

5387

**Bericht**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren vom 23. Juli 1946 für die Rückkehr zur direkten Demokratie**

(Vom 27. Februar 1948)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Mit Schreiben vom 13. Dezember 1946 haben Sie uns eingeladen, über die beiden Volksbegehren vom 23. und 27. Juli 1946 für die Rückkehr zur direkten Demokratie Bericht und Antrag einzureichen. Wir beehren uns hiermit, zum erstgenannten Begehren Stellung zu nehmen.

Dieses Volksbegehren trägt, wie wir Ihnen im Bericht vom 3. September 1946 mitteilten, 55 796 gültige Unterschriften und ist somit zustande gekommen. Es verlangt die Aufhebung von Art. 89, Abs. 3, der Bundesverfassung (Dringlichkeitsklausel) und dessen Ersetzung durch einen neuen Art. 89<sup>bis</sup>, der folgenden Wortlaut erhalten soll:

Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkraftreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte sofort in Kraft gesetzt werden; ihre Gültigkeitsdauer ist zu befristen.

Wird von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen eine Volksabstimmung verlangt, treten die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheissen wurden; in diesem Falle können sie nicht erneuert werden.

Die sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüsse, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, müssen innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung von Volk und Ständen genehmigt werden; andernfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres ausser Kraft und können nicht erneuert werden.

Vier Tage später, d. h. am 27. Juli 1946, reichte das gleiche Initiativkomitee der Bundeskanzlei eine zweites Volksbegehren mit 54 552 gültigen Unterschriften ein, das somit ebenfalls zustande gekommen ist. Dieses schlägt die Aufnahme einer Übergangsbestimmung zum Art. 89<sup>bis</sup> vor, die folgenden Wortlaut erhalten soll:

Alle vor Annahme des Art. 89<sup>bis</sup> als dringlich erklärten Bundesbeschlüsse sowie der Bundesbeschluss vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (Vollmachtenbeschluss) treten mit den gestützt darauf erlassenen oder sie abändernden gesetzlichen Bestimmungen spätestens am 20. August 1947 ausser Kraft.

In formeller Beziehung stellt sich vorerst die Frage, ob die beiden Initiativen, zwischen denen ein enger Zusammenhang besteht, gemeinsam behandelt werden können. Die zweite schlägt nämlich nur eine Übergangsbestimmung zum Art. 89<sup>bis</sup> vor, dessen Einführung durch die erste Initiative verlangt wird. Sie setzt also voraus, dass diese angenommen wird; ist das nicht der Fall, so wird sie gegenstandslos. Das ergibt sich sowohl aus der Benennung wie aus dem Text der Übergangsbestimmung. Insofern hat die zweite Initiative keine selbständige Bedeutung.

Es mag daher naheliegend erscheinen, dass beide gemeinsam behandelt werden können. Dem steht jedoch Art. 15 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung entgegen, der folgenden Wortlaut hat: «Sind in bezug auf die nämliche Verfassungsmaterie eine Mehrzahl von Initiativbegehren bei der Bundeskanzlei eingereicht worden, so ist zunächst das erst eingereichte Begehren durch die Bundesversammlung zu behandeln und zur Volksabstimmung zu bringen. Die übrigen Begehren werden in der Reihenfolge ihres Eingangs je nach Erledigung der früher eingereichten behandelt.» Die in Frage stehenden Initiativen betreffen beide die gleiche Verfassungsmaterie, nämlich Dringlichkeitsbeschlüsse. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer getrennten Behandlung und Abstimmung. Es kann nicht etwa gesagt werden, der Zusammenhang sei so eng, dass sie gemeinsam behandelt werden müssen. Denn die Abhängigkeit ist bloss einseitig. Nur die zweite Initiative ist von der ersten abhängig, nicht auch umgekehrt. Die Unterzeichner der ersten haben daher Anspruch darauf, dass ihr Begehren unabhängig und unbelastet von der zweiten Initiative erörtert und zur Abstimmung gebracht wird. Das war wohl auch ein wesentlicher Grund dafür, dass man die beiden nicht zusammengefasst hat.

Wir behandeln deshalb im folgenden nur das erste Volksbegehren. Hinsichtlich des zweiten ist aber schon hier festzustellen, dass es im Falle der Ablehnung des ersten hinfällig würde und weder von den eidgenössischen Räten behandelt noch der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet werden könnte. Es ist eben an die Bedingung geknüpft, dass die im ersten Begehren vorgeschlagene Verfassungsänderung zustande kommt. Beim Ausfall der Bedingung fällt es ohne weiteres dahin.

Das hier zu behandelnde Volksbegehren bezieht sich in seinem ersten Teil auf die dringlichen Bundesbeschlüsse, im zweiten auf das Notrecht.

## I. Die dringlichen Bundesbeschlüsse

1. In seinem ersten Teil (Abs. 1 und 2) verlangt das Volksbegehren eine weitere Beschränkung der dringlichen Bundesbeschlüsse. Es setzt damit die Reihe jener Initiativen fort, die in den dreissiger Jahren durchgeführt wurden, um dem fakultativen Referendum wiederum zur vollen Geltung zu verhelfen. Dieses Volksrecht des Referendums war durch die Bundesverfassung vom Jahre 1874 eingeführt worden und hatte damals in Art. 89, Abs. 2, folgende Formulierung erhalten: «Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.» Das bedeutete einen wertvollen Ausbau des demokratischen Gedankens; das Volk erhielt damit einen unmittelbaren Einfluss auf die Rechtssetzung und konnte gegen jede Änderung der bestehenden Gesetzgebung sein Veto einlegen. In klarer Erkenntnis der tatsächlichen Notwendigkeiten, die das vielgestaltige Leben mit sich bringen kann, wurde aber diesem neuen Instrument ein Sicherheitsventil eingebaut, indem man für jene allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, die dringlicher Natur sind, eine Ausnahme machte. Erwies sich ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss als dringlich, so sollte gegen ihn nicht das Referendum ergriffen werden können; andernfalls wäre die Demokratie in solchen Fällen lahmgelegt und zur Handlungsunfähigkeit verurteilt, was besonders in unruhigen Zeiten gefährlich wäre und die Gefahr einer Diktatur heraufbeschwören könnte. Unter der Dringlichkeit war dabei die zeitliche Unaufschiebbarkeit der Schaffung neuen Rechts verstanden; und der Entscheid darüber, ob diese Voraussetzung erfüllt sei oder nicht, wurde den beiden Räten überlassen. Diese können einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss als dringlich erklären und ihn dem Referendum entziehen.

In der schweren Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre, namentlich als in Deutschland der Nationalsozialismus hochkam und auch die Schweiz von seinen Auswirkungen nicht verschont blieb, nahm die Zahl der dringlich erklärten Bundesbeschlüsse und damit der Fälle, in denen die Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung ausgeschaltet wurde, erheblich zu. Das war bedingt zum Teil durch das raschere Tempo, das unserer Gesetzgebung durch die Massnahmen der Diktaturstaaten, insbesondere Deutschlands, aufgezwungen worden war, zum Teil durch die ausserordentlichen Verhältnisse. Wie sehr aber die Dringlichklärung als eine Notwendigkeit empfunden wurde, zeigt sich darin, dass von 80 dringlich erklärten Bundesbeschlüssen 47 in beiden Räten in der Schlussabstimmung einstimmig angenommen wurden, während weitere 16 fast einstimmig zur Annahme gelangten. Nur in 16 Fällen, d. h. bei einem Fünftel der Fälle, wurde überhaupt ein Antrag auf Streichung der Dringlichkeitsklausel gestellt, wobei in fünf Fällen die Klausel schliesslich einstimmig oder fast einstimmig angenommen worden ist. In zwei Fällen bloss ist es vorgekommen, dass weniger als zwei Drittel der abgegebenen Stimmen sich für die Dringlichkeit aus-

gesprochen haben. Die Zustimmenden machten allerdings öfters nicht die Hälfte der Ratsmitglieder aus (vgl. BBl. 1938, I, 722 f.).

Trotzdem begann sich, was verständlich ist, eine gewisse Mißstimmung im Volk auszubreiten, die allerdings zu einem wesentlichen Teil gegen die Vollmachtenbeschlüsse, zum Teil aber auch gegen die Dringlicherklärung allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse gerichtet war. Es ist zuzugeben, dass damals nicht alle dringlich erklärten Bundesbeschlüsse so geeilt hätten, dass die Referendumszeit und allenfalls die Durchführung der Volksabstimmung nicht hätte abgewartet werden können. Wegen der Unruhe und der Arglist der Zeit, die einer ruhigen, sachlichen Überlegung nachteilig waren und einer Verhetzung der Volksmassen Vorschub leisteten, hatte man aber gelegentlich Bedenken, dem Volk eine für die Existenz des Staates unvermeidliche Massnahme, die mit Opfern des Volkes oder mit einer Beschränkung seiner Rechte verbunden war, zur Entscheidung vorzulegen. Dies namentlich in einem Zeitpunkt, als die breiten Schichten des Volkes die Gefahren, die dem demokratischen und liberalen Staate drohten, noch nicht in ihrem vollen Ausmass erkennen konnten, während andererseits aus aussenpolitischen Gründen der öffentlichen Diskussion gewisse Beschränkungen auferlegt werden mussten. Es lag daher nahe, dass die verantwortlichen Instanzen, insbesondere auch die gesetzgebenden Räte, im Interesse der Erhaltung des demokratischen Staates selbst versuchten, nachteilige Auswirkungen der Ausübung von Volksrechten zu vermeiden. So mag es sich erklären, dass mit der Ergreifung von Massnahmen mitunter so lange zugewartet wurde, bis die zeitliche Unaufschiebbarkeit gegeben war. In einzelnen Fällen behalf man sich damit, dass man den Begriff der Dringlichkeit ausdehnte, so dass nicht nur die zeitliche Unaufschiebbarkeit, sondern auch die sachliche Unvermeidlichkeit eines Beschlusses darunter verstanden wurde.

Dieses letztere Vorgehen erweckte, obschon es nur auf wenige Ausnahmefälle beschränkt blieb und durch die ausserordentlichen Verhältnisse ausgelöst worden war, den Unwillen gewisser Kreise, die darin eine Gefährdung des Referendumsrechts erblickten. So kamen innerhalb der kurzen Frist von zirka eineinhalb Jahren nicht weniger als drei Initiativen zustande, die auf eine Beschränkung der Dringlichkeitsbeschlüsse gerichtet waren.

Am 26. August 1936 reichte das Sekretariat der kommunistischen Partei der Schweiz ein Volksbegehren mit 53 416 gültigen Unterschriften ein, das den Art. 89, Abs. 2, durch folgende Vorschrift ersetzen wollte:

Sämtliche Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sollen dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht 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.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung dieses Volksbegehrens (BBl. 1937, III, 1 ff.). Die gesetzgebenden Räte stimmten diesem Antrag zu. In der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 wurde die Initiative mit grosser Mehrheit

verworfen (nämlich von allen Ständen und mit 488 195 verwerfenden gegen 87 638 annehmenden Stimmen).

Wenige Tage vor der Volksabstimmung, am 11. Februar 1938, war eine zweite Initiative, diejenige der Richtlinienbewegung, mit 289 765 gültigen Unterschriften zustande gekommen, mit dem Vorschlag, den Art. 89, Abs. 2, der Bundesverfassung durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Bundesgesetze, sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können mit Zweidrittelmehrheit der Stimmenden in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt und damit dem Referendum entzogen werden; sie treten spätestens nach Ablauf von drei Jahren ausser Kraft.

In seinem einlässlich begründeten Bericht vom 10. Mai 1938 (BBl. 1938, I, 717 ff.) beantragte der Bundesrat, die Initiative abzulehnen. Er empfahl die Annahme eines Gegenentwurfes, welcher den ersten Absatz der in der Initiative vorgeschlagenen Fassung übernahm und ihren zweiten Absatz durch folgende Fassung ersetzte:

Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können mit Zustimmung der Hälfte aller Mitglieder in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt werden. In diesem Falle kann die Volksabstimmung nicht verlangt werden. Die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen ist zu befristen.

Die beiden Räte stimmten diesem Gegenentwurf des Bundesrates mit einigen redaktionellen Änderungen zu, worauf die Initiative zugunsten des Entwurfes der Bundesversammlung zurückgezogen wurde. Letzterer wurde in der Volksabstimmung vom 22. Januar 1939 mit grosser Mehrheit angenommen (nämlich mit 346 024 gegen 155 032 und von  $18\frac{6}{2}$  Ständen gegen einen Stand). Die damit eingeführte Verfassungsbestimmung ist bisher unverändert geblieben. Darnach lautet der dritte Absatz des Art. 89 wie folgt:

Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt werden. In diesen Fällen kann die Volksabstimmung nicht verlangt werden. Die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen ist zu befristen.

Inzwischen war am 7. April 1938 als dritte Initiative diejenige des Landesrings der Unabhängigen mit 55 786 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Sie schlug folgende Änderungen der Bundesverfassung vor:

Art. 89, Abs. 2:

Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse müssen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird. Die Räte können über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse auch von sich aus eine sofortige Volksabstimmung beschliessen.

Art. 89, Abs. 4:

Zeitlich unaufschiebbare allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse können bis zum Ablauf der Referendumsfrist und bis zu einer allfälligen Volksabstimmung provi-

sorisch in Kraft gesetzt werden, sofern ihnen mindestens die Hälfte aller Mitglieder jedes Rates in namentlicher Abstimmung zustimmt. Sie fallen dahin, wenn sie nicht innert 4 Monaten nach Einreichung der nötigen Unterschriftenzahl dem Volk zur Abstimmung unterbreitet und angenommen werden.

Art. 89<sup>bis</sup>:

In Zeiten einer eidgenössischen Mobilmachung können verfassungsmässige Rechte durch allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse vorübergehend eingeschränkt werden.

In Zeiten allgemeiner Wirtschaftsnot kann durch ein der obligatorischen Volksabstimmung unterliegendes Gesetz den Räten auf die Dauer von längstens zwei Jahren die Befugnis erteilt werden, durch allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse die Handels- und Gewerbefreiheit einzuschränken und ausserordentliche finanzielle Massnahmen zu treffen, beides unter Wahrung der Rechtsgleichheit.

Die auf Art. 89<sup>bis</sup> gestützten Gesetze und Bundesbeschlüsse fallen spätestens ein Jahr nach Beendigung der Mobilmachung im Sinne von Abs. 1 oder nach Ablauf des Gesetzes im Sinne von Abs. 2 dahin. Sie können dem Referendum entzogen werden, sofern ihnen mindestens die Hälfte aller Mitglieder jedes Rates in namentlicher Abstimmung zustimmt.

Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, welche unter Missachtung der Art. 89 und 89<sup>bis</sup> der Bundesverfassung erlassen wurden, sind für die Verwaltungsbehörden und Gerichte nicht verbindlich.

Dieses Volksbegehren wurde aber am 11. Oktober 1940 zurückgezogen, nachdem die Volksabstimmung vom 22. Januar 1939 seine Aussichtslosigkeitargetan hatte.

2. Die heute vorliegende vierte Initiative verlangt eine Abänderung des dritten Absatzes von Art. 89, der durch die Volksabstimmung vom Jahre 1939 eingeführt worden ist. Dieser soll durch einen neuen Art. 89<sup>bis</sup> ersetzt werden. Die beiden ersten Absätze des vorgeschlagenen Artikels betreffen jene allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, deren Inkraftsetzung keinen Aufschub erträgt. Diese sollen, wie bisher, durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte sofort in Kraft gesetzt werden können und wären zu befristen. Abweichend vom geltenden Recht soll aber gegen sie das fakultative Referendum zugelassen werden; wird dieses ergriffen, so sollen diese Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft treten, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheissen wurden. Die Änderung gegenüber dem geltenden Recht würde somit darin bestehen, dass durch die Ergreifung des Referendums die nachträgliche Ausserkraftsetzung eines dringlichen Bundesbeschlusses bewirkt werden könnte, wenn die Volksabstimmung nicht innerhalb der Jahresfrist durchgeführt würde, oder wenn das zwar der Fall wäre, das Volk aber den Bundesbeschluss mehrheitlich ablehnen würde. Auf diese Weise soll ohne Preisgabe des Vorteils, dass dringliche Bundesbeschlüsse sofort in Kraft gesetzt werden können, erreicht werden, dass auch bei ihnen das Referendum nicht ganz ausgeschaltet bleibt. Die Möglichkeit, dass solche Beschlüsse ohne ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung des Volkes Geltung haben, bliebe also auf einen kurzen Zeitabschnitt beschränkt.

Ist diese Neuerung nun zu empfehlen?

a. Der in diesem Vorschlag enthaltene Grundgedanke der provisorischen Inkraftsetzung der dringlichen Bundesbeschlüsse und der Zulassung des fakultativen Referendums, in Verbindung mit einer kurzen Befristung, ist nicht neu. Er war in einer etwas schärferen Form bereits in der Initiative des Landesrings der Unabhängigen (als Abs. 4 zu Art. 89) vorgeschlagen worden, die dann zugunsten der jetzt geltenden Regelung zurückgezogen worden ist. Der Bundesrat hat sich mit ihm in seinem Bericht vom 3. April 1939 (BBl. 1939, I, 593 ff.) einlässlich auseinandergesetzt. Um bereits damals Gesagtes nicht wiederholen zu müssen, verweisen wir auf jenen Bericht und beschränken uns hier auf folgende ergänzende Ausführungen.

Grundsätzlich ist es sehr zu begrüßen, dass der Einfluss des Volkes auch bei dringlichen Bundesbeschlüssen zugelassen werden soll. Wenn das im geltenden Recht nur in beschränktem Umfang der Fall ist, so liegt der Grund lediglich in der Schwierigkeit, dieses Prinzip mit den praktischen Notwendigkeiten, insbesondere mit der Notwendigkeit des sofortigen Handelns, in Einklang zu bringen. Nachdem man sich im Jahre 1874 damit begnügt hatte, bei dringlichen Bundesbeschlüssen die Mitwirkung des Volkes auszuschliessen, führte man bei der Revision vom Jahre 1939 das Erfordernis der Befristung der Geltungsdauer solcher Beschlüsse ein, damit der Einfluss des Volkes nicht dauernd ausgeschaltet bleibe. Nach Ablauf der Frist soll der Beschluss daher, wenn auf eine Regelung nicht verzichtet werden kann, durch einen Erlass ersetzt werden, der dem Referendum untersteht. Die Richtlinieninitiative hatte weiter gehen und die Frist in der Verfassung selbst auf drei Jahre fixieren wollen. Der Bundesrat empfahl aber die beweglichere Lösung, wonach lediglich eine Befristung verlangt wird und es den Räten überlassen bleibt, die Frist im einzelnen Fall nach den gegebenen Verhältnissen zu bestimmen. Gegen die Einsetzung einer bestimmten Frist hatte der Bundesrat nicht nur das Bedenken, dass sie sich in einzelnen Fällen nachteilig auswirken könnte, sondern dass sie unwirksam wäre. Wollte man nämlich verbieten, dass ein abgelaufener dringlicher Bundesbeschluss durch einen andern, ebenfalls dringlich erklärten Bundesbeschluss erneuert werde, so bliebe doch die Möglichkeit, den abgelaufenen durch einen von ihm abweichenden neuen Bundesbeschluss zu ersetzen, der dem Referendum entzogen würde.

Die von der heute vorliegenden Initiative vorgeschlagene Lösung ist von derjenigen der Richtlinieninitiative nicht grundsätzlich verschieden. Vor allem wird durch sie die zeitweilige Ausschaltung des Referendums bei dringlichen Bundesbeschlüssen so wenig vermieden wie bei jener und wie im geltenden Recht. Auch nach dem neuen Vorschlag wird das Volk erst nachträglich, nachdem der Beschluss eine gewisse Zeit in Geltung gestanden hat, in das Verfahren eingeschaltet. Nach dieser Richtung würde also das neue System keine Verbesserung bringen. Dagegen würde es dem Volk rascher wiederum die Möglichkeit verschaffen, einen ihm nicht genehmen Beschluss aufzuheben. Während nach geltendem Recht die Bemessung der Geltungsdauer eines dring-

lichen Bundesbeschlusses den beiden Räten überlassen ist, könnte ein solcher Beschluss gemäss dem Vorschlag der Initiative vom Volk schon vor Ablauf eines Jahres aufgehoben werden; falls die Abstimmung trotz Ergreifung des Referendums nicht in dieser Frist durchgeführt wäre, würde der Beschluss sogar ohne weiteres dahinfallen, und ein Erneuerungsbeschluss wäre ausgeschlossen.

Dieser Lösung stehen jedoch die gleichen Bedenken entgegen, die zur Ablehnung der Festsetzung einer Frist von drei Jahren geführt haben (vgl. BBl. 1938, I, 727 ff.). Sie gelten hier sogar zum Teil in erhöhtem Masse. Da nämlich die Frist nur ein Jahr betragen würde, wäre die Gefahr einer schematischen und unzweckmässigen Auswirkung noch grösser; auch wäre die Möglichkeit einer Umgehung in reichem Masse gegeben. Besonders bedenklich ist der Umstand, dass die Frist von einem Jahr nicht ausreicht. Denn nach der Beschlussfassung wäre der Beschluss zu publizieren; hierauf müssten die 90 Tage, die dem Referendum eingeräumt sind, abgewartet, dann das Zustandekommen des Referendums festgestellt und gegebenenfalls die Volksabstimmung angeordnet werden. Gemäss Art. 9, Abs. 2, des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse darf die Abstimmung jedoch nicht früher als vier Wochen nach geschehener ausreichender Bekanntmachung des fraglichen Bundesbeschlusses angesetzt werden. Gleichzeitig müsste der Bundesrat für den Fall der Aufhebung des dringlichen Bundesbeschlusses eine andere Lösung vorbereiten, um zu verhüten, dass die — möglicherweise schweren — Nachteile, die durch den dringlichen Bundesbeschluss aufgehalten werden könnten, nachträglich doch eintreten. Hiefür würde aber nach dem Vorschlag der Initiative nicht ein neuer dringlicher Bundesbeschluss, sondern nur ein dem Referendum unterstellter Bundesbeschluss oder ein Bundesgesetz in Frage kommen. Dass dafür die bis zum Ablauf der Jahresfrist verbleibende Zeit nicht ausreicht, bedarf wohl keiner näheren Begründung. Noch schwieriger würde die Lage dann, wenn in kurzer Frist mehrere Fälle dieser Art zu erledigen wären, was besonders in Krisenzeiten leicht möglich ist. So sind z. B. im Jahre 1934 nicht weniger als 16 dringliche Bundesbeschlüsse gefasst worden. Wenn aber die Volksabstimmung nicht vor Ablauf der Jahresfrist durchgeführt wäre, würde der Beschluss automatisch wirkungslos. Und zwar würde das auch für einen Bundesbeschluss gelten, dem das Volk in seiner überwiegenden Mehrheit zustimmen würde. Nicht der Wille der Mehrheit wäre dann entscheidend, sondern derjenige der Initianten. Will man sich über die Auswirkungen ein Bild machen, so braucht man sich nur vorzustellen, was eingetreten wäre, wenn einzelne der wichtigen dringlichen Bundesbeschlüsse über wirtschaftliche Fragen, Stützungsaktionen, Finanzen, Staatsschutz usw. nicht rechtzeitig oder überhaupt nicht hätten erlassen werden können. Dem demokratischen Gedanken und dem Wohl des Ganzen wäre damit schlecht gedient gewesen.

Hinzu kommen die Nachteile, die sich aus der nachträglichen Aufhebung eines Bundesbeschlusses ergeben. Es ist bereits darauf hingewiesen worden,

dass mit der Aufhebung oder dem Dahinfallen des missliebigen Beschlusses die Situation nicht gerettet ist. Es entsteht dann vielmehr eine Lücke, die auf andere Weise geschlossen werden muss. Die Initiative zeigt hier aber keinen Ausweg; sie erschwert im Gegenteil durch das Verbot eines Erneuerungsbeschlusses eine zweckmässige Lösung, während nach geltendem Recht die Befristung von vorneherein so gewählt werden kann, dass beim Dahinfallen des Bundesbeschlusses aller Voraussicht nach keine Gefährdung lebenswichtiger Interessen zu befürchten ist. Über die Unzweckmässigkeit des Erneuerungsverbotes haben wir uns bereits im Bericht zur Initiative der Richtlinienbewegung ausgesprochen (BBl. 1938, I 727 ff.), auf den wir hier verweisen möchten.

Besondere Schwierigkeiten können bei Beschlüssen entstehen, die sich in einer einmaligen Massnahme erschöpfen. Schon eine Befristung kann sich hier nicht recht auswirken; sie vermag allerdings auch nicht zu schaden, weil die getroffene Massnahme trotz des Dahinfallens des Bundesbeschlusses weiterbesteht. Wie würde es sich aber verhalten, wenn das Referendum ergriffen und der Beschluss nachträglich aufgehoben würde? Sollen dann die getroffenen Massnahmen auch rückgängig gemacht werden? Als Beispiel führen wir den dringlich erklärten Bundesbeschluss vom 26. September 1931 über die Unterstützung der Uhrenindustrie an, durch den der Bundesrat ermächtigt wurde, sich im Namen der Eidgenossenschaft an der Allgemeinen Schweizerischen Uhrenindustrie AG. mit 6 Millionen Franken zu beteiligen und der genannten Gesellschaft überdies ein zinsloses Darlehen von  $7\frac{1}{2}$  Millionen Franken zu gewähren. Was hätte es sich aber verhalten, wenn diese Beträge schon vor dem ablehnenden Volksentscheid ausbezahlt worden wären? Müsste die sofortige Rückzahlung verlangt werden? Das wäre wohl schwierig. Oder müssten die eingetretenen Wirkungen weiter bestehen bleiben? Dann wäre der ablehnende Volksentscheid unter Umständen wirkungslos. Noch deutlicher tritt die Schwierigkeit in Erscheinung, wenn im öffentlichen Interesse und mit Hilfe des Bundes auf Grund eines dringlichen Bundesbeschlusses ein Werk errichtet worden ist, an welches der Bund während Jahren Beiträge zu leisten sich verpflichtet hat. Müssten nach dem ablehnenden Volksentscheid zum mindesten die künftigen Beiträge des Bundes eingestellt werden, und müsste das geschehen, selbst wenn das im öffentlichen Interesse gelegene Werk zusammenbrechen würde? Auch in andern Fällen kann die nachträgliche Aufhebung Schwierigkeiten bereiten. Man denke z. B. an die Vorschriften über den Staatsschutz. Die Folge wäre, dass der dringliche Bundesbeschluss oft nicht mehr als ein taugliches Instrument zur Überwindung von Schwierigkeiten in zeitlich dringlichen Fällen angesehen werden könnte. Wenn aber der demokratische Staat in solchen Fällen nicht rasch handeln kann, ist er, wie die Erfahrungen der letzten zehn Jahre mit besonderer Deutlichkeit gezeigt haben, grössten Gefahren ausgesetzt.

Dabei müsste sich die Möglichkeit der nachträglichen Ausserkraftsetzung auch auf jene Bundesbeschlüsse nachteilig auswirken, gegen welche das Referendum nicht ergriffen wird. Denn bis zum Ablauf der Referendumsfrist

würde eine lähmende Rechtsunsicherheit Platz greifen. Auch würde dieses System einen unsicheren Kurs der Staatsführung und unklare Verantwortlichkeitsverhältnisse zur Folge haben.

Wir halten deshalb dafür, dass die vorgeschlagene Änderung gegenüber dem geltenden Rechtszustand nicht eine Verbesserung, sondern eine Verschlechterung bringen würde.

b. Bedarf der Art. 89 BV überhaupt einer Revision und ist der Zeitpunkt hierfür bereits gekommen? Wichtige Korrekturen hat schon die Revision vom Jahre 1989 gebracht. Das gilt namentlich auch für das von der Initiative angestrebte Ziel, dass der dringliche Bundesbeschluss nicht für die Schaffung dauernden Rechts soll verwendet werden können. Diesem Zwecke dient die damals eingeführte Bestimmung, dass die dringlichen Bundesbeschlüsse zu befristen sind. Diese Vorschrift soll die beiden Räte veranlassen, die Geltungsdauer der Beschlüsse auf das unbedingt notwendig Erscheinende zu beschränken und auch eine Erneuerung nicht ohne Not vorzunehmen. Das schliesst allerdings nicht aus, dass durch einen dringlichen Bundesbeschluss gelegentlich Vorschriften aufgestellt werden müssen, welche dauernde Geltung beanspruchen, und die daher dem Referendum unterstellt werden sollten. Die Befristung zwingt aber in solchen Fällen die gesetzgebenden Behörden immerhin, binnen verhältnismässig kurzer Frist den ablaufenden dringlichen Bundesbeschluss durch ein Bundesgesetz oder einen neuen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zu ersetzen und gegen diesen das Referendum zuzulassen, falls nicht neuerdings die zeitliche Dringlichkeit dem entgegensteht. Eine wertvolle Gewähr dafür, dass die den Räten damit zugestandene Ermessensfreiheit nicht zur willkürlichen Ausschaltung des Referendums missbraucht wird, kennt unsere Demokratie in der Kontrolle der Öffentlichkeit, die sich unter anderem bei der Wiederwahl der National- und Ständeräte Geltung verschaffen kann.

Die Dringlichkeitsklausel ist übrigens in neuester Zeit auf einem seiner wichtigsten Anwendungsgebiete, nämlich bei der Handels- und Gewerbefreiheit, einer neuen Prüfung und Regelung unterzogen worden. Bei der Revision der Wirtschaftsartikel stand man nämlich vor der Frage, ob eine weitere Beschränkung der Dringlichkeitsklausel wenigstens in der Wirtschaftsgesetzgebung einzuführen sei. Das wurde im allgemeinen verneint. Dagegen ist bei jenen Eingriffen in die Handels- und Gewerbefreiheit, die durch die Revisionen neu als zulässig erklärt wurden, die Dringlichkeitsklausel, abgesehen vom Notrecht, ganz ausgeschaltet worden. In diesem Sinne bestimmt der neue Art. 92 in seinem ersten Absatz: «Die in Art. 81<sup>bis</sup>, 81<sup>ter</sup>, Abs. 2, 81<sup>quater</sup> und 81<sup>quinquies</sup> genannten Bestimmungen dürfen nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann. Für Fälle dringlicher Art in Zeiten wirtschaftlicher Störungen bleibt Art. 89, Abs. 3, vorbehalten.» Man hielt hier eine Lockerung des Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit für notwendig, wollte aber doch nicht so weit gehen, selbst für Abweichungen von diesem Grundsatz die Dringlichkeits-

klausel zuzulassen. Diese Regelung ist in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 vom Volk und von den Ständen angenommen worden. Daraus darf wohl geschlossen werden, dass eine weitere Eindämmung der Dringlichkeitsklausel bei der wirtschaftlichen Rechtssetzung nicht als notwendig empfunden wird.

Eine grosse Rolle spielt die Dringlichkeitsklausel auch im Finanzrecht. Eine Beschränkung auf diesem Gebiet ist schon durch das Volksbegehren vom 29. Dezember 1934 zur Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen verlangt worden, das unter anderem die Einführung und Erhöhung von Steuern und Abgaben (mit Einschluss von Zöllen vorwiegend fiskalischer Natur) selbst im Falle der Dringlichkeit der Volksabstimmung unterstellen will und ausserdem vorschlägt, dass die seit dem 13. Oktober 1933 erlassenen Vorschriften über die Einführung von neuen und die Erhöhung von bestehenden Steuern und Abgaben innert Jahresfrist der Volksabstimmung unterbreitet werden sollen. Diese Initiative gehört zu jenen, die zum Bedauern des Bundesrates nicht behandelt werden konnten, obwohl die Frist schon längst abgelaufen ist. Wie bereits bei der Beantwortung der Interpellation Béguin vom 1. März 1937, der Interpellation Perréard vom 11. Dezember 1946 und der Kleinen Anfrage Bircher vom 20. Dezember 1946 ausgeführt wurde, fiel dieses Volksbegehren in die Zeit des zur Wahrung höchster Landesinteressen eingeführten Fiskalnotrechts. Da es auf einem Teilgebiet eine grundlegende Neuordnung der Finanzen anstrebt, hängt es mit der gesamten Finanzreform, die eine neue verfassungsrechtliche Grundlage bringen soll, aufs engste zusammen und kann zweckmässigerweise nur im Zusammenhang mit dieser behandelt werden. Der Bundesrat hatte bereits mit Botschaft vom 18. März 1938 (BBl. 1938, I, 381 ff.) positive Vorschläge für die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes gemacht, die aber nicht zum Ziele führten. Die Gründe, aus denen eine neue Vorlage noch nicht fertiggestellt werden konnte, sind wohl allgemein bekannt. Wir dürfen hiefür auf die Botschaft vom 22. Januar 1948 (BBl. 1948, I, S. 309 ff.) verweisen. Jedenfalls würde eine vorherige Abänderung des Art. 89, Abs. 3, BV im Sinne der Initiative für Rückkehr zur Demokratie eine zweckmässige Lösung der Finanzfragen nicht fördern, sondern nur erschweren.

Für die übrigen Gebiete der Rechtsordnung dürfte die heute geltende Regelung des Art. 89 BV genügen. Wenigstens sind seit ihrem Inkrafttreten keine Missbräuche, die eine Änderung rechtfertigen könnten, bekannt geworden. So dachte man z. B. bei der Einführung des Familienschutzartikels (Art 34<sup>quinties</sup>), der in der Volksabstimmung vom 25. November 1945 angenommen wurde, nicht daran, für die Ausführungsgesetzgebung die Dringlichkeitsbeschlüsse auszuschalten, wie das bei den Wirtschaftsartikeln geschehen ist. Dagegen hatte der Bundesbeschluss vom 19. Januar 1943 über das Volksbegehren betreffend die Gütertransportordnung allerdings vorgesehen, dass bei der Neuregelung des Verkehrs auf der Eisenbahn sowie der motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft das Referendum nicht ausgeschlossen werden dürfe (BBl. 1943, 22). Diese Vorlage wurde aber in der Volksabstimmung

vom 10. Februar 1946 verworfen. Mit den Erfahrungen, die mit der geltenden Regelung in den neun Jahren ihres Bestehens gemacht worden sind, kann eine weitere Beschränkung der Dringlichkeitsklausel wohl nicht begründet werden. Eine Zusammenstellung über die in dieser Zeit gefassten dringlichen Bundesbeschlüsse zeigt vielmehr, dass von ihr ein vernünftiger und massvoller Gebrauch gemacht worden ist. Von den 26 allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, die mit der Dringlichkeitsklausel versehen sind, lassen sich die meisten schon unter dem Gesichtspunkt des Notrechts rechtfertigen, so dass die Form eines blossen Vollmachtenbeschlusses des Bundesrates genügt hätte. Bei den übrigen kann die zeitliche Dringlichkeit kaum bestritten werden. Am weitesten geht vielleicht der am 30. September 1938 gefasste und am 22. Juni 1945 bis Ende 1950 verlängerte Bundesbeschluss betreffend die Autotransportordnung (A. S. 61, 404). Die zeitliche Dringlichkeit ist aber in der Botschaft vom 18. Juni 1937 (BBl. 1937, II, 149 ff.) und vom 27. April 1945 (BB. 1945, I, 497 ff.) einlässlich begründet worden. Übrigens können aus den dringlichen Bundesbeschlüssen jener Zeit keine massgebenden Schlüsse für die ordentliche Gesetzgebung gezogen werden, weil sie unter den ausserordentlichen Verhältnissen der Kriegs- und Nachkriegszeit gefasst werden mussten.

Diese Erwägungen führen uns dazu, die Abs. 1 und 2 des vorgeschlagenen Art. 89<sup>bis</sup> BV abzulehnen und von einem Gegenvorschlag abzusehen.

## II. Das Notrecht

Die zweite Neuerung (Abs. 3) würde darin bestehen, dass jene Bundesbeschlüsse, die sich nicht auf die Verfassung stützen, innert Jahresfrist dahinfallen, wenn sie nicht vorher von Volk und Ständen angenommen worden sind. Wie bei der ersten Neuerung wird also eine Befristung gewisser Bundesbeschlüsse auf ein Jahr verlangt. Dort bezieht sie sich aber auf die im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren gefassten Bundesbeschlüsse, bei denen wegen der zeitlichen Dringlichkeit das Referendum ausgeschaltet wurde, und sie soll dazu dienen, diese Ausschaltung zeitlich zu beschränken. Hier hingegen sollen gewisse Notrechtserlasse befristet werden, und zwar jene Bundesbeschlüsse, die über bestehende Verfassungsvorschriften hinausgehen, weshalb bei normalen Verhältnissen die Regelung nur in den für die Verfassungsänderung vorgesehenen Verfahren gültig getroffen werden könnte. Durch die Befristung soll nun erreicht werden, dass dieses ausgeschaltete ordentliche Rechtssetzungsverfahren innert Jahresfrist nachgeholt wird. Somit könnte künftig auf dem Wege der ausserordentlichen Rechtssetzung eine Abweichung von den Vorschriften der Verfassung höchstens für ein Jahr bewirkt werden. Ist diese zweite Neuerung annehmbar?

1. Die Initiative will nicht etwa das Notrecht verbieten oder es in seinen Voraussetzungen beschränken. Sie anerkennt vielmehr, dass es oft unvermeidlich ist, mit Notrechtserlassen über positive Vorschriften der Verfassung hinauszu- gehen; solche Erlasse sollen auch künftig als gültig und mit der Verfassung

materiell vereinbar betrachtet werden. Durch die Beschränkung ihrer Geltungsdauer möchte die Initiative aber dazu zwingen, den formellen Widerspruch zwischen dem Notrecht und dem Verfassungsrecht so bald als möglich zu beseitigen, indem entweder die Verfassung im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren geändert und dem Notrechtserlass angepasst oder letztere ausser Kraft gesetzt wird. Auch die Aufnahme eines Notstandsartikels in die Verfassung wird nicht verlangt. Wir können deshalb darauf verzichten, an dieser Stelle die Frage der Berechtigung des Notrechts oder eines Notstandsartikels neuerdings zu erörtern, zumal das in früheren Berichten wiederholt geschehen ist (vgl. BBl. 1939, I, 539 ff., 1938, I, 729 ff., 1937, III, 17 ff.). Zu prüfen ist also bloss, ob die vorgeschlagene Beschränkung der Geltungsdauer zu empfehlen sei oder nicht. Dabei darf vorausgesetzt werden, dass die Möglichkeit der sofortigen Inkraftsetzung solchen Notrechts im Interesse der Erhaltung des Staates selbst notwendig ist und dass andererseits Gesetzgebung und Verfassung auch formell miteinander in Einklang gebracht werden müssen, sobald die Verhältnisse es gestatten.

Wie bei den dringlichen Bundesbeschlüssen ergibt die Prüfung auch hier, dass die Frist von einem Jahr zu kurz ist, um die Form der ordentlichen Verfassungsrevision nachzuholen. Zwar braucht nicht, wie dort, das Referendum abgewartet zu werden; man kann vielmehr sofort den ordentlichen Weg der Revision beschreiten. Für die Durchführung einer solchen reicht aber diese Frist noch weniger aus als für das Referendum. Denn innerhalb dieses Zeitraumes müssten Entwurf und Botschaft ausgearbeitet und den Räten vorgelegt, von diesen beraten und nach allfälliger Differenzbereinigung dem Volk und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Schon ein Vergleich mit Art. 8 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung zeigt, dass die Zeit von einem Jahr hierfür nicht genügt. Nach dieser Vorschrift haben die eidgenössischen Räte, wenn ein Volksbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangt, spätestens binnen Jahresfrist darüber Beschluss zu fassen, ob sie dem Entwurf zustimmen oder nicht. Die Praxis zu dieser Vorschrift hat nun ergeben, dass diese Frist in der grossen Mehrzahl der Fälle nicht eingehalten werden kann. In den Jahren 1909 bis 1947 konnten nämlich von den 48 zustande gekommenen Initiativen nur 14, also weniger als ein Drittel, innerhalb der Jahresfrist erledigt werden, so dass man sich fragen muss, ob es nicht richtiger wäre, diese Vorschrift zu revidieren. Noch weniger wäre es möglich, die Jahresfrist auf Grund der hier vorgeschlagenen Bestimmung einzubalten. Dies einmal deswegen, weil diese noch mehr verlangt als der erwähnte Art. 8, indem innerhalb der Jahresfrist nicht nur die Beratung in den beiden Kammern erledigt, sondern auch die Volksabstimmung durchgeführt sein soll. Hinzu kommt der Unterschied, dass im Moment der Einreichung einer Initiative der Gegenstand in der Öffentlichkeit schon weitgehend diskutiert und abgeklärt und das Volk informiert ist; oft ist die Initiative ja nichts anderes als ein

Ausfluss dieser Diskussion. Beim Notrecht trifft das aber nicht zu. Hier ist es vielmehr die Regel, dass die Behörden von den sich überstürzenden Verhältnissen unerwartet zu raschem Handeln gezwungen werden, so dass man, wenn die Jahresfrist zu laufen beginnt, noch unabgeklärten Verhältnissen gegenübersteht. Endlich ist zu berücksichtigen, dass die Vorbereitung und die Durchführung der Verfassungsrevision immer in ausserordentliche Zeiten fallen, in denen die Verwaltung mit andern dringenden Aufgaben überlastet ist, während andererseits der Revision sich ungewöhnliche Schwierigkeiten entgegenstellen.

Es ist demnach damit zu rechnen, dass in manchen Fällen eine Revisionsvorlage nicht in nützlicher Frist zur Volksabstimmung gebracht werden könnte. Infolgedessen würde der zur Überwindung eines Staatsnotstandes gefasste Beschluss ohne weiteres dahinfallen. Dass das bedenkliche Folgen haben und sogar die Existenz des Staates in Frage stellen könnte, bedarf nach den in den letzten fünfzehn Jahren gemachten Erfahrungen wohl keiner weiteren Erörterungen. Ein Ausweg wäre — wie bereits erwähnt — um so schwerer zu finden, als einer Erneuerung des in Frage stehenden Beschlusses ein ausdrückliches Verbot entgegenstehen würde.

Ausserdem müssten sich in bezug auf die inzwischen bereits getroffenen Massnahmen ähnliche Schwierigkeiten ergeben, wie sie beim Dahinfallen dringlicher Bundesbeschlüsse besprochen worden sind. Wenn z. B. ein Beschluss, der dem Bundesrat allgemeine Vollmachten erteilt, dahinfallen würde, müssten dann auch die unterdessen auf Grund der Vollmachten ergriffenen Massnahmen als hinfällig betrachtet werden? Nach der durch die Initiative vom 27. Juli 1946 vorgeschlagenen Übergangsbestimmung zu Art. 89<sup>bis</sup> wäre das wohl zu bejahen, da die Bundesbeschlüsse «mit den gestützt darauf erlassenen oder sie abändernden gesetzlichen Bestimmungen» ausser Kraft treten müssten. Das wäre unter Umständen schlimmer, als wenn von Anfang an auf einen Notrechtserlass verzichtet worden wäre. Aber auch wenn man diese Rückwirkung nicht zulassen würde, könnten doch für den Staat gefährliche Situationen entstehen.

Wir halten aus solchen Erwägungen auch die in Abs. 3 vorgeschlagene Lösung für unannehmbar.

2. Wäre die postulierte Lösung aber dann empfehlenswert oder wenigstens annehmbar, wenn die Frist von einem Jahr verlängert würde, z. B. auf drei Jahre?

Wie bei den dringlichen Bundesbeschlüssen würde sich die in der Verfassung fixierte Frist auch hier allzu schematisch auswirken. Um das zu vermeiden, müsste man sie einerseits lang genug bemessen, um in allen Fällen genügend Zeit für die Verfassungsrevision zu lassen, sie würde aber andererseits ihren Sinn verlieren, wenn sie zu lang wäre. Die Anforderungen sind jedoch von Fall zu Fall so verschieden, dass eine richtige Befristung kaum gefunden werden kann. Die Nachteile einer unrichtigen Befristung wären aber noch grösser als bei den dringlichen Bundesbeschlüssen. Schon dieser Umstand spricht gegen die Festsetzung einer bestimmten Frist.

Auch ein weiteres wichtiges Bedenken darf hier nicht verschwiegen werden, nämlich die Gefahr, dass eine für den Staat lebenswichtige Verfassungsänderung die erforderliche Mehrheit des Volkes oder der Stände nicht fände. Die Frage, ob die sogenannte sachliche Dringlichkeit allein ein Abweichen vom ordentlichen Rechtssetzungsverfahren zu rechtfertigen vermöge, die bei den dringlichen Bundesbeschlüssen mit gutem Grund verneint worden ist, stellt sich also erneut, jedoch unter ganz andern Voraussetzungen, sozusagen unter einem andern Vorzeichen. Der dringliche Bundesbeschluss setzt nämlich nicht einen Staatsnotstand voraus; er stellt ein Rechtssetzungsverfahren dar, das für Zeiten Geltung haben soll, in denen der Apparat des demokratischen Staates noch ungestört funktionieren kann. Demgegenüber kommt das Notrecht nur in Frage, wenn ein Staatsnotstand vorliegt; der letztere ist hier also begriffliche Voraussetzung. Dieser grundsätzliche Unterschied bedingt eine unterschiedliche Lösung. Bei allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen würde es dem demokratischen Prinzip widersprechen, wollte man in normalen Zeiten die Dringlich-erklärung und damit die Ausschaltung der Mitwirkung des Volkes bloss aus der Erwägung zulassen, dass ein unzweckmässiger Entscheid zu erwarten sei. Anders beim Notrecht in Zeiten des Staatsnotstandes, insbesondere im Krieg und bei Kriegsgefahr. Wie die während des letzten Krieges gesammelten Erfahrungen dargetan haben, ist es in derartigen Zeiten nicht möglich, alle verfassungsmässigen Freiheitsrechte uneingeschränkt aufrecht zu erhalten, ohne dass die Existenz des Staates gefährdet würde, sei es aus aussenpolitischen oder innenpolitischen Gründen. Das gilt besonders für die Pressefreiheit und die Versammlungs- und Vereinsfreiheit. Durch ihre Beschränkung fällt aber eine wesentliche Voraussetzung für das richtige Funktionieren der Volksabstimmung dahin. Eine solche Abstimmung kann nur dann Gewähr für ein vernünftiges Ergebnis bieten, wenn die Möglichkeit besteht, den Gegenstand vorher in aller Freiheit öffentlich zu diskutieren und auf diese Weise Irrtümer und falsche Darstellungen ins richtige Licht zu rücken. Demokratie ist, nach einem bekannten Wort, Diskussion. Und in unruhigen Zeiten wäre die Aufklärung der Öffentlichkeit zur Bildung der öffentlichen Meinung nötiger als je. Denn einerseits sind die Verhältnisse unklarer und unübersichtlicher, und das Interesse an der absichtlichen Irreführung der öffentlichen Meinung ist viel grösser. Andererseits müssen gerade in solchen Zeiten an die Einsicht und den Opferwillen des Volkes erheblich grössere Anforderungen gestellt werden. So besteht die Gefahr, dass der Volksentscheid anders ausfallen würde, als es in ruhigen Zeiten bei genügender Aufklärung der Fall wäre, und anders, als es im Interesse des Ganzen liegt. Hierin zeigt sich eine Schwäche der Demokratie, die besonders im letzten Krieg in ausländischen Staaten wiederholt mit Erfolg dazu missbraucht worden ist, die Demokratie selbst zu beseitigen. Es wäre daher verfehlt, den Entscheid dem Volk und den Ständen zu überlassen, sobald es an der Möglichkeit der freien Diskussion und der Aufklärung fehlt, welche Voraussetzung für eine vorurteilsfreie Bildung der Volksmeinung und des Volkswillens sind.

Wie schwierig es ist, auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg immer rechtzeitig zum Ziele zu gelangen, beweist das Schicksal der lex Häberlin. Nachdem das Bundesgesetz zum Schutz der öffentlichen Ordnung dem Referendum zum Opfer gefallen und vom Volk abgelehnt worden war, sahen sich die Räte genötigt, einige Monate später im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1935 betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft einen Teil der abgelehnten Vorschriften wieder aufzunehmen und den Bundesbeschluss dem Referendum zu entziehen. Diese Bestimmungen, die dem Land wertvolle Dienste geleistet haben, gingen dann allerdings ins Strafgesetzbuch über und sind mit diesem am 3. Juli 1938 in der Volksabstimmung schliesslich angenommen worden. Bei jenem Bundesbeschluss hatte es sich aber wohl eher um sachliche als um zeitliche Dringlichkeit gehandelt. Als ordentliche Rechtssetzung wäre er daher kaum gerechtfertigt gewesen, wohl aber als Notrechts-erlass. Denn die Gefahr bestand lediglich darin, dass das Referendum hätte ergriffen werden können und dass die Mehrheit des Volkes nicht erhältlich gewesen wäre. Noch schwieriger wäre es jedoch, die für eine Verfassungsänderung nötige Zustimmung des Volkes und der Stände rechtzeitig zu bekommen. Wir denken beispielsweise an das Finanzprogramm 1936, für das nicht weniger als 5 Verfassungsbestimmungen, 23 Bundesgesetze, 4 Bundesbeschlüsse und die Statuten von 2 Versicherungskassen hätten abgeändert werden müssen.

Dass eine Verfassungsbestimmung, welche Notstandsmassnahmen beschränken will, auf schwere Bedenken stösst, hat Prof. Burckhardt in einem dem Finanz- und Zolldepartement erstatteten Gutachten vom 19. Februar 1935 über das Volksbegehren zur Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen eindrucksvoll dargetan, indem er schreibt: «Meiner Meinung nach kann jede, auch die verfassungstreueste Regierung, in die Lage kommen, die Verfassung zu verletzen, und kann diesen Verfassungsbruch auch rechtfertigen; dann nämlich, wenn der Staat, die organisierte Macht, ohne die keine Rechtsordnung, auch keine Verfassung bestehen kann, in Frage gestellt wird. Es hat keinen Sinn, um die Verfassung zu rotten, den Staat, der sie verkörpert und erhält, untergehen zu lassen; denn dann geht die Verfassung mit ihm unter. Aber das ist, wie alle Fragen über Geltung oder Nichtgeltung des Grundgesetzes, nicht mehr eine juristische Frage, deren Lösung man rechtlich diskutieren und konstruieren könnte. Rechtsgrundsätze darüber kann es nicht geben, so wenig wie über die Wahl der einen oder andern Verfassung, wenn mehrere miteinander kämpfen. Es ist eine Notwendigkeit, aber kein Notrecht. Eine Notwendigkeit, die die Regierung nicht immer von sich fernhalten kann, über die sie sich nicht zum voraus binden kann, die sie aber auch nicht zum voraus anrufen und vorbehalten kann. Wenn die Existenz des Staates in Frage steht, tut man, was die Not gebietet und was man verantworten kann, oder man tut es nicht: aber man stellt nicht zum voraus über das Recht, es zu tun oder nicht zu tun, Grundsätze auf. Das ist eine müssige und gefährliche Erörterung. Müssig, weil eine im höheren Sinne verantwortliche Regierung

sich darin weder positiv noch negativ binden kann; gefährlich, weil man mit diesem tragischen Konflikt nicht spielen soll.»

Demnach wäre die vorgeschlagene Lösung auch dann nicht empfehlenswert, wenn die einjährige Frist wesentlich verlängert würde. Wir sehen deshalb auch hier von einem Gegenvorschlag ab.

3. Damit soll indessen die Berechtigung des Wunsches nach einem raschen Abbau der Vollmachtenbeschlüsse in keiner Weise bestritten werden. Ein grosser Teil derselben ist schon ausser Kraft, und der Bundesrat ist bemüht, das noch verbleibende Notrecht, soweit es nicht entbehrlich wird, so bald als möglich in die ordentliche Gesetzgebung überzuführen. Zum grössten Teil sind wir bereits zur unbeschränkten direkten Demokratie zurückgekehrt, so dass Vollmachtenbeschlüsse die seltene Ausnahme sind. Wir hoffen, von ihnen bald ganz absehen zu können. Diese Rückkehr zur normalen Rechtssetzung würde aber durch die Annahme der Initiative erschwert.

Der Bundesrat kann es nur begrüssen, wenn das Volk bei der Rechtssetzung wiederum uneingeschränkt mitwirken kann und damit ihm und den beiden Räten einen Teil der Verantwortung abnimmt.

---

Wir empfehlen Ihnen aus diesen Überlegungen, das Volksbegehren vom 23. Juli 1946 der Abstimmung des Volkes und der Stände mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten, ohne einen Gegenvorschlag zu machen.

Bern, den 27. Februar 1948.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Vizepräsident:

**E. Nobs**

Der Bundeskanzler:

**Leimgruber**

---

(Entwurf.)

**Bundesbeschluss**  
über  
**das Volksbegehren vom 23. Juli 1946 für die Rückkehr  
zur direkten Demokratie**

---

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in das Volksbegehren vom 23. Juli 1946 für die Rückkehr zur direkten Demokratie und in eine Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 1948,

gestützt auf Art. 121 ff. der Bundesverfassung und Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen über die Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1.

Das Volksbegehren vom 23. Juli 1946 für die Rückkehr zur direkten Demokratie wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

Dieses Volksbegehren lautet wie folgt:

«Die unterzeichneten Schweizerbürger verlangen, gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung, die Aufhebung von Art. 89, Abs. 3, der Bundesverfassung (Dringlichkeitsklausel) und dessen Ersetzung durch einen neuen:

Art. 89<sup>bis</sup>. Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte sofort in Kraft gesetzt werden; ihre Gültigkeitsdauer ist zu befristen.

Wird von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen eine Volksabstimmung verlangt, treten die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheissen wurden; in diesem Falle können sie nicht erneuert werden.

Die sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüsse, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, müssen innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch

die Bundesversammlung von Volk und Ständen genehmigt werden; andernfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres ausser Kraft und können nicht erneuert werden.»

Art. 2.

Dem Volke und den Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3.

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

## **Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren vom 23. Juli 1946 für die Rückkehr zur direkten Demokratie (Vom 27. Februar 1948)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5387
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.03.1948
Date	
Data	
Seite	1054-1072
Page	
Pagina	
Ref. No	10 036 160

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.