

DIE 51. LEGISLATURPERIODE: EIN INSTITUTIONELLER RÜCKBLICK

EINE LEGISLATUR IM ZEICHEN DER COVID-19-KRISE

BAND 4

AKTE DER BUNDESVERSAMMLUNG

Provisorische Fassung: Oktober 2023

Scheda informativa

Biblioteca del Parlamento

Rapport factuel

Bibliothèque du Parlement

Faktenbericht

Parlamentsbibliothek

Parlamentsbibliothek
Einheit Recherchen & Statistiken

Bibliothèque du Parlement
Unité Recherches & statistiques

Biblioteca del Parlamento
Unità Ricerche & statistiche

CH- 3003 Bern
+41 58 322 97 44
doc@parl.admin.ch

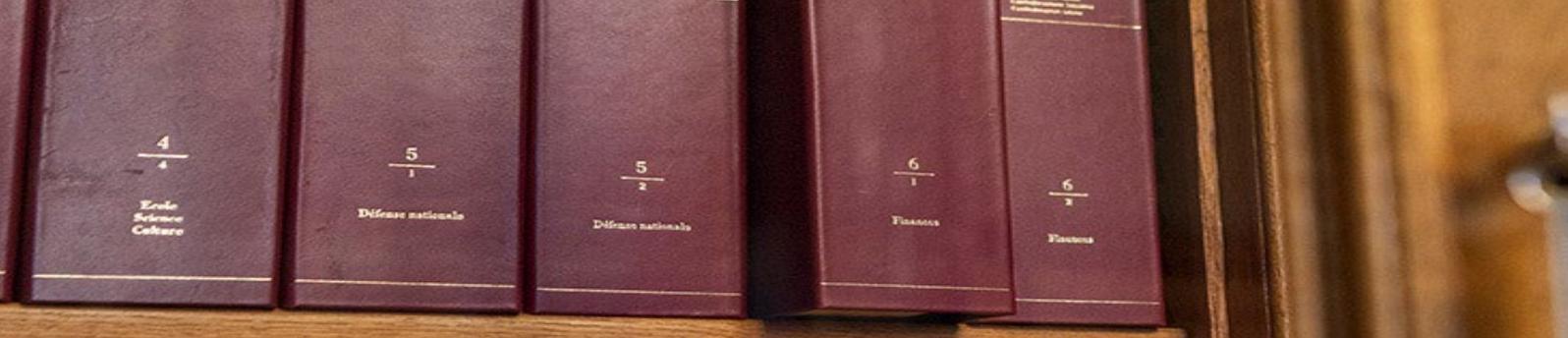
Die 51. Legislaturperiode ist aus institutioneller Sicht als historisch zu qualifizieren. Mit der Covid-19-Pandemie, dem Ukraine-Krieg, der Energiekrise und der Bankenkrise wurden die Institutionen wiederholt und in einem Ausmass auf die Probe gestellt, wie das seit den beiden Weltkriegen selten der Fall war. Aber auch viele der nicht krisenbedingten Ereignisse der 51. Legislatur waren aussergewöhnlich, weil es dergleichen seit der Gründung des Bundesstaates noch nie oder nur höchst selten gegeben hat.

Mit dem vorliegenden Faktenbericht gibt die Parlamentsbibliothek der Öffentlichkeit Zugang zu Informationen und Daten, welche sie über die 51. Legislaturperiode gesammelt hat. Der Bericht enthält auch institutionelle Hintergrundinformationen sowie Daten und Fakten zu den vier vorangehenden Legislaturperioden.

Die Daten und Informationen sind thematisch geordnet und in vier Bände gruppiert. Band I widmet sich der Organisation und der Zusammensetzung der Bundesversammlung. Band II enthält Daten und Informationen über den Ratsbetrieb und Band III solche über die Geschäfte und den Geschäftsfluss der Bundesversammlung. Band IV gibt schliesslich einen institutionellen Überblick über die Akte der Bundesversammlung.

Die Daten wurden teilweise manuell zusammengetragen und ausgewertet. Für Rückmeldungen bei Ungenauigkeiten sind wir dankbar:

Parlamentswoerterbuch@parl.admin.ch



Die 51. Legislaturperiode: Ein institutioneller Rückblick

BAND 4: DIE AKTE DER BUNDESVERSAMMLUNG

Zusammenfassung

Zwar hatte die Covid-19-Pandemie einen erheblichen Einfluss auf den Parlamentsbetrieb, die Räte haben während der 51. Legislaturperiode nichtsdestotrotz Erhebliches geleistet.

So forderten die Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen im Laufe der 51. Legislaturperiode vom Bundesrat und von anderen Bundesbehörden mittels Vorstössen 8'044 **Auskünfte** - was verglichen mit den vorangehenden Legislaturperioden ein absoluter Rekord ist.

Die meisten dieser Auskünfte fielen in die Zuständigkeitsbereiche des EDI, gefolgt von jenen des UVEK. Am wenigsten Auskünfte wurden in den Zuständigkeitsbereichen des VBS und des EFD eingefordert.

Viele, aber nicht alle verlangten Auskünfte standen im Zusammenhang mit einer der vier akuten Krisen, welche die 51. Legislaturperiode prägten:

Im ersten Amtsjahr der 51. Legislaturperiode hatten rund 27 Prozent der eingeforderten Auskünfte einen Bezug zur Covid-19-Pandemie; ab Ausbruch der Krise im Frühjahr 2020 bis Ende des ersten Amtsjahres gerechnet waren es 32 Prozent. Im zweiten Amtsjahr bezogen sich noch 30 Prozent der verlangten Auskünfte auf die Covid-19-Krise, im dritten Amtsjahr waren es nur noch 9 Prozent.

Im dritten Amtsjahr hatten hingegen rund 13 Prozent der verlangten Auskünfte einen Bezug zur Ukraine-Krise; ab Ausbruch des Krieges im Frühjahr 2022 bis Ende des dritten Amtsjahres gerechnet waren es 16 Prozent.

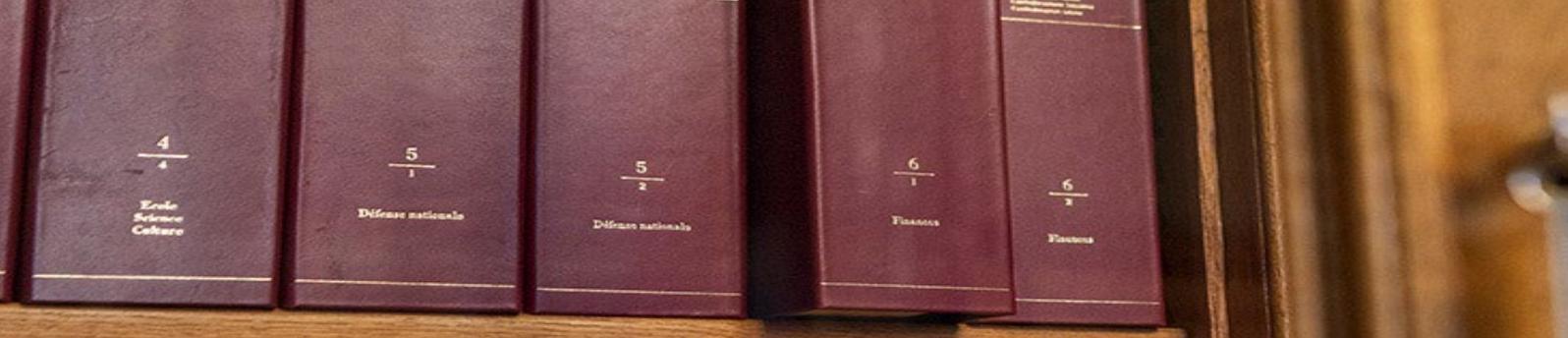
Und während der Herbstsession 2022 hatten 23 Prozent der eingeforderten Auskünfte die Energie zum Thema.

Zwar wurden im Frühjahr 2023 in Bezug auf die Bankenkrise viele Vorstösse eingereicht, bei den verlangten Auskünften dominierten jedoch andere Themen.

Die Räte erteilten dem Bundesrat während der 51. Legislaturperiode auch **Aufträge**. Insgesamt wurden dem Bundesrat 444¹ Prüfungs- und 376 Tätigkeitsaufträge erteilt. Mit 376 erteilten Tätigkeitsaufträgen wurde ebenfalls ein Rekord aufgestellt.

Wie bei den verlangten Auskünften fielen die meisten der erteilten Aufträge in die Zuständigkeitsbereiche des EDI, gefolgt von jenen des UVEK. Am wenigsten Aufträge wurden in den Zuständigkeitsbereichen des EDA und des VBS erteilt.

¹ Graue Zahlen: Provisorische Zahlen.



Auch bei den Aufträgen hatten viele, aber doch nicht alle einen Krisenbezug. So hatten beispielsweise vom Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 bis zum Ende der besonderen Lage im April 2022 gerechnet 12 Prozent der von den Räten erteilten Aufträge einen Bezug zur Covid-19-Krise. Vom Frühjahr 2020 bis zum Herbst 2020 hatten gar 25 Prozent der erteilten Aufträge einen Bezug zu Covid-19. Im dritten Amtsjahr waren es nur noch 9 Prozent.

Ein Vergleich der Handlungen des Parlamentes während der Covid-19-Pandemie und der Bankenkrise zeigt, dass die Räte in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie primär Motionen überwiesen und dem Bundesrat damit Tätigkeitsaufträge erteilten, während sie in der ersten Phase der Bankenkrise im Jahr 2023 ausschliesslich mit Postulaten arbeiteten und dem Bundesrat somit Prüfungsaufträge erteilten. Das verdeutlicht auch der Vergleich der beiden ausserordentlichen Sessionen während der Covid-19-Krise respektive der Bankenkrise: Während der ausserordentlichen Session im Mai 2020 hat das Parlament zehn Motionen (sechs mal zwei gleichlautende Motionen und vier weitere Motionen) und zwei Postulate angenommen. Während der ausserordentlichen Session im April 2023 hat es dem Bundesrat hingegen acht Postulate überwiesen. Beiden Krisen gemeinsam ist, dass der Bundesrat bei den Kommissionsvorstössen in Bezug auf den Zeitpunkt der Antragsstellung nicht auf den gesetzlichen Fristen beharrte, sodass das Parlament mittels dieser beiden Instrumente zeitnah auf die Krisenbewältigung Einfluss nehmen konnte.

Die Bundesversammlung befasste sich während der 51. Legislaturperiode auch mit der Verfassung. Insgesamt verabschiedeten die Räte zwei **Verfassungsrevisionen** und empfahlen Volk und Ständen zweiundzwanzig **Volksinitiativen zur Ablehnung**, wobei sie dreizehn Volksinitiativen einen indirekten Gegenentwurf gegenüberstellten.

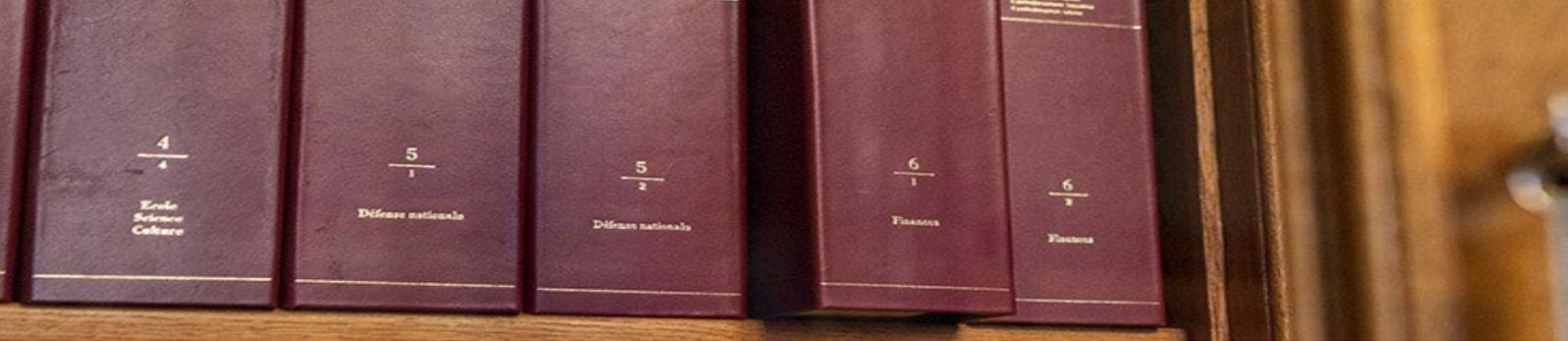
Volk und Stände stimmten allen Verfassungsvorlagen des Parlamentes zu. Von den zweiundzwanzig Volksinitiativen wurden fünf zurückgezogen; fünf davon sind hängig bzw. es steht die Volksabstimmung noch bevor, drei Volksinitiativen wurden von Volk und Ständen angenommen, und neun wurden in der Volksabstimmung abgelehnt.

Keine der Verfassungsrevisionen hatte einen direkten Krisenbezug. Die Covid-19-Krise hatte gleichwohl auch eine Auswirkung auf die behandelten Initiativen, denn vom 21. März 2020 bis 31. Mai 2020 standen aufgrund der Covid-19-Pandemie die Fristen für Volksinitiativen still.

Die Bundesversammlung war während der 51. Legislaturperiode freilich auch gesetzgeberisch tätig. Die Räte erliessen insgesamt 187 **Bundesgesetze** sowie 15 Bundesbeschlüsse über völkerrechtliche Verträge, die Gesetzesänderungen enthielten.

22 Entwürfe - und damit 12 Prozent der Gesetze - wurden von den Räten im dringlichen Verfahren erlassen. Das ist, verglichen mit den drei vorangehenden Legislaturperioden, ein absoluter Rekord.

Von den 22 im Dringlichkeitsverfahren erlassenen Bundesgesetzen hatten 20 einen Krisenbezug: 18 der dringlichen Bundesgesetze standen im Zusammenhang zur Covid-19-Krise und zwei zur Energiekrise.



Eines der dringlichen Gesetze wurde als Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage verabschiedet. Ein solches Gesetz hat es letztmals Mitte der 1970er-Jahre gegeben.

Das dringliche Gesetz ohne Verfassungsgrundlage und ein weiteres waren aufgrund ihrer kurzen Geltungsdauer keinem Referendum unterstellt. Die übrigen unterstanden dem nachträglichen fakultativen Referendum.

Bei elf im ordentlichen Verfahren erlassenen und bei drei dringlichen Bundesgesetzen wurde das Referendum ergriffen. Vier ordentliche Bundesgesetze wurden in der Volksabstimmung abgelehnt. Hingegen scheiterte keines der dringlichen Bundesgesetze in der Volksabstimmung.

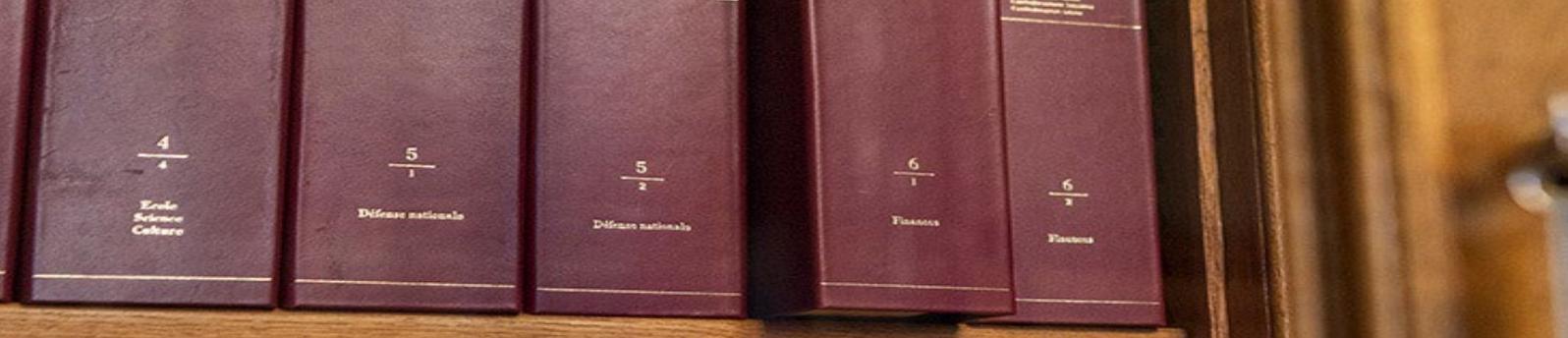
Das Parlament war während der 51. Legislaturperiode auch auf **Verordnungsebene** tätig. Insgesamt hat es selber neun Verordnungen erlassen. Alle diese Verordnungen waren unselbstständige Verordnungen; das Parlament hat also zwecks Krisenbewältigung keine eigene Notverordnung erlassen. Auch hatte keine der unselbstständigen Verordnungen einen Krisenbezug.

Das Parlament hat auf Verordnungsebene ausserdem mit vier Bundesbeschlüssen Rechtssetzungsakte des Bundesrates genehmigt. Auch die vom Parlament genehmigten Regierungsverordnungen hatten keinen Krisenbezug.

Bundesrätliche Verordnungen mit Krisenbezug gab es im Verlauf der 51. Legislaturperiode freilich viele. So waren in der ersten Phase der Covid-19-Krise beispielsweise neben etlichen unselbstständigen Verordnungen mit Krisenbezug zeitweise 15 Notverordnungen gleichzeitig in Kraft.

Notverordnungen des Bundesrates bedürfen keiner Genehmigung durch das Parlament. Dasselbe gilt für Verordnungen, welche gestützt auf das Epidemien-gesetz erlassen werden. Zu vermerken ist jedoch, dass drei der im Frühjahr 2020 vom Bundesrat erlassenen Notverordnungen im Auftrag des Parlaments erlassen wurden. Zudem nutzte das Parlament neben Motionen stets auch sein restliches parlamentarisches Instrumentarium, um auf die Rechtsetzung des Bundesrates Einfluss zu nehmen. Mit dem Covid-19-Gesetz schaffte das Parlament im Herbst 2020 schliesslich eine gesetzliche Grundlage für die notverordnungsrechtlich beschlossenen Massnahmen und verpflichtete den Bundesrat fortan, die zuständigen Kommissionen vorgängig über die geplanten Covid-19-Verordnungen und Verordnungsänderungen zu konsultieren. Nach dem Herbst 2020 erliess der Bundesrat für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie nur noch unselbstständige Verordnungen. Erst nach dem Ausbruch des Ukraine-Kriegs im Frühling 2021, während der Energiekrise im Sommer 2022 und der Bankenkrise im Frühling 2023 griff der Bundesrat erneut zu Notrecht.

Neben den rechtsetzenden Erlassen waren auch die **Finanzbeschlüsse** der 51. Legislaturperiode krisengeprägt. Alleine zur Bewältigung der Covid-19-Krise gab der Bund bis Ende 2022 insgesamt 32,8 Milliarden Franken aus. Zudem kam das dringliche Kreditverfahren aussergewöhnlich oft und wiederholt auch für Kredite von grösserer Tragweite zur Anwendung. 2020 wurden im Dringlichkeitsverfahren beispielsweise insgesamt 11,5 Milliarden Franken von der Finanzdelegation bewilligt als Vorschuss für die Bewältigung der Covid-19-Krise.



Das dringliche Kreditverfahren kam u. a. auch zur Bewältigung der Energie- und der Bankenkrise zum Einsatz. Die Finanzdelegation bewilligte im Herbst 2022 einen Vorschuss von 4 Milliarden Franken für Finanzhilfen in Form eines Darlehens an die Axpo Holding AG und einen dringlichen Verpflichtungskredit von 10 Milliarden Franken im Zusammenhang mit der Aktivierung des Rettungsschirms für alle systemkritischen Stromunternehmen. Im Frühling 2023 stimmte die Finanzdelegation schliesslich zwei dringlichen Verpflichtungskrediten von insgesamt 109 Milliarden Franken zu: 100 Milliarden Franken waren für die Gewährung einer Ausfallgarantie des Bundes für Liquiditätshilfedarlehen der Schweizerischen Nationalbank an die Credit Suisse bestimmt.

Im Mai 2023 verweigerte die Bundesversammlung erstmals die nachträgliche Genehmigung von dringlichen Krediten: Der Nationalrat lehnte den Bundesbeschluss zum Nachtrag Ia, mit dem die Kredite für die Bewältigung der Bankenkrise nachträglich hätten genehmigt werden sollen, zweimal in der Gesamtabstimmung ab und beschloss so eine formale Rückweisung an den Bundesrat.

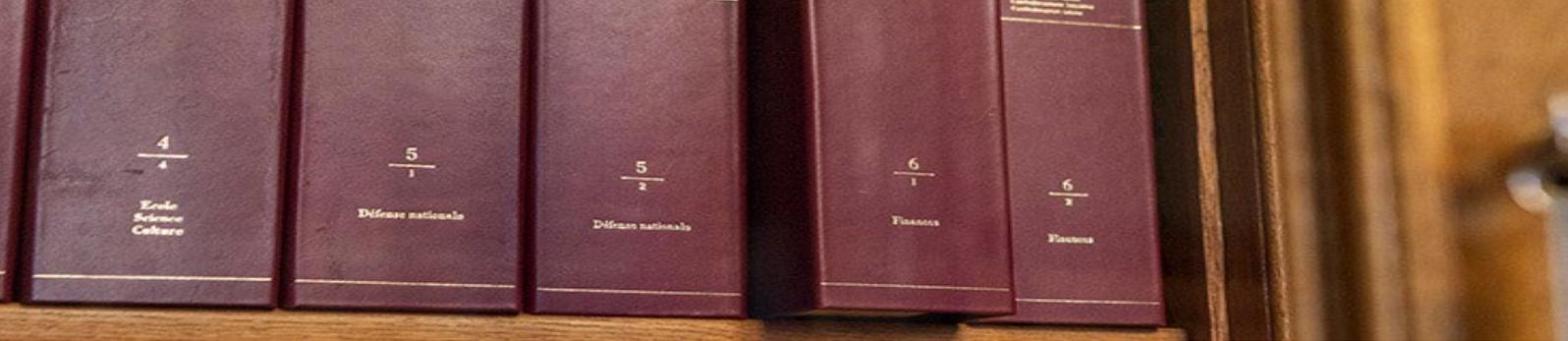
Einen direkten Krisenbezug hatten auch vier der sechs von der Bundesversammlung im Laufe der 51. Legislaturperiode **genehmigten Armeeeinsätze**. Dreimal genehmigte die Bundesversammlung nachträglich einen Assistenzdienst der Armee im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und einmal zur Unterstützung des Staatssekretariats für Migration, um die hohe Zahl von ukrainischen Geflüchteten und von Asylsuchenden zu bewältigen.

Auch im Rahmen der Ausübung seiner **Oberaufsicht** war das Parlament während der 51. Legislaturperiode eifrig tätig, insbesondere wurde die Krisenbewältigung der Exekutive laufend beaufsichtigt. So überprüften die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte bereits ab Mai 2020 die Massnahmen des Bundesrates und der Bundesverwaltung zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie, und das Parlament setzte während der Sommersession 2023 zwecks Aufarbeitung der Bankenkrise vom Frühjahr 2023 eine Parlamentarische Untersuchungskommission ein.

Keinen Krisenbezug hatten die **übrigen Akte** der Bundesversammlung. Unter anderem genehmigte die Bundesversammlung während der 51. Legislaturperiode 91 völkerrechtliche Verträge sowie jeweils vier Geschäftsberichte des Bundesrates respektive des Bundesgerichts. Sie verabschiedete neben der Legislaturplanung drei weitere Planungs- und Grundsatzbeschlüsse, gewährleistete mit sieben Bundesbeschlüssen Teilrevisionen von Kantonsverfassungen und führte neben den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates, des Bundesgerichts, des Bundespatentgerichts und des Militärkassationsgerichts auch Ersatzwahlen durch.

Abschliessend ist zu vermerken, dass die 51. Legislaturperiode nicht nur wegen ihrer Krisenprägung als historisch zu qualifizieren ist. Denn auch unter den nicht krisenbedingten Akten der 51. Legislaturperiode sind ungewöhnlich viele zu finden, die äusserst selten sind, die es also seit der Gründung des Bundesstaates noch nie oder höchst selten gegeben hat; um hier nur die wichtigsten zu nennen:

- Erstmals seit 1995 hatte die Bundesversammlung wieder eine Gebietsveränderung zwischen Kantonen zu genehmigen.
- Erstmals seit 2008 hatte sich die Bundesversammlung wieder mit einem Begnadigungsgesuch zu befassen.



- Erstmals seit der Bundesstaatsgründung wählte die Bundesammlung eine Frau als Präsidentin des Bundesgerichts.
- Erstmals wurde von der Gerichtskommission ein Amtsenthebungsverfahren eingeleitet.
- Erstmals seit 1998 wurde die Immunität eines von der Bundesversammlung gewählten Behördenmitgliedes aufgehoben und von der Bundesversammlung ein ausserordentlicher Bundesanwalt eingesetzt.

INHALTSVERZEICHNIS

IV.1 Die mittels Vorstössen verlangten Auskünfte	8
IV.1.1 Die mittels Vorstössen verlangten Auskünfte: im Allgemeinen	9
IV.1.2 Die mittels Vorstössen verlangten krisenbezogenen Auskünfte.....	11
IV.2 Die mittels Vorstössen erteilten Aufträge.....	13
IV.2.1 Die mittels Motionen erteilten Aufträge.....	14
IV.2.2 Die mittels Postulaten erteilten Aufträge.....	15
IV.2.3 Die mittels Motionen und Postulaten erteilten Covid-19-bezogene Aufträge	16
IV.2.4 Die Postulate und Motionen während der Covid-19- und der Bankenkrise	17
IV.3 Die ausgearbeiteten und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiteten Verfassungsrevisionen und die Stellungnahmen zu Volksinitiativen	18
IV.3.1 Die ausgearbeiteten Totalrevisionen der Verfassung und Stellungnahmen zu Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung	20
IV.3.2 Die ausgearbeiteten Teilrevisionen der Verfassung und Stellungnahmen zu Volksinitiativen auf Teilrevision der Verfassung	26
IV.4 Die erlassenen Gesetze	38
IV.4.1 Bundesgesetze im Allgemeinen	40
IV.4.2 Exkurs: Die Covid-19-Rechtssetzung	54
IV.5 Die genehmigten Bundesratsverordnungen und erlassenen Parlamentsverordnungen.....	74
IV.5.1 Genehmigung von Bundesratsverordnungen.....	76
IV.5.2 Erlass von Parlamentsverordnungen	80
IV.5.3 Änderungen der Geschäftsreglemente der Räte	82
IV.6 Die genehmigten völkerrechtlichen Verträge.....	84
<i>Exkurs zur parlamentarischen Aussenpolitik.....</i>	<i>92</i>
VI.7 Die Finanzbeschlüsse.....	93
IV.7.1 Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) und Nachträge	95
IV.7.2 Mit einer Sonderbotschaft unterbreitete und verabschiedete Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen	120
IV.7.3 Staatsrechnung	122
IV.7.4 Finanzbeschlüsse im Überblick.....	126
IV.8 Die genehmigten Armeeeinsätze.....	127
IV.9 Die Beschlüsse im Rahmen der Beziehung zwischen Bund und Kantonen	132
IV.9.1 Gewährleistung von Kantonsverfassungen	134
IV.9.2 Genehmigung von Gebietsveränderungen.....	138
IV.9.4 Allgemeinverbindlicherklärung von und Beteiligungspflicht an interkantonalen Verträgen	139
IV.10 Beschlüsse im Rahmen der Planung und der Kontrolle der Staatstätigkeit (Auswahl).....	140
IV.10.1 Planungs- und Grundsatzbeschlüsse (exkl. Finanzplanungsbeschlüsse)	142
IV.10.2 Genehmigung von Geschäftsberichten	144
IV.11 Entscheide über Zuständigkeitskonflikte	147
IV.12 Die Wahlen.....	151
IV.12.1 Die Bundesratswahlen.....	153

IV.12.2 Wahl der Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte	163
IV.12.3 Wahl der Mitglieder der Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde.....	170
IV.12.4 Wahl einer ausserordentlichen Bundesanwältin oder eines ausserordentlichen Bundesanwaltes	174
IV.13 Die Wahlbestätigungen	177
IV.14. Aufhebung der Immunität und vorläufige Einstellung im Amt	181
IV.15 Feststellung der Amtsunfähigkeit	190
IV.16 Amtsenthebungen	193
IV.16.1 Amtsenthebungen von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen zivilen Gerichte des Bundes	195
IV.16.2 Amtsenthebungen von Mitgliedern der Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde	196
IV.17 Gewährung von Begnadigungen und Amnestien.....	197
IV.17.1 Gewährung von Begnadigungen	199
IV.17.2 Entscheide über Amnestien	200
IV.17.3 Exkurs zur Rehabilitierung	203

Die Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen verlangen vom Bundesrat und von anderen Bundesbehörden Auskünfte; die Räte erteilen ihnen Aufträge.

Die Bundesversammlung erarbeitet Verfassungsänderungen und unterbreitet diese Volk und Ständen zur Abstimmung. Sie nimmt zu Volksinitiativen Stellung, entscheidet über ihre Gültigkeit und kann ihnen einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

Die Bundesversammlung erlässt auch Gesetze, genehmigt völkerrechtliche Verträge sowie Bundesratsverordnungen. Sie beschliesst die Ausgaben des Bundes, genehmigt Armeeinsätze, fällt Grundsatz- und Planungsbeschlüsse und gewährleistet Kantonsverfassungen.

Zudem übt die Bundesversammlung die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes sowie über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes aus. Im Rahmen der Oberaufsicht kann sie zur Abklärung von Vorkommnissen grosser Tragweite eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einsetzen.

Die Bundesversammlung entscheidet ferner bei Zuständigkeitskonflikten zwischen den obersten Bundesbehörden, wählt die Mitglieder der obersten Bundesbehörden und kann, im Fall einer Aufhebung deren Immunität, die vorläufige Einstellung im Amt beschliessen. Ausserdem kann sie die Amtsunfähigkeit eines Bundesratsmitgliedes oder des Bundeskanzlers feststellen sowie Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen zivilen Gerichte des Bundes, die Bundesanwältin respektive den Bundesanwalt, die beiden stellvertretenden Bundesanwältinnen respektive Bundesanwälte und die Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft des Amtes entheben.

Die Bundesversammlung gewährleistet des Weiteren Begnadigungen und entscheidet über Amnestien.

Kapitel IV.1.
Die mittels Vorstößen verlangten Auskünfte

IV.1.1 Die mittels Vorstössen verlangten Auskünfte: im Allgemeinen

Im Laufe der 51. Legislaturperiode forderten Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen mittels Vorstössen 8'044 Auskünfte¹ vom Bundesrat und von anderen Bundesbehörden. Im Vergleich zu den drei vorangehenden Legislaturperioden ist dies ein absoluter Rekord.

Die meisten dieser Auskünfte fielen in die Zuständigkeitsbereiche des EDI, gefolgt von jenen des UVEK. Am wenigsten Auskünfte eingefordert wurden in den Zuständigkeitsbereichen des VBS und des EFD. Von der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) wurden 21 und vom Bundesgericht 3 Auskünfte verlangt.

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Die Anzahl der mittels Vorstössen verlangten Auskünfte stieg von einer Legislaturperiode zur andern.

Die meisten der verlangten Auskünfte der drei vorangehenden Legislaturperioden fielen in die Zuständigkeitsbereiche des UVEK, gefolgt von solchen in den Zuständigkeitsbereichen des EDI.

Während allen drei vorangehenden Legislaturperioden fielen am wenigsten Auskünfte in die Zuständigkeitsbereiche des VBS und des EDA (48. und 49. Legislatur) bzw. des EFD (50. Legislatur).

Von der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft wurden in allen vorangehenden Legislaturperioden Auskünfte verlangt; vom Bundesgericht nur in zwei der drei vorangehenden Legislaturperioden.

VERLANGTE AUSKÜNFTE DER 48., 49. UND 50. LEGISLATURPERIODEN

	Total				Interpellation				Anfrage				Frage der Fragestunde			
	48. Lg.	49. Lg.	50. Lg.	51. Lg.	48. Lg.	49. Lg.	50. Lg.	51. Lg.	48. Lg.	49. Lg.	50. Lg.	51. Lg.	48. Lg.	49. Lg.	50. Lg.	51. Lg.
Total	4706	5462	5970	8044	1884	2570	2930	3400	577	456	361	325	2245	2436	2679	4319
BK	67	54	65	75	24	27	31	37	13	8	9	1	30	19	25	37
EDA	409	447	646	733	145	186	226	244	55	30	22	16	209	231	398	473
EDI	837	954	1035	2030	352	512	603	771	96	93	72	93	389	349	360	1166
EFD	622	787	621	567	250	367	311	270	69	62	49	29	303	358	261	277
EJPD	657	691	941	826	222	325	388	310	65	52	54	23	370	314	499	493
UVEK	1154	1350	1454	1835	484	639	754	847	142	122	94	84	528	589	606	904
VBS	329	362	304	427	124	119	150	164	59	33	21	17	146	210	133	246
WBF	609	786	870	1275	274	379	454	556	71	52	36	41	264	355	380	678
BGER	2	3	0	3	2	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
AB-BA²	1	11	17	21	1	8	7	5	0	0	3	2	0	3	7	14
PARL	19	17	17	30	6	5	6	2	7	4	1	3	6	8	10	25

¹ Pro Vorstoss wurde eine Auskunft gezählt.

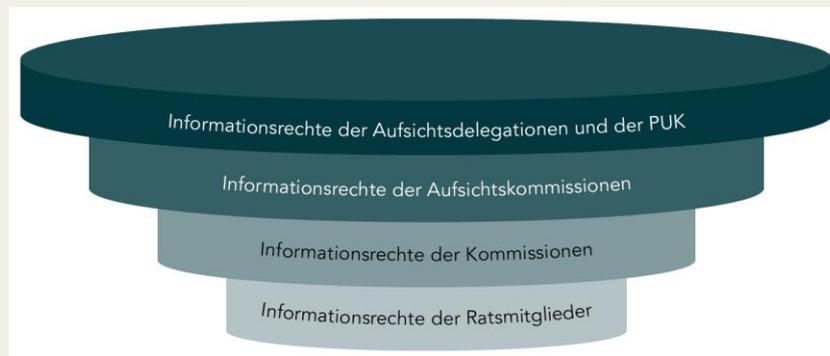
² Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft wurde auf den 1. Januar 2011 geschaffen. Sie bestand daher nur das letzte Amtsjahr der 48. Legislaturperiode.

Hintergrundwissen zur Einforderung von Auskünften

Die Ratsmitglieder können vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung Auskunft über Angelegenheiten des Bundes verlangen, wenn dies für die Ausübung ihres parlamentarischen Mandates erforderlich ist. Die Ratsmitglieder können ihre Anfragen in Form eines Vorstosses stellen. Sie können sich aber auch - ohne Miteinbezug der Öffentlichkeit - direkt an die Verwaltung wenden.³ Auch die Kommissionen haben diese zwei Möglichkeiten: Sie können also Vorstösse einreichen oder ihre gesetzlich verankerten Informationsrechte geltend machen.

Zu den parlamentarischen Informationsrechten

Die parlamentarischen Informationsrechte sind nach einem Kaskadensystem aufgebaut; ihr Umfang nimmt von Stufe zu Stufe zu. Die unterste Stufe bilden die Informationsrechte der Ratsmitglieder, gefolgt von den Informationsrechten der Kommissionen im Allgemeinen, den Informationsrechten der Aufsichtskommissionen und auf der vierten Stufe von jenen der Aufsichtsdelegationen (Geschäftsprüfungs- und Finanzdelegation) sowie der PUK.



Auf der untersten Stufe hat das einzelne Ratsmitglied beispielsweise das Recht, vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung über jede Angelegenheit des Bundes Auskunft zu erhalten und Unterlagen einzusehen. Es hat aber keinen Anspruch auf Informationen

- aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen;
- die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als vertraulich oder geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen Schaden zufügen kann;
- die aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes vertraulich gehalten werden.

Auf der obersten Stufe dürfen den Aufsichtsdelegationen (Geschäftsprüfungs- und Finanzdelegation) und der PUK dagegen keine zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen vorenthalten werden.

➤ [Übersicht über die Informationsrechte der Kommissionen \(PDF\)](#)

Über die in Ausübung der parlamentarischen Informationsrechte verlangten Auskünfte werden im Gegensatz zu den öffentlich zugänglichen Vorstössen keine Statistiken geführt.

³ Von Wyss, Moritz: Art. 7 N 17 in: Graf/Theler/Von Wyss (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2014, S. 64.

IV.1.2 Die mittels Vorstößen verlangten krisenbezogenen Auskünfte

Im ersten Amtsjahr der 51. Legislaturperiode standen rund 27 Prozent der eingeforderten Auskünfte im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie; ab Ausbruch der Krise im Februar 2020 gerechnet waren es 32 Prozent. Im zweiten Amtsjahr hatten 30 Prozent der verlangten Auskünfte einen Bezug zur Covid-19-Krise, im dritten Amtsjahr waren es nur noch 9 Prozent.

Im dritten Amtsjahr bezogen sich hingegen rund 13 Prozent der eingeforderten Auskünfte auf den Ukraine-Konflikt; ab Ausbruch des Krieges gerechnet waren es 16 Prozent.

Zeitraum	TOTAL				COVID-19-BEZOGENE				UKRAINE-BEZOGENE			
	Total	Ip. ⁴	A	Fra	Total	Ip.	A	Fra	Total	Ip.	A	Fra
Total												
19/20	1771	801	65	905	471 (27 %)	199	32	240				
WS	303	151	9	143								
<i>ab FS</i>	<i>1468</i>	<i>650</i>	<i>56</i>	<i>762</i>	<i>471 (32 %)</i>	<i>199</i>	<i>32</i>	<i>240</i>				
FS	306	66	5	235	68 (22 %)	11	1	56				
a.o. S	124	115	9	–	85 (69 %)	80	5	–				
SS	545	240	23	282	191 (35 %)	78	9	104				
HS	451	190	16	245	115 (25 %)	30	5	80				
so.S.	42	39	3	–	12 (29 %)	0	12	–				
20/21	2400	950	109	1341	727 (30 %)	174	54	499				
WS	614	228	35	351	221 (36 %)	61	20	140				
FS	631	233	27	371	206 (33 %)	53	5	148				
so. S.	97	85	12	–	27 (28 %)	2	25	–				
SS	455	179	17	259	79 (17 %)	25	2	52				
HS	603	225	18	360	194 (32 %)	33	2	159				
21/22	2032	845	87	1100	189 (9 %)	50	5	134	258 (13 %)	93	5	160
WS	464	180	20	264	96 (21 %)	18	4	74				
<i>Ab FS</i>	<i>1568</i>	<i>665</i>	<i>67</i>	<i>836</i>	<i>93 (6 %)</i>	<i>32</i>	<i>1</i>	<i>60</i>	<i>258 (16 %)</i>	<i>93</i>	<i>5</i>	<i>160</i>
FS	536	191	16	329	47 (9 %)	14	1	32	142 (26 %)	45	1	96
so. S.	76	69	7	–	4 (5 %)	4	0	–	20 (26 %)	18	2	–
SS	445	198	19	228	23 (5 %)	7	0	16	63 (14 %)	19	0	44
HS	511	207	25	279	19 (4 %)	7	0	12	53 (10 %)	11	2	20

⁴ Ip. (Interpellation), A (Anfrage), Fra (Frage in der Fragestunde)

In der zweiten Hälfte des dritten Amtsjahres stand die drohende Energiekrise im Fokus der Interessen. So hatten während der Herbstsession 2022 rund 23 Prozent der eingeforderten Auskünfte die Energie zum Thema.

Bezüglich der Bankenkrise wurden im Frühjahr 2023 zwar viele Vorstösse eingereicht, bei den verlangten Auskünften dominierten jedoch andere Themen.

Kapitel IV.2.
Die mittels Vorstößen erteilten Aufträge

IV.2.1 Die mittels Motionen erteilten Aufträge

Die Räte erteilten dem Bundesrat mittels Motionen 376⁵ Tätigkeitsaufträge⁶. Damit wurden wesentlich mehr Aufträge erteilt, als in der vorangehenden Legislaturperiode.

Die meisten der Aufträge fielen in die Zuständigkeitsbereiche des EDI und des UVEK. Am wenigsten Aufträge wurden in den Zuständigkeitsbereichen des VBS und des EDA erteilt.

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Die Anzahl der mittels Motionen erteilten Aufträge hatte während den drei vorangehenden Legislaturperioden stetig abgenommen.

Die meisten Aufträge der drei vorangehenden Legislaturperioden fielen in die Zuständigkeitsbereiche des UVEK, des EJPD und des EDI. Am wenigsten Aufträge wurden in den Zuständigkeitsbereichen des VBS und des EDA erteilt.

Die mittels Motionen erteilten Aufträge der 48. bis 51. Legislaturperiode				
	48. Lg.	49. Lg.	50. Lg.	51. Lg.
Total	340	318	235	376
BK	7	5	2	8
EDA	21	19	9	13
EDI	61	72	39	121
EFD	56	49	31	31
EJPD	73	55	45	52
UVEK	74	69	67	92
VBS	17	14	9	10
WBF	29	35	32	46
PARL	2	0	1	3

⁵ Provisorische Zahlen.

⁶ Gleichlautende Kommissionsmotionen wurden für die Berechnung der erteilten Aufträge nur einmal gezählt. Pro Motion wurde ein Auftrag gezählt, auch wenn die Motion mehrere Punkte umfasste.

IV.2.2 Die mittels Postulaten erteilten Aufträge

Die Räte erteilten dem Bundesrat mittels Postulaten 444⁷ Prüfungsaufträge⁸. Die meisten dieser Aufträge fielen in die Zuständigkeitsbereiche des UVEK und des EDI. Am wenigsten Aufträge wurden in den Zuständigkeitsbereichen des EDA und des VBS erteilt.

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Die Zahl der mittels Postulaten erteilten Aufträge variierte von einer Legislatur zur anderen.

Die meisten der während den drei vorangehenden Legislaturperioden mittels Postulaten erteilten Aufträge fielen in die Zuständigkeitsbereiche des UVEK, EJPD, EDI und WBF. Am wenigsten Aufträge wurden in den Zuständigkeitsbereichen des VBS und des EDA erteilt.

Mittels Postulate erteilte Aufträge der 48. bis 51. Legislaturperiode				
	48. Lg.	49. Lg.	50. Lg.	51. Lg.
Total	344	451	335	444
BK	3	8	7	20
EDA	16	21	16	24
EDI	69	111	72	98
efd	35	66	49	46
EJPD	43	82	61	54
UVEK	90	72	60	102
VBS	23	12	13	31
WBF	64	78	54	68
BGER	0	0	0	0
AB-BA⁹	0	0	1	0
PARL	1	1	2	1

⁷ Provisorische Zahlen.

⁸ Pro Postulat wurde ein Auftrag gezählt, auch wenn das Postulat mehrere Punkte umfasst.

⁹ Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft existiert seit dem 1. Januar 2011. Sie bestand daher nur das letzte Amtsjahr der 48. Legislaturperiode.

IV.2.3 Die mittels Motionen und Postulaten erteilten Covid-19-bezogenen Aufträge

Vom Ausbruch der Pandemie im Frühjahr 2020 bis zum Ende der besonderen Lage im April 2022 hatten 13 Prozent der von den Räten erteilten Aufträge einen Bezug zu Covid-19. Vom Frühjahr 2020 bis zum Herbst 2020 waren es gar 25 Prozent der erteilten Aufträge.

	TOTAL			COVID-19-BEZOGENE AUFTRÄGE		
	Total	Motionen ¹⁰	Postulate	Total	Motionen	Postulate
Total	483	234	259	60 (12 %)	31	39
19/20	154	76	88	31 (20 %)	16	15
WS	30	17	23			
<i>Total ab FS</i>	<i>453</i>	<i>217</i>	<i>236</i>	<i>60 (13 %)</i>	<i>31</i>	<i>39</i>
<i>19/20 ab FS</i>	<i>124</i>	<i>59</i>	<i>65</i>	<i>31 (25 %)</i>	<i>16</i>	<i>15</i>
FS	28	16	12	0 (0 %)	0	0
a.o. S	12	10	2	12 (100 %)	10	2
SS	33	20	13	5 (15 %)	5	0
HS	48	12	36	14 (29 %)	1	13
so.S.	3	1	2	0 (0 %)	0	0
20/21	233	111	122	22 (9 %)	13	19
WS	37	20	17	5 (14 %)	3	2
FS	57	30	27	7 (12 %)	4	3
so. S.	3	1	2	0 (0 %)	0	0
SS	77	29	48	18 (23 %)	6	12
HS	59	31	28	2 (3 %)	0	2
21/22	96	47	49	7 (7 %)	2	5
WS	35	27	8	2 (6 %)	1	1
FS	61	20	41	5 (8 %)	1	4

¹⁰ Gleichlautende Kommissionsmotionen wurden für die Berechnung der erteilten Aufträge nur einmal gezählt. Pro Motion wurde ein Auftrag gezählt, auch wenn die Motion mehrere Punkte umfasste. Dasselbe gilt für die Postulate.

IV.2.4 Die Postulate und Motionen während der Covid-19-Pandemie und der Bankenkrise

Während der ausserordentlichen Session im Mai 2020 hat das Parlament zehn Motionen (sechs mal zwei gleichlautende Motionen sowie vier weitere Motionen) und zwei Postulate angenommen. Während der ausserordentlichen Session im April 2023 hat es dem Bundesrat acht Postulate überwiesen.

Das Parlament hat somit in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie primär mit Motionen gearbeitet, während der Bankenkrise im Frühjahr 2023 hingegen ausschliesslich mit Postulaten. Postulate sind im Vergleich zu Motionen das schwächere Instrument, da mit Postulaten lediglich Prüfungsaufträge erteilt werden. Mit Motionen erteilt das Parlament hingegen Tätigkeitsaufträge.

Sowohl in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie wie auch während der Bankenkrise 2023 hat der Bundesrat bei Kommissionsvorstössen bezüglich Zeitpunkt seiner Antragstellung nicht auf die Einhaltung der ihm gesetzlich zustehenden Fristen beharrt, d. h. umgehend einen Antrag gestellt. Das Parlament konnte mittels diesen beiden Instrumenten damit umgehend auf die Krisenbewältigung des Bundesrates Einfluss nehmen.¹¹

¹¹ Motionen und Postulate können erst in den Räten behandelt werden, wenn der Bundesrat seinen Antrag auf Annahme oder Ablehnung gestellt und begründet hat.

Kapitel IV.3.

Die ausgearbeiteten und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiteten Verfassungsrevisionen und die Stellungnahmen zu Volksinitiativen

Die Bundesverfassung bildet die rechtliche Grundordnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Sie regelt das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, den Aufbau und die Zuständigkeiten der Bundesbehörden sowie die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger.

Als Verfassungsgeber fungieren in der Schweiz Volk und Stände. Die Bundesversammlung kann Änderungen der Bundesverfassung ausarbeiten, muss sie aber Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten.

Die schweizerische Verfassung kann jederzeit revidiert werden; es bestehen keine zeitlichen Schranken. Eine materielle Schranke bildet das zwingende Völkerrecht: Verfassungsänderungen dürfen dieses nicht verletzen.

Die Bundesverfassung kann ganz oder teilweise revidiert werden. Bei einer Totalrevision wird die ganze Verfassung infrage gestellt und die Verfassung wird anschliessend neu datiert. Eine Teilrevision ist hingegen materiell begrenzt und hat keine Neudatierung der Verfassung zur Folge.

Bei einer Total- und Teilrevision kommen unterschiedliche Verfahren zur Anwendung.

Abschnitt IV.3.1

Die ausgearbeiteten Totalrevisionen der Verfassung und Stellungnahmen zu Volksinitiativen auf eine Totalrevision der Verfassung

Bei einer Totalrevision der Verfassung sind zwei Etappen zu unterscheiden: Erstens der Einleitungsbeschluss, und zweitens die Ausarbeitung, Beratung, Verabschiedung und Inkraftsetzung der neuen Verfassung.¹²

Die Einleitung einer Totalrevision kann von der Bundesversammlung oder vom Volk beschlossen werden. Den Anstoss zu einem solchen Beschluss können der Bundesrat, gestützt auf sein Initiativrecht, ein Ratsmitglied, eine Fraktion oder eine Kommission mittels einer parlamentarischen Initiative oder einer Motion geben. Oder der Anstoss dazu erfolgt durch einen Kanton mittels einer Standesinitiative oder durch das Volk, d. h. durch 100 000 Stimmberechtigte, mittels einer Volksinitiative.

Der Beschluss über die Durchführung wird, wenn die Initiative vom Volk ausgeht oder wenn sich die beiden Räte über eine Totalrevision uneinig sind, vom Volk gefällt, ansonsten vom Parlament. Beschliesst das Volk die Durchführung einer Totalrevision, werden National- und Ständerat sowie der Bundesrat neu gewählt.

Wurde die Einleitung einer Totalrevision beschlossen (und gegebenenfalls die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates neu gewählt), wird der Erlassentwurf ausgearbeitet und von den Räten in der Form eines Bundesbeschlusses im üblichen Verfahren für Erlassentwürfe beraten. Der so durchberaten und verabschiedete Verfassungsentwurf wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Stimmen Volk und Stände der neuen Verfassung zu, tritt diese – soweit im Bundesbeschluss über die neue Verfassung nichts anderes bestimmt wird – am Tag der Annahme in Kraft. Lehnen diese sie hingegen ab, ist die Verfassungsrevision gescheitert und die alte Verfassung bleibt in Kraft.

¹² Hangartner, Yvo; Ehrenzeller, Bernhard: Art. 193 N 10, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 2014, S. 3125.

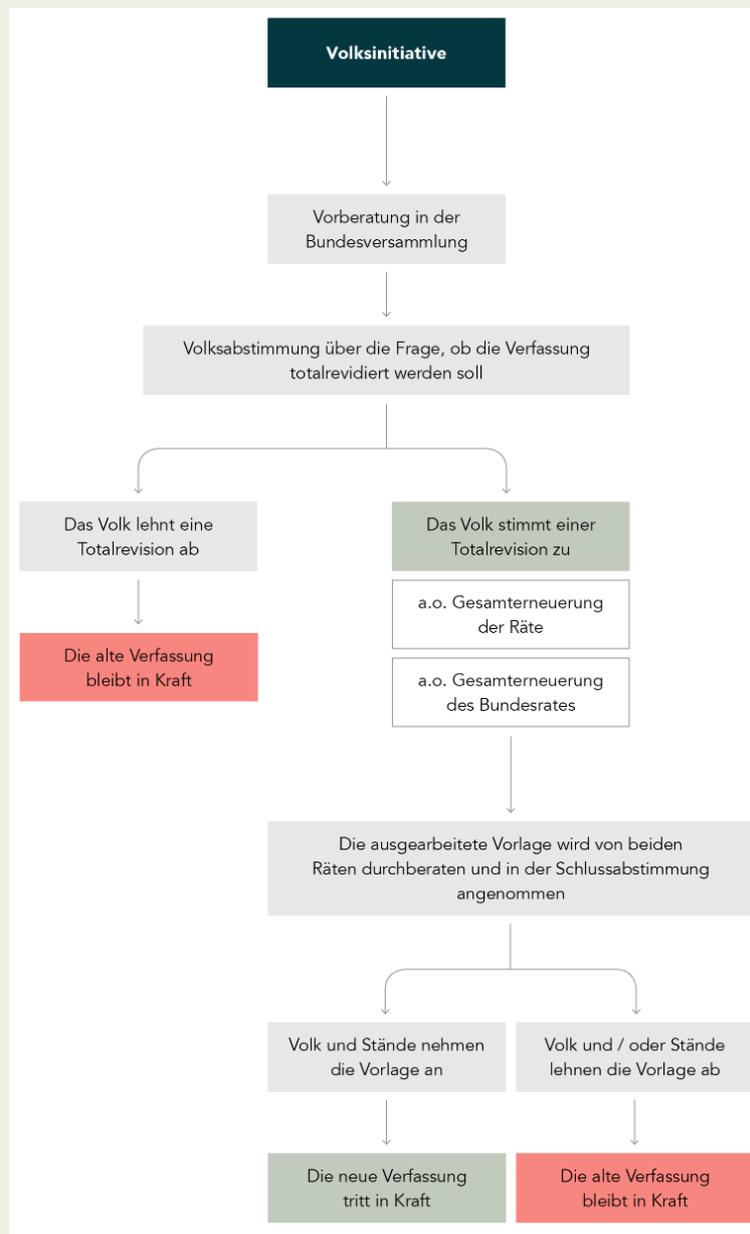
IV.3.1.1 Die Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung

Zwar wurde 2002 sowie 2022 eine Initiative auf Totalrevision der Verfassung lanciert. Die erste scheiterte aber bereits im Sammelstadium und für die zweite lief die Sammelfrist erst am 19. Oktober 2023 ab. Die Bundesversammlung hatte somit weder während den drei vorangehenden Legislaturperioden, noch während der 51. Legislaturperiode zu einer Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung Stellung zu nehmen.

Hintergrundwissen zum Verfahren bei einer Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung

Bürgerinnen und Bürger können mit einer Volksinitiative eine Total- oder Teilrevision der Bundesverfassung initiieren. Für ihr Zustandekommen sind innert einer Sammelfrist von 18 Monaten die Unterschriften von 100 000 Stimmberechtigten nötig. Mit einer Volksinitiative kann ein Begehren für eine Totalrevision der Verfassung, nicht jedoch ein ausgearbeiteter Verfassungsentwurf eingereicht werden.

Das Begehren ist dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Die Bundesversammlung kann dazu eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Stimmt das Volk dem Begehren zu, werden beide Räte (National- und Ständerat) und der Bundesrat neu gewählt. Die neu gewählten Behörden arbeiten einen Verfassungsentwurf aus und unterbreiten diesen Volk und Ständen zur Abstimmung.



Historisches zu den Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung

Das Institut der Volksinitiative auf eine Totalrevision der Bundesverfassung geht schon auf die Gründung des Bundesstaates zurück, jenes der Volksinitiative auf eine Teilrevision auf 1891¹³. Die Sammelfrist wurde 1976 eingeführt und 1977 wurde die Zahl erforderlicher Unterschriften von 50 000 auf 100 000 erhöht.¹⁴

Seit 2003 kann die Bundesversammlung auch zu Volksinitiativen auf eine Totalrevision der Verfassung eine Abstimmungsempfehlung abgeben, d. h. sie kann dem Volk die Annahme oder die Ablehnung der Initiative empfehlen.¹⁵ Zuvor war ihr dies vom Gesetz untersagt.¹⁶

Die bis heute einzige zustande gekommene Initiative auf eine Totalrevision der Bundesverfassung wurde in der Volksabstimmung vom 8. September 1935 mit über 70 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.¹⁷

Folgende Initiativen nach 1891 sind bereits im Sammelstadium gescheitert:

- Eidgenössische Volksinitiative "für die vollständige Erneuerung der Bundesverfassung durch das neue Parlament (Initiative Frühling)" (Sammelbeginn am [2. April 2002](#))
- Eidgenössische Volksinitiative "Staatsreforminitiative" (Sammelbeginn 1941, wurde nie eingereicht¹⁸).

Die Sammelfrist für die folgende Initiative läuft am 19. Oktober 2023 ab:

- Eidgenössische Volksinitiative "für eine neue Bundesverfassung" (Sammelbeginn am [19. April 2022](#)).

¹³ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 5. Juli 1891 vom 21. Juli 1891, [BBl 1891 IV 1](#), Inkrafttreten am 29. Juli 1891, XII 161.

¹⁴ Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, Art. 71, Art. 90 Abs. 2, [AS 1978 688](#); Inkrafttreten am 1. Juli 1978; Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative vom 25. März 1977, Art. 120 und 121 BV, [AS 1977 2230](#), Inkrafttreten am 26. Dezember 1977.

¹⁵ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2000 "Parlamentarische Initiative (01.401): Parlamentsgesetz (PG)", [BBl 2001 3467](#), insbesondere S. 3572.

¹⁶ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962, Art. 25 Abs. 1, [AS 1962 773](#).

¹⁷ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 1. Oktober 1935 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 8. September 1935 über das Initiativbegehren auf Totalrevision der Bundesverfassung, [BBl 1935 II 445](#).

¹⁸ Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939 —1945 (Motion Boerlin) vom 28. Dezember 1945, [BBl 1946 I 1](#), insbesondere S. 80.

IV.3.1.2 Die Behördenvorlagen

Auch seitens der Behörden wurde keine Totalrevision der Verfassung initiiert.

Historisches zu den Totalrevisionen

Alle bisherigen Totalrevisionen der Bundesverfassung gehen auf Behördenvorlagen zurück. In der Praxis sind dabei Totalrevisionen mit einer Neudatierung der Verfassung und solche ohne eine Neudatierung zu finden.

Mit Neudatierung

Die erste Verfassung der Eidgenossenschaft wurde 1848 erlassen. 1874 wurde sie erstmals totalrevidiert. Die zweite und bisher letzte Totalrevision, welche auch eine Neudatierung zur Folge hatte, erfolgte im Jahr 1999¹⁹.

Ohne Neudatierung

Die Justizreform (2000) und die Föderalismusreform (2004) wurden als Totalrevisionen eingestuft und gemäss dem für eine Totalrevision geltenden Verfahren erlassen.²⁰ In keinem der beiden Fälle wurde die Verfassung jedoch neu datiert.

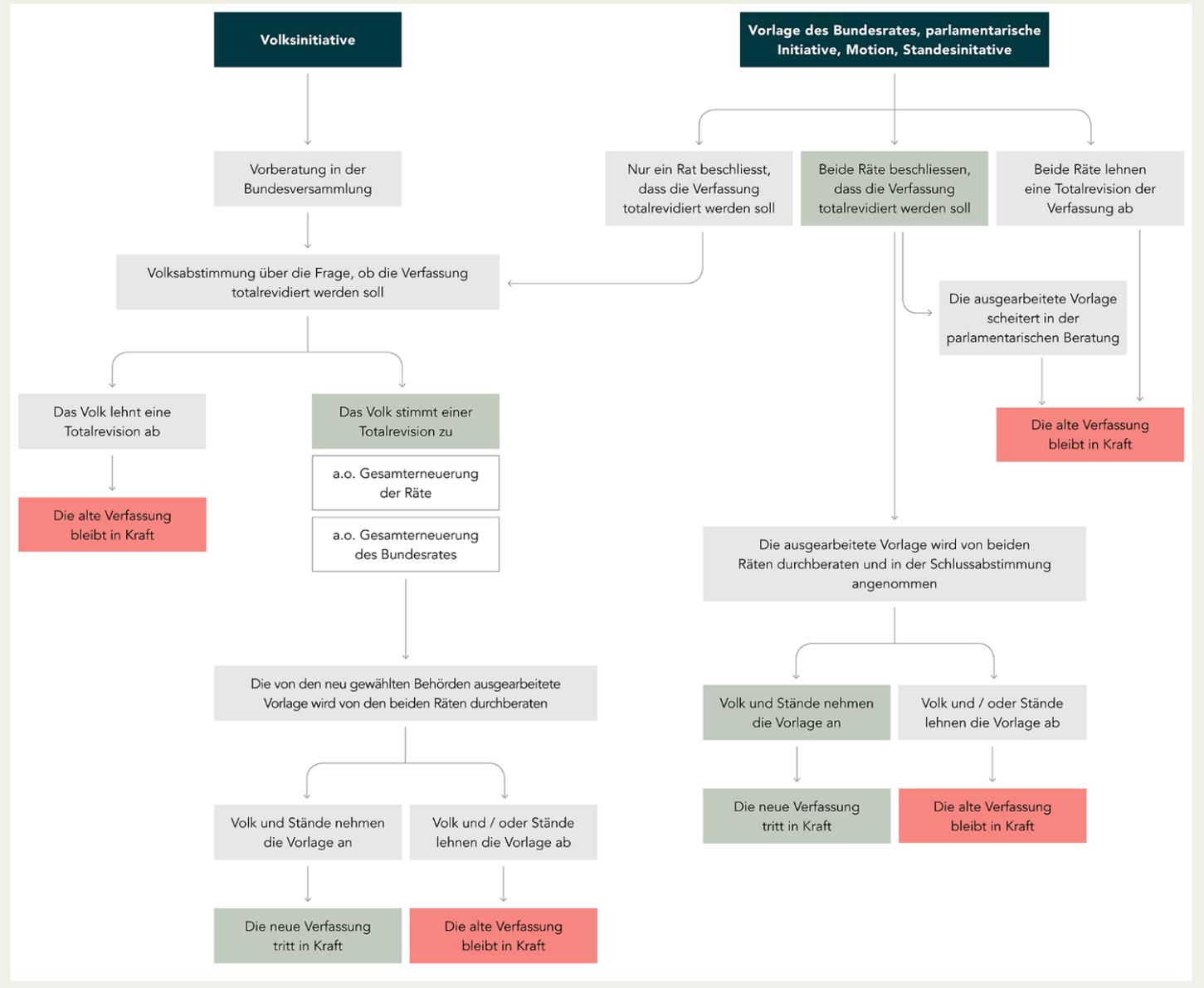
¹⁹ Geschäft des Bundesrates [96.091](#), "Bundesverfassung. Reform".

²⁰ Art. 192 N 8, in: Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich: Orell Füssli 2017, S. 1480.

Hintergrundwissen zum Verfahren bei einer von einer Behörde initiierten Totalrevision der Verfassung

Die Räte können ihren Entscheid, eine Totalrevision durchzuführen, in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses²¹ oder einer Motion kleiden.²²

Sind sich die Räte über die Durchführung einer Totalrevision uneinig, entscheidet das Volk darüber. Stimmt dieses der Totalrevision zu, werden die Räte und der Bundesrat neu gewählt.



²¹ Beispiel: Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987, [BB1 1987 II 963](#).

²² Hangartner, Yvo / Ehrenzeller, Bernhard: Art. 193 N 10, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/Basel/Genf: Schulthess 2014, S. 3125.

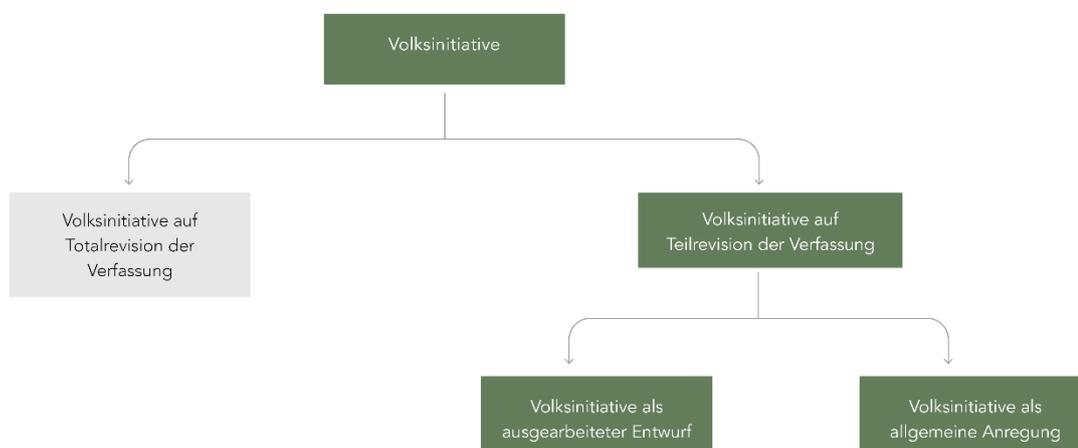
Abschnitt IV.3.2

**Die ausgearbeiteten Teilrevisionen der Verfassung und Stellungnahmen zu Volksinitiativen auf
Teilrevision der Verfassung**

Auch eine Teilrevision der Verfassung kann entweder von einem Ratsmitglied, einer Fraktion, einer Kommission, dem Bundesrat oder einem Kanton (Behördenvorlage), oder vom Volk – d. h. von 100 000 Stimmberechtigten – initiiert werden.

Eine von einer Behörde initiierte Vorlage wird von der Bundesversammlung verabschiedet und anschliessend Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Eine Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung kann als fertig ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung eingereicht werden. Je nach Form der Volksinitiative kommt ein anderes Verfahren zur Anwendung und der Bundesversammlung eine unterschiedliche Aufgabe zu.



IV.3.2.1 Die Behördenvorlagen

Während der 51. Legislaturperiode hat die Bundesversammlung zwei (19.050, 22.036) Teilrevisionen der Verfassung verabschiedet und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Beide Vorlagen wurden von Volk und Ständen angenommen.

Hintergrundwissen zu einer Behördenvorlage

Das Verfahren für die Erlasse der Bundesversammlung wurde bereits in III.3 beschrieben. Beim Bundesbeschluss über eine von einer Behörde initiierte Teilrevision der Verfassung kommen keine Sonderregeln zur Anwendung. Der Bundesbeschluss bzw. die Verfassungsrevision wird von Amtes wegen Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Im Laufe der 48. Legislaturperiode hat die Bundesversammlung fünf (05.053, 06.458, 07.066, 07.072, 09.454) von einer Behörde initiierte Teilrevisionen der Verfassung verabschiedet; während der 49. Legislaturperiode waren es zwei (07.419, 13.051) und während der 50. Legislaturperiode vier (16.053, 08.432, 15.023, 14.088).

In der 49. und der 50. Legislaturperiode wurde jeweils eine Vorlage in der Volksabstimmung abgelehnt. Die gescheiterte Vorlage der 49. Legislaturperiode war von einem Nationalratsmitglied initiiert und einer Kommission ausgearbeitet worden (07.419), jene der 50. Legislaturperiode vom Bundesrat (14.088).

Von den fünf erfolgreichen Vorlagen der 48. Legislaturperiode waren drei vom Bundesrat und zwei von einer Kommission ausgearbeitet worden. Die erfolgreichen Vorlagen der 49. Legislaturperiode sowie deren zwei der 50. Legislaturperiode waren vom Bundesrat ausgearbeitet worden. Eine der erfolgreichen Vorlagen der 50. Legislaturperiode war von einem Nationalratsmitglied initiiert und von einer Kommission ausgearbeitet worden.

Legislaturperiode	Verabschiedete Teilrevisionen	Ausgearbeitet von	Themenfelder
48. Lg.	5	3 Bundesrat / 2 Parlament	
In der Volksabstimmung angenommen	5	3 Bundesrat / 2 Parlament	1 soziale Sicherheit; 1 Verkehr, 1 Forschung / 1 politische Rechte, 1 soziale Sicherheit
In der Volksabstimmung abgelehnt	–	–	–
49. Lg.	2	1 Bundesrat / 1 Parlament	
In der Volksabstimmung angenommen	1	1 Bundesrat	1 Gesundheit
In der Volksabstimmung abgelehnt	1	1 Parlament	1 soziale Sicherheit
50. Lg.	4	3 Bundesrat / 1 Parlament	
In der Volksabstimmung angenommen	3	2 Bundesrat / 1 Parlament	1 Steuern und Abgaben; 1 Verkehr / 1 Migration
In der Volksabstimmung abgelehnt	1	1 Bundesrat	1 Soziale Sicherheit und Steuern und Abgaben

51. Lg.

**2 Bundesrat /
0 Parlament**

In der Volksabstimmung angenommen

2 Bundesrat

1 soziale Sicherheit; 1 Steuern und Abgaben

In der Volksabstimmung abgelehnt

–

–

–

IV.3.2.2 Die Volksinitiativen auf eine Teilrevision der Verfassung als ausgearbeiteter Entwurf

Im Laufe der 51. Legislaturperiode hat die Bundesversammlung zweiundzwanzig Volksinitiativen abschliessend beraten. Keine Initiative wurde von ihr für ungültig oder teilungültig erklärt, aber alle wurden Volk und Ständen zur Ablehnung empfohlen.²³

Die Bundesversammlung hat keiner Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenübergestellt. Dreizehn Volksinitiativen hat sie jedoch einen indirekten Gegenentwurf gegenübergestellt. Neun dieser indirekten Gegenentwürfe waren durch eine Alternativklausel an das Schicksal der Initiative gebunden. Alle indirekten Gegenentwürfe waren Gesetzentwürfe.

Fünf der abschliessend behandelten Initiativen sind dem Volk und den Ständen noch nicht zur Abstimmung unterbreitet worden; fünf wurden zurückgezogen. Drei wurden von Volk und Ständen angenommen und die übrigen Initiativen wurden alle in der Volksabstimmung abgelehnt.

Keine der von der Bundesversammlung während der 51. Legislaturperiode behandelten Volksinitiativen hatte einen Covid-19-Bezug. Die aufgrund der Covid-19-Krise lancierten Initiativen befanden sich am Ende der 51. Legislatur alle noch im Sammelstadium, respektive ihre die Sammelfrist endete erst wenige Monate vor dem Ende der 51. Legislatur.

Die Covid-19-Krise hatte dennoch auch Auswirkungen auf die während der 51. Legislaturperiode behandelten Initiativen, denn die Fristen für Volksinitiativen standen aufgrund der Pandemie vom 21. März 2020 bis 31. Mai 2020 still.²⁴

Hintergrundwissen zur Volksinitiative als ausgearbeiteter Entwurf

Zur Rolle des Parlamentes

Das Initiativbegehren richtet sich nicht an die Bundesversammlung, sondern an Volk und Stände. Die Bundesversammlung kann daher nicht selber über die Initiative entscheiden, sondern lediglich Volk und Ständen deren Annahme oder Ablehnung empfehlen. Die Bundesversammlung darf die Initiative auch nicht abändern.

Das Parlament kann der Initiative aber einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Es hat zudem über die Gültigkeit der Initiative zu befinden.

Zur Gültigkeit einer Initiative

Die Bundesversammlung erklärt eine Volksinitiative für ganz oder teilweise ungültig, wenn sie

- die Einheit der Form,
- die Einheit der Materie oder
- zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt.

Erklärt die Bundesversammlung eine Initiative oder Teile davon für ungültig, wird sie Volk und Ständen nicht, bzw. nur soweit gültig, zur Abstimmung unterbreitet. Ein allfälliger Beschluss über die Ungültigkeit einer Volksinitiative ergeht als einfacher – d. h. nicht dem Referendum unterstellter – Bundesbeschluss.

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist. Bei der Einheit der Materie geht es um die Frage, ob zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Zum zwingenden Völkerrecht gehören Bestimmungen,

²³ Nähere Informationen zu diesen Volksinitiativen finden sich in der [Erlassdatenbank](#); dabei den Hilfsfilter "Teilrevision der Verfassung" anwenden und beim "Beschlusstyp" die entsprechenden Beschlüsse wählen. Die Daten zu den Gegenvorschlägen und den Volksabstimmungen wurden manuell zusammengetragen.

²⁴ Medienmitteilung des Bundesrates vom 20. März 2020. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78503.html>, Stand: 11.04.2023.

die unbestrittenermassen zum *Ius cogens* zählen, wie die Verbote von Aggression, Genozid, Folter, Sklaverei, "die notstandsfesten Garantien der EMRK" und die Grundzüge des humanitären Kriegsrechts.²⁵

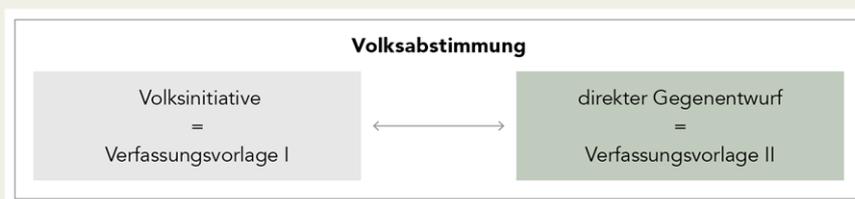
Zu den Gegenentwürfen

Es gibt zwei Arten von Gegenentwürfen: direkte und indirekte Gegenentwürfe.

Die Begriffe "Gegenvorschlag" und "Gegenentwurf" sind Synonyme; der Bundesgesetzgeber verwendet beide.

Der direkte Gegenentwurf

Die Bundesversammlung kann eine Verfassungsvorlage verabschieden, die der Volksinitiative in der Volksabstimmung direkt gegenübergestellt wird. Die Stimmberechtigten können beiden Vorlagen zustimmen ("doppeltes Ja") und bei der damit verbundenen Stichfrage angeben, welcher Vorlage sie den Vorrang geben, sollten beide angenommen werden. Erzielt in der Stichfrage die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen, tritt jene Vorlage in Kraft, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Ständesstimmen in der Stichfrage die grössere Summe ergeben.



Unterbreitet die Bundesversammlung Volk und Ständen einen direkten Gegenentwurf zur Abstimmung, so kann sie:

- die Volksinitiative zur Ablehnung und den Gegenentwurf zur Annahme empfehlen;
- beide Vorlagen zur Annahme empfehlen.

Empfiehlt sie beide Vorlagen zur Annahme, so empfiehlt sie den Stimmberechtigten, bei der Stichfrage den Gegenentwurf anzunehmen.

Der indirekte Gegenentwurf

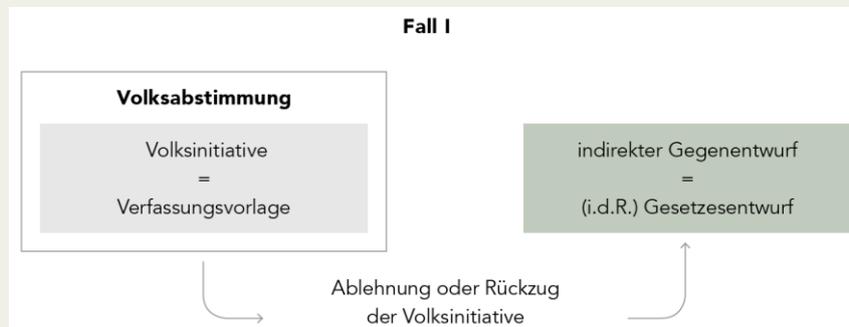
Anstelle eines direkten Gegenentwurfs kann das Parlament auch einen indirekten Gegenentwurf verabschieden. Dieser steht zwar in einem engen Zusammenhang zur Volksinitiative, wird ihr aber in der Volksabstimmung nicht gegenübergestellt. In der Regel handelt es sich dabei um ein Bundesgesetz. Ein indirekter Gegenentwurf kann aber auch eine Verfassungsvorlage, ein Bundesbeschluss oder eine Verordnung sein.

Bei indirekten Gegenentwürfen hat die Bundesversammlung grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

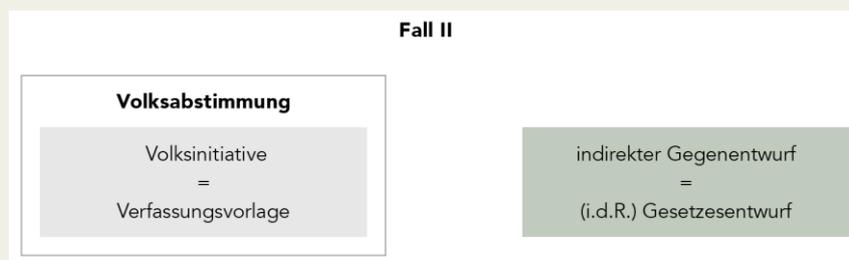
- Sie beschliesst, dass der indirekte Gegenentwurf erst dann im Bundesblatt (bei Verordnungen in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts) publiziert wird, wenn die Volksinitiative zurückgezogen oder in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist.
- Sie fällt in Bezug auf seine Publikation keinen Beschluss, womit der Erlass, unmittelbar nachdem er in der Schlussabstimmung von den Räten angenommen wurde, im Bundesblatt (bei Verordnungen in der Amtlichen Sammlung) publiziert wird.

²⁵ Bundesamt für Justiz, "Voraussetzungen für die Gültigkeit von Volksinitiativen und die materiellen Schranken der Verfassungsrevision", Bericht vom 28. Dezember 2006 zuhanden der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, S. 59, <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/gutachten/vpb-2012-4a-d.pdf.download.pdf/vpb-2012-4a-d.pdf>, Stand: 11.04.2023.

Im ersten Fall wird das Schicksal des indirekten Gegenentwurfes an jenes der Initiative gekoppelt: Wird die Volksinitiative angenommen, scheitert der indirekte Gegenentwurf. Wird sie hingegen zurückgezogen oder abgelehnt, wird der indirekte Gegenentwurf im Bundesblatt bzw. in der Amtlichen Sammlung publiziert. Dieser tritt in Kraft, falls er keinem Referendum untersteht, falls das Referendum nicht ergriffen oder falls er in der Volksabstimmung angenommen wird.



Im zweiten Fall wird der indirekte Gegenentwurf in Kraft gesetzt, falls er keinem Referendum untersteht, kein Referendum ergriffen oder falls er in der Volksabstimmung angenommen wird. Und das selbst dann, wenn die Volksinitiative angenommen wurde, es sei denn, die Bundesversammlung beschliesst mit einem späteren Erlass, ihn nicht in Kraft zu setzen.



Zum parlamentarischen Verfahren

Das parlamentarische Verfahren bei Erlassentwürfen wurde bereits in Kapitel III.3 beschrieben.

Pro Memoria

Bei einem Bundesbeschluss über eine Volksinitiative ist Eintreten obligatorisch und es findet keine Gesamtabstimmung statt.

Bei beiden Artikeln des Bundesbeschlusses gilt für die Differenzbereinigung eine Sonderregel:

- Weichen die Beschlüsse der beiden Räte in Bezug auf die Gültigkeit der Volksinitiative oder von Teilen derselben voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Gültigkeit bejaht hat, seinen Beschluss, so ist die Volksinitiative beziehungsweise ihr strittiger Teil gültig.
- Wird der Einigungsantrag zur Abstimmungsempfehlung zu einer Volksinitiative abgelehnt, so wird im Bundesbeschluss über die Volksinitiative nur die betreffende Bestimmung gestrichen.

Ein direkter Gegenentwurf kann vom Bundesrat oder in den Räten mittels Antrag eingereicht werden. Indirekte Gegenentwürfe wiederum können vom Bundesrat gestützt auf sein Initiativrecht oder in den Räten mittels einer parlamentarischen Initiative eingebracht werden.

Der Bundesbeschluss über einen direkten Gegenentwurf wird in jedem Rat beraten, bevor der Rat über die Abstimmungsempfehlung im Bundesbeschluss über die Volksinitiative Beschluss fasst. Die Schlussabstimmung über den Bundesbeschluss über den Gegenentwurf findet spätestens acht Tage vor dem Abschluss der Session vor Ablauf der Behandlungsfrist der Volksinitiative statt. Wird der Bundesbeschluss in der Schlussabstimmung von einem Rat verworfen, so stellt die Einigungskonferenz Antrag zur Abstimmungsempfehlung im Bundesbeschluss über die Volksinitiative. Ein Antrag auf einen Gegenentwurf ist nicht mehr zulässig.

Zu den Fristen

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung spätestens ein Jahr nach Einreichen der Volksinitiative eine Botschaft sowie einen Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Stellungnahme. Beschliesst der Bundesrat, einen Gegenentwurf auszuarbeiten, so verlängert sich diese Frist auf 18 Monate.

Die Bundesversammlung ihrerseits beschliesst innerhalb von 30 Monaten nach Einreichung der Volksinitiative, ob sie die Initiative für gültig erklärt und, falls dem so ist, ob sie sie Volk und Ständen zur Annahme oder zur Ablehnung empfiehlt. Nimmt ein Rat einen Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung an, kann die Bundesversammlung die Behandlungsfrist der Volksinitiative um ein Jahr verlängern.

Die Volksabstimmung findet spätestens 10 Monate nach dem Beschluss der Bundesversammlung statt. In Jahren mit eidgenössischen Wahlen kann diese Frist 16 Monate betragen.

Zum Rückzug einer Initiative

Bis der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt, kann das Initiativkomitee eine Volksinitiative jederzeit zurückziehen. Ein solcher Rückzug ist in der Regel unbeding. Verabschiedet jedoch die Bundesversammlung spätestens mit der Schlussabstimmung über die Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag in der Form des Bundesgesetzes, so kann das Initiativkomitee seine Volksinitiative ausdrücklich unter der Bedingung zurückziehen, dass der indirekte Gegenvorschlag nicht in einer Volksabstimmung abgelehnt wird.

Historisches

Zu den direkten Gegenentwürfen

Das Parlament hatte von Anfang an die Möglichkeit, der Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Bis 1987 konnten die Stimmberechtigten gleichzeitig die Volksinitiative und den Gegenentwurf ablehnen, sie konnten aber nur einer der beiden Vorlagen zustimmen. 1987 wurde mit der Stichfrage das doppelte Ja eingeführt.²⁶

Vor 2009 war der Gegenentwurf im Bundesbeschluss über die Volksinitiative integriert.²⁷

Zum bedingten Rückzug

Die Möglichkeit eines bedingten Rückzuges besteht seit 2010.²⁸

Zur Ungültigkeitserklärung

Die Bundesversammlung hat bisher vier Initiativen vollständig²⁹ und eine Initiative teilweise³⁰ für ungültig erklärt. In einem dieser Fälle war die zeitliche Undurchführbarkeit der Grund für die Ungültigerklärung.

²⁶ Bundesbeschluss über das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf vom 19. Dezember 1986, Inkrafttreten auf den 5. April 1987, [AS 1987 1125](#).

²⁷ Parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates [07.400](#), "Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen".

²⁸ Parlamentarische Initiative Lombardi [08.515](#), "Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Falle eines indirekten Gegenvorschlages".

²⁹ Eidgenössische Volksinitiative "vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben (Rüstungspause)" (ungültig erklärt am 15. Dezember 1955, [BBl 1955 II 1463](#)); Eidgenössische Volksinitiative "gegen Teuerung und Inflation" (ungültig erklärt am 16. Dezember 1977, [BBl 1977 III 919](#)); Eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (ungültig erklärt am 20. Juni 1995, [94.062](#)); Eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" (ungültig erklärt am 14. März 1996, [94.061](#)).

³⁰ Eidgenössische Volksinitiative "zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungs-Initiative)" (vom Parlament für teilungültig erklärt am 20. November 2013, [13.091](#)).

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Während der 49. Legislaturperiode erklärte die Bundesversammlung eine Volksinitiative (13.091) für teilungültig. Ansonsten wurden alle Volksinitiativen der drei vorangehenden Legislaturperioden für gültig erklärt.

Im Laufe der vorangehenden Legislaturperioden wurde keine Volksinitiative vom Parlament zur Annahme empfohlen. In den meisten Fällen empfahl die Bundesversammlung Volk und Ständen die Ablehnung der Initiative, ohne ihr einen Gegenentwurf gegenüberzustellen.

In allen drei Legislaturperioden stellte die Bundesversammlung den Volksinitiativen öfters einen indirekten als einen direkten Gegenentwurf gegenüber. Einer der indirekten Gegenentwürfe der 50. Legislaturperiode war ein nicht dem Referendum unterstellter Finanzbeschluss (18.035). Ansonsten waren alle indirekten Gegenentwürfe Gesetzesentwürfe. Die Mehrheit der indirekten Gegenentwürfe war mittels einer Alternativklausel an die Initiative gekoppelt.

Volk und Stände folgten in den allermeisten Fälle der Empfehlung des Parlaments und lehnten die Volksinitiative in der Volksabstimmung ab. Die Hälfte der während der 48. Legislaturperiode ausgearbeiteten direkten Gegenentwürfe, d. h. zwei, wurde von Volk und Ständen angenommen. Von den während der 49. und der 50. Legislaturperiode ausgearbeiteten Gegenentwürfen wurden alle, d. h. drei respektive zwei, angenommen.

Parlament	Keine Empfehlung ³¹ mit oder ohne Gegen- entwurf	Ablehnung empfohlen ohne Gegenentwurf	Ablehnung empfohlen mit direktem Gegenentwurf	Ablehnung empfohlen mit indirektem Gegen- entwurf
Volk und Stände	Total mit direktem / indirektem GE Rückzug der VI mit direktem GE, der angenommen wurde Ablehnung der VI Annahme der VI mit indirektem GE, gekoppelt / nicht gekoppelt	Total Rückzug der VI Ablehnung der VI Annahme der VI	Total Rückzug der VI; Annahme des GE Rückzug der VI; Ablehnung des GE Ablehnung der VI; Ablehnung des GE Ablehnung der VI; Annahme des GE Annahme der VI; Ablehnung des GE	Total GE gekoppelt/ nicht gekoppelt Rückzug der VI GE gekoppelt/ nicht gekoppelt Ablehnung der VI GE gekoppelt/ nicht gekoppelt Annahme der VI GE gekoppelt/ nicht gekoppelt
48. Lg.	3 ^{0/0} 1 ⁰ 2 0	11 2 8 1	4 2 1 0 0 1	5 ³ 2 ² 1 ¹ 2 ⁰
49. Lg.	4 ^{0/2} 2 ⁰ 0 2 ^{1/1}	24 1 22 1	3 3 0 0 0 0	4 ² 3 ¹ 1 ¹ 0
50. Lg.	1 ^{1/0} 1 ¹ 0 0	12 2 10 0	1 1 0 0 0 0	4 ^{3/1} 2 ^{2/1} 2 ^{1/1} 0
51. Lg.	0 0 0 0	6 0 6 0 + ³² 3	0 0 0 0 0 0	11 ^{7/4} 5 ^{4/1} 3 ^{1/2} 3 ^{2/1} + ³³ 2 ^{2/0}

³¹ Für eine fehlende Empfehlung gibt es zwei mögliche Gründe: Entweder waren sich die Räte nicht einig, womit der Erlassentwurf scheiterte, oder die Volksinitiative wurde vor der Beschlussfassung der Räte zurückgezogen.

³² Volksabstimmung hängig.

³³ Volksabstimmung hängig.

IV.3.2.3 Die Volksinitiativen auf eine Teilrevision der Verfassung in der Form der allgemeinen Anregung

Eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung wurde 2019 lanciert.³⁴ Sie scheiterte jedoch bereits im Sammelstadium. Somit hatte sich die Bundesversammlung während der 51. Legislaturperiode mit keiner solchen Initiative zu befassen.

Historisches zu einer Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung

Volksinitiativen in Form einer allgemeinen Anregung sind äusserst selten. Seit 1980³⁵ wurde keine Initiative mehr in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht.

Veranschaulichungsbeispiel: Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung

Die Volksinitiative ist in der Form einer allgemeinen Anregung nach Artikel 139 Absatz 2 der Bundesverfassung¹ verfasst und hat folgenden Wortlaut:

Die finanzielle Stabilität der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der beruflichen Vorsorge ist langfristig unter Wahrung der Generationengerechtigkeit sicherzustellen.

Dabei sind folgende Richtlinien zu beachten:

1. Die berufliche Vorsorge wird im Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Eine systemfremde Umverteilung ist zu vermeiden.
2. Beiträge und Leistungen sind so festzulegen, dass langfristig die Generationengerechtigkeit gewährleistet ist. Die Altersrenten der beruflichen Vorsorge werden laufend – aufgrund von klar festgelegten Regeln – an die Rahmenbedingungen (insbesondere Anlageerträge unter Berücksichtigung des Anlagerisikos, Demografie und Teuerung) angepasst. Bei der Festlegung der Leistungen steht die Sicherung des Lebensstandards im Vordergrund, nicht der Nominalwert der Rente.
3. Bereits laufende Altersrenten der beruflichen Vorsorge können in moderaten Schritten gesenkt werden, um die Umverteilung zwischen den Generationen zu begrenzen. Verbessern sich die Rahmenbedingungen, werden die Renten erhöht.
4. Das für die Verwaltung der Renten notwendige Referenzrücktrittsalter (in der 1. und 2. Säule) wird unter Berücksichtigung der Lebenserwartung regelmässig angepasst. Es ist für Frauen und Männer gleich. Der Zeitpunkt der effektiven Pensionierung wird individuell festgelegt.

³⁴ Eidgenössische Volksinitiative "für eine generationengerechte Altersvorsorge (Vorsorge Ja – aber fair)", Sammelbeginn am 2. April 2019.

³⁵ Eidgenössische Volksinitiative "zur Sicherung der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und gegen das Ladensterben", eingereicht am 03. Oktober 1980; Bundesbeschluss über die Volksinitiative "zur Sicherung der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und gegen das Ladensterben" vom 24. Juni 1983, BBl 1983 II 700. Frühere Beispiele: Eidgenössische Volksinitiative "Reform des Steuerwesens (Gerechtere Besteuerung und Abschaffung der Steuerprivilegien)", eingereicht am 19. März 1974; Eidgenössische Volksinitiative "Neuordnung der Studienfinanzierung", eingereicht am 10. Mai 1972; Eidgenössische Volksinitiative "Schaffung eines Zivildienstes", eingereicht am 12. Januar 1972; Eidgenössische Volksinitiative "Schulkoordination", eingereicht am 1. Oktober 1969; Eidgenössische Volksinitiative "Bekämpfung des Alkoholismus", eingereicht am 30. Oktober 1963.

Hintergrundwissen zur Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung

Bei einer Volksinitiative in Form einer allgemeinen Anregung entscheidet die Bundesversammlung innerhalb von zwei Jahren nach deren Einreichung, ob sie die Initiative für gültig erklärt und, falls dem so ist, ob sie ihr zustimmt.

Ist sie mit der Initiative einverstanden, arbeitet sie einen entsprechenden Verfassungstext aus und unterbreitet diesen Volk und Ständen zur Abstimmung.

Lehnt die Bundesversammlung die Volksinitiative hingegen ab, unterbreitet sie diese dem Volk zur Abstimmung. Letzteres entscheidet, ob der Initiative Folge zu geben ist. Stimmt das Volk zu, muss die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage ausarbeiten und diese Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten.

Beim Bundesbeschluss über die Volksinitiative und jenem über die aufgrund einer solchen Initiative ausgearbeiteten Teilrevision der Verfassung ist Eintreten obligatorisch und es findet keine Gesamtabstimmung statt. Wird der ausgearbeitete Verfassungsentwurf in der Schlussabstimmung abgelehnt, so werden die Beschlüsse der Räte aus der letzten Beratung Volk und Ständen als Varianten zur Abstimmung vorgelegt.

Exkurs zu den Erlassformen bei Verfassungsrevisionen

Die Verfassung enthält zwar rechtsetzende Bestimmungen. Verfassungsbestimmungen werden aber nicht vom Parlament, sondern von Volk und Ständen erlassen. Die Bundesversammlung arbeitet Verfassungsrevisionen aus und unterbreitet sie Volk und Ständen zur Abstimmung. Bei einer vom Volk initiierten Revision überprüft die Bundesversammlung die Volksinitiative auf ihre Gültigkeit, empfiehlt sie Volk und Ständen zur Annahme oder zur Ablehnung und unterbreitet sie ihnen - soweit gültig - zur Abstimmung, wobei das Parlament der Volksinitiative auch einen Gegenentwurf gegenüberstellen kann. Da es sich sowohl beim Unterbreitungsbeschluss wie auch bei der Gültigerklärung der Initiative und der Abstimmungsempfehlung um Einzelakte handelt, sind diese in die Form eines Bundesbeschlusses und nicht eines Gesetzes zu kleiden.³⁶

In der Form des einfachen Bundesbeschlusses wird erlassen, d. h. nicht dem Referendum unterstellt,

- ein von einer Behörde initiiertes Einleitungsbeschluss über die Durchführung einer Totalrevision der Verfassung;
- ein Beschluss über die Ungültigkeit einer Volksinitiative;
- ein Beschluss über eine Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in der Form einer allgemeinen Anregung, welcher das Parlament zustimmt.

Die übrigen Beschlüsse ergehen in der Form eines Bundesbeschlusses.

Bundesbeschlüsse über

- ein Volksbegehren auf Totalrevision der Bundesverfassung und
- eine Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in der Form einer allgemeinen Anregung, welche das Parlament ablehnt,

sind dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

Bundesbeschlüsse über

- eine totalrevidierte Verfassung,
- eine von einer Behörde initiierten Teilrevision der Verfassung,
- eine Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes,
- eine vom Volk in der Form einer allgemeinen Volksinitiative initiierten Teilrevision der Verfassung und
- einen direkten Gegenentwurf

werden hingegen Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

³⁶ Graf, Martin: Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, in: LeGes – Gesetzgebung und Evaluation, 11(2000), H. 3, S. 71-78.

Kapitel IV.4.
Die erlassenen Gesetze

Bundesgesetze stehen in der Normenhierarchie zwischen der Verfassung und den Verordnungen. Sie konkretisieren die Verfassung und werden ihrerseits durch Verordnungen konkretisiert.

Die Verfassung hält fest, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in die Form des Bundesgesetzes zu kleiden sind. Neben wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen können die Bundesgesetze aber auch weniger wichtige Bestimmungen enthalten, da die Verfassung nicht verbietet, dass der Gesetzgeber auch weniger Wichtiges erlässt.

Gesetzgeber in der Schweiz sind das Parlament und das Volk. Bundesgesetze werden vom Parlament erlassen, unterstehen aber dem fakultativen Referendum: Verlangen 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone eine Abstimmung, wird das Gesetz dem Volk zur Abstimmung vorgelegt.

Grundsätzlich findet die Unterschriftensammlung und die von den Stimmberechtigten oder von Kantonen verlangte Volksabstimmung vor dem Inkrafttreten des Gesetzes statt (vorgängiges fakultatives Referendum). Ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, kann jedoch von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates für dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Bei dringlichen Bundesgesetzen findet die Unterschriftensammlung und eine allfällige Volksabstimmung also erst nach ihrem Inkrafttreten statt (nachträgliches fakultatives Referendum) und dringliche Bundesgesetze mit einer Geltungsdauer von einem Jahr oder weniger sind gar keinem Referendum unterstellt.

Neben den soeben beschriebenen dringlichen Bundesgesetzen mit Verfassungsgrundlage, welche die Regel bilden, gibt es auch solche ohne Verfassungsgrundlage. Mit einem dringlichen Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage ändert das Parlament die Verfassung materiell befristet ab³⁷; "befristet", da dringliche Gesetze stets zu befristen sind. Da der Verfassungsgeber in der Schweiz Volk und Stände sind, unterstehen dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage (anders als die ordentlichen und die dringlichen Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage) nicht dem fakultativen Referendum, sondern dem nachträglichen obligatorischen Referendum von Volk und Ständen und müssen somit nach ihrer Inkraftsetzung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Wie die dringlichen Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage unterstehen aber auch die dringlichen Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage mit einer Geltungsdauer von einem Jahr oder weniger keinem Referendum. Bei diesen befristeten Gesetzen hat die Bundesversammlung somit die alleinige Rolle des Gesetz- resp. des Verfassungsgebers inne.

³⁷ Wyttenbach, Judith, Art. 165 N 16, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2015, S. 2481.

IV.4.1 Bundesgesetze im Allgemeinen

Die Bundesversammlung hat während der 51. Legislaturperiode 187 Bundesgesetze erlassen. 47 der verabschiedeten Gesetze waren von einer parlamentarischen Kommission ausgearbeitet worden; 39 gingen auf eine parlamentarische Initiative, drei auf eine Standesinitiative und fünf auf einen Antrag zurück.³⁸

165 und damit 89 Prozent der Gesetze wurden im ordentlichen Verfahren erlassen. Zwei der dringlichen Bundesgesetze waren keinem Referendum unterstellt. Eines der dringlichen Gesetze hatte keine Verfassungsgrundlage.

Zudem hat die Bundesversammlung im Laufe der 51. Legislaturperiode 15 Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen erlassen, in welchen auch Gesetzesrevisionen zu finden waren.

Bei 27 der erlassenen Bundesgesetzen ist die Referendumsfrist noch nicht abgelaufen. Bei einem wurde das Referendum ergriffen, die Volksabstimmung wurde aber noch nicht durchgeführt. Zwei erlassene Gesetze wurden nicht in Kraft gesetzt, da sie indirekte Gegenentwürfe zu einer Volksinitiative waren und diese in der Volksabstimmung angenommen wurde.

Bei den restlichen 157 erlassenen Gesetzen wurde bei 13 das Referendum ergriffen; vier wurden in der Volksabstimmung abgelehnt.

³⁸ Nähere Informationen zu den verabschiedeten Gesetzen finden sich in der [Erlassdatenbank](#); dabei die Hilfsfilter "Dringliche Bundesgesetze", "Ordentliche Bundesgesetze", "Völkerrechtliche Verträge" anwenden und beim Filter "Erlassstyp" den entsprechenden Erlassstyp wählen.

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Die Bundesversammlung hat während der 48. Legislaturperiode 160, während der 49. Legislatur 159 und während der 50. Legislaturperiode 134 Bundesgesetze erlassen. Stets wurden mehr als 94 Prozent der Gesetze im ordentlichen Verfahren erlassen. Einzig während der 49. Legislaturperiode wurde ein dringliches Gesetz erlassen, welches nicht dem Referendum unterstellt war. Alle dringlichen Bundesgesetze der drei vorangehenden Legislaturperioden hatten eine Verfassungsgrundlage.

Verabschiedete Bundesgesetze der 48. bis 51. Legislaturperiode				
	48.	49.	50.	51.
TOTAL	160	159	134	187
- Ordentliche Bundesgesetze (in Prozenten der Bundesgesetze)	152 (95%)	154 (97%)	133 (99%)	165 (89%)
- Dringliche Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage mit einer Geltungsdauer von > 1 Jahr	8	4	1	20
- Dringliche Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage mit einer Geltungsdauer von ≤ 1 Jahr	0	1	0	1
- Dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage mit einer Geltungsdauer von > 1 Jahr	0	0	0	0
- Dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage mit einer Geltungsdauer von ≤ 1 Jahr	0	0	0	1

28 Prozent der im Laufe der 48. Legislaturperiode verabschiedeten Bundesgesetze wurden von einer parlamentarischen Kommission ausgearbeitet. In der 49. Legislaturperiode waren es 26 Prozent und in der 50. Legislatur 23 Prozent.

Im Laufe der 48. Legislaturperiode wurden zudem 17, während der 49. Legislatur 11 und während der 50. Legislaturperiode 14 Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen erlassen, in welchen auch Gesetzesrevisionen zu finden waren.

Verabschiedete Bundesgesetze sowie Gesetzesänderungen über völkerrechtliche Verträge der 48. bis 51. Legislaturperiode nach Verfassers und Sachgebiet zudem Gesetzesänderungen in BB über völkerrechtliche Verträge

	48.			49.			50.			51.		
	Total	BR ³⁹	pa. Ko ⁴⁰	Total	BR	pa. Ko	Total	BR	pa. Ko	Total	BR	pa. Ko
TOTAL (in Prozenten der verabschiedeten Bundesgesetze)	160¹⁷	116¹⁷	44 (28%)	159¹¹	120¹¹	39 (25%)	134¹⁴	103¹⁴	31 (23%)	187¹⁵	140¹⁵	47 (25%)
Arbeit und Beschäftigung	4	2	2	2	1	1	4	4	–	3	3	–
Wirtschaft	14 ¹	14 ¹	–	5 ¹	5 ¹	–	8	7	1	10 ¹	10 ¹	–
Landwirtschaft	2	2	–	2	2	–	1 ¹	1 ¹	–	4	2	2
Finanzmarkt	6 ¹	6 ¹	–	8	6	2	4	4	–	4	3	1
Steuern und Abgaben	12	9	3	15	12	3	18 ²	16 ²	2	12	9	3
Öffentliche Finanzen	2	2	–	3	3	–	2	2	–	3	3	–
Raumplanung und Wohnungswesen	2	2	–	4	2	2	–	–	–	2	2	–
Umwelt	5	2	3	8 ²	4 ²	4	6 ²	3 ²	3	7	3	4
Energie	4 ¹	3 ¹	1	4	1	3	4	3	1	6	2	4
Verkehr	14	10	4	12	12	–	7 ¹	5 ¹	2	13	12	1
Recht Allgemein	3 ¹	2 ¹	1	2	2	–	1 ¹	1 ¹	–	6	4	2
Privatrecht und Vollzug	7 ²	4 ²	3	16	8	8	12	9	3	15 ¹	8 ¹	7
Strafrecht und Vollzug	10 ²	8 ²	2	8 ²	6 ²	2	8	4	4	7 ³	6 ³	1
Innere Sicherheit	5 ²	3 ²	2	4 ¹	4 ¹	–	2	2	–	3 ¹	2 ¹	1
Sicherheitspolitik	5	5	–	7	7	–	3 ²	3 ²	–	6	6	–
Internationale Politik	1 ¹	1 ¹	–	–	–	–	3 ¹	3 ¹	–	0	–	–
Staatspolitik	17	6	11	9	4	5	9	5	4	14	6	8
Migration	5 ⁷	4 ⁶	1	11 ³	11 ³	–	6 ²	5 ²	1	10 ⁷	9 ⁷	1
Soziale Sicherheit	13	10	3	5	3	2	12	7	5	21 ¹	17 ¹	4
Gesundheit	11	5	6	16	9	7	11 ¹	6 ¹	5	20 ¹	13 ¹	7
Bildung / Wissenschaft / Forschung	11	10	1	14 ²	14 ²	–	10	10	–	10	10	–
Kultur / Religion	4	3	1	3	3	–	1 ¹	1 ¹	–	6	6	–
Medien und Kommunikation	3	3	–	1	1	–	2	2	–	5	4	1

³⁹ BR: Bundesrat

⁴⁰ pa. Ko.: parlamentarische Kommission

Verabschiedete dringliche Bundesgesetze der 48. bis 51. Legislaturperiode nach Verfasser und Sachgebiet

	48.			49.			50.			51.		
	Total	BR	pa. Ko	Total	BR	pa. Ko	Total	BR	pa. Ko	Total	BR	pa. Ko
TOTAL	8	7	1	5	5	–	1	–	1	22	17	4
Wirtschaft	3	3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Umwelt	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	1
Energie	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	1	–
Verkehr	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3	3	–
Finanzmarkt	2	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Raumplanung und Wohnungswesen	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Innere Sicherheit	–	–	–	1	1	–	–	–	–	–	–	–
Migration	–	–	–	1	1	–	–	–	–	1	1	–
Soziale Sicherheit	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5	5	–
Gesundheit	2	1	1	2	2	–	1	–	1	4	3	1
Bildung / Wissenschaft / Forschung	–	–	–	1	1	–	–	–	–	–	–	–
Staatspolitik	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7	5	2

Nur bei einem kleinen Prozentsatz der Bundesgesetze wurde eine Volksabstimmung verlangt und ein noch kleinerer Prozentsatz wurde vom Volk abgelehnt. Ein dringliches Bundesgesetz der 49. Legislaturperiode war wegen seiner kurzen Geltungsdauer keinem Referendum unterstellt.

Verabschiedete ordentliche Bundesgesetze der 48. bis 51. Legislaturperiode, bei denen das Referendum zustande gekommen ist, nach Verfasser

	48.			49.			50.			51.		
	Total	BR	pa. Ko	Total	BR	pa. Ko	Total	BR	pa. Ko	Total ⁴¹	BR	pa. Ko
TOTAL (in Prozenten der ordentlichen Bundesgesetze)	5 (3 %)	3	2	11 (7 %)	10	1	11 (8 %)	8	3	10 + 1	7	3
In der Volksabstimmung angenommen	2	1	1	9	8	1	6	3	3	6	4	2
In der Volksabstimmung abgelehnt (in Prozenten der ordentlichen Bundesgesetze)	3 (2 %)	2	1	2 (1 %)	2	–	5 (4 %)	5	–	4	3	1

⁴¹ Wegen der noch laufenden Referendumsfristen werden die endgültigen Zahlen erst Anfang 2024 vorliegen.

Verabschiedete dringliche Bundesgesetze der 48. bis 51. Legislaturperiode, bei denen das nachträgliche Referendum zustande gekommen ist, nach Verfasser

	48.			49.			50.			51.		
	Total	BR	pa. Ko	Total	BR	pa. Ko	Total	BR	pa. Ko	Total	BR	pa. Ko
TOTAL	0	–	–	1	1	–	0	–	–	3	3	–
In der Volksabstimmung angenommen	0	–	–	1	1	–	0	–	–	3	3	–
In der Volksabstimmung abgelehnt	0	–	–	–	–	–	0	–	–	0	–	–

Statistische Anmerkung zum Erlass eines "Bundesgesetzes"

Die Bundesversammlung kann ein neues Gesetz erlassen, aber auch ein bestehendes Gesetz total- oder teilrevidieren oder aufheben.

Veranschaulichungsbeispiel: Neues Gesetz

**Bundesgesetz
über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung
(Öffentlichkeitsgesetz, BGO)**

vom 17. Dezember 2004

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung¹,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003²,
beschliesst:*

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Gegenstand
Dieses Gesetz soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern. Zu diesem Zweck trägt es zur Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet.

Art. 2 Persönlicher Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für:

- a. die Bundesverwaltung;
- b. Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzlich Verfügungen im Sinn von Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968³ über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz) erlassen;
- c. die Parlamentsdienste.

² Das Gesetz gilt nicht für die Schweizerische Nationalbank sowie die Eidgenössische Bankenkommission.

³ Der Bundesrat kann weitere Einheiten der Bundesverwaltung sowie weitere Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, vom Geltungsbereich ausnehmen, wenn:

- a. dies für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich ist;
- b. deren Wettbewerbsfähigkeit durch die Unterstellung unter dieses Gesetz beeinträchtigt würde; oder
- c. die ihnen übertragenen Aufgaben von geringer Bedeutung sind.

SR 152.3
1 SR 101
2 BBl 2003 1963
3 SR 172.021

2002-2540

2319

Veranschaulichungsbeispiel: Aufhebung eines Gesetzes

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

AS 2020
www.bundesrecht.admin.ch
Managemint in die digitale
Schweizerische Eidgenossenschaft



Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum

Aufhebung vom 14. Dezember 2018

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 14. Februar 2018¹,
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976² über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum wird aufgehoben.

II

Übergangsbestimmungen zur Aufhebung vom 14. Dezember 2018

¹ Bürgschaftsverträge, die im Zeitpunkt der Aufhebung des vorliegenden Gesetzes bestehen, werden von den regionalen gewerblichen Bürgschaftsorganisationen, die nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006³ über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen anerkannt sind, nach bisherigem Recht bis zum ordentlichen Anlaufen weitergeführt.

² Bis zum 31. Dezember 2016 gewährte Zinskostenbeiträge werden vom Staatssekretariat für Wirtschaft nach bisherigem Recht weiter ausgerichtet.

³ Der Bund übernimmt die Verwaltungskosten für die Verträge nach Absatz 1 gemäss Artikel 5 des vorliegenden Gesetzes.

⁴ Er trägt Verluste für Bürgschaften nach Absatz 1 gemäss Artikel 6 des vorliegenden Gesetzes.

SR 901.2
1 BBl 2018 1299
2 AS 1976 2825, 1985 390, 2000 187, 2006 2197, 2007 693, 2012 3655
3 SR 951.25

2017-2751 407

Veranschaulichungsbeispiel: Teilrevision eines bestehenden Gesetzes

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

AS 2021
www.bundesrecht.admin.ch
Managemint in die digitale
Schweizerische Eidgenossenschaft



Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Differenzbereinigungsverfahren bei Motionen)

Änderung vom 18. Juni 2021

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates
vom 9. November 2020¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Januar 2021²,
beschliesst:

I

Das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002³ wird wie folgt geändert:

Art. 121 Abs. 4 und 4^{bis}

⁴ Nimmt der Zweitrat eine Änderung vor, so kann der Erstrat in der zweiten Beratung:

- der Änderung zustimmen;
- an seinem Beschluss, die Motion in ihrer ursprünglichen Fassung anzunehmen, festhalten; oder
- die Motion definitiv ablehnen.

^{4^{bis}} Hält der Erstrat in der zweiten Beratung an seinem Beschluss, die Motion in ihrer ursprünglichen Fassung anzunehmen, fest, so kann der Zweitrat diesem Beschluss zustimmen oder die Motion definitiv ablehnen.

1 BBl 2020 9309
2 BBl 2021 138
3 SR 171.10

2021-3555 AS 2021 612

Zusammen mit dem Erlass eines neuen Gesetzes oder mit der Änderung eines bestehenden Gesetzes kann die Bundesversammlung auch andere Gesetze aufheben oder abändern. Dies ist zulässig, wenn deren Änderung resp. Aufhebung eine bloße Folge des neu erlassenen Gesetzes bzw. der durchgeführten Gesetzesrevision ist oder, wenn zumindest ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen dem neuen Gesetz resp. der Gesetzesrevision und den anderen Gesetzen besteht.⁴²

Aufhebung und Änderungen anderer Gesetze sind in den Schlussbestimmungen des neuen Gesetzes resp. der Änderung eines bestehenden Gesetzes zu finden.

Veranschaulichungsbeispiel: Aufhebung und Änderung anderer Gesetze in den Schlussbestimmungen

10. Titel: Schlussbestimmungen

Art. 172 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts
Die Aufhebung und die Änderung bisherigen Rechts werden im Anhang geregelt.

Anhang
(Art. 172)

Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

I

Folgende Erlasse werden aufgehoben:

1. Garantiesgesetz vom 26. März 1934²¹
2. Dekret der Bundesversammlung vom 15. November 1848²² betreffend den von den obersten Bundesbehörden zu leistenden Amtseid
3. Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962²³. Artikel 8^{40bis} bleibt in Kraft, bis Artikel 61 des Parlamentsgesetzes in Kraft gesetzt wird (Art. 174 Abs. 3).

II

Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert:

1. Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976²⁴ über die politischen Rechte

Art. 18
Aufgehoben

Art. 59
...

2. Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958²⁵

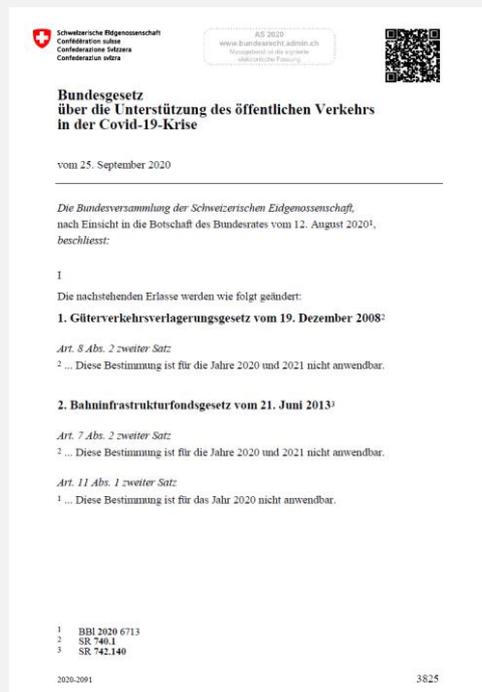
Art. 1 Abs. 1 Bst. a
Aufgehoben

Art. 2 Abs. 2
...

Besteht zwischen den einzelnen Änderungen mehrerer Gesetze ein enger sachlicher Zusammenhang, können die Änderungen auch in einem Gesetz (sogenannte "Mantelgesetze") zusammengefasst werden. Der Mantelerlass erhält einen Sammeltitlel, der das Thema der Änderungen umschreibt.

⁴² Bundeskanzlei, Gesetzestechische Richtlinien des Bundes (GTR), 1. Titel, 1. Kapitel, 6. Abschnitt, N 51, https://www.bk.admin.ch/apps/gtr/de/index.html?_toc495287660.html, Stand: 11.04.2023.

Veranschaulichungsbeispiel: Mantelgesetz

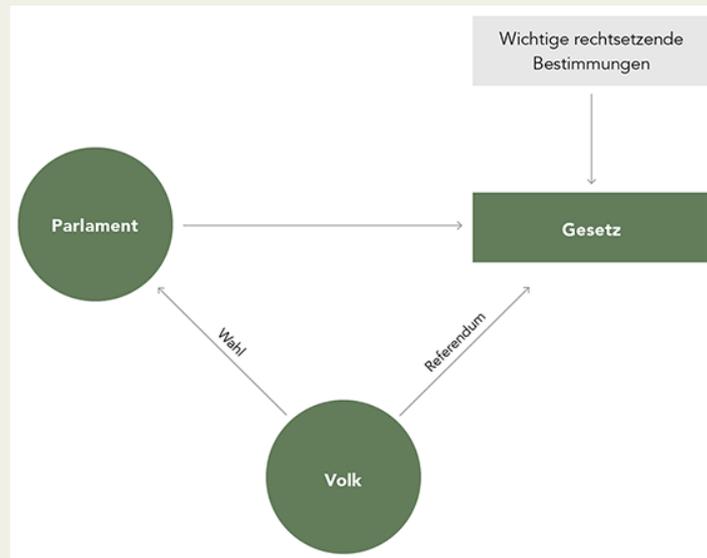


In den obenstehenden Statistiken ist mit einem "Bundesgesetz" sowohl der Erlass eines neuen Bundesgesetzes, wie auch die Totalrevision oder Teilrevision eines bestehenden Gesetzes, der Erlass eines Mantelgesetzes oder die Aufhebung eines bestehenden Gesetzes gemeint. Den aufgeführten Zahlen kann somit entnommen werden, wie viele Male die Bundesversammlung während den letzten vier Legislaturperioden (in den verschiedenen Sachbereichen) gesetzgeberisch tätig wurde. Sie geben aber hingegen keinen Aufschluss darüber, ob die Anzahl Gesetzesbestimmungen insgesamt zu- oder abgenommen hat, noch sagen sie etwas über die Anzahl neuer Bundesgesetze aus.

Hintergrundwissen zu den Bundesgesetzen

Die Bundesgesetze

Bundesgesetze haben eine zweifache demokratische Legitimation: Zum einen werden sie vom Parlament als vom Volk gewählte Volksvertretung erlassen, zum anderen hat das Volk mit dem Referendumsrecht ein direktes Mitwirkungsrecht.⁴³ Die Verfassung hält daher fest, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in die Form des Bundesgesetzes zu kleiden sind.



Zum Begriff der "wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen"

Die Verfassung konkretisiert den Begriff der "Wichtigkeit" mit einer nicht abschliessenden Aufzählung von Sachgebieten. Demnach gehören dazu insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:

- die Ausübung der politischen Rechte;
- die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;
- die Rechte und Pflichten von Personen;
- den Kreis der Abgabepflichtigen sowie über den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben;
- die Aufgaben und Leistungen des Bundes;
- die Verpflichtung der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts;
- die Organisation und die Verfahren der Bundesbehörden.

Da die Verfassung keine abschliessende Definition des Begriffes enthält, ist es Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, was als "wichtig" im Sinne der Verfassung zu qualifizieren und somit zwingend in die Form eines Gesetzes zu kleiden ist.⁴⁴

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Das Verfahren zum Erlass eines Erlasses der Bundesversammlung wurde bereits in Kapitel III.3 beschrieben. Ordentliche Bundesgesetze unterstehen dem vorgängigen fakultativen Referendum: Das Gesetz wird nach seiner Verabschiedung durch das Parlament im Bundesblatt veröffentlicht, womit die Referendumsfrist beginnt. Wird das fakultative Referendum ergriffen, kommt es zu einer Volksabstimmung. Wird das Gesetz in der Referendumsabstimmung abgelehnt, tritt es nicht in Kraft. Wird das Referendum nicht ergriffen oder wird das Gesetz in der Referendumsabstimmung angenommen, wird es in der Amtlichen Sammlung mit dem Hinweis auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens veröffentlicht.

⁴³ Wytenbach, Judith / Wyss, Karl-Marc: Art. 164 N 4, 7, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2015, S. 2452 f.

⁴⁴ BGE 103 Ia 369 E. 6, S. 381 ff.

Die Publikation der Gesetze

Die in Kraft gesetzten Gesetzestexte werden sowohl in der chronologisch gegliederten Amtlichen Sammlung (AS) (d. h. nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens), als auch in der nach Sachgebieten geordneten Systematischen Rechtsammlung (SR) publiziert. In der Amtlichen Sammlung werden jeweils nur die revidierten Teile eines bereits existierenden Gesetzes oder das neue Gesetz publiziert, in der Systematischen Sammlung hingegen der gesamte, bereinigte Gesetzestext. Änderungen und Korrekturen werden in der Systematischen Sammlung also laufend in den dort publizierten Gesetzestext eingearbeitet.

Veranschaulichungsbeispiele: AS (links) und SR (rechts)

<p>Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG)</p> <p>Änderung vom 26. September 2014</p> <hr/> <p><i>Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. August 2013¹, beschliesst:</i></p> <p>1</p> <p>Das Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004² wird wie folgt geändert:</p> <p><i>Titel</i> <i>Betrifft nur den italienischen Text</i></p> <p><i>Gliederungstitel vor Art. 1</i></p> <p>1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen</p> <p><i>Art. 1 Sachüberschrift, Einleitungssatz und Bst. c</i> Gegenstand</p> <p>Dieses Gesetz regelt die Veröffentlichung durch die Bundeskanzlei: c. von anderen Texten mit einem Zusammenhang zur Gesetzgebung.</p> <p><i>Einfügen vor dem Gliederungstitel des 2. Abschnitts</i></p> <p><i>Art. 1a Online-Veröffentlichung</i></p> <p>¹ Die Veröffentlichung nach diesem Gesetz erfolgt zentral über eine öffentlich zugängliche Online-Plattform (Publikationsplattform).</p> <p>² Sie erfolgt im Grundsatz auch in einer Form, die maschinenlesbar ist und mit der die aktuelle und alle früheren Fassungen abgerufen werden können. Der Bundesrat bestimmt die Ausnahmen.</p> <p>¹ BBl 2013 7057 ² SR 170.512</p> <p>2013-1221 3977</p>	<p>Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG)</p> <p>170.512</p> <p>vom 18. Juni 2004 (Stand am 1. Juli 2022)</p> <hr/> <p><i>Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)¹, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 22. Oktober 2003², beschliesst:</i></p> <p>1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen³</p> <p>Art. 1 Gegenstand⁴</p> <p>Dieses Gesetz regelt die Veröffentlichung durch die Bundeskanzlei:⁵</p> <p>a. der Sammlungen des Bundesrechts (Amtliche Sammlung des Bundesrechts, AS und Systematische Sammlung des Bundesrechts, SR); b. des Bundesblatts (BBl); c.⁶ von anderen Texten mit einem Zusammenhang zur Gesetzgebung.</p> <p>Art. 1a⁷ Online-Veröffentlichung</p> <p>¹ Die Veröffentlichung nach diesem Gesetz erfolgt zentral über eine öffentlich zugängliche Online-Plattform (Publikationsplattform).</p> <p>² Sie erfolgt im Grundsatz auch in einer Form, die maschinenlesbar ist und mit der die aktuelle und alle früheren Fassungen abgerufen werden können. Der Bundesrat bestimmt die Ausnahmen.</p> <p>AS 2004 4929 ¹ SR 101 ² BBl 2003 7711 ³ Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 26. Sept. 2014, in Kraft seit 1. Jan. 2016 (AS 2015 3977; BBl 2013 7057). ⁴ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 26. Sept. 2014, in Kraft seit 1. Jan. 2016 (AS 2015 3977; BBl 2013 7057). ⁵ Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 26. Sept. 2014, in Kraft seit 1. Jan. 2016 (AS 2015 3977; BBl 2013 7057). ⁶ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 26. Sept. 2014, in Kraft seit 1. Jan. 2016 (AS 2015 3977; BBl 2013 7057). ⁷ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 26. Sept. 2014, in Kraft seit 1. Jan. 2016, Abs. 2 in Kraft seit 1. Juli 2022 (AS 2015 3977; 2021 693; BBl 2013 7057).</p> <p>1</p>
--	--

Ein Mantelgesetz wird folglich in der Amtlichen Sammlung, nicht aber in der Systematischen Rechtssammlung publiziert wird. Die aus dem Mantelgesetz erfolgten Änderungen werden in der Systematischen Rechtssammlung direkt in die entsprechenden Gesetze eingearbeitet.

Die Systematische Rechtssammlung wird vor allem für die Erleichterung der Rechtsanwendung erstellt. Der Amtlichen Sammlung kommt hingegen eine "negative Rechtskraft" zu, d. h., die Rechtspflichten entstehen erst mit der Veröffentlichung des Erlasses in der Amtlichen Sammlung.⁴⁵ Seit 2016 ist im Übrigen nicht mehr die gedruckte, sondern die elektronische Fassung der Amtlichen Sammlung massgebend.

⁴⁵ Bundesamt für Justiz: Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage, Bern: 2007, S. 74 f., <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-2007-d.pdf.download.pdf/gleitf-2007-d.pdf>, Stand: 11.04.2023.

Die dringlichen Gesetzgebungsverfahren

Das dringliche Gesetzgebungsverfahren weicht in verschiedenen Punkten vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ab:

In der parlamentarischen Phase

Dringliche Bundesgesetze enthalten in den Schlussbestimmungen eine Dringlichkeitsklausel.

Veranschaulichungsbeispiel

<p>Bundesgesetz über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung</p> <p>vom 20. März 2009</p> <hr/> <p><i>Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,</i> gestützt auf die Artikel 100 Absatz 1 und 101 Absatz 1 der Bundesverfassung¹, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 11. Februar 2009², <i>beschliesst:</i></p> <p>Art. 1 Zweck</p> <p>¹ Dieses Gesetz soll die Übernahme und Durchführung von Exportgeschäften unter erschwerten Verhältnissen erleichtern.</p> <p>² Dazu ergänzt es die Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) vorübergehend.</p> <p>Art. 2 Garantien</p> <p>¹ Die SERV kann zusichern, dass sie:</p> <ul style="list-style-type: none">a. dem Finanzinstitut, das eine von der SERV versicherte Garantie (Bond) abgibt, den infolge Inanspruchnahme dieser Garantie ausbezahlten Betrag auf erstes Anfordern hin bis zum vollen Umfang vergütet;b. der Zessionarin von durch die SERV versicherten Exportkreditforderungen den ausstehenden Betrag auf erstes Anfordern hin in vollem Umfang vergütet, wenn die Schuldnerin fällige Zahlungen nicht leistet. <p>² Hat die SERV eine Vergütung geleistet, so hat die Versicherungsnehmerin diese der SERV in dem Umfang zu erstatten, in dem sie gestützt auf die ihr gewährte Exportrisikoversicherung keinen Anspruch auf Entschädigungsleistungen hat.</p> <p>Art. 3 Fabrikationskreditversicherung</p> <p>¹ Gewährt ein Finanzinstitut einer Exporteurin einen Kredit zur Finanzierung der Herstellung von Lieferungen und der Erbringung von Dienstleistungen, so kann die SERV das Delkredererisiko der Exporteurin versichern, sofern die Lieferungen und Dienstleistungen gestützt auf ein von der SERV versichertes Exportgeschäft erbracht werden sollen.</p> <p>² Hat die SERV dem Finanzinstitut eine Entschädigung geleistet, so hat die Exporteurin diese in vollem Umfang zu erstatten.</p> <p>SR 946.11 1 SR 101 2 BBl 2009 1051</p>	<p>Befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung. BG</p> <p style="text-align: right;">AS 2009</p> <hr/> <p>Art. 4 Anwendbarkeit des Exportrisikoversicherungsgesetzes</p> <p>Im Übrigen ist das Exportrisikoversicherungsgesetz vom 16. Dezember 2005³ anwendbar.</p> <p>Art. 5 Referendum und Inkrafttreten</p> <p>¹ Dieses Gesetz wird nach Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt. Es untersteht nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum.</p> <p>² Es tritt am 21. März 2009 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2011.</p> <p>Nationalrat, 20. März 2009 Die Präsidentin: Chiara Simoneschi-Cortes Der Sekretär: Pierre-Hervé Freléchoz</p> <p style="text-align: right;">Ständerat, 20. März 2009 Der Präsident: Alain Berset Der Sekretär: Philippe Schwab</p> <p style="text-align: right;">Dringlichkeitsklausel</p>
--	---

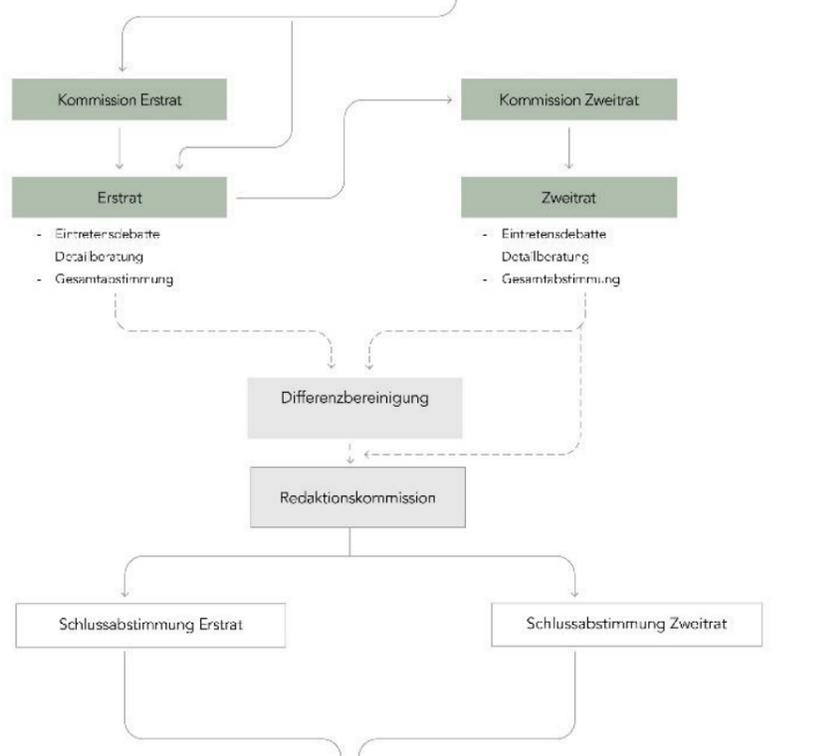
Die Räte stimmen über die Dringlichkeitsklausel nach erfolgter Differenzbereinigung ab. Die Dringlichkeitsklausel bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates, d. h. mindestens 101 Stimmen im Nationalrat und 24 Stimmen im Ständerat. Im Gegensatz zu den anderen Bestimmungen ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmentenden bei der Dringlichkeitsklausel nicht ausreichend.

Die zweite Ablehnung der Dringlichkeitsklausel durch einen Rat ist endgültig. 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.

vorparlamentarische Phase



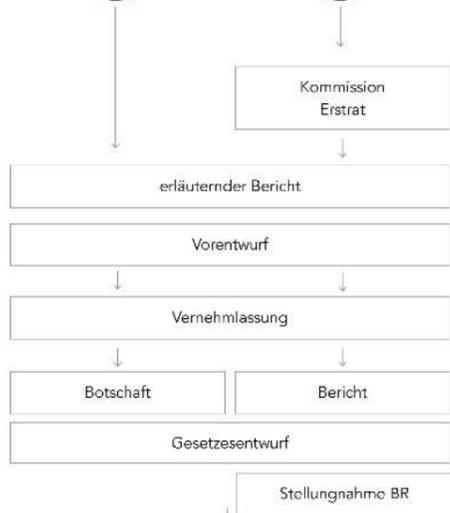
parlamentarische Phase



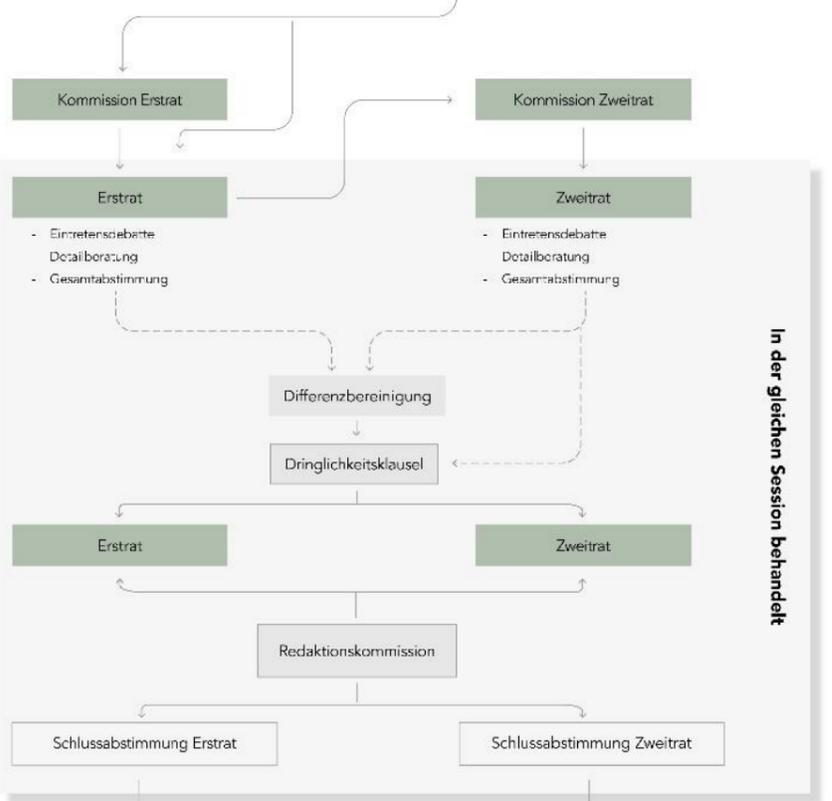
nachparlamentarische Phase



vorparlamentarische Phase



parlamentarische Phase



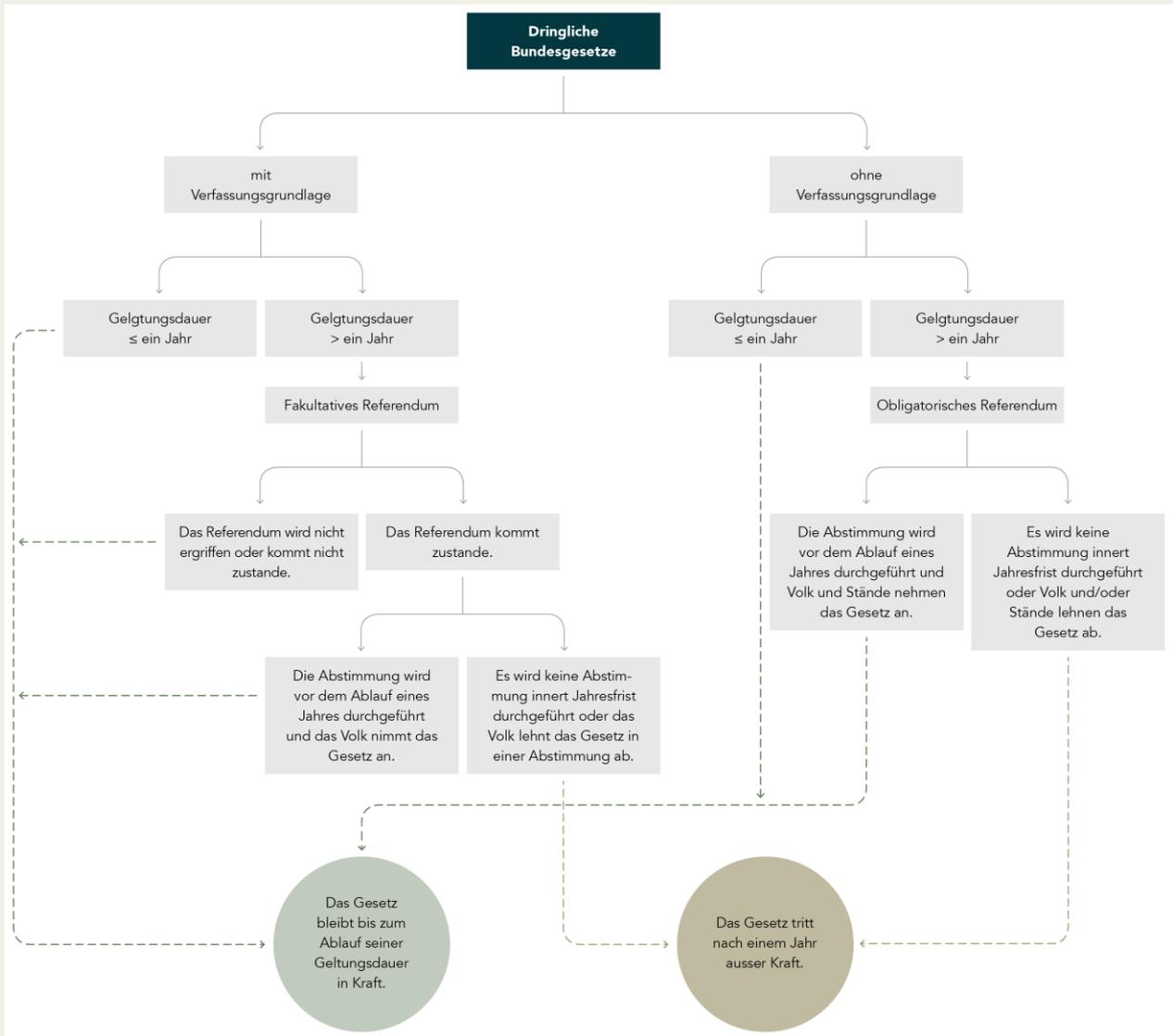
nachparlamentarische Phase



In der nachparlamentarischen Phase

Dringliche Bundesgesetze werden unmittelbar nach ihrer Verabschiedung in der Amtlichen Sammlung veröffentlicht. Sie treten am Tage ihrer Verabschiedung durch das Parlament oder in den Tagen danach in Kraft.

Bei den dringlichen Bundesgesetzen muss einerseits zwischen solchen mit und solchen ohne Verfassungsgrundlage, andererseits zwischen solchen mit einer Geltungsdauer von einem Jahr oder weniger und solchen mit einer längeren Geltungsdauer unterschieden werden.



Dringliche Bundesgesetze, die ein Jahr oder weniger gültig sein sollen, bleiben bis zum Ablauf ihrer Geltungsdauer in Kraft; sie unterstehen keinem Referendum. Das gilt sowohl für Gesetze mit als auch für solche ohne Verfassungsgrundlage.

Dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage und mit einer Geltungsdauer von mehr als einem Jahr unterstehen dem nachträglichen obligatorischen Referendum. Sie müssen Volk und Ständen innerhalb eines Jahres nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden. Erfolgt die Abstimmung über ein dem obligatorischen Referendum unterstellten Bundesgesetz innert Jahresfrist und wird dieses von Volk und Ständen angenommen, bleibt das Gesetz in Kraft, bis seine Geltungsdauer abgelaufen ist. Wird es Volk und Ständen nicht innert Jahresfrist vorgelegt oder wird es in der Abstimmung abgelehnt, tritt das Gesetz ein Jahr nach seiner Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft.

Dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage und mit einer Geltungsdauer von mehr als einem Jahr unterstehen dem nachträglichen obligatorischen Referendum. Sie müssen Volk und Ständen innerhalb eines Jahres nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden. Erfolgt die Abstimmung über ein dem obligatorischen Referendum unterstelltes Bundesgesetz innert Jahresfrist und wird dieses von Volk und Ständen angenommen, bleibt das Gesetz in Kraft, bis seine Geltungsdauer abgelaufen ist. Wird es Volk und Ständen nicht innert Jahresfrist vorgelegt oder wird es in der Abstimmung abgelehnt, tritt das Gesetz ein Jahr nach seiner Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft.

Historisches zu den dringlichen Bundesgesetzen

Vor der Revision der Bundesverfassung von 1999 wurden dringliche rechtsetzende Erlasse in Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet, welcher dann für dringlich erklärt wurde.

Dieses Dringlichkeitsrecht geht auf die Verfassung von 1874 zurück. In seiner ursprünglichen Fassung erlaubte Artikel 89 Absatz 2 BV der Bundesversammlung, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse durch Dringlichkeitserklärung dem Referendum zu entziehen. Mit der Gutheissung der Volksinitiative "für die Rückkehr zur direkten Demokratie" am 11. September 1949 wurden dringliche Bundesbeschlüsse mit einer Geltungsdauer von über einem Jahr dem nachträglichen Referendum unterstellt.⁴⁶

➤ [BK Übersicht: Dringliche Bundesgesetze/Beschlüsse \(seit 1874\)](#)

⁴⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der Volksabstimmung vom 11. September 1949 über das Volksbegehren um Aufhebung des Artikels 89 Absatz 3 der Bundesverfassung (Dringlichkeitsklausel) und dessen Ersetzung durch einen Artikel 89bis vom 30. September 1949, [BBl 1949 II 581](#); Grisel, E.: Art. 89 Abs. 2, in: Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Bern: 1996; Biaggini, Giovanni: Art. 165 BV N1, in: Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich: Orell Füssli 2007, S. 733.

IV.4.2 Exkurs: Die Covid-19-Rechtsetzung

Entwicklung

Der erste Covid-19-Fall wurde in der Schweiz am 25. Februar 2020 bestätigt. Bereits drei Tage später, am 28. Februar 2020, stufte der Bundesrat die Situation in der Schweiz als besondere Lage ein und erliess, gestützt auf [Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b](#) des Epidemieggesetzes (SR 818.101), die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (SR 818.101.24).

Hintergrundwissen zum Epidemieggesetz

Das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemieggesetz) regelt den Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten und sieht die dazu nötigen Massnahmen vor.

Das Epidemieggesetz wurde am 28. September 2012 vom Parlament erlassen. Als Bundesgesetz unterstand es dem fakultativen Referendum. Da dieses ergriffen wurde, musste das Gesetz dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Das Volk stimmte ihm am 22. September 2013 zu, sodass es am 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt werden konnte.

Das Epidemieggesetz unterscheidet zwischen der normalen, der besonderen ([Art. 6 EpG](#)) und der ausserordentlichen Lage ([Art. 7 EpG](#)):

- In der normalen Lage sind grundsätzlich die Kantone für den Vollzug des Epidemieggesetzes und damit für das Anordnen von Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten zuständig.
- In der besonderen Lage erhält der Bund – der Bundesrat – die Kompetenz, gewisse Massnahmen selbst anzuordnen, die normalerweise in der Zuständigkeit der Kantone liegen. Dies geschieht erst nach Anhörung der Kantone, beispielsweise im Rahmen des Koordinationsorgans oder einer Konsultation der Gesundheitsdirektorenkonferenz.
- In der ausserordentlichen Lage kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen.⁴⁷

Massnahmen, welche der Bundesrat gestützt auf das Epidemieggesetz anordnet, bedürfen weder einer vorhergehenden noch einer nachträglichen Genehmigung durch das Parlament.

Aufgrund rasant steigender Fallzahlen erliess der Bundesrat am 13. März 2020, gestützt auf die [Artikel 184 Absatz 3](#) und [185 Absatz 3](#) der Bundesverfassung und auf die [Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b](#), [41 Absatz 1](#) und [77 Absatz 3](#) des Epidemieggesetzes, die [Verordnung 2](#) über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) (SR 818.101.24) und damit die erste Notverordnung zur Bewältigung der Covid-19-Krise.

Nur drei Tage später, am 16. März, stufte der Bundesrat die Situation in der Schweiz als ausserordentliche Lage ein und stützte die Covid-19-Verordnung 2 auf [Artikel 7](#) des Epidemieggesetzes ab.

Im Laufe der folgenden Wochen revidierte der Bundesrat die Covid-19-Verordnung 2 noch etliche Male. Zudem erliess er, gestützt auf [Artikel 185 Absatz 3](#) der Bundesverfassung, weitere Notverordnungen, verabschiedete, gestützt auf bestehende Bundesgesetze, neue unselbstständige Verordnungen und revidierte bestehende unselbstständige Verordnungen einzeln oder - mittels Mantelverordnungen - gemeinsam.

⁴⁷ BAG-Faktenblatt vom 28. Februar 2020 "Normale, besondere und ausserordentliche Lage", <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60477.pdf>, Stand: 11.04.2023.

Begriffserläuterungen

Selbstständige versus unselbstständige Verordnungen

Selbstständige Verordnungen stützen sich direkt auf die Verfassung. Unselbstständige Verordnungen werden gestützt auf eine Ermächtigung in einem Erlass unterhalb der Verfassungsstufe, in der Regel einem Gesetz, erlassen.

Die meisten Verordnungen sind unselbstständige Verordnungen; selbstständige Verordnungen bilden die Ausnahme.

Notverordnungen

Notverordnungen sind selbstständige Verordnungen. Sie stützen sich also direkt auf die Verfassung und zwar auf diejenigen Artikel der Verfassung, in welchen die Notrechtskompetenz des Bundesrates ([Art. 184 Abs. 3](#) oder [Art. 185 Abs. 3 BV](#)) bzw. der Bundesversammlung ([Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV](#)) verankert ist.

Mantelverordnungen

Wenn zwischen den einzelnen Änderungen mehrerer Verordnungen ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, können die Änderungen in einer Verordnung (sogenannte Mantelverordnung) zusammengefasst werden. Die Mantelverordnung erhält einen Sammeltitle, der das Thema der Änderungen umschreibt.

Eine Mantelverordnung wird, wie Mantelgesetze, in der Amtlichen Sammlung (AS), nicht aber in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) publiziert. In der SR werden die Änderungen direkt in die betreffenden Verordnungen eingearbeitet.

Hintergrundinformationen zu den Covid-19-Notverordnungen des Bundesrates

Der Bundesrat hat Massnahmen, die unter epidemiologischem Gesichtspunkt als Massnahme nach Epidemien gesetz zur Verminderung der Verbreitung des Coronavirus bzw. zum Erhalt der medizinischen Kapazitäten zur Bewältigung der Epidemie zu rechtfertigen waren ("Primärmassnahmen"), in die Covid-19-Verordnung 2 integriert und somit auf Artikel 7 des Epidemien gesetz abgestützt. Demgegenüber wurden Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, welche sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach Epidemien gesetz ergaben, als "Sekundärmassnahmen" in je separaten Verordnungen gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV erlassen; dies um die Übersichtlichkeit der Covid-Verordnung 2 zu wahren.⁴⁸

Zu beachten gilt, dass Artikel 7 des Epidemien gesetz rein deklaratorischer Natur ist: Er wiederholt auf Gesetzesstufe lediglich die verfassungsmässige Notrechtskompetenz des Bundesrates gemäss [Artikel 185 Absatz 3](#) der Bundesverfassung.⁴⁹

Die Räte versammelten sich zwar Anfang März ordnungsgemäss zur Frühjahrssession, welche jedoch aufgrund der rasant steigenden Fallzahlen bereits nach zwei Wochen abgebrochen wurde. Nach einer Phase der Reorganisation des Parlamentsbetriebs zur Einhaltung der Abstandsregeln verlangten der Bundesrat und zwei Drittel der Ständeratsmitglieder die Einberufung einer ausserordentlichen Session. Diese wurde Anfang Mai in der Bernexpo durchgeführt.

Aus Gründen der Rechtssicherheit hatten sich die zwei Gewalten vor der Session informell darauf geeinigt, dass das Parlament kein eigenes Notrecht bzw. Dringlichkeitsrecht ausarbeitet, sondern stattdessen dem Bundesrat

⁴⁸ Bericht des Bundesrates über die Ausübung seiner Notrechtskompetenzen und die Umsetzung überwiesener Kommissionsmotionen seit Beginn der Coronakrise vom 27. Mai 2020, S. 4. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/gesetzgebung/berichtnotverordnungen.html>, Stand: 11.04.2023.

⁴⁹ Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemien gesetz, EpG) vom 3. Dezember 2010, [BBl 2011 311](#), insbesondere S. 365.

Hintergrundwissen I zu den Notverordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit

Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann nicht nur der Bundesrat, sondern auch die Bundesversammlung zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz gestützt auf die Verfassung - d. h. ohne eine dem fakultativen Referendum unterstellte (formell-)gesetzliche Grundlage - Verordnungen erlassen. In der Praxis werden Notverordnungen in erster Linie jedoch vom Bundesrat erlassen, da dieser wegen seines Informationsvorsprungs und seiner ständigen Möglichkeit, zu tagen, in der Regel als erster in der Lage ist, zu handeln.⁵⁰ Die Bundesversammlung hat aber stets die Möglichkeit, mit dem nachträglichen Erlass einer eigenen Notverordnung die Verordnung des Bundesrates zu modifizieren oder zu annullieren. Eine vom Bundesrat zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit erlassene Notverordnung tritt zudem von Gesetzes wegen (Art. 7d RVOG) sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für die Verordnung oder für eine sie ersetzende, längstens drei Jahre gültige Notverordnung der Bundesversammlung unterbreitet.

GEGENÜBERSTELLUNG

	Dringliche Bundesgesetze		Notverordnungen	
Unterform	ohne Verfassungsgrundlage	mit Verfassungsgrundlage	zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit	zur Wahrung der Interessen des Landes
Inhalt	Rechtsetzende Bestimmungen (z. B. Verbot bestimmter Aktivitäten)			
Voraussetzung	zeitliche und sachliche Dringlichkeit	zeitliche und sachliche Dringlichkeit	eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit; zeitliche Dringlichkeit	Interessen des Landes sind gefährdet; zeitliche Dringlichkeit
Erlassendes Organ	Bundesversammlung	Bundesversammlung	Bundesrat oder Bundesversammlung (Verordnungen des Bundesrates sind an restriktivere Voraussetzungen gebunden als jene der Bundesversammlung)	Bundesrat
Referendum	nachträgliches obligatorisches Referendum, falls die Geltungsdauer ein Jahr überschreitet	nachträgliches fakultatIVES Referendum, falls die Geltungsdauer ein Jahr überschreitet	Keinem Referendum unterstellt	Keinem Referendum unterstellt
Geltungsdauer	Das Gesetz ist zu befristen. Bei einer Geltungsdauer von über einem Jahr tritt es ein Jahr nach dem Erlass durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird.	Das Gesetz ist zu befristen. Liegt seine Geltungsdauer über einem Jahr und kommt ein Referendum zustande, tritt das Gesetz ein Jahr nach seiner Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es vom Volk nicht vorher gutgeheissen wurden.	Verordnungen des Bundesrates treten sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft, wenn der Bundesrat bis dann der Bundesversammlung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung oder einer Notverordnung der Bundesversammlung, welche die Verordnung des Bundesrates ersetzt, unterbreitet hat. Eine allfällige Verordnung der Bundesversammlung tritt spätestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft.	Die Verordnung ist zu befristen. Ihre Geltungsdauer darf vier Jahre nicht überschreiten. Sie kann vom Bundesrat verlängert werden, wenn die Regelung nach Ablauf von vier Jahren weiterhin Anwendung finden soll. Er muss aber zugleich ihre Ablösung durch eine ordentliche gesetzliche Regelung in die Wege leiten.

⁵⁰ Vgl. u. a. Conradin, Philip: Art. 173 N 62, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel: Helbing & Lichtenhan, 2015, S. 2575.

mittels Motionen Aufträge erteilt, welche dieser umgehend umsetzt.⁵¹ Beide Gewalten hielten sich an diese Vereinbarung.

Die Bundesversammlung verabschiedete während der Session eine ihr vom Bundesrat unterbreitete dringliche Änderung des Luftfahrtgesetzes (20.039). Sie erliess jedoch keine eigenen Verordnungen oder Gesetzesentwürfe, sondern erteilte dem Bundesrat mittels zwölf - sechs mal zwei - gleichlautenden Motionen, vier weiteren Motionen und zwei Postulaten Aufträge.

Der Bundesrat seinerseits verabschiedete nach der Session in Erfüllung überwiesener Motionen⁵² drei neue Notverordnungen (SR 862.1, SR 783.03, SR 784.402) sowie eine unselbstständige Verordnung (SR 281.243). In Erfüllung zweier weiterer Motionen⁵³ unterbreitete er dem Parlament kurz vor der Sommersession 2020 den für die Einführung einer Swiss-Covid-App notwendigen dringlichen Gesetzesentwurf.

Der Bundesrat war jedoch auch nach der ausserordentlichen Session im Mai von sich aus rechtsetzend tätig und erliess weitere Verordnungen.

Das dringliche Gesetz für die Swiss-Covid-App (AS 2020 2191) wurde vom Parlament während der Sommersession verabschiedet und konnte wenige Tage nach Sessionsende in Kraft treten.

Am 19. Juni 2020, wenige Stunden nach dem Ende der Sommersession, beendete der Bundesrat die ausserordentliche Lage, setzte die Covid-19-Verordnung 2 ausser Kraft und ersetzte sie durch eine sich auf Artikel 6 des Epidemiengesetzes stützende unselbstständige Verordnung (SR 818.101.26). Er erliess jedoch eine weitere Notverordnung und war auch über die Sommerpause hinweg (auf Verordnungsebene) rechtsetzend tätig.

Am 12. August 2020 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf zu einem dringlichen Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) (20.058). Dieser wurde von den Räten während der Herbstsession beraten und verabschiedet.

Hintergrundwissen II zu den Notverordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit

Wie bereits berichtet, treten die vom Bundesrat zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit erlassenen Notverordnungen sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung oder einen Entwurf einer Verordnung der Bundesversammlung unterbreitet. Ebenfalls ausser Kraft treten die Verordnungen bei Ablehnung des Gesetzes- resp. Verordnungsentwurfs durch die Bundesversammlung. Hätte der Bundesrat dem Parlament bis Mitte September keinen Erlassentwurf unterbreitet oder hätte das Parlament die Vorlage abgelehnt, hätten die im Frühling vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen folglich nicht aufrechterhalten werden können.

Neben dem Covid-19-Gesetz verabschiedete das Parlament im Laufe der Herbstsession noch drei weitere vom Bundesrat unterbreitete dringliche Bundesgesetze. Die Ausarbeitung dieser Gesetze war vom Parlament mittels Motionen bzw. Schreiben von Kommissionen angeregt worden.

Nach der Herbstsession stützte der Bundesrat alle - mit einer Ausnahme - noch geltenden Notverordnungen auf das neue Covid-19-Gesetz. Für die letzte bestehende Notverordnung schaffte das Parlament während der Wintersession 2020 die gesetzliche Grundlage, sodass Ende 2020 die letzte Notverordnung ausser Kraft treten konnte.

⁵¹ Vgl. u. a. Ständeratspräsident Hans Stöckli: "Wir wollen ein Parlament, keine Videokonferenz", in: Schweizer Illustrierte vom 29. Mai 2020; Erklärung des Bundesrates an der ausserordentlichen Session am 4. Mai 2020, AB 2020 N 377.

⁵² 20.3128 WBK-N / 20.3129 WBK-S, 20.3145 KVF-S / 20.3154 KVF-N, 20.3146 KVF-S / 20.3155 KVF-N, 20.3157 RK-N

⁵³ 20.3168, 20.3144

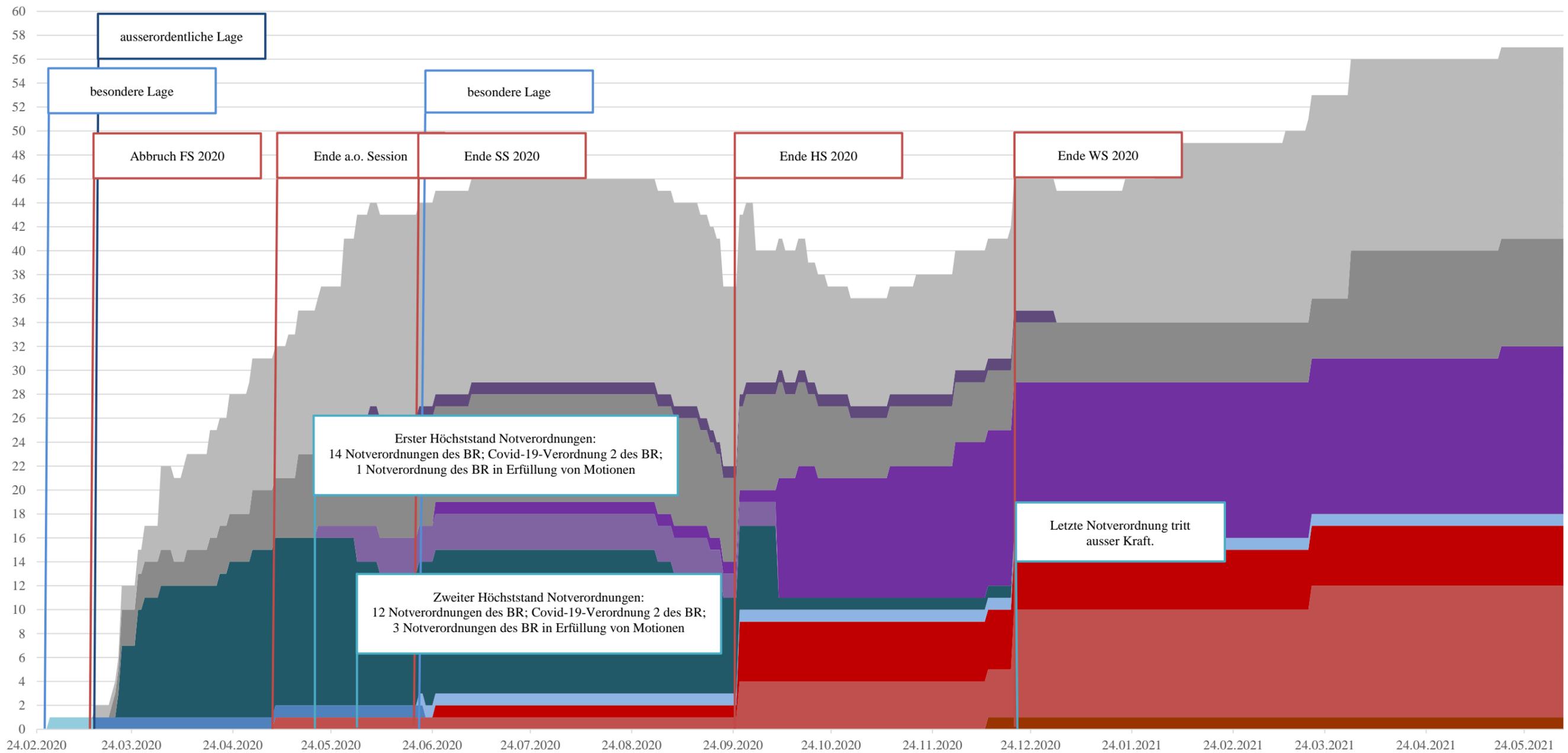
Ab 2021 waren somit nur noch dringliche Gesetze und Verordnungen, welche sich auf diese oder andere Gesetze stützten, in Kraft, und fortan wurden alle Covid-19-Bestimmungen in eine dieser Erlassformen integriert.

Die nachfolgenden Grafiken zeigen die zahlenmässige Entwicklung der rechtsetzenden Covid-19-Erlasse. Gezählt wurden die Erlasse, welche am jeweiligen Stichtag in Kraft waren. Die rückwirkend geltenden Erlasse wurden erst ab ihrer Verabschiedung gezählt. Bei Mantelerlassen wurden die geänderten Erlasse einzeln gezählt.

In den Grafiken wird nicht erfasst, welchen Einfluss der Austausch der Organe der Bundesversammlung mit dem Bundesrat auf dessen rechtsetzende Tätigkeit hat. Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Covid-19-Rechtsetzung war daher de facto grösser als in den untenstehenden Grafiken aufgezeigt.⁵⁴

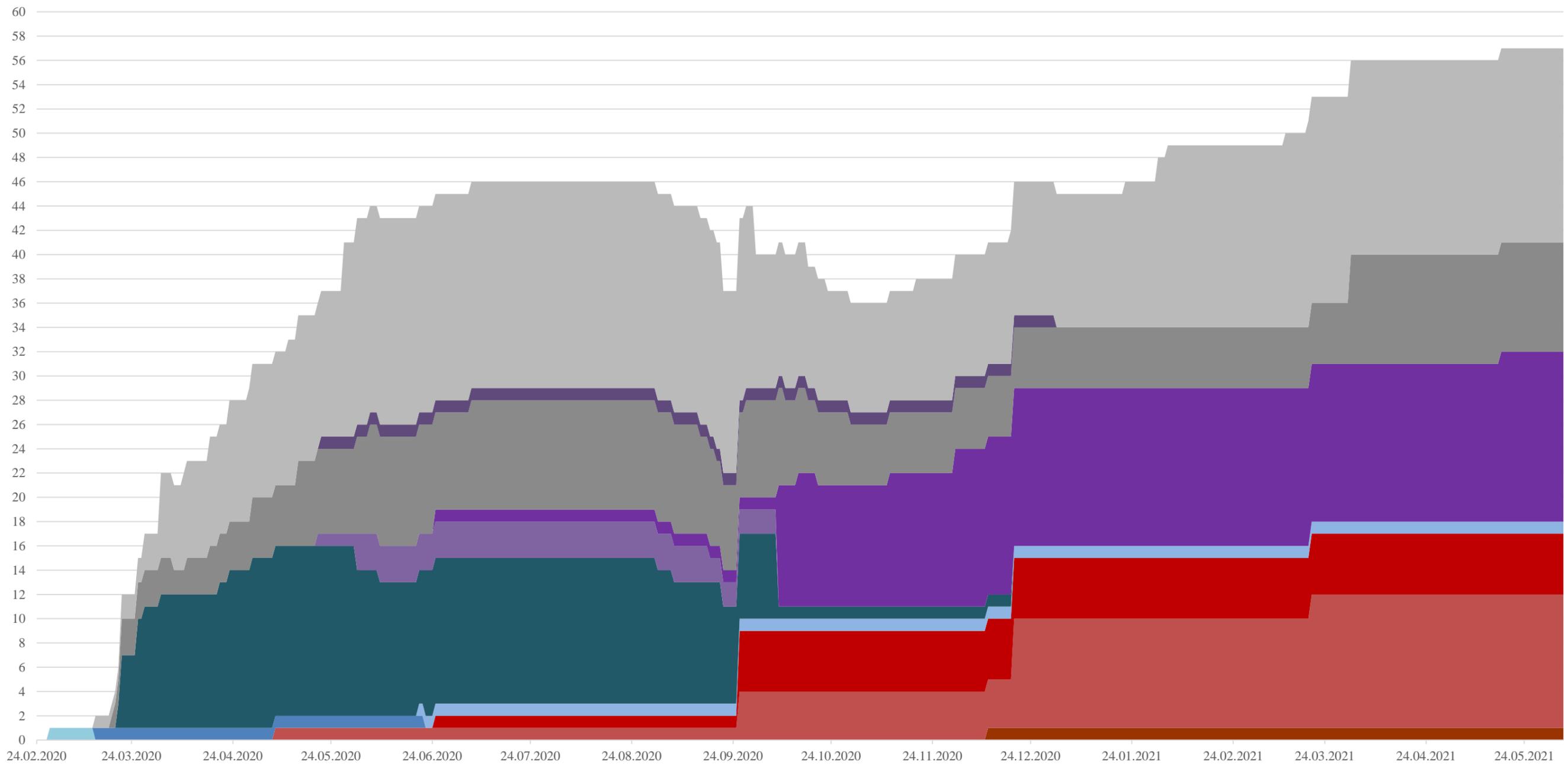
⁵⁴ Für ausführlichere Informationen zur Covid-19-Rechtsetzung: Faktenbericht "Die Bundesversammlung und die Covid-19-Krise: Ein chronologischer Überblick", https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-10033, Stand: 11.04.2023.

Anzahl Covid-19-Rechtsetzungsakte nach Erlassart



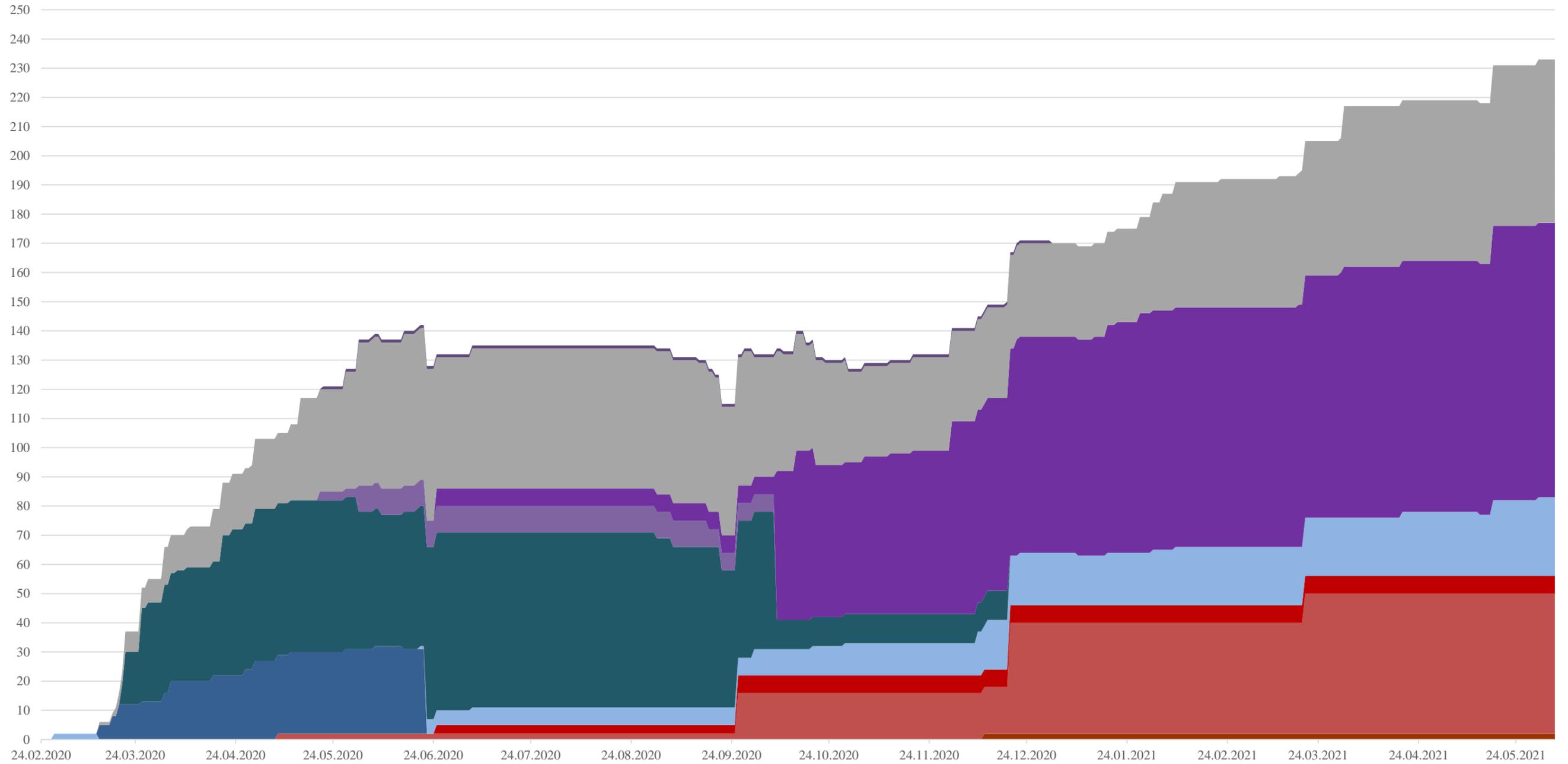
- Änderung bestehender unselbstständiger Verordnungen des Bundesrates
- Neue unselbstständige Verordnungen des Bundesrates in Erfüllung einer Motion basierend auf einem ordentlichen Bundesgesetz
- Neue unselbstständige Verordnungen des Bundesrates basierend auf einem ordentlichen Bundesgesetz
- Neue unselbstständige Verordnungen des Bundesrates basierend auf einem dringlichen Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage
- Notverordnungen des Bundesrates in Erfüllung einer Motion
- Notverordnungen des Bundesrates
- Covid-19-Verordnung besondere Lage
- Covid-19-Verordnung 2 des Bundesrates
- Covid-19-Verordnung 1 des Bundesrates
- Von der Bundesversammlung mittels einer Motion initiierte dringliche Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage
- Vom Bundesrat initiierte dringliche Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage
- Von der Bundesversammlung initiierte dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage

Anzahl Covid-19-Rechtsetzungsakte nach Erlassart (unbeschriftet)



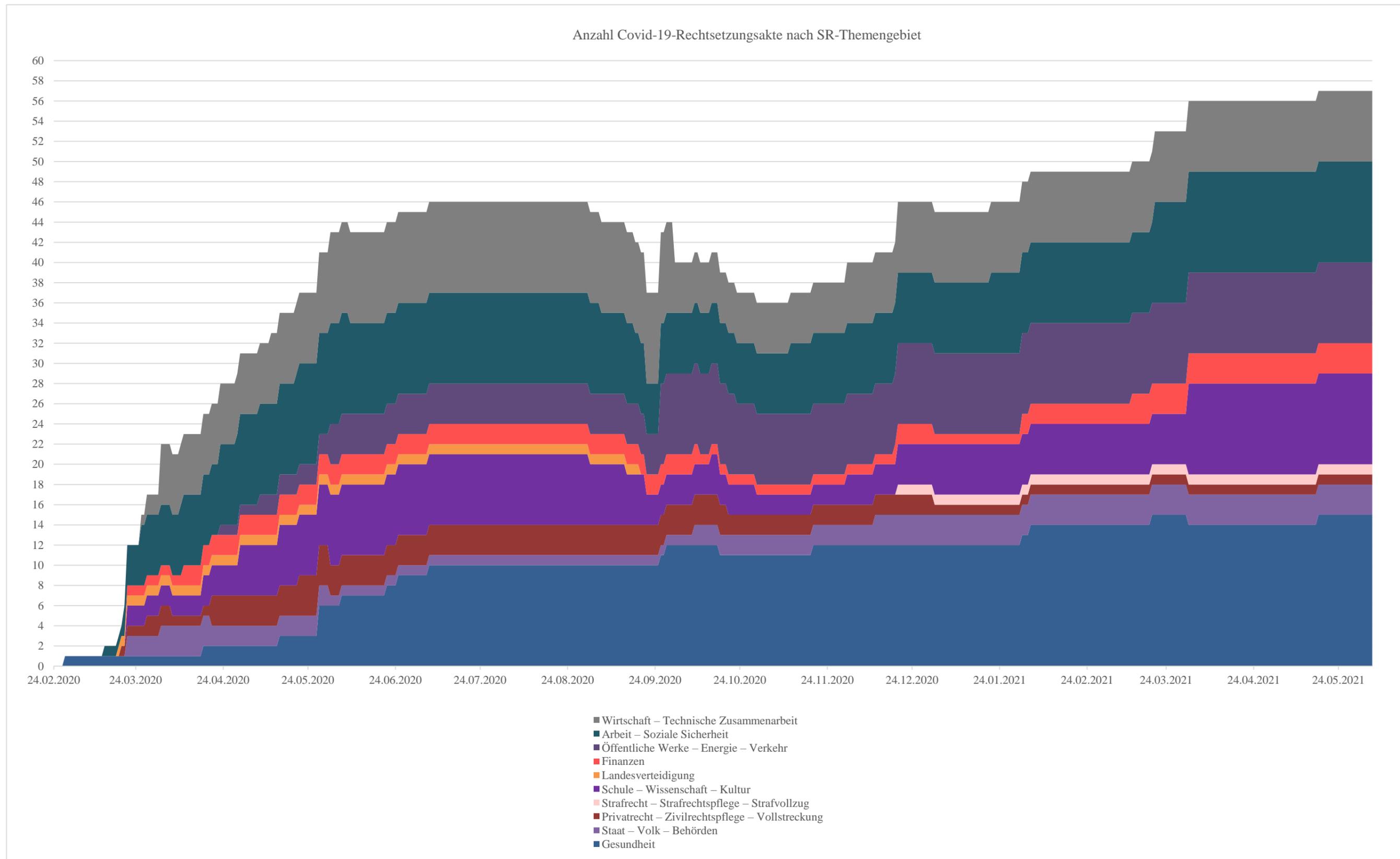
- Änderung bestehender unselbstständiger Verordnungen des Bundesrates
- Neue unselbstständige Verordnungen des Bundesrates in Erfüllung einer Motion basierend auf einem ordentlichen Bundesgesetz
- Neue unselbstständige Verordnungen des Bundesrates basierend auf einem ordentlichen Bundesgesetz
- Neue unselbstständige Verordnungen des Bundesrates basierend auf einem dringlichen Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage
- Notverordnungen des Bundesrates in Erfüllung einer Motion
- Notverordnungen des Bundesrates
- Covid-19-Verordnung besondere Lage
- Covid-19-Verordnung 2 des Bundesrates
- Covid-19-Verordnung 1 des Bundesrates
- Von der Bundesversammlung mittels einer Motion initiierte dringliche Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage
- Vom Bundesrat initiierte dringliche Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage
- Von der Bundesversammlung initiierte dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage

Anzahl Seiten Covid-19-Rechtsetzungsakte nach Erlassart (ohne Anhänge)

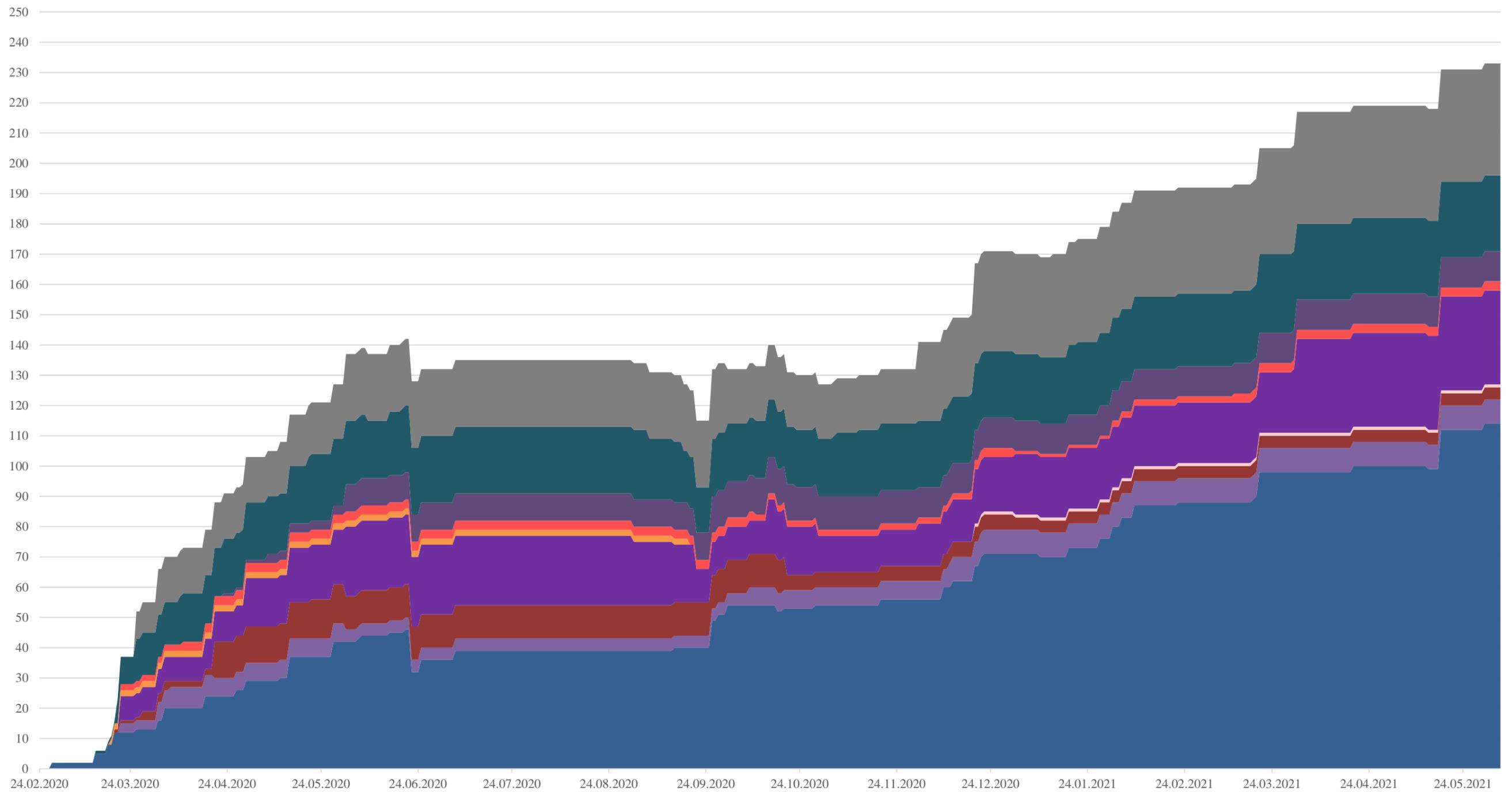


- Unselbstständiges Verordnungsrecht des Bundesrates in Erfüllung einer Motion basierend auf einem ordentlichen Bundesgesetz
- Unselbstständiges Verordnungsrecht des Bundesrates basierend auf einem ordentlichen Bundesgesetz
- Unselbstständiges Verordnungsrecht des Bundesrates basierend auf einem dringlichen Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage
- Notverordnungen des Bundesrates in Erfüllung einer Motion
- Notverordnungen des Bundesrates
- Covid-19-Verordnung besondere Lage
- Covid-19-Verordnung 2 des Bundesrates
- Covid-19-Verordnung 1 des Bundesrates
- Von der Bundesversammlung mittels einer Motion initiierte dringliche Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage
- Vom Bundesrat initiierte dringliche Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage
- Von der Bundesversammlung initiierte dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage

Die nachfolgenden nach Themengebieten der Systematischen Rechtsammlung (SR) gegliederten Grafiken veranschaulichen, in welchen Rechtsgebieten die Behörden aufgrund der Covid-19-Pandemie rechtsetzend tätig werden mussten. Sie zeigen, dass kein Rechtsgebiet von der Covid-19-Krise verschont geblieben ist.

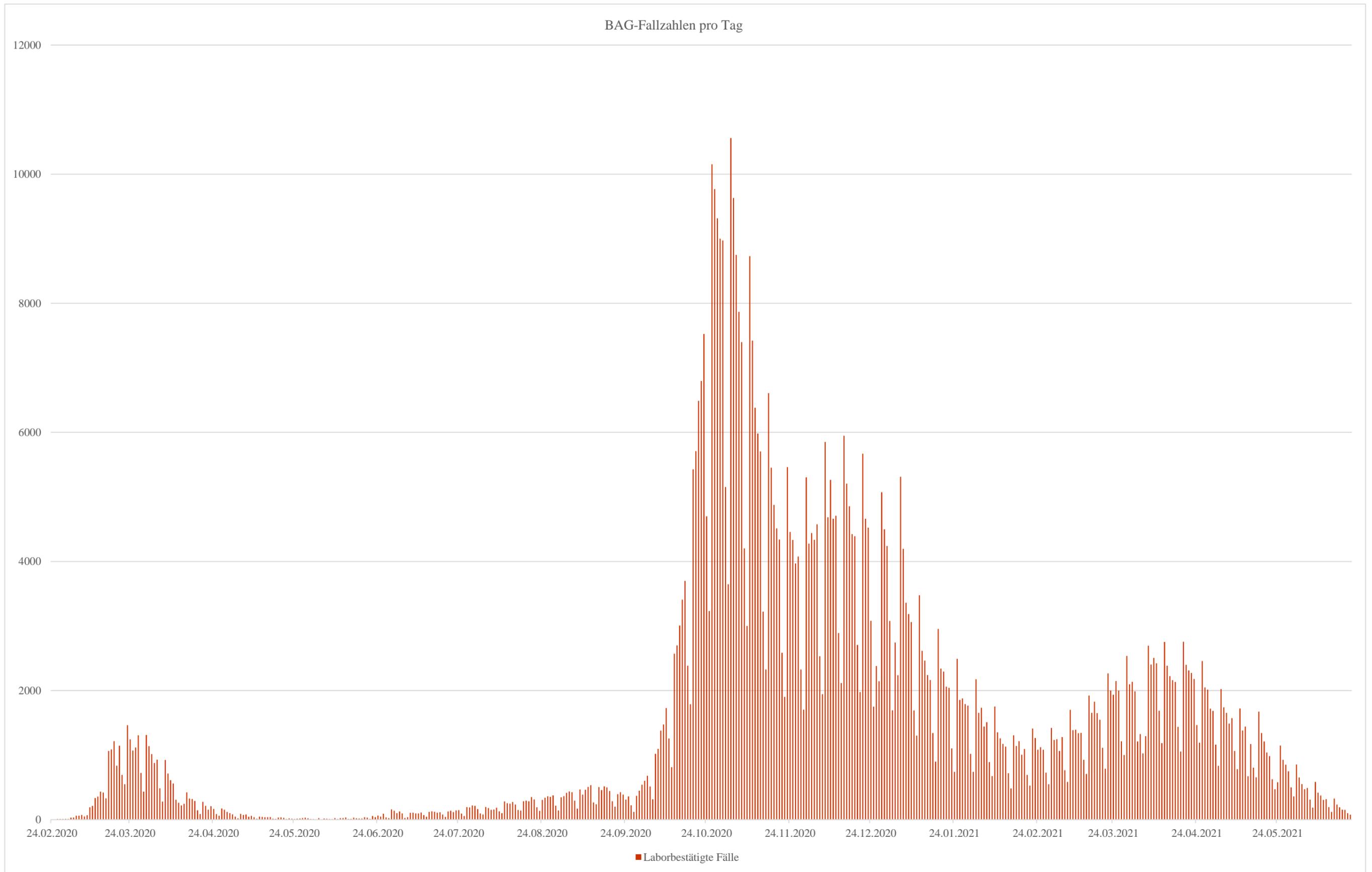


Anzahl Seiten Covid-19-Rechtsetzungsakte nach SR-Themengebiet (ohne Anhänge)

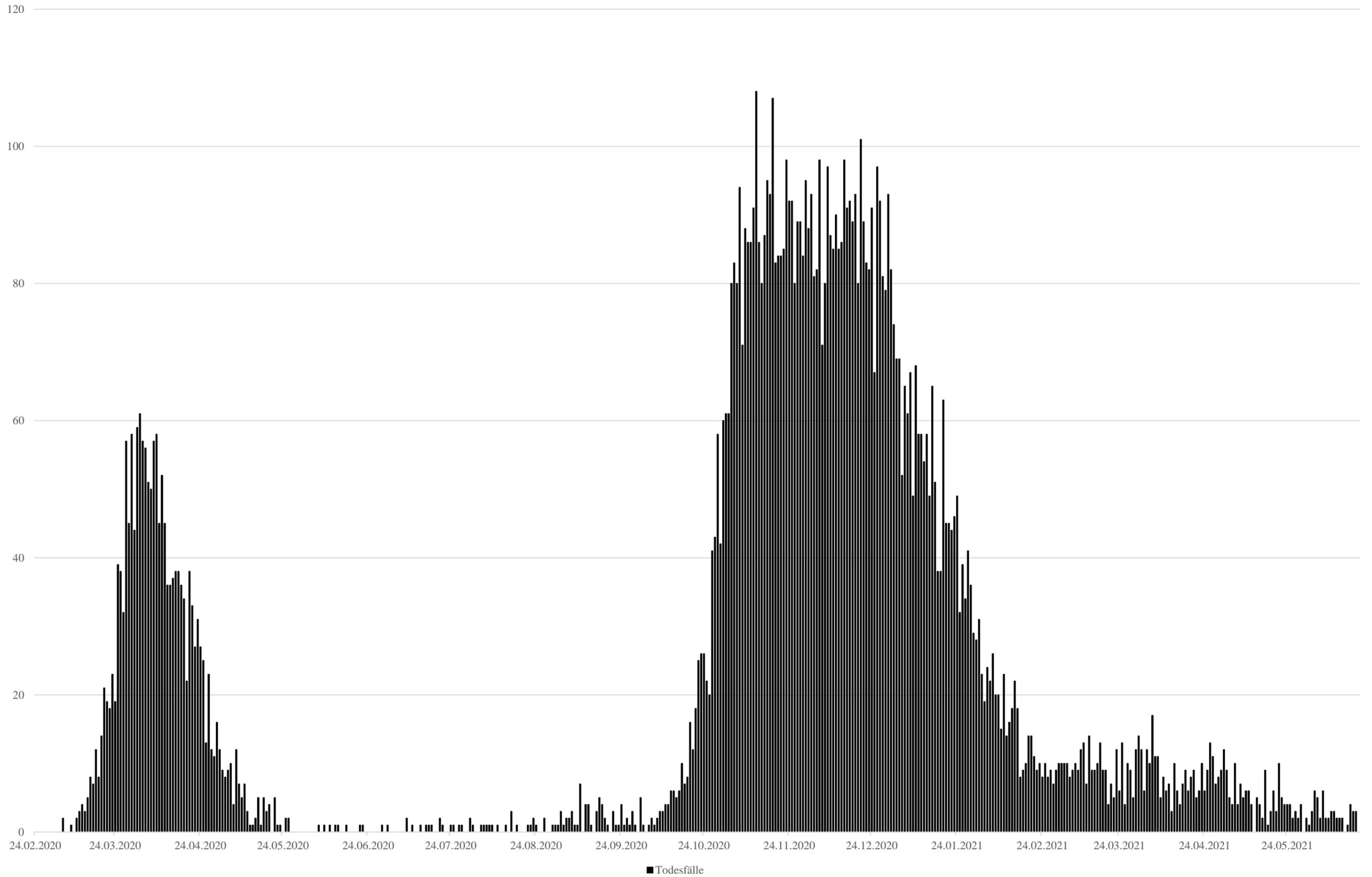


- Wirtschaft – Technische Zusammenarbeit
- Arbeit – Soziale Sicherheit
- Öffentliche Werke – Energie – Verkehr
- Finanzen
- Landesverteidigung
- Schule – Wissenschaft – Kultur
- Strafrecht – Strafrechtspflege – Strafvollzug
- Privatrecht – Zivilrechtspflege – Vollstreckung
- Staat – Volk – Behörden
- Gesundheit

Zwecks Kontextualisierung nachfolgend die Entwicklung der Covid-19-Fallzahlen: Die Fallzahlen der ersten Welle sind nicht mit jenen späterer Wellen vergleichbar, da während der ersten Welle weniger getestet wurde.



BAG-Fallzahlen pro Tag



Die Covid-19-Gesetzgebung der Bundesversammlung

Im Laufe der 51. Legislaturperiode erliess die Bundesversammlung zur Bewältigung der Covid-19-Krise insgesamt 18 Bundesgesetze (vgl. nachfolgende Übersicht). Mit einer Ausnahme wurden alle Covid-19-bezogenen Gesetze im Dringlichkeitsverfahren erlassen.

Bis auf eines hatten alle dringlichen Bundesgesetze eine Verfassungsgrundlage. Ein dringliches Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage sowie ein weiteres dringliches Bundesgesetz waren wegen ihrer kurzen Geltungsdauer keinem Referendum unterstellt.

Bei drei Gesetzen wurde das Referendum ergriffen: Alle drei wurden in der Volksabstimmung angenommen.

Zum dringlichen Covid-19-Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage

Um Covid-19-betroffenen Nationalratsmitgliedern das Abstimmen von zuhause aus zu ermöglichen, erliessen die Räte während der Wintersession 2021 eine dringliche Änderung des Parlamentsgesetzes (20.483). Damals gingen die Räte davon aus, dass für eine Abstimmung in Abwesenheit eine Verfassungsgrundlage fehlte. Dem Kommissionsbericht kann hierzu entnommen werden:

"Die Teilnahme an Abstimmungen des Parlamentes bei Abwesenheit ist weder von der Verfassung noch vom Parlamentsgesetz vorgesehen. In Artikel 159 Absatz 1 BV ist von der 'Anwesenheit' der Ratsmitglieder die Rede. Die Bestimmung könnte so ausgelegt werden, dass dies nur für die 101 bzw. 24 Ratsmitglieder notwendig ist, welche es braucht, damit das Kriterium der 'Mehrheit' erfüllt ist. Allerdings ist eher nicht davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber der Meinung war, dass 101 bzw. 24 Ratsmitglieder vor Ort sein müssen und die anderen sich elektronisch zuschalten können. Eine klare Verfassungsgrundlage für das hier vorgesehene Vorhaben liegt deshalb nicht vor. Die von den beiden Staatspolitischen Kommissionen am 22. Oktober 2020 durchgeführten Anhörungen haben gezeigt, dass in diesem Fall das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage wohl die geeignete Erlassform wäre."⁵⁵

Die gesetzliche Grundlage trat auf den 1. Oktober 2021 ausser Kraft. Die Räte setzten sie jedoch auf den 18. Dezember 2021 und bis zum 31. Dezember 2022 erneut in Kraft (21.066). Diesmal erliessen sie aber die Bestimmungen in der Form eines dringlichen Bundesgesetzes mit Verfassungsgrundlagen. Die Kommission begründete dies im Nationalrat wie folgt:

"Während vor einem Jahr die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit noch unsicher war und deshalb ein dringliches Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage beschlossen wurde, haben inzwischen diesbezüglich in der SPK weitere Abklärungen stattgefunden; dies im Hinblick darauf, im Parlamentsgesetz Bestimmungen vorzusehen, welche generell in Notsituationen die Teilnahme einzelner Ratsmitglieder an Ratssitzungen in Abwesenheit sowie die Durchführung virtueller Ratssitzungen ermöglichen. Aufgrund der Analyse verschiedener Expertenmeinungen und Gutachten ist die SPK zu folgenden Schlüssen gekommen: Eine elektronische Zuschaltung von Ratsmitgliedern oder gar die virtuelle Durchführung von Ratssitzungen ohne Not kann vor dem Hintergrund der Artikel 151 und 159 BV ohne Verfassungsänderung nicht vorgenommen werden. Einen derart gewichtigen Eingriff in den Parlamentsbetrieb nur aufgrund einer Uminterpretierung des Wortlautes vorzunehmen, erscheint nicht als gerechtfertigt. Hingegen haben viele Autoren zu Recht gefordert, dass die rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Bundesversammlung vorübergehend in Notsituationen virtuell tagen kann. Eine harmonisierende Auslegung der Bundesverfassung, wie dies in einem Gutachten des BJ vorgeschlagen wird, kann dies ohne Verfassungsänderung ermöglichen: Artikel 148 der Bundesverfassung überträgt der Bundesversammlung die oberste Gewalt im Bunde. Diese muss sie auch in Krisenzeiten ausüben können. Es kann nicht sein, dass das Parlament aufgrund äusserer Umstände gezwungen ist, seine Funktionen nicht mehr wahrnehmen zu können. Ebenso wenig kann es angehen, dass ein Mitglied aufgrund äusserer Umstände und noch weniger aufgrund der Anordnung einer kantonalen Exekutivbehörde an der Wahrnehmung seiner Repräsentationsfunktion

⁵⁵ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. Dezember 2020, "Parlamentarische Initiative (20.483): Nationalratsmitglieder, die wegen der Covid-19-Krise verhindert sind: Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit", BBI 2020 9271, insbesondere S. 92801.

*gehindert wird. Im Sinne eines Notbehelfs und nur in ausserordentlichen Situationen soll es deshalb möglich sein, dass einzelne Ratsmitglieder elektronisch abstimmen können.*⁵⁶

Historisches zu den dringlichen Bundesgesetzen ohne Verfassungsgrundlage

Dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage sind äusserst selten. Letztmals hat die Bundesversammlung Mitte der 1970-er Jahre solche erlassen (vgl. die nachfolgende Liste der Bundeskanzlei).

- [BK Übersicht: Dringliche Bundesgesetze/Beschlüsse \(seit 1874\)](#)

⁵⁶ Amtliches Bulletin vom 2. Dezember 2021 [AB 2021 N 2320](#).

COVID-19-GESETZE

Akt	Gesetzliche Grundlage	Erlassform	Initiant/in	Vernehmlassung	Erlassdatum	Referendum	Inkrafttreten	Gilt bis
Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) vom 21. Dezember 1948, Änderung vom 6. Mai 2020 (20.039), AS 2020 1493	für die finanzielle Unterstützung der flughnahen Betriebe.	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat	–	06.05.2020	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	07.05.2020	31.12.2025
Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 28. September 2012, Änderung vom 19. Juni 2020 (20.040), AS 2020 2191	für die Einführung von Corona-Warn-App.	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesversammlung (Mo. 20.3168 , Mo. 20.3144)	–	19.06.2020	Das nachträglich fakultative Referendum kommt nicht zustande.	25.06.2020	30.06.2022
Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020 (20.058), AS 2020 3835	für die im Frühjahr 2020 notverordnungsrechtlich beschlossenen Massnahmen. Neben den epidemiologischen Massnahmen sind dies justizielle, verfahrensrechtliche und insolvenzrechtliche Massnahmen sowie Massnahmen im Ausländer- und Asyl-, im Kultur- und im Arbeitslosenversicherungsbereich und die Härtefallhilfen für Unternehmen.	dringliches Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat aufgrund von Art. 7d Abs. 2 Bst. a RVOG	19.06.2020 – 10.07.2020	25.09.2020	Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 angenommen.	26.09.2020	31.12.2022
Bundesgesetz über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise vom 25. September 2020 (20.055), AS 2020 3825	für die Abfederung der Einnamenausfälle, welche die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs und des Schienengüterverkehrs wegen der Corona-Pandemie erlitten haben.	dringliche Gesetzesänderungen mit Verfassungsgrundlage (Mantelgesetz)	Bundesrat und Bundesversammlung (Mo. 20.3151)	02.06.2020 – 22.07.2020	25.09.2020	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	26.09.2020	31.12.2021

Akt	Gesetzliche Grundlage	Erlassform	Initiant/in	Vernehmlassung	Erlassdatum	Referendum	Inkrafttreten	Gilt bis
Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 12. August 2020, Änderung vom 25. September 2020 (20.057), AS 2020 3847	für die finanzielle Unterstützung der Arbeitslosenversicherung.	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat	01.07.2020 – 15.07.2020	25.09.2020	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	26.09.2020	31.12.2022
Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982, Änderung vom 25. September 2020 (20.056), AS 2020 3845	für die Auffangeinrichtung BVG bei Bedarf ein unverzinsliches Konto eröffnen zu können.	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat / SGK (Schreiben an den Bundesrat)	–	25.09.2020	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	26.09.2020	25.09.2023
Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002, Änderung vom 10. Dezember 2020 (20.483), AS 2020 5375	für das Abstimmen im Nationalrat in Abwesenheit wegen Covid-19. Zudem werden der Unterbruch und die Verschiebung der Session geregelt.	dringliche Gesetzesänderung ohne Verfassungsgrundlage	Bundesversammlung (pa. Iv. 20.483)	–	10.12.2020	Untersteht keinem Referendum	11.12.2020	01.10.2021
Bundesgesetz über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus (Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz, Covid-19-SBüG) vom 18. Dezember 2020 (20.075), AS 2020 5831	für die Überführung der Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung ins ordentliche Recht. Das Gesetz gibt dem Bundesrat zudem die Möglichkeit, im Fall einer deutlichen Verschlechterung der Situation an den Kreditmärkten (Kreditklemme) zur Liquiditätssicherung sowie zur Stabilisierung der Schweizer Wirtschaft auf Verordnungsstufe ein neues Covid-Solidarbürgschaftsprogramm einzurichten.	dringliches Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat und Bundesversammlung (Mo. 20.3156 , Mo. 20.3170)	01.07.2020 – 21.07.2020	18.12.2020	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	19.12.2020	31.12.2032

Akt	Gesetzliche Grundlage	Erlassform	Initiant/in	Vernehmlassung	Erlassdatum	Referendum	Inkrafttreten	Gilt bis
Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz), Änderung vom 18. Dezember 2020 (20.084), AS 2020 5821	um auf die aktuellen Entwicklungen der zweiten Welle der Covid-19-Pandemie reagiert zu können. U. a. ermöglicht die Änderung eine Aufstockung des Härtefallprogramms auf insgesamt 2,5 Milliarden Franken. Die dringliche Änderung des Ordnungsbussengesetzes ermöglicht, neu geringfügige Übertretungen des Epidemiengesetzes wie z. B. Verstösse gegen die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske im Ordnungsbussenverfahren zu ahnden.	dringliche Gesetzesänderungen mit Verfassungsgrundlage (Mantelgesetz)	Bundesrat	–	18.12.2020	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	19.12.2020	31.12.2031
Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz), Änderung vom 19. März 2021 (21.016), AS 2021 153	um auf die aktuellen Entwicklungen der zweiten Welle der Covid-19-Pandemie reagiert zu können. U. a. wird das Härtefallprogramm auf 10 Milliarden Franken aufgestockt, die Covid-19-Massnahmen bei der Arbeitslosenversicherung angepasst und es werden Massnahmen zugunsten von durch die öffentliche Hand geführten Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Ausfallentschädigungen an Kulturschaffende ermöglicht.	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat	–	19.03.2021	Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2021 angenommen.	20.03.2021	31.12.2021 / 31.12.2022 / 31.12.2023

Akt	Gesetzliche Grundlage	Erlassform	Initiant/in	Vernehm- lassung	Erlassdatum	Referendum	Inkrafttreten	Gilt bis
Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 12. August 2020, Änderung vom 19. März 2021 (21.016), AS 2021 154	für die Übernahme der Kosten der Kurzarbeitsentschädigungen für das Jahr 2021	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat	–	19.03.2021	Untersteht keinem Referendum	20.03.2021	31.12.2021
Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz), Änderung vom 18. Juni 2021 (21.033), AS 2021 354	für die Verlängerung der Erwerbsausfallentschädigung bis 31. Dezember 2021. Ausserdem wird die gesetzliche Obergrenze von 115 Millionen Franken für A-Fondsperdu-Beiträge an Sportklubs der professionellen und semi-professionellen Ligen aufgehoben. Das Gesetz hält zudem neu fest, dass sobald der impfwillige erwachsene Teil der Bevölkerung ausreichend geimpft ist, die Kapazitätsbeschränkungen für öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe sowie Veranstaltungen und private Zusammenkünfte aufzuheben ist; angemessene Schutzkonzepte sind möglich, sofern sie verhältnismässig sind.	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat	–	18.06.2021	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	19.06.2021	31.12.2021

Akt	Gesetzliche Grundlage	Erlassform	Initiant/in	Vernehm- lassung	Erlassdatum	Referendum	Inkrafttreten	Gilt bis
Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) (Covid-19-Test bei der Ausschaffung), Änderung vom 1. Oktober 2021 (21.051), AS 2021 587	für Personen, welche die Schweiz verlassen müssen, künftig zu einem Covid-19-Test verpflichtet zu können.	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat	23.06.2021 – 07.06.2021	01.10.2021	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	02.10.2021	31.12.2022
Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude), Änderung vom 1. Oktober 2021 (21.482), AS 2021 588	für die Einführung der Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude.	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesversammlung (pa. Iv. 21.482)	–	01.10.2021	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	02.10.2021	31.12.2022
Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz), Änderung vom 17. Dezember 2021 (21.066), AS 2021 878	für die Verlängerung einzelner Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes.	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat	–	17. 12.2021	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	18.12.2021	31.12.2022
Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG) (Verlängerung der Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise), Änderung vom 17. Dezember 2021 (21.064), AS 2021 877	für die Unterstützung von Unternehmen des öffentlichen Verkehrs im Jahr 2021	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesversammlung (Mo. 21.3459 , Mo. 21.3460 , Mo. 21.3593 , Mo. 21.3594)	–	17.12.2021	Das nachträglich fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.	01.01.2022	31.12.2022

Akt	Gesetzliche Grundlage	Erlassform	Initiant/in	Vernehmlassung	Erlassdatum	Referendum	Inkrafttreten	Gilt bis
Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) (Abbau der coronabedingten Verschuldung) (22.020), AS 2023 29	um einerseits dem Amortisationskonto nicht nur die budgetierten strukturellen Finanzierungsüberschüsse gutzuschreiben, sondern die strukturellen Finanzierungsüberschüsse gemäss Rechnungsabschluss und andererseits die Amortisationsfrist zur Bereinigung des Fehlbetrags auf die nächsten drei Legislaturperioden zu erstrecken (bis 2035). Im Fall von besonderen Entwicklungen kann die Frist um eine weitere Legislaturperiode verlängert werden.	ordentliches Bundesgesetz	Bundesversammlung im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2023	25.08.2021 – 28.11.2021	30.09.2022	Vorgängiges fakultatives Referendum	01.02.2023	unbefristet
Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz), Änderung vom 16. Dezember 2022 (22.046), AS 2022 817	um den Behörden bei einer deutlichen Verschlechterung der Lage die Möglichkeit zu geben rasch zu handeln, um besonders gefährdete Personen und das Gesundheitssystem als Ganzes zu schützen.	dringliche Gesetzesänderung mit Verfassungsgrundlage	Bundesrat	–	17.12.2022	Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 angenommen.	01.01.2023	30.06.2024

Kapitel IV.5.

Die genehmigten Bundesratsverordnungen und erlassenen Parlamentsverordnungen

Verordnungen sind rechtsetzende Erlasse, welche der Verfassung und den Gesetzen nachgeordnet sind. Sie führen die gesetzlichen Bestimmungen aus und ergänzen und vervollständigen sie.

Die meisten Verordnungen werden vom Bundesrat (Regierung) und den ihm unterstellten Verwaltungseinheiten erlassen; es gibt aber auch Gerichts- und Parlamentsverordnungen.

Der Erlass von Regierungsverordnungen erfolgt grundsätzlich ohne Mitwirkung des Parlaments. Die für die jeweiligen Sachbereiche zuständigen Kommissionen können zwar verlangen, dass ihnen der Entwurf einer wichtigen Verordnung zur Konsultation unterbreitet wird, und Empfehlungen für eine Änderung bestimmter Verordnungsbestimmungen an den Bundesrat richten. Der Bundesrat ist jedoch nicht verpflichtet, diese zu berücksichtigen. In einigen Gesetzen hat die Bundesversammlung aber vorgesehen, dass ihr die Ausführungsbestimmungen zur Genehmigung zu unterbreiten sind; diese erfolgt in Form eines einfachen Bundesbeschlusses.⁵⁷

Die Bundesversammlung hat – wie bereits berichtet – von Verfassungs wegen alle wichtigen und grundlegenden rechtsetzenden Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen zu erlassen; wichtige Bestimmungen sind somit dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Weniger wichtige Bestimmungen kann die Bundesversammlung auch als "Verordnung der Bundesversammlung" erlassen. Der Erlass solcher Verordnungen muss sich jedoch direkt auf eine hinreichende Ermächtigung in der Verfassung oder in einem Bundesgesetz abstützen können. Die Verfassung erteilt der Bundesversammlung – im Gegensatz zum Bundesrat – kein allgemeines (Vollzugs-)Verordnungsrecht.⁵⁸

⁵⁷ Bundesamt für Justiz: Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage, Bern: 2007, S. 263 f., <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-2007-d.pdf.download.pdf/gleitf-2007-d.pdf>, Stand: 11.04.2023.

⁵⁸ Tschannen, Pierre: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern: Stämpfli, 2011, § 45, Rz. 38.

IV.5.1 Genehmigung von Bundesratsverordnungen

Die Bundesversammlung hat während der 51. Legislaturperiode mit vier Bundesbeschlüssen Verordnungen des Bundesrates genehmigt.⁵⁹

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Das Parlament genehmigt gestützt auf [Artikel 13 Absatz 2](#) des Zolltarifgesetzes und auf [Artikel 4 Absatz 2](#) des Zollpräferenzengesetzes jährlich zolltarifische Massnahmen des Bundesrates (vgl. z. B. [18.008](#)). Im Jahr 2011 hielt die Bundesversammlung im Bankengesetz (vgl. [11.028](#)) zudem fest, dass der Bundesrat ihr die erstmalige Verabschiedung der Regelungen nach [Artikel 10 Absatz 4](#) des Bankengesetzes zur Genehmigung zu unterbreiten hat. Diese Genehmigung erfolgte 2012 (vgl. [12.061](#)) bzw. 2013 (vgl. [12.096](#)).

Das Parlament hat damit während der 48. Legislaturperiode 4, während der 49. Legislatur 6 und im Laufe der 50. Legislaturperiode 4 Bundesbeschlüsse erlassen, mit welchen es Bundesratsverordnungen genehmigt hat.

Beschlüsse nach Legislaturperiode	48.	49.	50.	51.
Einfache Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von Bundesratsverordnungen	4	6	4	4

Hintergrundwissen zum Verfahren bei der Genehmigung von Bundesratsverordnungen

Das Verfahren zu einem Erlass der Bundesversammlung wurde bereits in III.3 beschrieben. Die Genehmigung erfolgt in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses. Da sich die abweichenden Beschlüsse der beiden Räte bei der Genehmigung einer Verordnung auf den Beratungsgegenstand als Ganzes beziehen, kommt das abgekürzte Differenzbereinigungsverfahren zur Anwendung; Sind sich die Räte nicht einig, so ist die zweite Ablehnung durch einen Rat endgültig.

Exkurs: Die Rolle des Parlamentes bei der Covid-19-Rechtsetzung des Bundesrates

Notverordnungen des Bundesrates bedürfen keiner Genehmigung durch das Parlament. Dasselbe gilt für Verordnungen, welche gestützt auf das Epidemienengesetz erlassen werden. Die Covid-19-Rechtsetzung des Bundesrates (vgl. Abschnitt IV.4.2) musste somit nicht vom Parlament genehmigt werden.

Hintergrundwissen zur Delegation von rechtsetzenden Befugnissen an die parlamentarischen Kommissionen

Verschiedentlich wurde während der Covid-19-Krise gefordert, dass Verordnungen des Bundesrates resp. die von ihm ergriffenen Massnahmen von den zuständigen parlamentarischen Kommissionen genehmigt werden müssten.⁶⁰ Zu beachten gilt jedoch, dass gemäss [Artikel 153 Absatz 3](#) der Bundesverfassung der Erlass rechtsetzender Bestimmungen nicht an die parlamentarischen Kommissionen delegiert werden darf (sogenannter "Plenumsvorbehalt").⁶¹

⁵⁹ Nähere Informationen zu diesen Verordnungen finden sich in der [Erlassdatenbank](#); dabei den Hilfsfilter "Bundesratsverordnung" anwenden und beim Filter "Erlasstyp" den entsprechenden Erlasstyp wählen.

⁶⁰ Geschäft des Bundesrates [21.016](#), "Covid-19-Gesetz. Änderung und Zusatzkredit", Antrag Addor zu Art. 1 Abs. 4^{bis}.

⁶¹ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 27. Januar 2022, "Parlamentarische Initiative (20.437 / 20.438): Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen", [BBl 2022 301](#), insbesondere S. 53.

Wie von der Bundespräsidentin während der ausserordentlichen Session im Mai 2020 angekündigt⁶², hat der Bundesrat dem Parlament jedoch Ende Mai 2020 über die Ausübung seiner Notrechtskompetenzen umfassend Bericht erstattet⁶³. Zudem hat er nach Sessionsende im Auftrag des Parlamentes umgehend mehrere Verordnungen verabschiedet.

Von Interesse ist ferner der erste Artikel des Covid-19-Gesetzes (SR 818.102). Dieser regelt den Gegenstand und die Grundsätze des Gesetzes. Der Entwurf zu diesem Gesetz hat der Bundesrat den Räten im August 2020 unterbreitet (20.058). Das Gesetz wurde sodann von den Räten während der Herbstsession 2020 beraten und verabschiedet. Das Parlament hat den bundesrätlichen Gesetzesentwurf und insbesondere auch den ersten Artikel grundlegend überarbeitet.

Auszug aus der Fahne 2020 III S: S4

Ständerat Herbstsession 2020				
20.058 ns Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) (Differenzen)				
Entwurf des Bundesrates	Beschluss des Nationalrates	Beschluss des Ständerates	Beschluss des Nationalrates	Anträge der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
vom 12. August 2020	vom 9. September 2020	vom 10. September 2020	vom 15. September 2020	vom 16. September 2020
Art. 1	Art. 1	Art. 1	Art. 1	Art. 1
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates, wo nichts vermerkt ist				
<p>¹ Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung der Auswirkungen der Bekämpfungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.</p> <p>² Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie notwendig ist.</p> <p>³ Er bezieht die Kantone bei der Erarbeitung von Massnahmen ein, die ihre Zuständigkeit betreffen.</p> <p>³ Er bezieht die Kantone und die Dachverbände der Sozialpartner sowie die Verbände der Gemeinden und Städte bei der Erarbeitung. ...</p> <p>⁴ Er informiert das Parlament regelmässig, frühzeitig und umfassend über die Umsetzung des Gesetzes. Er konsultiert die zuständigen Kommissionen vorgängig über die geplanten Verordnungen und Verordnungsänderungen.</p> <p>^{4bis} In dringlichen Fällen informiert der Bundesrat die Präsidentinnen oder Präsidenten der zuständigen Kommissionen. Diese informieren umgehend ihre Kommissionen.</p>				
		<p>2 ...</p> <p>... notwendig ist. Insbesondere macht er davon keinen Gebrauch, wenn das Ziel auch im ordentlichen oder dringlichen Gesetzgebungsprozess rechtzeitig erreicht werden kann.</p>		
		³ Gemäss Bundesrat	<p>Mehrheit</p> <p>Minderheit (Dittli, Gapany, Müller Damian, Stark)</p> <p>³ Festhalten (=gemäss Bundesrat)</p>	
			<p>³ Er bezieht die Kantone und die Dachverbände der Sozialpartner bei der Erarbeitung ...</p>	

⁶² Amtliches Bulletin vom 4. Mai 2020 AB 2020 N 377.

⁶³ Bericht des Bundesrates über die Ausübung seiner Notrechtskompetenzen und die Umsetzung überwiesener Kommissionsmotionen seit Beginn der Coronakrise vom 27. Mai 2020, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/gesetzgebung/berichtnotverordnungen.html>, Stand: 11.04.2023.

So hielten die Räte im zweiten Absatz von Artikel 1 präzisierend fest, dass der Bundesrat von den durch das Gesetz gewährten Befugnissen keinen Gebrauch machen darf, wenn das Ziel auch im ordentlichen oder dringlichen Gesetzgebungsprozess rechtzeitig erreicht werden kann.

In Bezug auf den dritten Absatz des Grundsatzartikels waren sich die Räte lange nicht einig, wen der Bundesrat bei der Erarbeitung der Massnahmen einbeziehen muss. Der Nationalrat wollte, dass der Bundesrat nicht nur die Kantone, sondern auch die Dachverbände der Sozialpartner sowie die Verbände der Gemeinden und Städte bei der Erarbeitung der Massnahmen konsultiert. Die Räte einigten sich schliesslich darauf, dass der Bundesrat nicht nur die Kantone, sondern auch die Dachverbände der Sozialpartner bei der Erarbeitung Massnahmen beiziehen muss. Gegen den Einbezug von weiteren Akteuren wurde vorgebracht, dass dies die dringliche Handlungsfähigkeit des Bundesrates zu stark einschränken würde.

Die Räte fügten zudem in Artikel 1 zwei neue Absätze (Absatz 4 und Absatz 4^{bis}) ein und regelten dort den Einbezug des Parlamentes. Sie verpflichteten den Bundesrat, das Parlament regelmässig über die Umsetzung des Gesetzes zu informieren, die Kommissionen vorgängig über die geplanten Verordnungen zu konsultierten und in dringenden Fällen die Präsidentin oder den Präsidenten der zuständigen Kommission zu informieren.

Der Artikel 1 lautet in der von den Räten im Herbst 2020 verabschiedeten Form schliesslich wie folgt:

Art. 1 Gegenstand und Grundsätze

¹ *Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung der Auswirkungen der Bekämpfungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.*

² *Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie notwendig ist. Insbesondere macht er davon keinen Gebrauch, wenn das Ziel auch im ordentlichen oder dringlichen Gesetzgebungsverfahren rechtzeitig erreicht werden kann.*

³ *Er bezieht die Kantone und die Dachverbände der Sozialpartner bei der Erarbeitung von Massnahmen ein, die ihre Zuständigkeit betreffen.*

⁴ *Er informiert das Parlament regelmässig, frühzeitig und umfassend über die Umsetzung dieses Gesetzes. Er konsultiert die zuständigen Kommissionen vorgängig über die geplanten Verordnungen und Verordnungsänderungen.*

⁵ *In dringlichen Fällen informiert der Bundesrat die Präsidentinnen oder Präsidenten der zuständigen Kommissionen. Diese informieren umgehend ihre Kommissionen.*

⁶ *Der Bundesrat und die Kantone orientieren sich bei der Anordnung von Massnahmen an den verfügbaren, zeitlich und regional vergleichbaren Daten, die auf die Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems, erhöhter Sterblichkeit sowie schwerer Krankheitsverläufe hindeuten.*

Unbefristete Gesetzesrevision zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisenzeiten

Im Nachgang zur Covid-19-Krise wurde das Parlamentsgesetz für die bessere "Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen" teilrevidiert. Im Rahmen dieser Teilrevision (20.437/20.438) hielten die Räte am 17. März 2023 u. a. neu im Gesetz fest, dass eine verlangte ausserordentliche Session unverzüglich stattzufinden hat, wenn

- der Bundesrat eine Notverordnung erlassen oder geändert hat oder eine Verordnung auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise gestützt hat;
- der Entwurf für eine Notverordnung oder einen einfachen Bundesbeschluss, der einer Notverfügung entspricht, oder der Entwurf für ein dringliches Bundesgesetz anhängig gemacht wird;
- die Verschiebung oder vorzeitige Beendigung einer ordentlichen Session beschlossen wurde.

Zudem sollen Kommissionsmotionen, die vom Bundesrat den Erlass oder die Änderung einer Notverordnung verlangen, neu in der nächsten oder laufenden ordentlichen oder ausserordentlichen Session traktandiert werden.

Auch muss der Bundesrat künftig die zuständigen Kommissionen zu den Entwürfen für Notverordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit und Änderungen solcher Verordnungen konsultieren. Enthält der Entwurf als "vertraulich" oder "geheim" klassifizierte Informationen, so hat er stattdessen die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation zu informieren.

Diese neuen Bestimmungen treten auf Beginn der 52. Legislaturperiode in Kraft.

IV.5.2 Erlass von Parlamentsverordnungen

Im Laufe der 51. Legislaturperiode hat die Bundesversammlung insgesamt 9 Verordnungen erlassen.⁶⁴

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Während der 48. Legislaturperiode hat das Parlament 14, während der 49. Legislaturperiode 10 und im Laufe der 50. Legislaturperiode 8 Verordnungen erlassen. Die meisten dieser Verordnungen hatten die Organisation der obersten Bundesbehörden, insbesondere die Anzahl Richterstellen, zum Gegenstand.

	48.	49.	50.	51.
Verordnungen der Bundesversammlung	14	10	8	9

Hintergrundwissen zum Verfahren beim Erlass von Parlamentsverordnungen

Parlamentsverordnungen werden nach dem gleichen Verfahren erlassen wie Bundesgesetze. Der einzige Unterschied besteht darin, dass die Verordnungen nicht dem Referendum unterstellt sind.

⁶⁴ Nähere Informationen zu diesen Verordnungen finden sich in der [Erlassdatenbank](#); dabei den Hilfsfilter "Parlamentsverordnung" anwenden und beim Filter "Erlassstyp" den entsprechenden Erlassstyp wählen.

Exkurs: Die Covid-19-Rechtsetzung des Parlamentes

Das Parlament hat den Bundesrat mittels Motionen (vgl. Abschnitt IV.4.2) beauftragt, Verordnungen zu erlassen. Es hat selber jedoch keine eigene Covid-19-Verordnung erlassen.

Historisches zu den Notverordnungen der Bundesversammlung

Das Parlament hat seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999 nur einmal eine Notverordnung erlassen.

Infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 erliess der Bundesrat am 7. November 2001 die Verordnung über Massnahmen oder äusseren Sicherheit der Bundesversammlung innert sechs Monaten den Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für gegen die Gruppierung "Al-Qaïda" und verwandte Organisationen (SR 122). Sie war ursprünglich bis zum 31. Dezember 2003 befristet, wurde jedoch vom Bundesrat dreimal (2003, 2005 und 2008) verlängert, was Anlass zu Kritik gab.

Die Bundesversammlung erliess am 17. Dezember 2010 – unter anderem aufgrund dieser Kritik – das Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen (09.402). Das Gesetz bzw. der Artikel 7d RVOG sieht vor, dass der Bundesrat der Bundesversammlung innert sechs Monaten nach dem Erlass einer Notverordnung zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit entweder den Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für die Verordnung oder den Entwurf für eine sie ersetzende, längstens drei Jahre geltende Notverordnung der Bundesversammlung unterbreiten muss.

Das Gesetz trat am 1. Mai 2011 in Kraft. Die bis Ende 2011 befristete Al-Qaïda-Verordnung konnte folglich nur schwer noch ein weiteres Mal verlängert werden. Sie wurde daher am 1. Januar 2012 durch die Verordnung der Bundesversammlung über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen vom 23. Dezember 2011 (11.033) ersetzt.

Die Notverordnung der Bundesversammlung war, wie vom neuen Gesetz verlangt, auf drei Jahre befristet. An ihre Stelle – und an jene der zwischenzeitlich vom Bundesrat erlassenen Notverordnung über das Verbot der Gruppierung "Islamischer Staat" und verwandter Organisationen – trat am 1. Januar 2015 das bis Ende 2018 befristete, dringliche Bundessgesetz über das Verbot der Gruppierungen "Al-Qaïda" und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 (14.076).

IV.5.3 Änderungen der Geschäftsreglemente der Räte

Der Nationalrat hat sein Reglement während der 51. Legislaturperiode vier Mal und der Ständerat drei Mal revidiert.⁶⁵

Vergleich mit den 48. – 50. Legislaturperioden

Auch während der vorausgehenden Legislaturperioden haben die Räte ihr Reglement mehrmals teilrevidiert.

	48.	49.	50.	51.
Geschäftsreglement des Nationalrates	6	6	2	3
Geschäftsreglement des Ständerates	2	3	0	4

Hintergrundwissen zu den Geschäftsreglementen

Das Parlamentsgesetz ermächtigt jeden Rat, ein Geschäftsreglement mit den Ausführungsbestimmungen über seine Organisation und sein Verfahren zu erlassen.

Die Geschäftsreglemente der Räte sind von ihrer Rechtsnatur her Verordnungen und können als "Verordnung des Nationalrates" bzw. "Verordnung des Ständerates" bezeichnet werden. Im Unterschied zu Parlamentsverordnungen und übrigen Erlassen werden sie nur von einem Rat erlassen.⁶⁶

Da bei diesen Erlassen die Überprüfung durch den anderen Rat fehlt, sieht das Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) vor, dass bei Änderungen des GRN eine zweite Lesung stattfindet. Die zweite Lesung soll dem Rat die Möglichkeit geben, die Kohärenz des Erlassentwurfes zu überprüfen und in der ersten Lesung allenfalls entstandene inhaltliche Unstimmigkeiten zu bereinigen. Bei geringfügigen Änderungen kann das Büro des Nationalrates jedoch beschliessen, auf eine zweite Lesung zu verzichten.

Historisches zu den Reglementen

Die Geschäftsreglemente der Räte

Der Nationalrat erliess am 8. September 1848 ein vorläufiges Reglement und ersetzte es am 9. Juli 1850 durch ein unbefristetes Reglement. Der Ständerat verabschiedete sein erstes Geschäftsreglement am 7. Dezember 1849.

Die Reglemente beider Räte wurden siebenmal totalrevidiert:

- Geschäftsreglement des Ständerates (GRS): 27.03.1903, 14.12.1927, 17.10.1946, 27.09.1962, 16.09.1975, 24.09.1986, 20.06.2003
- Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN): 05.06.1903, 17.12.1920, 04.04.1946, 02.10.1962, 01.10.1974, 22.06.1990, 03.10.2003

Sie wurden zudem verschiedene Male einer Teilrevision unterzogen.

Die heutigen Geschäftsreglemente stammen aus dem Jahr 2003.

⁶⁵ Nähere Informationen zu diesen Reglementsrevisionen finden sich in der [Erlassdatenbank](#); dabei den Hilfsfilter "Geschäftsreglement" anwenden und beim Filter "Erlasstyp" den entsprechenden Erlasstyp wählen.

⁶⁶ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, "Parlamentarische Initiative (01.401): Parlamentsgesetz (PG)", [BBl 2001 3467](#), insbesondere S. 3543.

Das Reglement der Vereinigten Bundesversammlung⁶⁷

Das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) von 1849 sah vor, dass die Vereinigte Bundesversammlung für ihre Beratungen und Wahlen ein Reglement zu erlassen habe. 1855 beschlossen die Räte jedoch, für die Beratungen das Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) anzuwenden; nur für die Wahlen wurde 1859 ein spezielles "Wahlreglement" erlassen. Im GVG von 1902 wurde festgehalten, dass für sämtliche Verfahren und Wahlen der Vereinigten Bundesversammlung das GRN anzuwenden sei; dadurch wurden die meisten Bestimmungen des Wahlreglements ausser Kraft gesetzt. 1942 wurde es durch das Reglement der Vereinigten Bundesversammlung ersetzt.

➤ [Wahlreglement für die Schweizerische Bundesversammlung vom 27. Januar 1859](#)

Das Reglement der Vereinigten Bundesversammlung von 1942 regelte die Zusammensetzung des Büros der Vereinigten Bundesversammlung und die Behandlung von Begnadigungsgesuchen. Im Rahmen der Totalrevision von 1976 wurden Bestimmungen über die Wahlen des Bundesrates, des Bundeskanzlers und der Bundesrichter eingefügt. 2002 wurden die Bestimmungen des Reglements in das neue Parlamentsgesetz aufgenommen. Das Reglement wurde in der Folge 2003 ersatzlos gestrichen. Bei Bedarf könnte die Vereinigte Bundesversammlung, gestützt auf [Artikel 41 Absatz 3](#) des Parlamentsgesetzes, ein neues Reglement erlassen.

➤ [Reglement der Vereinigten Bundesversammlung vom 9. November 1942](#)

➤ [Reglement der Vereinigten Bundesversammlung vom 8. Dezember 1976](#)

Exkurs: Die Covid-19-Rechtsetzung der Räte

Eine Revision des Geschäftsreglementes des Nationalrates (20.049) und zwei Revisionen des Geschäftsreglementes des Ständerates (20.408, 20.435) waren befristete Anpassungen, welche durch die Covid-19-Pandemie bedingt waren. Unter anderem ging es um die Abstimmungen in der Bernexpo und um die elektronische Einreichung von Anträgen, Vorstössen und parlamentarischen Initiativen.

⁶⁷ Cron, Paul: Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, Freiburg: Universitätsbuchhandlung, 1946, S. 237; Lüthi, Ruth: Art. 130 N 1 ff. in: Graf/Theler/von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2014, S. 882 f.; Burri, Boris: Art. 41 N 9, in: Graf/Theler/von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2014, S. 353.

Kapitel IV.6.
Die genehmigten völkerrechtlichen Verträge

Als Grundsatz gilt, dass völkerrechtliche Verträge von der Bundesversammlung zu genehmigen sind ("ordentliches Verfahren"). Der Bundesrat kann aber durch Bundesgesetze oder durch völkerrechtliche Verträge, die von der Bundesversammlung genehmigt sind, zum selbstständigen Vertragsabschluss ermächtigt werden ("vereinfachtes Verfahren").

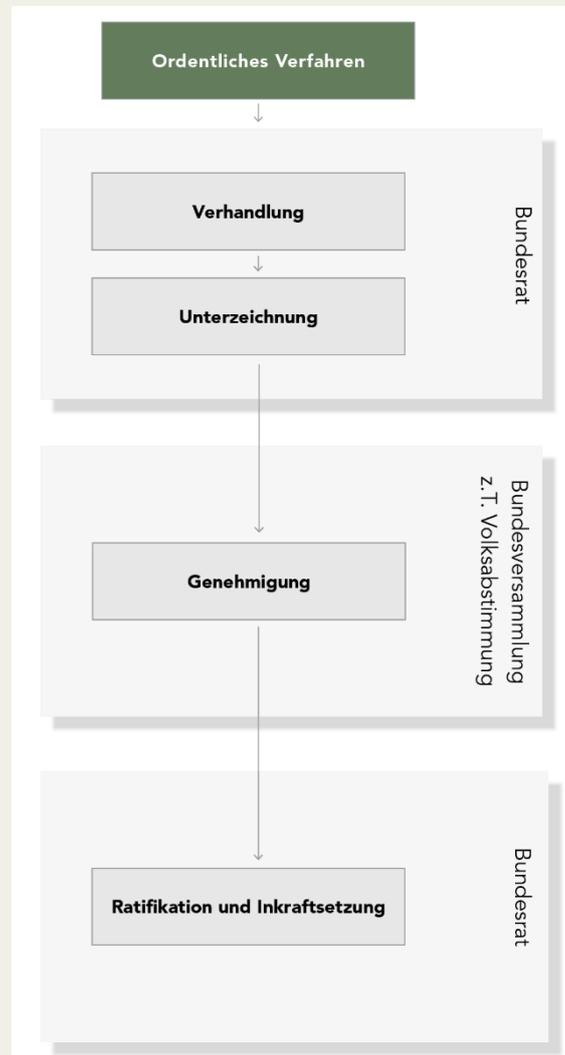
Mit völkerrechtlichen Verträgen sind u. a. auch Beitritte zu internationalen Organisationen oder Rechtsakte zur Übernahme von Regelungen des EU-Rechts gemeint.⁶⁸ "Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages" bedeutet, dass nicht nur der Abschluss des Vertrages, sondern auch die Änderung und die Kündigung des Vertrages die Genehmigung des Parlaments bedürfen.

Über die vom Bundesrat im vereinfachten Verfahren abgeschlossenen Verträge unterbreitet die Regierung der Bundesversammlung jährlich einen Bericht, welcher das Parlament zur Kenntnis nimmt. Erachtet sich die Bundesversammlung für die Genehmigung eines dieser Verträge als zuständig, kann sie den Bundesrat mittels einer Motion beauftragen, ihr den Vertrag nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten.⁶⁹

⁶⁸ Hierzu Odermatt, Luzian /Tophinke, Esther: Art 23 N 7 in: Graf/Theler/von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2014, S. 199.

⁶⁹ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999 "Parlamentarische Initiative (99.419): Geschäftsverkehrsgesetz, Anpassungen an die neue BV", [BBL 1999 IV 4809](#), insbesondere S. 4830.

Das ordentliche Verfahren bei völkerrechtlichen Verträgen



Der Bundesrat konsultiert die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu den Richt- und Leitlinien für das von ihm anvisierte Verhandlungsmandat. Er leitet sodann die Vertragsverhandlungen, nimmt den Vertragstext an, unterzeichnet ihn und unterbreitet ihn der Bundesversammlung zur Genehmigung.

Die Bundesversammlung kann den Vertrag grundsätzlich nur als Ganzes genehmigen oder ablehnen. Lässt der Vertrag dies jedoch zu, so kann die Bundesversammlung den Bundesrat auch verpflichten, einen Vorbehalt einzubringen.⁷⁰

Sind sich die Räte in Bezug auf die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages nicht einig, ist die zweite Ablehnung durch einen Rat endgültig. Sind sich die Räte jedoch in Bezug auf einen Vorbehalt oder die Referendumsklausel nicht einig, so kommt das ordentliche Differenzbereinigungsverfahren zur Anwendung.⁷¹

Völkerrechtliche Verträge, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, genehmigt die Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses, andere völkerrechtliche Verträge in Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

⁷⁰ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999 "Parlamentarische Initiative (99.419): Geschäftsverkehrsgesetz, Anpassungen an die neue BV", *BBL 1999 IV 4809*, insbesondere S. 4830.

⁷¹ Theler, Cornelia: Art 23 N 7 in: Graf/Theler/von Wyss (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2014, S. 199.

Dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum untersteht der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften. Dem fakultativen Referendum unterstehen völkerrechtliche Verträge, die:

- unbefristet und unkündbar sind,
- den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder
- wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Wurde der Vertrag von der Bundesversammlung genehmigt und in einer allfälligen Referendumsabstimmung gutgeheissen, kann er vom Bundesrat ratifiziert und in Kraft gesetzt werden.

Zur Umsetzung des Vertrages dienende Verfassungs- resp. Gesetzesänderungen

Die Bundesversammlung kann seit 2003 Verfassungsänderungen, die der Umsetzung eines dem obligatorischen Referendum unterstellten völkerrechtlichen Vertrages dienen, resp. Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des dem fakultativen Referendum unterstellten Vertrages dienen, in den jeweiligen Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

Bundesbeschlüssen über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen können somit auch Teilrevisionen der Verfassung und Gesetzesänderungen enthalten.

Historisches zur Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen

2019 hielt das Parlament präzisierend im Gesetz fest, dass mit der "Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages" nicht nur der Abschluss, sondern auch die Änderung und die Kündigung eines Vertrages gemeint ist.⁷²

⁷² Parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, [16.456](#) "Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten".

Die genehmigten völkerrechtlichen Verträge

Während der 51. Legislaturperiode hat die Bundesversammlung mit 91 Bundesbeschlüssen völkerrechtliche Verträge genehmigt.⁷³ 56 dieser Bundesbeschlüssen waren dem Referendum unterstellt. Dieses wurde bei zwei Bundesbeschlüssen ergriffen. Beide wurden jedoch in der Volksabstimmung angenommen.

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Verabschiedete Bundesbeschlüsse über völkerrechtliche Verträge				
	48.	49.	50.	51.
Total	117	105	139	91
Bundesbeschlüsse über die Genehmigung eines Beitritts zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften	0	0	0	0
Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen, die keine der Umsetzung des Vertrages dienende Gesetzesänderungen enthalten.	60	75	64	41
Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen, die die der Umsetzung des Vertrages dienende Gesetzesänderungen enthalten.	17	11	5	15
Einfache Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von nicht referendums-pflichtigen völkerrechtlichen Verträgen	40	19	70	35

⁷³ Nähere Informationen zu diesen Beschlüssen finden sich in der [Erlassdatenbank](#); dabei Hilfsfilter "Völkerrechtlicher Vertrag" anwenden und beim Filter "Erlassstyp" den entsprechenden Erlassstyp wählen.

Verabschiedete Bundesbeschlüsse über völkerrechtliche Verträge nach Sachgebiet

	48.			49.			50.			51.		
	Total	bBB	eBB	Total	bBB	eBB	Total	bBB	eBB	Total	bBB	eBB
TOTAL	117	77	40	105	86	19	139	69	70	91	56	35
Arbeit und Beschäftigung	1	1	–	4	4	–	1	1	–	3	3	–
Wirtschaft	16	4	12	11	3	8	12	8	4	11	9	2
Finanzmarkt	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Steuern und Abgaben	30	21	9	46	46	–	83	22	61	51	20	31
Öffentliche Finanzen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	1
Landwirtschaft	11	1	10	4	1	3	1	1	–	1	1	–
Raumplanung und Wohnungswesen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Umwelt	1	1	–	6	6	–	7	7	–	–	–	–
Energie	3	3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Verkehr	5	3	2	3	2	1	1	1	–	–	–	–
Recht Allgemein	2	2	–	1	1	–	5	5	–	1	1	–
Privatrecht und Vollzug	2	2	–	–	–	–	–	–	–	1	1	–
Strafrecht und Vollzug	8	8	–	5	5	–	5	5	–	7	7	–
Innere Sicherheit	6	6	–	5	5	–	3	3	–	1	1	–
Sicherheitspolitik	3	3	–	2	2	–	4	2	2	–	–	–
Internationale Politik	5	2	3	4	1	3	4	4	–	1	–	1
Staatspolitik	–	–	–	–	–	–	2	2	–	–	–	–
Migration	10	10	–	7	7	–	3	3	–	7	7	–
Soziale Sicherheit	4	1	3	4	–	4	3	–	3	4	4	–
Gesundheit	3	3	–	–	–	–	2	2	–	1	1	–
Bildung / Wissenschaft / Forschung	3	2	1	3	3	–	1	1	–	1	1	–
Kultur	2	2	–	–	–	–	2	2	–	–	–	–
Medien und Kommunikation	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

**Während der parlamentarischen Phase gescheiterte oder abgeschriebene Bundesbeschlüsse
über völkerrechtliche Verträge**

	48.	49.	50.	51.
Total	0	2	1	0
<i>Gescheiterte BB über völkerrechtliche Verträge</i>	0	1	0	0
<i>Nichteintreten</i>	0	1	0	0
- Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen	-	1	-	0
<i>Abgeschriebene BB über völkerrechtliche Verträge</i>	0	1	1	0
- Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen	-	-	1	0
- Einfache Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von nicht referendumpflichtigen völkerrechtlichen Verträgen	-	1	-	0

Verabschiedete Bundesbeschlüsse zu völkerrechtlichen Verträgen und Referenden

	48.	49.	50.	51.
TOTAL	117	105	139	91
Dem obligatorischen Referendum unterstellte BB über die Genehmigung eines Beitritts zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften	0	0	0	0
Dem fakultativen Referendum unterstellte BB über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert	77	86	69	56
<i>Das Referendum wurde nicht ergriffen oder kam nicht zustande</i>	75	86	68	54
<i>Das Referendum wurde ergriffen und die Vorlage wurde in der Volksabstimmung angenommen</i>	2	0	1	2
Keinem Referendum unterstellte einfache BB über die Genehmigung von nicht referendumpflichtigen völkerrechtlichen Verträgen	40	19	70	35
<i>in Prozenten der verabschiedeten BB</i>	34.2 %	18 %	50.4 %	38.5 %

Exkurs zur parlamentarischen Aussenpolitik

Die Berichte der Delegationen über ihre Tätigkeiten während der 51. Legislaturperiode sind in Curia Vista, der Geschäftsdatenbank des Parlaments zu finden: [Link](#)

Hintergrundwissen zur parlamentarischen Aussenpolitik

Die Bundesversammlung wirkt in internationalen parlamentarischen Versammlungen und Konferenzen mit und pflegt den Kontakt zu ausländischen Parlamenten.

Ständige Delegationen vertreten die Bundesversammlung in folgenden internationalen parlamentarischen Versammlungen:

- Interparlamentarische Union (IPU);
- Parlamentarische Versammlung des Europarates (PV-ER);
- Parlamentarischer Ausschuss der Europäischen Freihandelsassoziation (PA-EFTA);
- Parlamentarische Versammlung der Frankophonie (APF);
- Parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (PV-OSZE);
- Parlamentarische Versammlung des nordatlantischen Verteidigungsbündnisses (PV-NATO).

Zudem haben die Räte 2016 neu eine ständige parlamentarische Delegation zur Teilnahme an Aktivitäten im Rahmen der OECD eingesetzt (PD-OECD). In weitere internationale parlamentarische Institutionen und Konferenzen können Ad-hoc-Delegationen entsandt werden.

Für die Pflege der Beziehungen mit den Parlamenten der Nachbarländer hat die Bundesversammlung ständige Delegationen eingesetzt. Für den Austausch mit den Parlamenten anderer Staaten sind die Aussenpolitischen Kommissionen zuständig.

Eine wichtige Rolle in der parlamentarischen Aussenpolitik kommt zudem den Ratspräsidenten und Ratspräsidentinnen zu. In Begleitung von Parlamentarierdelegationen besuchen sie ihre Amtskollegen und Amtskolleginnen oder empfangen Besuchsdelegationen anderer Parlamente in der Schweiz.

Die ständigen Delegationen in den internationalen parlamentarischen Versammlungen und die PD-OECD erstatten den Räten jährlich schriftlich Bericht über ihre Tätigkeit. Die ständigen Delegationen zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten der Nachbarländer erstatten tun dies mindestens einmal pro Legislaturperiode.

Weitergehende Informationen sind unter folgendem Link zu finden: [Link](#)

Das Register der amtlichen Reisen von Ratsmitgliedern im Ausland

Die Parlamentsdienste führen ein öffentliches Register über die Reisen von Ratsmitgliedern im Ausland, die sie zulasten der Rechnung der Bundesversammlung unternehmen. Das Register enthält die Liste der Reisen, jeweils mit Angabe des verantwortlichen Organs, des Grundes der Reise, des Zielortes und der Namen der teilnehmenden Ratsmitglieder sowie die jährlichen Kosten der Reisen pro Organ.

Register der Amtlichen Reisen von Ratsmitgliedern im Ausland: [Link](#)

Die jährlichen Kosten der Reisen pro Organ werden separat am Ende der Seite aufgeführt.

Historisches zum Register der amtlichen Reisen von Ratsmitgliedern im Ausland

Die Pflicht, ein öffentliches Register über die amtlichen Reisen von Ratsmitgliedern im Ausland zu führen, besteht seit der Wintersession 2019 (Beginn der 51. Legislaturperiode).⁷⁴

⁷⁴ Parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates 16.457, "Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts".

Kapitel IV.7
Die Finanzbeschlüsse

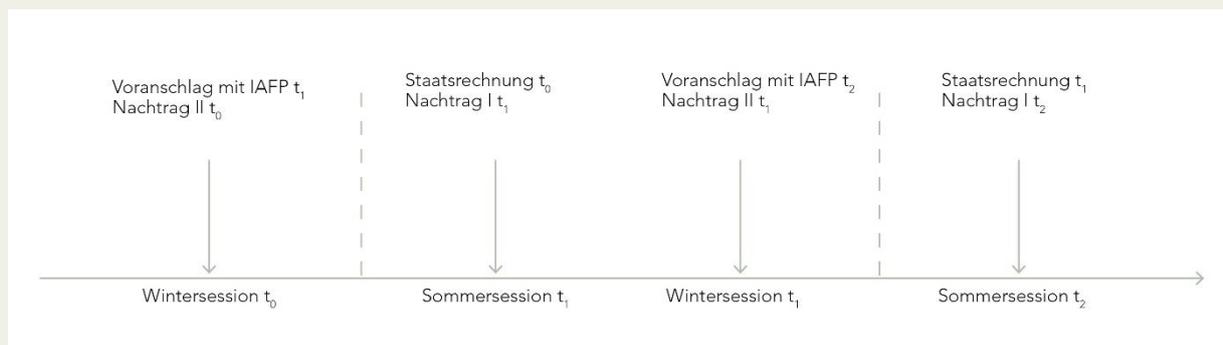
Die Hoheit über die Bundesfinanzen liegt bei der Bundesversammlung. Die Bundesversammlung legt den Voranschlag für das nächste Jahr fest, nimmt Kenntnis vom Finanzplan für die darauffolgenden drei Jahre und nimmt die Staatsrechnung des Vorjahres ab. Ausserdem bewilligt sie Nachtragskredite, Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen.

IV.7.1 Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) und Nachträge

Hintergrundwissen zum Budget

Zum Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan⁷⁵

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung einmal jährlich mit einer Botschaft den Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Dieser gibt für das Budgetjahr (Voranschlag) und die drei darauffolgenden Planjahre (Finanzplan) die geplanten Aufwände und Investitionsausgaben, die geschätzten Erträge und Investitionseinnahmen, die Gesamtausgaben und die geschätzten Gesamteinnahmen des Bundes wieder. Zudem zeigt er für alle Verwaltungseinheiten – die im verwaltungseigenen Bereich seit 2017 mit Globalbudgets geführt werden – die Aufgaben- und Finanzplanung sowie die Leistungsgruppen mit den wichtigsten Zielen, Messgrößen und Sollwerten auf.



Der Entwurf zum Voranschlag mit IAFP wird von den Räten jeweils in der Wintersession des der Budgetperiode vorhergehenden Jahres beraten.

Bundesbeschlüsse

Im Rahmen der Beratungen des Voranschlages mit IAFP erlässt das Parlament einen Bundesbeschluss über den Voranschlag des Bundes und einen Bundesbeschluss über den Finanzplan; bei Bedarf kann es auch einen Bundesbeschluss über Planungsgrößen im Voranschlag verabschieden. Das Parlament erlässt zudem gleichzeitig mit den Beschlüssen über den Voranschlag je einen Bundesbeschluss über die Sonderrechnungen.

- Mit dem **Bundesbeschluss über den Voranschlag des Bundes** beschliesst die Bundesversammlung den jährlichen Voranschlag des Bundes. Mit ihm werden die budgetierten Aufwände und Erträge (Erfolgsrechnung) und die Investitionsausgaben und -einnahmen (Investitionsrechnung), die Ausgaben und Einnahmen (Finanzierungsrechnung) und die mit der Botschaft zum Voranschlag beantragten Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen genehmigt.
- Mit einem allfälligen **Bundesbeschluss über Planungsgrößen im Voranschlag** kann das Parlament sowohl die Inhalte (Ziele, Messgrößen, Sollwerte), als auch die Finanzen (Aufwand, Ertrag, Investitionsausgaben und -einnahmen) jeder Leistungsgruppe sowie die Verwendung der Ressourcen im Globalbudget (Personal-, Beratungs- und IKT-Sachaufwand) jeder Verwaltungseinheit spezifisch ändern. Zudem kann die Bundesversammlung bei Bedarf weitere Rahmenbedingungen der Kreditverwendung festlegen, zum Beispiel den Personalaufwand, den Sach- und Betriebsaufwand (insbesondere für Informatik und Beratung) oder den übrigen Funktionsaufwand im Globalbudget.
- Mit dem **Bundesbeschluss über den Finanzplan** nimmt das Parlament den Finanzplan zur Kenntnis. Die Bundesversammlung hat die Möglichkeit, dem Bundesrat Aufträge für eine Änderung des Finanzplanes zu erteilen. Der Bundesrat erfüllt diese Aufträge in der Regel mit dem Entwurf des Voranschlags für das übernächste Jahr.
- **Bundesbeschlüsse über die Entnahmen aus den Spezialfonds mit Sonderrechnung:** Für den Voranschlag jeder einzelnen Sonderrechnung fällt das Parlament einen eigenständigen Beschluss.

⁷⁵ Die Texte stützen sich teilweise auf Texte von www.efv.admin.ch; weitergehende Informationen sind ebenfalls auf der angegebenen Website zu finden.

Sonderrechnungen sind separat geführte Rechnungen, welche von der Bundesversammlung abgenommen werden müssen. Gegenwärtig werden der Bahninfrastrukturfonds (BIF) und der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) als Sonderrechnung geführt. Für beide erlässt die Bundesversammlung je einen Beschluss.

Verfahren

Bei den einzelnen Beschlüssen kommt folgendes Verfahren zur Anwendung:

- Beim **Bundesbeschluss über den Voranschlag** des Bundes ist Eintreten obligatorisch. Lehnen beide Räte den Voranschlag in der Gesamtabstimmung ab, oder lehnt ihn ein Rat zweimal in der Gesamtabstimmung ab, so gilt dies als Rückweisungsbeschluss an den Bundesrat. Bei Differenzen zwischen den beiden Räten kommt es zum Differenzbereinigungsverfahren. Bestehen nach drei Detailberatungen in jedem Rat Differenzen, wird eine Einigungskonferenz eingesetzt. Diese stellt beiden Räten einen Einigungsantrag, der alle verbleibenden Differenzen gesamthaft bereinigt. Um sicherzustellen, dass ein Beschluss zustande kommt, sieht das Gesetz beim Voranschlag eine besondere Regelung vor: Falls ein Rat den Einigungsantrag verwirft, gilt der Beschluss der dritten Beratung, der den tieferen Betrag vorsieht, als angenommen.
- Bei Verfahren zu einem allfälligen **Bundesbeschluss über Planungsgrößen im Voranschlag** kommen keine Sonderregelungen zur Anwendung.
- Beim **Bundesbeschluss über den Finanzplan** ist Eintreten obligatorisch; es wird keine Gesamtabstimmung durchgeführt. Bestehen nach drei Detailberatungen in jedem Rat noch immer Differenzen, wird eine Einigungskonferenz eingesetzt, die zu jeder Differenz einen Einigungsantrag stellt. Wird ein Antrag abgelehnt, so wird die betreffende Bestimmung gestrichen.
- Bei den **Bundesbeschlüssen über die Entnahmen aus den Spezialfonds mit Sonderrechnung** kommt das gleiche Verfahren zur Anwendung wie beim Bundesbeschluss über den Voranschlag des Bundes.

Finanzbeschlüsse unterstehen nicht dem Referendum; sie werden in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses ge-
kleidet.

Zu den Nachträgen⁷⁶

Im Verlauf des Budgetjahres kann sich zeigen, dass die von den Räten bereits bewilligten Voranschlagskredite bei einzelnen Finanzpositionen nicht ausreichen. Lässt sich ein Aufwand oder eine Investitionsausgabe nicht auf das folgende Jahr verschieben, muss ein Nachtragskredit beantragt werden.

Zu unterscheiden ist zwischen dem ordentlichen und dem dringlichen Nachtragsverfahren.

Ordentliches Nachtragsverfahren

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die ordentlichen Nachtragskredite zweimal jährlich mit einer Botschaft. Diese werden in der Sommersession (Nachtrag I gemeinsam mit der Rechnung des Vorjahres) oder in der Wintersession (Nachtrag II gemeinsam mit dem Budget für das folgende Jahr) behandelt.

Beim einfachen Bundesbeschluss über den Nachtrag zum Voranschlag kommt das gleiche Verfahren zur Anwendung wie beim Bundesbeschluss über den Voranschlag: Eintreten ist somit obligatorisch. Lehnen beide Räte den Nachtrag in der Gesamtabstimmung ab, oder lehnt ihn ein Rat zweimal in der Gesamtabstimmung ab, so gilt dies als Rückweisungsbeschluss an den Bundesrat. Wird eine Einigungskonferenz eingesetzt und ein Rat verwirft deren Einigungsantrag, gilt der Beschluss der dritten Beratung, der den tieferen Betrag vorsieht, als angenommen.

⁷⁶ Die Texte stützen sich teilweise auf Texte von www.efv.admin.ch.

Dringliches Nachtragsverfahren

Kann der Bundesrat für einen Aufwand oder eine Investitionsausgabe, die nicht aufgeschoben werden kann, die Bewilligung des Nachtragskredites durch die Bundesversammlung nicht abwarten, darf er den Kredit mit Zustimmung der Finanzdelegation selbst beschliessen. Solche dringlichen Aufwände und Investitionsausgaben unterbreitet er der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung, und zwar mit dem nächsten Nachtrag zum Voranschlag oder, wenn dies nicht mehr möglich ist, mit der Staatsrechnung in Form einer Kreditüberschreitung. Ein gleichartiges Dringlichkeitsverfahren sieht das Finanzhaushaltsgesetz für Verpflichtungskredite vor: Der Bundesrat kann schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites durch die Bundesversammlung die Ermächtigung erteilen, ein Vorhaben, das nicht aufgeschoben werden kann, in Angriff zu nehmen oder fortzusetzen. Er holt dafür vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation ein und unterbreitet die dringliche Verpflichtung der Bundesversammlung nachträglich zur Genehmigung.

Bei dringlichen Nachtrags- und Verpflichtungskrediten von über 500 Millionen Franken kann für die nachträgliche Genehmigung die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangt werden, die in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session stattfinden muss.

Begriffserläuterungen

"Verpflichtungskredite"

Mit einem Verpflichtungskredit ermächtigt die Bundesversammlung die Bundesverwaltung, für ein bestimmtes Vorhaben oder eine Gruppe gleichartiger Vorhaben bis zum bewilligten Höchstbetrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Ein Verpflichtungskredit ist in der Regel dann einzuholen, wenn ein Vorhaben über das laufende Voranschlagsjahr hinaus Zahlungen zur Folge hat.

Der Verpflichtungskredit ermöglicht zwar, Verpflichtungen einzugehen, nicht aber, Zahlungen auszulösen. Für Zahlungen sind Voranschlagskredite nötig, die jährlich im Budget beantragt und vom Parlament beschlossen werden müssen.

"Zusatzkredit"

Der Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Verpflichtungskredites.

"Zahlungsrahmen"

Der Zahlungsrahmen ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben. Er ist keine Kreditbewilligung. Die erforderlichen Voranschlagskredite müssen jährlich im Voranschlag beantragt und vom Parlament beschlossen werden. Zahlungsrahmen sind in der Regel für Bereiche erforderlich, bei denen Zusicherungen und Zahlungen in das gleiche Jahr fallen und gleichzeitig eine längerfristige Ausgabensteuerung geboten ist.

IV.7.1.1 Voranschlag 2020⁷⁷

Im Rahmen der Wintersession 2020 bewilligte das Parlament mit dem Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag 2020 für das Jahr 2020 Ausgaben von rund 75,3 Milliarden Franken sowie mehrere Verpflichtungskredite (19.041).

Am 16. März 2020 stuft der Bundesrat aufgrund der Covid-19-Pandemie die Situation in der Schweiz als ausserordentliche Lage ein.

Schweizweite vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Ab dem 28.02. galt: Grossveranstaltungen mit mehr als 1000 Personen sind verboten.

Ab dem 13.03. galt: Private und öffentliche Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen sind verboten. In Restaurants, Bars und Diskotheken dürfen sich maximal 50 Personen aufhalten. Die Einreise aus Italien ist eingeschränkt.

Ab dem 17.03. galt: Es ist verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, einschliesslich Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten, durchzuführen.

Alle Läden, Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe sind geschlossen. Lebensmittelläden, Take-aways, Betriebskantinen, Lieferdienste für Mahlzeiten und Apotheken bleiben geöffnet, ebenso Tankstellen, Bahnhöfe, Banken, Poststellen, Hotels, die öffentliche Verwaltung und soziale Einrichtungen.

Geschlossen sind Betriebe, in denen die Abstandsregeln nicht eingehalten werden können, wie Coiffeursalons oder Kosmetikstudios.

An den Schulen, Hochschulen und Ausbildungsstätten darf vor Ort kein Unterricht stattfinden.

Spitäler, Kliniken und Arztpraxen bleiben geöffnet, müssen aber auf nicht dringend angezeigte medizinische Eingriffe und Therapien verzichten.

Beerdigungen sind nur im engen Familienkreis erlaubt.

Die Einreise aus Italien, Deutschland, Österreich und Frankreich ist eingeschränkt.

Ab dem 19.03. galt zudem: Die Einreise in die Schweiz ist nur noch in Ausnahmefällen möglich.

Ab dem 21.03. galt zusätzlich: Ansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum sind verboten.

Vier Tage nach der Ausrufung der ausserordentlichen Lage, am 20. März 2020, verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020 (20.007), mit der er dem Parlament die Zustimmung zu zehn Nachtragskrediten im Umfang von 50,3 Millionen Franken beantragte. Zeitgleich übermittelte er den Finanzkommissionen beider Räte eine Nachmeldung im Umfang von rund 31,7 Milliarden Franken. Der Finanzdelegation wiederum stellte er den Antrag, einen Teil der nachgemeldeten Kredite als dringlich anzuerkennen und einen Vorschuss zu gewähren.

Die Finanzdelegation stimmte dem Vorschuss von 30,7 Milliarden Franken am 23. März 2020 zu.

Die Finanzdelegation bewilligte:

- einen dringlichen Verpflichtungskredit von 20 Milliarden Franken für die finanzielle Abfederung von Liquiditätsengpässen durch Bundesbürgschaften für Darlehen an grundsätzlich solvente kleinere und mittlere Unternehmen, welche unter den Folgen der Massnahmen zur Pandemibekämpfung leiden, sowie
- Nachtragskredite im Wert von 10,7 Milliarden Franken, davon

⁷⁷ Verwendete Quellen: Medienmitteilungen des Bundesrates, der Finanzdelegation sowie die Finanzberichte der EFV.

- 6 Milliarden Franken Bundesbeiträge an die Arbeitslosenversicherung zur Finanzierung der Ausgaben für die Kurzarbeit,
- 4 Milliarden Franken für die Deckung von Erwerbsausfällen, welche aufgrund von Massnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Coronavirus entstehen und für die keine andere Kompensation vorgesehen ist,
- 280 Millionen Franken Soforthilfe zugunsten der Kultur,
- 100 Millionen Franken für Härtefalllösungen im Sportbereich sowie
- 350 Millionen Franken für Beschaffungen von Sanitätsmaterial.

Am 3. April 2020 beantragte der Bundesrat dem Parlament im Rahmen einer zweiten Nachmeldung einen Zusatzkredit von 20 Milliarden Franken zu dem von der Finanzdelegation am 23. März bereits bewilligten Verpflichtungskredit für Covid-19-Solidarbürgschaften von ebenfalls 20 Milliarden Franken. Gleichentags stellte er der Finanzdelegation Antrag, eine erste Tranche von 10 Milliarden Franken als dringlich anzuerkennen und einen Vorschuss zu gewähren. Die Finanzdelegation bewilligte den dringlichen Zusatzkredit am 7. April.

Nur einen Tag später, am 8. April 2020, beantragte der Bundesrat dem Parlament mit einer dritten Nachmeldung weitere Covid-19-Nachtragskredite im Umfang von 2,24 Milliarden Franken. Der Finanzdelegation stellte er den Antrag, eine Tranche von 775 Millionen Franken als dringlich anzuerkennen und einen Vorschuss zu gewähren. Diese Mittel waren für dringende Beschaffungen von Arzneimitteln und Sanitätsmaterial (vor allem Masken und Desinfektionsmittel für die breite Bevölkerung und das Gesundheitswesen) sowie für die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zur schnellen Entwicklung eines Covid-19-Impfstoffes vorgesehen. Am 14. April stimmte die Finanzdelegation auch diesen Vorschüssen zu.

Mit der Zustimmung der Finanzdelegation vom 23. März, 7. und 14. April erhielt der Bundesrat die Erlaubnis, die entsprechenden Verpflichtungen von insgesamt 30 Milliarden Franken einzugehen und die Ausgaben von rund 11,5 Milliarden Franken zu tätigen. Die für die Ausgaben respektive Verpflichtungen nötigen rechtlichen Grundlagen hatte der Bundesrat im Laufe der Monate März und April grösstenteils mittels Erlass von Notverordnungen geschaffen (vgl. Abschnitt IV.4.2).

Hintergrundwissen zu den dringlichen Krediten

Zur Finanzdelegation

Die Finanzdelegation besteht aus je drei Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates, die der Finanzkommission des entsprechenden Rates angehören. Ihr obliegt, neben den dringlichen Kreditbewilligungen die nähere Prüfung und Überwachung des Finanzhaushaltes.

Zur dringlichen Rechtsetzung

Der Bundesrat kann ohne rechtliche Grundlage keine Ausgaben tätigen respektive finanzielle Verpflichtungen eingehen. Fehlt die Rechtsgrundlage, kann der Bundesrat daher nur dann handeln, wenn er, in einer ausserordentlichen Lage, parallel zur Einleitung des dringlichen Nachkreditverfahrens Notrecht setzt.

Historisches zu den dringlichen Krediten

Die Höhe der dringlichen Nachtragskreditbegehren des Bundesrates gingen, so der Bericht der Finanzdelegation von 2020, bis Ende 2019 stetig zurück.⁷⁸

In jüngerer Zeit hatte die Delegation insbesondere folgende dringlichen Kredite von grösserer Tragweite bewilligt:

- Im Nachgang zum "Swissair-Grounding" am 2./3. Oktober 2001 bewilligte die Finanzdelegation im Oktober 2001 Nachtragskredite in der Höhe von 1,2 Milliarden Franken sowie Verpflichtungskredite von insgesamt 1,6 Milliarden Franken (01.067);
- Im Oktober 2008 genehmigte die Finanzdelegation zur Stärkung der Eigenmittelbasis der UBS AG im Lichte der weltweiten Finanzmarktkrise einen Nachtragskredit von 6 Milliarden Franken (08.077).

Die rechtliche Grundlage für die Zahlungen im Rahmen des Swissair-Groundings bildeten die bereits geltenden Artikel 101 und 102 des Luftfahrtgesetzes (SR 748.0). Für die Rekapitalisierung der UBS AG fehlte hingegen eine gesetzliche Grundlage, sodass sie der Bundesrat mittels einer Notverordnung schaffen musste (SR 611.055).

Die Kredite für die Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt wurden vom Parlament in einer eigens hierzu einberufenen ausserordentlichen Session im November 2001 genehmigt, jene für die Rekapitalisierung der UBS AG während der ordentlichen Wintersession 2008.

Im Nachgang beider Krisen wurde das dringliche Nachtragsverfahren im Parlament infrage gestellt (vgl. u. a. 01.3654, 01.462, 08.525, 09.402), jedoch beide Male beibehalten. Mit dem Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen vom 17. Dezember 2010 änderte das Parlament das bisher geltende Gesetz jedoch wie folgt ab (09.402):

- Der Bundesrat wurde fortan verpflichtet, die Zustimmung der Finanzdelegation einzuholen; bis anhin konnte der Bundesrat, wenn er die Zustimmung der Finanzdelegation nicht einholen konnte, die Ausgaben auch ohne deren Zustimmung tätigen.⁷⁹
- Falls die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangt wird, um nachträglich einen dringlichen Nachtrags- oder Zusatzkredit zu genehmigen, der den Betrag von 500 Millionen Franken überschreitet, und dieses Einberufungsbegehren innert einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation eingereicht wird, musste die ausserordentliche Session fortan von Gesetzes wegen in der dritten Kalenderwoche nach Einreichung des Begehrens stattfinden.

Während der ausserordentlichen Session Anfang Mai 2020 bewilligte die Bundesversammlung mit dem Bundesbeschluss zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020 Covid-19-Nachtragskredite im Umfang von rund 16 Milliarden Franken sowie Covid-19-Verpflichtungskredite von rund 41,8 Milliarden Franken (20.007).

Sie bewilligte:

- erstens nachträglich die bereits am 23. März, 7. und 14. April von der Finanzdelegation bewilligten dringlichen Nachtragskredite von 11,5 Milliarden Franken und die dringlichen Verpflichtungskredite von 30 Milliarden Franken;
- zweitens aber auch ordentliche Nachtragskredite von 4,4 Milliarden Franken und ordentliche Verpflichtungskredite von 11,8 Milliarden Franken sowie
- drittens zusätzliche Kredite zur Unterstützung der Kinderkrippen von 65 Millionen Franken und des Tourismus von 40 Millionen Franken.

⁷⁸ Vgl. Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2019 vom 17. März 2020, BBl 2020 9599, insbesondere S. 9612.

⁷⁹ Von diesem Recht hatte der Bundesrat aber äusserst selten Gebrauch gemacht, vgl. hierzu den Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Ständerates und der Nationalrates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2001, BBl 2002 4547, insbesondere S. 4555.

CORONAVIRUS: FINANZIELLE ABFEDERUNGSMASSNAHMEN IM RAHMEN DES NACHTRAG I/2020

In Franken			Bundesrat			Eldg. Räte
			Dringlicher Nachtrag	Ordentlicher Nachtrag	Total	
Total Voranschlagskredite			11 505 321 600	4 409 759 750	15 915 081 350	16 020 081 350
<i>davon ausserordentliche Ausgaben</i>					<i>15 886 481 350</i>	<i>15 991 481 350</i>
Amt	Kredit-Nr.	Kreditbezeichnung				
101 Bundesversammlung	A200.0001	Funktionsaufwand (Globalbudget) Parlamentsdienste		3 700 000	3 700 000	3 700 000
101 Bundesversammlung	A202.0102	Parlament		400 000	400 000	400 000
306 Bundesamt für Kultur	A290.0107	Soforthilfe für Kulturunternehmen	100 000 000		100 000 000	100 000 000
306 Bundesamt für Kultur	A290.0108	Soforthilfe für Kulturschaffende	25 000 000		25 000 000	25 000 000
306 Bundesamt für Kultur	A290.0109	Ausfallentschädigung Kulturunternehmen + -schaffende	145 000 000		145 000 000	145 000 000
306 Bundesamt für Kultur	A290.0111	Kulturvereine im Laienbereich	10 000 000		10 000 000	10 000 000
316 Bundesamt für Gesundheit	A290.0112	Beschaffung Arzneimittel	65 000 000	65 000 000	130 000 000	130 000 000
316 Bundesamt für Gesundheit	A231.0213	Beitrag Gesundheitsschutz und Prävention	10 000 000		10 000 000	10 000 000
318 Bundesamt für Sozialversicherungen	A290.0104	Leistungen Erwerbsersatz	4 000 000 000	1 300 000 000	5 300 000 000	5 300 000 000
318 Bundesamt für Sozialversicherungen	A290.0115	Kinderbetreuung			-	65 000 000
504 Bundesamt für Sport	A290.0103	Finanzhilfen	50 000 000		50 000 000	50 000 000
504 Bundesamt für Sport	A290.0102	Darlehen	50 000 000		50 000 000	50 000 000
506 Bundesamt für Bevölkerungsschutz	A290.0100	Aufgebot Schutzdienstpflichtige		23 375 000	23 375 000	23 375 000
525 Verteidigung	A290.0113	Beschaffung Sanitätsmaterial	1 050 321 600	1 402 784 750	2 453 106 350	2 453 106 350
704 Staatssekretariat für Wirtschaft	A231.0196	Gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften		10 000 000	10 000 000	10 000 000
704 Staatssekretariat für Wirtschaft	A231.0198	Exportförderung		4 500 000	4 500 000	4 500 000
704 Staatssekretariat für Wirtschaft	A290.0105	Bundesbeitrag an die ALV	6 000 000 000		6 000 000 000	6 000 000 000
704 Staatssekretariat für Wirtschaft	A290.0106	Bürgschaften		1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000
704 Staatssekretariat für Wirtschaft	A290.0116	Beitrag Tourismus			-	40 000 000
708 Bundesamt für Landwirtschaft	A231.0231	Beihilfen Viehwirtschaft		3 000 000	3 000 000	3 000 000
708 Bundesamt für Landwirtschaft	A231.0229	Qualitäts- und Absatzförderung		-2 500 000	-2 500 000	-2 500 000
708 Bundesamt für Landwirtschaft	A231.0232	Beihilfen Pflanzenbau		-500 000	-500 000	-500 000
803 Bundesamt für Zivilluftfahrt	A290.0114	Unterstützung flugnahe Betriebe		600 000 000	600 000 000	600 000 000
Total Verpflichtungskredite			30 000 000 000	11 875 000 000	41 875 000 000	41 875 000 000
704 Staatssekretariat für Wirtschaft	V0336.00	Bürgschaften für Unternehmen (Corona - Härtefallhilfe)	30 000 000 000	10 000 000 000	40 000 000 000	40 000 000 000
803 Bundesamt für Zivilluftfahrt	V0338.00	Garantien Luftverkehrsunternehmen		1 275 000 000	1 275 000 000	1 275 000 000
803 Bundesamt für Zivilluftfahrt	V0339.00	Unterstützung flugnahe Betriebe		600 000 000	600 000 000	600 000 000

Auszug aus der Botschaft des Bundesrates zum Nachtrag IIa zum Voranschlag 2020, S. 9

Am 20. Mai 2020 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament mit einer Sonderbotschaft den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2020, mit welchem er weitere elf Nachtragskredite im Umfang von 14,9 Milliarden Franken beantragte (20.042). Davon entfiel der grösste Teil auf einen weiteren ausserordentlichen Beitrag des Bundes an die Arbeitslosenversicherung (14,2 Mia.). Der Bundesrat beantragte dem Parlament zudem zwei Verpflichtungskredite für die Schweizer Beteiligung an den internationalen Bemühungen zur Bewältigung der Pandemie im Umfang von 307 Millionen Franken sowie die Aufstockung der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen "Produktion und Absatz 2018–2021" um 7 Millionen Franken.

Alle Kredite wurden von den Räten im Zuge der Sommersession 2020 bewilligt (20.042).

Damit hatte das Parlament zur Bewältigung der Corona-Pandemie in der ersten Jahreshälfte 2020 für das Jahr 2020 zusätzliche Ausgaben von 31 Milliarden Franken (Nachtragskredite) sowie Bürgschaften und Garantien von 42 Milliarden Franken (Verpflichtungskredite) bewilligt. Der grösste Teil der Nachtragskredite wurde vom Parlament als ausserordentlicher Zahlungsbedarf genehmigt.

Hintergrundwissen zur Schuldenbremse / zum ausserordentlichen Zahlungsbedarf⁸⁰

Die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse soll den Bundeshaushalt vor strukturellen, d. h. andauernden Defiziten bewahren. Ihr Kernstück ist die einfache Regel, dass über einen Konjunkturzyklus hinweg die Ausgaben nicht höher als die Einnahmen sein dürfen.

Der jährlich zulässige Höchstbetrag für die Ausgaben (Ausgabenplafond) entspricht dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen und einem Faktor, mit dem der konjunkturellen Lage Rechnung getragen wird (Konjunkturfaktor). In Phasen der Hochkonjunktur liegt der so definierte Ausgabenplafond unter den Einnahmen. Umgekehrt lässt der Ausgabenplafond in Rezessionen ein Defizit zu. Die Einnahmen und Ausgaben sind damit über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen.

Die eidgenössischen Räte sind sowohl beim Voranschlag wie bei den Nachträgen an die von der Ausgabenregel vorgegebenen Höchstbeträge gebunden. Bei einem ausserordentlichen Zahlungsbedarf – d. h. in aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen – kann der vorgegebene Höchstbetrag jedoch mit der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte erhöht werden (Ausnahmebestimmung). Werden solche ausserordentlichen Ausgaben nicht durch ausserordentliche Einnahmen gedeckt, müssen sie mittelfristig über den ordentlichen Haushalt kompensiert werden.

Die Ausnahmebestimmung der Schuldenbremse kam im Verlauf der Covid-19-Krise mehrmals zur Anwendung. Während der ausserordentlichen Session und der Sommersession wurden Kredite in der Höhe von insgesamt 30,9 Milliarden Franken als ausserordentlicher Zahlungsbedarf beschlossen.

Vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Ab dem 19.06.2020 galt:

Aufhebung der ausserordentlichen Lage; bereits zuvor waren viele Schutzmassnahmen schrittweise aufgehoben worden.

Ab dem 22.06. galt:

Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1000 Personen.

Maskenpflicht bei Kundgebungen.

Schutzkonzepte für Betriebe, Einrichtungen und Veranstaltungen.

Es bestehen weiterhin Einreisebeschränkungen für Nicht-Schengen-Staaten: Einreisen aus Risikoländern sind untersagt.

Ab dem 06.07. galt zudem:

Schweizweite Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr.

Einreisende aus Gebieten mit erhöhtem Ansteckungsrisiko müssen sich in eine zehntägige Quarantäne begeben.

Nach der Aufhebung der ausserordentlichen Lage am 19.06.2020 ergriffen einige Kantone eigene Massnahmen, wie die Ausweispflicht in Clubs, die Maskenpflicht in Läden und zusätzliche Beschränkungen der Anzahl Personen bei Veranstaltungen oder in Betrieben..

Nach der Sommerpause verabschiedete der Bundesrat eine weitere Sonderbotschaft. Mit der Botschaft zum Nachtrag IIb zum Voranschlag 2020 (20.042) beantragte er weitere dreizehn Nachtragskredite im Umfang von rund 770 Millionen Franken. Die Nachträge betrafen diesmal schergewichtig Kosten für Corona-Tests (288,5 Mio.), eine zusätzliche Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (221,3 Mio.) und die Rekapitalisierung von Skyguide (150 Mio.). Der Bundesrat stellte den Räten zudem einen Antrag für einen Verpflichtungskredit von 5,8 Millionen Franken für die Deckung der Lagerkosten und allfälliger Wertverluste der Alcosuisse AG aus dem An- und Verkauf von Ethanol.

⁸⁰ Die Texte stützen sich teilweise auf Texte von www.efv.admin.ch.

Das Parlament genehmigte die bundesrätlichen Kreditbegehren in der ersten Woche der Herbstsession 2020.

Vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Ab 1. Oktober sind Grossveranstaltungen wieder möglich

Theater Konzerte Kongresse Religiöse Feiern Sportanlässe

✓ Für Anlässe mit mehr als 1000 Personen braucht es eine Bewilligung des Kantons. Voraussetzungen:

Schutzkonzept Epidemiologische Lage Funktionierendes Contact Tracing Nur Sitzplätze (Ausnahmen möglich)

🏆 Schweizweit einheitliche Regeln für Fussball- und Eishockey-Profiligen

- Nur Sitzplätze
- Maskenpflicht
- Konsumation nur sitzend
- Regelverstos wird geahndet
- Keine Platzkontingente für Gästefans
- Maximal 2/3 der Sitzplätze besetzt (Hallen und Freiluftstadion)

Schweizerische Eidgenossenschaft, Confederation suisse, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra

Bund verstärkt Massnahmen gegen das Coronavirus

Ab 19. Oktober gilt neu schweizweit:

Ausgeweitete Maskentragpflicht
Maskentragpflicht in öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Innenräumen.

Versammlungen und Veranstaltungen
Spontane Ansammlungen von mehr als 15 Personen im öffentlichen Raum sind verboten.

Sitzpflicht in Gastbetrieben
In Restaurants, Bars, Clubs und Tanzlokalen dürfen Essen und Getränke nur sitzend konsumiert werden (drinnen und draussen).

Homeoffice-Empfehlung
Verbindliche Empfehlung, wenn möglich von zuhause aus zu arbeiten.

Weiterhin gilt:
Mindestabstand von 1,5 Metern einhalten
Regelmässig und gründlich Hände waschen

Schweizerische Eidgenossenschaft, Confederation suisse, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra

Bund verstärkt Massnahmen gegen das Coronavirus

Ab 29. Oktober gilt schweizweit:

Verbot von Veranstaltungen und Versammlungen
Nicht mehr als 10 Personen im Freundes- und Familienkreis
Keine Veranstaltungen mit mehr als 50 Personen
Keine Ansammlungen von mehr als 15 Personen im öffentlichen Raum (seit 19.10.)

Regeln für Sport und Kultur
Verbot sportlicher und kultureller Aktivitäten mit mehr als 15 Personen. Ausnahmen: Trainings und Proben von unter 16-Jährigen und im Profi-Bereich. Strengere Regeln für Kontaktsport und Chöre.

Schlussung von Tanzlokalen und Discos
Höchstens 4 Personen pro Tisch

Regeln für Bars und Restaurants
Sperstunde von 23 bis 6 Uhr
Weiterhin: Sitzpflicht und Kontaktdaten erheben

Ausgedehnte Maskenpflicht
Neu (zusätzlich zu ÖV, Haltestellen und öffentlich zugänglichen Innenräumen):
In Schulen ab Sekundarstufe II
Bei der Arbeit drinnen (ausser am Arbeitsplatz, sofern Abstand eingehalten wird)

Fernunterricht an Hochschulen (ab 2.11.)

Ausnahmen: Kinder unter 12 Jahren und Personen mit ärztlichem Attest
Im Aussenbereich von Restaurants, Läden u.ä. sowie in belebten Fussgängerzonen
Im öffentlichen Raum, wenn Abstandhalten nicht möglich ist

Achtung: In bestimmten Kantonen gelten strengere Regeln.

Weiterhin gilt:
Kontakte reduzieren
Wenn möglich Homeoffice
Handhygiene beachten
Abstand halten

Schweizerische Eidgenossenschaft, Confederation suisse, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra, Confederaziun Svizra

Am 25. September 2020 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament schliesslich die Botschaft zum Nachtrag II (20.042), mit welcher er zehn weitere Nachtragskredite im Umfang von 98,2 Millionen Franken beantragte.

Diese betrafen vor allem die Bundesbeiträge an die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV (53 Mio. und 25 Mio.); sie beinhalteten keine Corona-Massnahmen. Zusätzlich zu den Nachtragskrediten beantragte der Bundesrat einen Verpflichtungskredit für die Beschaffung von Arzneimitteln zur Behandlung von Corona-Patientinnen und -Patienten von 30 Millionen Franken. Die Räte bewilligen die vom Bundesrat beantragten Kredite zu Beginn der Wintersession 2020.

Damit hatte das Parlament im Laufe von 2020 für das Jahr 2020 Nachtragskredite im Umfang von insgesamt 31,8 Milliarden Franken genehmigt, wobei 11,5 Milliarden Franken von der Finanzdelegation im Voraus als Vorschuss bewilligt worden waren.⁸¹

IV.7.1.2 Übergangsvoranschlag 2021

Besorgt, dass die Bundesversammlung den Voranschlag 2021 bis Ende 2020 nicht zu Ende beraten kann, beschloss die Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) am 12. November 2020 die Grundlage für ein Notbudget auszuarbeiten (20.481). Die Schwesterkommission stimmte diesem Vorhaben am 17. November 2020 zu.

Die FK-N arbeitete in der Folge den "Entwurf zum Bundesbeschluss zu einem Übergangsvoranschlag bis zur Verabschiedung des Voranschlags 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024" aus, der sodann von den Räten zu Beginn der Wintersession 2020 verabschiedet wurde.

Der Bundesbeschluss hielt in Artikel 2 fest, dass die Bundesbeschlüsse Ia (Bundeshaushalt), III (Bahninfrastrukturfonds) und IV (Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds) die Grundlage für den befristeten Übergangsvoranschlag bilden sollen. Artikel 3 regelte die Kreditanteile, die mit dem Übergangsvoranschlag vorläufig bewilligt wurden; die Kreditanteile berücksichtigen die Tatsache, dass die Ausgaben fallweise früh im Jahr getätigt werden müssen. Artikel 4 wiederum hielt das Vorgehen fest, das angewendet werden sollte, wenn die mit dem Übergangsvoranschlag bewilligten Kredite nicht ausreichen würden. In diesem Fall hätte der Bundesrat bei der Finanzdelegation dringliche Nachträge nach den Artikeln 28 und 34 des Finanzhaushaltgesetzes beantragen und damit das bestehende Verfahren nutzen sollen.

Da die Bundesversammlung den Voranschlag 2021 im Rahmen der Wintersession zu Ende beraten konnte, trat der Bundesbeschluss jedoch nicht in Kraft.

Hintergrundwissen zur verspäteten Festlegung des Budgets

Was gilt, wenn die Räte den Voranschlag nicht vor Beginn des Haushaltsjahres bewilligen, ist auf Bundesebene – anders als in vielen Kantonen – nicht geregelt.

⁸¹ Zu den 2020 effektiv getätigten Ausgaben (und einem detaillierten Überblick die bewilligten Kredite) vgl. den Abschnitt über die Staatsrechnungen.

Historisches zur verspäteten Festlegung des Budgets

In der Geschichte des Bundesstaates wurde der Voranschlag bisher siebenmal verspätet festgelegt:

- Die Voranschläge 1872 und 1874 konnten infolge der Verfassungsrevision nicht rechtzeitig verabschiedet werden. Der Bundesrat wurde vom Parlament trotzdem angewiesen, sich bei seiner Amtsführung vorläufig an den vorgelegten Voranschlagsentwurf zu halten.
- Wegen der veränderten Verhältnisse der Nachkriegszeit konnten auch die Voranschläge 1919, 1921, 1922 und 1926 nicht rechtzeitig beraten werden. Diesmal erhielt der Bundesrat die Anweisung, sich vorläufig an die Ansätze des jeweils vorangegangenen Voranschlags zu halten.
- Ende 1974 ermächtigte die Bundesversammlung den Bundesrat, den bereits verabschiedeten Voranschlag für 1975 nur provisorisch und teilweise in Kraft zu setzen, da die für 1975 budgetierten Mehreinnahmen in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974 keine Zustimmung gefunden hatten.⁸²

IV.7.1.3 Voranschlag 2021⁸³

Am 19. August 2020 verabschiedete der Bundesrat den Entwurf zum Voranschlag 2021 (20.041). Mit diesem beantragte er dem Parlament für das Jahr 2021 Ausgaben von insgesamt 76,8 Milliarden Franken, wobei 1,6 Milliarden für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie gedacht waren.

In den darauffolgenden Wochen beschlossen Bundesrat und Parlament verschiedene Massnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie, welche im Voranschlag 2021 einen Mehrbedarf zur Folge hatten. Der Bundesrat verabschiedete daher zuhanden des Parlamentes am 25. September, 11. November und 18. November 2020 entsprechende Nachmeldung. Damit beliefen sich die vom Bundesrat beantragten Ausgaben zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie im Jahr 2021 neu auf rund 4,7 Milliarden Franken.

Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Voranschlag 2021 (Botschaft)

– Deckung von Ausfällen bei Covid-Bürgschaften	1000	Mio.
– Covid-Test	289	Mio.
– Darlehen an Profiligen (bzw. ggfs. Profiklubs, Sport)	175	Mio.
– A-fonds-perdu-Beiträge Sport	100	Mio.
– Medienförderung	17.5	Mio.

Nachmeldungen I, II und III

– Massnahmen zur Entschädigung Erwerbsausfall	2200	Mio.
– Öffentlicher Verkehr	514	Mio.
– Finanzielle Stabilisierung Skyguide	250	Mio.
– Massnahmen im Kulturbereich	130	Mio.
– Härtefallentschädigung Geschäftsvermieter	20	Mio.
– Arzneimittel	33	Mio.
– Exportförderung	2.6	Mio.
– Lagerhaltung Ethanol	0.5	Mio.

Der Bundesrat beantragte dem Parlament zudem einen Verpflichtungskredit für die Härtefallmassnahmen für Unternehmen von 680 Millionen Franken.

⁸² Koller, Heinrich: Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, Basel: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, 1982, S. 362.

⁸³ Verwendete Quellen: Medienmitteilungen des Bundesrates, der Finanzdelegation sowie die Finanzberichte der EFV.

Während der Wintersession 2020 beschlossen die Räte, die Ausgaben von 680 Millionen Franken für die Härtefallmassnahmen für Unternehmen in den Voranschlag 2021 aufzunehmen, sodass sie auf Antrag der Kantone bereits ab dem 1. Januar 2021 ausbezahlt werden konnten. Da der Entwurf für ein Covid-19-Geschäftsmietegesetz scheiterte (20.076), wurde die Härtefallentschädigung für Vermieter (Geschäftsmieten) von 20 Millionen Franken hingegen aus der Vorlage gestrichen. In den übrigen Covid-19-bezogenen Punkten folgten die Räte bereits in den ersten zwei Sessionswochen den Anträgen des Bundesrates.

Vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Bund verstärkt Massnahmen gegen das Coronavirus 11.12.2020

Ab 12. Dezember gilt neu schweizweit:

- Geschlossen Ab 19 Uhr:** Restaurants und Bars
- Ab 19 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen:** Museen und Bibliotheken
- Läden und Märkte**
- Freizeit- und Sporteinrichtungen**

Ausnahmen für Kantone mit guter epidemiologischer Lage möglich

- Verbot von Veranstaltungen**
Ausnahmen: Eheschliessung, Beerdigungen, politische Kundgebungen, Versammlungen der Legislative
- Maximal 5 Personen bei Sport und Kultur**
Keine sportlichen und kulturellen Aktivitäten mit mehr als 5 Personen; Ausnahmen für Kinder- und Jugendliche, Profisport und -kultur stattdessen

Weiterhin gilt:

- Ausgedehnte Maskenpflicht
- 15 Treffen im öffentlichen Raum mit max. 15 Personen
- Private Treffen mit max. 10 Personen
- Regeln für Restaurants
- Discos und Tanzlokale geschlossen
- Zwei-Haushalte-Regel (Empfehlung)
- Fernunterricht an Hochschulen
- Regeln für Skigebiete
- Homeoffice (Empfehlung)
- Beschränkte Anzahl Kunden in Läden
- Gemeinsamer Gesang nur in Familie und Schule

In bestimmten Kantonen gelten strengere Regeln

kontakte reduzieren, Handhygiene beachten, Abstand halten, Maske tragen

www.scb.admin.ch

Am 11. Dezember 2020 beschloss der Bundesrat, die Massnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus zu verstärken und schlug dem Parlament vor, das Härtefallprogramm um weitere 1500 Millionen Franken aufzustocken. Davon sollten 750 Millionen Franken gemeinsam von Bund und Kantonen getragen werden, wobei die Kantone 33 Prozent beisteuern sollten. 750 Millionen Franken sollte der Bund nötigenfalls als Zusatzbeiträge an die kantonalen Härtefallmassnahmen einschliessen können, ohne dass die Kantone sich finanziell beteiligen müssten.

Die Räte stimmten diesem Antrag in der dritten Sessionswoche zu und bewilligten so für die Härtefallmassnahmen einen Voranschlagskredit sowie einen Verpflichtungskredit von insgesamt 1,9 Milliarden Franken.

Mit dem Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag für das Jahr 2021 vom 16. Dezember 2020 genehmigte das Parlament für das Jahr 2021 schliesslich Ausgaben von insgesamt 81,9 Milliarden Franken. Die für das Jahr 2021 genehmigten Covid-19-Ausgaben beliefen sich auf insgesamt 6,6 Milliarden Franken, wobei 4,1 Milliarden Franken vom Parlament als ausserordentlicher Zahlungsbedarf bewilligt wurden.

COVID-19: AUSWIRKUNGEN AUF DIE AUSGABEN (NACH AUFGABENGEBIETEN)

CHF	Voranschlag 2021 BRB v. 19.08.20	Nachmeldungen BR / Änderungen Eidg. Räte	Voranschlag 2021 BB v. 16.12.20
Ausgaben nach Aufgabengebieten	1 581 300 000	5 062 665 000	6 643 965 000
Soziale Wohlfahrt	-	2 200 000 000	2 200 000 000
Erwerbsersatz	-	2 200 000 000	2 200 000 000
Verkehr	-	764 100 000	764 100 000
Öffentlicher Verkehr	-	514 100 000	514 100 000
Luftfahrt	-	250 000 000	250 000 000
Übrige Aufgabengebiete	1 581 300 000	2 098 565 000	3 679 865 000
Kultur und Freizeit	292 500 000	130 000 000	422 500 000
Kultur	-	130 000 000	130 000 000
Sport	275 000 000	-	275 000 000
Medien	17 500 000	-	17 500 000
Gesundheit	288 800 000	33 000 000	321 800 000
Sanitätsmaterial	288 800 000	-	288 800 000
Arzneimittel	-	33 000 000	33 000 000
Wirtschaft	1 000 000 000	1 935 565 000	2 935 565 000
Bürgschaften für Überbrückungskredite	1 000 000 000	-	1 000 000 000
Kantonale Härtefallmassnahmen für Unternehmen	-	1 932 500 000	1 932 500 000
Ethanol	-	465 000	465 000
Exportförderung	-	2 600 000	2 600 000

Auszug EFV-Bundesbeschlüsse 2021

Vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Bund verstärkt Massnahmen gegen das Coronavirus 18.12.2020

Ab 22. Dezember gilt neu schweizweit:

- Geschlossen:**
 - Museen
 - Zoo- und botanische Gärten
 - Restaurants und Bars
 - Sportbetriebe und -anlagen
 - Weitere Freizeit- und Unterhaltungsbetriebe
- Weniger Kundinnen und Kunden in Läden**
Strengere Kapazitätsbeschränkung weiterhin geschlossen ab 18 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen.
- Dringende Empfehlung: Bleiben Sie zu Hause**
Kontakte auf Minimum reduzieren; verzichten Sie auf nicht notwendige Reisen und Ausflüge.

Weiterhin gilt:

- Ausgedehnte Maskenpflicht
- Gemeinsamer Besuch nur in Familie und Schule
- Private Treffen mit max. 10 Personen
- Verbot von Veranstaltungen
- Homeoffice (Empfehlung)
- Treffen im öffentlichen Raum mit max. 15 Personen
- Discos und Tanzlokale geschlossen
- Zwei-Haushalte-Regel (Empfehlung)
- Max. 5 Personen bei Sport und Kultur
- Regeln für Skigebiete
- R_{kt} Kantone können bei guter Lage Schliessungen lockern
- 16 Ausnahmen für unter 16-Jährige (Sport/Kultur)
- Fernunterricht an Hochschulen

Kontakte reduzieren
Maske tragen

Handhygiene beachten
Abstand halten

Bund verstärkt Massnahmen gegen das Coronavirus 13.01.2021

Ab 18. Januar gilt neu schweizweit:

- Geschlossen: Läden mit Waren des nicht-täglichen Bedarfs**
Bisherige Beschränkung der Öffnungszeiten aufgehoben (täglicher Bedarf)
- Schutz besonders gefährdeter Personen
Recht auf Homeoffice, gleichwertigen Schutz oder Beurlaubung
- Private Treffen mit maximal 5 Personen
Empfehlung: aus maximal 2 Haushalten
- Homeoffice-Pflicht
Wo möglich und mit verhältnismässigem Aufwand umsetzbar
- Treffen im öffentlichen Raum mit maximal 5 Personen
- Maskenpflicht am Arbeitsplatz
Wenn mehr als eine Person im Raum

Weiterhin gilt:

- Maximal 5 Personen bei Sport und Kultur
- Fernunterricht an Hochschulen
- Geschlossen:
 - Restaurants und Bars
 - Discos und Tanzlokale
 - Sportanlagen
 - Freizeiteinrichtungen
- Ausnahmen für unter 16-Jährige (Sport/Kultur)
- Gemeinsamer Besuch nur in Familie und Schule
- Ausgedehnte Maskenpflicht
- Bleiben Sie zu Hause (Empfehlung)
- Verbot von Veranstaltungen
- Regeln für Skigebiete

Kontakte reduzieren
Maske tragen

Handhygiene beachten
Abstand halten

Angesichts der im Januar 2021 vom Bundesrat beschlossenen Schutzmassnahmen waren zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen zusätzliche Ausgaben nötig. Mit einem Nachtrag Ia (21.007) beantragte der Bundesrat daher acht Nachtragskredite im Umfang von 14,3 Milliarden Franken. Sie entfielen grösstenteils auf die Härtefallmassnahmen für Unternehmen (6,3 Mrd.), die Kurzarbeitsentschädigung (6 Mrd.), die Kosten für Corona-Tests (989,8 Mio.) sowie den Erwerbbersatz (940 Mio.). Die Nachträge wurden grösstenteils als ausserordentlicher Zahlungsbedarf beantragt.

Die Räte bewilligten im Laufe der Frühjahrssession 2021 neben den vom Bundesrat beantragten Nachtragskrediten einen Kredit von 50 Millionen Franken für den Nachwuchs- und Breitensport. Damit wurden vom Parlament für das Jahr 2021 zusätzliche Ausgaben von insgesamt 14,4 Milliarden Franken bewilligt, 13,2 Milliarden Franken als ausserordentlichen Zahlungsbedarf.

Voranschlag 2021. Nachtrag I

In Franken	Bewilligte Mittel	Kompensation
Total	14 375 488 100	–
davon ausserordentliche Ausgaben	13 207 500 000	–
316 Bundesamt für Gesundheit		
A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget)	84 865 100	
A231.0213 Beitrag Gesundheitsschutz und Prävention	18 143 000	
A231.0410 Covid: Bundesfinanzierung SARS-CoV-2-Tests	989 800 000	
317 Bundesamt für Statistik		
A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget)	5 180 000	
318 Bundesamt für Sozialversicherungen		
A231.0426 Covid: Kinderbetreuung	20 000 000	
A290.0104 Covid: Leistungen Erwerbbersatz	940 000 000	
504 Bundesamt für Sport		
A231.0412 Covid: Finanzhilfen	50 000 000	
704 Staatssekretariat für Wirtschaft		
A290.0105 Covid: Bundesbeitrag an die ALV	6 000 000 000	
A290.0132 Covid: Kantonale Härtefallmassnahmen für Unternehmen	6 267 500 000	

Die für das Jahr 2021 für die Bewältigung der Corona-Krise genehmigten Ausgaben beliefen sich somit neu auf insgesamt 21 Milliarden Franken. Davon entfielen rund 17 Milliarden Franken auf den ausserordentlichen Haushalt.

Vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Bund lockert Massnahmen gegen das Coronavirus 24.02.2021

1. Lockerungsschritt – ab 1. März gilt neu schweizweit:

- Wieder geöffnet:**
 - Alle Läden
 - Museen sowie Lesesäle von Bibliotheken und Archiven
 - Freizeitbetriebe (ausser)
 - Sportanlagen (ausser)
- 15 Treffen draussen mit maximal 15 Personen:** Gilt für Treffen im Familien- und Freundeskreis, Ansammlungen im öffentlichen Raum sowie für sportliche und kulturelle Aktivitäten.
- 20 Weitgehende Lockerung bei Sport und Kultur für unter 20-Jährige:** Bis und mit Jahrgang 2001.

Weiterhin gilt:

- Privats Treffen drinnen mit maximal 5 Personen
- Verbot von Veranstaltungen
- Regeln für Skigebiete
- Geschlossen: Restaurants und Bars, Discos und Tanzclubs, Kulturbetriebe (drinnen), Sportanlagen (drinnen), Freizeitbetriebe (drinnen)
- Homeoffice-Pflicht
- Fernunterricht an Hochschulen
- Ausgedehnte Maskenpflicht
- Singen nur im Familienkreis (Ausnahme: unter 20-Jährige)
- Kontakte reduzieren
- Handhygiene beachten
- Masken tragen
- Abstand halten

Am 31. März 2021 beantragte der Bundesrat dem Parlament mit seiner Botschaft zum Nachtrag I (21.007) elf Nachtragskredite im Umfang von 2,6 Milliarden Franken. Vier dieser Kredite betrafen Massnahmen für die Bewältigung der Covid-19-Krise (2,5 Mrd.). Die neu beantragten Covid-19-Ausgaben entfielen vor allem auf die Corona-Tests (2,4 Mrd.), welche neu über den ausserordentlichen Haushalt finanziert werden sollten.

Vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Massnahmen des Bundes gegen das Coronavirus 19.03.2021
 Nächster Entscheid voraussichtlich am 14. April

Ab 22. März gilt neu:

- Treffen drinnen mit maximal 10 Personen**
 Empfehlung: Kontakte reduzieren; möglichst wenig Haushalte zusammen.
- Empfehlung: Lassen Sie sich testen!**
 Bei Symptomen und vor Treffen. Auch Schnelltests für Personen ohne Symptome sind gratis.

Weiterhin gilt:

- Geschlossen:** Restaurants und Bars, Discos und Tanzlokale, Kulturbetriebe (drinnen).
 Ausnahmen: Museen, Bibliotheken, Sportanlagen (drinnen), Freizeitbetriebe (drinnen).
- Verbot von Veranstaltungen**
- Homeoffice-Pflicht**
- Regeln für Skigebiete**
- Ausgedehnte Maskenpflicht**
- Verbot von Sport mit Körperkontakt**
- Singen nur im Familienkreis (Ausnahme: unter 20-Jährige)**
- Treffen draussen mit maximal 15 Personen**
- Fernunterricht an Hochschulen**
- 20 Ausnahmen bei Sport und Kultur für unter 20-Jährige**

Abstand halten **Handhygiene beachten** **Maske tragen**

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat, Bundeskanzlei, Bundesversammlung, Bundesrat, Bundeskanzlei, Bundesversammlung, Bundesrat, Bundeskanzlei, Bundesversammlung

Bund lockert Massnahmen gegen das Coronavirus 14.04.2021

Ab 19. April gilt neu:

- Wieder geöffnet:** Restaurants und Bars draussen, Freizeit- und Kulturbetriebe (auch drinnen), Sportanlagen (auch drinnen).
- Veranstaltungen wieder möglich**
 Generell maximal 15 Personen
 Mit Publikum drinnen: Maximal 50 Personen resp. 1/3 der Kapazität
 Mit Publikum draussen: Maximal 100 Personen resp. 1/3 der Kapazität
- Präsenzunterricht an Hochschulen wieder möglich**
 Maximal 50 Personen. Gilt für Hochschulen und Erwachsenenbildung.
- Wettkämpfe im Amateursport mit maximal 15 Personen**
 Gilt nur für Sportarten ohne Körperkontakt.

Weiterhin gilt:

- Private Treffen drinnen mit maximal 10 Personen**
- Homeoffice-Pflicht**
- Regeln für Sport und Kultur (mit Ausnahmen für unter 20-Jährige)**
- Geschlossen: Restaurants und Bars (drinnen), Discos, Tanzlokale, Wellness-/Freizeitbäder (drinnen)**
- Ausgedehnte Maskenpflicht**
- Empfehlung: Lassen Sie sich testen!**

Basismassnahmen bleiben wichtig!

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat, Bundeskanzlei, Bundesversammlung, Bundesrat, Bundeskanzlei, Bundesversammlung, Bundesrat, Bundeskanzlei, Bundesversammlung

Am 14. und 29. April 2021 überwies der Bundesrat dem Parlament noch zwei Nachmeldungen zum Nachtrag I im Umfang von 614 Millionen Franken. Die Nachmeldungen umfassten vier Massnahmen:

1. Beitrag an die globale Initiative "Access to Covid-19 Tools Accelerator" (ACT-A) (226 Mio.): Der Bundesrat beabsichtigte, die Initiative ACT-A der EU-Kommission und der G20 mit insgesamt 300 Millionen Franken zu unterstützen.
2. Arzneimittel (150 Mio.): 100 Millionen Franken für die Beschaffung von Arzneimitteln gegen Covid-19 und 50 Millionen Franken für Investitionen in die Herstellung und Entwicklung von Covid-19-relevanten Arzneimitteln (inkl. Impfstoffen),
3. Massnahmen im Kulturbereich (148 Mio.): Die längere Dauer der gesundheitspolitischen Einschränkungen führte im Kulturbereich für den Bund 2021 zu einem finanziellen Mehrbedarf von 148 Millionen Franken.
4. Schutzschirm Eventbranche (90 Mio.): Bund und Kantone beteiligten sich mit je maximal 150 Millionen Franken an ungedeckten Kosten von Publikumsanlässen mit überkantonaler Bedeutung. Im Jahr 2021

würde, so die Schätzungen, für den Bund und die Kantone Kosten von je 90 Millionen Franken anfallen, wenn die abgesicherten Veranstaltungen abgesagt oder verschoben werden mussten.

Mit der Nachmeldung vom 14. April 2021 stellte der Bundesrat der Finanzdelegation den Antrag, einen Teil der beantragten Kredite bereits im laufenden Monat freizugeben:

- Ein Vorschuss von 60 Millionen Franken betraf den Kredit für die Beschaffung von Arzneimitteln gegen Covid-19 (Kombinationen von monoklonalen Antikörpern) und von Impfleistungen. Diese Behandlungen waren für Personen gedacht, die aus verschiedenen Gründen nicht geimpft werden konnten oder bei denen sich die Impfung als unzureichend erwies.
- Ein zweiter Vorschuss von 30 Millionen Franken betraf den Kredit für die Herstellung und Entwicklung von Arzneimitteln gegen Covid-19.

Die Finanzdelegation stimmte den vom Bundesrat beantragten Vorschüssen am 26. April 2021 zu.

Am 18. Mai überwies der Bundesrat noch eine dritte Nachmeldung. Mit dieser beantragte er eine Erhöhung des bereits bestehenden Verpflichtungskredites zur Beschaffung von Sanitätsmaterial um 600 Millionen Franken.

Während der Sommersession 2021 stimmten die Räte den Anträgen des Bundesrates im Umfang von rund 3,1 Milliarden Franken zu und bewilligten damit nachträglich auch den von der Finanzdelegation am 26. April 2021 bewilligten Vorschuss von 90 Millionen Franken.

Vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Bund lockert Massnahmen gegen das Coronavirus 26.05.2021

Am 31. Mai beginnt die Stabilisierungsphase. Neu gilt:

- Wieder geöffnet:**
 - Restaurants und Bars
 - Wellness und Thermalbäder
- Lockerung für private Treffen**
 - Draussen: maximal 50 Personen
 - Draussen: maximal 30 Personen
- Lockerungen bei Veranstaltungen**
 - Generell maximal 50 Personen
 - Mit Publikum (Kultur- und Sportveranstaltungen), Gottesdienste
 - Draussen: maximal 100 Personen resp. % der Kapazität
 - Draussen: maximal 300 Personen resp. % der Kapazität
- Lockerungen bei Sport und Kultur**
 - Maximal 50 Personen bei Amateursport und Laienkultur. Wettkämpfe mit Publikum wieder möglich.
 - Präsenzunterricht ohne Kapazitätsbeschränkung
 - Voraussetzung: Genehmigtes Testkonzept. Gilt für Hochschulen und Erwachsenenbildung.
- Keine Quarantäne mehr für Geimpfte**
 - Gilt für Kontakt- und Reisequarantäne.
 - Lockerung der Homeoffice-Pflicht
 - Pflicht wird für Betriebe, die regelmässig testen, in Empfehlung umgewandelt.

Weiterhin gilt:

- Geschlossen: Discos und Tanzlokale
- Verbot von Grossveranstaltungen (ausser Pilotevents)
- Empfehlung: Testen Sie sich!

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun Svizra
Confederaziun Svizra

Bund lockert Massnahmen gegen das Coronavirus 23.06.2021

Ab 26. Juni gilt neu:

- Disco und Tanzlokale** geöffnet
- Wasserparks** geöffnet
- Homeoffice** empfohlen statt Pflicht
- Covid-Zertifikat**
 Obligatorisch: Discos, Tanzlokale und Grossveranstaltungen
 Freiwillig: kleinere Veranstaltungen, Sport-, Kultur- und Freizeitbetriebe, Restaurants

Veranstaltungen

- Mit Zertifikat**
Keine Einschränkung
- Ohne Zertifikat, mit Sitzpflicht**
Maximal 1000 Personen
- Ohne Zertifikat, ohne Sitzpflicht**
 Draussen: maximal 500 Personen
 Drinnen: maximal 250 Personen

Maskenpflicht

- Draussen** aufgehoben
- An Arbeitsplatz** gelockert (Arbeitgeber entscheidet)
- An Mittelschulen und Berufsschulen** gelockert (Kantone entscheiden)

Restaurants

- Draussen:** keine Einschränkung
- Drinnen:** Kontaktlösen einer Person pro Gruppe

Sport und Kultur

- Draussen:** keine Einschränkung
- Drinnen:** Kontaktlösen
Chorauftritte auch drinnen erlaubt

Weiterhin gilt:

- Maskenpflicht im Innen:** Restaurants, Detailhandel, ÖV und Veranstaltungen ohne Covid-Zertifikat
- Private Treffen** mit maximal 30 Personen (draussen: 50)
- Empfehlung:** Lassen Sie sich impfen

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun Svizra
Schweizer Eidgenossenschaft

Bundesrat
Conseil Fédéral
Consiglio Federale
Federal Council

Am 18. August 2021 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament mit einer Sonderbotschaft den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2021 mit neuen Ausgaben im Umfang von 411 Millionen Franken, davon 164 Millionen Franken zur Bewältigung der Corona-Pandemie (21.042).

CORONAVIRUS: BISHER BEWILLIGTE UND BEANTRAGTE MASSNAHMEN 2021

in Franken			Bisher bewilligte Mittel 2021	Nachtrag IIa/2021 beantragt	Total Corona Massnahmen
Total Voranschlagskredite*			24 372 193 146	163 573 000	24 535 766 146
davon ausserordentliche Ausgaben (A290.0xxx)			21 030 686 000	-	21 030 686 000
Amt	Kredit-Nr.	Kreditbezeichnung			
202	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten	A231.0432 Covid: Beitrag an ACT-A**	300 000 000	-	300 000 000
306	Bundesamt für Kultur	A231.0417 Covid: Leistungsvereinbarungen Kultur Kantone	240 000 000	-	240 000 000
306	Bundesamt für Kultur	A231.0418 Covid: Soforthilfe für Kulturschaffende	20 000 000	-	20 000 000
306	Bundesamt für Kultur	A231.0419 Covid: Kulturvereine im Laienbereich	18 000 000	-	18 000 000
306	Bundesamt für Kultur	A290.0131 Covid: Leistungsvereinbarungen Kultur Kantone	31 286 000	-	31 286 000
316	Bundesamt für Gesundheit	A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget)	84 865 100	37 446 000	122 311 100
316	Bundesamt für Gesundheit	A231.0213 Beitrag Gesundheitsschutz und Prävention	18 143 000	4 977 000	23 120 000
316	Bundesamt für Gesundheit	A231.0421 Covid: Beschaffung Arzneimittel und Impfleistungen	133 000 000	-	133 000 000
316	Bundesamt für Gesundheit	A231.0429 Covid: Anschubfinanzierung repetitive Testung	64 000 000	-	64 000 000
316	Bundesamt für Gesundheit	A231.0431 Covid: Beiträge an Herstellung/Entwicklung von Arzneimitteln	50 000 000	-	50 000 000
316	Bundesamt für Gesundheit	A290.0130 Covid: Bundesfinanzierung SARS-CoV-2-Tests	2 432 600 000	-	2 432 600 000
317	Bundesamt für Statistik	A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget)	5 180 000	7 150 000	12 330 000
318	Bundesamt für Sozialversicherungen	A231.0426 Covid: Kinderbetreuung	20 000 000	-	20 000 000
318	Bundesamt für Sozialversicherungen	A290.0104 Covid: Leistungen Erwerbsersatz	3 140 000 000	-	3 140 000 000
420	Staatssekretariat für Migration	A202.0156 Bundesasylzentren (BAZ): Betriebsausgaben	-	12 000 000	12 000 000
504	Bundesamt für Sport	A231.0412 Covid: Finanzhilfen	150 000 000	-	150 000 000
504	Bundesamt für Sport	A235.0113 Covid: Darlehen SFL/SIHF	329 654 046	-	329 654 046
506	Bundesamt für Bevölkerungsschutz	A231.0427 Covid: Zivilschutz Einsätze	9 000 000	-	9 000 000
525	Verteidigung	A290.0113 Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial	1 200 000 000	-	1 200 000 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A231.0198 Exportförderung	2 600 000	-	2 600 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A231.0411 Covid: Bürgschaften	1 000 000 000	-	1 000 000 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A231.0430 Covid: Schutzschirm für Publikumsanlässe	90 000 000	-	90 000 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A290.0105 Covid: Bundesbeitrag an die ALV	6 000 000 000	-	6 000 000 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A290.0116 Covid: Beitrag Tourismus	26 800 000	-	26 800 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A290.0132 Covid: Kantonale Härtefallmassnahmen für Unternehmen	8 200 000 000	-	8 200 000 000
724	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	A231.0416 Covid: Lagerhaltung Ethanol	465 000	-	465 000
802	Bundesamt für Verkehr	A231.0414 Covid: Abgeltung Regionaler Personenverkehr	290 000 000	-	290 000 000
802	Bundesamt für Verkehr	A231.0415 Covid: Abgeltung Schienengüterverkehr	70 000 000	-	70 000 000
802	Bundesamt für Verkehr	A231.0422 Covid: Abgeltung Ortsverkehr	150 000 000	-	150 000 000
802	Bundesamt für Verkehr	A231.0423 Covid: Autoverlad	4 100 000	-	4 100 000
802	Bundesamt für Verkehr	A231.0428 Covid: Touristischer Verkehr	25 000 000	-	25 000 000
802	Bundesamt für Verkehr	A236.0110 Einlage Bahninfrastrukturfonds	-	102 000 000	102 000 000
803	Bundesamt für Zivilluftfahrt	A235.0114 Covid: Rekapitalisierung Skyguide	250 000 000	-	250 000 000
808	Bundesamt für Kommunikation	A231.0409 Covid: Ausbau der indirekten Presseförderuna	17 500 000	-	17 500 000

Auszug Botschaft des Bundesrates zum Nachtrag II zum Voranschlag 2021, S. 10

Der grösste Betrag entfiel auf eine zusätzliche Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (BIF). Damit sollten Corona-bedingte Verluste im Betrieb ausgeglichen werden (102 Mio.). Neben der Einlage für den BIF fielen insbesondere beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) Mehrausgaben infolge der Pandemie an.

Das Parlament stimmte den Kreditbegehren des Bundesrates während der Herbstsession 2021 zu. Damit betragen die für die Bewältigung der Corona-Pandemie für das Jahr 2021 bewilligten Ausgaben rund 24,5 Milliarden Franken.

Vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Bundesrat weitet Zertifikatspflicht aus 08.09.2021

Ab 13. September ist das Covid-Zertifikat an folgenden Orten Pflicht (ab 16 Jahren):

Gastronomie drinnen

- Restaurants und Bars
- Discos und Tanzlokale

Kultur, Sport und Freizeit drinnen

- Museen und Bibliotheken
- Freizeitbetriebe
- Zoos
- Casinos
- Fitnesscenter und Sportbetriebe
- Trainings*
- Hallenbäder und Aquaparks
- Musik- und Theaterproben*

Veranstaltungen drinnen*

- Theater- und Kinovorstellungen
- Sportanlässe
- Konzerte
- Private Anlässe auswärts (z.B. Hochzeitsfeste)

Grossveranstaltungen draussen

- Veranstaltungen mit mehr als 1000 Personen

Arbeitsplatz: Arbeitgeber dürfen das Zertifikat unter Umständen und nach Konsultation der Arbeitnehmenden in ihr Schutzkonzept integrieren.

Hochschulen: Über eine Zertifikatspflicht entscheiden die Kantone und Hochschulen.

*Ausnahmen: Proben und Trainings in fixen Gruppen (max. 30 Personen), religiöse Veranstaltungen, Veranstaltungen der politischen Meinungsbildung und Selbsthilfegruppen (max. 50 Personen).

Diese Aufzählung ist exemplarisch und nicht abschliessend. Für Details vgl. Covid-19-Verordnung besondere Lage.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun Svizra
Sveits Confederation

Am 17. September 2021 verabschiedete der Bundesrat den zweiten ordentlichen Nachtrag zum Budget 2021 und unterbreitete dem Parlament damit acht Nachtragskredite in der Höhe von 78,2 Millionen Franken. Sie betrafen vor allem die Abgeltung für Corona-bedingte Einnahmehausfälle im Schienengüterverkehr (25 Mio.), die Finanzierung von humanitären Aktionen in Afghanistan (23 Mio.), die Leistungen des Bundes an die ALV (16,7 Mio.) und die Zulagen Milchwirtschaft (10 Mio.).

Am 13. Oktober 2021 unterbreitete der Bundesrat den Finanzkommissionen mit einer Nachmeldung einen Nachtragskredit von 96,2 Millionen Franken zur Finanzierung einer nationalen Impfoffensive gegen das Coronavirus im November 2021. Gleichzeitig beantragte er der Finanzdelegation, einen dringlichen Kreditanteil von 50 Millionen Franken freizugeben. Diesem stimmte die Finanzdelegation am 21. Oktober 2021 zu.

Während der Wintersession 2021 stimmte das Parlament allen Kreditanträgen des Bundesrates (174,4 Mio.) zu und genehmigte damit nachträglich auch den von der Finanzdelegation bewilligten Vorschuss.

Damit hatte das Parlament für das Jahr 2021 Nachträge im Umfang von 18,1 Milliarden Franken bewilligt, davon 15,6 Milliarden im ausserordentlichen Haushalt für Massnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Die Nachträge im ordentlichen Haushalt betrafen grossenteils auch Corona-Massnahmen. Die für das Jahr 2021 bewilligten Mittel zur Bewältigung der Covid-Pandemie beliefen sich insgesamt auf 24,7 Milliarden Franken.⁸⁴

⁸⁴ Zu den 2021 effektiv getätigten Ausgaben (und einem detaillierten Überblick die bewilligten Kredite) vgl. den Abschnitt über die Staatsrechnungen.

IV.7.1.4 Voranschlag 2022⁸⁵

Am 18. August 2021 unterbreitete der Bundesrat den Räten die Botschaft zum Voranschlag 2022 (21.041). Mit dieser beantragte er für das Jahr 2022 Ausgaben von rund 78 Milliarden Franken, wobei 1,2 Milliarden zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie gedacht waren.

Aufgrund der sich verschärfenden Krise beantragte der Bundesrat den Finanzkommissionen mit drei Nachmeldungen weitere Mittel von über 2,7 Milliarden Franken.

Das Parlament genehmigte während der Wintersession 2021 die vom Bundesrat beantragten Kredite, beschloss zudem noch eine Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (233 Mio.) und nahm weitere kleinere Aufstockungen (24 Mio.) vor. Beim Personalaufwand beschloss es eine Querschnittskürzung von über 21 Millionen Franken. Die Räte bewilligten für das Jahr 2022 damit Ausgaben von 80,9 Milliarden Franken, wobei 3,8 Milliarden Franken für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie gedacht waren.

COVID-19: AUSWIRKUNGEN AUF DIE AUSGABEN (NACH AUFGABENGEBIETEN)

CHF	Voranschlag 2022 BRB v. 18.08.21	Nachmeldungen BR	Voranschlag 2022 BB v. 16.12.21
Ausgaben nach Aufgabengebieten	1 155 355 400	2 674 211 000	3 829 566 400
davon ausserordentliche Ausgaben	925 381 600	2 320 000 000	3 245 381 600
Soziale Wohlfahrt	-	490 000 000	490 000 000
Erwerbsersatz	-	490 000 000	490 000 000
Verkehr	100 000 000	215 000 000	315 000 000
Regionaler Personenverkehr	-	150 000 000	150 000 000
Ortsverkehr	-	50 000 000	50 000 000
Touristischer Verkehr	-	15 000 000	15 000 000
Luftfahrt	100 000 000	-	100 000 000
Übrige Aufgabengebiete	1 055 355 400	1 969 211 000	3 024 566 400
Kultur und Freizeit	-	230 000 000	230 000 000
Kultur	-	130 000 000	130 000 000
Sport	-	100 000 000	100 000 000
Gesundheit	567 911 100	1 721 746 000	2 289 657 100
Sanitätsmaterial	550 000 000	-	550 000 000
Bundesfinanzierung SARS-CoV-2-Tests	-	1 615 000 000	1 615 000 000
Arzneimittel	7 500 000	50 000 000	57 500 000
Mehraufwand BAG	8 776 100	50 611 000	59 387 100
Gesundheitsschutz und Prävention	1 635 000	6 135 000	7 770 000
Wirtschaft	485 674 300	17 465 000	503 139 300
Bürgschaften für Überbrückungskredite	387 381 600	-	387 381 600
Kantonale Härtefallmassnahmen für Unternehmen	32 000 000	-	32 000 000
Ethanol	-	465 000	465 000
Beitrag Tourismus	-	17 000 000	17 000 000
Schutzschirm Eventbranche	60 000 000	-	60 000 000
Mehraufwand SECO	6 292 700	-	6 292 700
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	1 770 000	-	1 770 000
Bundesamt für Statistik	1 770 000	-	1 770 000

Auszug EFV-Bundesbeschlüsse 2022

Das Parlament beschloss am 17. Dezember 2021 im Rahmen der Beratung der Änderungen des Covid-19-Gesetzes (21.066), die Geltungsdauer des Covid-19- Erwerbsersatzes bis zum 31. Dezember 2022 zu verlängern. Da dieser Beschluss über den Vorschlag des Bundesrates hinausging, entstanden Mehrkosten von 1,69 Milliarden Franken. Der Bundesrat beantragte in der Folge der Finanzdelegation, 182 Millionen Franken als Vorschuss zu bewilligen. Die Finanzdelegation stimmte dem Antrag am 18. Januar 2022 zu.

⁸⁵ Verwendete Quellen: Medienmitteilungen des Bundesrates, der Finanzdelegation sowie die Finanzberichte der EFV.

Vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Coronavirus: Bundesrat verstärkt Massnahmen 17.12.2021

Ab 20. Dezember gilt schweizweit:

Verschärfung Zertifikatspflicht drinnen
Kultur, Freizeit, Sport, Restaurants, Veranstaltungen

Wo Maskenpflicht/Sitzpflicht bei Konsumation nicht möglich (z.B. Discos, Hallenbäder, Bars, Intensiver Sport, Blasmusik) → 2G oder freiwillig 2G+

Draussen: Veranstaltungen mit mehr als 300 Personen → 3G

3G Geimpfte, Genesene und Sars-CoV-2
2G Geimpfte und Genesene
2G+ In den letzten 4 Monaten Geimpfte/Genesene oder Geimpfte/Genesene mit negativem Test

Treffen im Freundes- und Familienkreis

10 Maximal 10 Personen, wenn mindestens eine ungeimpfte und ungenesene Person dabei ist

30 Drinnen maximal 30 Personen (2G)
50 Draussen maximal 50 Personen

Homeoffice-Pflicht
Wenn nicht möglich: Maskenpflicht, falls mehr als eine Person im Raum

Maskenpflicht an der Sekundarstufe II

In mehreren Kantonen gelten strengere Regeln

Kontakte minimieren, Regelmässig lüften, Impfen lassen

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun Svizra

Bundesrat
Konkordanz
Gesetzgebungsprozess
Parlament

Service Clientèle

Mit dem Nachtrag Ia vom 2. Februar 2022 (22.007) beantragte der Bundesrat dem Parlament sodann drei Nachtragskredite im Umfang von 3,4 Milliarden Franken für weitere Massnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Diese ergaben sich aus den Verlängerungen einzelner Unterstützungsmassnahmen, welche das Parlament in der Wintersession 2021 beschlossen hatte (Änderung des Covid-19- Gesetzes) (21.066). Die Nachträge entfielen auf den Corona-Erwerbssersatz (1,7 Mrd.), die Kantonale Härtefallmassnahmen für Unternehmen (0,9 Mrd.) und den Bundesbeitrag an die Arbeitslosenversicherung (0,8 Mrd.).

Während der Frühjahrsession 2022 bewilligte das Parlament schliesslich Nachtragskredite im Umfang von 3,5 Milliarden Franken. Neben den vom Bundesrat beantragten Krediten beschloss das Parlament 100 Millionen Franken für die Beschaffung von Medikamenten gegen Covid-19. Diese sollten insbesondere Menschen mit geschwächtem Immunsystem zugutekommen.

Die für das Jahr 2022 bewilligten Ausgaben zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie beliefen sich damit neu auf insgesamt 7,3 Milliarden Franken.

CORONAVIRUS: FINANZIELLE MASSNAHMEN IM VORANSCHLAG 2022 UND NACHTRAG IA/2022

In Franken				Bisher bewilligte Mittel 2022
Total Voranschlagskredite				7 319 496 400
<i>davon ausserordentliche Ausgaben (A290.0xxx)</i>				<i>6 722 381 600</i>
Amt	Kredit-Nr.	Kreditbezeichnung		
306	Bundesamt für Kultur	A231.0417	Covid: Leistungsvereinbarungen Kultur Kantone	100 000 000
306	Bundesamt für Kultur	A231.0418	Covid: Soforthilfe für Kulturschaffende	15 000 000
306	Bundesamt für Kultur	A231.0419	Covid: Kulturvereine im Laienbereich	15 000 000
316	Bundesamt für Gesundheit	A200.0001	Funktionsaufwand (Globalbudget)	59 387 100
316	Bundesamt für Gesundheit	A231.0213	Beitrag Gesundheitsschutz und Prävention	7 700 000
316	Bundesamt für Gesundheit	A231.0421	Covid: Arzneimittel und Impfleistungen	82 500 000
316	Bundesamt für Gesundheit	A290.0130	Covid: Bundesfinanzierung SARS-CoV-2-Tests	1 615 000 000
317	Bundesamt für Statistik	A200.0001	Funktionsaufwand (Globalbudget)	1 770 000
318	Bundesamt für Sozialversicherungen	A290.0104	Covid: Leistungen Erwerbsersatz	2 180 000 000
504	Bundesamt für Sport	A231.0412	Covid: Finanzhilfen	50 000 000
504	Bundesamt für Sport	A235.0113	Covid: Darlehen SFL/SIHF	50 000 000
525	Verteidigung	A290.0113	Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial	625 000 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A200.0001	Funktionsaufwand (Globalbudget)	6 292 700
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A231.0192	Schweiz Tourismus	17 000 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A231.0424	Covid: Kantonale Härtefallmassnahmen für Unternehmen	32 000 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A231.0430	Covid: Schutzschirm für Publikumsanlässe	60 000 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A290.0105	Covid: Bundesbeitrag an die ALV	800 000 000
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A290.0106	Covid: Bürgschaften	387 381 600
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	A290.0132	Covid: Kantonale Härtefallmassnahmen für Unternehmen	900 000 000
724	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	A231.0416	Covid: Lagerhaltung Ethanol	465 000
802	Bundesamt für Verkehr	A290.0135	Covid: Abgeltung Regionaler Personenverkehr	150 000 000
802	Bundesamt für Verkehr	A290.0136	Covid: Abgeltung Ortsverkehr	50 000 000
802	Bundesamt für Verkehr	A290.0141	Covid: Abgeltung Touristischer Verkehr	15 000 000
803	Bundesamt für Zivilluftfahrt	A235.0114	Covid: Rekapitalisierung Skyguide	100 000 000

Auszug Botschaft des Bundesrates zum Nachtrag IB zum Voranschlag 2022, S. 8

Vom Bundesrat beschlossene Covid-19-Schutzmassnahmen

Coronavirus: Bundesrat verlängert Massnahmen 19.01.2022

Bis 31. März gilt weiterhin schweizweit:

Verschärfung Zertifikatspflicht drinnen
Kultur, Freizeit, Sport, Restaurants, Veranstaltungen

2G oder freiwillig 2G+

Wo Maskenpflicht/Sitzpflicht bei Konsumation nicht möglich (z.B. Discos, Hallenbäder, Bars, Intensiver Sport, Blasmusik)

Draussen: Veranstaltungen mit mehr als 300 Personen

3G+ → 3G

36 Geimpfte, Genesene und Getestete 2G Geimpfte und Genesene 2G+ In den letzten 4 Monaten Geimpfte/Genesene oder Geimpfte/Genesene mit negativem Test Sitzpflicht bei Konsumation

Treffen im Freundes- und Familienkreis

10 Maximal 10 Personen, wenn mindestens eine ungeimpfte und ungenesene Person dabei ist

30 Drinnen maximal 30 Personen (2G)

50 Draussen maximal 50 Personen

Homeoffice-Pflicht
Die Einzel-Felddarstellung

Wenn nicht möglich: Maskenpflicht, falls mehr als eine Person im Raum

Maskenpflicht an der Sekundarstufe II

In mehreren Kantonen gelten strengere Regeln

Kontakte minimieren Regelmässig lüften Impfen lassen

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun Svizra
Helvetia Confœderatio

Coronavirus: Bundesrat hebt Massnahmen auf – einzig Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr und in Gesundheitseinrichtungen sowie Isolation bleiben noch bis Ende März

Bern, 16.02.2022 - Ab Donnerstag, 17. Februar 2022, sind Läden, Restaurants, Kulturbetriebe und öffentlich zugängliche Einrichtungen sowie Veranstaltungen wieder ohne Maske und Zertifikat zugänglich. Aufgehoben sind auch die Maskenpflicht am Arbeitsplatz und die Homeoffice-Empfehlung. An seiner Sitzung vom 16. Februar 2022 hat der Bundesrat die schweizweiten Massnahmen gegen die Coronapandemie grösstenteils aufgehoben. Beibehalten werden einzig die Isolation positiv getesteter Personen sowie die Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr und in Gesundheitseinrichtungen. Diese gelten zum Schutz besonders vulnerabler Personen noch bis Ende März 2022; danach erfolgt die Rückkehr in die normale Lage.

Mit dem ordentlichen Nachtrag Ib vom 30. März 2022 (22.007) beantragte der Bundesrat dem Parlament sodann siebzehn Nachtragskredite im Umfang von 2,7 Milliarden Franken. Sie wurden vor allem benötigt für den Bundesbeitrag an die ALV (2,1 Mrd.), die Impfstoffbeschaffung (314 Mio.), die Abgeltungen im Regionalen Personenverkehr (97 Mio.) sowie für die humanitäre Hilfe aufgrund des Ukraine-Krieges (61 Mio.). Zudem beantragte der Bundesrat dem Parlament verschiedene Verpflichtungskredite. Unter anderem sollte der bestehende Verpflichtungskredit "Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial und Impfstoffe" um 780 Millionen Franken erhöht werden. Dieser Zusatzkredit sollte den Abschluss von Verträgen für die Beschaffung von Impfstoffen für das Jahr 2023 abdecken.

Während der Sommersession 2022 gab in den Räten insbesondere die Impfstoffbeschaffung Anlass zu Diskussionen. Unklar war, ob das Parlament die beantragten Kredite kürzen kann, ohne bereits abgeschlossene Verträge zu verletzen. In der Folge wurde eine Andministrativuntersuchung eingeleitet. Im Differenzbereinigungsverfahren setzte sich der Ständerat schliesslich mit seinen Kürzungsanträgen durch.

Am 2. September 2022 bewilligte die Finanzdelegation mehrere dringliche Nachtragskredite. Im Zusammenhang mit der Stärkung der Energieversorgung der Schweiz stimmte sie einem dringlichen Verpflichtungskredit von 470 Millionen Franken für die Jahre 2022–2026 und einem dringlichen Nachtragskredit von 160 Millionen Franken für 2022 zu. Damit sollte ermöglicht werden, dass gegen Ende des Winters 2022/2023 ein Reservekraftwerk betriebsbereit gemacht und der Betrieb in den Folgejahren sichergestellt werden kann. Als dringlichen Vorschuss genehmigte die Finanzdelegation zudem 69 Millionen Franken für die Bewältigung der Ukraine-Krise, 65 Millionen für die Finanzierung von Verpflichtungen aufgrund höherer Passivzinsen sowie 8,65 Millionen für die Beschaffung von Impfstoff und Therapeutika gegen Affenpocken.

Nur vier Tage später bewilligte die Finanzdelegation ausserdem einen Vorschuss von 4 Milliarden Franken für Finanzhilfen in Form eines Darlehens an die Axpo Holding AG und einen dringlichen Verpflichtungskredit von 10 Milliarden Franken im Zusammenhang mit der Aktivierung des Rettungsschirms für alle systemkritischen Stromunternehmen. Der Bundesrat hatte am 5. September 2022 mit einer Notverordnung die dafür nötige gesetzliche Grundlage geschaffen, da das Parlament das Bundesgesetz über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft (FiREG) (22.031) noch nicht zu Ende beraten hatte.

Am 16. September 2022 beantragte der Bundesrat dem Parlament mit dem Nachtrag II zum Voranschlag 2022 schliesslich vierundzwanzig Kreditnachträge im Umfang von 5,6 Milliarden Franken, davon 4,9 Milliarden als ausserordentlicher Zahlungsbedarf.

Während der Herbstsession 2022 stimmte das Parlament nachträglich dem Nachtragskredit für die Axpo Holding AG zu.

Im Rahmen einer Nachmeldung zur Botschaft für den Nachtrag II zum Voranschlag 2022 (22.042) unterbreitete der Bundesrat der FinDel weitere dringliche Kredite zur Genehmigung. Am 22. November 2022 bewilligte die FinDel 16,5 Millionen Franken für die Vorbereitungsarbeiten zum Einsatz von Notstromgruppen, 15 Millionen Franken vor allem für die Begrenzung der Lärmemissionen am Standort des Reservekraftwerks in Birr sowie 10 Millionen Franken für die Winter-Energiespar-Initiative des Bundes. Den bestehenden Verpflichtungskredit für das Reservekraftwerk Birr stockte sie um 15 Millionen Franken auf und für die Notstromgruppen bewilligte sie einen neuen Verpflichtungskredit von 46,5 Millionen Franken.

Im Rahmen der Wintersession 2022 genehmigte die Bundesversammlung alle von der Finanzdelegation bewilligten Kredite nachträglich und stimmte sämtlichen Anträgen des Bundesrates zu.

Zusammen mit den Nachträgen Ia und Ib beliefen sich somit die bewilligten Mehrausgaben für das Jahr 2022 (inkl. Übertragungen und Kompensationen) auf 10,7 Milliarden Franken im ausserordentlichen Haushalt und 1,1 Milliarden Franken im ordentlichen Haushalt; davon waren von der FinDel 4,5 Milliarden im Voraus bewilligt worden.⁸⁶

ZAHLEN IM ÜBERBLICK

Mio. CHF	NK Ia 2022	NK Ib 2022	NK II 2022	Total NK 2022
Nachtragskredite gemäss Bundesbeschluss	3 495,7	2 652,8	5 624,1	11 772,7
Nachtragskredite im ordentlichen Verfahren	3 313,7	2 652,8	1 321,5	7 288,0
Dringliche Nachtragskredite (mit Vorschuss)	182,0	-	4 302,7	4 484,7
Erfolgsrechnung / Investitionsrechnung (Art. 1 Bundesbeschluss)				
Aufwände	3 495,7	2 652,8	1 615,9	7 764,5
Finanzierungswirksam	3 495,7	2 652,8	1 615,9	7 764,5
Nicht finanzierungswirksam	-	-	-	-
Leistungsverrechnung	-	-	-	-
Investitionsausgaben	-	-	4 008,2	4 008,2
Finanzierungsrechnung (Art. 2 und 3 Bundesbeschluss)				
Ausgaben	3 495,7	2 652,8	5 624,1	11 772,7
Ordentliche Ausgaben	30,7	318,5	714,4	1 063,7
Ausserordentliche Ausgaben	3 465,0	2 334,3	4 909,7	10 709,0
Auswirkungen auf den Bundeshaushalt				
Kompensationen	-	52,3	28,6	80,9
im ordentlichen Haushalt	-	52,3	28,6	80,9
im ausserordentlichen Haushalt	-	-	-	-
Kreditübertragungen	-	88,7	18,9	107,6
im ordentlichen Haushalt	-	88,7	18,9	107,6
im ausserordentlichen Haushalt	-	-	-	-
Nachträge und Kreditübertragungen nach Abzug der Kompensationen	3 495,7	2 689,3	5 614,4	11 799,4
Ordentliche Ausgaben	30,7	355,0	704,7	1 090,4
Ausserordentliche Ausgaben	3 465,0	2 334,3	4 909,7	10 709,0

Hinweis: NK Ia gem. BB vom 15.3.2022; NK Ib gem. BB vom 16.6.2022; NK II gem. BRB vom 16.9.2022

Auszug Botschaft des Bundesrates zum Nachtrag II zum Voranschlag 2022, S. 7

⁸⁶ Zu den 2022 effektiv getätigten Ausgaben (und einem detaillierten Überblick über die bewilligten Kredite) vgl. den Abschnitt über die Staatsrechnungen.

IV.7.1.5 Voranschlag 2023⁸⁷

Im Rahmen der Wintersession 2022 bewilligte das Parlament mit dem Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag 2023 für das Jahr 2023 Ausgaben von rund 86,2 Milliarden Franken sowie mehrere Verpflichtungskredite (19.041). Die Schuldenbremse wurde eingehalten, weil Ausgaben im Asyl- und Migrationsbereich (1,7 Mia. für Sozialhilfepauschale für die Schutzsuchenden aus der Ukraine) sowie der Rettungsschirm für die Axpo Holding AG (4 Mia.) ausserordentlich geführt wurden.

Am 19. März 2023 stimmte die Finanzdelegation zwei dringlichen Verpflichtungskrediten von insgesamt 109 Milliarden Franken zu. 100 Milliarden Franken waren für die Gewährung einer Ausfallgarantie des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an die Credit Suisse bestimmt. Weitere 9 Milliarden Franken waren für die Gewährung einer Garantie des Bundes an die UBS zur Verlustabsicherung abzuwickelnder Aktiven der übernommenen Bank bestimmt.⁸⁸ Der Bundesrat hatte hierfür am 16. und 19. März 2023 mittels einer Notverordnung die dafür nötige rechtliche Grundlage geschaffen.⁸⁹

Für die nachträgliche Genehmigung dieser Kredite (23.007) wurde im April 2023 eine ausserordentliche Session durchgeführt. Der Nationalrat lehnte jedoch zwei Mal den Bundesbeschluss über den Nachtrag in der Gesamtstimmung ab und wies damit die Vorlage formell an den Bundesrat zurück.

Mit dem ersten ordentlichen Nachtrag unterbreitete der Bundesrat am 29. März 2023 dem Parlament sechzehn Nachtragskredite in der Höhe von insgesamt 433,8 Millionen Franken (23.007). Diese betrafen schwergewichtig den Asylbereich (166,1 Mio.), den Hilfsaktionsplan für die Ukraine und die Republik Moldau (113 Mio.) sowie die Abgeltungen im Regionalen Personenverkehr (87 Mio.). Mit seiner Nachmeldung vom 26. April 2023 beantragte der Bundesrat zusätzlich einen Kredit von 132,9 Millionen Franken für die bedarfsgerechte Bereitstellung zusätzlicher Unterkünfte für Asylsuchende (Container). Die Räte konnten sich im Sommer 2023 in Bezug auf diesen nachgemeldeten Kredit nicht einigen, sodass eine Einigungskonferenz eingesetzt wurde. Der Ständerat lehnte den Antrag der Einigungskonferenz ab, wodurch nur die übrigen Kredite bewilligt wurden.

⁸⁷ Verwendete Quellen: Medienmitteilungen des Bundesrates, der Finanzdelegation sowie die Finanzberichte der EFV.

⁸⁸ Medienmitteilung der Finanzdelegation vom 19. März 2023. <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-findel-2023-03-19.aspx>, Stand: 11.04.2023.

⁸⁹ Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. März 2023. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-93793.html>, Stand: 11.04.2023. 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 (SR 952.3).

IV.7.2 Mit einer Sonderbotschaft unterbreitete und verabschiedete Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen

Im Laufe der 51. Legislaturperiode hat die Bundesversammlung 102 einfache Bundesbeschlüsse zur Bewilligung von Zahlungsrahmen oder Verpflichtungskrediten verabschiedet, die ihr mittels einer Sonderbotschaft unterbreitet wurden.⁹⁰

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Während den drei vorangehenden Legislaturperioden wurden zwischen 83 und 79 einfache Bundesbeschlüsse zur Bewilligung von Zahlungsrahmen oder Verpflichtungskrediten verabschiedet.

Während der 48., 49. und 50. Legislaturperiode verabschiedete Bundesbeschlüsse zur Bewilligung von Zahlungsrahmen oder Verpflichtungskrediten nach Sachgebiet

	48.	49.	50.	51.
TOTAL	83	75	79	102
Arbeit und Beschäftigung	–	–	–	–
Wirtschaft	6	7	5	8
Finanzmarkt	1	–	–	1
Steuern und Abgaben	–	–	–	–
Öffentliche Finanzen	4	4	4	4
Landwirtschaft	1	1	2	1
Raumplanung und Wohnungswesen	1	1	1	3
Umwelt	3	1	2	4
Energie	–	–	–	3
Verkehr	13	10	7	10
Sport	–	–	–	1
Privatrecht und Vollzug	–	–	1	–
Strafrecht und Vollzug	–	–	–	1
Innere Sicherheit	–	1	1	–
Sicherheitspolitik	11	9	15	19
Internationale Politik	17	10	14	13
Staatspolitik	1	–	4	2
Migration	–	–	1	2

⁹⁰ Für nähere Informationen zu diesen Beschlüssen vgl. die [Erlassdatenbank](#); Hilfsfilter " Finanzbeschluss: Sonderbotschaft" und beim Filter "Erlasstyp" den entsprechenden Erlasstyp wählen.

Soziale Sicherheit	1	1	3	–
Gesundheit	–	1	2	5
Bildung / Wissenschaft / Forschung	11	21	16	16
Kultur	12	8	1	9
Medien und Kommunikation	2	–	–	–

Hintergrundwissen zu den Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen⁹¹

Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen können der Bundesversammlung mit der Botschaft zum Voranschlag, aber auch mit Sonderbotschaften mit besonderem Bundesbeschluss unterbreitet werden. Mit Sonderbotschaften unterbreitet werden Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen von politischer Bedeutung, wenn dies so in einem Spezialgesetz festgeschrieben wurde oder wenn die Bundesversammlung dies so in einer Verordnung festgehalten hat.

Zum Verfahren

Beim Verfahren für einen mit einer Sonderbotschaft unterbreiteten Bundesbeschluss zu einem Verpflichtungskredit oder zu einem Zahlungsrahmen kommen keine Sonderregeln (vgl. den Abschnitt III.3) zur Anwendung.

Finanzbeschlüsse unterstehen nicht dem Referendum.

⁹¹ Die Texte stützen sich teilweise auf Texte von www.efv.admin.ch.

IV.7.3 Staatsrechnung⁹²

Hintergrundwissen zur Staatsrechnung

In der Staatsrechnung führt der Bundesrat die Einnahmen des Bundes für ein Kalenderjahr auf und legt Rechenschaft über die Ausgaben ab. Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die Staatsrechnung jährlich zur Genehmigung. Mit der Genehmigung entlastet das Parlament den Bundesrat von seiner politischen Verantwortung. Die Staatsrechnung wird von den Räten in der Sommersession beraten.

Zusammen mit der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft genehmigt die Bundesversammlung mit separaten Beschlüssen auch die Sonderrechnungen.

Zum Verfahren

Beim Bundesbeschluss über die Eidgenössische Staatsrechnung und den Bundesbeschlüssen über die Sonderrechnungen ist Eintreten obligatorisch. Lehnen beide Räte den Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung ab, oder lehnt ihn ein Rat zweimal in der Gesamtabstimmung ab, so gilt dies als Rückweisungsbeschluss an den Bundesrat.

Finanzbeschlüsse unterstehen nicht dem Referendum; sie ergehen in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

IV.7.3.1 Staatsrechnung 2019

Aufgrund der Corona-Pandemie wurde die Staatsrechnung (20.003) nicht wie sonst üblich während der Sommersession, sondern während der Wintersession 2019 beraten. Das Parlament genehmigte die Bundesrechnung mit einem Einnahmeüberschuss von 3,2 Milliarden Franken.

⁹² Verwendete Quellen: Botschaften zu den Staatsrechnungen.

IV.7.3.2 Staatsrechnung 2020

Mit dem Bundesbeschluss über die Staatsrechnung 2020 (21.003) genehmigte das Parlament in der Sommersession 2021 für das Jahr 2020 einen Ausgabenüberschuss von 15,7 Milliarden Franken. Zur Bewältigung der Corona-Pandemie hatte der Bund im Jahr 2020 Ausgaben von 15 Milliarden getätigt und war Bürgschaften von 17 Milliarden eingegangen.

COVID-19 MASSNAHMEN IM JAHR 2020: AUSGABEN UND BÜRGschaften

Ausgaben Mio. CHF	Bewilligte Mittel	Getätigte Ausgaben	Rückstellungen und Abgrenzungen
Total Ausgaben	31 253	14 998	547
Soziale Wohlfahrt			
Kurzarbeitsentschädigung	20 200	10 775	-
Covid-Erwerbsersatz	5 300	2 201	-
Kinderbetreuung	65	6	30
Gesundheit			
Beschaffung Sanitätsmaterial (inkl. Impfstoffe)	2 015	618	-
Kostenübernahme für Covid-Tests	539	194	224
Arzneimittel	30	3	-
Mehraufwand BAG (inkl. Proximity-Tracing)	28	28	-
Gesundheitsschutz und Prävention	13	13	-
Wirtschaft			
Verluste Covid-Solidarbürgschaften	1 000	60	-
Tourismus	40	13	-
Gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften	10	4	-
Exportförderung	5	3	-
Lagerhaltung Ethanol	0	0	-
Verkehr			
Rückstellung öffentlicher Verkehr	-	-	293
Einlage Bahninfrastrukturfonds	221	221	-
Unterstützung Flugnahe Betriebe	600	-	-
Rekapitalisierung Skyguide	150	150	-
Kultur & Freizeit			
Darlehen Profiligen	175	20	-
Finanzhilfen Breitensport	100	100	-
Darlehen Leistungssport	50	9	-
Ausfallentschädigung Kulturunternehmen & -schaffende	195	139	-
Leistungsvereinbarung Kultur Kantone	34	-	-
Soforthilfe für Kulturschaffende	25	8	-
Kulturvereine im Laienbereich	21	18	-
Soforthilfe für Kulturunternehmen	5	4	-
Ausbau indirekte Presseförderung	20	12	-
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit			
Darlehen Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)	200	200	-
Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	57	57	-
Humanitäre Hilfe	51	51	-
Darlehen und Beteiligungen Entwicklungsländer	10	10	-
Beitrag Katastrophenfonds IWF	25	25	-
Bildung und Forschung			
Investitionen ETH-Bauten	24	24	-
Förderung Ausbildung junge Auslandschweizer	4	3	-
Sicherheit			
Aufgebot Schutzdienstpflichtige	23	9	0
Landwirtschaft und Ernährung			
Beihilfen Pflanzenbau	9	9	-
Beihilfen Viehwirtschaft	3	3	-
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen			
Mehraufwendungen eidg. Räte / Sondersession	7	7	-
Bürgschaften			
Mio. CHF	Bewilligte Mittel	Eingegangene Verpflichtungen	Rückstellungen
Total Bürgschaften und Garantien	42 775	17 485	2 332
Covid-Solidarbürgschaften für Unternehmen	40 000	15 266	2 300
Covid-Solidarbürgschaften für Start-Ups	100	64	32
Garantien Luftverkehrsunternehmen	1 275	1 275	-
Unterstützung flugnahe Betriebe	600	79	-
Bürgschaft für SNB-Darlehen an PRGT-Fonds des IWF	800	800	-

Auszug aus der Botschaft des Bundesrates zur Staatsrechnung 2020, S. 20

IV.7.3.3 Staatsrechnung 2021

Während der Sommersession 2022 genehmigte die Bundesversammlung mit dem Bundesbeschluss über die Staatsrechnung 2021 (22.003) einen Ausgabenüberschuss von 12,2 Milliarden Franken. Im Jahr 2021 hat der Bund zur Bewältigung der Corona-Pandemie 14,1 Milliarden ausgegeben. Davon entfiel der Grossteil auf die Kurzarbeitsentschädigung, den Covid-Erwerbsersatz, die Härtefallmassnahmen für Unternehmen und die Übernahme von Covid-Testkosten.

Für die Bewältigung der Krise hatte der Bund seit Beginn der Covid-19-Pandemie somit Ausgaben von insgesamt 29,1 Milliarden Franken getätigt.

COVID-19 MASSNAHMEN IM JAHR 2021: AUSGABEN UND BÜRGSCHAFTEN

Ausgaben Mio. CHF	2020	2021	2021	2021
	Ausgaben	Bewilligte Mittel	Ausgaben	Rückstellungen/ Abgrenzungen
Total Ausgaben	14 998	24 737	14 069	3 201
<i>davon ausserordentlich</i>	<i>14 672</i>	<i>21 031</i>	<i>12 301</i>	-
Soziale Wohlfahrt	12 982	9 172	6 160	20
Kurzarbeitsentschädigung	10 775	6 000	4 338	20
Covid-Erwerbsersatz	2 201	3 140	1 799	-
Kinderbetreuung	6	20	23	-
Bundesasylzentren (Betriebsausgaben)	-	12	-	-
Gesundheit	857	4 075	2 026	1 318
Medizinische Güter (inkl. Impfstoffe)	618	1 155	666	-
Kostenübernahme für Covid-Tests	194	2 432	1 184	1318
Mehraufwand BAG	28	123	101	-
Arzneimittel, Impfleistungen, Anschubfinanzierung repetitive Tests, u.a.	16	366	75	-
Wirtschaft	81	9 320	4 471	1 631
Verluste Covid-Solidarbürgschaften (inkl. Verwaltungsaufwand)	60	1 000	247	1599
Kantonale Härtefallmassnahmen	-	8 200	4 194	29
Schutzschirm Eventbranche	-	90	-	3
Tourismus	13	27	27	-
Exportförderung, Gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften, u.a.	7	3	3	-
Verkehr	371	996	589	232
Öffentlicher Verkehr (inkl. Einlage Bahninfrastrukturfonds)	221	626	247	212
Schienengüterverkehr	-	95	88	5
Touristischer Verkehr	-	25	4	15
Rekapitalisierung Skyguide	150	250	250	-
Kultur & Freizeit	311	806	460	-
Kultur (ausserordentlich)	169	31	31	-
Kultur (ordentlich)	-	278	104	-
Sport	130	480	307	-
Medien (Ausbau indirekte Presseförderung)	12	18	17	-
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit	343	345	345	-
Initiative für globalen Gesundheitsschutz (ACT-A)	-	300	300	-
Darlehen Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)	200	-	-	-
Entwicklungszusammenarbeit, Humanitäre Hilfe, u.a.	143	45	45	-
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	7	12	11	-
Mehraufwand BFS (Erhebung und Auswertung von Daten)	-	12	11	-
Mehraufwendungen eidg. Räte / Sondersession	7	-	-	-
Bildung und Forschung	27	-	2	-
Sicherheit	9	9	5	-
Landwirtschaft und Ernährung	11	-	-	-

Hinweis: Rückstellungen/Abgrenzungen: Bestand per 31.12.2021

Auszug aus der Botschaft des Bundesrates zur Staatsrechnung 2021, S. 21

IV.7.3.4 Staatsrechnung 2022

Die Rechnung 2022 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von 4,3 Milliarden Franken ab. Erneut mussten im Jahr 2022 hohe ausserordentliche Ausgaben getätigt werden, einerseits für Corona-Massnahmen (3,3 Mrd.), andererseits für die Schutzsuchenden aus der Ukraine (0,7 Mrd.).

Seit Beginn der Covid-19-Pandemie hatte der Bund bis Ende 2022 Ausgaben von insgesamt 32,8 Milliarden Franken zur Bewältigung der Covid-Krise ausgegeben.

COVID-19 AUSGABEN 2020-2022

Ausgaben Mio. CHF	2020 Ausgaben	2021 Ausgaben	2022 Bewilligte Mittel	2022 Ausgaben	2022 Rück- stellungen / Abgrenzungen	Total 2020-2022
Total Ausgaben	14 998	14 069	9 954	3 724	2 310	35 100
davon ausserordentlich	14 672	12 301	9 087	3 297	1 174	31 445
Soziale Wohlfahrt	12 982	6 160	5 093	962	505	20 609
Kurzarbeitsentschädigung	10 775	4 338	2 900	664	505	16 282
Covid-Erwerbsersatz	2 201	1 799	2 180	285	-	4 285
Kinderbetreuung	6	23	13	13	-	42
Gesundheit	857	2 026	2 705	1 934	440	5 257
Medizinische Güter (inkl. Impfstoffe) *	618	666	799	585	-	1 869
Kostenübernahme für Covid-Tests	194	1 184	1 615	1 202	440	3 019
Mehraufwand BAG	28	101	98	74	-	204
Arzneimittel, Impfleistungen, Anschubfinanzierung, repetitive Tests, u.a.	16	75	193	74	-	165
Wirtschaft	81	4 471	1 403	333	1 334	6 218
Verluste Covid-Solidarbürgschaften (inkl. Start-Ups und Verwaltungsaufwand)	60	247	387	366	1 105	1 778
Kantonale Härtefallmassnahmen	-	4 194	932	-55	229	4 368
Schutzschirm Eventbranche	-	-	60	3	-	3
Tourismus	13	27	17	17	-	57
Exportförderung, Gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften, Mehraufwand SECO, u.a.	7	3	7	2	-	12
Verkehr	371	589	459	285	31	1 276
Öffentlicher Verkehr (ausserordentlich / inkl. Einlage Bahninfrastrukturfonds)	-	-	211	165	28	193
Öffentlicher Verkehr (ordentlich)	221	247	97	90	-	558
Schienengüterverkehr	-	88	5	5	-	93
Touristischer Verkehr	-	4	46	25	3	32
Rekapitalisierung Skyguide	150	250	100	-	-	400
Kultur & Freizeit	311	460	230	147	-	917
Kultur (ausserordentlich)	169	31	-	-	-	200
Kultur (ordentlich)	-	104	130	97	-	201
Sport	130	307	100	50	-	487
Medien (Ausbau indirekte Presseförderung)	12	17	-	-	-	29
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit	343	345	60	60	-	749
Initiative für globalen Gesundheitsschutz (ACT-A)	-	300	-	-	-	300
Darlehen Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)	200	-	-	-	-	200
Entwicklungszusammenarbeit, Humanitäre Hilfe, u.a.	143	45	60	60	-	249
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	7	11	2	2	-	20
Mehraufwand BFS (Erhebung und Auswertung von Daten)	-	11	2	2	-	13
Mehraufwendungen eidg. Räte / Sondersession	7	-	-	-	-	7
Bildung und Forschung	27	2	-	-	-	29
Sicherheit	9	5	2	1	-	14
Landwirtschaft und Ernährung	11	-	-	-	-	11

Hinweis: Rückstellungen/Abgrenzungen: Bestand per 31.12.2022

* in den ausserordentlichen Ausgaben zur Beschaffung medizinischer Güter enthalten ist ein Teil der Ausgaben zur Beschaffung von Arzneimitteln.

Auszug aus der Botschaft des Bundesrates zur Staatsrechnung 2022, S. 17

IV.7.4 Finanzbeschlüsse im Überblick

Die Bundesversammlung hat damit im Laufe der 51. Legislaturperiode insgesamt 162 Finanzbeschlüsse erlassen.

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Während der 48., 49. und 50. Legislaturperiode verabschiedete Finanzbeschlüsse

	48.	49.	50.	51.
TOTAL	140	129	128	162
- Einfache Bundesbeschlüsse über den Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft	4	4	4	4
- Einfacher Bundesbeschluss über ein Übergangsvoranschlag	–	–	–	1
- Einfache Bundesbeschlüsse über die Planungsgrössen im Voranschlag (seit 2016)	–	–	3	4
- Einfache Bundesbeschlüsse über den Finanzplan (seit 2016)	–	–	3	4
- Einfache Bundesbeschlüsse über den Voranschlag einer dezentralen Verwaltungseinheit mit Sonderrechnung	8	8	2	–
- Einfache Bundesbeschlüsse über die Entnahmen aus einem Spezialfond mit Sonderrechnung	8	8	8	9
- Einfache Bundesbeschlüsse über den Nachtrag I resp. den Nachtrag II zum Voranschlag	10	9	11	14
- Einfache Bundesbeschlüsse über die Planungsgrössen im Nachtrag	–	–	–	5
- Einfache Bundesbeschlüsse über die zusätzlichen Entnahmen aus einem Spezialfonds mit Sonderrechnung	6	5	3	9
- Einfache Bundesbeschlüsse über mit einer Sonderbotschaft zur nachträglichen Genehmigung unterbreitete Voranschlagskredite, gestützt auf ein Spezialgesetz	1	0	0	–
- Einfacher Bundesbeschluss über einen emit einer Sonderbotschaft zur nachträglichen Genehmigung unterbreiteten Nachtragskredit, gestützt auf ein Spezialgesetz	1	0	0	–
- Einfache Bundesbeschlüsse über die Bewilligung von Zahlungsrahmen oder Verpflichtungskrediten (Sonderbotschaft)	83	75	79	102
- Einfache Bundesbeschlüsse über die Genehmigung der Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft	4	4	4	4
- Einfache Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von Sonderrechnungen	15	16	11	6

Kapitel IV.8
Die genehmigten Armeeeinsätze

Die Armee wird für Assistenzdienst, Friedensförderungsdienst und Aktivdienst eingesetzt.

Die Anordnung des Aktivdienstes und das Aufgebot von Truppen hierzu ist Sache der Bundesversammlung. Sind die Räte nicht versammelt, so kann der Bundesrat in dringlichen Fällen den Aktivdienst anordnen. Bietet er mehr als 4000 Angehörige der Armee auf oder dauert der Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so verlangt er die unverzügliche Einberufung der Bundesversammlung; diese entscheidet über die Aufrechterhaltung der Massnahme.

Für das Aufgebot für den Assistenzdienst ist der Bundesrat zuständig, bei Katastrophen im Inland das VBS. Werden mehr als 2000 Angehörige der Armee eingesetzt oder werden für einen Einsatz, der länger als drei Wochen dauert, gleichzeitig mehr als zehn Angehörige der Armee für den Assistenzdienst aufgeboten, so muss der Einsatz aber von der Bundesversammlung in der nächsten Session genehmigt werden.

Auch die Anordnung eines Einsatzes zur Friedensförderung ist Sache des Bundesrates. Werden jedoch für einen bewaffneten Einsatz mehr als 100 Angehörige der Armee eingesetzt oder dauert dieser länger als drei Wochen, so muss die Bundesversammlung den Einsatz genehmigen.

Hintergrundwissen zur Genehmigung von Armeeeinsätzen

Zum Assistenzdienst

Beim Assistenzdienst ist zwischen dem Assistenzdienst für zivile Behörden, dem Assistenzdienst zur Erhöhung der Bereitschaft der Armee und dem Assistenzdienst im Ausland zu unterscheiden:

- Assistenzdienst für zivile Behörden: Truppen können zivilen Behörden auf deren Gesuch Hilfe leisten
 - bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen, in denen die innere Sicherheit nicht schwerwiegend bedroht ist und die keinen Ordnungsdienstinsatz erfordern;
 - beim Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen, insbesondere von kritischen Infrastrukturen;
 - bei der Bewältigung von Aufgaben im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz und der koordinierten Dienste;
 - bei der Bewältigung von Katastrophen, Spitzenbelastungen oder von Aufgaben, welche die Behörden mangels geeigneter Personen oder Mittel nicht bewältigen können;
 - bei der Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler oder internationaler Bedeutung.
- Assistenzdienst zur Erhöhung der Bereitschaft der Armee: Zur Erhöhung der Bereitschaft der Armee können militärische Führungsstäbe oder Truppen aufgeboden werden.
- Assistenzdienst im Ausland: Zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen können auf Ersuchen einzelner Staaten oder internationaler Organisationen Truppen entsandt sowie Material und Versorgungsgüter der Armee zur Verfügung gestellt werden. Soweit schweizerische Interessen zu wahren sind, können Truppen zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland eingesetzt werden. Der Bundesrat bestimmt die Art der Bewaffnung.

Werden mehr als 2000 Angehörige der Armee oder werden für einen Einsatz, der länger als drei Wochen dauert, gleichzeitig mehr als zehn Angehörige der Armee aufgeboden, so muss die Bundesversammlung den Einsatz in der nächsten Session genehmigen. Ist der Einsatz vor der Session beendet, so erstattet der Bundesrat Bericht.

Die Genehmigung des Assistenzdienstes erfolgt in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses, der im gewöhnlichen Verfahren (vgl. Abschnitt III.3) beraten wird.

Zum Friedensförderungsdienst

Einsätze zur Friedensförderung können auf der Grundlage eines UNO- oder OSZE-Mandates angeordnet werden. Sie müssen den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen. Zuständig für die Anordnung eines Einsatzes ist der Bundesrat.

Soll der Einsatz bewaffnet erfolgen, so konsultiert der Bundesrat vorgängig die Aussenpolitischen und die Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte. Werden für einen bewaffneten Einsatz mehr als 100 Angehörige der Armee eingesetzt oder dauert dieser länger als drei Wochen, so muss die Bundesversammlung den Einsatz genehmigen. In dringenden Fällen kann der Bundesrat die Genehmigung der Bundesversammlung nachträglich einholen.

Auch die Genehmigung des Einsatzes der Armee zur Friedensförderung erfolgt in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses, der im gewöhnlichen Verfahren (vgl. Abschnitt III.3) beraten wird.

Die während der 51. Legislaturperiode genehmigten Armeeeinsätze

Mit Beschluss vom 6. März 2020 ermächtigte der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), zur Unterstützung der Kantone im Rahmen der Gesundheitsversorgung bis zu 800 Angehörige der Armee im Assistenzdienst bis maximal zum 27. März 2020 einzusetzen.

Am 16. März 2020 beauftragte der Bundesrat das VBS, den Einsatz im Assistenzdienst bis maximal zum 30. Juni 2020 fortzusetzen, und bewilligte den Einsatz von bis zu 8000 Armeeingehörigen.

Der Einsatz diente:

- der personellen Unterstützung in den zivilen Spitaleinrichtungen im Bereich der allgemeinen Grund- und Behandlungspflege,
- der Unterstützung von Massnahmen im Zusammenhang mit der Eindämmung der Ausbreitung von Covid-19,
- der Unterstützung von Transporten infektiöser Patientinnen und Patienten,
- der Entlastung von kantonalen Polizeikörpern im Sicherheitsbereich,
- der Unterstützung bei Schutz und Kontrolle der Landesgrenzen sowie
- der Unterstützung zur Erfüllung weiterer logistischer Aufgaben.

Der vom Bundesrat beschlossene Einsatz wurde von der Bundesversammlung während der ausserordentlichen Session im Mai 2020 (20.035) nachträglich genehmigt.

Am 4. November 2020 beschloss der Bundesrat einen erneuten Einsatz der Armee zur Unterstützung des Gesundheitswesens. Er umfasste maximal 2500 Armeeingehörige, welche die Spitäler bei der Pflege oder beim Patiententransport unterstützen sollten. Die Armeeingehörigen sollten zum Einsatz kommen, wenn die Kantone darum ersuchten und die Voraussetzungen für die Subsidiarität erfüllt sind. Dafür sollte aufgezeigt werden, dass die zivilen Mittel nicht ausreichen.

Die Leistungen der Armee sollten folgende Bereiche umfassen:

- Personelle Unterstützung in den zivilen Spitaleinrichtungen im Bereich der allgemein Grund- und Behandlungspflege (Betreuung von sogenannten " Low-level-care-Patienten "), in der Vordiagnose, dem Screening von Covid-19-Verdachtsfällen und bei den entsprechenden Testabstrichen;
- Personelle und materielle Unterstützung der kantonalen Gesundheitseinrichtungen bei der Erweiterung der Kapazitäten von Intensivpflegestationen (z. B. Beatmungsgeräte und Monitoring); besonders geeignetes Sanitätspersonal konnte nach einer spezifischen Schulung zur Unterstützung auf Intensivstationen eingesetzt werden (z B. Lagerungsteams);
- Unterstützung von Transporten infektiöser Patientinnen und Patienten mit geeigneten Sanitätstransportfahrzeugen und Fahrern.

Der Beschluss sollte bis längstens am 31. März 2021 gelten.

Die Bundesversammlung genehmigte den Einsatz während der Wintersession 2020 (20.083).

Am 7. Dezember 2021 beschloss der Bundesrat erneut einen Assistenzdienst der Armee zugunsten der zivilen Behörden. Die Unterstützung erfolgte mit maximal 2500 Armeeingehörigen, welche die Spitäler bei der Pflege oder beim Patiententransport sowie die Kantone beim Impfen unterstützen können. Auch dieser Einsatz wurde von der Bundesversammlung nachträglich genehmigt. Die Genehmigung erfolgte während der Frühjahrssession 2022 (21.081).

Neben den drei Einsätzen der Armee zugunsten der zivilen Behörden im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie genehmigte die Bundesversammlung während der 51. Legislaturperiode zudem zweimal eine Verlängerung der Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (KFOR) (19.082, 22.072), den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2022–2024 (21.020) sowie zur

Unterstützung des SEM im Asylbereich, um die hohe Zahl von ukrainischen Geflüchteten und von Asylsuchenden zu bewältigen (23.018).

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Im Laufe der vorangehenden Legislaturperioden wurden zwischen 3 und 10 Armeeeinsätze von der Bundesversammlung genehmigt.⁹³ Nur einmal verweigerte die Bundesversammlung die Genehmigung (09.038).

Verabschiedete Bundesbeschlüsse über Armeeeinsätze

	48.	49.	50.	51.
TOTAL	7	10	3	7
- Einfache Bundesbeschlüsse über den Einsatz der Armee zur Friedensförderung	2	1	1	2
- Einfache Bundesbeschlüsse über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Inland	4	5	1	5
- Einfache Bundesbeschlüsse über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland	1	4	1	-
- Einfache Bundesbeschlüsse über die Anordnung des Aktivdienstes	-	-	-	-

⁹³ Für nähere Informationen zu diesen Beschlüssen vgl. die [Erlassdatenbank](#); Hilfsfilter "Armeeeinsatz " und beim Filter "Erlassstyp" den entsprechenden Erlassstyp wählen.

Kapitel IV.9

Die Beschlüsse im Rahmen der Beziehung zwischen Bund und Kantonen

Die Bundesversammlung gewährleistet die Kantonsverfassungen, genehmigt Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen und die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland, wenn der Bundesrat oder ein Kanton Einsprache erhebt. Sie kann interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder einen oder mehrere Kantone zur Beteiligung verpflichten.

IV.9.1 Gewährleistung von Kantonsverfassungen

Während der 51. Legislaturperiode gewährleistete die Bundesversammlung mit sieben Bundesbeschlüssen Teilrevisionen von Kantonsverfassungen.⁹⁴ Bei keiner der ihr während der 51. Legislaturperiode unterbreiteten Revisionen hat die Bundesversammlung die Gewährleistung verweigert.

Hintergrundwissen zur Gewährleistung von Kantonsverfassungen

Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes. Mit der Gewährleistung wird garantiert, dass die Verfassungen der Kantone den bundesrechtlichen Anforderungen genügen. Als Bundesrecht gilt auch das gesamte für die Schweiz verbindliche Völkerrecht.⁹⁵ Die Gewährleistung fällt in die Zuständigkeit der Bundesversammlung.

Die Kantone sind verpflichtet, den Bund um die Gewährleistung ihrer Verfassung nachzusuchen. Diese Verpflichtung gilt für jede Verfassungsänderung.⁹⁶

Die Gewährleistung wird nur verweigert, wenn sich die kantonale Verfassungsnorm jeder bundesrechtskonformen Auslegung entzieht. Die Gewährleistung kann auch nur teilweise, d. h. für bestimmte Verfassungsartikel, verweigert werden. Auch eine Gewährleistung unter Vorbehalten ist möglich.⁹⁷

Die Wirkung der Gewährleistung ist nicht konstitutiv. Deshalb können Änderungen von Kantonsverfassungen in Kraft gesetzt werden, bevor die Gewährleistung erteilt ist. Im Falle der Nichtgewährleistung fällt die Änderung jedoch *ex tunc*, d. h. rückwirkend auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung, dahin.⁹⁸

Eintreten ist bei Bundesbeschlüssen über die Gewährleistung von Kantonsverfassungen für die Räte obligatorisch. Sind sich die Räte in Bezug auf die Gewährleistung nicht einig, ist die zweite Ablehnung durch einen Rat endgültig.

Gewährleistungsbeschlüsse unterstehen nicht dem Referendum; die Bundesbeschlüsse ergehen also in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

Wurden mehrere Kantonsverfassungen teilrevidiert, so behandelt die Bundesversammlung diese in der Regel zusammen und erlässt hierzu nur einen Bundesbeschluss. Dasselbe gilt, wenn ein Kanton seine Verfassung mehrmals teilrevidiert.

⁹⁴ Für nähere Informationen zu diesen Beschlüssen vgl. die [Erlassdatenbank](#); Hilfsfilter "Kantonsverfassungen" und beim Filter "Erlass-typ" den entsprechenden Erlass-typ wählen.

⁹⁵ Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, [BB1 1997 I 1](#), insbesondere S. 219.

⁹⁶ Ebd.

⁹⁷ Tschannen, Pierre: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern: Stämpfli 2011, S. 260 ff.

⁹⁸ Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, [BB1 1997 I 1](#), insbesondere S. 219.

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Während der 48. Legislaturperiode hat die Bundesversammlung mit neun, während der 49. Legislaturperiode mit sechs und während der 50. Legislaturperioden mit acht Bundesbeschlüssen Teilrevisionen von Kantonsverfassungen gewährleistet.

Bei keiner der ihr unterbreiteten Teilrevisionen hat die Bundesversammlung die Gewährleistung verweigert.

Anzahl Bundesbeschlüsse, mit denen u. a. Teilrevisionen der Verfassung des Kantons X gewährleistet wurden				
	48. Lg.	49. Lg.	50. Lg.	51. Lg.
Aargau	5	4	1	2
Appenzell Innerrhoden	2	3	3	2
Appenzell Ausserrhoden	1	1	0	0
Bern	3	2	0	2
Basel-Landschaft	2	5	6	1
Basel-Stadt	0	1	4	0
Freiburg	1	0	1	0
Genf	7	3	3	4
Glarus	4	1	1	3
Graubünden	2	3	1	2
Jura	3	2	1	0
Luzern	0	0	1	0
Neuenburg	2	2	1	3
Nidwalden	1	0	0	0
Obwalden	2	0	1	0
St. Gallen	2	0	0	0
Schaffhausen	3	0	0	1
Solothurn	1	4	1	1
Schwyz	1	0	2	0
Thurgau	2	2	1	1
Tessin	0	1	3	4
Uri	2	3	2	2
Waadt	2	4	0	1
Wallis	2	0	1	3
Zug	2	2	1	0
Zürich	1	1	1	3

Auch hat die Bundesversammlung während der 48. Legislaturperiode eine und während der 49. Legislaturperiode zwei neue (d. h. totalrevidierte) Kantonsverfassungen gewährleistet.

Bei einer der während der 49. Legislaturperiode gewährleisteten Verfassungen hat die Bundesversammlung die Gewährleistung eines Artikels verweigert.

**Anzahl Bundesbeschlüsse, mit denen eine neue Kantonsverfassung
gewährleistet wurde, pro Kanton**

	48. Lg.	49. Lg.	50. Lg.	51. Lg.
Genf	0	1	0	0
Luzern	1	0	0	0
Schwyz	0	1	0	0

Historisches zur Gewährleistung von Kantonsverfassungen

Die Bundesversammlung hat bisher die Gewährleistung von fünf kantonalen Verfassungsbestimmungen verweigert. In einem Fall kam sie rund zehn Jahre später auf ihren Entscheid zurück. Bei vier kantonalen Bestimmungen verweigerten beide Räte die Gewährleistung, in einem Fall waren sich die Räte nicht einig, womit die zweite Ablehnung des ablehnenden Rates endgültig war.

Die Gewährleistung wurde in folgenden Fällen verweigert:⁹⁹

- Am 10. März 1948 lehnte die Bundesversammlung die Gewährleistung der von den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt erlassenen Verfassungsbestimmung zur Einleitung ihrer Wiedervereinigung wegen Verletzung der Gebietsgarantie ab ([AS 1948 219](#)). 1960 kam sie jedoch auf ihren Entschluss zurück ([BBl 1959 II 1355](#), [BBl 1960 II 221](#)).
- Am 4. März 1958 verweigerten die Räte wegen Verletzung der Rechtsgleichheit die Gewährleistung einer Bestimmung der Kantonsverfassung des Kantons Waadt, wonach Gemeinden Grundstücke zwecks Schaffung von Waffenplätzen nur mit Zustimmung der General- oder der Gemeinderäte derjenigen Gemeinden veräussern können, auf deren Gebiet der Waffenplatz errichtet werden soll ([BBl 1957 I 808](#), [AB 1957 S 238](#), [AB 1958 N 43](#), [BBl 1958 I 667](#)).
- Am 28. September 1977 lehnten die Räte wegen Verletzung der Gebietsgarantie und der Bundestreue die Gewährleistung der Bestimmung der Verfassung des Kantons Jura ab, die vorsah, dass der Kanton Jura jeden Teil des von der Volksabstimmung vom 23. Juni 1974 unmittelbar betroffenen jurassischen Gebiets aufnehmen kann, sofern sich dieser nach Bundesrecht und nach dem Recht des betroffenen Kantons ordnungsgemäss getrennt hat ([BBl 1977 II 264](#), [BBl 1977 III 256](#)).
- Am 15. März 2007 verweigerte die Bundesversammlung wegen Verletzung des Gleichbehandlungsgebots und der Religionsfreiheit die Gewährleistung einer Bestimmung der Genfer Kantonsverfassung, wonach ausschliesslich die Wahlberechtigten weltlichen Standes in den Rechnungshof wählbar sind, die im Besitz der bürgerlichen Ehren und Rechte stehen und das 27. Altersjahr vollendet haben ([06.084](#) Geschäft des Bundesrates, Kantonsverfassung Genf. Gewährleistung).

⁹⁹ Auer, Andreas: Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern: Stämpfli, 2016, S. 240 f.; Art. 51 N 23, in: Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich: Orell Füssli, 2007, S. 567.

- Am 13. März 2013 lehnte der Nationalrat wegen Verletzung der Abstimmungsfreiheit zweimal die Gewährleistung der Bestimmung der Verfassung des Kantons Schwyz ab, wonach jede Gemeinde einen Wahlkreis bilden und Anspruch auf mindestens einen Sitz haben soll und die Sitze innerhalb eines Wahlkreises nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen ermittelt werden ([12.070](#) Geschäft des Bundesrates, Kantonsverfassung Schwyz. Gewährleistung).

IV.9.2 Genehmigung von Gebietsveränderungen

Am 18. Dezember 2020 (20.072) genehmigte die Bundesversammlung den Wechsel der Gemeinde Clavaleyres vom Kanton Bern zum Kanton Freiburg. Die Stimmberechtigten von Clavaleyres hatten dem Kantonswechsel bereits am 23. September 2018 zugestimmt. Daraufhin hatten die beiden Kantone Bern und Freiburg ein Gebietsänderungskonkordat geschlossen, welches die Stimmberechtigten beider Kantone am 9. Februar 2020 angenommen haben.

Der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung war dem fakultativen Referendum unterstellt; dieses wurde jedoch nicht ergriffen.

Hintergrundwissen zur Genehmigung von Gebietsveränderungen

Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Die Genehmigung der Bundesversammlung erfolgt in der Form eines dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesbeschlusses.

Auch bei diesem Genehmigungsbeschluss kommt grundsätzlich das abgekürzte Differenzbereinigungsverfahren zur Anwendung; sind sich die Räte nicht einig, ist die zweite Ablehnung durch einen Rat endgültig.

Von Gebietsveränderungen sind einerseits Änderungen im Bestand der Kantone und andererseits Grenzvereinigungen zwischen den Kantonen zu unterscheiden. Bei Änderungen im Bestand von Kantonen wird die Anzahl Kantone geändert, bei Grenzvereinigungen handelt es sich in erster Linie um einen technischen Vorgang, der keine politische Relevanz hat.¹⁰⁰ Änderungen im Bestand der Kantone bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen. Grenzvereinigungen können Kantone hingegen unter sich durch einen Vertrag vornehmen.

Historisches zur Genehmigung von Gebietsveränderung

Letztmals hiess die Bundesversammlung am 21. Dezember 1995 eine Gebietsveränderung zwischen Kantonen gut.¹⁰¹ Damals wechselte die bernische Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura. Im Gegensatz zu heute wurden jedoch vor 1999 Gebietsveränderungen zwischen Kantone nicht dem fakultativen, sondern dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt.¹⁰²

¹⁰⁰ Botschaft vom 11. September 2020 zur Genehmigung einer Gebietsveränderung zwischen den Kantonen Bern und Freiburg (Kantonswechsel der bernischen Gemeinde Clavaleyres), [BBl 2020 7447](#), insbesondere S. 7450.

¹⁰¹ Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1995 über den Übertritt der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura, [BBl 1996 I 228](#).

¹⁰² Botschaft vom 11. September 2020 zur Genehmigung einer Gebietsveränderung zwischen den Kantonen Bern und Freiburg (Kantonswechsel der bernischen Gemeinde Clavaleyres), [BBl 2020 7447](#), insbesondere S. 7450.

IV.9.3 Genehmigung von Verträgen der Kantone unter sich und mit dem Ausland

Auch während der 51. Legislaturperiode haben weder der Bundesrat noch die Kantone Einsprache gegen Verträge der Kantone bei der Bundesversammlung erhoben. Somit hatte die Bundesversammlung keinen solchen Vertrag zu genehmigen.

Historisches zur *Genehmigung von Verträgen der Kantone unter sich und mit dem Ausland*

Bisher hatte die Bundesversammlung noch keinen solchen Vertrag zu genehmigen.

IV.9.4 Allgemeinverbindlicherklärung von und Beteiligungspflicht an interkantonalen Verträgen

Die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) eingeführte Verfassungsbestimmung (Art. 48a BV; in Kraft seit dem 1. Januar 2008) kam auch während der 51. Legislaturperiode nicht zur Anwendung.

Kapitel IV.10
Beschlüsse im Rahmen der Planung und der Kontrolle der Staatstätigkeit
(Auswahl)

Die Bundesversammlung wirkt bei wichtigen Planungen mit und lässt sich über die Tätigkeiten mit Berichten informieren.

IV.10.1 Planungs- und Grundsatzbeschlüsse (exkl. Finanzplanungsbeschlüsse)

Neben dem Bundesbeschluss über die Legislaturplanung hat die Bundesversammlung während der 51. Legislaturperiode drei Planungs- und Grundsatzbeschlüsse verabschiedet.

Zwei der drei Beschlüsse waren sicherheitspolitische Beschlüsse, einer war ein gesundheitspolitischer Beschluss.¹⁰³

Einer der sicherheitspolitischen Beschlüsse – der Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge – war dem fakultativen Referendum unterstellt. Da dieses ergriffen wurde, wurde der Beschluss dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Das Volk stimmte ihm am 27. September 2020 zu.

Vergleich mit den 48. bis 50. Legislaturperioden

Grundsatz- und Planungsbeschlüsse gab es auch während der drei vorangehenden Legislaturperioden nur drei.

Im Gegensatz zu den Beschlüssen der 51. Legislaturperiode waren alle Beschlüsse der drei vorangehenden Legislaturperioden einfache Bundesbeschlüsse.

Je zwei der Beschlüsse der drei vorangehenden Legislaturperiode betrafen die Themengebiete Verkehr, Sicherheitspolitik und Forschung.

Während der 48., 49. und 50. Legislaturperiode verabschiedete Planungs- und Grundsatzbeschlüsse (exkl. Finanzplanung)

	48.	49.	50.	51.
Total	3	3	3	4
- Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses	2	2	2	2
- Einfache Bundesbeschlüsse über die Legislaturplanung	1	1	1	1
- Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite	0	0	0	1

Hintergrundwissen zu den Planungs- und Grundsatzbeschlüssen

Die Bundesversammlung kann Grundsatz- und Planungsbeschlüsse fällen. Dies sind Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.

Grundsatz- und Planungsbeschlüsse werden i. d. R. in der Form des einfachen - d. h. nicht dem Referendum unterstellten - Bundesbeschlusses erlassen. Für Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite kann jedoch die Form des Bundesbeschlusses gewählt werden.

Grundsatz- und Planungsbeschlüsse - mit Ausnahme der Legislaturplanung - werden im gewöhnlichen Verfahren (vgl. I.3.1) beraten.

¹⁰³ Für nähere Informationen zu diesen Beschlüssen, vgl. die [Erlassdatenbank](#) (beim Hilfsfilter "Planung" wählen).

Zur Legislaturplanung

Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft über die Legislaturplanung und den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Legislaturplanung.

Der einfache Bundesbeschluss definiert die politischen Leitlinien und die Ziele der Legislaturplanung und ordnet die geplanten Erlasse der Bundesversammlung sowie weitere Massnahmen zu, welche zur Zielerreichung erforderlich sind.

Beim Bundesbeschluss über die Legislaturplanung ist Eintreten obligatorisch, und es findet keine Gesamtabstimmung statt. Eine Einigungskonferenz wird eingesetzt, wenn nach der ersten Beratung zwischen den Räten Differenzen bestehen. Diese stellt zu jeder Differenz einen Einigungsantrag, wobei über jeden Antrag gesondert abgestimmt wird. Wird ein Antrag abgelehnt, so wird die betreffende Bestimmung gestrichen.

Historisches zur Legislaturplanung

Seit 2003 unterbreitet der Bundesrat zu Beginn einer Legislaturperiode der Bundesversammlung einen Bericht über die Legislaturplanung und einen einfachen Bundesbeschluss über die Ziele der Legislaturplanung.

Weil der Bundesbeschluss über die Ziele der Legislaturplanung 2004 im Nationalrat keine Mehrheit fand, wurde 2007 das besondere Differenzbereinigungsverfahren für die Legislaturplanung eingeführt: Ein Bundesbeschluss über die Legislaturplanung sollte auch dann zustande kommen, wenn sich die Räte nicht bei jeder einzelnen Bestimmung einig sind.¹⁰⁴ Das besondere Differenzbereinigungsverfahren bei der Legislaturplanung kam seither bei jedem Bundesbeschluss zur Anwendung.

¹⁰⁴ Parlamentarische Initiative Lustenberger 04.438 / Rey 04.449, "Legislaturplanung".

IV.10.2 Genehmigung von Geschäftsberichten

Auch während der 51. Legislaturperiode nahm die Bundesversammlung jährlich den Geschäftsbericht des Bundesrates und jenen des Bundesgerichtes zur Kenntnis.

Hintergrundwissen zu den Geschäftsberichten

Geschäftsbericht des Bundesrates

Mit dem Geschäftsbericht orientiert der Bundesrat die Bundesversammlung über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im vergangenen Geschäftsjahr. Er informiert über die Erreichung der für das Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele, über die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms sowie über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren. Der Bericht enthält auch Begründungen von Abweichungen von der Jahresplanung und ungeplanten Vorhaben.

Der Geschäftsbericht wird von den Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte vorberaten. Die Bundesversammlung genehmigt ihn in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

Beim Geschäftsbericht ist Eintreten obligatorisch, und es gibt keine Gesamtabstimmung. Zudem ist die zweite Ablehnung eines Rates endgültig. Die Räte können den Geschäftsbericht auch zur Überarbeitung an den Bundesrat zurückweisen.

Geschäftsbericht des Bundesgerichtes

Der Geschäftsbericht des Bundesgerichtes wird analog zum Geschäftsbericht des Bundesrates beraten.

Exkurs zur Oberaufsicht

Für die Tätigkeiten der Oberaufsichtskommissionen während der 51. Legislaturperiode, vgl. die Jahresberichte der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation ([Link](#)) sowie die Jahresbericht der Finanzkommission ([Link](#)).

Einen Überblick über die Inspektion zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie ist auf der folgender Website zu finden: [Link](#)

Während der Sommersession 2023 hat die Bundesversammlung zur Aufarbeitung der Bankenkrise erstmals seit 1995 eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt.

Hintergrundwissen zur parlamentarischen Oberaufsicht

Zur parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen

Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes sowie über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes aus.

Mit der Oberaufsicht nimmt das Parlament die politische Kontrolle über die Organe des Bundes wahr. Ziel der Oberaufsicht ist es, die demokratische Verantwortlichkeit der Bundesbehörden zu stärken, mehr Transparenz zu schaffen, das Vertrauen der Bevölkerung in diese Institutionen zu festigen, zur Behebung und Vorbeugung von Mängeln und Missständen beizutragen und einen Lernprozess einzuleiten, der die Problemlösungskapazität der Behörden steigert.

Die parlamentarische Oberaufsicht wird im Auftrag der Räte hauptsächlich von den Aufsichtskommissionen beider Räte ausgeübt. Ständige Aufsichtskommissionen sind die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen. Zur Abklärung von Vorkommnissen grosser Tragweite können die Räte auch eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einsetzen.

Die ständigen Aufsichtskommissionen setzen aus ihrer Mitte Subkommissionen und eine Delegation ein. Diese erstatten ihren Kommissionen Bericht und stellen Antrag.

Die Aufsichtskommissionen und -delegationen überprüfen insbesondere:

- ob die Bundesbehörden im Sinne der Verfassung und der Gesetze handeln sowie ob die vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben erfüllt und die Ziele erreicht worden sind (Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit);
- ob die vom Staat getroffenen Massnahmen sinnvoll sind und der Bundesrat seinen Entscheidungsspielraum richtig nutzt (Zweckmässigkeit);
- ob die vom Staat getroffenen Massnahmen die gewünschte Wirkung haben (Wirksamkeit) und
- ob die Mittel von den staatlichen Akteuren im richtigen Verhältnis zum Ergebnis eingesetzt werden (Wirtschaftlichkeit).

Sie erfüllen ihre Kontrollaufgabe, indem sie u. a.:

- Inspektionen durchführen;
- Amtsstellen der Verwaltung besuchen;
- die Staatsrechnung, den Geschäftsbericht des Bundesrates, den Tätigkeitsbericht des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts sowie die Jahresberichte anderer mit Bundesaufgaben betrauter Organe prüfen;
- von Dritten eingereichte Eingaben behandeln;
- die Umsetzung ihrer Empfehlungen an den Bundesrat und ihrer parlamentarischen Vorstösse verfolgen (sog. Nachkontrolle).

Die parlamentarischen Aufsichtsorgane können von allen Bundesbehörden, aber auch von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung - z. B. von den Kantonen oder von Privatpersonen, Auskünfte einholen und Unterlagen verlangen. Personen im Dienst des Bundes sind verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss zu informieren sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen.

Die Aufsichtskommissionen legen ihre Untersuchungsergebnisse in der Regel in Form eines Berichtes vor. Da die Oberaufsicht eine politische Kontrolle ist, stehen ihnen ausschliesslich Interventionsmittel politischer Natur zur Verfügung. Sie können in ihren Berichten Kritik äussern und Empfehlungen aussprechen sowie mittels eines Vorstosses Massnahmen anstossen oder eine Gesetzesrevision initiieren. Sie haben aber weder die Befugnis, Entscheide aufzuheben, noch können sie Strafen verhängen oder Disziplinarmassnahmen ergreifen.

Zur parlamentarischen Untersuchungskommission

Die parlamentarische Untersuchungskommission ist ein ausserordentliches Organ der parlamentarischen Oberaufsicht, das zur Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite eingesetzt wird.

Fractionen, Kommissionen oder Ratsmitglieder können bei Vorkommnissen von grosser Tragweite mittels einer parlamentarischen Initiative den Einsatz einer Untersuchungskommission fordern. Die Initiative bedarf der Zustimmung beider Räte. Nach Anhörung des Bundesrates wird die Untersuchungskommission durch einen einfachen Bundesbeschluss geschaffen. Darin sind der Auftrag und die finanziellen Mittel der PUK festgelegt.

Die parlamentarische Untersuchungskommission hat die gleichen Informationsrechte wie die Geschäftsprüfungsdelegation und die Finanzdelegation. Ihr stehen aber mehr Ressourcen zur Verfügung. Sie kann sie auch für die Beweiserhebung einsetzen.

Historisches zur parlamentarischen Untersuchungskommission

Bis 2003 hielt das Gesetz fest, dass jeder Rat eine Untersuchungskommission einsetzt. Die zwei Untersuchungskommissionen konnten sich für die Arbeiten und Berichterstattungen zusammenschliessen.¹⁰⁵ Heute sind die parlamentarischen Untersuchungskommissionen gemeinsame Kommissionen beider Räte.

Bisher wurden vier parlamentarische Untersuchungskommissionen eingesetzt:

- 1995 zur Abklärung von Organisations- und Führungsproblemen bei der Pensionskasse des Bundes
- 1990 zur Abklärung der Vorkommnisse im EMD
- 1989 zur Abklärung der Vorkommnisse im EJPD
- 1964 zur Abklärung der Mirage-Angelegenheiten.

Weitere Informationen sind auf folgender Website zu finden: [Link](#)

¹⁰⁵ Bundesgesetz über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle) vom 1. Juli 1966, AS 1966 1325.

Kapitel IV.12
Entscheide über Zuständigkeitskonflikte

Bei Zuständigkeitskonflikten zwischen den obersten Bundesbehörden entscheidet die Bundesversammlung.

Ein Zuständigkeitskonflikt liegt vor, wenn sowohl der Bundesrat als auch das Bundesgericht ihre Zuständigkeit für die Beurteilung einer Streitsache verneinen (negativer Zuständigkeitskonflikt) oder bejahen (positiver Zuständigkeitskonflikt).¹⁰⁶

Über einen Zuständigkeitskonflikt entscheidet die Vereinigte Bundesversammlung.

Der Entscheid wird von der Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte vorberaten.

Er erfolgt in Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

¹⁰⁶ Verwaltungspraxis des Bundes (VPB) 52.53, S. 3; <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/setLanguage.do?lang=DE&curr-WebPage=searchHome> Stand: 11.04.2023.

Entscheide

Der Bundesrat und das Bundesgericht einigen sich in der Regel nach einem Meinungsaustausch, sodass die Vereinigte Bundesversammlung kaum je in einem Zuständigkeitskonflikt entscheiden muss. Auch während der 51. Legislaturperiode hatte die Bundesversammlung über keinen Zuständigkeitskonflikt zu entscheiden.

Historisches zu den Zuständigkeitskonflikten

Seit 1985 wurde lediglich in drei Fällen von einem Zuständigkeitskonflikt gesprochen:¹⁰⁷

Jura-Plebiszite

Im November 1985 ersuchte die Regierung des Kantons Jura den Bundesrat, die Ergebnisse gewisser Plebiszite, die zur Gründung des Kantons Jura geführt hatten, zu annullieren und neue Plebiszite anzuordnen. Der Bundesrat bestritt seine Zuständigkeit und überwies die Eingabe dem seines Erachtens dafür zuständigen Bundesgericht. Die jurassische Regierung unterbreitete dem Bundesrat daraufhin ein Wiedererwägungsgesuch, das dieser jedoch abwies. Schliesslich gelangte die jurassische Regierung mit einer Aufsichtseingabe an die Bundesversammlung und ersuchte diese, den Bundesrat zu beauftragen, die Eingabe vom November 1985 materiell zu behandeln. Die Bundesversammlung beschloss, der Aufsichtseingabe keine Folge zu geben, da sie keinen Kompetenzkonflikt zwischen dem Bundesgericht und dem Bundesrat sah. Das Bundesgericht nahm das auf Gesuch der Regierung des Kantons Jura sistierte Verfahren anschliessend wieder auf.

- [VPB 52.53](#)
- [AB 1988 N 161 F.](#)
- [AB 1988 S 551 F.](#)
- [BGE 117 IA 233](#)

Kruzifix-Fall

1988 wurde bei der Bundesversammlung gemäss dem damals geltenden Artikel 79 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren eine Beschwerde gegen den Entscheid des Bundesrates vom 29. Juni 1988 im Zusammenhang mit dem Anbringen von Kruzifixen in Schulzimmern der Gemeinde Cadro eingereicht.

- [AB 1989 VB 1833](#)
- [BGE 116 IA 252](#)

Unternehmenssteuerreform II

Das Unternehmenssteuerreformgesetz II wurde von den Schweizer Stimmberechtigten am 24. Februar 2008 bei einer Stimmbeteiligung von 38,62 % mit 938 744 Ja zu 918 990 Nein-Stimmen angenommen. Anfang März 2011 wurde bekannt, dass zahlreiche Unternehmen von den Möglichkeiten des Gesetzes Gebrauch machen, wodurch unerwartet hohe Steuerausfälle befürchtet wurden. In der Folge erhoben Nationalrätin Margret Kiener Nellen beim Regierungsrat des Kantons Bern und Nationalrat Daniel Jositsch beim Regierungsrat des Kantons Zürich je eine Abstimmungsbeschwerde. Begründet wurden diese Beschwerden insbesondere damit, dass die Botschaft des Bundesrates und die Abstimmungserläuterungen unvollständig bzw. irreführend gewesen seien.

¹⁰⁷ Aubert, Jean-François: Art. 173, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich: Schulthess, 2003, S. 1311 f.; Art. 173 N 27, in: Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Orell Füssli AG 2017, S. 1312.

Mit Entscheiden vom 30. März 2011 bzw. 6. April 2011 traten die Regierungsräte der beiden Kantone auf die Beschwerden nicht ein und überwiesen die Eingaben dem Bundesrat zur Behandlung als Gesuche um Wiedererwägung des bundesrätlichen Erwahrungsbeschlusses vom 10. April 2008. Der Rechtsmittelbelehrung folgend reichten Nationalrätin Margret Kiener Nellen am 11. April 2011 und Nationalrat Daniel Jositsch am 15. April 2011 beim Bundesgericht je eine Abstimmungsbeschwerde ein. Am 12. Mai 2011 lud das Bundesgericht den Bundesrat ein, zu den Beschwerden Stellung zu nehmen.

In seiner Stellungnahme vom 10. Juni 2011 beantragte der Bundesrat dem Bundesgericht, auf die Beschwerden nicht einzutreten, weil die Zuständigkeit des Bundesgerichts zur Überprüfung des bundesrätlichen Erwahrungsbeschlusses oder eines diesbezüglichen Revisionsentscheids durch Artikel 189 Absatz 4 der Bundesverfassung und Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgerichtsgesetzes ausgeschlossen sei. Mit Schreiben vom 22. Juli 2011 teilte das Bundesgericht dem Bundesrat mit, dass es die Beschwerden in formeller und allenfalls materieller Hinsicht weiter prüfen wird. Mit Entscheid vom 29. Juni 2011 trat der Bundesrat auf das ihm von der Berner Kantonsregierung überwiesene Ersuchen von Margret Kiener Nellen nicht ein. Er hielt fest, dass die Voraussetzungen für eine Revision oder Wiedererwägung des Erwahrungsbeschlusses fehlten. In seiner ergänzenden Stellungnahme an das Bundesgericht vom 24. August 2011 hielt der Bundesrat an seiner Stellungnahme vom 10. Juni 2011 fest: Er erachte das Bundesgericht für die nachträgliche Beurteilung von Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates als nicht zuständig. Für den Fall, dass das Bundesgericht anderer Ansicht sein sollte, beantrage er, den Zuständigkeitskonflikt der Bundesversammlung zum Entscheid zu unterbreiten. Das Bundesgericht bestritt, dass ein Zuständigkeitskonflikt vorliegt, trat auf die Beschwerden ein und wies sie aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes ab.

- [Brief des Bundesgerichts an den Bundesrat vom 12. Mai 2011 \(1c_174/2011 ins Suchfeld Eingeben\)](#)
- [Stellungnahme des Bundesrates vom 10. Juni 2011](#)
- [Brief des Bundesgerichts an den Bundesrat vom 22. Juni 2011](#)
- [Erwahrungsentscheid des Bundesrates vom 29. Juni 2011](#)
- [Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 24. August 2011](#)
- [BGE 1c_174/2011 und 1c_176/2011 \(ins Suchfeld Eingeben\)](#)

Kapitel IV.13
Die Wahlen

Die Bundesversammlung wählt die sieben Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler sowie die Mitglieder der zivilen eidgenössischen Gerichte und des Militärkassationsgerichts, die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt, die stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte und die Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft. Bei Kriegsgefahr wählt sie zudem den General der Schweizer Armee.

Wahlorgan ist die Vereinigte Bundesversammlung, d. h. die im Nationalratssaal vereinigten Mitglieder des National- und des Ständerates. Die Stimmabgabe bei Wahlen ist geheim. Die Ratsmitglieder erhalten Wahlzettel, die nach dem Ausfüllen von den Ratsweibelinnen und Ratsweibel in verschlossenen Urnen eingesammelt werden.

Abschnitt IV.13.1
Die Bundesratswahlen

Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Vereinigten Bundesversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die Gesamterneuerungswahlen finden in der Wintersession nach den Nationalratswahlen statt.

Scheidet ein Bundesratsmitglied vor Ablauf der Amtsdauer aus, so wird die dadurch entstandene Vakanz für den Rest der Amtsdauer wiederbesetzt. Die Ersatzwahl erfolgt in der Regel in der Session nach dem Erhalt des Rücktrittschreibens oder dem unvorhergesehenen Ausscheiden.

IV.13.1.1 Gesamterneuerungswahlen der 51. Legislatur / 2019

Nach den Nationalratswahlen mussten sich auch die Mitglieder des Bundesrates einer Neuwahl stellen. Die Wahlen fanden am 11. Dezember 2019 statt (19.222). Die Grüne Fraktion stellte den Antrag, Nationalrätin Regula Rytz anstelle eines der beiden FDP-Liberalen Bundesratsmitglieder zu wählen, die sozialdemokratische Fraktion wollte Frau Rytz anstelle von Bundesrat Cassis wählen und die Grünliberale Fraktion machte in Bezug auf den Sitz von Bundesrat Cassis keinen Wahlempfehlung. Die übrigen Fraktionen sprachen sich jedoch für die bisherigen Amtsträgerinnen und Amtsträger aus, und so wurden auch alle bisherigen Mitglieder des Bundesrates bereits im ersten Wahlgang wiedergewählt.

IV.13.1.2 Ersatzwahlen während der 51. Legislatur

Am 30. September 2022 gab Bundesrat Ueli Maurer und am 2. November 2022 Bundesrätin Simonetta Sommaruga seinen resp. ihren Rücktritt auf Jahresende bekannt. Die Vereinigte Bundesversammlung hatte damit während der Wintersession 2022 zwei neue Bundesratsmitglieder zu wählen.

Offizielle Kandidatinnen und Kandidaten waren für die Nachfolge von Ueli Maurer alt Nationalrat Hans-Ueli Vogt und Nationalrat Albert Rösti und für die Nachfolge von Simonetta Sommaruga Ständerätin Elisabeth Baume-Schneider sowie Ständerätin Eva Herzog.

Gewählt wurden Albert Rösti im ersten Wahlgang und Elisabeth Baume-Schneider im dritten Wahlgang.

Hintergrundwissen zu den Bundesratswahlen

Zu den Gesamterneuerungswahlen

Amts-dauer

Die Mitglieder des Bundesrates werden, wie die Mitglieder des Nationalrates, für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Es finden somit alle vier Jahre Gesamterneuerungswahlen statt.

Der Bundesrat kann nicht abberufen werden. Die Verfassung hält aber fest, dass nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates die Mitglieder des Bundesrates neu gewählt werden. Nach einer ausserordentlichen Gesamterneuerung des Nationalrates muss somit auch der Bundesrat neu gewählt werden. Zu einer ausserordentlichen Gesamterneuerung des Nationalrates (und des Ständerates) kommt es, wenn das Stimmvolk einer Volksinitiative zustimmt, welche die Totalrevision der Verfassung verlangt, oder, wenn einer der beiden Räte die Totalrevision der Bundesverfassung beschliesst, der andere sie aber ablehnt.

Zeitpunkt

Die Gesamterneuerung des Bundesrates erfolgt, so das Gesetz, in der Session nach den Nationalratswahlen.

Die ordentlichen Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates finden am zweitletzten Sonntag im Oktober statt. Die ordentliche Gesamterneuerung des Bundesrates erfolgt somit in der Wintersession, traditions-gemäss am Mittwoch der zweiten Sessionswoche.

Für ausserordentliche Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates setzt der Bundesrat den Zeitpunkt fest. Die ausserordentliche Gesamterneuerung des Bundesrates erfolgt sodann in der Session nach den Nationalratswahlen.

Wählbarkeit

In den Bundesrat wählbar sind alle Stimmberechtigten, d. h. alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Eine vorgängige Kandidatur ist nicht erforderlich.

Wahlorgan und Verhandlungsfähigkeit

Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt. Die Vereinigte Bundesversammlung kann gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

Stimmabgabe und erforderliches Mehr

Die Stimmabgabe bei Wahlen ist geheim. Die Ratsmitglieder erhalten Wahlzettel, die nach dem Ausfüllen von den Ratsweibeln und Ratsweibern in verschlossenen Urnen eingesammelt werden.

Wahlzettel sind ungültig, wenn sie

- ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Hinweise auf die Person, die ihn ausgefüllt hat, enthalten;
- auf eine nicht wählbare Person lauten;
- bereits in den Bundesrat gewählte Personen aufführen;
- Personen aufführen, die aus der Wahl ausgeschieden sind;
- nicht klar zugeordnet werden können.

Es entscheidet das absolute Mehr der Wählenden. Gewählt ist also diejenige Person, deren Name auf mehr als der Hälfte der Wahlzettel steht. Für die Bestimmung des absoluten Mehrs nicht gezählt werden die leeren und die ungültigen Wahlzettel.

Wahlverfahren

Die Sitze werden einzeln und nacheinander in der Reihenfolge des Amtsalters der bisherigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber besetzt. Sitze, für die bisherige Mitglieder des Bundesrates kandidieren, werden zuerst besetzt.

Erreicht im ersten Wahlgang niemand das absolute Mehr, werden so viele Wahlgänge durchgeführt, bis eine Person das absolute Mehr erreicht hat und damit gewählt ist.

In den ersten beiden Wahlgängen können alle wählbaren Personen Stimmen erhalten. Vom dritten Wahlgang an sind keine weiteren, d. h. neuen Kandidaturen zugelassen.

Aus der Wahl scheidet jeweils aus,

- wer im zweiten oder in einem folgenden Wahlgang weniger als zehn Stimmen erhält, und
- wer im dritten oder in einem der folgenden Wahlgänge die geringste Stimmenzahl erhält, es sei denn, mehr als eine Person vereinige diese Stimmenzahl auf sich.

Wenn eine Kandidatin oder ein Kandidat das absolute Mehr erreicht, hat die Vereinigte Bundesversammlung ihre Wahl getroffen.

Veranschaulichungsbeispiel

09.12.1987	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
•ausgeteilt	245	244	239	245	244
•eingelangt	245	244	239	245	242
•leer	33	25	27	13	16
•ungültig	0	1	0	4	3
•gültig	212	218	212	228	223
absolutes Mehr	107	110	107	115	112
gewählt ist Herr / Frau	STICH	DELAMURAZ	KOPP	KOLLER	COTTI
mit ... Stimmen	185	194	166	178	205
Stimmen haben erhalten			Nabholz	Fetz	
weitere Stimmen	27	24	20	26	37
			26		18

09.12.1987	Ersatz für Herr AUBERT Sechste Wahl	Ersatz für Herr SCHLUMPF Siebte Wahl	
		1. Wahlgang	2. Wahlgang
Wahlzettel			
•ausgeteilt	242	245	245
•eingelangt	242	244	245
•leer	11	4	4
•ungültig	3	0	0
•gültig	228	240	241
absolutes Mehr	115	121	121
gewählt ist Herr	FELBER		OGI
mit ... Stimmen	152		132
Stimmen haben erhalten	Grobet 36 Morel 27	Ogi 114 Nebiker 43 Gadient 33 Siegrist 31 Robert 17	Nebiker 69 Gadient 22 Siegrist 16
weitere Stimmen	13	2	2

Erklärung der Annahme der Wahl

Neu gewählte Bundesratsmitglieder erklären, ob sie die Wahl annehmen. Verzichtet die oder der Gewählte auf das Bundesratsmandat, findet eine neue Wahl statt. Diese erfolgt nach der Besetzung der Sitze der bisherigen und jener Bundesratsmitglieder, die ihren Verzicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt bekannt gegeben haben.

Amtsantritt

Die neu gewählten Bundesratsmitglieder treten ihr Amt am 1. Januar des Folgejahres an. Die Mitglieder des Bundesrates, welche sich der Wiederwahl nicht gestellt haben oder nicht wiedergewählt wurden, bleiben bis zum 31. Dezember im Amt.

War das neue Mitglied des Bundesrates vor seiner Wahl Mitglied der Bundesversammlung, so nimmt es nach seiner Erklärung der Annahme der Wahl an keinen Beratungen in den Kommissionen und Räten mehr teil.

Departementsverteilung

Jeder Bundesrat steht einem Departement vor. Die Zuteilung der Departemente ist nicht Sache des Parlamentes, sondern des Gesamtbundesrates.

Die Mitglieder des Bundesrates sind verpflichtet, das ihnen vom Gesamtbundesrat übertragene Departement zu übernehmen. Sie äussern sich in der Reihenfolge der Anciennität (d. h. der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Bundesrat) zur Departementsverteilung.

Zu den Ersatzwahlen

Scheidet ein Mitglied des Bundesrates vor Ablauf der vierjährigen Amtsdauer aus, so findet eine Ersatzwahl statt. Der Sitz wird für den Rest der Amtsdauer wiederbesetzt.

Vakanzen während der Amtsdauer entstehen infolge

- von Rücktritten,
- von Todesfällen oder
- der Feststellung der Amtsunfähigkeit.

Rücktritt: Bundesräte wählen den Zeitpunkt ihres Rücktritts selbst. Sie teilen ihn in einem Schreiben der Nationalratspräsidentin oder dem Nationalratspräsidenten mit.

Feststellung der Amtsunfähigkeit: Die Vereinigte Bundesversammlung kann die Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates feststellen, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Die betreffende Person ist wegen schwerwiegender gesundheitlicher Probleme oder wegen Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren, offenkundig nicht mehr in der Lage, ihr Amt auszuüben.
- Dieser Zustand wird voraussichtlich lange Zeit andauern.
- Die betreffende Person hat innert einer angemessenen Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben.

Zeitpunkt der Ersatzwahl

Die Besetzung von Vakanzen erfolgt in der Regel in der Session nach dem Erhalt des Rücktrittsschreibens, dem unvorhergesehenen Ausscheiden oder der Feststellung der Amtsunfähigkeit.

Wahlverfahren

Bezüglich des Verfahrens (inkl. Wählbarkeitsvoraussetzungen und Wahlorgan) gelten die gleichen Regeln wie für die Gesamterneuerungswahlen.

Amtsantritt

Das neu gewählte Mitglied tritt sein Amt spätestens zwei Monate nach seiner Wahl an.

Historisches zu den Bundesratswahlen

Zur Komplimentswahl

Die Mitglieder des Bundesrates werden bereits seit der Gründung des Bundesstaates von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt. In den Anfängen des Bundesstaates galt jedoch die ungeschriebene Regel, dass sich amtierende Bundesräte nach Ablauf der Legislaturperiode zuerst erfolgreich der Wahl in den Nationalrat stellen mussten, bevor sie als Bundesräte wiedergewählt werden konnten.¹⁰⁸

Die in den Nationalrat gewählten Mitglieder des Bundesrates nahmen bis zum Zeitpunkt ihrer Wiederwahl an den Sitzungen des Nationalrates und der Vereinigten Bundesversammlung teil und amtierten zugleich als Bundesräte.¹⁰⁹

Zur Amtsdauer und ausserordentlichen Gesamterneuerung

Wie die Mitglieder des Nationalrates wurden die Mitglieder des Bundesrates bis 1931 für eine Amtsdauer von 3 Jahren gewählt und auch die Bundesräte mussten sich 1919 wegen vorgezogener Nationalratswahlen bereits nach zwei Jahren den Erneuerungswahlen stellen, da Volk und Stände am 10. August 1919 nach Gutheissen der Proporz-Initiative vom 13. Oktober 1918 auch einer vorgezogenen Gesamterneuerung zugestimmt hatten.¹¹⁰

Zu einer ausserordentlichen Gesamterneuerung infolge einer Volksabstimmung über die Durchführung einer Totalrevision der Bundesverfassung ist es hingegen bisher noch nie gekommen.

Bereits in den Anfängen des Bundesstaates begann die Amtsdauer des Bundesrates am 1. Januar des die Gesamterneuerungswahl folgenden Jahres.¹¹¹

¹⁰⁸ Altermatt, Urs (Hrsg.): Die Schweizer Bundesräte: Ein biographisches Lexikon, Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, S. 69.

¹⁰⁹ Kern, Léon: Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, [BD 1, 1848-1874](#), S. 36, Fussnote 2.

¹¹⁰ Bundesbeschluss vom 14. Februar 1919 betreffend die Aufnahme von Übergangsbestimmungen zu Art. 73 der Bundesverfassung, [BBl 1919 III 93](#).

¹¹¹ Ebd.

Zum Wahlverfahren

Erst am 8. Dezember 1976 wurde im Reglement der Vereinigten Bundesversammlung verankert, dass die Bundesratswahlen Einzelwahlen sind.¹¹² In den ersten Jahren des Bundesstaates wurde vor den Gesamterneuerungswahlen daher wiederholt diskutiert, ob die Wahl einzeln oder mittels Listen erfolgen soll. Stets wurde den Einzelwahlen der Vorzug gegeben.¹¹³

Zu den Wahlergebnissen

Beim Vergleich der Wahlergebnisse gilt es zu beachten, dass die Vereinigte Bundesversammlung erst seit 1979 246 Mitglieder zählt. Es gab auch stets Vakanzen; zudem waren u. a. aus gesundheitlichen Gründen nicht immer alle Ratsmitglieder anwesend.

- [Die Bundesratswahlen seit 1999](#)
- [Die Bundesratswahlen 1919 – 2003](#)

Zu den Wahlgängen

Bisher kam es maximal zu sechs Wahlgängen, dies 1854 bei Jakob Stämpfli, 1864 bei Jean-Jacques Challet-Venel, 1999 bei Joseph Deiss und 2000 bei Samuel Schmid.

Seit 2000 wurden insgesamt vier Mitglieder des Bundesrates bereits im ersten Wahlgang gewählt (2006 Doris Leuthard, 2018 Viola Amherd und Karin Keller-Sutter, 2022 Albert Rösti).

Zur Nichtannahme der Wahl

Insgesamt fünf Personen schlugen seit 1848 ihre Wahl aus: 1855 Johann Jakob Stehlin, 1875 Antoine Louis John Ruchonnet, 1875 Charles Estoppey, 1881 Karl Hoffmann und 1993 Francis Matthey.¹¹⁴

Zu den Nichtwiederwahlen

Es ist eher selten, dass Bundesratsmitglieder, die sich einer Wiederwahl stellen, nicht wiedergewählt werden. Seit 1848 wurden lediglich vier Bundesratsmitglieder nicht wiedergewählt: 1854 Ulrich Ochsenbein, 1872 Jean-Jacques Challet-Venel, 2003 Ruth Metzler und 2007 Christoph Blocher.¹¹⁵

Zu den politischen Parteien/Fraktionen

Zur parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates¹¹⁶

Parteien und Fraktionen im heutigen Sinne entstanden erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts. Die radikal-demokratische Fraktion wurde 1878, die katholisch-konservative 1882, die liberal-demokratische 1893 und die sozialdemokratische Fraktion 1911 gebildet.

Die Freisinnigen besetzten in den ersten Jahren des Bundesstaates sämtliche Sitze im Bundesrat. 1891 wurde mit Joseph Zemp erstmals ein Mitglied der katholisch-konservativen Fraktion in die Landesregierung gewählt; ihren zweiten Sitz erhielten die Katholisch-Konservativen nach der Einführung des Proporzwahlverfahrens für den Nationalrat 1919.

¹¹² Reglement der Vereinigten Bundesversammlung vom 8. Dezember 1976, Art. 4, AS 1977 231.

¹¹³ Kern, Léon: Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, [BD 1, 1848-1874](#), S. 36, Fussnote 1.

¹¹⁴ BK: Bundesräte und ihre Wahl seit 1848, <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/geschichte-des-bundesrats/bundesraete-und-ihre-wahl.html>, Stand: 11.04.2023.

¹¹⁵ Ebd.

¹¹⁶ Dieser Abschnitt stützt sich auf Altermatt, Urs (Hrsg.): Die Schweizer Bundesräte: Ein biographisches Lexikon, Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, S. 46 ff.

Von 1917 bis 1919 verloren die Freisinnigen einen Sitz zugunsten des Liberalen Gustave Ador. 1930 nahm mit Rudolf Minger auch die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB, ab 1971 SVP) Einsitz im Bundesrat. Der erste Sozialdemokrat, Ernst Nobs, folgte 1944.

Als das Volk 1953 eine Finanzvorlage ablehnte, trat der sozialdemokratische Vorsteher des Finanzdepartements, Max Weber, zurück. Die SP-Fraktion beschloss, erst dann in den Bundesrat zurückzukehren, wenn ihr ein zweiter Sitz zugesichert wird. Nachdem die Freisinnigen den frei gewordenen Sitz zurückerobert hatten, stellten sie erneut die Mehrheit, allerdings nur kurz, da sie ein Jahr später einen Sitz an die Katholisch-Konservativen verloren.

Nachdem 1959 vier Bundesräte zurückgetreten waren, wurde die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung neu überdacht. Dabei entstand die sogenannte Zauberformel, wonach FDP, CVP und SP je zwei Sitze und die BGB einen Sitz zugute hatten.

Bei den Bundesratswahlen 2003 wurde der SVP ein zweiter Sitz auf Kosten der CVP zugestanden. 2008 verlor die SVP ihre zwei Sitze an die neu gegründete BDP. Einen Sitz eroberte sie im selben Jahr zurück, den zweiten 2015.

Zu den offiziellen Kandidaten seit 1919

Nach 1959 wurden insgesamt 45 Ersatzwahlen (inkl. Ersatzwahlen bei Gesamterneuerungswahlen) durchgeführt. Bis 1993 waren Einerkandidaturen die Regel (Ausnahmen: 1979 die Nachfolge von Rudolf Gnägi [SVP] und 1984 jene von Rudolf Friedrich [FDP]), nach 1993 bildeten sie die Ausnahme (2006 Doris Leuthard [CVP]). Bei 17 der 21 Ersatzwahlen nach 1993 schlugen die Parteien eine Zweierkandidatur vor und bei dreien eine Dreierkandidatur: 1999 bei der Nachfolge von Flavio Cotti (CVP), 2015 bei der Nachfolge von Eveline Widmer-Schlumpf (BDP) und 2017 bei der Nachfolge von Didier Burkhalter (FDP).

Bei 7 der 45 Ersatzwahlen seit 1959 oder 16 Prozent folgte die Vereinigte Bundesversammlung nicht der offiziellen Kandidatur: 1962 wählte sie Nationalrat Roger Bonvin (CVP) anstelle von Nationalrat Ettore Tenchio (CVP), 1973 Regierungsrat Willi Ritschard (SP) anstelle von Regierungsrat Arthur Schmid (SP), 1973 Ständerat Hans Hürlimann (CVP) anstelle von Nationalrat Enrico Franzoni (CVP), 1973 Nationalrat Georges-André Chevallaz (FDP) anstelle von Regierungsrat Henri Schmitt (FDP), 1983 Nationalrat Otto Stich (SP) anstelle von Nationalrätin Liliane Uchtenhagen (SP), 1993 Nationalrat Francis Matthey (SP) anstelle von Nationalrätin Christiane Brunner (SP) und 2000 Ständerat Samuel Schmid (SVP) anstelle der beiden offiziellen Kandidierenden von Regierungsrätin Rita Fuhrer (SVP) und Regierungsrat Roland Eberle (SVP). Nur einmal wurde die Wahl ausgeschlagen, und zwar 1993 von Nationalrat Francis Matthey (SP).

Zur Vertretung der Kantone im Bundesrat

Die Kantonsklausel

Ursprünglich hielt die Verfassung fest, dass nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus dem gleichen Kanton stammen darf.¹¹⁷ Diese sogenannte Kantonsklausel war eine Wählbarkeitsvoraussetzung, d. h. Stimmen für Kandidaten oder Kandidatinnen, die aus dem gleichen Kanton stammen wie ein bereits gewähltes Mitglied des Bundesrates, waren ungültig.¹¹⁸ Mit der Kantonsklausel sollte verhindert werden, dass einzelne grosse Kantone übermässigen Einfluss auf die Bundesregierung ausüben konnten.¹¹⁹

Als Kriterium für die Kantonszugehörigkeit galt anfänglich das Bürgerrecht.¹²⁰ 1986 wurde das Gesetz dahingehend revidiert, dass bei Kandidaten und Kandidatinnen, die der Bundesversammlung, einer kantonalen Regierung oder

¹¹⁷ Vgl. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848, Art. 84 Satz 2, BBl 1849 I 3 sowie Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Art. 96 Satz 2, AS 1 1.

¹¹⁸ Amtliches Bulletin vom 7. Dezember 1983 [AB 1983 V 1892](#).

¹¹⁹ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 28. Oktober 1993 "Parlamentarische Initiative (93.452): Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat", [BBL 1993 IV 554](#), insbesondere S. 557.

¹²⁰ Vgl. Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, Art. 5, AS III 33 sowie des Bundesgesetzes vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, Art. 9, BS 1 152.

einem kantonalen Parlament angehörten, jener Kanton massgebend war, in dem sie gewählt wurden. Für andere Kandidaten und Kandidatinnen war der Wohnsitzkanton zur Zeit der Wahl oder - mangels eines Wohnsitzes in der Schweiz - das zuletzt erworbene Bürgerrecht massgebend.¹²¹

1998 beschlossen die Räte, die Kantonsklausel in der Bundesverfassung zu lockern. Mit einer offeneren Formulierung sollte dem Wahlorgan mehr Flexibilität gegeben werden, damit es neben den geografischen auch andere Kriterien, beispielsweise den Erfahrungshintergrund der zur Wahl stehenden Personen, berücksichtigen kann.¹²² Die überarbeitete Verfassungsbestimmung, der heutige [Artikel 175 Absatz 4](#) der Bundesverfassung, wurde von Volk und Ständen am 7. Februar 1999 gutgeheissen.

Fakten

Die bevölkerungsstärksten Kantone Zürich, Bern und Waadt waren im Bundesrat fast immer mit einem Mitglied vertreten, nach der Abschaffung der Kantonsklausel (1999) zeitweise gar mit zwei.

Mitglieder des Bundesrates stammten häufig auch aus den Kantonen Neuenburg, Tessin, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Genf und Luzern. Noch keinen Bundesrat gestellt haben die Kantone Schaffhausen, Nidwalden, Schwyz und Uri.

Zu den Sprachen im Bundesrat

Die lateinische Schweiz war fast durchgehend mit mindestens zwei Mitgliedern im Bundesrat vertreten, und zwar (?) 1917–1934, 1948–1950, 1955–1961, 1970–1973, 1987–2006, ab 2016 mit drei und ab 2022 sogar mit vier. Nur zwischen 1876 und 1880 stellte sie nicht zwei Regierungsmitglieder.

Die französischsprachige Schweiz stellte in der Regel mindestens zwei Bundesratsmitglieder, 1960–1961, 1999–2006 und 2016–2017 sowie ab 2023 sogar drei. Nicht mit zwei Mitgliedern vertreten war sie zumindest zeitweise in der Landesregierung in den Jahren 1848–1864, 1876–1880, 1913–1917, 1934–1947 und 1967–1970.

Die italienischsprachige Schweiz war während fast der Hälfte des Bestehens des Bundesstaates mit einem Mitglied im Bundesrat vertreten (1848–1864, 1912–1950, 1955–1959, 1967–1973, 1987–1999, ab 2017).

Zu den Frauen im Bundesrat

1983, zwölf Jahre nach der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts auf Bundesebene, präsentierte die sozialdemokratische Fraktion mit Nationalrätin Lilian Uchtenhagen die erste Bundesratskandidatin, die aber dem auch der SP angehörenden Otto Stich unterlag. Ein Jahr später schaffte Nationalrätin Elisabeth Kopp als erste Frau den Sprung in die Regierung. Sie trat 1989 vorzeitig zurück. Danach waren die Frauen während vier Jahre nicht mehr im Bundesrat vertreten.

1993 wählte die Vereinigte Bundesversammlung statt der offiziellen Kandidatin, Nationalrätin Christiane Brunner (SP), Nationalrat Francis Matthey (SP) in den Bundesrat. Als dieser die Wahl ablehnte, wurde im zweiten Anlauf mit Ruth Dreifuss (SP) erneut eine Frau in die Regierung gewählt.

1999 nahm mit Ruth Metzler (CVP) die dritte Frau Einsitz im Bundesrat. Vier Jahre später wurde sie wegen Sitzverlusten ihrer Partei nicht wiedergewählt, sodass die Frauen erneut nur eine Bundesrätin stellten.

2002 wurde nach dem Rücktritt von Ruth Dreifuss Regierungsrätin Micheline Calmy-Rey (SP) in die Regierung gewählt.

¹²¹ Bericht der Kommission des Nationalrates vom 6. Mai 1985 "Parlamentarische Initiative (85.235): Revision des Garantiegesetzes", [BBl 1985 II 531](#); Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, Änderung vom 9. Oktober 1986, AS 1987 226.

¹²² Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 4. Februar 2016 "Parlamentarische Initiative (13.443): Angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in einem Bundesrat mit neun Mitgliedern", [BBL 2016 1375](#).

2006 waren die Frauen mit NR Doris Leuthard (CVP) und RR Micheline Calmy-Rey im Bundesrat wieder zu zweit vertreten, 2008 kam mit Eveline Widmer-Schlumpf (BDP) eine dritte Frau hinzu. 2010 gab es im Bundesrat mit Simonetta Sommaruga (SP), Eveline Widmer-Schlumpf, Doris Leuthard und Micheline Calmy-Rey erstmals eine Frauenmehrheit.

2012 sank die Zahl der Bundesrätinnen nach dem Rücktritt von Micheline Calmy-Rey wieder auf drei, nach dem Rücktritt von Eveline Widmer-Schlumpf 2016 auf zwei.

Ab 2019 waren mit Simonetta Sommaruga (SP), Viola Amherd (CVP) und Karin Keller-Sutter (FDP) erneut drei Frauen in der Regierung.

Abschnitt IV.13.2

Wahl der Richter und Richterinnen der eidgenössischen Gerichte

Auf Bundesebene gibt es vier zivile Gerichte: – das Bundesgericht, das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesstrafgericht und das Bundespatentgericht. Zu den Gerichten der Militärstrafjustiz gehören: drei erstinstanzliche Militärgerichte, drei Militärappellationsgerichte und das – auf gleicher Stufe wie das Bundesgericht stehende – Militärkassationsgericht.

Die Vereinigte Bundesversammlung wählt die Richter der zivilen eidgenössischen Gerichte und des Militärkassationsgerichts. Die Mitglieder der Militärgerichte und des Militärappellationsgerichts werden hingegen vom Bundesrat bestimmt.

Die Richter der zivilen Gerichte werden für eine Amtsdauer von sechs Jahren, die Mitglieder des Militärkassationsgerichts für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die Wahlen finden vor Beginn der neuen Amtsdauer für die verschiedenen Gerichte getrennt statt. Vakanzen während der Amtsdauer werden für den Rest der Amtsdauer wiederbesetzt.

Neben den Mitgliedern wählt die Bundesversammlung auch die Präsidien der Gerichte. Für die zivilen Gerichte erfolgt diese Wahl für zwei Jahre, wobei eine einmalige Wiederwahl zulässig ist.

IV.13.2.1 Wahlen

Während der 51. Legislaturperiode wurden vier Gesamterneuerungswahlen (Bundesgericht, Bundesstrafgericht, Bundespatentgericht und Militärkassationsgericht) und ausserhalb der Gesamterneuerungswahlen insgesamt 25 Ersatzwahlen durchgeführt.

Bundesgericht

Bei den Gesamterneuerungswahlen für die Amtsdauer 2021–2026 von 2020 stellte die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei den Antrag, Bundesrichter Yves Donzallaz (SVP) nicht wiederzuwählen. Die anderen Fraktionen unterstützten diesen Antrag jedoch nicht, womit alle Richterinnen und Richter wiedergewählt wurden (20.204). Im Rahmen der Gesamterneuerung wurden neben den Wiederwahlen noch eine Ersatzwahl für die Besetzung einer ordentlichen Richterstellung und eine Ersatzwahl für die Besetzung von sechs nebenamtlichen Richterstellen durchgeführt.

Ausserhalb der Gesamterneuerungswahlen wurden insgesamt zehn Ersatzwahlen (19.215, 20.200, 20.214, 20.202, 21.200, 22.204, 22.218, 23.201, 23.205, 23.212) durchgeführt, dabei wurden zehn ordentliche Richterinnen und Richter (20.202 1x, 21.200 2x, 22.204 3x, 23.201 2x, 23.212 2x) und neun nebenamtliche Richterinnen und Richter (19.215 2x, 20.200 2x, 20.214 1x, 22.218 2x, 23.205 2x) gewählt. Drei dieser Ersatzwahlen fanden vor den Gesamterneuerungswahlen statt.

2020 wurde mit Martha Niquille erstmals seit der Bundesstaatsgründung eine Frau als Präsidentin des Bundesgerichts gewählt (20.212).

Bundesstrafgericht

Bei den Gesamterneuerungswahlen (20.218) waren die Wiederwahlen nicht umstritten. Ausserhalb der Gesamterneuerung wurden 5 Ersatzwahlen (19.217, 20.201, 21.210, 21.214, 22.203) durchgeführt, dabei wurden 6 ordentliche Richter und Richterinnen (20.201 1x, 21.210 3x, 21.214 2x, 22.203 1x) und 2 nebenamtliche Richter und Richterinnen (19.217 2x) gewählt. Eine Ersatzwahl fand vor den Gesamterneuerungswahlen statt.

Bundesverwaltungsgericht

Während der 51. Legislaturperiode wurden 8 Ersatzwahlen durchgeführt, dabei wurden 17 Richterinnen und Richter (19.218 1x, 20.205 1x, 20.215 2x, 21.201 3x, 21.205 3x, 22.208 3x, 22.216 2x, 23.200 2x) gewählt.

Bundespatentgericht

Bei den Gesamterneuerungswahlen (23.204) waren die Wiederwahlen nicht umstritten.

Militärkassationsgericht

Die Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2020–2023 wurden 2019 (19.216) durchgeführt. Dabei folgte die Vereinigte Bundesversammlung diskussionslos den Anträgen der Gerichtskommission. Während der 51. Legislaturperioden wurden zudem 2 Ersatzwahlen (21.219, 22.209) durchgeführt.

IV.11.2.2 Die Justizinitiative

Während der 51. Legislaturperiode hatte sich die Bundesversammlung mit einer Volksinitiative zu befassen, welche verlangte, dass die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts künftig per Los bestimmt werden (20.061 Justizinitiative). Die grosse Kammer empfahl Volk und Ständen mit 191 zu 1 Stimmen bei 4 Enthaltungen und die kleine Kammer einstimmig die Ablehnung der Initiative. Diese wurde sodann auch vom Volk mit 68 Prozent Nein-Stimmen sowie von allen Kantonen abgelehnt.

Hintergrundwissen zu den Wahlen von Richterinnen und Richtern

Zu den Gesamterneuerungswahlen

Zeitpunkt

Für die zivilen Gerichte finden alle sechs Jahre Gesamterneuerungswahlen statt. Die Mitglieder des Militärkassationsgerichts müssen sich hingegen alle vier Jahre einer Wiederwahl stellen.

Die Wahlen finden für die verschiedenen Gerichte getrennt statt. Ebenfalls getrennt gewählt werden die vollamtlichen und die nebenamtlichen Richterinnen und Richter eines Gerichts.

Die aktuelle Amtsperiode dauert

- für das Bundesgericht von 2021 bis 2026,
- für das Bundesverwaltungsgericht von 2019 bis 2024,
- für das Bundesstrafgericht von 2022 bis 2027,
- für das Bundespatentgericht von 2018 bis 2023 und
- für das Militärkassationsgericht von 2020 bis 2023.

Die Amtsperiode beginnt jeweils am 1. Januar der neuen Amtsperiode. Die Wahlen werden im Jahr vor Beginn der neuen Amtsperiode durchgeführt.

Wählbarkeit

Von Gesetzes wegen wählbar sind alle Stimmberechtigten, d. h. alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.

Richterinnen und Richter des Bundespatentgerichts müssen zudem über ausgewiesene Kenntnisse auf dem Gebiet des Patentrechts verfügen, und es muss auf eine angemessene Vertretung der technischen Sachgebiete und der Amtssprachen geachtet werden.

Als Richter und Ersatzrichter des Militärkassationsgerichts werden Angehörige der Armee oder des Grenzwachtkorps gewählt. Sie müssen ein juristisches Studium mit einem Lizentiat oder Master einer schweizerischen Hochschule abgeschlossen haben oder über ein kantonales Anwaltspatent verfügen. Auch Justizoffiziere können zu Richtern oder Ersatzrichtern gewählt werden.

Vorbereitung der Wahlen

Die Wahlen werden von der Gerichtskommission vorbereitet. Diese schreibt die freiwerdende Richterstelle öffentlich aus und unterbreitet der Vereinigten Bundesversammlung Wahlvorschläge.

Die Gerichtskommission ist eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung und setzt sich aus zwölf Mitgliedern des Nationalrates und fünf Mitgliedern des Ständerates zusammen.

Wahlverfahren

Zunächst wird für die bisherigen Richterinnen und Richter, die sich erneut zur Verfügung stellen, eine Wiederwahl durchgeführt. Wenn amtierende Richterinnen oder Richter bei der Wiederwahl nicht wiedergewählt werden oder ein Sitz vakant ist, findet im Anschluss zur Wiederwahl noch eine Ergänzungswahl statt.

Verfahren bei der Wiederwahl

Bei der Wiederwahl dient als Wahlzettel eine Namensliste der Mitglieder, die sich für das Amt wieder zur Verfügung stellen. Sie werden in der Reihenfolge ihres Amtsalters aufgeführt.

Die Wählenden können Kandidierende streichen, jedoch keine zusätzlichen Namen auf die Liste setzen.

Wahlzettel, auf denen alle Namen gestrichen sind, bleiben gültig und zählen für die Berechnung des absoluten Mehrs.

Es findet nur ein Wahlgang statt. Kandidierende, die das absolute Mehr nicht erreichen, deren Name also auf weniger als der Hälfte der gültigen Wahlzettel steht, können in der anschliessenden Ergänzungswahl erneut antreten.

Verfahren bei einer allfälligen Ergänzungswahl

Bei der Ersatzwahl sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- Fall I: Es werden dem Büro der Vereinigten Bundesversammlung bis am Vortag der Wahl nicht mehr Kandidierende gemeldet, als Sitze offen sind, und es werden bei der Wiederwahl der bisherigen Mitglieder keine Sitze frei.
- Fall II: Es werden bei der Wiederwahl ein oder mehrere Sitze frei, und/oder es werden dem Büro der Vereinigten Bundesversammlung mehr Kandidierende gemeldet, als Sitze frei sind.

Im ersten Fall dient als Wahlzettel eine Namensliste mit den Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge, im zweiten Fall eine unbeschriebene Liste mit der Anzahl Linien der zu besetzenden Sitze.

Auch bei der vorgedruckten Liste (Fall I) können die Wählenden Namen streichen und andere Namen aufführen. Die Regel, wonach zusätzliche Namen unberücksichtigt bleiben, gilt für die Ersatzwahl nicht.

Gewählt ist, wer das absolute Mehr erreicht, d. h. wessen Name auf mehr als der Hälfte der gültigen Wahlzettel steht. In den beiden ersten Wahlgängen können alle wählbaren Personen gewählt werden, vom dritten Wahlgang an sind keine weiteren, d. h. keine neuen Kandidaturen zulässig.

Aus der Wahl scheidet aus:

- ab dem zweiten Wahlgang wer weniger als zehn Stimmen erhält;
- ab dem dritten Wahlgang, sofern mehr Kandidaturen als freie Sitze vorhanden sind, wer die geringste Stimmenzahl erhält, es sei denn, mehr als eine Person vereinige diese Stimmenzahl auf sich.

Zur Besetzung von Vakanzen

Gründe für Vakanzen

Vakanzen während der Amtsdauer entstehen aufgrund:

- eines Rücktritts,
- des Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze,
- eines Todesfalls oder
- einer Amtsenthebung.

Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze: Richterinnen und Richter der zivilen eidgenössischen Gerichte scheidet spätestens am Ende jenes Jahres aus ihrem Amt aus, in welchem sie das 68. Altersjahr erreicht haben.

Amtsenthebung: Die Vereinigte Bundesversammlung kann einen Richter oder eine Richterin des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesstrafgerichts und des Bundespatentgerichts nicht aber des Bundesgerichts vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn er oder sie

- vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt oder
- die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.

Amtsdauer

Frei gewordene Richterstellen werden für den Rest der Amtsdauer besetzt.

Wahlverfahren

Bei der Besetzung von Vakanzen kommt das Verfahren der Ergänzungswahl zur Anwendung (vgl. weiter oben).

Zu den Richterstellen

Die Anzahl Richterinnen und Richter des Bundesgerichts, des Bundesstrafgerichts und des Bundespatentgerichts wird von der Bundesversammlung jeweils in Form einer Verordnung festgelegt. Demnach besteht das Bundesgericht gegenwärtig aus 40 (bis 2022 38) ordentlichen Richterinnen und Richtern und 19 nebenamtlichen Richterinnen und Richtern. Das Bundesstrafgericht umfasst gesamthaft höchstens 16 Vollzeitstellen für ordentliche Richter und Richterinnen in den Straf- und den Beschwerdekammern, gesamthaft höchstens 3 nebenamtliche Richter und Richterinnen in den Straf- und den Beschwerdekammern, höchstens 4 (bis 2021 drei) Vollzeitstellen für ordentliche Richter und Richterinnen in der Berufungskammer und höchstens 10 nebenamtliche Richter und Richterinnen in der Berufungskammer. Das Bundesverwaltungsgericht wiederum hat höchstens 65 Vollzeitstellen.

Dem Bundespatentgericht gehören, so das Gesetz, zwei hauptamtliche Richterinnen oder Richter sowie eine Anzahl nebenamtlicher Richterinnen und Richter an. Das Militärkassationsgericht wird gebildet aus dem Präsidenten, vier Richtern und vier Ersatzrichtern.

Historisches zu den Richterwahlen

Zu den eidgenössischen Gerichten

Ursprünglich gab es nur zwei zivile Gerichte des Bundes, das Bundesgericht in Lausanne und das Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern.

Die drei erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte wurden mit der Justizreform geschaffen, welcher das Stimmvolk im Jahr 2000 zustimmte. Im Rahmen derselben Reform wurde das Versicherungsgericht in das Bundesgericht integriert.

Das Bundesstrafgericht nahm seine Arbeit am 1. April 2004 auf, das Bundesverwaltungsgericht am 1. Januar 2007 und das Bundespatentgericht am 1. Januar 2012. Somit wurden die Richterinnen und Richter des Bundesstrafgerichts von der Vereinigten Bundesversammlung erstmals 2003 (03.201), jene des Bundesverwaltungsgerichts 2005 (05.200) und jene des Bundespatentgerichts 2010 (10.203) gewählt.

Zur Amtsdauer der Bundesrichter

Die Amtsdauer der Bundesrichter war in der Bundesverfassung von 1848 (Art. 96), wie die Amtsdauer der Mitglieder der übrigen Bundesbehörden, auf drei Jahre fixiert. Mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 wurde die Festlegung der Amtsdauer an den Gesetzgeber delegiert. Dieser erhöhte die Amtsdauer der Bundesrichter auf sechs Jahre. Eine erneute Angleichung an die Amtsdauer der übrigen Mitglieder der obersten Bundesbehörden wurde im Rahmen der Verfassungsrevision von 1999 (96.091) zwar diskutiert, aufgrund des Gebots der Unabhängigkeit der Richter aber abgelehnt.¹²³

Zur Vereidigung der Bundesrichterinnen und -richter

Das Gesetz hielt bis 2007 fest, dass die Mitglieder und nebenamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts den Eid vor dem Bundesgericht leisten, sofern sie nicht von der Bundesversammlung beeidigt worden sind.¹²⁴ In der Praxis wurden die Richter jedoch stets vor dem Bundesgericht vereidigt.

¹²³ Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, "Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat", BBL 1997 III S. 245, insbesondere S. 261.

¹²⁴ Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz [OG]) vom 16. Dezember 1943, Art. 9, AS 60 271.

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege (01.023) stellte der Bundesrat anfänglich den Antrag, die Vereidigung vor der Vereinigten Bundesversammlung als Pflicht einzuführen, um die Bedeutung der Bundesrichterinnen und -richter entsprechend hervorzuheben. Aus Praktikabilitätsgründen wurde stattdessen die bestehende Praxis im Gesetz festgeschrieben (AB 2003 S 892).

Die gewählten Personen sind seit 2003 von Gesetzes wegen zur Eides- bzw. Gelübdeleistung verpflichtet. Weigern sie sich, den Eid oder das Gelübde zu leisten, verzichten sie auf ihr Amt.

Nichtwiederwahlen

Es ist eher selten, dass Richterinnen oder Richter, die sich einer Wiederwahl stellen, nicht wiedergewählt werden. In jüngerer Vergangenheit schafften lediglich zwei Richter die Wiederwahl nicht: 1990 Martin Schubarth (AB 1990 V 2520 f.) und 1995 Hans Willi (AB 1995 V 2767 f.). Ersterer wurde jedoch in der eine Woche später stattfindenden Ergänzungswahl doch noch gewählt (AB 1990 V 2521 f.).

Abschnitt IV.13.3

Wahl der Mitglieder der Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde

Die Bundesanwaltschaft ist die Staatsanwaltschaft des Bundes. Sie ist zuständig für die Ermittlung und Anklage von Straftaten im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit.

Die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt, die beiden stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte sowie die sieben Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft werden durch die Vereinigte Bundesversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die Wahlen erfolgen nach denselben Regeln wie die Wahl von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte.

Anwendungsfälle und Verordnungsrevision

Der damals amtierende Bundesanwalt Micheal Lauber trat auf Ende Januar 2021 zurück. Für den Rest der Amtsdauer 2020 bis 2023 hatte die Bundesversammlung daher die Leitung der Bundesanwaltschaft neu zu besetzen. Am 29. September 2022 wählte sie diskussionslos Stefan Blättler zum neuen Bundesanwalt (20.210). Zuvor hatten die Räte die Altersschwelle für die Mitglieder der Bundesanwaltschaft angepasst (20.485), sodass der künftige Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie deren Stellvertreter bis zum 68. Altersjahr im Amt bleiben dürfen. Zuvor mussten Bundesanwälte sowie ihre Stellvertreter am Ende des Jahres aus dem Amt ausscheiden, in dem sie das ordentliche Rücktrittsalter erreichten.

Bei der Gesamterneuerung für die Bundesanwaltschaft im Sommer 2023 wurden die bisherigen Amtsträger wiedergewählt (23.202). Bei jener der Aufsichtsbehörden wurde im Herbst 2022 eine Ersatzwahl durchgeführt (22.207). Ausserhalb der Gesamterneuerungswahlen wurden während der 51. Legislaturperiode noch zwei Ersatzwahlen durchgeführt (20.206, 21.213).

Hintergrundwissen zur Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft

Die Aufsichtsbehörde umfasst sieben Mitglieder und setzt sich aus je einem Richter oder einer Richterin des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts, zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Anwälten oder Anwältinnen und drei Fachpersonen, die weder einem eidgenössischen Gericht angehören noch in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sein dürfen, zusammen.

Historisches zur Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde

Die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt und die stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte wurden bis 2010 vom Bundesrat gewählt. Seit 2011 obliegt ihre Wahl sowie jene der Mitglieder der auf den 1. Januar 2011 geschaffenen Aufsichtsbehörde der Vereinigten Bundesversammlung.¹²⁵

Wahl der Mitglieder der Bundesanwaltschaft

Im Frühling 2011 wählte die Vereinigte Bundesversammlung erstmals ein Mitglied der Bundesanwaltschaft. Das Amt einer der beiden stellvertretenden Bundesanwälte war vakant und musste für den Rest der Amtsperiode 2008–2011 wiederbesetzt werden (11.200).

2011 wurde bei der Wahl für die Amtsperiode 2012–2015 der bisherige Bundesanwalt Erwin Beyeler entgegen dem Antrag der Mehrheit der Gerichtskommission nicht wiedergewählt; die Wiederwahl der beiden stellvertretenden Bundesanwälte blieb hingegen unbestritten (11.204). Die Vereinigte Bundesversammlung wählte im gleichen Jahr Michael Lauber zum Bundesanwalt (11.213).

2013 wurde infolge eines Rücktritts das Amt eines der beiden stellvertretenden Bundesanwälte für den Rest der Amtsdauer neu besetzt (13.203).

2015 erfolgten die Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2016–2019 (15.202). Dabei wurden der Bundesanwalt und einer seiner Stellvertreter diskussionslos wiedergewählt. Weil der andere stellvertretende Bundesanwalt zurückgetreten ist, wurde zudem ein neuer gewählt.

Die Wahlen für die Amtsdauer 2020/2023 fanden wiederum 2019 statt. Entgegen dem Antrag der Mehrheit der Gerichtskommission wurde der amtierende Bundesanwalt wiedergewählt (19.214). Zuvor waren auch seine beiden Stellvertreter diskussionslos wiedergewählt worden (19.206).

¹²⁵ Geschäft des Bundesrates 08.066, "Strafbehördenorganisationsgesetz".

Wahl der Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft

Die Vereinigte Bundesversammlung wählte ihre Mitglieder erstmals am 29. September 2010 für die Amtsdauer 2011–2015 (10.208). Aufgrund des Rücktritts von zwei Mitgliedern musste sie am 12. Dezember 2012 für den Rest der Amtsdauer zwei neue Mitglieder bestimmen (12.211).

2014 wurden die Mitglieder für eine neue Amtsdauer 2015–2019 gewählt, auch fanden Ersatzwahlen statt (14.204). Ersatzwahlen wurden ferner 2016 (16.209), zwei Mal 2017 (17.207, 17.214) und 2018 (18.201) durchgeführt.

Die Vereinigte Bundesversammlung folgte bei diesen Wahlen stets den Anträgen der Gerichtskommission. Bei der ersten Wahl der Mitglieder der Aufsichtsbehörde 2010 wurde erfolglos von einer Fraktion ein anderer Kandidat vorgeschlagen.

Abschnitt IV.13.4

Wahl einer ausserordentlichen Bundesanwältin oder eines ausserordentlichen Bundesanwaltes

Für Handlungen, welche im unmittelbaren Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit und Stellung stehen, geniessen die Mitglieder der Bundesanwaltschaft eine relative Immunität. Diese kann von den für die Immunitätsfragen zuständigen parlamentarischen Kommissionen des Parlamentes aufgehoben werden. Beschliessen die Kommissionen, die Immunität aufzuheben, können sie, wo es nach den Umständen des Falls gerechtfertigt erscheint, die Verfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung, die der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht, den Strafbehörden des Bundes übertragen. Die Vereinigte Bundesversammlung kann in diesem Fall oder wenn eine strafbare Handlung der Bundesgerichtsbarkeit untersteht¹²⁶ eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen.

¹²⁶ Nussbaumer, Katrin: Art. 16 N 26, in: Graf/Theler/von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2014, S. 142.

Anwendungsfälle

Nachdem die Immunität von Bundesanwalt Lauber im August 2020 von den für die Immunitätsfragen zuständigen Kommissionen aufgehoben worden war, wählte die Vereinigte Bundesversammlung am 23. September 2020 Stefan Keller zum ausserordentlichen Bundesanwalt (20.211).

Infolge des Rücktritts von Stefan Keller per 31. Mai 2021 war die Leitung des Verfahrens gegen Michael Michael Lauber 2021 neu zu besetzen. Am 15. Dezember 2021 wählte die Vereinigte Bundesversammlung Hans Maurer und Ulrich Weder zu ausserordentlichen Bundesanwälten (21.204).

Hintergrundwissen zur Immunität

Vgl. die Erläuterungen im Abschnitt IV.15

Historisches zur Wahl eines ausserordentlichen Bundesanwaltes

Ursprünglich hielt das Gesetz fest, dass die Vereinigte Bundesversammlung einen ausserordentlichen Bundesanwalt zu bezeichnen hat, falls die Immunität aufgehoben und der Fall dem Bundesgericht überwiesen wird. 2011 wurde die damalige Muss-Bestimmung durch die heutige Kann-Formulierung ersetzt.¹²⁷

Vor 2011 war die Immunität ein einziges Mal aufgehoben worden: Am 7. März 1989 beschlossen die Räte¹²⁸, die Immunität der soeben zurückgetretenen Bundesrätin Elisabeth Kopp aufzuheben.¹²⁹ Sie wählten am 15. März 1989, als Vereinigte Bundesversammlung, Joseph-Daniel Piller zum ausserordentlichen Bundesanwalt.¹³⁰

¹²⁷ Parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates 16.457, "Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts".

¹²⁸ Damals wurde die Immunität noch von den Räten und nicht von den für Parlamentsfragen zuständigen Kommissionen aufgehoben.

¹²⁹ Amtliches Bulletin vom 27. Februar 1989 AB 1989 N 98 sowie Amtliches Bulletin vom 7. März 1989 AB 1989 S 67.

¹³⁰ Amtliches Bulletin vom 15. März 1989 AB 1989 II 667 ff.; Das Bundesgericht sprach Frau Kopp am 23. Februar 1990 vom Vorwurf des Amtsmissbrauches und Begünstigung frei (BGE 116 IV 56).

Kapitel IV.14
Die Wahlbestätigungen

Neben Wahlen obliegt der Vereinigten Bundesversammlung auch deren Bestätigung. Diese erfolgt in geheimer Abstimmung¹³¹ und ist ein Ja/Nein-Entscheid. Lehnt die Bundesversammlung eine Wahl ab, muss das Wahlorgan eine neue Wahl vornehmen.

Zurzeit bedarf die Wahl des Direktors oder der Direktorin der Eidgenössischen Finanzkontrolle, des Generalsekretärs oder der Generalsekretärin der Bundesversammlung und der oder des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten einer Wahlbestätigung.

Der Direktor oder die Direktorin der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte werden vom Bundesrat gewählt. Bei der Wahl des Generalsekretärs oder der Generalsekretärin der Bundesversammlung übernimmt die Koordinationskonferenz (d. h. die beiden Ratsbüros) die Rolle des Wahlorgans.

¹³¹ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 "Parlamentarische Initiative (01.401): Parlamentsgesetz (PG)", [BBL 2001 S. 3467](#), insbesondere S. 3592.

Wahlbestätigungen

Anwendungsfälle

Am 15. Juni 2022 bestätigte die Vereinigte Bundesversammlung diskussionslos die Wahl des neuen Direktors der Finanzkontrolle.¹³² Während der 51. Legislaturperiode war dies die einzige Wahl, welche die Bundesversammlung zu bestätigen hatte.

Gesetzesrevision

Im Rahmen der Totalrevision des Datenschutzgesetzes (17.059) hielt das Parlament im Datenschutzgesetz fest, dass der Datenschutzbeauftragte neu durch die Vereinigte Bundesversammlung gewählt wird. Das neue Gesetz wurde am 25. September 2020 vom Parlament verabschiedet und trat am 1. September 2023 in Kraft. Aufgrund einer Übergangsbestimmung werden die neuen Wahlbestimmungen jedoch erst ab der 52. Legislaturperiode gelten.

Historisches zu den Wahlbestätigungen

Generalsekretär/in der Bundesversammlung

Bis zur vollständigen Herauslösung der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 wurde der Generalsekretär vom Bundesrat gewählt und von der Koordinationskonferenz bestätigt.¹³³ Die neue Bestimmung, wonach der Generalsekretär oder die Generalsekretärin von der Koordinationskonferenz gewählt und durch die Vereinigte Bundesversammlung bestätigt wird, wurden 1999 im Gesetz verankert, traten am 1. Januar 2000 in Kraft¹³⁴ und kamen erstmals am 8. März 2000 zur Anwendung¹³⁵.

Direktor/in der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Der Direktor der Finanzkontrolle wurde bis 1999 vom Bundesrat gewählt und von der Finanzdelegation bestätigt. Erst seit 1999 obliegt der Vereinigten Bundesversammlung die Bestätigung der Wahl.¹³⁶ Die erste Wahlbestätigung erfolgte am 12. Dezember 2001.¹³⁷

Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte(r)

Die Bestimmung, wonach die Wahl der oder des Beauftragten durch die Vereinigte Bundesversammlung genehmigt werden muss, wurde 2010 im Gesetz verankert¹³⁸ und kam am 15. Juni 2011 erstmals zur Anwendung¹³⁹.

¹³² Geschäft des Bundesrates [22.202](#), "Bestätigung der Wahl des Direktors der Eidgenössischen Finanzkontrolle".

¹³³ Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste vom 7. Oktober 1988, Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Abs. 3, AS 1989 334.

¹³⁴ Parlamentarische Initiative der Staatspolititischen Kommission des Nationalrates [99.419](#), "GVG. Anpassungen an die neue BV".

¹³⁵ Amtliches Bulletin vom 8. März 2000 [AB 2000 V 470](#).

¹³⁶ Geschäft des Bundesrates [98.041](#), "BRG Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle. Revision".

¹³⁷ Amtliches Bulletin vom 12. Dezember 2001 [AB 2001 V 2026](#).

¹³⁸ Geschäft des Bundesrates [09.073](#), "Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Schutz personenbezogener Daten".

¹³⁹ Geschäft des Bundesrates [11.207](#), "Bestätigung der Wahl des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten".

Vergleich mit den 47. bis 50. Legislaturperioden

Während der 47. Legislaturperiode hatte die Vereinigte Bundesversammlung keine Wahl, während der 48. Legislaturperiode hatte sie deren zwei, während der 49. Legislaturperiode ebenfalls zwei und während der 50. Legislaturperiode eine Wahl zu bestätigen.

Keine dieser Wahlbestätigungen gab Anlass zu Diskussionen.

Wahlbestätigungen während der 48. Legislatur

Generalsekretär der Bundesversammlung am 19. Dezember 2007¹⁴⁰

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter am 15. Juni 2011¹⁴¹

Wahlbestätigungen während der 49. Legislatur

Generalsekretär der Bundesversammlung am 12. Dezember 2012¹⁴²

Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle am 25. September 2013¹⁴³

Wahlbestätigung während der 50. Legislatur

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter am 16. März 2016¹⁴⁴

¹⁴⁰ Amtliches Bulletin vom 19. Dezember 2007 [AB 2007 V 2102](#).

¹⁴¹ Amtliches Bulletin vom 15. Juni 2011 [AB 2011 V 1306](#).

¹⁴² Amtliches Bulletin vom 12. Dezember 2012 [AB 2012 V 2293](#).

¹⁴³ Amtliches Bulletin vom 25. September 2013 [AB 2013 V 1786](#).

¹⁴⁴ Amtliches Bulletin vom 16. März 2016 [AB 2016 V 578](#).

Kapitel IV.15
Aufhebung der Immunität und vorläufige Einstellung im Amt

Die Mitglieder der obersten Bundesbehörden kommen in den Genuss der absoluten und der relativen Immunität. Zweck dieser Privilegien ist der Erhalt der Funktionsfähigkeit der Behörden.

Die relative Immunität kann von den für die Immunitätsfragen zuständigen parlamentarischen Kommissionen aufgehoben werden. Wird die Immunität eines von der Bundesversammlung gewählten Behördenmitgliedes aufgehoben, so kann die Vereinigte Bundesversammlung eine vorläufige Einstellung im Amt beschliessen, d. h. die betroffene Person suspendieren.

Hintergrundwissen zur Immunität

Zur absoluten Immunität

Die Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler genießen für ihre Äusserungen in den Räten und deren Organen eine absolute Immunität. Sie können für diese weder strafrechtlich noch zivilrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Die absolute Immunität ist ein Funktionsschutz¹⁴⁵, d. h. deren Schutzzweck ist die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Bundesbehörden. Die Trägerinnen und Träger können somit nicht von sich aus auf sie verzichten. Im Gegensatz zur relativen Immunität kann sie auch nicht aufgehoben werden.

Zur relativen Immunität

Für Handlungen, welche im unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit und Stellung stehen, geniessen die Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrates, der Bundesgerichte, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler, die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt, die beiden stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte sowie die sieben Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft eine relative Immunität. Die relative Immunität schützt sie vor strafrechtlicher, jedoch nicht vor zivilrechtlicher Verfolgung.

Die relative Immunität ist wie die absolute Immunität ein Funktionsschutz. Die beschuldigte Person kann daher nicht von sich aus auf sie verzichten. Im Gegensatz zur absoluten Immunität kann die relative Immunität aber aufgehoben werden.

Das Ermächtungsverfahren

Die Strafverfolgungsbehörde hat, sobald sie ein Mitglied der obersten Bundesbehörden einer Straftat verdächtigt, ein Gesuch auf Aufhebung seiner Immunität einzureichen. Die Aufhebung der Immunität stellt eine Prozessvoraussetzung dar, welche vor Beginn der Strafverfolgung erfüllt sein muss¹⁴⁶.

Zuständig für die Behandlung der Immunitätaufhebungsgesuche sind die Immunitätskommission des Nationalrates und die Rechtskommission des Ständerates. Ist ein Gesuch auf Aufhebung der Immunität ungenügend begründete, können die Präsidentinnen oder Präsidenten der beiden Kommissionen das Gesuch im gegenseitigen Einvernehmen zur Nachbesserung an die Strafverfolgungsbehörde zurücksenden.

Die beiden Kommissionen beraten das Gesuch nacheinander. Handelt es sich um ein Gesuch auf Aufhebung der Immunität eines Ratsmitgliedes wird es von der Kommission desjenigen Rates zuerst beraten, dem das beschuldigte Ratsmitglied angehört. Bevor die Kommissionen einen Entscheid fällen, hören sie das beschuldigte Ratsmitglied an; dieses kann sich weder vertreten noch begleiten lassen.

Einer beschuldigten Magistratsperson oder einem beschuldigten Behördenmitglied geben die Kommissionen vor dem Entscheid Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die beiden Kommissionen überprüfen in einem ersten Schritt, ob die Handlung unter die relative Immunität fällt. Sie treten nicht auf das Gesuch ein, wenn die Handlung unter die absolute Immunität fällt oder wenn kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der amtlichen Stellung und Tätigkeit besteht.

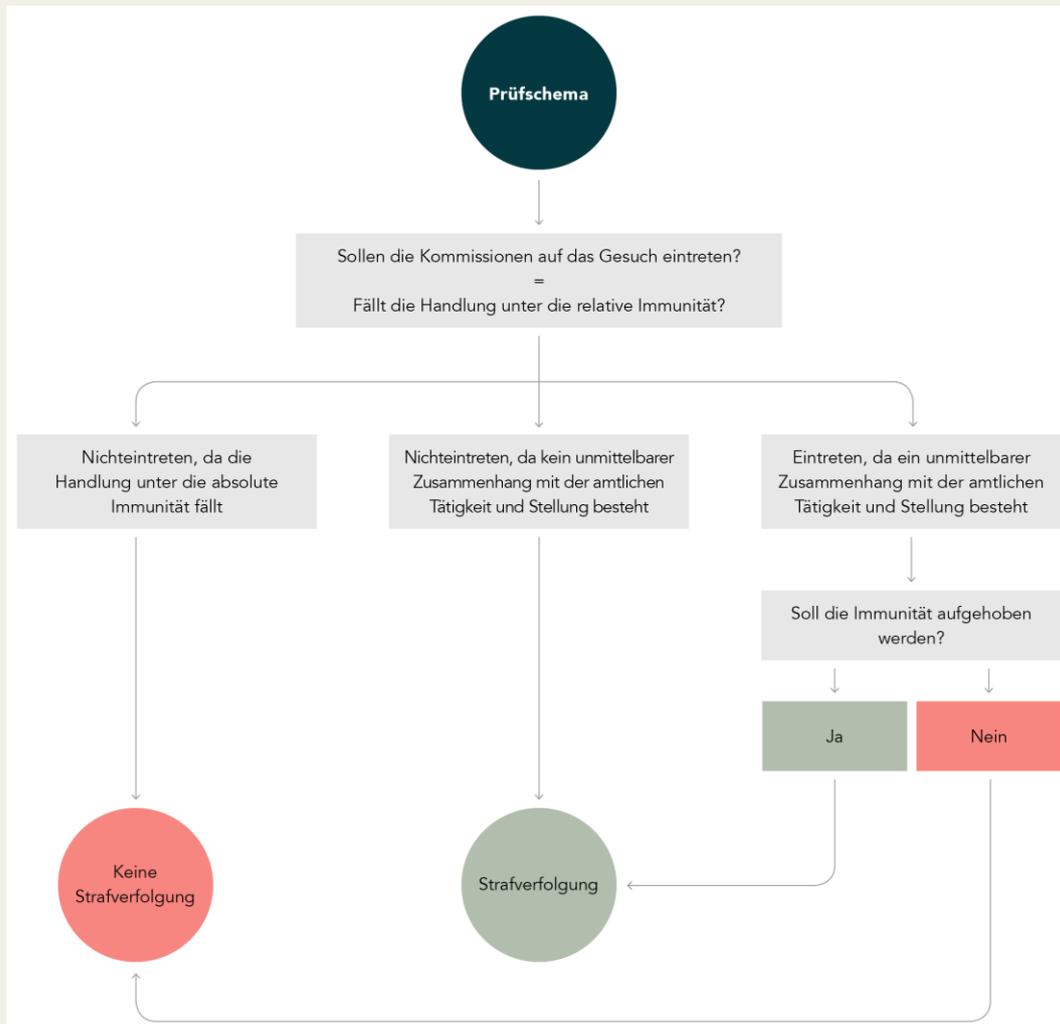
Im zweiten Fall kann die Strafverfolgungsbehörde die Strafverfolgung aufnehmen.

¹⁴⁵ Art. 162 BV, in: Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Orell Füssli 2017, S. 1232.

¹⁴⁶ Arrêt du 18 novembre 2008 I^{er} Cour des plaintes.

Treten die Kommissionen auf das Gesuch ein – d. h. kommen sie zum Schluss, dass die inkriminierende Tätigkeit im unmittelbaren Zusammenhang zur amtlichen Stellung und Tätigkeit steht –, so überprüfen sie **in einem zweiten Schritt**, ob die Immunität aufzuheben ist. Hierbei überprüfen sie als erstes, ob ein Straftatbestand gegeben zu sein scheint. Ist dies nicht der Fall, heben sie die Immunität nicht auf. Scheint jedoch ein Straftatbestand gegeben, so wägen die Kommissionen zwischen dem öffentlichen Interesse an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandats und dem öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung ab. Überwiegt das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung, so heben die Kommissionen die Immunität auf.

Bei abweichenden Beschlüssen der beiden Kommissionen ist die zweite Ablehnung (Nichteintreten oder Nichtaufhebung) durch eine Kommission endgültig.



Beschliessen die Kommissionen, die Immunität aufzuheben, können sie, wo es nach den Umständen des Falls gerechtfertigt erscheint, die Verfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung, die der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht, den Strafbehörden des Bundes übertragen. Die Vereinigte Bundesversammlung kann in diesem Fall oder wenn eine strafbare Handlung der Bundesgerichtsbarkeit untersteht eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen.

Handelt es sich um die Immunität eines durch die Bundesversammlung gewählten Behördenmitglieds, können die Kommissionen zudem in einer gemeinsamen Sitzung als Kommission der Vereinigten Bundesversammlung die vorläufige Einstellung im Amt beantragen, d. h. beantragen, dass es bis Abschluss des Strafverfahrens von seinem Amt suspendiert ist.

Die Entscheide der Kommissionen bzw. der Vereinigten Bundesversammlung sind endgültig; sie können nicht angefochten werden.

Zur Sessionsteilnahmegarantie (Amtsausübungsgarantie)

Für Verbrechen und Vergehen, welche nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen, kommen die Ratsmitglieder zudem in den Genuss der Sessionsteilnahmegarantie, d. h. einer Amtsausübungsgarantie.

Die Sessionsteilnahmegarantie schützt die Ratsmitglieder nicht vor der Strafverfolgung an sich, sondern nur vor der Strafverfolgung während der Session. Sie verhindert also die Strafverfolgung zu Unzeiten¹⁴⁷. Die Sessionsteilnahmegarantie unterscheidet sich von den Immunitäten zudem dadurch, dass das Ratsmitglied von sich aus auf sie verzichten kann und dass sie von der Kommission des eigenen Rates ohne Zustimmung der Kommission des anderen Rates aufgehoben werden kann.

GEGENÜBERSTELLUNG			
	Absolute Immunität	Relative Immunität	Sessionsteilnahmegarantie
Schutzbereich	Äusserungen in den Räten und deren Organen	Handlungen im unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit und Stellung	Handlungen, welche nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit und Stellung stehen.
Schutz vor	strafrechtlicher und zivilrechtlicher Verfolgung	strafrechtlicher Verfolgung	strafrechtlicher Verfolgung während der Session
Intensität des Schutzes	Kann nicht aufgehoben werden und das Behördenmitglied kann auch nicht freiwillig darauf verzichten.	Kann aufgehoben werden; das Behördenmitglied kann aber nicht freiwillig darauf verzichten.	Kann aufgehoben werden, auch kann das Ratsmitglied freiwillig darauf verzichten.
Träger	Ratsmitglieder, Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin.	Ratsmitglieder, Mitglieder des Bundesrates, der Bundeskanzler, die Mitglieder der eidgenössischen Gerichte, die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt, die stellvertretenden Bundesanwälte oder –anwältinnen und die Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft sowie die übrigen von der Bundesversammlung gewählten Behördenmitglieder	Ratsmitglieder

¹⁴⁷ Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 69.2 (2005), Bundesamt für Justiz, in Analogie.

Historisches zur Immunität

Zur Gesetzesrevision von 2011¹⁴⁸

Vor der Gesetzesrevision 2011 waren alle Handlungen, die in einem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit standen, durch die relative Immunität geschützt. Seit der Revision vom 4. Dezember 2011 muss der Zusammenhang jedoch unmittelbar sein. Die Immunität wurde zudem von den Räten und nicht von den Kommissionen aufgehoben; die Kommissionen berieten die Gesuche lediglich vor.

Wurde die Immunität aufgehoben und der Fall dem Bundesstrafgericht überwiesen, so hatte die Vereinigte Bundesversammlung einen ausserordentlichen Bundesanwalt zu bezeichnen. Die heute geltende Kann-Formulierung stammt ebenfalls aus dem Jahr 2011.

Ursprünglich kamen auch die Mitglieder des Bundesrates, der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin und die Mitglieder der zivilen Gerichte des Bundes in den Genuss einer Amtsausübungsgarantie: Während der Dauer ihres Amtes konnte ein Strafverfahren für Verbrechen und Vergehen, welche nicht im Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit standen, nur mit ihrer Zustimmung oder mit der Ermächtigung ihrer Behörde (Bundesrat resp. Gesamtgericht) eingeleitet werden. Diese Amtsausübungsgarantien wurden 2011 aufgehoben.

Zu den Immunitätsaufhebungsgesuchen von 1980 bis 2011

Anzahl Gesuche

Von 1980 bis 2011 behandelten die Räte insgesamt 44 Immunitätsaufhebungsgesuche¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates [08.447](#), "Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität".

¹⁴⁹ 80.049 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1980 N 999/AB 1980 S 572](#)), 81.258 Mehrere Bundesrichter, keine Folge geben ([AB 1981 N 801/AB 1981 S 333](#)), 82.029 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1982 N 869/AB 1982 S 376](#)), 82.030 Mehrere National- und Ständeratsmitglieder, Ablehnung des Gesuches ([AB 1982 N 871/AB 1982 S 377](#)), 82.261 Mehrere Bundesrichter, Ablehnung des Gesuches ([AB 1982 N 1385/AB 1982 S 555](#)), 83.252 Mehrere Nationalräte, Ständeräte, Bundesrichter, keine Folge geben ([AB 1983 N 554/AB 1983 S 153](#)), 83.255 Bundesratsmitglied, Ablehnung des Gesuches ([AB 1983 N 1489/AB 1983 S 716](#)), 83.265 Nationalratsmitglied, Nichteintreten (kein Zusammenhang) ([AB 1983 N 1794/AB 1983 S 719](#)), 83.266 Bundesratsmitglied, Ablehnung des Gesuches ([AB 1983 N 1794/AB 1983 S 720](#)), 85.046 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1985 N 1758/AB 1985 S 763](#)), 86.001 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1986 N 1019/AB 1986 S 873](#)), 86.039 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1986 N 1993/AB 1987 S 568](#)), 87.016 Mehrere Nationalräte Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1987 N 1754/AB 1988 S 116](#)), 87.257 Mehrere Bundesrichter, Gesuch abgewiesen ([AB 1987 N 1763/AB 1988 S 117](#)), 87.260 Mehrere Bundesrichter, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1987 N 1759/AB 1988 S 415](#)), 88.256 Ein National- und ein Ständeratsmitglied, dem Gesuch keine Folge gegeben ([AB 1988 N 877/AB 1988 S 741](#)), 88.080 Nationalratsmitglied, Nichteintreten (absolute Immunität) ([AB 1990 N 670/AB 1990 S 536](#)), 89.005 ehemaliges Bundesratsmitglied, Eintreten, Aufheben ([AB 1989 N 98/AB 1989 S 67](#)), 89.030 Mehrere Nationalräte, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1990 N 673/AB 1990 S 538](#)), 90.002 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1991 N 1234/AB 1991 S 851](#)), 90.003 Nationalratsmitglied, Nichteintreten (kein Zusammenhang) ([AB 1991 N 735/AB 1991 S 601](#)), 90.034 Mehrere Nationalräte, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1991 N 1940/AB 1991 S 1078](#)), 90.035 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben (Differenzen Räte) ([AB 1991 N 1946/AB 1991 S 1072/AB 1992 N 617](#)), 90.072 Nationalratsmitglied, Nichteintreten (absolute Immunität) ([AB 1991 N 1950/AB 1991 S 1091](#)), 90.073 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1990 N 1954/AB 1990 S 1089](#)), 91.2011 Bundesratsmitglied, Gesuch abgewiesen ([AB 1991 N 1320/AB 1991 S 917](#)), 93.2026 Bundesratsmitglied, Gesuch abgewiesen ([AB 1993 S 1126/AB 1993 N 2504](#)), 93.2027 Mehrere Bundesrichter, Gesuch abgewiesen ([AB 1993 S 1127/AB 1993 N 2505](#)), 93.2033 Mehrere Bundesrichter, Gesuch keine Folge gegeben ([AB 1993 S 1128/AB 1993 N 2507](#)), 94.084 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1994 N 1572/AB 1994 S 983](#)), 94.038 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1994 N 1012/AB 1994 S 712](#)), 96.042 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1996 N 1468/AB 1996 S 865](#)), 98.007 Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben ([AB 1998 N 718/AB 1998 S 579](#)); [98.063](#) Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben (Differenzen zwischen den Räten); [01.045](#) Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben; [05.023](#) Nationalratsmitglied, Nichteintreten (absolute Immunität); [05.059](#) Gesamtbundesrat und Bundeskanzler, Nichteintreten (absolute Immunität); [06.088](#) Nationalratsmitglied, Nichteintreten (kein Zusammenhang; Differenzen Räte), [07.085](#) Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben; [08.052](#) Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben (Differenzen Räte); [08.067](#) Nationalratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben; [09.010](#) Nationalräte, Nichteintreten (absolute Immunität); [09.034](#) Bundesratsmitglied, Eintreten, Nichtaufheben; [09.035](#) Amtierende und ehemalige Bundesräte, Eintreten, Nichtaufheben.

Personen

Bei 30 der 44 behandelten Gesuche ging es um die Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Nationalrates, bei 8 Gesuchen um die Immunität von Mitgliedern des Bundesrates und bei den restlichen 6 Gesuchen um die Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundesgerichts.

Es wurde kein Gesuch eingereicht, mit welchem ausschliesslich die Aufhebung der Immunität eines oder mehrerer Mitglieder des Ständerates oder des Bundeskanzlers resp. der Bundeskanzlerin beantragt wurde.

Mit 3 der 30 Aufhebungsgesuche betreffend Mitglieder des Nationalrates wurde gleichzeitig auch die Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Ständerates beantragt, bei einem auch die Immunität eines Bundesrichters. Eines der acht Gesuche betreffend Mitglieder des Bundesrates verlangte auch die Aufhebung der Immunität der Bundeskanzlerin.

Geltend gemachte Straftatbestände

Die Ratsmitglieder wurden am häufigsten wegen Ehrverletzung (8x), wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses oder/und Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (7x) und wegen Rassendiskriminierung (4x) angezeigt, die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts am häufigsten wegen Amtsmissbrauch (BR 5x, BG 6x).

Beschlüsse

Bei 5 Gesuchen erachteten die Räte, dass die Handlung unter die absolute Immunität falle.

Bei 3 Gesuchen bestritten die Räte den Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit; die Strafverfolgungsbehörden konnten somit die Strafverfolgung aufnehmen.

In 36 Fällen erachteten die Räte, dass die Handlung unter die relative Immunität fällt. Bei 35 dieser Gesuche beschloss die Räte, die relative Immunität nicht aufzuheben. In einem Fall wurde sie aufgehoben: 1989 beschlossen sie einstimmig, die Immunität der soeben zurückgetretenen Bundesrätin Elisabeth Kopp aufzuheben¹⁵⁰, womit die Strafverfolgung aufgenommen werden konnte.¹⁵¹

Wahl eines ausserordentlichen Bundesanwalts

Nachdem die Immunität von Elisabeth Kopp aufgehoben worden war, wählte die Vereinigte Bundesversammlung am 15. März 1989 Joseph-Daniel Piller zum ausserordentlichen Bundesanwalt.¹⁵²

Vorläufige Einstellung im Amt

Da Elisabeth Kopp vor der Aufhebung der Immunität zurückgetreten war und in keinem anderen Fall die Immunität aufgehoben worden war, stellte sich die Frage einer vorläufigen Einstellung im Amt nicht.

¹⁵⁰ AB 1989 N 89 ff.; AB 1989 S 67 ff.

¹⁵¹ Das Bundesgericht sprach alt Bundesrätin Kopp am 23. Februar 1990 vom Vorwurf des Amtsmissbrauches und Begünstigung frei (BGE 116 IV 56).

¹⁵² AB 1989 II 667 ff.

Aufhebungsgesuche

Während der 51. Legislaturperiode hatten sich die für Immunitätsfragen zuständigen Kommissionen mit fünf Aufhebungsgesuchen zu befassen. In einem Fall ging es um die Immunität des amtierenden Bundesanwalts (20.190) und bei einem Gesuch um die Immunität eines ehemaligen ausserordentlichen Bundesanwalts (21.191), bei den restlichen Gesuchen um die Immunität eines aktiven Nationalratsmitgliedes (21.190, 22.190, 22.191).

Drei Gesuche wurden u. a. wegen Verdachts der Amtsgeheimnisverletzung (20.190, 21.191, 22.191), zwei Gesuche wegen Verdachts auf Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration (21.190, 22.190) eingereicht.

Bei einem Gesuch (22.191) waren sich die Kommissionen beider Räte zunächst nicht einig. Während die Kommission des Nationalrates die Immunität aufheben wollte, entschied die Kommission des Ständerates dem Gesuch nicht nachzukommen. Die Kommission des Nationalrates lenkte nach der zweiten Beratung ein, beschloss aber, das Büro des Nationalrates zu ersuchen, gegen das Mitglied des Nationalrates eine Disziplinar massnahme zu ergreifen.¹⁵³

Die Kommissionen traten auf ein Gesuch (22.190) nicht ein, weil sie den unmittelbaren Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit und Stellung bestritten. Im Fall des amtierenden Bundesanwaltes hoben sie die Immunität auf (20.190). In den übrigen drei Fällen traten sie zwar auf das Gesuch ein, beschlossen jedoch, die Immunität nicht aufzuheben (21.190, 21.191, 22.191).

¹⁵³ Das Büro des Nationalrates beschloss am 28. November 2022, keine Disziplinar massnahme zu ergreifen. Es behielt sich aber vor, im Wiederholungsfall Massnahmen zu beschliessen. (vgl. Medienmitteilung vom 28. November 2022: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-buero-n-2022-11-28.aspx>, Stand: 11.04.2023).

Vergleich mit den 49. bis 50. Legislaturperioden

Anzahl Gesuche

Während der 49. Legislaturperiode hatten sich die für die Immunitätsfragen zuständigen Kommissionen mit fünf¹⁵⁴ und während der 50. Legislaturperiode mit drei¹⁵⁵ Immunitätsaufhebungsgesuchen zu befassen.

Personen

Bei einem Gesuch der 50. Legislaturperiode ging es um die Immunität eines ehemaligen Mitgliedes des Nationalrates, bei den restlichen Gesuchen der zwei vorangehenden Legislaturperioden um die Immunität eines aktiven Nationalratsmitgliedes.

Geltend gemachte Straftatbestände

Die Ermächtigung zur Strafverfolgung wurde u. a. wegen Verdachts auf Verletzung des Bankgeheimnisses (1x), Verdachts auf Verletzung der Strafbestimmung über die Rassendiskriminierung (2x), Verdachts auf Verletzung des Amtsgeheimnisses (1x), Verdachts auf Vorteilannahme (2x), Verdachts auf Verletzung des Reglements über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (1x) und wegen Verdachts auf Helferschaft zur Entführung von Minderjährigen und Helferschaft zum Entziehen von Minderjährigen (1x) ersucht.

Beschluss

Bei je einem Gesuch der 49. und 50. Legislaturperiode wurde (zumindest teilweise) Nichteintreten beschlossen. Damit wurde der enge Zusammenhang mit dem parlamentarischen Mandat verneint. Damit konnte die Strafverfolgungsbehörde die Strafverfolgung aufnehmen.

Bei den restlichen Gesuchen beider Legislaturperioden erachteten die Kommissionen, dass die Handlung unter die relative Immunität fällt. Bei drei Gesuchen der 49. und bei zwei Gesuchen der 50. Legislaturperiode beschlossen die Kommissionen, die Immunität nicht aufzuheben. Bei einem Gesuch der 50. Legislaturperiode hoben sie die Immunität auf; es handelte sich dabei um die Immunität eines ehemaligen Nationalratsmitgliedes.

Wahl eines ausserordentlichen Bundesanwalts

Es wurde in den zwei vorangehenden Legislaturperioden kein ausserordentlicher Bundesanwalt gewählt.

Vorläufige Einstellung im Amt

Da kein Gesuch auf Aufhebung der Immunität eines durch die Bundesversammlung gewählten Behördenmitgliedes gestellt wurde, stellte sich die Frage der vorläufigen Einstellung im Amt während den zwei vorangehenden Legislaturperioden nicht.

¹⁵⁴ 12.190 Nationalrat, teilweise Nichteintreten (Differenzen zwischen den Kommissionen); 12.191 Nationalrat, Eintreten, Nichtaufheben; 13.190 Nationalrat, Eintreten, Nichtaufheben; 15.190 Nationalrat, Eintreten, Nichtaufheben; 15.191 Nationalrat, Eintreten, Nichtaufheben.

¹⁵⁵ 16.190 Nationalrat, Eintreten, Nichtaufheben; 16.191 Nationalrat, Nichteintreten (kein unmittelbarer Zusammenhang); 18.190 Nationalrat, Eintreten, Aufheben.

Kapitel IV.15
Feststellung der Amtsunfähigkeit

Die Vereinigte Bundesversammlung kann die Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers feststellen.

Feststellung der Amtsunfähigkeit

Während der 51. Legislaturperiode musste sich die Bundesversammlung mit keinem Antrag auf Feststellung der Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Bundesrates oder der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers befassen.

Historisches

Bis 2009 gab es keine explizite Regelung, wie bei einer Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Bundesrates oder der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers vorzugehen ist. Als Bundesrat Jean Bourgknecht im Mai 1962 einen Schlaganfall erlitt, wurde das damit entstandene Problem der Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Bundesrates ad hoc gelöst, indem drei seiner Familienangehörigen am 3. September 1962 in seinem Namen den Rücktritt per Ende September 1962 erklärten.¹⁵⁶

2008 wurden die heute geltenden Bestimmungen im Gesetz verankert.¹⁵⁷ Sie traten auf den 2. März 2009 in Kraft. Ein Antrag auf Feststellung der Amtsunfähigkeit musste seither noch nie gestellt werden.

¹⁵⁶ [BV 7. Sitzung vom 27.09.1962 S. 72](#); Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21. Februar 2008 „Parlamentarische Initiative (07.400): Parlamentsrecht, Verschiedene Änderungen“, [BB1 2008 1869](#), insbesondere S. 1885.

¹⁵⁷ Parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates [07.400](#), "Parlamentsrecht, Verschiedene Änderungen".

Kapitel IV.16
Amtsenthebungen

Die Vereinigte Bundesversammlung kann einen Richter oder eine Richterin des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesstrafgerichts und des Bundespatentgerichts vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn er oder sie vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt oder auf Dauer die Fähigkeit verloren hat, das Amt auszuüben. Diese Möglichkeit gilt für das Bundesgericht nicht.

Unter den gleichen Voraussetzungen kann die Vereinigte Bundesversammlung auch die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt, die beiden stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte sowie die Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben.

IV.16.1 Amtsenthebungen von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen zivilen Gerichte des Bundes

Während der 51. Legislaturperiode wurde kein Amtsenthebungsverfahren gegen eine Richterin oder einen Richter eingeleitet.¹⁵⁸

Hintergrundwissen zur Amtsenthebung

Das Verfahren im Hinblick auf eine Amtsenthebung hat die Gerichtskommission 2011 in ihren [Handlungsgrundsätzen](#) detailliert geregelt.¹⁵⁹ Demnach hat die Gerichtskommission von Amtes wegen über die Eröffnung eines Verfahrens einer Amtsenthebung zu entscheiden, falls sie Kenntnis von Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung einer Richterin oder eines Richters ernsthaft infrage stellen. Die Gerichtskommission hört die betroffene Person vor dem Entscheid über die Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens an. Bei einem begründeten Verdacht, dass Amtspflichten vorsätzlich oder grob fahrlässig schwer verletzt wurden oder die Person auf Dauer die Fähigkeit verloren hat, das Amt auszuüben, wird das Verfahren eröffnet.

Die Gerichtskommission klärt den Sachverhalt von Amtes wegen ab und ist für die Beschaffung der notwendigen Beweismittel zuständig. Zur Abklärung der rechtserheblichen Tatsachen stehen der Gerichtskommission diverse Rechte zur Verfügung. Sie kann u. a. Mitglieder der eidgenössischen Gerichte zur Erteilung von Auskünften an Sitzungen einladen oder von den eidgenössischen Gerichten Berichte verlangen.

Stellt die Gerichtskommission gestützt auf ihre Abklärungen fest, dass der Tatbestand der Bestimmungen über die Amtsenthebung nicht erfüllt ist, stellt sie das Verfahren ein. Ist dieser hingegen nach ihren Feststellungen erfüllt, stellt sie der Vereinigten Bundesversammlung einen begründeten schriftlichen Antrag auf Amtsenthebung.

Gegen den Entscheid der Vereinigten Bundesversammlung ist kein Rechtsmittel vorgesehen.¹⁶⁰

Historisches zur Amtsenthebungen von Richterinnen und Richtern

Mit der sogenannten Justizreform, der das Schweizer Stimmvolk im Jahr 2000 zugestimmt hat, wurden die drei erstinstanzlichen Gerichte des Bundes geschaffen.¹⁶¹ Die Kompetenz der Bundesversammlung zur Amtsenthebung ihrer Richterinnen und Richtern besteht seit der Gründung der neuen Gerichte.

Bis heute wurde noch kein Amtsenthebungsverfahren gegen eine Richterin oder einen Richter der erstinstanzlichen Gerichte eingeleitet. 2003 zog das Parlament hingegen in Erwägung, einen Bundesrichter wegen seines Verhaltens durch einen referendumspflichtigen Bundesbeschluss seines Amtes zu entheben.

- [Untersuchung von besonderen Vorkommnissen, Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates vom 6. Oktober 2003](#)
- [06.11.2003 Medienmitteilung der Gerichtskommission](#)
- [VPB 68.49: Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 14. August 2003](#)

¹⁵⁸ Vgl. u. a. Medienmitteilung der Gerichtskommission vom 10. Mai 2023. <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2023-05-10.aspx>, Stand: 11.04.2023.

¹⁵⁹ Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl vom 3. März 2011, [BBI 2012 1271](#).

¹⁶⁰ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 14. August 2003, Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 68 (2004) N. 49, S. 13.

¹⁶¹ Geschäft des Bundesrates [01.023](#), "Bundesrechtspflege. Totalrevision".

IV.16.2 **Amtsenthaltungen von Mitgliedern der Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde**

Die Gerichtskommission beschloss am 20. Mai 2020, gegen den amtierenden Bundesanwalt wegen Verdachts auf schwere Amtspflichtverletzung ein Amtsenthebungsverfahren zu eröffnen.¹⁶² Am 19. August nahm die Kommission aber zur Kenntnis, dass der Bundesanwalt sein Amt gemäss [Artikel 5 Absatz 1](#) der Verordnung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts fristgerecht per 31. Januar 2021 gekündigt und eine Verkürzung der Kündigungsfrist um fünf Monate angeboten hat. Die Kommission stimmte gestützt auf Artikel 5 Absatz 2 der erwähnten Verordnung dieser Verkürzung zu. Damit wurde das eingeleitete Verfahren gegenstandslos und mit Wirkung auf den 1. September 2020 formell eingestellt.¹⁶³

Historisches zur Amtsenthebung von Mitgliedern der Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde

Wie bereits berichtet, wurden die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt und die stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte bis 2010 vom Bundesrat gewählt. Seit 2011 werden sie sowie die Mitglieder der damals neu geschaffenen Aufsichtsbehörde von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt. Seither hat die Bundesversammlung auch das Recht, sie ihres Amtes zu entheben.¹⁶⁴

Das Verfahren von 2020 ist bisher das einzige Amtsenthebungsverfahren, das eingeleitet worden ist.

¹⁶² Medienmitteilungen der Gerichtskommission vom 13. Mai 2020, "Gerichtskommission lädt Michael Lauber vor", <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-05-13.aspx> sowie vom 20. Mai 2020, "Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen Bundesanwalt Michael Lauber", <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-05-20.aspx>, Stand: 11.04.2023.

¹⁶³ Medienmitteilung der Gerichtskommission vom 19. August 2020, ("Bundesanwalt Michael Lauber scheidet per 31. August 2020 aus dem Amt aus", <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-08-19.aspx>, Stand: 11.04.2023.

¹⁶⁴ Geschäft des Bundesrates [08.066](#), "BRG Strafbehördenorganisationsgesetz".

Kapitel IV.17
Gewährung von Begnadigungen und Amnestien

Die Bundesversammlung spricht Begnadigungen aus und entscheidet über Amnestien.

IV.17.1 Gewährung von Begnadigungen

Nach zwölf Jahren wurde am 30. Januar 2020 erstmals wieder ein Begnadigungsgesuch (20.019) gestellt. Dieses wurde von der Vereinigten Bundesversammlung am 23. September 2020 jedoch abgelehnt.

Hintergrundwissen zur Begnadigung

Durch eine Begnadigung wird ganz oder teilweise auf den Vollzug einer gegen eine bestimmte Person rechtskräftig ausgesprochenen Strafe verzichtet. Damit erhält die Gnade gegenüber der Strafe den Vorrang.¹⁶⁵ Auch die Umwandlung einer Strafe in eine mildere Strafe ist möglich.

Die Bundesversammlung ist zuständig, wenn die Straf- oder Berufungskammer des Bundesstrafgerichts oder eine Verwaltungsbehörde des Bundes geurteilt hat. In Fällen, in denen eine kantonale Behörde geurteilt hat, steht das Recht zur Begnadigung der Begnadigungsbehörde des Kantons zu.

Über Begnadigungen befindet die Vereinigte Bundesversammlung. Begnadigungsgesuche werden von der Kommission für Begnadigung und Zuständigkeitskonflikte vorberaten und dem Bundesrat überwiesen, der seinerseits Bericht erstattet und einen Antrag stellt.

Vergleich mit den 47. bis 50. Legislaturperioden sowie Historisches

Während der 49. und der 50. Legislaturperiode wurde kein Begnadigungsgesuch gestellt. Hingegen hatte sich die Bundesversammlung während der 47. Legislaturperiode mit sechs (04.058, 05.038, 06.036, 07.018, 07.032, 07.035) und während der 48. Legislaturperiode mit einem Begnadigungsgesuch (08.032) zu befassen. Alle sieben Gesuche wurden von der Vereinigten Bundesversammlung abgelehnt.

Die Bundesversammlung hiess letztmals 2002 und zuvor 1999 ein Gesuch gut:

- Beim Gesuch von 1999 (98.064) hatte die verurteilte Person 282 421 Kilogramm zollbegünstigtes Heizöl als Dieselmotorenöl verkauft. Angesichts ihrer prekären finanziellen Verhältnisse und aufgrund der Tatsache, dass sie Reue gezeigt und bereits einen Teil der Busse beglichen hatte, beschloss die Vereinigte Bundesversammlung, die Restbusse gnadenweise zu erlassen.
- Im Fall von 2002 (02.018) begnadigte die Vereinigte Bundesversammlung einen Metzger, der eine Tonne Fleisch illegal importiert hatte. Auch er befand sich in einer prekären finanziellen Lage, da er infolge eines Verkehrsunfalls seinen Beruf nicht mehr ausüben konnte. Von seinem Willen zur Sühne zeuge, so das Parlament, die Tatsache, dass er die nachgeforderten Zoll- und Steuerabgaben von 25 000 Franken bezahlt hatte.

¹⁶⁵ Schneebeli Keuchenius, Alexandre: Art. 40 N 8, in: Graf/Theler/von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2014, S. 336.

IV.17.2 Entscheide über Amnestien

Während der 51. Legislaturperiode wurde der Bundesversammlung kein strafrechtliches Amnestiebegehren gestellt.

Hintergrundwissen zur Amnestie

Unter den Begriff der Amnestie fallen sowohl der Verzicht auf die Strafverfolgung bestimmter Taten oder Kategorien von Tätern wie auch der Erlass der entsprechenden Strafen.

Amnestien haben die Wirkung eines Straferlasses für ganze Personengruppen. Sie werden daher auch als "Massenbegnadigungen" bezeichnet.¹⁶⁶

Amnestien liegen für das gesamte Bundesstrafrecht in der Kompetenz des Bundes. Die Bundesversammlung kann somit in Strafsachen, auf die das Strafgesetzbuch oder ein anderes Bundesgesetz Anwendung finden, eine Amnestie gewähren. Während Begnadigungen der Vereinigten Bundesversammlung zufallen, befinden über Amnestien beide Räte getrennt.

Nicht zu verwechseln mit der strafrechtlichen Amnestie ist die Steueramnestie, bei der nicht bloss auf eine Strafe, sondern auch auf Steuern verzichtet wird. Steueramnestien bedürfen daher, im Gegensatz zu den strafrechtlichen Amnestien, einer Gesetzes- oder Verfassungsrevision.¹⁶⁷

GEGENÜBERSTELLUNG		
	Begnadigung	Amnestie
Verzicht auf	Vollzug der Strafe (oder Strafmilderung)	Strafverfolgung und Vollzug der Strafe
angewandt auf	eine bestimmte Person (persönlich)	eine Vielzahl von Personen (unpersönlich; Massenbegnadigung)
Kompetenz des Bundes	nur bei Urteilen von Bundesbehörden	gesamtes Bundesstrafrecht
Beratung in den Räten	gemeinsame Beratung (Vereinigte Bundesversammlung)	getrennte Beratung

Vergleich mit den 47. bis 50. Legislaturperioden

Auch während der vier vorangehenden Legislaturperioden wurde der Bundesversammlung kein Amnestiegesuch gestellt.

¹⁶⁶ Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 29. Oktober 2002 "Parlamentarische Initiative (99.464): Rehabilitierung der Flüchtlingshelfer und der Kämpfer des Nationalrates gegen Nationalsozialismus und Faschismus", [BBl 2002 7781](#), insbesondere S. 7791.

¹⁶⁷ Aubert, Jean-François: Art. 85, N 103 in: Aubert/Eichenberger/Müller/ Rhinow/Schindler, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Bern: Helbing & Lichtenhahn, 1996.

Historisches zur Amnestie

Seit der Gründung des Bundesstaates befasste sich die Bundesversammlung mit mindestens 19 (strafrechtlichen) Amnestiebegehren.¹⁶⁸

Im 19. Jahrhundert haben die Räte dreimal, im 20. Jahrhundert zweimal eine Amnestie gewährt:

- 1854 nach Unruhen bei Nationalratswahlen in Giubiasco, Agno und im Onsernonetal,
- 1857 wegen militärischen und politischen Delikten anlässlich des sog. Neuenburgerhandels,
- 1889/90 im Zusammenhang mit den Prozessen wegen der Tessiner Ereignisse¹⁶⁹ und
- 1955 wegen Höchstpreisüberschreitungen auf Heu und Emd¹⁷⁰ sowie auf Schlachtschweinen¹⁷¹.

Die übrigen bekannten Begehren wurden abgelehnt:

- 1861/70 Amnestiebegehren zugunsten der 800 Schweizer, die in fremde Kriegsdienste getreten sind¹⁷²;
- 1902 Amnestiebegehren zugunsten der vom Militärgericht der I. Division wegen Ausreissens Verurteilten¹⁷³;
- 1919 Amnestiebegehren zugunsten der Teilnehmer am Generalstreik von 1918¹⁷⁴;
- 1922 Amnestiebegehren zugunsten von Schweizern im Ausland, die dem Mobilisationsbefehl nicht Folge geleistet hatten¹⁷⁵;
- 1939 Amnestiebegehren zugunsten der Teilnehmer am Spanischen Bürgerkrieg¹⁷⁶;
- 1975 Amnestiebegehren in Sachen Besetzung des für das Kernkraftwerk Kaiseraugst vorgesehenen Geländes¹⁷⁷;
- 1981 Amnestiebegehren zugunsten von Dienstverweigerern aus Gewissensgründen bis zur Einführung eines zivilen Ersatzdienstes¹⁷⁸;
- 1982 Amnestiebegehren in Sachen Jugendunruhen¹⁷⁹;
- 1983 Amnestiebegehren für Cannabishändler und Cannabiskonsumentinnen und -konsumenten¹⁸⁰;

¹⁶⁸ Amtliches Bulletin vom 9. Dezember 1982 [AB 1982 N 1641 f.](#); Wallimann-Bornatico, Mariangela: Die Amnestie, RSJ 1985, S. 197 f.; Vest, Hans: Art. 173 N 162 Bst. k, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Schulthess, 2014

¹⁶⁹ Ebd.

¹⁷⁰ Bericht des Bundesrates vom 6. Mai 1955 an die Bundesversammlung betreffend Gewährung einer Teilamnestie für Höchstpreisüberschreitungen auf Heu und Emd, [BBl 1955 I 938](#); [SR 11. Sitzung vom 22.06.1955](#); [NR 11. Sitzung vom 29.09.1955](#).

¹⁷¹ Ebd.

¹⁷² Amtliches Bulletin vom 9. Dezember 1982 [AB 1982 N 1641 f.](#)

¹⁷³ Bericht des Bundesrates vom 15. Dezember 1902 betreffend Amnestiegesuch zu gunsten der vom Divisionsgericht der I. Division wegen Ausreissen Verurteilten, [BBl 1902 V 867](#); [AB 1902 N 740 ff.](#), [AB 1902 N 759 ff.](#), [AB 1902 S 777](#)

¹⁷⁴ Bericht des Bundesrates vom 16. Juni 1919 an die Bundesversammlung über die Amnestiegesuche zugunsten der Teilnehmer am Generalstreik vom November 1918, [BBl 1919 III 728](#); [AB 1982 N 1641 f.](#)

¹⁷⁵ 60/1189 Motion Eymann, [NR 4. Sitzung vom 09.06.1921](#); Bericht des Bundesrates vom 16. Mai 1922 an die Bundesversammlung zu den Postulaten des Nationalrates betreffend Amnestie gegenüber den seit 1. August 1914 militärgerichtlich Verurteilten sowie insbesondere gegenüber den aus dem Auslande zur Mobilmachung nicht eingerückten Dienstpflichtigen, [BBl 1922 II 189](#); [NR 11. Sitzung vom 07.02.1923](#).

¹⁷⁶ Bericht des Bundesrates vom 20. Januar 1939 an die Bundesversammlung über die Amnestiegesuche zugunsten der Teilnehmer am spanischen Bürgerkrieg, [BBl 1939 I 116](#); [NR 4. Sitzung vom 01.02.1939](#); [NR 5. Sitzung vom 02.02.1939](#); [SR 7. Sitzung vom 03.02.1939](#).

¹⁷⁷ Petition 12154 / 75.262, "Eingabe vom 19. Februar 1974 betreffend Baustopp für Atomkraftwerke", [AB 1975 N 970 ff.](#), [AB 1975 S 620 ff.](#)

¹⁷⁸ Parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer 89.254, "Amnestie für Militärdienstverweigerer", [AB 1991 N 370 ff.](#)

¹⁷⁹ Petition 82.258, "Amnestiegesuche in Sachen Jugendunruhen", [AB 1982 N 1640 ff.](#); [AB 1982 N 1694 ff.](#); [AB 1982 S 681 ff.](#)

¹⁸⁰ Petition 83.271, "Amnestiebegehren für Cannabishändler und Cannabiskonsumenten", [AB 1983 N 1796 ff.](#); [AB 1983 S 720 ff.](#)

- 1984 Amnestiebegehren zugunsten aller Personen, die im Zusammenhang mit der Jura-Frage verurteilt wurden¹⁸¹;
- 1988 Amnestiebegehren für leichte Straffälle zum 700-jährigen Bestehen der Schweizerischen Eidgenossenschaft¹⁸²;
- 1989 Amnestiebegehren für Militärdienstverweigerer¹⁸³;
- 1997 Amnestiebegehren für "Papierlose"¹⁸⁴;
- 1999 Amnestiebegehren für Strafurteile gegen Schweizer Kämpfer in den internationalen Brigaden und der französischen Résistance.¹⁸⁵

Seit 2000 wurden keine neuen Amnestiebegehren gestellt.

¹⁸¹ Standesinitiative des Kantons Jura 84.206, "Amnestiebegehren", [AB 1985 S 314 ff.](#); [AB 1986 N 688 ff.](#)

¹⁸² Parlamentarische Initiative Fischer-Sursee 88.228, "Amnestie für leichte Straffälle zum 700jährigen Bestehen der Schweizerischen Eidgenossenschaft", [AB 1990 N 1870 ff.](#)

¹⁸³ Parlamentarische Initiative Fischer-Sursee 89.254, "Amnestie für Militärdienstverweigerer", [AB 1991 N 1870 ff.](#)

¹⁸⁴ Motion Frankhauser 97.3577, "Amnestie für 'Papierlose'", [AB 1999 II 680 ff.](#)

¹⁸⁵ Motion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates 99.3065, "Strafurteile gegen Schweizer Kämpfer in den internationalen Brigaden und der französischen Résistance"

IV.17.3 Exkurs zur Rehabilitierung

2022 wurde die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates beauftragt, einen Entwurf zu einem Gesetz auszuarbeiten, mit dem Schweizerinnen und Schweizer, die in der französischen Résistance gekämpft haben, rehabilitiert werden können (21.472).

Historisches zur Rehabilitierung

Am 20. Juni 2003 verabschiedete die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer und Flüchtlingshelferinnen zur Zeit des Nationalsozialismus.¹⁸⁶ Mit diesem schaffte sie neben der Amnestie und der Begnadigung noch ein drittes Instrument – die Rehabilitierung. Diese diene dazu, Urteile oder Entscheide gegen bestimmte Personengruppen ex nunc aufzuheben. Sie hatte den Charakter eines moralischen sowie symbolischen Aktes und begründete daher keinen Anspruch auf Schadenersatz oder Genugtuung. Als Rehabilitierungskommission setzte das Gesetz die Kommission für Begnadigung und Zuständigkeitskonflikte ein. Für die Einreichung von Gesuchen wurde eine Frist von fünf Jahren festgelegt. Innert acht Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes konnte jedoch noch auf eingereichte Gesuche eingetreten werden, wenn die Gründe für die Verspätung entschuldbar waren. Die Rehabilitierungskommission stellte so von 2004 bis 2011 auf Gesuch hin insgesamt 137 Rehabilitierungen fest.¹⁸⁷

Am 20. März 2009 erliess die Bundesversammlung zudem das Bundesgesetz über die Rehabilitierung der Freiwilligen im Spanischen Bürgerkrieg.¹⁸⁸ Mit diesem wurden auch die Urteile und Entscheide gegen die Spanienfreiwilligen, welche auf der Seite der Republikaner standen, aufgehoben. Um der Dringlichkeit einer Rehabilitierung – bedingt durch das hohe Alter der noch lebenden Freiwilligen – Rechnung zu tragen, beschränkte sich das Gesetz von 2009 auf eine generell-abstrakte Rehabilitierung.

Am 21. März 2014 verabschiedete die Bundesversammlung sodann das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen.¹⁸⁹ Zweck dieses Gesetzes war die Anerkennung des Unrechts, das den Betroffenen widerfahren ist. Es galt für Menschen, die gestützt auf die in der Schweiz vor dem 1. Januar 1981 geltenden Bestimmungen des kantonalen öffentlichen Rechts oder des Zivilgesetzbuches durch eine kantonale oder kommunale Behörde administrativ versorgt und in eine Anstalt eingewiesen worden sind. Mit dem Gesetz von 2014 erweiterte die Bundesversammlung die Definition des Begriffs der "Rehabilitierung". Diese setzte grundsätzlich nicht mehr eine formelle Aufhebung von Strafurteilen oder Entscheiden voraus, sondern konnte sich neu auch auf eine Anerkennung früher geschehenen Unrechts sowie auf das Treffen von Massnahmen beziehen, die der individuellen und gesellschaftlichen bzw. wissenschaftlichen Aufarbeitung des Themas dienen sollen. Das Gesetz von 2014 trat mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 ausser Kraft.

¹⁸⁶ Parlamentarische Initiative Rechsteiner 99.464, "Rehabilitierung der Flüchtlingsretter und der Kämpfer gegen Nationalsozialismus und Faschismus".

¹⁸⁷ Rehabilitierung von Flüchtlingshelferinnen und Flüchtlingshelfern zur Zeit des Nationalsozialismus, Bericht vom 2. März 2009 der Rehabilitierungskommission über ihre Tätigkeit in den Jahren 2004–2008, BBI 2009 3323; Rehabilitierung von Flüchtlingshelferinnen und Flüchtlingshelfern zur Zeit des Nationalsozialismus, Nachtrag vom 29. Februar 2012z um Bericht der Rehabilitierungskommission vom 2. März 2009 und Schlussbericht über ihre Tätigkeit in den Jahren 2004–2011, BBI 2012 4173.

¹⁸⁸ Parlamentarische Initiative Rechsteiner 06.461, "Rehabilitierung der Schweizer Spanienfreiwilligen".

¹⁸⁹ Parlamentarische Initiative Rechsteiner 11.431, "Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen".

