

Art. 77

Dringlichkeitsklausel

¹ [unverändert:] Bei einem Entwurf zu einem Bundesgesetz, das dringlich erklärt werden soll, wird die Dringlichkeitsklausel von der Gesamtabstimmung ausgenommen.

² [unverändert:] Über die Dringlichkeitsklausel wird erst nach erfolgter Differenzbereinigung beschlossen.

³ Wird die Dringlichkeitsklausel verworfen, so bereinigt die Redaktionskommission nach Konsultation der Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen den Wortlaut der Bestimmungen über das Referendum und das Inkrafttreten.

Clause d'urgence

¹ [Inchangé:] Lorsque les délibérations portent sur un projet de loi qu'il est proposé de déclarer urgente, la clause d'urgence est exceptée du vote sur l'ensemble.

² [Inchangé:] Le vote sur la clause d'urgence n'a lieu qu'une fois les divergences éliminées.

³ Si la clause d'urgence est rejetée, la Commission de rédaction modifie, après avoir consulté les présidents des commissions chargées de l'examen préalable, la formulation des dispositions relatives au référendum et à l'entrée en vigueur.

Clausola d'urgenza

¹ [Invariato:] In caso di disegni di legge federale urgente, la clausola d'urgenza è eccettuata dalla votazione sul complesso.

² [Invariato:] Sulla clausola d'urgenza si decide soltanto dopo l'appianamento delle divergenze.

³ Se la clausola d'urgenza è respinta, la Commissione di redazione mette a punto il testo delle disposizioni concernenti il referendum e l'entrata in vigore dopo aver consultato i presidenti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 3: Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autorin der 1. Auflage 2014: Cornelia Theler

Autorin der Aktualisierung 2021: Sigrid Steiner

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	4a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
...	
3. Folgen einer Ablehnung der Dringlichkeitsklausel (Abs. 3)	10 - 11b

Materialien

...

16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6817 f.), Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461).

Literatur

...; EHRENZELLER/NOBS, Art. 141 Abs. 1, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl.; CARONI/GRAF, Wahrung der Sessionsteilnahmegarantie in einer Pandemie?, in: Jusletter 15. Februar 2021; G. SCHMID/HERZOG/STIFFLER, Dringliche Gesetzgebung und direkte Demokratie, in Jusletter 7.6.2021; ...; TSCHANNEN, Art. 165, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl. (zit. TSCHANNEN, Art. 165).

I. Entstehungsgeschichte

1 - 4 ...

4a Die SPK beider Räte haben am 25.8. bzw. 1.9.2016 beschlossen, eine Sammelvorlage auszuarbeiten, welche verschiedene offene Fragen thematisiert, die sich in den letzten Jahren in der Praxis gestellt hatten. Darunter fand sich auch die Frage nach den Auswirkungen einer Ablehnung der Dringlicherklärung eines BG in Bezug auf die Inkrafttretensbestimmung. Der bisherige Abs. 3 sah vor, dass nach einer Ablehnung der Dringlichkeitsklausel jedem Ratsmitglied sowie dem BR das Recht zusteht, noch vor der Schlussabstimmung die Abschreibung des Gesetzesentwurfs zu beantragen. Wurde keine solche Abschreibung beantragt, so sagte die bisherige Bestimmung aber nichts darüber, wer die Schlussbestimmung anzupassen und das Datum des Inkrafttretens zu bestimmen hat. Es lag eine echte materielle Lücke vor, die geschlossen werden musste. Dieses Manko wurde mit der Sammelvorlage (*16.457 Pa.Iv. SPK-NR. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*) behoben. Der Entwurf der SPK-NR blieb in den Räten unbestritten; auch der BR hatte sich in seiner Stellungnahme vom 11.10.2017 (BB1 2017 6865 ff.) nicht zu diesem Artikel geäußert.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 - 9 ...

3. Folgen einer Ablehnung der Dringlichkeitsklausel (Abs. 3)

10 Wird die Dringlichkeit in den Räten abgelehnt, so muss die RedK nach Konsultation der Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen *die Bestimmungen über das Referendum und das Inkrafttreten* im Hinblick auf die Schlussabstimmung anpassen. Diese Anpassung der *Bestimmung über das Referendum* ist i.d.R. rein redaktionell-formaler Natur, kann aber in Sonderfällen auch schwierige rechtliche Fragen aufwerfen (s. unten N 11a und 11b). *Die Inkraftsetzung eines BG* kann an den BR oder an die KoKo übertragen werden oder es kann im Gesetz ein Datum festgelegt werden. Im Falle eines dringlich erklärten BG wird i.d.R. ein Datum vorgesehen, meistens der Tag nach der Annahme in den Schlussabstimmungen der Eidg. Räte oder der erste Tag des den Schlussabstimmungen folgenden Monats. Wird die Dringlichkeit abgelehnt, so kann dieses Datum nicht stehen bleiben, weil der Ablauf der Referendumsfrist und ggf. die Volksabstimmung abgewartet werden muss. Die jüngere Praxis (s. N 11) zeigt, dass neben dem Inhalt des BG auch das Datum der Inkraftsetzung politisch umstritten sein kann. In einem solchen Fall kann sich die Zuständigkeit der RedK als problematisch erweisen; eine andere, bessere Lösung ist allerdings nicht ersichtlich.

11 Im Rahmen der Bewältigung der Covid-19-Krise haben sich im Zusammenhang mit der Dringlicherklärung von BG einige schwierige rechtliche und politische Fragen gestellt.

Der BR unterbreitete dem Parlament zahlreiche Entwürfe für dringliche BG¹, die teilweise stark umstritten waren. Damit verbunden waren auch Fragen über den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Diese Vorlagen kannten jeweils nicht nur *ein* Datum des Inkrafttretens, sondern mehrere Bestimmungen mit verschiedenen Daten des Inkrafttretens, teilweise auch rückwirkende Inkraftsetzungen oder Verlängerungen der Geltungsdauer. Wäre bei einem solchen Gesetz die Dringlichkeit abgelehnt worden, so hätte Art. 77 Abs. 3 ParlG die RedK und die von ihr zu konsultierenden Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen vor eine schwierige Aufgabe gestellt, dies umso mehr, als der Zeitpunkt des jeweiligen Inkrafttretens teilweise politisch stark umstritten war. Exemplarisch war die Vorlage über das Covid-19-Geschäftsmietegesetz (20.076), das allerdings in den Eidg. Räten gescheitert ist, bevor über die Dringlichkeitsklärung entschieden werden musste. Hier hatte sich in den vorberatenden Kommissionen grosse Uneinigkeit über den Zeitpunkt des Inkrafttretens gezeigt.

- 11a** Es stellt sich auch die Frage, wie mit «unterjährigen» (d.h. die Geltungsdauer von einem Jahr nicht überschreitenden) dringlichen BG zu verfahren wäre, wenn die Dringlichkeit abgelehnt wird. Diese BG werden nach Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV e contrario nicht dem Referendum unterstellt. Wenn die Dringlichkeit abgelehnt wird, so dürfte i.d.R. der Zweck des Gesetzes vereitelt sein und ein Antrag der RedK für ein Inkrafttreten nach Annahme des Gesetzes in der Volksabstimmung bzw. nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist würde wenig Sinn machen.² Besonders kritisch ist die Situation bei unterjährigen dringlich erklärten BG ohne Verfassungsgrundlage.³ Rechtsfolge der Ablehnung der Dringlichkeit wäre ein verfassungswidriges BG. De lege ferenda müsste Art. 77 in der Weise ergänzt werden, dass die Ablehnung der Dringlichkeitsklausel bei unterjährigen dringlichen BG ohne Verfassungsgrundlage der Ablehnung in der Schlussabstimmung gleichkommt.
- 11b** Bei der Änderung vom 18.6.2021 des Covid-19-Gesetzes (21.033; AS 2021 354) stellte sich zudem die interessante Frage, ob diese Änderung überhaupt dem Referendum zu unterstellen sei oder nicht. Der Entwurf des BR war als unterjähriges Gesetz konzipiert; trotzdem sah der Entwurf entgegen Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV das Referendum vor (BBl 2021 1094). In der Botschaft finden sich dazu leider keine Ausführungen (BBl 2021 1093). In der Sitzung der RedK vom 19.5.2021 wurde dieser Widerspruch zwischen dem Entwurf des BR und der BV erkannt und diskutiert. TSCHANNEN führt im St. Galler Kommentar zu Art. 165 BV aus, dass im Falle von Verlängerungen die Geltungsdauer der einzelnen Änderungen zusammenzuzählen ist; ergibt sich eine gesamte Geltungsdauer von mehr als einem Jahr, so seien die jeweiligen Änderungen immer dem Referendum zu unterstellen, auch wenn eine einzelne Änderung unterjährig ist (TSCHANNEN, Art. 165, Rz 22). Im konkreten Fall wurde das Problem gelöst, da die Eidg. Räte noch eine Bestimmung in die Vorlage aufnahmen, die als überjährig zu betrachten war; folglich war das Gesetz dem Referendum zu unterstellen. Die Frage bleibt aber ungeklärt.

¹ Das Covid-19-Gesetz vom 25.9.2020 (SR 818.102) wurde z.B. bisher (Stand August 2021) dreimal geändert (20.084 Covid-19-Gesetz, Änderung; 21.016 Covid-19-Gesetz, Änderung und Zusatzkredit; 21.033 Covid-19-Gesetz, Änderung [Covid-Erwerbsersatz und Massnahmen im Sportbereich]).

² In solchen Fällen käme es wohl i.d.R. zur Anwendung von Art. 90 ParlG: «Die Räte können auf gleich lautenden Antrag ihrer vorberatenden Kommissionen einen Erlassentwurf während der Differenzbereinigung oder nach deren Abschluss abschreiben.»

³ 20.483 Pa.Iv. SPK-NR. Nationalratsmitglieder, die wegen der Covid-19-Krise verhindert sind. Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit. Änderung ParlG vom 10.12.2020 (AS 2020 5375).

Die Ausführungen im St. Galler Kommentar können nur zum Teil überzeugen. Natürlich sollte vermieden werden, dass ein dringlich erklärtes Gesetz in mehrere unterjährige dringlich erklärte BG gestückelt wird, um auf diese Weise das Referendum zu umgehen. Dieser Fall liegt aber nur bei einer reinen *Verlängerung* (ohne materielle Änderungen) des dringlich erklärten BG vor. Wird hingegen ein bereits verabschiedetes dringliches BG *geändert* und werden neue Bestimmungen aufgenommen, so sollte es gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV e contrario möglich sein, ein solches BG mit einer unterjährigen Geltungsdauer nicht dem Referendum zu unterstellen. Würde man dies nicht zulassen, so könnten die Eidg. Räte die Änderung in einem neuen dringlich erklärten BG mit einer unterjährigen Geltungsdauer aufnehmen. In diesem Fall wäre das BG dem Referendum entzogen. Die Unterstellung unter das Referendum darf somit nicht von der Konstruktion des Erlasses abhängig gemacht werden. Dies würde sonst bedeuten, dass je nach Konstruktion der Gesetzesänderung das unterjährige dringlich erklärte BG in der Form der Erneuerung dem Referendum zu unterstellen wäre, in der Form eines neuen BG aber nicht. M.E. darf es keinen Unterschied machen, ob diese Änderung im Rahmen eines bestehenden dringlich erklärten BG oder in einem neuen dringlich erklärten BG aufgenommen wird. Der Wortlaut der BV differenziert hier nicht. In Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV wird e contrario festgehalten, dass unterjährige dringlich erklärte BG nicht dem Referendum unterstehen. Sollten gemäss St. Galler Kommentar zu Art. 165 sämtliche Änderungen eines dringlich erklärten BG, die selbst in der Form eines dringlich erklärten BG ergehen, immer dem Referendum zu unterstellen sein, unabhängig ihrer Geltungsdauer, so müsste die BV entsprechend angepasst werden. Angesichts der Bedeutung dieser Frage wäre de lege ferenda eine Klärung wünschenswert.