

3614. Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte. Begutachtung des Volksbegehrens. *Clauses d'urgence et droits démocratiques populaires. Préavis sur l'initiative.*

Bericht und Beschlussentwurf vom 14. September 1937 (Bundesblatt III, 1). — Rapport et projet d'arrêté du 14 septembre 1937 (Feuille fédérale III, 1).

Beschluss des Ständerats vom 29. September 1937.
 Décision du Conseil des Etats, du 29 septembre 1937.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhésion à la décision du Conseil des Etats.

Berichterstattung. — *Rapport général.*

Grünenfelder, Berichterstatter: Am 26. August 1936 hat das Sekretariat der kommunistischen Partei in Zürich ein Volksbegehren „gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse und zur Wahrung der demokratischen Volksrechte“ eingereicht, das von 53 416 gültigen Unterschriften unterstützt war. Das Begehren wurde dem Bundesrat durch die eidgenössischen Räte in der Herbstsession 1936 zur materiellen Berichterstattung überwiesen. Der Bundesrat hat uns mit Botschaft vom 14. September 1937 über das „Volksbegehren für die Abänderung des fakultativen Referendums (Revision von Art. 89, Absatz 2, der Bundesverfassung)“ Bericht und Antrag eingebracht, und zwar in dem Sinne, dass die Bundesversammlung gemäss Art. 121, Absatz 6, der Bundesverfassung dem Volk und den Ständen einfach die Verwerfung des Volksbegehrens beantragen soll.

Der Bundesrat hat in erster Linie festgestellt, dass die von den Initianten gewählte Bezeichnung des Volksbegehrens als ein solches gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse und zur Wahrung der demokratischen Volksrechte irreführend und nicht richtig sei, mit Recht, wie wir noch sehen werden.

Nach dem bestehenden Absatz 2 von Art. 89 sind die Bundesgesetze und die allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, dem fakultativen Referendum unterworfen. Ueber die Dringlichkeit und damit die Ausschaltung des Referendums entscheidet jeweilen die Bundesversammlung selbst; sie stellt das Vorliegen der Dringlichkeit jeweilen ausdrücklich fest. Nach dem Volksbegehren soll inskünftig von Dringlichkeit allgemein verbindlicher Bundesbeschlüsse im Wortlaut des Verfassungsartikels nicht mehr die Rede sein. Dagegen ist darin gesagt, dass sowohl solche Beschlüsse als auch Gesetze dem Referendum entzogen werden dürfen, wenn sie im Interesse des werktätigen Volkes liegen und die Räte mit drei Viertel der anwesenden Mitglieder den Abschluss des Referendums beschliessen, mit der Motivierung, dass die betreffenden Gesetze oder Beschlüsse im Interesse des werktätigen Volkes

liegen. Ob Letzteres zutrefte, könnten die Räte nach absolut freiem Ermessen beurteilen und damit auch Gesetze entgegen dem Willen des Volkes in Kraft erklären. Das Kriterium der Dringlichkeit eines Bundesbeschlusses könnte entbehrt werden, weil ja die Inkraftsetzung eines Gesetzes oder Beschlusses unter Ausschaltung des Volksrechtes auf Abstimmung ins Belieben der Räte gelegt wäre. Die Auswirkung einer solchen Vorschrift könnte einen verschiedenen Umfang haben, je nachdem, was man unter dem „werktätigen Volk“ zu verstehen hat. Es ergibt sich hier eine Reihe von Fragen, z. B.: Sollen, wenn die Initiative angenommen wird, die eidgenössischen Räte unter dem „werktätigen Volk“ nur die Angestellten und Arbeiter im engeren Sinne verstehen, d. h. kommen nur die in der Industrie, im Verkehr, im Gewerbe in dieser Stellung Tätigen in Betracht, oder aber die unselbständig Erwerbenden im allgemeinen oder soll das ganze werktätige Volk inbegriffen werden, mit Einschluss derjenigen, die in leitender Stellung stehen, der einen liberalen oder einen andern selbständigen Beruf Ausübenden; ferner der Pensionierten, der invalid Gewordenen und der in Ehren ergrauten alten Werktätigen? Denkt man z. B. etwa daran, dass ein Besoldungsgesetz, das eine Erhöhung der Gehälter vorsieht, dem Referendum entzogen werden könnte, ein solches Gesetz mit Herabsetzung der Gehälter aber nicht? Kann das Referendum auch ausgeschlossen werden, wenn das Gesetz bloss einem Teil des werktätigen Volkes dient, mit den Interessen eines andern Teils dieses Volkes aber mehr oder weniger in Widerspruch steht? Es wäre jedenfalls schwer zu bestimmen, welches Gesetz oder welcher allgemeinverbindliche Bundesbeschluss nicht im Interesse eines Teils des werktätigen Volkes läge, und es gäbe daher selten eine solche Vorlage, die dem Referendum nicht entzogen werden könnte. Was dann die Bestimmung des gleichen Artikels der Initiative, dass sämtliche Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem Referendum unterstellt seien, praktisch noch zu bedeuten hätte, wäre nicht schwer zu erkennen; denn mit diesem Grundsatz steht die allgemeine Möglichkeit, das Referendum auszuschalten, in striktem Widerspruch, da die Räte bei jeder Vorlage feststellen könnten, dass sie im Interesse eines Teiles oder des gesamten werktätigen Volkes liege. So betrachtet, stellt der Initiativvorschlag für den Ausschluss des Referendums überhaupt keine Schranken auf.

Sollte aber der Sinn der Initiative dahin gehen, nur die im Interesse der unselbständig Erwerbenden liegenden Vorlagen vom Referendum ausnehmen zu lassen, so müsste der Vorschlag auch deswegen abgelehnt werden, weil er das Volk in zwei gesetzlich ungleich zu behandelnde Kategorien aufzuteilen und die Rechtsgleichheit der Schweizer zu verneinen bestimmt wäre. Nach ihr wäre der Willkür noch viel mehr und in viel weitertragender Weise der Weg geöffnet, als beim jetzigen Rechtszustand mit der Dringlichkeitsklausel. Der Initiativvorschlag brächte im Gegensatz zu dem schönen Titel, der „Wahrung der demokratischen Rechte“ zu dienen, eine erhebliche Einschränkung der Volksrechte, indem er nicht nur alle allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse, auch wenn sie nicht

dringlich sind, sondern auch sehr viele Gesetze dem Referendum entziehen liesse. Das lehnen wir ab.

Unter knappem Hinweis auf diese Mängel der Initiative beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, dem Vorschlage des Bundesrates zuzustimmen und somit dem Volk und den Ständen die Verwerfung dieses Volksbegehrens zu beantragen.

Allgemeine Beratung. — *Discussion générale.*

Arnold: Die sozialdemokratische Fraktion lehnt diese Initiative ab, nicht deshalb, weil sie von der kommunistischen Partei herkommt, auch nicht deshalb, weil sie nicht eine zureichende Ursache gehabt hätte, und auch nicht deshalb, weil der Zweck, den sie zu verfolgen auf ihrem Titel angibt, an sich nicht begrüssenswert und notwendig wäre. Im Gegenteil, wir betrachten es als sehr verständlich, dass diese Initiative lanciert wurde. Sie war die notwendige Reaktion auf die fortgesetzte Verletzung der Bundesverfassung durch die Mehrheit des Parlamentes und den fortschreitenden Missbrauch der Dringlichkeitsklausel. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung hat man zwar nun auf der Regierungsseite eine Umkehr auf diesem verhängnisvollen Wege versprochen; wir wollen davon Kenntnis nehmen und den kommenden Taten entgegensehen. Allein es muss trotzdem heute von unserer Seite, wenn wir auch die Initiative ablehnen, festgestellt werden, dass es sich nicht um eine vom Zaun gebrochene willkürliche Aktion handelt, sondern um eine, wie bereits betont, notwendige Reaktion gegenüber den Verfassungsverletzungen der Parlamentsmehrheit.

Es wäre zu erwarten gewesen, dass vielleicht dieser kleine Drohfinger der kommunistischen Initiative, die schon im August 1936 zustande gekommen und eingereicht worden war, genügt hätte, um von der Praxis des Missbrauches der Dringlichkeitsklausel abzustehen. Allein, man hat auf dem gleichen Wege weiter regiert; man hat weiterhin die Meinung des Volkes ausgeschaltet und damit die Lancierung der Richtlinien-Initiative forciert, die das gleiche Gebiet beschlägt und die in Zukunft noch eine eingehende Aussprache notwendig machen wird.

Der Titel der kommunistischen Initiative war, wie der Herr Kommissionspräsident ausgeführt hat, irreführend. Es handelt sich nicht um eine Initiative gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse zur Wahrung der demokratischen Volksrechte, obwohl diesen Zweck zu verfolgen durchaus notwendig gewesen wäre. Diesem Zwecke will die Richtlinien-Initiative dienen, den die vorliegende Initiative nicht erreichen kann. Denn ihre Formulierung ist derart, dass es ausgeschlossen ist, den Zweck, der im Titel umschrieben ist, zu erreichen. Wahrscheinlich ungewollt hat man durch die Formulierung der Initiative nicht die Wahrung der demokratischen Volksrechte, sondern ihre Einschränkung erzielt, indem man auch in bezug auf Bundesgesetze unter Umständen den Ausschluss des Referendums ermöglicht, während nach geltendem Verfassungsrecht alle Bundesgesetze dem fakultativen Referendum unterliegen.

Ich möchte zwar nicht so weit gehen wie der Bundesrat und behaupten, dass der Begriff des

werktätigen Volkes dem Gedankengut eines fremden Staates entnommen sei. Er ist auch in der Schweiz ein lebendiger Begriff, ein Begriff allerdings, der mehr in den Diskussionen über wirtschaftliche und soziale Fragen im Vordergrund steht, aber ein Begriff, der rechtlich nicht verwendbar und niemals geeignet ist, um Träger öffentlicher Rechte zu bezeichnen, oder einen Kreis zu umschreiben, dem in staatsrechtlicher Beziehung eine Vorzugsstellung zukommen könnte. Damit würde, wie meines Erachtens der Herr Kommissionsreferent richtig ausgeführt hat, ein Einbruch in die Prinzipien demokratischer Staatsauffassung vollzogen werden.

Wir stehen nun allerdings auf dem Standpunkt, — das ist in der Initiative der Richtlinienbewegung deutlich zum Ausdruck gebracht —, dass die Einführung eines qualifizierten Mehres für den Beschluss der Dringlichkeit durchaus notwendig ist. Es scheint mir am Platze, bei dieser Gelegenheit, wenn wir die Initiative, die zur Diskussion steht, ablehnen, gleichzeitig mit allem Nachdruck festzustellen, dass wir damit den Grundsatz des qualifizierten Mehres nicht verwerfen. Allein diese einzige Rosine im Kuchen, der uns serviert wird, macht diesen Kuchen nicht geniessbar, und wir kommen daher trotzdem zur Ablehnung der Initiative und schliessen uns in diesem Sinne dem Antrag des Bundesrates an.

Walter-Zürich: Die Mehrheit von Ihnen möchte wahrscheinlich unsere Initiative gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse und zur Wahrung der demokratischen Volksrechte sang- und klanglos begraben. Aber so einfach und leicht dürfen wir es Ihnen nicht machen.

Es sei mir gestattet, auf das Grab der Verstorbenen einen Immortellenkranz zu legen und hier keine Grabrede, sondern eine Auferstehungsrede zu halten.

Gegen die Initiative sind in der Hauptsache zwei Einwände erhoben worden: Erstens die Kategorie der unvermeidlichen, immer wiederkehrenden juristischen Einwände und zweitens die Kategorie der politischen Einwände.

Was wird von der Juristerei gegen unsere Initiative eingewendet? Sie sei, so sagen die Höflichen, ein Unikum. (**Flückiger:** Gibt es denn auch andere?) Ja, Herr Flückiger, es gibt auch unhöfliche Kritiker und diese sagen, unsere Initiative sei ein Monstrum. (**Grünenfelder:** Das ist doch nicht unhöflich.) Gut, bei Worten haben wir uns noch nie lange aufgehalten. Es gibt aber noch andere, die bedauern, dass wir aus der Verfassung diese mehr berücktigten als berühmten Dringlichkeitsbeschlüsse ausmerzen wollen. Und schliesslich haben wir noch andere Kritiker, die keine richtigen Argumente vorbringen, die lediglich sagen, die Sache sei ihnen sehr unklar. Es ist bei den Juristen immer so, deswegen haben wir ja die Juristen, denn hinter der Unklarheit kann man sich verschanzen und vergraben und allerlei giftige Pfeile abschiessen. Unser Text der Initiative sei unklar. Ich höre immer, wenn einer gegen eine Vorlage ist, dass er sie unklar finde, deswegen sei er dagegen. Das ist das einfachste Entschuldigungsmittel. Wir haben dafür am letzten Freitag ein glänzendes Beispiel gehabt. Zur Beratung stand die Initiative für die

Kontrolle der privaten Rüstungsindustrie. Herr Stampfli ist aufgestanden und hat uns gesagt, der Vorschlag des Bundesrates sei ihm unklar. Natürlich hat er das gesagt, denn diese Unklarheit für ihn ist eben der Ausdruck seiner Gegnerschaft gegen die Initiative und den Gegenvorschlag. So sind die meisten von Ihnen, die da behaupten, die Sache sei komisch oder eben unklar.

Von der Richtlinieninitiative sagen Sie neuerdings auch, sie sei unklar. Da haben wir wieder Expertengutachten. So von Herrn Prof. Schindler. Unser verehrter Herr Gut hat es auch unterschrieben. Darin wird gesagt, die Dringlichkeitsinitiative sei unklar. Gewiss, juristische Gründe hat man immer, wenn man gegen etwas kämpfen will. Ich bin kein Jurist, aber ich bin um Gründe auch nie verlegen, ich kann Ihnen für alle Umstände juristische Gründe nennen, das ist ja selbstverständlich.

Im Ständerat ist bezüglich unserer Initiative vom Berichterstatter gesagt worden: „Das eröffnet uns interessante Lichter auf eine künftige Gesetzgebungspolitik der kommunistischen Partei, wenn sie je die Mehrheit erringen sollte.“ Jawohl! Das tut sie. Dem Herrn Berichterstatter würden die Augen aus dem Kopfe fallen und die Haare zu Berge stehen, wenn er die kommunistische Gesetzgebung noch erleben müsste; das glaube ich ihm gerne. Das wäre nicht die Gesetzgebung, die Sie hier machen, das wäre eine ganz andere. Sie wäre sehr drastisch, durchgreifend und rasch. Wir hätten nicht mehr das Palaver, das Sie hier aufführen. (**Grünenfelder:** So rasch wie in Russland.) Wir würden nicht an den Dingen vorbeireden und die wichtigsten Probleme auf die lange Bank schieben. Nach unserer Auffassung besteht die Politik darin, dass man die Verhältnisse ändert. Nur der macht Politik, der die Verhältnisse umgestaltet, nicht der, der nur von ihnen redet, handle es sich nun um Faschisten, Demokraten oder Bolschewiki.

Ich komme nun zu den politischen Einwänden. Vor allem hat der Ausdruck „im Interesse des werktätigen Volkes“ Anstoss erregt. Sie behaupten, wir würden damit zweierlei Bürger schaffen. Wir brauchen zweierlei, dreierlei oder viererlei Bürger gar nicht zu schaffen, wir haben sie heute schon. Es ist nicht so, dass wir Gleichheit vor dem Gesetze haben, diese Gleichheit existiert ja doch nur auf dem Papier. So etwas von der Gleichheit vor dem Gesetze können Sie nur in der Kleinkinderschule erzählen. Ich brauche mich nur umzusehen im Ratssaal oder auf die Strasse zu gehen, ich brauche nur in den Gerichtssaal hineinzuschauen und nur die sozialen Verhältnisse zu studieren oder die Steuerstatistiken nachzuschlagen, dann sehe ich, dass wir nirgends Gleichheit haben, sondern die schrecklichste Ungerechtigkeit und Ungleichheit vor dem Gesetz. So stehen in Wirklichkeit die Dinge! Gleichheit auf dem Papier, aber Ungleichheit in der Wirklichkeit.

Es ist behauptet worden, der Ausdruck „im Interesse des werktätigen Volkes“ sei der Gedankenwelt eines fremden Staates entnommen. Dabei wird auf Sowjetrussland angespielt. Es hat schon der sozialdemokratische Referent darauf hingewiesen, dass das nicht richtig sei, dass dieser Ausdruck nicht dem Gedankenreich eines fremden Staates entnom-

men ist. Dieser Gedanke ist entnommen aus dem Widerspruch Ihrer politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse, der bestehenden kapitalistisch-bürgerlichen Ordnung. Im dialektischen Prozess der Geschichte des Kapitalismus, der bürgerlichen Gesellschaft, ist dieser Gedanke entstanden, und er hat nun allerdings in Auswirkung seiner geschichtlichen Gestaltung kräftigen Ausdruck gefunden in einem grossen Staat, in Sowjetrussland. Dort dominiert das werktätige Volk. Dort ist die Gesetzgebung des Staates die Gesetzgebung des werktätigen Volkes. Das haben wir noch nicht; wir haben die Klassenscheidung. Daran sind aber nicht wir schuld, sondern Ihre Gesellschaft. Sie haben das Volk in Klassen aufgespalten. Ihr wirtschaftliches System tut das; wir konstatieren das nur. Wir kritisieren und bemühen uns, das zu ändern, aber Sie sind die Verantwortlichen dieser Klassenscheidung. Wir sehen hier eben nicht ein Volk von Brüdern, keine Gleichheit vor dem Gesetz, und wie die schönen Worte alle heissen, sondern wir sehen die Klassengesellschaft mit allen daraus resultierenden Faktoren. Und dem gegenüber stellen wir das Interesse des werktätigen Volkes. Wir haben dieses werktätige Volk auch in der Schweiz. Es macht die Mehrheit aus. Es sind nicht nur Arbeiter, nicht nur Gewerbetreibende, sogenannte selbständig Erwerbende, es sind viele Bauern, es sind Angestellte, kurzum es ist die Mehrheit des Volkes. Daneben hat es andere, die nicht dem werktätigen Volke angehören. Es ist die Minderheit im Volke, die hier im Rate die Mehrheit hat. Es ist die Minderheit, die die Gesetze macht, es ist die Minderheit, die regiert, es ist die Minderheit, die hier die Bänke drückt, wo der Bundesrat sitzt. Das ist nicht das werktätige Volk. Zu ihm zählen auch nicht jene Verwaltungsräte der Banken, beispielsweise der Volksbank oder Genossenschaftsbank in St. Gallen. Die hätten hier überhaupt nichts mehr zu sagen.

Nun wird behauptet, unsere Initiative sei ein Januskopf mit einem demokratischen und einem diktatorischen Gesicht. Jawohl, es ist ein Januskopf! Was aber ist Ihr Art. 89? Ist das nicht auch ein Januskopf? Was haben Sie aus Art. 89 der Bundesverfassung gemacht? Wenn ein Jonas Furrer und all die früheren Bundesräte, die guten alten Liberalen, aufstehen und mitansehen könnten, was Sie aus diesem Art. 89 gemacht haben, dann würden sie sagen: Ihr habt etwas ganz anderes daraus gemacht, als wir zur Zeit, da wir diesen Artikel niederlegten, glaubten, dass gemacht würde. Aber man versteht, warum Sie das gemacht haben. Sie glauben zu schieben und Sie werden geschoben; Sie werden von Ihren eigenen Klasseninteressen geschoben. Wenn Sie noch anders wollten, anders dächten, Sie könnten nicht anders handeln; Sie sind einem Zwang unterworfen, dem Zwang der Entwicklung der kapitalistischen und bürgerlichen Gesellschaft, und aus diesem Zwange heraus handeln Sie in der Gesetzgebung, in der Verwaltung, vor dem Gericht. Das ist ganz klar. Man kann aus jedem Verfassungsartikel etwas anderes machen. Wir haben glänzende Beispiele. Schauen Sie nach Deutschland und Italien. Voraussetzung ist nur, dass man die Macht dazu hat. Aber dann muss man etwas daraus machen! „Es ist die Macht das grösste Gut des Himmels, wenn man sie nützt zu

einem grossen Zweck.“. Das ist in Russland geschehen.

Die Bestimmungen in unserer Initiative dienen zweierlei Absichten. Unter den heutigen Umständen würde unsere Initiative, auch die Richtlinieninitiative, weitere reaktionäre Gesetze und Beschlüsse verhüten. Wir leben jetzt in einer reaktionären Epoche. Wir, die Demokraten, müssen dafür sorgen ... (grosse Heiterkeit). Ja, bitte, der Sozialismus ist eine demokratische Idee, auch in Russland! Wir werden noch Gelegenheit haben, darüber zu reden. Ich werde Ihnen dann zitieren, dass das eine demokratische Bewegung ist. Nicht Zeugnisse von Russen werde ich anführen, aber von eminenten Engländern und Amerikanern. (Ein Zwischenruf: auch Franzosen!) Jawohl, auch Franzosen, nur Geduld, bei Philippi sehen wir uns wieder. In einer reaktionären Epoche haben also die Demokraten alles zu tun, um diese Epoche abzukürzen und zu mildern, auch auf dem Wege der Gesetzgebung. Das ist der Sinn unserer Initiative.

Es gibt wieder andere Epochen, und wie ich hoffe, werden wir sie noch erleben. Es gibt revolutionäre Epochen. Ihre Gesellschaftsordnung treibt zu diesen andern Epochen. Glauben Sie nur nicht, wir hätten es mit statischen Verhältnissen zu tun, wir haben es mit der Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung zu tun. Die wird sich auswirken. Es geht vielleicht gar nicht so lange, wie Sie glauben. Sie selbst spüren das mit Ihrer Gesetzgebungsarbeit, dass es vielleicht gar nicht mehr so lange geht bis zu jener Epoche. In dieser revolutionären Epoche müssen Gesetze geschaffen werden für eine grosszügige Umwälzung. Das ist der Sinn des Januskopfes. Dann müssen diese Massnahmen hier im Interesse des werktätigen Volkes mit Zweidrittels- oder Dreiviertelsmehrheit durchgedrückt werden können. Ich mache Ihnen da gar nichts vor. Wir reden hier, wie wir denken und wie wir die Entwicklung sehen. Ob uns die Entwicklung recht gibt, das allein steht zur Diskussion. Ich könnte mir heute schon vorstellen, dass gewisse Massnahmen, gestützt auf unsere Initiative, oder die Richtlinieninitiative, durchgeführt würden. Z. B. der Gegenvorschlag des Bundesrates zur Rüstungsinitiative. Das sollte im Interesse des werktätigen Volkes, im Interesse der Landesverteidigung, im Interesse unserer Neutralität mit Zweidrittels- oder Dreiviertelsmehrheit durchgedrückt werden können. Wir haben gestern zwar dagegen gestimmt, obwohl wir für den Gegenvorschlag des Bundesrates sind. Aber nachdem Sie ihn verhunzt hatten, und vorher auch schon der Ständerat, hatten wir kein Interesse mehr daran. Wir sind für klare Verhältnisse und richtige Ausscheidung. Oder ein anderes Beispiel. Ich bin der Auffassung, wir sollten im Interesse des werktätigen Volkes und der Unabhängigkeit unseres Landes den kriegswirtschaftlichen Massnahmen nach Vorlage des Bundesrates zustimmen.

Wieder ein Beispiel: Es ist doch eigentlich klar, dass Sie jetzt den Arbeitslosen die Teuerungszulagen ausbezahlen sollten, aber Sie machen nicht einmal ein Gesetz oder einen Beschluss dafür. (Zwischenruf **Joss**: Aber der Kanton Bern tut es.) Es sei zur Nachahmung bestens empfohlen. Aber ich denke an eidgenössische Verhältnisse; ich rede nicht allein vom Kanton Bern, Herr Joss. Auf

eidgenössischem Boden wäre es sicher möglich, das durch ein Gesetz zustande zu bringen, das nicht dem Referendum unterstellt wird. Es müsste dies durch dringlichen Bundesbeschluss durchgeführt werden, wie Sie die Teuerungszulagen während und nach dem Kriege durch dringlichen Bundesbeschluss durchgeführt haben. Das war recht, das sehen wir ein. Es kommt uns nicht auf den Buchstaben an, Herr Grünenfelder, sondern auf die Materie, auf die Politik. Das ist ganz klar und selbstverständlich. (Ein Zwischenruf: Jeder von seinem Standpunkt aus!) Natürlich, wir sagen gar nichts anderes, wir machen nicht in Harmonieduselei. Oder nehmen Sie den Lohnabbau beim eidgenössischen Personal. Dieser sollte aufgehoben werden. Das ganze Schweizervolk ist damit einverstanden, dass der Lohnabbau aufgehoben wird, auch ohne Referendum. Und wenn ein Referendum zustande käme, würde das Gesetz glatt angenommen. Jetzt etwas Gefährlicheres: eine direkte Bundessteuer. Sie gehen jetzt wieder an eine Finanzreform, wie die Katze an den heissen Brei. Eine direkte Bundessteuer, progressiv auf Einkommen und Vermögen, das wäre eine Lösung im Interesse des werktätigen Volkes! Noch besser eine Vermögensabgabe! A la Mussolini! Das wären bloss 10%. Ich würde weiter gehen. Aber so 10% wären immerhin etwas. Natürlich keine Hosenknöpfe, sondern Goldstücke auf den Altar des Vaterlandes! Ein solcher Beschluss in einer Revolutionsepoche wird von dem Parlament durchgeführt. Das haben schon andere Parlamente, auch bürgerliche, gemacht, mehr der Not gehorchend als dem eigenen Triebe. Diese Not wird wieder kommen, und Sie werden dann vielleicht froh sein, eine solche Initiative zu haben.

Ich komme zum Schluss. Unsere Initiative wird hier begraben. Ich mache mir auch keine Illusionen über den Volksentscheid. Wir sind eine kleine Partei, eine verhasste, eine verfehlmte, eine verfolgte Partei. Aber wir haben den Fehdehandschuh aufgenommen gegen den Bundesrat und seine dringlichen Bundesbeschlüsse. Wir sind die ersten gewesen, die den Kampf aufgenommen haben; wir haben hier Pionierarbeit geleistet. Und wenn wir auch mit dieser Initiative mit fliegenden Fahnen untergehen, wir wissen, dass wir die Pioniere gewesen sind, und dass hinter uns die Richtlinienbewegung mit ihrer Initiative kommt, die im Volke eine Mehrheit finden wird. Uns kommt es nicht auf die Formulierung an, auf den Paragraphen, sondern auf die Idee, die Materie, die Politik. Diesen Gedanken, dieses Ziel verfolgt auch die Richtlinieninitiative. Wir können ihr zustimmen. Unsere Initiative stirbt; es lebe die Richtlinieninitiative, d. h. ein Volksbegehren gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse und für die Wahrung der demokratischen Volksrechte.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

**Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte.
Begutachtung des Volksbegehrens.**

Clauses d'urgence et droits démocratiques populaires. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1937
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	3614
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.12.1937
Date	
Data	
Seite	867-870
Page	
Pagina	
Ref. No	20 032 431

einen begrüssenswerten und dringlich notwendigen Fortschritt. Zunächst überwindet das schweizerische Strafgesetz die unheilvolle Zersplitterung des in der Schweiz geltenden Strafrechts in 25 verschiedene kantonale Strafrechte. Es beseitigt damit einen Zustand, der durch die Entwicklung längst überholt und mit den rechtlichen Bedürfnissen eines zeitgemäss aufgebauten schweizerischen Rechtsstaates unvereinbar ist. Auf der andern Seite belässt das schweizerische Gesetz mit Recht den Kantonen ihre Wirkungsmöglichkeiten auf jenen Gebieten, wo sie tatsächlich, wie z. B. im Uebertretungs-Strafrecht und im Strafvollzug, nützliche Arbeit zu leisten vermögen. Im weitern schafft das neue schweizerische Strafgesetzbuch endlich die Grundlagen für eine Kriminalpolitik, die den Anforderungen der Gegenwart und einer absehbaren Zukunft entspricht. In dieser Richtung verfeinert das Gesetz die Beurteilung der strafrechtlichen Schuld; es erweitert den Strafzweck durch das Bestreben, den Straffälligen wenn immer möglich nicht nur zu strafen, sondern zu bessern; es berücksichtigt durch die sogenannten sichernden Massnahmen, sowie durch den Ausbau der Schutzauufsicht die Mannigfaltigkeit in den Aufgaben einer Verbrechensbekämpfung, die unsern sozialen Verhältnissen und den schweizerischen Rechtsauffassungen entspricht. Bei aller Rücksicht auf die persönlichen Verhältnisse des Straffälligen, die das neue schweizerische Strafrecht charakterisiert, hält sich das Gesetz doch frei von jeder schwächlichen Humanitätsduselei. Die Strafmassnahmen bewegen sich in einem vernünftigen, aber wirksamen Rahmen. In der Umschreibung der strafbaren Tatbestände verbessert und verstärkt das Gesetz den Schutz des Volkes vor Verletzungen seiner Interessen namentlich auch in wirtschaftlicher, militärischer und staatspolitischer Hinsicht.

Aus diesen Erwägungen stimmt die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion einstimmig dem schweizerischen Strafgesetzbuch zu. Sie ist überzeugt, mit dieser Stellungnahme, soviel an ihr liegt, einem fortschrittlichen, einem menschlich würdigen, einem starken und gerechten Gesetz zur Annahme zu verhelfen.

Duttweiler: Unsere Fraktion gehört zu denen, die bei der Beratung des Gesetzes nicht mehr haben mitwirken können. Trotzdem begrüssen wir dieses sozial fortschrittliche Werk. Wir werden ihm einstimmig zustimmen.

Müller-Grosshöchstetten: Wir sind nicht gesonnen, das ungewöhnliche Verfahren der Fraktionserklärungen hier mitzumachen. Wir erklären aber nicht bloss, dass wir keine Erklärung abgeben, dass wir zustimmen werden; sondern wir versprechen hier, dass wir dort, wo für das Werk die Hauptarbeit zu leisten sein wird, vor dem Volke, wir aus voller Ueberzeugung dafür eintreten werden.

Mit Ja, d. h. für Annahme des Gesetzentwurfes, stimmen die Herren — *Votent oui, c'est-à-dire, pour l'adoption du projet de loi, MM.:*

Abt, von Almen, Anliker, Arnold, Baumann, Bigler, Billieux, Bircher, Bratschi, Brawand, Briner, Bringolf, Buomberger, Bürki, Burri, Crittin, Dell-

berg, Duft, Duttweiler, Eder, Eggenberger, Farstein, Feldmann, Fenk, Fischer, Flisch, Flückiger, Furrer, Gabathuler, Gadiant, Gafner, Gallati, Gfeller, Glasson, Gnägi, Graber, Graf, Grimm, Grünenfelder, Gut, Gutknecht, Gysler, Helbling, Held, Herzog, Hofer, Holenstein, Höppli, Huber-St. Gallen, Huber-Kirchberg, Hunziker, Ilg, Isenschmid, Jäggi, Jakob, Joss, Junod, Kägi, Keller-Reute, Keller-Aarau, Killer, Lachenal, Lanicca, Mann, Meierhans, Meile-Basel, Meili-Pfyn, Meyer-Zug, Meyer-Luzern, Möckli, Moser, Muheim, Müller-Amriswil, Müller-Biel, Müller-Grosshöchstetten, Müller-Aarberg, Müri, Nietlispach, Nobs, Nüesch, Odermatt-Ennetbürgen, Oehninger, Oeri, Oprecht, Perret, Perrin, Petrig, Pfister, Rais, Reichling, Reinhard, Rittmeyer, Robert, Rohr, Roth-Arbon, Roth-Interlaken, Roulet, Ruoss, Rusca-Chiasso, Rusca-Locarno, Saxer, Scheibler, Scherer-Basel, Scherrer-St. Gallen, Schirmer, Schmid-Oberentfelden, Schmid-Solothurn, Schmid-Zürich, Schmidlin, Schmutz, Schneider, Schnyder, Seiler, Sigerist, Stähli-Siebenen, Stähli-Bern, Stampfli, Stäubli, Steiner, Stöckli, Strässle, Studer, Stutz, Surbeck, Trümpy, Vögtle, Vonmoos, Walter-Olten, Walther-Luzern, Wartmann, Weber, Welti, Wetter, Wey, Wick, Widmer-Zürich, Widmer-Winterthur, Wunderli (138).

Mit Nein, d. h. für Verwerfung des Gesetzentwurfes, stimmen die Herren — *Votent non, c'est-à-dire pour le rejet du projet de loi, MM.:*

Aeby, Antognini, Aubert, Berthoud, Bodemann, Bossi-Lugano, Broger, Carnat, Ceppi, Chasot, Condrau, Dicker, Dollfus, Escher, Fauquex, Favrod-Coune, Foppa, Gorgerat, Gottret, Hoppeler, Jaccottet, Krügel, Kuntschen, Müller-Schmitt, Musy, Nicole, Odermatt-Alpnachstad, Paschoud, Picot, Quartenoud, Rochat, Rossi, Troillet, Vallotton, Walter-Zürich, von Weber (36).

Herr Hauser, Präsident, stimmt nicht — *M. Hauser, président, ne vote pas (1).*

Der Stimme enthalten sich die Herren — *S'abstiennent, MM.:*

Gloor, Golay, Rochaix, Tobler, Zeli (5).

Abwesend sind die Herren — *Sont absents MM.:*

Bossi-Chur, Cottier, Hirzel, Huggler, Rosselet, Schwar, Wüthrich (7).

3614. Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte. Begutachtung des Volksbegehrens. Clause d'urgence et droits démocratiques populaires. Préavis sur l'initiative.

Fortsetzung. — Suite.

Siehe Seite 867 hiervor. — *Voir page 867 ci-devant.*

Präsident: Ihre Kommission stellt den Antrag, die Initiative nicht anzunehmen. Ein Gegenantrag ist nicht gestellt.

Walter-Zürich: Ich stelle den Gegenantrag auf Annahme der Initiative.

Abstimmung. — *Vote.*

Für den Antrag der Kommission 145 Stimmen
Für den Antrag Walter-Zürich 2 Stimmen

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

3647. Sicherstellung der Landesversorgung.

Approvisionnement du pays.

Botschaft und Gesetzentwurf vom 9. November 1937 (Bundesblatt III, 285). — Message et projet de loi du 9 novembre 1937 (Feuille fédérale III, 293).

Antrag der Kommission.

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

Gysler, Berichterstatter: Die Vorlage des Bundesrates über die Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern für den Kriegsfall ist in einem Lande von der geographischen, volkswirtschaftlichen und politischen Lage der Schweiz von so grosser Bedeutung, dass ich es als nötig erachte, auch auf die dadurch aufgeworfenen Grundfragen etwas näher einzutreten.

Es mag, von den Friedenserwartungen der ersten Völkerbundsjahre aus betrachtet, keine allzu gefreute Aufgabe scheinen, sich mit allen bei einem zukünftigen Kriege drohenden Gefahren zu befassen und zu versuchen, sie durch besondere, z. T. jetzt schon zu ergreifende Massnahmen zu bannen oder einzudämmen. Aber die letzten Jahre haben ja leider mit allen idealistischen Hoffnungen so gründlich aufgeräumt, dass es an Landesverrat grenzen würde, wenn man die Notwendigkeit der grösstmöglichen Stärkung der Abwehrkraft unseres Landes nicht nur auf militärischem, sondern auch auf wirtschaftlichem Gebiet einfach nicht einsehen wollte. Die moderne Zeit hat uns den totalen Krieg gebracht; das Ringen auf Leben und Tod wird nicht mehr nur mit den militärischen Waffen und zwischen den kombattanten Truppen, sondern mit allen verfügbaren Mitteln zwischen den ganzen Völkern ausgetragen.

Schon im Weltkriege spielte die wirtschaftliche Blockade eine gewaltige, wenn nicht entscheidende Rolle und heute zeigt es sich je länger je mehr, dass die Widerstandskraft eines Landes gegen einen Angreifer ebenso sehr von dem Durchhaltevermögen der Wirtschaft als von der Schlagkraft seiner Armee abhängt.

Jedermann beginnt einzusehen, dass die wirtschaftliche Rüstung so wichtig ist, wie die militärische und dass die eine die andere direkt bedingt.

Das gilt sowohl für den schlimmsten Fall, dass wir in den Kampf verwickelt werden, als auch für

den andern, dass wir unsere Neutralität behaupten und mit Gewehr bei Fuss unsere Grenzen schützen können. Wem Land und Volk teuer sind, muss wünschen, dass uns die Stunde der Gefahr nicht nur militärisch, sondern auch wirtschaftlich gewappnet finde.

Die wirtschaftliche Vorbereitung bedingt aber, genau wie die militärische, eine planvolle Arbeit, bei der man nicht — wie ein militärischer Ausdruck lautet — aus dem Sattel disponieren kann. Welches sind die Aufgaben, die sich da stellen?

Die zu ergreifenden Massnahmen werden einen doppelten Zweck zu erfüllen haben:

a. vorab und im unbedingten Vorrang müssen sie alles bereit stellen, was die Armee für die militärische Landesverteidigung benötigt,

b. sie müssen ferner die Lebensmöglichkeiten und damit das Durchhalten des Volkes im Kriege sichern.

Man könnte, namentlich im Hinblick auf die Vorbereitungen mancher Auslandsstaaten, auf den Gedanken kommen, dass auch die Schweiz nach möglicher Autarkie (d. h. Selbstgenügsamkeit) streben müsse. Natürlich wäre es die sicherste Vorsorge, wenn wir die Produktionsmöglichkeiten für den gesamten Landesbedarf innerhalb unserer Landesgrenze sicherstellen könnten. Dann würde sich die Vorsorge in mancher Beziehung einfacher gestalten. Allein, dieses Ziel bleibt aus allzu bekannten Gründen für die Schweiz unerreichbar; schon der Boden bringt ja selbst bei intensivster Bebauung kaum genügend Nahrungsmittel hervor, um die Bevölkerung auch nur notdürftig durchzuhalten. Daher und in Anbetracht der notwendigen weltwirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz, muss richtig verstandene Wehrwirtschaftspolitik für unser Land gerade umgekehrt darauf abzielen, sowohl den Export als den Import zu fördern und die Türe nach allen Seiten offen zu halten.

Die schweizerische Wehrwirtschaftspolitik muss sich nach der bekannten Preisarbeit von Dr. S. Streiff auf folgende Gebiete erstrecken:

1. Regelung des Arbeitseinsatzes.
2. Sicherstellung der Transportmöglichkeiten.
3. Sicherstellung der Rohstoffe, Brennstoffe, Wasser- und Kraftversorgung.
4. Die industrielle und gewerbliche Kriegsbereitschaft (Materialvorbereitung usw.).
5. Die Sicherstellung der landwirtschaftlichen Produkte und die Ernährung.
6. Selbstschutz der Industrie und der Kraftwerke.
7. Die finanzielle Kriegsvorsorge.
8. Die wehrwirtschaftliche Forschung und Erziehung zu wehrwirtschaftlicher Disziplin.

Ich möchte beifügen, dass auch die Sicherstellung des Erscheinens der Presse notwendig ist, soweit es zur unumgänglichen Aufrechterhaltung der Publizität dienlich ist.

Zur wenigstens flüchtigen Skizzierung dessen, was alles darunter zu verstehen ist, nur einige Hinweise: denken Sie daran, dass die Mobilisierung der Armee und die Abwanderung der Ausländer die Wirtschaft mit einem Schlag um zirka $\frac{1}{4}$, oft um sehr viel mehr der männlichen Arbeitskräfte entblößen wird. So heisst es schon jetzt festzulegen, wer von den Dienstpflichtigen als unentbehrlich an

**Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte.
Begutachtung des Volksbegehrens.**

Clause d'urgence et droits démocratiques populaires. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1937
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	3614
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.12.1937
Date	
Data	
Seite	874-875
Page	
Pagina	
Ref. No	20 032 433

3614. Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volks- rechte. Begutachtung des Volksbegehrens. Clause d'urgence et droits démocratiques, populaires. Préavis sur l'initiative.

Bericht und Beschlussentwurf vom 14. September 1937
(Bundesblatt III, 1). — Rapport et projet d'arrêté du
17 septembre 1937 (Feuille fédérale III, 1).

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Berichterstattung. — *Rapport général.*

Keller, Berichterstatter: 53 416 stimmberechtigte Schweizerbürger treten aus dem Ring der rund 1200—1250 Tausend stimmberechtigten Schweizerbürger und verlangen eine Abstimmung des Schweizervolkes und der Stände über dieses Volksbegehren, dem sie den Titel geben: „Volksbegehren gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse und zur Wahrung der demokratischen Volksrechte“.

Dieses Volksbegehren liessen die 53 416 durch das Sekretariat der kommunistischen Partei der Schweiz am 26. August 1936 im Bundeshaus in Bern einreichen. Das Volksbegehren, das man nach seinem Ursprung und seiner Gevatterschaft als solches der kommunistischen Partei bezeichnen darf, verlangt eine Abänderung von Art. 89, Abs. 2, der Bundesverfassung. Der jetzt geltende Art. 89, Ziff. 2, lautet bekanntlich wie folgt: „Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.“ Die vorliegende Initiative schlägt an Stelle dieser Bestimmung die folgende Fassung vor: „Sämtliche Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse sollen dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.“

Der Volksabstimmung dürfen nur solche Beschlüsse und Bundesgesetze entzogen werden, die im Interesse des werktätigen Volkes liegen und wenn das von den eidgenössischen Räten mit drei Viertel der anwesenden Mitglieder beschlossen wird.“

Sie sehen, diese Initiative betrifft unser fakultatIVES Referendum, eines der Grundrechte unserer Verfassung und die damit zusammenhängende so wichtige Frage der allgemein verbindlichen und der dringlichen Bundesbeschlüsse. Dieses Grundrecht soll nach der kommunistischen Initiative neu geordnet werden. Ich will gleich noch etwas näher auseinandersetzen, wie. Vorher aber will ich daran erinnern; dass, wie wir alle wissen, dieses Recht

des Referendums und das damit zusammenhängende Recht der dringlichen Bundesbeschlüsse schon lang im Schweizervolk stark diskutiert ist. Vieler Bürger hat sich immer mehr ein politisches Unbehagen bemächtigt darüber, dass in der Eidgenossenschaft die Volksabstimmungen in der letzten Zeit immer mehr ausgeschaltet worden sind, während in den Kantonen, besonders in denen mit obligatorischem Referendum, die Volksabstimmungen ihren ruhigen normalen Verlauf nehmen und Zeugnis ablegen vom Stande der politischen Reife des Schweizervolkes. Man hat im allgemeinen doch etwas den Eindruck, als ob die Bundesregierung die freie Luft der Volksabstimmungen etwas zu viel scheue. Seit den 4 Abstimmungen im Jahre 1935 über Neuordnung der militärischen Ausbildung, über Verkehrsteilung, über Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise (Kriseninitiative) und über Totalrevision der Bundesverfassung hatten wir keine schweizerischen Abstimmungen mehr, keine im Jahre 1936 und bisher keine im Jahre 1937, bis zur nächsten am 28. November über die Freimaurer-Initiative. Das ertragen auf die Länge auch abstimmungsmüde Demokraten nicht. Aus dieser Stimmung heraus sind zum Teil die vielen vorliegenden Initiativen und andererseits auch die Bestrebungen zur Verbesserung des Referendumsrechtes zu verstehen. Schon lange wurde eine der Bevölkerungszahl entsprechende oder doch besser angepasste Erhöhung der Zahl von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern verlangt, die eine Abstimmung durch das Volk erzwingen können. Am meisten aber ist das Recht und die Praxis der dringlichen Bundesbeschlüsse in letzter Zeit wirklich und lebhaft umstritten. Wir wissen, dass die Richtlinienbewegung gerade jetzt eine Initiative in die Wege leitet, die sich mit diesem Recht der dringlichen Bundesbeschlüsse befasst. Es wurde deshalb die Frage aufgeworfen, ob man nicht mit der Begutachtung der vorliegenden kommunistischen Initiative zuwarten sollte bis zum Zustandekommen der neuen Richtlinien-Initiative, das ja nicht zweifelhaft sein kann, um dann gleich beide miteinander zu begutachten. So naheliegend dieser Vorschlag erscheint, so klar ist, dass er bei näherer Betrachtung doch abgelehnt werden muss. Erstens können wir nicht wohl auf eine erst im Gange befindliche Initiative, die noch nicht rechtskräftig zustandegekommen ist, so wahrscheinlich ihr Zustandekommen auch sei, Rücksicht nehmen, und zweitens gibt es gesetzliche Vorschriften und Fristen über die Behandlung der Volksbegehren durch die eidgenössischen Behörden. Es liegt keinerlei zwingender Grund höchster Staatserhaltungspolitik vor, die vorliegende Initiative anders als nach Gesetz zu behandeln. Es ist überhaupt — ich füge das als persönliche Bemerkung bei — zu bedauern, dass in den letzten Jahren so manche Volksinitiativen nicht entsprechend den gesetzlichen Vorschriften behandelt worden sind oder werden. Doch gehört das schliesslich nicht hierher, wir haben es nur mit einer einzigen Initiative zu tun, die wir nach Gesetz behandeln. Unser Kollege und Freund Béguin hat vor nicht allzu langer Zeit das ganze Thema der „Initiativen auf dem Eise“ behandelt und die Zustimmung des Rates gefunden.

Zu diesem, meines Erachtens durchschlagenden Grund kommt noch ein weiterer, nämlich der vom Inhalt der in Bewegung befindlichen Richtlinien-Initiative grundverschiedene Inhalt der kommunistischen Initiative. Die Postulate der beiden Initiativen sind derart verschieden, dass es als zweckmässig und im Interesse reinlicher politischer Scheidung liegend erscheint, die kommunistische Initiative einer eigenen besonderen Begutachtung und Abstimmung zu unterbreiten, um damit dem Schweizer Souverän Gelegenheit zu geben, sie ab der Schiene zu weisen.

Damit komme ich noch mit einigen Worten auf den Inhalt der kommunistischen Initiative näher zu sprechen. Diese will in Abs. 1 sämtliche Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse der Volksabstimmung unterstellen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Bürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird. Daraus ergibt sich, dass die Kommunisten die Ziffer von 30 000 nicht etwa erhöhen wollen, was ich von ihrem Standpunkte aus durchaus begreiflich finde. Sodann aber schaltet die kommunistische Initiative den Begriff der dringlichen Bundesbeschlüsse überhaupt aus. Wenn die Initiative angenommen würde, dann wäre den dringlichen Bundesbeschlüssen überhaupt ein Ende gesetzt. Man könnte dann sagen: fuit Troja! Trotzdem es Zeiten gibt — wir haben solche erlebt — wo man in einer Demokratie, wie der unsrigen, vorübergehend ohne Volksabstimmung mit dringlichen Bundesbeschlüssen muss regieren können. Allein die kommunistische Initiative will an Stelle des Dringlichkeitsrechtes ein anderes Ausnahmerecht schaffen. Man höre und staune: die Initiative will folgenden neuen Rechtssatz in die Bundesverfassung einführen, den ich wiederholen will: „Der Volksabstimmung dürfen solche Beschlüsse und Bundesgesetze entzogen werden, die im Interesse des werktätigen Volkes liegen, wenn das von den eidgenössischen Räten mit drei Viertel der anwesenden Mitglieder beschlossen wird.“ Ueberlegen Sie einen Augenblick; wenn eine Dreiviertelmehrheit der anwesenden Nationalräte und Ständeräte befindet, dass ein Beschluss oder ein Bundesgesetz „im Interesse des werktätigen Volkes liegt“, dann kann ohne Rücksicht auf allgemeine Verbindlichkeit oder auf Dringlichkeit eine Volksabstimmung ausgeschaltet werden. Das eröffnet uns interessante Lichter auf eine künftige Gesetzgebungspolitik der kommunistischen Partei, wenn sie je die Mehrheit erringen sollte. Das bedeutet im Grund doch eine Ausschaltung der Demokratie, die viel, viel weiter geht, als diejenige durch die dringlichen Bundesbeschlüsse! Es ist deshalb irreführend, wenn die Initianten ihr Volksbegehren als ein solches zur Wahrung der demokratischen Volksrechte bezeichnen. In Wirklichkeit ist es ein Volksbegehren zur Ausschaltung der Volksrechte. Der Bundesrat hat deshalb recht daran getan, in seinem Bericht an die Bundesversammlung dem Titel der Initiative die Maske herabzunehmen und den wirklichen Titel zu nennen. Denn genau besehen, muss, Gott sei Dank, unser ganzes Schweizervolk als ein werktätiges bezeichnet werden. Es ist nicht zulässig, es wie weisse und rote Böcke in ein werktätiges und nicht werktätiges Schweizervolk einzuteilen. Der Bundesrat sagt

mit Recht in seiner Botschaft, dass diese Unterscheidung der Gedankenwelt eines fremden Staates entlehnt sei und sich für unser Verfassungsrecht, das alle Schweizer vor dem Gesetze einander gleichstellt, nicht eignet. Die Unterscheidung könnte auch aus dem Schlagwortarsenal eines Bolschewisten, oder aus einem klassenkämpferisch-marxistischen Lehrbuch stammen. Sie ist derart in Widerspruch mit der historischen Schweizer-Gleichheit und -Freiheit, dass man wirklich wünschen muss, dass das Volk und die Stände Gelegenheit erhalten, sich darüber in einer besondern Abstimmung auszusprechen. Wenn man das Schweizervolk nach bisheriger, jahrhundertealter Auffassung als aus gleichberechtigten Bürgern zusammengesetztes Volk und als einziges unteilbares Ganzes betrachtet, wenn man also die Begriffe Schweizervolk und werktätiges Volk einander gleichsetzt, dann sagt eigentlich der zweite Absatz der kommunistischen Initiative, dass alle Beschlüsse und Bundesgesetze, die im Interesse des Schweizervolkes liegen, was ja identisch ist mit dem „werktätigen Volk“ der Initiative, dass alle Beschlüsse und Bundesgesetze mit qualifizierter Mehrheit der eidgenössischen Räte der Volksabstimmung entzogen werden dürfen. Dann aber entsteht ein unlösbarer Widerspruch mit Abs. 1; in dem postuliert wird, dass alle Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterworfen seien. Beide Absätze zusammen ergeben also einen vollständigen Unsinn. Jedenfalls hat die Initiative einen Januskopf mit einem demokratischen und einem diktatorischen Gesicht.

Sie ersehen daraus, wie wenig sorgfältig die Initiative nach ihrer juristischen Seite überlegt ist. Wenn ein Jurist sich in einem staatsrechtlichen Rekurs derartige Schnitzer zuschulden kommen liesse, würde er vom Bundesgericht wegen mutwilliger Prozessführung zu einer Trölerbusse verurteilt. Wenn man nun in der Praxis unter einem neuen Verfassungsartikel das Schweizervolk in ein werktätiges und in ein nicht werktätiges aufteilen müsste, dann wäre jeglicher Willkür in noch viel weiterem Masse Tor und Tür geöffnet, als unter der Dringlichkeitsklausel.

Wer würde überhaupt zum werktätigen Volk gehören? Nur derjenige, der Spuren eines Stalles an den Hosen trägt, der Mann mit den schwierigen Händen, oder auch der Beamte, Angestellte und Intellektuelle, die mehr oder weniger ganz mit dem Kopfe arbeiten? Und dann das grosse Heer der liberalen Berufe? Noch schwieriger wird die Frage, wenn man darüber nachdenkt, wer zum werktätigen Schweizervolk nicht gehören und wer davon ausgeschlossen werden soll. Soll ein Mann, der sein Leben lang gearbeitet hat und in Ehren grau oder kahl geworden ist, von der Ehre, zum werktätigen Volke zu gehören, ausgeschlossen oder gar minderwertig sein, weil er sich von der Arbeit zurückgezogen und einer jüngern, vielleicht beschäftigungslosen Arbeitskraft Platz gemacht hat? Und der pensionierte Staatsbeamte? Er würde sich wohl ebenfalls bedanken, nicht mehr zum werktätigen Volke gezählt zu werden. Und der ohne Schuld Invalide? Alle diese Teile des Volkes gehören zum Volksganzen und haben ein Recht

darauf, bei der Abwägung dessen, was im Interesse des ganzen Schweizervolkes liegt, berücksichtigt zu werden. Die Beschränkung des gesetzgeberischen Interesses auf bloss einen Teil des Schweizervolkes, unterscheide man es nun nach dem Begriff der Werkstätigkeit oder nach einem andern, ist unschweizerisch und ungerecht. Für unsern Gesetzgeber soll auch in Zukunft der Durchschnitt des allgemein schweizerischen Volksinteresses massgebend sein. Es genügt, wenn jede im gesetzgeberischen Körper der Eidgenossenschaft vertretene politische Partei die Möglichkeit hat, diesen Begriff des allgemeinen schweizerischen Interesses nach ihren Ansichten, Interessen und Grundsätzen frei auszulegen und geltend zu machen. In dieser Weise kommen auch die Sonderinteressen beim Zusammenspiel am wirkungsvollsten zur Geltung, und das Ergebnis ist eben der Saldo des gemeinschweizerischen Interesses, so wie er sich beim Kampfe der verschiedenen Parteien, Interessen und Auffassungen in jeder einzelnen konkreten Frage herausbildet.

Nach dem statistischen Jahrbuch der Schweiz betrug die Zahl der berufstätig Erwerbenden, also wohl auch der „Werkstätigen“ im Schweizervolke im Jahre 1930 1 942 626 Personen, also ungefähr die Hälfte der Bevölkerung; während die Zahl der Rentner und Pensionierten mit bloss 111 610 angegeben wird, also wenig mehr als 5 % der Erwerbstätigen, etwa $\frac{1}{40}$ der Gesamtbevölkerung. Es ist ein Gebot der politischen Gerechtigkeit, dass diese Minderheit sich auch zum Schweizervolk zählen darf, sogar zum werktätigen Schweizervolk, wenn man bedenkt, dass sie von den Fiskalbehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden keineswegs übersehen und zur Bezahlung von erheblichen Steuern, also doch wenigstens auch zu einer gewissen Werkstätigkeit zugunsten des Fiskus herangezogen werden. Wenn man das Schweizervolk in Klassen aufspaltet, wenn man den althergebrachten Grundsatz der Gleichheit und Solidarität preisgeben will, könnte man ja auch daran denken, eine Einteilung zwischen solchen Schweizern einzuführen, die Steuern zahlen und solchen, die es nicht oder nur in kleinem Masse tun, dafür aber regieren oder noch mehr als andere regieren wollen. Oder man könnte an eine Einteilung denken zwischen Schweizern, die Subventionen erhalten und solchen, die keine erhalten. Weiter könnte man das Volk der Eidgenossen einteilen in Militärpflichtige und Untaugliche oder, wenn Sie wollen, in solche, die Automobile haben und solche, die keine haben. Im Ernste verstossen alle diese Einteilungen gegen den verfassungsmässig verankerten uralten Schweizergrundsatz der Gleichheit. Dazu kommt, dass alle diese Einteilungen bis zu einem gewissen Grade künstlich und verschwommen sind, wie die zwischen Produzenten und Konsumenten, wo doch fast jeder Eidgenosse zugleich in einer Person sowohl Produzent als Konsument ist.

Wir lehnen eine Zweiteilung des Schweizervolkes, eine Spaltung des Schweizervolkes in unserer Bundesverfassung ab und beantragen Ihnen, die kommunistische Initiative dem Volke und den Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Wenn einmal Art. 89 der Bundesverfassung revidiert werden muss, dann sicher nicht nach dem Rezept der vor-

liegenden Initiative. Diese ist im Grunde eine politische Fehlspekulation auf die Urteilslosigkeit von Werkstätigen. Indessen wurde dabei vergessen, dass das Schweizervolk sich seine Verfassung sorgfältig nach Grundsätzen und nicht nach Schlagworten aufzustellen pflegt. Die vorliegende Initiative bedeutet eine Todsünde gegen den alten Grundsatz der Gleichheit der Schweizer. Darum beantragen wir mit dem Bundesrat, dem Schweizervolk und den Ständen die Ablehnung zu beantragen, mit dem Bedauern darüber, dass man die Urheber derartig juristisch mangelhafter, eigentlich widersinniger Volksbegehren nicht wenigstens mit den Kosten der Volksabstimmung belasten kann.

Wenk: Die Initianten des Volksbegehrens für die Abänderung des fakultativen Referendums beabsichtigten offenbar, wie der dem Begehren von den Initianten selbst gegebene Titel sagt, eine Beschränkung der Möglichkeit, die Dringlichkeitsklausel anzuwenden und das Mitspracherecht des Volkes auszuschliessen. Mit dieser Tendenz ist die sozialdemokratische Fraktion Ihres Rates vollständig einverstanden. Sie ist mit einem grossen Teil unserer Bevölkerung der Meinung, dass wir einem Missbrauch der Dringlichkeitsklausel gegenüberstehen, einem Missbrauch, der prominente Rechtslehrer veranlasst hat, von einer Krise des Rechts zu sprechen und für die Wiederherstellung des Rechtszustandes in unserem Lande zu plädieren.

Die Dringlichkeitsklausel darf nicht nur deshalb angewendet werden, weil man befürchtet, das Volk würde einer Vorlage nicht zustimmen.

Die Beurteilung der Dringlichkeit ist allerdings Ermessensfrage; aber die Wünschbarkeit einer Anordnung, die Ueberzeugung der Mehrheit des Rates, dass sie zweckmässig und gerecht sei, genügt für den Ausschluss des Referendums nicht. Es müssen bestimmte äussere Umstände vorhanden sein und namhaft gemacht werden können, die einen Aufschub als Gefährdung der öffentlichen Interessen erscheinen lassen. Weil das Ermessen des Rates im Rechte des Bürgers eine Grenze findet, darf verlangt werden, dass die Ueberzeugung von der Dringlichkeit einer Massnahme in der Behörde allgemein sei,“ so hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt im Jahre 1927 dem Grossen Rat berichtet, als er ihm vorschlug, ein qualifiziertes Mehr für den Ausschluss des Referendums einzuführen. Wir teilen diese Auffassung.

Dient aber das vorliegende Volksbegehren der Absicht, die Volksrechte zu schützen und den Missbrauch des Referendums auszuschliessen? Mit nichten. Es erweitert im Gegenteil die Möglichkeit dieses Missbrauches, indem auch Gesetze künftig dem Referendum entzogen werden können. Allerdings wird für einen solchen Beschluss eine Dreiviertelmehrheit verlangt; im übrigen sollen nur solche Beschlüsse und Bundesgesetze dem Referendum entzogen werden können, die im Interesse des werktätigen Volkes liegen. Diese Beschränkung scheint mir ausserordentlich naiv zu sein. Welche Behörde wird erklären, eine von ihr beschlossene Massnahme liege nicht im Interesse des werktätigen Volkes? Ich bin überzeugt, dass im Ständerat auch für das Finanzprogramm I, das dem Bundespersonal den Lohnabbau brachte, eine Dreiviertelmehrheit

vorhanden gewesen wäre, die erklärt hätte, die Massnahme liege im Interesse des werktätigen Volkes, und jeder Einzelne hätte sich darauf berufen, dass er das aus voller innerer Ueberzeugung tue.

Das vorliegende Volksbegehren bringt mindestens theoretisch nicht eine Beschränkung, sondern eine wesentliche Erweiterung des Rechts, das Referendum auszuschliessen. Wir aber wollen keine Erweiterung der unkontrollierten Machtsphäre der Behörden, sondern wir wollen deren Einschränkung auf das unumgänglich notwendige Mass. Wir wollen keine Schmälerung, sondern wir wollen einen weitergehenden Schutz der Volksrechte.

Das Volksbegehren für die Abänderung des fakultativen Referendums wird zu Unrecht als solches zur Wahrung der demokratischen Rechte bezeichnet. Es beschneidet im Gegenteil die demokratischen Rechte und gibt den Behörden das Recht, das Mitspracherecht des Volkes auch bei Gesetzesvorlagen auszuschliessen. Das wollen wir nicht. Darum lehnen wir das Volksbegehren ab.

Bundesrat **Baumann**: Nachdem das vorliegende Volksbegehren durch den Herrn Referenten und durch Herrn Ständerat Wenk eine so vernichtende Kritik erfahren und der Bundesrat sich in seiner Botschaft ebenfalls mit aller Schärfe gegen diese Initiative geäussert hat, wird es unnötig sein, dass ich meinerseits noch die Gründe, die zur Ablehnung führen, näher ausführe. Ich möchte mir nur ein paar Bemerkungen gestatten, zu denen mir die Diskussion Veranlassung geboten hat.

Herr Ständerat Keller hat auf die grosse Zahl hängiger Initiativen hingewiesen. Ich hatte bereits im Frühjahr dieses Jahres Gelegenheit, anlässlich der Behandlung der Interpellation Béguin mich zur Sache zu äussern. Ich betonte dabei, dass ich nicht für die Begutachtung aller dieser Initiativen verantwortlich bin, sondern nur für einige wenige, die mein Departement speziell betreffen. Dabei habe ich allgemein auseinandergesetzt, warum die Initiativen nicht früher erledigt worden sind. Hauptgrund ist die starke Belastung des Bundesrates mit andern Aufgaben, wozu dann noch andere Gründe kamen, nämlich die Erwartung anderer gesetzgeberischer Erlasse, anlässlich deren Behandlung dann diese Initiativen ihre Erledigung finden könnten. Dass der Bundesrat seinerseits bestrebt ist, diese Initiativen zu liquidieren, hat er nun gezeigt. Es sind nicht weniger als ihrer fünf zur Behandlung bereit geworden: die Initiative gegen die Freimaurerei, die Initiative der Kommunisten, die heute vorliegt, die Initiative betreffend die Altersfürsorge, diejenige über die Rüstungsindustrie und jene über die Erweiterung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Weitere eingegangene Volksbegehren sind in Arbeit.

Ich möchte nun den Wunsch äussern, dass auch die Bundesversammlung die Liquidation ohne Verzug an die Hand nimmt. Die Behandlung der Freimaurer-Initiative, die doch eine an sich einfache Sache war, hat ein ganzes Jahr gedauert, bis sie erledigt war. Wenn die Sache im gleichen Tempo weiterginge, würden weitere Verzögerungen eintreten. Der Wunsch erscheint daher berechtigt, dass man auch seitens der Bundesversammlung alles tut, um dem Volk diese Begehren baldmöglichst vorlegen zu können. Heute ist nun ein guter Anfang

gemacht worden dadurch, dass man zwei dieser Initiativen sofort in Angriff genommen hat.

Noch ein weiterer Punkt. Es ist selbstverständlich heute nicht der Anlass, über die Frage der Dringlichkeit und über die in Aussicht gestellte Initiative der Richtlinienbewegung zu Art. 89 BV zu sprechen. Dazu wird sich noch hinlänglich Gelegenheit bieten. Ich möchte nur hervorheben, dass der Bundesrat es als selbstverständlich betrachtet, dass mit dem Rückgang der Not und der Krise auch die Anwendbarkeit des Notrechtes, d. h. die Anwendung dringlicher Bundesbeschlüsse zurückgehen soll. Je normaler die Zeiten werden, um so weniger wird Anlass vorliegen, Bundesbeschlüsse um ihrer Dringlichkeit willen dem Referendum zu entziehen. Dann erinnere ich auch noch daran, dass ja die dringlichen Bundesbeschlüsse Willenskundgebungen nicht nur des Bundesrates, sondern der Bundesversammlung gewesen sind, und dass infolgedessen die Bundesversammlung die Verantwortung mitträgt. Ich habe den Eindruck, dass Viele vergessen, unter welchen Umständen diese dringlichen Bundesbeschlüsse gefasst worden und dass sie aus der Not der Zeit entstanden sind. Ich könnte Ihnen Leute nennen, die beim Zustandekommen solcher dringlicher Bundesbeschlüsse aus guten Gründen wiederholt mitgewirkt haben, und die nun auch glauben, die geübte Praxis über alle Massen kritisieren zu müssen.

Bundesrat und Bundesversammlung sind einig in dem Bestreben, der veränderten Lage Rechnung zu tragen und die dringlichen Bundesbeschlüsse je länger je weniger anzuwenden, bezw. nur dann, wenn es nicht anders geht. Die Möglichkeit, immer mehr mit dem normalen Recht auszukommen, ergibt sich aus der Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse.

Abstimmung. — Vote.

Für Annahme des Beschlusentwurfes 35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Nachmittagssitzung vom 29. Sept. 1937. Séance du 29. sept. 1937, après-midi.

Vorsitz — Présidence: M. Weck, vice-président

3557. Notleidende Privatbahnen. Bundesbeitrag.

Chemins de fer privés. Loi sur le redressement financier.

Botschaft und Gesetzentwurf vom 23. April 1937 (Bundesblatt I, 741). — Message et projet de loi du 23 avril 1937 (Feuille fédérale I, 773).

Antrag der Kommission.

Mehrheit:

Eintreten.

**Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte.
Begutachtung des Volksbegehrens.**

Clause d'urgence et droits démocratiques populaires. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1937
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	3614
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.09.1937
Date	
Data	
Seite	240-243
Page	
Pagina	
Ref. No	20 032 348