Das Parlament rüstet sich für Krisen

Im März 2020 brach es die Session ab, der Bundesrat regierte zeitweilig allein. Nun möchte das Parlament in Krisen handlungsfähiger werden und das Notrecht des Bundesrates stärker kontrollieren. Damit kratzt es an der geltenden verfassungsrechtlichen Ordnung.

Reto Zanettin

BERN. Vor zweieinhalb Jahren nahm der Bundesrat das Heft in die Hand. Am 16. März rief er die ausserordentliche Lage aus, per Verordnung liess er Restaurants, Museen, Schwimmbäder, manche Läden und anderes schliessen. Zu diesem Zeitpunkt hatte das Bundesamt für Gesundheit (BAG) bereits 35 Coronatote registriert. In den Wochen danach vervielfachte sich diese Zahl. Es gab weder eine Maskenpflicht noch eine Impfung. Dass die Gefahr für die Gesundheit hoch sei, hatte auch das Parlament festgestellt. Es brach die Frühjahrssession nach zwei von geplanten drei Wochen ab.

Mit etwas Abstand bezeichnete dies der Schaffhauser Ständerat Hannes Germann (SVP) als «massiven Fehler». Und Nationalrätin Martina Munz (SP) sagte den SN, ein Parlament dürfe in einer solchen Ausnahmesituation «nicht einfach abtauchen». Erst im Mai trafen sich die Bundespolitiker wieder, allerdings nicht wie gewohnt in den Ratssälen, sondern in der Bernexpo, wo sie zwei Meter Abstand zwischen den Sitzen halten konnten.

Bundespolitiker tagen im Mai 2020 in einer Ausstellungshalle der Bernexpo. BILD KEY

Aufarbeitung läuft

Nach dem Nationalrat, der im März aktiv wurde, hat sich gestern auch der Ständerat eingehend mit der Aufarbeitung des Frühlings 2020 befasst. Das Ziel: Die Volksvertretung soll in Krisen handlungsfähiger werden und das bundesrätliche Notrecht besser kontrollieren können. Die kleine Kammer hat zugestimmt, dass Ratsmitglieder online an Debatten teilnehmen können, wenn sie wegen einer Pandemie oder Naturkatastrophe nicht ins Bundeshaus kommen können. Sie sollen dabei die gleichen Rechte haben wie ihre Kollegen, die vor Ort sind – ausser, dass sie nicht an Wahlen teilnehmen können. Das gab zu reden. Werner Salzmann (SVP/BE) sah nur eine Wahl, die dringlich sein könne, jene des Generals. Er geht davon aus, die Bundesversammlung werde diesen General früh genug einsetzen, also bevor eine Reise nach Bern unmöglich wird. Das sprach gegen ein Online-Wahlrecht. Andrea Caroni (FDP/AR) gab hingegen zu bedenken, wichtige Ämter müssten demokratisch breit abgestützt und virtuelles Wählen also möglich sein. Er drang damit nicht durch.

Eine stattliche Mehrheit möchte ausserdem genauer hinschauen, wenn der Bundesrat Notverordnungen entwirft. Genauer gesagt: Er soll die – je nach Sache zuständige – Parlamentskommission konsultieren, bevor er einen Rechtsakt erlässt, mit dem er einer akuten Gefahr begegnen möchte. In den Worten Andrea Caronis hätte die Landesregierung somit eine Bringschuld. Das ist bemerkenswert, weil die Kommission nach aktuell geltendem Recht es verlangen muss, wenn sie bei wichtigen Verordnungen des Bundesrates mitreden möchte. Ausgerechnet bei Notverordnungen soll der Prozess nun anders laufen.

Die Frage stellt sich, wie die Schlaufe via Kommission adäquat funktionieren soll, wenn es schnell gehen muss, wenn also zum Beispiel Fallzahlen rasant steigen oder sonst eine Katastrophe über das Land hereinbricht.

Ein Systembruch

Andreas Glaser ist Professor für Staatsrecht an der Universität Zürich. Er sieht durchaus das Bedürfnis, das Parlament in zentralen Themen mitreden zu lassen. «Nach der abgebrochenen Frühjahrssession sucht das Parlament nach einem Ausgleich. Es hat in der Öffentlichkeit etwas gutzumachen.» Diese Wahrnehmung deckt sich mit dem Eindruck, der sich bei der gestrigen Gesamtabstimmung eingestellt hat. Mit 39 zu 4 sagte die kleine Kammer letztlich Ja zu den Änderungen im Parlamentsgesetz. Zum Artikel im Parlamentsgesetz, der dem Bundesrat bei Notverordnungen eine Bringschuld zuschreibt, sagt Glaser aber auch: «Diese Bestimmung bedeutet im Grundsatz einen Systembruch.» Der Staatsrechtsprofessor begründet: «Sie steht im Widerspruch zur geltenden verfassungsrechtlichen Ordnung, dass der Bundesrat im Notfall allein regieren kann.» Der Ansatz stosse an Grenzen, wenn eine Notlage rasches Handeln erfordere, «aber die Kommission zu viel Zeit für Beratungen braucht, eine Verordnung des Bundesrates abändern will oder sogar ablehnt».

Parlamentarische Inkonsequenz

Weiter analysiert Glaser, das Bundesparlament beschreite einen Mittelweg. Konsultation und Beratung von bundesrätlichen Verordnungen im Ratsplenum wären zu aufwendig. «Den Bundesrat durchregieren lassen, möchte man offenbar aber auch nicht. Also sollen die Kommissionen angehört werden.» Inkonsequent sei es ebenso, dass National- und Ständerat im Krisenfall virtuell tagen wollen, Mitglieder aber nicht virtuell wählen dürfen. Die Räte sollten «entweder beim Präsenzparlament bleiben oder sich rein virtuell versammeln und Wahlen durchführen».

> **«Nach der abgebrochenen Frühjahrssession sucht das Parlament nach einem Ausgleich. Es hat in der Öffentlichkeit etwas gutzumachen.»**
>
> **Andreas Glaser**
> Professor für Staatsrecht an der Universität Zürich

Auch in der Aussenpolitik

Ein gleiches Muster, wie es sich bei den Notrechtskompetenzen zeigt, beobachtet Glaser in der Aussenpolitik. «Beispielsweise muss die Landesregierung völkerrechtliche Verträge der aussenpolitischen Kommission vorlegen und darf sie nur mit deren Zustimmung vorläufig anwenden.» Ähnliches habe sich beim Uno-Migrationspakt und beim Rahmenabkommen mit der Europäischen Union abgespielt.

Der Uno-Migrationspakt ist sogenanntes Soft Law, also rechtlich nicht verbindlich, wohl aber politisch bedeutungsvoll. Er soll die Staaten anleiten, die weltweite Wanderung von Menschen sicherer und geordneter zu gestalten. Der Bundesrat hat seine Botschaft im Februar 2021 an das Parlament geschickt, die Beratung liegt zurzeit jedoch auf Eis. Zunächst solle geprüft werden, wie die Schweizer Politik mit Soft Law umgehen solle. Die Diskussion um das Uno-Regelwerk zieht sich nun seit mehreren Jahren hin. Bereits 2018 beauftragten beide Kammern die Regierung, dem Pakt nicht zuzustimmen und dem Parlament zunächst einen Antrag zu unterbreiten. Es wolle sich vertieft mit dem Migrationspakt und dessen Konsequenzen für die Schweiz befassen.

Beim institutionellen Rahmenvertrag mit der EU lief die Diskussion in der Öffentlichkeit und unter der Bundeshauskuppel auf Hochtouren. Roland Fischer von den Grünliberalen beispielsweise fand es im September 2020 «demokratiepolitisch problematisch», dass der bis dato ausgehandelte Vertrag beim Bundesrat liege, ohne dass sich das Parlament damit befassen konnte. Er verlangte, die Landesregierung solle bis zum Jahreswechsel eine Botschaft ins Parlament bringen. Dies, obwohl das Ringen zwischen Bern und Brüssel auf diplomatischer Ebene noch weiterging.

So weit, wie Fischer dies wollte, kam es letztlich nicht. Sein Vorstoss ging allerdings in eine Richtung, die dem von Glaser ausgemachten Muster entspricht. «Das Parlament möchte dort mitreden, wo per Verfassung eigentlich der Bundesrat zuständig wäre», so der Staatsrechtler. In der Aussenpolitik – historisch gesehen Sache der Exekutive – sei eine stärkere Mitsprache des Parlaments heikel, weil der Bundesrat Handlungsfähigkeit verliere.

Anzeige

UBS

UBS Helpetica

Das Freiwilligen-Netzwerk für mehr Nachhaltigkeit.
ubs-helpetica.ch

Umwelt – Bildung – Soziales – Unternehmertum