



20.452

Parlamentarische Initiative

Heer Alfred.

Notrecht nur mit dem Parlament

Initiative parlementaire

Heer Alfred.

Droit de nécessité.

Pas sans le Parlement

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.12.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Steinemann)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Steinemann)

Donner suite à l'initiative

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Heer Alfred (V, ZH): Die parlamentarische Initiative mit dem Titel "Notrecht nur mit dem Parlament" hat eigentlich zum Ziel, dass wir das Parlament stärken. Heute gibt Artikel 185 der Bundesverfassung dem Bundesrat in Notlagen eine nahezu unbegrenzte Befugnis. So hat der Bundesrat im Rahmen der Covid-19-Krise entschieden, unmittelbar gestützt auf seine Notrechtskompetenz verschiedene Massnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungen zu erlassen. Wenn wir in der Budgetdebatte jeweils um einige hunderttausend Franken streiten, dann ist es schon ironisch oder komisch, wenn dann mit Notrecht Hunderte von Millionen Franken innert Minuten oder Tagen ausgegeben werden können, ohne dass das Parlament etwas dazu zu sagen hat. Und ich bin einigermaßen überrascht, dass die Mehrheit dieses Parlamentes mit einem solchen Vorgehen auch noch einverstanden ist.

Diese Initiative zielt eigentlich darauf ab, dass wir die Befugnisse des Parlamentes stärken und die Vollmachten des Bundesrates einschränken. Artikel 185 der Bundesverfassung ist denn auch ein Gummiparagraf: Der Bundesrat kann sich eigentlich immer auf Notrecht berufen, und das Parlament hat faktisch keine Befugnisse, dies zu unterbinden. Ich sage nicht, dass der Bundesrat exzessiv davon Gebrauch macht, aber es ist nicht auszuschliessen, auch in Zukunft nicht, dass der Bundesrat in einer allfälligen Konstellation seine Befugnisse eben missbrauchen könnte.

Die parlamentarische Initiative will ganz einfach das Mitspracherecht der Bundesversammlung gewährleisten, und sie will, dass für Notrecht eine Zweidrittelmehrheit vorhanden sein muss und dass die Behandlung im Expressverfahren beschleunigt werden kann. Es ist schon schlimm genug, dass mit dem Notrecht auch die Volksrechte ausgehebelt werden, aber es ist ebenso schlimm, wenn das Parlament als Volksvertretung hier nichts mehr zu sagen hat und der Bundesrat schalten und walten kann, wie er will.





Als Mitglied des Europarates darf ich Ihnen auch mitteilen, dass dies eine grosse Thematik ist. Auch die Venedig-Kommission, welche sich ja mit solchen Fragen befasst, ist zu einem grossen Teil überrascht, mit welchen Vollmachten in europäischen Staaten zurzeit gefuhrwerkert wird.

Wir müssen sagen, dass es in der Schweiz leider nicht besser ist. Auch hier ist Artikel 185 der Bundesverfassung eigentlich eine schlimme Bestimmung, und das Notrecht gehört eigentlich abgeschafft. Man könnte sagen, dass man mit Notrecht die Armee mobilisieren könnte, wenn eine fremde Armee an der Grenze zur Schweiz stehen würde. Wir stellen jetzt aber fest, dass auch in einer kleinen Krise vom Notrecht exzessiv Gebrauch gemacht wird.

Wenn Sie also uns und das Parlament stärken wollen, bitte ich Sie, dieser parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung zu gewähren. Es wäre auch wichtig, glaube ich, damit hier eine Diskussion stattfinden kann.

Addor Jean-Luc (V, VS): Le problème soulevé par M. Heer est bien réel et mérite une discussion approfondie. Cette initiative concerne en effet des questions essentielles qui touchent au fonctionnement de notre système, à l'équilibre entre les pouvoirs, à l'Etat de droit et, d'une manière plus générale, à la démocratie.

Que vise cette initiative parlementaire?

Pour éviter que le Parlement soit mis hors-jeu lorsque le gouvernement fait usage des possibilités prévues à l'article 185 de la Constitution, elle vise à mettre en place deux mesures. Premièrement, elle propose un mécanisme qui exigerait que, si le Conseil fédéral fait usage des prérogatives de droit d'urgence que lui confère la Constitution, le Parlement se réunisse en session parlementaire dans les jours qui suivent pour approuver les mesures prises.

Deuxièmement, pendant le délai de validité de six mois, les mesures prises par le Conseil fédéral pourraient être abrogées à tout moment par une majorité simple des deux conseils.

On peut penser que cette initiative prête le flanc à certaines critiques quant à sa formulation; c'est une chose. Mais si nous voulons éviter qu'à l'avenir, le Parlement se retrouve hors-jeu comme il l'a été en mars 2020, si nous ne voulons pas laisser les citoyens sans défense face à des ordonnances d'urgence contre lesquelles ils ne peuvent pas recourir, nous ne pouvons pas clore le débat que M. Heer propose d'ouvrir ni couper court aux réflexions nécessaires que notre collègue appelle de ses vœux.

Voilà pourquoi, au nom de la minorité de la commission, je vous demande de donner suite à cette initiative et, par là, dans une problématique complexe mais importante dont le Parlement débattira prochainement, de donner un signal face au risque que le droit d'urgence puisse rompre, au détriment des citoyens – c'est ça la question –, le nécessaire équilibre entre les pouvoirs.

Widmer Céline (S, ZH), für die Kommission: Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 27. Mai 2021 die von Nationalrat Alfred Heer 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 der Bundesverfassung trifft, also für sogenanntes Notrecht. Wenn der Bundesrat Massnahmen unter diesem Artikel trifft, so sollen diese innert Tagen von einer Zweidrittelmehrheit beider Kammern der Bundesversammlung genehmigt werden. An der auf sechs Monate beschränkten Geltungsdauer soll nichts geändert werden. Innerhalb dieser sechs Monate soll aber zudem eine einfache Mehrheit beider Kammern die notrechtlichen Massnahmen jederzeit aufheben können.

Die Kommission beantragt Ihnen mit einer klaren Mehrheit von 18 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Initiative keine Folge zu geben. Eine von Kollege Addor vertretene Minderheit der Kommission beantragt, der Initiative Folge zu geben.

AB 2021 N 2632 / BO 2021 N 2632

Der Initiant begründet sein Anliegen damit, dass es rechtsstaatlich und demokratiepolitisch problematisch sei, wenn bundesrätliches Notrecht während bis zu sechs Monaten in Kraft bleibe, ohne dass es von einer weiteren Behörde überprüft wird. Es wurde auch argumentiert, dass es einen Mechanismus brauche, damit das Parlament in Krisenzeiten nicht vom Bundesrat übergangen werde.

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 eine Vorberatung durch die fachlich zuständige Kommission. 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 eine Notrechtsverordnung 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, wieweit der Bundesrat seinem verfassungsmässigen Auftrag, in Notsituationen rasch handeln zu können, noch nachkommen kann. Beabsichtigt der Initiant hingegen die Genehmigung von Verordnungen, die bereits in Kraft sind, dann schafft dies insbesondere in Krisensituationen grosse Rechtsunsicherheit.

Wenn hingegen eine Krise länger dauert, kann der Bundesrat den Räten regulär den Entwurf für ein Gesetz vorlegen. Wenn die Bundesversammlung nicht will, dass der Bundesrat in einem bestimmten Bereich Massnahmen erlässt, oder wenn sie eine Verordnung ändern will, dann ist in diesem Fall genug Zeit vorhanden, damit sie mit einer Motion den Entwurf für ein Gesetz verlangen oder selber ein solches erarbeiten kann. Die Bundesversammlung, und das ist wichtig, kann also jederzeit mit einem Gesetz oder einer eigenen Verordnung eine Verordnung des Bundesrates teilweise ausser Kraft setzen. Sie steht den Verordnungen des Bundesrates nicht machtlos gegenüber, wie das zum Teil behauptet wird.

Das gilt auch für Notrecht, weil das Parlament parallele Notrechtskompetenzen hat und die Verordnungen des Bundesrates übersteuern kann. Wenn die Mehrheit des Parlamentes beispielsweise bei der Fünferregel, die es eine Zeit lang gab, der Ansicht gewesen wäre, dass diese zu weit ging, hätten wir sie mit einer eigenen Notverordnung übersteuern können – natürlich nicht innert dreier Tage, aber wenn der mehrheitliche Wille des Parlamentes klar ist, kann es auch schnell gehen.

Irritierend ist auch die verlangte Zweidrittelmehrheit: Wenn die 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.

Ich beantrage Ihnen deshalb im Namen der Kommission, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Cottier Damien (RL, NE), pour la commission: La commission n'a pas donné suite à cette initiative parlementaire et elle vous demande d'en faire de même. Cela pour toute une série de raisons.

Premièrement, cette proposition n'est pas adaptée aux temps de crise. Si l'on doit attendre que l'Assemblée fédérale puisse se réunir pour qu'une législation d'urgence décidée par le Conseil fédéral puisse entrer en vigueur, on risque tout simplement de ne pas pouvoir gérer la crise. Notre Parlement peut difficilement se réunir en quelques heures voire même en quelques jours. On l'a vu au printemps dernier, au début de la crise du Covid-19, il a fallu plus d'un mois – cela a été dit – pour que l'Assemblée fédérale soit en mesure de se réunir dans des conditions sanitaires satisfaisantes. Et dans tous les cas la procédure d'élimination des divergences, à laquelle nous sommes habitués, et probablement le passage préalable en commission, qui est d'usage dans notre assemblée, impliquent un processus parlementaire qui peut prendre du temps, ce qui n'est donc pas adapté à la gestion d'une crise.

La deuxième raison est que le texte de l'initiative ne précise pas si les ordonnances ne peuvent entrer en vigueur qu'après leur approbation par l'Assemblée fédérale. Mais, si l'initiative ne le précise pas, c'est problématique dans tous les cas de figure. Il y a deux options. Si les ordonnances ne peuvent pas entrer en vigueur, la gestion de la crise devient extrêmement difficile pour les raisons évoquées, parce qu'en général il y a urgence, et alors le but même de l'article 185 de la Constitution serait probablement vidé de sa substance. Si, au contraire, les ordonnances pouvaient entrer en vigueur provisoirement, alors on créerait une grande insécurité juridique, surtout en période de crise. La nouvelle réglementation serait suspendue au-dessus de notre pays comme une épée de Damoclès prête à s'abattre ou à disparaître en tout temps. Le Conseil fédéral prendrait une décision, elle entrerait en vigueur, mais on ne saurait pas si, quelques jours après, l'Assemblée fédérale la confirmerait ou l'annulerait. Au début de la crise, l'an dernier, nous avons veillé de fait à ne pas créer une telle insécurité juridique, qui aurait encore compliqué la gestion de la crise, en modifiant brutalement les décisions du Conseil fédéral. Enfin, si une crise dure assez longtemps, alors les Chambres fédérales débattent selon leur rythme de travail ordinaire. Il n'y a donc pas de raison de légiférer par voie de législation d'urgence.

Le troisième point que la commission critique, c'est que l'initiative parlementaire prévoit une majorité qualifiée des deux tiers pour approuver les ordonnances urgentes édictées par le Conseil fédéral. Or une telle majorité qualifiée des deux tiers n'est jamais demandée dans notre assemblée. D'ailleurs, elle serait en contradiction avec le reste du droit parlementaire, puisque l'Assemblée fédérale pourrait parfaitement adopter le jour même une ordonnance de nécessité de l'Assemblée fédérale – contenant les mêmes dispositions que l'ordonnance du Conseil fédéral –, mais celle-ci ne requerrait pas la majorité qualifiée des deux tiers. Elle pourrait donc



adopter le projet d'acte à la majorité simple. Ces majorités à géométrie variable ne seraient là non plus pas bonnes pour la sécurité du droit, ni non plus d'ailleurs pour le bon fonctionnement et la crédibilité du Parlement. Alors, cela a été dit, notre Parlement était hors jeu – Monsieur Addor, vous avez, je crois, employé ce terme – en mars 2020. Il est vrai que c'était le cas. Mais dès le moment où il a recommencé à se réunir, il n'était pas démuné. Face à la législation d'urgence du Conseil fédéral, le Parlement peut adopter des motions, il peut décider de ses propres ordonnances de nécessité, et celles-ci peuvent modifier voire annuler celles du Conseil fédéral.

Cher collègue Heer, il est vrai qu'au Conseil de l'Europe, il y a ce type de discussion. J'y siège aussi avec vous. Mais notre législation n'est pas, et de loin pas, incompatible avec ce qui est discuté là-bas, justement parce que l'Assemblée fédérale dispose de moyens pour corriger au besoin les décisions du Conseil fédéral.

Dernier point, la volonté d'améliorer ce droit de participation du Parlement existe. Deux initiatives parlementaires de votre Commission des institutions politiques, 20.437 et 20.438, ont débouché sur la création d'une sous-commission, présidée par le conseiller national Gregor Rutz. Elle a commencé à travailler intensément il y a quelques mois sur les améliorations possibles à apporter à la capacité d'action du Parlement en temps de crise. Dans cette sous-commission, on a questionné les instruments qui existent et leur fonctionnement en utilisant les procédures à disposition et en travaillant sur les procédures et les délais.

La sous-commission a fini son travail. Le rapport a été validé par la commission plénière; il est parti en consultation auprès des Bureaux et de la Délégation administrative.

Très prochainement, au début de l'année 2022, la commission décidera de la suite à y donner – probablement un renvoi à l'Assemblée fédérale.

AB 2021 N 2633 / BO 2021 N 2633

Donc, nous nous occupons de ces questions dans le cadre de la loi sur le Parlement qui existe, dans le cadre des procédures parlementaires habituelles. C'est la raison pour laquelle votre commission vous demande, par 18 voix contre 6 et 1 abstention, de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire.

Une minorité vous propose d'y donner suite de manière à mieux contrôler le Conseil fédéral. Je ne vais pas développer les arguments qui ont été présentés tout à l'heure.

Votre commission vous demande de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Addor beantragt, ihr Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 20.452/24357)

Für Folgegeben ... 51 Stimmen

Dagegen ... 135 Stimmen

(1 Enthaltung)