

# Bundesblatt

90. Jahrgang.

Bern, den 18. Mai 1938.

Band I.

*Erscheint wöchentlich. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich  
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzeile oder deren Raum. — Inserate franko an  
Stämpfli & Cie. in Bern.*

3717

## Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren  
für Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel.

(Vom 10. Mai 1938.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Am 14. März 1938 haben wir Ihnen über das Zustandekommen des vom Komitee der «Richtlinienbewegung» am 11. Februar 1938 eingereichten, von 289 765 gültigen Unterschriften unterstützten Volksbegehrens für Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel bei Bundesbeschlüssen (Revision von Art. 89 der Bundesverfassung) Bericht erstattet. Wir beehren uns nun, Ihnen im folgenden unsere materielle Begutachtung des Volksbegehrens zu unterbreiten.

### I.

Art. 89 der Bundesverfassung lautet

in der geltenden Fassung:

Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.

Bundesgesetze, sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

in der Fassung der Initiative:

(Abs. 1 unverändert)

Bundesgesetze, sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

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

Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

...  
sind, sind ebenfalls ...  
... vorzulegen,  
wenn ...

Die vorliegende Initiative will die Möglichkeit, das Referendum durch dringliche Bundesbeschlüsse auszuschalten, in drei Richtungen einschränken: 1. durch Umschreibung der dringlichen Bundesbeschlüsse als allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, 2. dadurch, dass für die Dringlicherklärung die  $\frac{2}{3}$ -Mehrheit der Stimmenden in jedem Rate gefordert wird, und 3. durch eine Befristung, indem die dringlichen Bundesbeschlüsse spätestens nach drei Jahren ausser Kraft treten. Dass in Abs. 2 die Worte «die nicht dringlicher Natur sind» gestrichen und die dringlichen Bundesbeschlüsse in einem neuen Absatz behandelt werden, ist eine formelle Änderung, die immerhin zum Ausdruck bringt, dass für allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse das fakultative Referendum die Regel und die Dringlicherklärung die Ausnahme bildet. Rein redaktioneller Natur ist die Ersetzung der Worte «sollen vorgelegt werden» im zweiten und im letzten Absatz des deutschen Textes von Art. 89 durch «sind vorzulegen». Zwei weitere Änderungen im französischen Text sind ebenfalls bloss redaktioneller Natur. So werden die beiden Sätze, aus denen Abs. 2 im geltenden französischen Text besteht, zu einem Satze zusammengefasst («Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale sont soumis ...»); die Worte «de portée générale» beziehen sich wie bisher lediglich auf «les arrêtés fédéraux», da es selbstverständlich ist, dass man kein Bundesgesetz als nicht allgemeinverbindlich erklären kann. Auch die Ersetzung der Worte «soumis à l'adoption ou au rejet du peuple» im 2. und im letzten Absatz durch «soumis à la décision du peuple» ist eine rein redaktionelle Änderung. Im bisherigen italienischen Text wird «Bundesbeschluss» mit «risoluzione federale» wiedergegeben; in der Praxis und auch in der vorliegenden Initiative heisst er «decreto federale». Zugleich bringt die Initiative am italienischen Text noch einzelne kleine redaktionelle Verbesserungen an.

Die Initiative will «eine missbräuchliche Anwendung der Dringlichkeitsklausel bei Bundesbeschlüssen verhindern»; sie richtet sich «gegen die Ausschaltung der Volksrechte». Sie ist aus einem Unbehagen über die dringlichen Bundesbeschlüsse der Krisenzeit entstanden und sucht eine Abhilfe in der Erschwerung der Dringlicherklärung und in einer Befristung der dringlichen Bundesbeschlüsse. Durch eine Unzufriedenheit über Erlasse aus der Krisenzeit sind auch andere Initiativen ausgelöst worden, so diejenige für Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, die hauptsächlich die Einführung einer gerichtlichen Kontrolle über den Bundesgesetzgeber als Heilmittel vorschlägt. Wir haben sie in unserem Bericht vom 17. September 1937 (Bundesbl. 1937, III, 5)

begutachtet, und die eidgenössischen Räte haben bereits beschlossen, dem Volke und den Ständen die Verwerfung zu beantragen. Ferner ist am 7. April 1938 vom «Landesring der Unabhängigen» ein Volksbegehren über Notrecht und Dringlichkeit eingereicht worden, das eine Abänderung von Abs. 2 des Artikels 89 der Bundesverfassung, sowie die Aufnahme eines neuen Abs. 4 zu Art. 89 und eines neuen Art. 89<sup>bis</sup> vorschlägt. Diese Vorschläge lauten:

*Art. 89, Abs. 2.*

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

*Art. 89, Abs. 4.*

*Zeitlich unaufschiebbare allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse können bis zum Ablauf der Referendumsfrist und bis zu einer allfälligen Volksabstimmung provisorisch in Kraft gesetzt werden, sofern ihnen mindestens die Hälfte aller Mitglieder jedes Rates in namentlicher Abstimmung zustimmt. Sie fallen dahin, wenn sie nicht innert 4 Monaten nach Einreichung der nötigen Unterschriftenzahl dem Volk zur Abstimmung unterbreitet und angenommen werden.*

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

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

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

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

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

Demnach strebt die Landesringinitiative eine umfassende Neuregelung des Referendums über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse an:

1. Die Dringlicherklärung soll das fakultative Referendum nicht ausschliessen, sondern bloss eine «provisorische» Inkraftsetzung des allgemein-

verbindlichen Bundesbeschlusses bis zum Ablauf der Referendumsfrist oder bis zur allfälligen Volksabstimmung bewirken. Wird der Bundesbeschluss in der Volksabstimmung verworfen, oder wird die Volksabstimmung nicht binnen 4 Monaten nach Einreichung des Referendumsbegehrens vorgenommen, so tritt der provisorisch in Kraft gesetzte Bundesbeschluss ausser Kraft. Für die Dringlicherklärung wird die Zustimmung der Hälfte aller Mitglieder jedes der beiden Räte gefordert, und zwar soll die Abstimmung in den Räten unter Namensaufruf stattfinden. Der dringliche Bundesbeschluss wird als zeitlich unaufschiebbarer allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss umschrieben.

2. Eine Sonderregelung wird für Notzeiten vorgesehen (neuer Art. 89<sup>bis</sup>). In Zeiten einer eigenössischen Mobilmachung können verfassungsmässige Rechte durch allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse vorübergehend eingeschränkt werden. In Zeiten allgemeiner Wirtschaftsnot kann ein dem obligatorischen Referendum unterstehendes Gesetz für längstens 2 Jahre die Bundesversammlung ermächtigen, durch allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse unter Wahrung der Rechtsgleichheit die Handels- und Gewerbe-freiheit einzuschränken und ausserordentliche finanzielle Massnahmen zu treffen. Bei Bundesbeschlüssen, die auf Grund des Notrechtsartikels erlassen werden, kann das Referendum ausgeschaltet werden, wenn mindestens die Hälfte aller Mitglieder jedes Rates in namentlicher Abstimmung zustimmt. Die Notgesetze und -beschlüsse fallen spätestens ein Jahr nach Beendigung der Mobilmachung oder nach Ablauf des Ermächtigungsgesetzes dahin.

3. Die Räte sollen die Befugnis erhalten, von sich aus eine Volksabstimmung über Bundesgesetze oder -beschlüsse zu beschliessen (an Stelle der üblichen Klausel des fakultativen Referendums).

4. Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die «unter Missachtung der Art. 89 und 89<sup>bis</sup> der Bundesverfassung erlassen wurden», sollen für Verwaltungsbehörden und Gerichte nicht verbindlich sein. Mit dieser Abweichung von Art. 113, Abs. 3, der Verfassung brauchen wir uns im gegenwärtigen Bericht nicht zu befassen.

Sowohl die Richtlinien- als die Landesringinitiative schlagen je einen neuen Text für Art. 89 der Bundesverfassung vor; die beiden vorgeschlagenen Fassungen sind miteinander unvereinbar. Schon dieser Umstand zeigt deutlich, dass beide Initiativen die nämliche Verfassungsmaterie betreffen, obgleich die Landesringinitiative auch noch Fragen einbezieht, die in der Richtlinieninitiative nicht aufgeworfen werden.

Da beide Initiativen sich mit der nämlichen Verfassungsmaterie befassen, muss Art. 15 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung zur Anwendung gelangen. Er lautet:

*«Sind in bezug auf die nämliche Verfassungsmaterie eine Mehrzahl von Initiativbegehren bei der Bundeskanzlei eingereicht worden, so ist zunächst das ersteingereichte Begehren durch die Bundesversammlung zu behandeln und zur Volksabstimmung zu bringen.»*

*Die übrigen Begehren werden in der Reihenfolge ihres Einganges je nach Erledigung der früher eingereichten behandelt.»*

Dieser Art. 15 regelt die Reihenfolge, in der mehrere Initiativen über die nämliche Verfassungsmaterie zur Behandlung und zur Volksabstimmung gelangen sollen. Die Reihenfolge richtet sich nach dem Zeitpunkt der Einreichung. Daher ist zunächst die Richtlinieninitiative zu behandeln und zur Abstimmung zu bringen, und nach ihrer Erledigung kommt die Landesringinitiative an die Reihe.

Im deutschen Text von Art. 15, Abs. 2, ist der Ausdruck «je nach Erledigung der früher eingereichten» unklar, da er vielleicht auch die Meinung erwecken könnte, das später eingereichte Begehren brauche dem Volke nur dann vorgelegt zu werden, wenn nicht die zuerst eingereichte Initiative von Volk und Ständen angenommen worden sei. Wie von Waldkirch (Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, S. 19) hervorgehoben hat, liegt es aber zweifellos im Willen der Verfassung, dass jedes Begehren behandelt werde. Demnach muss die später eingereichte Initiative ebenfalls behandelt werden, gleichviel ob die zuerst eingereichte angenommen oder verworfen worden ist. Übrigens sind der französische und der italienische Text von Art. 15, Abs. 2, durchaus eindeutig («Les autres demandes seront successivement liquidées dans l'ordre où elles ont été déposées.»). Die zweite Initiative ist nach Erledigung der ersten, d. h. nach der Volksabstimmung über die erste zu behandeln. Unter «behandeln» ist die Beschlussfassung der Bundesversammlung, ob sie die zweite Initiative zur Annahme oder zur Verwerfung (mit oder ohne Gegenentwurf) empfehlen will, zu verstehen. Es steht aber nichts dem entgegen und ist auch zweckmässig, im Bericht über die erste Initiative zugleich auch die zweite mitzuberücksichtigen, denn zur Prüfung des ganzen Fragenkomplexes gehört, dass die abweichenden Lösungen, die die zweite Initiative vorschlägt, ebenfalls geprüft werden.

Dass die Abstimmung über die beiden Initiativen nicht gleichzeitig stattfinden kann, ergibt sich übrigens auch schon aus der Erwägung, dass sonst gleichzeitig zwei einander widersprechende Bestimmungen angenommen werden könnten; denn es ist ja nicht verboten, für beide Initiativen mit Ja zu stimmen. Bei zeitlich getrennten Abstimmungen hat dagegen die Annahme beider Initiativen zur Folge, dass die Annahme der zweiten Initiative den ihr widersprechenden ersten Beschluss wieder aufheben würde, weil der die zweite Initiative annehmende Beschluss das später erlassene Recht ist.

Im gegenwärtigen Bericht haben wir somit zur Richtlinieninitiative Stellung zu nehmen und Antrag zu stellen. Die Prüfung der durch dieses Volksbegehren aufgeworfenen Fragen einer Reform der dringlichen Bundesbeschlüsse bringt es mit sich, dass auch die abweichenden Lösungen, welche die Landesringinitiative in Ansehung der dringlichen Bundesbeschlüsse vorschlägt, ebenfalls mitgeprüft werden müssen. Die Zusammenhänge zwischen Dringlichkeit und Notrecht legen es auch nahe, das Problem des Notrechts auch zugleich

in den Kreis der Betrachtung zu ziehen, jedoch mehr um diese Zusammenhänge klarzulegen und das Wesen des Notrechtsproblems aufzuzeigen. Eine Antragstellung über die Frage des Notrechts und überhaupt eine Antragstellung zur Initiative des Landesringes gehören dagegen nicht zur Begutachtung der Richtlinieninitiative, sondern bleiben der seinerzeitigen Begutachtung der Landesringinitiative vorbehalten.

## II.

Da die Veranlassung zum vorliegenden Volksbegehren in einem Unbehagen über die dringlichen Bundesbeschlüsse aus der Krisenzeit liegt, ist es am Platze, vorerst über diese Krisenerlasse einige kurze Betrachtungen anzustellen. In den ersten Jahren nach dem Kriege sind zwar verschiedene dringliche Bundesbeschlüsse ergangen, jedoch diente ein grosser Teil von ihnen im wesentlichen der Überleitung von Notrecht der Kriegszeit zur ordentlichen Rechtssetzung, so dass man es mit einer Zwischenstufe zwischen jenen Noterlassen und dem normalen Recht zu tun hatte. Auch ihre Zahl nahm allmählich ab; so wurde im Jahre 1929 ein einziger dringlicher Bundesbeschluss erlassen. Seit dem Herbst 1931 änderte sich jedoch das Bild; es wurden zahlreiche Krisenmassnahmen getroffen, und die Zahl der dringlichen Bundesbeschlüsse nahm in starkem Masse zu. Die Höchstzahl der in einem Jahre erlassenen dringlichen Bundesbeschlüsse beträgt 16 und fällt in das Jahr 1934.

Im ganzen sind von 1931 bis zum 1. April 1938 80 dringliche Bundesbeschlüsse ergangen. Darunter befinden sich allerdings viele, die nur eine Erneuerung oder Abänderung von andern dringlichen Bundesbeschlüssen sind. Rund ein Drittel ist übrigens nicht mehr in Kraft.

Von den erwähnten 80 Beschlüssen sind 47 in beiden Räten in der Schlussabstimmung einstimmig angenommen worden. 16 sind fast einstimmig angenommen worden, indem im Nationalrat höchstens 7 und im Ständerat höchstens 2 Stimmen dagegen waren. Nur die übrigen 17 Erlasse waren bestritten, jedoch befinden sich darunter auch einige Beschlüsse, deren Dringlichkeit nicht angefochten war und die nur aus andern Gründen bekämpft wurden. Nur in 11 von diesen 17 Fällen wurde ein Antrag auf Streichung der Dringlichkeitsklausel und Aufnahme der Referendumsklausel gestellt. Dazu kommen allerdings noch 5 Erlasse, bei denen ein solcher Antrag ebenfalls gestellt wurde, die aber dann in der Schlussabstimmung in beiden Räten einstimmig oder fast einstimmig angenommen wurden. Im ganzen ergibt sich somit, dass die Dringlichkeitsklausel nur in 16 Fällen, also bloss bei einem Fünftel der Beschlüsse angefochten wurde, während sie in 64 Fällen, also bei  $\frac{4}{5}$  der Beschlüsse, unbestritten blieb. Unter den bestrittenen 16 Fällen gibt es 8 Fälle, in denen die Dringlichkeit im Nationalrat mit weniger als  $\frac{2}{3}$  der Stimmenden bejaht wurde; in 6 von diesen 8 Fällen ergab sich dann allerdings in der Schlussabstimmung eine annehmende Mehrheit von mehr als  $\frac{2}{3}$ . Dass aber in der Schlussabstimmung die annehmende Mehrheit weniger als die Hälfte aller Mitglieder, also

im Nationalrat weniger als 94 und im Ständerat weniger als 22 betrug, ist häufig vorgekommen. Noch häufiger ist es im Nationalrat vorgekommen, dass in der Abstimmung über einen Antrag auf Ersetzung der Dringlichkeitsklausel durch die Referendumsklausel die die Dringlichkeit bejahende Mehrheit weniger als 94 betrug.

Die Mehrzahl der in der Krisenzeit ergangenen dringlichen Bundesbeschlüsse ist auf eine Geltungsdauer von 2 bis 4 Jahren befristet worden, jedoch sind die meisten Erlasse nach Ablauf der vorgesehenen Frist wiederum — sei es unverändert, sei es mit Abänderungen — durch dringliche Bundesbeschlüsse erneuert worden. Immerhin sind einzelne Erlasse nicht befristet worden; von den unbefristeten dringlichen Bundesbeschlüssen betreffen die meisten entweder einmalige Akte oder gewisse Kreditgewährungen; letztere Erlasse werden gegenstandslos, sobald die gewährten Kredite aufgebraucht sind. Wo sonst ein unbefristeter dringlicher Bundesbeschluss erlassen wurde — etwa zur Einführung einer zunächst vorläufigen Regelung — bestand die Meinung, dass später, wenn mehr Erfahrungen gesammelt worden sind, ein Bundesgesetz den zunächst erlassenen Bundesbeschluss ablösen soll (so z. B. beim passiven Luftschutz).

Nicht alle, aber doch viele Krisenbeschlüsse enthalten zugleich Notrecht. Dies ist dann der Fall, wenn ihr Inhalt vom normalen Verfassungs- oder Gesetzesrecht abweicht. Man kann sich fragen, ob die Dringlicherklärung an sich oder eher der ausserordentliche Inhalt von Krisenerlassen die manchenorts vorhandene Missstimmung gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse herbeigeführt hat. Der Vorwurf des Missbrauchs der Dringlicherklärung wird wohl hauptsächlich infolge des ausserordentlichen Inhalts der Noterlasse und infolge der langen Dauer derselben erhoben. Die beiden Begriffe Dringlichkeit und Notrecht liegen zwar nicht auf der nämlichen Ebene, aber sie bilden die beiden Seiten der Erlasse, die Anstoss erregt haben. Die Dringlicherklärung ist ein Begriff des Rechtsetzungsverfahrens und bildet die Ausnahme von der Regel, dass allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstehen; durch die Dringlicherklärung wird infolge zeitlicher Unaufschiebbarkeit des Erlasses das Referendum ausgeschaltet. Beim Notrecht ist wesentlich der ausserordentliche Inhalt des Erlasses, der über das normale Verfassungsrecht oder über Gesetzesrecht hinausgeht.

Mit dem Rückgang der Krise wurde es möglich, den Abbau des Krisenrechts vorzubereiten und einzuleiten. Die Krisenerlasse müssen in absehbarer Zeit entweder aufgehoben oder, wo und soweit dies nicht möglich ist, in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt werden. Wir erinnern an die Verfassungsvorlagen, die wir Ihnen am 10. September 1937 und 18. März 1938 über die Revision der Wirtschaftsartikel und über die Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes unterbreitet haben. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die nationalrätliche Kommission für die Revision der Wirtschaftsartikel u. a. eine Vorschrift vorschlug, wonach die in Ausführung der neuen Wirtschaftsartikel ergehenden Bestimmungen nur durch Gesetze oder Beschlüsse, über welche die Volksabstimmung verlangt werden kann, eingeführt

werden dürfen; vorbehalten bleiben «Fälle dringlicher Art in Zeiten gestörter Wirtschaft, wofür die Bundesversammlung provisorische Anordnungen beschliessen kann»; solche Beschlüsse sollen nach Ablauf von drei Jahren nach ihrem Inkrafttreten dahinfallen. Immerhin machte die Kommission diesen Vorschlag nur vorläufig in der Meinung, dass er unter Umständen je nach dem Ergebnis der Volksabstimmung über die vorliegende Initiative dahinfallen soll. Der Nationalrat hat die Behandlung dieser Bestimmung einstweilen zurückgelegt. Ferner ist zu bemerken, dass unsere Vorlage über die Neuordnung des Finanzhaushältes auch Übergangsbestimmungen enthält, wonach bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetze — spätestens aber bis Ende 1942 — die Bundesversammlung im Rahmen des Finanzprogramms 1938 die zur Sicherung des Gleichgewichtes im Finanzhaushalte des Bundes erforderlichen Massnahmen trifft. Auf diese Weise wird der Abbau des Fiskalnotrechts durchgeführt. Als Beispiele dafür, dass auch auf andern Gebieten der Abbau dringlicher Bundesbeschlüsse gefördert wird, erwähnen wir, dass die Erneuerung des Bundesbeschlusses über Krisenhilfe zur Aufrechterhaltung des Betriebes privater Eisenbahnen und Schiffsunternehmen mit der Referendums Klausel versehen worden ist (Bundesbeschluss vom 22. Oktober 1937, A.S. 54, 49), sowie dass wir Ihnen am 5. April 1938 den Entwurf zu einem ebenfalls mit der Referendums klausel versehenen Bundesbeschluss über Strafbestimmungen für den passiven Luftschutz unterbreitet haben; durch letztere Vorlage wird anerkannt, dass eine Ergänzung bestehender dringlicher Bundesbeschlüsse nicht immer auf dem Wege der Dringlicherklärung erfolgen soll.

Es wird somit nach Möglichkeit für den Abbau der zurzeit bestehenden dringlichen Bundesbeschlüsse gesorgt. Es bedarf also keiner Revision von Art. 89 der Bundesverfassung, um diesen Abbau zu sichern. Wohl aber kann eine Revision dieses Verfassungsartikels nützlich sein, um sicherzustellen, dass in Zukunft der Erlass dringlicher Bundesbeschlüsse tunlichst eingeschränkt werde. Einer Reform der Einrichtung des dringlichen Bundesbeschlusses kommt also im wesentlichen die Bedeutung einer Garantie zu, dass man es auch in künftigen Krisenzeiten mit einer Dringlicherklärung streng nehme und dass die Dauer dringlicher Bundesbeschlüsse keine allzu lange sei.

### III.

Bei der Prüfung einer Reform des dringlichen Bundesbeschlusses ist zunächst festzustellen, dass es dringliche Fälle gibt, in denen ein rascheres Rechtssetzungsverfahren als das eines Erlasses mit Referendums klausel unentbehrlich und infolgedessen eine abschliessende Kompetenz der Bundesversammlung nötig ist, weil der Erlass den Aufschub nicht erträgt, der mit der Referendumsfrist und mit der allfälligen Veranstaltung einer Volksabstimmung verbunden ist. Diese Notwendigkeit ist unbestritten und wird auch von der vorliegenden Initiative anerkannt. Mit Recht hält diese auch daran fest, dass wie bisher nur allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, nicht aber Bundes-

gesetze dringlich erklärt werden können. Im grossen und ganzen hat man es bei den dringlichen Bundesbeschlüssen bloss mit einer vorübergehenden Ordnung für eine beschränkte Geltungsdauer zu tun, während für die Einführung einer dauernden Regelung ein Bundesgesetz erlassen werden soll. Die Initiative will gerade diese vorübergehende Dauer des dringlichen Bundesbeschlusses mit aller Deutlichkeit und Schärfe betonen. Eine dauernde gesetzgeberische Regelung soll nur durch einen Erlass eingeführt werden, der dem fakultativen Referendum untersteht.

### 1. Umschreibung der Dringlichkeit.

Die vorliegende Initiative umschreibt die Dringlichkeit im Sinne einer zeitlichen Dringlichkeit, lehnt also eine nur materielle Dringlichkeit ab. Die Definition «allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt», ist richtig; diesen Sinn hat der Ausdruck «dringlich» zweifellos auch im geltenden Verfassungstext, wie wir auch in unserem Bericht über die Initiative für Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit (Bundesbl. 1937, III, 21/22) ausgeführt haben. Es mag sein, dass die Praxis in der Krisenzeit in ganz vereinzelt Fällen sich vielleicht nicht ganz strikte an diesen Grundsatz gehalten habe; im grossen und ganzen war aber auch bei den in der Krisenzeit erlassenen dringlichen Bundesbeschlüssen eine zeitliche Dringlichkeit vorhanden. Inhaltlich stimmt auch der in der Landesringinitiative verwendete Ausdruck «zeitlich unaufschiebbar» mit der in der Richtlinieninitiative enthaltenen Umschreibung überein. Es kann nur nützlich sein und zu einer strengeren Prüfung des Vorhandenseins der Dringlichkeit anhalten, wenn in die Verfassung eine Umschreibung im Sinne der zeitlichen Dringlichkeit aufgenommen wird.

### 2. Erschwerung der Dringlicherklärung.

Für die Dringlicherklärung fordert die Richtlinieninitiative eine Zweidrittelsmehrheit der Stimmenden in jedem Rate. In den kantonalen Rechten wird eine Zweidrittelsmehrheit der stimmenden Grossratsmitglieder für die Dringlicherklärung von allgemeinverbindlichen Beschlüssen in Neuenburg seit 1879 (Art. 39, Abs. 3, KV) und ebenso für die Dringlicherklärung von Grossratsbeschlüssen in Basel-Stadt (Gesetz vom 22. März 1923) gefordert. Die Verhältnisse im Bund sind immerhin von denjenigen in diesen beiden Kantonen insofern verschieden, als im Bund schon das Zweikammersystem eine gewisse Garantie bietet und ferner die Referendumsfrist länger ist (Neuenburg bloss 40 Tage und Basel-Stadt 6 Wochen); auch erfordert die Veranstaltung der Volksabstimmung im Bund längere Zeit. Dazu kommt, dass der Inhalt der dringlichen Bundesbeschlüsse oft derart ist, dass die Ablehnung der Dringlicherklärung schweren unwiederbringlichen Schaden anrichten kann, während doch in den beiden Kantonen die Tragweite dringlicher Grossratsbeschlüsse nicht ebenso folgenschwer ist.

Durch das Erfordernis des Zweidrittelmehrers wird einer Minderheit die Möglichkeit geboten, die Dringlicherklärung und damit das rechtzeitige Inkrafttreten eines dringend notwendigen Bundesbeschlusses zu verhindern. Insofern würde eine Minderheit von einem Drittel eines Rates befehlen. Zugunsten des Zweidrittelmehrers wird angeführt, dass dieses Erfordernis innerhalb des Parlaments zu gegenseitiger Rücksichtnahme und Verständigung veranlassen solle; wo dies nicht gelinge, solle die Minderheit wenigstens dem Volke das Mitspracherecht retten dürfen. Im qualifizierten Mehr liege für die Minderheit die Garantie, dass sie nicht von einer knappen Mehrheit vergewaltigt werde; die Minderheit solle die Möglichkeit haben, an das Volk zu appellieren. Es ist aber nicht ausser acht zu lassen, dass infolge der mit der Referendums Klausel verbundenen Verzögerung das rechtzeitige Inkrafttreten des Bundesbeschlusses verhindert wird und dass dadurch dem Lande unwiederbringlicher Schaden entstehen kann. Gerade wegen der Dringlichkeit erweckt das Erfordernis des Zweidrittelmehrers schwere Bedenken. Zudem besteht die Gefahr, dass die Zustimmung zur Dringlicherklärung zum Gegenstand des Marktens gemacht und durch Gegenleistungen erkaufte werden könnte. Eine solche Praxis würde nicht im öffentlichen Interesse liegen. Die im Landesinteresse notwendige sofortige Inkraftsetzung eines Erlasses soll nicht Gegenstand des Marktens werden.

Die Gefahr eines Missbrauchs der Dringlicherklärung wird ohnehin verringert, wenn anderweitige Kautelen — wie eine Umschreibung der Dringlichkeit und eine zeitliche Beschränkung — geschaffen werden. Mehr als in mechanischen Schranken liegt übrigens eine Garantie für richtige Handhabung der Verfassung in der Persönlichkeit und im Verantwortungsbewusstsein der Ratsmitglieder; in diesem Zusammenhang ist auch auf die kurze Amtsdauer hinzuweisen, da bei den Erneuerungswahlen das Volk es in der Hand hat, die Konsequenzen zu ziehen.

Eine Garantie gegen ein Zufallsmehr kann, wie die Landesringinitiative vorschlägt, dadurch geboten werden, dass für die Dringlicherklärung die Zustimmung der Hälfte aller Mitglieder jedes Rates gefordert wird. Unter den dringlichen Bundesbeschlüssen der Krisenzeit lässt sich zwar kein einziger Fall finden, in dem die Dringlicherklärung nur durch ein Zufallsmehr zustande gekommen wäre. Wohl aber ist es auch bei unbestrittenen Erlassen oft vorgekommen, dass die annehmende Mehrheit im einen oder im andern Rate weniger als die Hälfte aller Ratsmitglieder ausmachte. Das Erfordernis der Mehrheit aller Ratsmitglieder ist allerdings auch schon eine Abweichung von dem in Art. 88 der Bundesverfassung verankerten Prinzip, dass die Mehrheit der Stimmenden entscheidet. Das erwähnte Erfordernis schafft aber nach beiden Seiten hin gleiches Recht und verhindert ein Zufallsmehr, ohne einer Minderheit das entscheidende Wort einzuräumen. Aus diesen Gründen kann es sich rechtfertigen, das Erfordernis aufzustellen, dass ein Bundesbeschluss nur mit Zustimmung wenigstens der Hälfte aller Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt werden könne. Die damit verbundene geringfügige Weiterung im Verfahren, die daraus resultiert, dass bei Abstimmungen über die Dringlich-

keitsklausel immer die genauen Stimmenzahlen festgestellt werden müssten, kann man wohl unbedenklich in Kauf nehmen. Die Landesringinitiative verlangt für Dringlicherklärung sogar eine Abstimmung unter Namensaufruf; begründet wird dies als ein Mittel, um die Verantwortlichkeit der Volksvertreter festzuhalten. Es scheint uns aber, dass es nicht am Platze wäre, in der Verfassung eine solche Bestimmung reglementarischer Natur aufzustellen; die Art der Abstimmung in den Räten ist in den Ratsreglementen geordnet und gehört nicht in die Verfassung.

Wir können einer Erschwerung der Dringlicherklärung in dem Sinne zustimmen, dass für die Dringlicherklärung die Annahme durch wenigstens die Hälfte aller Mitglieder in jedem der beiden Räte gefordert wird. Dagegen lehnen wir das in der Richtlinieninitiative geforderte Zweidrittelmehr der stimmenden Ratsmitglieder aus den erwähnten Gründen ab.

### 3. Befristung der dringlichen Bundesbeschlüsse.

Dem Begriff der Dringlichkeit als zeitlicher Unaufschiebbarkeit entspricht es, dass ein dringlicher Bundesbeschluss nur auf Zeit Geltung haben solle. Denn die Zeitnot, in der sich die Bundesversammlung bei seinem Erlass befindet und die den Grund der Ausschaltung des Referendums bildet, hört auf, sobald die Beibehaltung des Bundesbeschlusses auf dem ordentlichen Wege des fakultativen Referendums geordnet werden kann. Deshalb ist an sich das Postulat gerechtfertigt, dass, sobald dies möglich ist, der dringliche Bundesbeschluss entweder ausser Kraft trete oder durch einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Akt sanktioniert werde.

Als Garantie für eine zeitlich beschränkte Geltungsdauer der dringlichen Bundesbeschlüsse will die Richtlinieninitiative die Vorschrift aufstellen, dass die dringlichen Bundesbeschlüsse spätestens nach Ablauf von drei Jahren seit ihrem Inkrafttreten ausser Kraft treten sollen. Es fragt sich, wie diese Frist gemeint ist, nämlich ob nach Ablauf der 3 Jahre eine Erneuerung des Bundesbeschlusses nur auf dem Wege des fakultativen Referendums möglich sein soll oder ob sie, sofern wiederum Dringlichkeit bestehen sollte, durch dringlichen Bundesbeschluss stattfinden kann. Die Fassung der Initiative bietet keinen Anhaltspunkt für eine einschränkende Auslegung in dem Sinne, dass eine allfällige Erneuerung nach Ablauf der 3 Jahre unter allen Umständen nur mit der Referendumsklausel zulässig sein solle. Eine solche Einschränkung wäre auch mit der technischen Schwierigkeit verbunden, dass ein anderer, in einzelnen Punkten vom bisherigen abweichender Bundesbeschluss neuerdings doch ohne Referendumsklausel erlassen werden könnte; die unveränderte Erneuerung könnte aber nicht wohl anders behandelt werden als eine mit gewissen Abänderungen verbundene Erneuerung. Wenn demnach die Befristung nicht den Sinn hat, dass eine Erneuerung mit der Dringlichkeitsklausel nicht schlechthin ausgeschlossen ist, so kommt ihr doch die Bedeutung zu, dass, wenn nach Ablauf der Frist der Bundesbeschluss erneuert werden soll, sorgfältig zu

prüfen ist, ob im Zeitpunkt der Erneuerung wirklich wiederum zeitliche Unaufschiebbarkeit vorliegt. Gewiss soll die Erneuerung mit Dringlichkeitsklausel nicht die Regel bilden. Es mag sein, dass in den letzten Jahren mitunter gerade in dieser Beziehung kein sehr strenger Massstab angelegt worden ist. Zum Teil hat zu dieser Praxis der Umstand beigetragen, dass dringliche Bundesbeschlüsse oft über das normale Verfassungsrecht hinausgegangen sind und dass man in Erwartung geplanter Verfassungsrevisionen meinte, sich inzwischen mit Dringlichkeitsbeschlüssen behelfen zu sollen. Es kann aber auch in Zukunft mitunter vorkommen, dass im Zeitpunkt der Erneuerung eines dringlichen Bundesbeschlusses wiederum zeitliche Unaufschiebbarkeit vorliegt, und für derartige Fälle sollte doch die Möglichkeit einer Dringlicherklärung bestehen.

Der Grundsatz, dass die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen befristet werden solle, ist berechtigt; dauerndes Recht soll nicht auf dem Wege der Dringlichkeitsklausel eingeführt werden. Allerdings kann ein dringlicher Bundesbeschluss auch eine einmalige Massnahme zum Gegenstand haben, bei der eine Befristung nichts nützt, weil nach der Ausführung der einmaligen Massnahme die Weitergeltung des Beschlusses keine Rolle mehr spielt. Bei gewissen finanziellen Hilfsaktionen kommt eine Beteiligung des Bundes an bestimmten Unternehmungen vor (z. B. Bundesbeschluss vom 26. September 1981 über die Unterstützung der Uhrenindustrie); die Beteiligung wird durch einen einmaligen Akt vollzogen und ist mit Bedingungen verbunden. Auf derartige Erlasse passt eine Befristung der Geltungsdauer nicht recht. Doch würden sich hier praktisch aus einer Befristung kaum Schwierigkeiten ergeben, denn der Ablauf des Bundesbeschlusses würde an der Beteiligung und an deren Bedingungen nichts mehr ändern.

Eine Maximalfrist von 3 Jahren wäre kaum in allen Fällen zweckmässig. Es wäre eine zu schematische Lösung, diese Maximalfrist in der Verfassung aufzustellen. Es genügt unseres Erachtens, den Grundsatz aufzustellen, dass die Geltungsdauer dringlicher Bundesbeschlüsse zu befristen ist.

Auf einem andern Wege will die Landesringinitiative zu einer zeitlichen Beschränkung der Dringlichkeitsbeschlüsse gelangen. Sie will der Dringlicherklärung nur die Wirkung beimessen, dass der Erlass sofort in Kraft treten kann und bis zum Ablauf der Referendumsfrist oder bis zur allfälligen Volksabstimmung in Kraft bleibt. Nach diesem Vorschlag bleibt der dringliche Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum unterstellt; erst der unbenützte Ablauf der Referendumsfrist oder die Annahme in der Volksabstimmung bewirken, dass er endgültig in Kraft belassen wird. Die Landesringinitiative spricht von einer «provisorischen» Inkraftsetzung bis zu diesem Zeitpunkt. Wir nehmen an, dass der Ausdruck «provisorisch» einfach die zunächst bloss vorübergehende Geltungsdauer im Gegensatz zu einer auf die Dauer bestimmten Ordnung bezeichnen soll und dass nur die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses aufhört, wenn dieser infolge Verwerfung durch das Volk ausser Kraft tritt. Während seiner Geltungsdauer würde der provisorisch in Kraft gesetzte Bundesbeschluss unbedingt gelten. Trotzdem könnte aber der Umstand, dass er

zunächst bloss für ein paar Monate gelten würde, praktisch seine Durchführung lahmlegen, so dass der dringliche Bundesbeschluss seine Wirkung verfehlen würde und somit seine Aufgabe nicht erfüllen könnte. Zudem würden sich im Falle der Verwerfung in der Volksabstimmung doch allerhand Schwierigkeiten mit Bezug auf das Schicksal der während seiner Geltungsdauer getroffenen Verfügungen ergeben.

Wir gelangen zum Schlusse, dass es sich rechtfertigt, den Grundsatz aufzustellen, die dringlichen Bundesbeschlüsse seien zu befristen. Dagegen haben wir ernste Bedenken gegen die Aufstellung einer Maximalfrist von 3 Jahren.

#### 4. Ergebnis.

Wir stimmen der von der Richtlinieninitiative vorgeschlagenen Umschreibung der dringlichen Bundesbeschlüsse zu. Wir sind auch damit einverstanden, dass die Dringlicherklärung erschwert werde; dagegen lehnen wir das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit ab und sind der Auffassung, dass für die Dringlicherklärung die Zustimmung von wenigstens der Hälfte aller Mitglieder jedes der beiden Räte zu fordern ist. Wir halten auch den Grundsatz einer Befristung der dringlichen Bundesbeschlüsse für gerechtfertigt, haben aber Bedenken gegen die Aufstellung einer Maximalfrist von 3 Jahren.

Dieses Ergebnis führt uns dazu, einen Gegenvorschlag zur Richtlinieninitiative in Aussicht zu nehmen. Bevor wir Näheres über den Gegenvorschlag ausführen (Ziff. V hiernach), treten wir nun auf die Frage des Notrechts ein.

#### IV.

Abgesehen vom Zollnotrecht (letzter Absatz von Art. 29) enthält die Bundesverfassung keine ausdrückliche Bestimmung über Notrecht. Auch ohne eine ausdrückliche Bestimmung ist es aber zulässig, im Falle des Notstandes Massnahmen zu treffen, die vom normalen Verfassungsrecht oder vom Gesetzesrecht abweichen, soweit die Not es erfordert. Wir haben unsere grundsätzliche Auffassung des Notrechts in Ziff. IV unseres Berichtes vom 17. September 1937 über das Volksbegehren für Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit dargelegt. Wir können uns daher hier darauf beschränken, folgende Stelle aus jenen Ausführungen wiederzugeben:

Verfassungsmässige Rechte der Bürger und verfassungsmässige Kompetenzgrenzen zwischen Bund und Kantonen haben den Bestand des Staatswesens zur Voraussetzung. Geht die Eidgenossenschaft unter, so ist es auch mit den verfassungsmässigen Rechten der Bürger aus, und ebenso ist es dann auch mit den Kompetenzen von Bund und Kantonen aus. Kann es der Sinn der Bundesverfassung sein, dass Individualrechte und Kompetenzgrenzen unter allen Umständen unversehr bleiben müssen, selbst wenn daran die Eidgenossenschaft zugrunde geht? Die Verfassung kann vernünftigerweise nicht diesen Sinn haben, der eine wirksame Verteidigung

der Existenz des Staates und damit auch der Verfassung dadurch unmöglich machen würde, dass unter allen Umständen nur solche Massnahmen getroffen werden könnten, die die Individualrechte und die Kompetenzgrenzen unangetastet lassen. Bei einer ernststen Gefahr für den Bestand des Staatswesens muss auch, soweit es Not tut, in verfassungsmässige Rechte der Bürger und in die Kompetenzausscheidung eingegriffen werden können. Indem die Individualrechte und die Kompetenzgrenzen auf diese Weise nur eine zeitweilige unumgängliche Einschränkung erleiden, ist ihrem Schutz besser gedient, während ihnen andernfalls der gänzliche Untergang drohen würde. Diese Auslegung der Bundesverfassung gemäss ihrem vernünftigen Sinn ergibt, dass derartige notwendige Eingriffe dem Sinn der Bundesverfassung entsprechen und somit rechtmässig sind. Daher geht es nicht an, hier von Verfassungsbruch oder Verfassungsverletzung zu reden, was doch einen rechtswidrigen Eingriff voraussetzen würde. War z. B. der Vollmachtenbeschluss vom 3. August 1914 eine Verfassungsverletzung? Im Gegenteil, die Bundesbehörden hätten ihre elementarste verfassungsmässige Pflicht dann verletzt, wenn sie in jener schweren Zeit unterlassen hätten, für die nötigen Massnahmen zu sorgen. Dieser Standpunkt entspricht auch sicherlich der Rechtsüberzeugung des Schweizervolkes. Wir befinden uns da auch in Übereinstimmung mit der Auffassung, die das Bundesgericht in seinen Urteilen bekundet hat (vgl. beispielsweise BGE 41, Bd. 1, S. 553, sowie 60, Bd. I, S. 197).

Der Umstand, dass ein Notrecht in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich vorgesehen ist, hat zur Forderung geführt, dass eine klare Regelung des Notrechts in die Bundesverfassung aufzunehmen sei. Dabei lässt man sich von der Vorstellung leiten, die Bundesverfassung solle die Voraussetzungen des Erlasses von Notrecht, sowie dessen Inhalt (Ausmass) und Dauer begrenzen. Ein solcher Verfassungsartikel würde einen klaren Rechtstitel für die unentbehrlichen ausserordentlichen Kompetenzen in Notzeiten schaffen, die Bundesbehörden vor dem Vorwurf des Verfassungsbruchs bewahren, dem sie — allerdings zu Unrecht — ausgesetzt sind, solange eine ausdrückliche Bestimmung über Notrecht in der Bundesverfassung fehlt. Eine solche würde zur Beseitigung von Misstrauen beitragen.

Man muss sich aber darüber im klaren sein, dass man bei der Aufstellung eines Notstandsartikels vor einer fatalen Alternative steht: Entweder wählt man eine ganz generelle und elastische Fassung und dann gelangt man aber weder zu einer klaren Begrenzung noch zu einer Einschränkung des Notrechts, ja es entsteht dann sogar die Gefahr, dass das Notrecht sich noch viel mehr ausdehne als bisher. Oder aber man stellt engumschriebene Schranken auf und dann gelangt man zu einer starren Einschränkung des Notrechts; dann besteht aber die Gefahr, dass der Notstandsartikel, sobald man ihn anwenden sollte, gänzlich versage. Die Not lässt sich nicht verklausulieren, sondern kommt auch soweit sie nicht vorgesehen ist. Schon die nächste Notzeit kann ganz anders liegen als man bei der Formulierung des Verfassungsartikels sich vorstellt, und

es lässt sich nicht voraussehen, was für Massnahmen sie nötig machen wird. So hat sich z. B. auch gezeigt, dass da, wo der Gesetzgeber versucht hat, im ordentlichen Recht auch eine Regelung für ausserordentliche Zeiten vorzusehen, eine solche Regelung eben doch versagt.

Infolge dieser Schwierigkeiten sind z. B. auch am schweizerischen Juristentag von 1934, wo in der Diskussion über die Verfassungsgerichtsbarkeit auch das Notrecht berührt wurde, gegen eine ausdrückliche Regelung des Notstandes Bedenken geäussert worden. Ein Notstandsartikel sei äusserst gefährlich und könne auch bei vorsichtigster Formulierung sogar zu einem Leck in der Verfassung werden, das die Freiheitsrechte zum Sinken brächte. Es sei besser, dass die Bundesbehörden ihre Notstandsmassnahmen in vollem Bewusstsein ihrer Verantwortlichkeit treffen; ohne eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung werden sie sich eher auf Fälle beschränken, in denen ein Notstand wirklich vorliegt. Auch könnte ein Notstandsartikel nur eine ganz generelle Fassung erhalten, so dass er alle Massnahmen, die bisher getroffen worden sind oder künftig getroffen werden können, decken würde. Ebenso werden die Schwierigkeiten auch in einem im September 1937 von einem Prüfungsausschuss der schweizerischen freisinnig-demokratischen Partei erstatteten Gutachten über Dringlichkeit und Notrecht, sowie in einzelnen im Januar 1938 in der «Tat» veröffentlichten Rechtsgutachten hervorgehoben. Das Gutachten jenes Prüfungsausschusses führt aus, dass eine Verfassung gut tue, selbst den Behörden die Kompetenzen einzuräumen, die in ausserordentlichen Fällen nicht entbehrt werden können; es sei aber gefährlich und unzweckmässig, in der Bundesverfassung für Notstände ein Ausnahmerecht vorzusehen, etwa der Bundesversammlung für den Fall der Staatsgefahr die Befugnis zu geben, dem Bundesrat alle die Vollmachten einzuräumen, die ihm durch den Bundesbeschluss vom 3. August 1914 eingeräumt worden waren. Nach den Erfahrungen der neuesten Zeit liege es nahe, nur für zwei Fälle ausserordentliche Kompetenzen vorzusehen, nämlich einerseits für den Fall, dass das Land von aussen bedroht ist oder die staatliche Autorität sich gegen illegale Gewalt wehren muss, und sodann für den Fall eines wirtschaftlichen Notstandes.

Die Landesringinitiative schlägt einen Notstandsartikel (Art. 89<sup>bis</sup>) vor, der eine Regelung für Zeiten einer eidgenössischen Mobilmachung und für Zeiten allgemeiner Wirtschaftsnot enthält. In Zeiten einer eidgenössischen Mobilmachung sollen verfassungsmässige Rechte vorübergehend eingeschränkt werden können; in Zeiten allgemeiner Wirtschaftsnot sollen Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit und ausserordentliche finanzielle Massnahmen möglich sein.

Das Vorliegen von Zeiten allgemeiner Wirtschaftsnot soll nach der Landesringinitiative formell festgestellt werden durch ein obligatorisch der Volksabstimmung unterliegendes Ermächtigungsgesetz, das der Bundesversammlung für längstens zwei Jahre die Befugnis einräumt, unter Wahrung der Rechtsgleichheit die Handels- und Gewerbefreiheit einzuschränken und ausserordentliche finanzielle Massnahmen zu treffen. Voraussetzung ist also, dass

zunächst durch ein Ermächtigungsgesetz das Vorliegen von wirtschaftlichen Notzeiten festgestellt werde. Dieser Gedanke ist einem Vorschlag von Eugen Curti entlehnt, der einigermassen an analoge Senatsbeschlüsse im alten Rom erinnert. Es fragt sich aber, ob nicht durch das Erfordernis einer Volksabstimmung über das Ermächtigungsgesetz eine rechtzeitige Entscheidung gefährdet wird. Die praktischen Schwierigkeiten zeigen sich schon, wenn man sich fragt, wann während der letzten Krise ein solches Ermächtigungsgesetz hätte erlassen werden sollen. Etwa schon im Herbst 1931? Damals konnte man aber kaum ahnen, welchen Umfang die Notmassnahmen annehmen würden, und es ist doch fraglich, ob damals die Erkenntnis der Notwendigkeit derart einschneidender Massnahmen so allgemein verbreitet war, dass ein Ermächtigungsgesetz angenommen worden wäre. Gerade wirtschaftliche Notzeiten setzen nicht auf einmal in ihrer vollen Schwere ein, sondern entwickeln sich allmählich. Am Anfang wird man Bedenken haben, ein Ermächtigungsgesetz mit allgemeinen weitgehenden Vollmachten anzunehmen. Wartet man aber, bis die Not ganz gross ist, so können eben, solange das Ermächtigungsgesetz noch nicht da ist, die erforderlichen Massnahmen nicht getroffen werden und es kann auf diese Weise unwiederbringlicher Schaden entstehen.

Laut der Landesringinitiative sollen die Notmassnahmen ein Jahr nach Beendigung der Mobilmachung oder nach Ablauf des Ermächtigungsgesetzes automatisch dahinfallen. Diese Frist ist entschieden zu kurz.

Grundsätzlich ist allerdings das Postulat berechtigt, dass nach Aufhören des Notstandes die Noterlasse möglichst bald wegfallen. Das Ausnahmerecht soll nicht länger als nötig dauern. Ähnlich wie mit der Dauer verhält es sich auch mit den sachlichen Schranken des Ausnahmerechts; die Noterlasse sollen vom ordentlichen Verfassungsrecht und vom Gesetzesrecht nicht mehr abweichen, als die Not es gebieterisch erheischt. Eine andere Umgrenzung des Inhalts des Notrechts lässt sich nicht abstecken, wenn der Notstandsartikel seinen Zweck erfüllen soll. Daher wird ein Notstandsartikel, auch wenn er vorsichtig formuliert wird, doch die Kompetenzsphäre der Bundesversammlung erweitern. Eine ganz generelle Bestimmung, wonach die Bundesversammlung zur Abwendung von unmittelbaren Gefahren oder zur Behebung von schwerwiegenden Notständen die erforderlichen Massnahmen treffen könnte, ohne an verfassungsmässige Rechte gebunden zu sein, würde zwar genügende ausserordentliche Kompetenzen schaffen, müsste aber gerade wegen des weiten Umfanges einer solchen Vollmacht Bedenken erwecken, da dadurch sogar eine bedeutende Ausdehnung des Notrechts gegenüber dem bisherigen Zustand ermöglicht würde.

Über die Zweckmässigkeit der Aufnahme eines Notstandsartikels kann man in guten Treuen verschiedener Ansicht sein. Wenn man in einem solchen Artikel von vorneherein nur gewisse Fälle von Notzeiten vorsieht, fragt es sich, ob in den nicht vorgesehenen Fällen wirklich unter allen Umständen Massnahmen, die über das für normale Zeiten zugeschnittene Verfassungsrecht hinausgehen, unzulässig sein sollen, selbst wenn der Staat in seinen Lebensbe-

dingungen beeinträchtigt wird. Für solche Fälle müsste doch wohl ein Notrecht ausserhalb des Notstandsartikels anerkannt werden; dann wird aber der Zweck eines Notstandsartikels doch nicht erreicht. Ferner wird, auch wenn nur gewisse Notfälle auf Grund der bisherigen Erfahrungen vorgesehen werden, die Abgrenzung des Notrechts gleichwohl oft umstritten sein, und es wird jeweilen u. a. die Frage auftauchen, ob gerade die in Aussicht genommene Massnahme nötig und richtig ist. Bei solchen Kontroversen wird auch der Vorwurf der Verfassungsverletzung sicher nicht ausbleiben.

Wir werden zur Frage, ob ein Notstandsartikel in die Verfassung aufzunehmen sei und wie er gegebenenfalls lauten könnte, anlässlich unserer Begutachtung der Landesringinitiative abschliessend Stellung nehmen und darüber Antrag stellen. Einstweilen kann die Frage noch offen bleiben. Hier stellen wir nur fest, dass eine allfällige Bestimmung über das Notrecht nicht in den Art. 89 der Verfassung aufzunehmen wäre, sondern Gegenstand eines eigenen Verfassungsartikels sein müsste. Der Gegenentwurf zur Richtlinieninitiative hat die Frage des Notrechts nicht einzubeziehen, sondern diese muss einer separaten Behandlung vorbehalten werden. Eine Verbindung der Frage des Notrechts mit dem Gegenentwurf zur Richtlinieninitiative zu einer einzigen Vorlage ist schon deshalb ausgeschlossen, weil sonst Stimmberechtigte, die sowohl dieser Initiative wie auch dem Notrechtsartikel zustimmen wollen oder die dem Gegenentwurf in betreff der Dringlichkeit zustimmen, aber einen Notrechtsartikel ablehnen wollen, ihren Willen nicht zum Ausdruck bringen könnten, wenn der Gegenentwurf beide Fragen umfassen würde.

## V.

Unser Gegenvorschlag zur Richtlinieninitiative übernimmt die von dieser vorgeschlagene Umschreibung der dringlichen Bundesbeschlüsse, sieht dagegen für die Erschwerung der Dringlicherklärung und für die zeitliche Beschränkung der dringlichen Beschlüsse Lösungen vor, die von denen der Initiative abweichen. Der Gegenvorschlag beschränkt sich auf eine Revision des Art. 89 in bezug auf die Fragen, die durch die vorliegende Initiative aufgeworfen werden. Da er, wie diese Initiative, von der Aufnahme eines Notstandsartikels absieht, bleibt es mit Bezug auf das Notrecht zunächst noch bei der gleichen Rechtslage wie bisher. Ob nachher ein Notstandsartikel zustande kommt oder nicht, wird sich später zeigen.

Von einer Ausdehnung des Gegenentwurfs auf weitere Revisionspunkte nehmen wir Umgang. Die Landesringinitiative will durch einen Zusatz zu Art. 89, Abs. 2, den Räten auch die Befugnis erteilen, von sich aus über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse eine Volksabstimmung zu beschliessen; demnach könnte die Bundesversammlung Vorlagen direkt zur Volksabstimmung bringen, ohne abzuwarten, ob ein Referendumsbegehren zustande kommt. Wir nehmen diesen Vorschlag nicht auf; denn nach unserer Auffassung soll die Bundesversammlung sich ihrer Verantwortung für ihre Beschlüsse nicht entziehen können. Aus diesem Grunde ist übrigens ein solcher Vorschlag schon seinerzeit

im Jahre 1872 abgelehnt worden (vgl. Burckhardt, Kommentar, III. Auflage, S. 712). Anlässlich einer Revision des Art. 89 liesse sich auch die weitere Frage aufwerfen, ob nicht zugleich die Zahl der für ein Referendumsbegehren erforderlichen Unterschriften erhöht werden sollte. Beim gegenwärtigen Anlass machen wir keinen solchen Vorschlag. Wollte man die Zahl der für ein Referendumsbegehren erforderlichen Unterschriften erhöhen, so sollte man zugleich auch die Zahl der für eine Volksinitiative nötigen Unterschriften ebenfalls erhöhen, somit auch die Art. 120 und 121 revidieren. Insbesondere fällt aber in Betracht, dass die Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahl durch die vorliegende Initiative nicht aufgeworfen wird und dass ein Vorschlag auf Erhöhung der Zahl den Anschein einer Einschränkung der Volksrechte erwecken würde, die im Gegensatz zur Tendenz der vorliegenden Initiative stehen würde.

Im einzelnen ist zu unserem Gegenvorschlag zu bemerken, dass er wie die Initiative den Abs. 1 der bisherigen Fassung von Art. 89 unverändert lässt. Einzig im französischen Text, wo in Abs. 1 bisher «Bundesbeschlüsse» mit «les décrets et les arrêtés fédéraux» wiedergegeben werden, während sie sonst immer «arrêtés fédéraux» heissen, haben wir die Worte «les décrets et» gestrichen. Für den Abs. 2 übernehmen wir die Fassung der Initianten; somit werden gegenüber dem bisherigen Text die Worte «die nicht dringlicher Natur sind» gestrichen (weil die dringlichen Bundesbeschlüsse im folgenden neuen Absatz behandelt werden) und ferner im 2. und im letzten Absatz die Worte «sollen vorgelegt werden» durch «sind vorzulegen» ersetzt. Im französischen Text, wo die Initiative den Ausdruck «soumis à la décision du peuple» verwendet, behalten wir in Anlehnung an die deutsche und italienische Fassung der Initiative den Ausdruck «soumis à l'adoption ou au rejet du peuple» des geltenden Verfassungstextes bei.

Wie in der Initiative wird vor dem letzten Absatz des Art. 89 ein neuer Abs. 3 eingeschaltet, der sich mit den dringlichen Bundesbeschlüssen befasst. Mit Bezug auf diesen Absatz können wir auf unsere Ausführungen unter Ziff. III hievor verweisen, denen wir nur folgende Einzelheiten beifügen: Unser Gegenvorschlag sieht vor, dass für die Dringlicherklärung in jedem der beiden Räte die Zustimmung wenigstens der Hälfte aller Ratsmitglieder erforderlich ist. Es stellt sich die Frage, ob auf die Hälfte aller Ratssitze oder auf die Hälfte der jeweiligen im Amte stehenden Ratsmitglieder abzustellen ist, nämlich ob allfällige durch Tod oder Demission vakant gewordene Sitze mitzuzählen sind. Für die strengere Auffassung, wonach die jeweiligen vakanten Sitze nicht abzuziehen sind, spricht die Erwägung, dass so die für die Dringlicherklärung erforderliche Mindestzahl keinen Schwankungen unterliegt. Die Mindestzahl würde demnach im Ständerat immer 22 und im Nationalrat, solange für die Zahl der Sitze die Volkszählung von 1930 massgebend ist (187 Sitze), 94 betragen. Dieses Mehr soll für die Dringlicherklärung erforderlich sein; die technischen Einzelheiten des Verfahrens gehören aber nicht in die Verfassung, sondern sind Sache der Ratsreglemente oder allenfalls des Geschäftsverkehrsgesetzes.

Unser Gegenvorschlag lautet:

Art. 89.

Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.

Bundesgesetze, sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

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

Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sind ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

\* \* \*

Wir empfehlen, das Volksbegehren für Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel mit dem Antrag auf Verwerfung, aber mit einem Gegenentwurf, der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten. Wir beantragen Ihnen daher, nachstehenden Entwurf eines Bundesbeschlusses anzunehmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 10. Mai 1938.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Baumann.**

Der Bundeskanzler:

**G. Bovet.**

(Entwurf.)

## **Bundesbeschluss**

über

### **das Volksbegehren für Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel.**

---

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht des Volksbegehrens für Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel und eines Berichtes des Bundesrates vom 10. Mai 1938, gestützt auf Art. 121 ff. der Bundesverfassung und Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

#### Art. 1.

Es werden der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet:

1. Das Volksbegehren, das wie folgt lautet:

Um eine missbräuchliche Anwendung der Dringlichkeitsklausel bei Bundesbeschlüssen zu verhindern, stellen die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger hiermit gemäss Art. 121 der Bundesverfassung und gemäss dem Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung folgendes Begehren:

Art. 89 der Bundesverfassung erhält folgenden Wortlaut:

Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.

Bundesgesetze, sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 80 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

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

Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen sind, sind ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

2. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der folgendermassen lautet:

Art. 89 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:

Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.

Bundesgesetze, sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

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

Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sind ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

### Art. 2.

Es wird dem Volk und den Ständen beantragt, das Volksbegehren (Art. 1, Ziff. 1) zu verwerfen, dagegen den Gegenentwurf der Bundesversammlung (Art. 1, Ziff. 2) anzunehmen.

### Art. 3.

Der Bundesrat wird mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.



## **Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel. (Vom 10. Mai 1938.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1938
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3717
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.05.1938
Date	
Data	
Seite	717-737
Page	
Pagina	
Ref. No	10 033 614

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.