

Prof. Dr. H. Nef, Küsnacht/Zürich

Juristische Erwägungen zum Antrag von
Nationalrat E. Debétaz

1. Der nach dem Antrag Debétaz in den Art. 89^{bis} aufzunehmende neue Abs. 2 ermächtigt den Bundesrat, auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik Notverordnungen zu erlassen. Diese gelten allerdings nicht länger als drei Monate, wenn die Bundesversammlung sie nicht innert dieser Frist genehmigt. Beschliesst die Bundesversammlung die Genehmigung, ist ihr Beschluss, je nach dem Inhalt der Notverordnung des Bundesrates, dem fakultativen Referendum im Sinne von Art. 89^{bis} Abs. 2 oder der Abstimmung von Volk und Ständen im Sinne von Art. 89^{bis} Abs. 3 zu unterstellen.

Wenn dieser Antrag angenommen wird, bleibt es dabei, dass der Bund nur in der Form von Noterlassen Konjunkturpolitik betreiben können. Es ist jedoch seit Jahren immer wieder betont worden, dass dies nicht zu befriedigen vermag. Der Bund sollte dauernd, kontinuierlich und planmässig Konjunkturpolitik auf längere Sicht betreiben können, was in der Form von Noterlassen nicht möglich ist. Die Bundesbehörden sollten nicht nur dann legiferieren können, wenn das Inkrafttreten eines Erlasses keinen Aufschub erträgt, wie das der Fall wäre, wenn der Antrag Debétaz angenommen würde.

2. Aus der Tatsache, dass es die Meinung hat, der Beschluss der Bundesversammlung über die Genehmigung einer Notverordnung des Bundesrates sei allenfalls gemäss Art. 89^{bis} Abs. 3 der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterstellen, folgt, dass der Bundesrat mit seinen Notverordnungen in jeder Beziehung von der Bundesverfassung abweichen könnte, wie das nach geltendem Recht gemäss Art. 89^{bis} Abs. 3 für die dringlichen Bundesbeschlüsse zutrifft. Er könnte unbeschränkt von der Handels- und Gewerbefreiheit und von andern in der Bundesverfassung gewährleisteten Individualrechten abweichen, von der Kompetenzausscheidungsordnung (Bund / Kantone) abweichen, in

die Autonomie der Kantone eingreifen, besonders auch hinsichtlich des Finanzgebarens der Kantone, von der in der Bundesverfassung enthaltenen Steuerordnung abweichen. Es spielt keine Rolle, ob der Bund als solcher (im Gegensatz zum Bundesrat als Organ des Bundes) durch die vorgeschlagene Norm eine sogenannte stillschweigende Kompetenz für die Konjunkturpolitik erhält oder nicht, da er nach dem soeben Gesagten ohnehin Konjunkturpolitik nach allen denkbaren Richtungen hin betreiben könnte.

3. Entscheidend für den Antragsteller ist nun aber offensichtlich, dass in allen Fällen einer konjunkturpolitischen Massnahme des Bundesrates alsbald die Bundesversammlung wird beschliessen können, ob der bundesrätliche Erlass genehmigt werden soll oder nicht und dass es gegebenenfalls zu einer Mitwirkung des Volkes kommt.

Was vorerst die Genehmigung durch die Bundesversammlung betrifft, ist zu beachten, dass die Bundesversammlung, wenn ihr die "Genehmigung" zusteht, diese nur entweder gewähren oder ablehnen kann, selbstverständlich nicht aber auch die Möglichkeit haben wird, am Text der bundesrätlichen Verordnung eine Aenderung anzubringen. Es wäre die gleiche Rechtslage gegeben wie bei der Genehmigung von Staatsverträgen durch die Bundesversammlung. Wenn sie Aenderungen anbringen könnte, wäre die Verordnung des Bundesrates nichts anderes als ein Antrag an die Bundesversammlung, einen entsprechenden dringlichen Bundesbeschluss zu erlassen, mit der Besonderheit, dass das vom Bundesrat Beantragte schon in Kraft steht. Abgesehen davon, dass der Text des Antrages dies ausschliesst, hätte man in diesem Falle stets - und vielleicht in jeder Session - wieder die gleiche Situation wie im Dezember 1972, als die beiden Räte im Rahmen einer einzigen Session zu übereinstimmenden Beschlüssen über den Text von dringlichen Bundesbeschlüssen kommen mussten.

Des weitern ist zu bedenken, dass diese Notverordnungen des Bundesrates nicht in gleicher Weise politisch unumstritten sein werden wie zum Beispiel die Massnahmen aussenwirtschaft-

licher Natur, bei welchen die Bundesversammlung beschliessen kann, ob sie andauern sollen oder nicht und bei welchen es bisher, nach den Informationen der Handelsabteilung, ihres Wissens noch nie zu einer Ablehnung gekommen ist seit 1933. Bei den konjunkturpolitischen Massnahmen wird es wohl - das haben die bisherigen Verhandlungen über einen neuen Konjunkturartikel gezeigt - in der Bundesversammlung fast immer zu Debatten kommen. Das würde, wenn der Antrag Debétaz angenommen würde, nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass der Bundesrat auch über das Grundsätzliche entscheiden könnte, zum Beispiel von sich aus eine Kreditbegrenzung vorsehen könnte, ohne dass die Bundesversammlung vorher Gelegenheit gehabt hätte, in Ruhe darüber zu beschliessen, ob sie eine solche grundsätzlich will oder nicht, wie es nach den Entwürfen für einen neuen Verfassungsartikel der Fall wäre. In dieser Beziehung also wäre das Verfahren weniger demokratisch als nach dem Antrag des Bundesrates.

4. Was sodann die Mitwirkung des Volkes betrifft, ist in erster Linie zu bedenken, dass es wohl in den meisten Fällen zu einer obligatorischen Abstimmung von Volk und Ständen kommen wird, da die Notverordnungen des Bundesrates zumeist in irgendeiner Weise von der Bundesverfassung abweichen werden. Es ist ja bezeichnend, dass von den fünf im Dezember 1972 gefassten dringlichen Bundesbeschlüssen nicht weniger als vier der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet werden müssen, wobei es zudem beim fünften, der nur dem fakultativen Referendum unterstellt worden ist, von der staatsrechtlichen Literatur aus gesehen fragwürdig erscheint, ob er nicht ebenfalls dem obligatorischen Volks- und Ständereferendum hätte unterstellt werden müssen.

In diesem Zusammenhang könnte man sich nun allerdings fragen, ob die vorgeschlagene Bestimmung nicht doch eine stillschweigende Kompetenz des Bundes begründe. Diese Frage ist jedoch nach näherer Prüfung zu verneinen. In der Annahme stillschweigender Bundeskompetenzen - als solche eine umstrittene Angelegenheit - ist Vorsicht am Platze. Auf einem so

gewichtigen Gebiete, wie die Konjunkturpolitik es heute darstellt, muss die Befugnis des Bundes durch eine klare Kompetenznorm statuiert werden. Es liegt heute eine solche in den Entwürfen vor. Wenn sie abgelehnt wird, ist damit entschieden, dass man dem Bunde keine solche Befugnis zugestehen will. So würden dann eben die Notverordnungen des Bundesrates im Sinne des Antrages Debétaz in der Regel sich nicht auf eine Kompetenz des Bundes stützen können, also der Volks- und Ständeabstimmung zu unterbreiten sein.

So würde es voraussichtlich Jahr für Jahr solche Abstimmungen, vermutlich sogar deren mehrere, geben, so dass man sich fragen muss, ob man derer nicht zu viel erhielte, unter verschiedenen Aspekten. Wichtiger aber ist das folgende: wenn der Bundesrat eine Notverordnung erlässt und die Bundesversammlung sie drei Monate später genehmigt, wird sie, wenn sie nicht von vorneherein für eine kürzere Zeit gedacht war, total mindestens 1 1/4 Jahre in Kraft bleiben. Der Bundesrat wird sie, nach der Genehmigung durch die Bundesversammlung, nicht vor der Volksabstimmung ändern können, wenn nicht grosser Wirrwarr entstehen soll. Ob das zweckmässig ist, ist mehr als fragwürdig. Denn der Bundesrat kann und muss unter Umständen, wenn das Ganze sofort anwendbar sein soll, in eine Notverordnung Detailbestimmungen - zum Beispiel über die Kreditbegrenzung oder über die Mindestguthaben - aufnehmen, die er vor Ablauf der erwähnten Zeitspanne wieder sollte abändern können, wenn seine Konjunkturpolitik die erforderliche Flexibilität aufweisen soll. Das ist ja der Sinn der in Abs. 5 der Entwürfe vorgesehenen Gesetzesdelegation. (In welchem Ausmass bei der Kreditbegrenzung und bei den Mindestguthaben in den vergangenen Jahren Variationen notwendig waren, zeigt die beiliegende "Uebersicht über die Variation der geld- und kreditpolitischen Massnahmen der Nationalbank seit 15.8.1971".)

Sodann aber wird man, wenn Volk und Stände den Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung angenommen haben, wohl für geraume Zeit an der Verordnung des Bundesrates festhalten müssen. Es ginge politisch kaum an, dass der Bundesrat seine

Verordnung kurze Zeit nach der Volksabstimmung abänderte. Also würde die Bindung an die Verordnung noch länger dauern als nur 1 1/4 Jahre.

Wie unpraktisch eine solche länger währende Bindung sein kann, hat man mit den Faubeschlüssen erlebt. Nachdem Volk und Stände am 4. Juni 1972 den Baubeschluss von 1971 angenommen hatten, erwies es sich schon im Dezember 1972 als notwendig, diesen Beschluss durch einen neuen zu ersetzen. Es ist damals in Kreisen von Juristen die Frage aufgeworfen worden, ob das wirklich angehe, einen von Volk und Ständen ausdrücklich angenommenen Erlass schon ein halbes Jahr nach der Volksabstimmung ausser Kraft zu setzen und durch einen andern zu ersetzen. Diese Frage war zu bejahen, weil eben Art. 89^{bis} Abs. 3 schlechthin alles ermöglicht. Das wäre also auch nach dem Antrag Debétaz möglich. Hingegen ist es sehr fraglich, ob unsere Demokratie solches auf die Dauer erträgt. Warum soll man sich noch um Annahme oder Ablehnung solcher Erlasse kümmern, wird man sich im Volke in zunehmendem Masse fragen, wenn sich solches wiederholen oder gar zu einer "normalen" Erscheinung werden sollte.

5. Die Experten hatten sich gegen eine in die Bundesverfassung aufzunehmende Norm, die konjunkturpolitischen Erlasse seien zu befristen, ausgesprochen. Es erwies sich dann aber, politisch gesehen, als unerlässlich, wenigstens für die von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichenden Massnahmen ausserhalb der sogenannten klassischen Gebiete die Befristung im Verfassungsartikel vorzusehen. Nach dem Antrag Debétaz wären jedoch sämtliche konjunkturpolitischen Erlasse zu befristen, weil ja für die Verordnungen des Bundesrates, mutatis mutandis, dasselbe gälte wie für die dringlichen Bundesbeschlüsse.
6. Die vorgeschlagene Bestimmung ist sprachlich nicht richtig in Art. 89^{bis} der Bundesverfassung eingepasst, in zweifacher Beziehung:

Einmal ist zu beachten, dass Art. 89^{bis} Abs. 1 sagt, dass allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sofort in Kraft gesetzt werden können. Der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss aber ist seinem Begriffe nach ein Beschluss der Bundesversammlung. Somit ist es nicht möglich, in einem Abs. 2 zu sagen, dass "solche" Beschlüsse vom Bundesrat erlassen werden können. Der Bundesrat kann nicht einen Beschluss der Bundesversammlung fassen.

Sodann sind auch in Abs. 2 und Abs. 3 des geltenden Art. 89^{bis} die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse im Sinne von Abs. 1 gemeint. Der Beschluss der Bundesversammlung über die Genehmigung einer Verordnung des Bundesrates aber wäre kein allgemeinverbindlicher, sondern ein einfacher Bundesbeschluss, analog dem Beschluss der Bundesversammlung über die Genehmigung eines Staatsvertrages oder über die Gewährleistung einer Kantonsverfassung. Eine durch die Bundesversammlung genehmigte Verordnung des Bundesrates ist auch nach der Genehmigung ein Erlass des Bundesrates. Wenn also der Beschluss der Bundesversammlung über die Genehmigung einer Verordnung des Bundesrates dem (fakultativen oder obligatorischen) Referendum unterstellt werden soll, müsste das wesentlich anders ausgedrückt werden.

18. Oktober 1973