

ÜBERSICHT

Inhalt	XI
Literatur	XIX
Abkürzungen	XXXIII

Einleitung	1
A Untersuchungsgegenstand	2
B Aufbau	3
C Methodik	4
1. Teil: Grundlagen und Überblick	7
A Grundlagen	8
B Überblick über das geltende Notverordnungsrecht	14
2. Teil: Initiierung des Notverordnungsrechts	25
A Spanien: Notverordnungskompetenz gemäss Artikel 86 CE	26
B Frankreich: Notverordnungskompetenz gemäss Artikel 16 CF	37
C Schweiz: Notverordnungskompetenz gemäss Artikel 185 BV	47
D Autonome Einschätzung der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit	69
3. Teil: Ausführung des Notverordnungsrechts	73
A Spanien: Decreto-ley (Art. 86 Abs. 1 CE)	74
B Frankreich: Ausserordentliche Befugnisse (Art. 16 Abs. 1 CF)	88
C Schweiz: Notverordnungen (Art. 185 Abs. 3 BV)	102
D Schranken des Notverordnungsrechts: eine Herausforderung	121

4. Teil: Parlamentarische Kontrolle des Notverordnungsrechts	125
A Spanien: Prompte parlamentarische Kontrolle	126
B Frankreich: Umstrittene parlamentarische Kontrolle	137
C Schweiz: Reform von der fakultativen zur zwingenden parlamentarischen Kontrolle	151
D Notwendigkeit der parlamentarischen Kontrolle	168
5. Teil: Gerichtliche Kontrolle des Notverordnungsrechts	171
A Spanien: Regelmässige gerichtliche Kontrolle	172
B Frankreich: Minimale gerichtliche Kontrolle	181
C Schweiz: Sporadische gerichtliche Kontrolle	192
D Fähigkeit zur Weiterentwicklung der gerichtlichen Kontrolle	203
Schlussfolgerungen	207

INHALT

Literatur	XIX
Abkürzungen	XXXIII
Einleitung.....	1
A Untersuchungsgegenstand	2
B Aufbau	3
C Methodik	4
I. Dialektische Rechtsvergleichung	4
II. Auswahl der zu vergleichenden Staaten	5
1. Teil: Grundlagen und Überblick.....	7
A Grundlagen	8
I. Terminologie und Abgrenzung	8
1. Notverordnung und Notverfügung der Regierung	8
2. Staatsnotstandstheorien	9
3. Extrakonstitutionelles Notrecht der Schweiz	9
a. Anerkennung des extrakonstitutionellen Notrechts	9
b. Suspendierung von Verfassungs- und Gesetzesrecht	10
c. Vollmachtenpraxis ausserhalb der Verfassung	11
II. Konstitutionalisierung des Notverordnungsrechts	13
B Überblick über das geltende Notverordnungsrecht	14
I. Notverordnung des schweizerischen Bundesrats (Art. 185 BV).....	14
1. Ergebnis eines Entwicklungsprozesses	14
2. Kompetenzen anderer Organe im Sicherheitsbereich	15
a. Kompetenzen der Kantone	15
b. Kompetenzen der Bundesversammlung	16
3. Notverordnung als einziges Instrument zur Wahrung der staatlichen Sicherheit	16
a. Dringlichkeitsrecht	16
b. Polizeiliche Generalklausel	17

II.	Decreto-ley des spanischen Ministerrats (Art. 86 CE).....	18
1.	Konstitutionalisierung trotz Missbrauch	18
2.	Abgrenzung zum Alarm-, Ausnahme und Belagerungszustand	20
III.	Ausserordentliche Befugnisse des französischen Staatspräsidenten (Art. 16 CF).....	20
1.	DE GAULLES' Vision.....	20
2.	Abgrenzung zum Belagerungs- und Gefahrenzustand	22
2. Teil: Initiierung des Notverordnungsrechts	25	
A	Spanien: Notverordnungskompetenz gemäss Artikel 86 CE.....	26
I.	Aussergewöhnliche und dringende Notwendigkeit	26
1.	Fehlende Finalität.....	26
2.	Abgrenzung zwischen absoluter und relativer Notwendigkeit.....	26
a.	Alarm-, Ausnahme- und Belagerungszustand (Art. 116 CE)	26
i.	Alarmzustand	27
ii.	Ausnahmestatus	28
iii.	Belagerungszustand	29
b.	Artikel 86 CE: Relative Notwendigkeit	30
3.	Subsidiarität der Ausnahmestatus gegenüber dem Decreto-ley	31
4.	Dringlichkeit als juristische Beschränkung.....	32
II.	Vollständige Autonomie des homogenen Ministerrats	34
III.	Bewertung	35
B	Frankreich: Notverordnungskompetenz gemäss Artikel 16 CF.....	37
I.	Schwere und unmittelbare Bedrohung für die äussere oder innere Sicherheit.....	37
1.	Zwei kumulative Anwendungsvoraussetzungen	37
a.	Schutzzüge.....	37
b.	Unterbruch des ordnungsgemässen Funktionierens der verfassungsmässigen öffentlichen Gewalten	38
2.	Anwendungsfall.....	38
II.	Abgrenzung zu den Ausnahmegesetzgebungen	40
1.	Belagerungszustand (Art. 36 CE).....	40
2.	Gefahrenzustand	40
3.	Untypische Vorrangstellung der Exekutive	42
III.	Konsultations- und Mitteilungspflichten des Staatspräsidenten	43
1.	Unverbindliche Konsultationspflichten	43
2.	Erklärung an die Nation	46
IV.	Bewertung	46
C	Schweiz: Notverordnungskompetenz gemäss Artikel 185 BV.....	47
I.	Schwere Störung der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit	47
1.	Eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störung	47
a.	Zeitliche Dringlichkeit.....	47
b.	Sachliche Dringlichkeit	48

c.	Unvorhersehbarkeit	49
2.	Öffentliche Ordnung oder innere oder äussere Sicherheit	50
3.	Fundamentales Rechtsgut	51
4.	Aktenvernichtung im Fall Tinner	52
	a. Sachverhalt	52
	b. Bewertung	53
5.	UBS-Rekapitalisierung	55
	a. Sachverhalt	55
	b. Drohende Störung der inneren Sicherheit	55
	c. Unmittelbarkeit der drohenden Störung	56
	d. Verhältnis zwischen Notverordnungsrecht und Dringlichkeitsrecht	57
6.	Verbot der Gruppierung „Islamischer Staat“	59
	a. Sachverhalt	59
	b. Bewertung	59
7.	Abgrenzungen	62
	a. Artikel 184 Absatz 3 BV	62
	b. Extrakonstitutionelles Notrecht.....	64
II.	Maximale Reaktionsfähigkeit durch vollständige Autonomie	66
1.	Bundesrat als Träger der Notverordnungskompetenz.....	66
2.	Informationspflicht anstelle zwingender prozeduraler Voraussetzungen	67
D	Autonome Einschätzung der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit	69
I.	Anwendungsvoraussetzungen	69
	1. Sinnvolle Generalklausel.....	69
	2. Sachliche und zeitliche Dringlichkeit.....	69
II.	Prozedurale Voraussetzungen	70
3. Teil: Ausführung des Notverordnungsrechts.....	73	
A	Spanien: Decreto-ley (Art. 86 Abs. 1 CE)	74
I.	Zuständigkeit und Form	74
II.	Umfang	74
	1. Explizite Schranken des Artikels 86 Absatz 1 CE	75
	a. Restriktive Interpretation des Verbs afectar	75
	b. Vier betroffene Materien.....	78
	2. Implizite Schranken.....	79
	a. Vorbehalt des Organgesetzes	80
	b. Verfassungssuspension und Verfassungsrevision.....	81
	c. Kontrollmechanismen.....	82
	d. Initiierung der Notzustände gemäss Artikel 116 CE.....	82
	3. Zweckbindung (conexión de sentido)	83
	4. Bewertung	84
III.	Abgrenzung zu den Massnahmen im Alarm-, Ausnahme- und Belagerungszustand	85

B	Frankreich: Ausserordentliche Befugnisse (Art. 16 Abs. 1 CF)	88
I.	Zuständigkeit und Form	88
II.	Umfang	89
1.	Grundsätzlich keine Gesetzes- und Verfassungsbinding	89
2.	Explizite Schranken	90
a.	Verbot der Auflösung der Nationalversammlung.....	90
b.	Regelungsbereich und Zweckbindung.....	91
3.	Implizite Schranken.....	93
a.	Verfassungssuspendierung und Verfassungsrevision.....	93
b.	Verfassungsrevision durch Volksreferendum (Art. 11 CF)	94
c.	Suspendierung des Artikels 68 CF.....	96
d.	Judikative Kompetenzen	96
e.	Verhältnis zum Belagerungs- und Gefahrenzustand.....	98
4.	Bewertung	99
III.	Abgrenzung zu den Kompetenzen im Gefahren- und Belagerungszustand	100
C	Schweiz: Notverordnungen (Art. 185 Abs. 3 BV)	102
I.	Zuständigkeit und Form	102
II.	Umfang	103
1.	Gesetzesbindung	103
a.	Überblick.....	103
b.	Kritik an der Gesetzesbindung	104
i.	Gesetzesbindung bei Notverordnungen	104
ii.	Gesetzesbindung bei Notverfügungen.....	107
2.	Verfassungsbinding	108
3.	Verhältnismässigkeit und öffentliches Interesse	110
4.	UBS-Rekapitalisierung	110
a.	Gesetzesbindung.....	110
b.	Verfassungsbinding	112
i.	Ausgangslage	112
ii.	Grundsatz der Wettbewerbsneutralität.....	113
5.	Aktenvernichtung im Fall Tinner	115
a.	Verhältnismässigkeit	115
b.	Richterliche Unabhängigkeit auf Gesetzesebene	117
c.	Richterliche Unabhängigkeit auf Verfassungsebene	118
6.	Fazit für den Umfang der Notverordnungskompetenz.....	120
D	Schranken des Notverordnungsrechts: eine Herausforderung.....	121
I.	Vergleichender Überblick.....	121
II.	Explizite und implizite Schranken	122
III.	Verhältnismässigkeit	123
4. Teil:	Parlamentarische Kontrolle des Notverordnungsrechts	125
A	Spanien: Prompte parlamentarische Kontrolle	126
I.	Überblick.....	126

II.	Aufhebung oder Bestätigung des Decreto-ley (Art. 86 Abs. 2 CE)	127
1.	Wirkung ex nunc	127
2.	Nachteile der Bestätigung.....	128
III.	Politische Natur der Kontrolle	129
IV.	Behandlung als Gesetzesentwurf (Art. 86 Abs. 3 CE)	131
V.	Ständige Ausschüsse (Diputaciones Permanentes)	132
VI.	Rasche Beendigung und deren eventuelle Sperrwirkung	134
VII.	Bewertung	135
B	Frankreich: Umstrittene parlamentarische Kontrolle.....	137
I.	Ausgangslage.....	137
II.	Versammlung von Rechtes wegen (Art. 16 Abs. 4 CF)	138
III.	Umfang der parlamentarischen Gesetzgebungskompetenz.....	140
1.	Interpretation DE GAULLE's	140
2.	Kritik	141
IV.	Misstrauensvotum.....	143
V.	Ungewisse Beendigung.....	146
1.	Beendigung der ausserordentlichen Befugnisse im Algerienkrieg	146
2.	Stellungnahme des Conseil Constitutionnel	148
VI.	Bewertung	150
C	Schweiz: Reform von der fakultativen zur zwingenden parlamentarischen Kontrolle.....	151
I.	Entwicklung	151
1.	Ausgangslage (Art. 173 Abs. 1 BV)	151
2.	Anwendungsfall Al-Qaïda-Verbot.....	152
3.	Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle	153
II.	Handlungsalternativen (Art. 7d Abs. 2 RVOG)	155
III.	Wichtigste Kriterien für die Auswahl.....	155
1.	Spezifische Anwendungsvoraussetzungen.....	155
a.	Parlamentsverordnung	156
b.	Dringliches Bundesgesetz.....	156
c.	Verordnung gemäss Artikel 173 BV	157
2.	Wichtige rechtsetzende Bestimmungen.....	158
3.	Verhältnis zur bestehenden Rechtsordnung	159
IV.	Fazit.....	160
V.	Einzelakte	161
VI.	Wirkung und Natur der Kontrolle	162
1.	Wirkung ex nunc	162
2.	Sperrwirkung.....	163
3.	Kontrolle politischer Natur	163
VII.	Positive Auswirkungen der zwingenden Kontrolle	164
1.	Beschleunigte parlamentarische Intervention	164
2.	Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für vorhersehbare Gefahren	165
VIII.	Beendigung: Verzögerung durch symmetrisches Zweikammersystem	166

D	Notwendigkeit der parlamentarischen Kontrolle.....	168
I.	Kern des Notverordnungsrechts	168
II.	Beschleunigte Beendigung des Notverordnungsrechts	169
5. Teil: Gerichtliche Kontrolle des Notverordnungsrechts.....	171	
A	Spanien: Regelmässige gerichtliche Kontrolle.....	172
I.	Direkte und indirekte Anfechtung vor dem Verfassungsgericht	172
II.	Einfluss der parlamentarischen Intervention auf die gerichtliche Kontrolle	173
III.	Kontrolle des Initiierungsentscheids	175
IV.	Kontrolle der Ausführung	176
1.	Zweckbindung (conexión de sentido)	177
2.	Materielle Schranken	178
V.	Kontrolle der Beendigung	179
VI.	Bewertung	179
B	Frankreich: Minimale gerichtliche Kontrolle	181
I.	Kontrolle des Initiierungsentscheids	181
1.	Conseil d'État	181
2.	Conseil Constitutionnel	182
II.	Kontrolle der Ausführung	183
1.	Conseil d'État	183
a.	Massnahmen auf Verordnungsstufe.....	184
b.	Massnahmen auf Gesetzes- und Verfassungsstufe	185
2.	Conseil Constitutionnel	187
a.	Zuständigkeit.....	187
b.	Umfang der verfassungsrechtlichen Kontrolle.....	189
III.	Kontrolle der Beendigung	190
1.	Conseil d'État	190
2.	Conseil Constitutionnel	191
C	Schweiz: Sporadische gerichtliche Kontrolle	192
I.	Indirekte Anfechtung einer Notverordnung	192
1.	Möglichkeit einer akzessorischen Prüfung.....	192
2.	Verfügungen im Bereich der inneren oder äusseren Sicherheit	193
II.	Anfechtung einer Notverfügung.....	195
1.	Grundsätzlich keine Anfechtung.....	195
2.	Völkerrechtsvorbehalt.....	196
III.	Inhaltliche Prüfung.....	197
1.	Kontrolle des Initiierungsentscheids	197
2.	Kontrolle der Ausführung.....	199
a.	Materielle Schranken	199
b.	Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit	199
3.	Kontrolle der Beendigung.....	200
IV.	Bewertung	202

D Fähigkeit zur Weiterentwicklung der gerichtlichen Kontrolle.....	203
I. Gerichtliche Kontrolle der Initiierung	203
II. Gerichtliche Kontrolle der Ausführung	203
III. Gerichtliche Kontrolle der Beendigung	205
Schlussfolgerungen.....	207