



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**

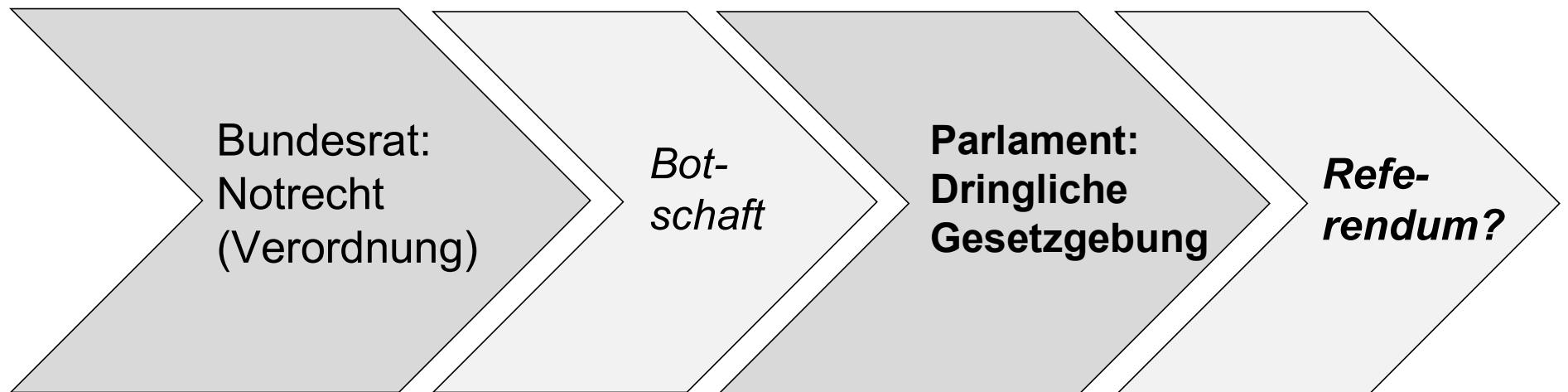
Sarah Vittoz, Franz Zeller

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»

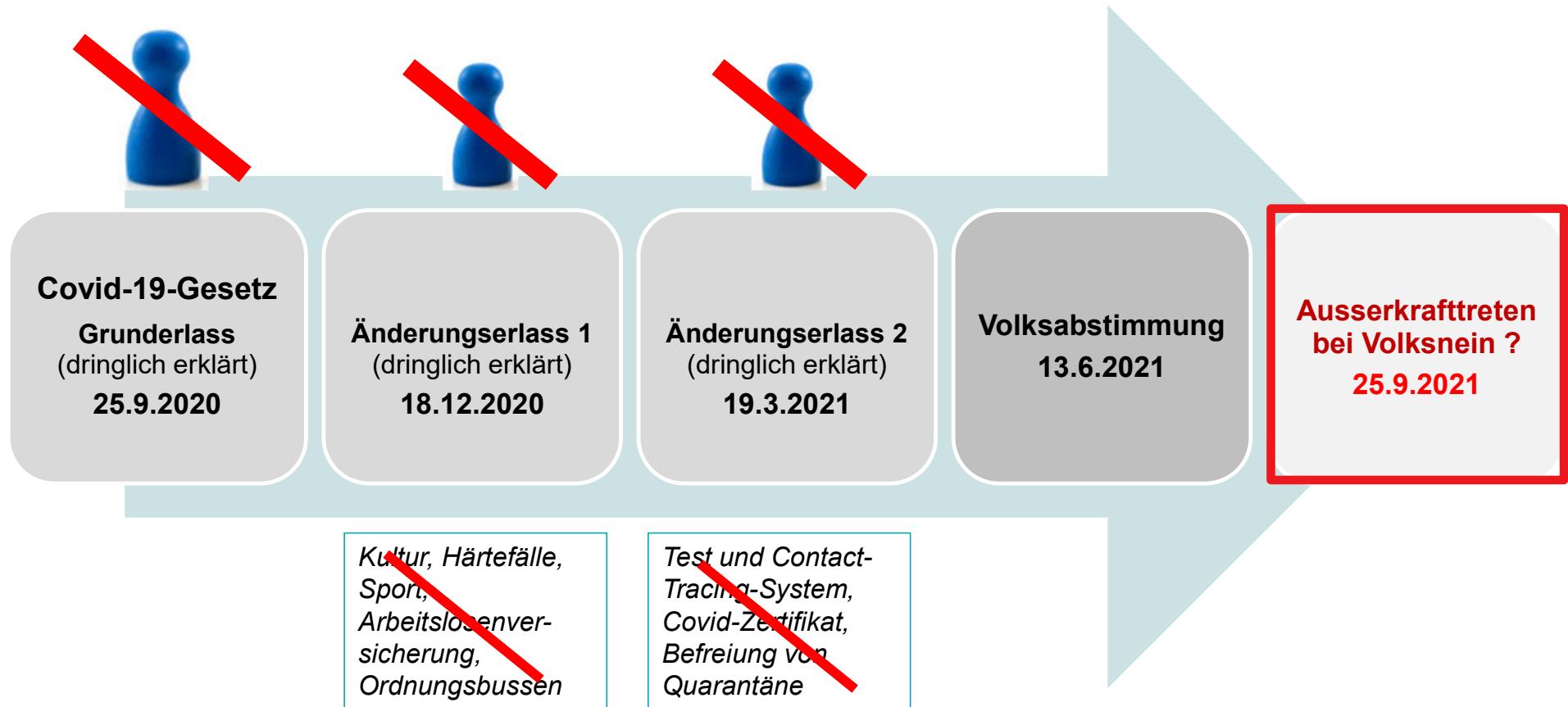


«Hâte-toi lentement»

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

Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération Suisse  
Confederazione Svizzera

*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

**CO<sub>2</sub>-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.<sup>7</sup> 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 Epidemiengesetz 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 Epidemiengesetz 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 zeichneten 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 letzten genannten 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



Republik.ch

<https://www.republik.ch>

Klare Spielregeln?

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.



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

22.3010 Postulat

## **Referenden zu dringlich erklärt 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 erklärt nachträgliche Änderungen an einem dringlich erklärt 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.



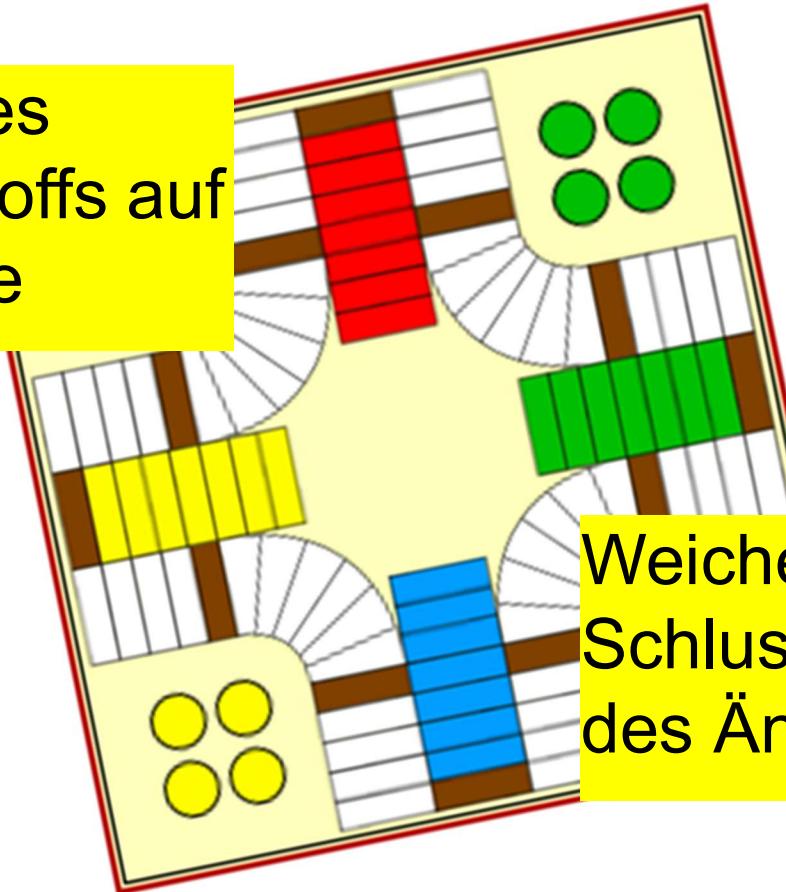
## B) Auswirkungen eines Volksneins zum Grunderlass

- **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 (Erlasstitel,  
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 !**