



23.439

Parlamentarische Initiative
Begründungspflicht beim Erlass von Notrecht
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

vom 15. Januar 2026

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

15. Januar 2026

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Heidi Z'graggen

Übersicht

Der vorliegende Gesetzesentwurf führt die Pflicht für den Bundesrat ein, in einem Bericht zu begründen, dass die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wenn er eine Verordnung nach Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise erlässt. In seiner rechtlichen Begründung soll der Bundesrat insbesondere die Auswirkungen auf die Grundrechte sowie die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht prüfen.

Ausgangslage

Der Bundesrat hat bereits heute einen allgemeinen Informationsauftrag (Art. 180 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV] und Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG] vom 21. März 1997). Das geltende Recht kennt jedoch keine ausdrückliche Pflicht des Bundesrates, den Erlass von Notverordnungen rechtlich zu begründen. Dies im Gegensatz zu Gesetzesentwürfen, die der Bundesrat in der Botschaft mit Blick auf die Auswirkungen auf die Grundrechte und die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zu prüfen hat (Art. 141 des Parlamentsgesetzes [ParlG] vom 13. Dezember 2002). Die parlamentarische Initiative 23.439 Caroni «Begründungspflicht beim Erlass von Notrecht» möchte diese Asymmetrie beheben und fordert, dass der Bundesrat bei der Anrufung seiner Notrechtskompetenzen «Rechenschaft darüber ablegt, ob die rechtlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind». Begründet wird dies damit, dass dem Bundesrat beim Erlass von Notrecht eine «erhebliche Machtfülle» verbleibe, da seine Notverordnungen «gesetzesvertretend», und unter Umständen «gesetzesderogierend» wirken können und es an einer Möglichkeit fehle, Notverordnungen abstrakt vor Gericht anzufechten (vgl. Art. 189 Abs. 4 BV). Auch der Bundesrat selbst will künftig bei der Anwendung von Notrecht mehr Transparenz schaffen. Zu diesem Schluss kommt er in seinem Notrechtsbericht vom 19. Juni 2024 in Erfüllung der Postulate 23.3438 und 20.3440.

Inhalt der Vorlage

Der Entwurf einer Teilrevision des RVOG sieht vor, dass der Bundesrat in einem Bericht begründet, dass die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wenn er eine Verordnung nach Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung erlässt. Der Bundesrat soll in seiner rechtlichen Begründung namentlich auch die Auswirkungen auf die Grundrechte sowie die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht prüfen.

Dieser Revisionsvorschlag betrifft auch die Verordnungen des Bundesrates, die gestützt auf gesetzliche Ermächtigungen zur Bewältigung einer Krise gemäss Anhang 2 ParlG ergehen. Verordnungen des Parlaments gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c BV sowie Notverfügungen gestützt auf die Artikel 184 Absatz 3 oder 185 Absatz 3 der Bundesverfassung werden hingegen nicht erfasst.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die von Ständerat Andrea Caroni am 15. Juni 2023 eingereichte parlamentarische Initiative 23.439 verlangt, dass der Bundesrat gesetzlich verpflichtet wird, beim Erlass von Notrecht jeweils konkret zu begründen, inwiefern der Rückgriff auf Notrecht rechtlich zulässig ist.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) prüfte die Initiative an ihrer Sitzung vom 20. August 2024 und gab ihr mit 12 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge. Ihre nationalrätliche Schwesterkommission (SPK-N) stimmte diesem Beschluss am 14. November 2024 einhellig zu. Gestützt auf Artikel 111 des Parlamentsgesetzes (ParlG)¹ ist es Aufgabe der SPK-S, bis zur Wintersession 2026 einen Erlassentwurf auszuarbeiten.

An ihrer Sitzung vom 11. Februar 2025 beauftragte die SPK-S ihr Sekretariat und die Verwaltung mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs, wenn nötig mit Varianten.

Die Kommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 15. Januar 2026 mit dem Vorentwurf und nahm ihn in der Gesamtabstimmung einstimmig an. Sie beschloss ausserdem, auf eine Vernehmlassung zu verzichten, da ihr Entwurf ihrer Meinung nach in erster Linie die Organisation und die Verfahren der Bundesbehörden betrifft (Art. 3a Abs. 1 Bst. a des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005²).

2 Ausgangslage

2.1 Geltendes Recht

Das ParlG verpflichtet den Bundesrat, seine Gesetzesentwürfe in der Botschaft zu begründen (Art. 141 ParlG). Der Bundesrat hat darin insbesondere die «Auswirkungen auf die Grundrechte» sowie die «Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht» darzulegen.³ Das geltende Recht kennt jedoch keine analoge Begründungspflicht beim Erlass von Notverordnungen des Bundesrates, die sich auf die Artikel 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise gemäss Anhang 2 des Parlamentsgesetzes stützen.

2.2 Parlamentarische Initiative Caroni 23.439

Die parlamentarische Initiative 23.439 Caroni «Begründungspflicht beim Erlass von Notrecht» möchte diese Asymmetrie beheben. Die Einführung einer solchen Begründungspflicht beim Erlass von Notrecht sei wichtig, weil dem Bundesrat eine «erheb-

¹ SR 171.10

² SR 172.061

³ Art. 141 Abs. 2 lit. a ParlG

liche Machtfülle» verbleibe. Diese Machtfülle zeige sich darin, dass die Notverordnungen des Bundesrates «gesetzesvertretend», und unter Umständen auch «gesetzesderogierend» wirken können. Schliesslich fehlt es auch an einer Möglichkeit, Notverordnungen abstrakt anzufechten (vgl. Art. 189 Abs. 4 BV). Die parlamentarische Initiative Caroni verlangt vor diesem Hintergrund, dass der Bundesrat bei der Anrufung seiner Notrechtskompetenzen zumindest «Rechenschaft darüber ablegt, ob die rechtlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind».

2.3 Bericht des Bundesrates zum Po. 23.3438 Anwendung von Notrecht

Der Bundesrat will bei der Anwendung von Notrecht mehr Transparenz schaffen.⁴ Zu diesem Schluss kommt er in seinem Bericht vom 19. Juni 2024 «Anwendung von Notrecht» in Erfüllung der Postulate 23.3438 Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 24. März 2023 und 20.3440 Schwander vom 6. Mai 2020 (nachfolgend: Notrechtsbericht).⁵ Der Bericht des Bundesrates nimmt dabei direkt Bezug auf die parlamentarische Initiative 23.439 von Ständerat Caroni. Der Bundesrat anerkennt, dass ihm bei der Anwendung von Notrecht aufgrund der damit einhergehenden temporären «Machtkonzentration in den Händen der Regierung»⁶ eine «erhöhte Begründungs- und Rechtfertigungspflicht» zukommt.⁷ Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 19. Juni 2024 dementsprechend das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD (Bundesamt für Justiz [BJ]) beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und in Abstimmung mit der parlamentarischen Initiative 23.439 die Einführung einer Begründungspflicht hinsichtlich der Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen beim Erlass von Notrecht im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG]⁸ vom 21. März 1997 zu prüfen, und bis Ende 2025 dem Bundesrat Bericht zu erstatten. Das BJ hat diesen Prüfauftrag zu Gunsten der Unterstützung der SPK-S bei der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 23.439 bis auf Weiteres sistiert.

Der Bundesrat hat bereits heute einen allgemeinen Informationsauftrag. Die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit sind rechtzeitig und umfassend über die Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren des Bundesrates zu informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG). In seinem Notrechtsbericht hat der

⁴ Medienmitteilung des Bundesrates vom 19.06.2024, Der Bundesrat will bei der Anwendung von Notrecht mehr Transparenz schaffen, www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 19.06.2024 (überprüft 02.09.2025)

⁵ BBl 2024 1784, Ziff. 10.1.1

⁶ CARL JAUSLIN / MARC SCHINZEL, Notrecht: Fluch, notwendiges Übel oder letzte Rettung? in: DeFacto, 26. Juni 2024

⁷ Notrechtsbericht, BBl 2024 1784, Ziff. 13; vgl. auch Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Regieren in Krisenzeiten – Der Bundesrat will beim Notrecht über die Bücher, www.srf.ch > news > schweiz > 18.07.2024

⁸ SR 172.010

Bundesrat die zentrale Bedeutung dieser proaktiven Informationspflicht gerade in Krisenzeiten betont.⁹ Der beschriebene Informationsauftrag räumt dem Bundesrat einen erheblichen Spielraum ein. Er verpflichtet den Bundesrat, die materielle Notwendigkeit zu erläutern. Aufgrund der in der parlamentarischen Initiative Caroni genannten Begründungspflicht bei Notverordnungen soll der Bundesrat dagegen spezifisch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit erläutern.

2.4 Ziel der Vorlage

Der Bundesrat ist nach geltendem Recht nicht verpflichtet, zu begründen, dass die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wenn er eine Notverordnung erlässt. Vor dem Hintergrund der weitreichenden Notrechtskompetenz des Bundesrates erachtet die SPK-S dies als problematisch. Sie möchte sicherstellen, dass die erweiterten Kompetenzen des Bundesrates an eine entsprechende Rechenschaftspflicht gebunden sind. Die ausdrückliche Begründungspflicht beim Erlass von Notrecht soll damit zur Verfassungskonformität von Notverordnungen beitragen und insgesamt die Nachvollziehbarkeit und Legitimität von Krisenmassnahmen steigern.

2.5 Gewählte Lösung und geprüfte Alternativen

Der Gesetzesentwurf führt die Pflicht für den Bundesrat ein, in einem Bericht zu begründen, dass die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wenn er eine Verordnung nach Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung erlässt.

Auch von der Begründungspflicht erfasst werden Verordnungen des Bundesrates, die gestützt auf gesetzliche Ermächtigungen zur Bewältigung einer Krise gemäss Anhang 2 des Parlamentsgesetzes ergehen.¹⁰ Solche Verordnungen des Bundesrates werden namentlich hinsichtlich der Konsultationspflicht gemäss Art. 151 Abs. 2^{bis} ParlG den verfassungsunmittelbaren Notverordnungen gleichgestellt. Sowohl bei den verfassungsunmittelbaren Notverordnungen als auch bei den Verordnungen gestützt auf spezialgesetzliche Krisenklauseln hat der Bundesrat weitreichende Rechtsetzungsbefugnisse.¹¹ Der Bundesrat hat in beiden Fällen einen grossen Ermessensspielraum, der eine Begründungspflicht rechtfertigt.

Von der Begründungspflicht *nicht* erfasst werden hingegen Verordnungen des Parlaments gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c BV. Gegen die Einführung einer solchen Begründungspflicht für Notverordnungen des Parlaments spricht, dass das Parlament eine öffentliche Debatte über den Verordnungsentwurf führt, in deren Rahmen die Frage der Verfassungsmässigkeit thematisiert werden kann. Darüber hinaus muss die Kommission, die den Verordnungsentwurf ausgearbeitet hat, einen Bericht verfassen, der ein Kapitel zur Verfassungsmässigkeit enthält (vgl. Art. 111 Abs. 3

⁹ Notrechtsbericht, BBl 2024 1784, Ziff. 13

¹⁰ Ständerat Caroni lässt diese Frage offen (vgl. Begründung der Pa. Iv. 23.439).

¹¹ CARL JAUSLIN / MARC SCHINZEL, Krisenfeste Gesetzgebung: Notwendigkeit oder Illusion? in: LeGes 35 (2024) 3, Rz. 10 und 11

i.V.m. Art. 141 Abs. 2 Bst. a ParlG). Schliesslich handelt es sich bei den Notverordnungen des Parlaments nicht um eine Rechtsetzungsdelegation. Der Gesetzgeber selbst bedient sich vielmehr dieses Rechtsetzungsinstruments. Einzig das Referendum wird mit der Wahl der parlamentarischen Notverordnung hinfällig. Abgesehen von dieser Beschneidung der Volksrechte kommt es aber zu keiner Machtverschiebung, insbesondere nicht im Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat.

Von der Begründungspflicht *nicht* erfasst werden schliesslich auch auf die Artikel 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 der Bundesverfassung gestützte *Notverfügungen*. Verfügungen sind gemäss herrschender Lehre und Praxis gegenüber dem Adressaten in jedem Fall zu begründen. Diese Begründung zu veröffentlichen ist mit Blick auf den Persönlichkeitsschutz unangebracht. Der Bundesrat ist zudem bereits gemäss Artikel 7e Absatz 2 RVOG verpflichtet, das zuständige Organ der Bundesversammlung spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss über die Verfügung zu informieren.¹²

3 Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage verpflichtet den Bundesrat, in einem Bericht zu begründen, dass die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wenn er eine Verordnung nach Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise erlässt. Der Bundesrat soll in seiner Begründung insbesondere auch die Auswirkungen auf die Grundrechte sowie die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht prüfen. Diese neue Pflicht wird in die Artikel 7c und 7d RVOG eingefügt¹³. Die betreffenden Bestimmungen befassen sich mit der Geltungsdauer der Notverordnungen und wurden im Rahmen des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2010 über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen erlassen.¹⁴ Die Begründungspflicht steht zudem in einem sachlichen Zusammenhang mit den allgemeinen Informationspflichten des Bundesrates gemäss Art. 10 ff. RVOG.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 7c Abs. 1^{bis} und Art. 7d Abs. 1^{bis} RVOG: 1. Satz

Der erste Satz des neuen Absatzes 1^{bis}, der in die Artikel 7c und 7d RVOG eingefügt wird, verpflichtet den Bundesrat, in einem Bericht zu begründen, dass die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass der Verordnung erfüllt sind. Die Begründungspflicht obliegt dem Bundesrat. Als verantwortliches Organ für den Erlass der Notverordnun-

¹² Eingefügt durch Ziff. I 1 des BG vom 17. Dezember 2010 über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen, in Kraft seit 1. Mai 2011 (AS **2011** 1381; BBl **2010** 1563 2803)

¹³ Zu den auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise gestützten Verordnungen wird im RVOG ein neuer Artikel 7d^{bis} eingefügt.

¹⁴ AS **2011** 1381; BBl **2010** 1563 2803

gen ist er der *Träger* der Begründungspflicht. Eine Begründung auf Departements- oder Amtsstufe ist damit unzureichend. Die Begründung wird in einem Bericht vom Bundesrat verabschiedet und in seinem Namen veröffentlicht. Mit dieser Begründungspflicht für Notverordnungen wird eine Parallelität zur Begründungspflicht für Erlassentwürfe geschaffen, wo der Bundesrat gemäss Artikel 141 Absatz 2 Bst. a ParlG verpflichtet ist, in der Botschaft den Erlassentwurf auch in rechtlicher Hinsicht zu begründen.

Der neue Absatz 1^{bis} präzisiert, dass der Bundesrat im Rahmen seines Berichtes insbesondere die Auswirkungen auf die Grundrechte sowie die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht erläutern muss. Es handelt sich um zwei elementare rechtsstaatliche Garantien, die auch in Artikel 141 Absatz 2 Buchstabe a ParlG aufgeführt sind. Das Gefährdungspotential für die Grundrechte und den Rechtsstaat ist bei Notverordnungen besonders hoch, weil der Bundesrat zur Krisenbewältigung regelmässig Grundrechte einschränken und oft auch von Gesetzesbestimmungen abweichen muss (Notrecht *contra legem*). Die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht meint nicht nur höherrangiges Völkerrecht, sondern vor allem auch die Erlasse der Bundesversammlung, wenn klar ist, dass der Gesetzgeber mit Blick auf eine Krise eine abschliessende Regelung getroffen hat, sowie die Schweizer Bundesverfassung.

Auf eine vollständige Auflistung der einzelnen rechtlichen Voraussetzungen, die im Rahmen der Wahrnehmung der Begründungspflicht zu beachten sind, wird verzichtet. Es gilt jedoch die im Notrechtsbericht des Bundesrates¹⁵ behandelten Voraussetzungen zu prüfen. Die nachfolgende Auflistung ist nicht abschliessend.

*Systemrelevanz des Schutzguts*¹⁶: Der Bundesrat muss immer dann notrechtlich handeln dürfen, wenn fundamentale Rechtsgüter akut gefährdet sind, für die er eine Schutzpflicht hat. Seine Schutzpflicht ist nicht auf die klassischen Polizeigüter (insbesondere Leib, Leben, Freiheit, öffentliche Gesundheit) beschränkt, sondern kann für ihn auch die Pflicht bedeuten, zum Schutz von anderen Rechtsgütern (z.B. Stabilität des Finanz- und Wirtschaftssystems) oder rechtlich geschützten gesellschaftspolitischen Interessen Notrecht zu erlassen. Entscheidend ist dabei die Systemrelevanz des Schutzgutes. Gemeint ist damit Folgendes: Besteht ein hohes Risiko, dass zum Beispiel ein Bankenzusammenbruch oder eine Naturkatastrophe die Volkswirtschaft oder die Umwelt insgesamt schwer schädigt, muss der Bundesrat notrechtlich handeln können, weil für die Gesellschaft fundamentale Schutzgüter betroffen sind.

*Sachliche und zeitlichen Dringlichkeit*¹⁷: Die *sachliche* Dringlichkeit der Massnahmen wird bejaht, wenn es ohne den notrechtlichen Eingriff «mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an fundamentalen Rechtsgütern» kommen würde.¹⁸ Die Gefahr für das relevante Schutzgut muss konkret vorliegen. Das Bundesgericht billigt dem notrechtlich handelnden Bundesrat allerdings eine *ex-ante*-Perspektive zu, in der es naturgemäss zu gewissen Fehleinschätzungen oder zu Überschätzungen der

¹⁵ Notrechtsbericht, BBl 2024 1784

¹⁶ Notrechtsbericht, BBl 2024 1784, Ziff. 8.1.1

¹⁷ Notrechtsbericht, BBl 2024 1784, Ziff. 8.1.2

¹⁸ URS SAXER / FLORIAN BRUNNER, St. Galler Kommentar zu Art. 185 BV, Rz. 116

abzuwendenden Gefahr kommen kann.¹⁹ *Zeitliche Dringlichkeit* bedeutet, dass Abwehrmassnahmen erforderlich sind, weil die drohende Schädigung imminently ist. Dies ist unter anderem dann zu bejahen, wenn der Erlass gesetzlicher Normen auf dem Weg der ordentlichen Rechtsetzung als Abwehrmassnahme wegen dessen Langsamkeit versagen würde.²⁰

*Subsidiarität gegenüber dem Handeln des Gesetzgebers*²¹: Das Erfordernis der Subsidiarität von Notrecht bedeutet, dass der Bundesrat nur dann notrechtliche Massnahmen erlassen darf, wenn das geltende (ordentliche) Recht keine Massnahmen vorsieht, die geeignet und ausreichend sind, um eine Gefährdung oder Störung des fraglichen Schutzguts abzuwenden. Es dürfen folglich keine anderweitigen Massnahmen gestützt auf das ordentliche Recht zur Verfügung stehen, um die ausserordentliche Lage zu bewältigen.²²

*Verhältnismässigkeit*²³: Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt nach einem angemessenen Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Zweck (Zweck-Mittel-Relation). Der Bundesrat darf bei der Regelung nicht weiter gehen, als es die Bewältigung der Notlage unbedingt erfordert. Jede weitere wünschbare Ergänzung, die sachlich und zeitlich nicht dringlich ist, muss der Bundesrat dem Gesetzgeber überlassen.

Einhaltung der grundrechtlichen Kerngehalte der Bundesverfassung und der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts: Der Bundesrat darf unter keinen Umständen das zwingende Völkerrecht und die notstandsfesten Menschenrechtsgarantien (internationales Recht) sowie die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gemäss Artikel 5 BV und die grundrechtlichen Kerngehalte (nationales Recht) verletzen. Für detailliertere Ausführungen wird auf den Notrechtsbericht des Bundesrates verwiesen.

Das Bundesamt für Justiz überprüft sämtliche Entwürfe für rechtsetzende Erlasse auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit, auf ihre Übereinstimmung und Vereinbarkeit mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht (Art. 7a Abs. 1 Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement [OV-EJPD]).²⁴ Diese präventive Rechtskontrolle umfasst auch die Notverordnungen des Bundesrates. Mit dem Notrechtsbericht hat der Bundesrat das Bundesamt für Justiz beauftragt, ein Prüfschema zu entwickeln, das den federführenden Departementen und Ämtern beim Erlass von Notrecht helfen soll, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einzuhalten. Das Prüfschema wird auch Ausführungen zu den obengenannten Elementen enthalten.

Art. 7c Abs. 1^{bis} und Art. 7d Abs. 1^{bis} RVOG: 2. Satz

¹⁹ BGE 137 II 431 E. 4.3.2.

²⁰ BGE 57 I 266, 275; URS SAXER/FLORIAN BRUNNER, St. Galler Kommentar zu Art. 185 BV, Rz. 120; FLORIAN BRUNNER / MARTIN WILHELM / FELIX UHLMANN, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts, Überlegungen zu einer ausserordentlichen Lage, AJP 2020, 685 ff., 689 f.

²¹ Notrechtsbericht, BB1 2024 1784, Ziff. 8.1.3.

²² URS SAXER / FLORIAN BRUNNER, St. Galler Kommentar zu Art. 185 BV, Rz. 123

²³ Notrechtsbericht, BB1 2024 1784, Ziff. 9.2

²⁴ SR 172.213.1

Hinsichtlich des Zeitpunkts der Veröffentlichung des Berichts bestimmt der zweite Satz von Absatz 1^{bis}, dass die rechtliche Begründung zusammen mit der Notverordnung veröffentlicht wird. Der *Zeitpunkt* der Veröffentlichung fällt somit mit dem Erlass der Notverordnung zusammen. In Ausnahmefällen kann auch eine nachträgliche, sehr zeitraumnahe Veröffentlichung gerechtfertigt sein.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Bundesrat gemäss Artikel 151 Abs. 2^{bis} ParlG verpflichtet ist, die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu einem sich auf Artikel 185 Absatz 3 BV stützenden Verordnungsentwurf zu konsultieren. Auch wenn die Veröffentlichung des Berichts zeitgleich mit der Publikation der Verordnung oder unmittelbar danach erfolgt, bedeutet dies natürlich nicht, dass die Kommissionen zum Zeitpunkt der Konsultation keine Erläuterungen in irgendeiner Form zur Zulässigkeit der Anwendung des Notstandsrechts erhalten.

Art. 7d^{bis} RVOG

Artikel 7d^{bis} hält fest, dass die in den Artikeln 7c Abs. 1^{bis} und 7d Abs. 1^{bis} RVOG geregelte Begründungspflicht auch für Verordnungen gilt, die der Bundesrat gestützt auf eine im Anhang 2 ParlG²⁵ genannte gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise erlässt. Sowohl bei den verfassungsunmittelbaren Notverordnungen als auch bei den Verordnungen gestützt auf spezialgesetzliche Krisenklauseln hat der Bundesrat weitreichende Rechtsetzungsbefugnisse.²⁶ Der Bundesrat hat in beiden Fällen einen grossen Ermessensspielraum, was eine Begründungspflicht rechtfertigt.

In Anhang 2 ParlG genannt werden folgende gesetzliche Ermächtigungen: Artikel 55 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998²⁷, Artikel 62 des Bundesgesetzes über Schuldbeitreibung und Konkurs vom 11. April 1889²⁸, Artikel 31 bis 34 des Landesversorgungsgesetzes vom 17. Juni 2016²⁹, Artikel 6 und 7 des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986³⁰, Artikel 48 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997³¹ sowie die Artikel 6 und 7 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012³². Diesen Bestimmungen gemeinsam ist, dass sie dem Bundesrat in Krisensituationen weite Regelungskompetenzen einräumen, die tief in geltendes Recht eingreifen. Es handelt sich somit um Bestimmungen, die analog zu Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung den Bundesrat ermächtigen, Verordnungen in einem bestimmten Bereich zu erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren und äusseren Sicherheit zu begegnen. Mit dem Verweis auf die in Anhang 2 ParlG genannten Gesetzesbestimmungen wird an die im Parlamentsgesetz bereits bestehende Regelung angeknüpft. Damit ist die Kohärenz des Parlamentsgesetzes sichergestellt und es gibt keine Unklarheit darüber, für welche Verordnungen des Bundesrats die Begründungspflicht gilt.

²⁵ SR 171.10

²⁶ CARL JAUSLIN / MARC SCHINZEL, Krisenfeste Gesetzgebung: Notwendigkeit oder Illusion? in: LeGes 35 (2024) 3, Rz. 10 und 11

²⁷ SR 142.31

²⁸ SR 281.1

²⁹ SR 531

³⁰ SR 632.10

³¹ SR 784.10

³² SR 818.101

Minderheit Schwander

Eine Kommissionsminderheit möchte die Prüfung der Auswirkungen der Verordnung auf die Grundrechte stärken, indem sie präzisiert, dass der Bundesrat in seinem Bericht aufzeigen muss, dass der Kerngehalt der Grundrechte durch seine Verordnung nicht verletzt wird. Die Minderheit ruft in Erinnerung, dass dies Artikel 36 Absatz 4 BV festlegt. Der Bundesrat darf unter keinen Umständen Massnahmen ergreifen, die diesem Grundsatz zuwiderlaufen.

Auch wenn sie natürlich die Ansicht teilt, dass der Kerngehalt der Grundrechte in jedem Fall unantastbar bleiben muss (vgl. auch oben *Einhaltung der grundrechtlichen Kerngehalte der Bundesverfassung und der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts*), ist die Kommissionsmehrheit (Abstimmungsergebnis: 9 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen) der Meinung, dass diese Formulierung eine Einschränkung des Umfangs der dem Bundesrat auferlegten Rechtfertigungspflicht bedeuten würde. Dieser müsste dann lediglich begründen, dass der Kerngehalt der Grundrechte nicht verletzt wird. Grundrechte können aber auch beeinträchtigt werden, ohne dass ihr Kerngehalt in Frage gestellt wird. Aus diesem Grund bevorzugt die Mehrheit die breitere Formulierung, wonach der Bundesrat in seinem Bericht die «Auswirkungen auf die Grundrechte» und nicht nur auf ihren Kerngehalt analysiert.

5 Auswirkungen auf den Bund, die Volkswirtschaft und die Gesellschaft

Die Pflicht, in einem Bericht zu begründen, dass die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass der Notverordnung erfüllt sind, stärkt den Rechtsstaat und damit auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Krisenmassnahmen des Bundes. Rechtliche Abklärungen zur Verfassungsmässigkeit von Notverordnungen und ihrer Auswirkungen auf die Grundrechte müssen ohnehin vorgenommen werden und schaffen daher keinen signifikanten Mehraufwand. Im Zentrum der Begründungspflicht steht die Pflicht, die rechtlichen Abklärungen zu veröffentlichen. Damit wird die rechtliche Argumentation des Bundesrates transparent gemacht.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit und Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage steht im Einklang mit der Bundesverfassung. Das Ziel der Begründungspflicht ist es, die Verfassungsmässigkeit von Notverordnungen nachvollziehbar zu machen. Die Vorlage ist auch vereinbar mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Die Begründungspflicht umfasst neben der Pflicht zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit auch die Pflicht, Notverordnungen auf ihre Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zu prüfen. Dazu gehören namentlich auch die im Völkerrecht anerkannten Menschenrechtsgarantien.

6.2 Erlassform

Die Begründungspflicht ist auf Gesetzesstufe zu regeln. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ist der richtige Regelungsort. Die Begründungspflicht steht zudem in einem sachlichen Zusammenhang mit den allgemeinen Informationspflichten des Bundesrates gemäss Art. 10 ff. RVOG.

6.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen. Das Ziel der Begründungspflicht ist es, die Ausübung der ausserordentlichen Rechtsetzungsbefugnisse des Bundesrates in Krisen gemäss den Artikeln 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 BV oder gemäss einer gesetzlichen Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise nachvollziehbar zu machen.



Entwurf

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

Änderung vom ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom
15. Januar 2026¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom [Datum]²,
beschliesst:

I

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997³ wird wie
folgt geändert:

Art. 7c Abs. 1^{bis}

^{1bis} Er begründet in einem Bericht, dass die rechtlichen Voraussetzungen für den Er-
lass der Verordnung erfüllt sind und erläutert insbesondere die Auswirkungen auf die
Grundrechte und die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht. Er veröffentlicht den
Bericht zusammen mit der Verordnung oder ausnahmsweise unmittelbar nach dieser.

Minderheit (Schwander)

^{1bis} ... erfüllt sind und dass der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar bleibt. Er er-
läutert insbesondere die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht. Er veröffentlicht
den Bericht

Art. 7d Abs. 1^{bis}

SR

- 1 BBl 2026 ...
- 2 BBl 2026 ...
- 3 SR 172.010

^{1bis} Er begründet in einem Bericht, dass die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass der Verordnung erfüllt sind und erläutert insbesondere die Auswirkungen auf die Grundrechte und die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht. Er veröffentlicht den Bericht zusammen mit der Verordnung oder ausnahmsweise unmittelbar nach dieser.

Minderheit (Schwander)

^{1bis} ... erfüllt sind und dass der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar bleibt. Er erläutert insbesondere die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht. Er veröffentlicht den Bericht

Art. 7d^{1bis} Begründungspflicht beim Erlass einer Verordnung auf Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise

¹ Erlässt der Bundesrat eine Verordnung gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise nach Anhang 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴, so begründet er in einem Bericht, dass die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass der Verordnung erfüllt sind. Er erläutert insbesondere die Auswirkungen auf die Grundrechte und die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht.

² Er veröffentlicht den Bericht zusammen mit der Verordnung oder ausnahmsweise unmittelbar nach dieser.

Minderheit (Schwander)

¹ ... erfüllt sind und dass der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar bleibt. Er erläutert insbesondere die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.