

zu 09.402

**Parlamentarische Initiative  
Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und  
Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen**

**Bericht vom 5. Februar 2010 der Staatspolitischen Kommission  
des Nationalrates**

**Stellungnahme des Bundesrates**

vom 21. April 2010

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 5. Februar 2010<sup>1</sup> der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG) nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. April 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

<sup>1</sup> BBl 2010 1563

# Stellungnahme

## 1 Ausgangslage

Der Bundesrat kann Verordnungen und Verfügungen unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung (BV)<sup>2</sup> erlassen, wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert (Art. 184 Abs. 3 BV) oder um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen (Art. 185 Abs. 3 BV). Solche Verordnungen sind zu befristen. Nach den Artikeln 28 und 34 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005<sup>3</sup> (FHG) kann der Bundesrat zudem bei Dringlichkeit finanzielle Verbindlichkeiten ohne vorgängige Zustimmung durch die Bundesversammlung eingehen. Wo dies möglich ist, holt er vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation ein. Die eingegangenen Verpflichtungen werden der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet.

Die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten durch den Bundesrat wurde in den letzten Jahren von Mitgliedern der Bundesversammlung verschiedentlich kritisiert. Ausgelöst wurde die vorliegende parlamentarische Initiative schliesslich durch die Ereignisse im Zusammenhang mit der Finanzkrise im Herbst 2008 und den Erlass der Verordnung des Bundesrates vom 15. Oktober 2008<sup>4</sup> über die Rekapitalisierung der UBS AG. Einer ersten parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) verweigerte die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) noch die nötige Zustimmung für die Ausarbeitung der Vorlage (08.502 pa. Iv. SPK-N Verteilung der Zuständigkeiten bei der Genehmigung dringlicher Nachträge zum Voranschlag). Am 19. Februar 2009 hat die SPK-N beschlossen, im Rahmen einer neuen parlamentarischen Initiative, welche den Einwänden der SPK-S Rechnung trägt, Gesetzesänderungen im Bereich der Zuständigkeiten des Bundesrates in ausserordentlichen Lagen auszuarbeiten (09.402 pa. Iv. SPK-N Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen). Nachdem die SPK-S ihre für die Weiterverfolgung der parlamentarischen Initiative der SPK-N notwendige Zustimmung erteilt hatte, beauftragte die SPK-N eine Subkommission mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfes. Am 5. Februar 2010 hat die SPK-N schliesslich über den Entwurf ihrer Subkommission beraten und diesen mit 17 zu 0 Stimmen bei 9 Enthaltungen angenommen. Mit Schreiben vom 5. Februar 2010 unterbreitet die SPK-N dem Bundesrat den Entwurf zur Stellungnahme.

<sup>2</sup> SR 101

<sup>3</sup> SR 611.0

<sup>4</sup> AS 2008 4741

## **2 Stellungnahme des Bundesrates**

### **2.1 Allgemeines**

Die Befugnisse des Bundesrates, in ausserordentlichen Lagen unter bestimmten Voraussetzungen ohne zeitliche Verzögerung ausnahmsweise unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung Verfügungen und Verordnungen zu erlassen und finanzielle Verbindlichkeiten ohne vorgängige Genehmigung durch die Bundesversammlung einzugehen, sollen ihm ein situationsadäquates, schnelles Handeln ermöglichen, damit grösserer Schaden abgewendet werden kann.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass sich die geltende Regelung dieser Befugnisse in der Bundesverfassung und im FHG grundsätzlich bewährt hat. Er geht ferner davon aus, dass jede Gewalt ihre Kompetenzen nach Treu und Glauben ausübt. Auch die SPK-N anerkennt in ihrem Bericht vom 5. Februar 2010 zur parlamentarischen Initiative, dass der Bundesrat seine Kompetenzen in ausserordentlichen Lagen im grossen Ganzen mit Zurückhaltung wahrnimmt (Bericht der Kommission, Ziff. 2.1). Der Bundesrat hat aber auch durchaus ein gewisses Verständnis dafür, dass bestimmte Aspekte der Ausübung dieser Befugnisse und deren Folgen geregelt werden sollen. Dabei ist jedoch unbedingt darauf zu achten, dass die Balance zwischen den Handlungsmöglichkeiten des Bundesrates einerseits und der Kontrolle durch die Bundesversammlung andererseits gewahrt bleibt. Zentral ist, dass die Exekutivkompetenzen, welche die Bundesverfassung dem Bundesrat einräumt, nicht eingeschränkt werden. Es kann nur darum gehen, die Ausübung dieser Kompetenzen zu regeln. Auch mit der neuen Regelung muss der Bundesrat weiterhin in der Lage sein, in einer ausserordentlichen Situation zeit- und situationsgerecht zu handeln. Die von der SPK-N vorgeschlagene Regelung trägt diesem Anliegen des Bundesrates mehrheitlich Rechnung. Der Bundesrat widersetzt sich daher dem Vorschlag der SPK-N nicht.

### **2.2 Verordnungen des Bundesrates gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 BV**

#### **2.2.1 Grundsätzliche Zustimmung**

Der Bundesrat kann der vorgeschlagenen Regelung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997<sup>5</sup> (RVOG), wonach verfassungsunmittelbare Verordnungen ausser Kraft treten, wenn der Bundesrat nicht innert einer bestimmten Frist der Bundesversammlung einen Entwurf für eine gesetzliche Grundlage unterbreitet, grundsätzlich zustimmen.

### **2.2.2 Unterscheidung zwischen Verordnungen gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV und Verordnungen gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV**

Der Bundesrat ist damit einverstanden, dass die Regelung für ausschliesslich auf Artikel 184 Absatz 3 BV gestützte Verordnungen weniger restriktiv als für Verordnungen gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV ausgestaltet ist. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass Artikel 184 BV dem Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik einen grösseren Ermessensspielraum einräumt, als es Artikel 185 BV im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit tut. Dieser Umstand ist darauf zurückzuführen, dass dem Bundesrat im Vergleich zur Bundesversammlung in der Aussenpolitik (Art. 184 BV) umfassendere Kompetenzen zukommen, als dies im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit (Art. 185 BV) der Fall ist. Diese Unterscheidung findet ihren Ausdruck unter anderem darin, dass der Bundesversammlung im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit eine zu Artikel 185 Absatz 3 BV parallele Verordnungskompetenz in Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c zukommt, während eine derartige Kompetenz der Bundesversammlung im Bereich der ausserpolitischen Interessenwahrung, die Artikel 184 Absatz 3 regelt, nicht in gleicher Weise besteht. Daher ist es verfassungsrechtlich gerechtfertigt, Verordnungen, die ausschliesslich gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV ergehen, im Hinblick auf die Überführung in ordentliches Gesetzesrecht durch die Bundesversammlung nicht in gleicher Weise zu behandeln wie Verordnungen des Bundesrates nach Artikel 185 Absatz 3 BV. Die vorgeschlagene Regelung konkretisiert die geltende verfassungsrechtliche Ordnung und wahrt nebst Rechtsstaat und Demokratie auch die ausserpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz.

### **2.2.3 Frist zur Unterbreitung eines Entwurfs einer gesetzlichen Grundlage**

Die für Verordnungen nach Artikel 185 Absatz 3 BV vorgesehene sechsmonatige Frist für die Unterbreitung eines Entwurfs einer gesetzlichen Grundlage ist für den Bundesrat zu kurz. Bei dieser Frist besteht die Gefahr, dass der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf für eine gesetzliche Grundlage unterbreitet, die nach relativ kurzer Zeit nicht mehr benötigt wird. Dies ist insbesondere bei Verordnungen für Sachverhalte denkbar, die selten und von kurzer Dauer sind. Dabei entsteht sowohl für den Bundesrat wie auch für die Bundesversammlung ein unnötiger Aufwand. Auch muss der Bundesrat zu einem Zeitpunkt, in dem er in der Regel mit der Bewältigung der ausserordentlichen Lage voll ausgelastet ist, die Vorlage unter einem grossen Zeitdruck ausarbeiten. So können die verwaltungsinternen Verfahren kaum unter Einhaltung der vorgesehenen Fristen und Abläufe durchgeführt werden. Entsprechend kann die Qualität der ausgearbeiteten Gesetzesentwürfe darunter leiden. Zudem fehlt die nötige Distanz zur Notsituation, die den Erlass der Verordnung notwendig machte. Schliesslich ist die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens unter Einhaltung der ordentlichen dreimonatigen Frist nach Artikel 7 Absatz 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005<sup>6</sup> kaum möglich. Im Übrigen ist zu betonen, dass der Bundesrat beim Erlass von unmittelbar auf die Bundesverfassung gestützten Verordnungen immer die grösstmögliche Sorgfalt und Zurückhal-

<sup>6</sup> SR 172.061

tung walten lässt, unabhängig davon ob und in welcher Frist er in der Folge der Bundesversammlung einen Entwurf für eine gesetzliche Grundlage unterbreiten muss.

Für die Unterbreitung eines Gesetzesentwurfes zur Ablösung einer Verordnung gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV durch den Bundesrat ist deshalb anstelle der sechsmonatigen eine einjährige Frist vorzusehen.

## **2.2.4 Geltungsdauer der Verordnungen**

Der Bundesrat befürwortet den Vorschlag, die Geltungsdauer der Verordnungen, die gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV oder auf Artikel 185 Absatz 3 BV erlassen wurden, flexibel nach der Dauer der Behandlung des Entwurfs einer gesetzlichen Grundlage durch die Bundesversammlung zu richten. Er zieht die vorgeschlagene Regelung aus Gründen der Rechtssicherheit einer maximalen Geltungsdauer vor.

## **2.2.5 Antrag der Kommissionsminderheit**

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass eine vom ihm gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV oder Artikel 185 Absatz 3 BV erlassene verfassungsunmittelbare Verordnung stets durch ein Gesetz abzulösen ist, wenn sie über die vorgesehenen Fristen hinaus weiterhin Geltung haben sollte. Er unterstützt deshalb den Antrag der Kommissionsmehrheit, die auch im Fall von auf Artikel 185 Absatz 3 BV gestützten Verordnungen ausschliesslich eine Ablösung mittels Unterbreitung eines Gesetzesentwurfs vorsieht. Den Minderheitsantrag, wonach der Bundesrat in diesen Fällen der Bundesversammlung auch den Entwurf einer Verordnung der Bundesversammlung gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c BV unterbreiten könnte, lehnt er dagegen ab. Dies aus folgenden Gründen:

Artikel 164 Absatz 1 BV bestimmt, dass «alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen ... in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen [sind]». Genannt wird ausschliesslich die Wichtigkeit, nicht jedoch die Dauerhaftigkeit einer Regelung, die naturgemäss schwer vorhersehbar ist. Der Bundesrat möchte sich an diese Vorgabe halten. Dabei ist daran zu erinnern, dass nicht nur dauerhafte Regelungen materiell wichtig sind, was die Verordnung des Bundesrates vom 15. Oktober 2008 über die Rekapitalisierung der UBS AG verdeutlicht (AS 2008 4741).

Für eine Ablösung durch einen Gesetzesentwurf sprechen zudem insbesondere Gründe der Systematik, der Rechtssicherheit und der demokratischen Abstützung. In *systematischer* Hinsicht wäre die Zulassung einer Ablösung mittels einer Parlamentsverordnung gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c BV unbefriedigend, weil diese Bestimmung nur bei der Ablösung von auf Artikel 185 Absatz 3 BV gestützten Bundesratsverordnungen zum Zuge kommen könnte, nicht jedoch in den Fällen, in denen sich der Bundesrat auf Artikel 184 Absatz 3 BV stützt: Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c BV bezieht sich explizit nur auf Fälle der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz, nicht jedoch auf die umfassendere Kategorie der Wahrung der Interessen des Landes gemäss Artikel 184 Absatz 3 BV. Die Artikel 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 BV räumen dem Bundesrat für dringliche Fälle eine zeitlich begrenzte originäre Rechtsetzungskompetenz ein. Würden die Verordnungen des Bundesrates durch Parlamentsverordnungen gemäss Artikel 173

Absatz 1 Buchstabe c BV abgelöst, so würde diese von der Verfassung vorgesehene originäre Rechtssetzungskompetenz der Regierung für Verordnungen nach Artikel 185 Absatz 3 BV zu einer subsidiären Kompetenz herabgestuft. Die *Rechtssicherheit* ist besser gewährleistet, wenn die Ablösung verfassungsunmittelbarer, dringlicher Verordnungen des Bundesrates stets mittels eines Gesetzesentwurfs erfolgen muss. Im Augenblick des Erlasses einer solchen Verordnung ist es nämlich gelegentlich äusserst schwierig zu prognostizieren, wie lange eine bestimmte Regelung gebraucht werden wird. Dies zeigte sich wiederum deutlich im Falle der Verordnung des Bundesrates vom 15. Oktober 2008 über die Rekapitalisierung der UBS AG (AS 2008 4741). Würde sich der Bundesrat für die Vorlage des Entwurfs einer Parlamentsverordnung gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c BV entscheiden, könnten in den Räten unter Umständen wenig fruchtbare und zeitintensive Debatten darüber geführt werden, ob die Vorlage nicht doch als referendumsfähiger Gesetzesentwurf hätte eingebracht werden müssen. Im ungünstigsten Fall könnte die Vorlage an den Bundesrat zurückgewiesen werden, was dazu führen könnte, dass die Verordnung des Bundesrates infolge Fristablaufs ausser Kraft träte, ohne dass eine ablösende Regelung bereits greifen würde. Würde eine Verordnung des Bundesrates durch eine gemäss Entwurf ebenfalls zu befristende Parlamentsverordnung abgelöst und würde es sich später zeigen, dass die Regelung doch längerfristig benötigt wird, wäre die Parlamentsverordnung spätestens nach drei Jahren durch ein Gesetz abzulösen, womit sich die Bundesversammlung erneut mit der Sache beschäftigen müsste. Und was das *demokratiopolitische Argument* betrifft, so ist daran zu erinnern, dass das Referendum nur gegen einen Gesetzesentwurf, nicht jedoch gegen eine Parlamentsverordnung ergriffen werden kann. Die Fortführung von dringlich erlassenen, verfassungsunmittelbarem Ordnungsrecht des Bundesrates sollte sich jedoch auf eine möglichst starke demokratische Legitimation stützen können.

Demnach kann der Bundesrat bei Dringlichkeit gestützt auf die Artikel 184 Absatz 3 oder 185 Absatz 3 BV auch ohne eine gesetzliche Grundlage verfassungsunmittelbare Verordnungen erlassen. Fällt die Dringlichkeit weg, so sollen solche Regelungen entweder ausser Kraft treten oder sie sollen, wenn ihr Fortbestand gewünscht wird, mittels Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die durch den Referendumsvorbehalt demokratisch am besten legitimiert ist, in das ordentliche Recht überführt werden.

Aus all diesen Gründen spricht sich der Bundesrat für eine Ablösung durch einen Gesetzesentwurf aus, zumal die Erarbeitung eines solchen, wie im erläuternden Kommissionsbericht zutreffend ausgeführt wird, weder in zeitlicher noch in materieller Hinsicht einen grösseren Aufwand erfordert als die Erarbeitung des Entwurfs einer Parlamentsverordnung gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c BV.

### **2.3 Verfügungen des Bundesrates gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 BV**

Der Bundesrat ist mit der vorgeschlagenen Pflicht, die neu zu schaffende Delegation der Bundesversammlung für ausserordentliche Lagen (DAL) vorgängig zu unmittelbar auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 BV gestützte Verfügungen zu konsultieren, nicht einverstanden. Die Konsultationspflicht greift erheblich in die Zuständigkeit des Bundesrates zur Wahrung der ausserpolitischen Interessen des Landes und zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit ein und beeinträchtigt

damit seine Handlungsfähigkeit. Zwar ist die vorgesehene Einsetzung der DAL im Rahmen einer Änderung des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>7</sup> (ParlG) eine Frage der Organisation der Bundesversammlung, wozu sich der Bundesrat in der Regel nicht äussert. Allerdings weist er daraufhin, dass die Einsetzung eines solchen parlamentarischen Organs im Zusammenhang mit der Einführung der Konsultationspflicht zu Verfügungen nach Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 BV zu Abgrenzungsproblemen mit dem Exekutivbereich des Bundesrates und somit zu einer Vermischung der Kompetenzen führen kann. Deshalb lehnt der Bundesrat die vorgängige Konsultationspflicht entschieden ab. Überdies handelt es sich bei den unmittelbar auf die Bundesverfassung gestützten Verfügungen oft um Geschäfte, die schutzwürdige Informationen enthalten. Solche Geschäfte dürfen vor dem Entscheid nur dem kleinstmöglichen Personenkreis zugänglich sein. Schliesslich ist die für die Konsultationspflicht vorgesehene Regelung durch die fixen Zeitvorgaben zu wenig flexibel und nicht praktikabel.

Der nachträglichen Information der DAL oder eines anderen parlamentarischen Organs widersetzt sich der Bundesrat hingegen nicht. Allerdings macht er darauf aufmerksam, dass die verfassungsunmittelbaren Verfügungen häufig klassifiziert sind. Mit der Einführung des Informationsrechts der DAL wird der Kreis der informierten Personen auch hier erhöht, was aus Sicht des Bundesrates problematisch ist. Es ist daher unbedingt sicherzustellen, dass die nötigen Vorkehrungen für den Geheimnisschutz getroffen werden.

## **2.4 Kreditrechtliches Dringlichkeitsverfahren**

### **2.4.1 Ausgangslage**

Nach den Artikeln 28 Absatz 1 und 34 Absatz 1 FHG kann der Bundesrat im Dringlichkeitsfall in eigener Zuständigkeit sowohl (mehrjährige) Verpflichtungen eingehen als auch Aufwände oder Investitionsausgaben tätigen. Wo dies möglich ist, holt er vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation ein. Wird die Zustimmung der Finanzdelegation eingeholt, so handelt es sich um einen «gewöhnlichen», andernfalls um einen «dringlichen Vorschuss».<sup>8</sup> In beiden Fällen unterbreitet der Bundesrat den im Dringlichkeitsverfahren beschlossenen Vorschuss der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung (Art. 28 Abs. 2 und 34 Abs. 2 FHG).

«Dringliche Vorschüsse» darf der Bundesrat nur bewilligen, wenn nicht bis zum Beschluss der Finanzdelegation gewartet werden kann.<sup>9</sup> Angesichts der raschen Verfügbarkeit der Finanzdelegation sind in der Praxis die dringlichen Vorschüsse eher selten. Sie betreffen vorwiegend Kreditüberschreitungen am Ende des Rechnungsjahres. Betragsmässig sind sie von geringer Bedeutung. Sowohl anlässlich der Swissair-Krise 2001 als auch anlässlich der UBS-Krise 2008 hat der Bundesrat die dringlichen Kreditbeschlüsse mit Zustimmung der Finanzdelegation (als «gewöhnliche Vorschüsse») gefasst. In beiden Fällen wurden diese Beschlüsse der Bundes-

<sup>7</sup> SR 171.10

<sup>8</sup> Vgl. Art. 24 Abs. 2 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (FHV; SR 611.01).

<sup>9</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 2 FHV.

versammlung innerhalb kurzer Zeit im Rahmen von Sonderbotschaften<sup>10</sup> zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet.

## 2.4.2 Antrag der Kommissionsmehrheit

Die Zuständigkeit des Bundesrates im kreditrechtlichen Dringlichkeitsverfahren bleibt grundsätzlich erhalten. Sie wird jedoch in zweierlei Hinsicht eingeschränkt:

- Der Bundesrat kann grundsätzlich nur noch mit Zustimmung der Finanzdelegation handeln. Im Bereich der Verpflichtungen sind «dringliche Vorschüsse» ganz ausgeschlossen. Lediglich bei den Kreditüberschreitungen bleibt dafür Raum, soweit der Betrag im Einzelfall 5 Millionen Franken nicht übersteigt.
- Überschreitet der «gewöhnliche» Vorschuss 500 Millionen Franken und wird innerhalb einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation für die nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung die Einberufung einer ausserordentlichen Session (Art. 151 Abs. 2 BV) verlangt, so findet diese in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des entsprechenden Begehrens statt. Es versteht sich von selbst, dass der Bundesrat im Hinblick auf diese Session zwingend eine Sonderbotschaft zu unterbreiten hat.

Der Bundesrat ist grundsätzlich mit der obligatorischen Mitwirkung der Finanzdelegation im kreditrechtlichen Dringlichkeitsverfahren einverstanden. Gleichzeitig ist aus praktischen Erwägungen zu begrüssen, dass für finanzpolitisch wenig bedeutsame Fälle im Rahmen der Kreditüberschreitungen eine Ausnahmeregelung vorgesehen ist. Der Schwellenwert für dieses vereinfachte Verfahren ist mit einem Höchstbetrag von 5 Millionen Franken betont zurückhaltend angesetzt. Er schliesst somit nicht aus, dass die Finanzdelegation künftig mit Geschäften belastet werden muss, die aus finanzpolitischer Sicht kaum zu Diskussionen Anlass geben. Zur Hauptsache läuft die Neuregelung auf die gesetzliche Verankerung bewährter Usancen hinaus. Die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session zwingt den Bundesrat dazu, innerhalb kurzer Frist eine Sonderbotschaft zu unterbreiten. Selbst ohne diesen rechtlichen Zwang hat sich der Bundesrat anlässlich der Swissair- und der UBS-Krise jeweils aus politischen Überlegungen zu diesem für ihn selbstverständlichen Schritt entschlossen. Gegen die vorgesehene Regelung auf Gesetzesstufe ist daher grundsätzlich nichts einzuwenden. Im Übrigen bleibt es dem Bundesrat freigestellt, eine Sonderbotschaft auch dann zu unterbreiten, wenn die ausserordentliche Session nicht verlangt werden sollte. Bei der konkreten Ausgestaltung der Neuregelung ist allerdings auf genügend Flexibilität und Praxis-tauglichkeit zu achten. Aus dieser Sicht erweist sich der Antrag der Kommissionsmehrheit als verbesserungsbedürftig. Vorgesehen ist nämlich, dass die ausserordentliche Session «in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session» stattfinden soll. Diese Frist ist unrealistisch kurz. Im Bericht der Kommission vom 5. Februar 2010 wird sie damit gerechtfertigt, dass der

<sup>10</sup> Botschaft vom 7. Nov. 2001 (BBl 2001 6439) über die Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt; Botschaft vom 5. Nov. 2008 (BBl 2008 8943) zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems.



Bundesrat seine Botschaft an die Räte im Falle der Swissair-Krise am 16. Tag und im Falle der UBS-Krise am 21. Tag nach der Zustimmung der Finanzdelegation unterbreitet habe. Dabei wird allerdings übersehen, dass für die Vorbereitung eines komplexen Geschäfts nicht nur der Bundesrat, sondern auch das Parlament selbst auf eine minimale Vorbereitungsfrist angewiesen ist. Wie die Erfahrung zeigt, muss daher von den Dringlichkeitsbeschlüssen des Bundesrates und der Finanzdelegation bis zur Session mit einem Zeitbedarf von mindestens 3½ bis 5 Wochen gerechnet werden. Dementsprechend schlägt der Bundesrat vor, die von der Kommission vorgesehene dreiwöchige Frist um zwei Wochen auf insgesamt fünf Wochen zu erstrecken.

### **2.4.3 Antrag der Kommissionsminderheit**

Die Kommissionsminderheit postuliert die Abkehr vom System der nachträglichen Genehmigung. Aus ihrer Sicht soll künftig folgende Regelung gelten:

- *Beträge bis 500 Millionen Franken.* – Die Finanzdelegation entscheidet auf Antrag des Bundesrates abschliessend. Aus der Sicht des Bundesrates entspricht dies zur Hauptsache dem «gewöhnlichen Vorschuss» nach geltendem Recht. Die nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung entfällt jedoch. Es handelt sich daher um die gesetzliche Übertragung einer einzelnen, nicht rechtsetzenden Befugnis an eine Kommission des Parlamentes nach Artikel 153 Absatz 3 BV.
- *Beträge über 500 Millionen Franken.* – Auch bei Dringlichkeit hat grundsätzlich die Bundesversammlung zu beschliessen. Tagt diese nicht, so verlangt der Bundesrat die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session (Art. 151 Abs. 2 BV). Einzig wenn der Aufwand oder die Investitionsausgabe durch einen Verpflichtungskredit gedeckt ist, liegt die Zuständigkeit wiederum bei der Finanzdelegation (wie für Beträge bis zu 500 Mio. Fr.).

Im Kern führt der Vorschlag der Kommissionsminderheit zur praktisch vollständigen Abschaffung des kreditrechtlichen Dringlichkeitsverfahrens für Beträge über 500 Millionen Franken. Eine mehr theoretische Ausnahme besteht lediglich für Aufwände oder Investitionsausgaben, die bereits durch einen Verpflichtungskredit gedeckt sind. In solchen Fällen wird aber ohnehin die Voraussetzung der Dringlichkeit nicht erfüllt sein. Nach Auffassung des Bundesrates beeinträchtigt der Antrag der Kommissionsminderheit in ganz offensichtlicher und erheblicher Weise die staatliche Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten. Dieser Antrag ist daher nachdrücklich abzulehnen.

## **3 Anträge des Bundesrates**

Zwar befürwortet der Bundesrat grundsätzlich die Stossrichtung der parlamentarischen Initiative. Im Sinne der vorstehenden Überlegungen stellt er jedoch folgende Anträge:

### **3.1 Verordnungen des Bundesrates gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 BV**

#### **3.1.1 Zur Kommissionsmehrheit**

Artikel 7d Absatz 2 Buchstabe a des Entwurfs für die Teilrevision des RVOG (E-RVOG) ist wie folgt zu ändern:

*Art. 7d Abs. 2 Bst. a*

<sup>2</sup> Die Verordnung tritt ausser Kraft:

- a. ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet;

#### **3.1.2 Zur Kommissionsminderheit**

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Antrags der Kommissionsminderheit zu Artikel 7d Absätze 2 und 3 E-RVOG.

### **3.2 Verfügungen des Bundesrates gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 BV**

Artikel 7e Absatz 2 E-RVOG ist wie folgt zu ändern:

*Art. 7e Abs. 2*

<sup>2</sup> Der Bundesrat informiert das zuständige Organ der Bundesversammlung spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss über die Verfügung.

Artikel 55a Absatz 3 des Entwurfs für die Teilrevision des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>11</sup> ist wie folgt zu ändern:

*Art. 55a Abs. 3*

<sup>3</sup> Der Bundesrat informiert die DAL, wenn er Verfügungen zur Wahrung der Interessen des Landes oder zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit erlässt.

### **3.3 Kreditrechtliches Dringlichkeitsverfahren**

#### **3.3.1 Zur Kommissionsmehrheit**

Die Artikel 28 Absatz 3 und 34 Absatz 4 des Entwurfs für die Teilrevision des FHG (E-FHG) sind wie folgt zu ändern:

*Art. 28 Abs. 3*

<sup>3</sup> Überschreitet die dringliche Verpflichtung 500 Millionen Franken und wird für ihre nachträgliche Genehmigung innert einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session verlangt, so findet diese innerhalb von fünf Wochen nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session statt.

<sup>11</sup> SR 171.10

*Art. 34 Abs. 4*

<sup>4</sup> Überschreitet der Aufwand oder die Investitionsausgabe 500 Millionen Franken und wird für die nachträgliche Genehmigung innert einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session verlangt, so findet diese innerhalb von fünf Wochen nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session statt.

### **3.3.2                    Zur Kommissionsminderheit**

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Anträge der Kommissionsminderheit zu den Artikeln 28 und 34 E-FHG.

