



Beim Covid-19-Gesetz delegierte die Bundesversammlung die Gesetzgebung an den Bundesrat. BALLY/KEYSTONE

Covid-19-Gesetz: Der Bundesrat kann, kann, kann . . .

Mit dem Covid-19-Gesetz hat der Bundesrat von der Bundesversammlung ein Kompetenzgeschenk angenommen. Die Vorlage ist ein weiterhin verfassungswidriges Vorhaben. Gastkommentar von Andreas Kley

Gegenstand der Abstimmung ist das «Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie». Dabei fällt der inhaltsarme Gesetzstitel auf. Der Titel ist pleonastisch, denn was sollte ein Bundesgesetz anderes tun, als gesetzliche Grundlagen zu schaffen? Zudem muss ein Gesetz mehr leisten, als nur Verordnungen abzustützen.

Damit ist die Besonderheit angesprochen: Das Bundesgesetz will gar nicht – obwohl man das von jedem Gesetz erwartet – einen bestimmten Regelungsbereich gestalten. Es will lediglich gesetzliche Grundlagen für schon bestehende (Not-)Verordnungen schaffen. Das zeigt sich verschiedentlich.

Das Gesetz ruft im Ingress die ungewöhnlich hohe Zahl von 16 Bundeskompetenzen an, mit denen es sich verfassungsmässig legitimieren will. Diese 16 Bundeskompetenzen lassen einen umfangreichen Erlass erwarten, der sich mit vielen Materien beschäftigt. Das ist nicht der Fall. Die 34 Gesetzesartikel bilden ein schmales Gesetz. Der Ingress des Covid-19-Gesetzes zeigt, dass es ein Kompetenzpaket schnürt. Die Bundesversammlung legt dieses Kompetenzpaket in die Hände des Bundesrates. Im Gesetz heisst es immer wieder «Der Bundesrat kann, kann, kann . . .».

Der Bundesrat hat das Kompetenzgeschenk angenommen, indem er am 7. Oktober 2020 die «Verordnung über die Abstützung der Covid-19-Verordnungen auf das Covid-19-Gesetz» erliess. Im Ingress bestehender Covid-19-Verordnungen strich er die Erwähnung von Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung («Notrecht») und ersetzte sie durch das Covid-19-Gesetz als neue Kompetenzgrundlage.

Anschliessend erliess er gestützt auf dieses Gesetz zusätzliche (Abfederungs- und Eingriffs-) Covid-19-Verordnungen. Parlament und Bundesrat benützen die folgende Legitimationskette: 16 Verfassungsbestimmungen stützen das Covid-19-Gesetz, dieses wiederum hebt diese Kompetenzen hervor, ohne eigene Sachregelungen zu treffen, und überträgt die jeweilige Sachzuständigkeit auf den Bundesrat.

Der seltsame Gesetzstitel zeigt nicht nur einen juristischen Formalismus an, sondern offenbart ein undemokratisches Vorhaben. Die Bundesverfassung schreibt in Art. 164 den sachlichen Mindestinhalt von Gesetzen vor. Nach diesem Gebot sind «alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen», und als Beispiele werden die grundlegenden Bestimmungen über «die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte» oder die Festlegung der «Rechte und Pflichten von Personen» genannt.

Die Bundesversammlung ist verpflichtet, diese Regeln selbst aufzustellen. Sie darf diese Arbeit nicht auf den Bundesrat übertragen. Die Bundesgesetze dürfen keine inhaltsarmen Blankettgesetze sein.

Die Vorschrift von Art. 164 sichert die Demokratie: Es ist das vom Stimmvolk gewählte Parlament, das die wichtigen Gesetzesinhalte diskutiert, ausarbeitet und verabschiedet. Anschliessend unterstehen diese Normen dem Referendum. Das Covid-19-Gesetz gestattet es, den demokratischen Weg erheblich abzukürzen. Es überspringt

Das Gesetz übergeht den Verfassungsgeber und damit Volk und Stände.

die Bundesversammlung und damit die Referendumsdemokratie.

Das Covid-19-Gesetz verletzt ferner Art. 185 der Bundesverfassung über die verfassungsunmittelbaren Verordnungen. Diese stehen im Rahmen der Bundesverfassung und unter begrenzenden Voraussetzungen dem Bundesrat zu. Die Bundesversammlung ist nicht befugt, diese Bestimmung mit einem blossen Bundesgesetz zu erweitern, vielmehr bedürfte dies einer Verfassungsrevision.

Das Gesetz übergeht den Verfassungsgeber und damit Volk und Stände. Der Titel des Covid-19-Gesetzes dokumentiert ein substanzielles Versagen der Bundesversammlung. Sie nimmt ihre Kernaufgabe, die Gesetzgebung, nicht ernst. Das demokratisch gewählte höchste Organ des Bundes hat mit dem Covid-19-Gesetz und seinen Änderungen zwei wichtige Artikel der Bundesverfassung missachtet und die schweizerische Demokratie grob beschädigt.

Die Demokratie gibt den Stimmbürgern politische Rechte, die sich in Wahlen und Abstimmungen materialisieren. Die demokratische Staatsform benötigt verlässliche und faire Verfahrensregeln, welche die Verfassung festlegt. Diese hat «das Volk in Zeiten kühler Überlegung angenommen», und die Verfassung verkörpert dadurch «Freiheit und Selbstbeherrschung». In «Augenblicken der Übereilung und der Erregung» bilden diese Maximen eine feste Leitlinie (James Bryce).

Die demokratischen Verfahrensregeln erfordern Zeit für Debatten und schützen die «Schwachen gegen die Starken». Dadurch halten sie «den einen auf und lassen dem andern Zeit zur Besinnung» (Alexis de Tocqueville). Es ist notwendig, die Mehrheit der Parlamentarier an diese demokratischen Grundsätze zu erinnern.

Andreas Kley ist Professor für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich.

In der Pflege herrscht Personalmangel. Über 10 000 Stellen sind in der Schweiz unbesetzt. Das sollte eigentlich ein Anreiz sein, die Arbeitsbedingungen bei Pflegeberufen attraktiver zu gestalten und die Löhne zu verbessern. Doch nichts dergleichen geschieht. Die in der Pflege tätigen Menschen beklagen sich nach wie vor über Stress, Überlastung und schlechte Bezahlung. Nicht überraschend verlassen deshalb vier von zehn Pflegenden ihren Beruf frühzeitig. Ein Missstand, der nach einer Lösung ruft.

Die Pflegeinitiative, die am 28. November zur Abstimmung kommt, will diesem Missstand ein Ende bereiten. Ein wesentlicher Bestandteil der Forderungen ist eine Verbesserung der Ausbildung. Die Pflegeinitiative und insbesondere der Gegenvorschlag setzen auf eine Bildungsoffensive, wofür Bund und Kantone eine knappe Milliarde Franken aufwerfen sollen. Ziel ist es, dadurch die Einkommen der Pflegenden zu verbessern, um sie so länger im Beruf zu halten und die Qualität in der Pflege zu verbessern. Doch funktioniert das tatsächlich?

Stellen wir uns einmal die Frage, warum die in der Pflege bezahlten Löhne tief bleiben, obwohl es in der Schweiz schon seit längerem zu wenig Personal gibt. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe. Der erste Grund ist die Möglichkeit, Pflegekräfte dank der Personenfreizügigkeit aus verschiedenen EU-Ländern zu rekrutieren. Im Vergleich zu den dort bezahlten Löhnen ist die Bezahlung in der Schweiz nach wie vor attraktiv.

Zudem sind die Anforderungen an die Qualifikation für direkt in der Pflege tätige Ausländerinnen und Ausländer eher gering, was den Einstieg zusätzlich erleichtert. So sind gemäss dem Zentralen Migrationsinformationssystem (Zemis) seit 2009 pro Jahr konstant zwischen 2000 und 3000 Pflegefachkräfte in die Schweiz eingewandert. Zwar gab es jeweils auch wieder Abwanderungen, aber es verblieb in den meisten Jahren ein positiver Wanderungssaldo von mehr als tausend Pflegefachkräften.

Ausbildungsoffensive führt nicht zu besseren Bedingungen in der Pflege

Die Forderung der Pflegeinitiative dürfte einzig zu mehr Bürokratie und steigenden Gesundheitskosten führen. Gastkommentar von Mathias Binswanger

Der zweite Grund sind die starren Lohnsysteme vieler Pflegeinstitutionen und Spitäler. Pflegefachkräfte bekommen zwar in den ersten Jahren ihrer Anstellung im Normalfall eine von Jahr zu Jahr steigende Entlohnung. Aber diese Anstiege sind gering und erreichen bald einmal ein Maximum, auf dem sie dann für den Rest des Berufslebens bleiben. Das ist keine motivierende Perspektive, die zu langem Bleiben am Arbeitsort motiviert.

Werden die eben angesprochenen Probleme durch bessere Ausbildung gelöst? Leider nein. Bessere Ausbildung führt vor allem dazu, dass die dann höher Ausgebildeten nicht mehr an der Pflegefront

tätig sind. Stattdessen werden aus ihnen Pflegefachwissenschaftlerinnen mit Bachelor- oder Masterabschluss, die auch wesentlich bessere Löhne erhalten. Doch der Lohn für die Pflegehelferin oder die Pflegefachkraft bleibt gering, denn die Konkurrenz aus dem Ausland und die starren Lohnsysteme bleiben ebenfalls.

Die ständige Ausdehnung der Qualifikationen führt so zu einer Verteuerung der Pflege, weil dem steigenden Anteil an besser qualifizierten Arbeitskräften höhere Löhne bezahlt werden. Umso grösser wird aber der Lohndruck bei den weniger qualifizierten Tätigkeiten, wo man erst recht versucht,

zu sparen und möglichst billige Arbeitskräfte einzustellen. Im Kanton Zürich etwa verdient eine Pflegehelferin 3952 Franken pro Monat und eine Fachperson Gesundheit (FaGe) 4385 Franken; eine Pflegefachwissenschaftlerin mit Masterabschluss verdient hingegen 7548 Franken. Das sind gravierende Lohnunterschiede, welche die Realität im Pflegealltag aufzeigen.

Eine Ausbildungsoffensive kann so schnell zu einem Ausbau der Gesundheitsbürokratie und steigenden Gesundheitskosten führen, während sich die Situation in der Pflege selbst gar nicht verbessert. Eine echte Verbesserung gelingt nur, wenn man auch praktische Qualifikationsmöglichkeiten für diejenigen schafft, die weiterhin an der Pflegefront tätig sind.

Das heisst, Pflegehelferinnen und Pflegefachfrauen, die sich in ihrem Beruf über längere Zeit bewährt haben, sollten ebenfalls die Möglichkeit erhalten, durch gute Arbeit bessere Löhne zu erzielen. Dazu braucht es aber eine Überarbeitung der starren Lohnsysteme in vielen Institutionen.

Die Ausführungen in diesem Beitrag sollen nicht als ein Plädoyer gegen die Pflegeinitiative verstanden werden. Ganz im Gegenteil. Aber eine einseitige Fokussierung auf bessere Ausbildung führt nicht zur erhofften Steigerung der Attraktivität von Pflegeberufen. Dazu braucht es weitere Anstrengungen. Neben den schon erwähnten praktischen Qualifikationsmöglichkeiten müssen vor allem auch die existierenden Abrechnungssysteme in Pflegeinstitutionen (in Spitälern DRG) überdacht werden. Diese verursachen oft ein knallhartes Zeitdiktat und damit Stress im Pflegealltag. Der damit verbundene Mangel an Zeit für die Patienten schadet der Qualität in der Pflege und demotiviert Pflegerinnen und Pfleger.

Mathias Binswanger ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Nordwestschweiz.