

Notverordnungen des Bundesrates und Mitwirkung des Bundesparlamentes

Maturaarbeit von Luisa Caldelari

Klasse 25Gb; Maturajahrgang 2025

Betreuende Lehrpersonen: Sabina Kramer und Sean Schwegler
Gymnasium Neufeld, Abteilung Geistes- und Humanwissenschaften
Fach Wirtschaft und Recht

Abstract

In den vergangenen Jahren gab es verschiedene Krisensituationen, die es aus zeitlichen Gründen nicht erlaubten, Erlasse oder Massnahmen im Rahmen der normalen Verfahren vorzusehen. Der Bundesrat musste deshalb verschiedentlich mit sogenannten Notverordnungen handeln. Das sind Verordnungen, die er in Notlagen direkt selber gestützt auf die Verfassung erlassen darf. Der Einsatz von Notrecht ermöglicht es zwar, dass der Staat handlungsfähig bleibt, allerdings können Parlament und Stimmvolk nicht wie üblich miteinbezogen werden.

Mit der vorliegenden Arbeit wurde untersucht, wie oft der Bundesrat seit 2000 Notrecht einsetzte und inwiefern das Bundesparlament mitwirken konnte. Ziel war herauszufinden, ob und allenfalls wie sich die Mitsprachemöglichkeiten des Bundesparlamentes zu Notverordnungen des Bundesrates seither genau entwickelt haben.

Anhand von Büchern und weiterer Literatur konnte ich mir zunächst einen theoretischen Überblick zum Thema verschaffen. Der Schwerpunkt meiner Arbeit lag sodann darauf, die konkreten Fälle herauszufinden, in welchen der Bundesrat mit Notverordnungen handelte, und anhand des Parlamentsgesetzes des Bundes jeweils zu überprüfen, inwiefern das Bundesparlament Anpassungen bezüglich Mitwirkung vorgenommen hat. Dies führte zu aussagekräftigen Resultaten. Diese habe ich noch mit einem Interview mit einer Expertin abgerundet.

Als Erkenntnis der Arbeit kann festgestellt werden, dass der Bundesrat im untersuchten Zeitraum (2000 bis 2024) vermehrt Notverordnungen erliess. Das Bundesparlament blieb allerdings nicht untätig und hat als Reaktion darauf seine Mitwirkungsmöglichkeiten zu Notverordnungen schrittweise ausgebaut.

Vorwort

«Dass der Bundesrat zur Rettung der CS handeln musste, steht wohl ausser ernsthaftem Zweifel. Das Parlament muss aber inskünftig beim Erlass von Notrecht stärker eingebunden werden.»

Lienhard (2023)

Im Frühling 2023, als ich mir Überlegungen machte, in welchem Fach und zu welchem Thema ich meine Maturaarbeit verfassen möchte, überschlugen sich aufgrund der Übernahme der CS durch die UBS die Ereignisse. Der Bundesrat musste innert kurzer Zeit schon wieder mit Notrecht handeln. Mir waren die Ereignisse vom Frühling 2020 mit Schulschliessungen und weiteren einschneidenden Massnahmen während der Corona-Zeit noch bestens in Erinnerung. Mich interessierte deshalb, wann und warum zu Notrecht gegriffen und inwiefern das Parlament bei solchen Entscheiden miteinbezogen wird. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass in Zukunft erneut eine Krise eintritt, dürfte das Thema weiterhin aktuell bleiben.

Bei der vorliegenden Arbeit konnte ich auf die Unterstützung verschiedenster Personen zählen, denen ich hiermit bestens danken möchte, insbesondere:

- Frau MSc BA Sabina Kramer und Herrn MSc BA Sean Schwegler – meinen betreuenden Lehrpersonen für die Maturaarbeit und Lehrkräfte für Wirtschaft und Recht am Gymnasium Neufeld – für ihre grosse Unterstützung, sei es zu inhaltlichen als auch zu formalen Fragen (z.B. Leitfaden Verfassen Maturaarbeit 2024; Richtlinien zum Zitieren in Anlehnung an APA-Style),
- Frau Dr. phil. hist. Ruth Lüthi, stellvertretende Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, für ihre Bereitschaft, als Expertin für ein Interview zur Verfügung zu stehen,
- den Mitarbeitenden der juristischen Bibliothek der Universität Bern für ihre Unterstützung bei der Suche nach Literatur und Materialien.

Bern, im Oktober 2024

Luisa Caldelari

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Abgrenzungen	1
1.2.1	Notverordnungen des Bundesrates nach BV Artikel 185, nicht Notverfügungen oder Notverordnungen des Bundesparlamentes	1
1.2.2	Notverordnungen, nicht Notkredite (dringliche Finanzbeschlüsse)	2
1.2.3	Notverordnungen, nicht dringliche Bundesgesetze	3
1.2.4	Notverordnungen auf Stufe Bund, nicht von Kantonen	3
1.2.5	Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesparlamentes, nicht andere Fragen zum Notrecht (wie Inhalt oder Rechtsschutz)	3
1.2.6	Notverordnungen seit 1. Januar 2000	4
2	Notrecht im Allgemeinen und Notverordnungen im Speziellen	5
2.1	Extrakonstitutionelles Notrecht	5
2.1.1	Vollmachten Bundesversammlung für Bundesrat 1914 (1. Weltkrieg)	6
2.1.2	Vollmachten Bundesversammlung für Bundesrat 1939 (2. Weltkrieg)	6
2.2	Intrakonstitutionelles Notrecht	7
2.3	Notverordnungen des Bundesrates im Speziellen	8
3	Methoden	9
4	Praxisfälle von Notverordnungen beim Bund seit 2000	10
4.1	Verbot von «Al-Qaïda» 2001	10
4.1.1	Verordnung über Massnahmen gegen die Gruppierung «Al-Qaïda» und verwandte Organisationen vom 7.11.2001	10
4.1.2	Reaktion Parlament	11
4.2	UBS-Rettung 2008	11
4.2.1	Verordnung über die Rekapitalisierung der UBS AG vom 15.10.2008	11
4.2.2	Reaktion Parlament	11
4.3	Bekämpfung Corona-Virus 2020	12
4.3.1	Vielzahl von Verordnungen, insb. Verordnung 2 und 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13.3.2020 und 19.6.2020	12
4.3.2	Reaktion Parlament	13

4.4	Rettungsschirm Stromwirtschaft 2022	14
4.4.1	Verordnung über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft (FiREVO) vom 5.9.2022.....	14
4.4.2	Reaktion Parlament.....	15
4.5	CS-Übernahme durch UBS 2023	15
4.5.1	Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken vom 16.3.2023.....	15
4.5.2	Reaktion Parlament.....	15
5	Diskussion und Erkenntnisse	17
5.1	Einsatz von Notverordnungen	17
5.2	Revisionsschub nach UBS-Rettung 2010.....	17
5.3	Revisionsschub nach «Corona-Massnahmen» 2023	17
5.4	Revision nach CS-Fall?	18
5.5	Zusammenfassung	18
6	Schlusswort	20
	Literaturverzeichnis	I
	Rechtsquellenverzeichnis und Bundesgerichtsentscheide	III
	Materialienverzeichnis.....	V
	Abkürzungsverzeichnis.....	VII
	Anhang (Interview)	IX
	Selbständigkeitserklärung Maturaarbeit.....	XX

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Seit 2000 kam es mehrmals zu Krisen, in denen schnell gehandelt werden musste, um die Krisensituation zu bewältigen. Der Bundesrat erliess dazu Notverordnungen, um das Nötigste zu regeln. Der Einsatz von Notrecht stärkt allerdings die Macht des Bundesrates auf Kosten des Bundesparlamentes, was problematisch ist, weil wichtige Normen grundsätzlich vom Parlament zu erlassen sind, als das vom Volk gewählte Staatsorgan. Deshalb ist es wichtig, dass das Parlament auch in Krisensituationen soweit möglich mitwirken kann. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates stellte dazu 2010 insbesondere Folgendes fest:

«Die Bundesverfassung (BV) sieht vor, dass die Bundesversammlung für den Erlass von Gesetzen und für die Beschlussfassung über die Ausgaben des Bundes zuständig ist. Der Bundesrat darf in der Regel nur auf der Grundlage eines Gesetzes Verordnungsrecht erlassen oder Ausgaben tätigen. Die Bundesverfassung ermächtigt den Bundesrat, in ausserordentlichen Lagen unter bestimmten Voraussetzungen Verordnungen und Verfügungen ohne Grundlage in einem Bundesgesetz zu erlassen und Ausgaben ohne vorgängige Bewilligung durch die Bundesversammlung zu tätigen. Die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten durch den Bundesrat hat in den letzten Jahren in einigen Fällen [...] zu Kritik Anlass gegeben. Ob berechtigt oder nicht, diese Kritik stellt die demokratische Legitimation staatlichen Handelns und damit die Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen in Frage. [...] Demokratie und Rechtsstaat verlangen [...], dass die normale demokratische Kompetenzordnung so rasch wie möglich wieder hergestellt wird.»¹

Gewisse Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesparlamentes gab es schon seit Langem. Mit der vorliegenden Arbeit habe ich analysiert, wie sich die Mitsprachemöglichkeiten des Bundesparlamentes zu Notverordnungen des Bundesrates im Laufe der Zeit entwickelt haben.

Bevor diese Forschungsfrage im Detail vertieft wird, muss das Thema in verschiedener Hinsicht abgegrenzt werden (Ziffer 1.2). Im Kapitel 2 geht es sodann um Notrecht im Allgemeinen und Notverordnungen im Speziellen. Kapitel 3 beschreibt die für die Arbeit angewendeten Methoden. Der Schwerpunkt der Arbeit wird in Kapitel 4 den konkreten Fällen aus der Praxis gewidmet. Die Diskussion der Forschungsergebnisse sowie die Erkenntnisse aus der Arbeit werden in Kapitel 5 vorgestellt. Kapitel 6 umfasst das Schlusswort.

1.2 Abgrenzungen

1.2.1 Notverordnungen des Bundesrates nach BV Artikel 185, nicht Notverfügungen oder Notverordnungen des Bundesparlamentes

Bei der vorliegenden Arbeit geht es um die Frage der Mitwirkung der Bundesversammlung bei Notverordnungen des Bundesrates. Untersucht werden folglich einzig «Verordnungen» des Bundesrates, und

¹ Bericht SPK-N (2010, S. 1564).

zwar im Wesentlichen solche nach BV Artikel 185 Absatz 3 betreffend die Sicherheit der Schweiz (vgl. im Detail hinten, Ziffer 2.3). Verordnungen enthalten generell-abstrakte Normen, das heisst, sie umfassen in der Regel Bestimmungen für eine Vielzahl von Personen und für verschiedene Sachverhalte (Tschannen, Müller, und Kern, 2022).

Der Bundesrat kann auch Notverordnungen in Bezug zum Ausland erlassen (BV Art. 184 Abs. 3). Diese umfassen meist nur einen sehr eingeschränkten Sachverhalt, weshalb sie nicht weiter geprüft wurden (vgl. dazu aber noch Ziffer 2.3).²

BV Artikel 184 Absatz 3 und BV Artikel 185 Absatz 3 ermächtigen den Bundesrat auch noch dazu, «Verfügungen» zu erlassen (sogenannte Notverfügungen / Notbeschlüsse). Diese betreffen Anordnungen in einem Einzelfall (Tschannen et al., 2022), stellen keine Notverordnungen dar und sind aus diesem Grund nicht Gegenstand dieser Arbeit.³

Ebenso wenig untersucht diese Arbeit Notverordnungen des Parlamentes. Diese sind beim Bund zwar möglich (vgl. BV Art. 173 Abs. 1 Bst. c), in der Praxis aber kaum von Bedeutung,⁴ weil dringliche Gesetze als ausreichend aufgefasst werden, da sie vom Parlament ebenfalls schnell erlassen werden können und dringliche Gesetze die Mitsprache des Volkes nicht ausschliessen (Bundesrat Notrecht, 2024; vgl. zu dringlichen Gesetzen Ziffer 1.2.3). Zudem stellt sich hier die Frage der Mitwirkung gar nicht, da sie eben vom Parlament selbst erlassen werden.

1.2.2 Notverordnungen, nicht Notkredite (dringliche Finanzbeschlüsse)

Damit Notverordnungen wirken, sind oft auch finanzielle Mittel nötig. Zeitlich reicht es manchmal aber nicht, dass die zuständigen Behörden diese rechtzeitig beschliessen können. Bei Dringlichkeit sieht das Finanzhaushaltsgesetz des Bundes deshalb besondere Möglichkeiten vor: Einerseits kann der Bundesrat, falls Ausgaben nicht aufgeschoben werden können, nach vorgängiger Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel), die nötigen Ausgaben bereits bewilligen (FHG Art. 28 Abs. 1 für sogenannte «Verpflichtungskredite», FHG Art. 34 Abs. 1 für sogenannte «Nachtragskredite»)⁵ Andererseits muss der Bundesrat solche Ausgaben nachträglich von der Bundesversammlung genehmigen lassen (FHG Art. 28 Abs. 2, FHG Art. 34 Abs. 2). Solche dringlichen Finanzbeschlüsse sind

² Beispielsweise sperrte der Bundesrat nach BV Art. 184 Abs. 3 verschiedentlich Vermögenswerte ausländischer Personen: 2011 betreffend die ehemaligen Präsidenten Ben Ali [Tunesien], Mubarak [Ägypten] und Gaddafi [Libyen], 2014 betreffend Janukowitsch [Ukraine] (Bundesrat Notrecht, 2024). Für weitere Beispiele vgl. Bundesrat Notrecht, 2024.

³ Ein Beispiel einer Notverfügung stellt der Fall Tinner dar: Gestützt auf BV Art. 184 Abs. 3 und BV Art. 185 Abs. 3 beschloss der Bundesrat am 14.11.2007 eine Aktenvernichtung von Kernwaffenplänen, die im Rahmen eines Strafverfahrens gegen Angehörige der Familie Tinner, welche mit einem pakistanischen Atombombenbauer zusammenarbeitete, beschlagnahmt worden waren. Die Vernichtung sollte verhindern, dass die Pläne in unbefugte Hände fallen könnten und so die internationale Sicherheit gefährden würden. Der Bundesrat nahm damit aber auch die Einstellung eines Strafverfahrens gegen die Tinner in Kauf (GPDel Tinner, 2009).

⁴ Die Bundesversammlung erliess beispielsweise im Dezember 2011 eine Notverordnung bezüglich eines Verbots der Gruppierung «Al-Qaïda» (NV-AQ-2; für Details siehe Ziffer 4.1).

⁵ Die FinDel besteht aus je drei Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates. Ihr obliegt die Überwachung des Finanzhaushaltes der Eidgenossenschaft (ParlG Art. 51).

grundsätzlich nicht Gegenstand dieser Arbeit,⁶ weil sie zwar Dringlichkeit, nicht aber eine eigentliche Notlage voraussetzen. Wie erwähnt handelt es sich dabei zudem um Beschlüsse und nicht um Verordnungen (Saxer & Brunner, 2023; Wikipedia Notrecht).⁷

1.2.3 Notverordnungen, nicht dringliche Bundesgesetze

Bei Dringlichkeit kann das Bundesparlament Gesetze sofort in Kraft setzen. Dies ist der Fall, wenn ein Bundesgesetz «keinen [zeitlichen] Aufschub duldet». Ein solches Gesetz ist zu befristen (BV Art. 165 Abs. 1). Dringliche Gesetze sind nicht Gegenstand dieser Arbeit, weil für sie zwar Dringlichkeit, aber keine eigentliche Notlage vorausgesetzt wird. Sie werden grundsätzlich wie ein normales Gesetz erlassen, treten aber sofort in Kraft. Die Referendumsmöglichkeit bleibt bestehen.⁸ Es handelt sich aus diesen Gründen nicht um Notrecht (Rusch & Waldmann, 2024; Saxer & Brunner, 2023; Wikipedia Notrecht).

1.2.4 Notverordnungen auf Stufe Bund, nicht von Kantonen

In den meisten Kantonen können Kantonsregierungen ebenfalls Notverordnungen erlassen, wovon während der Corona-Zeit oft Gebrauch gemacht worden ist (Rusch & Waldmann, 2024).⁹ Die kantonale Ebene ist aber nicht Gegenstand dieser Arbeit.

1.2.5 Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesparlamentes, nicht andere Fragen zum Notrecht (wie Inhalt oder Rechtsschutz)

Notverordnungen und Notverfügungen gemäss BV Artikel 185 Absatz 3 können vom Bundesrat erlassen werden, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen». Die vorliegende Arbeit befasst sich nicht mit den genauen Aspekten dieser Vorgaben, beispielsweise was man unter «öffentlicher Ordnung» oder «innere oder äussere Sicherheit» versteht [sogenannte Schutzgüter] oder was «unmittelbar drohend» bedeutet [sogenannte sachliche und zeitliche Dringlichkeit] (Saxer & Brunner, 2023). Denn diese Aspekte betreffen nicht die Frage der Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesparlamentes.

Sodann können Notverordnungen des Bundesrates oder des Bundesparlamentes als solche beim Bundesgericht nicht direkt angefochten werden (BV Art. 189 Abs. 4). Unter Umständen kann aber in einem konkreten Fall, bei Anwendung einer Notverordnungsbestimmung, Beschwerde geführt werden (Saxer & Brunner, 2023). Eine genaue Untersuchung solcher Justizfragen würde den Rahmen dieser Arbeit

⁶ Da dringliche Finanzbeschlüsse aber manchmal in engem Zusammenhang mit Notverordnungen stehen, wird nötigenfalls darauf Bezug genommen.

⁷ Ein Beispiel eines dringlichen Finanzbeschlusses stellt der Fall Swissair dar: 2001 ging dieser Fluggesellschaft das Geld aus. Sie konnte nicht einmal mehr Treibstoff kaufen, sodass am 2. Oktober 2001 alle Flugzeuge am Boden blieben (Grounding). Der Bund bewilligte im Oktober und November 2011 gestützt auf das Luftfahrtgesetz rasch finanzielle Unterstützung zur vorläufigen Weiterführung der Swissair-Flüge und der Gründung einer neuen Fluggesellschaft, der Swiss (Blick Swissair; Kley, 2015).

⁸ Allerdings erfolgt ein allfälliges Referendum erst später, vgl. für Details BV Art. 165 Abs. 2 und 3.

⁹ Beispielsweise beschränkte der Regierungsrat des Kantons Bern die Anzahl Teilnehmende für Kundgebungen auf 15 Personen (später fünf, dann wieder 15), und der Regierungsrat des Kantons Uri beschränkte solches auf 300 Personen. Das Bundesgericht erachtete die Berner Regelung für unzulässig, die Urner Regelung war hingegen in Ordnung (vgl. BGE-BE; BGE-UR).

sprengen, weshalb dies weggelassen wird. Zudem ginge es dabei um die Rolle der Judikative, die vorliegende Arbeit befasst sich hingegen mit den Möglichkeiten des Parlamentes (Legislative).

1.2.6 Notverordnungen seit 1. Januar 2000

Schliesslich untersucht die vorliegende Arbeit einzig Notverordnungen des Bundesrates seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000.¹⁰ Es gibt im Übrigen noch keine Datenbank, welche die Notverordnungen des Bundes erfasst. Dies soll sich künftig aber ändern (Bundesrat Notrecht, 2024).

¹⁰ Ein Beispiel einer früheren Notverordnung ist ein vom Bundesrat 1948 verordnetes Verbot von politischen Reden durch ausländische Personen: «Ausländer, die keiner Niederlassungsbewilligung [besaßen, durften] an Versammlungen nur mit besonderer Bewilligung über ein politisches Thema reden». Sie sollten sich jeder Einmischung in innerschweizerische politische Angelegenheiten enthalten. Es handelte sich um eine Notverordnung in Bezug zum Ausland (BV Art. 184 Abs. 3, vgl. BRB-1948).

2 Notrecht im Allgemeinen und Notverordnungen im Speziellen

Das Handeln des Staates in der Schweiz und in anderen Rechtsstaaten hat in bestimmten Formen und Verfahren zu erfolgen. Zur Rechtsstaatlichkeit gehört insbesondere, dass auf Grundlage von Verfassung und Gesetzen gehandelt wird (BV Art. 5 Abs. 1). Die wichtigsten Erlasse und Beschlüsse sind vom Parlament zu beschliessen, welches das Volk vertritt. Und in der Schweiz kann das Volk über Gesetze abstimmen (Referendumsrecht), wie in anderem Zusammenhang schon kurz erwähnt (Ziffer 1.2.3). Solche demokratische Verfahren brauchen jedoch viel Zeit. Das heisst, dass wenn es sehr eilt und eine akute Krisensituation besteht, es nicht möglich ist, nach diesen normalen Verfahren vorzugehen (Bundesrat Notrecht, 2024; Wikipedia Notrecht). In solchen Fällen kann Notrecht genutzt werden, um die Handlungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass der Begriff Notrecht «im geschriebenen schweizerischen Recht [zwar] nicht» vorkommt (Wikipedia Notrecht), er sich aber in Lehre und Praxis so durchgesetzt hat (Rusch & Waldmann, 2024; Bundesrat Notrecht, 2024).

Im 20. Jahrhundert verstand man darunter noch sogenanntes extrakonstitutionelles Notrecht. Zwischenzeitlich meint man mit Notrecht intrakonstitutionelles Notrecht (Rusch & Waldmann, 2024; Saxer & Brunner, 2023; Wikipedia Notrecht; mehr dazu gleich nachfolgend).

2.1 Extrakonstitutionelles Notrecht

Extrakonstitutionell bedeutet ausserhalb der Konstitution, also ausserhalb der Verfassung. Das heisst, dass dieses Notrecht nicht in der Bundesverfassung geregelt ist und nur, aber immerhin, im Falle eines Staatsnotstandes zum Zuge kommen darf (Saxer & Brunner, 2023). Unter Staatsnotstand versteht man «eine existenzbedrohende Notlage für das ganze Land» (Bundesrat Notrecht, 2024, S. 9), wie z.B. ein Krieg oder bewaffneter Konflikt. Denn die Schweiz muss auch dann handlungsfähig bleiben. Für solche Fälle holt der Bundesrat vorgängig von der Bundesversammlung entsprechende Vollmachten zum Handeln ein. Das von ihm angewandte Notrecht unterbreitet er nachträglich dem Bundesparlament zur Genehmigung (Saxer & Brunner, 2023).¹¹

Nachfolgend werden zwei Beispiele erwähnt, bei welchen das Parlament (extrakonstitutionell) dem Bundesrat umfassende Kompetenzen eingeräumt hat (Saxer & Brunner, 2023).¹²

¹¹ Ein Teil der Rechtslehre würde dem Bundesrat sogar «umfassendes Notverordnungsrecht» ohne Vollmachten durch das Parlament zugestehen, falls das Parlament verhindert wäre (vgl. Hinweise in Saxer & Brunner, 2023). Bei Gebrauch von extrakonstitutionellem Notrecht müssen aber gemäss Rechtslehre zumindest gewisse Mindestvorgaben immer eingehalten werden: «Das zwingende Völkerrecht, die notstandsfesten Garantien von Art. 15 Abs. 2 EMRK und Art. 4 Abs. 2 UNO-Pakt II [z.B. Verbot von Folter und Sklaverei] sowie das Kriegsvölkerrecht müssen [...] respektiert werden.» (Saxer & Brunner, 2023, S. 4346).

¹² Es gab noch weitere Fälle, beispielsweise bekam der Bundesrat 1936 von der Bundesversammlung die Befugnis, wirtschaftliche Notmassnahmen zu treffen (vgl. BB-1936).

2.1.1 Vollmachten Bundesversammlung für Bundesrat 1914 (1. Weltkrieg)

Am 3. August 1914, sechs Tage nach Beginn des Ersten Weltkrieges, beschloss das Bundesparlament an einer ausserordentlichen Sitzung, dem Bundesrat umfangreiche Kompetenzen einzuräumen (Vollmachtenbeschluss BB-1914). Gemäss diesem «Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität» erteilte die Bundesversammlung dem Bundesrat «unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Massnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes, erforderlich werden» (BB-1914 Art. 3). Zudem wurde dem Bundesrat «ein unbegrenzter Kredit zur Bestreitung der Ausgaben eingeräumt» (BB-1914 Art. 4). Weiter wurde beschlossen, dass der Bundesrat «der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt über den Gebrauch [der Vollmachten], Rechenschaft abzulegen» hatte (BB-1914 Art. 5). Schliesslich wurde dieser Bundesbeschluss für dringlich erklärt, sofort in Kraft gesetzt (BB-1914 Art. 6) und dem Referendum entzogen (vgl. Kölz, 2004; Saxer & Brunner, 2023; Wikipedia Notrecht).¹³

Der Bundesrat erliess zwischen 1914 und 1919 mehr als 1000 Noterlasse. Dies zeigt eine massive Machtzunahme auf Seite der Exekutive. Das blieb nicht ohne Kritik (vgl. Hinweise bei Kölz, 2004). Bemängelt wurde unter anderem, dass man «dafür [hätte] sorgen sollen, dass eine rechtzeitige Mitwirkung eines parlamentarischen Organs hätte stattfinden können, ehe wichtige Massnahmen des Bundesrates getroffen wurden» (Kölz, 2004, S. 670). Der Bundesrat behielt auch nach dem Krieg gewisse Vollmachten: Neu durfte er Notverordnungen aber nur «ausnahmsweise» einsetzen und nur wenn sie für die «Sicherheit des Landes oder zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes unumgänglich notwendig» waren. Nur einzelne Vollmachtenartikel wurden somit nach Kriegsende aufgehoben, der Rest erst 1925 (Kölz, 2004; Müller, 2009).

2.1.2 Vollmachten Bundesversammlung für Bundesrat 1939 (2. Weltkrieg)

Am 30. August 1939, zwei Tage vor Beginn des Zweiten Weltkrieges, erliess die Bundesversammlung den Beschluss über «Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität». Damit ermächtigte die Bundesversammlung den Bundesrat, «die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen» (BB-1939 Art. 3). Zudem wurde der Bundesrat ermächtigt, die dafür «notwendigen Kredite» zu beschliessen (BB-1939 Art. 4).

Weil verhindert werden sollte, dass der Bundesrat wieder so viel Macht bekam wie im Ersten Weltkrieg, wurde für das Notrecht nicht mehr eine «unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Massnahmen»

¹³ Der Vollmachtenbeschluss enthielt insbesondere auch noch eine Neutralitätserklärung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BB-1914 Art. 1) und ein Truppenaufgebot (BB-1914 Art. 2). Zudem «räumte der Bundesrat mittels Notverordnungen einzelnen Departementen Strafbefugnisse ein, welche unanfechtbar waren. Er errichtete ausserdem beim Volkswirtschaftsdepartement eine Strafkommision mit ebenfalls inappellabler Urteilsgewalt. [...] In einem an die Kantone gerichteten Kreisschreiben berief sich der Bundesrat auf die von ihm vorgenommene 'authentische Interpretation' seiner Vollmachtenbeschlüsse, obwohl eine solche Interpretation der Bundesverfassung fremd ist.» (Kölz, 2004, S. 670).

eingräumt, sondern es wurden nur noch «erforderliche Massnahmen» erlaubt (BB-1939 Art. 3). Zudem konnte der Bundesrat nicht mehr «unbegrenzte Kredite» beschliessen, sondern nur noch «notwendige» (BB-1939 Art. 4). Bemerkenswert ist allerdings, dass der Bundesrat ausführte, er werde sich bei diesen Vollmachten «an die Verfassung und die bestehende Gesetzgebung halten, soweit es möglich ist; aber es [liege] im Sinne der ausserordentlichen Ermächtigung, dass [der Bundesrat] nicht unter allen Umständen an diese Schranken gebunden» sei (Bundesrat Massnahmen, 1939, S. 214).

Weiter wurde der Bundesrat verpflichtet, «jeweils auf die Juni- und die Dezembersession hin über die von ihm in Ausführung dieses Beschlusses getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten.» Zudem wurde geregelt, dass das Bundesparlament «darüber [zu entscheiden hatte], ob die Massnahmen weiter in Kraft bleiben» sollten (BB-1939 Art. 5).¹⁴ Es handelte sich dabei um eine Art nachträgliche Genehmigung von Notrecht des Bundesrates.¹⁵ Ferner musste der Bundesrat ständige Kommissionen beider Räte einbeziehen und ihnen, wenn möglich, «wichtige Massnahmen vor ihrem Erlass» vorlegen (BB-1939 Art. 6).¹⁶ Damit wurde eine vorgängige Konsultation zu Massnahmen vorgesehen. Dem Bundesrat wurden 1939 somit weniger weitgehende Vollmachten eingeräumt als während des Ersten Weltkrieges. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesversammlung wurden gegenüber 1914 ausgebaut.¹⁷

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg dauerte es länger, bis alle Vollmachten aufgehoben wurden. Das erfolgte erst 1952 (Kley HLS).¹⁸

2.2 Intrakonstitutionelles Notrecht

Intrakonstitutionell bedeutet innerhalb der Konstitution, also innerhalb der Verfassung, was heisst, dass dieses Notrecht in der Bundesverfassung geregelt ist. Es darf eingesetzt werden, um «zur Bewältigung ausserordentlicher Situationen in Abweichung von der ordentlichen Zuständigkeits- und Verfahrensordnung Rechtssätze mit Gesetzes- oder gar Verfassungsrang zu erlassen, Ausgaben zu genehmigen oder andere Massnahmen zu treffen» (Rusch & Waldmann, 2024, S. 5). Von Notrecht kann sowohl der Bundesrat als auch die Bundesversammlung Gebrauch machen [vgl. vorne Ziffer 1.2.1 betreffend BV Art. 184 / 185 und BV Art. 173] (Bundesrat Notrecht, 2024).¹⁹

¹⁴ Von dieser Aufhebungsmöglichkeit wurde jedoch nie Gebrauch gemacht (Kölz, 2004).

¹⁵ «Die präventiven Wirkungen des parlamentarischen Genehmigungsrechts dürften [...] erheblich gewesen sein» (Kölz, 2004, S. 773).

¹⁶ Diese vorgängige Konsultation war das Resultat einer Forderung von 1919, als bereits eine rechtzeitige Mitwirkung eines parlamentarischen Organs gefordert worden war (vgl. Hinweise bei Kölz, 2004; sowie Ziffer 2.1.1).

¹⁷ Der Bundesrat war viel vorsichtiger als 1914 und stärkte die Mitwirkung und Kontrolle der Bundesversammlung (Kölz, 2004).

¹⁸ Ähnlich wie nach dem Ersten Weltkrieg war der Bundesrat aber «nur noch ermächtigt, ausnahmsweise zeitlich begrenzte Massnahmen zu treffen, die zur Sicherheit des Landes, zur Wahrung des Kredites und seiner wirtschaftlichen Interessen, sowie zur Sicherung des Lebensunterhaltes unumgänglich notwendig [waren] und wegen ihrer Dringlichkeit nicht auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung getroffen werden» konnten (Kölz, 2004, S. 780).

¹⁹ Vereinzelt werden auch das «Institut der Bundesintervention» (BV Art. 52 Abs. 2 [ausnahmsweise Wiederherstellung der Ordnung in einem Kanton durch den Bund]), die «polizeiliche Generalklausel» (BV Art. 36 Abs. 1 [Verzicht auf gesetzliche Grundlage für Einschränkung von Grundrechten bei drohender Gefahr]) und «spezialgesetzliche Ermächtigungsnormen zur Krisenbewältigung» zum intrakonstitutionellen Notrecht dazugezählt (Bundesrat Notrecht, 2024; Rusch & Waldmann, 2024).

Der Einsatz von Notrecht führt auf institutioneller Ebene meist «zu einer temporären Machtverschiebung zugunsten des Bundes und dort zugunsten des Bundesrats» (Bundesrat Notrecht, 2024, S. 43). Gemeint ist damit, dass einerseits der Handlungsspielraum der Kantone vermindert wird, wenn die Kantone über weniger Kompetenzen verfügen als in normalen Situationen (sogenannte vertikale Ebene [Verhältnis Bund/Kantone]). Andererseits muss in einer Krisensituation meist schnell gehandelt werden, wozu das Parlament weniger in der Lage ist als der Bundesrat, der wöchentlich zusammenkommt oder, wenn es sein muss, noch rascher (horizontale Ebene [Verhältnis Bundesrat/Bundesparlament]). Allerdings ist eigentlich das Parlament der Gesetzgeber, welcher als vom Volk gewähltes Organ die grösste Legitimation hat. Deshalb soll Notrecht nur im äussersten Fall eingesetzt werden, und es soll möglichst rasch wieder in ordentlichen Verfahren gehandelt werden (Bundesrat Notrecht, 2024; Saxer & Brunner, 2023). Bei Notrecht besteht ein «Spannungsverhältnis zwischen der Sicherung staatlicher Handlungsfähigkeit einerseits und Postulaten der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und Gewaltenteilung sowie des Föderalismus andererseits» (Saxer & Brunner, 2023, S. 4345).

2.3 Notverordnungen des Bundesrates im Speziellen

Der Bundesrat kann in zwei Fällen Notverordnungen erlassen.²⁰ Einerseits ist dies nach BV Artikel 184 Absatz 3 in Bezug zum Ausland möglich:

«Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen. Verordnungen sind zu befristen.»²¹

Andererseits gibt ihm BV Artikel 185 Absatz 3 betreffend die Sicherheit der Schweiz eine solche Möglichkeit:

«[Der Bundesrat] kann unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.»

Da mit solchen Notverordnungen von demokratischen und rechtsstaatlichen Regeln abgewichen wird, ist es umso wichtiger, dass das Parlament möglichst in die Entscheidungsfindung miteingebunden wird, ohne aber die Handlungsfähigkeit des Staates zu gefährden (Saxer & Brunner, 2023). Das ist auch deshalb nötig, weil solche Notverordnungen nicht direkt richterlich überprüft werden können.²²

²⁰ Daneben hat, wie erwähnt, auch die Bundesversammlung Notrechtsbefugnisse. Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann sie Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz sowie zur Wahrung der inneren Sicherheit treffen sowie Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen (BV Art. 173 Abs. 1 Bst. a – c).

²¹ Vgl. auch Ziffer 1.2.1.

²² Vgl. Ziffer 1.2.5.

3 Methoden

Zwecks Beantwortung meiner Forschungsfrage, inwieweit sich Mitsprachemöglichkeiten des Bundesparlamentes zu Notverordnungen des Bundesrates im Laufe der Zeit entwickelt haben (vgl. Ziffer 1.1), verschaffte ich mir zuerst mithilfe von Büchern und weiterer Literatur einen ersten theoretischen Überblick zum Begriff der Notverordnung. Das ermöglichte es mir, Notverordnungen von ähnlichen Instrumenten zu unterscheiden (z.B. Abgrenzung zum dringlichen Gesetz oder Notkredit). Vereinzelt wiesen Beiträge bereits auf Entwicklungen der Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes hin, aber nur unvollständig.

In einem nächsten Schritt eruierte ich die konkreten Fälle aus der Praxis, bei denen der Bundesrat mit Notverordnungen handelte. Dies erfolgte teilweise ausgehend von Beispielen, die in der Literatur schon erwähnt waren, teilweise aber auch anhand der Medienberichterstattung zu konkreten Fällen (Axpo, CS). Ich konsultierte sodann das Parlamentsgesetz des Bundes, anhand dessen die jeweiligen Änderungen nachverfolgt werden konnten. Es zeigte sich, dass es mehrmals Teilrevisionen dieses Gesetzes gab. Schwerpunkt meiner Arbeit war dann, ausgehend von den Praxisfällen zu analysieren, ob, wann und welche Veränderungen es bei den Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes gab.²³

Aufgrund dieser Analyse erhielt ich schon sehr aussagekräftige Resultate. Mich interessierte aber noch eine Aussensicht, weshalb ich noch ein Interview mit einer Expertin führte. Es ging mir darum zu erfahren, ob ich mit meinen Recherchen und bisherigen Erkenntnissen richtig lag. Zudem war es mir wichtig, mehr über die Beweggründe des Gesetzgebers zu erfahren. Als Interviewpartnerin stellte sich mir Frau Dr. Ruth Lüthi zur Verfügung.²⁴ Als langjährige Mitarbeiterin bei den Parlamentsdiensten des Bundes und stellvertretende Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte hat sie die Praxisfälle aus nächster Nähe erlebt und auch dazu publiziert.²⁵ Alle diese Schritte ermöglichten es mir, die Forschungsfrage zu beantworten.

²³ Berücksichtigt werden konnte die Entwicklung bis Mitte September 2024.

²⁴ Das vollständige Interview befindet sich im Anhang. Informationen aus dem Interview wurden in Kapitel 4 und 5 eingebaut.

²⁵ Vgl. Lüthi (2022).

4 Praxisfälle von Notverordnungen beim Bund seit 2000

4.1 Verbot von «Al-Qaïda» 2001

Am 11. September 2001 verübte die «Al-Qaïda» verschiedene Terroranschläge.²⁶ Mit mehreren Flugzeugentführungen steuerten Terroristen Flugzeuge in die Türme des World Trade Centers in New York, was zu mehreren Tausend Toten führte (BpB Terroranschläge; Wikipedia Terroranschläge). Der Bundesrat kam zum Schluss, dass diese internationale Terrororganisation auch für die Schweiz eine Bedrohung sein könnte.²⁷

4.1.1 Verordnung über Massnahmen gegen die Gruppierung «Al-Qaïda» und verwandte Organisationen vom 7.11.2001

Der Bundesrat erliess in der Folge am 7. November 2001 gestützt auf BV Artikel 184 Absatz 3 und BV Artikel 185 Absatz 3 die «Verordnung über Massnahmen gegen die Gruppierung «Al-Qaïda» und verwandte Organisationen» (vgl. NV-AQ-BR). Diese verbot die Gruppierung «Al-Qaïda» und Tarn- oder Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen oder Gruppierungen, welche in Führung, Zielsetzung und Mitteln mit der «Al-Qaïda» übereinstimmten oder in ihrem Auftrag handelten (NV-AQ-BR Art. 1). Mit dieser Reaktion setzte der Bundesrat «sowohl innenpolitisch (Wahrung der inneren Sicherheit) als auch aussenpolitisch (Kampf der Staatengemeinschaft gegen Terrorismus)» ein wichtiges Signal (vgl. Bundesrat «Al-Qaïda», 2014, S. 8926).

Diese Verordnung galt vorderhand für rund zwei Jahre, wurde jedoch dreimal verlängert. Ab 2012 stützten sich die Anordnungen nicht mehr auf eine Notverordnung des Bundesrates, sondern auf eine Notverordnung der Bundesversammlung nach BV Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c (NV-AQ-BV). Eine erneute Regelung mit einer Notverordnung war nach 2014 keinesfalls mehr möglich, weil die zeitliche Dringlichkeit von Notrecht nicht mehr erfüllt war. Die «Al-Qaïda» wurde deshalb ab 2015 neu per Gesetz verboten,²⁸ allerdings mit einem dringlichen Gesetz, das nach vier Jahren für weitere vier Jahre bis Ende 2022 verlängert wurde (Parlamentswörterbuch Verordnungen Sicherheit). Während dieser ganzen Zeit hätte ein Gesetz im normalen Verfahren erlassen werden können. Seit 2023 stützt sich das Verbot der «Al-Qaïda» und verwandter Organisationen auf das Nachrichtendienstgesetz und einer gestützt darauf beschlossenen Verfügung des Bundesrates (Medienmitteilung Bundesrat zu Terrorismusbekämpfung, 2022).

²⁶ «Al-Qaïda» ist eine islamistische Terrororganisation, die nach dem Sowjetisch-Afghanischen Krieg entstand. Sie tätigte schon früh internationale Angriffe: Sprengstoffattentate auf die US-amerikanischen Botschaften in Nairobi und Daressalam 1998 sowie einen Anschlag auf ein US-Schiff im Hafen von Aden (Jemen) 2000 (BpB Terroranschläge; Wikipedia Terroranschläge).

²⁷ Hingegen sah der Bundesrat 2023 davon ab, die Hamas, welche am 7.10.2023 terroristische Angriffe in Israel verübte, mittels Notverordnung zu verbieten, da er nicht damit rechnete, dass die Hamas in der Schweiz Anschläge verübe. Ein Hamas-Verbot soll nun zwar erfolgen, aber mit einem normalen Gesetz (Medienmitteilung Bundesrat zu Hamas, Februar 2024; Wikipedia Hamas). Das Gesetz bezüglich Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen wurde zwischenzeitlich dem Parlament zur Beratung unterbreitet (Medienmitteilung Bundesrat zu Hamas, September 2024).

²⁸ Vgl. Bundesgesetz vom 12.12.2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (BG-AQ).

4.1.2 Reaktion Parlament

Die mehrmalige Verlängerung der Notverordnungen zur «Al-Qaïda» stiess auf Kritik. Deshalb wurden im Nachgang zur UBS-Rettung 2008 (mehr dazu siehe Ziffer 4.2) die Vorgaben 2010 so geändert, dass Notverordnungen des Bundesrates nur noch maximal sechs Monate in Kraft sein durften und Notverordnungen des Bundesparlamentes für maximal drei Jahre (ParlG-2010: RVOG Art. 7d; Kley, 2015).²⁹ Die längere Dauer bei Notverordnungen des Bundesparlamentes ergibt sich daraus, dass solche eine breitere demokratische Legitimation haben als Notverordnungen des Bundesrates.

4.2 UBS-Rettung 2008

Ab 2007 breitete sich ausgehend vom amerikanischen Immobilienmarkt eine globale Finanzkrise aus. Davon waren auch zwei Schweizer Grossbanken betroffen (UBS und CS). Im Herbst 2008 flossen bei der UBS sehr viele Kundengelder ab, sodass ihre Liquidität bedroht war. Das stellte eine Gefahr für die gesamte schweizerische Volkswirtschaft dar. Deshalb ordnete der Bundesrat Notmassnahmen an. Weltweit wurde das Bankwesen stärker reguliert, um künftige Finanzkrisen möglichst zu vermeiden (Bundesrat Finanzkrise, 2008; Bundesrat Notrecht, 2024).

4.2.1 Verordnung über die Rekapitalisierung der UBS AG vom 15.10.2008

Um das Schweizer Finanzsystem zu stabilisieren und das Vertrauen in den Schweizer Finanzmarkt zu stärken, erliess der Bundesrat gestützt auf BV Artikel 184 Absatz 3 und BV Artikel 185 Absatz 3 am 15. Oktober 2008 die Verordnung über die Rekapitalisierung der UBS AG (NV-UBS), welche am gleichen Tag in Kraft trat (Bundesrat Notrecht, 2024). Diese erlaubte es, dass sich der Bund mit bis zu sechs Milliarden Franken an der UBS AG beteiligen konnte, um deren Eigenkapital zu erhöhen. Die Notverordnung war Grundlage für damit zusammenhängende dringliche Finanzbeschlüsse. Diese wurden vom Bundesrat mit Zustimmung der Finanzdelegation beschlossen und vom Parlament im Dezember 2008 nachträglich genehmigt (Bundesrat Finanzkrise, 2008; BB-2008).

4.2.2 Reaktion Parlament

Dieses rasche Vorgehen scheint zwar richtig gewesen zu sein, löste aber auch Kritik aus, weil es um einen so grossen Betrag ging und das Parlament kaum Handlungsspielraum hatte. Das Parlament sah sich vor vollendeten Tatsachen gestellt. Zudem wurde in Zweifel gezogen, ob es wirklich Aufgabe des Staates sei, eine Bank zu retten (Lüthi Interview, Zeilen 130 – 151). Es wurden deshalb mehrere Vorstösse eingereicht, welche für Ausgabenbeschlüsse von so grosser Tragweite mehr Mitsprache des Parlamentes forderten. Das Parlament beschloss in der Folge mehrere Änderungen, und zwar mit dem «Bundesgesetz über Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen» von 2010 (ParlG-2010).³⁰ Insbesondere muss bei solchen dringlichen Finanzbeschlüssen

²⁹ Zwar sehen BV Art. 184 Abs. 3 und BV Art. 185 Abs. 3 grundsätzlich bereits einer Befristung vor, eine konkrete Maximaldauer fehlt in diesen Bestimmungen aber. Zu weiteren Änderungen im Jahre 2010 siehe Ziffer 4.2.2.

³⁰ Daneben löste die UBS-Rettung noch andere Reaktionen aus: vgl. dazu Bericht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) vom 14. September 2009 «Finanzkrise und Finanzmarktaufsicht», Bericht des Bundesrates vom 12. Mai 2010 «Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzmarktkrise – Lehren für die Zukunft»,

seither immer vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation eingeholt werden, ergänzend zur schon damals nötigen nachträglichen Genehmigung durch die Bundesversammlung (FHG Art. 28 Abs. 1 und 2, FHG Art. 34 Abs. 1 und 2).³¹ Zudem wurden Notverordnungen neu zeitlich genau befristet: Notverordnungen des Bundesrates können seither maximal sechs Monate gelten, allenfalls etwas länger, wenn der Bundesrat zwecks Überführung der Bestimmungen in ordentliches Recht dem Bundesparlament bis dahin einen Gesetzesentwurf unterbreitet. Gleiches gilt auch, wenn der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf einer Notverordnung des Parlamentes unterbreiten würde. Notverordnungen der Bundesversammlung gelten maximal drei Jahre (RVOG Art. 7d Abs. 2 und 3, siehe auch oben Ziffer 4.1.2). Diese Neuerungen sollten vor allem auch präventiv wirken. Das Parlament wollte damit das Risiko vermindern, «dass [es] bloss noch vollendete Tatsachen nachträglich absegnen kann, was der Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen in der Öffentlichkeit wenig zuträglich» wäre (Bericht SPK-NR, 2010, S. 1565).³²

4.3 Bekämpfung Corona-Virus 2020

Ende 2019 tauchte in China ein Coronavirus auf, das sich von dort aus rasch weltweit verbreitete (Pandemie) und zu vielen Todesfällen führte. Um die Bevölkerung zu schützen und die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu lindern, sah sich der Bundesrat gezwungen, mit Notverordnungen zu handeln, damit rechtzeitig Massnahmen angeordnet werden konnten (Bundesrat Notrecht, 2024).

4.3.1 Vielzahl von Verordnungen, insb. Verordnung 2 und 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13.3.2020 und 19.6.2020

Der Bundesrat erliess ab dem 13. März 2020 gestützt auf BV Artikel 185 Absatz 3 sehr viele Notverordnungen, insbesondere die Covid-19-Verordnung 2 (NV-Covid-2) und die Covid-19-Verordnung 3 (NV-Covid-3), welche Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Institutionen und Kantonen ermöglichten zur Bekämpfung des Coronavirus (wie z.B. Schulschliessungen, Versammlungsverbote, Grenzkontrollen). Auch bei anderen Bereichen handelte der Bundesrat mit Notverordnungen, zum Beispiel bezüglich Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren, Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren, Massnahmen betreffend die Kultur, bezüglich Erwerbsausfall und Arbeitslosenversicherung sowie zu Miete und Pacht (Parlamentsdienste Überblick Corona, 2021). Dieses Notrechtshandeln hatte direkte Auswirkungen auf die ganze Bevölkerung und Gesellschaft und wurde von gewissen Kreisen mit der Zeit stark kritisiert (vgl. Hinweise bei Romy, 2023).

Die Notverordnungen mussten innert sechs Monaten in ordentliches Recht überführt werden. Das erfolgte auch, mit dem sogenannten Covid-Gesetz. Dieses wurde für dringlich erklärt (Covid-Gesetz Art. 21 Abs. 1), mehrmals an die sich ändernde Corona-Situation angepasst und in mehreren

Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) vom 30. Mai 2010 «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» und die Parlamentarische Initiative 10.401 Büro Nationalrat «Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK» (Bundesrat Notrecht, 2024, S. 14 f.).

³¹ Früher war die vorgängige Zustimmung der Finanzdelegation nur nötig «wo dies möglich» war (Bericht SPK-NR, 2010, S. 1588). Bei einem Finanzbeschluss von über 500 Millionen Franken kann seither zudem die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session verlangt werden (FHG Art. 28 Abs. 3).

³² Vgl. zum Ganzen auch: Bundesrat Notrecht (2024).

Referendumsabstimmungen vom Volk gutgeheissen. Das Covid-Gesetz regelte im Detail die Befugnisse des Bundesrates³³ und sah neu vor, dass der Bundesrat das Parlament regelmässig, frühzeitig und umfassend über die Umsetzung dieses Gesetzes zu informieren hatte. Zudem wurde der Bundesrat verpflichtet, die zuständigen Kommissionen des Bundesparlamentes über damit in Zusammenhang stehenden Verordnungen oder Verordnungsänderungen vorgängig zu konsultieren (Covid-Gesetz Art. 1 Abs. 4). Damit bekam das Parlament eine wirkungsvolle Mitsprachemöglichkeit zu den Corona-Massnahmen.

4.3.2 Reaktion Parlament

Die Covid-Pandemie war für das Parlament sehr herausfordernd. Einerseits musste es für seine eigene Handlungsfähigkeit sorgen, andererseits wollte es bei wichtigen Entscheiden mitwirken. Deshalb beschloss es mit dem «Bundesgesetz betreffend Verbesserung der Funktionsweise des Parlamentes, insbesondere in Krisensituationen» vom 17. Mai 2023 (ParlG-2023) Anpassungen im Parlamentsgesetz, um in Krisenzeiten künftig noch besser aufgestellt zu sein.³⁴ Seither kann neu ausnahmsweise eine virtuelle Teilnahme von Ratsmitgliedern vorgesehen werden, oder es können sogar ganze Sitzungen ausnahmsweise virtuell durchgeführt werden (ParlG Art. 10a, Art. 32a, Art. 33a, Art. 45b). Ferner muss neu in gewissen Fällen zwingend eine ausserordentliche Session einberufen werden (z.B., wenn der Bundesrat eine Notverordnung erlassen hat [ParlG Art. 2 Abs. 3^{bis}]). Auch kann eine Session neu ausserhalb von Bern stattfinden (ParlG Art. 32 Abs. 3). Zudem können Kommissionsmotionen rascher traktandiert werden und müssen solche vom Bundesrat schneller beantwortet werden (ParlG Art. 121 Abs. 1^{bis}, 1^{ter} ParlG Art. 122 Abs. 1 ff.). Im Falle von Notverordnungen ist des Weiteren kein Vernehmlassungsverfahren nötig, allerdings sind, wenn möglich, in erheblichem Mass betroffene Kreise sowie die Kantone vorgängig zu konsultieren (vgl. BG-2023: Änderung im Vernehmlassungsgesetz Art 3a Abs. 1 Bst. c und Art. 10).

Insbesondere aber müssen neu die zuständigen Kommissionen zu Notverordnungen des Bundesrates und zu ähnlichen Krisenverordnungen gestützt auf Spezialgesetze immer vorgängig konsultiert werden, wie bereits früher zu den Corona-Massnahmen.³⁵ Falls vertrauliche oder geheime Informationen betroffen wären, müssten statt den Kommissionen die Finanzdelegation (FinDel) und die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) informiert werden (ParlG Art. 151 Abs. 2^{bis}).³⁶ Von einer Genehmigung solcher Verordnungen durch das Parlament wurde abgesehen, da dies zu viel Zeit beanspruchen würde (Lüthi Interview, Zeilen 174-191).³⁷ Mit diesen Anpassungen hat das Parlament seine Mitwirkungsmöglichkeiten weiter ausgebaut.³⁸ Das Parlament erhofft sich damit, dass «die Bundesversammlung und ihre Organe

³³ Z.B. Massnahmen im Bereich der politischen Rechte (Art. 2), der Gesundheitsversorgung (Art. 3), des Arbeitnehmerschutzes (Art. 4), bei Grenzschiessung (Art. 6) und zu Härtefallmassnahmen für Unternehmen (Art. 12).

³⁴ Vgl. auch Lüthi Interview, Zeilen 173 – 175.

³⁵ Spezialgesetze ermöglichen beispielsweise Verordnungen des Bundesrates zur Landesversorgung oder zum Epidemicschutz (vgl. zu Details Anhang 2 zum ParlG).

³⁶ Die GPDel besteht aus je drei Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates. Sie überprüft staatliches Handeln in Bereichen, die geheim gehalten werden müssen (ParlG Art. 53). Vgl. zur FinDel vorne Fussnote 5.

³⁷ Wenn das Parlament für die Genehmigung tagen müsste, könnte es zudem sowieso gleich ein (dringliches) Gesetz oder eine Notverordnung erlassen (Lüthi Interview, Zeilen 175-178).

³⁸ Vgl. auch Maiorini (2024).

ihre Kompetenzen auch unter widrigen Umständen in jedem Fall ausüben können» (Bericht SPK-N, 2022, S. 2; vgl. auch Graf, 2024).

4.4 Rettungsschirm Stromwirtschaft 2022

Gegen Ende 2021 kam es an den Energiemärkten zu stark ansteigenden Energiepreisen. Das Energieunternehmen Alpiq ersuchte in der Folge im Dezember 2021 den Bundesrat um staatliche Liquiditätshilfen, welche sie dann allerdings nicht beanspruchen musste, weil sich die Energiepreise wieder etwas entspannten. Der Bundesrat bereitete daraufhin gesetzliche Grundlagen für ähnliche Fälle vor, weil die Preisausschläge in Folge des Ukrainekriegs wieder zunahmen. Mit diesem Vorgehen wollte der Bundesrat aber auch vermeiden, dass ihm – wie während der Covid-Pandemie³⁹ – im Falle der Verwendung von Notrecht vorgeworfen würde, dieses leichtfertig einsetzen zu wollen.⁴⁰ Im Mai 2022 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament ein entsprechendes Gesetz (sogenannter Rettungsschirm Stromwirtschaft). Das Parlament begann zwar im Juni 2022 mit den Beratungen, lehnte aber die vom Bundesrat gewünschte dringliche Behandlung ab, mit dem Argument, der Bundesrat könne, wenn es eile, immer noch mit Notrecht reagieren. Die Situation spitzte sich im Sommer 2022 prompt zu. Anfang September 2022 hatte das Energieunternehmen Axpo ein grosses Liquiditätsproblem und gelangte mit der Bitte um Unterstützung an den Bundesrat. Diesem blieb nichts anderes übrig, als mit Notrecht zu reagieren (Bundesrat Notrecht, 2024; Walser, 2022).

4.4.1 Verordnung über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft (FiREVO) vom 5.9.2022

Der Bundesrat erliess am 5. September 2022 gestützt auf BV Artikel 185 Absatz 3 die Verordnung über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft (FiREVO). Dieses schnelle Handeln war möglich, weil der Bundesrat schon über einen Erlassentwurf dazu verfügte (vgl. dazu auch Medienmitteilung Bundesrat zu Rettungsschirm, September 2022). Die Notverordnung regelte im Wesentlichen «Finanzhilfen zur subsidiären Unterstützung von systemkritischen Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, denen aufgrund eines Liquiditätsengpasses infolge von unvorhergesehenen Entwicklungen [...] eine Illiquidität droht oder die von einer Illiquidität betroffen sind» und welche Unternehmen dafür grundsätzlich in Frage kommen (FiREVO Art. 1 und Art. 2).⁴¹ Die FiREVO war Rechtsgrundlage für entsprechende Finanzbeschlüsse. Der Axpo konnten demnach maximal vier Milliarden Franken zugesprochen werden (Bundesrat Notrecht, 2024).

Die Notverordnung des Bundesrates wurde rasch durch ein dringliches Bundesgesetz abgelöst, welches Ende September 2022 in Kraft trat (FiREG). Dies war möglich, weil schon ein Gesetzesentwurf vorlag und im September 2022 gerade eine Session stattfand. Das Gesetz wurde zeitlich bis Ende 2026 befristet und soll demnächst durch ein umfassendes, unbefristetes Nachfolgegesetz ersetzt werden, welches eine

³⁹ Vgl. Ziffer 4.3.1.

⁴⁰ Vgl. Medienmitteilung Bundesrat zu Rettungsschirm (Mai 2022).

⁴¹ Solche waren: Axpo, Alpiq, BKW, Primeo Energie AG, Azienda Elettrica Ticinese, Groupe E SA, Elektrizitätswerk der Stadt Zürich, Industrielle Werke Basel. Die Eidgenössische Elektrizitätskommission «kann mit [...] Verfügungen weitere Unternehmen als systemrelevant bezeichnen» (Medienmitteilung Bundesrat zu systemrelevanten Unternehmen, 2024).

sichere Stromversorgung ohne Darlehen des Bundes bezweckt (Bericht zu Vernehmlassungsvorlage Stromversorgungsgesetz, 2024; Medienmitteilung Bundesrat zu systemrelevanten Unternehmen, 2024).

4.4.2 Reaktion Parlament

Eine direkte Reaktion des Parlamentes blieb aus, möglicherweise weil die Notverordnung schon nach rund drei Wochen durch ein Bundesgesetz abgelöst wurde. Zudem war das Parlament sowieso noch daran, als Reaktion auf die Corona-Massnahmen Anpassungen im Parlamentsgesetz vorzunehmen. (vgl. dazu Ziffer 4.3.2 bzw. ParlG-2023 und Lüthi Interview, Zeile 250 f., 255).

4.5 CS-Übernahme durch UBS 2023

Die Credit Suisse (CS) hatte seit Herbst 2022 mit grossen Abflüssen von Kundengeldern zu kämpfen. Im Frühling 2023 gab es zudem Spannungen an den internationalen Finanzmärkten, und die CS verlor weiter massiv an Liquidität. Es drohten ihr Zahlungsunfähigkeit sowie Schäden für die gesamte schweizerische Volkswirtschaft, weshalb der Bundesrat mit Notrecht handelte und eine Übernahme der CS durch die UBS ermöglichte (Bundesrat Notrecht, 2024).

4.5.1 Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken vom 16.3.2023

Der Bundesrat erliess am 16. März 2023 gestützt auf BV Artikel 184 Absatz 3 und BV Artikel 185 Absatz 3 die «Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken» (NV-CS). Diese Verordnung ermöglichte es dem Bundesrat, der Nationalbank eine Ausfallgarantie zu gewähren. Damit konnte die Nationalbank der CS 100 Milliarden Franken Liquiditätshilfe entrichten. Gestützt auf die Verordnung konnte der Bund der UBS zudem garantieren, nötigenfalls Verluste von maximal neun Milliarden Franken zu übernehmen (vgl. NV-CS Art. 3 und 4). Die entsprechenden dringlichen Finanzbeschlüsse bewilligte der Bundesrat mit vorgängiger Zustimmung der FinDel. Neu war nun aber, dass die Bundesversammlung die Genehmigung dazu verweigerte. Allerdings änderte dieser Entscheid nichts daran, dass der Bund sich gegenüber der Nationalbank und der UBS bereits verpflichtet hatte.⁴²

4.5.2 Reaktion Parlament

Das Parlament reagierte mit einer Vielzahl von Vorstössen, unter anderem wurde die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) gefordert und im Juni 2023 beschlossen. Die PUK untersucht allerdings einzig die Handlungen der Behörden (Bundesrat, Eidgenössisches Finanz-

⁴² Gemäss Auslegung des Bundesrates sei im sogenannten Aussenverhältnis eine Nichtgenehmigung durch das Parlament ohne rechtliche Wirkung, sie stelle aber eine «politische Rüge der FinDel und des Bundesrates» dar (vgl. die Hinweise bei Biner, 2023; Keuscher und Biner, 2023). Dies blieb aber nicht ohne Kritik, weil das Parlament damit vor ein «fait accompli» gestellt wurde. Das Verfahren der Genehmigung dringlicher Kredite wird gegenwärtig denn auch überprüft (vgl. parlamentarische Initiative SPK-NR 24.400).

departement, Finanzmarktaufsicht, schweizerische Nationalbank). Der PUK-Bericht sollte bis Ende 2024 vorliegen (Medienmitteilung PUK zu CS-Notfusion, 2023).

Hinsichtlich der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten wurden zwei Vorstösse eingereicht:

- Ein Postulat beauftragte den Bundesrat, Grenzen des Notrechts aufzuzeigen und auch darzulegen, wie die Mitwirkung des Parlamentes verbessert werden könne (Postulat 23.3438). Der Bundesrat verabschiedete im Juni 2024 dazu einen Bericht, der vom Parlament erst noch behandelt wird. Zur Frage der Mitwirkung des Parlamentes verwies der Bundesrat in diesem Bericht lediglich auf die kürzlich angepassten Änderungen des Parlamentsgesetzes und befand, dass diese Frage sowieso in die Zuständigkeit des Parlamentes falle (Bundesrat Notrecht, 2024).
- Mit einer parlamentarischen Initiative wurde ferner verlangt, das Verfahren zur Genehmigung dringlicher Finanzbeschlüsse zu überprüfen und wenn nötig anzupassen (parlamentarische Initiative SPK-NR 24.400). Bezweckt wird damit insbesondere, die Wirkung des nachträglichen Genehmigungsentscheides des Parlamentes zu klären. Zur Diskussion gestellt wurde insbesondere, ob der FinDel in Zukunft Vertreter aller Fraktion angehören sollten (parlamentarische Initiative SPK-NR 24.400). Gegenwärtig sind in der FinDel nur fünf von sechs Fraktionen vertreten.⁴³

In Betracht gezogen wird überdies, der FinDel künftig die abschliessende Zustimmung zu dringlichen Finanzbeschlüssen zu übertragen, also ohne Erfordernis der nachträglichen Genehmigung durch das Parlament (Lüthi Interview, Zeilen 281 f. und 312 f.). «Um rechtlich folgenlose Schein-Beschlüsse der [Bundesversammlung] zu vermeiden, könnte gestützt auf Art. 153 Abs. 3 BV eine Kompetenzdelegation an die FinDel vorgesehen werden, falls der [Bundesrat] im Zeitraum bis zur möglichen Beschlussfassung durch die [Bundesversammlung] rechtliche Verpflichtungen nach aussen eingeht, die nicht oder nur mit unverhältnismässig grossen Nachteilen rückgängig zu machen sind» (Graf & Brun del Re, 2024, S. 42). Inwiefern hier tatsächlich Änderungen erfolgen, bleibt abzuwarten.

⁴³ Vgl. zur Zusammensetzung der FinDel Fussnote 5 sowie <https://www.parlament.ch/de/organe/delegationen/finanzdelegation> und zur Anzahl Fraktionen <https://www.parlament.ch/de/organe/fraktionen>.

5 Diskussion und Erkenntnisse

5.1 Einsatz von Notverordnungen

Das Verbot von «Al-Qaïda» von 2001 erschien zunächst als Einzelfall, der auch thematisch sehr eingeschränkt war. 2008 kam es zur UBS-Rettung, ein Vorgang, der für die Schweiz sehr einschneidend war. Die UBS-Rettung erfolgte, weil die Liquiditätsprobleme dieser Bank die gesamte schweizerische Volkswirtschaft gefährden konnten. Man nahm danach an, dass sich durch Regulierungen im Bankwesen, die weltweit erfolgten, eine solche Krise nicht mehr wiederholen würde. Zu massivsten und für alle sehr spürbaren Einschränkungen führten 2020 die Corona-Pandemie und die daraufhin erlassenen Massnahmen. Dem Bundesrat wurde damals zum Teil vorgeworfen, er setze zu leichtfertig Notrecht ein. Dass kurz darauf im September 2022 mit dem Rettungsschirm für die Stromwirtschaft erneut mit Notrecht gehandelt werden musste, überraschte. Dieser Fall hätte im Übrigen vermieden werden können, wenn das Parlament das ihm vom Bundesrat rechtzeitig unterbreitete Gesetz rasch behandelt hätte, wie dies vom Bundesrat beantragt worden war. Der Einsatz von Notrecht im CS-Fall im März 2023 war wegen der dann drohenden grossen volkswirtschaftlichen Auswirkungen wohl unvermeidbar. Dieser Fall erinnert an die UBS-Rettung von 2008. Der Einsatz von Notrecht erfolgte wiederum, um Schäden für die gesamte schweizerische Volkswirtschaft zu vermeiden. Insgesamt zeigt sich, dass sich der Einsatz von Notverordnungen des Bundesrates in den letzten Jahren stark gehäuft hat (vgl. auch Lüthi Interview, Zeile 350 f.).

5.2 Revisionsschub nach UBS-Rettung 2010

Direkt nach dem «Al-Qaïda» Fall 2001 sah das Parlament noch keinen Bedarf für Korrekturen im Notrecht. Vermutungsweise, weil nicht viele Leute davon betroffen waren. Die UBS-Rettung 2008 hingegen führte zu einem starken Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesparlamentes. Neu wurde bei dringlichen Finanzbeschlüssen die vorgängige Zustimmung der FinDel zwingend. Es wurde auch die Möglichkeit geschaffen, dass das Parlament bei sehr hohen Ausgaben eine ausserordentliche Session einberufen konnte. Zudem wurde festgelegt, dass Notverordnungen des Bundesrates maximal sechs Monate lang gelten dürfen, dies auch als Folge der mehrmals verlängerten «Al-Qaïda» Notverordnung (vgl. dazu auch Fussnote 29). Im Parlament überwog zudem die Meinung, dass Notrecht möglichst rasch in ordentliches Recht überführt werden sollte (Ziffer 4.1.2 und Ziffer 4.2.2). Die rechtlichen Möglichkeiten des Parlamentes zur Krisenbewältigung gingen damit schon sehr weit (vgl. auch Lüthi, 2022).

5.3 Revisionsschub nach «Corona-Massnahmen» 2023

Während der Covid-Pandemie realisierte das Parlament, dass seine Mitwirkungsmöglichkeiten immer noch lückenhaft waren. Denn zu etlichen Massnahmen, die der Bundesrat mit Notrecht anordnete und die teilweise sehr einschneidend und für fast alle spürbar waren, konnte sich das Parlament nicht äussern. Deshalb beschloss das Bundesparlament, seine Mitwirkung weiter auszubauen: Wurde nach dem UBS-Fall 2010 neu geregelt, dass bei dringlichen Finanzbeschlüssen immer vorgängig die FinDel zustimmen muss, wurden 2023 nach den Corona-Erfahrungen die Vorgaben für Not- und Krisenverordnungen in ähnlicher Weise verschärft, allerdings nicht ganz so weitgehend. Neu müssen Not- und Krisenverordnungen den zuständigen Kommissionen vorgängig nur, aber immerhin, zur Konsultation unterbreitet

werden. Zudem muss seither in gewissen Fällen zwingend eine ausserordentliche Session einberufen werden (Ziffer 4.2.2 und Ziffer 4.3.2).

Demgegenüber führte der Einsatz von Notrecht zur Rettung der Stromwirtschaft 2022 direkt zu keinem weiteren Ausbau der Mitsprachemöglichkeiten des Parlamentes. Vermutungsweise deshalb, weil die Notverordnung des Bundesrates schon nach rund drei Wochen durch ein Gesetz abgelöst werden konnte. Die Bundesversammlung war im Herbst 2022 ausserdem aufgrund der Erfahrungen während der Covid-Pandemie sowieso noch daran, im Parlamentsgesetz die Mitwirkungsmöglichkeiten auszubauen. Zwar wurden die Arbeiten zum «Bundesgesetz zur Verbesserung der Funktionsweise des Parlamentes, insbesondere in Krisensituationen» schon während der Corona-Zeit gestartet. Das Gesetz wurde aber erst Mitte März 2023 beschlossen und per Legislaturbeginn 2023 in Kraft gesetzt (Ziffer 4.3.2 und Ziffer 4.4.2).

5.4 Revision nach CS-Fall?

Ob und inwiefern das Bundesparlament wegen des CS-Falls Korrekturen an seinen Mitwirkungsmöglichkeiten vornehmen wird, bleibt abzuwarten. Zur Debatte stehen Anpassungen beim Verfahren der Behandlung dringlicher Finanzbeschlüsse. So könnte die Finanzdelegation künftig breiter zusammengesetzt werden, und zwar mit Angehörigen aller sechs Fraktionen. Das grösste Unbehagen bestand aber darin, dass die Bundesversammlung die Genehmigung der dringlichen Finanzbeschlüsse verweigerte, dies aber ohne Folgen blieb (Ziffer 4.5.2). Möglicherweise wird der FinDel deshalb, zumindest in gewissen Fällen, künftig die abschliessende Zustimmung zu dringlichen Finanzbeschlüssen übertragen, damit es nicht mehr zu Beschlüssen der Bundesversammlung kommen kann, die letztlich ohne Wirkung bleiben (Lüthi Interview, Zeilen 281 f. und 312 f.; Ziffer 4.5.2).

5.5 Zusammenfassung

Die Analyse der Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesparlamentes zu Notverordnungen des Bundesrates zeigt, dass das Parlament seine Mitwirkung seit 2000 bis heute stark ausgebaut hat. Entscheidende Schritte erfolgten per 1. Mai 2011 als Reaktion auf die UBS-Rettung sowie per Legislaturbeginn 2023 als Reaktion auf die Corona-Situation. In beiden Fällen wurde die Schweiz von den Krisen und ihren starken Auswirkungen überrascht. Die Fäden zur Bewältigung der Krisen liefen beim Bundesrat zusammen. Das Parlament konnte sich erst nachträglich einbringen. Das bestärkte es darin, seine Mitwirkungsrechte auszubauen. Dahinter steht das Bemühen, Erlasse oder Massnahmen im Interesse von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie möglichst in den normalen Verfahren vorzusehen und breiter abzustützen.

Interessant ist schliesslich noch festzustellen, dass einige der jetzigen Mitsprachemöglichkeiten des Bundesparlamentes, die Teil des intrakonstitutionellen Notrechts sind, so ähnlich bereits früher im Rahmen von extrakonstitutionellem Notrecht vorgesehen waren: Der Vollmachtenbeschluss von 1939 sah grundsätzlich einen Einbezug ständiger parlamentarischer Kommissionen zu wichtigen Massnahmen vor ihrem Erlass vor. Zudem konnte das Bundesparlament darüber entscheiden, ob Massnahmen weiter in Kraft blieben (Ziffer 2.1.2).

Überblick zu Mitwirkungsmöglichkeiten Bundesparlament zu Notverordnungen Bundesrat:

Situation 2000	Situation 2010 als Reaktion auf UBS-Rettung	Situation 2023 als Reaktion auf Corona-Massnahmen
<u>zu Erlassen</u> Bundesrat kann Verordnungen erlassen (RVOG-alt Art. 7) Kommissionen können aber vorgängige <i>Konsultation</i> zu Verordnungen verlangen (ParlG Art. 22 / 151)⁴⁴	<u>zu Erlassen</u> weiterhin auf Verlangen vorgängige Konsultation, aber <u>neu</u> hinzukommend: <i>Notverordnungen</i> sind zu <i>befristen</i> und, wenn weiter nötig, in <i>ordentliches Recht</i> zu überführen (RVOG Art. 7c und 7d)	<u>zu Erlassen</u> weiterhin auf Verlangen vorgängige Konsultation, aber <u>neu</u> hinzukommend: <i>immer vorgängige Konsultation</i> der Kommissionen nötig bei <i>Not- und Krisenverordnungen</i> (ParlG Art. 22 und 151 Abs.2) weiterhin Befristungs-/Überführungspflicht
<u>zu dringlichen Finanzbeschlüssen</u>⁴⁵ (alt-FHG Art. 18) Bundesrat darf dringliche Ausgabe beschliessen, aber <i>wo dies möglich ist</i>, muss er vorgängige Zustimmung der FinDel einholen, und in jedem Fall Ausgabe <i>nachträglich durch Parlament genehmigen</i> lassen	<u>zu dringlichen Finanzbeschlüssen</u> (FHG Art. 28/34) <u>neu</u>: <i>immer vorgängige Zustimmung</i> der FinDel nötig und weiterhin nachträgliche Genehmigung durch Parlament	<u>zu dringlichen Finanzbeschlüssen</u> weiterhin vorgängige Zustimmung FinDel und nachträgliche Genehmigung Parlament nötig

⁴⁴ Diese Möglichkeit besteht seit 2003, vorher beschränkt auf Verordnungen, die «in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen» wurden (vgl. per Juni 2000 aufgenommener Art. 47a des Bundesgesetzes vom 23.3.1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse [Geschäftsverkehrsgesetz, AS 2000 2093]).

⁴⁵ Die dringlichen Finanzbeschlüsse werden hier auch erwähnt, da sie manchmal erst bewilligt werden können, wenn der Bundesrat zuvor mit einer Notverordnung eine rechtliche Grundlage dazu schafft.

6 Schlusswort

«Um den [...] rechtsstaatlichen Defiziten bundesrätlichen
Notrechts im Spannungsfeld zur gebotenen Handlungsfä-
higkeit zu begegnen, ist zu erwägen, die im Nachgang zur
UBS-Rettung im Jahr 2008 neu geregelte erforderliche
Zustimmung der Finanzdelegation für dringliche Ver-
pflichtungskredite auf bundesrätliche Notverordnungen zu
erweitern.»

Lienhard (2023)

Die vorliegende Arbeit zeigt, dass die Mitsprachemöglichkeiten des Bundesparlamentes zu Notverordnungen des Bundesrates im Laufe der Zeit zugenommen haben. Ob die Mitwirkung, wie im obigen Zitat erwähnt, künftig so weit gehen wird, dass zu Notverordnungen sogar eine vorgängige Zustimmung eines Parlamentsorgans nötig wäre, anstatt wie seit 2023 «nur» eine Konsultation, bleibt fraglich. Denn letztlich ist es wichtig, dass der Staat in Notsituationen weiterhin rasch handeln kann.

Die Analyse aller Fälle seit 2000 hatte zum Ziel, die Entwicklung der Mitsprachemöglichkeiten des Parlamentes im Laufe der Zeit aufzuzeigen. Die Fallanalyse hat sich bewährt und sich als sinnvoll erwiesen. Es hat sich dabei auch gezeigt, dass sich jede Krise etwas anders präsentiert. Möglicherweise erfordert eine nächste Krise weitere oder andere Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes. Wichtiger könnte aber auch sein, dass das Parlament seine ihm zur Verfügung stehenden Mitsprachemöglichkeiten tatsächlich gebraucht – und konsequent durchsetzt.

Literaturverzeichnis

- Graf, M. (2024). Art. 151 ParlG. In Graf, M., & Caroni, A. (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, 2. Auflage, Kommentar (S. 1183 – 1194). Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Graf, M., & Brun del Re, B. (2024). Art. 2 ParlG. In Graf, M., & Caroni, A. (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, 2. Auflage, Kommentar (S. 28 – 43). Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Kley, A. (2015). §25 Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung. In G. Biaggini, T. Gächter, & R. Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht* (2. Auflage Ausg., S. 369 – 383). Zürich/St. Gallen: DIKE-Verlag.
- Kley, A. Vollmachtenregime. *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*. Abgerufen am 26. Juni 2024 von <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2020-10-06/> (Kley, HLS).
- Kölz, A. (2004). *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Lüthi, R. (2022). Bundesversammlung fit für weitere Krisen machen. In Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (Hrsg.), *Parlament, Parlement, Parlamento*, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (S. 57 – 59). Bern.
- Maiorini, L. A. (2024). Stärkung des Parlaments in Krisenzeiten, Würdigung der ParlG-Revision nach der Covid-19-Krise. (Jusletter Hrsg.).
- Müller, R. P. (2009). *Innere Sicherheit Schweiz, Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848* (Dissertation Universität Basel). Einsiedeln: Thesis Verlag.
- Rusch, S., & Waldmann, B. (2024). Kantonale Notrechtssysteme, Eine vergleichende Übersicht des intrakonstitutionellen Notrechts in den Kantonen. (Jusletter, Hrsg.).
- Saxer, U., & Brunner, F. (2023). Art. 185 BV. In B. Ehrenzeller, P. Egli, P. Hettich, P. Hongler, B. Schindler, S. G. Schmid, & R. Schweizer (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar* (4. Auflage Ausg., S. 4323 – 4381). Genf; St. Gallen; Zürich: DIKE; Schulthess.
- Tschannen, P., Müller, M., & Kern, M. (2022). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (5. Auflage). Bern: Stämpfli Verlag.

Beiträge in Medien und NachschlagewerkeBeiträge in Medien

- Biner, D. (2023). Das Parlament und sein Nein zum CS-Deal: ...denn sie wissen nicht, was sie tun. *Neue Zürcher Zeitung*. Abgerufen am 28. Juni 2024 von <https://www.nzz.ch/schweiz/nein-zum-cs-deal-bundesrat-bezieht-stellung-allenfalls-auch-print-front-ld.1734328>

- 20 Jahre nach dem Drama - die Chronologie der Ereignisse, Wie es zum Swissair-Grounding kam (2021). *Blick*. Abgerufen am 28. Juni 2024 von <https://www.blick.ch/wirtschaft/20-jahre-nach-dem-drama-die-chronologie-der-ereignisse-wie-es-zum-swissair-grounding-kam-id16877528.html> (Blick Swissair).
- Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) (2021). *Vor 20 Jahren: Terroranschläge vom 11. September*. Abgerufen am 27. Juni 2024 von <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/339825/vor-20-jahren-terroranschlaege-vom-11-september/> (BpB Terroranschläge).
- Keusch, N., & Biner, D. (2023). Für den Bundesrat gibt es kein Zurück. *Neue Zürcher Zeitung* vom 20. April 2023. S. 1.
- Lienhard, A. (2023). Weiterentwicklung des Notrechts zwischen Handlungsfähigkeit und Rechtsstaat. *Neue Zürcher Zeitung*. Abgerufen am 27. Juni 2024 von <https://www.nzz.ch/meinung/weiterentwicklung-des-notrechts-in-spannungsfeld-zwischen-handlungsfahigkeit-und-rechtsstaat-id.1733038>
- Romy, K. (2023). Warum die Schweiz ein drittes Mal über das Covid-Gesetz abstimmt. *swissinfo.ch*. Abgerufen am 27. Juni 2024 von <https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/warum-die-schweiz-ein-drittes-mal-ueber-das-covid-gesetz-abstimmt/48465316>
- Walser, C. (2022). Alpiq-Gesuch um Staatshilfe: Es ging um eine Milliarde. *Tages-Anzeiger*. Abgerufen am 27. Juni 2024 von <https://www.tagesanzeiger.ch/alpiq-gesuch-um-staatshilfe-es-ging-um-ueber-eine-milliarde-677566464239>

Nachschlagewerke

- Hamas. In *Wikipedia – Die freie Enzyklopädie*. Abgerufen am 27. Juni 2024 von <https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Hamas&oldid=246227116>
- Notrecht. In *Wikipedia – Die freie Enzyklopädie*. Abgerufen am 27. Juni 2024 von <https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Notrecht&oldid=245751371>
- Terroranschläge am 11. September 2001. In *Wikipedia – Die freie Enzyklopädie*. Abgerufen am 27. Juni 2024 von https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Terroranschl%C3%A4ge_am_11._September_2001&oldid=245397262
- Parlamentswörterbuch. *Verordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit*. Abgerufen am 27. Juni 2024 von <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw-%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=380> (Parlamentswörterbuch Verordnungen Sicherheit).

Rechtsquellenverzeichnis und Bundesgerichtsentscheide

BB-1914	Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 3. August 1914 (AS 30/Jahrgang 1914, S. 347).
BB-1936	Bundesbeschluss über wirtschaftliche Notmassnahmen vom 29. September 1936 (AS 52/Jahrgang 1936, S. 749).
BB-1939	Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30. August 1939 (AS 55/Jahrgang 1939, S. 769).
BB-2008	Bundesbeschluss über einen Kredit für die Rekapitalisierung der UBS AG vom 15. Dezember 2008 (BBl 2009 439)
BG-AQ	Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 (AS 2014 4564).
BGE-BE	Urteil (des Bundesgerichts) 2C_308/2021 vom 3.9.2021 (zum Kanton Bern).
BGE-UR	Urteil (des Bundesgerichts) 2C_290/2021 vom 3.9.2021 (zum Kanton Uri).
BRB-1948	Bundesratsbeschluss betreffend politische Reden von Ausländern vom 24. Februar 1948 (AS 1948 119).
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).
Covid-Gesetz	Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (SR 818.102).
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0).
FiREG	Bundesgesetz über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft vom 30. September 2022 (AS 2022 544).
FiREVO	Verordnung über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft vom 5. September 2022 (AS 2022 492).
GVG	Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (SR 171.11).
NV-AQ-BR	Notverordnung des Bundesrates über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen vom 7. November 2001 (AS 2001 3040).
NV-AQ-BV	Notverordnung der Bundesversammlung über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen vom 23. Dezember 2011 (AS 2012 1).
NV-Covid-2	Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 13. März 2020 (AS 2020 773).

NV-Covid-3	Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 19. Juni 2020 (AS 2020 1773).
NV-CS	Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken vom 16. März 2023 (AS 2023 135).
NV-UBS	Verordnung über die Rekapitalisierung der UBS AG vom 15. Oktober 2008 (AS 2008 4741).
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).
ParlG-2010	Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen vom 17. Dezember 2010 [u.a. Änderung ParlG] (AS 2011 1381).
ParlG-2023	Bundesgesetz betreffend Verbesserung der Funktionsweise des Parlamentes, insbesondere in Krisensituationen vom 17.3.2023 [u.a. Änderung ParlG] (AS 2023 483).
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010).

Materialienverzeichnis

- Bundesrat (1939). *Botschaft an die Bundesversammlung über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität*; Botschaft vom 31. August 1939 (BBl 1939 II 213); (Bundesrat Massnahmen, 1939).
- Bundesrat (2008). *Botschaft zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems*; Botschaft vom 5. November 2008 (BBl 2008 8943); (Bundesrat Finanzkrise, 2008).
- Bundesrat (2014). *Botschaft zum Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen Al-Qaïda und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen*; Botschaft vom 12. November 2014 (BBl 2014 8925); (Bundesrat «Al-Qaïda», 2014).
- Bundesrat (2022). *Ukraine: Bundesrat verabschiedet Botschaft zum Rettungsschirm für Strombranche*. Medienmitteilung vom 18. Mai 2022. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/-dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-88855.html> (Medienmitteilung Bundesrat zu Rettungsschirm, Mai 2022).
- Bundesrat (2022). *Energie: Bundesrat aktiviert Rettungsschirm und gewährt Axpo einen Kreditrahmen*. Medienmitteilung vom 6. September 2022. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/-dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90234.html> (Medienmitteilung Bundesrat zu Rettungsschirm, September 2022).
- Bundesrat (2022). *Terrorismusbekämpfung: «Al-Qaïda», «Islamischer Staat» sowie verwandte Organisationen weiterhin verboten*. Medienmitteilung vom 19. Oktober 2022. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90738.html> (Medienmitteilung Bundesrat zu Terrorismusbekämpfung, 2022).
- Bundesrat (2024). *Anwendung von Notrecht*; Bericht vom 19.6.2024 (BBl 2024 1784); (Bundesrat Notrecht, 2024).
- Bundesrat (2024). *Der Bundesrat schickt den Gesetzesentwurf für ein Hamasverbot in die Vernehmlassung*. Medienmitteilung vom 21. Februar 2024. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100129.html> (Medienmitteilung Bundesrat zu Hamas, Februar 2024).
- Bundesrat (2024). *Der Bundesrat verabschiedet die Botschaft zum Verbot der Hamas*. Medienmitteilung vom 4. September 2024. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/-medienmitteilungen.msg-id-102320.html> (Medienmitteilung Bundesrat zu Hamas, September 2024).
- Bundesrat (2024). *Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Stromversorgungsgesetz*. Bericht vom 8. März 2024 (Bericht zu Vernehmlassungsvorlage Stromversorgungsgesetz, 2024).
- Bundesrat (2024). *Vernehmlassung zu neuen Vorgaben für systemrelevante Stromversorgungsunternehmen*. Medienmitteilung vom 8. März 2024. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/->

dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100247.html (Medienmitteilung Bundesrat zu systemrelevanten Unternehmen, 2024).

Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte (2009). *Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung*; Bericht vom 19.1.2009 (AS 2009 171); (GPDel Tinner, 2009).

Kommission für Rechtsfragen NR (2023). *Anwendung von Notrecht*. Postulat 23.3438 vom 24. März 2023.

Parlamentsdienste (2021). *Die Bundesversammlung und die Covid-19-Krise: Ein chronologischer Überblick*. (Parlamentsdienste Überblick Corona, 2021)

PUK (2023). *Die parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» ist im Zeitplan*. Medienmitteilung vom 8. September 2023. Abgerufen von <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/puk-%20geschaeftsfuehrung-der-behoerden-im-zusammenhang-der-notfusion-credit-suisse-mit-ubs> (Medienmitteilung PUK zu CS-Notfusion, 2023).

Staatspolitische Kommission des Nationalrates (2010). *Parlamentarische Initiative zur Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen*; Bericht vom 5. Februar 2010 (BBl 2010 1563); (Bericht SPK-N, 2010).

Staatspolitische Kommission des Nationalrates (2022). *Parlamentarische Initiativen zu Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates; Bericht vom 27. Januar 2022 (BBl 2022 301); (Bericht SPK-N, 2022).

Staatspolitische Kommission des Nationalrates (2024). *Dringliche Kredite. Wirkung der Beschlüsse der Bundesversammlung*. Parlamentarische Initiative 24.400 vom 2. Februar 2024.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Alpiq	Alpiq Holding AG
AQ	«Al-Qaïda»
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts; bis 1987: Sammlung der eidgenössischen Gesetze; bis 1948: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (Eidgenössische Gesetzessammlung)
Axpo	Axpo Holding AG
BB	Bundesbeschluss
BBI	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BE	Kanton Bern
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BKW	BKW Energie AG
BRB	Bundesratsbeschluss
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
CS	frühere Credit Suisse Group AG
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention vom 4.11.1950
FinDel	Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte
insb.	insbesondere
N/NR	Nationalrat
NV	Notverordnung
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrates
S/SR	Ständerat
u.a.	unter anderem

UBS	Union de Banques Suisses (heute: UBS Group AG/UBS Group SA/UBS Group Inc.)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16.12.1966 über bürgerliche und politische Rechte
UR	Kanton Uri
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Anhang (Interview)

Interview mit Frau Dr. phil. hist. Ruth Lüthi, stellvertretende Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte (2. Juli 2024, Bundeshaus West, Bern)

1 Luisa Caldelari (LC): Ich bedanke mich herzlich bei Ihnen, dass Sie sich bereit erklärt haben, mir bei
2 meiner Maturaarbeit zu helfen.

3 Dr. Ruth Lüthi (RL): Hoffentlich doch!

4 LC: Ich stelle Ihnen am Anfang ein paar **Fragen zur Person**, dann ein paar allgemeine Fragen, dann
5 Fragen zu konkreten Fällen und am Schluss wieder ein paar allgemeine Fragen.

6 LC: Wer sind Sie und welche Ausbildung haben Sie gemacht?

7 RL: Ich bin Ruth Lüthi und jetzt stellvertretende Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der
8 Eidgenössischen Räte, also beider Kommissionen, es gibt ja den National- und Ständerat. Ich habe an
9 der Universität Bern studiert, und zwar Geschichte, Staatsrecht und Politikwissenschaften. Ich habe
10 dann eine Dissertation gemacht im Nebenfach Politikwissenschaft, und zwar zum Thema der Parlamen-
11 tarischen Kommissionen und der Bundesversammlung. Ich habe mich also schon sehr früh mit diesen
12 Themen beschäftigt.

13 LC: Und wie sind Sie in Ihre jetzige Position gekommen?

14 RL: Eigentlich schon sehr früh und auch vermittelt durch meine wissenschaftliche Tätigkeit. Ich habe
15 während meiner Dissertation am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern als Assistentin
16 gearbeitet, und da hatte ich unter anderem eine Auftragsarbeit von den Parlamentsdiensten der Bundes-
17 versammlung. Die hatten verschiedene Aufträge gegeben zur Parlamentsforschung, sie wollten, dass in
18 der Schweiz Parlamentsforschung betrieben wird. Dann wurde die Stelle einer wissenschaftlichen Mit-
19 arbeiterin im Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen ausgeschrieben. Da habe ich mich bewor-
20 ben, und weil man mich schon kannte, hatte ich ein leichtes Spiel und hatte dann die Stelle bekommen,
21 das war 1993. Seither habe ich eigentlich immer für die Staatspolitischen Kommissionen gearbeitet und
22 bin jetzt stellvertretende Sekretärin.

23 LC: Was sind Ihre Hauptaufgaben im Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen?

24 RL: Wir sind zuständig für die Vorbereitung der Sitzungen. Das fängt an mit der Planung der Sitzungen.
25 Zwischen den Sessionen haben beide Kommissionen, National- und Ständerat, je zwei Sitzungen. Da
26 müssen wir schauen, welche Geschäfte drankommen, wie wir die Sitzungsgestaltung machen. Das be-
27 sprechen wir schon während der Session mit den Präsidenten der Kommissionen.

28 LC: Aha.

29 RL: Und dann machen wir eine Sitzungseinladung, und zu jedem Geschäft, das behandelt wird, erstellen
30 wir eine Dokumentation.

31 LC: Ja.

32 RL: Dazu gehört, was früher schon dazu diskutiert wurde, ob es Bundesgerichtsentscheide gibt und
33 solche Dinge. Das geben wir dann den Kommissionsmitgliedern. An der Sitzung selber sitzen wir neben

34 dem Präsidenten oder der Präsidentin. Wir machen für sie auch ein Drehbuch für die Sitzung: Was pas-
 35 siert, was könnte passieren, was könnte es für Entscheide geben, und beraten während der Sitzung ei-
 36 gentlich die Präsidenten.

37 LC: Und dann?

38 RL: Nach der Sitzung schreiben wir eine Medienmitteilung. Und wenn es nötig ist, machen wir Berichte
 39 für den Rat, damit der Rat dann die Geschäfte behandeln kann. Das gehört alles zur Nachbereitung der
 40 Geschäfte.

41 LC: Also organisieren Sie diese Kommissionen, könnte man so sagen?

42 RL: Genau, organisieren und auch ein bisschen inhaltlich betreuen mit den Dokumentationen, mit den
 43 Berichten der Kommission.

44 LC: Und was sind die Aufgaben der Kommissionen selber?

45 RL: Die Kommissionen müssen die Geschäfte zu Händen des Rates vorberaten. Es ist so, dass eigentlich
 46 jedes Geschäft, jedes Gesetz, jede Vorlage, die in die Räte kommt, von einer Kommission vorberaten
 47 werden muss. Es gibt für jeden Themenbereich eine zuständige Kommission. Die Staatspolitischen
 48 Kommissionen sind zuständig einerseits für den Migrationsbereich, also Migrationspolitik, Migrations-
 49 gesetz, Ausländer- und Integrationsgesetz, und andererseits für den Bereich politische Institutionen, also
 50 das Parlamentsgesetz, Regierungs- und Verwaltungsorganisation, für das Bundespersonalrecht, also das
 51 Bundespersonalgesetz und solche Themen. Alle Vorlagen in diesem Bereich, die vom Bundesrat kom-
 52 men, werden von der Kommission vorberaten, und diese stellt dann Anträge zu Händen des Rates. Die
 53 Kommissionen haben aber auch ein sogenanntes Selbstbefassungsrecht. Wenn sie finden, in einem ge-
 54 wissen Bereich sollte man gesetzgeberisch tätig werden, aber der Bundesrat tut das nicht, können sie
 55 eine Kommissionsinitiative lancieren und selber ein Gesetz ausarbeiten. Dort haben wir dann vom Kom-
 56 missionssekretariat ein bisschen eine grössere Rolle.

57 LC: Muss das dann aus einer Kommission kommen oder aus beiden?

58 RL: Es kommt aus einer Kommission. Aber bevor sie mit den Arbeiten für die Gesetzesausarbeitung
 59 beginnt, muss sie noch die Kommission des anderen Rates um Zustimmung bitten, weil man nicht ein
 60 ganzes Gesetz ausarbeiten soll, und dann sagt der andere Rat, Nein, das interessiert uns nicht. Da gehen
 61 wir zuerst die Zustimmung der sogenannten Schwesterkommission, sagen wir dem, holen, das heisst
 62 des anderen Rates.

63 LC: Damit nicht der ganze Aufwand für nichts war.

64 RL: Genau.

65

66 LC: Wäre es in Ordnung, wenn wir zu den **allgemeinen Fragen** zum Thema meiner Arbeit übergehen?

67 RL: Ja, sicher.

68 LC: Mir sind bislang 5 Vorfälle bekannt, bei welchen der Bundesrat seit 2000 mit Notverordnungen
 69 nach Artikel 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 der Bundesverfassung vorgegangen ist. Das war beim

70 Verbot der «Al-Qaïda» 2001, 2008 mit der UBS Rettung, dann 2020 bei der Bekämpfung der Corona
71 Pandemie, dann noch beim Rettungsschirm für die Stromwirtschaft 2022 und letztes Jahr im Frühling
72 mit der CS-Übernahme durch die UBS. Sind Ihnen noch weitere Notverordnungen nach 2000 bekannt?

73 RL: Nein, mir sind auch keine weiteren in den Sinn gekommen. Ich habe noch im Bericht des Bundes-
74 rates nachgelesen. Da war nicht mal «Al-Qaïda» drin.

75 LC: Das habe ich auch gesehen.

76 RL: Ich habe keine weiteren Fälle in Erinnerung.

77 LC: Ich habe im Bericht des Bundesrates noch gesehen, dass gestützt auf Artikel 184 BV es noch Fälle
78 hatte. Aber ich habe mich nicht mit diesen auseinandergesetzt.

79 RL: Genau. Im Bereich von Artikel 184 gibt es manchmal so Verordnungen, die aber nicht so politisch
80 brisant sind, irgendwie im internationalen Bereich.

81 LC: Ja, ich glaube Artikel 184 ist im Bezug zum Ausland.

82 RL: Genau. Und ich glaube, die sind für die Fragestellung hier nicht so relevant.

83 LC: Sind Ihnen Fälle von Notverordnungen vor 2000 bekannt?

84 RL: Nein, da ist mir auch nichts in den Sinn gekommen.

85 LC: Ich habe noch eine von 1948 gefunden. Wenn ich mich nicht täusche, von politischen Reden von
86 Ausländern oder so etwas.

87 RL: Das kann sein. Den «Bericht 09.402» kennen Sie den? Der war von der Staatspolitischen Kommis-
88 sion zu Wahrung von Demokratie und so weiter.

89 LC: Ja.

90 RL: Dort hat es vielleicht noch Beispiele drin, aber wahrscheinlich auch nur die, die Sie schon aufgezählt
91 haben.

92 LC: Ich gehe dort nochmals nachschauen.

93 RL: Vielleicht gibt es dort noch einen Hinweis. Das ist der Bericht, mit dem dann vor allem das Finanz-
94 recht stark geändert wurde mit der Mitsprache bei den dringlichen Beschlüssen.

95 LC: Nach der UBS-Rettung?

96 RL: Ja, das war der.

97

98 LC: Dann, beim **Verbot der «Al-Qaïda»**, wurde in der Öffentlichkeit und im Parlament mit der Zeit
99 kritisiert, dass der Bundesrat die Geltungsdauer immer wieder verlängerte. Das dritte Mal war es dann
100 aber, glaube ich, eine Notverordnung des Parlamentes ab 2012, aber trotzdem wurde die Notverordnung
101 dreimal verlängert. Eine Korrektur erfolgte meines Wissens erst im Nachgang zur UBS Rettung 2010
102 mit dem Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in aus-
103 serordentlichen Lagen.

- 104 RL: Ja, das ist der «Bericht 09.402». Das ist so ein langer Titel, dass ich mir die Nummer gemerkt habe.
- 105 LC: Stimmt das, sehe ich das richtig?
- 106 RL: Ja und ich mag mich gar nicht so an diese «Al-Qaïda»-Verordnung erinnern, dass das irgendwie
107 Aufsehen erregt hätte.
- 108 LC: Wieso wurde Ihrer Ansicht nach so lange zugewartet? Könnte es sein, weil es bloss so ein kleiner
109 Themenbereich war, der nicht sehr einschneidend war für die Schweizer Bevölkerung?
- 110 RL: Ja, ich glaube auch die Auswirkungen waren eben für die grosse Mehrheit der Bevölkerung nicht
111 gross und zum anderen, war es glaube ich auch unbestritten, dass man dort handelt. Es wurde glaube ich
112 dann von einer rechtlichen Perspektive kritisiert, dass wenn man es immer verlängert, man ein Gesetz
113 oder eine Verordnung der Bundesversammlung machen kann.
- 114 LC: Zeitliche Dringlichkeit war da ja nicht mehr gegeben.
- 115 RL: Genau, das ist das Komische bei dieser Geschichte.
- 116 LC: Wurden aber Themen in den Staatspolitischen Kommissionen diskutiert, welche sich um die «Al-
117 Qaïda» drehten oder eher weniger?
- 118 RL: Eher weniger, nein. Es war wirklich nie eine grosse Diskussion, ich mag mich nicht anders erinnern.
119
- 120 LC: Bei der **UBS-Rettung** dann hingegen wahrscheinlich schon, das war ja viel einschneidender.
- 121 RL: Genau, im Sinn von: Das geht nicht, dass der Staat so massiv eingreift, ohne Mitwirkung des Par-
122 lamentes.
- 123 LC: Bis dann musste die Finanzdelegation nicht zwingend zustimmen, oder? Das kam erst mit dieser
124 Änderung 2010.
- 125 RL: Ja.
- 126 LC: Und auch die Möglichkeit zu ausserordentlichen Sessionen, bei hohen Ausgaben kam erst später.
- 127 RL: Genau, das war eine der grösseren Änderung nach der UBS-Rettung.
- 128 LC: Teilen Sie die Vermutung, dass so reagiert wurde, weil der Staat die UBS-Rettung mit so viel Geld
129 unterstützen musste und damit die ganze Schweizer Bevölkerung, die Steuern zahlen muss, traf?
- 130 RL: Ja, und auch, weil es halt so umfangreich war, weil es so ein grosser Kredit war. Und was auch nicht
131 ganz unumstritten war: es gab Stimmen, die sich fragten, ob es wirklich Aufgabe des Staates ist, eine
132 Bank zu retten.
- 133 LC: Interessant.
- 134 RL: Von dem her war dann auch die Kritik des Parlamentes, also da werde so viel Geld ausgegeben, der
135 Staat wird zum Bankretter, und das Parlament vor ein fait accompli gestellt. Das ist im Sinne von: Ich
136 habe das Geld ausgegeben, und ihr könnt jetzt noch zustimmen.

- 137 LC: Die nachträgliche Genehmigung gab es schon vorher, oder?
- 138 RL: Ja, denn eigentlich muss jeder Kredit von der Bundesversammlung beschlossen werden, jede Aus-
139 gabe. In solchen Fällen, wenn erst nachträglich, hat das Parlament eigentlich keinen Spielraum mehr.
- 140 LC: Somit fehlt auch ein bisschen die Legitimation dieses Beschlusses des Bundesrates, wenn dies vor-
141 erst ohne Genehmigung des Parlamentes erfolgt.
- 142 RL: Ja, dass der Beschluss keine Wirkung hatte, war die Kritik. Die Parlamentarier fragten sich, wieso
143 entscheiden wir noch, das Geld ist ja ausgegeben.
- 144 LC: Dann wurden Anpassungen vorgenommen. Könnte es sein, dass das Parlament eben nicht einfach
145 mehr ohnmächtig zuschauen wollte?
- 146 RL: Ja, es war wirklich eine Frage der Kompetenz des Parlamentes. Man fand es als unwürdig, dass
147 man quasi erst etwas sagen konnte, wenn eigentlich alles entschieden ist. Das war damals schon eine
148 grosse Diskussion.
- 149 LC: Das kann ich mir vorstellen.
- 150 RL: Dass man sagt, der Bundesrat greift so tiefgreifend ein, und das Parlament kann nur noch ja und
151 Amen dazu sagen.
- 152 LC: Gab es noch weitere Gründe oder war dies allein der Grund, weshalb diese Anpassungen vorge-
153 nommen wurden?
- 154 RL: Das war schon der Grund, also der UBS-Fall, ganz klar.
- 155 LC: Gab es noch andere Themen, welche die Staatspolitischen Kommissionen damals diskutierte in
156 Bezug auf Anpassungen?
- 157 RL: Nein, es war dies der Auslöser, ganz eindeutig.
- 158 LC: Auch nicht die «Al-Qaïda» mit der dreimaligen Verlängerung der Notverordnung?
- 159 RL: Ich glaube, es fokussierte sich auf die UBS.
- 160 LC: Weshalb wurde die Begrenzung der Notverordnungsdauer eingeführt? Auf sechs Monate, ab dann
161 musste sie ins ordentliche Recht überführt werden.
- 162 RL: Vielleicht hat hier die «Al-Qaïda» Erfahrung schon mitgespielt. Es wurde schon gesagt, wenn schon
163 Notrecht, dann soll das nicht ewig gelten und soll auch ein Ende haben.
- 164
- 165 LC: Während der **Corona-Pandemie** hat der Bundesrat bekanntlich eine Vielzahl von Notverordnungen
166 erlassen. Wieso erachtete es die Bundesversammlung im Nachhinein für nötig, für bestimmte Fälle von
167 Notverordnungen neu die vorgängige Mitwirkung der parlamentarischen Kommissionen obligatorisch
168 vorzuschreiben? Ein bisschen ähnlich, wie bei dringlichen Finanzbeschlüssen, dort aber sogar mit vor-
169 gängiger Zustimmung?

170 RL: Bei Corona war wirklich die grosse Diskussion, dass das Parlament das Gefühl hatte, es sei irgend-
171 wie aussen vor. Es sei übergangen worden, es sei schachmatt gesetzt worden. Und diese ganzen Corona-
172 Verordnungen, die waren beträchtlich. Im Prinzip hätte man ein Gesetz machen müssen. Aber man hatte
173 zu wenig Zeit, darum hat der Bundesrat Verordnungen erlassen. Und das war dann der Grund, dass man
174 gesagt hat, wenigstens muss hier eine gewisse Mitsprache des Parlamentes gewährt werden, sogar eine
175 Verordnungsgenehmigung wurde diskutiert. Aber das wäre komisch gewesen. Denn dann hätte man
176 auch sagen können, wenn das Parlament sowieso zusammenkommt und entscheiden muss, kann es auch
177 ein Gesetz erlassen. Das käme dann auf das Gleiche heraus.

178 LC: Oder auch als Notverordnung der Bundesversammlung.

179 RL: Genau, hätte man durchaus auch machen können. Aber die Zeit ist ja zu knapp. Darum die Idee, das
180 eben auf Kommissionsebene abzuwickeln. Und das Instrument der Konsultation von Verordnungen, das
181 kannte man ja aus dem courant normal, also wenn der Bundesrat eine Verordnung erlässt zur Umsetzung
182 eines Gesetzes, da können die parlamentarischen Kommissionen bereits seit Langem konsultiert werden.
183 Das ist courant normal und eilt dann meistens auch nicht so. Und da hat man neu gesagt, man will dieses
184 Instrument bei den Notverordnungen obligatorisch machen, dass diese Möglichkeit zur Konsultation
185 gegeben sein muss. Das war eine der wichtigsten Änderungen der «Vorlage 20.437, 20.438 Parlament
186 in Krisensituationen». Wobei so eine gewichtige Änderung war es auch wieder nicht, weil es bereits
187 Praxis war während der Coronazeit. Der Bundesrat ist schon damals immer in die Kommission gegan-
188 gen. Denn er wollte sich ja auch ein bisschen absichern, und nun wurde diese Praxis verankert. Diese
189 «Vorlage 20.437/20.438» hat auch Frust aufgefangen. Es gab Ideen, das Parlament müsse immer tagen
190 und alles genehmigen. Dann ist man aber runtergekommen und hat gesagt, der Staat muss ja auch noch
191 handlungsfähig bleiben.

192 LC: Das ist das Problem. Wir müssen Handlungsfähigkeit weiter haben, aber zugleich den Gesetzgeber
193 berücksichtigen.

194 RL: Genau, und da versuchte man dann eine Minimallösung zu finden. Man machte noch Vorschläge
195 für ein digitales Parlament in Notsituationen. Weil die Rechte zu haben ist das Eine, aber die Möglich-
196 keit, sie auszuüben, das Andere, während Corona ganz banal z.B. die Möglichkeit, überhaupt zusam-
197 menzukommen.

198 LC: Sie waren dann draussen in der Bern Expo, oder?

199 RL: Genau. Die dritte Sessionswoche im März hat man nicht durchgeführt, weil man keine Lösung sah,
200 wie die Leute im Bundeshaus zusammenkommen konnten. Dann hat man die Lösung gefunden, dass
201 man in der Bern Expo tagen kann, wo man sehr grosse Räume hatte, weit auseinander sitzen konnte.
202 Man hatte dort auch Kommissionszimmer zur Verfügung, die grösser sind als hier.

203 LC: Denn sonst wäre es nicht gegangen.

204 RL: Genau. Es ist eben nicht nur ein rechtliches Problem, die Mitsprache des Parlamentes, sondern
205 manchmal auch ein Faktisches.

206 LC: Dann folgten die Änderungen von 2022/23?

207 RL: Sie sind 2023 in Kraft getreten.

- 208 LC: Dann wurde doch auch eine digitale Möglichkeit geschaffen, dass die Kommissionssitzungen aus-
209 nahmsweise so stattfinden können oder auch Teilnehmende so zugeschaltet werden können.
- 210 RL: Genau, das hat man so beschlossen. Auch das hat man faktisch während Corona bereits zum Teil
211 angewendet, vereinzelt digital Kommissionssitzungen durchgeführt. Aber man musste damals in aller
212 Eile gewisse Grundsätze erlassen. Und nun hat man das gesetzlich verankert für künftige Fälle.
- 213 LC: Was denken Sie war die wichtigste Änderung wegen Corona, die vorgenommen wurde für das Par-
214 lament und seine Mitsprache?
- 215 RL: Vielleicht schon dieses Konsultationsrecht. Und auch bei den Motionen hat man ein bisschen ge-
216 schraubelt. Aber auch dort hat der Bundesrat während Corona faktisch sehr schnell geantwortet, damit
217 man rasch mit Motionen einwirken konnte. Also rechtlich waren es relativ bescheidene Ergänzungen,
218 weil man feststellte, es liegt nicht unbedingt an den Rechten, dass die Bundesversammlung nicht mit-
219 wirken konnte, sondern an den faktischen Möglichkeiten, nicht nur, wenn eine Pandemie ist, sondern
220 immer, wenn es sehr schnell gehen muss. Denn man braucht ein bisschen eine Vorlaufzeit, bis man die
221 Leute zu einer Sitzung zusammenrufen kann.
- 222 LC: Das Parlament tagt ja nicht immer.
- 223 RL: Genau, also das ist eigentlich faktisch fast das grössere Problem. Denn Rechte hat die Bundesver-
224 sammlung, das hat man gesehen, relativ viele, um eingreifen zu können. Das Parlament hätte ja auch
225 sagen können, der Bundesrat regle das falsch, wir machen unsere eigene Verordnung. Aber das braucht
226 dann eben Mehrheiten, also es muss eine Mehrheit etwas wollen. Und es braucht dann auch die Fähig-
227 keit, das so schnell zu machen.
- 228 LC: Und der Bundesrat ist halt kleiner und schneller.
- 229 RL: Schneller, genau.
- 230 LC: Welche Themen wurden insgesamt zu Corona in den Staatspolitischen Kommissionen oder auch
231 der Öffentlichkeit sonst noch diskutiert?
- 232 RL: Also jetzt zur Bekämpfung der Krise oder mehr institutionell, der Umgang damit?
- 233 LC: Institutionell.
- 234 RL: Institutionell war es das Erwähnte. Eine weitere Frage, die diskutiert wurde, war die Frage der
235 Verfassungsgerichtsbarkeit, ob das Bundesgericht Notverordnungen kontrollieren können sollte.
- 236 LC: Wie verlief die Diskussion?
- 237 RL: Dies wurde dann abgelehnt, denn es stellt sich ein ähnliches Problem. Auch das Bundesgericht
238 kommt zu spät. Die Verordnung ist wahrscheinlich gar nicht mehr aktuell, bis das Bundesgericht ent-
239 scheiden würde, dass sie nicht verfassungsmässig sei.
- 240 LC: Weil die Krise dann meistens schon vorbei ist?
- 241 RL: Ja, deshalb hat man dies dann abgelehnt. Was man auch noch andiskutiert hat, war die Föderalis-
242 musgeschichte, also dass sich die Kantone zum Teil nicht einig waren, die unterschiedlichen Regelungen
243 in den Kantonen. Aber das wurde nicht weiterverfolgt, hier müssen sich die Kantone organisieren.

- 244 LC: In der Schweiz wird das ja auch positiv angesehen, dass die Kantone so viel selber machen dürfen,
245 und dann gibt es halt Unterschiede.
- 246 RL: Das durften sie während Corona auch, nicht unbedingt mit einem befriedigenden Resultat.
247
- 248 LC: Meines Wissens wurde das Parlamentsgesetz nach dem **Rettungsschirm für die Strombranche**
249 **2022** nicht angepasst. Stimmt das?
- 250 RL: Ja, weil da war ja die andere Geschichte schon am Laufen, die nach-Corona-Bearbeitung. Das hätte
251 dann auch dort gegriffen, aber man sah keinen weiteren Handlungsbedarf mehr.
- 252 LC: Könnte es auch sein, weil wieder nur ein Thema betroffen war und es für die Bevölkerung nicht so
253 einschneidend war wie bei Corona.
- 254 RL: Ich habe eher das Gefühl, dass man keinen zusätzlichen Handlungsbedarf sah.
- 255 LC: Man hätte ja Vorschläge dort auch einbringen können, oder?
- 256 RL: Genau.
- 257 LC: War der Bereich Stromwirtschaft in den Staatspolitischen Kommission überhaupt ein Thema?
- 258 RL: Nein, das wurde eigentlich nicht diskutiert.
259
- 260 LC: Bei der **CS-Übernahme durch die UBS** sicherte der Bundesrat mit Notverordnungen massive
261 staatliche Unterstützungen, einerseits mit einer Ausfallgarantie des Bundes an die Nationalbank, aber
262 auch mit einer Verlustgarantie des Bundes an die UBS. Können Sie schon etwas sagen, ob das Parla-
263 mentsgesetz infolge des Postulats der Rechtskommission des Nationalrates geändert werden soll? Die-
264 ses fordert vor allem, dass geprüft wird, ob die Mitwirkung des Parlamentes zu verbessern ist, was ja
265 dann im Bericht ein bisschen erläutert wurde beziehungsweise gesagt wird, dass es die Zuständigkeit
266 des Parlamentes ist und es ja schon Änderungen vorgenommen hat.
- 267 RL: Also dieses Postulat kam eigentlich ein bisschen post festum. Ich glaube, die hatten nicht realisiert,
268 dass man sich gerade vorher intensiv mit solchen Fragen beschäftigt hatte. Das ist immer ein bisschen
269 das Problem, wenn eine neue Krise kommt. Anstatt dass man die bestehenden Instrumente nutzt, schreit
270 man einfach nach neuen Instrumenten. Ich habe mich ziemlich geärgert über dieses Postulat. Das Re-
271 sultat ist jetzt zwar gut, man hat diesen Bericht, der alles schön sauber zusammenfasst. Eigentlich kommt
272 der Bundesrat zum Schluss, es gebe keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Von dem her habe ich
273 das Gefühl, dass es nicht noch Anpassungen geben wird. Ich sehe auch nicht genau, in welche Richtung
274 dies ginge. Das Problem bei der CS-Übernahme war nicht unbedingt diese Notverordnung. Das Problem
275 war eher das Geld, dort sind Anpassungen geplant. Dazu hat die Staatspolitische Kommission des Nati-
276 onalrates die parlamentarische Initiative 24.400 eingereicht. Es stellt sich die Frage, ob man das Finanz-
277 haushaltsgesetz anpassen muss oder nicht.
- 278 LC: Und die Finanzlegation ausweiten, um so möglichst alle Fraktionen einzubeziehen?

279 RL: Das ist auch eine Idee. Wobei auch dort ist das halt immer die Frage, wie gut man das regeln kann.
280 Denn das Problem bleibt bestehen, dass vielleicht schnell Geld gesprochen werden muss, dass es halt
281 nicht möglich ist, die Räte einzubeziehen. Eine Idee ist auch, dass man eine Kompetenzdelegation an
282 die Finanzdelegation macht, also dass sie abschliessend ihre Zustimmung gibt und dass es nicht noch
283 an die Räte müsste. Aber da sind sie skeptisch, die Politiker. Wobei, wenn es an die Räte muss zur
284 nachträglichen Genehmigung, dann ist immer das Risiko, dass ein grosser Teil des Geldes schon ausge-
285 geben ist. Also dieses Risiko würde bleiben. Eine Unsicherheit gab es, und das ist eine Auswirkung des
286 geltenden Rechts. Was war jetzt genau die Wirkung bezüglich dieser Ausfallgarantie? Dieses Geld war
287 ja in dem Sinne noch nicht gesprochen, sondern es war eine Verpflichtung des Bundes gegenüber der
288 UBS, dass man sagt, wenn sie finanziell grosse, aufwändige Verluste haben würde wegen dieser Über-
289 nahme, dann springt der Bund ein. Und da war dann die grosse Diskussion, ob die Garantie wirklich so
290 verbindlich war, dass sie das Parlament nicht rückgängig machen konnte. Und da wurde seitens des
291 Bundesrates und auch der Finanzdelegation und der Finanzkommission argumentiert, diese Ausfallga-
292 rantie gehöre zum Gesamtpaket. Die UBS hätte nicht mitgemacht, wenn man das nicht gewährt hätte.
293 Auf der anderen Seite muss man auch sagen können, also gut, wenn jetzt das Parlament Nein sagt zu
294 dieser Ausfallgarantie, dann muss man halt das der UBS mitteilen, und je nachdem steigt sie dann halt
295 aus.

296 LC: Alles, was noch rückgängig gemacht werden kann, könnte rückgängig gemacht werden?

297 RL: Ja, aber es wurde argumentiert vom Bundesrat, OK, dann zerfällt die ganze Lösung, die Credit
298 Suisse geht pleite. Diese Infos hatte die Bundesversammlung. Dann hätte sie vielleicht gesagt, OK das
299 Risiko wollen wir nicht eingehen, wir stimmen zu. Dann hätte man ein Ja gehabt. Aber die Bundesver-
300 sammlung hat abgelehnt, weil jemand gesagt hat, ihr Entscheid habe keine Wirkung. Das fand ich immer
301 falsch. Ich habe das Gefühl, man hätte das ganze Theater nicht, wenn man gesagt hätte, ihr könnt das
302 ablehnen, dann müssten wir aber der UBS sagen, dass wir diese Sicherheit nicht übernehmen können.
303 Dann hätte die UBS vielleicht gesagt, ja, dann halt nicht. Vielleicht hätte sie gesagt, OK, wir sind nicht
304 mehr interessiert am ganzen Deal, wir wollen die Credit Suisse nicht. Das hätte vielleicht gröbere Folgen
305 gehabt. Aber um das Risiko nicht einzugehen, hätte die Bundesversammlung wahrscheinlich zuge-
306 stimmt. Also von dem her ist es ein bisschen ambivalent das Ganze.

307 LC: Meinen Sie, die nachträgliche Genehmigung von dringlichen Finanzbeschlüssen ist sinnvoll oder
308 nicht, wenn das Nein des Parlamentes keine Wirkung hat?

309 RL: Ich finde, man müsste genau definieren, was die Wirkung ist. Es lag ja nicht einmal ein schriftlicher
310 Vertrag vor für diese Ausfallgarantie. Man hat nur der UBS gesagt, wir stehen dann schon gerade für
311 Probleme. Es müsste mindestens eine schriftliche Verpflichtung des Bundes vorliegen. Es ist noch
312 schwierig, das zu regeln. Ich sehe die gute Lösung auch nicht, ich würde wahrscheinlich für solche Fälle
313 eine Delegation an die Finanzdelegation machen. Es wäre komisch, wenn die Bundesversammlung wie-
314 der vor einem fait accompli stehen würde.

315 LC: Wenn es keine Wirkung hat, was die Bundesversammlung entscheidet, bringt die nachträgliche Ge-
316 nehmigung nichts.

317 RL: Oder man sagt, es hat Wirkung.

318 LC: Denken Sie, es wird eine Gesetzänderung dazu geben oder eher nicht?

319 RL: Im Moment sieht es danach aus. Aber ich habe das Gefühl, wenn dann der konkrete Vorschlag
320 vorliegt, überzeugt er vielleicht nicht. Es ist auch politisch: Für die Parteien, die damals im Frühling vor
321 einem Jahr Nein gesagt haben, war es fast interessanter Nein sagen zu können, ohne Wirkung. Sie konn-
322 ten sagen, wir sind dagegen, finden das nicht gut, aber sie wussten, es passiert nichts. So kann man sich
323 ein bisschen aus der Verantwortung nehmen. Und wenn man wirklich definiert, es passiert etwas, wenn
324 man nein sagt, dann...

325 LC: Dann hätten sie vielleicht anders entschieden?

326 RL: Ja, dann sitzen sie auch mit im Boot. Daher bin ich mir nicht sicher, ob politisch eine Änderung
327 gewollt ist.

328 LC: Würden die Staatspolitischen Kommissionen eine anfällige Änderung vorbereiten oder eine andere
329 Kommission?

330 RL: Das ist das, was wir jetzt machen. Wir haben den Auftrag, zusammen mit der Finanzverwaltung
331 und dem Bundesamt für Justiz, Änderungen vorzuschlagen, vor allem im Finanzhaushaltsgesetz. Und
332 wenn die Finanzdelegation erweitert wird, auch im Parlamentsgesetz. Also, wenn Sie gute Ideen haben,
333 da sind wir im Moment wirklich am Nachdenken.

334 LC: Wann sollte dieser Prozess etwa abgeschlossen sein? Das wird schon noch dauern, wahrscheinlich.

335 RL: Da rechne ich mit 2 Jahren.

336

337 LC: Zum Schluss habe ich noch einige **Fragen allgemeiner Natur**. Ich habe festgestellt, dass die Mit-
338 sprachemöglichkeiten des Parlamentes im Laufe der Zeit schubweise zugenommen haben. Würden Sie
339 diese Einschätzung teilen?

340 RL: Auf jeden Fall. Das Parlament hat sich immer mehr Rechte gegeben, also so ein bisschen mit jeder
341 Krise. Rein rechtlich gesehen ist die Bundesversammlungen ein sehr starkes Parlament. Sie kann viel
342 erreichen, sie kann viel ergreifen.

343 LC: Sie muss es einfach auch machen?

344 RL: Genau und die Faktoren dafür sind die Zeit und dann auch faktisch zusammenzutreten und die
345 knappen Ressourcen. Wer erarbeitet die Notverordnung etc.?

346 LC: Noch eine Frage als Ausblick: Welche Entwicklungen erwarten Sie hinsichtlich des Einsatzes von
347 Notverordnungen der Schweizer Politik in Zukunft?

348 RL: Ich habe das Gefühl, es gibt sie weiterhin. Es gibt immer wieder Situationen, wo man schnell han-
349 deln muss, die Krisenanfälligkeit in den verschiedensten Bereichen steigt.

350 LC: Denken auch Sie, dass sich die Krisen gehäuft haben in letzter Zeit?

351 RL: Auf jeden Fall. Es ist gerade so eine Kadenz, darum ist das Thema auch so am Brennen.

352 LC: Gibt es aus historischer Perspektive noch Hinweise zum Thema, rückblickend gesehen?

353 RL: Was man generell sagen kann, ist, dass das Parlament immer mit rechtlichen Änderungen reagiert,
354 wenn es das Gefühl hat, es konnte sich nicht genügend einbringen. Aber das Problem ist eben das Fak-
355 tische, das fällt immer mehr auseinander.

356 LC: Haben sie weitere Bemerkungen zum Thema?

357 RL: Sie haben alles abgedeckt.

358 LC: Dann danke ich Ihnen vielmals für das Interview. Es war mir eine grosse Hilfe, auch noch eine
359 andere Sicht auf das Thema zu bekommen. Und Sie sind viel näher dran als ich, denn ich bekomme nur
360 das mit, was in den Medien steht oder von solchen Berichten. Vielen herzlichen Dank.

361 RL: Bitte!

Selbständigkeitserklärung Maturaarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Das Informationsblatt «Plagiatserkennung» ist mir bekannt und somit auch die Konsequenzen eines Teil- oder Vollplagiats.

Ort und Datum

Bern, 16.10.2024

Unterschrift Verfasser*in

L. Galdenzi