

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



20.452 n Pa. Iv. Heer. Notrecht nur mit dem Parlament

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 3. September 2021

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 27. Mai 2021 die von Nationalrat Alfred Heer (V, ZH) am 18. Juni 2020 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Die Initiative verlangt die Einführung einer parlamentarischen Genehmigungspflicht für Massnahmen, welche der Bundesrat gestützt auf Artikel 185 BV trifft.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 18 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Initiative keine Folge zu geben.

Eine Minderheit der Kommission (Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Steinemann) beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Berichterstattung: Widmer Céline (d), Cottier (f)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Andreas Glarner

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Die erforderlichen rechtlichen Grundlagen sind mit folgender Zielsetzung zu ändern: Werden vom Bundesrat Massnahmen unter Artikel 185 BV getroffen, so sind diese innert Tagen von einer 2/3-Mehrheit beider Kammern der Bundesversammlung zu genehmigen. Die auf sechs Monate beschränkte Geltungsdauer soll davon unberührt bleiben. Innerhalb dieser sechs Monate soll eine einfache Mehrheit beider Kammern die notrechtlichen Massnahmen jederzeit aufheben können.

1.2 Begründung

Artikel 185 BV gibt dem Bundesrat in Notlagen nahezu unbegrenzte Notrechtsbefugnisse. So hat der Bundesrat im Rahmen der COVID-19-Krise entschieden, verschiedene Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungen unmittelbar auf seine Notrechtskompetenz zu erlassen.

Gemäss geltender Rechtslage ist es der Bundesrat, der im Anwendungsfall selbst entscheidet, ob und inwiefern er von dieser Notrechtskompetenz Gebrauch machen will. Entscheidet sich die Bundesversammlung nicht dazu, über ein kompliziertes Verfahren eigene Notrechtsverordnungen zu erlassen, bleibt das bundesrätliche Notrecht während bis zu sechs Monaten in Kraft, ohne dass dieses von einer weiteren Behörde überprüft wird. Dies ist rechtsstaatlich und demokratiepolitisch problematisch.

Mit einer raschen Genehmigung durch eine 2/3-Mehrheit beider Kammern der Bundesversammlung sollen die Vertreter von Volk und Ständen in einer Beurteilung entscheiden können, ob die Massnahmen des Bundesrates angemessen sind. Dieser Entscheid soll aber keinen Einfluss haben auf die auf sechs Monate begrenzte Geltungsdauer.

Zusätzlich soll die Bundesversammlung mit einfachem Mehr beider Kammern das Notrecht innerhalb der auf sechs Monate befristeten Geltungsdauer jederzeit ausser Kraft können, wenn dieses nicht mehr angemessen erscheint.

2 Erwägungen der Kommission

Der Initiant verlangt eine parlamentarische Genehmigungspflicht für Verordnungen und Massnahmen, welche der Bundesrat aufgrund von Artikel 185 erlässt oder trifft. Die Kommission erachtet diesen Vorschlag als nicht krisentauglich. Ein Entscheid der Bundesversammlung käme in der Regel zu spät. Die Räte müssten innert kürzester Frist eine Beratung mit dazugehörigen allfälligen Differenzbereinigungen vornehmen können. Um dies in qualifizierter Weise tun zu können, bräuchte es wahrscheinlich eine Vorberatung durch die fachlich zuständigen Kommissionen. Selbst bei äusserst kurzfristiger Einberufung einer ausserordentlichen Session und unter Voraussetzung der Durchführung digitaler Sitzungen der Kommissionen und Räte, bräuchte ein solches Verfahren wahrscheinlich mehrere Tage. Aus dem Initiativtext geht nicht hervor, ob die Verordnung erst nach Genehmigung durch die Bundesversammlung in Kraft treten könnte. Ist dies der Fall, dann könnte eine Krise schon sehr viel irreversiblen Schaden angerichtet haben, bis die Massnahmen endlich greifen könnten. Es stellt sich dann grundsätzlich die Frage, wie weit der Bundesrat seinem verfassungsmässigen Auftrag, in Notsituationen rasch zu handeln, noch nachkommen kann. Beabsichtigt der Initiant hingegen die Genehmigung von Verordnungen, die bereits in Kraft sind, dann würde dies insbesondere in Krisenzeiten grosse Rechtsunsicherheit schaffen.



Wenn hingegen in einer länger dauernden Krise genügend Zeit bestehen sollte, um den Räten einen Verordnungsentwurf vorzulegen, dann ist nicht ersichtlich, warum ihnen dann nicht gerade der Entwurf für ein Gesetz vorgelegt wird. Ist genügend Zeit vorhanden und die Bundesversammlung will nicht, dass der Bundesrat in einem bestimmten Bereich eine Massnahme erlässt oder sie will eine Verordnung ändern, dann kann sie mit einer Motion den Entwurf für ein Gesetz verlangen oder selber ein solches erarbeiten. Die Bundesversammlung kann also jederzeit mit einem Gesetz oder einer eigenen Verordnung eine Verordnung des Bundesrates derogieren. Sie steht den Verordnungen des Bundesrates nicht machtlos gegenüber. Hinzu kommt das Recht der parlamentarischen Kommissionen, sich zu Verordnungsentwürfen konsultieren zu lassen. Die Staatspolitische Kommission erachtet es als sinnvoll, dieses Konsultationsrecht in dem Sinn auszubauen, dass der Bundesrat auch Verordnungen basierend auf Artikel 185 BV immer von sich aus den zuständigen Kommissionen vorlegen muss, so wie dies bei den Verordnungen zum Covid-Gesetz bereits der Fall ist.

Irritierend ist auch die verlangte Zweidrittel-Mehrheit: Wenn eine Mehrheit der Bundesversammlung mit einer Verordnung des Bundesrates einverstanden ist, diese aber das erforderliche qualifizierte Mehr nicht erreicht, dann könnte die Bundesversammlung mit einfachem Mehr die Verordnung des Bundesrates als Verordnung der Bundesversammlung beschliessen. Die Bundesversammlung würde dadurch widersprüchliche Beschlüsse fassen und somit ausgerechnet in einer Krisensituation zu grosser Verwirrung Anlass geben.

Eine Minderheit der Kommission ist der Ansicht, dass es angesichts der grossen Machtfülle, welche dem Bundesrat in Krisenzeiten zukomme, eine wirksame Einwirkungsmöglichkeit der Bundesversammlung brauche. Die Bundesversammlung sollte entscheiden können, ob der Bundesrat seine Notrechtsbefugnisse zu Recht und in angemessener Weise anwendet.