

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. | Ausnahmezustand | 28 |
| iii. | Belagerungszustand | 29 |
| b. | Artikel 86 CE: Relative Notwendigkeit | 30 |
| 3. | Subsidiarität der Ausnahmezustände 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. | Schutzgüter..... | 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 Notverordnungscompetenz | 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. Verfassungssuspendierung 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 Verfassungsbindung | 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 Norverfügungen | 107 |
| 2. | Verfassungsbindung | 108 |
| 3. | Verhältnismässigkeit und öffentliches Interesse | 110 |
| 4. | UBS-Rekapitalisierung | 110 |
| a. | Gesetzesbindung | 110 |
| b. | Verfassungsbindung | 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 Notverordnungscompetenz | 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 Rechten 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 |