



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht

Lois fédérales urgentes et droits politiques

Comment garantir la sécurité juridique en temps de crise ?

Forum für Rechtsetzung – 30.10.2024

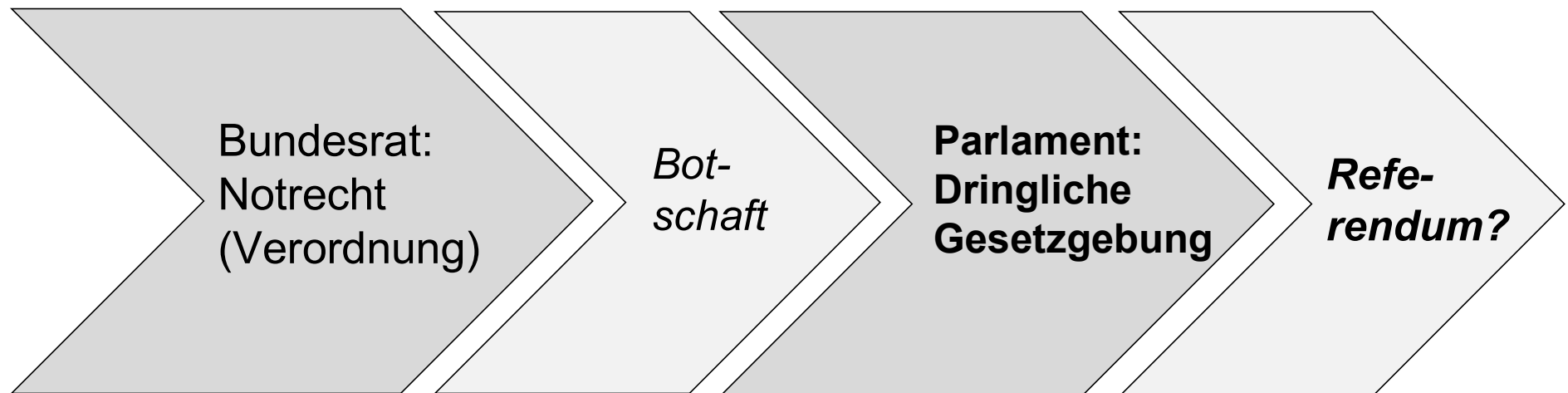
Sarah Vittoz, Franz Zeller

Wissenschaftliche Mitarbeitende, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte II, Bundesamt für Justiz



Regelung auf Bundesebene

- **Notrechtliche Verordnungen des Bundesrates:** Treten ausser Kraft, wenn nicht innert 6 Monaten Botschaft an die Bundesversammlung (Art. 7d Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 RVOG)



- Fakultatives, aber **kein obligatorisches Referendum** gegen verfassungskonforme dringliche Bundesgesetze



«Eile mit Weile»

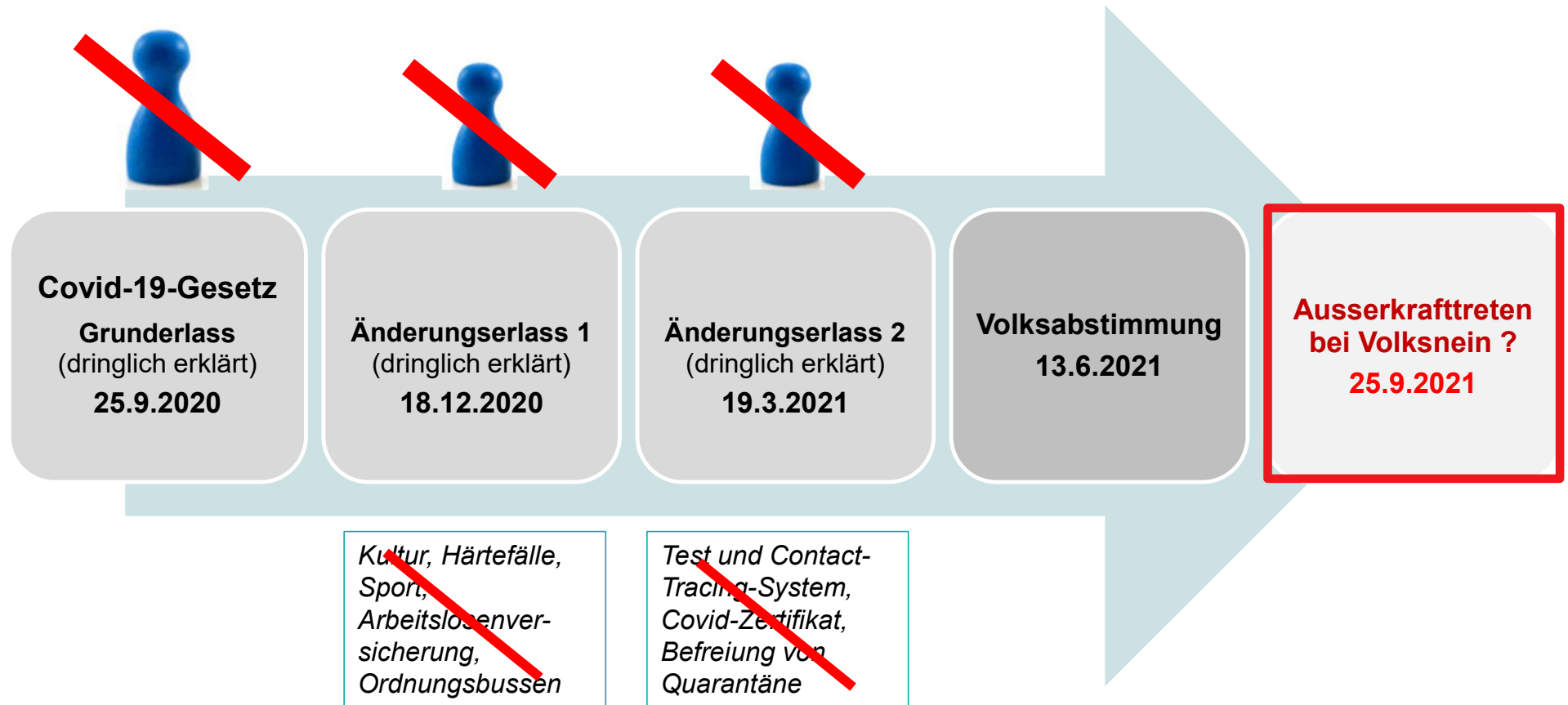


«Hâte-toi lentement»

«Mensch ärgere Dich nicht»



Ausgangspunkt: Volksabstimmung vom 13.6.2021 (Covid-19-Gesetz)





Ausgangspunkt: Volksabstimmung vom 13.6.2021 (Covid-19-Gesetz)

Covid-19-Gesetz
Grunderlass
(dringlich erklärt)
25.9.2020

Änderungserlass 1
(dringlich erklärt)
18.12.2020

Änderungserlass 2
(dringlich erklärt)
19.3.2021

Volksabstimmung
13.6.2021

**Ausserkrafttreten
bei Volksnein ?**
25.9.2021

Volksabstimmung 13. Juni 2021	
Erste Vorlage	Volksinitiative für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung
Zweite Vorlage	Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide»
Dritte Vorlage	Covid-19-Gesetz
Vierte Vorlage	CO ₂ -Gesetz
Fünfte Vorlage	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

*Kultur, Härtefälle,
Sport,
Arbeitslosenver-
sicherung,
Ordnungsbussen*

*Test und Contact-
Tracing-System,
Covid-Zertifikat,
Befreiung von
Quarantäne*

Erläuterungen des Bundesrates
Herausgegeben von der Bundeskanzlei
Redaktionsschluss: 5. März 2021



Abstimmungsbüchlein zum Covid-19-Gesetz

Volksabstimmung	13. Juni 2021
Erste Vorlage	Volksinitiative für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung
Zweite Vorlage	Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide»
Dritte Vorlage	Covid-19-Gesetz
Vierte Vorlage	CO₂-Gesetz
Fünfte Vorlage	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)
Erläuterungen des Bundesrates Herausgegeben von der Bundeskanzlei Redaktionsschluss: 5. März 2021	

Was passiert bei einem Nein?

Wenn die Stimmbevölkerung das Covid-19-Gesetz ablehnt, tritt es ein Jahr nach der Annahme durch das Parlament ausser Kraft, also am 25. September 2021. Dies ist von der Verfassung so vorgegeben.⁷ Damit würde die gesetzliche Grundlage für die aufgeführten Unterstützungsleistungen entfallen. Um diese fortführen zu können, müssten Bundesrat und Parlament zuerst eine neue Gesetzesgrundlage schaffen. Ein Nein zum Gesetz nimmt dem Bundesrat hingegen nicht die Möglichkeiten, die Ausbreitung der Pandemie mit Massnahmen zu bekämpfen, die sich auf das Epidemien-gesetz stützen, also etwa Läden oder Restaurants zu schliessen oder Veranstaltungen zu verbieten. Auch der Kauf und die Verteilung von Impfstoffen wären weiterhin möglich.

Es geht nicht um das Impfen

Die Impfung ist nicht Gegenstand des Covid-19-Gesetzes. Sie wird im Epidemien-gesetz geregelt, das 2016 in Kraft getreten ist. Dieses sieht vor, dass die Kantone oder der Bundesrat, wenn eine erhebliche Gefahr besteht, Impfungen für obligatorisch erklären können für gefährdete Bevölkerungsgruppen, für besonders exponierte Personen etwa in einem Spital oder für Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben. Personen, die dieser Impfpflicht nicht nachkommen, müssen unter Umständen gewisse Konsequenzen tragen, etwa Gesundheitsfachpersonen den Wechsel in eine andere Abteilung des Spitals. In der Schweiz darf aber niemand gegen den eigenen Willen zu einer Impfung gezwungen werden.



6 Dieser Text bildet den Stand bei Redaktionsschluss der «Erläuterungen des Bundesrates» ab. Zu diesem Zeitpunkt zeichnen sich weitere Änderungen des Gesetzes ab.



21.3588 Interpellation

Wurden die Schweizerinnen und Schweizer mit den Abstimmungserläuterungen über das Covid-19-Gesetz getäuscht?

Eingereicht von: Addor Jean-Luc
Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
Schweizerische Volkspartei



Einreichungsdatum: 05.05.2021
Eingereicht im: Nationalrat
Stand der Beratung: Erledigt

Eingereichter Text

In den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates für die Abstimmung vom 13. Juni dieses Jahres ist das Covid-19-Gesetz in der Fassung abgedruckt, die das Parlament am 25. September 2020 beschlossen hat. Seither wurde dieses Gesetz jedoch zweimal geändert, am 19. Dezember 2020 und am 19. März 2021. Am letztgenannten Datum hat das Parlament eine der umstrittensten Bestimmungen beschlossen, nämlich Artikel 6a, der die gesetzliche Grundlage bildet für einen "Gesundheitsnachweis", von dem zahlreiche Bürgerinnen und Bürger befürchten, dass er zu einem sehr wirkungsvollen und gefährlichen Instrument der Diskriminierung werden könnte.



Reaktionen/Kritik Medien und Rechtsexperten

Und wenn das Covid-19-Gesetz abgelehnt wird?

Was genau bei einem Nein am 13. Juni passiert, weiss niemand. Experten rätseln, der Bund wirkt schlecht vorbereitet, es gäbe Chaos.

Von Dennis Bühler, 02.06.2021

Am Abend des Abstimmungssonntags würde Bundesrat Alain Berset wohl vage Töne anschlagen. Wahrscheinlich diktierte er ein paar Sätze in die Mikrofone, die so nichtssagend klängen, als stammten sie direkt aus dem Bausatz einer PR-Beraterin. «Wir nehmen das Ergebnis zur Kenntnis», würde er sagen und ankündigen, die Gründe für diese unerwartete Abstimmungsniederlage in den folgenden Tagen im Detail zu analysieren. Im Verlauf der Medienkonferenz würden sich auf seiner Stirn einige Schweissperlen ansammeln.



Republik.ch

<https://www.republik.ch>

Klare Spielregeln?



Das Postulat 22.3010 «Referenden zu dringlich erklärten Bundesgesetzen und Verhältnis zum Erneuerungsverbot...»

22.3010 Postulat

Referenden zu dringlich erklärten Bundesgesetzen und Verhältnis zum Erneuerungsverbot gemäss Artikel 165 Absatz 4 der Bundesverfassung. Klärungsbedarf

Eingereicht von: Staatspolitische Kommission NR
Einreichungsdatum: 27.01.2022
Eingereicht im: Nationalrat
Stand der Beratung: Bericht in Erfüllung des Vorstosses liegt vor

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht darzulegen, was es für Folgen hat, wenn -wie bei der Referendumsabstimmung vom 13. Juni 2021 (Covid-19-Gesetz) – der Ansatz verfolgt wird, dass dringlich erklärte nachträgliche Änderungen an einem dringlich erklärten Grunderlass gleichzeitig wie dieser ausser Kraft treten, wenn dieser in der Referendumsabstimmung abgelehnt wird. Zu erläutern ist insbesondere das Verhältnis dieses Ansatzes zum Erneuerungsverbot gemäss Artikel 165 Absatz 4 BV. Der Bericht soll zudem Lösungen präsentieren, wie die mit diesem Ansatz verbundene Rechtsunsicherheit verringert werden kann, und insbesondere darlegen, welche Bestimmungen als vom Grunderlass abhängig und welche als unabhängig zu betrachten sind.



Schlussfolgerung des Postulatsberichts

Um Klarheit zu schaffen, hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) den Bundesrat daraufhin beauftragt zu prüfen, ob das geltende Recht angepasst werden müsste. In seinem Bericht vom 15. März 2024 kommt der Bundesrat zum Schluss, dass das geltende Recht über ausreichende Instrumente verfügt, um die Frage der nachträglich geänderten Bestimmungen zu klären.

Medienmitteilung vom 15. März 2024



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

15. März 2024

Referenden zu dringlich erklärten Bundesgesetzen und Verhältnis zum Erneuerungsverbot gemäss Artikel 165 Absatz 4 der Bundesverfassung

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 22.3010 SPK-N
vom 27. Januar 2022

A) Vorgehen bei
Erstellung des Berichts

B) Auswirkungen eines
Volksneins

C) Wege zu erhöhter
Rechtssicherheit



A) Vorgehen bei der Erstellung des Postulatsberichts

- **Leitung beim Bundesamt für Justiz (Fachbereich Rechtsetzungsprojekte II)**
- **Einsetzung einer Expertengruppe:**
 - **Vertretung der Wissenschaft:** Prof. Nadja Braun Binder (Universität Basel), Prof. Pascal Mahon (Universität Neuenburg), Prof. Stefan G. Schmid (Universität St. Gallen) und Prof. Felix Uhlmann (Universität Zürich).
 - **Vertretung der Parlamentsdienste:** Redaktionskommission.
 - **Vertretung der Bundesverwaltung:** Sektion Recht und Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II des Bundesamtes für Justiz.



B) Auswirkungen eines Volksneins zum Grunderlass

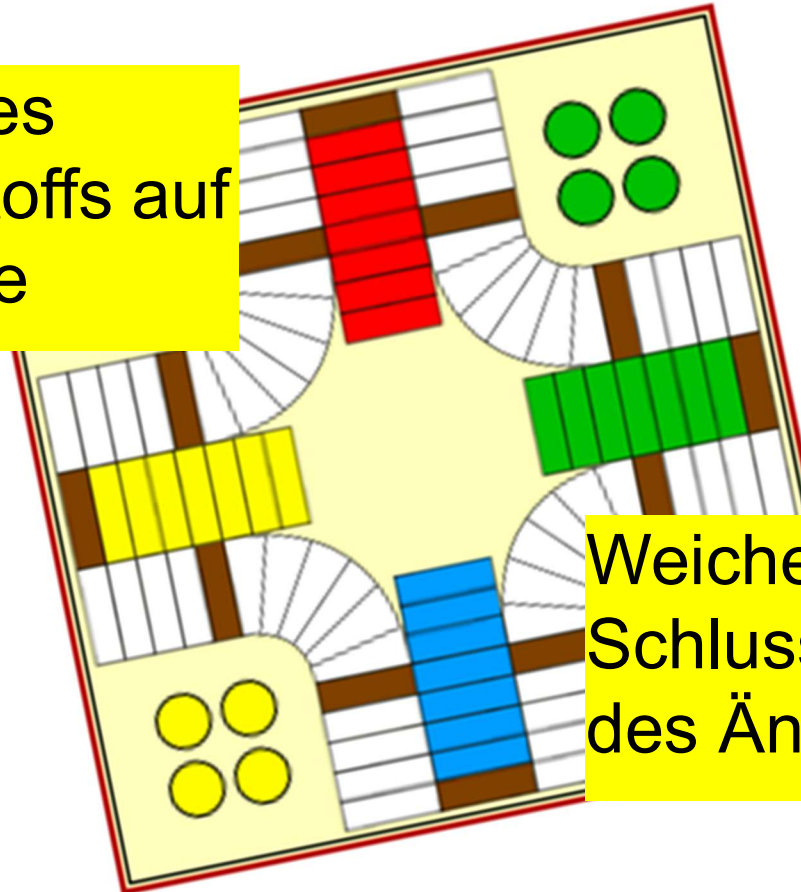
- **Ansatz 1:** Alle späteren Änderungen *fallen* dahin
- **Ansatz 2:** Alle späteren Änderungen *bleiben bestehen*
- **Ansatz 3:** «*differenzierter*» Ansatz

= unterschiedliche Folgen, je nachdem, ob die Änderungen «*abhängig*» oder «*unabhängig*» vom Grunderlass sind



C) Wege zur Erhöhung der Rechtssicherheit

Aufteilung des
Regelungsstoffs auf
Einzelerlasse



Weichenstellung in den
Schlussbestimmungen
des Änderungserlasses



Weichenstellung in den Schlussbestimmungen

«Phönixklausel»

Grunderlass
(dringlich erklärt)



Änderungserlass 1
(dringlich erklärt)

*Auflistung der trotz Wegfall
des Grunderlasses weiter
geltenden Vorschriften*

*+ Allgemeine Vorschriften aus
Grunderlass (Erlassitel,
Geltungsdauer etc.)
«Phönixklausel»*

**Ausserkrafttreten
bei Volksnein ?**



Grenze: Das Erneuerungsverbot (Art. 165 Abs. 4 BV)

- **Art. 165 Abs. 4 BV:** «Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das in der Abstimmung nicht angenommen wird, kann nicht erneuert werden».
- Anwendung auf den vom Bundesrat favorisierten «differenzierten» Ansatz: keine «**Erneuerung**», aber «**Weitergeltung**».
- Beispiel für eine unzulässige Umgehung im Rahmen einer dringlichen Teilrevision



Obligatorisches Referendum für alle dringlich erklärten Bundesgesetze als Stärkung der Volksrechte?

- Volksinitiative Giacometti / Pa. Iv. 23.424 Reimann «Volk und Stände entscheiden über dringlich erklärte Bundesgesetze!».
- Vorschlag: Alle dringlich erklärten Bundesgesetze statt dem fakultativen künftig dem obligatorischen Referendum unterstellen (mit Volk- und Ständemehr)
- Frist von **100 Tagen** nach Annahme durch Parlament (=> kürzer als im Kanton Bern).
- Vorprüfung der Pa. Iv. durch die SPK-N im Februar 2024: Kommissionsmehrheit befürchtete Schwächung der Volksrechte.



Fazit

- Kenntnisnahme des Postulatsberichts durch die SPK-N am 6. September 2024 und die SPK-S am 14. Oktober 2024.
- «Handbuch» für eine (allfällige) künftige dynamische Krise mit der Notwendigkeit rascher und dicht gestaffelter Rechtsanpassungen.
- Objectif: réduire le conflit existant entre « garantir la capacité d'action du Parlement en situation de crise » et « préserver la démocratie directe ».



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!
Merci beaucoup pour votre attention !