



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2025 • Siebente Sitzung • 16.09.25 • 08h00 • 25.021
Conseil national • Session d'automne 2025 • Septième séance • 16.09.25 • 08h00 • 25.021



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

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

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

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.09.25 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Glättli Balthasar (G, ZH), für die Kommission: Wir haben uns in der SPK-N sehr vertieft mit diesem Bericht auseinandergesetzt. In unserer Kommission gibt es zwei Lager: Die einen heizen die Stimmung eher etwas auf, wie wir es heute Morgen gespürt haben. Dann gibt es andere, die versuchen, sich über die Parteigrenzen hinweg staatspolitische Gedanken zu machen und Lehren zu ziehen. Wir konnten dies auf einer Basis tun, da sich unsere Subkommission bereits mit den parlamentarischen Initiativen 20.437, "Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern", und 20.438, "Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen", beide von der SPK-N, vertieft hatte.

Der Bundesrat wird seine Folgerungen in seinem Bericht vorstellen. Wir selbst sind zur Schlussfolgerung gekommen, dass vieles von dem, was in diesem Bericht steht, bereits in unseren Debatten im Parlament klar gestellt wurde. So hatten wir gesagt, dass es eine enge Begleitung der bundesrätlichen Notverordnunggebung braucht. Das heisst, dass die Bundesversammlung die Informationen nicht mühsam nach dem Holprinzip suchen muss, sondern dass das Bringprinzip gelten soll. So steht es auf Seite 49 des Berichtes der SPK-N vom 27. Januar 2022. Wir haben hier im Rat – entgegen meiner persönlichen Meinung – entschieden, dass man auf die Einführung einer abstrakten Normenkontrolle von Notverordnungen verzichten will. Die Begründung dazu finden Sie auf den Seiten 50 ff. Wir haben auch darüber diskutiert und am Schluss entschieden, dass wir keine engere Definition von Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung wollen. Das heisst, wir haben damals schon gewisse Schlussfolgerungen des Bundesrates vorweggenommen. Wir haben als

AB 2025 N 1582 / BO 2025 N 1582

Parlament gesagt, dass man die Notverordnungs- und Notverfügungskompetenz des Bundesrates im Fall einer eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störung der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit nicht auf klassische polizeiliche Abwehr begrenzen soll. Diese Auffassung wird aber zum Teil in der Lehre so vertreten.

Wir wollen den Schutzbegriff nicht einschränken. Wir ziehen die Lehren aus der Covid-19-Geschichte. Man hätte damals gestützt auf das Epidemigesetz oder auf die Notbestimmungen einschränkende Massnahmen im sanitärischen Bereich ergreifen können, nicht aber Massnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlich und sozial hart getroffenen Firmen und Personen. Es geht darum, dass wir die Systemrelevanz des Schutgzutes in den Vordergrund stellen wollen. Dies entspricht in dem Sinne auch der Schlussfolgerung des Bundesrates. Wir haben auch schon über das Thema Notverordnungen contra legem gesprochen. Sie machen dann Sinn, wenn sie nicht nur an die Stelle fehlender Regelungen treten. In einer Notsituation kann es sein, dass auch eine im Normalfall richtige und gesetzlich verankerte Regel geändert werden muss. Natürlich ist dabei grösste Zurückhaltung geboten, insbesondere beim Abweichen von spezialgesetzlichen Bestimmungen zur Krisenbewältigung, weil dort das Parlament bereits gesagt hat, im Falle einer Krise könne man das oder dieses tun. Umgekehrt ist es auch wichtig, dass das Notverordnungsrecht zeitlich eng befristet ist und bleibt und dass wir als Parlament jederzeit mit eigenen Notverordnungen oder mit dringlichen Bundesgesetzen übersteuern können.



AMTЛИCHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2025 • Siebente Sitzung • 16.09.25 • 08h00 • 25.021
Conseil national • Session d'automne 2025 • Septième séance • 16.09.25 • 08h00 • 25.021



In dem Sinne haben wir den Bericht vertieft diskutiert und empfehlen Ihnen Kenntnisnahme.

Dandès Christian (S, GE): J'aimerais remercier le Conseil fédéral pour la qualité du rapport qu'il a fourni et qui fait un état assez complet du travail qui a été fourni, avec des crises importantes, puisque, en une décennie à peine, il y a eu en tout cas trois crises majeures qu'il a fallu traverser pour la Confédération : le COVID-19, Axpo, puis Credit Suisse.

J'aimerais peut-être mettre en perspective un aspect qui ne figure pas dans le rapport, mais qui sera un sujet de discussion : les catastrophes ne s'arrêteront pas là, je le crains, parce qu'on assiste à un tournant dans des politiques menées par le Conseil fédéral, et également dans celles d'autres États dans les domaines importants. Je pense principalement à la dérégulation, notamment dans les domaines de la protection de la finance et de la protection de l'environnement, et aussi à l'accaparement d'un certain nombre de services et d'infrastructures fondamentaux par des groupes financiers monopolistiques. Je pense aux soins, je pense au sol, je pense notamment à l'énergie. J'ai donc l'impression que, avec cela, les principes que le Conseil fédéral s'est fixés dans le rapport risquent de ne pas être suffisants. Il va devoir travailler sur ce point. Évidemment, tout le monde est d'accord sur le fait qu'il faut intervenir en cas de pandémie, comme cela a été le cas avec le COVID-19, puisqu'on doit sauver des vies, qu'on doit aussi éviter la ruine ou la précarité pour des pans entiers de la population, mais on a constaté avec le COVID-19 que ces actions peuvent aussi se confronter à des lobbys puissants et qui peuvent agir fortement lorsque leurs intérêts sont menacés.

Chacun se souvient ici des débats menés autour de la location commerciale et aussi du fait que quelques voix du Centre ont fait capoter une mesure, qui était pourtant largement insuffisante, en faveur des locataires commerciaux qui avaient été contraints de fermer. On n'a même pas abordé, à ce moment-là, la question des locataires d'habitation, qui ont été tout autant touchés. On doit aussi relever, un peu au comble du cynisme, que les personnes qui se sont battues pour empêcher ces mesures n'ont parfois pas hésité à empêcher elles-mêmes les soutiens de la Confédération sans même faire le moindre effort vis-à-vis des locataires.

Je pense que cet exemple montre aussi qu'il est indispensable de prévoir des mécanismes de compensation et d'exiger des contreparties sérieuses au soutien de l'État, ce qui ne figure pas dans le rapport. Des contreparties ont été demandées dans le cadre du sauvetage de Credit Suisse avec le rachat par UBS, avec l'important soutien que la Confédération a apporté en matière de garantie. Or, UBS, derrière, a licencié en masse après le rachat. Il y a également le bilan d'UBS, qui a confortablement augmenté, puisque le rachat était à 3 milliards de francs pour une banque dont la valeur estimée était en tout cas dix fois supérieure. Certes, la Confédération a été rémunérée pour l'argent qu'elle a mis à disposition, mais on est quand même encore très loin du compte. Au comble du comble, UBS, aujourd'hui, fait pression et menace de déplacer son siège hors de Suisse parce que la Confédération lui demande quelques gages en matière de fonds propres. Dès lors, ces contreparties et ces exigences sont déterminantes.

On doit également aborder – je l'ai relevé tout à l'heure brièvement – la question du champ d'intervention et le fait que la logique "too big to fail" qu'on a eue avec le secteur des banques ne s'arrête pas là, parce que, à mesure que la privatisation gagne du terrain dans des secteurs vitaux pour la population et pour l'économie, les risques augmentent de manière considérable.

Dès lors, des choix essentiels et des prestations vitales pour la population dépendront non plus de débats politiques, non plus de l'action des cantons de la Confédération, mais, in fine, de choix stratégiques de conseils d'administration sur lesquels il n'y a pas de prise démocratique. On l'a vu récemment. Si des cantons comme Fribourg ou Vaud décident de fermer des hôpitaux ou menacent certaines régions de devenir des déserts médicaux, la population peut en appeler à ses élus, elle peut lancer des initiatives, elle peut, le cas échéant, agir par le biais du référendum. Or, si le clan Rupert décide de fermer des hôpitaux à Zurich ou en Suisse alémanique, que peuvent faire les Zurichoises et les Zurichois ? À peu près rien. Ce qu'ils peuvent faire, ce sont quelques suppliques ou alors essayer d'attirer ou de maintenir Rupert avec des baisses d'impôts supplémentaires ou des subventions. Là, on a donc un problème, et je pense qu'on devra l'aborder dans le futur du droit de nécessité.

Un point qui sera également central est la question de la libéralisation du marché de l'électricité. Comment fera-t-on si une entreprise d'importance systémique décide, dans un marché totalement libéralisé, d'approvisionner de préférence le secteur automobile allemand plutôt que les consommateurs suisses ? Ces questions se poseront très concrètement.

Il y a encore tout un certain nombre d'autres points, donc, je voulais simplement terminer mon propos en relevant qu'on a ouvert, évidemment, un espace de réflexion, mais que cet espace ne se referme pas avec ce rapport.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2025 • Siebente Sitzung • 16.09.25 • 08h00 • 25.021
Conseil national • Session d'automne 2025 • Septième séance • 16.09.25 • 08h00 • 25.021



Paganini Nicolò (M-E, SG): Gerne nehme ich für die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP kurz zum bundesrätlichen Bericht "Anwendung von Notrecht" Stellung. Für mich ist zwar noch nicht absehbar, welchen Mehrwert die heutige Debatte bringen wird, aber sei es drum. Der vorliegende Bericht beleuchtet ausführlich die rechtlichen Grundlagen sowie die Schranken der Anwendung von Notrecht. Unter diesem Gesichtspunkt kann er Studierenden des Fachs Staats- und Verfassungsrecht durchaus empfohlen werden.

Die Mitte-Fraktion begrüßt es, dass der Bundesrat – nicht zuletzt aus den Lehren von vergangenen Krisen bzw. Notrechtsanwendungen – beim Erlass von Notrecht die Transparenz und die Rechtssicherheit fördern sowie die Krisenfestigkeit der Rechtsordnung insgesamt verbessern will. Es wäre natürlich hilfreich, wenn unsere Gesetzgebung generell krisenfester wäre.

Das führt dann auch zu Themen, die im Bericht nicht wirklich angesprochen werden. Da wäre einerseits die Frage, weshalb es in den Jahren zwischen 2008 und 2023 zu einer signifikanten Häufung von Notrechtsfällen gekommen ist. Hatten sich zuvor die Risiken erhöht, ohne dass dies registriert wurde? Oder hat man es registriert, es aber fahrlässig oder vorsätzlich versäumt, die ordentliche Gesetzgebung den neuen Risiken anzupassen oder Risiken aus dem System zu nehmen? Dreht sich die Welt immer schneller, und sind wir mit unserem viele Jahrzehnte alten

AB 2025 N 1583 / BO 2025 N 1583

Gesetzgebungsverfahren, das auf der langwierigen Einbindung möglichst aller Anspruchsgruppen beruht, einfach häufig zu spät? Der Bericht befasst sich eher am Rande mit der Frage, was Bundesrat und Parlament vorkehren könnten, damit es gar nicht erst zu Krisen kommt. Das ist bei einer Pandemie natürlich schwieriger als bei Bankenkrisen oder beim Axpo-Rettungsschirm.

In der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass der Bericht auch nicht der Frage nachgeht, ob in den aufgeführten vier Fällen die Anwendung von Notrecht tatsächlich unumgänglich war. Einerseits ist man ja im Nachhinein immer klüger, andererseits haben sich die Geschäftsprüfungskommissionen intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt.

Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP nimmt diesen Bericht selbstverständlich zur Kenntnis. Er hat seinen Wert. Aber viel wichtiger ist das Bewusstsein dafür, dass auch Unterlassungen von Bundesrat und Parlament zur nächsten Krise führen können. Der Public Liquidity Backstop wurde jahrelang nicht umgesetzt. Gerade in dieser Session stehen griffigere Eigenmittelvorschriften für international tätige systemrelevante Banken zur Disposition. "Gouverner, c'est prévoir." Wir tragen selbst die Verantwortung dafür, dass es künftig weniger häufig zur Anwendung von Notrecht kommen muss.

Flach Beat (GL, AG): Die Grünliberale Fraktion nimmt dankend Kenntnis vom Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 23.3438 der RK-N.

Die Mühlen in Bern mahnen langsam. Das weiss jedes Ratsmitglied, das einmal eine Motion eingereicht hat, die angenommen wurde, und das dann zusehen musste, wie langsam die Gesetzgebung tatsächlich vonstatten geht, wie lange es dauert, bis das, was mit der Motion gefordert wurde, endlich ins Gesetz gegossen wird. Jahre, teilweise Jahrzehnte dauert das. Das ist unsere behäbige Art und Weise, wie wir häufig Gesetze machen. Wir beschliessen, dass Handlungsbedarf besteht, und dann beziehen wir alle Kreise mit ein. Dadurch schaffen wir in aller Regel ein qualitativ gutes, breit abgestütztes Gesetz, das dann auch der Praxis entspricht und gut angewandt werden kann, sich in unser Rechtsgefüge einpasst, sei es national, sei es kantonal, sei es international.

Die Häufung von Notrechtsituations seit dem Jahr 2008 zeigt uns aber, dass unsere Behäbigkeit bei der Gesetzesberatung und -gestaltung wahrscheinlich immer mehr ins Stolpern und Holpern gerät. Die Welt dreht sich tatsächlich schneller, und die Krisen kommen schneller, überraschender. Vor allen Dingen ist die nächste Krise immer eine andere als die letzte. Das hat sich auch bei der Rettung der UBS gezeigt, später bei der Zwangsfusion der Credit Suisse und entsprechend auch bei anderen Krisen wie der Covid-19-Krise und ähnlichen Dingen. Das heisst, der Bundesrat war als Führungsgremium zusammen mit den Kantonen mehr und mehr in der Situation, schneller legiferieren zu müssen und trotzdem der Rechtsstaatlichkeit Rechnung zu tragen.

Notrecht bedeutet immer eine Machtverschiebung, eine Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive. Das bedeutet auch immer ein gewisses Risiko. Das Parlament muss aus diesem Bericht herausnehmen, dass wir wahrscheinlich agiler werden müssen, dass wir schneller werden müssen, wenn wir unseren Auftrag als Gesetzgeber auch weiterhin wahrnehmen wollen.

Was sich beispielsweise im Zusammenhang mit der Analyse der CS-Krise, aber auch der Covid-19-Szenarien, auch noch gezeigt hat, ist, dass der Bundesrat im Zusammenhang mit der Transparenz seiner Entscheide



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2025 • Siebente Sitzung • 16.09.25 • 08h00 • 25.021
Conseil national • Session d'automne 2025 • Septième séance • 16.09.25 • 08h00 • 25.021



teilweise kaum noch handlungsfähig war, weil er Angst vor Leaks hatte. Das hat sich insbesondere bei der Credit Suisse gezeigt. Es ist sehr wichtig, und das ist einer unserer Kritikpunkte, dass der Bundesrat einen Modus Operandi findet, wie er in diesen Situationen wirklich handeln und auch das entsprechende Know-how mit einbeziehen kann. Es kann nicht sein, dass das Bundesamt für Justiz ganz am Schluss noch befragt wird, ob das, was man plant, eigentlich verfassungsmässig sei oder nicht.

Im Grossen und Ganzen aber zeigt der Bericht auf, dass der Bundesrat den Willen hat, Notrecht nur dann einzusetzen, wenn es wirklich keine andere Lösung gibt, und dass das Parlament weiterhin die Möglichkeit hat und haben soll, auch selber Massnahmen zu ergreifen. Wir haben diesbezüglich mit der Befristung von Notverordnungen auf sechs Monate usw. bereits einige Dinge umgesetzt. Bei der Finanzdelegation haben wir neue Möglichkeiten geschaffen, und das Parlament kann selbstverständlich auch ausserordentliche Sessions verlangen. Allenfalls müssen wir das nächste Mal schneller davon Gebrauch machen, auch wenn es am Schluss nicht viel bringt. Es ist eine Frage der Transparenz, dass das Parlament sich dazu äussern kann. Denn das Parlament ist die Vertretung des Volkes, der Wählerinnen und Wähler, und diese müssen Stellung nehmen können, und das muss öffentlich und transparent erfolgen. Das können wir hier im Saal tun, aber das können wir nicht tun, wenn wir zuhause sind und der Bundesrat alleine entscheidet.

Aber wir nehmen dankend Kenntnis vom Bericht und stehen gerne zur Verfügung, um diese Verbesserungen auch umzusetzen und etwas agiler zu werden.

Gobet Nadine (RL, FR): En préambule, je tiens à remercier le Conseil fédéral et son administration pour la rédaction du rapport, qui constitue une bonne base pour nos discussions.

Je commence par rappeler que le groupe libéral-radical reconnaît le besoin et le bien-fondé du droit de nécessité, en particulier dans des situations d'urgence, telles que la pandémie de COVID-19 ou la débâcle de Credit Suisse. En effet, la capacité du Conseil fédéral à réagir rapidement face aux crises est essentielle, conformément à son devoir de protéger la population et les biens juridiques. Ainsi, il s'agit de préserver le bien-être des citoyens et de la société en général, tout en respectant le principe de proportionnalité et de subsidiarité.

Néanmoins, à la suite de la crise du COVID-19, le groupe libéral-radical a régulièrement thématisé la question de la restriction des droits fondamentaux en lien avec le recours au droit de nécessité par le pouvoir exécutif. À cette occasion, nous nous sommes notamment prononcés en faveur de l'introduction d'une délégation de pouvoirs et de plus fortes garanties pour la défense des droits fondamentaux de la population.

Il convient en effet de veiller à ce que l'utilisation du droit de nécessité se fasse dans le respect de l'état de droit. Le droit de nécessité doit être encadré par des garde-fous législatifs clairement définis dans la loi. Il est également essentiel que le Parlement puisse exercer sa fonction de contrôle en vertu du principe fondamental de la séparation des pouvoirs. D'une manière plus générale, le groupe libéral-radical appelle de ses voeux une modification de la loi afin de spécifier l'emploi du droit de nécessité au cas par cas tout en limitant par la même occasion la possibilité pour le Conseil fédéral d'en faire usage.

À cet égard, je tiens à mentionner l'initiative parlementaire Caroni qui propose d'introduire une obligation de motivation pour toute utilisation du droit de nécessité. L'introduction d'une telle obligation conduirait à davantage de transparence et de responsabilité de la part du Conseil fédéral. Étant donné que le Conseil fédéral doit clairement motiver ses décisions relatives à l'application du droit de nécessité, les processus décisionnels deviendraient plus compréhensibles et plus vérifiables. Une telle obligation pourrait par ailleurs améliorer la qualité et la légitimité du processus décisionnel.

Je rappelle en outre que le Conseil fédéral doit déjà aujourd'hui vérifier préalablement les conditions juridiques à l'application du droit de nécessité. Une obligation de motivation garantirait que ces considérations soient soigneusement documentées et communiquées, ce qui pourrait encore améliorer la qualité des processus décisionnels, le tout sans qu'une charge administrative supplémentaire pèse sur le Conseil fédéral.

Enfin, une obligation de motivation claire et systématique pourrait renforcer la confiance de la population dans les décisions du Conseil fédéral en situation d'urgence, ce qui est essentiel afin de maintenir notre cohésion démocratique.

L'expérience acquise dans la gestion des dernières crises doit nous permettre de mieux appréhender les inévitables prochaines situations d'urgence et d'améliorer ce qui peut

AB 2025 N 1584 / BO 2025 N 1584

l'être. C'est avec ces considérations que le groupe libéral-radical prend acte du rapport.

Rutz Gregor (V, ZH): Wahrscheinlich gehört diese Vorlage zu den wichtigsten, die wir in dieser Session behandeln. Dass der Saal so leer und die Stimmung so entspannt ist, ist auf eine Art trotzdem ein gutes Zeichen,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2025 • Siebente Sitzung • 16.09.25 • 08h00 • 25.021
Conseil national • Session d'automne 2025 • Septième séance • 16.09.25 • 08h00 • 25.021



weil es zeigt, dass wir nicht in einer akuten Notsituation sind. Es geht uns vielmehr trotz allem noch relativ gut. Erinnern wir uns an die letzte solche Situation zurück – es ist noch nicht so lange her –, als Notrecht zum Einsatz kam: in der Pandemie. Da waren die Säle deutlich voller. Die Leute kümmerten sich um die Entscheidungen des Bundesrates und interessierten sich dafür, weil sie persönlich betroffen waren. Sie merkten auch, was es heißt, wenn Demokratie plötzlich nicht mehr so stattfinden kann, wie man es sich gewohnt ist, und die Freiheit des Einzelnen plötzlich empfindlich eingeschränkt wird. Das zeigt, wie wichtig es ist, sich über diese Punkte auszutauschen.

Dass wir uns, der Kommissionssprecher hat es erwähnt, in der Kommission hier über weite Strecken einig sind, ist ein gutes Zeichen. Es ist ein gutes Zeichen für unser System, das breit abgestützt ist, zum Glück, über alle Parteigrenzen hinweg. Trotzdem ist die Frage, die dieser Bericht hier behandelt, eine wichtige Frage, die nicht so einfach zu beantworten ist. Der Staat hat gegenüber der Bevölkerung nicht 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, wurde uns in der Kommission berichtet. Es gibt also eine negative Unterlassungspflicht, aber auch eine positive Schutzpflicht der Behörden. Hier wird es dann sehr interessant bis einigermassen gefährlich. Der Kommissionssprecher hat gesagt, die Systemrelevanz des Schutzbürges müsse stets im Vordergrund stehen. Das stimmt selbstverständlich. Aber was verbirgt sich denn hinter all diesen gescheiten Worten?

Einige Punkte, die im Bericht aufgegriffen wurden, begrüssen wir sehr. Es wurde namentlich festgestellt, dass die Anwendung von Notrecht zu einer erheblichen Machtverschiebung im Gefüge der Gewaltenteilung führen könnte. Der wichtigste Punkt ist, dass das schon überhaupt erkannt wird. Es gibt auch eine immanente Gefahr für Grundrechte und rechtsstaatliche Prinzipien, wenn Notrecht angewendet wird.

Die Folgerungen in diesem Bericht scheinen mir dann aber doch etwas schmal, wenn man sagt, man müsse es eben besser erklären, besser begründen, um so Vertrauen schaffen zu können. Ich glaube, die Hauptgefahr, die wir in den letzten Jahren gesehen haben, und das geht weit über die Pandemie hinaus, ist, dass sich Notrecht mit der immer häufigeren Anwendung normalisiert. Notrecht darf aber nicht zum Normalfall werden. Wir haben es bald überall. Wenn wirtschaftlich irgendwo eine Schwierigkeit besteht, wenn sonst irgendwo eine Dringlichkeit vermutet wird, heisst es: Da müssen wir über Notrecht jetzt sofort etwas machen. Das darf so nicht sein. Notrecht darf nicht zur politischen Routine werden. Und eine Krise – was auch immer das dann ist; jeder Einzelne empfindet das vielleicht etwas anders – darf nicht zum Vorwand für politische Beschlüsse ohne demokratischen Prozess werden. Das ist unser Kernanliegen. Das ist die Frage, welche in diesem Bericht leider nicht im Zentrum steht. Statt Statistiken über Notrechtsverordnungen zu erstellen und statt sich Überlegungen dazu zu machen, wie man es hätte begründen können, nachdem notrechtliche Beschlüsse gefasst worden sind, meinen wir, müsste man sich vor allem überlegen, wie man es künftig verhindern kann, dass man überhaupt in die Situation gerät, dass Notrecht zum Einsatz kommt. Vieles wäre wahrscheinlich auch auf anderem Wege möglich.

Dort, wo es nicht möglich ist, sind wir gefragt. Wir haben es, der Kommissionssprecher hat es gesagt, in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates mit den Vorlagen zur Stärkung des Parlaments in Krisenzeiten an die Hand genommen. Wir sind jetzt wieder daran mit der Behandlung des Finanzaushaltsgesetzes, wo wir in der letzten Situation, in der Notrecht zur Anwendung gelangt ist, gesehen haben, dass eben auch hier Fragen offen sind. Das Parlament und damit am Schluss auch das Volk muss das letzte Wort haben. Das ist der Kern unserer Demokratie. Dafür müssen wir kämpfen. Und trotz aller guten Begründungen müssen wir schauen, dass Notrecht einfach weniger zum Einsatz kommt. Es ist heute zu normal geworden.

Jans Beat, Bundesrat: Es freut mich sehr, dass nach dem Ständerat in der Frühjahrssession nun auch Ihr Rat über den Notrechtsbericht des Bundesrates debattiert. Den Nutzen dieser Debatte, geschätzter Herr Nationalrat Paganini, müssen Sie selbst beurteilen. Für den Bundesrat ist die Debatte wichtig, und ich teile die Einschätzung aller Fraktionssprechenden hier, dass es viel zu tun gibt und dass es letztlich ein wichtiges Thema ist.

Ich habe auch sehr gerne zur Kenntnis genommen, geschätzter Herr Nationalrat Rutz, dass wir zurzeit nicht in einer akuten Notsituation sind. Umso wichtiger ist, dass wir in Ruhe aufarbeiten, was in Krisen passiert ist, warum wir hineingeschlittert sind und, vor allem, was wir für Konsequenzen daraus ziehen müssen. Eine davon scheint mir tatsächlich besonders wichtig – das wurde auch von allen gesagt –, nämlich dass wir letztlich auch Gesetze machen müssen, die solche Krisen gar nicht erst aufkommen lassen.

Ich beschränke mich nach dem ausgezeichneten Bericht Ihres Kommissionssprechers auf grundlegende Prinzipien, die den Bundesrat beim verfassungsumittelbaren Notrecht leiten. Weiter werde ich aufzeigen, was der Bundesrat unternimmt, um den Rückgriff auf Notrecht zu vermeiden sowie Notrecht zu begrenzen und



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2025 • Siebente Sitzung • 16.09.25 • 08h00 • 25.021
Conseil national • Session d'automne 2025 • Septième séance • 16.09.25 • 08h00 • 25.021



transparent zu machen.

Der Staat hat nicht nur die Pflicht, unverhältnismässige Eingriffe in die individuelle Freiheit zu unterlassen, er muss auch handeln, um das Wohl des Einzelnen und der Gesellschaft zu wahren. In akuten Krisen ist der Bundesrat unter Umständen verpflichtet, gestützt auf die Artikel 184 und 185 der Bundesverfassung, Notrecht zu erlassen, wenn er seinen Schutzwürdigen nicht anders nachkommen kann. Diese Schutzwürdigkeiten sind nicht auf klassische Polizeigüter wie Leib und Leben, Freiheit oder Gesundheit beschränkt. Der Bundesrat muss auch dann gestützt auf Artikel 185 der Bundesverfassung handeln können, wenn für die Gesellschaft fundamentale Schutzwürdige wie etwa die Stabilität des Finanz- und Wirtschaftssystems in akuter Gefahr sind. Gelegentlich spricht man von der Systemrelevanz des Rechtsgutes.

In akuten Krisensituationen räumt die Bundesverfassung dem Bundesrat notrechtliche Handlungskompetenzen ein, die sonst dem Gesetzgeber vorbehalten sind. Die auf die Bundesverfassung gestützte Notrechtskompetenz des Bundesrates ist kein Instrument, um den Gesetzgeber auszuhebeln. Der Berichterstatter im Ständerat, Stefan Engler, hat es besonders gut auf den Punkt gebracht: so wenig Notrecht wie möglich und nur so viel Notrecht wie nötig.

Notrechtsverordnungen sind zu befristen. Der Bundesrat greift punktuell ein, wenn rasches Handeln erforderlich ist. Die Grundsätze der Gewaltenteilung und des föderalistischen Aufbaus der Schweiz sind aber auch in Krisenzeiten zentral. Um die Handlungsfähigkeit des Bundes in Krisenlagen zu gewährleisten, muss der Bundesrat mit Notverordnungen auch von bestehendem Gesetzesrecht abweichen können. Die grösste Zurückhaltung gilt beim Abweichen von spezialgesetzlichen Bestimmungen zur Krisenbewältigung. Hier hat der Gesetzgeber für Notlagen bereits eine Regelung getroffen. Notverordnungen haben sich an das Verhältnismässigkeitsprinzip zu halten. Sie dürfen unter keinen Umständen zwingendes Völkerrecht und die notstandsfesten Menschenrechtsgarantien verletzen. Auch die grundrechtlichen Kerngehalte der Bundesverfassung sind zwingend zu wahren.

Der Bundesrat weiss um die Machtfülle, die ihm in Krisensituationen zukommt. Er ist sich seiner Verantwortung für Demokratie, für Rechtsstaatlichkeit, für Föderalismus und Menschenrechtsschutz bewusst. Darum ergreift der Bundesrat in drei Bereichen konkrete Massnahmen:

Erstens will der Bundesrat die Transparenz beim Erlass von Notrecht verbessern. Das Bundesamt für Justiz erstellt hierfür in Abstimmung mit der Bundeskanzlei und im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates einen

AB 2025 N 1585 / BO 2025 N 1585

Entwurf 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 von Erlassentwürfen der Regierung. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Gesetzgebung wird also in jedem Fall vom Bundesamt für Justiz auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft. Dies gilt auch für notrechtliche Erlasses. 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 rechtlichen Begründung der Notverordnung unterstützen.

Drittens will der Bundesrat die Resilienz 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 tatsächlich, wie gesagt wurde, die Schaffung eines ordentlichen Rechts für ausserordentliche Lagen.

Mit dem Bericht ist die Notrechtsdiskussion aber nicht abgeschlossen. In Krisen ist unser demokratischer Rechtsstaat, der auf den Prinzipien der Gewaltenteilung und des Föderalismus beruht, besonders gefordert. Nach der letzten Krise ist vor der nächsten Krise. Deshalb ist es umso wichtiger, nicht erst während einer Krise über die richtige Balance zwischen der Handlungsfähigkeit der Regierung und den Grenzen ihrer Notrechtskompetenz nachzudenken; vielmehr müssen wir das immer tun. Dazu will der Notrechtsbericht einen Beitrag leisten.

Präsidentin (Riniker Maja, Präsidentin): Die Kommission beantragt, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen
Il est pris acte du rapport*