

### **Streit um das Klimagesetz: Erhielte der Bundesrat neue Vollmachten? Könnte er gar das Fleischessen verbieten? Professoren widersprechen – und zweifeln**

Die SVP behauptet, mit dem neuen Gesetz könnte der Bundesrat extreme Entscheide durchsetzen. Das stimmt nicht, wie Juristen übereinstimmend sagen. Doch eine Unsicherheit bleibt.

Fabian Schäfer, Bern

17.05.2023, 05.30 Uhr



Schweizer Fähnchen zieren die Gerichte mit Steinpilzrisotto und Bratwurst bei der Bundesfeier auf dem Marktplatz, am Montag, 1. August 2022 in Grenchen.

Peter Klaunzer / Keystone

Im stark erhitzten Abstimmungskampf um das Klimaschutzgesetz tauchen sie immer wieder auf: fundamentale Fragen, die den Kern dessen berühren, was die

Schweiz ausmacht. Was bedeutet die Vorlage, über die am 18. Juni abgestimmt wird, für Demokratie und Rechtsstaat? Wie viel Macht würde das Gesetz dem Bundesrat verleihen? Erhielte er weitreichende Kompetenzen, die es ihm erlaubten, in der Schweiz eine Art Klimadiktatur zu errichten?

Die SVP sieht in der Vorlage einen «Angriff auf unsere direkte Demokratie». Werde sie angenommen, könne der Bundesrat «im Alleingang extreme Massnahmen durchzwingen». Er könne Hausbesitzer zwingen, teure Sanierungen vorzunehmen oder funktionierende Öl- und Gasheizungen zu ersetzen. Auch Verbote von Benzinautos oder Flugreisen seien möglich, sogar den Fleischkonsum könne der Bundesrat untersagen. Sagt die SVP.

Diese Aussagen wollte die Partei im offiziellen Abstimmungsbüchlein abdrucken lassen, was zu einem unfreundlichen Schriftenwechsel mit der Bundeskanzlei führte. Sie wies die Aussage als wahrheitswidrig zurück. Resultat des Seilziehens: Von einem «Angriff auf die direkte Demokratie» ist im Büchlein nicht die Rede, und statt «durchzwingen» kann der Bundesrat die extremen Massnahmen nur «verlangen» – was immer das heissen mag. In ihren eigenen Unterlagen aber hält die SVP an ihren ursprünglichen Aussagen fest.

## **Bundesrat darf immer Vorschläge machen**

Was gilt denn nun? Die NZZ hat fünf Professoren für öffentliches Recht um eine Stellungnahme gebeten. In der zentralen Frage sind sie sich einig. Vereinfacht formuliert: Das Gesetz schafft keine neuen Vollmachten, mit denen der Bundesrat radikale Eingriffe in eigener Kompetenz durchsetzen könnte.

Die Juristen verweisen auf die grundlegenden Regeln: Laut Verfassung sind alle «wichtigen» Bestimmungen in Form eines Gesetzes zu erlassen, zum Beispiel dann, wenn sie «Rechte und Pflichten von Personen» betreffen. Gesetze macht jedoch nicht der Bundesrat, sondern das Parlament.

Doch ist die Sache so einfach? Das Klimagesetz definiert konkrete Ziele zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen und verpflichtet den Bundesrat, die zur Umsetzung notwendigen Massnahmen zu erarbeiten. Bereits heute ist klar, dass die bis anhin geplanten Schritte nicht ausreichen werden, dass folglich später weitergehende Massnahmen folgen müssen. Allerdings steht im Gesetz explizit, dass der Bundesrat diese Pläne in Form von Anträgen dem Parlament unterbreiten muss und nicht selbst darüber entscheiden kann.

«An den materiellen Befugnissen des Bundesrats ändert sich nichts», konstatiert denn auch Professor Alain Griffel. Frei übersetzt: Der Bundesrat darf nicht mehr machen als heute, aber auch nicht weniger. Ihm steht es generell frei, dem Parlament jederzeit Gesetzesrevisionen zu allen erdenklichen Themen vorzuschlagen. Der einzige Unterschied besteht gemäss Griffel darin, dass er im Fall der Klimaziele neu gesetzlich verpflichtet wäre, Vorschläge vorzulegen.

### **Was bedeutet «verlangen»?**

Kniffliger ist die Frage, was passiert, wenn die Schweiz die Klimaziele verfehlt, weil zum Beispiel das Parlament Verschärfungen abgelehnt hat. Laut Griffel gibt das neue Gesetz dem Bundesrat auch in diesem Fall keine zusätzlichen Kompetenzen. Insbesondere sei ihm nicht erlaubt, schärfere Massnahmen in eigener Kompetenz auf Verordnungsebene zu erlassen.

Griffel kritisiert deshalb auch die Aussage im Abstimmungsbüchlein, auf die sich SVP und Bundeskanzlei geeinigt haben: Dort steht nun, der Bundesrat könne «im Alleingang extreme Massnahmen verlangen». Das ist laut Griffel nur dann korrekt, wenn man unter «verlangen» versteht, dass der Bundesrat diese Massnahmen als Antrag dem Parlament vorlegt, ohne selbst entscheiden zu können. Griffel geht jedoch davon aus, dass der Satz – von der SVP gewollt – missverstanden werde, im Sinne von: Der Bundesrat kann von den Leuten schärfere Massnahmen verlangen. Sein Verdikt: «sehr irreführend».

Professor Markus Kern stützt diese Sichtweise. Er ergänzt, das neue Gesetz sehe eine einzige weitergehende Verordnungskompetenz vor, und bei dieser gehe es um einen Nebenaspekt: um die Umsetzung der Klimaneutralität innerhalb der Bundesverwaltung. Allgemein gültige Verschärfungen hingegen müssten weiterhin auf Gesetzesebene angesiedelt sein. Damit sei, wie Kern betont, die direkte Demokratie gewahrt: Das Referendum wäre in jedem Fall möglich. Dass der Bundesrat wegen des Gesetzes in Eigenregie Dinge regeln kann, für die er normalerweise die Zustimmung des Parlaments benötigt, verneint Kern.

### **Auf dem Weg zum «Klimanotrecht»?**

Das sieht auch Professor Andreas Kley so; auch er erkennt im neuen Gesetz keine problematischen Vollmachten. Und doch hält er es für möglich, dass die SVP am Ende Recht erhalten könnte – allerdings aus anderen Gründen, als sie selbst meint. Kley argumentiert, das Gesetz könne in Kombination mit dem mittlerweile berühmt-berüchtigten «Notstandsartikel» der Bundesverfassung ungeahnte Folgen haben. In aller Kürze: Mit dem Klimagesetz nehme das Risiko zu, dass der Bundesrat demnächst mit Notrecht – an Parlament und Volk vorbei – klimapolitische Eingriffe beschliesse.

Andreas Kley gehört in Sachen Notrecht zu den prominentesten Kritikern des Bundesrats. Die Häufung der letzten Jahre – von der Rettung der UBS 2008 über die Corona-Krise bis zum CS-UBS-Deal im März 2023 – beschäftigt ihn. Aus seiner Sicht hat die Exekutive ihre Kompetenzen mehrfach weit überschritten. Allerdings herrscht auch im Umfeld des Bundesrats bis heute die Devise vor, dass im Fall des Klimawandels Notrecht nicht infrage kommt.

Als das Thema Notrecht in den Corona-Jahren heiss diskutiert wurde, sagte der damalige Direktor des Bundesamts für Justiz, in der Klimapolitik sei ein solches Vorgehen keine Option: «Notverordnungen kommen nur bei höchster Dringlichkeit infrage, wenn die Zeit für eine Parlamentsentscheidung nicht reicht. Die Fragen der Klimapolitik können und müssen aber durch das Parlament

entschieden werden.»

Professor Kley befürchtet, das Klimagesetz könnte diese Gewissheit ins Wanken bringen. Seine These: Wenn das Gesetz klare und demokratisch legitimierte Klimaziele festlegt, könnte sich der Bundesrat eher befugt fühlen, mit Notrecht zu intervenieren. Sollte die Schweiz die Ziele verfehlen, und wenn dann auch noch schwere Unwetter oder Hitzeperioden hinzukämen, hält Kley es angesichts der Präzedenzfälle der Vergangenheit für plausibel, dass die Regierung mit Verweis auf das Klimagesetz und die Verfassung aktiv würde und zum Beispiel fossile Brennstoffe verböte. Er hält dies für umso realistischer, als das Parlament die notrechtlichen Entscheide bis anhin toleriert habe – die SVP mit eingeschlossen, wie der Professor betont.

### «Kein Raum für Notrecht»

Ähnliche Bedenken hegt Professor Andreas Glaser. Die «Andeutungen» der SVP seien «nicht völlig abwegig», schreibt er. Doch auch Glasers Kritik bezieht sich nicht konkret auf das Klimagesetz, sondern auf das «in den letzten Jahren entstandene Gesamtbild» – mit einem Bundesrat, der von seinen rechtlichen Mitteln zunehmend offensiv Gebrauch mache. Dieser verfüge mittlerweile über ein «unübersichtliches Set aus Notrechts-Vollmachten» in Verfassung und Gesetzen, die er je nach Situation überraschend anwende. «Dadurch ist die Rechtssicherheit bedroht, wie wir bei den CS-Krediten gesehen haben.»

Andreas Glaser fügt an, selbst Fachleute hätten inzwischen Mühe, die vielen verschiedenen Notrechtskompetenzen des Bundesrats ausfindig zu machen. «Ob sich so eine Situation auch beim Klimaschutz ergibt, kann man heute nicht seriös voraussagen.»

Hellseherische Fähigkeiten nimmt auch Professor Griffel nicht für sich in Anspruch. Doch er sagt: «Ich sehe nicht ein, weshalb die Wahrscheinlichkeit, dass der Bundesrat zu Notrecht greift, durch das neue Gesetz zunehmen soll.»

Denn mit dem Klimaabkommen von Paris habe sich die Schweiz bereits vor Jahren zu exakt denselben Reduktionszielen verpflichtet, wie sie nun im Gesetz verankert werden sollen. Wenn also der Bundesrat tatsächlich Notrecht erlassen wollte, kann er dies gemäss Griffel genauso gut bei einer Ablehnung des Gesetzes tun. In diesem Fall würde er wohl er auf den fortgeschrittenen «Klimanotstand» oder das Nichterreichen der Pariser Ziele verweisen.

Noch eines hält Griffel fest: Notrecht in der Klimapolitik wäre aus seiner Sicht eindeutig widerrechtlich – unabhängig vom Ausgang der Abstimmung im Juni. Die Voraussetzungen seien nicht erfüllt, und zwar vor allem aus einem Grund: Der Kleinstaat Schweiz könne zur Abwendung der globalen Klimaerwärmung kaum etwas Messbares beitragen. Das heisse nicht, dass er nichts tun solle. Aber rechtlich ist der Fall laut Griffel klar: «Wo man einen allfälligen Notstand von vornherein nicht beheben kann, bleibt kein Raum für Notrecht.»

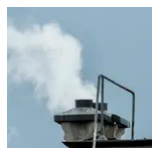
### «So weit die Theorie»

Professor Felix Uhlmann kommt zu der gleichen Diagnose: Falls der Bundesrat tatsächlich einmal notrechtlich intervenieren würde, wäre dies «rechtlich nicht korrekt». Für Uhlmann steht fest, dass ein «Klimanotrecht» auch nach Annahme des neuen Gesetzes nicht zulässig wäre. «Notrecht setzt inhaltlich unter anderem voraus, dass aufgrund der Dringlichkeit der ordentliche Weg der Gesetzgebung nicht gegangen werden kann.» Im Fall der Klimapolitik aber sei der Gesetzesweg vorgezeichnet. Lehne das Parlament Änderungen ab, dürfe der Bundesrat es nicht mittels Notrecht übersteuern. «So weit die Theorie», wie Uhlmann maliziös anfügt.

Wie die Praxis aussehen wird, weiss heute niemand. Die Einschätzungen der Rechtsprofessoren zeigen jedoch zweierlei. Aus dem Klimagesetz folgen zwar nicht unmittelbar neue Vollmachten für den Bundesrat. Aber die ambitionierten Ziele, denen keine ebenso ambitionierten Massnahmen gegenüberstehen, führen zu Misstrauen. Der gehäufte Einsatz von Notrecht in den letzten Jahren hat

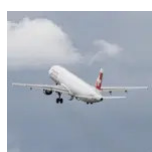
Spuren hinterlassen, gerade auch in Teilen der staatsrechtlichen Fachwelt. Professor Glaser zum Beispiel spricht von einer «nicht unberechtigten Besorgnis über die Machtverschiebung hin zum Bundesrat».

## Passend zum Artikel



### **Klimagesetz: Der Bundesrat streut den Stimmbürgern Sand in die Augen**

13.05.2023



### **Eine Airline, die für mehr Klimaschutz ist: Beim gescheiterten CO<sub>2</sub>-Gesetz war die Swiss noch dagegen – hinter dem neuen Gesetz steht sie**

21.04.2023



---

## Mehr von Fabian Schäfer (fab) >



### **«Frei erfunden» – das EDA dementiert die Demontage von EU-Unterhändlerin Livia Leu**

17.05.2023

