



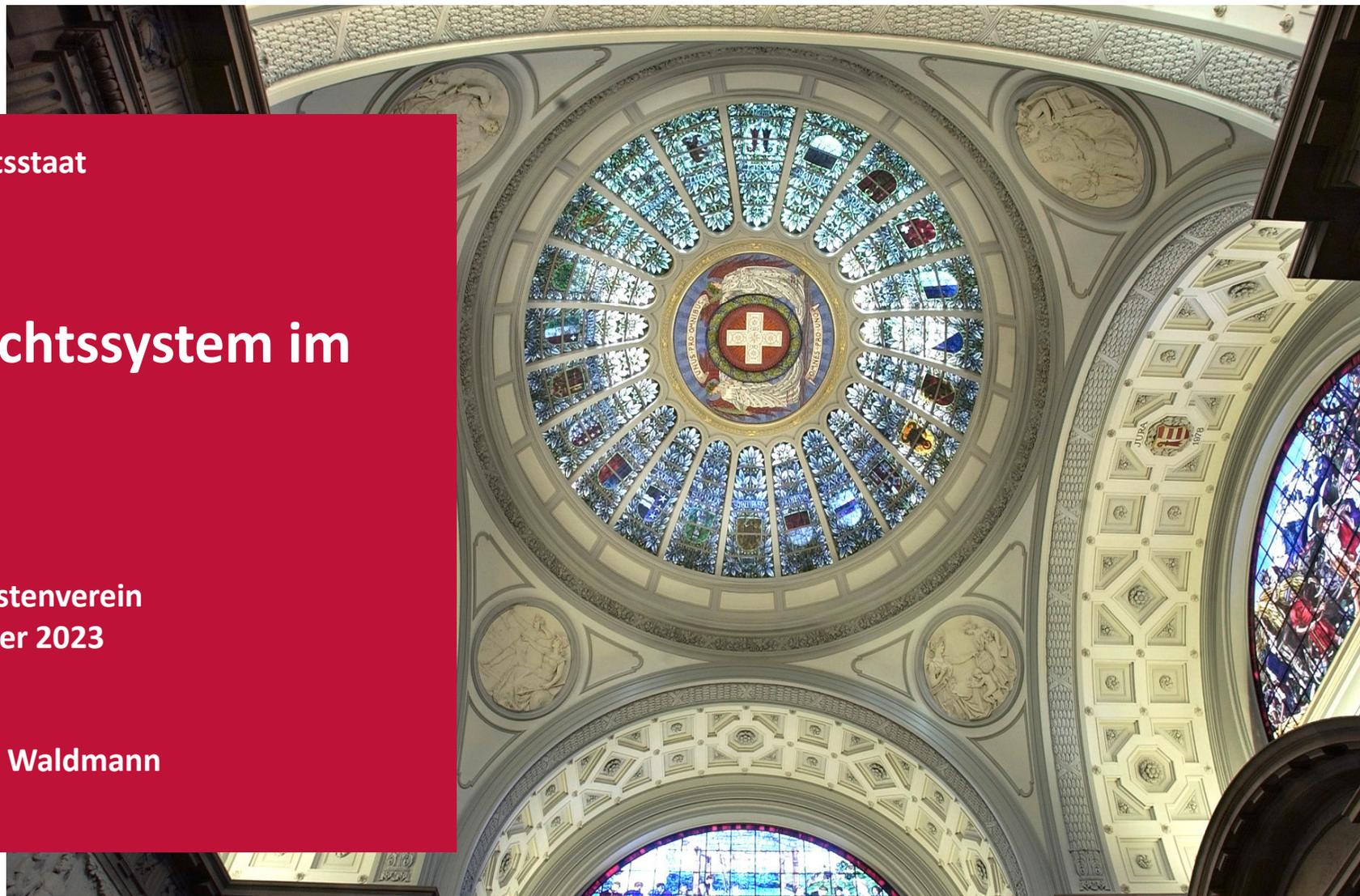
Institut für Föderalismus  
Institut du Fédéralisme  
Institute of Federalism

**Notrecht im Rechtsstaat**

# Das Notrechtssystem im Bund

Zürcherischer Juristenverein  
Zürich, 7. Dezember 2023

Prof. Dr. Bernhard Waldmann



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

# I. Einleitung

## ▪ Ausgangslage

- Die proaktive Gesetzgebung
- ... und ihre Grenzen
- Remeduren
  - Beschleunigungsmechanismen
  - Spezialgesetzliche Ermächtigungen an den Bundesrat in a.o. Lagen
- **«Notrecht»?**

# Übersicht

- I. Einleitung
- II. Begriffliches
- III. **Die Notrechtsklausel von Art. 185 Abs. 3 BV**
  1. Allgemeine Voraussetzungen
  2. Anwendungsvoraussetzungen
  3. Die Notverordnung
- IV. **Würdigung und Ausblick**

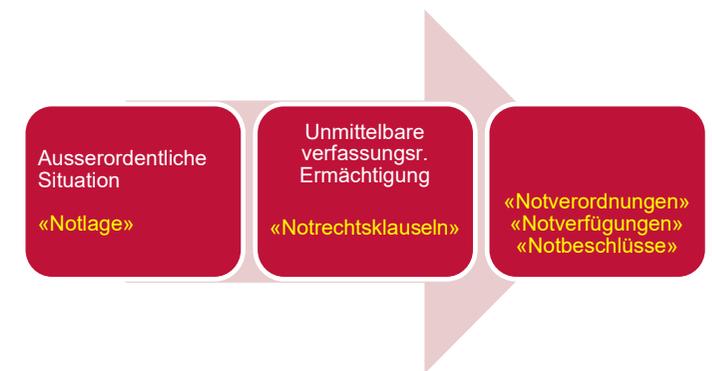
## II. Begriffliches

### ■ Notrecht i.e.S.

«Staatsnotstand» -> verfassungsdurchbrechendes (echtes) Notrecht

### ■ Intrakonstitutionelles Notrechtssystem

- Art. 173 Abs. 1 lit. c BV und Art. 185 Abs. 3 BV



### ■ Ferner:

- Bundesintervention (Art. 52 Abs. 2 BV)
- Polizeiliche Generalklausel (BGE 137 II 431 E. 3.3.1: «konstitutionelles Notrecht»)
- Ev. Art. 165 Abs. 3 BV (verfassungsändernde dringliche Bundesgesetze)

# III. Die Notrechtsklausel von Art. 185 Abs. 3 BV

## 1. Allgemeine Vorbemerkungen

- **Der Wortlaut**

**Art. 185**      Äussere und innere Sicherheit

<sup>1</sup> Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

<sup>2</sup> Er trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.

<sup>3</sup> Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

- **Anschluss an Art. 102 Ziff. 10 BV-1874 / Art. 90 Ziff. 10 BV-1848**

10. Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung.

- **Funktion(en)**

- **Anwendungsfälle**

## 2. Anwendungsvoraussetzungen

- **«Notrechtslage»**
  - **Relevantes Schutzgut:** «öffentliche Ordnung» / «innere oder äussere Sicherheit»
    - Enge Auffassung: Anknüpfung am Polizeirecht (Polizeigüterschutz)
    - Breitere (neuere?) Auffassung: Nicht nur polizeilich, sondern auch staatspolitisch geprägter Sicherheits- und Ordnungsbegriff -> fundamentale Rechtsgüter des Staates oder der Privaten
  - **Sachliche Dringlichkeit:** schwere (erhebliche, intensive) Bedrohung bzw. Störung
  - **Zeitliche Dringlichkeit:** bereits eingetretene oder unmittelbar drohende Störung
  - **Subsidiarität:** andere Rechtsgrundlage (insb. spezialgesetzliche Ermächtigung)
  - Nicht:
    - Unvorhersehbarkeit der Bedrohung
    - Konstitutives Ausrufen einer «Notlage»

## 3. Die Notverordnung

### ■ Zulässigkeitsvoraussetzungen

#### ■ Einhaltung der Verfassung

- ✓ Grundrechte, rechtsstaatliche Grundsätze (insb. Verhältnismässigkeit)

Ausnahmen:

(1) Unechte: Bundesstaatliche Kompetenzordnung

(2) Echte: Nicht grundlegende Bestimmungen? (vgl. z.B. GONIN, CR-Cst., Art. 185 N 102; MALINVERNI et al., Droit constitutionnel I, Rz. 1651; SAXER/BRUNNER, SG-Komm. BV, Art. 185 N 148; TRÜMPLER, Diss., Rz. 313 ff.)

#### ■ Bindung an die bestehende Gesetzgebung

- ✓ *praeter legem*

? *contra legem* (str)

jedenfalls: keine Abweichung von Gesetzesbestimmungen über den Erlass von Notverordnungen bzw. über die Kompetenzen der Bundesversammlung (z.B. Art. 7d RVOG) (vgl. RECHSTEINER, Diss., Rz. 473)

### ■ Rang

Formeller Gesetzescharakter

## ■ demokratisch-rechtsstaatliche Korrektive

### ■ Beschränkte Geltungsdauer

- BGE 123 IV 29 E. 3a (ad Art. 102 Ziff. 10 aBV): «Sie [die Verordnungen] müssen grundsätzlich zeitlich befristet sein, und bei Andauern der regelungsbedürftigen Situation ist eine ausreichende Grundlage in einem formellen Gesetz zu schaffen.»
- Befristung (Art. 185 Abs. 3 Satz 2 BV)
- Ausserkrafttreten/Überführung in Gesetz oder Parlamentsverordnung (Art. 7d Abs. 2 RVOG)

### ■ **Neu: Konsultation der zuständigen parl. Kommissionen zum VO-Entwurf**

**Vgl. Art. 151 Abs. 2<sup>bis</sup> und Anhang 2 ParlG** (eingefügt durch Änderung vom 17.3.2023, [BBl 2023 784](#))

#### *Art. 151 Abs. 2<sup>bis</sup>*

<sup>2bis</sup> Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen zu den Entwürfen für Verordnungen und Ordnungsänderungen, die er gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise nach Anhang 2 erlässt. Enthält der Entwurf als «vertraulich» oder

«geheim» klassifizierte Informationen, so informiert er stattdessen die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation.

#### *Anhang 2*

(Art. 2 Abs. 3<sup>bis</sup>, 121 Abs. 1<sup>ter</sup>, 122 Abs. 1<sup>bis</sup> und 151 Abs. 2<sup>bis</sup>)

In den nachfolgenden Bestimmungen sind gesetzliche Ermächtigungen zur Bewältigung einer Krise enthalten:

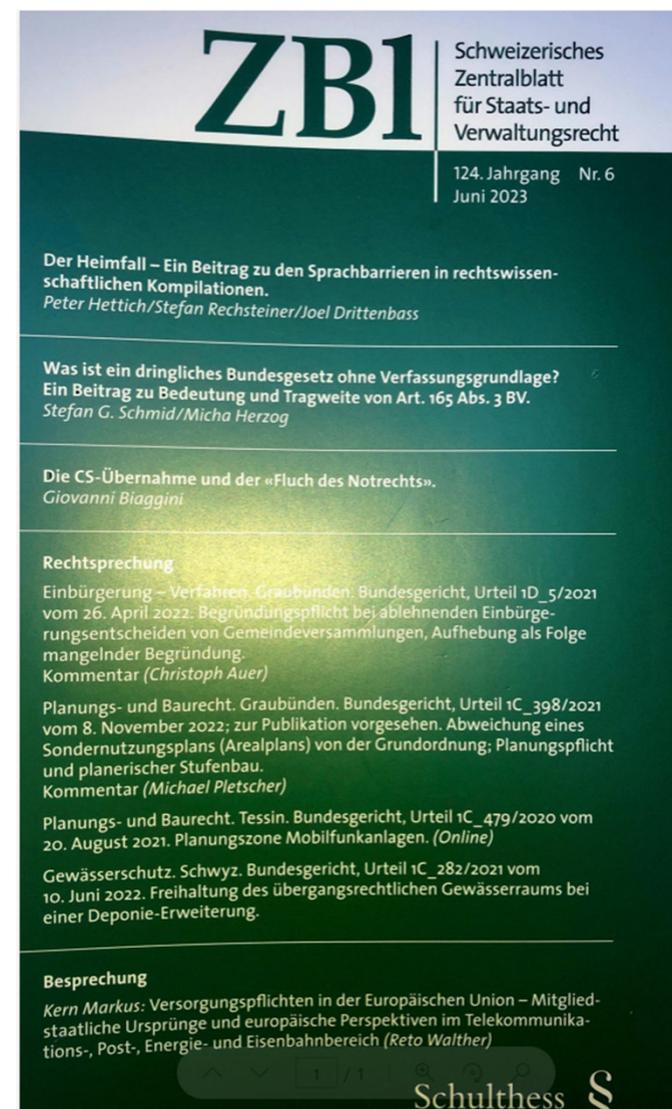
1. Artikel 55 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998<sup>8</sup>,
2. Artikel 62 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes vom 11. April 1889<sup>9</sup>,
3. Artikel 31–34 des Landesversorgungsgesetzes vom 17. Juni 2016<sup>10</sup>,
4. Artikel 6 und 7 des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986<sup>11</sup>,
5. Artikel 48 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997<sup>12</sup>,
6. Artikel 6 und 7 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012<sup>13</sup>.



## IV. Würdigung und Ausblick

# Notrecht im Rechtsstaat ist legitim

*Die jüngste Vergangenheit hat uns gelehrt: In einer akuten Krise hat die Regierung den Lead – es geht nicht anders. Notrecht ist für jeden Staat eine Überlebenshilfe. Die Rolle des Parlaments verlagert sich auf das Nachher und das Vorher.*  
**Gastkommentar von Markus Müller**



# Anhang: Quellenverzeichnis

- BIAGGINI GIOVANNI, OFK BV, 2. A., ZÜRICH 2017
- BIAGGINI GIOVANNI, «Notrecht» in Zeiten des Coronavirus – Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrats zu Art. 185 Abs. 3 BV, ZBI 2020, 239 ff.
- KLEY ANDREAS, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen.» - Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV, ZBI 2020, 268 ff.
- KÜNZLI JÖRG, Kommentar zu Art. 185 BV, in: BSK BV, Basel 2015
- LEHNER CAROLINE, Notverordnungsrecht, Die Kompetenzen des schweizerischen Bundesrats, des spanischen Ministerrats und des französischen Staatspräsidenten, Diss. Bern 2016
- LIENHARD ANDREAS/ZIELNIEWICZ AGATA, Zum Anwendungsbereich des bundesrätlichen Notrechts, ZBI 2012, 111 ff.
- RECHSTEINER DAVID, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2016
- SAXER URS/BRUNNER FLORIAN, Kommentar zu Art. 185 BV, in: SGK BV, 4.A., Zürich/St. Gallen 2023
- SCHOTT MARKUS/KÜHNE DANIELA, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, ZBI 2010, 409 ff.
- TRÜMPLER RALPH, Notrecht, Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012
- WALDMANN BERNHARD, Staatsrechtliche Herausforderungen, in: Uhlmann/Höfler, Notrecht in der Corona-Krise, 19. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2021, S. 3 ff.



Universität St.Gallen

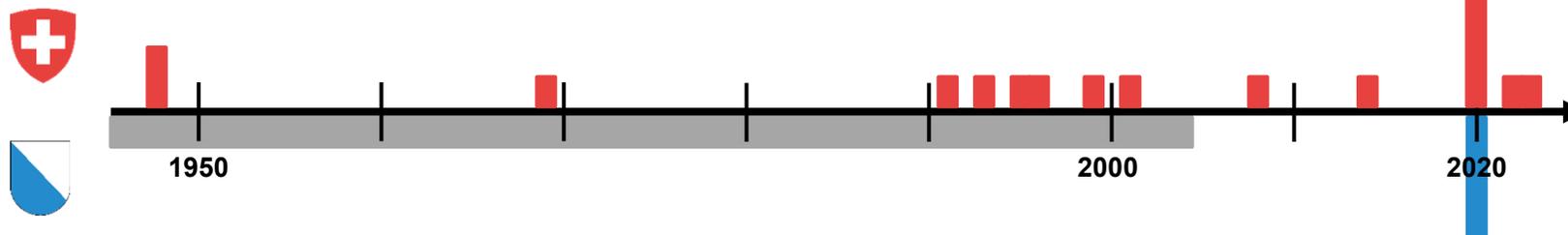


## Notrecht im Rechtsstaat – Kanton Zürich

Zürcherischer Juristenverein, 7. Dezember 2023

Dr. David Rechsteiner

*“From insight  
to impact”* 



## Notverordnungen und -verfügungen des Kantons

- Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie
- Ermächtigung der Gemeindevorstände zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie
- Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen politischen Rechten
- Ausfallentschädigung Kindertagesstätten

## **Verfassung des Kantons Zürich**

(vom 27. Februar 2005)<sup>1,2</sup>

Notstand

**Art. 72** <sup>1</sup> Ist die öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, so kann der Regierungsrat auch ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen und insbesondere Notverordnungen erlassen.

<sup>2</sup> Notverordnungen unterbreitet er unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung. Sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.



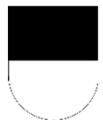
Öffentliche  
Sicherheit und  
Ordnung



Öffentliche Sicherheit  
und Ordnung und  
soziale Notlagen

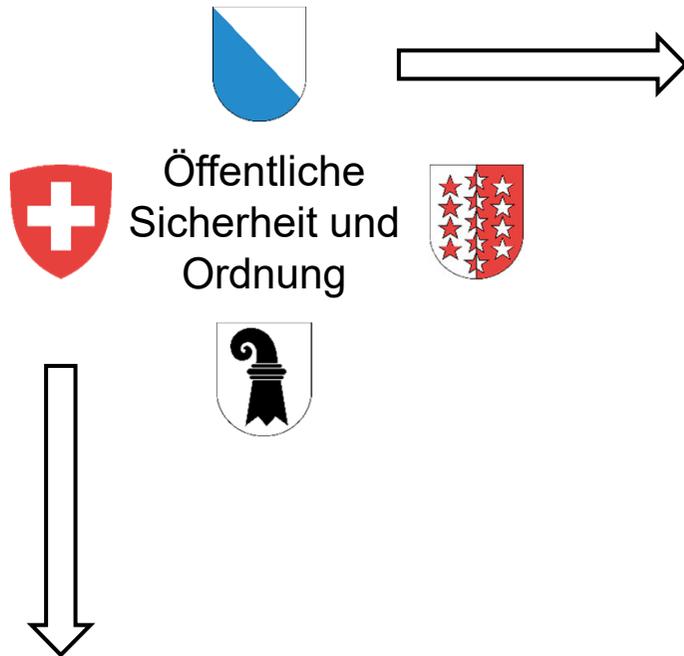


Keine  
Beschränkung der  
Rechtsgüter



Kein  
Notverordnungs-  
recht in der KV





**Bundesrat**

Erfasst auch wirtschaftliche und soziale Notstände

Noch **keine Rechtsprechung**

**RR**

Erfasst auch wirtschaftliche und soziale Notstände

**VGr**

Nur polizeiliche Schutzgüter  
*AN.2020.00004 vom 28. Mai 2020*

**Parl. Iv.**

Ausdehnung Art. 72 KV auf soziale, wirtschaftliche und ökologische Ordnung  
*KR-Nr. 452/2022 vom 28. Nov. 2022*

**Übrige Voraussetzungen identisch**

- Sachliche Dringlichkeit
- Zeitliche Dringlichkeit
- Subsidiarität
- (Verhältnismässigkeit)



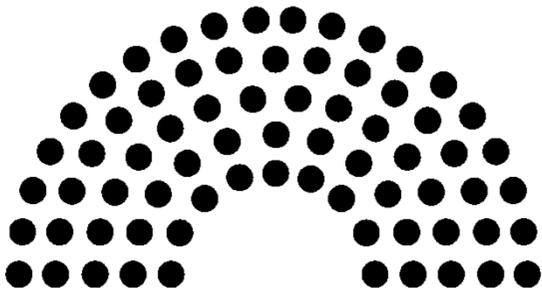
## Sicherungsmechanismen



- Befristung auf maximal 1 Jahr



- Abstrakte Normenkontrolle durch das Verwaltungsgericht



- Nachträgliche Genehmigung durch den Kantonsrat



## Nachträgliche Genehmigung durch den Kantonsrat

- Nur Notverordnungen, nicht Notverfügungen
- Auch bei Verlängerungen
  
- Rechtskontrolle und wohl auch politische Kontrolle
- Wohl auch Teilgenehmigung möglich
- Verweigerung der Genehmigung wirkt ex nunc
  - Bereits getätigte Verfügungen und Verpflichtungen sind geschützt
  
- Exkurs: Notrecht des Bundes
  - Genehmigung von dringlichen Verpflichtungskrediten (Art. 28 FHG)
    - Vorgängig durch FinDel, nachträglich durch BVers
  - Aufhebungs- und Änderungsmöglichkeit durch parlamentarisches Notrecht (Art. 173 Abs. 1 Bst. a-c BV)



## Kommunales Notrecht?

- Ermächtigung der Gemeindevorstände zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie
  - Kommunales, sachlich beschränktes dringliches Finanzrecht
  
- De lege ferenda
  - Problem:
    - Bindung an kantonales Recht
    - Gemeinden haben weniger Spielräume als der Kanton
  - Bedarf?
    - Vorwiegend Vollzug, wenig Rechtsetzung
    - Bewältigung ausserordentlicher Lagen in der Praxis häufig durch möglichst hohe Staatsebene





## Ausgewählte Literatur, Materialien und Rechtsprechung

- Bericht des Regierungsrates vom 1. März 2023 zum Postulat KR-Nr. 141/2020 betreffend Einführung eines Notstandsgesetzes ([Vorlage 5839b](#))
- David Rechsteiner, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Diss. St. Gallen 2016 (<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:ch:bel-1094728>)
- Felix Uhlmann/Martin Wilhelm, Gutachten zuhanden Finanzkommission (FIKO) des Grossen Rates des Kantons Bern betreffend Notverordnungen des Regierungsrates des Kantons Bern (Covid-19-Pandemie), 19. August 2020 ([www.ius.uzh.ch](http://www.ius.uzh.ch))
- Martin Wilhelm, Kantonales Notrecht: Bewährungsprobe bestanden?, 181-201 ([DOI: 10.38107/019](https://doi.org/10.38107/019))
- Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2020.00004, Urteil vom 28. Mai 2020 ([vgrzh.djiktzh.ch](http://vgrzh.djiktzh.ch))

Universität St.Gallen (HSG)  
Dufourstrasse 50  
9000 St.Gallen  
[www.unisg.ch](http://www.unisg.ch)

