



23.439

Parlamentarische Initiative
Begründungspflicht beim Erlass von Notrecht
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom
15. Januar 2026
Stellungnahme des Bundesrates

vom 13. März 2026

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates betreffend die parlamentarische Initiative 23.439 «Begründungspflicht beim Erlass von Notrecht» nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

13. März 2026

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Guy Parmelin

Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Am 15. Juni 2023 reichte Ständerat Caroni die parlamentarische Initiative 23.439 «Begründungspflicht beim Erlass von Notrecht» ein. Die parlamentarische Initiative will den Bundesrat gesetzlich verpflichten, beim Erlass von Notrecht jeweils konkret zu begründen, inwiefern der jeweilige Rückgriff auf Notrecht rechtlich zulässig ist.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) prüfte die parlamentarische Initiative an ihrer Sitzung vom 20. August 2024 und gab ihr mit 12 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) stimmte diesem Beschluss am 14. November 2024 zu.

Die SPK-S erarbeitete daraufhin unter Einbezug der Bundesverwaltung einen Vorentwurf. Am 15. Januar 2026 nahm die Kommission den Entwurf mit 16 zu 9 Stimmen an. Zu diesem Gesetzesentwurf nimmt der Bundesrat nachfolgend Stellung.

2 Stellungnahme des Bundesrates

2.1 Grundsätzliches

In seinem Bericht vom 19. Juni 2024¹ «Anwendung von Notrecht. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 23.3438 Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 24. März 2023 und 20.3440 Schwander vom 6. Mai 2020» (nachstehend: Notrechtsbericht) hielt der Bundesrat fest, dass er bei der Anwendung von Notrecht mehr Transparenz schaffen will.² Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Bundesamt für Justiz), in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und in Abstimmung mit der parlamentarischen Initiative 23.439 die Einführung einer Pflicht zur Begründung der Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen beim Erlass von Notrecht im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997³ (RVOG) zu prüfen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass der Erlass von Notrecht auf der institutionellen Ebene zu einer temporären Machtverschiebung führt. Vom Bundesrat erlassenes Notrecht zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr kann vorübergehend insbesondere in den Handlungsspielraum der Kantone (vertikale Ebene) und des Parlaments (horizontale Ebene) eingreifen.⁴ In Notsituationen gibt Artikel 185 Absatz 3 BV dem Bundesrat die Kompetenz, vorübergehend an die Stelle des Gesetzgebers zu treten und Recht zu erlassen, das zur Bewältigung einer Krise erforderlich ist, wenn aufgrund zeitlicher Dringlichkeit keine anderen Rechtsetzungsverfahren (z.B. Dringlichkeitsgesetzgebung nach Art. 165 BV) in Frage kommen. Notverordnungen des

¹ BBI 2024 1784

² Notrechtsbericht, Ziff. 13

³ SR 172.010

⁴ Notrechtsbericht, Ziff. 7.2

Bundesrates dürfen ausnahmsweise und zeitlich begrenzt auch von bestehendem Gesetzesrecht, selbst von der Bundesverfassung (BV)⁵ und vom Völkerrecht, abweichen, wenn es zur Bewältigung einer akuten Krise unerlässlich ist und die Verordnungen das Verhältnismässigkeitsprinzip wahren.⁶ Keine Abweichungen sind erlaubt von Kerngehalten der von der Bundesverfassung garantierten Grundrechte (Art. 36 Abs. 4 BV), von notstandsfesten Grundrechten der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950⁷ und des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966⁸ über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) sowie von zwingendem Völkerrecht, wie es Artikel 53 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969⁹ über das Recht der Verträge festhält. Der Bundesrat geht nicht leichtfertig um mit den ihm im Bereich des Notrechts zustehenden Handlungsspielräumen. Er erachtet es aber auch als zentral, die Aufgaben und Verantwortungsbereiche, die vom Verfassungs- und Gesetzgeber der Regierung und dem Parlament zugewiesen werden, sorgfältig auseinanderzuhalten. Der Notrechtsbericht des Bundesrates zeigt auch auf, dass dem Parlament eine wichtige Aufgabe bei der krisenfesten Ausgestaltung der Gesetzgebung zukommt.¹⁰

Aus den genannten Gründen ist der Bundesrat mit den vorgeschlagenen Bestimmungen, die die Begründungspflicht bei verfassungsunmittelbaren Notverordnungen des Bundesrates betreffen (Art. 7c Abs. 1^{bis} und Art. 7d Abs. 1^{bis} E-RVOG), einverstanden. Nicht einverstanden ist er mit Artikel 7d^{bis} E-RVOG, der sich auf spezialgesetzliche Krisenbestimmungen gestützte Notverordnungen des Bundesrates bezieht.

Es ist richtig, auf die Artikel 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 BV gestützte *Notverfügungen* von der Begründungspflicht auszunehmen. Diese sind gegenüber den Adressaten zu begründen. Eine öffentlich zugängliche Begründung sollte mit Blick auf die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen vermieden werden.

Keine Stellung genommen wird hier zur Frage der Begründungspflicht bei unmittelbar auf Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c BV gestützten *Verordnungen der Bundesversammlung*. Zu einer Rechtsetzungsdelegation von der Legislative an die Exekutive kommt es in diesen Fällen nicht. Der Entwurf der SPK-S verzichtet auf eine entsprechende Regelung.

2.2 Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 7c Abs. 1^{bis} erster Satz und Art. 7d Abs. 1^{bis} erster Satz E-RVOG

Diese Bestimmungen verpflichten den Bundesrat, in einem Bericht darzulegen, dass die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wenn er Verordnungen nach Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 BV erlässt. Die Formulierungen knüpfen an Arti-

⁵ SR 101

⁶ Notrechtsbericht, Ziff. 9.1.1 bis 9.1.3

⁷ SR 0.101

⁸ SR 0.103.2

⁹ SR 0.111

¹⁰ Notrechtsbericht, Ziff. 8.2.1 und Ziff. 13 (Ziff. 3 der Schlussfolgerungen)

kel 141 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹¹ (ParlG) an, der den Bundesrat verpflichtet, seine Erlassentwürfe in der Botschaft zu begründen. Zu begründen sind insbesondere die «Auswirkungen auf die Grundrechte» sowie die «Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht» gemäss den Ausführungen in Ziffer 2.1 hiervor («Grundsätzliches»). Eine analoge Pflicht des Bundesrates, unmittelbar auf die BV gestützte Notverordnungen rechtlich zu begründen, gibt es bisher nicht. Der Bundesrat hielt in den Schlussfolgerungen seines Notrechtsberichts fest, dass er «beabsichtigt, die Kriterien, die beim Erlass von konstitutionellem Notrecht zu beachten sind, transparenter aufzuzeigen und die Qualität der rechtlichen Begründung von Notverordnungen zu stärken.»¹² Er ist daher mit dem Entwurf der SPK-S einverstanden.

Art. 7c Abs. 1^{bis} zweiter Satz und Art. 7d Abs. 1^{bis} zweiter Satz E-RVOG

Die Begründung des Bundesrates soll rasch verfügbar sein, damit das Parlament, aber auch die Öffentlichkeit, beurteilen können, welche rechtlichen Abwägungen der Bundesrat vorgenommen hat. Die von der SPK-S vorgeschlagenen Bestimmungen halten gut fest, dass die Begründung zusammen mit der Veröffentlichung der Verordnung oder unmittelbar danach vorliegen soll. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit beim Erlass von Notverordnungen dürfte die Begründung in der Regel kurz ausfallen.

Art. 7d^{bis} E-RVOG

Der im Entwurf der SPK-S vorgeschlagene Artikel 7d^{bis} E-RVOG sieht eine Begründungspflicht des Bundesrates auch für Verordnungen vor, die der Bundesrat gestützt auf die in Anhang 2 ParlG genannten gesetzlichen Ermächtigungen zur Bewältigung einer Krise erlässt. Zwar geben solche Verordnungen dem Bundesrat oft auch grosse Ermessensspielräume. Anders als verfassungsunmittelbare Notverordnungen stützen sich solche Verordnungen aber auf ein von der Bundesversammlung verabschiedetes Gesetz. In diesen Fällen ist es das Parlament, das die Voraussetzungen und Grenzen des bundesrätlichen Notverordnungsrechts festlegt. Systematisch unterscheiden sich solche Verordnungen somit nicht von anderen Verordnungen, bei denen der Bundesrat keine spezielle Begründungspflicht hat. Deshalb lehnt der Bundesrat Artikel 7d^{bis} E-RVOG ab.

3 Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Artikel 7c Absatz 1^{bis} und 7d Abs. 1^{bis} gutzuheissen und Artikel 7d^{bis} E-RVOG zu streichen.

¹¹ SR 171.010

¹² Notrechtsbericht, Ziff. 13

