

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Rechtsdienst / Sekretariat der  
Finanzkommissionen / Sekretariat  
der Staatspolitischen Kommissionen  
CH-3003 Bern  
Tél. +41 58 322 97 25  
Tel. +41 58 322 99 44

25. März 2020

## Kompetenzen des Parlamentes und des Bundesrates in ausserordentlichen Lagen: Notiz zuhanden der Ratspräsidien

### 1. Kompetenzen des Bundesrates gemäss Bundesverfassung

Gestützt auf [Artikel 185 Abs. 3 der Bundesverfassung](#) kann der Bundesrat Massnahmen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit treffen. Er kann Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

Diese Kompetenz des Bundesrates und die Befristung dieser Verordnungen sind in [Artikel 7d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes](#) präzisiert.

Eine Verordnung zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit tritt gemäss Artikel 7d Absatz 2 RVOG ausser Kraft:

«a. sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf unterbreitet:

1. einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung, oder
  2. einer Verordnung der Bundesversammlung gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung, welche die Verordnung des Bundesrates ersetzt;
- b. nach der Ablehnung des Entwurfes durch die Bundesversammlung; oder
- c. wenn die gesetzliche Grundlage oder die sie ersetzende Verordnung der Bundesversammlung in Kraft tritt.»

Aus Art. 7d RVOG folgt nicht, dass der Bundesrat seine auf Art. 185 Abs. 3 BV gestützten Verordnungen der Bundesversammlung zur Genehmigung resp. als Erlassentwurf zur Überführung ins ordentliche Recht vorlegen muss. So muss eine bereits vom Bundesrat auf 6 Monate befristete Verordnung vom Bundesrat der Bundesversammlung nicht zwingend vorgelegt werden.

### 2. Kompetenzen der Bundesversammlung gemäss Bundesverfassung

Gemäss [Art. 173 Abs. 1 Bst. c der Bundesverfassung](#) verfügt die **Bundesversammlung** bei der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit über eine **parallele**



**Notverordnungscompetenz.** Dieses Instrument steht der Bundesversammlung dann zur Verfügung, wenn für eine nötige Regelung keine gesetzliche Grundlage besteht und dringlicher Handlungsbedarf vorliegt. Eine Parlamentsnotverordnung untersteht nicht dem Referendum. Anders als bei den bundesrätlichen Notverordnungen gemäss Art. 184/185 BV ist auf Verfassungsebene keine Befristung für Parlamentsnotverordnungen vorgesehen. [Artikel 7d Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes](#) sieht jedoch vor, dass eine Verordnung gemäss Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV spätestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft tritt.

Der Zweck der Parlamentsnotverordnung wird primär darin gesehen, Notverordnungen des Bundesrates abzulösen, um den entsprechenden Massnahmen eine höhere demokratische Legitimation zu erteilen (siehe Art. 7d Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 RVOG). Die Funktion der Parlamentsnotverordnung ist auch, der Bundesversammlung eine Kontroll- und Korrekturmöglichkeit gegenüber Massnahmen des Bundesrates zu gewährleisten. Die Massnahmen des Parlaments haben gegenüber Massnahmen des Bundesrates Vorrang.

Der Anstoss zum Erlass einer Parlamentsnotverordnung kann sowohl vom Bundesrat ausgehen (Art. 7d Abs. 2 Bst. a RVOG) als auch vom Parlament selbst (mittels parlamentarischer Initiative).

### **3. Artikel 7 Epidemiengesetz**

Der Bundesrat hat am 16. März 2020 die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» gemäss [Art. 7 des Epidemiengesetzes](#) vom 28. September 2012 (EpG; SR 818.101) eingestuft. Gestützt auf diese Gesetzesbestimmung kann der Bundesrat, wenn es die ausserordentliche Lage erfordert, für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen. Solche Massnahmen (d.h. epidemienrechtlich motivierte «Primärmassnahmen») hat der Bundesrat in der am 13. März 2020 erlassenen und seither bereits wiederholt ergänzten [COVID-19-Verordnung 2](#) (SR 818.101.24) vorgesehen.

Der Bundesrat hat die Geltungsdauer der «Covid-19-Verordnung 2» auf höchstens sechs Monate befristet ([Art. 12 der Covid-19-Verordnung](#)).

Weitere bundesrätliche Verordnungen, die zur Bewältigung von Folgeproblemen erlassen werden, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach EpG ergeben, stützen sich auf Art. 185 Abs. 3 BV (und ergänzend auf Art. 184 Abs. 3 BV, sofern aussenpolitisch relevant), sofern keine spezialgesetzliche Grundlage dafür besteht.

### **4. Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden – Kompetenz des Bundesrates, die Bundesversammlung genehmigt Einsatz in der nächsten ordentlichen Session, bzw. der Bundesrat erstattet dann Bericht**

Der [Bundesrat hat am 16. März 2020 ebenfalls beschlossen](#), bis zu 8'000 Angehörige der Armee als Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden gemäss Militärgesetz ([Art. 67ff. MG](#)) aufzubieten. [Artikel 70 MG](#) regelt das «Aufgebot und die Zuweisung». Artikel 70 Absatz 2 MG lautet:



«Werden mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboten oder dauert der Einsatz länger als drei Wochen, so muss die Bundesversammlung den Einsatz *in der nächsten Session* genehmigen. Ist der Einsatz vor der Session beendet, so erstattet der Bundesrat Bericht.»

Der Gesetzgeber geht in Artikel 70 MG bei der «nächsten Session» von den ordentlichen Sessionen beider Räte gemäss [Artikel 2 Absatz 1 ParlG](#) aus. Die Sondersessionen werden nicht mitgerechnet, weil eine solche von jedem Rat einzeln einberufen werden kann und diese dem Abbau der Geschäftslast dienen (vgl. Art. 2 Abs. 2 ParlG).

**Hinweis:** Der Assistenzdienst ist nicht zu verwechseln mit dem Aufbieten von Truppen für den Aktivdienst gemäss Art. 185 Abs. 4 BV. Nur in diesem Fall wäre unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen ([Art. 185 Abs. 4 BV](#)). Dies wäre eine Einberufung der Bundesversammlung durch den Bundesrat zu einer ausserordentlichen Session gemäss [Artikel 2 Absatz 3 ParlG](#), denn die Bundesversammlung ordnet den Aktivdienst an und bietet dafür die Armee oder Teile davon auf ([Art. 173 Abs. 1 Bst. d BV](#)).

##### **5. Dringliche Kredite und dringliche Nachträge – Kompetenz des Bundesrates, die FinDel stimmt vorgängig zu bzw. die Bundesversammlung genehmigt die Kredite nachträglich**

Dem Parlament kommt die Budgethoheit zu (Art. 167 BV), d.h. jede Ausgabe des Bundes bedarf der Zustimmung des Parlaments. Der Bundesrat beantragt mit der Botschaft zum Budget oder der Botschaft zum Nachtrag dem Parlament das Recht, Ausgaben zu tätigen (Voranschlagskredite) oder finanzielle Verpflichtungen einzugehen (Verpflichtungskredite). Die beiden Finanzkommissionen sind nach Artikel 50 Absatz 1 ParlG für die Vorberatung zuständig und die Räte beschliessen in der Wintersession das Budget für das nächste Jahr. Nachtragskredite werde in der Sommersession (Nachtrag I) oder der Wintersession (Nachtrag II) beschlossen.

Nun gibt es immer wieder Situationen, bei denen nicht auf die Bewilligung des Parlaments gewartet werden kann, weil sonst ein finanzieller Schaden entsteht. Für diese Situationen sieht der Gesetzgeber Folgendes vor:

Gemäss Artikel 28 des Finanzhaushaltgesetzes kann der Bundesrat bei Dringlichkeit – wenn die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub erträgt – die Ermächtigung zur Inangriffnahme oder Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites erteilen. Er holt vorgängig (d.h. bevor er die Verpflichtung eingeht) die Zustimmung der Finanzdelegation ein und unterbreitet die dringliche Verpflichtung der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung.

Ein ähnliches Vorgehen ist für Dringliche Nachträge (Aufwände oder Investitionsausgaben) gemäss [Artikel 34 des Finanzhaushaltgesetzes](#) vorgesehen.



Stimmt die FinDel zu, so ist der Kredit gesprochen. Die FinDel bewilligt die Kredite anstelle des Parlaments. Der Bundesrat darf die Verpflichtung eingehen (Art. 28 FHG) oder die Ausgabe tätigen (Zahlungsabfluss). Dies ist gerade Sinn und Zweck der Regelung: das Parlament soll in dringenden Fällen einbezogen sein. Damit ist es ein parlamentarisches Organ, welche die Ausgaben oder das Eingehen von finanziellen Verpflichtungen in Wahrnehmung der parlamentarischen Budgethoheit genehmigt.

Der Kredit wird dem Parlament zur nachträglichen Genehmigung (mit Vorberatung durch die Finanzkommission) unterbreitet. Dies kann sowohl im Rahmen der nächsten ordentlichen Session als auch im Rahmen einer ausserordentlichen Session erfolgen. Überschreitet die dringliche Verpflichtung (Artikel 28 FHG) oder der Aufwand oder die Investitionsausgabe (Art. 34 FHG) 500 Millionen Franken und wird für ihre nachträgliche Genehmigung innert einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session verlangt, so findet diese in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session statt (Art. 28 Abs. 3 FHG/Art. 34 Abs. 4 FHG).

Es stellt sich die Frage, was eine Nichtgenehmigung des bereits gesprochenen Kredits bedeutet. Sind die Kredite von der FinDel gesprochen, die Ausgaben (Artikel 34 FHG) aber noch nicht getätigt, so kann das Parlament die Kreditbeträge bis zu diesem noch nicht ausgegebenen Betrag streichen. Der Bundesrat darf dann die Ausgaben nicht mehr tätigen. Die bereits getätigten Ausgaben können nicht zurückgefordert werden. Dasselbe gilt für die Verpflichtungskredite nach Artikel 28 FHG. Würde das Parlament den von der FinDel bewilligten Verpflichtungskredit kürzen, so dürfte der Bundesrat keine weiteren finanziellen Verpflichtungen mehr eingehen. Die Verpflichtungen, die er bereits eingegangen ist, bleiben aber bestehen.

Die Finanzkommissionen und dann das Parlament können im ordentlichen Nachtragskreditverfahren die Beträge erhöhen und auch andere Kredite einstellen, sofern eine genügende Rechtsgrundlage vorhanden ist. Zu beachten sind bei «ordentlichen» Beratung von Budget und Nachtrag die Vorgaben der Schuldenbremse (Art. 126 BV). Es ist klar, dass die hohen Beträge (10,73 Milliarden Franken) die verfassungsmässig zulässigen Höchstaussgaben der Schuldenbremse (Art. 126 Abs. 2 BV, Art. 13 FHG) übersteigen. Die Frage, wie die Kredite zur Bewältigung der Corona-Krise verbucht werden, wird mit der Eidg. Finanzverwaltung geklärt.

## 6. Schlussfolgerungen

- **Bundesrat und Bundesversammlung** verfügen gemäss Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV sowie Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV über **parallele verfassungsmässige Kompetenzen**, um in ausserordentlichen Lagen mittels Verordnungen Massnahmen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit zu ergreifen, ohne dass eine entsprechende gesetzliche Grundlage vorliegt. In beiden Fällen ist das



Referendumsrecht ausgeschlossen, so dass Verfassung und Gesetz Befristungen vorsehen.

- Das Parlament als oberste Gewalt im Bund ([Art. 148 Abs. 1 BV](#)) hat jederzeit das **Recht, sich zu versammeln**, auch wenn der Bundesrat Massnahmen angeordnet hat, die Versammlungen allgemein verbieten.