

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Kerngruppe
«Parlamentsbetrieb während
der Corona-Pandemie»
CH-3003 Bern
Tel. +41 58 322 91 74
www.parlament.ch

Parlamentsbetrieb während der Covid-19- Pandemie

Lessons learned und Handlungsempfehlungen

Stand: 26. Oktober 2021

***Bericht zuhanden der Verwaltungsdelegation,
von dieser am 12. November 2021 zur Kenntnis
genommen***

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Grundlagen	4
2.1	Grundsätze	4
2.2	Geltungsbereich	4
2.3	Rechtliche Grundsatzfragen und Anpassungen im Parlamentsrecht	5
2.4	Handlungsempfehlungen «Grundlagen»	5
3	Organisationsstruktur	5
3.1	Entscheidungskompetenzen	5
3.2	Projektorganisation	6
3.3	Lessons learned und Handlungsempfehlungen «Organisationsstruktur»	7
4	Ressourcen	9
4.1	Finanzen	9
4.2	Personal	9
4.3	Lessons learned und Handlungsempfehlungen «Ressourcen»	10
5	Kommunikation	11
5.1	Inhalte und Kommunikationskanäle	11
5.2	Medienarbeit im Parlamentsgebäude	11
5.3	Lessons learned und Handlungsempfehlungen «Kommunikation»	11
6	Ergriffene Massnahmen	12
6.1	Grundlagen	12
6.2	Sicherheit und Zutritt	13
6.3	Priorisierung der Arbeiten und Sitzungskalender	14
6.4	Betriebliche Massnahmen	14
6.4.1	Plexiglas-Trennwände	14
6.4.2	Maskentragepflicht	14
6.4.3	Covid-19-Tests	14
6.4.4	Reinigung und Desinfektionsmittel	15
6.4.5	Luftqualität	15
6.4.6	Ausschilderungen und Personenzirkulation	15
6.4.7	Verpflegungskonzept	15
6.4.8	Covid-Zertifikatspflicht	16
6.5	Lessons learned und Handlungsempfehlungen «Ergriffene Massnahmen»	16
7	Ausblick und Pandemievorsorge	18
7.1	Technische Infrastruktur und virtuelles Parlament	18
7.2	Räumliche Anpassungen	18
8	Schlussfolgerungen	20

1 Ausgangslage

Die Covid-19-Pandemie stellte den Parlamentsbetrieb vor beträchtliche Herausforderungen. In kurzer Zeit mussten verschiedene Rahmenbedingungen und Grundlagen neu erarbeitet werden, um den Kommissions- und Parlamentsbetrieb unter Einhaltung der geltenden Schutzmassnahmen abhalten zu können. Während zwei Sessionen musste die Bundesversammlung auf dem Bernexpo-Areal tagen.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf die während der Covid-19-Pandemie gesammelten Erfahrungen und legt die erprobten Massnahmen und Vorgehensweisen dar, auf die in künftigen Pandemien oder ähnlichen Krisensituationen zurückgegriffen werden könnte.

Der Erfahrungsbericht und die Handlungsempfehlungen sollen künftigen Ratspräsidentinnen oder –präsidenten, der Verwaltungsdelegation und den Parlamentsdiensten möglichst umfassende «*lessons learned*» bieten, die darauf abzielen, den Entscheidprozess im Parlamentsbetrieb zu vereinfachen und zu beschleunigen. Das Dokument ergänzt den Bericht vom 18. August 2009 «Pandemievorsorge: Pandemieplan für die Parlamentsdienste und die Bundesversammlung». Dieser Pandemieplan wird in den kommenden Monaten ebenfalls aktualisiert.

Der Bericht geht hauptsächlich auf Massnahmen im Infrastrukturbereich ein. Abgebildet wird das Aufrechterhalten des Parlamentsbetriebs unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen (d.h. vorrangig Durchführung von Sitzungen mit physischer Anwesenheit; Verhandlungsfähigkeit der Räte, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist). Mögliche rechtliche Anpassungen zu den Arbeitsmethoden und den Verfahrensabläufen der parlamentarischen Organe sind nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. In diesem Zusammenhang sei auf die Arbeiten der Staatspolitischen Kommissionen hingewiesen, die Anpassungen der rechtlichen Grundlagen prüfen, um die Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen zu verbessern (vgl. [20.437](#) n Pa. Iv. SPK-NR. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern und [20.438](#) Pa. Iv. SPK-NR. Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle der bundesrätlichen Notrechts in Krisen).

Der vorliegende Bericht wurde von der Kerngruppe der Parlamentsdienste «Parlamentsbetrieb während der Corona-Pandemie» im Auftrag des Generalsekretariats und zuhanden der Verwaltungsdelegation der beiden Räte verfasst. Die Verwaltungsdelegation nahm den Bericht am 12. November 2021 zur Kenntnis.

2 Grundlagen

2.1 Grundsätze

Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus (Artikel 148 der Bundesverfassung BV, SR 101). Gemäss Artikel 173 BV kommen der Bundesversammlung in Krisensituationen weitreichende Notrechtskompetenzen zu. Oberstes Ziel des Krisenmanagements war dementsprechend, die Handlungsfähigkeit des Parlaments zu jeder Zeit zu gewährleisten. Gleichzeitig galt es sicherzustellen, dass die Gesundheit aller im Parlamentsbetrieb tätigen Personen gemäss den geltenden Covid-19-Regeln bestmöglich geschützt und das Risiko einer weitreichenden Quarantäne tief gehalten wird.

Die Verwaltungsdelegation und die Parlamentsdienste liessen sich in der Organisation des Rats- und Kommissionsbetriebs von folgenden Grundsätzen leiten:

- Die Handlungsfähigkeit des Parlaments ist zu jeder Zeit zu gewährleisten.
- Die Gesundheit aller anwesenden Personen ist vorrangig.
- Das Parlament orientiert sich an den [Hygiene- und Verhaltensvorschriften](#) des Bundesrates und des BAG. Der enge Austausch zwischen den Gewalten ist in der Krisenzeit von besonderer Bedeutung.
- Die Selbstverantwortung und das individuelle Verhalten der Einzelnen stehen im Zentrum; ein verantwortungsvolles Verhalten wird von allen erwartet.

2.2 Geltungsbereich

Die Massnahmen galten für alle Personen im Parlamentsgebäude oder den Räumlichkeiten der Parlamentsdienste für die Dauer ihres Aufenthalts, insbesondere:

- Mitglieder der eidgenössischen Räte
- Mitglieder des Bundesrates, der Bundeskanzlei und des Bundesgerichts
- Mitarbeitende der Parlamentsdienste
- Fraktionsmitarbeitende
- Medienschaffende
- Mitarbeitende der Bundesverwaltung
- Weitere Zutrittsberechtigte (bspw. ehemalige Ratsmitglieder, Personen mit Zutrittsausweisen gemäss Art. 69 Abs. 2 ParlG, Besuchende, Sicherheitspersonal, Mitarbeitende der Gastronomiebetriebe, Reinigungspersonal, Handwerker/innen, etc.)

2.3 Rechtliche Grundsatzfragen und Anpassungen im Parlamentsrecht

Gerade zu Beginn der Pandemie stellten sich verschiedene Grundsatzfragen rechtlicher Natur:

- Auswirkungen des bundesrätlichen Versammlungsverbots und weiterer kantonaler Massnahmen auf den Parlamentsbetrieb
- Verhältnis der Notrechtskompetenzen von Bundesrat und Parlament
- Rollen und Zuständigkeiten der Kommissionen, der Büros, der Ratspräsidien und der Verwaltungsdelegation im Pandemiemanagement
- Einberufen einer ausserordentlichen Session

Die Parlamentsdienste prüften diese Fragen in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei, dem Bundesamt für Justiz und dem Bundesamt für Gesundheit. Einzelne Erkenntnisse aus diesen Abklärungen wurden auf der [Parlaments-Webseite](#) veröffentlicht und im [ParlNet](#) zur Verfügung gestellt.

In Zusammenhang mit dem Auszug des Parlamentsbetriebs in die Bernexpo wurden verschiedene vorübergehende Anpassungen im Parlamentsrecht erforderlich, zum Beispiel in Bezug auf das Einreichen von Vorstössen und Anträgen, die Abstimmungsanlage oder die Frage der Behandlungsfristen (vgl. befristete Änderungen des Geschäftsreglementes des Nationalrates ([20.409](#)) und befristete Änderungen des Geschäftsreglementes des Ständerates ([20.408](#) und [20.435](#)).

2.4 Handlungsempfehlungen «Grundlagen»

Handlungsempfehlungen «Grundlagen»:

- Übergeordnete Grundsätze im Krisenmanagement früh festlegen und klar kommunizieren, gegenüber Ratsmitgliedern, anderen Sitzungsteilnehmenden, den Mitarbeitenden der Parlamentsdienste und der Öffentlichkeit.
- Rechtliche Grundsatzfragen abklären lassen und Erkenntnisse öffentlich machen.

3 Organisationsstruktur

3.1 Entscheidkompetenzen

Im Pandemieplan von 2009 wurden die Entscheidkompetenzen wie folgt geregelt:

- «Pandemiespezifische Massnahmen im Parlamentsgebäude werden auf Antrag des Generalsekretärs durch die Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten verfügt bzw. aufgehoben.



- Die Entscheidungskompetenz für die Anordnung bzw. Aufhebung pandemiespezifischer Massnahmen in den Räumlichkeiten der Parlamentsdienste liegt beim Generalsekretär der Bundesversammlung.» (Pandemieplan 2009, Seite 6).

Im Zuge der Covid-19-Pandemie zeigte sich bald, dass über die Ratspräsidentin, den Ratspräsidenten und den Generalsekretär hinaus weitere Entscheidungsinstanzen einzubeziehen waren. So wurden gewisse Entscheide von der Verwaltungsdelegation (namentlich Hausrecht wie Zutrittsregelung), den Ratsbüros (z.B. Koordination des Kommissionsbetriebs im Austausch mit dem Bundesrat) sowie der Koordinationskonferenz (Einberufen der ausserordentlichen Session) gefällt. Die Entscheidungsprozesse erfolgten in der Regel gemäss folgendem Ablaufschema:

- Parlamentsdienste/Generalsekretär:
Vorbereiten der Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Verwaltungsdelegation bzw. Ratsbüros oder Koordinationskonferenz durch die Parlamentsdienste, in enger Absprache mit dem Delegierten der Verwaltungsdelegation
- Verwaltungsdelegation:
Beschlussfassung in ihrem Kompetenzbereich (bspw. Gesundheits- und Hygienemassnahmen, logistische Rahmenbedingungen) bzw. Vorberatung der Unterlagen zuhanden der Ratsbüros und Koordinationskonferenz
- Ratsbüros/Koordinationskonferenz:
Kenntnisnahme der Beschlüsse und Vorberatungen der Verwaltungsdelegation und Beschlussfassung im jeweiligen Kompetenzbereich

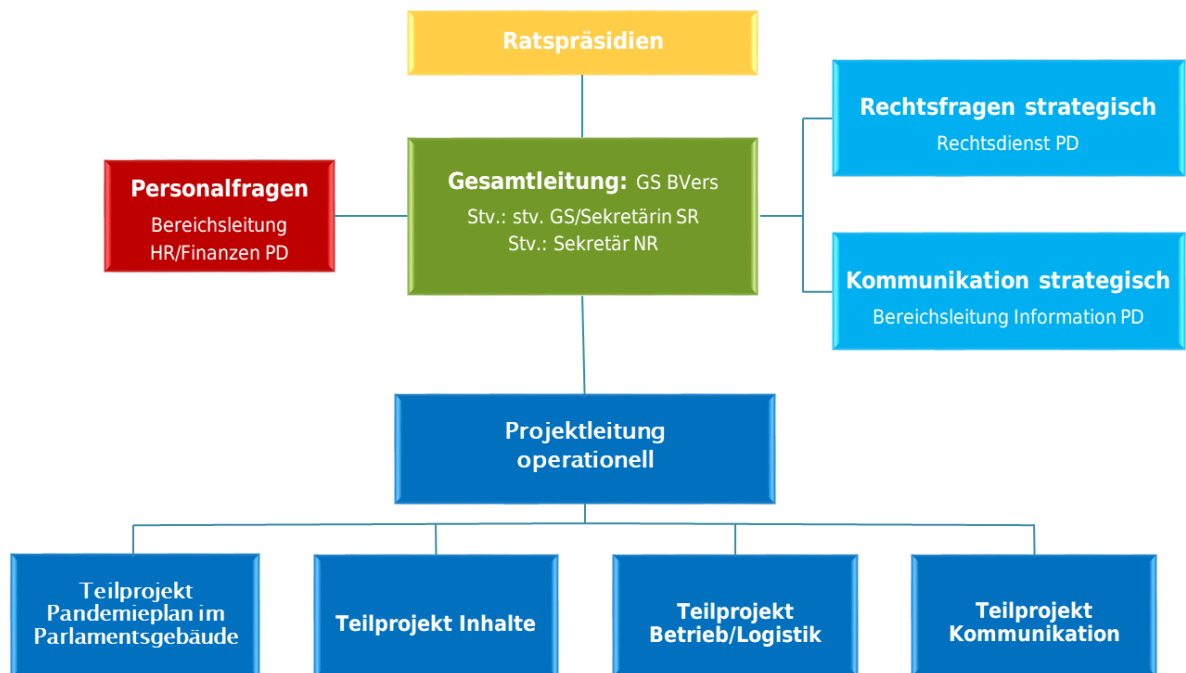
Mit diesem stufenweisen und gestaffelten Vorgehen konnten die Kohärenz in den Beschlüssen der verschiedenen Organe sichergestellt und Kompetenzstreitigkeiten vermieden werden.

Einzelne Entscheide zu Beginn der ausserordentlichen Lage im März 2020 waren umstritten; zum Teil wurde auch in Frage gestellt, in wessen Kompetenz diese Entscheide fallen sollten. Dies betraf unter anderem den Abbruch der Frühjahrssession 2020 durch die Büros auf Antrag der Fraktionspräsident/innen und die Organisation des Kommissionsbetriebs nach dem Sessionsabbruch. Die Staatspolitischen Kommissionen prüfen zurzeit, ob zu diesen Fragen gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht (vgl. [20.437](#) n Pa. Iv. SPK-NR. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern und [20.438](#) Pa. Iv. SPK-NR. Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen).

3.2 Projektorganisation

Im Februar 2020 setzte der Generalsekretär eine Taskforce der Parlamentsdienste ein, die tägliche Lagebeurteilungen vornahm und Massnahmen zur Sicherstellung des parlamentarischen Betriebs prüfte. Einen Monat später wurde die Taskforce durch eine Projektorganisation ersetzt, deren Aufgabe es war, die Geschäftsleitung im

Krisenmanagement zu entlasten und die Entscheidungsgrundlagen für die Sitzungen der Verwaltungsdelegation und der Büros vorzubereiten.



In der akuten ersten Phase der Pandemie standen die Ratspräsidentin und der Ratspräsident sowie die Vizepräsidenten im täglichen Austausch mit dem Generalsekretariat und der Geschäftsleitung der Parlamentsdienste. Um den Informationsfluss zwischen den Gewalten sicherzustellen, wurden zusätzlich regelmässige Austausche mit Delegationen des Bundesrates, dem Bundeskanzler sowie mit dem Bundesamt für Gesundheit organisiert, zum Teil auch mit den Fraktions- und Kommissionspräsidien.

Die Projektorganisation wurde im Herbst 2020 durch eine schlankere Kerngruppe «Parlamentsbetrieb während der Corona-Pandemie» ersetzt. Die Kerngruppe setzte sich aus Vertreter/innen der Bereiche Betrieb und Infrastruktur, Sicherheit, Veranstaltungen, Information, Kommissionen, Internationales sowie den Human Resources und Finanzen der Parlamentsdienste zusammen. Der Rechtsdienst war ebenfalls in die Arbeiten eingebunden. Die Kerngruppe war damit beauftragt, die Massnahmen von Bund und Kantonen zu verfolgen und deren Auswirkungen auf den Parlamentsbetrieb zu beurteilen. Sie erarbeitete zudem im Auftrag des Delegierten der Verwaltungsdelegation und des Generalsekretärs der Parlamentsdienste verschiedene Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Leitungsgremien der Räte.

3.3 Lessons learned und Handlungsempfehlungen «Organisationsstruktur»

Der Pandemieplan von 2009 enthält relevante Grundlagen, die auch im Krisenmanagement während der Corona-Pandemie zum Tragen kamen (etwa hinsichtlich Hygiene- und Verhaltensmassnahmen oder Massnahmen gegenüber den

Mitarbeitenden der Parlamentsdienste). In gewissen Punkten erwies sich der Plan aber als zu optimistisch¹ oder zu kurzfristig². Dies mag auch daran gelegen haben, dass die Verfasser/innen des Pandemieplans von einer kürzer dauernden Krise und nicht von einer monatelangen Ausnahmesituation ausgegangen waren.

Die Covid-19-Pandemie stellte eine Vielzahl an Herausforderungen an den Parlamentsbetrieb, sei dies in rechtlicher, logistischer oder auch politischer Hinsicht. Der Pandemieplan sah vor, dass in einem solchen Fall der Krisenstab der Parlamentsdienste aktiviert wird. Im Zuge der Corona-Pandemie kam dieser Krisenstab jedoch nicht zum Einsatz; die anfallenden Aufgaben wurden von der Projektorganisation und der Kerngruppe übernommen. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass für die Bewältigung der Krise – nebst dem Bereich Infrastruktur – auch Mitarbeitende mit einer gewissen Nähe zum Generalsekretariat und mit vertieften Kenntnissen des Rats- und Sitzungsbetriebs erforderlich waren.

Durch die Projektorganisation konnte die Geschäftsleitung der Parlamentsdienste von operationellen Aufgaben entlastet werden. Gleichzeitig brachte die Struktur in der Umsetzung eigene Herausforderungen mit sich: so führte die «Umgehung» üblicher hierarchischer Abläufe innerhalb der Parlamentsdienste zum Teil zu Reibungsverlusten und Doppelspurigkeiten.

Für das Erarbeiten und Umsetzen der Massnahmen im Parlamentsbetrieb war es im Übrigen wichtig, von Beginn an eine direkte und unkomplizierte Zusammenarbeit mit dem Delegierten der Verwaltungsdelegation, dem Bundesamt für Gesundheit und dem Bundesamt für Bauten und Logistik zu etablieren.

Handlungsempfehlungen «Organisationsstruktur»:

- Den Pandemieplan und das «Business Continuity Management» des Parlaments regelmässig überprüfen und aktualisieren. Sicherstellen, dass auch weitere Formen von Krisen abgedeckt werden.
- Den im Pandemieplan von 2009 vorgesehenen Krisenstab in einen «Stab» des Generalsekretariats der Parlamentsdienste umwandeln. In einem künftigen Krisenfall könnte dieser «Stab» den PD-internen Lead übernehmen, dabei auf eingespielte Abläufe zurückgreifen und kurze Entscheidungswege sicherstellen.

¹ S. 7: «Grundsätzlich sollen die Betriebsführung und Organisation in den Parlamentsdiensten und der Bundesversammlung im Rahmen einer Pandemie möglichst wenig von der regulären Betriebssituation abweichen. Der Parlamentsbetrieb wird auch im Falle einer Pandemie im Parlamentsgebäude durchgeführt, eine Verlegung extra muros ist nicht vorgesehen»

² S. 14: «Werden durch pandemiebedingte Absenzen die formalen und rechtlichen Voraussetzungen für eine ordentliche Durchführung der Ratssitzungen nicht mehr erfüllt, stellen die Organe der Bundesversammlung die Behandlung der betroffenen Geschäfte bis zur Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands bzw. bis zu einem zu definierenden Zeitpunkt ein.»

- In regelmässigen Abständen Krisenübungen durchführen.
- Die Zuständigkeiten der verschiedenen Entscheidungsinstanzen (Verwaltungsdelegation, Büros, weitere Organe, Parlamentsdienste) möglichst klar voneinander abgrenzen; auf die richtige «Flughöhe» der jeweiligen Entscheide achten.
- Für das Erarbeiten und Umsetzen von Massnahmen im Parlamentsbetrieb von Beginn an eine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinde (BAG, BBL, EPA, Fedpol, Betreiberin der Galerie des Alpes, etc.) sowie mit dem Delegierten der Verwaltungsdelegation etablieren.

4 Ressourcen

4.1 Finanzen

Die Pandemiemassnahmen verursachten der Bundesversammlung hohe Kosten, die nicht antizipiert und budgetiert werden konnten. Kostspielig waren insbesondere die zwei Sessions in der Bernexpo (rund CHF 6 Millionen). In der ersten Phase der Pandemie mussten zudem externe Räumlichkeiten (Bernexpo, Hotel Bellevue) zugemietet werden, um Sitzungen unter Einhaltung der Distanzregel abhalten zu können. Mit Blick auf die Rückkehr des Parlamentsbetriebs in das Parlamentsgebäude wurden gewisse Räumlichkeiten neu als Sitzungszimmer eingerichtet («Banane», Galerie des Alpes), Plexiglas-Trennwände installiert sowie das Abstimmungssystem um eine Web-Lösung erweitert. Der Bundesversammlung entstanden dadurch zusätzliche Kosten von rund CHF 700'000.

4.2 Personal

Die Parlamentsdienste konnten die Pandemiesituation mit dem bestehenden Personal bewältigen. Insgesamt kam der Personalkörper aber an seine Belastungsgrenze und es fielen zahlreiche Überstunden an, die kompensiert oder ausbezahlt werden müssen.

Im Zusammenhang mit der Homeoffice-Pflicht hat sich die technische Ausrüstung bewährt; ein Grossteil der Mitarbeitenden der Parlamentsdienste konnte ab Mitte März 2020 nahtlos auf Heimarbeit wechseln. Nicht alle Aufgaben der Parlamentsdienste eignen sich aber für das Homeoffice: so mussten z.B. Mitarbeitende der Kommissionssekretariate oder Weibellinnen und Weibel physisch vor Ort sein, um den Sitzungsbetrieb zu unterstützen.

In der mehrere Monate dauernden Phase des Homeoffice galt es ausserdem, der internen Kommunikation die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. Wöchentliche E-Mails des Generalsekretärs an die Mitarbeitenden und weitere Mitteilungen durch die

HR-Abteilung sorgten für eine regelmässige Kontaktaufnahme und stellten den Informationsfluss sicher.

4.3 Lessons learned und Handlungsempfehlungen «Ressourcen»

Um den parlamentarischen Betrieb sicherstellen zu können, mussten äusserst kurzfristig teilweise hohe Summen gesprochen werden. Im Krisenfall ist es ausschlaggebend, dass die notwendigen finanziellen Mittel rasch zur Verfügung stehen und die Budgetabläufe möglichst flexibel gestaltet werden können.

Teilweise konnte die zusätzliche Arbeitslast durch zeitlich befristete organisatorische Anpassungen der Parlamentsdienste bewältigt werden (indem z.B. weniger belastete Einheiten neu anfallende Arbeiten übernahmen). Die Bewältigung einer lang andauernden Krise bei gleichzeitiger Erledigung der alltäglichen Aufgaben stellten die Parlamentsdienste jedoch vor Herausforderungen.

Die rasche Umstellung auf das Homeoffice haben die Parlamentsdienste insgesamt gut gemeistert, sowohl was die technische Ausrüstung als auch die Arbeitsorganisation und den Informationsfluss betrifft. Die Mehrheit der Arbeiten konnte auch von zu Hause aus erledigt werden.

Als Arbeitgeberin befanden sich die Parlamentsdienste zum Teil in einem Spannungsverhältnis: einerseits galt es, auch in der akuten ersten Krisenphase den parlamentarischen Betrieb und die Dienstleistungen zuhanden der Organe sicherzustellen; andererseits waren die Parlamentsdienste im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht gehalten, ihre Mitarbeitenden bestmöglich zu schützen und die Massnahmen des Bundesrates umzusetzen. Dies führte in Einzelfällen zu Schwierigkeiten und Missverständnissen in der Umsetzung und zu einer mangelhaften Information zuhanden der Kommissionsmitglieder (z.B. hinsichtlich des Sitzungsbetriebs der Kommissionen nach dem Abbruch der Frühjahrsession 2020).

Handlungsempfehlungen «Ressourcen»:

- Im Krisenfall genügend früh die finanziellen Auswirkungen abschätzen, damit die zusätzlichen Mittel beantragt werden können.
- Organisatorische und personelle Anpassungen vornehmen, um Zusatzaufgaben bewältigen zu können. Bei längeren Krisen die notwendigen personellen Ressourcen einplanen.
- Dem Spannungsverhältnis in der Rolle der Parlamentsdienste als Arbeitgeberin frühzeitig Rechnung tragen: Festlegen der Massnahmen zwecks Aufrechterhalten des parlamentarischen Betriebs und klare Kommunikation an die Mitarbeitenden, so dass Entscheide einheitlich umgesetzt werden – bei gleichzeitiger Wahrnehmung der Fürsorgepflicht.

5 Kommunikation

5.1 Inhalte und Kommunikationskanäle

Nach jedem Beschluss der Verwaltungsdelegation oder der Büros wurden die Ratsmitglieder und Mitarbeitenden jeweils vorab informiert, meist per Schreiben der Ratspräsidien oder per E-Mail des Generalsekretärs. Die Medienmitteilung mit den wichtigsten Inhalten der Beschlüsse wurde jeweils im Anschluss an diese interne Kommunikation publiziert.

Im Vorfeld des Auszugs in die Bernexpo fanden Begehungen und Informationsanlässe für die Medienschaffenden statt. In der ersten Phase der Pandemie (März–Juni 2020) nutzten die Ratspräsidien und die Parlamentsdienste auch andere Kanäle (Podcasts, Live-Chats, Point de Presse etc.), um die wichtigsten Massnahmen in der Krisenbewältigung und die parlamentarischen Notrechtskompetenzen zu erläutern.

Die wesentlichen Dokumente, Schreiben der Ratspräsidien und auch Fotodokumentationen wurden laufend auf www.parlament.ch veröffentlicht. Die Parlamentsbibliothek erstellte zudem eine [detaillierte Chronologie](#) zu den Massnahmen im Parlamentsbetrieb während der Corona-Pandemie.

Inhaltlich wurden die zu Beginn der Krise definierten Handlungsgrundsätze in den Vordergrund gestellt: das Parlament orientiert sich an den Hygiene- und Verhaltensvorschriften des Bundesrates und wendet diese sinngemäss auch im Parlamentsbetrieb an; die Selbstverantwortung und das individuelle Verhalten jedes Einzelnen stehen im Zentrum.

5.2 Medienarbeit im Parlamentsgebäude

In Zusammenarbeit mit dem Medienzentrum wurden verschiedene Massnahmen festgelegt, um die Medienarbeit auch in der Krisenzeit zu ermöglichen (wie Reduktion der Mitarbeitenden pro Redaktion, spezielle Interviewzonen in der Bernexpo und in der Wandelhalle, Einbindung der Medienschaffenden in das Test-Konzept). Im Unterschied zu anderen Personenkategorien hatten die fest akkreditierten Medienschaffenden zu jedem Zeitpunkt Zutritt zum Parlamentsgebäude bzw. zur Bernexpo.

5.3 Lessons learned und Handlungsempfehlungen «Kommunikation»

Die Information und Kommunikation im Krisenfall hat besonders sensitiv zu erfolgen. Der durch den Abbruch der Frühjahrssession 2020 in der Öffentlichkeit entstandene Eindruck («*das Parlament verabschiedet sich aus der Krise*») konnte nie gänzlich korrigiert werden. Auch auf die interne Kommunikation gegenüber den Kommissionen und anderen parlamentarischen Organen ist ein besonderes Augenmerk zu legen; so stiess zum Beispiel der Entscheid der Büros vom März 2020, zur Vorbereitung der ausserordentlichen Session die Sitzungen jener parlamentarischen Organe zu

priorisieren, welche als «dringend» eingestufte Geschäfte zu beraten hatten, auf Unverständnis und Kritik.

Handlungsempfehlungen «Kommunikation»:

- Das Ressort Information eng in die Vorbereitung und Umsetzung der Massnahmen miteinbeziehen; die Innen- und Aussenwirkung einzelner Massnahmen im Vorfeld soweit möglich evaluieren.
- Die Massnahmen im Parlamentsbetrieb an den Vorgaben und Empfehlungen des Bundesrates ausrichten, so dass die erlassenen Massnahmen kohärent sind und die allgemeine Wahrnehmung der Bedrohungslage nicht verschärfen oder abschwächen.
- Ein spezielles Augenmerk auf die Kommunikation gegenüber Ratsmitgliedern und parlamentarischen Organen legen; wenn einzelne parlamentarische Organe besonders betroffen sind, deren Präsidentinnen und Präsidenten nach Möglichkeit frühzeitig in die Entscheidungsfindung einbinden.

6 Ergriffene Massnahmen

6.1 Grundlagen

Im Falle der Covid-19-Pandemie richteten sich die Schutz- und Hygienemassnahmen auf die folgenden Übertragungswege aus:

- Enger und längerer Kontakt (mehr als 15 Minuten Kontakt mit weniger als 1,5 Meter Abstand)
- Tröpfchen und Aerosole
- Oberflächen und Hände

Die entsprechenden Verhaltenshinweise lauteten:

- Abstandhalten von 1,5 Metern, Ausschilderungen beachten;
- Händehygiene beachten: regelmässiges Händewaschen und Benutzen der Desinfektionsstelen, kein Händeschütteln;
- Maskentragen;
- Isolation und Testen beim Auftreten von Symptomen;
- Meiden von Ansammlungen.

In Absprache mit dem BAG und der Kantonsärztin von Bern wurden weitere Schutzmassnahmen für den Parlamentsbetrieb festgelegt (bspw. Installation von Plexiglas-Trennwänden).

Weiter wurde mit dem Oberfeldarzt der Schweizer Armee vereinbart, dass er im Falle von Quarantäneanordnungen für Schlüsselpersonen des Parlaments eine koordinierende Rolle zwischen den zuständigen kantonsärztlichen Diensten einnimmt. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass Quarantäneanordnungen möglichst rasch erfolgen können und die Kohärenz der Entscheide gewährleistet ist.

6.2 Sicherheit und Zutritt

Im Bereich der Sicherheit wurde namentlich die Zutrittsregelung zum Parlamentsgebäude verschärft und laufend an die Pandemiesituation angepasst. Dadurch konnte die Anzahl Personen, die sich gleichzeitig im Parlamentsgebäude aufhalten, deutlich reduziert werden.

Folgende Besucherkategorien wurden im Laufe der Pandemie zeitweise vom Zutritt ausgeschlossen:

- Zutrittsberechtigte gemäss Art. 69 Abs. 2 ParlG (teilweise geöffnet für persönliche Mitarbeitende)
- Altparlamentarier/innen
- Medienschaffende mit Tagesakkreditierungen
- Botschafter/innen und Chargés d'affaires
- Persönliche Gäste von Ratsmitgliedern
- Gäste von Mitarbeitenden der PD
- Gäste der Galerie des Alpes
- Gäste auf der Angehörigen- und Diplomatentribüne
- Konferenz der Kantonsregierungen und Kantonsvertreter/innen

Während der Sessionen wurden die Tribünen für die Öffentlichkeit geschlossen oder die Anzahl verfügbarer Plätze reduziert. Bei Wahlen, Vereidigungen und Verabschiedungen standen für Familienangehörige und Gäste eine beschränkte Anzahl Plätze zur Verfügung. Um den Zugang der Öffentlichkeit trotzdem zu ermöglichen, entwickelten die Parlamentsdienste die Möglichkeit von virtuellen Besucherführungen.

Aufgrund einer Revision der Hausordnung mussten externe Besucher, die einen Tagesausweis erhielten oder über einen Dauerausweis verfügten, beim Eintritt in das Parlamentsgebäude ihre Kontaktdaten hinterlassen. Bis zu 14 Tagen nach dem Aufenthalt im Parlamentsgebäude konnten die erhobenen Daten auf Anfrage an die für das Contact Tracing zuständige kantonale Stelle weitergeleitet werden.

6.3 Priorisierung der Arbeiten und Sitzungskalender

Nach dem Abbruch der Frühjahrssession 2020 musste der Sitzungsbetrieb der Kommissionen neu organisiert werden. Um sicherzustellen, dass dringliche Geschäfte zur Bewältigung der Krise behandelt werden können, wurden Anpassungen und Priorisierungen im Sitzungskalender vorgenommen (dies u.a. unter Berücksichtigung der vorliegenden «Corona-Beratungsgegenstände», der verfügbaren grossen Sitzungszimmer sowie der Verfügbarkeiten des Bundesrats und der zuständigen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung).

6.4 Betriebliche Massnahmen

Im Zuge der Covid-19-Pandemie wurden verschiedene betriebliche Massnahmen ergriffen, auf die unter Umständen auch in künftigen Krisensituationen zurückgegriffen werden könnte:

6.4.1 Plexiglas-Trennwände

In den Ratssälen und den Sitzungszimmern 2, 3, 4, 6, 286, 287 und 301 wurden Ende August 2020 Plexiglas-Trennwände zwischen den Arbeitsplätzen installiert. Gemäss Einschätzung des BAG reduzierten die Plexiglas-Trennwände das Risiko, dass sich Personen, die näher als 1,5 Meter zu einer erkrankten Person sitzen, in Quarantäne begeben müssen.

6.4.2 Maskentragepflicht

Im Herbst 2020 erliess die Verwaltungsdelegation eine allgemeine Maskentragepflicht im Parlamentsgebäude. Im Januar 2021 wurde diese Pflicht aufgrund des Auftretens neuer Virusvarianten verschärft, bevor sie im Sommer 2021 wieder gelockert werden konnte. Die Parlamentsdienste stellten den Sitzungsteilnehmenden bei Bedarf Hygienemasken zur Verfügung.

6.4.3 Covid-19-Tests

Im Herbst 2020 wurden mit dem Inselspital und dem City Notfall Bern spezielle Testmöglichkeiten vereinbart und eigens für Ratsmitglieder reservierte Zeitfenster festgelegt.

Während der Frühjahrssession 2021 wurden im Parlamentsgebäude erstmals breit angelegte, repetitive Covid-19-Tests durchgeführt (PCR-Speicheltests). Diese Tests standen allen Ratsmitgliedern und weiteren Sessionsteilnehmenden zur Verfügung; die Teilnahme an den Tests war freiwillig, aber dringend empfohlen. Das Testkonzept stützte sich auf die Vorschriften des BAG und wurde in Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern sowie externen Labor- und Logistikpartnern umgesetzt. Im Einklang mit der Teststrategie des Bundesrats werden die Tests im Parlamentsbetrieb bis auf Weiteres fortgeführt.

Um positiv getestete Ratsmitglieder an ihren Wohnort transportieren zu können, stehen dem Parlament zwei eigens dafür hergerichtete Fahrzeuge der Logistikbasis der Armee zur Verfügung.

6.4.4 Reinigung und Desinfektionsmittel

In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik wurde ein Reinigungskonzept umgesetzt. Dazu gehören unter anderem folgende Massnahmen: Die Plexiglas-Trennwände in den Ratssälen und in den Sitzungszimmern wurden während der Sessionen einmal täglich gereinigt; die sanitären Anlagen im Parlamentsgebäude mehrmals täglich. Im Nationalratssaal wurden zwei Rednerpulte eingerichtet, die abwechselnd benutzt und gereinigt werden können.

Im Parlamentsgebäude und in den Sitzungszimmern wird Desinfektionsmittel zur Verfügung gestellt.

6.4.5 Luftqualität

Dank der Lüftungsanlage konnte in den Räumlichkeiten des Parlamentsgebäudes die erforderliche Luftqualität sichergestellt werden (Frischluftezufuhr, keine Vermischung von Ab- und Zuluft, geeignete Filter). Stosslüften in den Sitzungszimmern war daher nicht erforderlich; bei Bedarf sorgten die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste während längerer Sitzungen dennoch für regelmässiges Lüften.

Als zusätzliche Massnahme kamen ab März 2021 Messgeräte zur Kontrolle der Luftqualität zum Einsatz.

6.4.6 Ausschilderungen und Personenzirkulation

Die Ausschilderungen im Parlamentsgebäude wurden laufend an die geltenden Vorschriften angepasst. Wenn immer möglich wurden die Aufenthaltsbereiche und Durchgänge im Parlamentsgebäude so gekennzeichnet, dass Ansammlungen vermieden und die Abstände eingehalten werden konnten.

6.4.7 Verpflegungskonzept

Die Betreiberin der Galerie des Alpes, der Zürcher Frauenverein (ZFV), setzte ein Schutzkonzept um, das den Vorgaben der Gastrobranche Rechnung trug. Das Schutzkonzept wurde bei Anpassungen jeweils der Verwaltungsdelegation unterbreitet.

Während der landesweiten Schliessung der Restaurantbetriebe im Frühjahr 2021 konnte die Galerie des Alpes durchgehend ein reduziertes Verpflegungsangebot aufrechterhalten, weil sie als nicht öffentlich zugängliches Restaurant der Verpflegung der Ratsmitglieder diente. Als «Betriebskantine» trug die GdA zur Sicherstellung des Parlamentsbetriebs bei.

Während der Pandemie erlitt die Galerie des Alpes erhebliche finanzielle Einbussen. Die Verwaltungsdelegation hatte deswegen mehrmals zu entscheiden, ob dem ZFV eine Defizitgarantie erteilt werden soll.

6.4.8 Covid-Zertifikatspflicht

Während der Herbstsession 2021 schuf das Parlament eine zeitlich befristete Rechtsgrundlage für eine Covid-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude (vgl. [Artikel 69a Parlamentsgesetz](#)). Seit dem 2. Oktober 2021 kann das Gebäude nur noch mit einem Covid-Zertifikat und einem gültigen Ausweis betreten werden. Ratsmitglieder, die eine Maske tragen, erhalten auch ohne Covid-Zertifikat Zutritt zum Gebäude.

Die gesetzliche Vorlage wurde von den Staatspolitischen Kommissionen der beiden Räte erarbeitet. Parallel dazu legte die Verwaltungsdelegation die Massnahmen zur Umsetzung der Zertifikatspflicht fest. In einem ersten Schritt wurden alle elektronischen Zutrittsausweise zum Gebäude gesperrt. Die Inhaber/innen dieser Zutrittsausweise erhielten aber Gelegenheit, sich ihren Zutrittsausweis durch das Hinterlegen des Gültigkeitsdatums ihres Covid-Zertifikats wieder freischalten zu lassen. Von dieser Möglichkeit machten bis anhin rund 1'000 Personen Gebrauch. Für alle übrigen Zutrittsberechtigten erfolgt die Kontrolle der Covid-Zertifikate während der Öffnungszeiten beim Besuchereingang Süd.

6.5 Lessons learned und Handlungsempfehlungen «Ergriffene Massnahmen»

Das Ergreifen effektiver Schutzmassnahmen war von entscheidender Bedeutung, um die Gesundheit der Sitzungsteilnehmenden bestmöglich zu schützen und gleichzeitig in gewohnter Qualität einen effizienten parlamentarischen Betrieb und somit die Handlungsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten. Die Massnahmen erfolgten modular und waren flexibel, so dass sie bei Bedarf möglichst unkompliziert wieder rückgängig gemacht werden konnten.

Die Parlamentsdienste als Arbeitgeberin waren auch im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht gehalten, alle erforderlichen und technisch sowie finanziell zumutbaren Massnahmen zu treffen, damit die Gesundheit der Arbeitnehmenden keinen Schaden erleidet.

In der ersten akuten Phase der Krise blieb aufgrund des grossen Zeitdrucks und des damaligen Kenntnisstands über das neuartige Coronavirus nur die Lösung eines temporären Umzugs in die Bernexpo. Die Messehallen ermöglichten konsequentes Distanzhalten, was das Risiko von Übertragungen reduzierte. Die Rahmenbedingungen in der Bernexpo brachten aber Einschränkungen im Komfort und der Vertraulichkeit der Beratungen mit sich; ausserdem waren die Einmietung und die Infrastruktur kostspielig.

Die Lösung mit den Plexiglas-Trennscheiben machte die Rückkehr ins Parlamentsgebäude möglich, da dank dieser physischen Trennwände auf das Distanzhalten verzichtet werden konnte. Auch das Plexiglas brachte Einschränkungen mit sich, erfüllte aber seinen wesentlichen Zweck: in den mittlerweile sechs Sessionen

seit der Rückkehr ins Parlamentsgebäude kam es – trotz vereinzelt positiv getesteter Sitzungsteilnehmenden – zu keinen weitreichenden Quarantäne-Anordnungen. Die Massnahme der Plexiglas-Trennscheiben wurde denn auch durch das österreichische Parlament «kopiert».

Mit den breit angelegten Covid-19-Tests übernahm das Parlament eine gewisse Vorreiterrolle im Vergleich zu anderen Betrieben und zur Bundesverwaltung. Diese Massnahme stiess auf überwiegend positives Echo. Bei der Maskentragepflicht bewährte sich das sinngemässe Umsetzen der Vorgaben des Bundesrats.

Dank der Einführung der Covid-Zertifikatspflicht konnten die Schutzmassnahmen im Parlamentsgebäude aufgehoben werden (Demontage der Plexiglas-Trennwände und Wegfallen der Maskentragpflicht). Seither verläuft der Parlamentsbetrieb wieder unter ähnlichen Bedingungen wie in der Zeit vor der Pandemie. Die Umsetzung der Zertifikatspflicht über das Freischalten der elektronischen Zutrittsausweise verursachte keine Zusatzkosten und konnte ohne zusätzliches Personal bewältigt werden. Für Ratsmitglieder und andere Zutrittsberechtigte, die sich ihren Zutrittsausweis haben freischalten lassen, änderte sich im Vergleich zur Situation vor der Zertifikatspflicht nichts. Diese Lösung hat sich bewährt.

Handlungsempfehlungen «Ergriffene Massnahmen»:

- Die Schutz- und Hygienemassnahmen auf die Übertragungswege und geltenden Bestimmungen ausrichten. Von den zuständigen Gesundheitsbehörden prüfen lassen, ob die Schutzmassnahmen für den Kontext des Parlamentsbetriebs angemessen sind.
- Darauf achten, dass die Massnahmen im Parlamentsbetrieb infolge ihrer hohen Visibilität die allgemeine Wahrnehmung der Bedrohungslage nicht verschärfen oder abschwächen.
- Mit besonders gefährdeten Ratsmitgliedern das Gespräch suchen, um allfällige zusätzliche Massnahmen festzulegen (z.B. Möglichkeit zur Nutzung von Tribünen oder einer mobilen Abstimmungsanlage).
- Die Zutrittsregelung laufend prüfen und anpassen, so dass die Anzahl der Personen im Gebäude reduziert und an die epidemiologische Lage angepasst werden kann. Die betroffenen Personenkreise und die Öffentlichkeit klar über die jeweils aktuelle Regelung und die Geltungsdauer des Zutrittsverbots informieren.
- Unter der Voraussetzung, dass das Parlamentsgebäude nur für Sitzungsteilnehmende zugänglich ist: die Galerie des Alpes auch bei Schliessung der Restaurantbetriebe im Sinne einer «Betriebskantine» offenhalten. Den Bewirtschaftungsvertrag mit der Betreiberin durch eine Vereinbarung über Organisation und Entschädigung ergänzen.

7 Ausblick und Pandemievorsorge

7.1 Technische Infrastruktur und virtuelles Parlament

Für die Durchführung von virtuellen Kommissionssitzungen waren zunächst die rechtlichen und praktischen Rahmenbedingungen festzulegen. Dies erfolgte mit Beschluss der Koordinationskonferenz vom 6. April 2020 (Vorgaben in Bezug auf die IT-Plattform, Vertraulichkeit, Stabilität, Benutzerfreundlichkeit etc.). Die Videokonferenz-Software «Skype» genügte den Anforderungen an einen virtuellen Sitzungsbetrieb nicht und wurde im Frühjahr 2021 durch das modernere «Microsoft Teams» ersetzt. Für die Beratung von komplexen Gesetzesvorlagen sind virtuelle Sitzungsformate weniger geeignet.

Ende 2020 wurde zudem aufgrund einer dringlichen Anpassung des Parlamentsgesetzes eine Web-Lösung entwickelt, die es Mitgliedern des Nationalrates ermöglicht, ihre Stimme in Abwesenheit abzugeben, falls sie sich aufgrund behördlicher Weisungen wegen Covid-19 in Isolation oder Quarantäne begeben müssen (vgl. zeitlich befristete Vorlage [20.483](#)). Der Ständerat verzichtete auf eine Anpassung der Rechtsgrundlagen, weshalb diese Möglichkeit nur den Nationalrätinnen und Nationalräten zur Verfügung steht.

Handlungsempfehlungen «Technische Infrastruktur»

- Vorhandene technische Infrastruktur weiterentwickeln mit dem Ziel, virtuelle und hybride Kommissionssitzungen gemäss aktuellstem Stand der Technik zu ermöglichen.
- Schulungsunterlagen zuhänden Ratsmitglieder und Kommissionssekretariate für die Durchführung virtueller und hybrider Sitzungen aktuell halten. Regelmässig Sitzungen in virtueller Form abhalten, so dass die Ratsmitglieder und Kommissionssekretariate eine gewisse Übung entwickeln.
- Überlegungen und Machbarkeitsstudien für ein vollständig «virtuelles Parlament» vorantreiben, so dass die technischen Rahmenbedingungen sowie die finanziellen und personellen Auswirkungen bekannt sind, falls sich die gesetzgeberischen Arbeiten in diese Richtung entwickeln.

7.2 Räumliche Anpassungen

Bei der Rückkehr des Sessionsbetriebs ins Parlamentsgebäude wurde auch geprüft, ob eine «Aufteilung» der Ratsmitglieder auf verschiedene Räumlichkeiten unter Einhalten der Abstandsregel möglich wäre. Dazu gab das BBL eine externe Studie in Auftrag, die belegte, dass eine Aufteilung der Sitzplätze unter Nutzbarmachen der Wandelhalle, der Vorzimmer und der Tribünen grundsätzlich möglich wäre (mit 2m- oder 1.5m-Abstandsregel). Aufgrund der erheblichen organisatorischen Herausforderungen

(Neugestaltung der Sitzordnung, Verfolgen der Ratsdebatte von ausserhalb der Säle, Erweiterung des Abstimmungssystems, Sitzungsleitung, Simultanübersetzungen, Übertragung der Debatte für die Öffentlichkeit usw.) entschied die Verwaltungsdelegation, diese Option vorerst nicht weiterzuverfolgen.

Für den Kommissionsbetrieb wurden die Galerie des Alpes sowie der Arbeitsbereich für Ratsmitglieder im dritten Stock des Gebäudes («Banane») zwischenzeitlich als zusätzliche Sitzungszimmer umfunktioniert. Weiter fanden Kommissions- und Fraktionssitzungen zeitweise an externen Standorten statt (Bernexpo, Bernerhof, Hotel Bellevue).

Handlungsempfehlungen «Räumliche Anpassungen»

→ Bei der Weiterentwicklung des Abstimmungssystems darauf achten, dass Abstimmungen auch dezentral stattfinden können (d.h. in der näheren Umgebung der Ratssäle wie den Vorzimmern, aber auch von einem externen Standort aus).

8 Schlussfolgerungen

Zu Beginn der Pandemie wurde der Parlamentsbetrieb durch die schiere Dimension dieser Krise auf die Probe gestellt: der Abbruch der Frühjahrsession 2020 erfolgte vor dem Hintergrund der durch den Bundesrat ausgerufenen «ausserordentlichen Lage» und unter dem Eindruck der dramatischen Ereignisse in der Lombardei. Die Verwaltungsdelegation und die Büros entschieden sich zu dieser Massnahme, nachdem sich die Fraktionspräsident/innen gegen die Durchführung der dritten Sessionswoche ausgesprochen hatten.

Die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung und der Schutz der Sitzungsteilnehmenden konnte in der Folge rasch gewährleistet werden (vgl. auch Antwort des Büro-NR auf die Interpellation [20.3098](#)). Grundsatzfragen zur Rolle des Parlaments in einer ausserordentlichen Lage (wie z.B. die konkurrierenden Notrechtskompetenzen) konnten geklärt werden, die ausserordentliche Session wurde rasch einberufen und ein enger, informeller Dialog mit dem Bundesrat sorgte für eine reibungslose Koordination zwischen den Gewalten. Die für die Bewältigung der Pandemie notwendigen Beschlüsse konnten somit zu jeder Zeit gefällt werden.

Mit der Bernexpo stand innert kurzer Frist ein valabler Ausweichstandort für die Sessionen der Eidgenössischen Räte und die Sitzungen der parlamentarischen Organe zur Verfügung. Danach sorgten die Schutzmassnahmen im Parlamentsgebäude für einen effizienten Sitzungsbetrieb in den angestammten Räumlichkeiten.

Trotz einzelner Sitzungsteilnehmenden, die positiv auf SARS-CoV-2 getestet wurden, konnten weitreichende Quarantäne-Anordnungen verhindert werden. Während der Sessionen oder Sitzungen der parlamentarischen Organe kam es zu keinen Infektionsausbrüchen oder Clustern; die Gesundheit aller Sitzungsteilnehmenden konnte gewahrt werden. Damit hat das Krisenmanagement des Parlaments seine wesentlichen Ziele erreicht.