

Art. 2.**Antrag der Kommission.**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.***Art. 3.****Antrag der Kommission.**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*Gesamt Abstimmung. — *Vote sur l'ensemble.*Für Annahme des Beschluss-
entwurfes

Einstimmigkeit

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)**Vormittagssitzung vom 30. März 1938.
Séance du 30 mars 1938, matin.**

Vorsitz — Présidence: Hr. Hauser.

**3613. Wahrung der verfassungsmässigen
Rechte der Bürger. Begutachtung des
Volksbegehrens.****Sauvegarde des droits constitutionnels des
citoyens. Préavis sur l'initiative.**

Bericht des Bundesrats und Beschlussentwurf vom 17. September 1937 (Bundesblatt III, 5). — Rapport du Conseil fédéral et projet d'arrêté du 17 septembre 1937 (Feuille fédérale III, 5).

Beschluss des Ständerats vom 7. Dezember 1937.
Décision du Conseil des Etats, du 7 décembre 1937.**Antrag der Kommission.**

Mehrheit:

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Minderheit:

Die Initiative wird dem Volk und den Ständen zur Annahme empfohlen.

Ordnungsantrag Rittmeyer.

Es sei die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Antrage, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten des Inhalts, dass die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen vom Bundesgericht oder einem hiefür neu zu schaffenden Gerichtshof überprüft werden muss, sofern diese Ueberprüfung innerhalb einer kurzen Frist seit

der Annahme des Beschlusses im Parlament vom Bundesrat, oder von einer bestimmten Anzahl von Kantonsregierungen, oder von einem bestimmten vom Bundesrat vorzuschlagenden weiteren Personenkreis verlangt wird und sofern es sich weder um von der Bundesversammlung genehmigte Staatsverträge noch um solche Beschlüsse handelt, welche gestützt auf einen zu diesem Zwecke vom Bundesrat ebenfalls zu formulierenden Notrechtsartikel gefasst sind.

Proposition de la commission.

Majorité:

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité:

Recommander l'initiative au vote du peuple et des cantons.

Motion d'ordre Rittmeyer.

Renvoyer le projet au Conseil fédéral en invitant celui-ci à présenter un contre-projet de la teneur suivante: La constitutionnalité des lois et arrêtés fédéraux doit être vérifiée par le Tribunal fédéral ou par un tribunal nommé pour cette fonction, si cette vérification est demandée, dans un court délai à compter de la décision parlementaire par le Conseil fédéral ou par un certain nombre de gouvernements cantonaux ou par un groupe déterminé de personnes, à proposer par le Conseil fédéral. Cette disposition ne s'applique ni aux traités approuvés par l'Assemblée fédérale, ni aux arrêtés adoptés en application d'un article à formuler par le Conseil fédéral sur le droit de nécessité.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.***Grünenfelder**, Berichterstatter der Mehrheit: Am 29. Juni 1936 hat ein Initiativkomitee das Volksbegehren zur Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger eingereicht, das von 58 690 Unterschriften getragen wurde und das eine Erweiterung der in Art. 113 der Bundesverfassung umschriebenen Aufgaben des Bundesgerichtes als Staatsgerichtshof bringen soll. Die Räte haben das Volksbegehren in der Septembersession 1936 dem Bundesrat zur materiellen Berichterstattung überwiesen. Mit Botschaft vom 17. September 1937, die sehr gründlich und umfassend gehalten ist, hat der Bundesrat in Anwendung von Art. 121 der Bundesverfassung und von Art. 8 und folgende des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren etc. vom 27. Januar 1892 den Antrag eingebracht, die Räte möchten dem Volk und den Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens empfehlen. Der Ständerat, dem die Priorität zukam, hat diesem Antrag am 7. Dezember 1937 einstimmig beige pflichtet. Ihre Kommission kam nach gründlicher Aussprache zum gleichen Ergebnis, wenn auch nicht einstimmig, weshalb der Antragstellung eine Begründung beige fügt werden muss.

Der Gedanke, dem Staatsgerichtshof die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundeserlassen zu übertragen, ist allerdings nicht ganz neu. Eine Motion von Nationalrat de Rabours vom Jahre 1923 wollte das Bundesgericht ermächtigen, Bundesge-

setze und Bundesbeschlüsse auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen. Und Herr Kollega Scherer-Basel strebte im Jahre 1925 im Ständerat durch ein Postulat die Einführung eines staatsrechtlichen Rekurses wegen Verfassungswidrigkeit gegen Bundesbeschlüsse, die nicht dem Referendum unterstanden, und wegen Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit gegen Erlasse des Bundesrates, an. Beide Postulate wurden abgelehnt.

Im Ausland sind es vor allem die Vereinigten Staaten, in denen alle Gerichte bei Behandlung von Streitfällen die Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes prüfen können und wo das oberste Gericht endgültig über die Gültigkeit eines Gesetzes entscheidet, gelegentlich mit 5 gegen 4 Stimmen, also durch Einmann-Entscheide; dieses System führte zur Richterregierung, und es hat die Sozialgesetzgebung hintangehalten, indem Arbeiterschutzgesetze als verfassungswidrig erklärt wurden.

Die Initiative wurde unter der zweifellos jederzeit sympathischen Bezeichnung als „Volksbegehren zur Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger“ ausgegeben. Der Bundesrat hat ihr die den Inhalt treffender zeichnende Ueberschrift „Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit“ gegeben und dazu auch die Zustimmung des Initiativkomitees erhalten.

Der Formulierung der Initiative fehlt die nötige Uebereinstimmung der Texte in den drei Amtssprachen, wie folgende Beispiele ergeben. Während der deutsche Text in Ziffer 4 der Initiative von „Bundesgesetzen und Bundesverordnungen“ spricht, lautet der französische Text: « lois et arrêtés fédéraux », so dass er nur Bundesbeschlüsse, nicht aber Verordnungen zu umfassen scheint; und italienisch sind die Bezeichnungen gebraucht: « leggi, disposizioni e regolamenti ». Die deutsche Umschreibung „kantonale Erlasse und Verfügungen“ ist französisch übersetzt mit « actes législatifs ou administratifs cantonaux », so dass nicht, wie nach dem deutschen Text, auch kantonale gerichtliche Entscheide erfasst würden. Was in Ziffer 4, Satz 2, als „eidgenössische Verfügungen“, d. h. Einzelverfügungen, aufgeführt ist, erscheint im französischen Text als « ordonnances fédérales » und im italienischen als « ordinanze », also rechtssetzende Erlasse.

Diese textlichen Differenzen sind nicht unbedenklich, und wenn eine Partei in einem Prozesse unter solchen Verhältnissen die Rechtsförmlichkeit des Begehrens, hier des Volksbegehrens, anfechten würde, könnte dies nicht ohne weiteres als trölerisches Gebaren abgetan werden. Die textlichen Differenzen sind nicht ganz geringfügig, und wer formal sein wollte, könnte einwenden, die Initiative sei nicht zustande gekommen, weil den deutschen Text nur etwa 43 000 Bürger, statt deren 50 000, unterzeichnet haben und den abweichenden französischen Text nur etwa 15 000. Indessen hat man sich bei der Erwerbung der Initiative nicht auf diesen Standpunkt gestellt, und wir gehen darüber hinweg.

Aber die mangelhafte Redaktion der Initiative und die Textunterschiede würden es bei Annahme der Initiative unmöglich machen, im Ausführungsgesetz die Ausdrucksweise des neuen Verfassungsartikels zu übernehmen; es müsste vielmehr eine in allen drei Amtssprachen übereinstimmende Fassung

erhalten und Unklarheiten möglichst vermeiden. Es wäre nicht ausgeschlossen, dass der Staatsgerichtshof seine erste Arbeit nach Einführung dieses neuen Verfassungsartikels darin fände, die Verfassungsmässigkeit des Ausführungsgesetzes zur Initiative zu prüfen.

Die Freunde der Initiative werden es bedauern, dass die so angesehenen Väter der Initiative nicht ein formell besseres Produkt gezeitigt haben. Andere werden sagen: „Difficile est, satyram non scribere“, auf deutsch: es geht schwer, nicht darüber zuspotten.

Sachlich habe ich folgendes zu sagen: Die bisherige Zuständigkeit des Bundesgerichts zur Beurteilung von Kompetenzkonflikten zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden und von Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen bleibt nach der Initiative bestehen. Nach dem bestehenden Artikel 113 der Bundesverfassung urteilt das Bundesgericht auch über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger, sowie über solche von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen. Davon ausgenommen sind administrative Streitigkeiten, die durch die Bundesgesetzgebung andern Instanzen zugewiesen werden. Allgemein gilt der Grundsatz, dass in allen Fällen die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht massgebend sind.

An diesem derzeitigen Rechtszustand sollen durch die Initiative folgende Aenderungen und Neuerungen eingeführt werden:

1. Der Grundsatz, dass in allen staatsrechtlichen Rekursfällen die Bundesgesetze und die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse massgebend seien, wird in ihrer allgemeinen Form nicht mehr aufrecht erhalten, sondern auf die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse beschränkt, die in einer Volksabstimmung angenommen worden sind. Als Zivil- und Strafgerichtsbehörde ist das Bundesgericht jedoch auch an die übrige, d. h. die nicht durch Volksentscheid sanktionierte Bundesgesetzgebung gebunden.

2. Mit der Behauptung, dass durch ein bloss von der Bundesversammlung erlassenes Gesetz oder durch eine Bundesverordnung verfassungsmässige Rechte der Bürger verletzt werden, können diese Erlasse dem Staatsgerichtshof zur Beurteilung ihrer Verfassungsmässigkeit unterbreitet werden, und zwar sowohl durch direkte Beschwerde und Aufhebung einer als verfassungswidrig bezeichneten Bestimmung, als auch durch Vorfrage oder durch akzessorische Einrede bei Beurteilung eines konkreten Einzelfalles.

3. Die Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger kann auch gegen eidgenössische Verfügungen erhoben werden, soweit nicht die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichtes Platz greift, gemäss der allgemeinen Fassung also auch gegen Verfügungen der politischen Bundesbehörden, d. h. des Bundesrates und der Bundesversammlung und wohl auch Entscheidungen dieser Instanzen in Rekursfällen, denn der zurzeit bestehende Vorbehalt hinsichtlich von der Bundesgesetzgebung näher festzustellender Administrativ-

streitigkeiten zugunsten anderer Instanzen wird durch diese Initiative gestrichen.

Die Initiative brächte also eine Kontrolle des Bundesgesetzgebers durch das Bundesgericht, eine bundesgerichtliche Prüfung der rechtsetzenden Akte des Bundes, wobei, wie jüngst im Rekursfalle betreffend ein Gesetz des Kantons Genf, mit 4 gegen 3 Stimmen ein Erlass der Bundesversammlung aufgehoben werden könnte.

Daneben würde die Ueberprüfungsbefugnis des Staatsgerichtshofes bei Kompetenzkonflikten zwischen Bundes- und Kantonsbehörde insoweit erweitert, als der Kanton den Kompetenzkonflikt mit der Behauptung erheben kann, dass ein nicht durch die Volksabstimmung genehmigtes Bundesgesetz oder ein solcher Bundesbeschluss die verfassungsmässigen Grenzen der Bundeskompetenz überschritten und in das kantonale Kompetenzgebiet eingegriffen habe.

Ferner würden infolge der erwähnten Streichung von Absatz 2 des Art. 113 gewisse Rekursfälle gegen kantonale Erlasse und Verfügungen vom Bundesrat und der Bundesversammlung auf den Staatsgerichtshof übertragen. Dieser könnte im Gegensatz zum Bundesrat auch noch nachprüfen, ob der eidgenössische Erlass, auf dem der angefochtene kantonale Akt beruht, nicht bundesverfassungswidrig sei. Beschwerdeentscheidungen des Bundes gegen kantonale Erlasse und Verfügungen, gegen Verletzung administrativer oder polizeilicher Bundesgesetze würde nicht mehr endgültig, sondern durch staatsrechtlichen Rekurs ans Bundesgericht wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger weiterziehbar sein.

Der nach ständigem Recht wegen Verletzung von Individualrechten nur gegen kantonale Akte mögliche Rekurs würde neu auch gegen eidgenössische Akte zugelassen werden. Darüber würden Querulanten und Tröler Freude empfinden. Da auch die Rechtsgleichheit zu den verfassungsmässigen Rechten gehört, wird anzunehmen sein, dass künftig der Rekurs aus Art. 4 der Bundesverfassung, der die Rechtsgleichheit statuiert, auch gegen eidgenössische Erlasse und Verfügungen, nicht mehr bloss gegen kantonale Akte, als Willkürbeschwerde, also allgemein, zulässig wäre.

Daraus könnte gefolgert werden, dass jeder Stimmberechtigte wegen Verletzung seines Stimmrechtes oder wegen Verletzung von Individualrechten, z. B. der Gewerbefreiheit, einen dringlichen Bundesbeschluss beim Bundesgericht anfechten könnte. Da nur der Staatsgerichtshof ein Bundesgesetz, weil verfassungswidrig, unverbindlich erklären könnte, ergibt sich die widerspruchsvolle Erscheinung, dass derselbe eidgenössische Erlass nicht bloss für die verschiedenen Gerichte, sondern auch für die verschiedenen Funktionen und Abteilungen des Bundesstrafgerichtes selbst eine verschiedene Verbindlichkeit erhält. Das Ausführungsgesetz könnte die Folgen davon allgemein etwas mildern; Prozesse könnten bis zum staatsrechtlichen Entscheid sistiert werden. Wie aber, wenn zum Beispiel das Bundesgericht, das ein solches Bundesgesetz anwenden muss, geurteilt hat, dann aber die von ihm angewendete Bestimmung vom Staatsgerichtshof später als verfassungswidrig bezeichnet wird?

Wie schon gesagt, könnte ein eidgenössischer Erlass selbst beim Staatsgerichtshof als verfassungswidrig angefochten oder seine Verfassungswidrigkeit in einem bestimmten Anwendungsfall behauptet werden. Rekurse ersterer Art könnten auf eine bestimmte Frist nach dem Zustandekommen des Erlasses beschränkt werden, die Anfechtung desselben in einem bestimmten Anwendungsfalle dagegen müsste jederzeit, auch noch nach jahrelangem Bestehen des Erlasses möglich sein, eben dann, wenn der Bürger von diesem Erlass betroffen wird, so dass jeder Anwendungsfall zum Gegenstand eines Rekurses gemacht werden kann. Dadurch entsteht aber eine bedenkliche Rechtsunsicherheit, bedenklich besonders auch für das Wirtschaftsleben.

Bei Ausdehnung dieses Prüfungsrechtes auf eidgenössische Gesetze und Bundesbeschlüsse würden auch alle bestehenden Gesetze und Bundesbeschlüsse, sofern sie nicht im Referendumswege vom Volke angenommen worden sind, also trotz des jahrzehntelangen Bestehens, in Frage gestellt: Es dürfte den geöffneten Schleusen eine Flut von Rekursen entströmen. Schon bisher haben sich die Rekurrenten in der Behauptung von Rechtsverletzungen in staatsrechtlichen Rekursen gegen kantonale Akte als erfinderisch erwiesen. Das Bundesgericht müsste diese neuartigen Rekurse entscheiden, auch wenn sie grundlos sind, und der Bundesrat, resp. die eidgenössischen politischen und die Verwaltungsbehörden müssten sich mit dem Rekurs und dessen Beantwortung befassen und die angewandten Erlasse rechtfertigen und zwar auch in den Fällen, in denen der Bundesrat oder die eidgenössische Verwaltung nicht direkt beteiligt sind, jedoch die Verfassungsmässigkeit in Frage gestellt ist.

Aus der lähmenden Rechtsunsicherheit würde sich eine Verminderung der Autorität der Gesetze naturgemäss ergeben.

Die verschiedene Behandlung der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, je nachdem sie einer Volksabstimmung unterzogen wurden oder nicht, lässt sich sachlich nicht begründen. Warum soll ein Bundesgesetz, das vom Volk stillschweigend genehmigt oder gegen das nicht einmal die erforderliche Zahl von Referendumsunterschriften aufgebracht wurde, anders, d. h. als Gesetz minderer Autorität behandelt werden, als ein Gesetz, das mit grosser oder auch geringer Volksmehrheit Annahme fand?

Hinsichtlich der eidgenössischen Rechtsverordnungen bringt die Initiative die Neuerung, dass der Staatsgerichtshof zuständig ist, auch noch zu prüfen, ob die Ermächtigung zum Erlass der Verordnung verfassungsgemäss sei.

Ausser mit dem Hinweis, dass einzelne Bestimmungen bestehender Bundesgesetze, z. B. Art. 277 ZGB oder Art. 166 der Militärorganisation der Verfassung widersprächen, wurde das Begehren um Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit hauptsächlich wegen der dringlichen Bundesbeschlüsse erhoben. Die nähere Prüfung der Gründe des Widerwillens gegen diese schnelle Art der Rechtssetzung würde wohl ergeben, dass weniger die Verletzung des Rechtsempfindens oder die Ausschaltung des ordentlichen Ganges der Gesetz-

gebung an sich, als vielmehr die Einschränkungen im Wirtschaftsleben, also der materielle Inhalt der Beschlüsse, den Bewegungen gegen die Dringlichkeitsbeschlüsse Auftrieb gaben und wohl auch die irrige, vielfach gerade durch solche Beschlüsse bezw. durch die künstlich gemilderte Krisenlage geförderte Meinung, als ob schon normale Zeiten mit erträglichem Dauerzustand gekommen wären, in denen auf dringliche Massnahmen verzichtet werden könnte. Als fürsorgliche verantwortliche Behörde werden wir immer wieder, ab und zu, eines andern belehrt.

Es soll dahingestellt bleiben, ob nicht im einen oder andern Falle auf die Dringlichkeitsklausel hätte verzichtet werden können. Der Krieg, dessen Auswirkungen auf die Nachkriegszeit, die Wirtschaftskrise, in der wir noch stehen, erforderten rasches Handeln und Anwendung von Notrecht über das geschriebene, hinter den Verhältnissen zurückgebliebene Recht hinaus, sofern nicht Volk und Land schweren Schaden nehmen, grosse Teile des Volkes und ganze Wirtschaftsgruppen in bitterste Not geraten sollten. Da ergab sich für die Behörden nicht nur das Recht, sondern die Pflicht, rasch und durchgreifend zu handeln, sich den im Aus- und Inland sich zeigenden tiefgehenden Aenderungen anzupassen, damit aber auch gewisse Individualrechte, wie die Handels- und Gewerbefreiheit und die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zu berühren. Der Einzelne ist gerne geneigt, den Wert der dringlichen Massnahmen am Massstabe seiner Interessen zu messen. Dienen sie zu seinem Nutzen und Schutz, pflegt er sie als unumgänglich anzusehen; bringen sie ihm Einschränkungen und Lasten, so bekämpft er sie als unnötig und in diesem Kampfe dient ihm die Anzweiflung oder Verneinung der Verfassungsmässigkeit als Mittel, das es unnötig macht, den materiellen, wahren Grund seiner Ablehnung einer Massnahme in den Vordergrund zu stellen. Die Behörden aber müssen die Sachlage unter dem Gesichtspunkte der Landesinteressen würdigen; sie haben bisher nach bestem Wissen und in guten Treuen gehandelt. Sie sollen Notrecht nur anwenden, wenn eine ernste Gefahr für das Gemeinwesen besteht, die nicht auf dem normalen Wege der Schaffung dauernden neuen Rechtes behoben werden kann. Ob eine die Anwendung des Notrechtes begründende Gefahr besteht, muss jeweilen im öffentlichen Interesse abgewogen und gewertet werden, was eine umfassende Kenntnis der massgebenden Verhältnisse und Umstände voraussetzt. Noterlasse können nur eine zeitweise Geltung haben für die Dauer des Notstandes und nur so lange, als sie nicht durch ordentliches Recht abgelöst werden können.

Die Dringlichkeit andererseits setzt eine Gefahr im Verzuge voraus, so dass die Massnahmen den mit dem Referendum verbundenen Aufschub der Rechtssetzung nicht ertragen. Man wird aber auch nicht eine Massnahme ohne erhebliche materielle Bedeutung als dringlich erklären können, indem nur für sachlich Notwendiges und Wichtiges dringliche Massnahmen getroffen werden sollen. Bei Beantwortung der Dringlichkeitsfrage sind aber nicht nur die 90 Tage Referendumsfrist, sondern auch die Zeit bis zum Abstimmungstage in Betracht zu ziehen und in den gegebenen Fällen der

von Natur aus bedächtigerer zeitraubender Weg der Verfassungs- und Gesetzesänderung.

Die Initiative geht von der Meinung aus, die Bundesversammlung habe als Hüterin der Verfassung versagt; sie will die „Allmacht der Bundesversammlung“ brechen und, wie gesagt wird, dem bereits fortgeschrittenen Zerfall der Demokratie entgegenwirken. Da ergibt sich die Frage, ob diese Initiative dazu geeignet sei, die Autorität der Verfassung zu stärken. Die Botschaft führt mit Recht aus, dass der Verfassungsrichter die Verfassungsmässigkeit des Gesetzes oder Beschlusses nicht wie der Eichmeister mit einem mechanischen Massstab abmessen kann, dass der hier anzuwendende Massstab ein geistiger ist und eine sachliche Bewertung in sich schliesst. Diese ist aber Sache des Gesetzgebers, wenn es sich darum handelt, Recht zu setzen. Daher würde der Richter, dem die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen übertragen würde, mit einer gesetzgeberischen Aufgabe betraut, denn diese Prüfung und die Bewertung der Interessen sind gesetzgebungspolitische Angelegenheiten, während der Richter und die Verwaltung nur die fertige Gesetzesvorschrift folgerichtig anzuwenden haben. Ob ein Bundesbeschluss mit Recht als dringlich erklärt werden darf, muss vom Gesetzgeber selbst abgewogen werden, indem er prüft, ob bei Verzug ein so bedeutender Schaden entstehen würde, dass der hier vorbeugende Beschluss dringlich erscheint.

Würde der Entscheid hierüber dem Bundesgericht übertragen, so würde es damit zur politischen Mitverantwortlichkeit für das Schicksal des Landes herangezogen. Logischerweise müsste auch der Staatsgerichtshof ungeschriebenes Notrecht anerkennen und anwenden, es wäre denn, er wolle den Buchstaben entgegen vernünftiger Ueberlegung über bedrohte wichtige Landesinteressen setzen. Für die Entscheidung, was in der Gesetzgebung notwendig ist, eignet sich auch nach der Organisation und der Erfahrung der Behörden der Gesetzgeber zweifellos besser als der Richter.

Nach der Initiative käme dem Bundesgericht die Kompetenz zu, einen Erlass aufzuheben oder ihn in den ihm vorgelegten Fällen als Ganzes oder in bestimmter Richtung als nichtverbindlich zu erklären, also eine nur negative gesetzgeberische Aufgabe ohne die Möglichkeit, die als verfassungswidrig bezeichneten Bestimmungen durch andere ersetzen zu dürfen. Damit können in einem Erlasse Lücken entstehen, die ihn wertlos machen oder seinen Zweck nicht erreichen lassen.

Der Gesetzgeber würde dem Richter untergeordnet, den er alle 6 Jahre zu wählen hat, ein Zustand, der zu Spannungen zwischen diesen Behörden führen könnte und der mit Art. 71 Bundesverfassung im Widerspruch stünde, wonach — unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Stände — die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt wird. Mitglieder des Staatsgerichtshofes selbst weisen auch auf die Gefahr der dem Ansehen der Justiz nachteiligen Verpolitisierung seiner Stellung hin. Bei dringlichen Erlassen würde die aus diesem Rechtszustand sich ergebende Verzögerung besondere Schwierigkeiten bereiten. Die Ansicht der Initianten, dass schon die Möglichkeit der Beschwerde beim Bun-

desgericht gegen vermeintlich verfassungswidrige Erlasse eine vorbeugende Wirkung haben würde, indem die Bundesversammlung damit unter Druck gesetzt würde, darf nicht dazu führen, diese Initiative anzunehmen, die so erhebliche Mängel an sich hat und so schwere Nachteile für die Rechtssicherheit und Rechtsordnung mit sich bringen müsste.

Bundesrat und Bundesversammlung sind übrigens entschlossen, am Gebrauch des Notrechtes möglichst beförderlich abzubauen, jedenfalls besteht keine Absicht, die sogenannte Parlamentsdiktatur einzuführen. Durch die nächstens zur Behandlung kommenden Finanz- und Wirtschaftsartikel würde manche Massnahme der Bundesversammlung eine klarere rechtliche Grundlage und Rechtfertigung erhalten.

Die Initiative sieht, wie erwähnt, die Beschwerden wegen Verfassungswidrigkeit auch gegen eidgenössische Verfügungen allgemein vor, wobei nicht klar gesagt ist, ob dabei nur Verwaltungsakte oder auch eidgenössische richterliche Entscheidungen, z. B. solche von Rekurskommissionen, verstanden sein sollen. Die Logik führt zur Bejahung dieser Frage, da die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse für die eidgenössischen Richter zwar verbindlich sind, jedoch Verfassungswidriges enthalten können, das nur vom Staatsgerichtshof festgestellt und im Beschwerdeentscheid berücksichtigt werden kann. Es könnte demnach die Beschwerde erhoben werden, der Erlass, auf dem die eidgenössische richterliche Entscheidung beruht, sei verfassungswidrig.

Indem die Initiative die Beschwerde unter Vorbehalt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen eidgenössische Verfügungen vorsieht, ohne den Sinn des Vorbehaltes zu bestimmen, lässt sie im Unklaren, ob nicht auch die der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterworfenen Verfügungen der Verfassungsgerichtsbarkeit unterstehen, soweit der ihnen zugrunde liegende eidgenössische Erlass, der für das Verwaltungsgericht verbindlich ist, verfassungswidrig ist.

Auch über das Verhältnis zwischen der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat einerseits und der Verfassungsgerichtsbarkeit andererseits bestehen Unklarheiten und damit auch über die Frage, ob Rekursentscheide des Bundesrates unter die wegen Verfassungswidrigkeit beim Staatsgerichtshof anfechtbaren Verfügungen gehören. Da, wenn durch den bundesrätlichen Behördeentscheid verfassungsmässige Rechte verletzt wurden, der Rekurs ans Bundesgericht möglich sein wird, ist anzunehmen, dass gegen jeden bundesrätlichen Beschwerdeentscheid noch das Rechtsmittel des Rekurses an den Staatsgerichtshof gegeben sein soll.

Wird aber der Rekurs gegen Rekursentscheide des Bundesrates zugelassen, so führt das zu einer Umgestaltung der Verwaltungsrechtspflege, indem durch das Bundesgesetz über die Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege von 1928 die zu einer gerichtlichen Ueberprüfung nicht geeigneten Gegenstände ausgedehnt und absichtlich dem Entscheide des Bundesrates überlassen wurden. Hieran etwas zu ändern, besteht indessen sachlich kein Anlass.

Indem die Initiative die im bisherigen Art. 113 der Bundesverfassung enthaltene Bestimmung, dass die durch die Bundesgesetzgebung näher festzustellenden Administrativ-Streitigkeiten dem Rekurs an das Bundesgericht nicht unterworfen sein sollen, streicht, müsste auch Art. 189, Abs. 4, des Organisationsgesetzes dahinfallen, der bestimmt, dass Anstände, herrührend aus denjenigen Bestimmungen der Staatsverträge mit dem Ausland, welche sich auf Handels- und Zollverhältnisse, Patentgebühren, Freizügigkeit, Niederlassung und Befreiung vom Militärpflichtersatz beziehen, vom Bundesrat und der Bundesversammlung zu behandeln seien.

Die in verschiedener Richtung sich ergebenden Unklarheiten wurden auch durch die Erläuterungen der Initianten an Zahl und Bedeutung keineswegs vermindert und es ist fraglich, ob sie durch das Ausführungsgesetz behoben werden könnten.

Damit ist die Mängelliste noch keineswegs vollständig; aber ich schliesse sie hiemit ab. Mit dem Bundesrat und dem Ständerat ist die Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass die Initiative auf Einführung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger grundsätzlich abzulehnen und daher auch kein Gegenvorschlag zu machen sei. Ein formulierter Antrag für einen Gegenvorschlag ist auch in der Kommission nicht gestellt worden; wohl aber hat Herr Dr. Rittmeyer beantragt, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Es ist ein ähnlicher Antrag, wie er heute Morgen hier ausgeteilt worden ist. Ich möchte mich darüber in diesem Moment noch nicht aussprechen.

Auch die Initianten verschliessen sich der Einsicht nicht, dass die Initiative ohne gleichzeitige Einführung eines Notrechtsartikels etwas Unvollständiges wäre; der Notrechtsartikel könnte aber, weil eine andere Frage betreffend, nach Art. 121 der Bundesverfassung nicht Gegenstand eines Gegenvorschlages sein, sondern er müsste die Form einer selbständigen Vorlage erhalten, die eingehender Prüfung bedarf.

Der Bundesrat hat nächsthin noch über zwei dringliche Bundesbeschlüsse und das Notrecht beschlagende Initiativen bei uns Bericht und Antrag einzubringen: diejenige der Richtlinienbewegung und diejenige des Landesringes. Der Bundesrat will sich mit der Frage des Notrechtes bei der Behandlung der ersteren Initiative befassen und zur Dringlichkeitsfrage einen Gegenvorschlag einbringen, also zur Initiative der Richtlinienbewegung, und im Zusammenhang mit der Initiative des Landesringes dann zur Frage der Schaffung eines Notrechtsartikels Stellung nehmen. Um so mehr sollen diese Fragen zur Zeit zurückgelegt werden.

Die Kommission hat mit 8 gegen 3 Stimmen den Rückweisungsantrag des Herrn Nationalrat Dr. Rittmeyer abgelehnt und hernach mit 8 gegen 2 Stimmen beschlossen, Ihnen zu beantragen, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen und somit dem Volk und den Ständen die Ablehnung der Initiative zu empfehlen. Ich stelle Ihnen diesen Antrag im Namen der Kommissionsmehrheit und ersuche Sie, auch den Antrag des Herrn Dr. Rittmeyer abzulehnen.

M. Perrin, rapporteur de la majorité: Le portefeuille du Conseil fédéral contient encore un grand nombre d'initiatives, une cinquantaine, sauf erreur, qui sont le fruit des temps troublés que nous traversons. Au surplus, elles sont d'une importance très inégale et elles ont réuni un nombre de signatures très différent de l'une à l'autre: cela va, pour certaines, de 50 et quelques mille, chiffre exigé par la Constitution, jusqu'à 200.000, 300.000 et même davantage pour certaines autres.

Celle qui nous occupe en ce moment n'est pas de nature, semble-t-il, à soulever des remous profonds dans l'opinion publique, ni même au sein de ce Conseil, du moins à en juger par le petit nombre des députés qui se trouvent en séance en cet instant. Du reste, elle n'a réuni que 58.690 signatures. D'autre part, elle paraît ne pas avoir été préparée et rédigée avec tout le sérieux et toute l'attention nécessaires.

Dans son rapport du 17 septembre 1937, relatif à cette demande d'initiative, le Conseil fédéral conclut qu'elle doit être rejetée, et ce rapport est donc complété par un projet d'arrêté fédéral recommandant au peuple et aux cantons, dans son article 2, le rejet de la demande d'initiative.

D'autre part, le comité des initiants a fait savoir au Gouvernement qu'il était autorisé à retirer sa demande en faveur d'un contre-projet éventuel de l'Assemblée fédérale. Mais le Conseil fédéral étant opposé, pour des raisons de principe, à la révision de l'art. 113 de la Constitution, demandée par l'initiative, il ne présente pas de contre-projet.

Votre commission, comprenant 11 membres, s'est réunie les 25 et 26 février dernier. Elle a examiné la question très attentivement, discuté à fond le rapport du Conseil fédéral ainsi que le projet d'arrêté qui y est joint et par 8 voix contre 2, elle a décidé de proposer d'accepter celui-ci, tel qu'il nous est soumis par le Gouvernement.

Ainsi que vous aurez pu en faire la remarque à la lecture du rapport du Conseil fédéral, le texte proposé par le comité d'initiative accuse un manque de concordance dans certains passages entre les trois langues officielles; il manque de netteté et aussi de clarté. Le rapport cite à ce propos un certain nombre d'expressions dont le sens est douteux. Et comme il s'agit de matières extrêmement complexes en soi, les citoyens ne s'y retrouveraient pas; nous risquerions d'aller au-devant de grosses difficultés lorsque viendrait le moment d'appliquer pratiquement le texte proposé par les initiants. Si, par exemple, vous comparez le rapport du Conseil fédéral, du 7 septembre 1936; sur l'aboutissement de l'initiative, d'une part, et d'autre part, celui du 17 septembre 1937 à l'appui du projet d'arrêté fédéral, vous constatez que le titre même de l'initiative a dû être modifié. Dans le rapport de 1936, il est question d'une demande d'initiative «pour sauvegarder les droits constitutionnels des citoyens»; dans celui de 1937, il est parlé d'une initiative «pour l'extension de la juridiction constitutionnelle». Il est vrai que le comité des initiants lui-même s'était déjà servi de cette seconde expression et il s'est rallié au titre donné à sa demande par le Conseil fédéral.

Ce n'est pas la première fois que les Chambres fédérales sont appelées à examiner la question du

contrôle des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux. Celle-ci a déjà été évoquée en 1923 au Conseil national par une motion de Rabours, qui demandait que le Tribunal fédéral fût compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois fédérales et des arrêtés fédéraux de portée générale. Mais cette motion fut rejetée par notre Conseil. En 1925, le Conseil des Etats avait pris en considération un postulat Scherrer, invitant le Conseil fédéral à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'instituer un recours de droit public pour cause d'inconstitutionnalité des arrêtés fédéraux n'ayant pas été soumis au referendum et pour cause d'inconstitutionnalité ou d'illégalité des arrêtés du Conseil fédéral. En 1928, le Conseil fédéral avait présenté un rapport concluant négativement sur ce postulat, rapport auquel les deux Conseils ont fini par se rallier. L'initiative qui nous occupe reprend les idées contenues dans la motion et le postulat dont je viens de parler, tout en leur conférant même une portée extensive.

L'essentiel de l'initiative réside dans son article 4 et je me permets de vous le rappeler: «Le Tribunal fédéral connaît en outre ...» — il s'agit donc de la révision de l'art. 113 de la Constitution fédérale tel qu'il est actuellement — «... des réclamations pour violation des droits constitutionnels des citoyens par des lois et des arrêtés fédéraux ainsi que par des actes législatifs ou administratifs cantonaux. Le recours peut aussi être dirigé contre des ordonnances fédérales, sous réserve de la juridiction administrative du Conseil fédéral ...».

L'initiative apporterait donc un contrôle, une vérification de la constitutionnalité des lois fédérales et des arrêtés fédéraux non soumis au referendum, contrôle qui se ferait par les soins du Tribunal fédéral. M. le président de la commission vient de rappeler le récent exemple de la loi genevoise, dite loi Duboule, que la haute juridiction de Lausanne vient de déclarer contraire à la Constitution, cette décision ayant été prise par 4 voix contre 3, soit à la majorité d'une seule voix. Le Tribunal fédéral pourrait donc également, à une majorité d'une voix seulement, déclarer inconstitutionnelle une loi fédérale votée par les Conseils législatifs.

Il est à remarquer que des lois déjà appliquées, et en vigueur depuis de longues années, pourraient également être attaquées devant le Tribunal fédéral. Dans une pareille hypothèse, vous vous rendez immédiatement compte de l'insécurité qui serait ainsi créée au point de vue de l'application de la législation fédérale. Il est certain — et ce point aussi a été particulièrement débattu au sein de notre commission — que le nombre des procès augmenterait dans des proportions effrayantes, ce qui ne serait certainement pas, croyons-nous, dans l'intérêt de notre peuple: l'autorité des lois et des arrêtés fédéraux, qu'il est déjà bien difficile d'appliquer intégralement, serait affaiblie dans une très large mesure et le nouvel article constitutionnel ne pourrait que retarder encore leur application.

Il est bien certain que cette initiative est dirigée nettement contre les arrêtés fédéraux urgents votés par les Chambres «à tour de bras», si l'on nous permet cette expression un peu vulgaire, au cours de ces dernières années. Mais la voie choisie

par les auteurs de l'initiative ne nous paraît pas être la bonne. Outre les points que je viens d'énoncer, elle soulève également la question du droit de nécessité qui est à la base même de nombreux arrêtés urgents et entre autres des programmes financiers I, II et III. Avec le Conseil fédéral et avec le Conseil des Etats, votre commission estime que ces questions doivent être réglées sur le terrain politique, où il y aura encore des occasions d'en discuter et de les trancher, puisque le Conseil fédéral, dans le portefeuille auquel je faisais allusion au début de mon exposé, possède encore deux autres initiatives poursuivant à peu près les mêmes fins: celle du mouvement des Lignes directrices et celle du Landesring du parti indépendant.

Dans sa réponse à la question de M. Rittmeyer du 7 février de cette année, le Conseil fédéral a promis d'examiner tous les problèmes que pose la revision constitutionnelle concernant les arrêtés fédéraux urgents, ainsi que le droit de nécessité. Il est probable, nous a-t-on dit au sein de la commission, que le Gouvernement présentera un contre-projet à l'initiative du mouvement des Lignes directrices, et à cette occasion-là, nous pourrions étudier tout le problème.

Le message du Conseil fédéral sur la présente demande d'initiative est très complet et vous l'aurez certainement lu avec le plus grand intérêt. Il est donc inutile que je vous en fasse maintenant un résumé, qui n'apporterait du reste aucune clarté nouvelle dans ce débat sur une question qui apparaît extrêmement complexe, surtout lorsqu'on n'est pas juriste. Pour le surplus, je vous renvoie à l'exposé, très complet également, présenté par M. le président de la commission.

D'accord avec le Conseil fédéral, la majorité de la commission est opposée à l'initiative, pour des raisons de principe comme pour des raisons d'ordre pratique. Elle vous recommande, par conséquent, d'accepter le projet d'arrêté fédéral qui vous est soumis.

M. Aubert, rapporteur de la minorité: Au nom du groupe du centre, je viens recommander à ce Conseil de ne pas suivre aux conclusions de la majorité de la commission et d'approuver, au contraire, l'initiative populaire qui fait l'objet de ce débat.

Je me réserve, après avoir entendu l'exposé qu'en fera son auteur, de me déclarer d'accord avec la proposition de M. Rittmeyer qui, dans une large mesure, donne satisfaction aux desiderata de notre groupe.

Sur la question elle-même, la première critique qu'adresse le rapport du Conseil fédéral sur l'initiative pour l'extension de la juridiction constitutionnelle porte sur un manque de concordance entre les textes français, allemand et italien. Je ne m'y arrêterai pas, car c'est une question de traduction, et pour la résoudre, un ajustement est toujours possible.

L'initiative, chacun le sait et le rapport le répète, est née du mécontentement provoqué par une série de lois et d'arrêtés qui ont été élaborés ces dernières années par les autorités fédérales. Nombre de citoyens éprouvent à juste titre un sentiment d'insécurité. Ils ne se sentent plus protégés par la Constitution contre l'arbitraire des

lois et des bureaux. On ferait bien de prendre garde à l'expression de ce mécontentement, car il pose la question, primordiale dans un pays de citoyens libres, de la garantie des droits qui, précisément, en font des citoyens libres. Ce point essentiel n'a pas été abordé par le message, qui a préféré noyer le débat sous un flot d'arguments juridiques plus ou moins solides. C'est une question politique qui est ici posée: la question de la garantie des droits constitutionnels contre toute atteinte, d'où qu'elle vienne. Elle est, encore une fois, à la base des libertés des citoyens suisses.

On ne peut nier que la Constitution ait été, ces dernières années, souvent ignorée par le Conseil fédéral et le Parlement dans l'élaboration de la législation. La preuve en résulte déjà du fait que le Conseil fédéral propose précisément aux Chambres et au peuple des modifications constitutionnelles qui n'ont d'autre but que de régulariser une situation irrégulière, c'est-à-dire de donner, en quelque sorte rétroactivement, une base constitutionnelle à une série de lois et d'arrêtés en matière de liberté de commerce et en matière fiscale.

Les libertés que l'on a prises à l'égard de la Constitution sont démontrées par cette phrase du rapport: «Notons qu'ils s'agit parfois de lois anciennes, auxquelles on a donné une base constitutionnelle indiscutable depuis leur adoption». Ce mode de faire est devenu presque une méthode puisque le rapport lui-même est surtout un plaidoyer en faveur de cette législation sans base constitutionnelle, qu'il place sous le signe singulièrement élargi de l'état de nécessité.

La responsabilité de l'état, l'insécurité grave que ressentent nombre de citoyens, remontent donc au Conseil fédéral et aux Chambres, qui ont trop usé de l'état de nécessité et de la clause d'urgence. Je sais bien qu'il existe en leur faveur des circonstances atténuantes et qu'il n'est pas facile de diriger les destinées d'un pays en temps de crise. N'oublions pas, toutefois, qu'il est des valeurs politiques auxquelles le citoyen suisse est plus attaché qu'aux valeurs matérielles et que ces valeurs s'appellent ses libertés.

Ses libertés, et non pas seulement les grandes libertés qui sont le droit de vote et la liberté de conscience, mais aussi celles qui touchent à la vie quotidienne et qui sont nécessaires au déploiement des énergies des individus sans lequel la Suisse ne serait pas ce qu'elle est encore aujourd'hui.

Du moment que la Constitution n'a plus été rigoureusement observée par les autorités fédérales, on ne voit pas pourquoi les citoyens n'obtiendraient pas contre de pareilles inobservations les mêmes garanties qui leur sont concédées lorsque ce sont les autorités cantonales qui les commettent. Il ne saurait y avoir deux poids et deux mesures. Franchir les limites constitutionnelles, c'est commettre un acte arbitraire, que l'on s'appelle Conseil d'Etat, Grand Conseil ou Conseil fédéral et Chambres fédérales. Les constitutions des cantons ont pour fondement la portion de souveraineté réservée aux cantons; la Constitution fédérale a pour fondement la portion de souveraineté dévolue à la Confédération. Ainsi, le fondement du recours à l'autorité judiciaire est le même dans les deux cas; il se trouve dans la souveraineté qui, en définitive, appartient

aux citoyens. Prétendre le contraire, c'est déjà faire un pas vers l'État autoritaire et totalitaire.

Un litige s'élève-t-il entre le citoyen et l'autorité sur la question de savoir s'il y a eu abus ou non, il faut bien qu'un tiers décide, et ce tiers ne peut être qu'une instance judiciaire suprême et impartiale.

On ne saurait donc invoquer ici le principe de la séparation des pouvoirs, car deux pouvoirs sont en présence: celui de l'autorité et celui du citoyen détenteur d'une parcelle de la souveraineté. Entre les deux, un troisième pouvoir doit prononcer. C'est le juge.

Cela est si vrai que cette procédure a été adoptée en ce qui concerne les cantons. Que les droits constitutionnels des citoyens soient violés par un canton ou par la Confédération, il s'agit toujours d'une violation des droits du souverain, le peuple.

Le rapport soutient que l'acceptation de l'initiative aurait pour résultat que les sections du Tribunal fédéral seraient tenues d'appliquer le droit fédéral, à l'exception de la Chambre de droit public. Ce raisonnement est erroné: tant qu'elle n'aura pas été déclarée contraire à la Constitution par la Chambre de droit public, toute loi fédérale devra être appliquée par les sections du Tribunal fédéral. Mais ces dernières cesseront de l'appliquer aussitôt que son caractère inconstitutionnel aura été reconnu par la Chambre de droit public. Il n'y aura donc bien dans le même temps qu'un seul droit objectif.

L'arbitraire judiciaire n'est pas non plus à craindre. Le plus souvent, la Cour de droit public distinguera rapidement si la loi est ou n'est pas constitutionnellement fondée. Si la question paraît discutable, elle sera discutée par les juges fédéraux avec toute la compétence, la science, la prudence et la conscience qui les caractérisent.

Il n'y aura pas de Gouvernement par le juge. Le juge n'aura ni pouvoir exécutif, ni pouvoir législatif. Il sera le gardien de la Constitution, le protecteur des droits constitutionnels des citoyens. Encore une fois, ce ne sont pas ces derniers qui sont responsables si l'on est obligé d'en arriver là.

Il y aura des juges pour empêcher que le Gouvernement et le Parlement dépassent les limites de la Constitution. Personne ne devrait s'en plaindre. Au temps jadis, il y avait des juges à Berlin, auxquels Frédéric le Grand lui-même se soumettait. C'est le Meunier de Sans-Souci qui nous le raconte:

«Mon moulin est à moi

Tout aussi bien au moins que la Prusse est au roi.»

En France, sous le Consulat, le Sénat pouvait casser les lois, s'il les jugeait contraires à la Constitution. Serions-nous sous un régime plus autoritaire que celui de Frédéric II ou de Bonaparte?

Les initiants, pour sauvegarder nos libertés, partent de cette idée juste qu'il faut combattre une maladie dès son apparition, même si elle paraît bénigne à son début. Ce qu'ils demandent, c'est que tout arbitraire soit désormais exclu. Car c'est tomber dans l'arbitraire que de légiférer sans base constitutionnelle.

Le rapport soutient que si l'on est sorti de la légalité, c'est pour y rentrer: oui, mais en légalisant

ce qui ne l'était pas. Ce n'est pas une saine méthode politique.

Le rapport soutient encore que l'adoption de l'initiative ébranlerait la stabilité du droit. Mais ne voit-on pas que la situation actuelle est pire encore, puisqu'elle a ébranlé la stabilité de la Constitution, fondement de tout notre droit?

Qui peut considérer la Constitution comme un ensemble de règles fixes, stables, puisque les autorités elles-mêmes ne craignent pas de passer outre?

Les lois dérivent de la Constitution. C'est un principe d'ordre public, immuable; si elles n'en dérivent pas, l'instabilité juridique existe.

Et l'état de choses qui a été ainsi créé est si étendu que le rapport reconnaît que par l'adoption de l'initiative «tout à coup l'écluse serait ouverte d'où se déverserait un flot de recours, car on verrait toute sorte d'actes législatifs en vigueur soumis au contrôle du juge.»

Il aurait été préférable, pour combattre l'initiative, de ne pas employer cet argument qui la justifie au contraire en démontrant que toute sorte d'actes législatifs en vigueur ne rentrent pas dans le cadre de la Constitution.

Car on ne peut prétendre que des recours seront déposés sans motifs plausibles. Si cette éventualité est à craindre, la loi d'application peut prévoir des sanctions équitables en cas de recours téméraire. Le plus grand nombre seront fondés. N'est-ce pas le rapport lui-même qui contient cette phrase: «On a ainsi porté parfois fortement atteinte aux droits individuels, notamment à la liberté de commerce et d'industrie?»

On répondra sans doute: «Vous raisonnez en théoricien, vous ne tenez pas compte de la pression des circonstances, de l'état de nécessité.»

Mais cette notion de l'état de nécessité est devenue tellement élastique, elle a été si singulièrement élargie qu'il est temps de la ramener à ses justes limites.

Quelles sont-elles?

Le rapport les indique fort bien: l'état de nécessité est celui dans lequel notre indépendance politique et économique est mise en péril, ou lorsque la Confédération est menacée de ruine.

Mais ensuite le même rapport (page 18) fait entendre une autre note à propos de la clause d'urgence qui s'est confondue, en fait, ces dernières années, avec l'état de nécessité. Il ne s'agit plus ici de la ruine possible de la Confédération, ni d'une mise en péril de notre indépendance politique et économique, mais seulement de la menace d'un dommage considérable qu'il convient d'écartier par une intervention rapide.

La différence est grande entre ces deux définitions. On peut aller loin avec la notion de la menace d'un dommage considérable, qui ne sera peut-être qu'un simple épouvantail dressé par ceux qui seront intéressés à telle ou telle mesure d'urgence. C'est cependant cette seconde définition qui a fait règle, au cours de ces dernières années, pour l'application de la clause d'urgence.

Il est vrai que le rapport affirme que les mesures extraordinaires n'ont qu'une validité temporaire; il laisse entendre qu'elles seront supprimées en grande partie. Mais les projets préparés par le Conseil fédéral sur les finances fédérales et la liberté

de commerce et d'industrie tendent, au contraire, à conférer aux plus importantes de ces mesures extraordinaires un caractère permanent, en leur donnant le fondement constitutionnel qui leur manque.

Le Conseil fédéral, le Parlement imposent ainsi au pays une politique à laquelle le peuple n'a point de part. Les années s'écoulent, les mesures extraordinaires sont renouvelées, l'état provisoire se prolonge tant qu'il s'enracine et que l'on ne peut plus revenir en arrière. Alors on demande au peuple un bill d'indemnité, on lui demande de consacrer le provisoire inconstitutionnel par de nouveaux articles de la Constitution.

Pendant cinq ans, nous avons vécu sous le régime des programmes financiers extraordinaires, successifs. Cinq années de «Materielle Dringlichkeit» au cours desquelles il aurait pourtant été possible de consulter le peuple. Que la tendance des autorités fédérales soit maintenant l'action d'autorité, en marge même de la Constitution, cela résulte des considérations étendues auxquelles se livre le rapport sur la puissance des circonstances.

Toute la théorie du rapport sur la constitutionnalité des lois est basée sur cette phrase (page 24):

«Le législateur est mieux placé que le juge pour décider ce que les circonstances commandent.»

Ainsi, ce n'est plus la Constitution qui commande, ce sont les circonstances. Nous ne sommes plus régis par le droit, mais par les circonstances, interprétées par le législateur. Voilà où nous en sommes arrivés, inconsciemment sans doute, mais réellement. En voulez-vous une nouvelle preuve? La voici, tirée du rapport:

«En matière de législation la distinction entre le droit et l'arbitraire coïncide avec la distinction entre les règles qui sont justifiées par les circonstances et celles qui ne le sont pas.»

Ainsi donc, le droit sera ce que les circonstances commandent qu'il soit. Et qui interprétera les circonstances? Le Conseil fédéral, le Parlement. Si les règles de la Constitution ne sont plus justifiées par les circonstances, elles ne sont plus du droit, elles deviennent inexistantes.

Le rapport dit encore: «La responsabilité de la législation ne doit pas être partagée; un seul pouvoir doit répondre du tout, et il faut lui laisser la compétence nécessaire». Qu'est-ce que le rapport entend par compétence «nécessaire»? Sans doute, la compétence de distinguer entre les règles qui sont justifiées par les circonstances et celles qui ne le sont pas, la compétence de créer le droit selon les circonstances et non selon la Constitution! Mais de pareilles considérations justifient et au delà l'initiative lancée et montrent une déviation dangereuse des concepts politiques et juridiques du Conseil fédéral.

Prenons garde! Si, en ces temps troublés, l'autorité affaiblit dans le peuple le sentiment du droit et la confiance dans la valeur intangible de la Constitution, elle peut exposer le pays à bien des aventures.

«Le danger d'une dictature du Parlement, d'une restriction permanente des droits du peuple n'existe pas», proclame aussi le rapport.

Sans doute, le Parlement ne veut pas, consciemment, agir en dictateur. Mais, inconsciemment,

il en prend le chemin. D'autre part, les pouvoirs de l'exécutif et de l'administration sur les citoyens se sont démesurément étendus depuis quelque temps. Il n'y a, pour s'en rendre compte, qu'à parcourir l'énorme collection de lois, d'arrêtés, de règlements fédéraux entrés en vigueur au cours de ces dernières années, ainsi que le recueil des „Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden“. Autrement les lois ouvraient la porte à la liberté, aujourd'hui elles la referment peu à peu, sans s'arrêter jamais. Il y a une foule de restrictions permanentes des droits du peuple; il y a un arsenal important de sanctions. On s'en rend moins compte sans doute quand on les applique que quand on les subit.

«La Constitution doit, comme auparavant, laisser le champ libre à l'activité du législateur conscient de ses responsabilités». Cette phrase du rapport, les initiants n'en contestent pas le bien-fondé; mais ils ajoutent: le champ libre, sans doute, mais un champ dont les bornes sont posées par la Constitution. Cette conception est beaucoup plus conforme à la substance de l'Etat fédératif, Etat fondé avant tout sur le droit qui l'a toujours défendu contre les circonstances adverses.

C'est pourquoi il n'est pas possible de dire avec le message que «le contrôle de la constitutionnalité d'une loi est un mesurage intellectuel». Ce n'est pas que cela; c'est plus: c'est un problème d'ordre juridique, un problème de droit public qui peut être mieux résolu dans la sérénité d'une cour de justice que dans l'atmosphère politique, parfois fiévreuse, d'un parlement.

C'est ce que le législateur fédéral avait compris lorsqu'il a institué le recours contre les actes et décisions des cantons. En bonne logique, si le rapport dit juste, il faut supprimer aussi ce recours. Car toutes les critiques qu'il contient à l'adresse de l'initiative, portent aussi contre ce recours. Qui pourtant aujourd'hui voudrait y renoncer? On a reconnu à l'usage dans cette disposition du législateur une protection précieuse des droits des citoyens contre l'arbitraire cantonal. Les hommes sont-ils donc moins faillibles à Berne que dans les cantons!

Une dernière observation:

Le rapport reconnaît qu'on doit observer fidèlement la Constitution et il assure que la voie proposée par les initiants pour renforcer l'autorité de celle-ci n'est pas la bonne. Il reconnaît ainsi implicitement (et il lui serait difficile, en présence des faits, d'agir autrement), qu'il faut renforcer cette autorité. Mais il n'indique pas quelle voie il faut suivre.

Celle choisie par les initiants a fait déjà ses preuves en matière cantonale. Il n'y a aucune raison de croire qu'à l'usage elle ne se montrera pas aussi bonne en matière fédérale. Elle contribuera à renforcer en Suisse la puissance du droit, sans lequel notre Confédération est exposée à tous les périls, à l'intérieur comme à l'extérieur.

Rittmeyer: Ich habe Ihnen einen Antrag zu dieser Frage austeilen lassen und möchte ihn begründen. Das Wesentliche dieses Antrages besteht darin, dass ich glaube, diese Initiative könne als solche nicht angenommen werden, dass ich aber

der Auffassung bin, es solle die Vorlage an den Bundesrat zurückgewiesen werden, mit der Aufgabe, der Bundesrat solle einen Gegenvorschlag ausarbeiten, wobei ich dann auf die Details, wie ich mir den Gegenvorschlag vorstelle, zurückkommen werde.

Ich möchte in erster Linie meinem Bedauern darüber Ausdruck geben, dass der Bundesrat, der heute leider nicht vertreten ist, nicht den ganzen Fragenkomplex der Verfassungsgerichtsbarkeit, der Verfassungsmässigkeit, des Notrechtes und der Dringlichkeit, die alle in einem engen Zusammenhang miteinander stehen, von sich aus an die Hand genommen und im ganzen Zusammenhang dem Parlament vorgelegt hat. Denn es ist ausserordentlich schwer, diese Fragen, die zusammengehören, voneinander zu trennen, und es scheint mir etwas verhängnisvoll zu sein, dass nun diese Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit, später die Frage der Dringlichkeitsinitiative und noch später die Frage des Notrechtes, separat vor das Volk kommen sollen.

Wenn ich Ihnen einen Antrag gestellt habe und zugleich Ablehnung der Initiative beantrage, so muss ich zwar grundsätzlich erklären, dass ich mit den Ausführungen, die Herr Aubert namens des Zentrums hier vorgebracht hat, grundsätzlich einig gehe und ebenfalls der gleichen Auffassung bin bezüglich der Krise des Verfassungsrechtes. Ich bin aber auf der andern Seite der Ansicht, dass die Initiative, wie sie uns vorgelegt worden ist, nicht haltbar ist, und zwar aus einer Reihe von Gründen heraus, die der Präsident der Kommission, Herr Dr. Grünenfelder, Ihnen soeben auseinandergesetzt hat. Allerdings scheint es mir doch nicht so zu sein, dass nun alles das, was er kritisiert hat, juristisch so unhaltbar ist, und es ist wohl auch infolgedessen nicht richtig, wenn erklärt würde, dass die Initianten überhaupt keine Ahnung von Juristerei gehabt hätten. Wenn Sie nämlich das Initiativkomitee sich ansehen, wenn Sie die Namen der Herren, die im Initiativkomitee unterschrieben haben, durchgehen, so werden Sie finden, dass im Gegenteil eine ganze Reihe von illustren Persönlichkeiten aller Parteien und aller Berufe, vor allem auch aus dem Anwaltsstande, diesem Komitee angehört haben, die zweifellos auch eine Reihe der Mängel der Initiative erkannt, aber sie doch unterschrieben und bei der Lancierung der Initiative mitgemacht haben, vor allem aus der Ueberlegung heraus, dass der Grund und die Grundidee der Initiative richtig ist. Und diese Grundidee möchte ich aufnehmen und zu einem Gegenvorschlag konkretisieren, in der Weise, dass ich den Bundesrat bitten möchte, uns einen Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Wenn ich ihn nicht von mir aus formuliere, so deshalb nicht, weil ich der Auffassung bin, dass einem einzelnen Parlamentarier das Material und die notwendige Uebersicht für eine derart schwierige Verfassungsfrage nicht zur Verfügung steht, im Gegensatz zum Bundesrat mit dem hinter ihm stehenden ganzen Verwaltungsapparat.

Wie ist die Situation? Es ist interessant, dass heute in den Voten der beiden Herren Referenten eigentlich die Tatsache, dass wir heute in einer Krise des Verfassungsrechtes stehen und in einer

Reihe von Fällen die Verfassung verletzt haben, nicht bestritten worden ist, so dass es gar nicht nötig ist, auf diese Frage, auf den ganzen Fragenkomplex im einzelnen einzutreten. Aber ich möchte Sie immerhin doch daran erinnern, dass von einer Reihe hervorragender Persönlichkeiten diese Krise des Verfassungsrechtes zugegeben worden ist, und zwar von Persönlichkeiten, die von allen anerkannt werden. Ich denke da an die Rektoratsrede des Herrn Prof. Haab in Basel, sodann auch an einen Vortrag des Herrn Prof. Burckhardt aus Bern, der ja vom Bundesrat ganz besonders als Jurist je-weilen in schwierigen Fragen zugezogen wird und der diese Krise des Verfassungsrechtes ebenfalls in einem Vortrag in Basel zugegeben hat, wobei er erklärt hat, dass die Verfassungstreue ein hohes Gut ist und dass die Behörden mit diesem hohen Gute nicht spielen dürfen, wenn sie nicht riskieren wollen, das Vertrauen des Volkes zu verlieren. So etwas sagt ein Prof. Burckhardt. Weitergehend möchte ich Sie daran erinnern, dass wir hier im Parlament selber ganz genau wissen, wie vielmal wir die Verfassung verletzt haben. Ich möchte Sie vor allem an die Ausführungen erinnern, die je-weilen Herr Nationalrat Dr. Oeri gehalten hat, wenn er darauf hinwies, dass wir wieder im Begriffe seien, eine Verfassungsverletzung zu begehen. Auch hat Herr Nationalrat Graber anlässlich der Frage des Warenhausverbotes und bei anderen Vorlagen je-weilen auf diesen Punkt hingewiesen. Ferner haben die Sprecher von sozialdemokratischer Seite, besonders die Herren Bratschi und Huber in vielen Fällen, wo an sich die Dringlichkeit noch hätte bejaht werden können, erklären lassen, dass sie eine bestimmte Vorlage, etwa das Finanzprogramm 3 und andere nicht akzeptieren können, aus dem einzigen Grunde, weil sie verfassungswidrig sei.

Infolgedessen sind auch wir im Parlamente uns bewusst, dass wir in einer Verfassungskrise sind. Wenn wir nur ganz oberflächlich alle diese Vorlagen Revue passieren lassen, die mit Art. 31 der Bundesverfassung in Widerspruch stehen, so muss ich diese Tatsache nicht weiter erklären. Dabei ist interessant, dass nach Annahme der neuen Art. 31 und 32 der Bundesverfassung praktisch gar nicht viel geändert werden wird, indem wir heute in einen Zustand hinein gerutscht sind, der gleichsam schon den Verfassungsartikel als existent supponiert, so dass wir ihn in der Praxis schon anwenden und ihn nachher einfach zur Legalisation unserer bisherigen Massnahmen schaffen. Da ich auf diesen Punkt der Krise des Verfassungsrechtes wegen der Beschränkung der Rededauer im weitem nicht eintreten kann, möchte ich Ihnen meinen Gegenvorschlag nun wie folgt motivieren:

Ich kann der Initiative, trotzdem ich grundsätzlich mit der Idee derselben übereinstimme, deshalb nicht zustimmen, weil sie tatsächlich einzelne Mängel hat, z. B. den Mangel, dass sie überladen ist und dass sie Dinge mit einander vermengt, die grundsätzlich getrennt werden sollten. Wir wollen uns in dieser Vorlage und im Gegenvorschlag nur mit der Frage der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen befassen und nicht gleich noch in einem Nebenabsatz mit

der Frage der Erweiterung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die letzten Endes doch vom Parlament seinerzeit in einem abschliessenden Sinne geregelt werden ist. Mit andern Worten: Wir wollen Konzentrationen auf eine Frage, nämlich die der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen.

Sodann ist nicht zu bestreiten, dass beispielsweise die Unterscheidung zwischen Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, die vom Volke angenommen worden sind und solchen, die dem Referendum nicht unterstehen, tatsächlich, wie der Präsident der Kommission ausgeführt hat, eine Rechtsunsicherheit bringt, dass wir auf der einen Seite Gesetze hätten, die verfassungsmässig sind, weil sie dem Referendum unterstanden, währenddem andere in der Schwebe bleiben, weil sie dem Referendum nicht unterstanden haben.

Das sind nur zwei Mängel, die ich aber für so wichtig halte, dass ich der Initiative in diesem Wortlaute nicht zustimmen könnte. Infolgedessen habe ich Ihnen einen Gegenvorschlag unterbreitet, der zwei Gesichtspunkte enthält:

Auf der einen Seite bin ich der Auffassung, dass die ganze Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit, der Ueberprüfung von Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen von der Frage des Notrechtes überhaupt nicht getrennt werden kann und habe infolgedessen in meinem Vorschlag das Begehren gestellt, dass uns der Bundesrat zugleich mit einem Gegenvorschlag einen Notrechtsartikel vorlegen soll. In bin der Auffassung, dass es auch abgesehen von der vorliegenden Vorlage notwendig ist, dass wir endlich einmal einen geschriebenen Notrechtsartikel in unserer Verfassung haben, damit wir positiv wissen, wie es mit der Frage des Notrechtes, die übrigens nach wie vor umstritten ist, steht, und dass wir auch unsern Wählern gegenüber und hier im Parlament wissen, ob dieses Notrecht in der Verfassung ist oder nicht und wie es formuliert ist. Vor allem muss auch festgelegt werden, das scheint mir ein sehr wichtiger Punkt zu sein, ob etwa für den Fall, dass Notrecht bejaht werden sollte, im Parlament eine qualifizierte Mehrheit oder gar ein anderes Organ, etwa die vereinigte Bundesversammlung, zustimmen muss, oder ob sonst eine formelle Vorschrift vorliegen sollte, welche die Anwendung des Notrechtes erschwert. Mit andern Worten, ich bin der Auffassung, dass uns der Bundesrat zugleich mit diesem Gegenvorschlag eine Notrechtsvorlage vorlegen soll.

Nun komme ich zum Gegenvorschlag zu dieser Vorlage selber. Die Vorlage, wie sie uns die Initianten vorgelegt haben, krankt meines Erachtens neben den erwähnten Punkten vor allem daran, dass sie bestimmte, dem Referendum nicht unterstellt gewesene Beschlüsse zu lange in Suspension behält und dass sie es infolgedessen ermöglicht, ähnlich wie es in Amerika der Fall ist, dass nach Jahr und Tag in irgendeinem Prozess eine Frage auftaucht, die dann eventuell als Verfassungsfrage gestellt werden könnte, und dass nach Jahr und Tag das Bundesgericht erklären könnte, eine bestimmte Vorlage sei verfassungswidrig gewesen. Infolgedessen bin ich der Auffassung, dass nur während ganz kurzer Frist seit Beschluss im Parlament eine Anfechtung beim Bundesgericht möglich

sein sollte, und zwar habe ich mir eine Frist von 30 oder 60 Tagen vorgestellt.

Die Anfechtung an das Bundesgericht könnte in erster Linie vom Bundesrat selber vorgenommen werden, denn es kann Situationen ergeben, in denen der Bundesrat selber erklärt, dass eine Vorlage, wie sie aus den Beratungen des Parlamentes hervorgeht — seine Beschlüsse sind immer mit Zufälligkeiten verbunden, wir können das nicht bestreiten — überhaupt nicht der Verfassung entspreche.

Sodann sollte meines Erachtens gerade mit Rücksicht darauf, dass in der letzten Zeit die Souveränität der Kantone weitgehend durch Steuern usw. eingeschränkt wurde, auch die Möglichkeit gegeben sein, dass eine Anzahl von Kantonsregierungen die Möglichkeit haben, innerhalb dieser Frist an das Bundesgericht zu gelangen, um es zu befragen, ob es diese bestimmte Vorlage als verfassungsgemäss betrachte oder nicht.

Sodann sollte auch ein anderer Kreis, nicht ein Referendumsbürgerkreis von 30 000, aber immerhin ein ganz bestimmter Personenkreis, dessen Umschreibung ich dem Bundesrat überlassen möchte, beispielsweise auch eine Zahl von Parlamentariern, die in der Minderheit geblieben sind usw., die Möglichkeit haben, das Bundesgericht zu befragen, ob eine Vorlage verfassungsgemäss sei oder nicht.

Soviel zur formellen Seite.

Nun zum Inhalt selber: Von den Gegnern der Initiative wird sowohl meinem Vorschlag wie auch der Initiative selbst in erster Linie entgegengehalten, dass das Bundesgericht gar nicht das zuständige Organ sei, diese Fragen zu überprüfen. Ich habe das in meinem Vorschlag absichtlich offen gelassen, denn es muss nicht unbedingt das Bundesgericht als Verfassungsgerichtshof amtieren, es kann für derart schwerwiegende Fragen der Verfassung ein besonderer Staatsgerichtshof amtieren. Diese Idee stammt nicht von mir, sondern von ganz bedeutenden Männern.

Sodann ist eingewendet worden, dass das Bundesgericht von uns gewählt sei und dass es infolgedessen zwischen Bundesgericht und Parlament zu Konflikten kommen könnte. Wenn Sie dieser Auffassung zustimmen sollten, drücken Sie damit ein ganz grosses Misstrauen gegenüber dem Bundesgericht aus. Wir dürfen doch das Vertrauen haben, dass das Bundesgericht objektiv urteilt, und darum sehe ich nicht ein, wieso die Tatsache, dass es von uns gewählt wird, die Annahme der Vorlage verunmöglichen sollte.

Sodann wird von den Gegnern dieser Neuerung erklärt, dass damit die Gewaltentrennung tangiert werde. Dieser Einwand ist prinzipieller Natur, darf aber nicht tragisch aufgefasst werden, weil wir in der Schweiz die Gewaltentrennung nicht so sauber durchgeführt haben, wie es von Montesquieu in seinem Buche «Esprit des Lois» verlangt worden ist. Ja selbst, wenn Sie der Gewaltentrennung treu bleiben wollten, ist es letzten Endes eine richterliche Funktion, darüber zu richten, ob eine bestimmte Gesetzesvorlage der Verfassung gemäss sei oder nicht. Das ist auch eine richterliche Prüfung und wir können aus diesem Grunde dem Vorschlag keine Opposition machen.

Nun die andere Frage, die Verschiebung der Verantwortlichkeit. Es wird behauptet, die Funk-

tion des Bundesgerichtes wäre ja rein negativ. Gerade das ist ein Moment, das ich in den Vordergrund rücken möchte. Das Bundesgericht selbst hat nicht positiv ein Gesetz auszuarbeiten, aber es soll als Mahner und Wächter hinter uns stehen. Es ist nicht positiv dafür verantwortlich, wie der Vorschlag zu lauten haben soll, den wir dem Volk vorlegen wollen, sondern einfach erklären können, so, wie wir die Vorlage gemacht haben, gehe es nicht, es weise diese Vorlage an uns zurück; wir hätten selbst neu zu entscheiden. Ich glaube nicht, dass diese rein negative Funktion irgendwelche Bedenken vor allem hinsichtlich der Teilung der Verantwortlichkeiten wachrufen kann, so dass man aus diesem Grunde die Frage der Prüfung der Verfassungsmässigkeit negieren könnte.

Sodann wird erklärt, wenn wir dem Bundesgericht diese ganze Frage zur Prüfung übertragen würden, so würde das Bundesgericht eigentlich und faktisch zum Gesetzgeber. Denn es könne bei der Frage der Ueberprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen eben nicht, wie es in der Botschaft erwähnt ist, rein technisch vorgegangen werden, sondern es handle sich weitgehend um Ermessensfragen, so dass also das Bundesgericht selbst zum Gesetzgeber würde und die Verfassung in einer Weise interpretieren müsste, wie es eigentlich das Parlament tun sollte. Wenn Sie dieser Auffassung sind und erklären, dass damit die Legislatur zum Teil auf das Bundesgericht übertragen werde, dann muss ich Ihnen erklären: Dann sollten Sie auch dem Bundesgericht die Kompetenz nicht mehr geben, die kantonalen Verfassungen zu überprüfen, dann müssen Sie mit dieser Ueberprüfung der Verfassungsmässigkeit von seiten des Bundesgerichtes auf der ganzen Linie aufhören. Vor allem aber glaube ich, dass das Bundesgericht, wenn es die Verfassungsmässigkeit zu überprüfen hat, diese Funktion darum ausüben muss, weil die Verfassung eben höher steht, als das Gesetz. Man darf nicht erklären, das Parlament habe einfach die Möglichkeit, selbst die Verfassung zu interpretieren oder selber der Verfassung einen modernen Inhalt zu geben, so wie die Entwicklung der Zeit es etwa verlangt. Wenn Sie dieser Auffassung sind, hat es keinen Sinn mehr, überhaupt eine Verfassung zu haben. Dann können Sie erklären, dass wir mit der Verfassung abfahren und einfach dem Parlament die Möglichkeit überlassen, durch die Gesetzgebung sukzessive, in Anpassung an die fortschreitende wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung, die Gesetzgebung so zu gestalten, wie das Parlament und im Falle des fakultativen Referendums das Volk es für richtig hält. Mit andern Worten, das Parlament darf nicht einfach selber erklären, es interpretiere die Verfassung so, wie es sie etwa als zeitgemäss und richtig ansehe, sondern das Bundesgericht muss erklären, diese extensive Interpretation dürfe das Parlament selber nicht vornehmen. Wenn es glaube, dass ein bestimmter Verfassungsgrundsatz der Zeit nicht mehr entspreche, so dürfe es nicht einfach die Verfassung interpretieren, sondern es habe selber dem Volk einen neuen Verfassungsartikel vorzuschlagen. Wenn Sie anderer Auffassung sind, hat es keinen Sinn mehr,

dass wir die Verfassung überhaupt noch beibehalten.

Das sind die Gründe, die ich zur Rechtfertigung meines Vorschlages Ihnen unterbreiten wollte. Ich möchte Ihnen empfehlen, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen, mit dem Antrag, erstens einen Notrechtsartikel vorzuschlagen und zweitens einen Gegenvorschlag für die Ueberprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Bundesbeschlüssen, in der Weise, wie ich Ihnen soeben ausführte, zu bringen.

Herr Vizepräsident **Vallotton** übernimmt den Vorsitz.

M. Vallotton, vice-président, prend la présidence.

M. le Président: M. Aubert a communiqué à la présidence qu'il se ralliait à la proposition Rittmeyer. Je considère cette dernière proposition comme une motion d'ordre motivée. Parce qu'il est difficile de l'examiner sans en aborder le fond, je vous propose de déroger à l'art. 66 de votre règlement et de continuer la délibération principale. Je pense que M. Rittmeyer sera d'accord? Il'en sera fait ainsi.

Zustimmung. — *Adhésion.*

Allgemeine Beratung. — *Discussion générale.*

Arnold: Die sozialdemokratischen Mitglieder der Kommission haben geschlossen sowohl gegen die Initiative als auch gegen den Vorschlag des Herrn Rittmeyer gestimmt, und zwar nicht bloss aus den Erwägungen, die der Bundesrat in seiner Botschaft sehr eingehend dargelegt, sondern vor allem auch aus grundsätzlichen Erwägungen, dies speziell im Hinblick auf den Gegenvorschlag des Herrn Rittmeyer. Wir betrachten die Frage mit Herrn Aubert als ein politisches Problem, während die Initiative die Sache mehr als juristische Angelegenheit zu erledigen versucht, als ein politisches Problem, das von der politischen Tatsache ausgegangen ist, dass das Parlament in einer ganzen Reihe von Fällen bewusst die Verfassung verletzt hat. Es handelt sich nicht darum, das Parlament darüber durch eine Sonderinstanz zu belehren, dass es Verfassungsverletzungen begehe, inwiefern es solche begehe, und ob es überhaupt solche begehe. Es handelt sich darum, dass das Parlament selbst zur Umkehr gelangt, dass es seine politische Einstellung ändert und den Weg der Verfassungsverletzungen verlässt. Es entbehrt nicht einer gewissen pikanten Note, dass ausgerechnet Herr Aubert, der durch Dick und Dünn mit den Regierungsparteien auf dem Wege der Verfassungsverletzung mitgegangen ist, dessen Stimme nie vernommen wurde, als es sich darum handelte, gegen bestimmte konkrete Verletzungen der Verfassung Front zu machen, heute sich nicht begnügt mit einem reumütigen „*mea culpa*“ und mit einem guten Vorsatz, sich in Zukunft zu bessern, sondern dass er sofort weitergeht und einen Vormund über sich verlangt. Er gesteht damit ein, dass er nicht daran glaubt, dass die Regierungsmehrheit des Parlaments fähig sei, aus sich selbst heraus, aus eigener Kraft, aus guten Vor-

sätzen heraus die Verfassungsverletzungen in Zukunft beiseitezulassen.

Wenn wir mit dem Bundesrat gegen die Initiative stimmen, so ist es notwendig, genau gleich wie seinerzeit bei der kommunistischen Initiative, dass wir uns in einem Punkt vom Bundesrat distanzieren, nämlich dort, wo er in der Botschaft versucht, die Verfassungsverletzungen als nicht sehr gravierend hinzustellen, als eine bittere Notwendigkeit, die nicht habe umgangen werden können, wo er versucht, die ganze Reihe der Verfassungsverletzungen mit dem Hinweis auf das Notrecht zu rechtfertigen. Wir anerkennen durchaus, dass gewisse Zeiten die Anwendung von Notrecht erheischen, allein es besteht für den Bundesrat kein Recht, die Verfassung mit dem Hinweis auf das Notrecht zu verletzen, ohne dass er seinerseits vom Parlament dazu die Vollmacht hat, und es besteht für das Parlament kein Recht, die Verfassung unter Hinweis auf das Notrecht zu verletzen, wenn es nicht seinerseits vom Volke dafür die Kompetenz erhalten hat. Es würde zweifellos geboten sein, dass für die Zukunft das Notrecht auch verfassungsmässig verankert wird. Allein vorderhand besteht ein solcher Notrechtsartikel nicht, und wenn das Parlament und der Bundesrat ohne Kompetenz von seiten des Volkes über die Verfassungsbestimmungen hinweggegangen sind, so haben sie eben Verfassungsverletzungen begangen, die nicht zu rechtfertigen sind.

Die hauptsächlichste Verletzung der Verfassung bestand ja im Missbrauch der Dringlichkeitsklausel und in der Folge davon in materiellen Verfassungsverletzungen, die man glaubte riskieren zu dürfen, weil durch die Dringlichkeitsklausel das Volk vom Mitspracherecht ausgeschaltet war. Da stellt nun diese Initiative einen durchaus verständlichen, an sich begrüssenswerten Versuch dar — eine Parallelerscheinung zur Initiative der kommunistischen Partei, eine Parallelerscheinung zur Initiative der Richtlinienbewegung und zur Initiative des Landesringes — einen Versuch, diese verfassungswidrigen Wege zu verlassen und auf den Weg der Verfassungsmässigkeit zurückzukommen. Allein wir haben die Auffassung, dass diese Initiative über das Ziel hinauschiesset. Sie geht in ihren Konsequenzen viel zu weit und bringt damit neue Schwierigkeiten und Unzukömmlichkeiten, die sicher nicht notwendig sind und die vielleicht auch bis zu einem gewissen Grade von den Initianten selber nicht gewollt sind.

Wir stellen fest, dass die Regierungsparteien selber eingesehen haben, dass auf die Dauer eine Politik der Verfassungsverletzungen für eine demokratische Regierung untragbar wird und dass sie allen Ernstes versprochen haben, auf diesem Wege umzukehren. Wir glauben, dass diese Ermahnung des Parlamentes zur Selbstkritik der richtige und einzige Weg ist, auf dem das Problem gelöst werden muss, und die Initiative der Richtlinienbewegung soll dazu ein Hilfsmittel sein. Wir geben zu, dass die Initiative der Richtlinienbewegung eine Teillösung darstellt; aber sie trifft den Kern des Problems, nämlich die Dringlichkeitspolitik. Wenn es nicht mehr so leicht gehen wird, auf dem Wege der einfachen Mehrheit einen Bundesbeschluss als dringlich zu erklären und der Volksabstimmung zu entziehen, von dem Moment an wird auch die Ver-

suchung nicht mehr so gross sein, materielle Verfassungsverletzungen in einen Bundesbeschluss hineinzunehmen. Denn die Möglichkeit der Anrufung des Volkes scheint uns der beste Schutz und die beste Garantie gegen Verfassungsverletzungen zu sein. Sobald auch die Regierungsmehrheit weiss, dass gegen einen bestimmten Bundesbeschluss, der Verfassungsverletzungen enthält, die Volksabstimmung angerufen werden kann, wird man sich hüten, viel mehr als bisher, Verfassungsverletzungen, Verfassungswidrigkeiten in einen Bundesbeschluss hineinzunehmen.

Dass diese Mentalität bestanden hat, ergibt sich am besten aus einem Ausspruche des Herrn Bundesanwalts bei der Kommissionsberatung des Gesetzes zum Schutze der Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft, wo er erklärt hat, die Form des dringlichen Bundesbeschlusses erweise sich nicht als nötig, denn es bestehe keine Gefahr, dass das Referendum ergriffen werde.

Wir gehen mit dem Kommissionsreferenten einig darin, dass das Parlament im Interesse seines eigenen Ansehens eine Bevormundung durch irgendeinen Gerichtshof ablehnt und auch nicht nötig hat. Es kommt uns vor, als ob das Parlament wie eine Schulklasse ihre Aufgaben dem Lehrer abgeben müsste, um von ihm die Zensur entgegenzunehmen: Du hast die Aufgabe gut gemacht, oder du hast sie schlecht gemacht, du musst sie noch einmal machen! Das ist eines Parlamentes unwürdig, das muss im Interesse des Parlamentes von ihm selber abgelehnt werden.

Ich wiederhole: Gegen grobe und missbräuchliche Verletzungen der Verfassung ist die Möglichkeit der Anrufung des Volkes ein guter und wirksamer Schutz. Wenn das Volk eine Abweichung von der Verfassung, die vielleicht auf dem Interpretationswege festgestellt werden könnte, in der Volksabstimmung billigen wird, so weist es damit den Weg, auf dem die Verfassung revidiert werden muss. Und schliesslich, wenn das Parlament seine Pflicht in bezug auf die Hütung der Verfassung nicht erfüllt, sind die Parlamentswahlen das geeignete Korrektiv dazu, die Gelegenheit, wo das Volk eingreifen kann, um diejenigen, die die Verfassung gegen seinen Willen verletzt haben, nicht mehr an diese Stelle, in die gesetzgebende Behörde zu berufen.

Dann teilen wir auch durchaus die Auffassung, dass durch diese Schaffung der Verfassungsgerichtsbarkeit und durch die Uebertragung derselben an das Bundesgericht wirklich die Verpolitisierung des Bundesgerichtes eintreten würde, die man ja ängstlich vermeiden will und die man je und je als Gespenst an die Wand malt, wenn es sich darum handelt, dass die Minderheitsparteien eine angemessene Vertretung im obersten Gerichtshof verlangen. Wir teilen die Auffassung nicht, dass dadurch, dass ein politisch abgestempelter Staatsbürger in das Gericht gewählt wird, eine Verpolitisierung des Gerichtes stattfindet. Im Gegenteil, wir wünschen, dass im Gericht auch Männer sitzen, von denen man weiss, welche Weltanschauung sie haben. Gerade im Gericht spielt die Weltanschauung in Ermessensfragen eine grosse Rolle, ohne dass dadurch eine Verpolitisierung des Gerichtes zu befürchten wäre. Aber wenn man das Gericht zur

Aufsichtsbehörde über die gesetzgeberische, also politische Arbeit des Parlamentes setzt, wenn man das Gericht zum Zensor seiner eigenen Wahlbehörde machen will, dann verpolitisiert man das Gericht; das ist nicht wünschenswert in bezug auf unsern obersten Gerichtshof.

Dazu kommt die Rechtsunsicherheit, die durch die Initiative geschaffen würde. Ich will darüber keine weitem Worte mehr machen; ich verweise lediglich auf die Botschaft des Bundesrates.

Dazu kommt aber noch eine unerwünschte Hemmung in der Rechtsentwicklung, eine Verknöcherung des Rechtes, weil man die natürliche Entwicklung des Rechtes abschnürt, indem man durch eine Ueberbehörde ängstlich darüber wachen lässt, dass die geltende Verfassung nach den minutiösesten Regeln der Interpretation gewahrt wird, dass auch das Volk keine Möglichkeit mehr haben soll, zu etwas Ja zu sagen, das vielleicht vom Herkömmlichen etwas abweicht, zu dem es aber die Kompetenz hätte, Ja zu sagen und damit den Weg einer notwendigen Verfassungsrevision zu weisen.

Herr Kollege Rittmeyer hat gewisse Mängel der Initiative meines Erachtens richtig herausgeföhlt und möchte sie nun durch seinen Gegenvorschlag oder durch seinen Rückweisungsantrag, mit Maximen versehen, beseitigen. Allein die grundsätzlichen Schwierigkeiten und Momente, die uns zu Gegnern der Initiative machen, lassen uns auch seinem Antrage nicht zustimmen. Ich möchte das bereits Ausgeführte darum nicht wiederholen.

Sein Vorschlag hat den Vorteil, dass er die Ueberprüfung der Verfassungsmässigkeit einschalten will, bevor das Gesetz zur Volksabstimmung gelangt, bevor es überhaupt rechtskräftig wird, um zu vermeiden, dass es vom Bundesgericht als verfassungswidrig aufgehoben wird, nachdem es bereits zur Anwendung gelangt ist. Er möchte damit die Rechtsunsicherheit, wenn nicht vermeiden, so doch verringern. Allein das versöhnt uns nicht mit den Männern, die die Initiative in grundsätzlicher Beziehung aufweist und die der Vorschlag Rittmeyer mit ihr teilt.

Herr Nationalrat Hirzel hat in der Kommission mit Vehemenz darauf hingewiesen, dass in dieser Frage nun endlich etwas geschehen müsse und dass es das Volk nicht verstehen würde, wenn wir zu diesem Vorschlag wiederum Nein sagen, und dass wir der Initiative deshalb zustimmen sollten. An sich ist es durchaus richtig, dass eine Lösung gesucht werden muss, allein die Ueberzeugung, dass etwas geschehen müsse, die Verfassungsverletzungen nicht weiter andauern dürfen, kann uns nicht dazu bringen, zu etwas Ja zu sagen, das uns nicht als geeignet erscheint, die nötige Korrektur zu bringen. Uns scheint der geeignete Weg nach wie vor der zu sein, der durch die Initiative der Richtlinienbewegung vorgezeichnet ist, und es scheint uns, dass auch der Bundesrat dieser Lösung am meisten Vertrauen entgegenbringt, denn Herr Bundespräsident Baumann hat in der Kommission erklärt, dass der Bundesrat beabsichtige, der Initiative der Richtlinienbewegung einen formulierten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Das Gewicht, das der Bundesrat damit auf jene Initiative legt, sagt

uns, dass jene Initianten grundsätzlich auf dem richtigen Wege gehen.

Deshalb beantragen wir Ihnen mit dem Bundesrat, Ablehnung sowohl der Initiative als auch des Antrages Rittmeyer.

M. Hirzel: J'ai beaucoup hésité avant de me déterminer à prendre la parole, car j'ai l'impression d'être un des pères, illégitimes si vous voulez, de l'initiative en discussion. Tout au moins je suis un de ses signataires et je n'entends pas contester ici une paternité toutefois bien incidente, bien secondaire; mais je dois dire que les arguments qui ont été invoqués de part et d'autre, avec la plus entière bonne foi d'ailleurs, pour proposer d'écarter purement et simplement cette initiative, ne m'ont point convaincu. Je félicite le Conseil fédéral d'avoir en cette affaire l'appui du Conseil des Etats et certainement aussi celui de la majorité de cette assemblée — pour moi cela ne fait aucun doute. Je tiens donc à dire que je parle uniquement en mon nom personnel, de façon à ce qu'il n'y ait pas de quiproquo. Et de même je félicite le rapporteur socialiste vaudois d'avoir pour une fois — j'espère que cela ne sera pas la seule — appuyé la tendance gouvernementale.

Mais quant à moi, dans mon humble candeur de parlementaire neuf encore, je crois que nous faisons fausse route, qu'en refusant toujours et cette fois aussi, de faire une œuvre positive, nous allons finir par donner au peuple l'impression que le Parlement ne veut rien entreprendre pour réagir, qu'il demeure indifférent aux critiques élevées contre les abus de la clause d'urgence. Il y a actuellement une autre initiative concernant l'abus de cette clause et qui devrait être soumise au peuple. Depuis assez longtemps déjà, des discussions ont eu lieu au sujet d'un article sur le droit de nécessité. A supposer que la présente question soit soumise au peuple et tranchée par lui dans le sens où le Conseil fédéral le demande, elle ne sera pas pour autant résolue puisqu'il y a d'autres initiatives encore qui rentrent, au fond, dans le même cadre; elle devra donc être reprise. Ce serait déjà un argument pour dire: Eh bien, mettons la demande d'initiative actuelle avec les autres, et tâchons de présenter un projet d'ensemble qui permette de liquider une fois pour toutes les questions d'état de nécessité et d'abus de la clause d'urgence. Mais le système qui consiste à aller devant le peuple avec des solutions toujours fragmentaires et des propositions négatives nous paraît, à la longue, dangereux. Je tiens à attirer sur ce point l'attention de la partie de cette assemblée qui veut sans doute rejeter à la fois la proposition de M. Rittmeyer et le projet qui nous est soumis. Nous allons nous trouver en présence de l'initiative des Lignes directrices qui, elle propose, affirment ses auteurs, une solution pratique. A ce moment-là, le parti socialiste qui, à bon droit, s'est servi de cette initiative sur le plan politique, va dire: «Mais nous proposons une solution pratique, c'est nous qui, dans cette affaire, sauvegardons les droits populaires...» Mais nous n'aurions rien gagné, nous n'aurions rien fait d'utile, si nous sortions alors un contre-projet qui réaliserait sur ce point une certaine unité et fixerait les méthodes de revision. Cependant, je n'ai pas une confiance illimitée dans

une solution de ce genre et je doute qu'on arrive à un contre-projet auquel nous pourrions nous rallier.

Je me félicite de la façon courtoise dont toute cette discussion a été conduite. Il est vrai qu'il s'agit d'une question où l'on ne saurait guère mettre de la passion. C'est une affaire politique, constitutionnelle; c'est une affaire aussi de sentiment. Nous avons, quelques-uns d'entre nous, et j'ai, moi en tout cas, le sentiment que le Parlement pourrait peut-être faire un geste utile en renonçant ici à une parcelle de sa compétence. Ce sentiment, sans doute n'est pas partagé par l'immense majorité de ce Conseil; certes je me rends bien compte qu'on risque de ne pas se rendre très populaire en suggérant qu'il se déssaisisse d'une compétence qui lui appartient et que l'on fasse couvrir ses actes législatifs par une instance qui serait appelée à dire: «Cette loi, cet arrêté est constitutionnel». La situation peut paraître un peu délicate, surtout lorsque l'on est soi-même une jeune parlementaire auquel on dit volontiers: «Vous n'avez pas encore l'expérience de ces choses, attendez quelques années avant de formuler des critiques et des suggestions pareilles».

Lorsque je suis venu à Berne, j'étais animé de la ferme résolution de lutter avec la dernière énergie contre l'emploi, et surtout contre l'abus, de la clause d'urgence. Dans plus d'un article, et d'autres avec moi, car je ne suis pas le seul parmi les jeunes à avoir traité ce sujet, j'ai soutenu qu'il fallait revenir davantage au respect des droits populaires. Mais une fois sous cette coupole, je me suis entendu dire: «Le sort du pays est en jeu, la patrie est en danger...» On nous a fait voter des programmes financiers comportant des impôts que le peuple, si ces programmes lui avaient été soumis, n'aurait pas voulu accepter; il y a eu des protestations indignées. Nous nous trouvons ainsi dans une situation extrêmement délicate, dans une alternative pénible: ou bien faire figure d'adversaires du Gouvernement, ou alors trahir nos promesses et être infidèles à ces sentiments de respect des droits populaires.

Je voudrais que nous puissions échapper à cette atmosphère, que nous cessions d'être pris entre ces deux extrêmes: d'une part, notre fidélité aux droits populaires; d'autre part, l'obligation de faire aussi une politique gouvernementale, car enfin il faut bien avoir un Gouvernement.

Toutes ces raisons me font répéter que la question de la clause d'urgence et celle de l'état de nécessité sont d'ordre politique au premier chef et qu'il importe de les résoudre le plus vite possible.

J'ai été moi-même également partisan de la réforme de la Constitution, qui fut balayée par le peuple en 1935. Le souverain n'en a pas voulu, c'est entendu, mais rien ne dit que cette solution rejetée par lui en 1935 ne sera pas la vérité de demain. Ces choses-là se sont déjà vues. Et sans doute, la réforme proposée portait alors une étiquette frontiste qui n'était pas sympathique dans plus d'un milieu; mais je crois que la question devra être reprise sinon dans l'ensemble, du moins sur un plan précis en ce qui concerne la clause d'urgence et l'état de nécessité.

Certaines critiques ont été formulées, en tout cas au sein de la commission, où l'on a dit que l'ini-

tiative était mal préparée, que ses auteurs n'avaient même pas un minimum de sens juridique. Ce n'est pas moi qui ai rédigé ce texte. Je me suis contenté de signer comme tant d'autres citoyens et à ce moment, on ne m'a pas demandé ce que je pensais de la rédaction. Cela se comprend: si 58 000 citoyens devaient exposer ce qu'ils pensent du texte proposé à leur signature, ce serait une belle confusion! Mais nous sommes ici au Parlement pour rechercher ce qu'il peut y avoir de bon dans un pareil texte, et ce qui peut être accepté, tout en écartant ce qui serait mauvais. L'argument consistant à dire: «Oui, il y a peut-être quelque chose de juste, mais dans certains autres de ses éléments, cette initiative est outrancière, elle est inapplicable...», n'est pas digne d'un Parlement; c'est l'argument d'un homme qui veut gagner sa cause sur la procédure et avec des arguments de procédure. La question de fond n'est pas tranchée. J'ai la conviction que si on a la ferme volonté de faire quelque chose, on trouvera le moyen de le faire, que ce soit, selon la suggestion de M. Rittmeyer, par une sorte de consultation préalable, que ce soit avec le concours du Tribunal fédéral ou d'une instance spéciale; il n'y aurait là rien de bien extraordinaire au point de vue pratique.

On nous a dit également que le Tribunal fédéral deviendrait alors un organe politique, que son caractère serait modifié...

Nous savons très bien que le Tribunal fédéral ne se réjouira nullement de se voir attribuer la compétence nouvelle dont il est question ici. Je crois qu'il préférerait que cette coupe fût tenue loin de ses lèvres. Mais d'autre part, l'argument consistant à prétendre qu'il risquerait de devenir un organe politique, se heurte aux déclarations mêmes faites dans le message du Conseil fédéral où il est dit: «Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois conduirait à traiter sous forme de procès des questions qui, par leur nature, ressortissent au pouvoir législatif et à les résoudre, selon une procédure non appropriée.»

Et plus loin: «En ce qui concerne l'interprétation des lois cantonales, le Tribunal fédéral s'est imposé une grande réserve dans l'interprétation du droit constitutionnel cantonal. Dans les cas où les dispositions constitutionnelles cantonales sont susceptibles d'interprétations diverses, il a toujours opté pour l'interprétation que l'autorité supérieure cantonale elle-même en avait donnée. Ce n'est que lorsque qu'elle est manifestement insoutenable, que le Tribunal fédéral n'a pas admis l'interprétation du législateur cantonal.» C'est dire que le Tribunal fédéral a rempli son rôle de critique de lois cantonales avec une certaine retenue, avec un doigté que le message lui-même se plaît à souligner. Il n'y a aucune raison pour qu'il n'en soit pas de même en ce qui concerne les lois fédérales.

Je ne voudrais pas allonger sur les motifs qui militeraient en faveur de l'adoption de l'initiative. Je sais et me rends compte que, dans le cas particulier, elle se heurte à des oppositions de forme et à des positions concernant certaines applications pratiques, qui me paraissent devoir triompher, tout au moins devant cette assemblée. Mais alors, pourquoi ne nous rallierions-nous pas à la proposition de M. Rittmeyer? M. Rittmeyer a fait une proposition dont on peut aussi discuter éventuelle-

ment certains éléments, mais qui, en substance, sans aller jusqu'à demander au Tribunal fédéral de s'ériger comme un prétoire au-dessus du Conseil fédéral ou des Chambres réunies, donne tout de même à ces derniers, dans certains cas précis, la possibilité d'en appeler à la consultation d'une assemblée, d'un corps spécialement choisi. M. Rittmeyer indique même la possibilité de recourir à une autre instance que le Tribunal fédéral: un tribunal spécial, une instance à créer. Cette solution n'a rien d'extraordinaire. J'en parlais, pas plus tard qu'hier soir, avec un juge fédéral — dont je vous tairai le nom — qui est adversaire de l'initiative, mais qui, sans avoir d'opinion bien arrêtée, n'est pas opposé à la création de cet organe spécial.

Cette question mérite donc d'être étudiée et je voudrais que nous en donnions l'occasion au Conseil fédéral, car cela en vaut la peine. Nous éviterons ainsi une votation populaire dont, malgré tout, le résultat donnera à ceux qui triompheront par le refus une victoire à la Pyrrhus. Avant comme après, vous vous trouverez dans la même situation. Quantité de citoyens voteront pour l'initiative, sans grand enthousiasme, peut-être, parce qu'ils se diront que le Parlement ne veut rien faire et qu'ils voudront marquer une sorte d'hostilité à nos travaux. C'est ce que je voudrais éviter, en donnant au peuple la possibilité de se prononcer sur quelque chose de positif.

Je me rallie donc, pour des raisons psychologiques encore, à la proposition de M. Rittmeyer.

Rohr: Ich stehe auf dem Standpunkt, dass sowohl die Initiative als auch der Rückweisungsantrag Rittmeyer abzulehnen sind. Mit Herrn Nationalrat Arnold bin ich der Auffassung, dass die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit viel weniger eine juristische als vielmehr eine eminent politische Frage ist.

Auf die juristischen Bedenken, auf die Unsicherheit, die dadurch entsteht, dass man nicht weiss, ob ein Gesetz in seiner Gesamtheit oder in einzelnen Teilen vielleicht während Jahren oder Jahrzehnten zu Recht oder Unrecht bestehe, ist bereits durch die Botschaft und durch die Ausführungen der Referenten hingewiesen worden.

Viel schwerwiegender als diese juristischen Bedenken sind bei mir die politischen Bedenken gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit. Nach meiner Ueberzeugung bedeutet die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit nichts anderes als eine *capitis diminutio maxima* des Parlamentes. Was der Bundesrat aus eigener Initiative oder zufolge einer Motion vorgeschlagen, was durch Experten in langen Beratungen geprüft und als richtig befunden, was in den Kommissionen des Ständerates und des Nationalrates durchberaten worden ist und dann die Mehrheit von 187 National- und 44 Ständeräten beschlossen hat, sollte doch als verfassungsmässig betrachtet werden können, nachdem alle diese Instanzen offenbar auch die Pflicht hatten, die Verfassungsmässigkeit der Vorlagen zu prüfen. Nach Vorschlag der Initianten soll nun aber ein Verfassungsgerichtshof mit vielleicht 4:3 Stimmen, also mit einer zufälligen Mehrheit all das als verfassungswidrig erklären und es über den Haufen werfen können. Wenn die Initiative nach Fassung

der Initianten angenommen würde, könnte Jahre oder Jahrzehnte nach Annahme eines Gesetzes noch eine Verfassungswidrigkeit erklärt werden. Wann hätte der Verfassungsgerichtshof einen Sinn? Nach meiner Auffassung nur unter zwei Voraussetzungen: unter der ersten Voraussetzung, dass Garantie dafür geschaffen werden könnte, dass die Männer, die den Verfassungsgerichtshof bilden, verfassungstreuer sind als die Parlamentarier, und unter der zweiten Voraussetzung, dass Garantie dafür geboten oder geschaffen wird, dass bei den Leuten, die den Verfassungsgerichtshof zusammensetzen, eine grössere Fähigkeit dafür vorhanden ist, zu beurteilen, ob ein Beschluss oder ein Gesetz verfassungswidrig oder verfassungsgemäss sei.

Nun sind keine Garantien dafür vorhanden und werden auch keine geschaffen werden können, dass eine dieser Voraussetzungen oder beide bei den Männern, die den künftigen Verfassungsgerichtshof bilden, in stärkerem Masse vorhanden sein werden als bei den Männern, die die Gesetze und Beschlüsse zu beraten und zu erlassen haben. Im Gegenteil! Wo liegt die grössere Gewähr für die Verfassungstreue? Ich glaube, dass mit wenigen Ausnahmen doch die Männer, die den Eid auf die Verfassung geleistet haben, entschlossen und willens sind, diese Verpflichtung als eine heilige Pflicht zu betrachten. Die Auffassungen darüber, wie und wann diese Verpflichtung erfüllt ist, können und werden auseinandergehen. Der eine betrachtet diese Verpflichtung als erfüllt, wenn er sich an den blossen Wortlaut der Verfassung hält, der andere betrachtet sie als erfüllt, wenn er dem Geist der Verfassung nachlebt, so handelt, dass Sinn und Zweck der Verfassung erfüllt werden können. Sinn und Zweck der Verfassung ist aber die Erhaltung des Bundes, der nach Art. 2 unserer Verfassung zum Zwecke hat: die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes nach aussen, die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheiten und Rechte der Eidgenossen, Förderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt. Wer also in seinen Handlungen und Entschliessungen dieses Ziel im Auge hat und überzeugt ist, dass er mit seiner Entschliessung so handelt, dass diese Zwecke erfüllt werden können, der steht auf dem Boden der Verfassung und der handelt verfassungsgemäss.

Mir scheint nun, dass der Parlamentarier unter einem viel stärkeren Zwang zur Verfassungstreue steht als der Richter. Warum? Das Volk übt eine Kontrolle über die Tätigkeit des Parlamentes und der Parlamentarier aus, und wenn das Volk nun glaubt, dass der von ihm gewählte Parlamentarier die Verfassung nicht achtet, dem Buchstaben oder dem Sinn und Geist nach nicht, dann hat dieses Volk immer wieder Gelegenheit, diesen Mann zu entfernen und ihm den Laufpass zu geben. Der Parlamentarier ist also nicht nur durch das Gewissen, sondern auch durch äussere Einflüsse, durch die Kontrolle des Volkes, zur Verfassungstreue gezwungen.

Wie steht es nun bei einem eventuellen Verfassungsgericht? Da haben wir doch viel die geringere Gewähr und viel die kleinere Garantie. Das Gericht unterliegt viel weniger der öffentlichen Kontrolle als das Parlament; auf die Wahl des Gerichtes hat das Volk überhaupt keinen Einfluss.

Es gibt keine Absatzmöglichkeit eines Richters durch das Volk, auch wenn er noch so verfassungswidrig entscheiden würde. Das alles sind Momente, die eine grössere Verfassungstreue des Richters unter äussern Einflüssen nicht gewährleistete.

Aber es gibt auch keine innern Gründe, die beim Richter eine grössere Verfassungstreue gewährleisten würden, als beim Parlamentarier. Auch das Gericht wird, wie das Parlament, zusammengesetzt sein aus Menschen, die mit allen Schwächen, die auch der Parlamentarier hat, behaftet sind, aus Menschen, die nicht nur Buchstabenjuristen sind, sondern auch eine weltanschauliche und politische Einstellung haben. Es ist festzustellen, dass auch schon heute die Wahl der Richter nicht ausschliesslich nach der juristischen Befähigung erfolgt. Vielmehr würden in Zukunft bei der Wahl eines Richters politische Erwägungen in Betracht fallen, wenn der Richter auch über die Entscheidungen des Parlamentes zu Gericht sitzen müsste. Das trägt in sich die grosse Gefahr noch viel stärkerer Verpolitisierung der Gerichte.

Es ist also auch durch ein Verfassungsgericht keinerlei Gewähr dafür geboten, dass beim Streit um die Verfassungsmässigkeit eines vom Parlament erlassenen Beschlusses oder Gesetzes nur nach ausschliesslich rechtlichen Erwägungen geurteilt und entschieden würde.

Ich hätte Ihnen noch einiges vorzutragen über das Notrecht und die dringlichen Bundesbeschlüsse, möchte aber der Mahnung des Herrn Präsidenten gehorchen und darüber im jetzigen Moment keine Ausführungen machen, weil sich ja bei einem andern Anlass wieder Gelegenheit dazu bieten wird. Ich möchte mir nur die Bemerkung erlauben, dass ich in bezug auf diese Fragen mit den Ausführungen des Herrn Arnold nicht einig gehe und dass ich nicht auf dem Boden stehe, dass das Parlament leichtsinnig dringliche Bundesbeschlüsse gefasst hat, dass ich auch nicht auf dem Standpunkt stehe, dass eine Erschwerung des Erlasses von dringlichen Bundesbeschlüssen eintreten darf. Ich vertrete auch die Meinung, dass das Notrecht nicht in der Verfassung verankert sein muss; denn das Notrecht ist ein so selbstverständliches Recht, ein Naturrecht, das über dem geschriebenen Recht steht. Schliesslich ist die Verfassung nicht *suprema lex* sondern *suprema lex* ist für uns das, was wir uns immer vor Augen führen können, wenn wir diese heiligen Hallen betreten, das Wort, das über dem Bogen dieser Bundeskuppel steht: „*Salus publica suprema lex esto*“. Unter diesem Gesichtspunkt werde ich später auch an die Prüfung der Frage der dringlichen Bundesbeschlüsse und der Verankerung des Notrechtes in der Verfassung herantreten. Für heute möchte ich mit der Begründung, die ich Ihnen gegeben habe, sowohl die Ablehnung der Initiative, wie auch die Ablehnung des Rückweisungsantrages Rittmeyer beantragen.

Stäubli: Wir befinden uns wieder in der Lage, dass eine Initiative verworfen werden soll, ohne dass der Bundesrat einen Gegenvorschlag gemacht hätte. Wir sind in der gleichen Lage, wie sie Herr Hirzel soeben dargetan hat. Wir kamen als junge Parlamentarier hier in diesen Saal, wir wollten keinen dringlichen Bundesbeschluss mehr sehen,

und wir mussten doch wieder da und dort gegen unser Herz, gegen unsern Willen und gegen unsern Verstand dringlichen Bundesbeschlüssen zustimmen, weil eben verschiedene Sachen so verschleppt wurden oder so spät in den Saal gebracht wurden, dass es nicht mehr anders möglich war, als von der Dringlichkeitsklausel Gebrauch zu machen. Herr Rohr hat sehr schön eine differenzierte Verfassungstreue entwickelt. Ich glaube, es gebe keine differenzierte Verfassungstreue, sondern es gebe nur eine, die richtige Verfassungstreue, wörtlich und dem Sinn derjenigen Leute, die seinerzeit die Verfassung aufgestellt haben, entsprechend. Wir haben hier einen Eid geleistet und dieser Eid soll uns heilig sein. Wir müssen irgendwie einmal dazu kommen, das Notrecht zu regulieren. Ich möchte das eigentlich nicht Notrecht nennen, sondern Recht für Notzeiten; das ist ein Unterschied. Das Notrecht macht sich von selbst in Zeiten, wo alles übrige Recht nicht mehr gilt; aber wir können für Notzeiten ein Recht aufstellen und dieses Recht können wir irgendwie kodifizieren, damit wir in den Zeiten der Krise, Kriegsgefahr usw. irgendein Recht zur Verfügung haben, nach dem wir leben können.

Ich glaube nicht, dass durch die Aufstellung eines Verfassungsgerichtes die Gerichte mehr verpolitisiert werden. Wer in diesem Saal schon einmal einer Bundesrichterwahl zugehört hat oder bei einer solchen dabei war, der weiss ganz genau, dass die Bundesrichterwahlen nach rein politischen Erwägungen durchgeführt werden. Die Tüchtigkeit spielt eine gewisse Rolle, ist aber nicht die entscheidende. Ich möchte dem Gegenvorschlag von Herrn Rittmeyer zustimmen, da er doch den Bundesrat dazu verpflichtet will, zu dem Vorschlag der Initianten einen Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Müller-Amriswil: Ich möchte mich bemühen, dem Herrn Präsidenten zu ersparen, dass er zu den angedrohten Sanktionen schreiten muss. Aber Sie werden es auch verstehen, dass noch ein Mitglied der radikalen Fraktion zu dieser Frage spricht, nachdem bereits zwei radikale Kommissionsmitglieder sich für den Rückweisungsantrag des Herrn Kollegen Rittmeyer ausgesprochen haben. Ich erkläre Ihnen meinerseits, dass ich mich mit aller Entschiedenheit auch gegen den Rückweisungsantrag des Herrn Rittmeyer aussprechen möchte, weil dieser Rückweisungsantrag zum mindesten nicht eine Verbesserung des auch von Herrn Kollegen Rittmeyer als unannehmbar bezeichneten Vorschlages der Initianten darstellt.

Was ist der Ausgang dieser Initiative? Sie haben es heute wieder gehört, haben es speziell aus den Voten der Herren Stäubli und Hirzel vernommen, dass den Ausgang der Initiative bildete eine gewisse Unbefriedigtheit über die Anwendung von dringlichen Bundesbeschlüssen auf der einen Seite, und auf der andern Seite gewisse Verletzungen der Bundesverfassung, die wir gar nicht bestreiten wollen. Aber man hat in diesem Saale immer eine Begründung der Verfassungsverletzung angeführt: Es liegt eine Notlage vor, und ich gehe einig mit Herrn Rohr, dass wir auch heute ausgehen müssen davon, dass das Parlament für sich die Kompetenz in Anspruch nehmen muss, Notrecht

anzuwenden, wenn Gefahr für den Staat besteht. Auf der andern Seite muss auch im Sinne von Art. 89 unserer Bundesverfassung das Parlament darüber entscheiden, ob eine Vorlage so dringlich geworden ist, dass die Unterstellung dieser Vorlage unter das Referendum nicht mehr möglich ist.

Das sind die Ausgangspunkte für diese Initiative. Und was will nun die Initiative, und was will der Gegenvorschlag des Herrn Kollegen Rittmeyer? Die Bundesgesetze der Ueberprüfung durch das Bundesgericht oder einen Staatsgerichtshof unterstellen, also vor allem durch dieses Gericht prüfen lassen, ob der materielle Inhalt dieser Gesetze, dieser Vorlagen, welche durch das Parlament angenommen worden sind, mit der Bundesverfassung übereinstimmt.

Nun darf ich wohl feststellen, dass im allgemeinen kein malaise besteht darüber, dass gewisse Gesetze, welche dem Referendum unterstellt waren, nicht der Verfassung entsprochen haben, trotzdem wir eine Reihe solcher Gesetze haben. Wenn Sie im Zivilgesetzbuch nachlesen, werden Sie feststellen, dass eine Reihe der zivilprozessualen Bestimmungen nicht der Bundesverfassung entsprechen, weil die Bundesverfassung dem Bund nicht das Recht gibt, über Prozessrecht zu legislieren. Aber der malaise besteht wegen der Anwendung der Dringlichkeitsklausel, der Verletzung der Verfassung durch dringliche Bundesbeschlüsse. Die Folge wäre also die, dass man diesem Verfassungsgerichtshof in erster Linie jeweilen die Frage unterbreiten müsste: Durfte das Parlament die Dringlichkeitsklausel anwenden? Die zweite Frage, die man ihm unterbreiten musste, wäre: Lag eine Notlage vor für den Bund, um Notrecht zur Anwendung zu bringen? Und dann wird auch kein Mensch mehr bestreiten wollen, dass dieses Gericht dann in erster Linie politische Fragen zu entscheiden hat. Da habe ich nun die Auffassung, dass diese Fragen eben nicht vom Gericht zu entscheiden sind.

Herr Kollega Rittmeyer sieht ja auch ein, dass unter Umständen ein Vorbehalt gemacht werden müsste für die Weiterziehung von Erlassen des Parlamentes an das Bundesgericht. Er will einen Notrechtsartikel schaffen. Es ist eine grosse Illusion, wenn man glaubt, die Schaffung eines solchen Notrechtsartikels werde dann die Diskussion hier im Rate verhindern, die Diskussion über die Zulässigkeit der Anwendung des Notrechtes, und die Diskussion draussen im Volke. Sie werden auch bei Schaffung eines solchen Notrechtsartikels immer wieder prüfen müssen: Sind die Voraussetzungen vorhanden, damit dieses Notrecht zur Anwendung gelange? Und das soll dann auch nach Auffassung des Herrn Kollegen Rittmeyer vielleicht der Kompetenz des Staatsgerichtshofes unterbreitet werden.

Ich glaube, das ist unmöglich. Ueber diese Frage hat als oberste gesetzgebende Behörde das Parlament zu entscheiden, und es hat zu entscheiden nach Prüfung der vorliegenden Verhältnisse, der Verumständungen, auf Grund des eigenen Gewissens, das jedem Parlamentarier gebietet, zu überprüfen, ob wirklich die Dringlichkeit geboten ist, ob das Notrecht zur Anwendung zu bringen ist.

Man hätte ja zum mindesten etwas warten können mit der Frage, ob man einen Staatsgerichts-

hof oder das Bundesgericht mit der Prüfung der Frage betrauen will, ob gewisse Erlasse verfassungsmässig seien oder nicht. Bis der Notrechtsartikel geschaffen ist, ein Notrechtsartikel, der befriedigt, werden meiner Auffassung nach noch Jahre vergehen. Denn es erscheint mir fast als ein Ding der Unmöglichkeit, einen solchen Notrechtsartikel zu schaffen, weil es ausserordentlich schwierig ist, genau festzulegen, welche Voraussetzungen überhaupt vorhanden sein müssen, damit Notrecht zur Anwendung kommt. Meines Erachtens ist immer von Fall zu Fall zu entscheiden, ob die Lage des Staates eine derart ernste geworden ist, dass sie dringliche Erlasse von Seiten des Parlamentes erheischt. Und da darf man nicht einem Gerichtshof, der nach juristischen Gesichtspunkten zu entscheiden hat, die Ueberprüfung überlassen, ob diese Notlage besteht.

Was dann noch bleibt, das wäre nach dem Antrage des Herrn Rittmeyer die Ueberprüfung von Gesetzen und Beschlüssen, die eigentlich in der Hauptsache nicht einmal angefochten sind, und zwar Ueberprüfung innerhalb einer Frist von 30 Tagen. Meine Herren, die Sache liegt doch so, dass der einzelne Bürger die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes erst dann merkt, wenn er die Anwendung des Gesetzes am eigenen Leibe zu spüren bekommt, und dann sind die 30 oder die 60, oder 90 Tage längst verstrichen. Dann haben Sie die Tatsache, dass ein verfassungswidriges Gesetz in Rechtskraft erwachsen ist, weil nicht die genügende Anzahl Parlamentarier vorhanden war, welche innerhalb dieser 30tägigen Frist das Gesetz vor das Bundesgericht gebracht haben. Ist dann das ein befriedigender Zustand, wenn man sagen muss: Gewisse Gesetze sind angefochten worden, denn der Parlamentarier oder der Wähler hat das Inkrafttreten eines Gesetzes verhindert — aber andere verfassungswidrige Gesetze bestehen, weil niemand sie rechtzeitig angefochten hat! Ich glaube, dieser Zustand wäre viel unerträglicher als derjenige, den wir heute haben. Aus diesem Grunde möchte ich meinerseits Sie bitten, diese Initiative abzulehnen, aber auch dem Gegenvorschlag des Herrn Rittmeyer nicht zuzustimmen.

Rittmeyer: Ich möchte nicht verantwortlich dafür sein, dass Sie schon um halb 5 Uhr nachmittags hierher kommen müssen und will mich also kurz fassen. Aber es sind doch eine Reihe von Voten gefallen, mit denen ich mich auseinandersetzen möchte. An und für sich scheint es mir allerdings, es wäre richtiger gewesen, wenn die Herren Kommissionsreferenten zuerst gesprochen hätten. Aber ich will ihnen den Gefallen tun und das Wort sogleich ergreifen.

Was den Antrag des Herrn Arnold anbetrifft, will ich darauf hinweisen, dass es meines Erachtens ein Missverständnis von Seiten der Sozialdemokraten und vor allem der Richtlinienbewegung zu sein scheint, wenn sie die vorliegende Frage mit der Dringlichkeitsinitiative verbinden und glauben, das Problem, das hier zur Beratung steht, wäre nun mit der Richtlinieninitiative zu lösen. Ich glaube, auch mit einer Zweidrittelsmehrheit der Parlamentarier, die die Zustimmung zu einem Bundesbeschluss geben soll, ist nicht die geringste Garantie

dafür gegeben, dass nun tatsächlich die Verfassung durch diese Zweidrittelmehrheit gewahrt wird, währenddem eine Mehrheit, wie wir sie bis jetzt hatten, sie nicht wahrte. Es wird doch so sein, dass auch bei Zweidritteln, wenn sie mit dem materiellen Zustand einverstanden ist, die Zustimmung gegeben wird und die Frage der Verfassungsmässigkeit ebensowohl in den Hintergrund gestellt wird, wie das heute geschieht durch diejenige Mehrheit, die jeweilen für die Dringlichkeit stimmt. Sie haben also auf der einen Seite die Richtlinieninitiative mit ihren Vorschlägen, als ein Ding für sich, und auf der andern Seite die Frage der Verfassungsmässigkeit, die wir heute zu prüfen haben, wiederum separat.

Im weitem wirft mir Herr Arnold vor, dass ich die Parteien bevormunden möchte, und im gleichen Atemzug ist er es gewesen, der erklärte, wir hätten immer das Referendum und das Volk könne entscheiden, wenn wir etwas unrichtig machen. Wenn er und andere Vertreter erklären, dass das Parlament in seiner vollen Souveränität dastehen sollte, wäre es logisch, das Referendum überhaupt abzuschaffen.

Das fakultative Referendum ist meines Erachtens nicht das geeignete Mittel, um die Frage der Verfassungsmässigkeit wirksam zu prüfen. Das Parlament kann unter Umständen etwas Verfassungswidriges beschliessen, und wenn dem Volk die Vorlage passt, wird das Referendum nicht ergriffen, oder die Volksmehrheit stimmt dem Gesetz trotzdem zu. Dadurch wird die Frage des Ständemehrs absolut illusorisch. Infolgedessen ist das fakultative Referendum, bei welchem die Mehrheit der annehmenden Schweizerbürger, nicht aber der Stände genügt, nicht ein Mittel zur Prüfung auf Verfassungsmässigkeit.

Des weitem hat Herr Nationalrat Rohr erklärt, dass die Parlamentarier verfassungstreuer seien, oder dass wir für uns die Verfassungstreue zum mindesten ebensowohl in Anspruch nehmen dürfen, wie ein Staatsgerichtshof. Ich will gar nicht bestreiten, dass wir den besten Willen besitzen, verfassungstreu zu sein; aber wir müssen doch zugeben, dass wir es in einer ganzen Reihe von Fällen nicht gewesen sind. Sei dem wie ihm wolle, so möchte ich bei dieser Frage der Verfassungstreue doch auf eines hinweisen: Geben wir doch zu, dass bei unsern parlamentarischen Debatten Zufälligkeiten eine grosse Rolle spielen, sowohl bei Anträgen, bei denen man gar nicht die Möglichkeit hat, jeweilen die Frage zu prüfen, ob sie mit der Verfassung übereinstimmen oder nicht, als auch in den Abstimmungen, die weitgehend von politischen und zufälligen Einflüssen beeindruckt sind.

Dazu kommt, dass es einem Teil der Parlamentarier gar nicht möglich ist, jede einzelne Frage und jeden Antrag so gewissenhaft zu prüfen, dass man sagen könnte, er hätte es mit der Verfassungstreue bei jedem Satz, dem er zugestimmt hat, 100%ig ernst genommen.

Dann hat Herr Nationalrat Rohr die Wahlart des Staatsgerichtshofes beanstandet und erklärt, das Volk wähle uns, die Parlamentarier, und wenn es unzufrieden sei, habe es die Möglichkeit, uns nicht mehr zu wählen, während es gegenüber dem Gerichtshof ohnmächtig wäre. Dieses Argument

spricht nun aber gerade für das Gegenteil und man kann sagen, je unabhängiger und je ferner vom Volke und dessen Wählern eine Instanz ist, um so unabhängiger und objektiver werde sie die Entscheidungen treffen und werde im Gegensatz zum Parlament nicht der Gefahr ausgesetzt sein, wegen nahestehender Wahlen unter Umständen etwas zuzustimmen, das sie vielleicht ablehnen würde, wenn die Wahlen gerade vorüber wären.

Herr Kollege Müller behauptet, dass eine Verpolitisierung dieses Staatsgerichtshofes oder des Bundesgerichtshofes eintreten würde, weil diesem Gericht die Frage unterbreitet würde, ob Notzeiten vorlagen oder Verhältnisse, welche den Erlass dringlicher Bundesbeschlüsse erheischen. Ich glaube, in meinem Antrag immerhin klar genug gesagt zu haben, dass die Frage selber, ob Notrecht vorliege, nicht diesem Staatsgerichtshof unterbreitet wird, sondern dass das Parlament selber darüber entscheiden kann. Dabei habe ich die Auffassung, dass in einem Notstandsartikel, laute er wie er wolle, dem Parlament niemals die Kompetenz gegeben werden könnte, etwas dringlich zu beschliessen, das unbeschränkte Dauer haben könnte, sondern ein aus Not gefasster Beschluss kann höchstens 2—3 Jahre dauern.

Der Herr Präsident mahnt mich zur Kürze. Ich glaube, ein paar Argumente, die in der Diskussion aufgeworfen worden sind, widerlegt zu haben und möchte Sie neuerdings dringend bitten, meinen Antrag zu unterstützen.

Grünenfelder, Berichterstatter der Mehrheit: Ich möchte mich kurz zum Antrage Rittmeyer aussprechen und Ihnen im Namen der Kommissionmehrheit beantragen, denselben abzulehnen. Er war in etwas anderer Form bereits in der Kommission gestellt worden. Ich will auf die Aenderungen, die Herr Rittmeyer in der heutigen Vorlage gegenüber der Vorlage anbringt, die er in der Kommission gestellt hat, nicht näher eintreten, aber immerhin erwähnen, dass von einem extra neuzuschaffenden Gerichtshof in seinem ersten Vorschlag nicht die Rede war, und dass statt von einem weitem Personenkreis, der den Beschluss der Bundesversammlung oder ein Gesetz an den Verfassungsgerichtshof ziehen könne, von einer Anzahl Mitglieder des Parlaments die Rede war, die das tun könnten.

Ueber die grundsätzliche Frage des Antrages Rittmeyer ist die Entscheidung meines Ertrages einfach. Es handelt sich um die Frage, ob Sie das, was die Bundesversammlung als Gesetz oder Bundesbeschluss beschliesst, dem Bundesgericht zur Ueberprüfung und Kontrolle überweisen wollen, mit andern Worten, ob diese Oberherrschaft des Bundesgerichtes über die Bundesversammlung in der Verfassung verankert werden soll, wobei auch nach dem Antrage Rittmeyer ein Bundesbeschluss solange nicht vollzogen werden könnte, bis von diesem Verfassungsgerichtshof über sein Schicksal entschieden wäre. Wollen Sie ein derartiges Kontrollorgan, eine dritte, nicht bloss richterliche, sondern politische Instanz schaffen, die über Gesetze und Bundesbeschlüsse entscheidet? Auf das kommt es schliesslich hinaus. Der Bundesrat prüft bei seinen Anträgen ganz selbstverständlich

auch die Verfassungsmässigkeit. Dann kommen die beiden Räte an die Reihe, und in jedem Rate sitzen Juristen in hinreichender Zahl und von hinreichendem Gewicht, welche die Verfassungsmässigkeit zu prüfen sich verpflichtet fühlen. Neben den Erwägungen wirtschaftlicher Natur usw. muss immer abgewogen werden, ob das, was wir beschliessen, verfassungsgetreu ist. Die Verfassungsmässigkeit unterliegt doch in erster Linie der Auslegung durch die Bundesversammlung.

Es ist in der Kommission der richtige Ausdruck gefallen, dass diese Einrichtung eine *capitis diminutio maxima*, eine Enthauptung des Parlamentes in seinen wichtigsten Funktionen wäre. Ich möchte noch beifügen: Wie sind diese vier Initiativen eigentlich entstanden? Sie befassen sich meines Wissens alle vier mit den Dringlichkeitsbeschlüssen, mit der Art ihres Zustandekommens, und behaupten, dass diese Dringlichkeitsbeschlüsse vielfach verfassungswidrig zustande gekommen seien. Herr Dr. Rittmeyer hat das heute wieder behauptet. Ich glaube, wir dürfen das Gegenteil sagen. Wir haben in manchem Fall gelegentlich auch darum gestritten, aber in jedem Fall geprüft, ob es notwendig sei, das Notrecht in Anspruch zu nehmen, mit andern Worten, ob diese Beschlüsse dem höchsten Recht der staatlichen Existenz entsprechen und mit demselben vereinbar seien. Man scheint, wenn man den Antrag stellt, ein Verfassungsgericht solle eingeführt werden, um unsere Beschlüsse zu kontrollieren, der Auffassung zu sein, dass ein solcher Gerichtshof, das Bundesgericht, unfehlbar sei. Wer das behauptet, dass es immer so sei, den möchte ich darauf hinweisen, dass das Bundesgericht schon wiederholt seine herkömmliche Praxis vermöge neuerer oder besserer Einsichten und Ansichten geändert hat. Welches ist richtig, ist die alte Praxis die unfehlbare oder die neue die unfehlbare? Der Richter ist so fehlbar, wie die Bundesversammlung es sein kann.

Nun muss ich noch auf folgendes aufmerksam machen: es scheint mir, dass in letzten Jahren in unserem Volk ein wahrer Dringlichkeitshorror geschaffen worden ist, und zwar nicht aus der gewöhnlichen Bürgerschaft heraus, sondern von den Kreisen, welche durch die Dringlichkeitsbeschlüsse in ihren wirtschaftlichen Belangen, in ihren Freiheiten, eingeschränkt worden sind. Sie fühlen sich betroffen und deshalb wollen sie diese Dringlichkeitsbeschlüsse beseitigen, weil sie finden, es sollte volle Freiheit bestehen. Es gibt wahrscheinlich Bürger, die die Initiative in besten Treuen unterzeichnet haben, die aber bald erfahren müssten, dass sie arge Enttäuschungen erleben, wenn sie alles aufheben wollten, was auf Dringlichkeitsbeschlüssen beruht. Die Wirtschaftslage ist nicht normal, sie erfordert auch heute noch ausnahmsweise einmal dringliche Eingriffe, um der Not des Volkes vorzubeugen.

Nun eine formelle Frage. Herr Dr. Rittmeyer hatte mit einer einfachen Anfrage den Bundesrat eingeladen, durch einen Gegenvorschlag zu den Initiativen — es sind jetzt noch drei pendent, welche sich mit dieser Frage der Dringlichkeit und des Notrechtes befassen — Stellung zu nehmen und sie zu erledigen. Der Bundesrat hat diese Frage ablehnend beschieden und dabei muss ich Sie auf

folgendes aufmerksam machen: Es muss jede Initiative für sich allein behandelt und zur Abstimmung gebracht werden, denn sie stehen nicht gegeneinander, sie ergänzen sich auch nicht gegenseitig, sie sind absolut selbständig; infolgedessen ist der Plan des Bundesrates, der jede Initiative, nach der Anciennität, zur Erledigung bringt, berechtigt. Die erste Initiative, die haben wir erledigt durch Volksabstimmung vom 20. Februar, die kommunistische Initiative; wir kommen zur zweiten, das ist diejenige mit der Verfassungsgerichtsbarkeit, dann kommt diejenige der Richtlinienbewegung und in vierter Linie diejenige des Landesrings. Diese Initiativen müssen nach Art. 121 der Bundesverfassung je für sich behandelt und zur Abstimmung gebracht werden. Wenn Sie nun den Bundesrat einladen, einen Gegenvorschlag zu dieser Initiative zu machen, welcher Gegenvorschlag sich nur mit der Verfassungsgerichtsbarkeit befassen dürfte und nicht mit andern Gegenständen, dann kann folgender Fall eintreten: Der Bundesrat würde einen Gegenvorschlag unterbreiten und dieser würde angenommen. Dann hätte das zur Folge, dass man bei Behandlung der späteren Initiativen korrigierende Gegenvorschläge einbringen müsste, damit das, was angenommen ist, entweder wiederum beseitigt oder dem, was in den andern Initiativen steht, angepasst werden kann. Deswegen ist der Plan des Bundesrates richtig, eine Initiative nach der andern zu behandeln, um schliesslich bei jenen letzten Initiativen die Fragen aufzugreifen, die im Vordergrunde stehen. In erster Linie wird die Dringlichkeitsfrage behandelt werden durch einen Gegenvorschlag gegen die Richtlinieninitiative; vielleicht wird er sich auch mit dem Notrechtsartikel befassen, aber definitiv zu beschliessen, ob ein Notrechtsartikel geschaffen werden soll oder nicht, wird man erst bei Behandlung der letzten Initiative die Möglichkeit haben, bei derjenigen des Landesrings. Nur dann kommt man aus dem Wirrwar heraus, der durch die vier Initiativen geschaffen worden ist.

Auch aus diesen formellen Gründen wäre es nichts anderes als eine Verzögerung der Entscheidung, was der Antrag Rittmeyer bringen würde, der Entscheidung über die zunächst fällige Materie der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wir können die andern Initiativen nicht gleichzeitig mit dieser Initiative zur Behandlung und Abstimmung bringen. Auch aus diesem Gesichtspunkte möchte ich mit der grossen Mehrheit der Kommission beantragen, den Antrag Rittmeyer abzulehnen.

M. Perrin, rapporteur de la majorité: Je ne peux que me rallier entièrement à l'argumentation de M. le président de la commission, qui a fort bien exprimé l'avis de la grosse majorité de celle-ci.

En ce qui concerne la forme du postulat de M. Rittmeyer, nous tenons à dire qu'à notre avis cette proposition est tout à fait inutile. Le Conseil fédéral vient de rejeter l'idée de présenter un contre-projet à l'initiative concernant la sauvegarde des droits constitutionnels des citoyens; allons-nous donc l'obliger à revoir encore la question? Je suppose qu'alors il arriverait exactement aux mêmes conclusions que la première fois. Ainsi l'adoption du

postulat de M. Rittmeyer n'aurait pas d'autres résultats que de retarder le vote sur l'initiative.

En ce qui concerne le fond, nous ne sommes pas non plus d'accord, la majorité de la commission, avec M. Rittmeyer, puisque nous rejetons le principe même du contrôle des lois et des arrêtés fédéraux par le Tribunal fédéral. La proposition de M. Rittmeyer avait déjà été présentée à la commission. Celle que nous avons maintenant sous les yeux est légèrement différente dans sa forme, mais le fond demeure absolument le même. Nous avons examiné tout cela de la façon la plus sérieuse et c'est en connaissance de cause que nous vous recommandons le rejet de cette proposition.

Entre autres objections, on nous a dit: «Le peuple ne comprendra pas une attitude constamment négative de la part des Chambres fédérales à l'égard des initiatives qui ont abouti et qui devraient lui être soumises. Le Conseil fédéral, les Chambres, devraient opposer des contre-projets...» Mais enfin, ce n'est pas notre faute, ce n'est pas la faute du Parlement, si l'initiative dont il s'agit en ce moment a été mal rédigée et si elle est présentée de telle sorte que l'application en serait impossible pratiquement; c'est pour ces raisons-là surtout, que la commission vous recommande de l'écartier. Le Conseil fédéral ne pouvait pourtant pas, sur la base de cette initiative, élaborer et présenter un contre-projet concernant les abus de la clause d'urgence ou le droit de nécessité! L'initiative ne se prêtait absolument pas à la préparation d'un contre-projet et on peut en dire autant du postulat de M. Rittmeyer.

Sur le fond, je crois que nous tombons à peu près tous d'accord que les abus de la clause d'urgence devraient cesser et qu'il faudrait introduire dans la Constitution de nouveaux articles réglant cette question, en même temps que celle du droit de nécessité. Je suis tout autant adversaire de la clause d'urgence que M. Aubert, par exemple. Mais je pense que ce seront les initiatives des Lignes directrices et du Landesring qui fourniront au Conseil fédéral l'occasion de nous présenter — comme il a d'ailleurs promis de le faire — un véritable contre-projet.

Au cours de la discussion, on a fait allusion également à la liberté du commerce et de l'industrie. Sous ce rapport aussi, nous aurons prochainement à nous occuper d'un projet du Gouvernement et nous pourrons délibérer de l'introduction de nouveaux articles économiques dans la Constitution fédérale.

A la commission, on a fait état des noms de certaines personnalités qui donnaient leur appui à cette initiative. Et en effet, j'ai sous les yeux la liste d'un certain nombre de personnes qui l'ont soutenue et parmi lesquelles nous trouvons, à côté de notre collègue M. Hirzel et d'autres membres du Conseil national, les noms de M. Eugène Curti de Zurich, de M. le professeur Giacometti de Zurich et d'autres personnes encore qui sont bien connues sous cette coupole, par exemple, notre collègue M. Duttweiler, M. Pierre Grellet, rédacteur à la «Gazette de Lausanne», M. Wälchlin, rédacteur en chef du „Berner Tagblatt“, pour ne citer que ceux-là. M. Hirzel, il y a un instant, nous a déclaré qu'on ne lui avait pas soumis le texte définitif de l'initiative et qu'il

avait signé cet appel sans en avoir pris connaissance.

Je me suis permis de revoir cette question de plus près. J'ai constaté qu'il existe un appel signé par le comité d'initiative et que les personnes dont on a fait état en commission n'ont pas, au fond, signé l'initiative elle-même. Il est même probable que plusieurs d'entre elles n'en ont pas eu connaissance et qu'elles se sont contentées d'appuyer l'appel. C'est bien la conclusion que l'on peut tirer de la dernière phrase de cet appel, dans lequel il est dit, en langue allemande: „Wir laden daher Sie als freiheitlich gesinnten Schweizerbürger zur Unterzeichnung unserer Volksinitiative ein.“

„Das Initiativkomitee“, „dessen Aufruf unterstützen die Herren.“ usw. J'ai donc l'impression que les signataires de cet appel n'avaient pas le texte de l'initiative en mains et qu'ils n'en connaissaient probablement pas la teneur.

Pour ces diverses raisons, ajoutées à celles de M. le président de la commission, je vous prie de rejeter la proposition de M. Rittmeyer.

Abstimmung. — Vote.

Für den Ordnungsantrag Rittmeyer	14 Stimmen
Dagegen	95 Stimmen

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.
(Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles.)

Artikelweise Beratung. — Discussion des articles.

Titel und Ingress.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Titre et préambule.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — Adoptés.

Art. 1.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — Adopté.

Art. 2.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — Adopté.

Art. 3.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*Gesamtabstimmung. — *Vote sur l'ensemble.*

Für Annahme des Beschlusses-	91 Stimmen
wurfes	
Dagegen	12 Stimmen

Postulat Surbeck.

Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber baldigst Bericht und Antrag einzubringen, wie die dringlichen Bundesbeschlüsse, die mit der Verfassung im Widerspruch sind, baldmöglichst aufzuheben seien und wie in Zukunft verhütet werden kann, dass solche verfassungsverletzende Beschlüsse zustande kommen.

Postulat Surbeck.

Le Conseil fédéral est invité à présenter sans délai un rapport et une proposition sur l'abrogation aussi rapide que possible des arrêtés fédéraux urgents qui sont contraires à la Constitution et sur le moyen d'empêcher que de tels arrêtés puissent de nouveau être pris dans l'avenir.

Surbeck: Wir befinden uns bei der heutigen Beratung in einer sonderbaren Situation. Bei der Vorlage hatten wir keinen Gegenentwurf des Bundesrates, und bei der Behandlung des Postulates haben wir überhaupt keinen Bundesrat. Wenn ein Postulat behandelt wird, so sollte doch der Bundesrat erklären können, ob er das Postulat entgegennimmt oder nicht. Ich frage mich deshalb, ob man überhaupt das Postulat in diesem Zusammenhang behandeln kann oder nicht warten sollte, bis der Vertreter des zuständigen Departementes zugegen sein kann.

Was bei der Behandlung des Berichtes über das Volksbegehren zum Ausdruck kam, war zweifellos eine gewisse Unsicherheit und eine gewisse Unentschlossenheit. Die Tendenz der Initiative hat bei manchem Parlamentarier doch ein Gefühl eines beunruhigenden Unbehagens wachgerufen. Man pendelte so hin und her zwischen den Worten Verfassungsmässigkeit und Verfassungswidrigkeit, und man hat ja auch ganz offen zugegeben, einzelne unserer Kollegen haben sogar erklärt, es habe keinen Wert zu bestreiten, dass wir verfassungswidrige Beschlüsse gefasst haben. Man hat das Wort „verfassungswidrig“ ganz gelassen ausgesprochen, obschon man sich bewusst war, dass die Ratskollegen auf die Einhaltung der Gesetze und der Verfassung vereidigt worden sind.

Die Ablehnung dieser Initiative erfolgte, weil ihre Formulierung unzweckmässig und zum Teil ganz unmöglich vorgenommen worden war. Das Volk oder mindestens diejenigen, welche die Initiative unterzeichnet haben, wollten dem Unwillen und der Unzufriedenheit gegenüber dem Parlament mit dieser Initiative Ausdruck verleihen. Der Herr Kommissionspräsident hat zwar gesagt, durch diese Initiative sei ein Wirrwarr in den ganzen Fragenkomplex hineingetragen worden, und der Wirrwarr wäre nur grösser geworden, wenn man den Vorschlag des Herrn Kollégen Rittmeyer ange-

nommen hätte. Ich glaube, und das ist die Tendenz des Postulates, man sollte deshalb, um diesen Wirrwarr nicht immer und immer wieder in Erscheinung treten zu lassen, den Bundesrat beauftragen, er möge ganz unbeschadet und ungeachtet der Tendenz der einen oder andern Initiative, in deren Zusammenhang er zur Frage der Dringlichkeit, zur Frage des Notrechtes und zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung nehmen will, und zwar nicht als Gesamtes, sondern auch stückweise, einmal die Fragen im Zusammenhang behandeln, und deshalb will das Postulat den Bundesrat einladen; die Frage als Gesamtes zu prüfen, wie mit der Verfassung in Widerspruch stehende Beschlüsse, die wir bereits gefasst haben, baldmöglichst aufzuheben seien und wie in Zukunft verhütet werden könne, dass verfassungsverletzende Beschlüsse gefasst werden.

Ich glaube, man sollte an der Mahnung, die aus dieser Initiative klingt, nicht achtlos vorübergehen. Nun werden Sie mich fragen: Wie soll denn die Prüfung vorgenommen werden, die in diesem Postulat verlangt wird? Das Verfassungsgericht haben wir abgelehnt. Wir müssen also einen andern Weg suchen, der dem Zwecke dient, und das ist nach meiner Auffassung der folgende: Wir wollen grundsätzlich der Meinung unserer Mitbürger im Volke draussen Rechnung tragen. Wir wollen zugeben, wie es ohne weiteres hier getan wurde, dass verfassungsverletzende Beschlüsse gefasst wurden; denn wir sollen in dieser Beziehung in solch politisch hochwertigen und ernstesten Tagen nicht gegen den Strom des Volkes schwimmen. Es hat übrigens, und diese Zeit liegt gar nicht allzuferne, Momente gegeben, wo Angehörige aller Gruppen und aller Parteien und aller Fraktionen von rechts bis links oder von links bis rechts in Volksversammlungen das Versprechen abgaben, sie werden in Zukunft nicht mehr zu verfassungsverletzenden Beschlüssen Hand bieten. Und trotzdem kommen diese Fälle immer und immer wieder vor. Namhafte Rechtsgelehrte haben uns gewarnt und haben ihre Stimme erhoben gegen diese verfassungsverletzenden Beschlüsse. Es soll deshalb geprüft werden, welche Beschlüsse und warum sie rechtswidrig sind. Es soll geprüft werden, wie diese Beschlüsse aufgehoben werden und durch verfassungsgemässe Beschlüsse ersetzt werden können.

Diese Prüfung soll der Bundesrat vornehmen. Er kann sich dabei eine Kommission zugesellen, und zwar aus Rechtsgelehrten, aus Angehörigen verschiedenster Wirtschaftsgruppen und auch aus Angehörigen des Parlamentes. Das Volk, das mit uns nicht einig geht, soll in dieser Kommission stark vertreten sein, damit es unsere Meinung vernimmt und damit wir aus seiner Meinung die Schlüsse ziehen können. Das Résumé dieser Beratung in der Kommission soll dann die Grundlage bilden für das Beseitigen von Verfassungsverletzungen.

Was will nun der Bundesrat? Er will bei der Richtlinieninitiative einen Teil der Dringlichkeitstendenz opfern und einen Gegenvorschlag machen. Was er uns dabei vorschlägt, wissen wir nicht. Wir wissen nicht, ob uns das befriedigt, ob das Volk nachher befriedigt ist. Das Notrecht soll beseitigt werden bei der Begutachtung der Landes-

ringinitiative. Auch da wissen wir nicht, was herauskommt, sicher aber ein Stück nach dem Grundsatz „Hau der Chatz de Schwanz ab, hauere nüd ganz ab“. Das dient dem Begehren des Volkes nicht. Wir wollen nicht auf Drängen von Volksinitiativen im Anschluss an Unmutsäusserungen der Stimmbürger Flickwerk und Stückwerk schaffen.

Mein Postulat will den ganzen Fragenkomplex ungesäumt einer Lösung im Sinne des Volkswillens und des Volksinteresses entgegenführen.

Herr Kollege Müller hat gesagt, es werden bis zur Einführung des formulierten Notrechtes noch Jahre vergehen. Können wir es in der jetzigen politischen und wirtschaftlichen Situation verantworten, dass es noch Jahre dauert, bis das Volk von diesem Alpdruck der verfassungsverletzenden Beschlüsse des Parlamentes befreit wird? Können wir es verantworten, dass die verschiedenen Wirtschaftsgruppen unter dem Druck, unter dem sie jetzt leiden, noch jahrelang verharren müssen? Ich glaube nicht; wir müssen unbedingt einen Weg suchen, welcher ungesäumt Remedur bringt. Ich möchte Ihnen deshalb vorschlagen, mein Postulat anzunehmen, denn durch die Ablehnung der Initiative allein, ohne Gegenvorschlag, erwecken wir im Volke die Auffassung, es werde auch in Zukunft weiter mit dringlichen Bundesbeschlüssen und anderen Verfassungsverletzungen regiert. Das schafft aber neue Beunruhigungen und Unsicherheiten. Wir brauchen notwendig Ruhe und Sicherheit. Diesem erstrebenswerten Zustand will mein Postulat dienen. Ich empfehle es Ihnen zur Annahme.

Grünenfelder, Berichterstatter: Ich bin in einer eigentümlichen Lage, weil kein Mitglied des Bundesrates anwesend ist. Herr Nationalrat Surbeck hat erklärt, es sollte ein Mitglied des Bundesrates hier erklären, ob dieser das Postulat entgegennehme oder nicht. Ich will über diese Schwierigkeit hinweghelfen, nicht etwa als Stellvertreter eines Bundesratsmitgliedes; aber als Mitglied dieses Rates habe ich das Recht, persönlich und als Präsident der Kommission, deren Geschäft soeben erledigt wurde, den Antrag zu stellen, das Postulat Surbeck abzulehnen. Damit ist die Voraussetzung gegeben, unter welcher das Postulat heute erledigt werden kann. Ich kann mich übrigens darauf berufen, dass Herr Bundespräsident Baumann in der Kommission das Postulat ebenfalls abgelehnt hat. Da ich gerade bei dieser Konstatierung bin, möchte ich auch noch feststellen, dass das Postulat Surbeck nur von ihm gestützt worden ist und kein anderes Mitglied der Kommission ihm in dem Sinne zugestimmt hat, dass es als Postulat der Kommission eingereicht werden soll.

Das Postulat ist an und für sich auch durchaus selbständiger Art, es hat mit der Verfassungsgerichtsbarkeit nichts zu tun, ist lediglich bei Anlass der Behandlung der Verfassungsgerichtsbarkeitsinitiative eingebracht worden. Aus letzterem Grunde hat offenbar der Vorsitzende es als zweckmässig erachtet, dieses Postulat bei diesem Anlass zu erledigen, und Herr Nationalrat Surbeck hat durch seine Ausführungen bewiesen, dass er damit einverstanden ist.

Herr Nationalrat Surbeck will den Bundesrat einladen zu prüfen und Bericht und Antrag einzubringen, wie die dringlichen Bundesbeschlüsse, die mit der Verfassung in Widerspruch sind, baldmöglichst aufzuheben seien und wie in Zukunft verhütet werden kann, dass solche verfassungsverletzenden Beschlüsse zustande kommen.

Die Beschlüsse, welche die Bundesversammlung gefasst hat, können natürlich, wenn sie nicht durch den Zeitablauf hinfällig werden, nur wieder durch die Bundesversammlung aufgehoben oder limitiert werden. Das „Wie“ aber versteht sich wohl bei Herrn Surbeck so, dass festgesetzt wird, in welchem Umfange diese Einschränkung oder Aufhebung soll erfolgen können.

Er möchte zweitens mit diesem Postulat konstatieren, dass es dringliche Bundesbeschlüsse gebe, die mit der Verfassung in Widerspruch stehen. Ich bestreite, dass derartige Beschlüsse gefasst worden sind. Man hat immer in guten Treuen, in Ausübung des Notrechtes und in Berücksichtigung aller Verhältnisse solche dringlichen Beschlüsse gefasst. Wenn er behauptet, dass in der Kommission zugegeben wurde, dass dieser und jener verfassungswidrige Beschluss getroffen worden sei, so war damit nur gesagt, dass keine verfassungsrechtlich geschriebene Unterlage für derartige Massnahmen vorhanden sei; aber es gibt auch ungeschriebenes Notrecht, das man anwenden muss, wenn nicht der Staat und die Bürger schweren Schaden leiden sollen. Also schon diese Konstatierung im Postulat Surbeck könnte ich nicht akzeptieren.

Wie in Zukunft solche verfassungswidrige Beschlüsse verhütet werden können, das kann das Parlament selbst dadurch beantworten, dass es sich entschliesst, keine dringlichen Beschlüsse mehr zu fassen, oder nur in ganz seltenen Fällen. Darüber brauchen wir kein Postulat an den Bundesrat einzureichen.

Das Postulat rennt aber offene Türen ein, indem, wie bei der Behandlung der Verfassungsgerichtsbarkeitsinitiative ausgeführt worden ist, der Bundesrat beabsichtigt, die Frage der dringlichen Bundesbeschlüsse mit der Initiative der Richtlinienbewegung zu behandeln und einen Gegenvorschlag aufzustellen. Also wird die Dringlichkeitsfrage dort, wenn das Volk damit einverstanden ist, verfassungsrechtlich geregelt. Der Bundesrat wird sich mit den Dringlichkeitsbeschlüssen intensiv zu befassen haben.

Sodann darf ich auch noch die Auffassung des Bundesrates resp. des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes anführen, wie sie in unserem Kommissionsprotokoll angegeben ist. Herr Bundespräsident Baumann führte aus: „Wie der Vorsitzende bemerkt hat, steht das Postulat Surbeck mit der Initiative nicht in direktem Zusammenhang. Ueberdies fordert das Postulat etwas, das mit der Auffassung des Bundesrates übereinstimmt. Es wird darnach gestrebt, alle dringlichen Bundesbeschlüsse soweit wie möglich durch Gesetze zu ersetzen. Dem Postulat scheint auch eine Anklage gegen das Parlament inne zu liegen, das in der Öffentlichkeit keinen guten Eindruck machen müsste. Wir müssen doch alle zugestehen, dass das Land in schwierige Verhältnisse gekommen wäre, wenn

wir auf die dringlichen Bundesbeschlüsse in allen Fällen hätten verzichten müssen.

Was das Postulat Surbeck in seinem zweiten Teile will, wird anlässlich der Behandlung der Richtlinieninitiative geprüft werden, und der Bundesrat wird dazu in positivem Sinne Stellung nehmen, indem er einen Gegenvorschlag einbringen und auch die Frage des Notrechtes prüfen wird.

Ich bin der Auffassung, dass das Postulat Surbeck dazu führen könnte, unrichtige Vorstellungen zu erwecken.“

Ich beantrage Ihnen, das Postulat abzulehnen.

M. Perrin, rapporteur: Deux mots seulement.

Je voudrais bien faire un geste de bonne camaraderie envers notre collègue M. Surbeck, mais son postulat a été déjà discuté en commission, où il n'a obtenu qu'une seule voix: celle de son signataire. Les deux autres membres socialistes de la commission se sont abstenus et les membres appartenant aux partis bourgeois ont voté contre ce postulat, également combattu par M. le président de la Confédération.

Nous estimons que ce postulat enfonce une porte ouverte, car nous aurons très prochainement l'occasion — ainsi que cela a déjà été dit à plusieurs reprises — de nous occuper de cette question. Nous avons reçu, ce matin, le gros message du Conseil fédéral relatif à la réforme financière de la Confédération. C'est là un exemple que je cite entre plusieurs. Dans d'autres domaines également, nous aurons à nous occuper de l'application de la clause d'urgence et du droit de nécessité, ainsi que de la situation créée dans le pays par les arrêtés fédéraux urgents.

Je vous invite à repousser le postulat Surbeck.

Abstimmung. — *Vote.*

Für Annahme des Postulates Surbeck Minderheit
Dagegen Mehrheit

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

Vormittagssitzung vom 1. April 1938. Séance du 1^{er} avril 1938, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. Hauser.

3647. Sicherstellung der Landesversorgung. Approvisionnement du pays.

Siehe Seite 221 hiervor. — Voir page 221 ci-devant.

Beschluss des Ständerats vom 30. März 1938.
Décision du Conseil des Etats, du 30 mars 1938.

Schlussabstimmung. — *Vote final.*

Für Annahme des Gesetzesentwurfes
Einstimmigkeit
(109 Stimmen)

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

3657. Auswanderer. Bundesbeitrag. Emigrants. Subvention.

Siehe Seite 247 hiervor. — Voir page 247 ci-devant.

Beschluss des Ständerats vom 1. April 1938.
Décision du Conseil des Etats, du 1^{er} avril 1938.

Schlussabstimmung. — *Vote final.*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes
106 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

Schluss des stenographischen Bulletins der Frühjahrs-Session 1938.

Fin du Bulletin sténographique de la session de printemps 1938.

Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger. Begutachtung des Volksbegehrens.

Sauvegarde des droits constitutionnels des citoyens. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1938
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	3613
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.03.1938
Date	
Data	
Seite	262-285
Page	
Pagina	
Ref. No	20 032 497

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Winter-Session — 1937 — Session d'hiver

11. Tagung der 30. Amtsdauer — 11^e session de la 30^e législature

Bezugspreis: In der Schweiz jährlich 12 Fr., die Postgebühr eingerechnet; im übrigen Postvereinsgebiet 16 Fr.
Bezug ausschliesslich durch die Expedition Verbandsdruckerei A.-G. Bern.

Abonnements: Un an: Suisse 12 frs., port compris. Union postale 16 frs.

On s'abonne exclusivement auprès de l'Imprimerie fédérative S. A., à Berne, qui est chargée de l'expédition.

Vormittagssitzung vom 7. Dez. 1937.

Séance du 7 décembre 1937, matin.

Vorsitz — Présidence: M. Weck.

3613. Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger.

Begutachtung des Volksbegehrens.

Sauvegarde des droits constitutionnels des citoyens. Préavis sur l'initiative.

Botschaft und Beschlussentwurf vom 17. September 1937 (Bundesblatt III, 5). — Message et projet d'arrêté du 17 septembre 1937 (Feuille fédérale III, 5).

Antrag der Kommission.

Eintreten und Zustimmung zum Entwurf.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles et adhérer au projet du Conseil fédéral.

Berichterstattung. — *Rapport général.*

Iten, Berichterstatter: 1. Mit Botschaft vom 17. September 1937 nimmt der Bundesrat Stellung zum Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungs-Gerichtsbarkeit, das eine Revision des Art. 113 der Bundesverfassung anstrebt. Das Volksbegehren ist am 29. Juni 1936 mit rund 58 000 gültigen Unterschriften eingereicht worden und durch die Räte dem Bundesrat mit Schlussnahme vom 25. September bzw. 2. Oktober 1936 zur Begutachtung überwiesen worden.

Bereits im Jahre 1923 ist das Problem der richterlichen Ueberprüfung der Bundesgesetzgebung im Nationalrat durch eine Motion de Rabours auf-

geworfen worden. Der Nationalrat hat diese Motion, die Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse auf ihre Verfassungsmässigkeit nachprüfen wollte, abgelehnt. Im Jahre 1925 wurde im Ständerat ein Postulat Scherer erheblich erklärt, das die Unterstellung der Bundesbeschlüsse, die nicht dem Referendum unterstanden, und der Erlasse des Bundesrates unter den staatsrechtlichen Rekurs anstrebte. Das Parlament hat die Notwendigkeit dieser Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Jahre 1929 bzw. 1930 verneint.

Das Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit ist im Jahre 1934 Gegenstand von Beratungen im Schosse des Schweizerischen Juristenvereins gewesen, wo die Professoren Fleiner und Rappard referierten und bei welchem Anlass für und gegen die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit votiert wurde. Es sei auf das bezügliche Verhandlungsprotokoll verwiesen.

In Europa ist die Verfassungsgerichtsbarkeit wenig verbreitet. Dagegen ist die Verfassungsgerichtsbarkeit in Amerika seit über hundert Jahren eingeführt und wird dort durch alle Gerichte als allgemeines akzessorisches Prüfungsrecht, per exceptionem, ausgeübt. In ähnlicher Weise besteht es in Norwegen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit kennen auch in gewissem Umfang Oesterreich, die Tschechoslowakei und Rumänien.

2. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist auf drei verschiedenen Wegen zu erreichen:

a) Durch eine direkte Anfechtung des Erlasses innert einer Rekursfrist. Also eine Anfechtung per actionem. Anfechtungsobjekt ist hier der Erlass selber. Das Verfassungsgericht hebt diesen Beschluss auf, sofern und soweit er verfassungswidrig erscheint.

b) Durch die direkte, akzessorische Ueberprüfung des Erlasses auf seine Verfassungsmässigkeit durch den Richter bei Beurteilung eines konkreten Einzelfalles, bei welchem sich die Frage der Anwendung des angefochtenen Erlasses stellt. Es ist dies die Anfechtung per exceptionem. Diese einredeweise Geltendmachung der Verfassungs-

widrigkeit ist an keine Frist gebunden. Der Richter hebt die angefochtene Bestimmung auch nicht auf, sondern wendet sie im streitigen Rechtshandel gar nicht an, er hebt einfach die Verfügung der Behörde auf, die auf Grund der angefochtenen Bestimmung erlassen wurde.

c) Endlich wäre auch denkbar, die richterliche Prüfung auf die Verfassungsmässigkeit vor dem Zustandekommen des Erlasses eintreten zu lassen. Es ist ohne weiteres klar, dass diese Art Verfassungsgerichtsbarkeit nur in sehr beschränktem Mass anzuwenden wäre. Es wäre praktisch unmöglich, sie auf alle Bundeserlasse, namentlich auf dringliche Bundesbeschlüsse und Erlasse des Bundesrates, auszudehnen.

3. Nach dem heute geltenden Art. 113 der Bundesverfassung urteilt das Bundesgericht als Staatsgerichtshof über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger, sowie über solche von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen. In allen diesen Fällen sind jedoch die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse, sowie die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht massgebend. Darnach richtet sich das Ueberprüfungsrecht nur gegen kantonale Verfügungen, Verwaltungsakte, Urteile, Erlasse, Gesetze, Verordnungen, Landgemeindebeschlüsse oder Volksbeschlüsse etc.

Im Gegensatz zu dieser Ordnung will nun die Initiative das richterliche Ueberprüfungsrecht sehr stark erweitern. Das Bundesgericht soll zum Kontrollorgan des Bundesgesetzgebers werden. Die Kontrolle soll durch den staatsrechtlichen Rekurs (per actionem) und auch eindredeweise (akzessorisch, per exceptionem) im konkreten Anwendungsfall ausgeübt werden. Ausgenommen von diesem Prüfungsrecht sollen nur die in einer Volksabstimmung angenommenen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse und die Staatsverträge sein.

Ferner will die Initiative auch gegen eidgenössische Einzelverfügungen den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zulassen.

Bisher hatte auch nach Art. 113, Al. 2, der Bundesverfassung die Bundesgesetzgebung die Möglichkeit, gewisse Rekurse gegen kantonale Erlasse und Verfügungen wegen Verletzung von Verfassung oder Staatsverträgen den politischen Bundesbehörden vorzubehalten. Nach der Initiative soll diese Möglichkeit (vgl. Art. 188, Al. 1, und 4 O.G.) wegfallen.

Es ist bei Gegenüberstellung des heutigen Rechtszustandes mit demjenigen, den die Initiative herbeiführen will, ohne weiteres festzustellen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit ganz bedeutend erweitert wird. Dem Bundesgericht werden durch die Initiative neue Aufgaben zugedacht, die es bisher nicht ausübte und die zum Teil den politischen Bundesbehörden (Bundesrat und Bundesversammlung) zukamen. Der Bundesrat hat daher mit Recht die Initiative, die sich anfänglich „Volksbegehren zur Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger“ nannte, als Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit bezeichnet. Diese Bezeichnung entspricht eher dem Inhalt

der Initiative und umschreibt die Begehren präziser und treffender. Dem Bundesrat und vor allem der Bundesversammlung muss das Recht vorbehalten sein, schon um Verwechslungen mit andern laufenden Initiativen zu vermeiden, dem Volksbegehren denjenigen Titel zu geben, der ihm seinem Inhalt nach zugehört. Das Recht der Initianten geht nur dahin, einen neuen Verfassungsartikel vorzuschlagen, nicht aber das Volksbegehren nach eigenem Ermessen zu bezeichnen. Eine solche Praxis würde dahin führen, dass reklametüchtige Initianten dem Volksbegehren möglichst zügige Bezeichnungen verleihen könnten, um im Abstimmungskampf die breiten Volksmassen zu gewinnen. Im vorliegenden Fall durfte die Umbenennung des Volksbegehrens um so eher vorgenommen werden, weil das Initiativkomitee selber in seiner Eingabe vom 1. August 1936 sich als Initiativkomitee zur Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit bezeichnet.

Aus der Botschaft haben Sie entnommen, dass der Bundesrat der Bundesversammlung die Ablehnung der vorliegenden Initiative empfiehlt. Ihre Kommission schliesst sich diesem Antrag einstimmig an. Es würde zu weit führen, wenn man alle die Gründe relevieren wollte, welche die bundesrätliche Botschaft für den ablehnenden Standpunkt ins Feld führt, und die von Ihrer Kommission geteilt werden. Es sei auf die interessante und das Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit erschöpfende Darstellung der Botschaft verwiesen. Die Gründe, welche für den Beschluss Ihrer Kommission wegleitend waren, lassen sich kurz wie folgt zusammenfassen:

1. Das Volksbegehren lässt, trotzdem ihm verschiedene Juristen und ein Universitätsprofessor zu Gevatter stehen, in redaktioneller Hinsicht sehr zu wünschen übrig. Nicht nur fehlt es an der notwendigen textlichen Uebereinstimmung in den drei Amtssprachen des Bundes, sondern es fehlt auch an der begrifflichen Klarheit des Textes. Die Botschaft sagt mit Recht: „Sollte das Volksbegehren angenommen werden, so könnte das Ausführungsgesetz unmöglich die Ausdrucksweise des neuen Verfassungsartikels übernehmen.“ Sollte aber das Ausführungsgesetz dem Referendum nicht unterworfen werden, so müsste dann das Bundesgericht endgültig darüber entscheiden, ob das verbesserte Ausführungsgesetz sich an die unklare Verfassungsbestimmung halte oder nicht, so dass hier schon die besten Absichten des positiven Gesetzgebers durch den negativen, das Verfassungsgericht, illusorisch gemacht werden könnten.

2. Wichtiger als die redaktionellen Bedenken, die sich mehr oder weniger durch das Ausführungsgesetz beseitigen lassen, sind die übrigen Bedenken, welche Ihre Kommission hat. Nach Art. 71 der Bundesverfassung wird die oberste Gewalt des Bundes, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone, durch die Bundesversammlung ausgeübt. Durch das richterliche Prüfungsrecht auf die Verfassungsmässigkeit wird der Gesetzgeber dem Gericht untergeordnet. Das bisherige Verhältnis der drei Gewalten wird grundlegend geändert und, wie die Botschaft sehr richtig feststellt, Art. 71 der Bundesverfassung ausgehöhlt. Ueber die Bundesversammlung wird der Richter als negativer Gesetz-

geber gestellt. Wir haben keine Richter, die auf Lebenszeit gewählt werden. Unsere Bundesrichter werden durch die Bundesversammlung gewählt, so dass sich auch aus diesem Verhältnis bei einer erweiterten Verfassungsgerichtsbarkeit Unzukömmlichkeiten und Spannungen ergeben könnten. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten verwiesen:

3. Durch die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit besteht auch die Gefahr einer Verpolitisierung des Gerichts. Die Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetzgebung ist vorwiegend eine politische Aufgabe. Bundesrichter Kirchhofer sagte mit Recht anlässlich der erwähnten Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins, diese Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit würde dem Bundesgericht eine Machtfülle verleihen, die sehr wohl auf die Dauer eine Minderung an Ansehen und Autorität mit sich bringen könnte. Das Gericht müsste eine Verantwortung übernehmen, die nicht die seine, sondern diejenige des Gesetzgebers sei. Die politischen Diskussionen würden sich im Gerichtssaal fortsetzen. Das Bundesgericht selber wünscht diese Erweiterung seiner Machtfülle nicht. Es haben sich verschiedene Bundesrichter gegen die Zweckmässigkeit der Initiative ausgesprochen. Die Erweiterung des Prüfungsrechts würde sich auch auf die Richterwahlen ungünstig auswirken, weil eben der Richter nicht nur Recht anzuwenden, sondern sich auch über dessen Angemessenheit zu äussern hat. Die von den Initianten vorgeschlagene Lösung würde nicht ausschliessen, dass unter Umständen ein einziger Richter über das Bestehen oder Nichtbestehen eines Gesetzes oder einer Gesetzesbestimmung entscheiden würde. Auch hier haben wir Beispiele aus der Verfassungsgerichtsbarkeit der Vereinigten Staaten. Solche Einmantscheide könnten mehr Unwillen im Volke wachrufen, als die so viel kritisierten dringlichen Bundesbeschlüsse der Bundesversammlung, wo doch die Mitwirkung des Volkes, wenn auch indirekt, intensiver und umfassender ist, als beim negativen Gesetzgeber eines Verfassungsgerichts. Das Parlament, als politische Behörde, ist bezüglich seiner Arbeit von Natur aus der Kritik ausgesetzt, weil es nach Ermessen, durch Staatsraison oder wirtschaftliche Erwägungen geleitet, entscheiden muss. Das Gericht aber hat den klaren Buchstaben des Rechts anzuwenden, und sein Ermessen ist auf einen sehr engen Raum, im Gegensatz zum Gesetzgeber, beschränkt. Je mehr das Gericht aber nach Ermessen urteilen muss, und die Prüfung der Verfassungsmässigkeit ist zur Hauptsache Ermessensfrage, desto grösser ist es der Gefahr der öffentlichen Kritik ausgesetzt. Je grösser aber die Kritik ist, desto grösser ist die Gefahr des Vertrauensschwundes. Die Rechtsprechung erträgt einen Vertrauensschwund nicht. Beim Parlament heilt sich der Vertrauensschwund in den Wahlen aus.

4. Die weitere Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit würde eine Rechtsunsicherheit zur Folge haben. Man wendet ein, es sei nicht einzusehen, warum die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht auch auf die Bundeserlasse ausgedehnt werden könnte, nachdem man sie schon gegen kantonale Erlasse habe. Die heutige Verfassungsgerichtsbarkeit ist notwendig, um eine Rechtsgleichheit im

Bundesstaat sicherzustellen. Die Initiative will aber dem Gesetzgeber des Bundes ein Kontrollorgan überordnen, das nicht der Rechtssicherheit dient, sondern zur Rechtsunsicherheit führt. Mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne der Initiative wird die ganze Bundesgesetzgebung, mit Ausnahme derjenigen Erlasse, die der Volksabstimmung unterstanden, zur Prüfung gestellt. Das Volksbegehren will ja nicht nur eine Anfechtungsmöglichkeit durch die Klage, sondern ähnlich, wie in den Vereinigten Staaten, auch durch Einrede zulassen. Eine solche Anfechtungsmöglichkeit müsste zu unhaltbaren Verhältnissen führen und wäre eine nicht zu verantwortende Beunruhigung der Wirtschaft. Die Wirtschaft hat ein Interesse an konsolidierten Rechtsverhältnissen. Sollten die Anfechtungen erfolgreich sein, so würden in der Gesetzgebung Lücken entstehen, die, weil sie nicht sogleich ausgefüllt werden können, zu unerträglichen Verhältnissen führen müssten. Unsicherheit im Recht und Geld, das hat die Geschichte wiederholt gelehrt, zerstören das Vertrauen und schädigen die Wirtschaft.

Eine weitere Folge der erweiterten Verfassungsgerichtsbarkeit wäre das weitere Anschwellen der Zahl der staatsrechtlichen Rekurse an das Bundesgericht. Die weitere Folge wäre die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter. Auch die Verwaltung würde mit der Beantwortung solcher, wie man aus der Praxis weiss, in den meisten Fällen leichtthin erhobenen Rekurse ungebührlich belastet. Für den Bund würde dies eine wesentliche Mehrbelastung bringen, ohne eine vermehrte Rechtssicherheit zu schaffen. Das Volksbegehren ist mehr eine Arbeitsbeschaffungsinitiative für arbeitslose Advokaten und begutachtende Universitätsprofessoren, als ein taugliches Mittel zur Wahrung der Volksrechte.

5. Das Volksbegehren schafft auch, wenn es verwirklicht werden sollte, Unbilligkeiten. Es schafft keine lückenlose Verfassungsgerichtsbarkeit, sondern macht selbst wieder Einschränkungen. So sollen die in einer Volksabstimmung angenommenen Bundesgesetze nicht der Ueberprüfung auf die Verfassungsmässigkeit unterliegen. Einmal ist festzustellen, dass bei einer Volksabstimmung das Volk nicht über die Verfassungsmässigkeit Erwägungen anstellt oder nach solchen Gesichtspunkten entscheidet, sondern nach freiestem Ermessen, nach politischen Gesichtspunkten. Weshalb sollen nun diejenigen Gesetze, die bekämpft wurden und deswegen vor die Volksabstimmung kamen, der Prüfungspflicht nicht unterstehen, während andere Gesetze, die nicht einmal eine Referendumbewegung ausgelöst, oder wenn einer solchen nicht einmal ein Erfolg beschieden war, anfechtungswendiger sein? Oder will man mit der Initiative bewirken, dass jedes Gesetz der Volksabstimmung unterstellt werden muss, um es nicht der Rechtsunsicherheit einer späteren Anfechtung auszuliefern?

Sollte der Vorschlag des Volksbegehrens in Rechtskraft erwachsen, so würde sich die eigenartige Tatsache ergeben, dass wir eine zweifache Verbindlichkeit der Gesetze, die nicht der Volksabstimmung unterlagen, haben. Das Volksbegehren macht nämlich im Ueberprüfungsrecht noch eine weitere Ausnahme für das Bundesgericht bezüglich der Zivil- und Strafrechtspflege. Zivil- und Straf-

gerichte haben kein Ueberprüfungsrecht bezüglich der Verfassungsmässigkeit, sondern nur der Staatsgerichtshof des Bundesgerichts. Es ist begreiflich, dass die Initianten nicht allen Gerichten das Ueberprüfungsrecht gewähren wollen. Das bedingt aber eine Spaltung der Verbindlichkeit, die ebenfalls die Rechtsunsicherheit vergrössert und das Vertrauen in die Gerichte zu untergraben in der Lage ist. Sollen die Zivil- und Strafprozesse sistiert werden, bis der Staatsgerichtshof sich über die Verfassungsmässigkeit der in Frage stehenden gesetzlichen Bestimmungen geäußert hat? Wie ist es im Falle eines Strafurteils, das rechtskräftig geworden ist und die Bestimmung, auf Grund derer das Urteil gefällt wurde, in einem andern Fall vom Staatsgerichtshof als verfassungswidrig erklärt wird? Gibt es nach der Initiative einen staatsrechtlichen Rekurs gegen ein Urteil des Bundesstrafgerichts, das die Verfassungsmässigkeit nach dem Wortlaut der Initiative selbst nicht überprüfen kann? Wenn ja, dann wird eine Kammer des Bundesgerichts die Urteile einer andern Kammer kassieren können.

Die Initianten behaupten, das Notrecht und die dringlichen Bundesbeschlüsse seien allzu häufig angewandt worden. Sie wollen mit der Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit vermeintlich ein Korrektiv schaffen. Die Rechte des Volkes auf Teilnahme an der Gesetzgebung würden durch das Notrecht und die dringlichen Bundesbeschlüsse geschmälert. Das Bundesgericht müsse den Gesetzgeber, das Parlament, wieder in seine Schranken zurückweisen. Das Recht zur Entscheidung, ob für den Staat ein Notstand bestehe, wollen sie dem Richter überlassen. Sie überbinden damit dem Richter eine politische Aufgabe, wie bereits schon ausgeführt wurde. Es ist zweckmässiger, das Parlament die Verantwortung für diese Ermessensfrage tragen zu lassen, als den Richter, der möglichst der Politik fern gehalten werden soll. Das beste Korrektiv und Kontrollorgan ist das Volk selber, das durch die Ausübung seines Wahlrechtes den grössten Einfluss auf das Parlament nehmen kann, und das sicher zum Rechten sehen wird, wenn seine Rechte auf Mitarbeit in der Gesetzgebung ohne Not umgangen werden. Es wird in der Bemängelung der Anwendung des Notrechts und der dringlichen Bundesbeschlüsse des Guten zu viel getan. Nicht die dringlichen Bundesbeschlüsse und das Notrecht der letzten 10 Jahre sind eine Gefährdung der Demokratie, sondern die systematische Untergrabung der Autorität der Behörden. Zu dieser Untergrabung der Autorität müssen diese dringlichen Bundesbeschlüsse und das Notrecht erhalten. Die Demokratie braucht eine gewisse Beweglichkeit und Anpassungsmöglichkeit an die tatsächlichen Verhältnisse. Die Demokratie ist bedächtig. Es ist eine bekannte Tatsache, dass das Recht gewöhnlich der Niederschlag tatsächlicher Verhältnisse ist. Das Recht hinkt immer den wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnissen und Bedürfnissen nach. In Zeiten des Krieges, der Kriegsgefahr und wirtschaftlicher Krisen wird der Abstand zwischen dem Recht und dem Rechtsbedürfnis grösser, weil die tatsächlichen Verhältnisse und Notwendigkeiten sich rasch ändern, während das Recht seine Stabilität bewahrt und höchstens im Rahmen der zulässigen Interpretation

sich den veränderten Verhältnissen angleichen kann. Je grösser dieser Abstand wird, desto grösser werden die Reibungen und desto grösser wird das Bedürfnis nach einer Ueberbrückung der Spannung. Dass hier unter Umständen mit Notrecht und dringlichen Bundesbeschlüssen geholfen werden muss, ist selbstverständlich. Die politischen Bundesbehörden sollen aber darüber bestimmen, ob das Notrecht angewandt werden muss oder nicht.

In Ergänzung der Ausführungen der Botschaft über die Berechtigung des Notrechts und des dringlichen Bundesbeschlusses mögen Sie mir erlauben, eine Stelle aus Iherings „Der Zweck im Recht“ anzuführen, die Ihnen auch zeigt, dass die Frage der Zulässigkeit des Notrechts einer politischen und keiner richterlichen Entscheidung ruft:

„Durch das Gesetz bindet die Staatsgewalt sich selber die Hände. Wieweit soll sie dies tun? Schlechthin? Unter dieser Voraussetzung würde jeder nur dem Gesetz zu gehorchen haben; die Staatsgewalt dürfte nichts gebieten oder verbieten, was nicht im Gesetz vorgesehen wäre; das Staatsgesetz wäre damit auf eine Linie gerückt mit dem Naturgesetz. Wie in der Natur, so wäre auch im Staate das Gesetz die einzige, alles bewegende Kraft; der Zufall und die Willkür wären prinzipiell vollständig überwunden; die Staatsmaschinerie gliche einem Uhrwerk, welches alle ihm vorgeschriebenen Bewegungen mit unausbleiblicher Gewissheit, Regelmässigkeit, Gleichmässigkeit vollzöge.

Das wäre, wie es scheint, der Rechtsstaat, wie er nicht vollendeter gedacht werden könnte. Nur eine einzige Eigenschaft würde ihm fehlen — die Lebensfähigkeit. Ein solcher Staat würde nicht einen Monat existieren können; er müsste, um es zu können, sein, was er eben nicht ist: ein Uhrwerk. Ausschliessliche Herrschaft des Gesetzes ist gleichbedeutend mit dem Verzicht der Gesellschaft auf den freien Gebrauch ihrer Hände; mit gebundenen Händen würde sie sich der starren Notwendigkeit überliefern, hilflos gegenüberstehend allen Lagen und Anforderungen des Lebens, die im Gesetz nicht vorgesehen wären, oder für welche letzteres sich als unzureichend erwies. Es ergibt sich daraus die Maxime, dass die Staatsgewalt sich die Möglichkeit spontaner Selbsttätigkeit durch das Gesetz nicht weiter beschränken soll, als unumgänglich geboten ist — lieber zu wenig in dieser Richtung, als zuviel! Es ist ein falscher Glaube, als ob das Interesse der Rechtssicherheit und der politischen Freiheit die möglichste Beschränkung der Staatsgewalt durch das Gesetz erfordere, es liegt dem die wunderliche Vorstellung zugrunde, als ob die Gewalt ein Uebel sei, das man möglichst bekämpfen müsse. In Wirklichkeit aber ist sie ein Gut, bei dem man nur, um die Möglichkeit des heilsamen Gebrauchs offen zu halten, die des Missbrauchs in den Kauf nehmen muss. Die Fesselung der Gewalt ist nicht das einzige Mittel, um jener Gefahr vorzubeugen; es gibt noch ein anderes, das ganz denselben Dienst leistet: die persönliche Verantwortlichkeit. Das war der Weg, den die alten Römer einschlugen. Sie trugen kein Bedenken, ihren Magistraten eine Machtfülle einzuräumen, welche nach der absoluten Monarchie schmeckt, aber sie forderten von ihnen strenge Rechenschaft nach Niederlegung des Amtes.

Wieweit aber auch das Gesetz den Spielraum der Freiheit abmessen möge, stets bleibt die Möglichkeit ungewöhnlicher Lagen übrig, in denen die Staatsgewalt sich vor die Alternative gestellt sieht, entweder das Gesetz oder das Wohl der Gesellschaft zu opfern. Welche Wahl soll sie treffen? Ein bekannter Kraftspruch antwortet: „fiat justitia, pereat mundus“. Das klingt so, als ob die Welt der Gerechtigkeit wegen da sei, während doch in Wirklichkeit die Gerechtigkeit der Welt wegen da ist. Ständen beide in einem gegensätzlichen Verhältnis zu einander, so müsste der Satz entgegengesetzt lauten: „pereat justitia, vivat mundus“. In Wirklichkeit aber ist dies so wenig der Fall, dass beide vielmehr regelmässig Hand in Hand gehen; der Wahlspruch muss lauten: „vivat justitia ut floreat mundus“.

Aber eine ganz andere Frage ist es, ob die Staatsgewalt schlechthin und ohne alle Ausnahme das einmal vorhandene Gesetz respektieren soll, und diese Frage nehme ich keinen Anstand, aufs entschiedenste zu verneinen.“

„Das natürliche Gefühl gibt jedem die Entscheidung an die Hand; es kommt aber darauf an, sie wissenschaftlich zu rechtfertigen. Die Rechtfertigung liegt in dem Gesichtspunkt, dass das Recht nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck ist. Endzweck des Staates wie des Rechts ist die Herstellung und Sicherung der Lebensbedingungen der Gesellschaft — das Recht ist der Gesellschaft, nicht die Gesellschaft des Rechts wegen da. Daraus ergibt sich, dass wo ausnahmsweise die Verhältnisse sich so gestalten, dass die Staatsgewalt sich vor die Alternative gestellt sieht, entweder das Recht oder die Gesellschaft preiszugeben, sie nicht bloss befugt, sondern verpflichtet ist, das Recht zu opfern und die Gesellschaft zu retten. Denn höher als das Gesetz, das sie verletzt, steht die Rücksicht auf die Erhaltung der Gesellschaft, der alle Gesetze nur dienen sollen, die *lex summa*, wie Cicero (*de legibus* III 3) in seinem bekannten Ausspruch: „*salus populi summa lex esto*“ sie nennt. Die Privatperson mag in einem solchen Konfliktfall, wo es sich um das eigene Leben oder um einen Eingriff in fremdes Recht handelt, ersteres dahingeben, obschon das Gesetz dies nicht von ihr verlangt (Recht des Notstandes) — sie opfert bloss sich selber. Aber die Staatsgewalt, welche dasselbe tun wollte, würde eine Todsünde begehen, denn sie hat das Recht nicht um seiner selbst willen, sondern der Gesellschaft wegen zu verwirklichen, und wie der Schiffer die Ladung über Bord wirft, wenn es gilt, Schiff und Mannschaft zu retten, so darf und soll es auch die Staatsgewalt mit dem Gesetz tun, wenn dies der einzige Weg ist, um die Gesellschaft vor schwerer Gefahr zu bewahren. Das sind die „rettenden Taten“, wie unsere Sprache sie treffend nennt, eine Bezeichnung, die die ganze Theorie derselben in sich schliesst: ihre Rechtfertigung wie ihre Voraussetzungen. Welch frevelhaftes Spiel gewissenlose Staatsmänner mit ihnen immerhin getrieben haben mögen, wie oft auch das Wohl des Staates nur als Vorwand oder Deckmantel für absolutistische Willkür hat dienen müssen, im Prinzip selber lässt sich die Befugnis der Staatsgewalt zu diesen Akten ebensowenig bestreiten, wie in dem obigen Falle die des Schiffers zum Seewurf.

Es ist das mit der Notlage (Notstand) gegebene Notrecht, das die Staatsgewalt damit zur Ausübung bringt, und das ihr ebensowenig versagt werden darf wie der Privatperson — sie darf es nicht bloss in Anwendung bringen, sie muss es. Aber beides bedingt sich: sie darf es, wo sie es muss.“

Selbstverständlich soll vom Notrecht weiser Gebrauch gemacht werden. Und vor allem ist darauf zu achten, dass im Notrecht, wenn immer möglich, bei der Verhängung von Strafen der ordentliche Richter angerufen werden kann. Die Strafkompetenz der Verwaltungsbehörden sollte nicht zu weit ausgedehnt werden und die ausgesprochenen Strafen an den ordentlichen Richter weitergezogen werden können. Es ist dies ein Wunsch Ihrer Kommission, den wir bei dieser Gelegenheit zur Beachtung empfehlen möchten.

Die Kommission lehnt es mit dem Bundesrat ab, Ihnen einen Gegenvorschlag zur Initiative vorzulegen, weil die Kommission eine Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit für unsere schweizerische Demokratie nicht als zweckdienlich erachtet. Das Initiativkomitee erklärt, es würde sich der Ansicht nicht verschliessen, dass die Annahme der Initiative nach der gleichzeitigen Ergänzung der Verfassung durch einen Notstandsartikel rufen würde. Ein Notstandsartikel kann aber nicht Gegenstand eines Gegenvorschlags sein, weil er den Bürger nicht vor eine Alternative stellt. Ob ein Notstandsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen werden soll, wird Gegenstand einer besondern Vorlage sein müssen. Die einstimmige Kommission beantragt Ihnen daher, auf den vorliegenden Bundesbeschluss einzutreten und die Initiative für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit mit dem Antrag auf Verwerfung der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

Allgemeine Beratung. — *Discussion générale.*

M. de Coulon: Je n'ai pas fait minorité au sein de la commission; je n'ai pas l'intention de le faire ici. Mais je voudrais exposer quelques-unes des objections qui, tout de même, revêtent une certaine portée à l'égard de l'attitude du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral propose de préavisier contre l'initiative pour la sauvegarde des droits constitutionnels des citoyens. Cette orientation est compréhensible. L'initiative, dans sa teneur rédactionnelle, est défectueuse. Son admission intégrale aboutirait à de graves difficultés. Mais il n'en reste pas moins qu'il aurait peut-être été plus politique d'examiner la possibilité de présenter un contre-projet à cette initiative. Car dans de nombreux milieux, on exprime maintenant des critiques sur la politique suivie tant par le Conseil fédéral que par les Conseils parlementaires. La multiplicité des arrêtés munis de la clause d'urgence a provoqué — c'est indéniable — un lourd malaise dans les sphères populaires. C'est pour tâcher de remédier à cette situation qui, à beaucoup de citoyens, paraît inconstitutionnelle, que les auteurs de l'initiative de sauvegarde ont lancé leur projet.

Loin de moi l'idée de contester le principe, ou la légitimité du droit de nécessité. Il est essentiel. Comme on l'a dit, l'Etat ne peut pas subsister si, à un moment donné, il ne fait pas abstraction des règles même les plus strictes qui sont posées par la Constitution. Toutes les langues connaissent le proverbe à cet égard : en français, c'est « nécessité ne connaît pas de loi » et en allemand « Not kennt kein Gebot ». Il est certain que, à un moment donné, la loi doit plier devant la nécessité de l'existence. C'est ce qui s'est passé en 1914, et personne alors n'a formulé de critique. Ce qui, en revanche, a soulevé des critiques, justifiées, semble-t-il, c'est l'extension de ce droit de nécessité à des cas où vraiment, et malgré la meilleure volonté du monde, on ne voit pas l'urgence et la gravité qui ont caractérisé la déclaration de 1914. On peut citer plusieurs cas ; par exemple, comme le plus typique : celui de la limitation de la profession de cordonnier. Le danger que pouvait présenter pour les cordonniers l'ouverture de magasins est-il vraiment comparable à celui qui sévit en 1914 pour l'ensemble du pays ? C'est là, je crois, le cas le plus frappant de cette extension excessive, de cette application trop large du droit de nécessité. En d'autres circonstances, le droit de nécessité a été appliqué à des domaines où, semble-t-il, il n'avait rien à faire : par exemple, le jour où la commission du contrôle des prix s'est arrogé ou a reçu le droit de prononcer des peines, de juger unilatéralement, d'être juge et partie, soustrayant ainsi à leur juge naturel, garanti pourtant par un article constitutionnel, les citoyens dépendant de cette commission de contrôle. Voilà des faits qui révèlent cette extension malsaine, selon moi, du droit de nécessité. On lui attribue pour ainsi dire le rôle d'une bonne à tout faire ! S'il surgit quelque embarras, on se borne à invoquer ce droit, pour éviter, comme le dit le rapport, l'étude approfondie des problèmes à résoudre. La clause d'urgence aboutit ainsi à des lois d'exception qui sont des exceptions à tout point de vue : d'abord parce qu'elles sortent du droit constitutionnel et ensuite parce qu'elles ne cadrent ni ne s'engrènent avec l'appareil législatif ordinaire et normal.

Ce sont là quelques-unes des critiques que l'on peut faire, — je crois avec justice, — au droit de nécessité et surtout à la façon dont on en use actuellement. Je trouve qu'il est un peu fâcheux, au point de vue politique, de ne pas tenir davantage compte de ce sentiment qui incite à présenter un contre-projet susceptible de donner, dans une certaine mesure, satisfaction au besoin qu'éprouvent de nombreux citoyens de revenir à une situation un peu plus normale. Sans vouloir aller aussi loin que les initiateurs, sans prétendre soumettre toutes les décisions au referendum facultatif, on aurait tout de même pu prévoir que les arrêtés du Conseil fédéral, par exemple — tout au moins certaines de ses décisions — pourraient être susceptibles d'un recours. Qu'on n'ait pas prévu de les renvoyer au Tribunal fédéral, je le comprends, parce que le Tribunal fédéral n'est peut-être pas tout à fait l'instance convenable pour trancher des cas de ce genre. A mon avis, je crois que ce fut déjà un erreur de déférer au Tribunal fédéral les recours de droit administratif. Il eût été préférable d'instituer une

cour spécialisée pour ce genre de recours. On aurait pu, dans ce cas-là, étendre davantage la notion de recours de droit administratif. C'eût été un moyen de donner, dans une certaine mesure, satisfaction aux initiateurs.

J'ai lu avec intérêt, ces derniers jours, le rôle que joue le Conseil d'Etat en France ; il vient de casser deux décisions ministérielles : l'une, qui avait suspendu le maire Doriot dans la commune de Saint-Denis ; l'autre, qui avait prolongé la durée de la scolarité en Alsace. Le Conseil d'Etat a annulé ces deux décisions ministérielles en disant qu'elles n'étaient pas constitutionnelles ou qu'elles n'avaient pas été prises dans les règles voulues.

C'est une instance de ce genre, je crois, que nous devrions également avoir chez nous ; instance tout à fait neutre qui, sans recourir au referendum, aurait assez de compétence pour dire et constater, à un moment donné, que telle ou telle décision est contraire aux dispositions fondamentales de la Constitution. Qu'on en exclue les décisions prises par l'Assemblée fédérale elle-même, je l'admets. Il n'appartient pas à un tribunal d'un autre ordre de défaire l'œuvre de l'autorité législative. Mais que des décisions prises par le pouvoir exécutif puissent être attaquées et cassées, il n'y aurait pas là de quoi bouleverser l'organisation actuelle, ni danger de diminuer les garanties dont doivent jouir les citoyens ; il semble, au contraire, que ces garanties en seraient raffermies. On a dit qu'on devrait avoir de la confiance et de la sûreté, qu'on devrait être sûr de ce qui se passe ; on a parlé de « Sicherheit ». Mais, justement, cette « Sicherheit » n'existe pas, puisqu'en dehors et à côté de la Constitution, le Conseil fédéral et les Chambres aussi peuvent prendre des décisions sur lesquelles il n'y a plus aucun contrôle et aucune voie de recours.

Je n'ai pas fait la proposition de demander un contre-projet au Conseil fédéral parce que, comme il n'a pas jugé à propos de le faire maintenant, je pense qu'il serait un peu difficile qu'il en présente un plus tard, alors qu'il a pris position aussi énergiquement. Je voulais néanmoins soulever ces objections parce que, peut-être à l'occasion d'une autre initiative, sera-t-il bon d'examiner l'opportunité de présenter un contre-projet dans tel ou tel domaine, au lieu de renvoyer simplement les citoyens initiateurs ; leurs droits seraient ainsi mieux respectés. Il ne suffit pas, en effet, de leur dire : « Vous n'avez pas à vous occuper de cela, le Conseil fédéral estime qu'il faut rejeter votre demande ». Je crois qu'il y a là un danger également au point de vue psychologique et politique. On ne devrait pas, à mon avis, rejeter régulièrement toutes les initiatives. A un moment donné, cette attitude toujours négative pourrait susciter certains mécontentements, surtout si les initiatives rejetées par l'Assemblée fédérale sont ensuite acceptées par le peuple. Cette situation n'augmenterait certes pas le prestige des autorités législatives ni du Conseil fédéral.

Je crois donc qu'il serait préférable et plus habile en des occasions de ce genre de présenter un contre-projet, de manière, éventuellement, à limiter les inconvénients d'une hostilité trop systématique. Je ne suis pas du tout partisan de l'initiative telle qu'elle est présentée ; mais si, par hasard, elle était

acceptée telle qu'elle, le Conseil fédéral et les Chambres se trouveraient devant une tâche assez compliquée, obligés qu'ils seraient de réaliser l'initiative en question par une loi d'application qui ne devrait pas différer trop du texte accepté par le peuple. C'est là le danger. On aurait pu établir un contre-projet mieux rédigé que l'initiative. A ce sujet, le rapport présenté appelle beaucoup de critiques sur ce texte. J'ai lu hier que le Conseil fédéral s'était préoccupé de la traduction des textes confiée à la Chancellerie fédérale et qu'on avait décidé d'y apporter plus d'attention et de mettre d'accord les différents textes. Si l'on n'arrive pas dans les sphères fédérales à trouver toujours des équivalences — ce qui n'est certes pas facile, je le reconnais — il ne faut pas reprocher à des initiants qui n'ont pas toutes les ressources ni toute la pratique des traducteurs fédéraux, de ne pas établir des textes absolument conformes dans toutes leurs parties. Cela soit dit en passant.

Comme je l'ai déclaré au début de mon intervention, je n'ai pas l'intention de m'opposer à l'entrée en matière, ni de demander expressément au Conseil fédéral de présenter un contre-projet.

Wenk: Namens der sozialdemokratischen Mitglieder des Rates möchte ich die Erklärung abgeben, dass wir die Tendenz, die die Initiative zu verfolgen behauptet, durchaus unterstützen. Wir sind aber der Ansicht, der Weg, auf dem der Zweck, der Schutz der Volksrechte, erreicht werden will, in der vorgeschlagenen Weise nicht zum Ziele führt. In dieser Ansicht haben uns die letzten Urteile des Bundesgerichtes in bezug auf die Frage des Schutzes der Volksrechte nur bestätigen können. Wir glauben vielmehr, dass die zweite Initiative betreffend Schutz der Volksrechte, welche von der Richtlinienbewegung lanciert wurde, viel mehr geeignet ist, diesen Zweck zu erreichen. Wir werden uns deshalb in der Abstimmung über den vorliegenden Bundesbeschluss der Stimme enthalten.

Bundesrat Baumann: Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes könnte vielleicht auf das Wort verzichten, nachdem ein Gegenantrag nicht gestellt worden ist. Allein die Sache ist immerhin so wichtig, und im Falle der Annahme der Initiative derart einschneidend, dass ich dafür halte, dass auch der Vertreter des Bundesrates sich dazu äussern und eine Zusammenfassung der leitenden Gedanken vorbringen soll.

Die Ausführungen, die Herr de Coulon vortragen hat, geben mir Veranlassung zur Bemerkung, dass für den französischen und deutschen Text die Redaktoren der Initiative verantwortlich sind. Und was die weiteren Bemerkungen zum Rechtsschutz und zur Dringlichkeitsfrage überhaupt anbetrifft, so werden ja auch noch andere Initiativen Gelegenheit geben, diese Sachen neuerdings zu erörtern und auch Gedanken näherzutreten, die Herr de Coulon heute geäussert hat. Es freut mich immerhin, dass er davon abgesehen hat, unter den jetzigen Verhältnissen und angesichts dieser Vorlage einen Gegenantrag zu stellen.

Ich will auf die textlichen Unstimmigkeiten nicht näher eintreten; sie sind in der Botschaft er-

wähnt, und der Referent, Herr Ständerat Iten, hat darauf hingewiesen. Immerhin glaube ich sagen zu dürfen, dass diese textlichen Unstimmigkeiten derart sind, dass sie uns in Verlegenheit bringen würden, wenn die Vorlage angenommen würde. Man könnte zwar in einem Ausführungsgesetz das eine oder andere verbessern, aber diese Aenderungen würden dann andererseits teilweise wenigstens im Gegensatz zum Wortlaute der Initiative stehen.

Der Schwerpunkt der Initiative liegt in der Einführung einer richterlichen Kontrolle über den Bundesgesetzgeber; und zwar will die Initiative einerseits eine direkte Anfechtung von gesetzgeberischen Bundeserlassen durch staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zulassen, andererseits will sie allgemein dem Bundesgericht als Staatsgerichtshof die Möglichkeit geben, in konkreten Anwendungsfällen als Vorfrage die Verfassungsmässigkeit der angewendeten Gesetzesnormen zu überprüfen. Eine richterliche Ueberprüfung der Bundesgesetzgebung war schon im Jahre 1923 durch eine Motion de Rabours angeregt worden, die dem Bundesgericht die Kompetenz einräumen wollte, Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse auf ihre Verfassungsmässigkeit nachzuprüfen. Der Nationalrat hat damals diese Motion abgelehnt. Weniger weit ging ein Postulat Scherer vom Jahre 1925; es zielte darauf ab, gegen Bundesbeschlüsse, die nicht dem Referendum unterstanden haben, und gegen Erlasse des Bundesrates einen Rekurs an das Bundesgericht wegen Verfassungswidrigkeit einzuführen. Dieses Postulat sah keine Anfechtung von Bundesgesetzen und von solchen Bundesbeschlüssen vor, die mit Referendums Klausel erlassen werden. Die Prüfung dieses Postulates führte ebenfalls zu einem negativen Resultat.

Die vorliegende Initiative will beide Anfechtungsarten, nämlich die direkte Anfechtung eines Erlasses und seine akzessorische Ueberprüfung, kumulieren. Daraus müsste nach Ansicht des Bundesrates eine grosse Rechtsunsicherheit entstehen. Es ist denkbar, dass sogar Gesetze, die jahrzehntelang in Geltung standen, plötzlich anlässlich eines Rekurses gegen einen Anwendungsakt angefochten werden. Eine derartige Anfechtungsmöglichkeit untergräbt aber nicht bloss die Rechtssicherheit, sondern auch die Autorität des Gesetzes und das Ansehen des Gesetzgebers.

Die Initiative unterwirft der richterlichen Kontrolle diejenigen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die ohne Volksabstimmung zustande gekommen sind. Dagegen nimmt sie die in einer Volksabstimmung angenommenen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse von der gerichtlichen Kontrolle aus. Diese Unterscheidung mag sich psychologisch erklären lassen, ist aber sachlich nicht gerechtfertigt. Wenn gegen ein Gesetz das Referendum nicht benützt worden ist, so zeigt dies eben, dass das Volk mit dem Gesetze einverstanden ist. Der Fall kann auch so liegen, dass sogar ein Versuch, die für das Referendum nötige Zahl von Unterschriften zusammenzubringen, gescheitert ist oder dass überhaupt niemand gegen das Gesetz war. Warum sollte ein Gesetz, das die stillschweigende Zustimmung des Volkes erhalten hat, minde-

ren Rechtes sein als ein Gesetz, das umstritten war und in einer Volksabstimmung, vielleicht mit knappem Mehr, angenommen worden ist? Die von der Initiative vorgeschlagene Unterscheidung könnte dazu führen, dass die Anhänger eines Gesetzes das Referendum ergreifen, nur um sicher zu sein, dass das Gesetz dann auch halte und nicht später noch angefochten werden könne. Gegen solche Zustände bestehen aber grosse praktische und rechtliche Bedenken. Auch könnte jene Unterscheidung sogar zur Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums im Bunde führen.

Die Kreise der Initianten erklären, dass vor allem der Missbrauch mit den dringlichen Bundesbeschlüssen sie zu ihrem Vorschlage veranlasst habe. Sie reden von offensichtlichen Verletzungen der Bundesverfassung, die die Bundesbehörden begangen hätten, um das verfassungsmässige Referendum zu umgehen. Nun ist aber der dringliche Bundesbeschluss eine verfassungsmässige Art von Erlassen, niedergelegt in Art. 89 der Bundesverfassung. Durch den vorgeschlagenen Rekurs könnte namentlich auch geltend gemacht werden, dass ein Bundesbeschluss zu Unrecht dringlich erklärt worden sei, nämlich dass eine Dringlichkeit gefehlt habe und der Erlass daher verfassungswidrig sei. Voraussetzung eines dringlichen Bundesbeschlusses ist eine materielle Notwendigkeit der Massnahme, und zudem muss immer eine zeitliche Dringlichkeit vorliegen; es muss sich demnach um eine Massnahme handeln, die keinen Aufschub erträgt. Die Frage, ob die Verhältnisse eine sofortige Massnahme erheischen, nämlich ob Gefahr im Verzuge ist, so dass der mit dem Referendum verbundene Aufschub unerträglich ist, kann nicht auf Grund von rein juristisch-logischen Ueberlegungen beantwortet werden, sondern sie erfordert eine sachliche Bewertung. Sie setzt einen gründlichen Einblick in die Verhältnisse voraus und bedingt eine richtige Interessenabwägung; dies ist aber eine spezifisch gesetzgeberische Aufgabe.

Mit der Dringlichkeit hängt auch die Frage des Notrechts zusammen. Das Notrecht greift vielfach in die individuellen Rechte der Bürger und auch in die Kompetenzzuscheidung zwischen Bund und Kantonen ein; insoweit handelt es sich um Massnahmen, die normalerweise eine vorgängige Verfassungsrevision voraussetzen würden. Das Notrecht ist in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich vorgesehen; jedoch ergibt sich aus einer sinn gemässen Auslegung der Verfassung, dass im Notfalle bei einer ernststen Gefahr für den Bestand des Staatswesens auch Massnahmen getroffen werden können, die in ordentlichen Zeiten über die Verfassung hinausgehen würden. Man denke beispielsweise an den beim Ausbruch des Weltkrieges erlassenen Vollmachtenbeschluss vom 3. August 1914. Die Frage, ob im Einzelfalle ein Noterlass sachlich gerechtfertigt ist, ist eine hochpolitische Frage. Um sie zu überprüfen, müsste das Bundesgericht, um einen Ausdruck der Botschaft zu gebrauchen, in die Haut des Gesetzgebers schlüpfen, und es müsste selber über die Notwendigkeit der Massnahmen urteilen. Auch die Anhänger der Initiative geben zu, dass im Notrecht die grössten Schwierigkeiten einer richterlichen Ueberprüfung liegen. Auch die Initianten verschliessen sich nicht der

Ansicht, dass es ein Notstandsrecht geben muss. Die Frage, ob ein Notstandsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen werden soll, kann aber nicht anlässlich der vorliegenden Initiative erledigt werden, da die Schaffung eines Notstandsartikels nicht als Gegenvorschlag zu dieser Initiative behandelt werden kann, sondern nur Gegenstand einer selbständigen Vorlage sein könnte.

Der Entscheid, wann auf Grund des Notrechts eine Massnahme zu treffen sei und was für eine Massnahme anzuordnen sei, muss nach Ansicht des Bundesrates Sache der Bundesversammlung bleiben, die auch die Verantwortung trägt. Die Initiative müsste zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten führen. Wir müssen aber an der Trennung der Gewalten und an einer klaren Abgrenzung der Verantwortlichkeiten festhalten. Durch die vorgeschlagene Kontrolle für die Bundesgesetzgebung würde das Bundesgericht negativer Gesetzgeber werden. Das Gesetz würde erst dann definitiv verbindlich, wenn das Bundesgericht Gelegenheit gehabt hätte, es auf die Verfassungsmässigkeit zu prüfen, was unter Umständen erst nach Jahren der Fall wäre. Dazu kommt, dass das Bundesgericht nicht selbst Recht setzen könnte; es hätte eine negative Funktion, könnte Erlasse der Bundesversammlung aufheben, jedoch nicht etwas Positives an die Stelle des Niedergerissenen setzen. Die richterliche Kontrolle über die Bundesgesetzgebung steht auch in Widerspruch mit der Stellung, die der Bundesversammlung gemäss der Verfassung zukommt. Nach Art. 71 der Bundesverfassung liegt die oberste Gewalt des Bundes — unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone — bei der Bundesversammlung. Nach der Initiative würde die oberste Gewalt an das Bundesgericht übergehen. Die Initiative führt auch die Gefahr einer Verpolitisierung des Bundesgerichtes herbei, weil eben die Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Gesetzgebung eine politische Frage ist.

Von den Anhängern der Initiative wird der Einwand erhoben, dass die kantonalen Gesetze schon nach geltendem Recht durch das Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden können und dass daher das gleiche auch bei Bundesgesetzen möglich sein solle. Man darf jedoch nicht übersehen, dass die Sachlage bei den Bundesgesetzen wesentlich anders ist als bei den kantonalen. Der staatsrechtliche Rekurs an das Bundesgericht gegen kantonale Erlasse beruht auf einem bundesstaatlichen Gedanken und erklärt sich aus der Notwendigkeit, der kantonalen Hoheit im Interesse eines harmonischen Zusammenlebens gewisse Schranken zu ziehen. Sodann ist zu berücksichtigen, dass im Bund die hochpolitischen Fragen eine viel bedeutendere Rolle spielen als im kantonalen Recht. So ist das Gebiet der Notmassnahmen viel ausgedehnter im Bund als in den Kantonen. Zudem gibt es unter den Bundeserlassen, die nach der Initiative der richterlichen Kontrolle unterstellt würden, auch solche, die unmittelbar die Wahrung der Unabhängigkeit, Neutralität und Sicherheit des Landes berühren. Eine abschliessende Kompetenz der Bundesversammlung ist hier unerlässlich.

Die Initiative bringt ein offenkundiges Misstrauen gegen den Bundesgesetzgeber zum Ausdruck. Es wird übersehen, dass das Notrecht ausserordent-

liches Recht für Notzeiten ist und eine bloss vorübergehende Geltungsdauer hat. Mit dem Rückgang der Not und mit der Besserung der Verhältnisse geht auch der Erlass dringlicher Bundesbeschlüsse zurück und erweitert sich die Möglichkeit, immer mehr mit dem normalen Recht auszukommen. Der Bundesversammlung und dem Bundesrat ist sehr daran gelegen, zur ordentlichen Rechtssetzung zurückzukehren und die dringlichen Bundesbeschlüsse nach Möglichkeit abzubauen. Namentlich ist daran zu erinnern, dass eine Vorlage für die neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung bereits bei den eidgenössischen Räten hängig ist und dass auch eine Vorlage für die neuen Finanzartikel in Aussicht steht.

Neben einer Kontrolle für den Bundesgesetzgeber wollen die Initianten auch gegen rechtsanwendende eidgenössische Verfügungen einen staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht einführen. Zu diesen Verfügungen sollen offenbar auch Beschwerdeentscheidungen des Bundesrates oder der Bundesverwaltung gehören. Man braucht nur beispielsweise an die Beschwerden aus dem Gebiete der Fremdenpolizei oder der Einbürgerung zu denken, um sich zu vergegenwärtigen, welchen Umfang das neue Rechtsmittel gegen eidgenössische Verfügungen praktisch annehmen würde. Namentlich könnte auch jeder Beschwerdeentscheid des Bundesrates noch durch staatsrechtlichen Rekurs beim Bundesgericht angefochten werden; der Rekurrent könnte einfach eine Verfassungsverletzung — z. B. einen Verstoss gegen Art. 4 der Bundesverfassung, also eine Willkür — behaupten. Die Ansicht des Initiativkomitees, dass seinem Vorschlag hauptsächlich vorbeugende Wirkung zukäme, geht fehl. Denn sobald die vorgeschlagenen Rekursmöglichkeiten bestehen würden, würde ohne jeden Zweifel auch sehr reichlich davon Gebrauch gemacht.

Der Bundesrat beantragt Ihnen in Uebereinstimmung mit der ständerätlichen Kommission Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag.

Abstimmung. — *Vote.*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes

21 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

3637. Arbeitsbeschaffungsprogramm. Begutachtung des Volksbegehrens. Création d'occasions de travail. Préavis sur l'initiative.

Bericht des Bundesrats und Entwurf vom 12. Oktober 1937
(Bundesblatt III, 161). — Rapport du Conseil fédéral, du
12 octobre 1937 (Feuille fédérale III, 161).

Antrag der Kommission.

Eintreten und Zustimmung zum Beschlussesentwurf.

Ständerat. — Conseil des Etats. 1937.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles et adopter le projet du Conseil fédéral.

Antrag Lardelli.

Art. 1.

Es wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet:

I. Das Volksbegehren, das wie folgt lautet:

II. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der wie folgt lautet:

Bis zum Inkrafttreten der Verfassungsartikel, die die Wirtschafts- und Arbeitsbeschaffungspolitik des Bundes dauernd ordnen, wird der Bundesverfassung folgender Artikel beigelegt:

Art. 3^{ter}.

1. Der Bund trifft Massnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Notlage in Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft.

2. Er stellt ein Arbeitsbeschaffungsprogramm auf, das alle wesentlichen Bauprojekte für die kommenden Jahre zu erfassen sucht, und beeinflusst die Ausführung dieser Arbeiten im Sinne einer Verteilung nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der allgemeinen Wirtschaftslage.

3. Bei erheblicher Arbeitslosigkeit gewährt er Beiträge an öffentliche und private Bauten zur Förderung des Exportes und des Fremdenverkehrs, sowie an andere Massnahmen, die der Krisenbekämpfung dienen.

4. Der Bund erlässt nach Annahme dieses Verfassungsartikels ohne Verzug auf dem Wege der Gesetzgebung die erforderlichen Vorschriften für dessen Durchführung.

Proposition Lardelli.

Art. 1^{er}.

Sont soumis au vote du peuple et des cantons:

I. La demande d'initiative, qui a la teneur suivante:

II. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale, qui est ainsi rédigé:

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article constitutionnel qui régira d'une manière durable la politique à suivre par la Confédération dans le domaine de l'économie et de la création d'occasions de travail, la Constitution fédérale contiendra l'article suivant:

Art. 3^{ter}.

1. La Confédération prend des mesures pour lutter contre le chômage et la crise dans l'industrie, les arts et métiers et l'agriculture.

2. Elle élaborera un programme de création d'occasions de travail dans lequel elle cherchera à comprendre tous les projets de construction importants qui entrent en considération pour les prochaines années; elle adaptera l'exécution de ces travaux aux besoins du marché du travail et de l'économie générale.

3. En cas de chômage grave, la Confédération allouera des subventions pour les constructions publiques et privées, pour l'encouragement de l'ex-

Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger. Begutachtung des Volksbegehrens.

Sauvegarde des droits constitutionnels des citoyens. 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	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	3613
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.12.1937
Date	
Data	
Seite	419-427
Page	
Pagina	
Ref. No	20 032 448

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.