

## **HLS-Artikel „Vollmachtenregime“**

**Literatur:** Zaccaria Giacometti, Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, Zürich 1945; Manuel André, Les pleins pouvoirs en droit public fédéral suisse, Lausanne 1953; Schelbert Beat, Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund, Bern 1986; Suter Werner, Notrecht und ausserordentliche Vollmachten im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Zürich 1960.

### **1. Begriff**

Der Rechtsstaat kann durch Krisen (Krieg, schwerste Naturkatastrophen, schwere soziale Unruhen, Niedergang der Wirtschaft) herausgefordert werden. Das Handlungsinstrument des Rechtsstaates ist primär das formelle Gesetz und die darauf abgestützte Verfügung. In einer grossen Krise vergeht zu viel Zeit bis ein Gesetz verabschiedet ist. Deshalb hat es sich in den demokratischen Verfassungsstaaten die Praxis herausgebildet, diese Herausforderungen mit einem „extrakonstitutionellem Staatsnotrecht“ („Vollmachtenregime“) zu bewältigen. Danach werden der Regierung weitgehende Massnahmen- und Verordnungsbefugnisse übertragen. Der Begriff des extrakonstitutionellen Staatsnotrechts stellt klar, dass das Gemeinwesen in einem Notstand ist, weil es durch innere oder äussere Gefahren in seiner Existenz bedroht ist. Dieses „Recht“ ist extrakonstitutionell, d.h. es befindet sich „ausserhalb“ der Verfassung.

Das Vollmachtenregime darf nicht mit den dringlichen Gesetzgebungsverfahren verwechselt werden. Dieses schliesst lediglich das Referendum aus oder verschiebt es in die Zeit nach Inkrafttreten des Erlasses.

### **2. Schweizerische Praxis**

In der Schweiz ist das extrakonstitutionelle Staatsnotrecht zuletzt während des letzten Weltkrieges relevant geworden. Dem Bundesrat waren schon früher ausserordentliche Vollmachten übertragen worden, so etwa 1849 in den Badener Wirren, 1853 in der sog. Tessiner Angelegenheit im Verhältnis zu Oesterreich, 1856 im Neuenburgerhandel, 1859 im Oberitalienischen Krieg und in der Savoyerfrage, 1866 im Italienisch-Oesterreichisch-Preussischen Krieg, 1870 im deutsch-französischen Krieg, 1914 im Ersten Weltkrieg, 1936 in der Weltwirtschaftskrise und schliesslich 1939 im Zweiten Weltkrieg.

Der Ausdruck Vollmachtenregime bezieht sich vor allem auf dieses letzte Krisenereignis. Der Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30.8.1939 übertrug dem Bundesrat ausserordentliche (normalerweise nur dem Parlament zustehende) Befugnisse: „Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrat Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen.“ (Art. 3). Dafür erhielt der Bundesrat einen unbegrenzten Kredit (Art. 4). Er hatte aber im Juni und Dezember jeweils Bericht zu erstatten und die Bundesversammlung behielt 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. Der Vollmachtenbeschluss bildete gewissermassen eine Verfassung neben der Verfassung, nämlich eine Verfassung eines diktatorischen Vollmachtenregimes. Dieses stellt eine Gefahr für Demokratie und Rechtsstaat dar. Angesichts der grossen Gefahren wurde das aber in Kauf genommen.

Die Vollmachten von 1939 sind vom Bundesrat weit interpretiert und genützt worden. Der Bundesrat hatte zahllose Massnahmen darauf abgestützt, so auch die Einführung einer direkten Bundessteuer (sog. Wehrsteuer). Zaccaria Giacometti, der bedeutende Schweizer Staatsrechtslehrer des letzten Jahrhunderts (1893-1970) bewertete das Notrechtsregime als illegal. Denn mit der Verfassung stehe und falle der Rechtsstaat und das Vollmachtenregime sei lediglich eine Maxime der Staatsraison. Wollte man sich dieses Problems annehmen, so müsse ein Notstandartikel in die Verfassung aufgenommen werden.

Giacometti konnte sich in der schweizerischen Staatspraxis nicht durchsetzen. Die Bundesverfassung enthält nach wie vor keinen Notstandsartikel. Ausserdem sind die Vollmachtenbeschlüsse in der schweizerischen Rechtspraxis von allen Staatsorganen als Rechtens angesehen worden und grundsätzlich unangefochten geblieben.

Andreas Kley