

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Rechtsdienst / Sekretariat FK/
Sekretariat WAK
CH-3003 Bern
Tel. +41 58 322 97 25

6. April 2020

Handlungsinstrumente der Kommissionen im Hinblick auf die ausserordentliche Session vom Mai 2020

1. Ausgangslage

Die Koordinationskonferenz hat am 26. März 2020 eine ausserordentliche Session vom 4. bis höchstens 8. Mai 2020 zur nachträglichen Genehmigung der Nachmeldungen zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020 (20.007) festgelegt.

Das Geschäft 20.007 wurde bereits zugewiesen: die FK sind federführend, der Nationalrat ist Erstrat. Zum Mitbericht über die Nachmeldungen (d.h. die dringlichen Kredite) wurden die WAK, die WBK und die SGK eingeladen.

Am 6. April 2020 hat die Koordinationskonferenz entschieden, dass auch die übrigen ständigen Kommissionen des National- und Ständerats die zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten vor der ausserordentlichen Session insbesondere für eine Sitzung mit Bezug zur Corona-Pandemie nutzen können.¹

Im Hinblick auf die Arbeiten in den Kommissionen stellen sich verschiedene Fragen: Welche parlamentarischen Instrumente stehen den Kommissionen zur Verfügung? Welche Geschäfte werden an der ausserordentlichen Session beraten? Für die mitberichtenden Kommissionen: Welche Anträge sind im Rahmen des Mitberichts möglich? etc.

Dieses Papier soll eine Grundlage für die Beantwortung dieser Fragen sein.

2. Beratungsgegenstände der ausserordentlichen Session

Die Botschaft des Bundesrates zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020 (20.007) und die vom Bundesrat für den 24. April 2020 angekündigte Botschaft zum Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee zugunsten der zivilen Behörden im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus sind derzeit (Stand 6. April 2020) die einzigen im Zusammenhang mit der Corona-Krise für die ausserordentliche Session traktandierten Beratungsgegenstände.

Es müssen aber nicht die einzigen Beratungsgegenstände bleiben: Zur Vorbereitung der ausserordentlichen Session werden verschiedenen Kommissionen tagen (vgl. Ziffer 1).

¹ Alternativ sind unter bestimmten Bedingungen Sitzungen per Telefon- oder Videokonferenz möglich, vgl. Beschlüsse der Koordinationskonferenz vom 6. April 2020.



Sollten diese Kommissionen im Rahmen ihrer Sitzungen weitere Beratungsgegenstände verabschieden und in den Räten anhängig machen (vgl. Ziffer 3), **so können die Büros sie auf das Programm der ausserordentlichen Session aufnehmen**. Da bereits feststeht, dass eine ausserordentliche Session **stattfinden wird**, besteht keine Einschränkung auf bestimmte Geschäftstypen nach Art. 2 Abs. 3 ParlG mehr.

Ausgeschlossen ist, dass die Notverordnungen des Bundesrats an der ausserordentlichen Session als Beratungsgegenstände traktandiert werden. Den Kommissionen stehen andere Instrumente zur Verfügung, um auf diese Verordnungen einzuwirken (vgl. Ziffer 4).

Die Büros werden das definitive Sessionsprogramm am 1. Mai 2020 verabschieden.

3. Weitere mögliche Beratungsgegenstände, welche die Kommissionen ihren Büros für die ausserordentliche Session melden könnten

Als von einer Kommission neu in den Räten hängig gemachte Beratungsgegenstände (vgl. Ziffer 2) kommen in Frage:

- **Erklärung des Nationalrates/ des Ständerates:**
Die Mehrheit einer Kommission des Nationalrates kann einen Entwurf einer Erklärung des Nationalrates einreichen (Art. 32 GRN).
Im Ständerat kann jedes Ratsmitglied einen Entwurf einer Erklärung beantragen (Art. 27 GRS), doch auch Kommissionen können einen Entwurf zu einer Erklärung einreichen.
Die beiden Räte können unabhängig voneinander Erklärungen verabschieden. Es sind auch mehrere Erklärungen pro Rat denkbar.
- **Kommissionsvorstösse:** Voraussetzung für die Behandlung in den Räten ist das Vorliegen einer Antwort des Bundesrates. Gemäss Art. 121 Abs. 1 ParlG hat er dafür bis zur nächsten ordentlichen Session Zeit. Die Kommission müsste sich also mit dem Bundesrat darauf verständigen können, dass er die Stellungnahmen bis zur ausserordentlichen Session vorlegt.

Das Verfahren in den Räten kann beschleunigt werden, wenn die Kommissionen beider Räte einen **gleichlautenden Vorstoss** einreichen und der Bundesrat dazu Stellung nimmt. Stimmen beide Räte einer gleichlautenden Kommissionsmotion zu, so ist der Auftrag an den Bundesrat definitiv erteilt (Art. 121 Abs. 5 Bst. b ParlG).
- **ein Erlassentwurf einer Kommission**, welcher im Verfahren einer parlamentarischen Initiative gemäss Art. 107ff. ParlG erarbeitet wurde. Der Beschluss, eine Kommissionsinitiative auszuarbeiten, ist kein in den Räten hängiger Beratungsgegenstand, auch dann nicht, wenn die Schwesterkommission bereits zugestimmt hat; erst der von der Kommission zuhanden des Rates verabschiedete Erlassentwurf (pa.lv. 2. Phase) ist ein hängiger Beratungsgegenstand (vgl. Ablaufschema auf S. 5).

Die Büros legen die Traktandenliste der Ratssitzungen fest, unter Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse über das Beifügen oder Streichen einzelner Beratungsgegenstände (Art. 9 Abs. 1 Bst. a GRN/ Art. 6 Abs. 1 Bst. a GRS). Die gilt für alle Beratungsgegenstände, auch für Erklärungen.



4. Verordnungen des Bundesrates im Zusammenhang mit der Covid-Krise: Mögliche Instrumente der Kommissionen

a. *Einwirken auf eine bundesrätliche Verordnung mittels Motion*

Gemäss Art. 120 ParlG kann vom Bundesrat mit einer Motion verlangt werden, dass er eine Massnahme trifft. Somit könnte auch verlangt werden, dass der Bundesrat eine der von ihm erlassenen Covid-Verordnungen **abändert**. Voraussetzung für die Behandlung einer Motion in den Räten ist das Vorliegen einer Antwort des Bundesrates (vgl. Ziffer 3).

b. *Erlass einer Parlamentsverordnung*

Der Bundesversammlung steht gemäss Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV das Recht zu, Verordnungen zu erlassen, wenn für eine nötige Regelung keine gesetzliche Grundlage besteht und dringlicher Handlungsbedarf gegeben ist. Zweck der Parlamentsnotverordnung ist primär, auf Art. 184 und/ oder Art. 185 BV gestützte Notverordnungen des Bundesrates abzulösen, um die Massnahmen demokratischer abzustützen. Die Massnahmen des Parlaments haben gegenüber Massnahmen des Bundesrates Vorrang.

Das Instrument zum Erlass einer Parlamentsverordnung, welche die bundesrätliche Verordnung ablöst oder ändert, ist die **parlamentarische Initiative**. Möchte eine Kommission bereits im Hinblick auf die ausserordentliche Session ihrem Rat einen entsprechenden Erlassentwurf unterbreiten, dann muss sie mit sehr knappen Fristen arbeiten. Dies wird wahrscheinlich nur dann möglich sein, wenn klare Mehrheiten hinter der Initiative stehen (vgl. mögliches Ablaufschema auf S. 5).

5. Mitberichte an die Finanzkommissionen (betrifft nur die zum Mitbericht eingeladenen Kommissionen)

Die **zum Mitbericht eingeladenen Kommissionen** können ihren Mitbericht und ihre Anträge an die FK ihres Rates richten. Falls der Mitbericht konkrete Anträge enthält, muss die FK darüber abstimmen.

Die mitberichtenden Kommissionen können folgende Anträge **an die FK** stellen:

- **Genehmigung** der von der Finanzdelegation (FinDel) bereits bewilligten Kredite im Rahmen der nachträglichen Genehmigung durch die Bundesversammlung. Die Kommission unterstützt damit den Entscheid der FinDel.
- **Nichtgenehmigung** der von der FinDel bereits bewilligten Kredite. Übernehmen die FK und die Räte den Antrag, so ist der Bundesrat gehalten, die noch nicht ausbezahlten Gelder nicht mehr auszubezahlen und/oder keine finanziellen Verpflichtungen mehr einzugehen. Bereits ausbezahlte Gelder können nicht zurückgefordert werden und bereits eingegangene finanzielle Verpflichtungen gelten weiterhin. Die Kommissionen erteilen der FinDel mit dem Antrag auf Nichtgenehmigung eine politische Rüge.



- Die Kommissionen können Antrag stellen, den **Kredit zu erhöhen**.
- Die Kommissionen können Antrag stellen, den **Kredit zu kürzen**. Die Kürzung wirkt sich nur auf den Teil aus, der noch nicht ausgegeben ist (Voranschlagskredite) oder nicht verpflichtet ist (Verpflichtungskredite; vgl. dazu die Ausführungen oben zur Nichtgenehmigung).
- Die Kommissionen können beantragen, **zusätzliche Kredite** in den Nachtrag I zum Voranschlag 2020 einzustellen. Voraussetzung ist, dass eine entsprechende Rechtsgrundlage vorhanden ist. Ist dies nicht der Fall, können die Kommissionen die Schaffung einer solchen vorschlagen. Dies ist möglich, mittels einer parlamentarischen Initiative, mit der eine Notverordnung der Bundesversammlung geschaffen wird (vgl. Ziffer 4 Bst. b) Der Kredit kann auch gesprochen werden, wenn die Rechtsgrundlage noch nicht in Kraft ist (Art. 32 Abs. 2 FHG). Der Kredit bleibt aber gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft ist. Kommt die Rechtsgrundlage nicht zustande, fällt die Kreditbewilligung dahin.
- Im Rahmen der Kreditbewilligung können die Kommissionen gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes die **Rahmenbedingungen der Kreditverwendung**, den zeitlichen Ablauf der Projektverwirklichung und die Berichterstattung durch den Bundesrat näher regeln, wie dies auch bei der Beratung des Budgets möglich ist (jeweils Bundesbeschluss Ib).

Die Kommissionen des Zweitrates müssen ihren Mitbericht bereits vor der Beratung des Erstrates verfassen. Der von den Ratspräsidien empfohlene Sitzungsplan für die betroffenen Kommissionen trägt dem Umstand Rechnung, dass die mitberichtenden Kommissionen vor den FK tagen.

Zum Mitbericht eingeladene Kommissionen können beschliessen, auf einen Mitbericht zu verzichten.

Übernimmt die FK die Anträge aus dem Mitbericht nicht, so kann die Kommission diese Anträge anschliessend auch direkt im Rat stellen. Diese Anträge werden behandelt wie ein Einzelantrag. Zu einem Einzelantrag einer Kommission sind keine Minderheitsanträge möglich.



Ablaufschema

Ein möglicher Ablauf für die Behandlung einer Kommissionsinitiative könnte so aussehen:

1. Beschluss einer Kommissionsinitiative zur Ausarbeitung eines Entwurfs für eine Verordnung der Bundesversammlung. Allenfalls kann eine im Zusammenhang mit der Covid-Krise erlassene Verordnung des Bundesrates als Grundlage dienen und es werden nur einzelne Aspekte geändert. Idealerweise liegt bereits vor der Sitzung ein Antrag für eine solche Initiative in Form eines Verordnungsentwurfs vor.
2. Zustimmung der Schwesterkommission zum Beschluss, eine parlamentarische Initiative einzureichen.
3. Ausarbeiten eines Verordnungsentwurfs (unter Beizug des BJ und der BK) und eines kurzen erläuternden Berichts durch das Sekretariat, unterstützt von der Verwaltung (im Rahmen der in den Departementen zur Verfügung stehenden Ressourcen).
4. Formelle Beratung des Verordnungsentwurfs (Eintreten, Detailberatung GesamtAbstimmung) und Verabschiedung des erläuternden Berichts zuhanden des Rates (an einer zweiten Sitzung der Kommission)
5. Einholen der Stellungnahme des Bundesrates, wobei nur eine sehr kurze Frist möglich sein wird. (Es findet keine Vernehmlassung statt. Aufgrund der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit einer Notverordnung sind die Bestimmungen des Vernehmlassungsgesetzes nicht anwendbar. Auch der Bundesrat hat zu seinen Notverordnungen keinen Vernehmlassungen durchgeführt.)
6. Beratung allfälliger Änderungsanträge des Bundesrats an einer kurzen Sitzung zu Sessionsbeginn.
7. Beratung im Erstrat.
8. Beratung in der Kommission des Zweitrates (Die Kommission des Zweitrates könnte wie beim Sonderverfahren mit der Beratung beginnen, bevor der Erstrat den Entwurf verabschiedet hat und müsste nur noch erneut tagen, wenn der Erstrat Änderungen vorgenommen hat.)
9. Beratung im Zweirat
10. Differenzenbereinigung, Einigungskonferenz, Schlussabstimmungen