



25.021

**Anwendung von Notrecht.****Bericht des Bundesrates in Erfüllung  
des Postulates RK-N 23.3438****Recours au droit de nécessité.****Rapport du Conseil fédéral  
en exécution du postulat CAJ-N 23.3438***Erstrat – Premier Conseil*

## CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.03.25 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

**Engler** Stefan (M-E, GR), für die Kommission: Der Bericht des Bundesrates ist die Antwort auf zwei Postulate: das Postulat RK-N 23.3438, "Anwendung von Notrecht", und das Postulat Schwander 20.3440, "Präzisierung des Schutzbereichs in Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung". Der Bericht nimmt ausserdem Bezug auf die parlamentarische Initiative Caroni 23.439, "Begründungspflicht beim Erlass von Notrecht".

Kurz zusammengefasst beschreibt der Bericht unter Verweis auf Lehre und Rechtsprechung die Legitimation, den Inhalt und den Umfang der Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Notverordnungen. Der vorliegende Bericht behandelt anhand von Notrechtsfällen seit der Rekapitalisierung der UBS 2008 die rechtlichen Grundlagen und Grenzen des Notrechts sowie Fragen zur Kontrolle, zu möglichen Alternativen und zur Überführung von Notrecht in das ordentliche Recht. Dem Bericht gelingt es ausgezeichnet und anschaulich, Entwicklungen in der Notrechtspraxis nachzuzeichnen und auch die damit verbundenen Risiken aufzuzeigen. Den Verfassern dieses Berichtes gebührt dafür ein besonderes Kompliment.

Der Bericht betont, dass der Rückgriff auf Notrecht dann notwendig ist, wenn das ordentliche Recht in akuten Krisensituationen keine geeigneten Handlungsoptionen zur Verfügung stellt. Es handelt sich dabei um Verordnungen und Verfügungen, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung erlässt. Zu diesen Massnahmen, so der Bericht, greife der Bundesrat nur dann, wenn die Wahrung der Interessen des Landes dies erfordere, wenn er eine schwere Störung der öffentlichen Ordnung abwenden müsse oder wenn er die innere oder äussere Sicherheit nicht anders gewährleisten könne. In den letzten zwei Jahrzehnten hat der Bundesrat aufgrund von unvorhersehbaren Krisen wiederholt zum Notrecht gegriffen. Namentlich handelt es sich dabei um die Rekapitalisierung der UBS im Jahr 2008, die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie, den Axpo-Rettungsschirm im Jahr 2022 sowie die behördlich unterstützte Übernahme der CS durch die UBS im Jahr 2023.

Lassen Sie mich kurz auf vier Aspekte des Berichtes zu sprechen kommen.

1. Der Bundesrat steht in der Pflicht, die Bevölkerung zu schützen. Der Staat hat gegenüber der Bevölkerung nicht

AB 2025 S 340 / BO 2025 E 340

nur die Pflicht, unverhältnismässige Eingriffe in die individuelle Freiheit zu unterlassen, sondern auch die Pflicht, aktiv zu werden, um das Wohl des Einzelnen und der Gesellschaft zu wahren. Der Bundesrat hat somit in Krisenlagen nicht nur die Kompetenz, sondern unter Umständen auch die Pflicht, Notrecht zu erlassen, wenn er seinen Schutzpflichten nicht anders nachkommen kann. Er würde seine staatlichen Schutzpflichten verletzen, wenn er untätig bliebe, obwohl fundamentale Rechtsgüter wie die Gesundheit und die Versorgung der Bevölkerung sowie das Eigentum von Bürgerinnen und Bürgern auf dem Spiel stünden.

2. Es gilt das Prinzip "So wenig Notrecht wie möglich und nur so viel Notrecht wie nötig". Der Bundesrat will sich grösste Zurückhaltung auferlegen, insbesondere beim Abweichen von spezialgesetzlichen Bestimmungen zur Krisenbewältigung, in denen der Gesetzgeber selbst in Antizipation von Krisen bereits Regelungen getroffen hat. Gleiches gilt beispielsweise für die Ausserkraftsetzung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz und für die Einführung von Strafbestimmungen in Notverordnungen. Notverordnungen haben sich in jedem Fall an das Verhältnismässigkeitsprinzip zu halten und dürfen unter keinen Umständen





zwingendes Völkerrecht und die sogenannten notstandsfesten Menschenrechtsgarantien des internationalen Rechts sowie die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gemäss Artikel 5 der Bundesverfassung und die grundrechtlichen Kerngehalte des Verfassungsrechts verletzen.

3. Subsidiarität ist das erste Gebot des Notrechts. Der Bericht betont mit Recht, dass der Bundesrat nicht die einzige Instanz im Lande ist, die dringlich legiferiert; das Parlament kann auch dringlich legiferieren. Und nur wenn und solange das Parlament auf Krisen reagieren kann, hat die Notrechtskompetenz des Bundesrates nur subsidiären Charakter. Nehmen Sie das Beispiel des Axpo-Rettungsschirms. Dieser war zu einem ersten Zeitpunkt sehr dringlich, und der Bundesrat fasste ins Auge, Notrecht zu erlassen. Man sah dann aber, dass die Zeit reichte, um eine Botschaft zum Erlass eines dringlichen Bundesgesetzes zu erarbeiten. Diese überwies der Bundesrat innerhalb dreier Monate ans Parlament mit dem Antrag auf dringliche Behandlung in der Sommersession. Der Ständerat entschied dann, dass das Geschäft nicht so dringlich sei, und befand, der Bundesrat könne ja, wenn nötig, immer noch notrechtlich einschreiten. Danach kam man zur Erkenntnis, dass es doch gut gewesen wäre, wenn das Parlament entschieden hätte, weil die Notsituation tatsächlich auch eintrat. Der Bundesrat musste für wenige Wochen eine notrechtliche Verordnung zum Axpo-Rettungsschirm erlassen. Sie wurde dann vom Parlament allerdings sehr rasch in ordentliches Recht überführt.

Was bedeutet dies? Der Bundesrat ist nicht die einzige Institution im Land, die sich politisch mit der Schwierigkeit konfrontiert sieht, entscheiden zu müssen, wann eine Notsituation vorliegt, die nach dringlichem Recht verlangt.

4. Rechtsschutz setzt Betroffenheit voraus: Der Bericht setzt sich auf den Seiten 83 bis 91 mit Varianten für die Reform des Rechtsschutzes auseinander. Wichtig ist, zu wissen, dass das Bundesgericht im heutigen System des Rechtsschutzes immer dann als Beschwerdeinstanz auf den Plan gerufen wird, wenn es um Anwendungsfälle der Notrechtsverordnungen geht, also wenn es um Verfügungen geht, die gestützt auf Notrecht erlassen wurden. Eine abstrakte Normenkontrolle von Notverordnungen – eine solche wäre denkbar – lehnt der Bundesrat im Bericht auch nach einer mit Experten geführten Diskussion als systemfremd ab. Er verspricht aber, der präventiven Rechtskontrolle in Zukunft höheres Gewicht und mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Ich komme zu den Schlussfolgerungen des Berichtes: Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Artikel 184 und 185 der Bundesverfassung als Rechtsgrundlage genügen und taugen. Sein Handeln ist nicht auf den Schutz von sicherheitspolitischen Interessen beschränkt. Die Rechtsgrundlagen ermächtigen den Bundesrat vielmehr denn zum Handeln, wenn individuelle oder kollektive Rechtsgüter, für die er eine staatliche Schutzpflicht hat, unmittelbar bedroht sind. Eine solche staatliche Schutzpflicht liegt insbesondere dann vor, wenn dem Rechtsgut eine gewisse Systemrelevanz zukommt. Dem Bundesrat steht folglich hinreichend Spielraum zu, um effektiv auf Krisen reagieren zu können. Im Wissen aber um die Machtfülle, die ihm temporär während Notlagen zukommt, und die damit verbundenen systeminhärenten Risiken für die Demokratie, den Rechtsstaat, den Föderalismus und den Menschenrechtsschutz ergreift der Bundesrat Massnahmen, um die Transparenz zu verbessern sowie die Rechtssicherheit und die Resilienz zu fördern.

Zum Schluss: Die Problematik des Notrechts als eines Mittels, um in Krisenfällen die staatliche Handlungsfähigkeit zu wahren, liegt im Spannungsverhältnis zwischen der Sicherung staatlicher Handlungsfähigkeit einerseits und den Forderungen der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Gewaltenteilung sowie des Föderalismus andererseits. Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung ist der Versuch eines vernünftigen Ausgleichs. Ganz auflösen lässt sich dieses Spannungsverhältnis nie. Faktisch ist der Bundesrat wohl besser dafür geeignet, in einer ausserordentlichen Lage notrechtliche Massnahmen zu ergreifen, als die Bundesversammlung. Als jederzeit handlungsfähige Exekutivbehörde kann er innert Kürze auf das Spezialwissen in der Verwaltung zurückgreifen. Bis die Bundesversammlung ihre Kompetenzen wahrnehmen kann, muss und kann der Bundesrat als Treuhänder der Befugnisse handeln – so die treffende Umschreibung im St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung. Krisenzeiten sind Zeiten der Exekutive. Trotzdem haben wir uns als Parlament die Frage zu stellen, wie sich Krisen vorhersehen lassen und wie vermieden werden kann, dass sich der Bundesrat dazu gedrängt sieht, Notrecht zu erlassen. Dazu haben die Professoren Biaggini, Stöckli und Mahon anlässlich einer Anhörung in der SPK-S bedenkenswerte Anregungen gemacht und mögliche Handlungsfelder skizziert. Die Stichworte dazu sind: die Überführung der Erkenntnisse aus den Krisen der letzten Jahre ins ordentliche Recht, die Begründungspflicht bei Notrechtsverordnungen sowie die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisenzeiten.

Als Leitlinie, da war man sich in der SPK-S einig, gilt der Grundsatz der Subsidiarität: Notrecht nur, wenn nötig, d. h., wenn es kein anderes Instrument gibt, das rasch greift. Solche Instrumente gibt es, insbesondere in Gestalt des dringlichen Bundesgesetzes, das auch zur Verfügung steht, wenn eine Verfassungsgrundlage fehlt, und des, falls nötig, auch nicht dem Referendum unterstehenden, unterjährigen dringlichen Bundesgesetzes, das erlassen werden kann.



So gesehen, bietet dieser Bericht dem Parlament eine ausgezeichnete Grundlage, das Notrecht weiterzudenken und weiterzuentwickeln. Ich schliesse nochmals mit dem Dank an den Bundesrat und an die Verwaltung für die Erstellung dieses inspirierenden Berichtes: besten Dank!

**Fässler Daniel (M-E, AI):** Ich möchte mich dem Dank anschliessen, den Ständerat Engler als Berichtersteller unserer Kommission formuliert hat, und ich möchte explizit nicht nur dem Bundesrat danken, sondern insbesondere dem Bundesamt für Justiz, das bei der Erarbeitung dieses Berichtes die Federführung innehatte und eine Arbeitsgruppe anführte, in der auch die Bundeskanzlei, die Parlamentsdienste und notrechtserfahrene Ämter vertreten waren.

Es ist ein guter Bericht, ein umfassender Bericht, der sich mit der Frage auseinandersetzt: Wann befindet sich der Staat in Not, und wer erlässt auf welcher Grundlage das Recht, um dieser Not zu begegnen? Aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht besonders interessant und kritisch zu würdigen ist der Teil unter Ziffer 9, "Rechtliche Grenzen des Notrechts"; das ist auf den Seiten 65 ff. zu finden. Ich möchte mich als Präsident der Staatspolitischen Kommission auf diesen Teil beschränken.

Der Bundesrat hält dort im ersten Satz richtigerweise fest, dass es auch in einer Notrechtslage sicherzustellen gilt, dass sich Notrechtsmassnahmen im Rahmen der rechtlichen Schranken bewegen. Vom Grundsatz her ist es daher undenkbar, dass der Bundesrat in einer von ihm selbst als Notlage qualifizierten Situation gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung contra legem Notverordnungen erlassen kann, d. h. per Notrecht von

**AB 2025 S 341 / BO 2025 E 341**

Gesetzen abweicht. Staatsrechtlich noch weniger begründbar ist es, mit Notverordnungen sogar contra constitutionem, d. h. entgegen verfassungsrechtlichen Vorgaben, Verordnungsrecht zu erlassen. Genau diese Haltung vertritt nun aber der Bundesrat, vermutlich auch mit Blick auf die während der Covid-19-Pandemie gemachten Erfahrungen und – ich sage es etwas provokativ – vermutlich auch, um nicht sein eigenes Handeln nachträglich infrage stellen zu müssen. Da die Bundesversammlung gemäss Artikel 148 Absatz 1 der Bundesverfassung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund ausübt, gilt es, die im vorliegenden Bericht des Bundesrates formulierten Überlegungen jedenfalls kritisch zu würdigen.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass er mit Notverordnungen vorübergehend auch von bestehendem Gesetzesrecht abweichen und es abändern darf, um die Handlungsfähigkeit des Bundes in Krisenlagen zu gewährleisten. Er stützt sich dabei auf die Meinung des Bundesamtes für Justiz und eines Teils der Lehre, die im Widerspruch zu einem anderen Teil der Lehre steht. Dieser andere Teil der Lehre kommt aufgrund der historischen Auslegung von Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung zur Auffassung, dass verfassungsunmittelbare, gesetzesvertretende oder gesetzesergänzende Verordnungen nicht im Widerspruch zu Erlassen der Bundesversammlung stehen dürfen. Diese Meinung teile ich. Als Gesetzgeber dürfen wir es im Prinzip nicht hinnehmen, dass der Bundesrat temporär unsere Rolle einnimmt, nur weil die Zeit drängt und es vielleicht auch bequemer ist. Möchte man dem Bundesrat die Kompetenz geben, für die Zeit einer Notlage, die notabene von ihm selbst als solche qualifiziert wird, Gesetzesrecht vorübergehend zu ändern oder zu ersetzen, wäre es angezeigt, dafür eine explizite Verfassungsgrundlage zu schaffen. Damit würde der Bundesrat für Notverordnungen, die im Widerspruch zu bestehendem Gesetzesrecht stehen, immerhin über eine ihm von Volk und Ständen eingeräumte Kompetenz verfügen. Dass sich der Bundesrat auch dann noch immer an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit halten müsste, ist selbstverständlich.

Noch kritischer ist die Meinung des Bundesrates zu würdigen, dass er mit Notverordnungen sogar entgegen verfassungsrechtlichen Vorgaben, d. h. contra constitutionem, handeln darf. Der Bundesrat begründet dies damit, dass eine Notlage so beschaffen sein kann, dass eine strikte Befolgung von Verfassungsrecht verfassungsrechtlich geschützte Interessen schädigt. Damit begibt sich der Bundesrat auf dünnes Eis. Ich bin jedenfalls der Meinung, dass sich der Bundesrat diese Kompetenz unter keinen Umständen selbst geben darf. Denn er könnte dies gemäss eigener Argumentation auch nur tun, indem er im Einzelfall über den Weg einer Interpretation der Bundesverfassung prioritäres Verfassungsrecht identifiziert.

Ich komme damit zum Schluss. Diesen kritischen Bemerkungen zum Trotz ist der Bericht lesenswert, und es wäre schade, wenn der Bericht in der Schublade verschwinden würde.

**Schwander Pirmin (V, SZ):** Ich danke dem Bundesrat und dem Bundesamt für Justiz für diesen Bericht. Das ist eine gute Grundlage, eine ausgewogene Grundlage für weitere Diskussionen, das muss ich sagen. Ich hoffe dringend, dass der Bericht nicht in der Schublade landet, sondern weiter diskutiert wird, vor allem auch die Frage, ob wir tatsächlich ein konstitutionelles Notrecht haben. Das ist die Ausgangslage. Ich danke dem



Berichterstatter für die Darlegung der wichtigsten Punkte aus diesem Bericht. Ich beschränke mich auf die Gegenposition, die ich einnehme, und da bin ich aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht alleine.

Der Bundesrat geht davon aus, dass wir ein konstitutionelles Notrecht haben. Zu diesem Schluss kommt er aufgrund seiner Auslegung von Lehre und Praxis. Er kommt auch zum Schluss, dass der Anwendungsbereich des Notrechts über die klassischen Polizeigüter hinausgeht. Er weist darauf hin, es sei wichtig, das Notrecht bei fundamentalen Rechtsgütern anzuwenden. Wenn diese fundamentalen Rechtsgüter systemrelevant seien, müsse man eingreifen können.

Ich bin anderer Meinung bezüglich des Notrechts. Meiner Meinung nach begründen Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung kein Notrecht. Warum? Ich greife zurück auf die Diskussionen, die im Ständerat, im Nationalrat und in den Kommissionen geführt wurden, als es um die Revision der Bundesverfassung ging, die 1999 in Kraft gesetzt wurde. Damals wurde festgehalten: In der Bundesverfassung gibt es für den Bundesrat keine Ermächtigung, im Notstand die Verfassung und die Gesetze zu durchbrechen. Es wurde ganz klar gesagt, offenbar auch in diesem Saal – Sie können die Dutzende, die Hunderte von Seiten der Protokolle aus diesen Kommissionen nachlesen –, dass wir kein Notrecht haben. Das ist meine feste Überzeugung.

Das heisst aber nicht, dass ich zum Schluss komme, dass der Bundesrat nicht handeln und Massnahmen treffen soll, wenn es um vorhersehbare Krisen geht; das ist nicht die Schlussfolgerung, das darf es ja nicht sein. Es muss reagiert werden, wenn wir eine Krise haben. Aber die Frage ist hier: Wo sind die Grenzen? Die Grenzen sind bei den Grundrechten. Dort habe ich schon Einschränkungen.

Im Bericht des Bundesrates steht, entscheidend sei die Systemrelevanz des Schutzgutes. Hinter diesen Satz mache ich grosse Fragezeichen. Was ist Systemrelevanz? Ich habe, muss ich Ihnen sagen, sämtliche Dokumente der Nürnberger Prozesse gelesen, im Nachhinein, selbstverständlich. Nicht nur vom ersten, sondern auch von den zwölf folgenden Nürnberger Prozessen habe ich alles gelesen. Deshalb habe ich eine klare Meinung bezüglich der Einschränkung von Grundrechten. Nach Artikel 36 der Bundesverfassung braucht eine Einschränkung von Grundrechten eine gesetzliche Grundlage – ich kürze ab – und ein öffentliches Interesse, und die Einschränkung muss verhältnismässig sein. Aber dann kommt Artikel 36 Absatz 4. Dieser wird immer wieder falsch interpretiert – ich verstehe nicht, dass er falsch interpretiert wird. Dort steht: "Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar." Wenn Sie die Protokolle der Beratungen im Rahmen der Revision der Bundesverfassung beiziehen, können Sie nur zu einem Schluss kommen, nämlich dass der Kerngehalt der Grundrechte nicht eingeschränkt werden kann, auch nicht, wenn ein öffentliches Interesse da ist. Das ist die Konsequenz daraus. Hier müssen wir noch arbeiten.

Ich kann Ihnen jetzt keine Lösung anbieten, aber das ist meine klare Grundhaltung, meine Überzeugung aufgrund des Studiums der Nürnberger Prozesse, aufgrund des Studiums der Revision der Bundesverfassung von 1999. Ich bin überzeugt, dass es diese Ausnahme geben muss, dass eben die Grundrechte, egal, was ist, nicht eingeschränkt werden dürfen. Da müssen wir Lösungen suchen und schauen, ob es vielleicht trotzdem berechnete Fälle gibt. Aber die Fälle, die wir in der jüngeren Vergangenheit hatten – Corona-Pandemie, Strommangellage und CS-Krise –, waren nicht so unvorhersehbar; diese Krisen hat man kommen sehen, sogar Corona. Ende 2019 gab es entsprechend klare Hinweise, also das kam nicht so überraschend über Nacht. Das ist meine Grundhaltung.

Zum Schluss: Der Bericht ist eine Grundlage, um die Fragen weiter zu diskutieren, ob wir tatsächlich ein Notrecht haben und wie weit dieses Notrecht gegebenenfalls geht. Ich appelliere an uns alle: Wir müssen diese Fragen weiter diskutieren und dürfen das nicht so belassen, insbesondere auch wegen dem, was 2020 passiert ist. 2020 wurde die Gesellschaft stillgelegt, die halbe Wirtschaft stillgelegt. Es geht um Massnahmen, die das Herz unseres Staates betreffen.

Ich möchte zum Schluss dieser Diskussion bzw. für die künftige Diskussion ein Zitat von Claude Frédéric Bastiat aus dem Jahr 1848 bringen, als unser Staat gegründet wurde: "Es ist nicht wahr, dass der Gesetzgeber über unsere Personen und unsere Besitztümer absolute Gewalt hat, denn sie existierten vorher, und seine Aufgabe ist es, sie mit Garantien zu umgeben. Es ist nicht wahr, dass das Gesetz zur Aufgabe hat, unser Gewissen zu regieren, unsere Ideen, unseren Willen, unsere Bildung, unsere Gefühle, unsere Arbeit, unseren Handel, unsere Gaben, unsere Genüsse. Seine Aufgabe ist, zu hindern, dass in einer dieser Angelegenheiten das Recht des Einen in das Recht des Anderen übergreift." Mit diesem Zitat möchte ich schliessen. Ich glaube, das Zitat ist auch ein Bezugspunkt für weitere Diskussionen auf der Basis des Berichtes des Bundesrates.

AB 2025 S 342 / BO 2025 E 342

**Rieder Beat (M-E, VS):** Dieses Traktandum ist wirklich eine Inspiration. Für mich ist es das wichtigste Traktan-



dum dieser Session. Ich spreche allerdings nicht zu den vom Berichterstatter und von dem Präsidenten der SPK bereits erwähnten wichtigen Fragen des Notrechts, sondern einzig zu Kapitel 10 und Anhang II Ziffer 5 auf Seite 108 des Berichtes, wo es um die Aufsicht und die Kontrolle von Notrecht geht.

Nun, der Garant unserer Freiheit, unseres freiheitlichen Staatswesens ist weder der Bundesrat noch das Parlament noch das Bundesgericht und schon gar nicht die Bundesverfassung, die hier so viel zitiert wurde, sondern ein einziges demokratisches Prinzip: das Prinzip der Gewaltenteilung. Der grösstmögliche Angriff auf diese Freiheit, auf das Prinzip der Gewaltenteilung ist der Angriff mit Notrecht. Darum sollten wir besonders aufmerksam sein, wenn es in der Schweiz zu einer Häufung von Anwendungen von Notrecht kommt. Hören Sie also "Notstand" oder "Notrecht", ist dies ein unverkennbares Kennzeichen von Machtballung, die für die direkte Demokratie sehr gefährlich ist. Oftmals oder fast immer geht es um Massnahmen von Diktaturen oder autoritären Regierungen. Der Unterschied zur Schweiz liegt einzig und allein in der Beschränkung und vielleicht noch in der Zeitdauer der Anwendung von Notrecht.

Gewaltenteilung ist die einzige Barriere gegen Notrecht und nicht etwa Verfassung oder Bundesgericht. Jede Bananenrepublik, jede Diktatur kennt eine Verfassung und kennt ein Verfassungsgericht mit allen möglichen garantierten Rechten. Kollege Engler hat die verfassungsrechtlichen Pflichten und Rechte erwähnt. Man kennt dafür in den USA einen einzigen Satz: "just words on paper", einzig Worte auf Papier.

Ich habe als Vorlage, als Idee für meinen Beitrag hier die Eröffnungsrede des Justice of the Supreme Court Antonin Scalia vom 5. Oktober 2011 vor dem Senatsausschuss der USA genommen: Das Einzige, was in solchen Notrechtslagen hilft, ist die Teilung der Macht. Sie muss effektiv und vor allem in Notrechtslagen effizient sein. Unser Parlament hat keine Mittel gegen Notrecht unserer Regierung. Sie wenden nun ein, es sei ja unsere Regierung. Ja, leider, leider ist jeder Regierung das Risiko ihres totalen Versagens inhärent. Um ein solches Versagen auszubügeln, gibt es nur ein einziges Prinzip, nämlich das Prinzip der Gewaltenteilung: die Legislative und die Judikative als Gegengewicht zum Bundesrat. Ein solches Gegengewicht ist nur wirksam, wenn dieses Gegengewicht auch Instrumente hat, um handeln zu können.

Auch Gerichte können über die Stränge schlagen. Man nennt dies dann "Fehlurteile". Diese Fehlurteile können durch die Legislative korrigiert werden – wir machen ein Gesetz. Auch das Parlament kann über die Stränge schlagen. Wir können Gesetzgebungsexzesse machen. Wir können uns mit einem Zweikammersystem sogar bis zum Stillstand blockieren. Aber hier haben wir die Verwaltung und die Justiz, die dann das Ganze stoppen. Aber eine Regierung mit Notrecht ist mit Abstand die grösste Gefahr für einen direkt-demokratischen Staat. Daher glaube ich, dass der Bundesstaat Schweiz eine sogenannte Notrechtskommission im Parlament braucht und dass diese Notrechtskommission sofort die Arbeit aufnehmen soll, sobald der Bundesrat den Notrechtsmotor startet. Nachträgliche Kontrolle ist falsch, zu spät und unwirksam. Schaden kann man teilweise nicht mehr beheben, weil er nicht mehr begrenzt ist.

Nachträglich gibt keine Regierung der Welt zu, dass sie in einer Krise versagt hat. Ob die Axpo wirklich in einer Notlage war, wissen wir heute noch nicht, Herr Kollege Engler. Eine Notrechtskommission unseres Parlamentes wäre einem Milizsystem angepasst, denn wir verfügen nicht über die Möglichkeiten, als Milizsystem angemessen zu reagieren. Denken Sie doch nur an die abenteuerliche Einberufung unseres Parlamentes nach der ersten Covid-19-Phase. Ich danke jetzt noch den Ständeräten, die das initiiert haben.

Wieso haben wir mit der FinDel nur im Finanzbereich ein solches Organ, das – zwar nur, aber immerhin – die Entscheide des Bundesrates in Notlagen in finanzieller Hinsicht kontrolliert? Wieso haben wir dieses Kontrollinstrument nicht auch im Kernbereich unseres Staates, wo es um die Staatsgewalt selbst geht? Und wenn diese Notrechtskommission auch nur ein Anhörungsrecht hätte, wäre es bereits besser als die gegenwärtige Situation. Mit anderen Worten, um die Inspiration zu Ende zu führen: In einem Zweikammersystem wie in der Schweiz, in einem Milizsystem gibt es eigentlich nur eine einzige Gefahr für unsere Demokratie. Das ist eben gerade die Anwendung von Notrecht durch eine Kollektivregierung, wie wir sie haben. Deshalb bitte ich die SPK des Ständerates, diesen Punkt noch einmal auf die Traktandenliste zu hieven und vertieft zu überprüfen.

**Chassot Isabelle (M-E, FR):** Je me permets de prendre position sur le rapport du Conseil fédéral en ma qualité de présidente de la Commission d'enquête parlementaire. Je ne rendrai en effet mon tablier que demain, à la fin de la session, ce dont, soit dit en passant, je me réjouis. Si je le fais, c'est parce que la Commission d'enquête parlementaire a également approfondi la question de l'application du droit de nécessité, le Conseil fédéral en ayant fait usage pour soutenir, par un train de mesures, le rachat de Credit Suisse par UBS, comme le rapporteur l'a mentionné. Ce train de mesures est, en effet, un des exemples mentionnés dans le rapport dont nous débattons ce matin, notamment dans le chapitre 5.4, consacré au rachat de Credit Suisse. C'est sur ce chapitre que je me concentrerai. Je tiens en effet à remercier le rapporteur pour ses conclusions, que je partage. Mon propos se limitera à deux remarques en lien avec le rapport de la Commission d'enquête



parlementaire, l'une sur les scénarios examinés et l'autre sur l'utilisation du droit de nécessité par le Conseil fédéral.

Concernant les scénarios examinés par le Conseil fédéral durant la crise aiguë, c'est-à-dire les cinq jours compris entre le 15 et le 19 mars, j'ai lu avec attention le chapitre 5.4.5, dans lequel sont évoquées les alternatives à la fusion d'urgence. Trois scénarios sont mentionnés sous ce point: la liquidation, l'assainissement et la nationalisation temporaire. Il manque, dans cette énumération, un quatrième scénario que la Commission d'enquête parlementaire a décrit après avoir eu accès aux documents des séances du Conseil fédéral, à savoir le scénario d'une fusion d'urgence. Le Conseil fédéral avait, en effet, à sa disposition, le dimanche 19 mars, les bases de décision pour une fusion forcée entre UBS et Credit Suisse, cela pour le cas où Credit Suisse aurait refusé la fusion. L'absence de la mention de ce scénario ne manque pas de surprendre dans cette énumération, et nous ne nous l'expliquons pas, en tant que Commission d'enquête parlementaire. Ce qu'elle n'a en revanche pas pu établir de manière définitive est la solution que le Conseil fédéral aurait finalement choisie en cas d'absence d'accord sur la fusion entre Credit Suisse et UBS. Aurait-il opté pour un assainissement, une étatisation temporaire ou bien même la fusion forcée que je viens d'évoquer? A noter que, pour ce scénario, le Conseil fédéral aurait également dû recourir au droit de nécessité, ce qui m'amène à ma seconde remarque, relative à ce droit.

La Commission d'enquête parlementaire arrive, en effet, à la conclusion que l'utilisation du droit de nécessité par le Conseil fédéral était légale et appropriée. Elle a donc renoncé à une recommandation y relative. Elle a cependant constaté que l'Office fédéral de la justice n'avait pas toujours été consulté à temps. C'est sur ce point que la Commission d'enquête parlementaire a émis une recommandation – la recommandation no 19 –, pour inviter le Conseil fédéral à s'assurer qu'en cas de recours au droit de nécessité, l'Office fédéral de la justice soit sollicité suffisamment tôt et durant tout le processus, afin de garantir que les positions puissent être communiquées au collège gouvernemental sous une forme appropriée.

Dans sa prise de position du 20 décembre, le Conseil fédéral indique que, lorsque des dispositions sont émises en vertu du droit de nécessité, l'Office fédéral de la justice est systématiquement consulté dans les plus brefs délais et son avis transmis au Conseil fédéral. Cela n'a cependant pas été le cas pour Credit Suisse. Le Conseil fédéral ajoute qu'à sa demande, le Département fédéral de justice et police prévoit, déjà aujourd'hui, d'examiner comment renforcer les possibilités pour cet office d'assumer le contrôle préventif, particulièrement important pendant les crises. Le Conseil fédéral

#### AB 2025 S 343 / BO 2025 E 343

annonce aussi que le Département fédéral de justice et police lui rendra un rapport sur ce sujet d'ici la fin de l'année 2025, raison pour laquelle la recommandation serait en voie d'être mise en oeuvre.

La Commission d'enquête parlementaire estime que cette question n'est pas vraiment résolue et examinée à satisfaction, mais il a pris acte de cette information et a demandé aux Commissions de gestion de suivre ce dossier. Ce thème restera donc sur la table du Parlement, il mérite toute notre attention.

Le recours au droit de nécessité doit être mis en regard de la nécessaire anticipation des crises par les autorités et l'importance de rendre notre législation plus résiliente. Le Conseil fédéral a, en particulier, un devoir accru d'expliquer et de justifier les mesures qu'il prend en temps de crise. Le transfert temporaire de pouvoir du législatif à l'exécutif doit aller de pair avec le recours au droit de nécessité et avec la marge de manoeuvre élargie dont il bénéficie. Ce droit doit être lié à un droit d'information proactif et à un accroissement de la transparence de la part de l'autorité gouvernementale.

Ce sont des éléments que la Commission d'enquête parlementaire a également mentionnés et je remercie le Conseil fédéral pour son rapport et la suite qui y sera donnée. Comme il le relève dans les conclusions de son rapport: "Les crises passées doivent permettre de mieux résister aux crises futures. Le Conseil fédéral estime qu'il est important de mettre en place un processus d'apprentissage institutionnel"; c'est cet "apprentissage institutionnel" que nous devons tous mettre en oeuvre maintenant.

**Jans Beat**, Bundesrat: Zunächst möchte ich mich für die wichtige Diskussion, die gehaltvolle Diskussion und auch für die Anregungen bedanken, die ich gerne zur Kenntnis genommen habe. Der Bundesrat hat seine Position ausführlich im Bericht dargelegt, seine Schlussfolgerungen ebenfalls. Deshalb erlauben Sie mir, auch vor dem Hintergrund, dass der Herr Ständeratspräsident eine kurze Debatte gefordert hat und dass der Berichterstatter die Position des Bundesrates nochmals sehr genau dargelegt hat, dass ich diese nicht wiederhole, sondern dass ich mich hier darauf beschränke, was diese institutionelle Lehre, die Sie, Frau Chassot, zum Schluss erwähnt haben, für den Bundesrat bedeutet, also woran er jetzt ganz konkret ist, um letztlich das System zu verbessern.



Der Bundesrat weiss um seine Machtfülle, die ihm in Notlagen temporär zukommt; er ist sich der damit verbundenen Verantwortung für Demokratie, für Rechtsstaat, für Föderalismus und für Menschenrechtsschutz bewusst. Und ich weiss, dass mir als Justizminister hier auch eine besondere Verantwortung zukommt. Darum ist der Bundesrat auch an der Arbeit, wirklich mit konkreten Massnahmen. Drei kann ich nennen: Es geht darum, die Transparenz zu verbessern, es geht darum, die Rechtssicherheit zu erhöhen, und es geht darum, die Resilienz zu stärken.

Der Bundesrat will erstens beim Erlass von Notrecht die Transparenz verbessern: Das Bundesamt für Justiz erstellt derzeit in Abstimmung mit der Bundeskanzlei und im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates einen Vorentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Caroni 23.439, "Begründungspflicht beim Erlass von Notrecht". Im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz soll die Pflicht verankert werden, die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass von Notrecht zu begründen.

Zweitens will der Bundesrat die Rechtssicherheit erhöhen: In der Schweiz obliegt dem Bundesamt für Justiz die vorgängige Prüfung der Verfassungsmässigkeit. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Gesetzgebung wird also in jedem Fall vom Bundesamt für Justiz auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft. Das gilt auch für notrechtliche Erlasse. Nun will der Bundesrat die präventive Rechtskontrolle durch das Bundesamt für Justiz beim Erlass von Notrechtsverordnungen stärken. Namentlich soll ein Prüfschema die zuständigen Departemente bei der Formulierung und bei der rechtlichen Begründung von Notverordnungen unterstützen.

Schliesslich will der Bundesrat ganz generell die Resilienz in seiner Gesetzgebung stärken. Der Bundesrat will die Erfahrungen aus den Krisen nutzen und das Krisenmanagement des Bundes weiterentwickeln. Dazu gehört auch, Notlagen zu antizipieren und auf eine krisenfeste Gesetzgebung hinzuwirken. Neue Leitlinien sollen die Bundesverwaltung bei der Erarbeitung von spezialgesetzlichen Krisenbestimmungen unterstützen. Das Ziel ist die Schaffung eines ordentlichen Rechts für ausserordentliche Lagen.

In diesem Sinne ist der Bundesrat auch am Arbeiten. Es ist uns klar: Die Diskussion ist mit diesem Bericht nicht abgeschlossen. Wir sind uns der Verantwortung aber bewusst und freuen uns auf die weiteren Diskussionen. Ich möchte mich nochmals sehr herzlich für die positive Aufnahme dieses Berichtes und auch beim Bundesamt für Justiz bedanken, das hier offenbar eine gute Grundlage für die weiteren Diskussionen erarbeitet hat.

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen*

*Il est pris acte du rapport*