im Vergleich zum ursprünglichen Beitrag wurden die Zwischentitel leicht angepasst bzw. ergänzt.

2. Parlamentsmitwirkungsdefizit

Ein staatspolitisch kritischer Aspekt dieser Gremien ist ein mögliches Demokratiebeziehungsweise Parlamentsmitwirkungsdefizit.² Hier werden hauptsächlich zwei Gegenargumente angeführt – erstens: diese Gremien hätten keine verbindlichen Entscheidungsbefugnisse; zweitens: die Mitglieder der Kantonsregierungen sind durch die Volkswahl demokratisch legitimiert.

Das Argument fehlender Entscheidungsbefugnisse trifft indes nur bei oberflächlicher Betrachtung zu. Dies kann am Beispiel der Interkantonalen Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) dargelegt werden: Das HSM-Beschlussorgan, dessen stimmberechtigte Mitglieder ausschliesslich Gesundheitsdirektoren, also Exekutivmitglieder sind, «trifft die Planungs- und Zuteilungsentscheide. Die Leistungszuteilungen [...] haben einen schweizweit rechtsverbindlichen Charakter». Wenig überraschend verfügen einige interkantonale Exekutivgremien wie dieses folglich über umfassende finanzielle und personelle Ressourcen.

Zum Argument der Volkswahl der kantonalen Exekutivmitglieder: Ein wichtiger Output der Exekutivgremien sind Vereinbarungen und Entscheide, deren Inhalte (bezogen auf die geregelten Sachfragen und/oder finanziellen Konsequenzen) bedeutender sind als so manches kantonale Gesetz. Die bisherige vertikale und horizontale Verflechtung ging auf Kosten der Parlamente, deren Entscheidungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Da das Parlament (bzw. die Landsgemeinde) gemäss den Kantonsverfassungen die höchste Behörde und der Gesetzgeber ist, kann die Volkswahl der

kantonalen Exekutivmitglieder nicht der alleinige Massstab für die Beantwortung der Frage nach der Legitimität dieser Gremien sein.

Um auf das Koordinationsgremium zurückzukommen, müssen somit die Aspekte der Legitimität sowie der geforderten schlanken und paritätischen Zusammensetzung dieses Führungsgremiums sorgfältig untersucht werden. Ein solches Gremium bedürfte zwingend einer verfassungsrechtlichen Grundlage – auch dann, wenn es lediglich «vorbereitende, nicht bindende Entscheide» treffen soll. Doch bis zu einer rechtlichen Verankerung kämen so manche Fragen auf: Würde damit nicht eine weitere Staatsebene geschaffen? Auf welcher Grundlage wäre es den Regierungsvertretern möglich, für 26 Kantone, notabene in den unterschiedlichsten Politikfeldern, zu sprechen? Würde dies nicht die Souveränität der einzelnen Kantone einschränken? Wie kann die Rückkoppelung in die Kantonsparlamente und die Bundesversammlung sichergestellt werden? Wie sollte dieses Gremium die gewünschte Koordination, Zusammenarbeit und die notwendigen Massnahmen besser – und im Falle einer Pandemiesituation wohl auch schneller und effektiver – erreichen als die bereits bestehenden? Hat die Bekämpfung der Pandemie nicht auch gezeigt, was für eine enorme Herausforderung es für verschiedene interkantonale Exekutivgremien war, konsolidierte und einheitliche (einstimmige) Beschlüsse nach aussen konsistent zu tragen?

3. Dritte Staatsebene nicht vergessen

Schliesslich möchte ich einen weiteren, ebenfalls staatspolitischen Gedanken anführen: Bei der Diskussion, wie die Kantone (meistens sind ja damit die Kantonsregierungen gemeint) stärker einbezogen werden könnten, gilt es, die dritte Staatsebene im Blick zu behalten – die rund 2100 Ge-

² Siehe ausführlich: Strelbel, Michael: Exekutivföderalismus in der Schweiz?, Nomos-Verlagsgesellschaft, 2014, 638 S.

meinden, die nicht zuletzt bei der Bekämpfung der Pandemie unverzichtbare Arbeit «vor Ort» geleistet haben und immer noch leisten. Die Forderung wird (vermehrt) laut werden, dass eine (weitere) Stärkung einer Staatsebene nicht isoliert von der/den anderen Staatsebene/n diskutiert oder realisiert werden kann.

Nach diesen Ausführungen möchte ich die zusammenfassende Frage stellen: Wird die vertikale und horizontale Politikgestaltung in der aktuellen Ausprägung den Bedürfnissen aller Staatsebenen noch gerecht, oder sind nicht *prinzipielle* staatspolitische Überlegungen zu Zuständigkeiten, Legitimität, Kompetenzen, Strukturen, Koordination (zwischen Kantonen, Regierungskonferenzen etc.), Rückkoppelung in Exekutiven und Legislativen notwendig?

Werden in der Bekämpfung der Pandemie Mängel diagnostiziert, so lassen sich diese meistens den genannten Punkten zuordnen. Wenn Defizite bei den Gremien ausgemacht werden, die auch im Vergleich mit dem Ausland in ihrer hohen Anzahl und ihrer Zuständigkeiten herausstechen, *kann* ein zusätzliches Gremium eine Antwort sein; sie gleicht aus meiner Sicht jedoch eher einer Symptombekämpfung als einer Behebung der Ursachen. ●



Neuchâtel : Un duo nommé à la tête du secrétariat général du Grand Conseil

En prévision du prochain départ à la retraite de la titulaire, le bureau du Grand Conseil a nommé Madame Inès Gardet et Monsieur Matthieu Lavoyer-Boulianne en qualité de co-secrétaires généraux du Grand Conseil. En innovant avec une organisation sous forme de partage de poste de direction ou *top-sharing*, le bureau du Grand Conseil se réjouit de pouvoir compter sur un binôme jeune et paritaire, doté d'une grande expérience institutionnelle et professionnelle ainsi que de qualités avérées, afin d'assurer la fonction d'état-major du parlement.

Au terme du processus de recrutement, le choix du bureau du Grand Conseil pour succéder à l'actuelle secrétaire générale, M^{me} Janelise Pug, s'est porté sur une candidature commune en partage de poste avec deux profils complémentaires, répondant parfaitement aux attentes définies. Pour rappel, la fonction de secrétaire général-e du Grand Conseil comprend principalement les tâches de soutien au Grand Conseil et à ses organes dans l'exercice de leurs missions, et à l'organisation de l'activité parlementaire en général. Ainsi, les missions des nouveaux secrétaires généraux consisteront notamment à préparer les sessions parlementaires, diriger le secrétariat opérationnel du Grand Conseil et de ses commissions, et soutenir le bureau dans sa qualité d'état-major du parlement. Il leur reviendra également d'informer le public sur le Grand Conseil et ses travaux, en assurant la publicité des débats et des décisions prises par le plénum.

Agée de 33 ans, M^{me} Inès Gardet est diplômée en droit de l'Université de Neuchâtel. Elle est active depuis plus de 8 ans

au secrétariat général du Grand Conseil en tant que secrétaire générale adjointe. Elle a suivi une formation (CAS) en gestion publique et anime également depuis plusieurs années un enseignement sur le processus législatif en collaboration avec l'administration cantonale et la HE-Arc. Elle dispose ainsi d'une précieuse expertise du fonctionnement institutionnel et également de qualités humaines appréciées et reconnues.

Agé de 32 ans, M. Matthieu Lavoyer-Boulianne, historien de formation, a été conseiller communal à Peseux puis député suppléant. Après avoir travaillé pour la Confédération, il occupe actuellement la fonction de secrétaire général du département des finances et de la santé (DFS). À ce titre, il a notamment été mobilisé pour assurer la gestion de crise liée au COVID depuis mars 2020. Il est également en contact régulier avec le parlement et ses commissions pour tout ce qui a trait aux dossiers du DFS. Sa fine connaissance de l'administration, ses différentes expériences institutionnelles et politiques ainsi que ses qualités personnelles seront des atouts pour la fonction.

Tous deux parents d'enfant(s) en bas âge, ils aspirent à un certain équilibre entre leur vie privée et professionnelle. Ils ont su convaincre sur leur capacité à fonctionner en partage de poste, de manière efficiente et concertée. Le bureau du Grand Conseil est dès lors fier de pouvoir offrir une solution favorable à cette aspiration égalitaire et légitime, tout en assurant une valorisation des compétences disponibles ainsi qu'une suppléance et un partage des savoirs bénéfiques à la pérennité de l'institution. M. Lavoyer-Boulianne et M^{me} Gardet entreront en fonction le 1^{er} mars 2022.

Le bureau du Grand Conseil tient à profiter de cette annonce pour remercier chaleureusement M^{me} Janelise Pug, qui prendra prochainement sa retraite après avoir été successivement cheffe du service du Grand Conseil depuis 1993, puis secrétaire générale dès 2013, année où une nouvelle organisation indépendante a été mise en place pour l'administration du législatif. M^{me} Pug a servi avec fidélité, rigueur et compétence le parlement durant plus de trois décennies. Elle a accompagné de nombreuses réformes institutionnelles et chantiers d'importance, tels que l'entrée en vigueur de la première loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) en 1993, les travaux de la commission constituante qui a élaboré la nouvelle Constitution cantonale de 2000, la concrétisation du parlement sans papier ou encore plus récemment, l'adaptation à la situation sanitaire afin de permettre au parlement de siéger en toute sécurité. Le bureau du Grand Conseil remercie M^{me} Pug pour son engagement sans faille au service de la collectivité et lui formule d'avance ses meilleurs vœux pour cette nouvelle étape de vie.

Communiqué de presse du Bureau du Grand Conseil de Neuchâtel, 12.11.2021



Aktualisierung 2021 zum Kommentar des Parlamentsgesetzes (ParlG)

Von anfangs 2014 bis Mitte 2021 wurden mit acht Änderungserlassen 23 Artikel des Parlamentsgesetzes (ParlG) revidiert bzw. neu redigiert. Dabei handelte es sich zumeist um kleinere Änderungen, um die Schliessung von Gesetzeslücken und um Präzisierungen des Parlamentsrechts, dessen Anwendung in der Praxis gelegentlich zu Unsicherheiten Anlass gegeben hat. Aber zumindest drei Änderungen können als solche von grösserer Tragweite qualifiziert werden:

- die Klärung der Zuständigkeit der Bundesversammlung für die **Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen**;
- die Schaffung von mehr Transparenz durch eine vermehrte **Veröffentlichung von Kommissionsunterlagen**;
- die Neuordnung der **Finanzplanung** mit einer verbesserten Mitwirkung des Parlaments.

Die Erstauflage des Kommentars 2014 war als **Praxiskommentar** konzipiert. In den vergangenen sieben Jahren hat sich unabhängig von Rechtsänderungen selbstverständlich auch die **Praxis des Parlaments** in beiden Kammern weiterentwickelt.

Erste Aktualisierung des
2014 erschienenen Kommentars
zum Parlamentsgesetz des
Bundes (ParlG)

Herausgeber:
Martin Graf/ Andrea Caroni

191 Seiten, Fr. 27.50
Lieferbar: Oktober 2021
ISBN 978-3-9525215-1-9

Verlag parlaments.ch

Vier Beispiele:

- Eine Praxisänderung von grosser Tragweite zeigt sich in der «Blockbildung» für die Debatten des Nationalrates, mit welcher das Rederecht und damit indirekt auch das verfassungsmässige Antragsrecht des einzelnen Ratsmitglieds erheblich eingeschränkt wird;
- Der Entscheid des Bundesrates vom 25.5.2021, die Verhandlungen mit der EU über ein «Institutionelles Rahmenabkommen» abzubrechen, hat die Frage aufgeworfen, ob die Zuständigkeit für einen derartigen Grundsatzentscheid von grosser Tragweite allein beim Bundesrat liegen kann und wie das Parla-

Martin Graf/Andrea Caroni (Hrsg.)

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung

Kommentar

zum Parlamentsgesetz (ParlG)
vom 13. Dezember 2002

Aktualisierung 2021

Verlag parlaments.ch

ment in solchen Fällen Einfluss nehmen könnte;

- Mit dem «Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge» wurde erstmals das Instrument des dem fakultativen Referendum unterstellten Grundsatz- und Planungs-beschlusses von grosser Tragweite verwendet;
- Bemerkenswert ist die signifikante Abnahme der Zahl der eingereichten Parlamentarischen Initiativen und Vorstösse – eine Tatsache, die der allgemeinen Wahrnehmung widersprechen dürfte.

Die beiden Herausgeber, **Martin Graf** (ehem. Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte) und **Andrea Caroni** (Ständerat, Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen) haben zusammen mit zwölf weiteren Autorinnen und Autoren (**Christoph Albrecht, Stefan Diezig, Alexandre Füzéssery, Diego Hättenschwiler, Oliver Heer, Stefan Koller, Simone Ledermann, Ruth Lüthi, Luzian Odermatt, Thomas Sägesser, Sigrid Steiner** und **Andreas Tobler**) für 38 Artikel des Parlamentsgesetzes Aktualisierungen verfasst.

Der Kommentar 2014 ist auf der Internetseite der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (publikationen.sgp-ssp.net) zum Download verfügbar, wobei im PDF der Erstauflage jeweils auf die Aktualisierungen verlinkt wird. Die Druckversion der Aktualisierung ist insbesondere für die Besitzerinnen und Besitzer der Buchversion der Erstauflage gedacht.

Die Aktualisierung 2021 des Parlamentsgesetzes ist bestellbar über verlag.parliaments.ch/parlg21 zum Preis von Fr. 27.50 zuzüglich Versandkosten.
Verlag parliaments.ch,
Davidsbodenstrasse 15 a,
CH-4056 Basel



Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.lueithi@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

Kantonsrat Luzern

Parlamentsdienste, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 33, E: sekretariat.kantonsrat@lu.ch

Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Ratssekretärin, Rathausplatz 1, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, E: kristin.arnold@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Beat Hug, Ratssekretär, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: beat.hug@ow.ch

Landrat Nidwalden

Emanuel Brügger, Landratssekretär, Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: emanuel.bruegger@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landtschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: mireille.hayoz@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Markus Ballmer, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: markus.ballmer@sk.so.ch

Grosser Rat Basel-Stadt

Beat Flury, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 079 420 44 07, E: beat.flury@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Claudia Indermühle, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: claudia.indermuehle@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Anja Jenny, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: kantonsrat@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Vizestaatssekretär/Leiter Parlamentsdienste, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

Grosser Rat Graubünden

Patrick Barandun, Leiter Ratssekretariat, Masanserstrasse 14, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Rahel Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Tiziano Veronelli, Segretario del Gran Consiglio a.i., Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 26, E: tiziano.veronelli@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Nicolas Sierro, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: nicolas.sierro@parl.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Inès Gardet/Matthieu Lavoyer-Boulianne, Secrétariat Général du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 60 20, E: Secretariat.GC@ne.ch

Grand Conseil Genève

Laurent Koelliker, Sautier, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: laurent.koelliker@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21, E: jean-baptiste.maitre@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Marco Sandmeier, Stadtschreiber II, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26, E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

Bürgergemeinde Basel

Daniel Müller, Bürgerratsschreiber, Stadthaus, Stadthausgasse 13, 4001 Basel, T: 061 269 96 18, E: daniel.mueller@buergergemeindebasel.ch

Stadt Bern

Nadja Bischoff, Ratssekretariat des Stadtrats, Prediger-gasse 12, Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 28, E: nadja.bischoff@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73, F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach, 7270 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49, E: michael.straub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Patricia Meyer, Sekretärin des Gemeinderates, Stadthaus, Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 25, E: patricia.meyer@dietikon.ch

Ville de Fribourg – Stadt Freiburg

Mathieu Maridor, collaborateur scientifique en charge du secrétariat du Conseil général, Ville de Fribourg, Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, T: 026 351 71 12, E: mathieu.maridor@ville-fr.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66, E: infocm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Beatrice Kempf, Stadtschreiberin, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 42 72, E: beatrice.kempf@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion Präsidiales und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17, E: verena.remund@koeniz.ch

Stadt Kreuzlingen

Michael Stahl, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, E: michael.stahl@kreuzlingen.ch

Ville de Lausanne

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

Stadt Luzern

Brigitte Gisler, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76, E: brigitte.gisler@stadtluzern.ch

Stadt Opfikon

Sara Schöni, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 044 829 82 24, E: sara.schoeni@opfikon.ch

Gemeinde Riehen

Urs Denzler, Sekretär des Einwohnerrates, Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18, E: urs.denzler@riehen.ch

Stadt Thun

Christoph Stalder, Vizestadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: christoph.stalder@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Sandra Ehrat, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 51 14, E: sandra.ehrat@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St.Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Uster

Daniel Reuter, Leiter Parlamentarische Dienste, Bahnhofstrasse 17, 8610 Uster, T: 044 944 73 32, E: daniel.reuter@uster.ch

Stadt Wetzikon

Franziska Gross, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates, Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15, E: franziska.gross@wetzikon.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratsschreiber Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Pionierstrasse 7, 8403 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Martin Würmli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: martin.wuermli@stadtzug.ch

Stadt Zürich

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: andreas.ammann@zuerich.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Ruedi Lustenberger, a. Nationalrat, Romoos LU

Vizepräsident

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

Sekretär

Michael Strelbel, Politologe, Solothurn

KassiererIn

Sabine Canton, Leiterin Ratsdienste des Kantons Basel-Stadt, Basel

Webmaster

Reto Rudolf, Gemeinderat Stadt Zürich, Zürich

RedaktorIn Mitteilungsblatt

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf

Jacques-André Aubry, Député au Parlement jurassien, Les Breuleux; Andrea Caroni, Ständerat, Herisau; Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Staatskanzlei GL, Glarus; Regula Klemmer, secrétaire du Conseil de ville de la Ville de Bienne, Bienne; Laurent Koelliker, Sautier du Grand Conseil GE, Genève; Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil du canton de Vaud, Echallens; Rolf Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsratspräsident, Dietikon; Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates des Kantons BE, Burgdorf; Felix Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, Basel; Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat ZH, Zürich

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3-mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretär der Gesellschaft:
Michael Strebel, Politologe,
Tel. 032 627 20 59

Sekretariat und Vertrieb:
Sekretariat SPK,
Parlamentsdienste,
3003 Bern,
Tel. 058 322 99 44

Redaktion: Ruth Lüthi,
Parlamentsdienste,
3003 Bern,
Tel. 058 322 98 04

Redaktionsschluss
der nächsten Nummer:
20. März 2022.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétaire de la Société:
Michael Strebel, politologue,
Tél. 032 627 20 59

Secrétariat et distribution:
Secrétariat CIP, Services du
Parlement, 3003 Berne,
Tél. 058 322 99 44

Rédaction: Ruth Lüthi,
Services du Parlement,
Tél. 058 322 98 04

Délai rédactionnel du prochain numéro:
20 mars 2022.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretario della Società:
Michael Strebel, politologo,
Tél. 032 627 20 59

Segretariato e distribuzione:
Segretariato CIP, Servizi del
Parlamento, 3003 Berna,
Tel. 058 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi,
Servizi del Parlamento,
Tel. 058 322 98 04

Termine redazionale
della prossima edizione:
20 marzo 2022.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Produktion/Production/
Produzione:
Dike Verlag AG
Weinbergstrasse 41
8006 Zürich
Tel.: 044/251 58 30
www.dike.ch

Bildquelle / source de
l'image / origine fotografia:
www.parlament.ch



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari