



Dokument	NZZ Nr. 109 12.05.2020, S. 8
Autor	René Rhinow
Titel	Das Parlament bei Notrecht rascher einbinden
Publikation	Recht im Spiegel der NZZ
Herausgeber	Neue Zürcher Zeitung
Verlag	Neue Zürcher Zeitung AG

Das Parlament bei Notrecht rascher einbinden

Die Corona-Krise wirft die Frage auf, wie das Parlament in der ausserordentlichen Lage seine Mitverantwortung schneller wahrnehmen kann, ohne dabei die Handlungsfähigkeit des Bundesrates zu schmälern.

Gastkommentar von René Rhinow

Bei der gegenwärtigen Diskussion über staatsrechtliche Fragen um das vom Bundesrat erlassene Notrecht bleiben andere, eher staatspolitische Herausforderungen im Hintergrund. Die schweizerische föderalistische Demokratie mit ihren Volksrechten und dem Zweikammerparlament, das nicht permanent tagt, ist nicht auf rasche Handlungsfähigkeit angelegt. Entscheidungsprozesse «dauern», sie müssen in der Regel viele Hürden überwinden, bis es zu rechtskräftigen Normen kommt. Als Ausgleich hält die Bundesverfassung notrechtliche Kompetenzen bereit, einerseits für das Parlament in der Form eines Dringlichkeitsrechts und andererseits für den Bundesrat, indem er befristete Verordnungen und Verfügungen erlassen kann. Diese Notkompetenzen werfen nicht nur Schranken- und Anwendungsprobleme auf. Sie stellen auch grosse Herausforderungen an das Kollegialsystem und an den Parlamentarismus.

Das Kollegialprinzip neigt dazu, einen «hereditären Konflikt» zu bilden, wie es Kurt Eichenberger einmal formuliert hat. Die an sich schon im Alltag geforderte «Kollegialgesinnung» der Mitglieder wird auf eine harte Probe gestellt, denn ein einvernehmliches, zeitgerechtes und geschlossenes Handeln erweist sich gerade unter diesen Umständen als unabdingbar. Das mag in der «Not der ersten Stunde» weniger problembehaftet sein als später, wenn Lösungen nicht mehr unter dem nämlichen Zeitdruck stehen und parteipolitisch umstritten sind, so dass sich diese Divergenzen auch im Kollegium niederschlagen. Dem Bundesrat wurde weitherum attestiert, dass er diese «erste Stunde» bravourös gemeistert hat. Doch heute dringt durch, dass im Bundesrat grössere Meinungsunterschiede bestanden und bestehen, wie beim Lösen der Bremsen die öffentliche Gesundheit zu wahren ist und welche weiteren Massnahmen im Rahmen des Notrechts noch ergriffen werden dürfen.

Die ausserordentliche Vollmacht des Bundesrates kontrastiert mit einem Parlament, das auf politische und prozedurale Vielfalt und nicht auf ein rasches und konsistentes Entscheiden unter Zeitdruck angelegt ist. Das parlamentarische Dringlichkeitsrecht kann zwar das Referendum vorläufig ausschliessen und zu einer Beschleunigung des Rechtsetzungsverfahrens führen, ändert aber nichts am Bedarf der Vorberatung durch Kommissionen und die Beschlussfassung in beiden Räten. Vom Standpunkt der Organisation her klafft ein grosser systembedingter Unterschied zwischen der Entscheidungsfähigkeit der Exekutive und derjenigen der Legislative. Der Bundesrat bleibt so lange in seiner Not-Verantwortung, bis die Bundesversammlung seine legislativen Kompetenzen wahrnehmen kann. Diese Kluft wirkt sich auf das Ausmass der Notrechtskompetenzen aus: Auch wenn man bei gewissen Entscheiden des Bundesrates daran zweifeln kann, ob sie von der Verfassungsgrundlage gedeckt waren (etwa im Bereich der Wirtschaftsmassnahmen), so stellt sich umgehend die Folgefrage, ob es zu verantworten gewesen wäre zuzuwarten, bis der Gesetzgeber seine Handlungsfähigkeit wiedererlangt hätte.

Dieses Ergebnis ist insofern unbefriedigend, als bei nachlassendem Zeitdruck und wachsendem politischem Gestaltungsbedarf rechtsetzende Anordnungen in die Hand der Legislative gehören. Es stellt sich also die Frage, wie bei einer ausserordentlichen Lage das Parlament künftig seine Verantwortung in der Krisenbewältigung rascher wahrnehmen kann, ohne die primäre Handlungsfähigkeit des Bundesrates zu schmälern. Zu prüfen wäre eine ausserordentliche Organisation der Bundesversammlung, die sofort in Aktion zu treten vermöchte, wenn sich der Bundesrat auf die Notrechtskompetenz der Bundesverfassung stützte oder zu stützen gedenkt. Denkbar wären verschiedene Lösungen, je nach Umfang, Ausmass und der zu erwartenden Dauer der ausserordentlichen Lage. Vielfalt und Unvorhersehbarkeit von Notlagen dürften jedoch starre Regeln verunmöglichen, so dass eine flexible Organisation zu entwickeln ist.

Vieles spricht dafür, dass die Büros beider Räte ermächtigt werden, in einer ersten Phase darüber zu entscheiden, ob und allenfalls in welcher Form die Bundesversammlung den Bundesrat beim Erlass von Notrecht «begleitet». Bei länger dauernden ausserordentlichen Lagen werden sich andere Lösungen aufdrängen als beim singulären Erlass einer bundesrätlichen Notverordnung in einer bestimmten, abgegrenzten Situation. Begleiten bedeutet nicht Mitentscheiden oder gar Ändern oder Aufheben von Notverordnungen des Bundesrates. Diese Kompetenz muss der Bundesversammlung vorbehalten bleiben. Es geht vielmehr um Informations- und Anhörungsrechte sowie, besonders wichtig, um die Kontrolle darüber, dass der Bundesrat die verfassungsrechtliche Notverordnungscompetenz nicht überschreitet. Es liegt primär an den Ratsbüros, dafür zu sorgen, dass der ordentliche Parlamentsbetrieb im digitalen Zeitalter so rasch als möglich wiederaufgenommen werden kann.

René Rhinow ist em. Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel. Er war 1987 bis 1999 freisinniger Ständerat (Basel-Landschaft).