

26/08/2013 |

Vollmachtenregime

Schwere Krisen wie Kriege, Naturkatastrophen, soziale Unruhen oder Rezessionen können den Rechtsstaat herausfordern. Dessen Handlungsinstrument ist primär das formelle Gesetz und die darauf abgestützte Verfügung. In einer schweren Krise benötigt die Verabschiedung eines Gesetzes jedoch zu viel Zeit. Deshalb hat sich in den demokrat. Verfassungsstaaten die Praxis herausgebildet, solche aussergewöhnl. Herausforderungen mit einem "extrakonstitutionellen Staatsnotrecht", dem sog. V., zu bewältigen (**Notrecht**). Danach werden der Regierung weitgehende Massnahmen- und Verordnungsbefugnisse übertragen. Der Begriff des extrakonstitutionellen Staatsnotrechts stellt klar, dass sich das Gemeinwesen in einem Notstand befindet, weil es sich durch innere oder äussere Gefahren in seiner Existenz bedroht sieht. Dieses Recht ist extrakonstitutionell, d.h. es steht ausserhalb der Verfassung. Das V. darf nicht mit dem dringl. Gesetzgebungsverfahren verwechselt werden (**Dringlichkeitsklausel**). Dieses schliesst lediglich das Referendum aus oder verschiebt es in die Zeit nach Inkrafttreten des Erlasses.

In der Schweiz wurde das extrakonstitutionelle Staatsnotrecht zuletzt während des **Zweiten Weltkriegs** angewandt und ging unter dem Begriff V. in die Verfassungsgeschichte ein. Aber bereits früher waren dem Bundesrat ausserordentl. Vollmachten übertragen worden, so 1849 in den Badener Wirren, 1853 in der sog. Tessiner Angelegenheit im Verhältnis zu Österreich, 1856 im **Neuenburgerhandel**, 1859 während des oberital. Unabhängigkeitskriegs, 1860 im **Savoyerhandel**, 1866 im Preuss.-Österr. Krieg, 1870 im **Deutsch-Französischen Krieg**, 1914 im **Ersten Weltkrieg** und 1936 in der **Weltwirtschaftskrise**.

Der Ausdruck V. bezieht sich v.a. auf die Ereignisse im 2. Weltkrieg. Der Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30.8.1939 übertrug dem Bundesrat ausserordentl. - normalerweise nur dem Parlament zustehende - Befugnisse (Art. 3). Dafür erhielt dieser einen unbegrenzten Kredit (Art. 4). Er hatte im Juni und Dezember jeweils Bericht zu erstatten, und die Bundesversammlung behielt sich den Entscheid über die Fortgeltung der getroffenen Massnahmen vor (Art. 5). Sodann wurde der Bundesrat durch ständige Parlamentskommissionen begleitet (Art. 6). Der Beschluss liess sich nicht auf die Verfassung abstützen, denn er gestattete dem Bundesrat den Erlass rechtsetzender Verordnungen ohne Gesetzes- und Verfassungsgrundlage. Er bildete gewissermassen eine Verfassung neben der Verfassung, die für Demokratie und Rechtsstaat eine grosse Gefahr darstellte. Angesichts der existenziellen Bedrohung wurde das aber in Kauf genommen.

Der Bundesrat interpretierte die Vollmachten von 1939 grosszügig und stützte zahllose Massnahmen darauf ab, u.a. die Einführung einer **Direkten Bundessteuer**. 1949 sorgte die von konservativen Föderalisten der Ligue vaudoise eingereichte Volksinitiative "Rückkehr zur direkten Demokratie" indirekt dafür, dass die Bundesversammlung bis Ende 1952 die letzten Vollmachtenerlasse aufhob.

Zaccaria Giacometti bewertete das Notrechtsregime als illegal: Mit der Verfassung stehe und falle der Rechtsstaat und das V. sei lediglich eine Maxime der Staatsraison. Zur Lösung des Problems schlug er die Aufnahme eines Notstandsartikels in die Verfassung vor. Giacomettis Auffassung setzte sich in der schweiz. Staatspraxis aber nicht durch. Es dominierte die Gegenposition von Dietrich Schindler. Nach wie vor enthält die Bundesverfassung keinen Notstandsartikel. Die schweiz. Rechtspraxis sieht das Vollmachtenregime als rechtens an und erhält es aufrecht, namentlich im Jahr 2000 das Bundesgericht im Urteil Joseph Spring.

Literatur

- Z. Giacometti, *Das V. der Eidgenossenschaft*, 1945
- A. Manuel, *Les pleins pouvoirs en droit public fédéral suisse*, 1953

- A. Kley, *Verfassungsgesch. der Neuzeit, 2004* (³2013)

Autorin/Autor: Andreas Kley