



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

Dezember 2023
Nr. 3, 26. Jahrgang

Décembre 2023
No. 3, 26^e année

Dicembre 2023
No. 3, 26^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Wenn das Parlament schnell
unterwegs ist: Dringliche Gesetze
und beschleunigte Verfahren**

**Quand le Parlement va vite :
lois urgentes et procédures
accélérées**

Beitrag – Contribution

**Der Anspruch des Publikums
auf die Öffentlichkeit
von Parlamentssitzungen**

Mitteilungen – Nouvelles

Kantonsrat St. Gallen

Kantonsrat Schaffhausen

Gossauer Stadtparlament

Editorial

Wenn das Parlament schnell unterwegs ist **1**

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

Wenn das Parlament schnell unterwegs ist:
Dringliche Gesetze und beschleunigte
Verfahren
Quand le Parlement va vite :
lois urgentes et procédures accélérées

Questions particulières concernant
les référendums contre des lois fédérales
déclarées urgentes
Sarah Vittoz **3**

Wenn das Parlament schnell unterwegs
ist: Dringliche Gesetze und beschleunigte
Verfahren
Moritz von Wyss **9**

Jahresversammlung der SGP 2023 im
Appenzellerland: Podiumsdiskussion /
Assemblée annuelle de la SSP 2023
dans le pays d'Appenzell: Discussion **14**

Beitrag - Contribution

Der Anspruch des Publikums auf die
Öffentlichkeit von Parlamentssitzungen
Stefan Rey **26**

Mitteilungen - Nouvelles - Notizie

Änderungen im st.gallischen
Parlamentsrecht **37**

Kantonsrat Schaffhausen :
« Stärkung des Milizparlaments» **41**

Gossauer Stadtparlament
ist total digital **44**

Korrespondenten - Correspondents -
Corrispondenti - Vorstand SGP **47**



Jahresversammlung der SGP 2023 im Appenzellerland: Podiumsdiskussion / Assemblée annuelle de la SSP 2023 dans le pays d'Appenzell: Discussion

Teilnehmende:

Daniel Fässler, Ständerat, Kanton

Appenzell Innerrhoden

Beat Flach, Nationalrat, Kanton Aargau

David Jenny, Grossrat, Kanton Basel-Stadt

Moderation: Felix Uhlmann, Prof. Dr. iur.,
Universität Zürich

Protokoll: Sabrina Baumgartner, Leiterin

Parlamentsdienst, Kantonsrat

Appenzell Ausserrhoden

Felix Uhlmann: «Das ist der allerschönste Stil, kein Wort zu wenig, keins zu viel». Das steht in einem Sitzungszimmer hier im Regierungsgebäude in Herisau. Ich hatte diesen Spruch einmal bei einer Weiterbildung gesehen. Dank Roger Nobs, Ratschreiber des Vollkantons Appenzell Ausserrhoden mit halber Ständesstimme, habe ich den genauen Spruch wiedergefunden. Ich versuche dem einigermaßen nachzuleben, daher möchte ich direkt zum Podium übergehen. Ich bitte zunächst Daniel Fässler sein Inputreferat zu halten.

Daniel Fässler: Auf der Einladung für dieses Podium steht als Titel: «Wenn das Parlament schnell unterwegs ist». Es geht um dringliche Gesetze und um Notverordnungen. Ich möchte in meinen einleitenden Worten etwas anderes ansprechen. Als Bundesparlament sind wir auch ausserhalb der Dringlichkeitsgesetzgebung oft sehr dringlich unterwegs. Das macht mir aus zwei Gründen zunehmend Sorgen. Erstens haben wir oft keine Zeit mehr, die Kantone wirklich zu konsultieren. Dies ist ins-

besondere dann der Fall, wenn ein Erlass während des Gesetzgebungsprozesses wesentliche materielle Änderungen erfährt. Man hat dann offenbar keine Zeit mehr, die Kantonsregierungen anzufragen. Man belässt es oft bei einer Anfrage beim Präsidenten oder der Präsidentin einer Regierungskonferenz. Diese sind aber schlicht nicht demokratisch legitimiert, um für die Kantonsregierungen zu sprechen. Dann hören Sie in den Parlamentssälen den Verweis auf eine Stellungnahme der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und wenn Sie dort nachfragen, stellen Sie manchmal ernüchtert fest, dass nicht einmal der Präsident von der Stellungnahme gewusst hat. Das ist ein aktuelles Beispiel von vorgestern. Das Tempo, das wir anschlagen, macht mir Sorgen. Die demokratischen Prozesse werden nicht immer sauber eingehalten.

Ein zweiter Punkt macht mir Sorgen. Wir versuchen beispielsweise in dieser Session den sogenannten Mantelerlass zur Revision des Energiegesetzes und des Stromversorgungsgesetzes zu Ende zu beraten. Wir hatten gestern in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Ständerates eine ausserordentliche Sitzung, in der wir uns mit der Frage befasst haben, wie die Tarifierung des Strompreises in Zukunft aussieht. Der Nationalrat hat letzte Woche ein neues Modell vorgeschlagen. Mit diesem Modell mussten wir uns sehr kurzfristig auseinandersetzen. Das Ziel ist es, das Ganze noch in dieser Session zu verabschieden. Ich kann Ihnen sagen, ich bin seit 12 Jahren in

dieser Kommission, und ich habe das Gefühl, ich verstehe etwas von der Materie. Aber ich muss auch feststellen, dass wir alle nicht wissen, was wir legitimieren, insbesondere in Bezug auf die Kosten, die das Gesetz verursachen wird. Das Bundesamt für Energie konnte gestern entsprechende Fragen nicht klar beantworten. Dieser Druck macht mir Sorgen. Erlauben Sie mir noch eine letzte Bemerkung dazu: Wir sind jetzt in der Beratung des Raumplanungsgesetzes für das Bauen ausserhalb der Bauzone. Eine Vorlage, die ich als Vertreter von Appenzell Innerrhoden mit seinen Streusiedlungen sehr eng begleite. Es gefällt mir nicht, dass während der Bundesrat eine Vernehmlassung zu einem Entwurf durchführt, eine Volksinitiative ergriffen wird. Konkret geht es in diesem Fall um die Landschaftsinitiative, die genau dieses Thema aufgreift. Das Parlament lässt sich unter Druck setzen, versucht dieses Anliegen aufzunehmen und integriert es in den Gesetzesentwurf. Damit wird ein indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative geschaffen. Oft ist es nicht oder nicht angemessen möglich, eine Vernehmlassung bei den Kantonen durchzuführen. Es besteht das Risiko, dass sich das Parlament mittels Volksinitiativen bei einem Gesetzgebungsprozess zeitlich und inhaltlich unter Druck setzen lässt. Auch das macht mir Sorgen.

Felix Uhlmann: Besten Dank. Es besteht natürlich ein enger Zusammenhang zwischen Beschleunigung und Dringlichkeit. Eine kurze Rückfrage: Hätten Sie Ideen für Beschleunigungen, wie man den Motor der Gesetzgebung verbessern könnte oder die Bremsen etwas lockern könnte, ohne dass wir in die Leitplanken fahren?

Daniel Fässler: Sie sehen es meinem Zögern an: ich habe leider keine Ideen, die ich Ihnen so präsentieren könnte. Aber letztlich hat es das Bundesparlament oftmals selbst in der Hand, einen Prozess zu

beschleunigen oder zu bremsen. Es wird auch sehr oft gebremst. Wenn man etwas nicht sofort behandeln möchte, setzt man in der Kommission einmal Anhörungen an, um das Tempo rauszunehmen. Es ist in der Regel nicht schlecht für die Vorlage. Für die Beschleunigung auf der institutionellen Ebene habe ich keine Ideen. Ich glaube im Gegenteil, dass es auch ein Gewinn für unsere Gesetzgebung in der Schweiz ist, wenn wir mit einer gewissen Langsamkeit unterwegs sind.

Beat Flach: Daniel Fässler und ich sind jetzt dann beide in unserer dritten bzw. vierten Legislatur. Die vergangene Legislatur war nach Aussage des Bundeskanzlers Walter Thurnherr die schlimmste Legislatur seit dem Zweiten Weltkrieg. Wir hatten so viele Tote wie noch nie, wir hatten Corona mit einem Lockdown und Grenzschiessungen, wir hatten Eilerlasse durch das Parlament. Wir haben einen Krieg in Europa. Wir hatten eine absehbare Energiemangellage. Wir mussten eine Grossbank retten, um den Finanzplatz der Schweiz und vielleicht sogar der Welt im Lot zu halten. Wir haben das alles teilweise mit «Instant-Gesetzgebung» gemacht. Die Instant-Gesetzgebung während der Covid-Pandemie war der Preis dafür, dass das Parlament und der Bundesrat in der Lage waren, sehr schnell auch sehr komplexe Dinge zu regeln, die notwendig waren. Wir haben 30 Mia. Franken nicht leichtfertig ausgegeben, sondern um alle zu umarmen, die im Lockdown waren, Firmen am Leben zu erhalten und eine Konkurswelle zu bremsen oder gar nicht erst entstehen zu lassen. Es ging darum, das Land durch eine schwierige Krise mit all diesen Effekten und kompletten Unwägbarkeiten zu führen, so dass es keine Obdachlosigkeit und keine Aufstände gab. Wir sind mit einer ungeheuren Resilienz durch diese Krise gegangen, obwohl wir teilweise in Nachtübungen Gesetze angepasst haben. Ich kann mich an eine Vernehmlassung zum

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) erinnern, zu der wir innerhalb von vier Stunden etwas schreiben mussten. Das Bundesamt für Justiz hat Nachtschichten eingelegt, um das alles zu bearbeiten. Die Bundesverwaltung hat in dieser Zeit überhaupt eine ganz hervorragende Leistung an den Tag gelegt. Ich war wirklich erstaunt darüber, was alles möglich ist. Als Parlamentarier hat es mich in all diesen Gesetzgebungsprojekten ausserordentlich beruhigt, dass mit der nötigen Sorgfalt auf die Verfassung hingewiesen wurde. Dies ist auch mit der gehörigen Vehemenz gegenüber den Parlamentarierinnen und Parlamentarier immer mal wieder gesagt worden. Für mich ist das alles auch ein Zeichen, dass schnelle Gesetzgebung nicht schlechte Gesetzgebung sein muss. Wir sind seit Jahrzehnten im Gesundheitswesen unterwegs und versuchen, die Problematik der steigenden Gesundheitskosten in den Griff zu bekommen. Mittlerweile ist das im Mittelstand der Gesellschaft zu einem Problem geworden. Ein ähnliches Problem kommt dann vielleicht noch mit den Wohnungen. Bei der Energieversorgung haben wir viele Jahre im Wohlstand gelebt, ohne die Probleme dann auch entsprechend schnell anzugehen.

Zu den Vorschlägen und Anregungen, die hier heute vorgebracht wurden, sind mir zwei Dinge wichtig. Ich bin und war schon immer ein Verfechter der Verfassungsgerichtsbarkeit. Dies im Wissen darum, dass beispielsweise beim Solarexpress eine Verfassungsklage vor Bundesgericht dazu hätte führen können, dass das Projekt als nicht rechtmässig beurteilt worden wäre. Wir haben aber auch in dieser Gesetzgebung versucht, sie so zu gestalten, dass die Auffangmechanismen nicht ausgehebelt werden. Das ist das Schöne am föderalen System, dass es ein Kollektiv gibt, das die Geschwindigkeit nicht hinnehmen muss. Bei der Covid-Gesetzgebung gab es das Referendum. Es war möglich, diese Unter-

schriften zu sammeln, das Gesetz mit allen Unwägbarkeiten zur Volksabstimmung zu bringen und die Menschen anzuhören. Es war tatsächlich nicht klar, was eine Ablehnung eigentlich bedeuten würde. Wir haben in diesen Fragen die grösstmögliche Offenheit gegenüber dem Resultat. Es ist die Aufgabe des Parlamentes, nicht nur Gesetze zu erlassen, sondern auch Zeichen zu setzen. Als wir in der Corona-Krise die Session im Bundeshaus abgebrochen haben, war das nicht nur ein epidemiologischer Entscheidung. Es war auch ganz klar ein Entscheidung, um zu zeigen, dass die Lage ernst ist und um ein Zeichen nach aussen zu setzen. Die Bevölkerung hat das verstanden. Es hat sich auch gleich gezeigt, dass wir nicht in der Lage waren, in der Krise zu agieren. Um Sitzungen digital abzuhalten, musste man zuerst alles erfinden. Es gab in der Anfangsphase Sitzungen per Skype, die weder die Qualität einer ordentlichen Diskussion hatten noch dazu geeignet waren, einen qualitativ guten Entscheidung zu fällen. Wir setzen uns normalerweise sehr detailliert und mit der notwendigen Mühe mit einer Vorlage auseinander. Das hat am Anfang komplett gefehlt. Wir haben einerseits mit dem Entscheidung auf Abbruch der Session ein deutliches Zeichen gesetzt, haben den Entscheidung andererseits später wieder zurückgenommen.

Ich glaube nach wie vor, dass schnelle Gesetzgebung nicht unbedingt schlechte Gesetzgebung ist. Wir haben Gesetzgebungen, an denen wir schon seit Jahren arbeiten, zum Beispiel zum Eigenmietwert. Manchmal müsste man da vielleicht etwas schneller vorangehen. Wir sind auch getrieben von internationalen Veränderungen. Entsprechend haben wir vielleicht nicht mehr überall die Mühe und die Zeit, uns zurückzulehnen und abzuwarten, was passiert. Die Welt wird immer dynamischer. Wir sind immer mehr vernetzt, in Europa und global. Diese Auswirkungen bekommen wir zu spüren. Noch ein letzter Satz zu meinem

Kommissionskollegen in der UREK, Daniel Fässler, der die Landschaftsinitiative angesprochen hat. Es ist eines der fundamentalsten Volksrechte, dass man eine Initiative lancieren kann, auch zu einem laufenden Geschäft. Seit wir das Raumplanungsgesetz I abgeschlossen haben, warten wir auf die zweite Revision. Aber der Nationalrat wollte das nicht. Die Initiative ist ein fundamentales Recht, etwas anzustossen. Die Landschaftsinitiative war das richtige Instrument dazu.

Felix Uhlmann: Ich war nicht unglücklich zu hören, dass diese Instant-Effekte, die durch die Medien geistern, nicht so ausgeprägt sind, wie sie die Medien darstellen. Meine Rückfrage an Beat Flach: War der Instant-Effekt stärker spürbar in Bezug auf das, was die Exekutive und die Verwaltung gemacht haben oder war das mehr ein Problem für das Parlament?

Beat Flach: Ich glaube, es war ein Kommunikationsproblem. Die Verwaltung ist bestückt mit 32'000 Fachspezialistinnen und Fachspezialisten, die in der Lage sind, die Probleme, die auf uns zukommen, in einer grossen Detaillierungstiefe zu analysieren und Lösungen aufzuzeigen. Wir sind alle Milizler. Im Parlament sitzen Bauern, Juristen, Lehrer usw. Wir müssen Themen in kurzer Zeit verstehen. Das führt zu gewissen Unsicherheiten. Ich behaupte, dass wir in vielen Fällen entscheiden müssen, ohne 100 % dasselbe Fachwissen zu haben wie die Fachspezialisten in der Verwaltung. Diesen Mut müssen wir haben. Letztendlich geht es darum, die richtigen Fragen zu stellen. Je schneller es gehen muss, desto häufiger fallen wichtige Fragen unter den Tisch oder werden zu spät gestellt. Es geht darum, eine Risikoabwägung vorzunehmen.

Daniel Fässler: Ich möchte noch etwas zum Thema Volksinitiative sagen. Ich wäre völlig falsch verstanden worden, wenn Sie glauben, dass ich es als nicht opportun er-

achte, dass in einem laufenden Gesetzgebungsprozess eine Volksinitiative eingereicht werden kann. Selbstverständlich soll das möglich sein. Wer mich kennt, weiss, dass ich sehr stark auf die Volksrechte poche. Um den Bogen zu schlagen zu den dringlichen Bundesgesetzen: ich bin immer darauf bedacht, dass wir nicht Volksrechte auf irgendwelchen Umwegen auszuhebeln versuchen. Ich bin auch interessiert, was der Bundesrat letztlich vorbringen wird in Bezug auf die Schwierigkeit, was passiert, wenn ein dringliches Covid-Gesetz in einem Referendum abgelehnt wird. Dann müssten wir im Grundsatz ernüchert festhalten, dass das Volk das Gesetz nicht will. Es ist klar, dass es dann ausser Kraft gesetzt werden muss. Was ich sagen wollte: eine Volksinitiative erschwert die parlamentarische Arbeit und sie kann dazu führen, dass die Kantone nicht mehr angemessen einbezogen werden.

Um auch noch Stellung zu nehmen zum Referat von Moritz von Wyss: Sie haben verschiedene Vorschläge, unter anderem zur Verfassungsgerichtsbarkeit, gemacht. Ich weiss, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit heute nicht das Thema ist. Aber es wurde vorher angesprochen und Herr Flach hat darauf Bezug genommen. Wer meine parlamentarische Arbeit verfolgt, weiss, dass ich im Ständerat die Minderheit angeführt habe, die sich gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen hat. Ich bin auch heute noch davon überzeugt, dass es falsch wäre, vom Verfassungsgrundsatz abzuweichen, der besagt, dass die Bundesversammlung die oberste Gewalt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen ist. Für mich ist es eine schwer erträgliche Vorstellung, dass am Schluss fünf Bundesrichterinnen und Bundesrichter, möglicherweise mit einer knappen Mehrheitsentscheidung, über eine Frage entscheiden, zu der sich die Bundesversammlung durchaus auch Gedanken, auch zur Verfassungsmässigkeit, gemacht hat. Ich betrachte das als Auf-

gabe der Bundesversammlung. Ihren Ansatz finde ich interessant, bei dringlichen Bundesgesetzen eine Ausnahme zu machen. Ich fürchte nur, dass wenn wir diese Tür einen Spalt öffnen, dass wir dann wieder in der totalen Diskussion sind.

David Jenny: Zum Thema «Wenn das Parlament schnell unterwegs ist»: ich wurde am 3. Februar 2021 zum Präsidenten des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt gewählt. Wir wurden gleich mit einem dringlichen Grossratsbeschluss zur Ausrichtung von weiteren Beiträgen an Vermieterinnen und Vermietern von Geschäftsräumen zur Unterstützung für baselstädtische Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie konfrontiert. Wir durften einiges durchexerzieren, was bei uns in den Rechtsgrundlagen steht. Dieses Geschäft wurde nicht in einer Kommission vorbereitet. Die Finanzdirektorin hat darauf hingewiesen, dass die Situation etwas ungewöhnlich ist, weil die Finanzkommission kurzzeitig ohne Präsident war. Sie konnte keinen Kontakt aufnehmen, weil das Präsidium 15 Minuten vorher neu besetzt wurde. Eine Vorberatung in der Kommission war nicht möglich. Wir hatten teilweise auch Fälle, in denen ausdrücklich auf eine Vorberatung verzichtet wurde oder die Vorberatung ohne offizielle Zuweisung des Geschäfts eine halbe Stunde vor der entsprechenden Sitzung stattfand. Wir haben dann zuerst über die dringliche Traktandierung beschlossen. Dieser wurde mit 97 Ja-Stimmen bei 1 Nein-Stimme ohne Enthaltungen zugestimmt. Der Konsens für die dringliche Behandlung war sehr gross. Das Geschäft wurde an der gleichen Sitzung am Nachmittag behandelt. Wir hatten in Basel-Stadt bei den dringlichen Covid-Beschlüssen immer einen sehr grossen Konsens. Schlussendlich haben wir das Geschäft mit den nötigen zwei Drittel der Stimmen dringlich in Kraft gesetzt. Das ist möglich dank unserer Verfassung und unserer Geschäftsordnung.

Das Gesetz tritt ausser Kraft, wenn entweder das Referendum erfolgreich war oder die Referendumsabstimmung nicht innerhalb eines Jahres durchgeführt wird. Die Ausserkraftsetzung steht in der Verfassung mit Wirkung für die Zukunft. Wir haben kein ausdrückliches Erneuerungsverbot. Politisch wäre es jedoch Selbstmord, wenn das Geschäft trotz gegenteiliger Volksabstimmung erneut vorgelegt würde. Vielleicht ist es zu überlegen, ob das Verbot auch ohne ausdrückliche Anordnung in der Verfassung gilt. Wichtig ist, dass wir keinerlei Referenden gegen dringliche Covid-Beschlüsse hatten. Es wurde nicht einmal versucht, ein Referendum auf die Beine zu stellen. Insofern hatten wir in dieser Frage in Basel-Stadt paradiesische Verhältnisse, weil bei allen diesen Massnahmen der politische Konsens von SVP bis ganz links gross war. Die massnahmenskeptischen Kräfte beschränkten sich auf drei oder vier Stimmen. Wir haben auch unsere eigene Geschäftsordnung einmal dringlich geändert, um zu ermöglichen, dass wir in unseren Ratsaal zurückkehren konnten. Wir hatten eine abgeschwächte Zertifikatspflicht für die Parlamentarier eingeführt. Diese betraf nicht die Teilnahme an Abstimmungen, sondern die Vorräume und die Cafeteria. Die Änderung wurde mit einem grossen Mehr angenommen. In der Praxis kam dann die Omikron-Variante und wir sind wieder ins Kongresszentrum geflohen. Dort haben wir teilweise zeitversetzt am gleichen Tag wie der Landrat des Kantons Basel-Landschaft getagt. Es hat sich die grosse verfassungsrechtliche Frage gestellt, ob die extraterritorial gefassten Beschlüsse einer Überprüfung durch das Verfassungsgericht, dem ja die Kantone unterworfen sind, stand gehalten hätten. Ich glaube, dass sich das Bundesgericht in dieser Frage zurückgehalten hätte. Wir haben in unseren Ausführungsbestimmungen festgehalten, dass ein anderer Tagungsort ausserhalb des Rathauses zuerst be-

geschlossen werden muss. Wie soll man das gültig beschliessen, wenn man aufgrund der Pandemie nicht im Rathaus tagen durfte? Wir haben uns getraut, diese Beschlüsse schon am Fluchttort zu fassen. Auch dieses Vorgehen wurde keiner richterlichen Prüfung unterzogen.

Vielleicht noch ein Wort dazu, was wir bei ganz normalen Geschäften machen, um sie zu beschleunigen. Wir verzichten in 99 von 100 Fällen auf eine 2. Lesung. Das wird jeweils stillschweigend beschlossen. Teilweise wird ein Geschäft durch eine Kommission vorberaten, bevor die Zuweisung stattfindet. Die Vorberatung ist manchmal schon abgeschlossen, wenn der Zuweisungsbeschluss erfolgt. Das ist relativ häufig bei Subventionsverhältnissen der Fall. Der Regierungsrat nimmt sich oft sehr viel Zeit, um neue Subventionsverträge auszuhandeln. Diese müssen dann auf den 1. Januar in Kraft treten. Die Geschäfte kommen oft kurz vor der Sommerpause. Die Subventionsempfängerinnen und -empfänger wollen noch eine zweite Verhandlungsrunde in der vorberatenden Kommission durchführen. Diese ist dank der guten Finanzlage des Kantons oft erfolgreich. Mit der Referendumsfrist kann der Beschluss oft nicht bis zum 1. Januar in Kraft treten. Wir haben den Regierungsrat ermächtigt, dass er in solchen Fällen aufgrund des vorherigen Subventionsverhältnisses Zahlungen leisten kann. Das ist eine Mischung aus Langsamkeit und Beschleunigung auf Basler Art. Gewisse dringliche Ausgaben bis zur Grenze des fakultativen Referendums kann die Finanzkommission für das Plenum bewilligen. Wir hatten kürzlich eine dringliche Ausgabenbewilligung für die zusätzliche Erdbebenertüchtigung von Brücken. Wir haben zurzeit sehr viele Probleme mit unseren Brücken. Um diese Erdbebenertüchtigung rechtzeitig in Gang zu bringen, hat die Finanzkommission diesem Antrag zugestimmt, ohne dass er ins Plenum gekommen wäre. Das sind einige

Mechanismen, wie wir beschleunigen oder entschleunigen können.

Felix Uhlmann: Ich versuche, die verschiedenen Voten unter ein Dach zu bringen. Die verschiedenen Krisen und den Bedarf nach Dringlichkeit haben eine neue Sensibilität für die Funktion der Parlamente ausgelöst. Dringlichkeitsrecht war typischerweise das Recht der Exekutive. Ich denke, es war sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen eine gewisse Unsicherheit darüber vorhanden, was die Funktion eines Parlaments in der Krise ist. Wir haben heute verschiedenes gehört: Geht es vielleicht um Geld? Die Finanzkompetenzen wurden angesprochen. Hat das Parlament beim Geld eine wichtige legitimierende Funktion? Geht es um Genehmigungen? Genehmigungen kennen viele Kantone, der Bund jedoch nicht. Bei Genehmigungen stellen sich übrigens oft ähnliche technische Fragen wie beim Referendum. Auch dort könnte der Fall eintreten, dass eine regierungsrätliche Vorlage später angepasst wird und eine Nicht-Genehmigung die Frage aufwerfen würde, was das für den neueren Teil des Dringlichkeitsrechts bedeuten würde. Oder geht es um eigene dringliche Gesetze der Parlamente? Sie sehen: Geld, Genehmigung, Gesetze. Ich konnte der Versuchung nicht widerstehen, die 3-G-Regel auferstehen zu lassen in Zusammenhang mit der Fragestellung. Oder geht es um andere Punkte? Geht es darum, Zeichen zu setzen? Ist das eine Funktion der Parlamente in solchen dringlichen Krisensituationen? Geht es um ganz etwas anderes, wie zum Beispiel um Aufräumarbeiten der Oberaufsicht nach der Krisensituation? Ich denke, diese Diskussion ist durch die letzten zwei, drei, vier Jahre mit verschiedenen Krisen ausgelöst worden. Vielleicht kann man diese Frage aber auch nicht beantworten, weil jede Krise anders ist. Ich würde trotzdem diese Frage stellen: Was ist die Kernfunk-

tion eines Parlaments in solchen Krisensituationen?

David Jenny: Ich glaube, es ist auch die demokratische Legitimation. Es ist sehr wichtig, dass die Parlamente sichtbar tagen und beraten können, vielleicht ohne das Publikum auf der Tribüne, aber im Live Stream. Es war sehr wesentlich, dass man gesagt hat, was der Bund mit den Kantonsparlamenten in der Pandemie vorhatte, ist ein so ungewöhnlicher Eingriff in die Kompetenz der Kantone, dass es auch ohne Verfassungsgericht klar war, dass dies bundesverfassungswidrig war. Ich glaube, wir haben nur einen Sitzungstag abgesagt. Wir sind von Anfang an davon ausgegangen, dass wir tagen dürfen und sollen. Es war wichtig, unter allen gegebenen Vorsichtsmassnahmen zu tagen. Die verlängerte Krise wurde so nicht die Stunde der Exekutive, sondern auch des Parlamentes. Das hat bei uns im Kanton sehr geholfen, dass das, was beschlossen wurde, sehr breit getragen wurde. Ich habe schon gesagt, dass keine Referenden ergriffen wurden. Ich glaube, auch die gesetzlichen Voraussetzungen haben sich im Wesentlichen als tauglich erwiesen. Die Fragen, die man in solchen Verhältnissen stellen kann, sind wir nachträglich angegangen. Den Kommissionen haben wir sehr rasch ermöglicht, dass sie virtuell oder hybrid tagen konnten. Das wurde auch in einigen Kommissionen sehr genutzt, in anderen ist man auf sehr grosse Sitzungsräume ausgewichen. Wir hatten dort keine höhere Infektionstendenz. Zur Aufarbeitung: wir mussten keine PUK einsetzen wegen den Krisenmassnahmen, die getroffen wurden. Auf kantonaler und kommunaler Ebene haben sich die Massnahmen bewährt. Die beiden Kommunen mit eigenen Organen im Kanton haben sich relativ gut ins ganze System eingefügt. Ich habe auch keine grossen Klagen bezüglich Verletzung der Gemeindeautonomie gehört.

Beat Flach: Was ist die Aufgabe des Parlaments in diesen Situationen? Das ist eine Frage, die wir uns gestellt haben, als wir nachhause gegangen sind. Was machen wir jetzt? Ich war an einer dieser Sitzungen des Büros dabei, als wir beschlossen haben, die Session abzubrechen und ein Zeichen zu setzen. Wir haben dort nicht darüber gesprochen, was wir am nächsten Montag machen. Das hat niemand bedacht. Wir haben das Kofferchen gepackt und sind gegangen. Das hat nachher dazu geführt, dass die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen unklar war. Die Kantone haben gemerkt, dass vom Bund nichts mehr kommt. Der Bund führt irgendwie, aber überlässt den Kantonen den Lead. Die Kantone haben von sich aus gesagt, dass sie entscheiden wollen. Die Konferenz der Gesundheitsdirektoren hat gesagt, dass sie sowieso alles managen muss und sich der Bund daher nicht einmischen soll. Man hat sich dann aber nicht gefunden. Dieses Tohuwabohu war Ausdruck davon, dass das Bundesparlament während dieser Zeit nichts entschieden hat. Die politische Führung durch die Vertreter des Volkes war ausser Kraft gesetzt. Man hat die Führung in einer komplett neuen Krise, in einer unbekanntem Konstellation, der Exekutive überlassen. Wir müssen daraus gelernt haben, dass wir auch in Krisen in der Lage sein müssen, politische Entscheide zu treffen. Es geht nicht um Details. Wir können auch nicht vorausschauen und schon Gesetze für die nächste Krise machen. Das wird wahrscheinlich nicht funktionieren, weil die nächste Krise eine andere sein wird. Das wichtigste Anliegen ist für mich die Handlungsfähigkeit des Parlamentes und damit auch die Vertretung des Volkes sicherzustellen. Dann müssen wir uns auch damit auseinandersetzen, dass wir nicht jedes Problem lösen können. Der Kanton Aargau hatte das sehr unangenehme Problem, plötzlich in die Situation zu kommen, dass das Kantonsspital Aargau aufgrund

kompletter Überschuldung die Bilanz hätte deponieren müssen. Es gibt ganz klare Regelungen. Das Konkursamt hätte übernommen und den Laden dicht gemacht. Eine ähnliche Situation hatten wir auf Bundesebene mit dem Rettungsschirm für die Axpo. Wir haben uns als Parlament überlegt, ob der Bund die Elektrizitätswerke der Axpo betreiben könnte, wenn die Axpo die Bilanz deponieren müsste. Das Parlament hat hier jedoch keinen Handlungsspielraum. Ich will damit nur sagen, dass die nächste Krise auch technisch eine komplett andere sein wird. Mir persönlich ist es das wichtigste, dass sich das Parlament nicht selber aus dem Spiel nimmt und nicht in der Lage ist zu agieren. Ich erinnere mich an das Grounding der Swissair. Das ist einfach passiert. Das Parlament hatte keine Möglichkeit einzugreifen. Bei der UBS gab es einzelne Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die ausserhalb von Sessionen und Kommissionssitzungen angefangen haben zu agieren. Bei der CS war es der Bundesrat, der frühzeitig und sehr schnell agiert hat. Das hat für mich gezeigt, dass ein Lerneffekt da war. Es funktioniert schon wesentlich besser als in den vergangenen Krisen. Aber das Parlament ist nach wie vor ein Schönwetterparlament. Wir haben für die nächsten vier Jahre die Sitzungen bzw. die Sessionen schon festgelegt. Zwischen den Sessionen haben wir keine Möglichkeit, etwas zu machen, ausser vielleicht zur Sonntagspresse zu gehen und etwas Lustiges zu fordern. Wenn wir die Ernsthaftigkeit der Einflussnahme aufrecht erhalten wollen, müssen wir vielleicht den Sitzungsrythmus dahingehend verändern, dass wir mehr Sitzungen haben oder einen Turnus haben, der es besser erlaubt, Einfluss zu nehmen.

Felix Uhlmann: Ein kleiner Zwischenruf zu den technischen Vorkehrungen, die alle Parlamente jetzt vornehmen. Ich bin fast sicher, dass die nächste Krise ironischerweise eine technische Krise sein müsste.

Ich empfehle die Zucht von Brieftauben und die Ausbildung von Weibeln, um solchen Krisen Rechnung zu tragen.

Daniel Fässler: Ich möchte vom Krisenmodus wegkommen und die Frage thematisieren, wie oft das Bundesparlament effektiv zu dringlichen Bundesgesetzen greift. Wir haben in der letzten Legislatur den Eindruck gewonnen, dass es sehr viele dringliche Bundesgesetze gegeben hat. Das war tatsächlich so. Wenn ich auf der Webseite der Bundeskanzlei richtig gezählt habe, waren es 2020 sieben, 2021 sechs, 2022 vier und im laufenden Jahr noch zwei dringliche Gesetze. Wenn man die Erlasse betrachtet, hat es sich meistens um Erlasse im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie oder mit der drohenden Strommangellage bzw. mit der Rettung der Axpo gehandelt. Schaut man aber etwas zurück, stellt man etwas Überraschendes fest. Auf der Webseite des Parlaments kann man nachlesen, dass es in der 48. Legislatur acht dringliche Bundesgesetze gab, in der 49. noch fünf und in der 50. nur ein einziges. Das widerspricht dem Narrativ, das man oft hört, dass die Bundesversammlung immer häufiger zu dringlichen Bundesgesetzen greift. Dem ist nicht so. Eine Ausnahme war die Covid-19-Pandemie.

Ich mache eine grosse Klammer, denn mir ist ein anderes Thema noch wichtig. Ich war viele Jahre Landammann von Appenzell Innerrhoden. Ich möchte den Hinweis machen, dass bei uns das Dringlichkeitsrecht nochmals etwas schwieriger ist, weil wir der einzige Kanton sind, in dem nicht das Parlament der Gesetzgeber ist. Das Volk, die Landsgemeinde, ist Gesetzgeber. Das muss man manchmal auch dem Bund wieder in Erinnerung rufen, wenn er etwas sehr schnell vollziehen möchte, das kantonale Erlasse voraussetzt. Das sind kantonale Besonderheiten, die es zu beachten gilt. Damit schliesse ich die Klammer.

Krisen sind ausserordentliche Situationen, die vor allem auch deshalb Krisen sind, weil sie nicht vorausgesehen werden konnten. Oder man konnte sie voraussehen, aber man hat die Signale bewusst ignoriert. Es empfiehlt sich ein Buch anzuschauen, das die Bundeskanzlei unter Federführung von Bundeskanzler Walter Thurnherr herausgegeben hat. Dort haben verschiedene externe Persönlichkeiten Themen behandelt und auch auf mögliche Krisen hingewiesen. In meiner Erinnerung wurde zwei oder drei Mal eine Pandemie angesprochen. Das Buch wurde 2019 publiziert. Wahrscheinlich haben wenige Leserinnen und Leser geglaubt, dass eine Pandemie kurze Zeit später ausbrechen könnte. Es ist ein menschlicher Reflex. Wir wissen um Krisen, aber wir verdrängen sie und sehen uns nicht vor. Ich sehe als grosse Herausforderung für ein Parlament in einer Krise, dass wir anerkennen müssen, dass die Federführung bei der Exekutive liegen muss. Wir müssen auch anerkennen, dass der Bund in einer Krise eine stärkere Rolle einnehmen kann und muss als die Kantone. Wir sollten aber auch beachten, dass wir auch mental nach der Krise wieder in den normalen Modus zurückfinden und uns nicht daran gewöhnen, dass der Bund alles regelt. Als wir über den Rettungsschirm debattiert haben, gab es viele Parlamentarier, die gesagt haben, dass in einem solchen Fall der Bundesrat die Situation mit Notrecht lösen soll. Das wäre eine Bankrotterklärung des Parlaments. Wenn man als Parlament die Zeit hat, etwas selber zu lösen, dann soll man es auch tun. In diesem Fall hat man das mit einem dringlichen Bundesgesetz getan. Das Parlament selber muss immer darauf achten, dass seine demokratische Legitimation erhalten bleibt.

Ich erinnere mich auch sehr gut an den Abbruch der Frühjahrsession 2020. Anders als Beat Flach habe ich nicht gewusst, dass es soweit kommt. Ich habe am Sonntag an einer Umfrage teilgenommen, in der

gefragt wurde, ob man die Session abbrechen soll oder nicht. Ich lege offen, dass ich dafür war. Wir wussten schlicht nicht, wie sich die ganze Angelegenheit weiter entwickelt. Im Ständerat haben wir relativ rasch eine ausserordentliche Session gefordert. Von den Parlamentsdiensten der Bundesversammlung kam der Einwand, dass wir das gar nicht beschliessen können, sondern nur die Bundesversammlung. Wir haben dann Unterschriften gesammelt und gesagt, dass das der Ständerat selber entscheiden kann. Noch etwas Spassiges zum Schluss: Herr von Wyss hat den Vorschlag gemacht, in Krisenzeiten die beiden Kammern zusammenzulegen. Am besten würde es funktionieren, wenn man den Ständerat alleine tagen lassen würde, vielleicht durch zwei Delegationen jeder Fraktion ergänzt. So käme man rasch zu guten Beschlüssen.

Felix Uhlmann: Man könnte auch noch lange diskutieren, ob man Landsgemeinden durch Urnenabstimmungen ersetzen kann. Das wäre auch ein schönes Thema. Ich frage mich auch, ob der Kanton Glarus nicht auch ein ähnliches Problem hat. Gerne möchte ich dem Publikum noch die Gelegenheit geben, Fragen zu stellen.

Kurt Fluri, Nationalrat Kanton Solothurn: Ich möchte die Frage von Prof. Uhlmann aufgreifen, wer den Instant-Effekt setzt. Meine Parlamentskollegen wissen, was jetzt kommen könnte. Am meisten von allen diesen Krisenbewältigungen hat mich der sogenannte Solarexpress gestört. Erstens kann die Frage der objektiven Dringlichkeit bestritten werden. Es geht um eine mögliche Bewältigung einer Situation im Winter 2024/2025, wobei bereits jetzt Verlängerungen der Finanzierbarkeit im Gespräch sind. Zweitens möchte ich an die Adresse von Beat Flach sagen: Das Beispiel des Kantons Wallis zeigt, dass unsere Institutionen für eine Selbstkorrektur sorgen. Das gilt aber nur für die Verfah-

rensdauer. Für den Inhalt dieses – meines Erachtens – Instant-Gesetzes gilt das nicht, nämlich in Bezug auf die stark eingeschränkte Interessenabwägung. Hier wäre eine Verfassungsüberprüfung sehr interessant. Zu Daniel Fässler möchte ich sagen, dass wir in Bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit unterschiedlicher Meinung sind, wobei es auch verschiedene Ausprägungen der Verfassungsgerichtsbarkeit gibt. Ich habe einmal Art. 190 ins Gespräch gebracht. Der Ständerat hat sich dagegen ausgesprochen. Der Ständerat hat in der Session, als der Solarexpress beschlossen wurde, am Montagabend zwei Vorstösse ablehnt, welche die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit verlangt hätten. Der Ständerat hat bei der Ablehnung darauf hingewiesen, dass er, der Ständerat, der Verfassungshüter sei. Zwei Tage später erlässt er zuhanden des Nationalrates ein Gesetz, das offensichtlich, ohne nähere Überprüfung, die Verfassung verletzt. Das stellt die Zuverlässigkeit des Ständerates in seiner Funktion als Verfassungshüter in Frage. Das Ganze ist dann im Rahmen der Differenzbereinigung korrigiert worden. Aber auch die schlussendlich verabschiedete Fassung ist möglicherweise verfassungswidrig. Das ist aber nicht zu überprüfen aufgrund der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Frage von Herr Uhlmann möchte ich als Mitglied dieses Parlamentes dahingehend beantworten, dass der Instant-Effekt hier ganz klar durch das Parlament gesetzt wurde. Noch eine Bemerkung zur zweiten Frage der Schnelligkeit: Meines Erachtens trägt unsere Ausformung der Gewaltenteilung entscheidend zur reduzierten Schnelligkeit von Beschlüssen bei. Wenn Herr Macron, Herr Schulz oder Frau Meloni am Wochenende eine Idee haben, dann bringen sie diese am Montag oder am Dienstag ins Parlament und am Mittwoch ist sie beschlossen. Unsere Gewaltenteilung funktioniert eben nicht nach dem Prinzip der Regierungspartei vs. Oppositionspartei. Unsere Gewaltenteilung funk-

tioniert klassisch: Legislative und Exekutive. Deswegen – und das ist kein Mangel – ist bei uns eine derart schnelle Beschlussfassung wie sie in anderen parlamentarischen Systemen möglich ist, eben nicht möglich.

Felix Uhlmann: Vielleicht noch eine kurze Bemerkung: Ein Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts ist sehr bemerkenswert. Es hat gegen den Gesetzgebungsprozess für das Heizungsgesetz interveniert, in dem innerhalb von vier Tagen hunderte von Seiten erlassen wurden. So schnell darf der Prozess nicht gehen. Es geht trotzdem noch sehr schnell. Können Sie, Herr Fässler, zum Solarexpress eine Expressantwort geben?

Daniel Fässler: Ich versuche es. Herr Nationalrat Fluri, wir sind uns in der grundsätzlichen Frage nach der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht einig, das müssen wir nicht vertiefen. Nur eine Präzisierung: Ich wäre falsch verstanden worden, wenn ich gesagt hätte, dass der Ständerat der Verfassungshüter sei. Die 246 Personen der Bundesversammlung sind die Verfassungshüter. Ich war mitverantwortlich für diesen Solarexpress. Ich bin Mitglied der ständerätlichen UREK, die diesen Beschluss lanciert hat. Er wurde von der nationalrätlichen UREK mitgetragen, in der Beat Flach auch mitgewirkt hat. Ich meine, dass wir damals ein Dokument des Bundesamtes für Justiz auf dem Tisch hatten, in dem es die Verfassungskonformität des Solarexpresses bestätigt hat. In der Presse und in der Politik gab es dann heftige Diskussionen darüber. Wir haben ein Problem bei der Verfassungsgerichtsbarkeit: Sie lässt sich beurteilen, aber sie lässt sich nicht messen. Es gibt keinen Massstab, der uns hilft, die Verfassungsmässigkeit festzustellen. Es steckt immer auch ein Ermessen und eine politische Wertung darin. Es ist kein Glanzstück, das wir verbrochen haben, das gebe ich zu. Aber ich versuche noch etwas Positives zu finden. Dem Be-

schluss der Bundesversammlung lag die Erkenntnis zugrunde, dass wenn wir mit neuen erneuerbaren Energien innert einigermassen kurzer Frist Stromlücken füllen wollen, das nicht mit Solarpanels im Mittelland tun können. Wir müssen in höhere Lagen gehen, dort, wo der Wirkungsgrad besser ist. Man hat bewusst versucht, alpine Solaranlagen zu forcieren, in der Hoffnung, dass diese dann auch relativ rasch realisiert werden können. Schlecht war, dass wir uns zu wenig gefragt haben, wie die Elektrizität transportiert wird und wie das Ganze technisch umsetzbar ist, auch mit Blick auf Wind und Schnee. Das Positive ist, dass bei der Bevölkerung angekommen ist, dass es vorwärtsgehen muss. Die Photovoltaik kann dabei einen wichtigen Beitrag leisten. In diesem Sinne wurde materiell eine wichtige Botschaft transportiert.

Beat Flach: Zu Herrn Nationalrat Fluri möchte ich hier öffentlich bekunden, dass Sie uns im Nationalrat auch als verfassungsrechtliches Gewissen sehr fehlen werden. Wir sind zwar 246 Verfassungshüter, aber der Solarexpress hat tatsächlich gezeigt, dass wir auch bereit sind, nahe an die mögliche Verfassungsmässigkeit zu gehen, um ein Zeichen zu setzen. Wir haben das beim Windexpress, meiner Meinung nach, wesentlich besser gemacht. Hier läuft noch die Referendumsfrist bis Anfang Oktober. Es gibt auch die andere Seite. Ich denke an die Ehe für alle, wo Angela Merkel einfach gesagt hat, dass das eingeführt wird. Am übernächsten Tag konnten gleichgeschlechtliche Paare auf dem Standesamt heiraten. Wir in der Schweiz haben sieben Jahre gebraucht, um herauszufinden, was da alles noch daran hängt. Und wir haben immer noch nicht alles gelöst. Es ist für Betroffene schwer verständlich, warum sie sieben Jahre warten müssen für etwas so Profanes.

Daniel Fässler: Wenn die Ehe für alle als positives Beispiel für die Verfassungsmässigkeit genannt wird, was Beat Flach nicht getan hat, muss ich noch einen kurzen Input einbringen. Ich bin überzeugt, dass das, was dort beschlossen wurde, verfassungswidrig ist, soweit es um den Einsatz der künstlichen Befruchtung geht. Herr Nationalrat Fluri zeigt mir mit seinem Nicken an, dass er meine Meinung teilt. Dort wurde aus politischen Gründen darauf verzichtet, das dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Man wollte das Volk nicht befragen.

David Jenny: Als einfacher Kantonsparlamentarier stelle ich fest, dass ich froh bin, dass ich zuerst vom Bundesverwaltungsgericht und dann auch von Lausanne manchmal kontrolliert werden kann. Das hat mir jedoch im Fall der Primaten-Initiative auch nicht so gefallen. Auch das Bundesgericht kann irren, aber diesen Irrtum müssen wir dann hinnehmen.

Felix Uhlmann: Ich habe mir auch schon den Witz überlegt, ob ich sagen soll, dass wir mittels Initiative in Basel-Stadt alle Autos verbieten sollen. Das wäre wahrscheinlich vor Bundesgericht auch gültig. Wir haben noch Zeit für eine letzte Frage.

Philippe Schultheiss, Präsident Kirchgemeindeparlament Stadt Zürich: Mit Blick auf das Tagungsthema der Beschleunigung hört man häufig, dass der Stress bei Parlamentsmitgliedern zunimmt. Meine Frage: Wo finden Sie die Ruhe und Reflexionsräume, damit nicht nur schnelle, sondern auch gute Entscheide zustande kommen?

David Jenny: Ich bin Mitglied in der Justiz- und Sicherheitskommission in Basel-Stadt, die sich mit dem neuen Gleichstellungsgesetz beschäftigt. Wir haben etwa 20 Sitzungen hinter uns. Wir hoffen, dass wir genügend Reflexion aufgebracht haben,

um dem Parlament etwas vorzuschlagen, das dann auch breit verdaulich ist.

Daniel Fässler: Zwei Kurzantworten, die ich zusammenhängen kann: Bei mir ist es Appenzell Innerrhoden, das mir hilft, zur Ruhe zu kommen. Erstens bin ich dort weit weg von Bundesbern und zweitens habe ich drei Stunden Reisezeit nach Bern. Ich habe auf dem Hin- und Rückweg viel Zeit, zur Ruhe zu kommen.

Beat Flach: Ich bin etwas näher an Bern. Ich habe diese Zeit nicht dazwischen. Ich tanke die Batterie auf, wenn ich auf der Aare mit dem Kanu paddle.

Felix Uhlmann: Ich möchte das Podium abschliessen mit einem Zitat, das ich heute Morgen wieder gefunden habe. Ich werde sie mit Interpretationen – auch religionswissenschaftlicher Natur – verschonen. Das Zitat lautet – und das sollte uns nicht vom Apéro abhalten: «Schaffen und Streben ist Gottes Gebot; Arbeit ist Leben, Nichtstun ist Tod.»