

Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Herbst-Session — 1938 — Session d'automne

16. Tagung der 30. Amtsdauer — 16^{me} 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.

Nachmittagssitzung vom 19. Sept. 1938.
Séance du 19 sept. 1938, après-midi.

Vorsitz — Présidence: Hr. Hauser.

3717. Dringlichkeitsklausel. Einschränkung der Anwendung. Begutachtung des Volksbegehrens. Clause d'urgence. Restriction de l'emploi. Préavis sur l'initiative.

Bericht und Beschlussentwurf vom 10. Mai 1938 (Bundesblatt I, 717). — Rapport et projet d'arrêté du 10 mai 1938 (Feuille fédérale I, 717).

Antrag der Kommission.

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

Grünenfelder, Berichterstatter der Mehrheit: Am 11. Februar 1938 hat das Komitee der „Richtlinienbewegung“ ein von 289 765 gültigen Unterschriften unterstütztes Volksbegehren für eine Revision von Art. 89 B.V. im Sinne der Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel bei Bundesbeschlüssen eingereicht. Der Bundesrat hat den eidgenössischen Räten mit Botschaft vom 10. Mai zu diesem in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes eingebrachten Begehren Bericht und Antrag eingebracht. Nach Art. 121 der B.V. und nach den Art. 8 ff des B.G. vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der B.V. haben nun die eidgenössischen Räte darüber Beschluss zu fassen,

ob sie dem Initiativentwurf, so wie derselbe lautet, zustimmen wollen oder nicht, und ob sie im letzteren Falle dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten wollen. Der Bundesrat legt einen Beschlussentwurf vor, nach welchem dem Volk und den Ständen beantragt werden soll, das Volksbegehren zu verwerfen, dagegen einen Gegenentwurf anzunehmen.

Im Initiativbegehren ist einleitend als sein Zweck bezeichnet, eine missbräuchliche Anwendung der Dringlichkeitsklausel bei Bundesbeschlüssen zu verhindern. Die Kritik an der Dringlichkeitspraxis der Bundesversammlung ist in den letzten Jahren zu einem landläufigen Bestandteil des helvetischen Geschimpfes geworden, wobei sich viele keine Mühe nehmen, auch zu sagen, was geschehen wäre und geschehen würde ohne Notrecht und Dringlichkeitsbeschlüsse. Man kritisiert vielfach, dass viele Beschlüsse auf dem Dringlichkeitswege erlassen wurden, währenddem man bloss ihren Inhalt unangenehm empfindet und ablehnen möchte.

Wie verhält es sich mit der sachlichen Begründetheit der bisherigen Dringlichkeitsbeschlüsse? Nach einer interessanten Aufstellung unseres Kollegen Dr. Feldmann wurden in den beiden Wirtschaftskrisenperioden 1920—1926 und 1931—1936 neben 146 Bundesgesetzen und Beschlüssen 132 dringliche Bundesbeschlüsse erlassen. Die letzteren folgten in ihrer Zahl der Kurve der Wirtschaftskrisen; sie sind zum grössten Teil durch diese Krisen bedingt; 96, also $\frac{3}{4}$ aller dringlichen Bundesbeschlüsse, ergingen zum Schutze bedrohter Volksschichten, so 24 zum Schutze der Landwirtschaft, 10 zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, 13 für die Industrie, 9 für das Gewerbe, 15 zum Schutze des Inlandmarktes, 10 für Teuerungszulagen des Bundespersonals, 6 für sozialpolitische Massnahmen. Sozusagen alle Berufsgruppen haben aus ihnen Nutzen gezogen und es ist nicht richtig, dass diese Art Beschlüsse einer gegen die breiten Volksmassen gerichteten Politik gedient haben. Auf Grund derselben wurden — ungerechnet die Teuerungszulagen und die Mittel für die provi-

sonische Getreideordnung — von 1921—1937 nicht weniger als 732 Millionen Franken aufgewendet, wovon 442 Millionen auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Stützung der Industrie und soziale Aufwendungen, 134 Millionen zugunsten der Landwirtschaft entfallen. Mit der Milderung der Krise wird auch die Zahl der Dringlichkeitsbeschlüsse natürlicherweise zurückgehen; aber solange nichts beständig ist als der Wechsel, ist ohne sie nicht auszukommen.

In bezug auf die Grösse der jeweiligen Mehrheiten beim Erlass der dringlichen Bundesbeschlüsse ergibt sich aus den Feststellungen der Botschaft folgendes Bild: Von den in der Periode 1931 bis 1. April 1938 ergangenen 80 dringlichen Bundesbeschlüssen sind 47 in der Schlussabstimmung einstimmig angenommen worden. Weitere 16 sind im Nationalrat gegen höchstens 7, im Ständerat gegen höchstens 2 Gegenstimmen angenommen worden. Nur die restlichen 17 waren bestritten, aber nur 11 davon in bezug auf die Dringlicherklärung. Bei 5 Erlassen wurde zwar die Dringlicherklärung angefochten; in der Schlussabstimmung aber ergab sich dann gleichwohl einstimmige Annahme. Bei 64 oder $\frac{4}{5}$ aller Beschlüsse dieser Periode blieb die Dringlicherklärung somit unbestritten. Angesichts dieser Tatsachen erscheint der oft und laut erhobene Vorwurf, dass das Recht zur Dringlicherklärung allgemein missbräuchlich ausgeübt worden sei, als ungerechtfertigt, d. h. also, dass Missbrauch mehr mit der Kritik als mit den Dringlichkeitserklärungen getrieben wurde.

Bundesbeschlüsse allgemein verbindlicher Natur sind die, welche für den Bürger, d. h. den Privaten, verbindliche, ihn verpflichtende oder seine persönlichen Rechte und Freiheiten beschränkende Rechtssätze aufstellen, also ihrem Inhalte nach Gesetze sind.

Dass unsere Verfassung seit 1874 die zweifache Form der Rechtsetzung durch Gesetz und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse vorsieht, scheint auf den Umstand zurückzuführen zu sein, dass unter der ersten Verfassung des Bundesstaates von 1848 bis 1874 manche allgemein verbindliche Norm durch Bundesbeschluss aufgestellt worden war und dass man hernach diesen Weg weiterhin offen lassen und damit bekunden wollte, dass auch durch einen blossen Bundesbeschluss Rechtssätze aufgestellt werden könnten, den man dann durch die Bezeichnung „allgemein verbindlich“ vom blossen Verwaltungs- oder Ausführungsbeschluss in seiner höhern Bedeutung kenntlich machte. Gleichwohl wird nach dem Sinne der Verfassung die Gesetzesform für die Rechtssatzung die Regel sein.

Die Bundesverfassung selbst bestimmt nicht, wann ein Bundesbeschluss als dringlich erklärt werden darf oder soll. Sie überlässt die Entscheidung der Praxis der Bundesversammlung. Als dringlich wird ein Bundesbeschluss anzusehen sein, wenn er keinen Aufschub erträgt, pressant ist; nur wegen der Wichtigkeit, Notwendigkeit allein, wenn also der ordentliche Weg der Rechtsetzung begangen werden kann, um rechtzeitig zum Ziele zu kommen, soll die Dringlichkeit nicht ausgesprochen werden. Die Praxis war aber seit jeher insoweit nicht konsequent, als sie den Unterschied zwischen einfachen und allgemein verbindlichen

Bundesbeschlüssen nicht durchgehend beachtet hat. So wurden gewisse Finanzbeschlüsse, obwohl nicht allgemein verbindlich und daher nicht referendumspflichtig, dennoch als allgemein verbindlich und dringlich erklärt. Wo die Dringlichkeitsklausel begründet wurde, haben sich die Bundesbehörden in der überwiegenden Zahl der Fälle auf die zeitliche, in der Minderzahl auf die sachliche Dringlichkeit oder auf beide berufen; in zahlreichen Fällen wurde eine Begründung nicht beigefügt, und bei einzelnen wenigen Beschlüssen hat die Bundesversammlung Dringlichkeit beschlossen, wo der Bundesrat sie nicht beantragt hatte. Zeitliche Dringlichkeit kann vorliegen sowohl bei Gegenständen, die schon nach der Verfassung in die abschliessliche Beschlusseskompetenz der Bundesbehörden fallen, als auch, wenn es sich um die Schaffung von Notrecht handelt, durch das in die Kompetenzen der Kantone oder in die verfassungsmässigen Rechte der Bürger eingegriffen wird. Man pflegt von Notrecht nur zu sprechen, wenn das der Verfassung oder einem Gesetz widersprechende oder über sie hinausgehende Recht rechtzeitig nicht auf dem verfassungsmässigen Wege gesetzt werden kann und doch geschaffen werden muss. Diese Kategorie von Dringlichkeitsbeschlüssen, d. h. diejenige mit Setzung von Notrecht ist es insbesondere, gegen die sich die Kritik der Betroffenen in der Hauptsache richtet und die einerseits den Ruf nach Schaffung eines zur Setzung von Notrecht ermächtigenden Artikels der Bundesverfassung auslösten, andererseits die Einschränkung der Kompetenzen der Bundesbehörden zur Fassung von Dringlichkeitsbeschlüssen in Diskussion stellten. Es ist also der materielle Inhalt der Beschlüsse, der die Bewegung gegen die Dringlichkeitspraxis in der Hauptsache auslöste und allenfalls deren lange Geltungsdauer, während die blosserklärung von allgemein verbindlichen Beschlüssen, die nach Verfassung schon in der Kompetenz der Behörden liegen, also nicht materielles Notrecht setzen, für sich allein kaum je so erhebliche Widerstände hervorgerufen haben dürfte.

Aus dieser Sachlage heraus ist in den letzten Jahren von Professoren, Politikern und politischen Gebilden eine ganze Reihe von Vorschlägen und Anregungen theoretischen und praktischen Gepräges in die öffentliche Diskussion geworfen oder in die Form der Volks-Initiative gekleidet worden. Auf diesem Boden entstanden die am 20. Februar 1938 vom Volk verworfene kommunistische Initiative, das von den Räten bereits zur Verwerfung begutachtete Volksbegehren zur Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger, die Initiative für die Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen und sodann insbesondere das jetzt zu begutachtende Initiativbegehren der Richtlinienbewegung und die vom Landesring der Unabhängigen im März 1938 eingebrachte Initiative, die nicht nur das Recht zu Dringlichkeitsbeschlüssen einschränken, sondern auch einen Artikel über die Schaffung von Notrecht in die Bundesverfassung einfügen will. Hinsichtlich der Zwischenfrage, ob nicht diese letzteren beiden Volksbegehren gleichzeitig und in Verbindung miteinander zur Begutachtung und Volksabstimmung gebracht werden könnten, ist Art. 15 des bereits erwähnten Bundesgesetzes vom

27. Januar 1892 massgebend, der bestimmt, dass wenn in bezug auf die nämliche Verfassungsmaterie eine Mehrzahl Initiativbegehren bei der Bundeskanzlei eingereicht worden sind, zunächst das erst eingereichte Begehren durch die Bundesversammlung zu behandeln und zur Volksabstimmung zu bringen sei und dass die übrigen Begehren in der Reihenfolge ihres Einganges jeweilen erst nach Erledigung der früher eingereichten zu behandeln seien. Deshalb kann das Initiativbegehren des Landesringes von den Bundesbehörden materiell erst begutachtet werden, nachdem das Volk über das Begehren der Richtlinienbewegung entschieden haben wird. Denn beide Initiativen bezwecken eine Aenderung des Dringlichkeitsrechtes, aber mit auseinandergelenden Normen, die miteinander unvereinbar sind. Herr Wüthrich hat nun einen Antrag eingebracht, nach welchem ein Teil des Initiativbegehrens des Landesringes in den heutigen Gegenvorschlag aufgenommen würde.

Das Begehren der Richtlinienbewegung befasst sich nur mit der Befugnis der Bundesbehörden zur Dringlicherklärung von Bundesbeschlüssen, d. h. mit der Voraussetzung dieses Rechtes und mit der Form des Beschlussesverfahrens, sowie mit der Gültigkeitsdauer. Sie will die Befugnis, das Referendum gegen allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse auszuschalten, in drei Richtungen einschränken, indem sie erstens nur solche Bundesbeschlüsse als dringlich erklären lassen will, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, zweitens für die Dringlicherklärung eine Mehrheit von $\frac{2}{3}$ der Stimmenden in jedem Rate fordert und drittens die dringlichen Bundesbeschlüsse spätestens nach drei Jahren ausser Kraft treten lässt.

Auch die Initiative anerkennt die Tatsache, dass es Fälle gibt, in denen das öffentliche Interesse die Rechtsetzung ausserhalb des ordentlichen zeitraubenden Verfahrens mit Referendumsfrist und Volksabstimmung absolut erfordert und infolgedessen der Bundesversammlung die abschliessende Kompetenz zum Erlass von Vorschriften in Form eines dringlichen Bundesbeschlusses zuerkannt sein muss. Im allgemeinen haben die dringlichen Bundesbeschlüsse nur eine Rechtsnorm auf eine beschränkte Gültigkeitsdauer zu schaffen.

Zu den drei neuen Vorschriften der Initiative ist nun folgendes zu bemerken: 1. Man kann mit dem Bundesrat die in der Initiative enthaltene Definition der dringlichen Bundesbeschlüsse als solcher Beschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, als zutreffend ansehen und zwar in dem Sinne, dass nicht die Notwendigkeit einer Normsetzung allein, d. h. ohne zeitliche Bedrängnis, einen Dringlichkeitsbeschluss rechtfertigen könnte. Dagegen wird auch kaum je etwas zeitlich dringlich sein, das nicht an sich notwendig ist. Aber notwendig kann auch etwas sein, was der Verfassung nicht entspricht; und der Wortlaut der Initiative schliesst denn auch die Schaffung von Normen letzterer Art auf dem Wege der Dringlichkeit nicht aus, sofern sie keinen Aufschub ertragen. Man kann also der Initiative in diesem Punkte zustimmen; er ist bloss formeller Natur. 2. Da die Normsetzung ohne Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrens Ausnahmerecht bedeutet, ist auch das weitere Postulat an sich begründet,

dass ein so zustande gekommener Beschluss spätestens mit dem Hinfall der materiellen Notwendigkeit der Norm ausser Kraft tritt oder aufgehoben wird, oder dass er durch einen rechtsförmlichen Akt — Verfassungsbestimmung, Gesetz oder allgemein verbindlichen Bundesbeschluss — ersetzt oder sanktioniert wird, sobald dies geschehen kann, und vorausgesetzt, dass die Norm dann noch weiterhin für eine gewisse Dauer erforderlich ist. Dieser Auffassung ist durch die Bundesbehörden bisher dadurch Ausdruck verliehen worden, dass die Geltungsdauer bei der Mehrzahl der in der Krisenzeit ergangenen dringlichen Bundesbeschlüsse auf 2 bis 4 Jahre beschränkt worden ist; allerdings wurden die meisten Erlasse bei Ablauf der Geltungsfrist mit oder ohne Aenderungen wieder in ähnlicher Weise erneuert. Die meisten nicht befristeten dringlichen Bundesbeschlüsse betrafen einmalige Akte, für die eine Befristung kaum in Betracht kommt, oder es bestund bei vorläufigen Regelungen die Meinung, den Bundesbeschluss nach einiger Zeit in die Verfassungs- oder Gesetzesform überzuführen. Die Initiative will nun die ausnahmslose Vorschrift aufstellen, dass jeder Dringlichkeitsbeschluss nach Ablauf von höchstens drei Jahren ausser Kraft trete. Ihr Wortlaut schliesst jedoch, was hier betont werden soll, nicht aus, dass ein solcher Beschluss bei Ablauf der Frist wieder durch Dringlichkeitsbeschluss erneuert oder ersetzt werden kann. Anders die Anträge Hirzel und Wüthrich. Beide wollen die dringlichen Bundesbeschlüsse nach Ablauf von drei Jahren nur noch durch einen dem Referendum unterstehenden Erlass verlängern lassen und zwar soll die Verlängerung nach Antrag Hirzel nur auf diesem Wege eintreten können, auch wenn die Beschlüsse in abgeänderter Form gefasst würden.

Folgt die Befristung gewissermassen aus dem Wesen eines Dringlichkeitsbeschlusses als einer im ausserordentlichen Verfahren aufgestellten vorübergehenden Rechtssetzung, so geht es doch nicht an, die Maximalfrist sogar in der Verfassung auf drei Jahre festzusetzen. So wenig jemand in jedem Falle voraussehen kann, wann eine Landesnot eintritt und welcher Art, Schwere und Dauer sie sein wird, so wenig ist es zweckmässig, den Behörden, die der Not rechtzeitig und wirksam steuern sollen, durch Form- und Fristvorschriften die dringliche Arbeit unnötigerweise zu erschweren, wie es insbesondere durch die Anträge Hirzel und Wüthrich geschehen würde. Wenn die auch zur Wahrung der Volksrechte verpflichteten Behörden bei Beurteilung der Lage zur Ansicht kommen, dass ein Dringlichkeitsbeschluss in 2, 3 oder 4 Jahren seinen Zweck erfüllt haben werde, oder dass er durch einen ordentlichen Erlass innert solcher Frist ersetzt werden könne, dann sollen und werden sie seine Gültigkeit auf diese Dauer beschränken. Die Mehrheit der Kommission ist daher mit dem Bundesrat der Auffassung, dass die Behörden die Geltung der allgemein verbindlichen Dringlichkeitsbeschlüsse jeweilen auf bestimmte Dauer befristen und nicht auf unbestimmte Zeit vorsehen sollen, dass aber von der in der Initiative und in den Anträgen Hirzel und Wüthrich vorgesehenen Befristung in der Verfassung auf drei Jahre Höchstdauer abzusehen sei. Anhänger der Initiative haben

übrigens in der Kommission die Befristung gerade auf 3 Jahre als ein nicht absolutes Postulat bezeichnet. Diese Befristung auf 3 Jahre ist um so weniger gerechtfertigt, wenn für die Dringlicherklärung ein qualifiziertes Mehr vorgeschrieben wird. Auch bei Befristung durch den Dringlichkeitsbeschluss nach unserem Gegenvorschlag kann und wird auf begründete Begehren und Einwendungen bei Festsetzung der Geltungsdauer, allenfalls schon im Interesse des Zustandekommens des Dringlichkeitsbeschlusses, Rücksicht genommen werden.

3. Das Schwergewicht der Initiative liegt ganz offensichtlich bei der dritten Neuerung, d. h. bei der Vorschrift, dass allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse nur mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit der Stimmenden in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt werden könne. Rückblickend stellt die Botschaft fest, dass es unter den 16 bestrittenen Fällen 8 gab, in denen die Dringlichkeit im Nationalrat mit weniger als $\frac{2}{3}$ -Mehrheit beschlossen wurde. Aber es ist in der Krisenzeit auch keine einzige Dringlicherklärung nur durch ein Zufallsmehr zustande gekommen. Wie sich die Forderung einer Zweidrittelsmehrheit der Stimmenden zahlenmässig auswirken würde, mögen folgende Beispiele zeigen. Bei einer als mittelmässig geltenden Besetzung des Nationalrates von 140 Mitgliedern würden, wenn alle stimmen, für die Dringlicherklärung schon 94 Anwesende erforderlich sein, wogegen, wenn nur 93 für und 47 gegen Dringlichkeit stimmen würden, diese nicht bejaht wäre. Spricht sich aber eine partei-, wirtschafts- oder regional-politisch orientierte Minderheit oder Koalition mit einer Stärke von 60 Stimmenden gegen die Dringlicherklärung aus, so erfordert die Bejahung der letztern mindestens 120 Stimmen und damit beinahe die Vollbesetzung des Rates.

Der Bundesrat ist nun der Meinung, dass die Forderung einer solch weitgehend qualifizierten Mehrheit von $\frac{2}{3}$ mit den allgemeinen Grundsätzen der Verfassung und mit unsern demokratischen Auffassungen über die Ausübung der Staatsgewalt nicht vereinbar sei und die Mehrheit der Kommission stimmt ihm zu. Um aber der Forderung, dass die Ausschaltung der Mitsprache des Volkes bei der Dringlicherklärung erschwert werden soll, dennoch Rechnung zu tragen, schlägt der Bundesrat vor, die Dringlicherklärung von der Zustimmung von wenigstens der Hälfte aller Mitglieder in jedem Rate abhängig zu machen. Bei der jetzigen Mitgliederzahl des Nationalrates von 187 wären somit nach bundesrätlichem Vorschlag mindestens 94, im Ständerat mindestens 22 Zustimmende erforderlich. Es ist nun richtig, dass nach dem Erfordernis der Initiative von $\frac{2}{3}$ der Stimmenden die erforderliche Zahl im Nationalrat unter 94 stehen könnte, d. h. dass in gewissen Fällen in beiden Räten das Mehr nach Vorschlag des Bundesrates höher wäre als dasjenige nach der Initiative. Praktisch würde dies aber nur dann zutreffen, wenn die Dringlicherklärung nicht oder nur von einer geringen Minderheit bestritten würde. Dann sollte es aber bei einer der Amtspflicht entsprechenden Besetzung des Rates möglich sein, jene Stimmenzahl von 94, resp. 22 Mitgliedern aufzubringen. Ganz anders würde sich das Erfordernis der $\frac{2}{3}$ -Mehrheit aber im Streitfall auswirken und hierin liegt der

entscheidende Punkt. Statt 94 würden bis 124 Zustimmende — die Stimme des Präsidenten nicht mitberücksichtigt — erforderlich sein und sobald die Minderheit 63 verneinende Stimmen aufbringt, ist ein bejahender $\frac{2}{3}$ -Mehrheitsbeschluss überhaupt nicht mehr möglich. Demnach läge die Entscheidung über die Frage, ob eine Notlage bestehe und rasches Handeln erfordere oder nicht, bei der $\frac{1}{3}$ -Minderheit von vielleicht 45 bis 63 Mitgliedern des Nationalrates, ein Zustand, der sich für die Volksmehrheit als unerträglich erweisen könnte.

Eine $\frac{1}{3}$ -Minderheit hätte es also in der Hand, das rechtzeitige Inkrafttreten eines von der Mehrheit jeden Rates als dringend notwendig erkannten Bundesbeschlusses zu verhindern; sie würde in solchen Fällen befehlen können. Das Königtum der Mehrheit wäre in diesem Punkte dahin. Auf die heutigen Stärkeverhältnisse angewendet, vermöchten z. B. die Sozialdemokraten, Jungbauern, Unabhängigen und Kommunisten mit zusammen 66 Stimmen die Dringlicherklärung in jedem Falle zu verhindern. Es ist aber auch der umgekehrte Fall denkbar, dass sich eine Minderheit aus parteipolitisch entgegengesetzten Richtungen der Dringlicherklärung widersetzt, vielleicht deswegen, weil sie mit dem Inhalt des Beschlusses nicht einverstanden ist. Dann ist zu beachten, dass an der sofortigen Inkraftsetzung möglicherweise nicht immer die gleichen Richtungen interessiert sind und so könnten auch die Anhänger der Initiative mit deren Auswirkungen gewisse Enttäuschungen erleben. Ein typisches Beispiel dieser Art scheint mir der zu beratende Bundesbeschluss über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen zu sein, dem, wie es scheint, nach dem Willen auch der die vorliegende Initiative verfechtenden Mitglieder der 25gliedrigen nationalrätlichen Kommission die Dringlichkeitserklärung beigefügt werden soll und der, was noch besonders hervorzuheben ist, fünf Jahre dauern soll. An dieser Dringlichkeitsklausel scheinen gerade die Anhänger der Initiative Interesse zu haben. Wie wäre es, wenn $\frac{1}{3}$ der stimmenden Ratsmitglieder sie vereiteln könnte?

Es ist in der Kommission und längst vorher in der Öffentlichkeit von Urhebern der Initiative zugegeben und deutlich erklärt worden, dass es sich bei dieser Initiative um eine hochpolitische Angelegenheit handle. So hat die sozialdemokratische Gewerkschaftskorrespondenz offen erklärt: „Wird das Volksbegehren vom Volke angenommen, so ist die Fortsetzung der bisherigen Politik nicht mehr möglich. Will der Bundesrat inskünftig einen Beschluss auf dem Wege der Dringlichkeit durchsetzen, dann wird er sich mit der Minderheit über den materiellen Inhalt eines solchen Beschlusses verständigen müssen.“ Ein Vertreter der gleichen Richtung hat in der Kommission erklärt, es sei nicht zu verschweigen, dass es um ein Stück Macht gehe; bei den Bürgerlichen, um die Macht zu behalten, bei den Anhängern der Initiative, um die Macht zu erobern. Daraus geht klar hervor, nicht nur, was durch die Initiative an Hindernisbereiung ermöglicht werden will, sondern auch, was mit derselben vorbedacht gewollt und beabsichtigt ist. Die Räte sollen durch das Erfordernis der $\frac{2}{3}$ -Mehrheit einerseits und durch die Drohung mit

dem Referendum andererseits gezwungen werden, den Inhalt der Bundesbeschlüsse nach den Begehren der Minderheit zu gestalten oder aber vom Institut der dringlichen Bundesbeschlüsse keinen Gebrauch zu machen, was ihnen letzten Endes noch den Vorwurf der Regierungsunfähigkeit eintragen könnte. Die Notlage würde also dazu benützt werden können, Minderheitsforderungen der verschiedensten Art zwangsweise durchzusetzen, oder die Mehrheit wäre in die Unmöglichkeit versetzt, die durch die Notlage geforderten Anordnungen zu treffen. Die Ueberzeugung der Mehrheit hätte vor dem Willen einer $\frac{1}{3}$ -Minderheit zu kapitulieren. Die Zustimmung zur Dringlicherklärung könnte jeweilen zum Gegenstand des Marktens und von Gegenleistungen verschiedenster Art abhängig gemacht werden. Diese Möglichkeit zu schaffen erscheint als das wichtigste Ziel der Initiative, das viel mehr im Vordergrund steht, als die Wahrung des Volksrechtes auf das Referendum, die, wie mir scheint, von der Mehrheit nicht weniger konsequent gepflegt wird. Ist einmal dieses Minderheitenprivileg geschaffen, so ist es wahrscheinlich, dass die Fälle seiner politischen Ausnützung nicht selten sein werden und deshalb würden die Räte, wenn sie die Initiative zur Annahme empfehlen oder nicht deren Verwerfung beantragen würden, bereits schon die Kapitulation der Mehrheit vor den gegenwärtigen und zukünftigen Minderheiten ankündigen. Der Empfehlung der Initiative mit dem Hinweis, dass ihr Inhalt zu gegenseitiger Rücksichtnahme und Verständigung Veranlassung geben solle, ist entgegenzuhalten, dass die Aussprache und Rücksichtnahme schon bisher reichlich gepflogen wurden und der Wunsch nach zeitnotwendiger Zusammenarbeit soll nicht mit einer Forderung nach Preisgabe wichtigster, hochpolitischer Grundsätze beantwortet werden. Ein solch grundlegendes Prinzip ist in unserem Staate die Entscheidung von Sachfragen durch Mehrheitsbeschluss, gleichviel, ob diese Mehrheit sich aus einer oder aus verschiedenen Gruppen zusammensetzt. Diese Mehrheit muss dann auch die Verantwortung tragen.

Bei der Landeswichtigkeit der beim Bunde zu treffenden dringlichen Entscheidungen und im Hinblick auf das Zweikammersystem und die viel längeren Fristen der eidgenössischen Volksabstimmungen wirkt auch der Hinweis darauf, dass die Kantone Neuenburg und Baselstadt für die Dringlicherklärung eine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit des Grossen Rates fordern, für die Einführung dieses qualifizierten Mehrs beim Bunde nicht überzeugend. Der demokratische Grundsatz des Entscheidens nach der Mehrheit und mit der Gleichheit der Stimmkraft aller Ratsmitglieder wird im Gegenvorschlag des Bundesrates wie in demjenigen der Kommission gewahrt. Die Mehrheit der Kommission stimmt ihm zu, nicht ohne dass auch gegen diese, ein weitgehendes Entgegenkommen bedeutende Neufassung, Bedenken geäussert worden wären. In Kriegs- und Epidemiezeiten, in denen Dringlichkeitsbeschlüsse am meisten in Betracht kommen, kann auch diese Bestimmung üble Folgen haben.

Der Bundesrat wollte seinen Antrag, dass für die Dringlicherklärung die Zustimmung von mindestens der Hälfte aller Mitglieder erforderlich sein

soll, in dem Sinne verstanden wissen, dass auf die Hälfte aller Ratssitze, nicht aller im Amte stehenden Mitglieder abzustellen sei, so dass auch die infolge von Tod oder Demission unbesetzten Sitze mitzuzählen wäre. Demgegenüber schlägt die Kommission einmütig vor, zu bestimmen, dass nicht bloss die Hälfte, sondern die Mehrheit aller Mitglieder erforderlich sein soll; sie will aber auch ausdrücklich festgestellt wissen, dass nicht die Zahl der Sitze, sondern diejenige der im Amte stehenden Mitglieder massgebend sein soll, so dass vakante Sitze nicht mitgezählt werden. Bei 187 oder 186 besetzten Sitzen wären somit, wie nach bundesrätlichem Vorschlag, im Nationalrat 94 Stimmen erforderlich; im Ständerat bei 44 Mitgliedern 23 statt, nach bundesrätlichem Antrag, 22; bei Vakanz von 2 oder 3 Sitzen im Nationalrat 93, im Ständerat bei einer oder zwei Vakanzen 22.

Die Kommission hat mit 9 gegen 5 Stimmen beschlossen, Ihnen in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat vorzuschlagen, dem Volke und den Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens zu beantragen und sie hat mit 9 gegen 4 Stimmen weiter beschlossen, Ihnen vorzuschlagen, den in bezug auf die qualifizierte Mehrheit so abgeänderten Gegenentwurf des Bundesrates anzunehmen und dem Volke und den Ständen dessen Annahme zu beantragen.

Ich beantrage also: erstens im Namen der Kommission Eintreten auf die Vorlage und zweitens im Namen der Mehrheit der Kommission Beschlussfassung nach der Kommissionsvorlage und Ablehnung der Anträge Wüthrich und Hirzel, über die nach deren Begründung eventuell noch zu sprechen sein wird.

M. Aubert, rapporteur de la majorité: Le mécontentement provoqué par le nombre croissant des arrêtés munis de la clause d'urgence s'est manifesté par trois initiatives: l'initiative pour la sauvegarde des droits constitutionnels du citoyen, appuyée par 58 690 signatures, déposée le 29 juin 1936 et sur laquelle le Conseil national s'est déjà prononcé; l'initiative lancée par le groupement des lignes directrices, portant 289 765 signatures, qui tend à restreindre l'emploi de la clause d'urgence; elle porte la date du 11 février 1938 et fait l'objet du présent débat; enfin l'initiative concernant la réglementation constitutionnelle du droit d'urgence, du 12 mai 1938, qui émane du groupe des Indépendants et a réuni 55 786 signatures. Elle sera discutée ultérieurement, car les deux dernières initiatives ne peuvent être soumises simultanément au vote des citoyens, sinon deux dispositions, contradictoires sur certains points, pourraient être adoptées.

Le total des signatures recueillies par ces trois initiatives dépasse 400 000 et, comme elles sont parties de milieux très différents, on peut se rendre compte de l'étendue du mécontentement qui les a motivées.

Quelques chiffres montreront que ce mécontentement est justifié: de fin 1917 à 1930, soit en 13 ans, 66 arrêtés ont été munis de la clause d'urgence; de 1931 à 1938, en 7 ans, 80. De très nombreux citoyens ont eu le sentiment que le Conseil fédéral et le Parlement prenaient de plus en plus

l'habitude de se passer du consentement des électeurs pour l'élaboration de mesures législatives importantes. Le plus souvent ces mesures étendaient les interventions de la Confédération dans le domaine économique, soit par des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie, soit par l'octroi renouvelé de subventions, et elles ont eu en général pour conséquence une augmentation considérable des charges fiscales, votées, elles aussi, avec la clause d'urgence. Aussi, dans des milieux toujours plus étendus, s'est-on demandé souvent s'il y avait eu véritablement urgence, c'est-à-dire péril en la demeure, ou si au contraire le Conseil fédéral et les Chambres n'avaient pas simplement voulu, par l'introduction de la clause d'urgence, soustraire au vote de la nation des mesures qui n'auraient pas emporté son approbation.

Ce mécontentement a été encore augmenté par le renouvellement, la prorogation «d'urgence» de mesures antérieurement prises aussi «d'urgence». On s'est demandé si, véritablement, une fois le premier arrêté voté, le Conseil fédéral n'aurait pas eu le temps de soumettre au peuple l'arrêté subséquent de prorogation.

C'est un témoignage de bonne santé politique que cette inquiétude et ce mécontentement des citoyens. Il montre que la nation tient toujours aussi fermement à son droit de dire son mot — et le mot définitif — dans l'élaboration des lois. Elle ne reste pas passive; elle demeure fermement attachée, au contraire, aux valeurs politiques essentielles qui sont la caractéristique de la Suisse.

Le Conseil fédéral croit que présentement ce mécontentement a diminué sous la pression des circonstances extérieures. Je ne partage pas cette manière de voir — je parle ici en mon nom personnel — et je pense que le Gouvernement a été bien inspiré en présentant un contre-projet qui reprend certains points essentiels de l'initiative tendant à restreindre l'emploi de la clause d'urgence.

Tant l'initiative que le contre-projet apportent une définition claire de l'urgence. Pourront être considérés comme urgents seuls «les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre pas de délai». C'est une condition sine qua non. On exclut ainsi du bénéfice de la clause d'urgence tous les arrêtés dont l'entrée en vigueur pouvait souffrir un délai, mais que l'on munissait précédemment de cette clause dans la crainte d'un referendum et d'un rejet par le peuple. Ainsi, comme le dit le message, tant le Conseil fédéral que les Chambres devront examiner plus rigoureusement si l'urgence existe ou non.

«Empêcher un emploi abusif de la clause d'urgence» tel est le but, tout au moins apparent, de l'initiative qui retient notre attention. Il y a, sur ce point, accord général du Conseil fédéral et de la commission unanime. Le désaccord s'est manifesté sur deux points que nous allons examiner.

L'initiative fixe, pour tous arrêtés munis de la clause d'urgence, un maximum de durée: «ils cessent leurs effets trois ans après leur mise en vigueur».

Pour des motifs qui sont précisés dans le message, le Conseil fédéral n'a pas voulu accepter la fixation d'un maximum de durée, même plus étendu

que trois ans et son contre-projet stipule simplement que «la durée d'application des arrêtés fédéraux urgents doit être limitée».

Je regrette, pour ma part, car je ne parle pas ici au nom de la majorité de la commission, que le Conseil fédéral n'ait pas accepté la fixation d'un maximum, car des abus pourront se glisser à la faveur de ces mots élastiques «la durée... doit être limitée».

Il est également regrettable que le contre-projet n'ait pas précisé que les arrêtés urgents ne pourraient pas être prorogés d'urgence. Car la prorogation d'urgence des arrêtés urgents, trop fréquente dans le passé, a été une des causes essentielles de la mauvaise humeur des citoyens. Ici encore, ils ont vu ou cru voir de la part des autorités fédérales un manque de confiance dans le peuple. Il paraît évident qu'une fois un arrêté urgent pris et du moment que l'on a échappé au péril en la demeure, il est possible au Gouvernement d'éclairer la nation sur la nécessité de la mesure prise et de lui demander, s'il faut la renouveler, de la sanctionner, soit par son vote, soit en laissant s'écouler le délai référendaire sans en faire usage. C'est pourquoi, personnellement, je voterai l'amendement de M. Hirzel ou éventuellement, celui de M. Wüthrich.

Ces réserves faites, abordons maintenant la question qui a divisé la commission. Il s'agit de la majorité qui sera requise dans les Conseils pour le vote de la déclaration d'urgence.

Voici le texte de l'initiative: «Les arrêtés fédéraux... peuvent être déclarés urgents si chacun des deux Conseils le décide à la majorité des deux tiers des votants».

Et le texte du contre-projet dit ceci: «Les arrêtés fédéraux... peuvent être déclarés urgents avec l'accord de la moitié au moins de tous les membres de chacun des deux Conseils».

Vous avez remarqué la différence: l'initiative demande les deux tiers; le contre-projet, la moitié. L'initiative établit le calcul des deux tiers sur le nombre des votants; le contre-projet calcule la moitié sur le total des membres de chacun des deux Conseils, soit 94 sur 187 au Conseil national, 22 sur 44 au Conseil des Etats.

En faveur de la majorité des deux tiers des votants, les représentants des Lignes directrices ont présenté les arguments suivants, qu'ils développeront sans doute au cours des débats:

La clause d'urgence, disent-ils, n'est nécessaire que dans des cas extraordinaires et pour des affaires importantes. Pourquoi ne pas admettre ici, comme cela se fait par exemple dans les statuts de certaines sociétés, une majorité extraordinaire?

Calculer la majorité en prenant les deux tiers des votants rend éventuellement plus facile la votation de la clause d'urgence, lorsque la Chambre est peu fréquentée. Vous vous étonnerez avec moi, que cet argument soit employé par ceux-là mêmes qui veulent empêcher un emploi abusif de la clause d'urgence!

Grâce à cette majorité spéciale, soutient-on encore, la minorité ne dirigera pas la politique du pays, mais elle aura seulement le droit d'obliger que l'arrêté soit soumis au peuple. Ce serait là, dit-on, une garantie pour la démocratie et le fédé-

ralisme. Enfin ne faut-il pas tenir compte du fait que dans le pays il n'y a pas que les minorités linguistiques ou raciales, il y a aussi les minorités politiques?

Ces arguments ne sont pas sans valeur; mais les représentants des Lignes directrices en ont totalement détruit l'efficacité lorsque, le débat s'étant développé devant la commission, ils ont précisé le but réel, et non plus le but apparent, de leur initiative.

Une attaque a tout d'abord été dirigée contre le Conseil des Etats. Avec la majorité prévue par le contre-projet, a-t-on dit, le sort de l'urgence pourra être, dans ce Conseil, entre les mains d'un seul parti. Il faut regretter cette offensive contre le Conseil des Etats; car ce Conseil, s'il a agi souvent comme un frein salutaire, a montré souvent aussi une grande largeur de vue; il a été assez sage pour faire de grandes concessions aux majorités qui ont pu se former au Conseil national. Toute notre histoire parlementaire démontre la haute valeur de cette Chambre où l'arithmétique électorale joue sans doute un rôle moins considérable que dans les votations populaires, mais est remplacée par l'expérience des affaires publiques qu'ont acquise un grand nombre de ses membres.

Les représentants des Lignes directrices ont ensuite déclaré sans ambages que l'acceptation ou le refus par le Conseil fédéral et la majorité de la commission, de la majorité des deux tiers serait la pierre de touche de la possibilité d'une politique d'entente. Celle-ci ne serait pas possible en cas de refus. Ils ont aussi clairement affirmé que leur but, en proposant cette majorité des deux tiers, était de pouvoir imposer des modifications du contenu même de l'arrêté, chaque fois que la question de la clause d'urgence serait posée. Ils n'accepteraient pas de voter l'urgence, quand bien même elle serait là, pressante, si l'arrêté ne leur plaisait pas, mais ils reconnaîtraient l'existence de cette urgence aussitôt que l'arrêté aurait été remanié selon leurs exigences.

Pareille attitude est un commentaire, sinon inattendu, tout au moins suffisamment démonstratif de la véritable portée de l'initiative. En apparence, elle a pour but d'«empêcher un emploi abusif de la clause d'urgence», en réalité elle doit permettre aux Lignes directrices d'exercer leur veto contre tout arrêté muni de la clause d'urgence qui ne serait pas à leur convenance, et d'obliger ainsi la majorité à passer par leurs fourches caudines pour obtenir le vote de l'urgence. Mais alors, l'arrêté, fondamentalement modifié peut-être par les exigences des Lignes directrices, ne correspondrait plus à la volonté de la majorité des Conseils. Tout notre système parlementaire serait faussé.

L'urgence est un fait extérieur au Parlement. Celui-ci doit la constater, la déclarer et pour y parer, voter les mesures demandées par le Conseil fédéral et non pas celles qu'imposerait une minorité pour donner son acceptation à la déclaration de cette urgence.

Si l'entente ne peut se faire que sous de pareilles pressions de la part d'une minorité, il est vain de la rechercher. Il apparaît bien qu'il en est ainsi puisque le Conseil fédéral a fait sans succès au mouvement des Lignes directrices, la large conces-

sion d'accepter le principe de la restriction des arrêtés d'urgence. Mais ce n'était pas en réalité ce que voulait ce mouvement, mais bien de pouvoir, dans certaines éventualités, imposer sa volonté.

Les signataires de l'initiative reconnaissent qu'il se présente des circonstances dans lesquelles des mesures de portée générale doivent être prises, qui ne souffrent aucun délai. Leurs représentants dans la commission ont ajouté qu'il est par contre inadmissible que l'urgence puisse être votée pour le seul motif que l'on redoute une décision négative du peuple, c'est-à-dire lorsque l'on présume que le fond même de la mesure prise ne rencontrerait pas l'adhésion de la majorité du peuple.

Le contre-projet, à juste titre, a admis ce point de vue et il réprime, nous l'avons dit, dans les mêmes termes que l'initiative, ce véritable abus, ce travestissement de la notion d'urgence.

Mais les représentants des initiants ressuscitent cet abus, en l'aggravant, au moment même où ils prétendent le supprimer, lorsqu'ils reconnaissent que le but véritable de la majorité des deux tiers est de permettre à la minorité de poser des conditions modifiant le fond même de l'arrêté, sans l'acceptation desquelles ils ne s'associeront pas au vote de l'urgence et empêcheront ainsi qu'elle soit déclarée, malgré son existence indiscutable.

En effet, l'arrêté ainsi modifié selon la volonté d'une minorité des représentants de la nation, ne correspondra plus entièrement à la volonté de la majorité de ces représentants, élus par la majorité du peuple; il lui sera même contraire dans ses parties imposées; et le peuple sera privé du droit de se prononcer, car l'urgence aura été déclarée.

On aboutit donc à faire voter d'urgence des mesures dont on présume qu'elles ne seraient pas acceptées par la majorité populaire; on ressuscite l'abus que l'on prétendait supprimer. C'est bien la minorité qui dictera alors sa volonté, non pas simplement au Parlement, mais même au peuple. L'abus est donc bien aggravé.

En mon nom personnel, je dois ajouter encore qu'au sein de la commission, des représentants des Lignes directrices se sont montrés surpris de ce que les fédéralistes ne se rangeassent pas en l'occurrence de leur côté. C'était prendre les fédéralistes pour des naïfs. Ils connaissent trop bien les tendances centralisatrices, étatistes et bureaucratiques des Lignes directrices pour ne rien attendre d'elles en faveur du fédéralisme. S'ils avaient eu besoin d'être éclairés à cet égard, les attaques dirigées contre le Conseil des Etats y auraient amplement suffi.

La majorité de la commission vous propose de voter l'arrêté présenté par le Conseil fédéral, avec le texte légèrement modifié par la commission au nouvel alinéa 3 de l'art. 89 de la Constitution fédérale et qui est ainsi conçu:

«Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre pas de délai peuvent être déclarés urgents par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux Conseils.»

Bratschi, Berichterstatter der Minderheit: Der Bundesrat hat der Kommission ein Verzeichnis über die Dringlichkeitsbeschlüsse vorgelegt, die von

den Räten in den letzten zwei Jahrzehnten gefasst worden sind. Es geht daraus hervor, dass vom Jahre 1914 bis zum Jahre 1936 70 dringliche Bundesbeschlüsse gefasst wurden, wovon nur 6 auf die Kriegszeit, alle andern auf die Nachkriegszeit fallen. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass in der Kriegszeit weitgehend mit Vollmachten des Bundesrates regiert worden ist. Vom Jahre 1931 bis 1938 sind 97 dringliche Bundesbeschlüsse gefasst worden. Im Zeitabschnitt von 1935 bis 1937 ist die ordentliche Gesetzgebung völlig in den Hintergrund getreten, in der Hauptsache ist mit dringlichen Bundesbeschlüssen regiert worden. Das Unbehagen, das aus dieser Situation entstanden ist, wird von keiner Seite bestritten. Man darf auch darauf hinweisen, dass es nicht etwa nur eine Gruppe des Volkes erfasst hat, sondern dass es ziemlich allgemein vorhanden ist.

Es ist allerdings in der Kommission geltend gemacht worden, die vorhandene Malaise sei wieder im Abklingen, weil Anhaltspunkte vorhanden seien, dass die Behörden die Absicht hätten, wieder zu normalen Verhältnissen zurückzukehren, sich wieder auf den Boden der Gesetzgebung, d. h. des verfassungsmässigen Rechtes begeben wollen. — Man hat aber keine absolute Gewähr, dass das wirklich geschieht. Die Initiative wurde mit einer sehr grossen Stimmenzahl eingereicht; das hat einen gewissen Eindruck auf die Behörden gemacht, weil damit gerechnet werden muss, dass die Initiative angenommen werden könnte. Im Hinblick auf diese Möglichkeit kam der Gegenvorschlag des Bundesrates. Er will doch mit seinem Gegenvorschlag der Annahme der Initiative begegnen, will auch der vorhandenen Stimmung in der Öffentlichkeit entgegengetreten und ihr bis zu einem gewissen Grade Rechnung tragen.

Es ist auch durchaus richtig, dass die Frage der Dringlichkeit durch andere grosse Probleme, die in jüngster Zeit aufgetaucht sind, innerpolitischer und insbesondere aussenpolitischer Natur, etwas in den Hintergrund gedrängt worden ist. Aber man sollte sich doch nicht dem Trugschluss hingeben, dass man nun über diese Sache hinweggehen dürfe. Sobald wieder Dringlichkeitsbeschlüsse in wichtigen Fragen gefasst werden, form- und inhaltsgemäss gegen den Willen grösserer Teile des Volkes, wird die Unzufriedenheit sich wieder mehr geltend machen und vielleicht stärker als früher.

Das Unbehagen ist im grossen und ganzen geblieben, ist in allen Kreisen festzustellen, hat Teile aller politischen Lager und Parteien erfasst. Die Initiative ist ein Versuch, dieser berechtigten Unzufriedenheit Rechnung zu tragen und einem Bedürfnis, das in bezug auf die Durchsetzung der Volksrechte geltend gemacht wird, entgegenzukommen. Sie entspricht sicher den Wünschen weiter Kreise unseres Volkes aller möglichen Anschauungen.

Man darf auch die ernststen Mahnungen hervorragender Staatsrechtslehrer erwähnen. Ich nenne besonders die heutigen und ehemaligen Staatsrechtslehrer Fleiner, Giacometti, Blumenstein und andere, die sich sehr kategorisch gegen die Dringlichkeitspolitik der letzten Jahre ausgesprochen haben und die vom formalrechtlichen Standpunkt und vom Standpunkt der Stellung unserer Demo-

kratie aus gesehen nachdrücklich auf die Gefahren dieser Politik hingewiesen haben.

Die Initiative ist ein Versuch, eine klare, einfache und praktische Lösung herbeizuführen. Sie bringt eine klare Umschreibung des Begriffes der Dringlichkeit, über den bis heute Meinungsverschiedenheiten bestehen. Sie schliesst die sogenannte materielle Dringlichkeit aus, die bis heute angerufen worden ist. Unter Berufung auf diese materielle Dringlichkeit sind wiederholt Beschlüsse gefasst worden, bei denen grosse Differenzen bestanden haben. Sie bringt eine Befristung der dringlichen Bundesbeschlüsse auf maximal drei Jahre. Ich kann Ihnen mitteilen, dass gerade über den Punkt, wie lange befristet werden soll, im Initiativkomitee sehr eingehend gesprochen worden ist und dass es auch nicht an Stimmen aus dem Volke fehlte, dass man weniger weit als 3 Jahre gehen solle. Man hat sich schliesslich auf diese 3 Jahre geeinigt, in der Meinung, dass es möglich sei, bei gutem Willen in dieser Zeit eine Notmassnahme in Gesetzesform zu kleiden und eine längere Anwendung der Dringlichkeit zu vermeiden. Ich bin der Auffassung, dass dieser Standpunkt durchaus richtig ist und dass es möglich ist, in drei Jahren auch wichtige Fragen auf dem ordentlichen gesetzgeberischen Weg zu erledigen.

Der Hauptpunkt der Dringlichkeitsinitiative ist das qualifizierte Mehr, das vermeiden will, dass bei der Anwendung der Dringlichkeit das einfache Mehr in den beiden Räten entscheiden kann, dass die Auffassung einer starken parlamentarischen Minderheit vollständig übergangen werden kann, wenn schon das Volk nicht Gelegenheit erhält, sich auszusprechen. Bundesrat und Mehrheit der Kommission geben zu, dass etwas geschehen soll. Der Bundesrat unterbreitet uns einen Antrag, der auch das Ziel hat, Art. 89 zu ändern. Wenn ich seinen Antrag richtig verstehe, folgt er in der Hauptsache einem Gutachten aus den Reihen der Freisinnigen Partei, in welchem diese Lösung vorgeschlagen worden ist. Der Bundesrat stimmt der Umschreibung des Begriffes der Dringlichkeit zu. In diesem Punkte besteht also Uebereinstimmung. Die ominöse materielle Dringlichkeit hätten wir in Zukunft nicht mehr. Es müsste also wirklich eine zeitliche Dringlichkeit bestehen, um die Dringlichkeitsklausel anwenden zu können, sowohl nach Massgabe der Initiative als auch nach Massgabe des Textes, der vom Bundesrat vorgesehen ist. Der Bundesrat stimmt auch der Forderung zu, dass dringliche Bundesbeschlüsse befristet sein sollen, einer Forderung, die sich schon im Laufe der Praxis durchgesetzt hat, indem doch meistens dringliche Bundesbeschlüsse zeitlich befristet, allerdings dann wiederholt verlängert worden sind. Aber es scheint uns, dass der Antrag des Bundesrates nicht ganz logisch sei, insofern als er nicht eine maximale zeitliche Grenze aufstellt und nur das Prinzip in die Verfassung aufnehmen will. Wir glauben, es sei richtiger, hier eine maximale Grenze vorzusehen.

Die grosse Differenz besteht in der Frage des qualifizierten Mehrs, wobei ebenfalls zu sagen ist, dass auch hier der Bundesrat sich unserm Standpunkt einigermaßen annähert hat, wenigstens grundsätzlich: er macht einen Vorschlag, der in der Praxis zum qualifizierten Mehr führen könnte

und in der Hauptsache auch führen wird. Aber der Vorschlag, der vom Bundesrat gemacht wird und von der Mehrheit der Kommission empfohlen wird, ist nach unserer Auffassung allzusehr auf die gegenwärtigen politischen Verhältnisse abgestimmt. Der Vorschlag trägt nämlich der heutigen Mehrheit Rechnung und ist so gestaltet, dass die heutige parlamentarische Mehrheit auch in Zukunft nach dem neu vorgesehenen qualifizierten Mehr die Beschlüsse fassen könnte, die sie fassen möchte, und zwar allein, ohne auf die parlamentarische Minderheit Rücksicht zu nehmen. Es besteht also auch bei Annahme des bundesrätlichen Vorschlages die Gefahr, dass die Politik der Ausschliesslichkeit, nämlich des Ausschlusses der parlamentarischen Minderheiten, fortgesetzt werden könnte. Gerade das ist aber das, was man in unsern Kreisen als Ungerechtigkeit, als Zurücksetzung, als Einseitigkeit empfunden und was das Unbehagen im Volke herbeigeführt hat.

In der Kommission wurde allerdings erklärt, die Dringlichkeitsklausel sei weniger wegen der Form als wegen des Inhaltes der Beschlüsse verpönt. Man war mit dem Inhalt eines Teils der Beschlüsse nicht einverstanden; deshalb hat man die Dringlichkeitsklausel kritisiert. Wir geben ohne weiteres zu, dass das weitgehend so gewesen ist. Wir sagen aber: Wenn man von Missbrauch gesprochen hat, so hat man nach unserer Auffassung nach zwei Richtungen recht. Es sind Beschlüsse dringlich erklärt worden, ohne dass von einer zeitlichen Dringlichkeit wirklich die Rede hat sein können, und es ist unter dem Schutz der Dringlichkeitsklausel den Beschlüssen wiederholt ein Inhalt gegeben worden, den man einem Gesetz, das dem Volke hätte vorgelegt werden müssen, nicht zu geben gewagt hätte. Das ist nach unserer Meinung der schlimmste Missbrauch, der mit der Dringlichkeitsklausel getrieben worden ist. Man verwirklichte Dinge auf dem Wege der Dringlichkeit, von denen man wusste, das Volk würde sie nicht annehmen. Wenn man ein Gesetz hätte machen, den verfassungsmässigen Weg hätte beschreiten müssen, hätte man dem betreffenden Gesetz einen andern Inhalt gegeben, als man ihn ihm unter dem Schutz der Dringlichkeit gegeben hat. Gerade das würde nach der Annahme der Initiative beseitigt, während die Sache nach dem Wortlaut des bundesrätlichen Vorschlages genau gleich bleiben würde.

Gegen die Zweidrittelsmehrheit werden zwei Haupteinwände erhoben: das führe zu einer Art Diktatur der Minderheit und zu einem unerwünschten Kuhhandel. Was die Diktatur der Minderheit anbetrifft, so ist folgendes zu sagen: die qualifizierte Mehrheit finden wir in Verfassungen, Gesetzen, Statuten, im öffentlichen und privaten Leben der ganzen Welt. Wenn es sich um etwas ganz besonders Wichtiges handelt, greift man zum Mittel des qualifizierten Mehrs; dann will man nicht ein einfaches Mehr entscheiden lassen. Und dass es etwas ganz Wichtiges ist, wenn in unserem demokratischen Volksstaat das Volk ausgeschaltet wird, entgegen den verfassungsmässigen Rechten dieses Volkes, darüber sind wir offenbar doch im klaren. Deshalb glaube ich, dass es unverständlich ist, wenn hier von Diktatur der Minderheiten gesprochen würde.

Wie ist es in den Kantonen? Es gibt nur sechs Kantone, die eine Dringlichkeitsklausel kennen und zwei von ihnen haben die Zweidrittelsmehrheit. Der eine von ihnen hat diese Mehrheit vor Jahrzehnten, ich glaube, in den 70er Jahren, kurz nach der Einführung der neuen Bundesverfassung eingeführt; das ist der Kanton Neuenburg. Der andere ist der Kanton Basel-Stadt. Er hat die Dringlichkeitsklausel im Jahre 1922 eingeführt, in einem Zeitpunkt, als eine Linksmehrheit in Basel bestand. Diese Zweidrittelsmehrheit ist damals von rechts vorgeschlagen worden. Wenn ich richtig informiert bin, ist der Vater dieser Dringlichkeitsklausel ein Vertreter der äussersten Rechten und eine Zeitung wie die „Basler Nachrichten“ ist damals, wie sie glaubte, mit den besten Gründen für die qualifizierte Mehrheit in Basel-Stadt eingetreten und damit durchgedrungen. Aber das Wichtige ist, dass der grösste Teil der Kantone, nämlich drei Viertel davon, die Einrichtung der Dringlichkeit überhaupt nicht kennt. In allen diesen Kantonen müssen alle Probleme gelöst werden ohne das Mittel der Dringlichkeit, d. h. die kantonalen Behörden sind gezwungen, auf das Volk Rücksicht zu nehmen und alle Fragen mit dem Volke zu regeln. Alle wichtigen Erlasse können nur durch die Volksabstimmung vom Volke selbst angenommen und verwirklicht werden. Aber die Praxis zeigt, dass auch wichtigste und schwierigste Fragen auf diesem Wege gelöst werden können. Es sind Finanzprogramme angenommen worden, im Kanton Bern und andernorts. Die wichtigsten und unpopulärsten Vorlagen wurden angenommen, Steuervorlagen usw. Das Volk hat in seiner Mehrheit, gewöhnlich sogar mit sehr grosser Mehrheit zugestimmt, dann nämlich, wenn eine Verständigung der Mehrheit mit der Minderheit vorausgegangen war. Gerade das möchten wir mit dem qualifizierten Mehr, das wir vorschlagen, erreichen, dass man sich hier im Ratssaal verständigt, die Mehrheit auf die Minderheit Rücksicht nimmt, und dann sind wir überzeugt, dass wir die Mehrheit des Volkes hinter uns haben werden.

Wie ist es in der Stadt Zürich? Dort kann die Dringlichkeitsklausel vom grossen Gemeinderat nur angewendet werden, wenn eine $\frac{4}{5}$ -Mehrheit vorhanden ist. Ich glaube, die Ideale der Demokratie, wie Sie sie verwirklicht sehen möchten, wären nicht erreicht, wenn die Hälfte plus einer regieren würden über die Hälfte minus einen. Demokratie heisst ja: miteinander reden und Rücksicht nehmen auf die Minderheit. Wenn diese Rücksichtnahme nicht mehr vorhanden wäre und diese Uebereinstimmung der Auffassung einer möglichst grossen Mehrheit des Volkes nicht herbeigeführt werden könnte, dann wäre ein grosser Teil des Wertes der Demokratie auch verloren. Die Mehrheit weiss das übrigens ganz genau. Sie nimmt ja auch auf die sprachlichen Minderheiten Rücksicht. Wir haben das Romanische als Landessprache anzuerkennen, trotzdem es sich um eine kleine Minderheit handelt. Wir sind sehr tolerant gegenüber den konfessionellen Minderheiten. Nur in bezug auf die politischen Minderheiten und wo soziale Fragen eine Rolle spielen, will man der Minderheit nicht entgegenkommen. Wir sehen die Toleranz gegenüber den Minderheiten auf allen Gebieten als eine Notwendigkeit an, die in Fleisch und Blut unseres Volkes übergehen muss.

Wir sind bemüht, auch die Rechte der politischen Minderheiten zur Anerkennung zu bringen und eines der Mittel dazu ist unsere Initiative. Ich glaube, über den Kuhhandel brauchen wir nicht viele Worte zu verlieren. Vielleicht wäre ein kleiner Hinweis auf die Zusammensetzung unserer heutigen Regierung von Nutzen. Der Bundesrat setzt sich aus Vertretern von drei Parteien zusammen und ich kann mir vorstellen, dass man im Bundesrat nicht von Anfang an und ohne weiteres miteinander einverstanden ist. Dann werden die Vertreter der drei Parteien im Bundesrat versuchen müssen, sich zu einigen. Erst nachher beginnt der Versuch der Einigung innerhalb der drei Parteien selber. Oft gelingt diese Einigung, oft auch nicht, zum Beispiel beim Strafgesetzbuch. Wenn sie nicht gelingt, so gelangt man an die „Richtlinienleute“, wie man sich zu äussern pflegt, und ist froh, wenn man die Unterstützung dieser „Leute“ hat. Man ist froh, wenn diese „Leute“ im Parlament und im Volke die Vorlagen des Bundesrates retten. Wir Richtlinienvertreter sind bereit, Vorlagen zu retten, zu denen wir stehen können; wir sind aber nicht bereit, nur zur Verfügung zu stehen, wenn man uns braucht und uns vor die Türe stellen zu lassen, wenn man uns nicht mehr nötig zu haben glaubt.

Wie ist die Wirkung des Vorschlages des Bundesrates? Wie steht es mit der Frage des qualifizierten Mehrs im Nationalrat? Wenn der Rat ganz besetzt ist, wenn 187 Mitglieder anwesend sind, dann beträgt das verlangte Mehr etwas mehr als 50 %. Wenn 160 Mitglieder da sind — das ist keine schlechte Besetzung — so fordert der Vorschlag des Bundesrates ein qualifiziertes Mehr von 59 %, also von rund drei Fünfteln. Wenn 140 Mitglieder im Rate anwesend sind — auch das ist noch keine ausgesprochen schlechte Besetzung, ich habe schon schlechtere gesehen — dann braucht es 67 %, also genau die zwei Drittel, die wir fordern. Wenn 120 Mitglieder anwesend sind — viele Abstimmungen werden mit 120 Stimmen durchgeführt — dann erfordert der bundesrätliche Vorschlag ein qualifiziertes Mehr von vier Fünfteln, d. h. von 80 %.

Es ist sicher nicht richtig, wenn das verlangte qualifizierte Mehr prozentual so stark abhängig ist von der Besetzung des Rates, dass es einmal 51, das andere Mal 80 % und mehr beträgt.

Noch eine andere Frage. Es kann kritische Zeiten geben, in denen die vom Bundesrat verlangte Zahl von Ratsmitgliedern überhaupt nicht anwesend sein kann, also keine Beschlüsse gefasst werden können, aus Gründen, die ich hier nicht weiter erörtern will.

Wie verhält es sich nun mit der Frage der Diktatur der Minderheit? Der französische Mehrheitsreferent hat soeben gesagt, die Mehrheit in den Räten ist eben die von der Mehrheit des Volkes gewählte Mehrheit. Ich habe mir die Mühe genommen, zu untersuchen, ob die Mehrheit des Volkes der Mehrheit im Parlament entspricht.

Im Nationalrat können die freisinnige, die katholisch-konservative und die liberale Fraktion, das sind 97 Mitglieder, die Dringlichkeitsklausel nach Massgabe der Vorlage des Bundesrates ganz allein beschliessen. Diese drei Fraktionen haben aber nicht die Mehrheit des Volkes hinter sich.

Bei den letzten Wahlen haben sie 47,3 % der Stimmen aufgebracht. Nach dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit kann also im Nationalrat eine Vertretung dringliche Bundesbeschlüsse fassen, hinter der nicht einmal die Mehrheit des Volkes steht.

Im Ständerat ist der Fall noch kra ser. Dort können die Katholisch-Konservativen, die Liberalen und die Bauern zusammen dringliche Bundesbeschlüsse fassen. Diese drei Fraktionen haben zusammen 23 Mitglieder. Die drei genannten Parteien haben bei den letzten Wahlen 34,6 % der abgegebenen Stimmen erhalten, das ist ziemlich genau ein Drittel der abgegebenen Stimmen. Also haben wir im Ständerat — wenn schon von der Diktatur der Minderheit gesprochen werden will — den Fall, dass die Vertreter eines Drittels der Wählerschaft die Vertreter von zwei Dritteln der Wähler majorisieren. Das ist zurückzuführen auf das Wahlsystem, das wir gegenwärtig besitzen und nicht ändern können.

Das Argument von der Diktatur der Minderheit bleibt also hinfällig.

Nun zur Frage der Machtpolitik. Herr Grüenfelder hat einer Aeusserung, die in der Kommission gefallen ist, eine merkwürdige Deutung gegeben. Er hat gesagt, in der Kommission sei ein Vertreter — ich weiss nicht, ob er mich meint — auf dem Boden gestanden, die Initianten wollten mit dieser Initiative die Macht erobern, und die Gegner der Initiative wollten das verhindern. So ist es nicht, und so ist es auch nicht gesagt worden. Ich will hier wiederholen, was ich in der Kommission gesagt habe. Es wird uns vorgeworfen, die Initiative sei Machtpolitik; jede Politik ist Kampf um ein Stück Macht, ob sie nun gemacht werde von links oder von rechts. Diejenigen, die heute die Macht besitzen, die machen Politik, um diese Macht möglichst zu behalten, zu stärken und sie in ihrem Sinne anzuwenden. Solange in der Demokratie die politischen Parteien beim Streben um die Erringung der Macht auf verfassungsmässigem Boden bleiben, ist das durchaus in Ordnung. Ich habe es in der Kommission gesagt und wiederhole es hier, dass wir das Stück Macht, das wir haben, vergrössern möchten, um unsere Ansichten zur Geltung bringen zu können. Das ist klar. Dafür werden wir auch in Zukunft vor dem Volke werben.

Was kann die Initiative erreichen und was kann sie verhindern? Die Initiative ändert ja, wenn sie angenommen wird, an der Mehrheit im Parlament nichts, an der Mehrheit im Volke nichts. Die Mehrheit hier im Parlament hat die Möglichkeit, auch nach Annahme der Initiative, über den sachlichen Inhalt der dringlichen Bundesbeschlüsse zu beschliessen. Das qualifizierte Mehr spielt nur bei der Frage, ob ein Beschluss dringlich erklärt werden soll oder nicht, eine Rolle. Bei allen andern Fragen spielt diese Frage keine Rolle. Die Minderheit hat also unmittelbar auf den sachlichen Inhalt der Beschlüsse auch nach Annahme der Initiative keinen Einfluss. Wenn Mehrheit im Parlament und Mehrheit im Volke übereinstimmend sind in der Sachfrage, spielt das keine Rolle, dann wird die Volksmehrheit einfach die Parlamentsmehrheit, die einem Beschluss einen bestimmten Inhalt gegeben hat, decken. Nur wenn die Mehrheit

im Parlament ihrer Sache nicht sicher ist und angenommen werden muss, das Volk habe eine andere Auffassung, erhält die Sache Bedeutung. Gerade in diesem Fall ist es notwendig, dass das Volk sich aussprechen kann und dass es sich zeigt, ob die Mehrheit des Volkes wirklich auch in dem sachlichen Inhalt des Beschlusses mit der Auffassung der Mehrheit des Parlamentes übereinstimme.

Herr Kommissionsreferent Grünenfelder hat die Grundsätze auseinandergesetzt, nach denen dringliche Bundesbeschlüsse bis heute gefasst worden sind. Einem Teil dieser Ausführungen kann ich ohne weiteres zustimmen, auch einem Teil der bisherigen Praxis, abgesehen von der sog. materiellen Dringlichkeit, mit der wir nicht einverstanden gewesen sind. Aber es geht in der Hauptsache nicht um die Theorie, sondern um die Praxis, um die Frage, wann die auseinandergesetzten Grundsätze richtig angewandt und wann sie verletzt worden sind. Darüber wird immer ein Streit bestehen, weil das Ermessensfragen sind. Gerade weil das so ist, möchten wir in diesen Fragen die Verständigung zwischen Parlamentsmehrheit und Parlamentsminderheit erreichen. Man kann nicht geltend machen, die Mehrheit der dringlichen Bundesbeschlüsse sei ja nicht bestritten gewesen, also sei die Sache nicht schlimm. Wichtig ist, dass gerade diejenigen dringlichen Bundesbeschlüsse, die materiell von sehr grosser Tragweite gewesen sind, umstritten waren. Das war so bei den Finanzprogrammen und andern wichtigen Fragen. Es kommt darauf an, ob man sich in diesen wichtigen Fragen hat einigen können oder nicht. Wenn der Eindruck besteht, bei diesen grossen Fragen sei Missbrauch getrieben worden, dann ist eben das die Quelle der Unzufriedenheit im Volke.

Wohin die Praxis der dringlichen Bundesbeschlüsse führt, hat der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1934 betreffend die Bundesbahnen, der sehr umstritten gewesen ist, gezeigt. Nach eingehender Debatte und grossen Differenzen der Meinungen ist der Beschluss mit schwachem Mehr dringlich erklärt worden. Dieser dringliche Bundesbeschluss hat zu drakonischen Massnahmen in der Verwaltung der Bundesbahnen geführt, Massnahmen, von denen man dem Parlamente, als der Beschluss zur Annahme empfohlen wurde, nichts gesagt hat, sonst wäre er wahrscheinlich nie gefasst worden. Nun war dieser dringliche Bundesbeschluss Ende 1937 abgelaufen, die Massnahmen aber sind in vollem Umfange geblieben, ohne jegliche Rechtsgrundlage. Was machte der Bundesrat? Er unterbreitete uns nicht einen neuen Bundesbeschluss zur Fortsetzung oder Verlängerung des alten, sondern er ersetzte am 3. Dezember den dringlichen Bundesbeschluss einfach durch einen Bundesratsbeschluss. Also zuerst schaltet das Parlament das Volk aus und nachher schaltet der Bundesrat das Parlament aus!

Ein Wort zur Frage des Notrechtes. Der Bundesrat beantragt, die Frage des Notrechtes nicht in der Verfassung zu ordnen. Wir haben dieser Auffassung in der Kommission zugestimmt, und zwar in der Hauptsache deshalb, weil wir sagten, wenn die Bestimmungen über das Notrecht eng sind, haben sie keinen Wert, werden im gegebenen Momente doch nicht genügen, und wenn sie sehr

weit sind, bedeuten sie für die Demokratie eine Gefahr. Wir haben deshalb verzichtet, einen anderen Standpunkt einzunehmen und haben dem Bundesrat zugestimmt.

Nicht zustimmen können wir dem Bundesrat in bezug auf seinen Gegenvorschlag. Er ist nach unserer Meinung in der Hauptsache wertlos, weil wieder die gleiche Mehrheit der gleichen Minderheit gegenübersteht und gerade das, was wir wollten, die Verständigung zwischen Mehrheit und Minderheit, auf diesem Wege nicht erreicht wird. Wir beantragen Ihnen, den Gegenvorschlag des Bundesrates abzulehnen und die Initiative dem Volke zur Annahme zu empfehlen.

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

Vormittagssitzung vom 20. Sept. 1938. Séance du 20 septembre 1938, matin.

Vorsitz, — Présidence: Hr. Hauser.

3717. Dringlichkeitsklausel. Einschränkung der Anwendung. Begutachtung des Volksbegehrens. Clause d'urgence. Restriction de l'emploi. Préavis sur l'initiative.

Fortsetzung. — Suite.

Siehe Seite 649 hiervor. — Voir page 649 ci-devant.

Allgemeine Beratung. — Discussion générale.

Rohr: Herr Bratschi hat gestern auf die grosse Zahl der Unterschriften der Richtlinieninitiative hingewiesen. Es ist wohl festzustellen, dass diese Initiative als Grossaktion aufgezogen wurde, und man gewinnt aus dem Verhalten der Anhänger dieser Initiative in der Kommission den Eindruck, dass die Abstimmung darüber als Meisterprüfung der Richtlinienbewegung ausgestaltet werden soll. (Müller-Grosshöchstetten: Die ist schon vorbei). Man hat der Initiative den pompösen Titel gegeben: „Volksbegehren gegen die Ausschaltung der Volksrechte“. Man hat gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse ein Trommelfeuer eröffnet, und man hat für die Initiative Lobeshymnen angestimmt. Man bezeichnete diese Initiative als Rettungswerk der schweizerischen Demokratie, dieweil man von den dringlichen Bundesbeschlüssen erklärte, sie gingen an den Lebensnerv der schweizerischen Demokratie. Man sprach von Wortbruch auf dem Gebiet der dringlichen Bundesbeschlüsse, von der Niedertracht der seit Jahren systematisch geübten Angriffe gegen das Referendum, von bodenlosem Unverstand der Schrittmacher einer Entwicklung zum Faschismus. In diesem Saale wurde bei jeder passenden, oft auch unpassenden Gelegenheit mahnend, warnend und auch drohend auf diese Initiative hingewiesen.

Dringlichkeitsklausel. Einschränkung der Anwendung. Begutachtung des Volksbegehrens.

Clause d'urgence. Restriction de l'emploi. 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	V
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	3717
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1938
Date	
Data	
Seite	649-659
Page	
Pagina	
Ref. No	20 032 594

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.

im Parlament ihrer Sache nicht sicher ist und angenommen werden muss, das Volk habe eine andere Auffassung, erhält die Sache Bedeutung. Gerade in diesem Fall ist es notwendig, dass das Volk sich aussprechen kann und dass es sich zeigt, ob die Mehrheit des Volkes wirklich auch in dem sachlichen Inhalt des Beschlusses mit der Auffassung der Mehrheit des Parlamentes übereinstimme.

Herr Kommissionsreferent Grünenfelder hat die Grundsätze auseinandergesetzt, nach denen dringliche Bundesbeschlüsse bis heute gefasst worden sind. Einem Teil dieser Ausführungen kann ich ohne weiteres zustimmen, auch einem Teil der bisherigen Praxis, abgesehen von der sog. materiellen Dringlichkeit, mit der wir nicht einverstanden gewesen sind. Aber es geht in der Hauptsache nicht um die Theorie, sondern um die Praxis, um die Frage, wann die auseinandergesetzten Grundsätze richtig angewandt und wann sie verletzt worden sind. Darüber wird immer ein Streit bestehen, weil das Ermessensfragen sind. Gerade weil das so ist, möchten wir in diesen Fragen die Verständigung zwischen Parlamentsmehrheit und Parlamentsminderheit erreichen. Man kann nicht geltend machen, die Mehrheit der dringlichen Bundesbeschlüsse sei ja nicht bestritten gewesen, also sei die Sache nicht schlimm. Wichtig ist, dass gerade diejenigen dringlichen Bundesbeschlüsse, die materiell von sehr grosser Tragweite gewesen sind, umstritten waren. Das war so bei den Finanzprogrammen und andern wichtigen Fragen. Es kommt darauf an, ob man sich in diesen wichtigen Fragen hat einigen können oder nicht. Wenn der Eindruck besteht, bei diesen grossen Fragen sei Missbrauch getrieben worden, dann ist eben das die Quelle der Unzufriedenheit im Volke.

Wohin die Praxis der dringlichen Bundesbeschlüsse führt, hat der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1934 betreffend die Bundesbahnen, der sehr umstritten gewesen ist, gezeigt. Nach eingehender Debatte und grossen Differenzen der Meinungen ist der Beschluss mit schwachem Mehr dringlich erklärt worden. Dieser dringliche Bundesbeschluss hat zu drakonischen Massnahmen in der Verwaltung der Bundesbahnen geführt, Massnahmen, von denen man dem Parlamente, als der Beschluss zur Annahme empfohlen wurde, nichts gesagt hat, sonst wäre er wahrscheinlich nie gefasst worden. Nun war dieser dringliche Bundesbeschluss Ende 1937 abgelaufen, die Massnahmen aber sind in vollem Umfange geblieben, ohne jegliche Rechtsgrundlage. Was machte der Bundesrat? Er unterbreitete uns nicht einen neuen Bundesbeschluss zur Fortsetzung oder Verlängerung des alten, sondern er ersetzte am 3. Dezember den dringlichen Bundesbeschluss einfach durch einen Bundesratsbeschluss. Also zuerst schaltet das Parlament das Volk aus und nachher schaltet der Bundesrat das Parlament aus!

Ein Wort zur Frage des Notrechtes. Der Bundesrat beantragt, die Frage des Notrechtes nicht in der Verfassung zu ordnen. Wir haben dieser Auffassung in der Kommission zugestimmt, und zwar in der Hauptsache deshalb, weil wir sagten, wenn die Bestimmungen über das Notrecht eng sind, haben sie keinen Wert, werden im gegebenen Momente doch nicht genügen, und wenn sie sehr

weit sind, bedeuten sie für die Demokratie eine Gefahr. Wir haben deshalb verzichtet, einen anderen Standpunkt einzunehmen und haben dem Bundesrat zugestimmt.

Nicht zustimmen können wir dem Bundesrat in bezug auf seinen Gegenvorschlag. Er ist nach unserer Meinung in der Hauptsache wertlos, weil wieder die gleiche Mehrheit der gleichen Minderheit gegenübersteht und gerade das, was wir wollten, die Verständigung zwischen Mehrheit und Minderheit, auf diesem Wege nicht erreicht wird. Wir beantragen Ihnen, den Gegenvorschlag des Bundesrates abzulehnen und die Initiative dem Volke zur Annahme zu empfehlen.

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

Vormittagssitzung vom 20. Sept. 1938. Séance du 20 septembre 1938, matin.

Vorsitz, — Présidence: Hr. Hauser.

3717. Dringlichkeitsklausel. Einschränkung der Anwendung. Begutachtung des Volksbegehrens. Clause d'urgence. Restriction de l'emploi. Préavis sur l'initiative.

Fortsetzung. — Suite.

Siehe Seite 649 hiervor. — Voir page 649 ci-devant.

Allgemeine Beratung. — Discussion générale.

Rohr: Herr Bratschi hat gestern auf die grosse Zahl der Unterschriften der Richtlinieninitiative hingewiesen. Es ist wohl festzustellen, dass diese Initiative als Grossaktion aufgezogen wurde, und man gewinnt aus dem Verhalten der Anhänger dieser Initiative in der Kommission den Eindruck, dass die Abstimmung darüber als Meisterprüfung der Richtlinienbewegung ausgestaltet werden soll. (Müller-Grosshöchstetten: Die ist schon vorbei). Man hat der Initiative den pompösen Titel gegeben: „Volksbegehren gegen die Ausschaltung der Volksrechte“. Man hat gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse ein Trommelfeuer eröffnet, und man hat für die Initiative Lobeshymnen angestimmt. Man bezeichnete diese Initiative als Rettungswerk der schweizerischen Demokratie, dieweil man von den dringlichen Bundesbeschlüssen erklärte, sie gingen an den Lebensnerv der schweizerischen Demokratie. Man sprach von Wortbruch auf dem Gebiet der dringlichen Bundesbeschlüsse, von der Niedertracht der seit Jahren systematisch geübten Angriffe gegen das Referendum, von bodenlosem Unverstand der Schrittmacher einer Entwicklung zum Faschismus. In diesem Saale wurde bei jeder passenden, oft auch unpassenden Gelegenheit mahnend, warnend und auch drohend auf diese Initiative hingewiesen.

Diesem Trommelfeuer gegenüber scheinen mir zwei Feststellungen wichtig zu sein: Einmal die Feststellung, dass die Notwendigkeit dringlicher Bundesbeschlüsse nicht bestritten wird, und die zweite Feststellung, dass die Möglichkeit, solche dringliche Bundesbeschlüsse zu fassen, auch von den Initianten nicht beseitigt werden will. Aus diesen zwei Feststellungen geht hervor, dass die Firma, die man diesem Begehren gegeben hat, mindestens eine Täuschung war; ob gewollt oder nicht gewollt, bleibe dahingestellt.

Zur Beruhigung des demokratischen Gewissens will man dann unterscheiden zwischen sachlicher und zwischen zeitlicher Dringlichkeit. Das ist nach meiner Auffassung Opium. Aber zuweilen schadet es ja nicht, Opium zu geben oder auch Opium zu nehmen. Wer das Notrecht des Staates, auch das ungeschriebene Notrecht des Staates anerkennt, wird auch eine zeitliche und eine sachliche Dringlichkeit anerkennen müssen. Uebrigens haben auch namhafteste Anhänger dieser Dringlichkeitsinitiative die sachliche Dringlichkeit unzweideutig anerkannt: wenn Herr Prof. Marbach vom I. Finanzprogramm sagte, mit dem Finanzprogramm habe man gegen die Feinde der Demokratie den besten Wall errichtet; wenn Herr Bratschi erklärte: „Man kann auch vom Standpunkt der Demokratie aus für das Finanzprogramm mit Dringlichkeit eintreten; denn ein verworfenes Finanzprogramm, das das Chaos zur Folge hätte, wäre das Schlimmste, was der Demokratie passieren kann“, und weiter vom gleichen Autor: „Niemand wagt schlechthin zu behaupten, dass das beschlossene oder ein anderes und besser passendes Finanzprogramm in seiner Totalität vom Volke angenommen worden wäre“, so muss angesichts dieser Erklärungen klar und eindeutig festgestellt werden, dass auch diese Herren mit aller Entschiedenheit die Auffassung vertreten, dass das Finanzprogramm unerlässlich gewesen sei, selbst auf die Gefahr hin, dass es in seiner Totalität vom Volke nicht angenommen worden wäre. Das ist die klare und eindeutige Anerkennung auch der sachlichen Dringlichkeit von Beschlüssen.

Was man mit der Initiative anstrebt, ist ja in Tat und Wahrheit gar nichts anderes als eine Aenderung des Modus des Zustandekommens der dringlichen Bundesbeschlüsse. Wie begründet man nun diese Aenderung? Und was ist das wirkliche, das wahre Ziel dieser Initiative? Man muss hier deutlich unterscheiden zwischen der Begründung der Initiative und dem wirklichen und wahren Ziel derselben, denn Begründung und Ziel gehen deutlich auseinander.

Zur Begründung der Initiative wird vorgebracht, die dringlichen Bundesbeschlüsse hätten Unzufriedenheit hervorgerufen, es sei mit ihnen Missbrauch getrieben worden, die Initiative schaffe bessere Garantien gegen diesen Missbrauch. Die Unzufriedenheit, die wird masslos übertrieben, und sie ist vielfach künstlich und auch gewollt geschaffen worden, und zwar nicht durch die dringlichen Bundesbeschlüsse. Wenn und soweit durch die dringlichen Bundesbeschlüsse Unzufriedenheit entstanden ist, so ist das nicht auf die Art und Weise der Entstehung dieser Beschlüsse zurückzuführen, sondern auf den Inhalt der Beschlüsse. Wer weniger Lohn bekommt, ist unzufrieden, wer mehr Steuern be-

zahlen muss, ist unzufrieden, wer weniger Subvention bekommt, ist unzufrieden, wer sich in seiner wirtschaftlichen Tätigkeit eingeschränkt sieht, ist unzufrieden. Wenn man nun ins Volk hinausgeht und in den Versammlungen den Eindruck erweckt, der Bundesrat habe alle diese sehr unangenehmen Massnahmen, die unter dem Druck der Verhältnisse beschlossen werden mussten, zum Vergnügen gefordert und das Parlament habe ihnen aus lauter Uebermut oder aus Machtwillen zugestimmt, um die Volksrechte zu schmälern und zu unterdrücken, dann ist es in der Tat kein Kunststück, die Unzufriedenheit zur Lawine anwachsen zu lassen. So hat man die Unzufriedenheit künstlich hoch gezüchtet.

Aber so liegen nun die Dinge nicht. Mir scheint gerade, dass die Kreise, aus denen die Initiativebewegung herauskommt, keinen Grund haben, mit den dringlichen Bundesbeschlüssen im allgemeinen unzufrieden zu sein, denn weitaus die grösste Zahl ist doch aus der Not der Zeit herausgewachsen, sie dienen der Linderung der Krisenfolgen, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Auswirkungen, dem Schutz der Landwirtschaft, der Industrie, der Hotellerie, dem Schutz der schweizerischen Wirtschaft im gesamten, und sie dienen der Vermeidung eines Chaos in den Staatsfinanzen, also der Bekämpfung des schlimmsten Feindes der Demokratie, wie prominente Anhänger der Richtlinienbewegung selbst zum Ausdruck gebracht haben. Uebrigens gibt es eine ganze Anzahl von Beschlüssen und Gesetzen, die dem Referendum unterstellt wurden, Gesetze, die in der Volksabstimmung angenommen worden sind, die auch Unzufriedenheit hervorgerufen haben, ob mit Recht oder Unrecht, bleibe dahingestellt. Ich erinnere an die Kranken- und Unfallversicherung, das Alkoholgesetz, das Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz usw. Es können also auch Gesetze, die auf allerdemokratischstem Wege zustande gekommen sind, Unzufriedenheit hervorrufen.

Es sei mit diesen Bundesbeschlüssen Missbrauch getrieben worden. Ich bestreite das; ich habe auch noch nirgends feststellen können, dass von den Anhängern dieser Initiative wirklich ernstliche Missbräuche bei den dringlichen Bundesbeschlüssen aufgezeigt wurden. Gewiss besteht die Möglichkeit, dass der eine oder andere der dringlichen Bundesbeschlüsse die Zustimmung des Volkes im ersten Anlauf nicht gefunden hätte. Wer aber zufolge seiner Stellung bessere Einsicht in die Verhältnisse hat und daher rascher erkennt, was nottut, der hat in ausserordentlichen Zeiten und unter ausserordentlichen Verhältnissen zu handeln, selbst auf die Gefahr hin, dass sein Handeln nicht sofort verstanden und nicht sofort gebilligt wird. Dieser Gedanke, den ich schon in der Kommission ausgesprochen habe, ist von Herrn Gadiant als undemokratisch zurückgewiesen worden. Herr Gadiant, wenn wir beide einmal beim Schall der Trompeten zum jüngsten Gericht anzutreten haben und wir dann mit keiner grösseren Sünde gegen die Demokratie belastet sind, dürfen wir uns beide ruhig zum Sterben hinlegen und ich glaube, wir haben dann trotzdem das Glück, auf der rechten Seite antreten zu dürfen. Eine vernünftige Demokratie wird in ausserordentlichen Zeiten und unter ausserordent-

lichen Verhältnissen im Interesse des Landes und der Erhaltung der Demokratie vorübergehend auf einen Teil ihrer Rechte verzichten müssen. Das natürlich und gesund denkende Volk wird in solchen Zeiten auch den Männern seines Vertrauens, die zufolge ihrer Stellung besser und rascher orientiert sind, in Fragen dringlicher Natur für beschränkte Zeitdauer, d. h. bis zur Wiederkehr normaler Verhältnisse, die Entscheidung nicht nur gerne überlassen, sondern es wird sie von diesen Männern sogar fordern. Man kann die Demokratie auch ad absurdum führen und die Erfahrung zeigt und erbringt den untrüglichen Beweis, dass die Ueberspannung des demokratischen Prinzips zu antidemokratischen Lösungen führt.

Die dritte Frage: Sind denn durch die neue Fassung mehr Garantien gegen den angeblichen Missbrauch der Dringlichkeitsklausel geschaffen, als sie bisher bestanden haben? Dürfen die paar Stimmen, die noch hinzukommen, für sich in Anspruch nehmen, dass sie gewissenhafter und einsichtiger entscheiden als die bisherige Mehrheit? Glaubt man denn, mit Paragraphen und mit grösseren Zahlen das Verantwortungsbewusstsein und die Einsicht in das, was in ausserordentlichen Zeiten und unter ausserordentlichen Verhältnissen nottut, stärken und mehren zu können? Ich glaube, wir haben die Erfahrung gemacht, dass je grösser die Zahl, um so kleiner die Verantwortung und das Verantwortungsbewusstsein des Einzelnen ist. Der Bundesrat beantwortet meines Erachtens diese Frage im bedeutendsten Satz seiner Botschaft, wenn er ausführt: „Mehr als in mechanischen Schranken liegt übrigens eine Garantie für die richtige Handhabung der Verfassung in der Persönlichkeit und im Verantwortungsbewusstsein seiner Ratsmitglieder“. Dieser Satz ist allerdings vor dem 24. Juni 1938 geschrieben worden. Die Persönlichkeit und das Verantwortungsbewusstsein sind aber trotzdem nach meiner Auffassung die einzige wirkliche Garantie. Wenn nun dieses Verantwortungsbewusstsein gerade in jenen Kreisen in besonders hohem Masse vorhanden wäre, aus denen heraus die Initiative kommt, könnte man wohl mit Begeisterung der Anregung auf Erhöhung der Stimmenzahl für die dringlichen Bundesbeschlüsse zustimmen. Wenn wir aber in den letzten Wochen diese Hetze gegen die Behörden mitangesehen und mitangehört haben, diese Demagogie, die z. B. wegen der Massnahmen in der Milchfrage vom grossen Führer ins Land hinausgetragen wurde, unbekümmert um den furchtbaren Ernst der Lage und unbekümmert um die drohenden Gefahren, die um uns herum lauern, dann ist man wenig geneigt, den Glauben an das grössere Verantwortungsbewusstsein dieser Kreise aufzubringen.

Ausser dem Verantwortungsbewusstsein des Einzelnen gibt es aber noch andere Garantien gegen den Missbrauch der dringlichen Bundesbeschlüsse zu ausschliesslich persönlichen oder Parteizwecken. Ich erinnere an die proportionale Zusammensetzung des Rates, bei der keine Partei die absolute Mehrheit hat, ich erinnere an die öffentliche Beratung, an die Kontrolle der Öffentlichkeit der namentlichen Abstimmung, die schon von einer kleinen Zahl der Mitglieder verlangt und so jedermann vor Augen geführt werden kann, wer dafür und wer dagegen war.

Ich erinnere nicht nur an diese Kontrolle, sondern auch an die Möglichkeit, dass man die Leute, die dem Volke nicht genehm sind, alle 4 Jahre hinausbugsiert. Ich erinnere ferner an die grosse Garantie, die wir im Ständerat haben, den man gerade mit dieser Initiative ausschalten möchte. Wenn alle diese Dinge nicht genügen, um dringliche Bundesbeschlüsse aus dem Verantwortungsbewusstsein der Mitglieder und der Mehrheit des Rates herauswachsen zu lassen, dann vermag auch die Zweidrittelmehrheit keine Besserung zu bringen.

Was ist nun aber das wahre und das wirkliche Ziel? Eine Minderheit des Nationalrates möchte in Zukunft den sachlichen Inhalt der dringlichen Bundesbeschlüsse bestimmen und das Zustandekommen davon abhängig machen, ob sich die Mehrheit den persönlichen, parteipolitischen oder wirtschaftlichen Interessen der Minderheit in genügendem Masse gefügig zeigt. Tut sie es, wird man den Beschluss als dringlich erklären; tut sie es nicht, kommt kein dringlicher Bundesbeschluss zustande. Vollständig zutreffend ist, was die „Neue Zürcher Zeitung“ in einem Artikel ausgeführt hat, wenn sie schreibt, dass das Ergebnis einer solchen Minderheit politisch folgendes wäre: „Der Kuhhandel würde zum Gesetz erhoben, Kompromisslerei und charakterlose Zurechtschneiderei der dringendsten Lösungen würde Triumphe feiern und die Mehrheit des Volkes sähe sich betrogen.“ Das wird ja auch von den Richtlinienleuten offen zugegeben. Herr Bratschi erklärt, man werde sich in Zukunft in Fragen der Verständigung mit den Bürgerlichen noch viel kostbarer machen. Ein anderes Ziel umschreibt Dr. Max Weber, der erklärt: „Der linke Flügel des Freisinns sieht ein, dass eine Erschwerung der Dringlichkeit durch die Bedingung einer $\frac{2}{3}$ -Mehrheit zur Verständigung nach links zwingt, und damit den Freisinn von der konservativen Vormundschaft befreit.“ Herrliches Gefühl, erstrebenswertes Ziel, von der konservativen Vormundschaft und Knechtschaft befreit zu sein und auszuruhen im weichen Schosse der Richtlinienleute! Wer mit solchen Argumenten eine Sache vertritt, der ist um die sachliche Stärke seiner Position nicht zu beneiden. Die Anhänger der Richtlinieninitiative werden ja nicht behaupten wollen, dass sie sich in ihrer Haltung zu den dringlichen Bundesbeschlüssen immer nur von sachlichen Gesichtspunkten haben leiten lassen. Ich erinnere an die Haltung zum Finanzprogramm II und III, die Herr Ständerat Wettstein, soviel ich weiss, nicht gerade ein Gegner der Richtlinienleute, umschrieb als Katastrophopolitik und die Stellung der sozialistischen und frontistischen Presse als gewöhnliche Demagogie und Vergiftung der politischen Atmosphäre charakterisierte. Das ist, ich wiederhole es, die Auffassung des Herrn Ständerat Wettstein über die sachliche Haltung der Richtlinienleute in dieser wichtigen und dringlichen Frage.

Es wird geltend gemacht, die Haltung der Mehrheit des Rates zu dieser Initiative sei der Prüfstein dafür, ob eine ehrliche Zusammenarbeit gewollt sei oder nicht. In der gestrigen „Tagwacht“ wird bereits ausgeführt, dass alle die Leute, die bei dieser Initiative nicht mitmachen, eine antidemokratische Gesinnung an den Tag legen. Es darf vielleicht

doch als ganz kleine Unbescheidenheit bezeichnet werden, wenn die Richtlinienleute glauben, dass sie das ehrliche Wollen einer Zusammenarbeit für sich allein gepachtet haben. Mir scheint, dass sich die Minderheit über mangelndes Entgegenkommen in sachlichen Fragen in der Tat nicht zu beklagen hat. Was speziell das Entgegenkommen in dieser Frage betrifft, so habe ich den Eindruck, dass der Bundesrat bedenklich weit gegangen ist. Er stellt durch seinen Antrag an die Disziplin und das Verantwortungsbewusstsein der Ratsmitglieder hohe Anforderungen, an deren Erfüllung nach den Erfahrungen des 24. Juni doch so ganz leise Zweifel gerechtfertigt sind. Dieses Entgegenkommen des Bundesrates wird ja auch in gar keiner Weise irgendwie gewürdigt, ein Beweis, wie ernstlich man bestrebt ist, das Zusammenarbeiten und die Verständigungsbereitschaft zu fördern. Mir scheint es gerade jetzt besonders verhängnisvoll zu sein, das Zustandekommen von Beschlüssen zu erschweren und diese von langen Kuhhändeln abhängig zu machen in einem Moment, wo die Hochspannungen gebieten, sofortige, von parteipolitischen Rücksichten und Erwägungen unabhängige Beschlüsse fassen zu können. Wenn die Richtlinienbewegung die immer so laut betonte, aber so selten und so leise betätigte Verständigungsbereitschaft von der Erledigung dieser Frage abhängig machen will, dann steht diese Verständigungsbereitschaft wirklich auf schwachen Füßen. Was mit dieser Initiative der Mehrheit des Rates zugemutet wird, das ist nichts anderes als dass sie sich eine Daumenschraube anlegen lässt, die man dann so lange zuschraubt, bis endlich die $\frac{2}{3}$ -Mehrheit erreicht ist. Das scheint mir eine zu starke Zumutung an die Gutmütigkeit der Mehrheit des Rates zu sein. Ich beantrage Ihnen daher, die Initiative der Richtlinienbewegung abzulehnen.

Müller-Amriswil: Herr Kollege Bratschi hat gestern am Anfang seiner Ausführungen darauf hingewiesen, dass ein weitgehendes Unbehagen bestehe oder wenigstens bestanden habe wegen dieser Dringlichkeitsbeschlüsse. Ich glaube doch feststellen zu können, dass wenn man von den akademischen Kreisen absieht, dieses Unbehagen sich hauptsächlich ausgewirkt hat nicht wegen der Form der Rechtsetzung, wie sie in diesem Rate vorgenommen worden ist, sondern in der Hauptsache deswegen, weil man mit dem Inhalt unzufrieden war, wie das Herr Kollege Rohr bereits ausgeführt hat. Man hat feststellen können, dass dieselben Kreise, welche mit Leidenschaft sich gegen die Dringlichkeitsklausel ausgesprochen haben, handkehrum den Erlass eines dringlichen Bundesbeschlusses verlangten, wenn es galt, die eigenen Interessen zu schützen. Wir sind durchaus damit einverstanden, dass ein strenger Masstab angelegt wird dort, wo es sich darum handelt, ob ein Erlass der eidgenössischen Räte mit der Dringlichkeitsklausel ausgestattet werden soll. Die Räte sollen prüfen, ob wirklich der ordentliche Gesetzgebungsweg nicht begangen werden kann; wenn sie aber zum Schluss kommen, dass eine Materie sofort der gesetzgeberischen Bearbeitung bedarf, dann sind sie auch verpflichtet, die Dringlichkeitsklausel in Anwendung zu bringen.

Nun hat Herr Bratschi Ihnen ausgeführt: wir wollen ja gar nicht, dass etwa der Inhalt der dringlichen Bundesbeschlüsse festgestellt wird durch eine Zweidrittelsmajorität, sondern wir wollen nur, dass dann, wenn uns der Inhalt nicht behagt, das Volk angerufen werden kann. Ich glaube, damit hat Herr Bratschi gezeigt, dass er eigentlich den Art. 89 nicht richtig interpretiert. Es kommt nicht darauf an, ob man die Dringlichkeitsklausel einem Beschlüsse anhängt, dessen Inhalt eine grössere oder kleinere Mehrheit der Räte akzeptiert hat. Wenn die Räte die Auffassung vertreten, eine Vorlage müsse rasch bereitgestellt werden, damit dringliche Interessen des ganzen Landes oder weitester Volkskreise geschützt werden können, dann nur kann die Dringlichkeitsklausel zur Anwendung gelangen.

Was will nun die Dringlichkeitsinitiative? Man will einen Inhalt für diese Beschlüsse erzwingen und sich damit die Zustimmung zur Dringlichkeit abkaufen lassen. Das ist doch der Sinn. Die Sache käme also so heraus, dass die Mehrheit des Rates den Inhalt zwar bestimmt, dann aber eine ganz andere Mehrheit die Verantwortung dafür übernimmt, dass dieser Beschluss auch mit der Dringlichkeitsklausel ausgerüstet wird. Und da haben wir die Auffassung, dass das unzulässig ist. Diejenigen, die den Inhalt eines Beschlusses bestimmen, haben auch die Verantwortung dafür zu übernehmen, dass dieser Beschluss mit der Dringlichkeitsklausel ausgerüstet wird. Wenn diese Mehrheit diese Auffassung hat, dann hat die Minderheit sich zu fügen.

Herr Bratschi hat Ihnen ausgerechnet, dass ja nicht immer bei Erlassen der Dringlichkeitsbeschlüsse auch die Mehrheit der Wähler der Parlamentsmitglieder hinter diesen Beschlüssen stehe. Das ist durchaus richtig, aber darauf kommt es nicht an. Es ist bereits heute mit Recht darauf hingewiesen worden, dass der Zweck der Initiative auch der ist, die Tätigkeit des Ständerates zu hemmen, dessen Einfluss auf den Inhalt der dringlichen Bundesbeschlüsse auszuschalten. Aber, meine Herren, es könnte auch anders kommen bei Annahme dieser Initiative. Wir dürfen feststellen, dass diese dringlichen Bundesbeschlüsse nicht immer von den gleichen Mehrheiten hier beschlossen worden sind, sondern die Mehrheiten haben von Fall zu Fall gewechselt. Und wenn Sie nun aus der Zusammenstellung, die Ihnen der Bundesrat vorgelegt hat, sehen, wie zahlreiche Bundesbeschlüsse mit der Dringlichkeitsklausel versehen worden sind im Interesse etwa der eidgenössischen Angestellten, im Interesse der Arbeitslosen, dann könnten Sie es erleben, dass wir hier im Nationalrat etwa einen Bundesbeschluss, der hauptsächlich im Interesse der grossen Kantone liegt, annehmen mit einer Mehrheit von 120 oder 130 Stimmen, und im Ständerat bringt es dann die Vertretung der drei Urkantone, von Zug, Glarus, Wallis, Freiburg und Appenzell I.-Rh., fertig, die Dringlichkeitsklausel abzulehnen und zu verlangen, dass der Inhalt der Beschlüsse ihren eigenen Begehren angepasst wird, nämlich dann, wenn unbedingt Dringlichkeit vorliegen muss. Das ist eine Konstellation, die sehr wohl vorkommen kann, und dann hätten Sie die Tatsache, dass der Inhalt eines Bundesbeschlusses festgelegt wird von Vertretern solcher Kantone, die ins-

gesamt nicht einmal so viel Abgeordnete in den Nationalrat entsenden wie der Kanton Zürich allein.

Herr Nationalrat Pfister hat in der Kommission ausgeführt: Ja, es schadet gar nichts, wenn durch die Annahme der Dringlichkeitsinitiative der Einfluss des Ständerates eine Beschneidung erfährt; denn es sei ein Unrecht, dass ein Ständerat des Kantons Uri die gleiche Stimmkraft habe wie ein solcher des Kantons Zürich. Sie haben gesehen, dass die Annahme der Dringlichkeitsinitiative unter Umständen sehr zum Nachteil des Kantons Zürich sich auswirken könnte. Aber, meine Herren, man darf nicht damit exemplifizieren, im Ständerat könnten nun Ständeräte, die nur etwa 20 oder 25 % der Stimmfähigen vertreten, einen Beschluss herbeiführen und die Dringlichkeitsklausel dekretieren. Die Ständeräte sind die Vertreter der Kantone, und die Meinung unserer Verfassung ist die, dass bei der Rechtsetzung die Kantone zu hören sind. Deshalb ist dieser Vorstoss gegen den Ständerat, abgesehen davon, dass er sich ins Gegenteil verkehren könnte, auch durchaus unangebracht.

Herr Bratschi hat Ihnen gestern wieder ausgeführt, man rufe die Richtlinienbewegung dann zu Hilfe, wenn die bürgerliche Mehrheit dieses Rates eine Vorlage im Volk nicht mehr durchbringen könne, und man hat auf die Situation bei der Abstimmung über das eidgenössische Strafrecht verwiesen. Ja, meine Herren, sie haben doch nicht wegen des Bundesrates oder wegen der Freisinnigen diesem eidgenössischen Strafgesetz zugestimmt, sondern Sie haben ihm zugestimmt, weil Sie der Meinung waren, dieses Gesetz liege im Interesse unseres Landes und speziell auch im Interesse der Angehörigen Ihrer Partei. Das war der Grund, weshalb Sie zugestimmt haben und deshalb werden Sie auch wohl keine Belohnung in Empfang nehmen wollen dafür, dass Sie dieser grossen Vorlage zugestimmt haben, die auch wir als notwendig erachteten.

Der Bundesrat hat nun den Anhängern der Initiative ein weitgehendes Entgegenkommen gezeigt damit, dass er in den Gegenvorschlag die Bestimmung aufgenommen hat, es müsse für die Dringlichkeitserklärung in jedem der beiden Räte die Mehrheit der Mitglieder zustimmen. Damit soll das Verantwortungsbewusstsein der Ratsmitglieder gestärkt werden; es soll nicht mehr vorkommen, dass die Dringlichkeitsklausel beschlossen wird etwa von 60 gegen 20 oder noch weniger Stimmen. Die Räte sollen gezwungen werden, sich zu überlegen, ob sie es verantworten können, eine Vorlage der Volksabstimmung zu entziehen. Aus diesem Grunde vermögen wir dem Gegenvorschlag des Bundesrates beizupflichten, weil wir glauben, in diesem Sinne werde die Abänderung des Art. 89 einen wohlthätigen Einfluss auf die Ratsmitglieder ausüben. Dabei sind wir uns bewusst, dass auch diese Lösung gewisse Gefahren in sich birgt. Herr Bratschi hat darauf hingewiesen, dass unter Umständen wegen einer Epidemie, wegen der Okkupation eines Teiles unseres Landes gar nicht einmal mehr die Hälfte unserer Ratsmitglieder hier anwesend sein könnte. Das ist für mich die geringste Befürchtung; in jenem Falle würde man wohl in erster Linie und mit Recht sich auf das Notrecht

berufen können und berufen müssen, über das wir uns ja heute nicht weiter auseinanderzusetzen haben.

Ich habe die Auffassung, wenn man einfach einen noch grösseren Ernst, ein noch grösseres Insichgehen bei der Frage herbeiführen will, ob die Dringlichkeitsklausel anzuwenden sei, dann genügt die Vorlage des Bundesrates vollauf, und sie ist nach jeder Richtung der Initiative vorzuziehen, die ich abzulehnen bitte.

Gut: Der Artikel der gewerkschaftlichen Korrespondenz, den Herr Kollege Rohr erwähnt hat, ist mir auch aufgefallen; ich zitiere Ihnen hier einen Passus: „Die Ereignisse in der Tschechoslowakei, wo die Minderheiten allzulange auf Entgegenkommen warteten, sollten für uns eine ernste Mahnung sein. Wir müssen unsere Demokratie stärken durch Ausbau der Minderheitsrechte ... Die Parlamentsmitglieder, die diese Regelung ablehnen, beweisen damit ihren im Grunde genommen antidemokratischen Geist, denn sie wollen sich die Möglichkeit sichern, mit einer schmalen Bürgerblockmehrheit im Parlament, die im Volke über keine Mehrheit verfügt, das Land zu regieren.“ Ich glaube, diese Empfehlung der Initiative sei etwas sonderbar und es ist wahrscheinlich nicht gut, wenn wir das Problem auf diese Ebene stellen, anstatt dass wir uns sachlich darüber unterhalten. Wenn man es aber schon als angemessen empfinden sollte, mit dem erbarmungswürdigen Lande zu exemplifizieren, so hätte man ja auch sagen können, wie rasch in der Tschechoslowakei der Ausnahmezustand proklamiert werden musste, über den kein Parlament gefragt worden ist, denn es handelt sich um eine Repräsentativdemokratie, so rasch und so gut übrigens, als man bei uns am 3. August 1914 dem Bundesrat unbeschränkte Vollmachten zu geben hatte. Was heisst das? Es heisst einfach, dass die Verhältnisse jederzeit stärker werden können als der geschriebene Buchstabe der Verfassung. Dass Recht und Praxis sich immer überschneiden und dass der, der glaubt, er könne beide Elemente in absolute Uebereinstimmung bringen, sich an der Quadratur des Zirkels versucht. Und was den zweiten Vorhalt in diesem Artikel anbetrifft, die antidemokratische Gesinnung, so möchte ich betonen, dass wir ja bei uns nach Proporz wählen. Wir sind durch die Anwendung eines ganz bestimmten Prinzips hieher geschickt worden und wenn man nun das qualifizierte Mehr mit der Proporzidee kombinieren will, so ist das nicht etwa eine Quadratur des Proporzes, sondern man bringt ein ganz fremdes Element in die Proporzidee hinein. Deshalb glaube ich nicht, dass der Vergleich angängig ist, der gestern von Herrn Bratschi angestellt worden ist, dass nämlich auch Vereine und andere Korporationen das qualifizierte Mehr kennen. Diese Korporationen sind sicher zum wenigsten nach den Grundsätzen des Proporzes gewählt worden. Dort liegt der Unterschied.

Zur Hauptsache: Einig bin ich darin, dass die Dringlichkeitspraxis der letzten Jahre nicht in allen Fällen mit der letzten Sorgfalt gehandhabt wurde. Einverstanden bin ich auch damit, dass die Frage der Dringlichkeit und des Notrechtes revidiert werden

muss. Aber die Frage der Dringlichkeit und des Notrechtes. Da möchte ich nun feststellen, dass mit den Revisionsversuchen, die hier vorliegen, mit der Initiative und dem Gegenvorschlag des Bundesrates, der Kern der Sache nicht berührt wird, nämlich die Tatsache, dass die Verfassung insofern veraltet und überholt ist, als einfach die Behörden damit in den letzten 20 Jahren nicht ausgekommen sind. Das ist doch die Wahrheit und daher kommt ja das Malaise im Volk. Und weil das Kind nun einen populären und fasslichen Namen haben musste, schrieb man dann gegen die „Dringlichkeit“ und kämpfte gegen sie. Und dabei meint man, wenigstens in ernsthaften Kreisen, doch wohl das, was über die Verfassung hinausgegangen ist, diese Ritzungen, diese Eingriffe des Bundes in die kantonale Hoheit, die Uebergriffe des Bundes in die Handels- und Gewerbefreiheit.

Darüber sollte hier Klarheit bestehen: Weder mit der Initiative noch mit dem Gegenvorschlag wird irgend etwas an diesen Zuständen saniert. Je intensiver wir festlegen, dass für die Dringlichkeit nur der Grundsatz zeitlicher Unaufschiebbarkeit massgebend sei und in Frage komme und je mehr wir die sachliche Unentbehrlichkeit wegbedingen oder in den Hintergrund rücken, desto mehr werden wir wieder vom Notrecht Gebrauch machen müssen! Herr Bratschi hat gestern den Fall erwähnt, dass bei einem Kriegsausbruch vielleicht wegen der Unterbrechung der Kommunikationen hier nur 90 Mann anwesend sein könnten. Es wird aber kein Mensch glauben, dass, wenn nur diese 90 Mann da wären, oder aber auch nur 20, oder wenn der Bundesrat ganz allein wäre, dann nicht das vorgekehrt würde, was vorgekehrt werden muss. Das beweist ja gerade wieder, dass man mit einer solchen Zweidrittels-Mechanisierung, mit gewissen Bestimmungen und Qualifizierungen dem Problem gar nicht beikommt.

Also: unsere Revision hat mit dem Notrecht, das dem Volke zu denken gegeben hat, nichts oder sehr wenig zu tun, jedenfalls nur mit Bezug auf die Methode. Deshalb nichts zu tun, weil der Art. 89 die Kompetenzen der Bundesversammlung gar nicht erweitert. Wenn ich die Sozialdemokraten richtig verstanden habe, bestreiten sie ja sogar diese Erweiterung aus den Artikeln 85 und 102 heraus, während der Bundesrat dies seinerzeit bei der Diskussion des Ordnungsgesetzes doch durchaus beanspruchte. Professor Giacometti ist auch dieser Ansicht, es gebe kein Notrecht contra constitutionem, sondern nur innert der Verfassung selber und so kommt er dann logisch zu einem Schluss, der im Gegensatz zur gestrigen Stellungnahme von Herrn Bratschi steht: „Politisch lassen sich diese Verfassungsbrüche — gewisse dringliche Bundesbeschlüsse nennt er so — rechtfertigen, insofern sie durch höhere Staatsraison, d. h. durch einen echten Notstand des Staates bedingt, also zeitlich dringlich sind, denn das Recht kann niemals Selbstzweck sein. Die Legalitätsidee verlangt aber, dass solche Notstände auf rechtllichem Wege abgewehrt werden, mit andern Worten, dass ein Notstandsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen werde.“ Wenn man schon Herrn Giacometti so viel anruft seitens der Initianten, sollte man auch diesen Passus gelegentlich erwähnen.

Diese Probleme in ihrer Totalität sind angeschnitten in der Initiative des Landesrings der Unabhängigen. Ich verstehe nicht recht, warum man die Fragen um den Art. 89 herum nicht in ihrem Zusammenhang behandelt hat, denn erst wenn wir zur Diskussion jener Initiative und der eigentlichen Notrechtsfrage kommen, werden wir auf den Grund der Dinge kommen, wie er dann aufgezeigt wurde in der sehr beachtenswerten Schrift des Kollegen Dr. Feldmann und in dem Gutachten Schindler-Burckhardt an die freisinnig-demokratische Partei. Wenn die Wirtschaftsartikel angenommen werden, erledigen sich ja eine Reihe von Fragen von selbst; werden sie aber verworfen, dann müssen wir auf diese Frage in Form eines mehr oder weniger generellen Notrechtsartikels zurückkommen.

Die Initiative und der Gegenvorschlag ändern nichts Entscheidendes am Artikel 89, d. h. an seinem unzulänglichen Wesen. Wenn ich mich recht besinne, hat Herr Kollege Nobs vor vielen Jahren schon einmal Art. 89 zum Gegenstand einer Motion gemacht, diesen Art. 89, der unendlich viel Schuld trägt an der Wirrnis, die jetzt vorhanden ist. Die Staatsrechtslehrer sind nämlich nicht nur uneins darüber, ob wir einen Notrechtartikel brauchen, sondern sie widersprechen sich auch über den Begriff der Dringlichkeit. Giacometti legt diesen rein zeitlich aus, Schindler behauptet, und zwar meines Erachtens mit Recht, dass auch materielle Elemente im Wort „dringlich“ stecken. Aber unklar sind ja vor allem die Begriffe über die verschiedenen Arten der Rechtsfolgungsmöglichkeiten.

Nach dem Art. 89 gibt es viererlei Möglichkeiten von Bundesbeschlüssen: Gesetze, allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, gewöhnliche Bundesbeschlüsse und dann noch eine Unterteilung bei den allgemein verbindlichen in dringliche und nicht dringliche. Kurz, es gibt 4 Möglichkeiten, und ich glaube, wenn man ein Examen hierüber anstellen wollte, sogar hier unter uns, so könnte es vielleicht herauskommen wie beim Waldumgang des Zürcher Gemeinderates, wo man nach Blättern und Rinde etwa 12 Bäume unterscheiden muss, sofern man es kann! Solange hier nicht Klarheit besteht — und die Klarheit muss geschaffen werden durch die Praxis, nicht durch die Professoren — solange werden wir den Streit um die Dringlichkeit immer wieder haben, und deshalb gehört es sich, dass das Problem in seiner ganzen Breite einmal angepackt wird.

Die Initiative und der Gegenvorschlag gehen daran vorbei. Die Unterschriftenzahl ist gross, ich gebe das auch zu. Sie verpflichtet uns, das Problem sehr ernsthaft zu behandeln, aber dem Volke dürfen wir bei Anlass dieser Beratung doch auch recht deutlich sagen, dass es nicht angeht, Hunderte von Millionen laut rufend verlangt und entgegengenommen zu haben und hinterher ebenso laut Kritik zu üben, dass sie dringlich gegeben worden sind. Und dann, wie es bereits geschehen ist, Vorschläge wie die Wirtschaftsartikel oder generelle Notstandsartikel, auch wieder abzulehnen. Dies alles miteinander kann man ehrlicher Weise nicht machen. Das müssen wir ebenfalls erklären. Unsere gesamte Krisen- und Aussenhandelspolitik hat zur Hauptsache auf Notrecht beruht und hätte man nicht eingegriffen, so hätte es im wirtschaftlichen Ge-

balk und bald auch im politischen zu krachen begonnen. Die Initiative geht an diesen Tatsachen vorbei. Nicht dass die Initianten sie übersehen hätten, aber sie wollten sie nicht aufgreifen. Dagegen kann die Initiative tatsächlich zur Folge haben — ich will im übrigen nichts wiederholen — dass bis zur Inkraftsetzung eines Beschlusses einmal 5 oder 7 Monate verstreichen könnten, die sich dann immerhin als eine böse Verzögerung mit schweren Folgen darstellen möchten. Es ist mir vollständig klar, dass die Opposition interessiert ist, immer interessiert gewesen ist und immer interessiert sein wird an der möglichst engen Auslegung der Kompetenzen. Das ist begreiflich. Die andere Frage aber ist die, ob wir heute einen Abbau an der Handlungsfähigkeit vornehmen sollen, in einem Moment, wo uns Nachbarstaaten, die uns wirklich nahe genug liegen, mit ihrer unheimlichen Dynamik und Aktionsfähigkeit bedrängen. Unsere alte, sicher gut demokratische Verfassung von 1848 hat das Gesetzes-Referendum überhaupt nicht gekannt. Jene Demokratie war rein repräsentativ. Eingebaut wurde das Referendum im Jahre 1874. Damals ist in den eidgenössischen Räten auch über das Notrecht gesprochen worden. Man hat ihm keine Formulierung gegeben. Es waren Mitglieder da, die erklärten, wenn einmal ein Notfall eintrete, müsse man eben nach dem gesunden Menschenverstand handeln. Ich gebe zu, dass das formal juristisch keine Formulierung ist, die summa cum laude verdient, aber sie ist im Grunde genommen nicht dumm, sondern sehr verständlich und praktisch. Heute kann man doch nicht bestreiten, dass wir Tempo halten müssen gegenüber den Verhältnissen, gegenüber den Nachbarn, gegenüber der Zeit im allgemeinen. Wenn Sie mich fragen würden, was ein Anachronismus ist, würde ich antworten: das ist ein Anachronismus, jetzt mit der Initiative eine Aktionserschwerung einzubauen. Die Römer hatten staatsrechtlich sicher saubere Begriffe und waren sehr exakt bezüglich der Rechte und Vorrechte der Volksvertretung, aber mit welcher Wucht haben sie mit der Formel „videant consules“ dafür gesorgt, dass wenn Not an Mann kam, die Massnahmen rasch und ohne Hemmung ergriffen werden konnten, die die Notlage des Staates erforderten.

Ich bin der Meinung, wir sollten im heutigen Augenblick die Apparatur der Demokratie nicht ausweiten, sondern den Mut haben, die Demokratie zu straffen. Ist das antidemokratisch? Ich bin, seit ich politisch denken kann, ohne Unterbruch Demokrat gewesen und müsste es ablehnen, mir hier wegen dieser Stellungnahme antidemokratische Gesinnung unterschieben zu lassen. Ich glaube eben nicht, dass man der Demokratie durch Uebertreibung dient, sondern sicher eher dadurch, dass wir uns auf Tatsachen und Bedürfnisse einstellen. Man hat gesprochen vom Respekt vor den Minderheiten, das ein Kriterium der demokratischen Wesensart bedeute. Da bin ich einverstanden, aber man kann einen solchen geistigen Grundsatz nicht in eine Formel giessen; man kann ihn nicht mechanisieren durch die Einbauung eines qualifizierten Mehrs. Aus diesen allgemeinen Betrachtungen muss ich die Initiative ablehnen und auch alle Vorbehalte anbringen gegenüber dem bundesrätlichen Gegenvorschlag.

M. Humbert-Droz: Dans le rapport qu'il a consacré à l'initiative du mouvement des lignes directrices, le Conseil fédéral s'exprime comme suit: « On peut se demander si c'est la clause d'urgence en soi ou plutôt le contenu extraordinaire de ces arrêtés qui a provoqué le mécontentement régnant en divers endroits à l'égard des arrêtés urgents ».

Ainsi, il n'a pas fallu moins de trois initiatives populaires pour que le Conseil fédéral prenne conscience du mécontentement régnant dans la population à l'égard des arrêtés urgents et il semble, d'après son rapport, qu'il n'a pas encore compris pourquoi dans le peuple on est ainsi mécontent de la politique des Chambres fédérales et de l'emploi de la clause d'urgence.

Dans les constitutions les plus démocratiques, la bourgeoisie régnante s'est toujours réservé la possibilité de défendre ses intérêts de classe et de gouverner contre le peuple en suspendant les libertés constitutionnelles. Nous connaissons l'article 48 de la Constitution de Weimar, qui a permis à Hitler d'arriver au pouvoir tout à fait légalement. Dans notre propre Constitution, l'article 89 permet au Parlement d'éliminer les consultations populaires et de gouverner contre la Constitution et contre la volonté du peuple. Le Conseil fédéral lui-même, dans son rapport, convient que le contenu de la plupart des arrêtés urgents a dépassé le cadre de la Constitution et des lois en vigueur. Il admet par conséquent que ces arrêtés ont été anticonstitutionnels. De plus, ils ont été pris afin d'éluider le referendum et la consultation populaire. Hier soir, le rapporteur français, M. Aubert, a dit et ouvertement que c'était par crainte du referendum et de la consultation populaire qu'on avait recouru à cette pratique. Les arrêtés munis de la clause d'urgence n'ont pas été pris parce qu'il y avait réellement urgence, mais simplement parce que leur contenu défendait les intérêts d'une minorité privilégiée contre ceux de la grande majorité du peuple suisse: ils édictaient des mesures heurtant les intérêts de la masse des paysans, des ouvriers et des employés et favorisant l'intérêt du capital financier, du capital industriel. Telle est la raison profonde qui les avait fait munir de la clause d'urgence.

Le Conseil fédéral s'est livré à un travail statistique, d'ailleurs intéressant, pour nous démontrer que, durant ces dernières années, 80 arrêtés munis de la clause d'urgence avaient été votés par les Chambres fédérales. Mais il a omis, dans ce rapport, une autre statistique qui eût été plus intéressante encore, dans laquelle il eût serré de plus près la réalité et qui lui eût révélé les raisons pour lesquelles le peuple est mécontent de la politique de la clause d'urgence. Il est certain que le peuple suisse ne s'est pas beaucoup préoccupé des 80 arrêtés urgents rappelés par le Conseil fédéral; mais il ne faut pas oublier que les programmes financiers, votés eux aussi avec la clause d'urgence ont, d'après le rapport même du Conseil fédéral, imposé au peuple suisse, durant ces années de crise où nous avons vu la dévaluation du franc, années qui ont lourdement pesé sur la masse des travailleurs et des paysans, une charge de 900 millions, sous diverses formes: diminutions de salaires, réductions de subventions, impôts nouveaux, ou nouveaux droits de douane, 900 millions ont été arrachés au peuple suisse. C'est

à la faveur des programmes financiers que l'on a imposé à la classe ouvrière des réductions de salaires, des droits de douane élevés sur les articles de grande consommation, l'impôt sur le vin, qui suscita l'émotion et la résistance des vigneron, etc. Ces mesures d'ordres économique et financier, rejetant en majeure partie le poids de la crise sur les masses travailleuses déjà durement frappées par les contre-coups de la dépression économique, ont été prises à l'aide de la clause d'urgence. C'est pour cela que le peuple suisse, sentant fort bien qu'on gouvernait au mépris de ses intérêts, s'est dressé contre cette pratique.

On a eu recours à la clause d'urgence pour lui imposer des mesures qu'il avait repoussées dans des votations populaires. Ainsi, en 1931, le peuple suisse avait signifié dans sa majorité qu'il ne voulait pas de l'impôt sur le tabac; cet impôt a été introduit dans les programmes financiers. De même, en 1933, le peuple s'était prononcé à une grosse majorité contre la baisse des salaires du personnel fédéral. Cette mesure n'en a pas moins été prise, contre la volonté populaire, toujours au moyen des programmes financiers. Il saute aux yeux qu'il y a là une pratique gouvernementale délibérée, une méthode de gouvernement. Nous ne refusons pas d'admettre qu'en temps de crise certaines mesures doivent être prises qui ne souffrent pas de retard, et nous admettons que le Parlement puisse décider de semblables mesures, mais alors celles-ci doivent après coup être soumises le plus rapidement possible à la sanction populaire.

Ce n'est pas seulement en se fondant sur les difficultés de la crise que le Conseil fédéral et les Chambres fédérales ont usé et abusé de la clause d'urgence ces dernières années. Ce que nous connaissons depuis 1931 jusqu'à aujourd'hui n'est pas simplement une crise économique, nous nous trouvons en réalité dans une période de crise politique profonde. Ne voyons-nous pas autour de nous en Europe des forces à l'œuvre pour ébranler les régimes démocratiques et développer les régimes autoritaires? Le peuple a vu dans la pratique abusive de la clause d'urgence un danger pour les institutions démocratiques du pays. Ce n'est pas l'effet d'un hasard si le Conseil fédéral a cherché, à la faveur de cette clause d'urgence, à imposer des lois d'exception dont le peuple n'avait pas voulu auparavant. En décembre 1936, M. le conseiller fédéral Baumann, prenant ainsi l'offensive contre nos libertés démocratiques, présentait un projet de loi d'exception dirigée contre les organisations d'extrême gauche, projet rejeté par le peuple quelques années plus tôt, mais que l'on espérait faire passer quand même grâce, une fois encore, à la clause d'urgence. Or, la loi en question n'avait rien d'urgent; la preuve la plus évidente en est qu'à l'heure actuelle elle n'a pas encore été discutée par le Conseil national et cependant le parti communiste n'a pas déclenché au cours des deux années qui viennent de s'écouler cette action révolutionnaire que M. Baumann prévoyait.

Le résultat de cette politique a été de développer dans l'esprit du peuple l'opinion que les institutions démocratiques, le referendum, l'initiative, sont devenus désormais à peu près inutiles. Ceux qui vont recueillir les signatures des citoyens lorsqu'est lancée une initiative populaire ou un referendum le

savent fort bien, car nombreux sont les citoyens qui leur répondent: «A quoi cela sert-il? Le Gouvernement agit quand même comme il l'entend, nous pouvons voter, nous pouvons exprimer notre volonté d'électeur, c'est en vain. Ainsi nous avons voté contre l'impôt sur le tabac, contre la baisse des salaires et le Gouvernement a pourtant fait ce qu'il voulait...».

Le danger d'une telle pratique est justement de détruire dans le peuple la confiance dans le fonctionnement normal des institutions démocratiques. Lorsqu'à la lumière des programmes financiers ont été révélés l'ampleur et le péril de cette politique, le parti communiste a été le premier à lancer une initiative contre l'abus de la clause d'urgence. Pour en supprimer l'abus, nous avons prévu la majorité qualifiée des trois-quarts, d'une part, et d'autre part, le contenu des arrêtés d'urgence qui ne devaient être pris que pour défendre les intérêts du peuple travailleur et non pas les intérêts de la grosse bourgeoisie contre le peuple travailleur.

Mais avant que notre initiative ne soit soumise au peuple, le mouvement des lignes directrices lança une initiative dans la même direction contre l'abus de la clause d'urgence, en reprenant le principe essentiel de notre initiative, celui de la majorité qualifiée.

Dès lors, il était évident pour nous que la bataille, sur la question de la clause d'urgence, ne serait pas livrée sur le texte de l'initiative du parti communiste, mais sur celui de l'initiative des lignes directrices. Si nous avions muni notre initiative d'une clause permettant au parti communiste de la retirer, nous l'aurions fait à ce moment pour nous rallier au texte de l'initiative des lignes directrices. C'est pourquoi, lorsque notre initiative est venue en votation populaire, nous n'avons pas fait de propagande, nous n'avons pas mené une action dans le peuple pour la faire accepter. Cependant, bien que nous n'ayons fait aucune propagande en faveur de cette initiative qui était combattue par tous les partis, plus de 80.000 électeurs se sont prononcés spontanément en sa faveur, en particulier des milliers d'électeurs dans des cantons où le parti communiste n'a aucune influence et aucune organisation.

Vous ne serez donc pas étonnés que, fidèles à cette politique que nous avons suivie, nous appuyions l'initiative du mouvement des lignes directrices et que nous repoussions le contre-projet du Conseil fédéral.

Cependant, je tiens encore à faire deux remarques. Nous nous sommes opposés à la politique de la clause d'urgence parce qu'elle est une possibilité de gouverner contre les intérêts de la majorité du peuple et d'éliminer la volonté populaire. Bien que le Conseil fédéral ait fait, dans son contre-projet, quelques concessions à la volonté exprimée par une grande partie des électeurs suisses, il a, dans son rapport, laissé entendre qu'après avoir limité les possibilités d'application de la clause d'urgence, il entendait introduire dans la Constitution, lors de la discussion sur le projet ou sur l'initiative de l'union des indépendants, un nouvel article sur le droit de nécessité. Nous mettons en garde dès maintenant le Parlement et le peuple contre ce fait qu'après avoir diminué les possibili-

tés d'application de la clause d'urgence, on entrevoit la possibilité d'introduire dans la Constitution un article nouveau permettant, comme le dit le Conseil fédéral lui-même, un droit d'exception. Il est vrai que le Conseil fédéral déclare que ce droit d'exception ne serait applicable qu'en temps de guerre ou de crise. Mais dans la situation actuelle du monde capitaliste, dans cette période où le régime capitaliste craque de toutes parts, au point de vue économique comme au point de vue politique, nous sommes continuellement dans un état d'exception, dans un état de crise et de menaces de guerre qui permettrait au gouvernement de gouverner contre le peuple à l'aide de cet article constitutionnel du droit de nécessité.

Ma deuxième remarque est que le Conseil fédéral, sentant le mécontentement populaire à l'égard de la clause d'urgence, a pratiqué ces dernières années une autre méthode de gouvernement, non plus seulement contre la Constitution et contre la volonté populaire, mais encore contre le Parlement lui-même. Hier soir, notre collègue M. Bratschi a fait allusion au fait que le Conseil fédéral a transformé certains arrêtés d'urgence en arrêtés du Conseil fédéral pour éviter d'en proposer le renouvellement au peuple et aux Chambres. Je souligne ici qu'au cours de ces dernières années le Conseil fédéral a multiplié les arrêtés du Conseil fédéral, qui ne sont même plus soumis à la sanction des Chambres fédérales et qui ont pourtant une portée économique et politique considérable pour la vie politique et économique du pays.

Après le rejet des lois tendant à limiter les droits constitutionnels; ce fut l'arrêté du Conseil fédéral sur la liberté de la presse, limitant cette liberté en introduisant une espèce de censure sur la presse suisse; ce furent les arrêtés du Conseil fédéral concernant l'Espagne; ce furent ensuite les arrêtés du Conseil fédéral contre la propagande et la presse communistes; ce furent, enfin, les arrêts du Conseil fédéral sur la dévaluation du franc suisse. Dernièrement encore, ce furent les arrêts du Conseil fédéral relevant les droits de douane sur les blés et ceux qui ont élevé le prix du lait pour les consommateurs, tout en le baissant pour les producteurs.

Nous voyons ainsi une série de mesures qui ne sont pas prises avec la clause d'urgence, mais qui marquent la volonté du Conseil fédéral dans des domaines extrêmement importants pour la vie nationale, de gouverner non seulement contre les intérêts du peuple, mais sans consulter les Chambres fédérales.

Je souligne ici que le Tribunal fédéral lui-même, dans la question des peines relatives à l'arrêté du Conseil fédéral concernant la défense passive, a souligné le caractère anticonstitutionnel, illicite, de ces arrêtés du Conseil fédéral. Je pense que si, devant le peuple, on vient aujourd'hui avec un projet qui limite les possibilités de gouverner avec la clause d'urgence, il ne faut pas que, par la pratique des arrêtés du Conseil fédéral ou par le droit de nécessité, on réintroduise une méthode de gouvernement qui a provoqué un profond mécontentement dans le peuple et qui tend à détruire les institutions démocratiques du pays.

Abt: Es tut mir leid, wenn ich das Idyll der allgemeinen Zustimmung zum Abbau der Dringlichkeit stören muss. Ich bin nämlich nicht nur ein Gegner der Initiative, sondern auch des Antrages des Bundesrates und der Kommission. Die Initiative selbst hat mich nicht verwundert; sie ist ein Ausdruck der Robustizität unserer Opposition. Aber was mich wunderte, war ihre Aufnahme in der bürgerlichen Presse, noch mehr beim Bundesrat und der Kommission. Ich habe mich besonders verwundert, dass die Kommission dem Antrag des Bundesrates zugestimmt hat, denn ich erinnerte mich an eine Diskussion in diesem Rat, die noch nicht so weit zurückliegt, über die Einschränkung der Finanzkompetenzen der eidgenössischen Räte. Da hat man hohe Töne für die Unabhängigkeit des Parlamentes und Protestrufe gegen die Bevormundung des Parlamentes durch den Bundesrat gehört, und heute geht man hin und beantragt von der Kommission aus eine Einschränkung der Parlamentskompetenzen. Nun hat es sich damals nur um einen Akt der Selbstdisziplin gehandelt, um eine Selbstschutzbestimmung gegen eine gewisse unwürdige Steigerung über das Wohlwollen der einzelnen Parlamentsgruppen und Parlamentarier gegenüber den Wählern auf Kosten der Bundeskasse. Denken Sie an die Beamtenbesoldungen, denken Sie an die Landwirtschaftshilfen und ähnliche Themata, die hier zur Diskussion standen. Damals hat es sich nur darum gehandelt, die Kompetenzen des Bundesrates, der in diesen Sachen sicherlich besser orientiert ist, zu vermehren, während es sich heute darum handelt, diese Kompetenzen an das weniger gut orientierte Volk zu delegieren. Das Parlament nimmt also hier, um mich in den netten Termini des Herrn Dr. Hoppeler zu bewegen, einen Akt der Selbstentmannung vor, bei dem man allerdings trotzdem ein braver Mann bleiben kann. Im übrigen bin ich so lange gegen eine weitere Ausdehnung der Rechte des Referendumsbürgers, als es in den Referendumskampagnen erlaubt ist, das Volk beliebig anzulügen, als man auf diese Art, ohne dass man der Lügneri Schranken setzt, das Volk der Demagogie eigentlich ausliefert.

Nun ist für mich das Interessanteste bei dieser ganzen Vorlage, dass man ausgerechnet in einer Zeit, da die Demokratie sich weitgehend kompromittiert hat und man überall Diktaturen errichtet oder die Demokratien autoritärer gestaltet, dass man ausgerechnet in dieser Zeit bei uns die Dringlichkeit abbauen will, mit andern Worten, die Rechte des Parlamentes schmälern will und die Rechte des Referendumsbürgers erhöhen will, dass man hier zurückgehen will hinter das Jahr 1874 in der Ausgestaltung der Referendumsdemokratie und in der Beschränkung der repräsentativen Demokratie, und dass man das vornimmt — omnium consensu — mit Zustimmung aller Parteien, währenddem nur die Frage des Masses streitig ist, ob man eine Zweidrittelmehrheit verlangen will oder nur das absolute Mehr.

Das ist die Lehre, die man bei uns aus dem Weltgeschehen gezogen hat, und dass sie bewusst ist, das geht noch aus etwas anderm hervor, nämlich daraus, dass unsere Wirtschaftsartikel ungefähr nach den gleichen Richtlinien gestaltet sind. Auch

dort hat man die Dringlichkeit abgebaut, auch dort hat man die Volksrechte erweitert und die Rechte des Parlamentes eingeschränkt. Es war doch so, dass wir seit 1914 unsere Wirtschaftspolitik ungefähr mit dringlichen Bundesbeschlüssen bestritten haben, weil die Kriegszeit und die Nachkriegskrise und Weltkrise sich gewissermassen abgelöst haben. Und seit jener Zeit waren auch unsere Volkswirtschaftsminister starke Männer, Führergestalten, die die ihnen gegebenen Kompetenzen auszunützen verstanden und die Verantwortung dafür trugen.

Wenn Sie nun den neuen Wirtschaftsartikel betrachten, so werden Sie sehen, dass es gar keinen unmittelbaren Einfluss des Bundesrates auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik mehr gibt, sondern nur eine mittelbare Einflussnahme, durch das Mittel der Allgemeinverbindlicherklärung von gewissen Verbandsbeschlüssen, welche Allgemeinverbindlicherklärung auch wiederum nur unter gewissen Kautelen möglich ist, und dass gerade dieser Teil der Wirtschaftsartikel von gewissen Richtungen schärfstens bekämpft wird. Damit wird inskünftig die Einflussnahme des Bundesrates und der Bundesversammlung auf die Gestaltung unserer Wirtschaft sehr stark eingeschränkt, und speziell der Bundesrat und der Volkswirtschaftsminister haben fast nichts mehr zu sagen; über den Weg der Referendumskampagne müssen die grossen wirtschaftlichen Fragen entschieden werden. Der eidgenössische Volkswirtschaftsminister wird dann zum eidgenössischen Friedensrichter in Lohnarbeitskonflikten, er wird zum Subventionsverteiler, er wird zum eidgenössischen Wirtschaftsberater, der mit weisen Sprüchen und neuesten Exempeln die Wirtschaft belehren darf, und schliesslich zur eidgenössischen Wirtschaftstante, die die Klagen anhören und trösten darf. Alles das hat man gewissermassen oppositionslos angenommen und hat noch beigelegt, dass die dringlichen Bundesbeschlüsse in der Wirtschaft nach drei Jahren ausser Kraft fallen.

Das tut man ausgerechnet in einer Zeit, in der in den meisten Ländern, die uns umgeben, und überhaupt in den meisten Konkurrenzländern die Wirtschaft diktatorisch geleitet, dirigiert wird, wodurch eine grösstmögliche Aktionsfreiheit geschaffen wird; ausgerechnet in dieser Zeit schränkt man bei uns die Aktionsfreiheit ein; man macht die Wirtschaft weniger aktionsfähig, indem man die Dringlichkeit diskreditiert und indem man den gefährlichen Weg des Referendums ausbaut. Aber, meine Herren, der Kampf gegen die Dringlichkeit ist heute bei uns die grosse Mode, aber auch die grosse Mache geworden, ein glänzendes Instrument unserer Opposition, auf das leider auch viele „vertäubte“ Bürgerliche heute hereinfliegen. Es gibt heute von der äussersten Linken bis weit hinein in die Gebiete von rechts eine Unmenge von Leuten, die in die Antidringlichkeitstrompete blasen, und dabei sind viele, die ja im Herzen eine ganz andere Einstellung haben, die alles andere denn übertriebene Referendumdemokraten sind. Für sie gibt es nur eine Entschuldigung; sie steht in der Bibel und heisst: „Der Herr verzeihe ihnen, denn sie wissen nicht, was sie tun.“ (Heiterkeit). Auch diese Leute scheinen ganz zu vergessen, dass die dringlichen Bundesbeschlüsse in der Bundesverfassung verankert sind und dass die Bundesver-

sammlung souverän darüber entscheiden kann, was dringlich ist und nicht, und dass nicht nur die zeitlichen Momente mitwirken, sondern auch die sachlichen.

Trotzdem hat man es seit Jahren fertiggebracht, uns, die Mitglieder der Bundesversammlung, gewissermassen als eidgenössische Rechtsbrecher zu diffamieren, weil wir die Bundesverfassung nicht richtig ausgelegt hätten, und sogar unsere grossen Rechtsgelehrten haben nicht unterlassen, auf offener Lehrkanzel darüber zu weinen, dass das formelle Staatsrecht so sehr in Verfall käme, und dabei vergessen, dass alle Theorie grau ist und dass die praktischen Bedürfnisse des Lebens, mindestens bei der Auslegung der Rechtsnormen, mit in Betracht gezogen werden müssen. Ich gebe ohne weiteres das eine zu, was verschiedene Vorredner auch zugegeben haben, dass man es mit der Begründung der Dringlichkeit sehr leicht genommen hat. Das ist aber nicht der Fehler in erster Linie des Parlaments. Ich gebe auch zu, dass man gelegentlich versäumt hat, dringliche Bundesbeschlüsse zur rechten Zeit auf den Weg der ordentlichen Gesetzgebung zu leiten. Aber zum Beispiel beim Finanzprogramm, dessen Dringlichkeit man so sehr kritisiert hat, war das nicht möglich, weil eine gewisse Entwicklung nötig war, weil gewisse Erfahrungen notwendig geworden sind, die man zuerst machen musste, bevor man endgültig entscheiden konnte. Leider hat sich hier auch der Bundesrat von der Antidringlichkeitspsychose anstecken lassen. Wieviel Zeit hätte es gebraucht, um dem Volk die Notwendigkeit dieser Mehrbelastungen beizubringen in verschiedenen Referendumskampagnen? Wenn wir uns diese Zeit genommen hätten, dann würden wir unterdessen in den Schulden erstickt sein.

Das Institut der Dringlichkeit ist die Perle unserer Bundesverfassung, die ich nicht der Opposition vor die Füsse werfen möchte. (Heiterkeit). Das zu tun, wäre unverantwortlich. Die Annahme der Vorschläge des Bundesrates bedeutet unbedingt einen Einbruch in die Grundsätze des heutigen Verfassungsrechtes, die auf dem Prinzip der Mehrheit beruhen, und da sage ich: Wehret den Anfängen! Wenn es nun dazu kommt, dass die Initiative durchgeht, dass wir inskünftig für die dringlichen Bundesbeschlüsse das Zweidrittelsmehr brauchen, dann wird — das ist heute auch schon gesagt worden — der Kompromiss oder der Kuhhandel zur eidgenössischen Staatsraison, zur Regel, während er jetzt doch eher die Ausnahme war, und dann wird die freie Meinungsbildung der einzelnen Parlamentarier, dann wird ihr Verantwortlichkeitsbewusstsein ganz erheblich herabgesetzt, und es entscheidet nurmehr die Gruppe und es wird schliesslich das Schicksal der Eidgenossenschaft arithmetisch bestimmt, mit dem Rechenschieber werden die grossen eidgenössischen Fragen entschieden werden. Es sind ja bis heute auch schon Kompromisse nötig geworden, aber gewöhnlich hat sie dann der Bundesrat gemacht, und wenn es nötig war, auch über den Kopf der Mehrheitsparteien hinweg. Nebenbei bemerkt, es könnte ja gar nicht schaden, wenn der Bundesrat einmal den Versuch machen wollte, vielleicht ein Jahr lang mit der parlamentarischen Mehrheit zu regieren, mit jener

parlamentarischen Mehrheit, die ja nach aussen doch für alles verantwortlich gemacht wird, was geschieht.

Wenn wir auch nur den Vorschlag des Bundesrates annehmen, dann wird dem demokratischen Regierungswagen ein neuer Bremsklotz angelegt, die Regierungsmaschine arbeitet beschwerlicher und langsamer, und es besteht die Gefahr, dass eben dieser Regierungswagen in Zeiten schlechten Wetters im Referendumsumpf stecken bleibt. Es besteht eine weitere Gefahr, dass das Pendel umschlagen könnte, heute, in einer Zeit, da man gelegentlich schon bei uns über die eidgenössische Ratlosigkeit klagt und nach Führern ruft, wie man das beispielsweise in der „Neuen Zürcher Zeitung“ vom 12. Juni dieses Jahres getan hat. Darum fragt es sich sehr, ob eine Erschwerung der Dringlichkeit und eine Ausdehnung der Rechte des Referendumsbürgers vielleicht nicht ein Aufzäumen des demokratischen Pferdes am Schwanz bedeuten würde, und dass es zu einem trojanischen Pferd werden könnte.

Eines gebe ich ohne weiteres zu: der bisherige Verlauf der Initiative, der Gegenvorschlag des Bundesrates, selbst wenn die Initiative in ihrer ursprünglichen Form nicht durchgeht, bedeutet einen gewaltigen Erfolg der Opposition, die damit eine Stosskraft und eine Robustizität bewiesen hat, die ich ihr offengestanden nicht zugetraut hätte. Aber gerade wenn die Opposition so stark ist, so ist es nicht nötig, dass wir noch ein Minderheitenprivileg schaffen, das, wenn es geschaffen ist, der Opposition vielleicht in Zeiten der Krise und Not jede Möglichkeit gibt, der schweizerischen Politik den Stempel ihres Geistes aufzudrücken. Davor müssen wir uns einfach hüten, wir müssen das um so mehr tun, als wir die Opposition ausserordentlich stark, rotbackig vor uns sehen, trotzdem sie selber die allerschwerste Krise durchzumachen hatte. Denken Sie doch daran, was unsere marxistische Opposition im letzten Jahrzehnt alles erleben musste: dass die ganze marxistische Theorie durch die Praxis in Russland in sich selber zusammenfiel und dass man damit die marxistische Bibel verlor, dass ihre geistigen Hochburgen in Berlin und Wien zusammenfielen — ihre Dächer sind zerfallen und der Wind streicht durch die Hallen —, dass die geistigen Nährväter des Sozialismus, die darin wohnten, zerstreut sind in alle Welt und dass unsere Sozialdemokraten sich geistig auf eigene Füsse stellen mussten, und nicht nur das, dass sie sich umstellen mussten, eine totale Umwertung ihrer geistigen und ethischen Parteiwerte vornehmen mussten, dass die Herren von überzeugten Internationalisten zu Nationalisten, von Pazifisten zu Militaristen und schliesslich von Verfechtern der Diktatur zu Gralshütern der Demokratie und der Freiheit werden mussten. Und das alles in ein paar Jahren. Sagen Sie mir, ist eine Opposition, die das fertig bringt, die das erträgt und dabei noch mit vollen, frischen Wangen vor uns steht, ist eine solche Opposition nicht lebenskräftig? Was hätte das schweizerische Bürgertum gemacht, wenn es diese Metamorphose hätte erleben müssen? Ich glaube, es hätte den Geist aufgegeben. (Heiterkeit). Darum ist doppelte Vorsicht geboten. Herr Bratschi hat es gestern rund und nett erklärt: Wir verlangen

ja gar nichts anderes als ein bisschen Rücksicht, ein wenig Entgegenkommen, Verständigung mit der Opposition. Ja, wenn diese Verständigung nicht Kapitulation bedeuten würde, dann könnte man darüber reden. Aber betrachten Sie einmal die Anträge, die die Richtlinienbewegung bei Behandlung der verschiedenen Finanzprogramme gestellt hat, rechnen Sie die Summen aus, die nach ihren Anträgen für die Arbeitsbeschaffung, für die Unterstützung der Arbeitslosen usw. aufgebracht werden müssen, und sie werden erkennen, dass die Annahme dieser Anträge den Ruin unserer Staatsfinanzen und der ganzen Wirtschaft bedeuten würde. Darum sagen wir, dass wir ihnen auf diesem Wege nicht folgen können; wenn wir uns verständigen wollen, dann können wir es tun, aber auf einer vernünftigen, für die Privatwirtschaft — ich darf nicht sagen für den bürgerlichen Staat, denn es hat mir einmal ein hervorragender sozialistischer Parteiführer gesagt, dass er das Wort nicht hören könne — erträglichen Grundlage. Wir wollen uns auf die allgemeine privatwirtschaftliche Basis zu finden suchen. Wenn wir die Privatwirtschaft erhalten wollen, und das wollen wir Vertreter der Bürgerlichen, dann können Sie ihre Begehren nicht so weit spannen.

Und nun noch einmal die eigentliche Dringlichkeit. Ich möchte da die Frage stellen: Warum hat die Dringlichkeitsinitiative so viele Anhänger bekommen? Die Botschaft macht sich die Beantwortung der Frage sehr leicht; sie sagt, es sei das Unbehagen über die dringlichen Bundesbeschlüsse der Krisenzeit. Und dabei sind ja von rund 80 dringlichen Bundesbeschlüssen vom Jahre 1931 bis 1. April 1938 nur 11 Bundesbeschlüsse wegen ihrer Dringlichkeit angefochten worden. Vergleichen Sie einmal diesen blütenreichen Kranz von dringlichen Bundesbeschlüssen und nehmen Sie an, dass nur $\frac{1}{3}$ davon vor das Volk hätte gebracht werden müssen, und stellen Sie sich dann vor, was für ein Aufwand von Zeit, Geld und Nerven, von Volksreden und Druckerschwärze schmäählich hätte vertan werden müssen, um diese dringlichen Bundesbeschlüsse in der Volksabstimmung durchzubringen. War es da, nachdem die verfassungsmässige Grundlage gegeben ist, nicht viel besser, die Dringlichkeit anzuwenden, namentlich auch deshalb, weil es sonst viel zu spät geworden wäre, bis diese Bundesbeschlüsse in Kraft getreten wären, und weil damit die Mittel verloren gegangen wären, die man inzwischen für die Staatsausgaben hereingebracht hat. Wenn das Unbehagen gegen die Dringlichkeit besteht, so besteht es eben gegen eine gewisse materielle Seite der Beschlüsse, wie schon von verschiedenen Vorrednern betont worden ist, und deswegen, weil von gewissen Agitatoren eine grosse Hetze gegen diese dringlichen Bundesbeschlüsse in die Wege geleitet worden ist. Es existiert aber ein anderes Unbehagen, ein wirkliches Unbehagen, und zwar auch bei den Bürgerlichen. Dieses Unbehagen besteht nach meiner Überzeugung gegen die allzu grossen Kompetenzen des Bundesrates und insbesondere — ich lege die Betonung auf das „insbesondere“ — seiner Bureaucratie. Nicht darin, dass man die Rechtsetzung vom Volk auf das Parlament, vom Parlament auf den Bundesrat, vom Bundesrat zum Teil auf die Departemente verlegte, liegt das Verletzende — das geschieht intra

constitutionem — sondern darin, dass durch diese Delegation die Bundesbureaukratie eine gewaltige Machtfülle bekommen hat und dass diese Machtfülle durch die Departementalwirtschaft des Bundesrates noch ganz wesentlich erhöht wurde. Ist es von ungefähr, dass die Geschäftsprüfungskommission in ihrem letzten Bericht die Departementalwirtschaft des Bundesrates kritisiert hat, dass sie eine Politik des Gesamtbundesrates und einen Bericht darüber vermisste? Ist es nicht so, dass wir 7 Departementschefs haben und keinen Bundesrat? Ist es nicht so, dass diese 7 Bundesräte gewissermassen autonom regieren und hinter ihnen ihre Bureaukratien dasselbe tun und das Volk die Macht und den Druck dieser Bureaukratien spürt? Ich möchte Sie nur kurz erinnern an die Wahlpolitik des Bundesrates. Es ist doch so, dass jeder Departementschef auch für die höchsten Stellen des Landes seinen Kandidaten durchbringt. Warum? Weil ein ungeschriebenes Recht, eine ungeschriebene Gegenseitigkeitsversicherung besteht dafür, dass keiner dem andern Opposition macht. Es ist so, dass häufig gerade für die wichtigsten Stellen Fehlwahlen getroffen werden, unter denen die Demokratie ein Menschenalter lang zu leiden hat. Das ist ein grosser Nachteil dieser Departementalwirtschaft und des mangelnden Verantwortungsgefühls des Gesamtbundesrates. Der Nachteil ist um so verhängnisvoller, als eben die Bundesräte und damit die Bureaukratien auf Lebenszeit gewählt werden. Es ist das Gefühl der Ohnmacht gegen die Ueberkompetenz des Bundesrates und die Art ihrer Ausnutzung durch die Bureaukratie, dass die bürgerliche Mehrheit sich überhaupt auf das Verzweiflungsmittel des Abbaus der Dringlichkeit eingelassen hat. Man besitzt nicht den Mut, die Fehler des Bundesrats zu geisseln, man findet, es sei bequemer, die Kritik der Opposition zu überlassen und vergisst dabei, dass man damit auch ihre Geschäfte besorgt. Der Weg des Abbaus der Dringlichkeit ist falsch, denn durch den Abbau der Dringlichkeit werden nicht die Rechte des Bundesrates geschmälert, sondern die Rechte des Parlaments, gegen die bei vernünftigem Gebrauch im Grunde genommen niemand etwas hat.

Gegen diese allzu grosse Kontinuität und Sterilität in Regierung und Verwaltung nach schweizerischem System gibt es in Frankreich eine andere Lösung. Da haben wir die repräsentative Demokratie und das parlamentarische System, das das andere Extrem verkörpert. Die Wahrheit liegt nach meiner Meinung in der Mitte. Die lebenslängliche Regierung und Bureaukratie erstarrt zur Autokratie, verkalkt gelegentlich zur Ideenlosigkeit. Das Volk fühlt das, und der Ausweg bestände darin, dass wir die Amtstätigkeit unserer Bundesräte auf 12 Jahre, also auf drei Amtsperioden beschränken würden. Ausnahmen sollten nur in Zeiten von Krieg, Krise und Not statuiert werden können oder bei besonderer Qualifikation und bei grossem qualifiziertem Mehr. Das soll ganz unpersönlich gemeint sein. Ich will nicht die einzelnen Mitglieder des Bundesrates kritisieren. Ich wende mich gegen die Politik des Bundesrates im allgemeinen, die nicht nur jetzt betrieben wird, sondern früher schon so betrieben wurde. Ich will mich auch nicht gegen den Amtsältesten, Herrn Bundesrat Motta, wenden,

obschon ich in vielen Fällen nicht mit ihm einverstanden bin, aber seit er der Schweiz die unbeschränkte Neutralität zurückgebracht hat, kann ich ihm alles verzeihen. Wenn wir diese Beschränkung der Amtstätigkeit vornehmen, hätten wir die Chance, dass immer wieder neue Männer und neue Ideen, jüngere Kräfte in den Bundesrat einrückten. Wir hätten zwar weniger Kontinuität, denn es braucht eine gewisse Zeit für die Einarbeitung, aber wir hätten doch mehr Kraft und Mut, mehr Ideen und weniger Erstarrung und Bureaukratie. Wenn von Zeit zu Zeit ein solcher Ministerwechsel vorkäme und wenn wir auf den Bundesratssessel vielleicht einen richtigen Demokraten setzten, und nicht gerade einen Diplomaten, dann würde ein frischer Zug durch unsere Bureaukratie gehen und manchen Staub aufwischen und den Absolutismus gewisser Funktionäre brechen. So würde die Macht der Bureaukratie geschwächt und es wäre auch für unsere Bundesräte sicherlich gut, wenn sie nicht darauf bedacht sein müssten, auf Lebensdauer gewählt zu werden, denn sie würden unabhängiger. Sie wären nicht so sehr auf Popularität angewiesen, sie könnten gelegentlich Nein sagen, wo sie heute Ja sagen und nachgeben müssen. Sie könnten gelegentlich festhalten und sie wären nicht belastet mit all den Antipathien, mit denen ein Bundesrat im Laufe der Jahre belastet wird, weil er immer wieder gewisse Begehren abweisen muss. Denken Sie nur an den Volkswirtschaftsminister, der sich eine Unmenge Gegner schafft, weil er gerade mit den dringlichen Bundesbeschlüssen soundso viele Interessen verletzen muss. Selbstverständlich müsste bei einer solchen Lösung eine finanzielle Besserstellung der Bundesräte erfolgen, eine Vollpensionierung nach 12 Jahren und eine Dreiviertelpensionierung nach 6 Jahren, damit ein Bundesrat, wenn er sich nicht sehr behaglich fühlt, auch den Hut nehmen könnte. Notabene, auch im Parlament sollte ein vermehrter Wechsel stattfinden. Auch da würden junge Kräfte und neue Ideen nichts schaden. Ich denke mir die Sache so, dass nach 12 Jahren, also auch wieder nach drei Amtsperioden, ein Mitglied des Parlaments einmal für eine Amtsperiode als nicht mehr wählbar erklärt werden könnte. Dann hätte das Volk Gelegenheit, seine Götzen vom Piedestal herunterzunehmen, abzustauben und etwas näher zu besehen. Dann könnte es sich darauf besinnen, ob es sie nach vier Jahren wieder auf das Podium stellen wolle. Mancher würde auch die Zeit zur Besinnung benutzen und sich sagen: Ich danke, ich will nicht mehr. Durch diesen vermehrten Wechsel im Bundesrat würde der Einfluss des Parlamentes und seiner Wähler auf die Bundesregierung, die Bundesverwaltung und ihre Bureaukratie eine viel grössere und unmittelbarere als durch den Abbau der Dringlichkeitsrechte. Etwas muss in dieser Richtung geschehen, entweder so, wie ich es vorgeschlagen habe, oder dann durch Abbau der Kompetenzen des Bundes zugunsten der Kantone.

Das sollen nur ein paar Ansichten sein, Anregungen zur Diskussion; ich will keinen Antrag stellen. Aber etwas muss geschehen, denn die Krisis in der Demokratie besteht. Der Weg aus dieser Krisis heraus führt nicht über den Weg der

Vermehrung der Rechte des Bürgers, dieser Weg führt höchstens aus der Demokratie heraus.

Arnold: Ich möchte nicht Herrn Dr. Abt folgen und die Diskussion über die Dringlichkeitsinitiative zur Plattform für alle möglichen Postulate wählen. Herr Abt ist zwar insofern konsequent, als er aus seiner Idee heraus, dass die Krise der Demokratie aus einem Zuviel an Demokratie entstanden sei, die Dringlichkeitsinitiative und damit auch den Gegenvorschlag des Bundesrates ablehnt. Weniger konsequent ist dann aber, dass er die Abwehr des Parlamentes gegen die sogenannte Selbstentmanung anlässlich der Beratung der Finanzartikel vergleicht mit der Tendenz der Dringlichkeitsinitiative, dem Volke zu Lasten des Parlamentes vermehrtes Mitspracherecht zu verschaffen. Es ist nicht dasselbe, ob das Parlament gegenüber dem Bundesrat, oder ob es zugunsten des Volkes etwas von seiner Machtkompetenz abgibt. Wenn Herr Abt im Verlaufe seiner Ausführungen gegen die Machtfülle des Bundesrates opponierte, so können wir ihm weitgehend zustimmen. Allein es wäre zu wünschen, dass diese Stimmen jeweilen ertönen würden, wenn ein konkreter Fall zur Diskussion steht und dass dann die Opposition aus den bürgerlichen Fraktionen unterstützt würde. Wir sind auch überrascht, ausgerechnet von Herrn Abt den Vorschlag zu hören, dass der Parlamentarier nach drei Amtsperioden automatisch ausscheiden sollte, und fragen uns, wie Herr Abt diese These mit seiner 19jährigen Zugehörigkeit zum Nationalrat in Einklang bringt. Wir warten darauf, dass Herr Abt seine These vor allem persönlich in die Wirklichkeit umsetzen wird.

Herr Rohr hat ganz richtig festgestellt, dass es sich bei der Behandlung der Dringlichkeitsinitiative der Richtlinienbewegung nicht darum handelt, gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse an sich Sturm zu laufen. Weil er das richtig festgestellt hat, fragen wir uns: Was hat es dann für einen Sinn — auch andere Redner haben das gemacht — auf die Reihe von dringlichen Bundesbeschlüssen hinzuweisen, zu denen wir zugestimmt hätten! Wir haben nie erklärt, dass der dringliche Bundesbeschluss an sich abgeschafft werden solle, und haben durch unsere Zustimmung zu einer Reihe von dringlichen Bundesbeschlüssen bewiesen, dass wir je und je Verantwortungsbewusstsein genug besaßen, einem dringlichen Bundesbeschluss zuzustimmen, wenn wirklich eine zeitlich dringliche Sache auf dem Spiele stand.

Die Initiative — und wir hatten bereits Gelegenheit, anlässlich der Behandlung der Kommunisteninitiative, der Verfassungsgerichtsbarkeitsinitiative, darauf hinzuweisen — richtet sich lediglich gegen den Missbrauch, der mit den dringlichen Bundesbeschlüssen getrieben wurde, gegen den Missbrauch, der vor allem darin lag, die Dringlichkeitsklausel in den Bundesbeschluss aufzunehmen, wenn man befürchtete, dass das Volk zum Gesetzesvorschlag seine Zustimmung nicht geben würde. Es ist müssig, dies heute abzustreiten, und ich verwundere mich, dass man von seiten des Herrn Rohr und des Herrn Müller immer und immer wieder darauf pocht, zu sagen, es habe kein Missbrauch stattgefunden, und zu behaupten, es sei im Volke ein künstliches Unbehagen erzeugt worden.

Es ist offensichtlich notwendig, auf eine Reihe von Pressestimmen wieder einmal hinzuweisen, nicht sozialistische Pressestimmen, nicht Pressestimmen aus der Richtlinienbewegung, sondern auf eine Reihe von bürgerlichen Pressestimmen, welche eindeutig dartun, dass es sich um ein verbreitetes, von links bis rechts verbreitetes Unbehagen handelte, das schliesslich zu den Initiativen verschiedener Herkunft Anlass gab und das letzten Endes erreichte, dass der Bundesrat und die Regierungsparteien unter dem Druck dieses Unbehagens die Erklärungen abgaben, so könne es nicht mehr weiter gehen. Wir fragen uns, wenn alles korrekt ging, wenn kein Missbrauch getrieben wurde, wenn keine Verfassungsverletzungen vorgekommen sind, weshalb dann das Versprechen der Umkehr, weshalb dann die Ueberzeugung in den Kreisen der Regierungsparteien? Weshalb die Erkenntnis: So kann es wirklich nicht mehr weiter gehen?!

Um auf die Pressestimmen zurückzukommen, vorab eine Stimme der „Appenzeller-Zeitung“ vom 14. März 1937, wo es hiess:

„Das Verfassungsgewissen ist in Bern bereits so gelockert, dass man sich nicht mehr scheut, selbst Materien dringlich zu erledigen, über die das Volk gesprochen hat.“

Eine Stimme aus der „Neuen Zürcher-Zeitung“ vom 29. April 1937: „Nachgerade Allgemeingut ist die Kritik an der Praxis der dringlichen Bundesbeschlüsse. Von der Klage über eine Diktatur bis zum schweren Vorwurf offener Verfassungssabotage seitens der Bundesbehörden finden sich alle Nuancen des Grolls in der Presse von rechts bis links.“

Eine weitere Stimme der „Neuen Zürcher Zeitung“: „Wir wissen, dass der Bundesrat mit dem offenbar ungebeten Kommentatoren zuweilen auch die Verfassung auf die Seite schiebt.“

Eine Stimme aus dem Organ der Jungliberalen: „Wir müssen gegen die Absicht des Bundesrates ganz energisch protestieren und seinen Antrag als eine undemokratische und verfassungswidrige Zumutung zurückweisen. Dieser Protest gilt nicht nur der Dringlichkeitserklärung des vorliegenden Entwurfes, er musste in den letzten Jahren immer und immer wieder angebracht werden.“

Die „Neue Zürcher Zeitung“ vom 29. April 1937 schrieb: „Die Abkehr von der referendumsdemokratischen Staatsform äussert sich zunächst in der Abkürzung des Verfahrens für die allgemeine Gesetzgebung, indem der allgemein verbindliche dringliche Bundesbeschluss allmählich zur Normalform der Rechtsetzung im Bunde wird.“

Diese Stimmen liessen sich beliebig vermehren, bis hinüber zum „Vaterland“, dem katholisch-konservativen Organ, das am 28. April 1937 schrieb: „Die rein tatsächlichen Feststellungen können das referendumsrechtlich Bedenkliche einer solchen Praxis nicht rechtfertigen, hauptsächlich wenn sie chronischen Charakter annimmt, und dadurch der Rechtsstaat und das Rechtsbewusstsein unterhöhlt wird. Der Zürcher Staatsrechtslehrer Giacometti hat daher nicht mit Unrecht geschrieben: ...“ Sie kennen die Thesen des Herrn Giacometti.

Unter solchen Umständen soll man uns heute nicht kommen mit der Behauptung, das Unbehagen sei künstlich durch eine Hetze unsererseits erzeugt worden; es wäre das Neueste, dass die „Neue

Zürcher Zeitung“ sich ausgerechnet von seiten der Richtlinienbewegung her verhetzen liesse. Sie scheinen also sehr schnell vergessen zu haben, man scheint auch aus dem Erlebten heute wiederum nichts gelernt zu haben.

Nun hat Herr Rohr erklärt, man brauche ja die Richtlinieninitiative gar nicht, wir hätten genügend Garantien dafür, dass alles korrekt vor sich gehe. Und als Garantie stellt er in den Vordergrund das Verantwortlichkeitsbewusstsein der Parlamentarier. Es wäre schön, wenn dieses Verantwortlichkeitsbewusstsein wirklich so ausgestaltet wäre, dass darin eine Garantie für die Verfassungsmässigkeit der Beschlüsse erblickt werden könnte. Aber schon Herr Müller-Amriswil ist mit Herrn Rohr über dieses Verantwortlichkeitsbewusstsein nicht einig, indem er erklärt, dass man in seinen Kreisen gerade um dieses Verantwortlichkeitsbewusstsein zu stärken und es wieder zu schaffen, dafür sei, dem Gegenvorschlag des Bundesrates zuzustimmen. Man scheint also bei Herrn Müller diesem Verantwortlichkeitsbewusstsein des Herrn Rohr keinen grossen Kredit zu geben als Garantie für die Verfassungsmässigkeit der Bundesbeschlüsse. Dann verweist man auf die Wahlen, die das Korrektiv darstellen sollen, gegen die Fehler, die von den Parlamentariern im Laufe der Legislaturperiode begangen worden seien. Wir müssten aus den Erfahrungen nichts gelernt haben, wenn wir dieser These zustimmen würden. Wir wissen doch alle genau, dass die Vergesslichkeit des Stimmbürgers so gross ist, dass die Wahlen kein Korrektiv darstellen hinsichtlich dessen, was der einzelne Kandidat in der abgelaufenen Legislaturperiode gesündigt oder Gutes getan hätte.

Am wenigsten leuchtet uns aber ein, dass der Ständerat eine Garantie sein soll für die Verfassungsmässigkeit der zu fassenden Beschlüsse. Der Ständerat ist vor allem für uns keine Garantie, da die Minderheiten im Ständerat unter Gebühr vertreten sind und der Ständerat sich je und je als zur Ausschaltung des Volkes noch viel bereitwilliger, gefügiger gezeigt hat, als es der Nationalrat war.

Herr Rittmeyer in einem Artikel der „Neuen Zürcher Zeitung“ und Herr Rohr heute haben uns wiederum zum Vorwurf gemacht, die Dringlichkeitsinitiative habe den einzigen Zweck, auf den Inhalt der Bundesbeschlüsse einzuwirken, in dem Sinne, dass man die Zustimmung zur Dringlichkeit von einem unwürdigen Kuhhandel um den Inhalt abhängig mache, einem Kuhhandel in dem Sinne, dass der Inhalt so gestaltet werde, wie die Minderheit es wünscht. Das ist eine Unterschiebung, für die keine Anhaltspunkte, geschweige denn Gründe ins Feld geführt werden können, und wir erklären, dass die Dringlichkeitsinitiative nie und unter keinen Umständen so gemeint ist und so angewendet werden soll. Dagegen sind wir überzeugt, dass das Bestehen des qualifizierten Mehrs für den Beschluss der Dringlichkeit allein schon einen Damm dagegen darstellen wird, dass man in einen Beschluss hinein alles Mögliche, das einem gerade passt, auch wenn es verfassungswidrig ist, nimmt, dass es aber auch einen Damm dagegen darstellen wird, dass man eine Sache verschleppt und damit künstlich eine Dringlichkeit erzeugt, um die Räte in eine Zwangslage hinein zu manövrieren, aus der heraus sie

dann der Dringlichkeit wohl oder übel zuzustimmen hätten, um nicht vor einem gesetzlosen Zustand zu stehen.

Und nun der Haupteinwand: die Dringlichkeitsinitiative, vor allem das qualifizierte Mehr, das sie fordere, sei nicht demokratisch. In diesem Zusammenhang gestatten Sie mir, nochmals auf den Gegenvorschlag des Bundesrates hinzuweisen und das zu unterstreichen, was Herr Bratschi in seinen gestrigen Ausführungen eindrücklich dargelegt hat: Bei einer Ratsbesetzung von 140 Mitgliedern des Nationalrates wird das Quorum für den Beschluss der Dringlichkeit nach dem Gegenvorschlag des Bundesrates auch $\frac{2}{3}$ sein. Je weniger Mitglieder des Rates anwesend sind, um so grösser wird das Quorum, ein um so grösseres qualifiziertes Mehr wird notwendig, um Dringlichkeit beschliessen zu können. Bei 100 anwesenden Mitgliedern haben es 7 Mitglieder in der Hand, die Dringlichkeitserklärung zu verhindern, während unter dem Regime der Dringlichkeitsinitiative der Richtlinienbewegung immerhin 34 gegen die Dringlichkeit auftreten müssen, wenn 100 Ratsmitglieder anwesend sind.

Das zeigt uns, dass die Abwesenden nach dem Gegenvorschlag des Bundesrates darüber entscheiden, was dann für ein Mehr notwendig ist, um die Dringlichkeit beschliessen zu können. Stellen Sie sich nun den Fall des Krieges vor, wo der Rat in seiner Besetzung durch die Mobilisation und andere Gründe ausserordentlich geschwächt wäre, wo auf der andern Seite gerade dringliche Bundesbeschlüsse unbedingt gefasst werden müssen, und wo dann die Möglichkeit eintreten könnte, unter dem Regime des Gegenvorschlages, dass trotz Beschlussfähigkeit des Rates eine Handvoll Querköpfe es in der Hand hätte, die Dringlichkeitserklärung einer wirklich dringlichen Sache zu verhindern. Der Hinweis darauf zeigt, dass der Gegenvorschlag des Bundesrates unannehmbar ist. Und dann ist zu erwägen, dass die Dringlichkeitserklärung eines Bundesbeschlusses nicht demokratisches Recht schafft, sondern eine Ausnahme vom normalen Ziel der Demokratie herbeiführt.

Um eine Ausnahme vom normalen Spiel der Demokratie zu statuieren, ist es nun nicht un-demokratisch, ein qualifiziertes Mehr zu verlangen. Es ist zuzugeben, dass der Bundesrat in diesem Sinne oder von diesem Gesichtspunkte aus mit seinem Gegenvorschlag ein Entgegenkommen an den Standpunkt der Dringlichkeitsinitiative bringt. Allein dieses Entgegenkommen ist eine derart verschlechterte Auflage des qualifizierten Mehrs, das die Initiative vorschlägt, dass wir ihm nicht zustimmen können. Deswegen haben wir die Auffassung, dass diejenigen, welche bereit sind, dem Gegenvorschlag des Bundesrates ihre Zustimmung zu geben, es um so leichter hätten, die Initiative anzunehmen, die ja auch wie der Bundesrat ein qualifiziertes Mehr verlangt, allein ein ständig sich gleichbleibendes qualifiziertes Mehr, ein qualifiziertes Mehr, das sich nicht verändert je nach der Besetzung des Rates, sondern das für alle Fälle zwei Drittel der Stimmenden umfasst. Das ist sicher vom demokratischen Standpunkt aus eher zu unterstützen als das, was uns der Bundesrat vorschlägt. Daher möchte ich Ihnen empfehlen,

dem Vorschlag der Initiative zuzustimmen und den Gegenvorschlag des Bundesrates abzulehnen.

Feldmann: Im Auftrage der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei habe ich Ihnen folgendes darzulegen:

Nach dem Verlauf der bisherigen Diskussion herrscht Uebereinstimmung in den nachstehenden Punkten:

Die Behandlung des eigentlichen Notrechts ist von der Behandlung der dringlichen Bundesbeschlüsse zu trennen. Zwischen beiden Einrichtungen besteht ein erheblicher Unterschied. Die dringlichen Bundesbeschlüsse sind in der Verfassung selbst vorgesehen. Das Notrecht besteht neben der Verfassung, ausserhalb der Verfassung, oder, wenn man will, über der Verfassung. Man hat vorgeschlagen, das Notrecht auch in der Verfassung vorzusehen und seine Anwendung daselbst zu ordnen. Wir sind aber der Meinung, dass eine Ordnung des Notrechts in der Verfassung nicht nur unzweckmässig, sondern praktisch unmöglich ist. In dieser Beziehung decken sich unsere Auffassungen mit denen der Initianten, wie sie gestern von Herrn Bratschi dargelegt worden sind. Entweder fasst man eine Notrechtsbestimmung in der Verfassung möglichst weit, um alle Eventualitäten zu erfassen, dann ist seine Anwendung immer wieder eine Ermessensfrage, oder man fasst eine Notrechtsbestimmung eng, zählt alle möglichen Notstandstatbestände auf, dann läuft man Gefahr, dass der Staat in einem gegebenen Notstand, der in der Verfassung nicht vorgesehen ist, nicht handeln kann, ohne sich mit der Verfassung in Widerspruch zu setzen. Im übrigen wird über die Regelung des Notrechts zu sprechen sein, wenn die Notrechtsinitiative des Landesringes zur Diskussion steht. Wir legen aber Wert darauf, schon heute unsere Stellungnahme zu diesem Problem kurz zu markieren.

Die Uebereinstimmung besteht zweifellos auch in einem weiteren Punkt, den Herr Arnold vorhin sehr klar formuliert hat. Es besteht absolute Uebereinstimmung darin, dass grundsätzlich an der Einrichtung der dringlichen Bundesbeschlüsse nicht gerüttelt werden soll, dass man sie als unentbehrliches Instrument für eine handlungsfähige Demokratie betrachtet. Uebereinstimmung besteht auch darin, dass man einen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss nur dann als dringlich erklären soll, wenn neben der sachlichen Dringlichkeit die zeitliche Dringlichkeit vorliegt. Die materielle oder sachliche Dringlichkeit muss immer vorhanden sein, handle es sich um einen Bundesbeschluss, um ein Bundesgesetz oder sogar um eine Verfassungsrevision. Wollte man unter Berufung auf die sachliche Dringlichkeit das Volk ausschalten, so könnte man das Volk grundsätzlich bei jeder Schaffung neuen Rechtes ausschalten. Das kann niemals der Sinn einer demokratischen Verfassung sein. Uebereinstimmend ist man ferner der Meinung, dass der Inhalt der dringlichen Bundesbeschlüsse vorübergehenden Charakter tragen soll, dass Staatsaufgaben dauernden Charakters auf dem Wege der Verfassungsrevision oder auf dem Wege der eigentlichen Bundesgesetzgebung zu lösen sind, d. h. unter Wahrung des Mitspracherechtes des Volkes.

Noch keine Uebereinstimmung, aber nach dem bisherigen Verlauf der Diskussion die Möglichkeit zu einer Verständigung liegt vor in der Absicht, den Art. 89 genauer zu fassen, in diese genauere Formulierung des Art. 89 den vorübergehenden Charakter der dringlichen Bundesbeschlüsse, die Voraussetzung der zeitlichen Dringlichkeit und schliesslich eine gewisse zahlenmässige Erschwerung für die Fassung von dringlichen Bundesbeschlüssen hineinzunehmen, aber unter Wahrung des Mehrheitsentscheides auch im Parlament.

In dieser Richtung einer Verständigung auf einer vernünftigen mittleren Linie bewegt sich der Gegenvorschlag des Bundesrates. Dem Verständigungsvorschlag des Bundesrates gegenüber halten nun die Initianten an ihrem Vorschlag im ganzen Umfang fest, mit der Forderung, dass inskünftig nur noch zwei Drittel beider Räte einen dringlichen Bundesbeschluss sollen beschliessen können. Diese Stellungnahme der Initianten gibt der ganzen Auseinandersetzung und gibt unserem Entscheid eine ausgesprochen machtpolitische Note.

Die Initianten betrachten die Einführung einer Zweidrittelsmehrheit als ein Instrument, mit dem man unter Umständen eine Verständigung über den materiellen Inhalt einer Vorlage erzwingen könnte. Die Begründung dieses Begehrens stützt sich zunächst einmal auf die Behauptung, mit der Anwendung der Dringlichkeitsklausel sei bisher ein offener Missbrauch getrieben worden. Soweit diese Behauptung einen Vorwurf an unsere Gruppe enthalten soll, lehnen wir sie als vollkommen unzutreffend des bestimmtesten ab. Gewiss hat man dann und wann sehr schnell zum Aushilfsmittel des dringlichen Bundesbeschlusses gegriffen; die Praxis in der Begründung der dringlichen Bundesbeschlüsse war nicht immer sehr klar; sie war auch nicht immer sehr konsequent; aber das gibt noch niemandem ein Recht, mit Verallgemeinerungen, die man immer wieder hören und lesen kann, vor allem in der Propagierung der Richtlinieninitiative, von einem offenen Missbrauch der Dringlichkeitsklausel zu sprechen. Wenn man es schon in den letzten Jahren mit der Anwendung der Dringlichkeitsklausel etwas leicht genommen hat, dann waren an diesem Verstoß gegen die Tugend der Verfassungstreue alle politischen Richtungen beteiligt, diejenigen der Initianten nicht ausgenommen.

Auf schwachen Füßen steht auch die Behauptung, mit den dringlichen Bundesbeschlüssen sei eine Politik betrieben worden gegen die breiten Massen des Volkes. Ich will nicht auf die Zahlen hinweisen, die der Herr Kommissionsreferent gestern dargelegt hat. Ich will nur in Erinnerung rufen, dass die dringlichen Bundesbeschlüsse in ihrer ganz überwiegenden Mehrheit Krisenbeschlüsse gewesen sind, die in erster Linie nahezu ausschliesslich den notleidenden Gruppen in den breiten Massen des arbeitenden Volkes zugute gekommen sind. Ich wage die Behauptung: sogar die Finanzprogramme, die man hier immer wieder diffamiert und als Beispiel für die volksfeindliche Politik der Parlamentsmehrheit hinstellen will, waren, wenn man sie richtig auffasst, Krisenbeschlüsse im Interesse der notleidenden Gruppen des Volkes; hatten sie doch keinen andern Zweck, als den Staat instand zu setzen und instand zu halten, dort zu helfen, wo

man auf die Hilfe des Staates angewiesen war. Es ist notwendig, das hier zu unterstreichen, weil man immer wieder die Finanzprogramme als Schulbeispiele dafür anführen will, dass man mit dringlichen Bundesbeschlüssen eine Politik gegen die arbeitenden Massen des Volkes getrieben habe. Ich möchte auch bemerken, dass wir uns unsere Stellungnahme zur Initiative der Richtlinienbewegung nicht vorschreiben lassen durch Argumente, wie sie gestern von der sozialdemokratischen Presse vorgebracht worden sind. Ich will den Artikel der Gewerkschaftskorrespondenz in der sozialdemokratischen Presse von gestern nicht wiederholen, er ist heute hier schon genügend zitiert worden. Ich möchte nur folgendes feststellen: Jener Hinweis auf die Tschechoslowakei und ihre Minderheitenprobleme ist unserer Ueberzeugung nach eine geradezu ungeheuerliche Verkennung und Verzerrung der wirklichen Sachlage. Dieser Vergleich bringt Dinge in Zusammenhang und vergleicht Dinge miteinander, die nichts, aber auch rein nichts miteinander zu tun haben, die sich unter keinem Gesichtspunkt miteinander vergleichen lassen. Ich behaupte, dass ein Hinweis auf die Tschechoslowakei zur Begründung innenpolitischer Forderungen im gegenwärtigen Augenblick auch aussenpolitisch nicht ausserordentlich geschickt ist. Und was den angeblich antidemokratischen Geist betrifft, den diejenigen Parlamentarier vertreten sollen, die sich mit der Richtlinieninitiative nicht befreunden können, so lehnen wir auch derartige Vorwürfe ab. Der Art. 89 der Bundesverfassung über die dringlichen Bundesbeschlüsse ist bisher angewendet worden, so wie er in der Verfassung steht; und so wie er in der Verfassung steht, beruht er auf dem Willen der Mehrheit des Volkes und der Stände. Und wenn in diesem Zusammenhange schon von demokratischem und antidemokratischem Gewissen gesprochen werden soll, so ist doch festzustellen: man rettet die Demokratie nicht damit, dass man ihre Behörden und Organe in kritischen Zeiten in ihrer Handlungsfähigkeit beeinträchtigt. Es ist bedauerlich, dass infolge der unbegründeten Angriffe, die in der sozialdemokratischen Presse die heutige Debatte eingeleitet haben, derartige Feststellungen gemacht werden müssen: Aber wir müssen neuerdings den Initianten die Legitimation absprechen, hier im Namen des Volkes als Ankläger gegen eine sog. volksfeindliche Parlamentsmehrheit aufzutreten. Man höre im Interesse einer sachlichen Diskussion doch endlich einmal auf mit Vorwürfen, mit Verallgemeinerungen, mit Unterschiebungen und Verdächtigungen, die mit den Tatsachen nichts zu tun haben. Man kann über die Zweckmässigkeit, den Art. 89 der Bundesverfassung neu zu formulieren, diskutieren und kann darüber miteinander reden, ohne dem schweizerischen Parlament zuzumuten, es müsse sich in lächerlicher Selbstzerknirschung über angeblich begangene Verfassungssünden vor dem Volke im Staube wälzen. Dazu besteht für das schweizerische Parlament und seine Mehrheit nicht die geringste Veranlassung.

Soviel zu den allgemeinen Argumenten, die zur Begründung der Initiative hier vorgebracht worden sind. Nun noch einige wenige Bemerkungen zum Inhalt der Vorlage selbst.

Eine genauere Umschreibung der Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um einen dringlichen Bundesbeschluss zu begründen, könnte möglicherweise die Auslegung dieses Artikels in Zukunft erleichtern und unliebsame Diskussionen über die Dringlichkeit vermindern. Man darf sich aber keinerlei Illusionen hingeben. Auch bei einer schärfern Formulierung, bei einer genauern Umschreibung wird die Anwendung der Dringlichkeitsklausel, insbesondere die Beurteilung, ob zeitliche Dringlichkeit vorliegt oder nicht, weitgehend eine Ermessensfrage sein, in deren Beurteilung in hohem Masse politische Erwägungen mitspielen. Nehmen Sie als Beispiel die Diskussion, die wir hier führten über die zeitliche Dringlichkeit beim Finanzprogramm III. Es standen sich zwei Meinungen gegenüber. Der Standpunkt der Mehrheit war der: Ohne Dringlichkeit hängt der eidgenössische Staatshaushalt auf Beginn des Jahres 1938 in der Luft; das finanzpolitische Chaos, das bei einer Verneinung der Dringlichkeit entsteht, können wir nicht verantworten. Das Inkrafttreten des genannten Programmes III ertrug „keinen Aufschub“, um mit dem Wortlaut der Initiative zu sprechen. Die zeitliche Dringlichkeit wurde aus staatspolitischen Gründen als gegeben anerkannt und bejaht. Das war der Standpunkt der Mehrheit. Die Minderheit liess sich von andern Erwägungen leiten. Man verneinte die zeitliche Dringlichkeit oder erklärte, der Bundesrat sei selbst schuld, dass sie vorliege. Im übrigen lehnte man auf der andern Seite die zeitliche Dringlichkeit ab, weil der Minderheit der materielle Inhalt der Vorlage nicht passte. Dieser ganze Kampf wäre demnach ohne jeden Zweifel auch entbrannt, wenn damals schon die Formulierung der Initianten über die zeitliche Dringlichkeit in der Verfassung gestanden hätte.

Gegenüber der Forderung, nur eine Zweidrittelsmehrheit solle einen dringlichen Bundesbeschluss beschliessen können, stellt sich ganz einfach die Frage: Wer soll inskünftig darüber entscheiden, ob eine zeitliche Dringlichkeit vorliegt, die Mehrheit oder die Minderheit? Der Wortlaut der Initiative legt diese Entscheidung praktisch in die Hand der Minderheit. Darüber können auch keine arithmetischen Zusammensetzungskünste über die Bildung zufälliger Mehrheiten hinwegtäuschen. Das Entscheidende in der Initiative ist die Absicht, den Entscheid über die zeitliche Dringlichkeit und damit den Entscheid über den dringlichen Bundesbeschluss selbst in die Hand einer Minderheit zu legen.

Man macht nun geltend, wir seien in dieser Beziehung allzu ängstlich; die Frage, ob ein dringlicher Bundesbeschluss zeitlich dringlich sei oder nicht, ob er dem Volke entzogen werden solle oder nicht, habe lediglich formellen Charakter; den materiellen Entscheid treffe doch das Volk. Herr Bratschi z. B. hat gestern so argumentiert. Ich betrachte aber diese Argumentation als fundamentalen Irrtum. Die Frage, ob die Durchführung eines Bundesbeschlusses zeitlich unaufschiebbar sei oder nicht, besitzt hohe materielle, sachliche Bedeutung. In der zeitlichen Unaufschiebbarkeit, in der zeitlichen Dringlichkeit liegt ja auch in materieller Hinsicht das Wesentliche, das Entscheidende eines dringlichen Bundesbeschlusses. Ohne zeitliche Dringlichkeit werden die meisten dringlichen

Bundesbeschlüsse gegenstandslos. Nun soll über diese Frage in Zukunft nicht mehr die Mehrheit, sondern eine Minderheit entscheiden. Das scheint uns aus staatspolitischen Gründen, im Interesse der Handlungsfähigkeit der Demokratie nicht zweckmässig.

Nun erklärt man uns, dem Bundesrat und überhaupt denjenigen, die diese Zweidrittelsklausel ablehnen, in der Presse und auch hier im Saale; Also wollt Ihr überhaupt keine Verständigung! Mit Verlaub, verehrte Herren, zu einer Verständigung gehören in den meisten Fällen doch mindestens zwei, und eine Verständigung ist logischerweise nur möglich, wenn beide Teile einander einigermaßen entgegenkommen. Bisher hat man ein solches Entgegenkommen nur auf der einen Seite feststellen können, beim Bundesrat. Er übernimmt von den Initianten die zeitliche Dringlichkeit; er übernimmt von ihnen den Grundsatz, die dringlichen Bundesbeschlüsse seien zu befristen; er übernimmt von den Initianten den Vorschlag, die Fassung dringlicher Bundesbeschlüsse zahlenmässig zu erschweren. Wo bleibt aber das Entgegenkommen auf der Gegenseite? Man verzeichnet ein solches Entgegenkommen auf Seite der Initianten in keinem einzigen Punkte. Man verlangt vom Bund die Annahme der Initiative als Ganzes, in globo, man verlangt, wie es schon ausgesprochen worden ist, vom Partner dieser Verständigung das Opfer der Ueberzeugung, mit andern Worten die Kapitulation. Für diese Kapitulation sind doch wohl die Voraussetzungen nicht vorhanden, weder hüben noch drüben. So, wie die Dinge sich hier präsentieren, ist die Frage nach der Bereitschaft zur Verständigung nicht an den Bundesrat, nicht an die bürgerlichen Parteien, sondern die Frage ist an die Gegenseite zu richten. Man leistet der Sache keinen Dienst, wenn man die Dinge nicht so nennt, wie sie einem wirklich erscheinen. Vom bürgerlichen Standpunkt aus ist heute an die Richtlinien-Initianten die Frage zu richten: Wollen die Initianten in der Frage der dringlichen Bundesbeschlüsse Hand bieten zu einer loyalen Verständigung auf sachlicher Grundlage?, dann zeige man auch auf dieser Seite ein Mindestmass von Entgegenkommen und verzichte darauf, dem Partner für eine solche Verständigung unmögliche Zumutungen zu stellen. Oder man will die ganze Initiative unter allen Umständen verwenden als Plattform für ein neues Gefechtsexerzieren der Richtlinienbewegung, dann höre man aber auch auf, von Verständigung zu sprechen, dann sage man das klar und offen, man nehme auch ehrlich und offen die Verantwortung auf sich für den Kampf, der dann entbrennen wird. Dann wird man sich aber auch fragen müssen, ob unter diesen Umständen der Gegenvorschlag des Bundesrates nicht seine innere Berechtigung und seine Begründung verliert. Die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion empfiehlt Ihnen, aus den soeben gegebenen Darlegungen, es sei in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission die Initiative abzulehnen. Zum Gegenvorschlag des Bundesrates hat die Fraktion als solche nicht Stellung genommen. Persönlich betrachte ich diesen Gegenvorschlag als eine zweckmässige Lösung.

Gadient: Die Herren Kollegen Bratschi und Arnold haben als Vertreter der Kommissionsminderheit deren Standpunkt bereits ausführlich begründet, ich kann mich daher auf einige wenige Bemerkungen beschränken, um so mehr, als ja unsere Mehrheitsparteien, und dies im Zeichen der schönen Sprüche über Verständigungspolitik, praktisch bereits entschieden haben über das Schicksal der Initiative, wenigstens hier in diesem Saal. Wenn man einzelne Voten von heute hörte, hätte man den Eindruck bekommen können, als ob alles zum besten bestellt gewesen wäre in den letzten Jahren. Nach diesen Voten wundert es einen nur, warum der Bundesrat überhaupt zu einem Gegenvorschlag gekommen ist. Herr Dr. Abt war in dieser Beziehung wenigstens konsequenter, er hat auch diesen Gegenvorschlag offen abgelehnt, während bei andern Votanten nur mehr oder weniger deutlich die Antipathie gegen den Gegenvorschlag des Bundesrates herausgeklungen hat. Aber Sie werden mit dem ganzen Wortschwall und allen juristischen Spitzfindigkeiten nun einmal die Tatsache nicht aus der Welt schaffen können, dass die Dringlichkeitsklausel in den letzten Jahren in den wichtigsten Fragen wiederholt missbraucht worden ist, missbraucht in doppelter Hinsicht. Entweder hat man Lösungen so lange verschleppt, bis sie tatsächlich dringlich geworden sind. Es wird eben alles, sogar die alltäglichsten Dinge, dringlich, wenn man sie lange genug verschiebt. So ist es auch in der Politik. Oder man hat den wichtigsten Beschlüssen einen Inhalt gegeben, von dem Sie als Vertreter der Mehrheit so gut als wir überzeugt sind, dass Sie im Volke niemals eine Mehrheit bekommen hätten für diesen Beschluss.

Es passt zum Geist, in dem die heutige Diskussion zum Teil geführt worden ist, wenn man heute u. a. auch die Frage der Dringlichkeitsklausel und das von keinem Vernünftigen bestrittene Notrecht durcheinander geworfen hat, wenn man sogar den Ausnahmezustand der Tschechoslowakei, der verhängt werden musste, mit anführte als Argument gegen eine Revision unseres Artikels 89. Kein vernünftiger Mensch wird dem Staat ein Notrecht in wirklichen Notzeiten bestreiten wollen; das steht überhaupt nicht zur Diskussion. Kein einziges Kommissionsmitglied hat sich denn auch gegen ein Notrecht geäußert.

Es geht heute einzig um die Frage, wie man dem Missbrauch des Art. 89, dem Missbrauch der Dringlichkeitsklausel einen Riegel schieben, wie man diesen Missbrauch wenn nicht verhindern, so doch erschweren könne.

Herr Dr. Feldmann hat vorhin den Initianten mangelndes Entgegenkommen vorgeworfen, weil sie an den Forderungen der Initiative festhalten und besonders in bezug auf die qualifizierte Mehrheit nicht nachgeben wollen. Herr Dr. Feldmann weiss so gut als wir, dass die qualifizierte Mehrheit die einzig wirkliche Sicherung gegen den Missbrauch der Dringlichkeitsklausel ist. Die Unterscheidung zwischen der materiellen und zeitlichen Dringlichkeit, wie sie auch der Gegenvorschlag des Bundesrates aufnimmt, ist eine mehr akademische Frage; in der praktischen Politik ist sie eine Ermessensfrage, also letzten Endes eine machtpolitische Frage.

Und auch die zweite angebliche Sicherung, die zeitliche Befristung der Dringlichkeitsbeschlüsse, spielt praktisch eine herzlich kleine Rolle, denn auch die Verfechter des Gegenvorschlages des Bundesrates haben ja zugegeben, dass sie umgangen werden könne. Einzig der Vorschlag zur Einführung einer qualifizierten Mehrheit ist imstande, Dringlichkeitsbeschlüsse zu erschweren und damit auch ihren Missbrauch, und dagegen wehren Sie sich.

Es ist heute von Demagogie die Rede gewesen, von mehr als einer Seite. Ja, es ist leichtfertigste Demagogie, den Vorschlag einer qualifizierten Mehrheit als Diktatur der Minderheit erklären zu wollen. Welche Diktatur könnte denn diese Minderheit ausüben? Kann diese Minderheit nach Annahme der Initiative inskünftig diktieren? Nein, sie könnte nichts anderes erreichen, als dass eine Vorlage, ein Beschluss, dem Volke unterbreitet werden muss, zur Annahme oder zur Verwerfung. Herr Kollege Bratschi hat gestern schon darauf hingewiesen, wie unehrlich diese Entrüstung über den angeblich so grossen Einfluss einer Minderheit im Grunde ist, solange man im Ständerat beispielsweise die Situation hat, dass die Vertreter von einem Drittel des Schweizervolkes, von 34% des Schweizervolkes über die absolute Mehrheit im Ständerat verfügen und infolgedessen dort ihren Willen durchsetzen.

In Wirklichkeit zeigen die Argumente gegen den Vorschlag der Initianten, wie in gewissen Kreisen die in der letzten Zeit so oft zitierte Verständigungspolitik gemeint ist. Ein Mitglied hat in dieser Kommission erklärt, für Verständigung, jawohl, aber nur wenn sie freiwillig erfolgen kann. Heute hat ein anderes Mitglied der Kommission hier erklärt: Verständigung, jawohl, aber nicht, wenn man sie erzwingt. Auf deutsch übersetzt heisst das: Wir sind für Verständigung, wenn wir sie befehlen können, sonst freut sie uns nicht mehr. In Wirklichkeit ist die Verständigungspolitik, die in den letzten Wochen und Monaten propagiert worden ist, ja nichts anderes als ein Vorwand, ein Mittel, ein Versuch, die heutige einseitige Politik und zum Teil ungerechte Politik noch möglichst lange weiterzuführen und zu erhalten. Sie reden von Verständigung und in Wirklichkeit handeln Sie Verständigungspolitik per Termin und üben Vergewaltigung per Kassa. So sieht die Verständigung aus, die man in der letzten Zeit gepredigt hat. Im Augenblick, da an einem uns in mehrfacher Hinsicht verwandten Volke eine Tragödie von welthistorischer Bedeutung sich abspielt, die unter Umständen den Auftakt bildet zu einem Kampf auf Leben und Tod gegen die Demokratien überhaupt, bringen unsere Mehrheitsparteien weder die Einsicht noch die Kraft auf, das zu tun, was notwendig wäre, um die innere Widerstands- und Abwehrkraft unserer Demokratie zu stärken und zu erhalten. Ja, man missbraucht sogar die aussenpolitischen Gefahren dazu, um auf die Opposition einen Druck auszuüben, um sie zu bewegen, zu allen Ungerechtigkeiten und Einseitigkeiten unserer heutigen Politik zu schweigen.

Herr Dr. Gut hat die These vertreten, angesichts der aussenpolitischen Lage und der Dynamik gewisser Regierungssysteme sei vor allem eines notwendig in unserer schweizerischen Politik: Tempo. Wir glauben das auch, und es wäre vielleicht gut, wenn Sie diese Ueberzeugung vor allem dem von

Ihnen immer wieder als Muster eines Parlaments hingestellten Ständerat beibrächten. Aber wir glauben, was uns nützt im heutigen Augenblick angesichts dieser Gefahren, das ist nicht nur Tempo, sondern das Bestreben nach mehr Gerechtigkeit in sozialer Hinsicht, nach mehr Rücksicht auf die Schwachen und Kleinen, auf die Minderheiten und damit auf die Opposition. Das gehört in erster Linie zu den Voraussetzungen, um unsere Demokratie lebens- und widerstandsfähig zu erhalten.

Statt dessen hören wir heute in der Diskussion Töne, die einem, ich muss es Ihnen offen bekennen, zu tiefst erschrecken. Jawohl, es ist eine antidemokratische Mentalität in einzelnen Voten zum Ausdruck gekommen. (Zwischenruf **Abt:** Namentlich eine antidemagogische!) Es gibt Volksvertreter, Herr Dr. Abt, die sich nicht mehr als gewählte Treuhänder des Volkes vorkommen, sondern die sich gerieren als Verwaltungsratsdelegierte und Generaldirektoren, die sich einbilden und damit brüsten, alles besser zu wissen, was dem Volke frommt. Es sind hier Voten gefallen, in denen im Grunde eine Verachtung und Verzweiflung am Volke zum Ausdruck gekommen ist. Ich leugne die Schwächen auch eines demokratischen Volkes keineswegs. Ich sehe dessen Fehler auch, aber ich glaube, dass ein Volksvertreter in einer Demokratie, wenn er zu dieser Ueberzeugung kommt, die Pflicht hat, daraus die eine Konsequenz zu ziehen, das Möglichste zu tun, dass die politische Reife und Urteilsfähigkeit dieses Volkes nicht geschwächt wird, aber nicht dadurch, dass man sich als Vormund dieses Volkes aufspielt. Es gibt in einer Demokratie vor allem in solchen Krisenzeiten eine grosse Gefahr. Das ist die Kluft zwischen Behörden und Volk, zwischen Regierung und Stimmbürger. Der Hauptzweck der Initiative, den wir verfolgen, besteht darin, zu verhindern, dass eine volksfremde und volksfeindliche Politik auf die Dauer weitergeführt werden kann. Der Zweck der Initiative besteht darin, dem Stimmbürger die Möglichkeit zu geben und das Recht zu garantieren, in allen wichtigen Fragen immer wieder selbst sein Urteil abgeben und in einer Abstimmungskampagne bilden zu können. Es ist angesichts der Situation, in der wir uns heute befinden, ein gefährliches Spiel, das Sie hier spielen. Wenn wir die Hoffnung beinahe ganz verloren haben, dass es noch möglich sei, hier in diesem Saale, in diesem Parlament zu erträglichen und gerechten Lösungen zu kommen, so bleibt uns eben nichts anderes übrig, als diesen Kampf ins Volk hinauszutragen. Wir werden ihn dort aufnehmen, weil wir überzeugt sind, dass eine Lösung, wie sie die Initiative vorschlägt, im Lebensinteresse unserer Demokratie liegt. Darum treten wir für die Initiative ein.

Präsident: Ich möchte nach Art. 69 des Geschäftsreglements die Abstimmung über Schluss der Debatte vornehmen.

Abstimmung. — *Vote.*

Für Schluss der Eintretensdebatte	74 Stimmen
Dagegen	27 Stimmen

Präsident: Nun hat noch Herr Bundespräsident Baumann das Wort.

Bundespräsident **Baumann**: Dem allgemeinen Unbehagen über die dringlichen Bundesbeschlüsse — wir wollen nicht untersuchen, ob dieses Unbehagen berechtigt gewesen sei oder nicht — sind vier Initiativen entsprungen: die Initiative der Kommunisten, die bereits vom Volk und den Ständen abgelehnt worden ist, die hier vorliegende Initiative der Richtlinienbewegung, die Initiative des Landesringes der Unabhängigen und endlich die Initiative über die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, welche von den beiden Räten bereits in ablehnendem Sinne begutachtet worden ist und zur Abstimmung durch Volk und Stände bereit liegt. Es ist ganz gut möglich und auch zulässig, dass diese beiden Initiativen, die heutige und diejenige über die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, am gleichen Tage zur Abstimmung kommen, und zwar wenn möglich noch in diesem Jahre, deshalb, weil die beiden Initiativen zwar den gleichen Motiven entspringen, aber die Lösung auf ganz verschiedenen Wegen suchen und nicht die Revision des gleichen Artikels im Auge haben. Dagegen ist eine gleichzeitige Behandlung und Abstimmung über die heutige Dringlichkeitsinitiative und über das Volksbegehren des Landesringes der Unabhängigen ausgeschlossen, weil der Landesring der Unabhängigen nicht nur eine Neuordnung des Notrechtes verlangt, sondern auch eine solche des Dringlichkeitsrechtes, des Art. 89, also in diesem Punkte den gleichen Gegenstand berührt wie die Dringlichkeitsinitiative. Wenn aber zwei Initiativen den gleichen Gegenstand betreffen, die gleiche Materie angehen, so können sie nicht miteinander behandelt und nicht miteinander zur Abstimmung gebracht werden, weil sonst die Möglichkeit bestünde, dass beide angenommen würden, was einen Widerspruch in sich selbst bedeuten würde. Dies entspricht auch dem Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksabstimmungen betr. Revision der Bundesverfassung.

Mit der Frage des Notrechtes möchte ich mich hier nicht befassen. Das Notrecht ist ja, wie heute schon betont worden ist, etwas anderes als die Dringlichkeitsklausel. Letztere ist eine verfassungsmässige Institution des Verfahrens; das Notrecht dagegen ist eine Abweichung vom materiellen Inhalt der Verfassung, z. B. mit Bezug auf die Kompetenzen des Bundes und der Kantone oder hinsichtlich der individuellen Rechte der Bürger, z. B. der Handels- und Gewerbefreiheit. Der Landesring der Unabhängigen befasst sich nicht nur mit der Dringlichkeit, sondern auch mit dem Notrecht. Der Bundesrat hat sich in seiner Botschaft zur Initiative betreffend die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit einlässlich über die Notrechtsfrage ausgesprochen. Er wird es neuerdings tun, wenn diese Initiative des Landesringes zur Diskussion steht. Es gibt bekanntlich mit Bezug auf das Notrecht zwei Auffassungen, nämlich die, das Notrecht zu kodifizieren, zu umschreiben, wie der Landesring der Unabhängigen es tun will, oder aber dasselbe als ungeschriebenes Recht anzuerkennen, indem man eben dann Notrecht anwendet, wenn's die Not erfordert, gestützt auf Art. 2 der Bundesverfassung und ohne dass von diesem Notrecht ein Wort in der Verfassung selbst stünde.

Die Initiative der Richtlinienbewegung verlangt dreierlei: 1. die Umschreibung der Dringlichkeit im

Sinne der Unaufschiebbarkeit, 2. eine Zweidrittelmehrheit der Stimmenden für die Dringlicherklärung in beiden Räten, und 3. eine zeitliche Befristung der Gültigkeit auf drei Jahre. Auf die Geschichte der dringlichen Bundesbeschlüsse will ich nicht eintreten. Ich habe persönlich die Auffassung, dass ein Missbrauch seitens der Bundesversammlung und seitens des Bundesrates nicht getrieben worden ist. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass es Fälle gegeben hat, wo man geteilter Ansicht sein konnte, ob ein Erlass dringlich gewesen sei oder nicht, namentlich bei solchen Fragen, die nicht das ganze Volk betroffen haben, sondern einzelne Berufe oder Bevölkerungszweige, wie die Schuhmacher, die Hoteliers usw. Aber ich bin der Meinung, dass dasjenige, was die Bundesversammlung in diesen schweren Jahren der Kriegszeit, der Nachkriegszeit und der Krisenzeiten auf diesem Gebiete getan hat, im Interesse des Volkes gelegen ist und dass eine Schädigung dieser Interessen eingetreten wäre, wenn die Bundesversammlung grundsätzlich anders gehandelt hätte.

Die Dringlichkeitsklausel ist auch künftig notwendig, das geben übrigens auch die Initianten zu. Unsere Väter haben im Jahre 1874 einen grossen Weitblick bekundet, als sie gleichzeitig mit der Einführung des fakultativen Referendums auch die Dringlichkeitsklausel als Korrektiv dieses Referendums aufgenommen haben. Und gerade die Würde der Demokratie verlangt, dass sie auch in anormalen Zeiten funktionieren kann, und das wird möglich, wenn dem Parlament die Fakultät gegeben ist, auf dem Wege des dringlichen Beschlusses das Nötige vorzukehren. Wir dürfen eines nicht vergessen: dass unsere schweizerische Demokratie ganz eigener Natur und so weitgehend ist, wie sonst nirgends. Wir sprechen gerne von einer gewissen Verbundenheit mit den übrigen Demokratien Europas, Frankreich, England, Holland usw. Wir dürfen dabei nicht übersehen, dass sich in jenen Ländern die Demokratie erschöpft in den Wahlen zum Parlament, und dass dieses Parlament in jenen Staaten, die wir auch als Demokratien zu bezeichnen gewohnt sind, endgültig über die Gesetze entscheidet; die Gesetze werden nicht dem Volke vorgelegt, es bleibt beim Beschluss jener Parlamente. Eine solche Demokratie, wie man sie dort hat, würde bei uns als eine Diktatur des Parlaments bezeichnet. Auf diesen Unterschied müssen wir hinweisen, wenn wir die Dringlichkeitsklausel und ihre Bedeutung gerade für uns, für die schweizerischen Verhältnisse betrachten. Darum ist die Beibehaltung der Dringlichkeitsklausel für uns eine staatspolitische Notwendigkeit; sie darf aber auch nicht allzusehr erschwert werden, weil sie sonst ihre Bedeutung einbüsst, und sie darf vor allem in ihrer Ausgestaltung kein politisches Druckmittel werden.

Der Bundesrat hätte wohl von sich aus, wenn diese Initiative nicht gekommen wäre, keinen Anlass genommen, Ihnen und dem Volke eine Aenderung von Art. 89 vorzuschlagen. Die Initiative hat den Anstoss dazu gegeben. Der Bundesrat hat aber nicht einfach einen ablehnenden Standpunkt eingenommen, sondern er hat einen Gegenvorschlag gemacht. Es ist das heute von gewisser Seite kritisiert und gesagt worden, der Bundesrat sei zu weit gegangen. Warum hat der Bundesrat das getan?

Es geschah, um entgegenzukommen, um auch jenen Kreisen, die mit einem gewissen Schein von Berechtigung eine vermehrte Wahrung der Rechte des Volkes verlangen, zu zeigen, dass weder Bundesrat noch Bundesversammlung im Sinne haben, diese Rechte zu tangieren. Er wollte auch dazu beitragen, um das Zutrauen zwischen Volk und Behörden, das angeblich oder wirklich in den letzten Jahren nicht so vorhanden war, wie es hätte sein sollen, durch einen solchen Akt des Entgegenkommens zu festigen. Es geschah endlich auch, um dem Volke Gelegenheit zu geben, sofern es überhaupt eine Erschwerung der Dringlichkeitsklausel wolle, eine solche Fassung anzunehmen, die nicht die grossen Nachteile in sich schliessen würde, wie die Lösung, die in der Initiative enthalten ist. Darum hat der Bundesrat einen Vorschlag gemacht, und dieser Vorschlag geht nach unserem Dafürhalten weit; er ist ein bedeutendes Entgegenkommen. Ich kann nicht verstehen, wie heute von der ändern Seite behauptet wird, es fehle am Verständigungswillen. Weiter kann man die Verständigung doch nicht treiben, und es wäre nun Sache der andern Seite, den nötigen Schritt zu tun und zu sagen: Jawohl, ihr seid uns entgegengekommen; wir sind mit dem Gegenentwurf einverstanden, wir stimmen ihm zu. Hinsichtlich der Umschreibung der Dringlichkeit deckt sich der bundesrätliche Gegenentwurf mit dem Initiativbegehren. Voraussetzung soll hier wie dort die Unaufschiebbarkeit sein. Wir sind auch mit einer Erschwerung einverstanden, ebenso mit einer Befristung dringlicher Bundesbeschlüsse.

Was die Erschwerung des Beschlusses durch eine qualifizierte Mehrheit anbetrifft, so lehnt der Bundesrat die vorgeschlagene Zweidrittelmehrheit der Stimmenden mit aller Entschiedenheit ab. Dieser Grundsatz widerspricht nach unserem Dafürhalten dem Grundsatz des Mehrheitssystems überhaupt. Was entscheiden soll, das ist eine relative oder eventuell eine absolute Mehrheit, aber immer eine Mehrheit. Wir können es nicht zulassen, dass das entscheidende Moment in die Hände einer Minderheit gelegt wird. Wenn Sie die vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung annehmen, so wissen wir, dass auch dann ein gewisses qualifiziertes Mehr erforderlich ist und dass dasselbe sich um so mehr der Lösung der Initianten nähert, je schlechter die Präsenz in beiden Räten ist. Aber wir haben dann immerhin die Tatsache, dass die Spiesse gleich lang sind, und dass beide Gruppen es in der Hand haben, ihre Leute zur Abstimmung aufzubieten. Wenn der Gegenvorschlag des Bundesrates — was ja nicht sein erstes Ziel war — die Nebenwirkung hat, dass die Präsenz bei Abstimmungen in den Räten künftig immer eine gute sein wird, so ist das auch wieder ein Vorteil.

Eine Verständigung, die nur auf dem Wege des Zwanges herbeigeführt wird, indem man diese Zweidrittelmehrheit verlangt, ist keine rechte Verständigung. Was wir unter Verständigung verstehen, ist etwas Freiwilliges; die Parteien und die einzelnen Gruppen sollen sich ohne Zwang finden. Uebrigens geht ja die Stellungnahme gar nicht immer nur nach Parteien. Man hat heute wiederholt gehört, die Richtliniengruppe sei eben in der Minderheit, die andern seien in der Mehrheit, daher müsse die Richtliniengruppe immer nachgeben. Die Konstellation

kann aber erfahrungsgemäss eine andere sein, indem sich die Ansichten nicht nach Parteien, sondern nach sachlichen Ueberlegungen gruppieren, was ja eigentlich überhaupt das Richtige wäre.

Die zeitliche Beschränkung akzeptieren wir wie die Initiative, aber wir wünschen nicht eine Befristung auf drei Jahre, sondern wir begnügen uns damit, allgemein zu sagen, dringliche Bundesbeschlüsse seien zu befristen. Uns liegt namentlich daran, dass hier klar und deutlich gesagt wird, dass eine Erneuerung dringlicher Bundesbeschlüsse nicht ausgeschlossen ist. Die Initianten haben sich nicht darüber ausgesprochen, ob nach ihrer Fassung eine Erneuerung zulässig sei oder nicht. In der ständerrätlichen Kommission hat Herr Wenk erklärt, dass nach seiner Auffassung eine Erneuerung dringlicher Bundesbeschlüsse nicht ausgeschlossen sein sollte. Ich nehme davon Notiz, wir halten aber dafür, dass mit unserer Fassung die Sache abgeklärt ist, und ich wiederhole hier, dass eine solche Erneuerung dringlicher Bundesbeschlüsse zulässig sein soll. Sie soll zwar nicht die Regel bilden, aber auch nicht ausgeschlossen sein, denn sie ist gegebenenfalls notwendig. Man kann in guten Treuen der Meinung sein, innert zwei oder drei Jahren sei der Zweck des dringlichen Bundesbeschlusses erfüllt. Es kann sich aber am Schluss herausstellen, dass dem nicht so ist, dass die Dringlichkeit immer noch besteht. Ich gebe Ihnen zwei praktische Beispiele. Wir werden in nächster Zeit gezwungenermassen mit zwei Vorlagen an Sie gelangen. Die eine geht auf Erneuerung mit etwelchen Abänderungen des dringlichen Bundesbeschlusses über die rechtlichen Schutzmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft, die andere auf Erneuerung der rechtlichen Schutzmassnahmen zugunsten der Hotellerie und der Stickereiindustrie. Wir stehen vor der Tatsache, dass man geglaubt hatte, in drei Jahren sei das Entschuldungsgesetz für die Landwirtschaft durchberaten und angenommen, und es werden sich auch die Krisenverhältnisse in Hotellerie und Stickerei gebessert haben. Heute müssen wir zugeben, dass wir uns getäuscht haben und dass eine Verlängerung nicht zu umgehen ist, wenn wir die betreffenden Bevölkerungskreise nicht einfach ihrem Schicksal überlassen wollen.

Mit diesen Beispielen wollte ich Ihnen nur zeigen, dass eine Erneuerung unter Umständen nicht zu umgehen ist. Die Befristung wird immerhin so aufzufassen sein, dass nach Ablauf der Frist die Räte sich neuerdings über die Notwendigkeit des Erlasses und über die Dringlichkeitsfrage auszusprechen haben werden.

Ich habe gesagt, dass der Bundesrat es bedaure, dass sein Entgegenkommen nicht besser gewürdigt worden sei. Allein er muss sich damit abfinden und es muss nun eben abgestimmt werden über die Initiative und über den Gegenentwurf des Bundesrates. Das ist ja auch kein Unglück, denn das Volk hat nun Gelegenheit, zu entscheiden, ob es, wenn es eine Erschwerung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel will, die Lösung der Initianten oder diejenige des Gegenvorschlages vorzieht. Wenn die Initiative angenommen wird, so werden wir uns mit grossem Unbehagen unterziehen müssen. Wenn aber die Initiative abgelehnt und der Gegenentwurf angenommen wird, so werden sich die Initianten

sagen können, die Zweidrittelmehrheit sei ihnen zwar davongeschwommen, aber ein Grossteil dessen, was sie eigentlich hätten erreichen wollen, hätten sie doch bekommen. Wenn, was auch nicht ausgeschlossen sein wird, beide Vorlagen verworfen werden, so hat das Volk eben damit erklärt, dass es die Situation nicht für so gefährlich erachte, wie sie dargestellt worden ist, sondern dass im grossen und ganzen die Bundesversammlung im Sinn und Geist der Verfassung gehandelt hat. Im Namen des Bundesrates empfehle ich Ihnen, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf des Bundesrates anzunehmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles.

Artikelweise Beratung. — *Discussion des articles.*

Präsident: Bei Art. 1 ist die Sachlage so, dass selbstverständlich am Text des Initiativbegehrens nichts geändert werden kann. Dagegen muss in Art. 2 der Gegenentwurf bereinigt werden, weil hier Abänderungsanträge vorliegen, nämlich ein Antrag Wüthrich-Walder und ein Antrag Hirzel, über den dann abzustimmen ist.

Art. 1.

Antrag der Kommission.

Ingress und Ziff. 1. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Ziff. 2, Ingress und Abs. 1, 2, 3 und 5. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Abs. 4. Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt werden. In diesen Fällen kann die Volksabstimmung nicht verlangt werden. Die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen ist zu befristen.

Anträge Wüthrich-Walder.

Ziff. 2, Abs. 4. ... können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte in namentlicher Abstimmung als dringlich erklärt werden.

Abs. 4, letzter Satz streichen und ersetzen durch: Allgemein verbindliche dringliche Bundesbeschlüsse fallen nach Ablauf von drei Jahren nach ihrem Inkrafttreten dahin. Verlängerungen sind nur durch Bundesgesetze oder durch Bundesbeschlüsse, über welche die Volksabstimmung verlangt werden kann, zulässig.

Abänderungsantrag Hirzel.

Ziff. 2, Abs. 4. ... können durch einen mit absolutem Mehr gefassten Beschluss aller Mitglieder der beiden Räte als dringlich erklärt werden. In diesen Fällen kann die Volksabstimmung nicht verlangt werden. Die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen ist auf höchstens 3 Jahre zu befristen. Ueber diese Geltungsdauer hinaus können sie selbst in abgeänderter Form nur durch einen dem Referendum unterbreiteten Beschluss verlängert werden.

Art. 1.

Proposition de la commission.

Préambule et ch. 1. Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Ch. 2, Préambule et al. 1, 2, 3 et 5. Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Al. 4. Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun délai peuvent être déclarés urgents par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux Conseils. Dans ce cas, la votation populaire ne peut pas être demandée. La durée d'application des arrêtés fédéraux urgents doit être limitée.

Amendements Wüthrich-Walder.

Ch. 2, al. 4. 1^{re} phrase: ... déclarés urgents par une décision prise à l'appel nominal par la majorité des membres de chacun des deux Conseils.

Remplacer la 3^e phrase par la disposition suivante: «Les arrêtés fédéraux urgents de portée générale cessent d'exercer leurs effets trois ans après leur entrée en vigueur. La durée de leur validité ne peut être prolongée que par des lois ou des arrêtés fédéraux sujets au referendum».

Amendement Hirzel.

Ch. 2, al. 4. ... déclarés urgents par une décision prise à la majorité absolue de tous les membres de chacun des deux Conseils. Dans ce cas, la votation populaire ne peut pas être demandée. La durée d'application des arrêtés fédéraux urgents doit être limitée à trois ans au plus. Ils ne peuvent être prorogés au-delà de ce délai, même modifiés, que par une décision soumise au referendum.

Walder: Der Antrag, den Herr Wüthrich und der Sprechende gestellt haben, geht dahin, in Al. 4 die Worte einzufügen „in namentlicher Abstimmung“. Wir wünschen, dass in allen Fällen, wenn ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss als dringlich erklärt werden soll, namentliche Abstimmung obligatorisch ist. Gestatten Sie mir zur Begründung dieses Antrages einige Bemerkungen.

Verschiedene Herren Redner haben darauf aufmerksam gemacht, dass die Richtlinien-Initiative Berührungspunkte mit der Initiative des Landesringes hat und in der Tat: Notrecht und Dringlichkeit sind aufs engste miteinander verknüpft, und wir bedauern, dass es nicht möglich war, die beiden Initiativen gemeinsam zu behandeln. Beide Initiativen sind entstanden aus dem schweren Unbehagen, welches der Missbrauch der Dringlichkeit beim Volke ausgelöst hat. Wir haben die Initiative der Richtlinienbewegung insofern begrüsst, als sie die Diskussion über dieses wichtige Thema erst recht so richtig in Fluss brachte. Wir konstatieren aber, dass die Richtlinienbewegung mit ihrem Vorschlag nur einen Teil des Problems gelöst hat und dass sie einen falschen Anschein erweckt, wenn sie glauben macht, durch die Vorschrift der Zweidrittelmehrheit sei nun alles aufs beste geordnet. Das ist tatsächlich nicht der Fall. Die Richtlinien-Initiative behandelt ja nur den Weg der Gesetzgebung, lässt aber den Umstand vollständig ausser Acht, dass durch die dringlichen Bundesbeschlüsse die Bundesverfassung auch materiell verletzt wor-

den ist. Speziell haben wir eine ganze Reihe von solchen dringlichen Bundesbeschlüssen, welche die Individualrechte der Bürger missachtet und insbesondere den Art. 4, der die Rechtsgleichheit garantiert, verletzt haben. Die ideale Garantie würde in dieser Hinsicht die Verfassungsgerichtsbarkeit bieten, und ich bedaure es ausserordentlich, dass der Vorschlag der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit vom Parlament abgelehnt worden ist. Solange wir die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht haben, müssen wir jeden Vorschlag begrüßen, der verhindert, dass weiterhin verfassungswidrige Gesetze erlassen werden.

In dieser Hinsicht stellt nun der Vorschlag des Bundesrates einen gewissen Fortschritt dar, und wir begrüßen diesen Vorschlag. Es erhebt sich für uns die wichtige Frage, ob wir nun vor dem Volke diesem Vorschlag des Bundesrates zustimmen wollen oder aber der Richtlinien-Initiative. Unser definitiver Entscheid wird davon abhängen, ob der Vorschlag des Bundesrates noch etwelche Verbesserungen erfährt oder nicht. Solche Verbesserungen haben nun Kollege Wüthrich und ich beantragt. Ich persönlich habe gegenüber dem Vorschlag der Richtlinien-Initiative gewisse Bedenken. Ich habe das Gefühl, dass tatsächlich diese Zweidrittelmehrheit ein neues Spielfeld abgeben könnte für Parteikombinationen, für den sogenannten interfraktionellen Kontokorrentverkehr. Für mich ist auch eine solche rein formelle Vorschrift der Zweidrittelmehrheit keine genügende Garantie für die Innehaltung der Verfassung. Dafür haben wir aus der neuesten Geschichte ganz klassische Beispiele gesehen. Ich weiss nicht, ob es den Herren Vertretern der Richtlinien-Initiative bekannt ist, dass der Art. 76 der Weimarer-Verfassung auch eine Zweidrittelmehrheit vorsieht, und zwar für Verfassungsabändernde Gesetze. Die Väter dieser Bestimmung haben sicher die Hoffnung gehabt, sie werde eine Garantie für die Demokratie sein. Aber Sie sehen, solche Bestimmungen nützen nichts, wenn es an der demokratischen Gesinnung und an der Verfassungstreue fehlt. Darum hat dieses Sicherheitsventil auch im entscheidenden Moment versagt, wenigstens vom Standpunkt seiner Väter aus betrachtet, nämlich am 23. März 1933, als das sogenannte Ermächtigungsgesetz mit mehr als Zweidrittelmehrheit angenommen wurde. Warum wurde es angenommen? Eben gerade auf Grund einer solchen Parteiabmachung, einer Parteikombination, wie wir sie immer von jeher verurteilt haben. Darum sagen wir: Es kommt nicht auf solche formale Bestimmungen an, sondern das Entscheidende ist die Weckung des lebendigen Rechtsgefühles und der Verfassungstreue bei jedem einzelnen Parlamentsmitglied.

Ein anderes Bedenken. Es kann in der Tat der Fall eintreten, dass diese Vorschrift der Zweidrittelmehrheit sich als eine gefährliche Bestimmung erweisen könnte, und zwar in ganz kritischen Stunden. Wenn wirklich dringliche Bundesbeschlüsse gefasst werden müssen, beispielsweise Massnahmen gegenüber gewissen Organisationen, die vom Ausland begünstigt werden — in der heutigen Situation wäre ja wahrscheinlich diese Zweidrittelmehrheit sehr leicht zu erreichen, aber die aussenpolitische Konstellation kann sich ja

vollständig ändern, indem sich in einem der Nachbarländer eine ganz andere Majorität bildet —, dann könnte diese Vorschrift der Zweidrittelmehrheit ganz ausserordentlich gefährlich werden. Darum habe ich die grössten Bedenken dagegen. Unsere Forderung geht also dahin: Wenn schon in einem speziellen Fall die Dringlichkeit bejaht werden soll, dann muss auch jeder einzelne Parlamentarier mit seinem Namen dazu stehen. Deshalb obligatorische namentliche Abstimmung bei allen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen mit Dringlichkeitsklausel. Das ist unser Vorschlag.

Nun werden Sie vielleicht die Einwendung erheben, ja, das ist nicht notwendig, weil schon das Geschäftsreglement die namentliche Abstimmung gestattet. Das ist ganz richtig, aber es ist nicht das gleiche. Erstens sind dort einmal zunächst 30 Stimmen notwendig, damit die namentliche Abstimmung stattfindet, und gerade wenn es kritisch wird und verschiedene Herren sich eventuell gerne drücken möchten, werden diese 30 Stimmen vielleicht nicht aufgebracht. Auch hier sind Parteikombinationen möglich. Ferner mache ich darauf aufmerksam, dass das Geschäftsreglement geändert werden kann. Was wir wollen, das ist eben die Verankerung des Grundsatzes der namentlichen Abstimmung in Fällen von Dringlichkeit allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse in der Verfassung. Ich glaube, dieser Vorschlag kann im Ernst gar nicht bekämpft werden. Er hat seine volle Berechtigung. Ich habe vor allen Dingen die Ueberzeugung, dass das Missbehagen im Volke durch nichts anderes so rasch und so gründlich behoben werden könnte wie durch die neue Vorschrift der namentlichen Abstimmung. Deshalb beantrage ich Ihnen, diese Vorschrift in der Verfassung zu verankern und dem Antrag des Herrn Wüthrich und von mir zuzustimmen.

Wüthrich: Ich möchte zum zweiten Teil des Vorschlages von Kollege Walder und mir sprechen. Es betrifft dies den letzten Satz von Al. 4 des bundesrätlichen Vorschlages, welcher lautet: „Die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen ist zu befristen.“ Dieser Vorschlag scheint mir nicht genügend zu sein. Unser Vorschlag geht nun dahin, erstens einmal diese unbestimmte Befristung zu konkretisieren auf drei Jahre und sodann die Möglichkeit zu bieten, für die Verlängerung solcher dringlicher Bundesbeschlüsse das Verfahren festzulegen. Mein Vorschlag hat daher zwei Elemente, und über diese möchte ich Ihnen kurz eine Begründung geben. Zugleich bitte ich den Herrn Präsidenten, über beide Elemente des Vorschlages getrennt abstimmen zu lassen. Ich bitte Sie, davon Kenntnis zu nehmen, dass Herr Kollege Hirzel einen gleichen Vorschlag gemacht hat wie ich und Herr Walter, nur mit dem Unterschied, dass er die Frist von drei Jahren nicht als verbindlich ansieht und den Zusatz gemacht hat „höchstens drei Jahre“. Ich habe mich mit Herrn Kollege Hirzel geeinigt, einen gleichlautenden Vorschlag einzubringen, der nun lautet: „Allgemeinverbindliche, dringliche Bundesbeschlüsse fallen spätestens nach Ablauf von 3 Jahren nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft“, sodass nun ein Gleichklang besteht zwischen

dem Antrag Hirzel und dem Antrag Walder-Wüthrich.

Ueber die zwei Elemente meines Vorschlages folgendes: Das erste Element ist die konkrete Befristung auf 3 Jahre. Auch der Vorschlag der Richtlinien enthält diese, also in diesem Punkte wären wir einig. Ein Unterschied besteht allerdings darin, dass im Vorschlag der Richtlinien nicht gesagt wird, von welchem Zeitpunkt an diese 3 Jahre zu rechnen sind. Wir sind etwas genauer in der Fassung und präzisieren: Diese 3 Jahre sollen gezählt werden vom Moment des Inkrafttretens des allgemeinen dringlichen Bundesbeschlusses an.

Ein Unterschied besteht gegenüber den Richtlinien auch in bezug auf das zweite Element, nämlich die Verfahrensregelung bei eventueller Verlängerung, wovon die Richtlinien gar nichts sagen. Der Herr Präsident der Kommission hat nun bei der Eintretensdebatte selbst gesagt, im allgemeinen seien die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse in der Praxis befristet gewesen auf die Dauer von 2—4 Jahren, also im Durchschnitt auf 3 Jahre. Diese 3 Jahre entsprechen nun genau unserem Vorschlag. Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass an und für sich Art. 89 der Bundesverfassung keine Befristung für die allgemeinverbindlichen, dringlichen Bundesbeschlüsse vorsieht. Aber es hat doch sowohl beim Bundesrat wie bei den gesetzgebenden Behörden und auch im Volke das Gefühl gewaltet, sagen wir besser, das schlechte Gewissen, man dürfe dem Volke nicht auf die Dauer berechnete Gesetze aufkrotzieren, ohne das Volk selbst zu befragen. Dieses Gefühl war zweifellos richtig. Meine bescheidenen juristischen Kenntnisse eines „suisse moyen“ sagen mir, dass man eben darum allgemein verbindliche dringliche Bundesbeschlüsse in ihrer maximalen Geltungsdauer beschränken sollte. Wohl schlägt der Bundesrat auch eine Befristung vor, aber keine konkrete Befristung. Ich möchte den verehrten Herrn Bundesrat fragen: Wer garantiert ihm nun dafür, dass nicht einmal das Parlament allgemein verbindliche dringliche Bundesbeschlüsse, gemäss der bisherigen Praxis von 2—4 Jahren in Zukunft befristet auf 5 Jahre, 10 oder 20 Jahre? Ihrer ganzen Natur nach sollen die auf dem Dringlichkeitswege eingeführten Erlasse vorübergehender Natur sein und dürften nicht bestimmt sein für einen dauernden Eingriff in das wirtschaftliche, kulturelle oder soziale Leben der Nation. Auch darf die Dauer solcher Erlasse nicht zu gross sein, sonst besteht nämlich folgende grosse Gefahr: Im Grunde genommen ist jede Gesetzgebung, welcher Art sie auch sein möge, eine Störung des gegenwärtigen Zustandes, und diejenigen, welche es betrifft, müssen sich auf diese Störung, auf diese Eingriffe umstellen. Man darf nun aber nicht das Risiko laufen, einmal auf längere Zeit „Hüst“ zu diktieren, um dann nach 5 oder 10 Jahren wieder auf „Hott“ umstellen zu müssen. Jede auf die Dauer berechnete Verfassungsänderung oder Gesetzgebung muss aus dem Volksempfinden herauswachsen, wenigstens in der Demokratie. Das konsolidierte allgemeine Volksempfinden ist die gesetzgebende Kraft des demokratischen Staates, und diese gesetzgebende Kraft darf nicht ersetzt werden durch das seherische Vorausschauen eines oder mehrerer Führer, noch darf es durch die Regierung erzwungen werden. Sie darf auch nicht

erzwungen werden durch die Angst vor einer Störung, und eine solche Angst würde eben bestehen, wenn man vorübergehende Gesetze auf eine zu lange Dauer in Kraft setzt und dann das Volk, aus Angst vor der Störung, sie nicht mehr abzuschaffen wagt. Das ist für mich der zwingende Grund, nicht nur die dringlichen Bundesbeschlüsse allgemein zu befristen, sondern konkret die Maximalfrist von 3 Jahren in der Verfassung festzusetzen.

Man kann sich nun fragen, ob in allen Fällen diese 3 Jahre genügend sind. Ich denke ja, im allgemeinen. Es ist allerdings möglich, wie alles auf der Welt, dass 3 Jahre in ausserordentlichen Fällen nicht genügen. Um auch diesen Fällen gerecht zu werden, beantragen wir, ein zweites Element hineinzubringen, nämlich das Verfahren zur Regelung einer eventuellen Verlängerung. Zu diesem zweiten Element folgendes:

Für diese eventuelle Verlängerung unterscheide ich zwei mögliche Fälle: Der erste ist der, dass die Verlängerung auch wieder befristet ist. Für den Fall dieser befristeten Verlängerung spielt ganz gewiss das Moment der zeitlichen Dringlichkeit keine Rolle mehr. Uebrigens anerkenne ich nur eine zeitliche Dringlichkeit und keine materielle Dringlichkeit. Aber fortbestehen können natürlich in einem solchen Falle die materiellen Gründe, welche für eine Verlängerung sprechen. Hier kann aber gewiss in aller Ruhe und muss das Volk entscheiden; denn es hat sich in den 3 Jahren der Geltungsdauer ein Urteil bilden können. Dieses Urteil des Volkes müssen wir hören, wenn wir Demokraten sein wollen, sonst sind wir nämlich alles andere, nur nicht Demokraten. Will das Volk nun wieder eine befristete Verlängerung, so ist es angezeigt, wieder einen Bundesbeschluss zu machen. Nebenbei gesagt, wäre es ja notwendig, dass man einmal einen klaren Unterschied macht in der Bezeichnung „Bundesbeschluss“ und „Bundesgesetz“; denn es war doch seinerzeit die Meinung, dass „Bundesbeschlüsse“ bestimmt sein sollten für eine Materie, welche in vorübergehender Art zur Regelung kommt, während der Ausdruck „Bundesgesetz“ mehr für die Fälle gilt, wo eine dauernde Regelung in Kraft treten sollte.

Der zweite Fall: der kann bei einer Verlängerung dann eintreten, wenn die Erfahrung der 3 Jahre bewiesen und erhärtet hat, dass eine dauernde Gesetzgebung auf dem fraglichen Gebiet notwendig und wünschbar ist, dass also ein dauerndes Bundesgesetz eingeführt werde. Auch hier muss unter allen Umständen das Volk befragt werden.

Die verschiedenen Möglichkeiten sind also nach meinem Vorschlag genügend gewürdigt.

Man kann einen einzigen Einwand gegenüber unseren Vorschlägen bringen, und das ist der: Was passiert, wenn gewisse Umstände es nicht möglich machen, dass das Parlament zusammentrete? Oder wenn unter Umständen sogar eine Volksabstimmung nicht möglich ist? Diese Möglichkeit besteht; ich gebe es zu; aber sie besteht nur im Kriegsfall.

Wir haben an diesen Fall gedacht und halten es für notwendig, dass das Notrecht, besonders für den Kriegsfall, eine verfassungsmässige Verankerung erfahre.

In dieser Richtung befriedigt der Vorschlag des Bundesrates nicht, er befriedigt auch dann nicht vollkommen, wenn er mit den Ergänzungsanträgen Walter-Hirzel-Wüthrich versehen ist. Ich bin der Ueberzeugung, dass die verfassungsmässige Regelung des Notrechtes notwendig ist, aber naturgemäss einer zukünftigen Diskussion vorbehalten bleibt. Wenn das Notrecht nicht festgelegt ist, muss, wenn es um die Existenz des Staates geht, das Parlament oder der Bundesrat sich dieses Notrecht nehmen können und nehmen müssen aus dem Titel der Staatsraison, auch wenn darüber nichts in der Verfassung steht, oder sogar wenn diese verletzt werden sollte. In diesem Falle würde kein Mensch weder die Legislative noch die Exekutive dafür tadeln, dass sie ihre Pflicht tat, wenn es sich darum handelte, um jeden Preis einmal zu leben.

Nun fasse ich zusammen: 1. Die unbestimmte Befristung gemäss dem Vorschlag des Bundesrates ist ungenügend und gefährlich. 2. Daher ist die konkrete Befristung notwendig. 3. Die Festsetzung von maximal drei Jahren sollte genügen. 4. Die Verlängerungsmöglichkeit ist vorzusehen, und zwar auch wieder entweder befristet oder auf die Dauer berechnet. 5. Die Verlängerung muss unter allen Umständen durch das Volk beschlossen werden. 6. Die Regelung des Notrechtes bleibt offen und späterer Verfassungsänderung vorbehalten. 7. Solange das Notrecht nicht verfassungsmässig geregelt ist, kann und muss es in Kriegszeiten geschöpft werden aus der Staatsraison.

M. Hirzel: Après cette débauche d'esprit oratoire, ce n'est pas sans hésitation que je prends la parole, au risque, du reste, de ne pas être entièrement d'accord avec la plupart de mes amis radicaux, et au risque de passer pour ne point respecter suffisamment l'autonomie et la majesté gouvernementales.

Cependant, je voudrais dire très brièvement que, malheureusement — et c'est une question de conscience — je ne puis pas personnellement voter le contre-projet tel qu'il est présenté, pas plus, d'ailleurs, que je ne pourrais voter l'initiative, et à peu près pour les mêmes raisons.

Pour ce qui est de la seconde, il est évident que la clause d'une majorité de deux tiers est de caractère politique. Cela ne fait pas l'ombre d'un doute: on a voulu ainsi créer une hypothèque de la minorité de l'assemblée, afin que les textes ne devant pas être soumis à la consultation populaire aient au moins l'agrément de cette minorité. Or, je crois qu'il y a un certain danger à admettre cette sorte d'hypothèque d'une façon permanente et qu'il eût été mieux de prévoir ici la majorité simple, ou une majorité qualifiée, qui n'eût pas cette apparence d'hypothèque.

En ce qui concerne le contre-projet, je m'empresse de dire que je ne crois pas qu'il soit suffisant de préciser que la durée d'application des arrêtés fédéraux doit être limitée. Les effets d'un arrêté ou d'une loi sont forcément limités; c'est l'évidence même. Je ne vois pas un Conseil quelconque du peuple, un parlement quel qu'il soit dans le monde, décréter que la durée d'une loi sera absolument illimitée. Les choses humaines passent; les hommes et les lois aussi; la limitation est donc chose tout

à fait naturelle. Mais alors, le critère donné dans le contre-projet ne me paraît pas suffisant, parce qu'il ne va pas au fond même du problème.

Si le peuple, à différentes reprises, a témoigné son mécontentement du système de la clause d'urgence, ce n'est peut-être pas tant, au fond, parce que l'on a eu recours à cette procédure dans des moments de nécessité, mais bien plutôt parce que les mesures prises à la faveur de la clause d'urgence se sont répétées, se sont répercutées, se sont prolongées sans que le peuple, à un moment donné, eût l'occasion de se déterminer sur leur maintien. Or, je crois qu'il est de bonne politique pour un parlement, en même temps que de sain principe démocratique, lorsque des simples mesures d'urgence prises pour un motif quelconque doivent être prolongées et devenir en quelque sorte normales, de permettre alors au peuple de manifester son sentiment à l'égard d'une telle prolongation. Et il n'y a pas là de craintes à avoir: si ces mesures se sont avérées justes, légitimes, le peuple les acceptera; si, au contraire, elles ont été prises à l'encontre de l'opinion populaire et qu'après un certain temps le peuple décide leur abrogation, le Parlement devrait tenir compte de la volonté populaire ainsi manifestée, alors que l'urgence est passée.

Je suis d'autant plus partisan de limiter à trois ans la durée des mesures d'urgence que, selon ma conviction, la Constitution fédérale, dans son art. 89, permet de traiter par le truchement des arrêtés fédéraux, des matières qui, au fond, étaient à l'origine réservées à la loi. Elle prévoit que les lois ou les arrêtés fédéraux sont de portée générale; elle entendait certainement faire une différence quant à l'importance des matières traitées, en donnant la plus grande importance aux lois. Mais à l'usage, par la pratique, il s'est produit cette sorte de phénomène que, peu à peu, on eut recours au vote d'arrêtés fédéraux sur des matières qui étaient en réalité de grande importance, si bien que l'on est arrivé à ne plus faire une distinction quelconque entre une loi fédérale et un arrêté fédéral quant à leur contenu même. Voilà comment les choses ont évolué dans la pratique et les auteurs sont unanimes sur ce point — par acquit de conscience j'ai consulté encore Giacometti dans la „Festgabe Fleiner“ 1927 —. En somme, arrêté fédéral et loi fédérale sont pour ainsi dire deux frères jumeaux et l'on a tendance à considérer que l'on peut mettre dans un arrêté fédéral exactement les mêmes matières que dans une loi fédérale. Telle est aujourd'hui la pratique du Parlement, corroborée du reste par l'usage et même par des docteurs en droit.

A quoi finira par aboutir insensiblement cette tendance si l'on n'y met pas une sorte de barrage, de soupape, si l'on n'empêche pas résolument l'abus? Si l'on soustrait au peuple des matières essentielles et fondamentales ainsi que la prolongation de mesures édictées à ce sujet, on arrivera à tourner la Constitution, en oubliant que ce que nos prédécesseurs ont voulu, dans le système du referendum, c'est établir une soupape qui doit rester tout à fait occasionnelle.

C'est un des motifs qui m'amènent à croire que nous devrions revenir, en matière de referendum, à une pratique plus normale et faire en sorte que la clause d'urgence ne soit vraiment employée que

dans les cas d'urgence, c'est-à-dire là où la procédure normale ne peut pas être utilisée.

L'introduction de la clause d'urgence se justifie s'il y a des circonstances exceptionnelles, des nécessités s'imposant à l'attention de tous et qui commandent d'agir avec rapidité. Mais il ne faudrait pas considérer comme telle, par exemple, le fait que le Parlement met trop de temps à élaborer une loi ou un arrêté, ou bien, en matière financière, par exemple, s'il a trop attendu pour établir une situation fiscale normale. Autrement il arrive peu à peu que ces mesures d'urgence ne sont pas très claires et que l'on retarde des solutions jusqu'à l'instant précis où le temps manque pour soumettre une matière au vote du peuple.

J'estime cette procédure pleine de dangers. Je n'insiste pas sur le fait qu'en tant que Parlement nous avons intérêt à respecter au maximum les droits populaires. C'est d'ailleurs là non pas tant une considération politique, mais bien plutôt un élément des critères généraux de la démocratie.

J'ai l'impression qu'il y a beaucoup d'exagération dans les affirmations de ceux qui pensent que la limitation à 3 ans constituerait une atteinte à l'autorité gouvernementale et aux droits du Parlement. Selon moi, il n'y a pas lieu d'avoir peur du peuple, de redouter le verdict du souverain. Il me semble que dans les $\frac{9}{10}$ des verdicts qu'il a été appelé à rendre dans des cas d'initiative ou de referendum, il s'est fort bien prononcé. Chaque fois qu'il s'est agi de s'opposer à des mesures démagogiques, — et on en a vu de nombreux exemples ces dernières années — le peuple l'a fait avec une grande énergie. De même, toutes les fois qu'on lui a demandé son concours sur des œuvres sociales, justes et sagement conçues, il les a votées. Il s'agit d'avoir une certaine confiance dans le corps électoral et dans les réactions du sentiment populaire. C'est peut-être davantage une question de sentiment que de raison; mais sur ce point je pense, pour ma part, que nous pouvons faire confiance au peuple; si au bout d'un certain nombre d'années la nécessité apparaît de prolonger des mesures votées d'urgence auparavant, nous pouvons nous fier à lui: il saura le comprendre et il en approuvera la prolongation.

En somme, tout a été dit et je ne voudrais pas contribuer à allonger ce débat, mais vous me permettez encore quelques mots au sujet d'un raisonnement qui, en vérité, me dépasse. On dit que l'urgence peut se renouveler au bout de trois ans... Je ne comprends pas, je n'arrive pas à concevoir que l'urgence, qui est une notion de caractère provisoire, puisse se retrouver au même degré, au même stade, dans des circonstances pareilles, au bout de trois ans. Ce qui est possible, c'est que la situation économique, par exemple, ayant nécessité telles mesures d'urgence, existe toujours et qu'en conséquence la prolongation des dites mesures soit indispensable. Mais le caractère d'urgence lui-même a disparu, car il va bien sans dire que l'urgence est une question de temps, une affaire de rapidité; on ne peut pas prétendre qu'en trois ans le temps ait manqué pour suivre la procédure régulière et normale pour saisir le Parlement d'un projet de loi ou d'arrêté soumis au referendum. En réalité on mélange ici deux notions: celle de l'urgence et celle de l'application dans le temps de mesures extra-

ordinaires prises dans des circonstances exceptionnelles où le Parlement a dû recourir à des voies anormales.

Aussi est-ce par une considération de simple logique que je voudrais que l'urgence fût bien définie, délimitée et que la thèse des trois ans l'emportât. Au sein de la commission, M. le rapporteur français, je crois, a été de cet avis. D'autre part, il me semble que sur ce point les milieux fédéralistes, qui ont toujours invoqué les droits populaires, l'indépendance individuelle, les droits des citoyens, devraient se faire scrupule de ne pas appuyer la thèse de la limitation des mesures d'urgence. Peut-être est-il regrettable du point de vue gouvernemental que cette thèse coïncide en partie avec celle de l'initiative, mais nous ne sommes pas ici pour faire uniquement de la politique de parti; il peut y avoir des cas où même des mesures proposées par une initiative qui n'est pas sortie de nos rangs, paraissent justes et raisonnables. Pour ma part, j'estime que cette limitation à trois ans est logique. Je conclus: ma proposition contient deux alinéas.

Le premier est une simple mise au point du texte de la commission. Il serait de ma part imprudent, même de la maintenir, parce que j'aurais l'air de vouloir donner une leçon à la commission. Je le laisse donc tomber purement et simplement.

Le deuxième est le suivant: «La durée d'application des arrêtés fédéraux urgents doit être limitée, à trois ans au plus. Passé ce délai, ils ne peuvent être prorogés ou même modifiés que par une décision soumise au referendum». Il est évident qu'on peut modifier partiellement un arrêté d'urgence sur un point secondaire et le camoufler en un nouvel arrêté ayant une valeur propre. C'est précisément ce que je voudrais éviter par cette phrase. Je dois ajouter que si le Conseil estime que ma précaution va trop loin, je me rallierais au texte de M. Wüthrich. En effet, sa proposition et la mienne, par une simple coïncidence qui n'est pas trop fâcheuse, sont à peu près semblables. Je puis donc facilement sur ce point, pour éviter une discussion oiseuse et une opposition de deux propositions, me rallier au texte de M. Wüthrich pour la deuxième partie de ma proposition.

Je résume: Je retire le 1^{er} alinéa de ma proposition parce que je ne veux pas créer de votes superflus.

Je maintiens, par contre, le 2^e alinéa, qui concerne la durée de 3 ans au maximum; et dans le cas où l'on proroge les arrêtés il faut alors une décision nouvelle qui peut être soumise au referendum. Je ne dis pas que la prolongation doit forcément être soumise au peuple; je dis que le jeu du referendum doit pouvoir intervenir. Il est possible, après trois ans d'application d'un arrêté muni de la clause référendaire, que personne ne demande le referendum et que la question passe comme une lettre à la poste. Mais la chose essentielle est que le peuple ait l'occasion de dire son mot.

Je terminerai par cette simple remarque: Je suis persuadé que nous avons une confiance très grande dans le Gouvernement et que tous, tant que nous sommes, si les circonstances vraiment tragiques, décisives, venaient à s'imposer à notre attention, nous serions les premiers à donner les pleins pouvoirs au Conseil fédéral et même à lui déléguer des pouvoirs

que nous n'avons pas nous-mêmes... L'exemple s'est déjà produit. En 1914, le Conseil national et le Parlement ont donné au Conseil fédéral les pleins pouvoirs, qui ont été assez critiqués et qui ne sont tombés en désuétude, sauf erreur, qu'en 1921. Ces pleins pouvoirs ont été tels, ils ont marqué une telle confiance du Parlement dans le Gouvernement que ce fut l'étonnement de nombreux juristes étrangers. Dans aucun autre pays, — disent-ils — même dans les pays qui faisaient la guerre, on a vu un Parlement déléguer autant de pouvoirs au Gouvernement. J'ai sous les yeux une documentation et les appréciations de certains auteurs disant que le phénomène des pleins pouvoirs tel que le Parlement l'avait institué à l'époque, était un phénomène unique dans l'histoire de la guerre mondiale et qu'un petit peuple démocratique comme le peuple suisse a su, à ce moment, se serrer autour de son Gouvernement et lui déléguer des pouvoirs tellement absolus qu'aucun autre pays, même les pays en guerre, n'avaient réussi ce tour de force.

Je termine par cet exemple pour dire que si dans les circonstances graves, nous sommes tous groupés et confiants, dans les circonstances où cela n'est pas nécessaire, où la vie suit son cours, nous pouvons respecter le sentiment populaire pour donner à la démocratie son véritable caractère, qui est le respect du jeu du vote populaire et pour marquer que nous avons confiance dans le souverain.

Grünenfelder, Berichterstatter: Ich möchte in erster Linie konstatieren, dass die Vorschläge der Herren Wüthrich, Walder und Hirzel auf den Gegenvorschlag der Kommission Bezug haben und nicht etwa auf die Initiative, also von dem Gesichtspunkt ausgehen, dass die Mehrheit aller Mitglieder jedes der beiden Räte erforderlich sein soll, nicht $\frac{2}{3}$. Nun in erster Linie zu dem von Herrn Walder begründeten Antrag, wonach die Abstimmung unter Namensaufruf erfolgen soll in jedem Fall, da ein Dringlichkeitsbeschluss gefasst werden muss: Ich beantrage Ihnen, diese Bestimmung abzulehnen. Eine derartige Reglementsbestimmung gehört nicht in die Verfassung hinein. Sodann ist zu sagen: wenn die absolute Mehrheit aller Mitglieder entscheiden soll, dann sind 93 oder 94 erforderlich, in jedem Fall, da über einen Dringlichkeitsbeschluss abgestimmt wird. Da scheint mir, dass ein Namensaufruf keinen grossen Sinn mehr hat. Drittens ist zu beachten, dass ja 30 Mitglieder des Rates es in der Hand haben, den Namensaufruf zu verlangen. Das ist doch eine oft als sehr weitgehend empfundene Bestimmung. Und sodann möchte ich auch noch darauf hinweisen, dass wir selbst bei Abstimmungen über Verfassungsvorlagen keine derartige Bestimmung kennen, wonach unter Namensaufruf abgestimmt werden müsste. Warum sollten wir sie gerade wegen der Dringlichkeitsbeschlüsse haben, wobei Herr Walder zu sagen ist, dass es sich nicht immer um Aenderung der Verfassung, Einbrüche oder Ritzungen derselben handelt; es kann sich auch um Einbrüche in frühere Gesetze oder blosser Bundesbeschlüsse handeln. Es würde aber zu Streitigkeiten führen müssen, wenn in dieser Richtung ein Unterschied gemacht würde. Sodann ist zu sagen, dass der Grossteil, mindestens $\frac{3}{4}$ aller Dringlichkeitsbeschlüsse mit allgemeiner Zustim-

mung erfolgten. Warum soll nun da in jedem Falle ein Namensaufruf stattfinden?

Man könnte auch fragen, was der Namensaufruf für einen Zweck hat. Wenn ich Herrn Walder richtig verstanden habe, möchte er sagen, das sei ein Appell an das Verantwortlichkeitsbewusstsein nach der Richtung der Verfassung und gegenüber dem Volke. Gegenwärtig wird der Namensaufruf etwa zu andern Zwecken verlangt, und er kann ja jederzeit verlangt werden. Er ist eine Probe auf die Tapferkeit der Mitglieder oder er wird auch gelegentlich zu dem edlen Zweck gebraucht, um zu wissen, wie die Mitglieder in dieser oder jener Frage gestimmt haben, um die Namen in der Öffentlichkeit bekanntzugeben. Dieser Antrag ist total überflüssig und geht über alle Erfordernisse hinaus, die man an einen Dringlichkeitsbeschluss stellen kann.

Der zweite von Herrn Wüthrich und Hirzel begründete Antrag enthält zwei Grundsätze: Es soll erstens ein Dringlichkeitsbeschluss auf höchstens 3 Jahre festgesetzt werden, und zweitens Verlängerungen von dringlichen Bundesbeschlüssen sollen nur durch Bundesgesetze oder durch Bundesbeschlüsse, über welche die Volksabstimmung verlangt werden kann, zulässig sein. Ich habe mich bereits früher darüber ausgesprochen, weshalb wir die dreijährige Dauer auf alle Fälle als Höchstdauer ablehnen müssen. Sie ist unpraktisch, sie schafft nichts als Schwierigkeiten. Da, wo die Räte bisher gefunden haben, dass man mit einer zweijährigen Dauer auskommen könne, haben sie auch so beschlossen. Aber es war auch schon nötig, auf 4 Jahre zu gehen. In der Vorlage betreffend Personen- und Materialtransport durch Motorfahrzeuge stellt die Kommission einen Antrag, auf 5 Jahre zu gehen. 25 Kommissionsmitglieder scheinen diesem Vorschlag zugestimmt zu haben, Angehörige aller Fraktionen. Wie soll man da im gleichen Augenblick vorschreiben wollen, dass man nicht über drei Jahre gehen dürfe, wenn derartige Meinungsäusserungen sich kundtun? So kann es auch in andern Fällen geschehen. Wir dürfen dem Verantwortlichkeitsbewusstsein der beiden Räte es überlassen, die Gültigkeitsdauer der dringlichen Bundesbeschlüsse zu befristen, indem wir in unserem Vorschlag vorschreiben, dass die Befristung allgemein stattfinden soll, dass keine unbefristeten Dringlichkeitsbeschlüsse mehr gefasst werden können. Damit dürfte diesen Bedenken wohl genügend Rechnung getragen sein; denn sie müssen nicht vergessen, dass je länger die Frist festgesetzt werden soll, unter Umständen die entsprechenden Widerstände in den Räten selbst sich geltend machen, so dass eine gewisse Verständigung auf eine, sagen wir maximale oder minimale Dauer ohnehin stattfinden muss. Damit ist den Bedürfnissen der Demokratie vollauf Rechnung getragen.

Bezüglich des zweiten Grundsatzes der Vorschläge Wüthrich und Hirzel, dass keine Verlängerung von dringlichen Bundesbeschlüssen stattfinden dürfe, resp. dass über den gleichen Gegenstand — das ist wohl so gemeint — nicht ein zweiter dringlicher Bundesbeschluss in Form der Verlängerung eines früheren gefasst werden könne, ist zu sagen, dass nicht in jedem Falle, vielleicht sogar in den wenigsten Fällen die Notlage vorzusehen ist, die sich nach Ablauf von 2, 3 oder 4 Jahren präsen-

tiert, dass es daher widersinnig wäre, dem Parlament das Recht nehmen zu wollen, in dieser Notlage, die die gleiche Materie betrifft, wieder einen dringlichen Bundesbeschluss zu fassen. Es ist nicht allgemein so, wie behauptet wurde, dass man Dinge lange warten lasse, um schliesslich darauf auszugehen, einen Dringlichkeitsbeschluss konstruieren zu können. Die Voraussicht der Menschen ist gerade in einer Zeit, wo nur der Wechsel Bestand hat, eine ungeheuer schwere Sache. Es ist daher gegenwärtig, so wenig wie in den letzten 20 Jahren, ratsam, die Rechte des Parlamentes in der Weise einzuschränken, dass man, wie Herr Hirzel sagt, nicht einmal in abgeänderter Form einen dringlichen Bundesbeschluss verlängern kann, wobei wahrscheinlich nicht die Form in Frage steht, sondern die Behandlung des Gegenstandes in einer andern Art durch Aufstellung neuer Grundsätze. Demgegenüber müssen wir feststellen, dass in der Vergangenheit die Notlage schon oft Verlängerungen absolut erforderte. Im übrigen ist zu sagen, dass ja auch für die Verlängerungen immer wieder das qualifizierte Mehr von 93 und 94 Mitgliedern im Nationalrat erforderlich ist. Das ist ein Fingerzeig, dass Missbräuchen in bezug auf Verlängerungen entgegengetreten werden kann. Es handelt sich um ein Erfordernis, von dem gesagt worden ist, auch von Seite der Herren, die der Richtlinieninitiative angehören, dass es ausserordentliche Schwierigkeiten bereiten könne gerade in Kriegs- und Epidemienzeiten, also in schweren Krisenperioden. Das sind ja die Zeiten, in denen wir der dringlichen Bundesbeschlüsse insbesondere bedürfen. Ich muss Ihnen daher beantragen, auch diesen zweiten Grundsatz abzulehnen und den Antrag der Kommission, der nun auch derjenige des Bundesrates ist, als solchen unverändert anzunehmen gegenüber den Anträgen der genannten Herren.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung, damit ich nicht nachher noch einmal das Wort ergreifen muss. Herr Abt hat beantragt, auch den Gegenvorschlag abzulehnen, also Initiative wie Gegenvorschlag. Ich muss demgegenüber geltend machen, dass es nicht in unserer Hand liegt, eine Abstimmung im Volke ergehen zu lassen oder nicht. Eine Abstimmung muss stattfinden, weil nun einmal eine Initiative da ist. Diese Initiative geht nach unserer Ueberzeugung viel zu weit, insbesondere in bezug auf die zweite Bestimmung betreffend die Zweidrittelsmehrheit, aber auch hinsichtlich der Beschränkung auf 3 Jahre. Nun hat die Kommission mit dem Bundesrat gefunden, dass dem Umstand, dass immerhin annähernd 300 000 Bürger eine Aenderung verlangt haben, Rechnung getragen werden soll, indem man einen Gegenvorschlag unterbreitet, auch mit einem qualifizierten Mehr, aber unter Beachtung der demokratischen Grundsätze, dass die Mehrheit entscheidend ist und die Verantwortung tragen soll und dass jedes Ratsmitglied gleiche Stimmkraft haben muss. Das ist bei unserem Vorschlag der Fall. Nur ist der Appell an diejenigen, welche einem Dringlichkeitsbeschluss zustimmen wollen, energisch, indem dann nicht mit 70 oder 80 Stimmen, sondern erst mit 93 oder 94 Stimmen ein Dringlichkeitsbeschluss gefasst werden kann. Wir stehen daher auf dem Standpunkt, dass dies an und für sich eine tragbare

Lösung ist. Das Volk soll zwischen diesen beiden Vorschlägen: Initiative einerseits und Gegenvorschlag andererseits wählen können. Es steht ihm auch frei, das eine wie das andere abzulehnen. Dann wird sich jedermann an das halten müssen, was das Volk entschieden hat. In diesem Sinne möchte ich Ihnen empfehlen, den Gegenvorschlag des Bundesrates und der Kommission anzunehmen.

Präsident: Ich muss den Herrn Referenten darauf aufmerksam machen, dass Herr Abt keinen Antrag gestellt hat.

Der Bundesrat hat mich ermächtigt, zu erklären, dass er mit dem Antrag der Kommission in bezug auf die Fassung einverstanden sei.

M. Aubert, rapporteur: Ce n'est pas en ma qualité de rapporteur que je prends la parole, mais en mon nom personnel, car je me sépare de la majorité de la commission sur la question de la limitation de la durée.

En ce qui concerne le premier alinéa (proposition Wüthrich-Walder), je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'introduire l'obligation de l'appel nominal lors des votations de clauses et d'arrêtés d'urgence.

Il me semble que le règlement du Conseil national est déjà très suffisamment libéral à cet égard et que, par conséquent, nous n'avons pas besoin d'adopter la proposition de MM. Wüthrich et Walder. Mais, par contre, j'appuierai leur proposition, qui se recouvre avec celle de M. Hirzel, en ce qui concerne la durée de trois ans.

Comme je l'ai dit dans mon rapport, l'urgence provient d'une situation subitement manifestée et à laquelle il faut faire face immédiatement. C'est alors qu'il y a péril en la demeure. Mais une fois que ce péril a disparu parce qu'on a pris les mesures pour y faire face, dès ce moment l'urgence disparaît aussi et l'on n'a plus le droit de continuer, sans limite précise, à demeurer dans ce caractère extraordinaire de l'urgence. Une fois que la question de temps ne se pose plus et que l'on peut par conséquent, revenir aux méthodes normales, il est du devoir d'un Parlement comme le nôtre d'y revenir.

M. le conseiller fédéral Baumann disait tout à l'heure, dans son très intéressant discours, que notre démocratie était beaucoup plus avancée que toutes les autres, parce que dans notre pays, à côté du Parlement, le peuple conserve également tous ses droits. Mais c'est précisément pour conserver cette caractéristique de notre démocratie suisse que nous devons faire le plus possible tous nos efforts pour que le peuple puisse, le plus possible également, exercer toujours ses droits. Par conséquent, une limitation de la durée me paraît toujours possible du moment qu'il s'agit, je le répète, d'une question de temps et non pas d'une question de matière. A fortiori peut-on aussi exiger que le renouvellement ou la prorogation d'arrêtés d'urgence ne doivent pas être munis de la clause d'urgence parce que, encore une fois, il n'y a pas d'urgence puisque l'on a eu tout le temps de se préparer à faire face à la situation.

Voilà les considérations que je voulais ajouter à mon rapport.

Bundespräsident Baumann: Ich habe Ihnen nur die Erklärung abzugeben, dass der Bundesrat ebenfalls die Ablehnung der Anträge Wüthrich, Walder, Hirzel empfiehlt, und zwar aus den bereits angeführten Gründen.

Präsident: Wir schreiten zur Abstimmung. Zunächst haben wir über den Antrag Wüthrich-Walder abzustimmen.

Abstimmung — *Vote.*

Für den Antrag der Kommission 74 Stimmen
Für den Antrag Wüthrich-Walder 36 Stimmen

Wüthrich: Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass ich beantragt habe, über die zwei Elemente meines Antrages getrennt abzustimmen. Erstens über die konkrete Befristung auf die 3 Jahre und zweitens über das Verlängerungsverfahren.

Präsident: Es ist nur ein einziger Antrag.

Wüthrich: Es handelt sich um zwei konkrete Elemente.

Präsident: Es kommt nicht auf die Elemente an, sondern auf den Antrag.

Wüthrich: Auch der Herr Kommissionspräsident hat darauf aufmerksam gemacht, dass es sich um zwei bestimmte Elemente in diesem Antrag handelt. Das Reglement schreibt vor, dass, wenn ein Antrag verschiedene Elemente enthalte, auch getrennt über diese Elemente abgestimmt werden müsse.

Präsident: Gut, stimmen wir über die Elemente ab.

Abstimmung — *Vote.*

Ziff. 2, Abs. 4, erster Satz. Für den
Antrag Wüthrich-Walder 41 Stimmen
Dagegen 68 Stimmen
Ziff. 2, Abs. 4, letzter Satz. Für
den Antrag Wüthrich-Walder 59 Stimmen
Dagegen 69 Stimmen

Präsident: Verzichtet Herr Hirzel auf einen besonderen Antrag?

M. Hirzel: Mon amendement étant exactement le même que celui de M. Wüthrich et une décision ayant déjà été prise, j'estime qu'il n'a plus de raison d'être. Je retire donc ma proposition.

Art. 2.

Antrag der Kommission.

Mehrheit:

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Minderheit:

Dem Volk und den Ständen wird die Annahme der Initiative empfohlen.

Proposition de la commission.

Majorité:

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Minorité:

Recommander au peuple et aux cantons d'adopter l'initiative.

Präsident: Damit ist Art. 1 erledigt. Wir kommen zu Art. 2 und damit zur Entscheidung, ob Sie dem Gegenvorschlag oder dem Initiativbegehren zustimmen wollen. Der Antrag der Kommission lautet, dass das Volksbegehren dem Volke zur Verwerfung und der Gegenvorschlag zur Annahme vorzulegen sei. Demgegenüber steht der Antrag der Minderheit, dem Volksbegehren zuzustimmen. Ich lasse über diese beiden Fragen abstimmen.

Abstimmung — *Vote.*

Für den Antrag der Mehrheit 88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 60 Stimmen

Art. 3.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen. — *Adopté.*

An den Ständerat.

(Au Conseil des Etats.)

3559. Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrats. Verwendung der Stimmzettel.

Loi sur l'élection du Conseil national. Emploi du bulletin de vote.

Botschaft und Gesetzentwurf vom 11. Juni 1937 (Bundesblatt II, 91). — Message et projet de loi du 11 juin 1937 (Feuille fédérale II, 87).

Antrag der Kommission:

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

Huber-St. Gallen, Berichterstatter: Die Vorlage des Bundesrates vom 11. Juni 1937, die wir zu behandeln haben, trifft keine Angelegenheit, die geeignet wäre, grosses Interesse in den Räten oder gar im Volke zu wecken. Deshalb und angesichts der grossen Arbeitslast des Parlamentes werde ich Ihre Zeit möglichst wenig in Anspruch nehmen. Es handelt sich darum, ein kleines Aergernis zu beseitigen, das sich seit der Einführung der Verhältniswahl für den Nationalrat bei jeder Wahl des Nationalrates in einzelnen Kantonen gezeigt hat, und gewissen Manövern ein Ende zu bereiten. Nach Art. 13 des geltenden Wahlgesetzes vom 14. Februar

Dringlichkeitsklausel. Einschränkung der Anwendung. Begutachtung des Volksbegehrens.

Clause d'urgence. Restriction de l'emploi. 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	V
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	3717
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.09.1938
Date	
Data	
Seite	659-686
Page	
Pagina	
Ref. No	20 032 595

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.

A. L'article 14, chiffre 4, est ainsi rédigé:

«4. Avances à intérêts sur dépôts d'obligations et sur créances inscrites au livre de la dette fédérale:

- a. A terme fixe et au maximum à trois mois;
b. En compte courant, dénonçable à 10 jours au plus.

Les actions ne sont pas admises en nantissement.»

B. L'article 19, alinéa 1, est complété comme suit:
«La contre-valeur totale des billets en circulation doit être représentée:

- par des monnaies d'or suisses;
par des lingots d'or, calculés au taux monétaire légal, sous déduction des frais de monnayage;
par des monnaies d'or étrangères;
par des effets de change et chèques sur la Suisse et par des obligations suisses;
par des effets de change et chèques sur l'étranger, des bons du Trésor d'Etats étrangers et des avoirs à vue sur l'étranger;
par des créances résultant d'avances en compte courant:

- a. Sur obligations et créances inscrites au livre de la dette fédérale, conformément aux prescriptions de l'article 14, chiffre 4, lit. b.;
b. Sur des métaux précieux (art. 14, chiffre 8).»

Schöpfer, Berichterstatter: Art. 13bis sieht eine kleine Aenderung des schweizerischen Nationalbankgesetzes vor, um es der Nationalbank sofort nach Inkrafttreten des Schuldbuchgesetzes zu ermöglichen, auch Schuldbuchforderungen zu belehnen. Die Schuldbuchforderungen werden erst dann grössere Verbreitung finden, wenn sie vom Zentralnoteninstitut — übrigens nebenbei bemerkt auch von allen andern kommerziellen Banken, den Kantonalbanken usw. — belehnt werden können. Heute trifft dies aber für die Nationalbank noch nicht zu, da die Nationalbank gesetzlich nur zur Belehnung von Schuldverschreibungen befugt ist. Die Organe der Nationalbank haben sich bereits jetzt schon mit einer Erweiterung des Geschäftskreises im Sinne der Zulassung von Schuldbuchforderungen einverstanden erklärt. Es rechtfertigt sich daher, das Nationalbankgesetz in diesem Sinne etwas abzuändern. Wir beantragen Ihnen Gutheissung von Art. 13bis.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 14.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen. — *Adopté.*

Gesamtabstimmung. — *Vote d'ensemble.*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

**Nachmittagssitzung vom 28. Sept. 1938.
Séance du 28 sept. 1938, après-midi.**

Vorsitz — Présidence: M. Weck.

3717. Dringlichkeitsklausel. Einschränkung der Anwendung. Begutachtung des Volksbegehrens.**Clause d'urgence. Restriction de l'emploi. Préavis sur l'initiative.**

Bericht und Beschlussentwurf vom 10. Mai 1938 (Bundesblatt I, 717). — Rapport et projet d'arrêté du 10 mai 1938 (Feuille fédérale I, 717).

Beschluss des Nationalrats vom 20. September 1938.
Décision du Conseil national, du 20 septembre 1938.

Antrag der Kommission.

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

Bally, Berichterstatter: Am 11. Februar 1938 hat das Komitee der Richtlinienbewegung ein Volksbegehren eingereicht für Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel für Bundesbeschlüsse durch Revision und Erweiterung von Art. 89, Absatz 2 der Bundesverfassung.

Das Volksbegehren ist mit 289 765 Unterschriften ordnungsgemäss zustandegekommen.

Unsere Bundesverfassung räumt in Art. 89 dem Parlament die Kompetenz ein, wenn es nottut, ohne Volksbefragung dringliche Bundesbeschlüsse zu fassen. Diese Kompetenz — die den Räten rasche Handlungsfreiheit gibt — ist eine Perle in unserer Verfassung, deren Wert uns ganz besonders zum Bewusstsein kommt in Zeiten weltpolitischer Spannungen, wie wir sie eben durchleben. Die Echtheit — der Wert — dieser Perle ist unbestritten. Wir dürfen sie fischen, aber wir dürfen nicht im Trüben fischen.

Die vorliegende Initiative will die Möglichkeit, das Referendum durch dringliche Bundesbeschlüsse auszuschalten, in drei Richtungen einschränken:

- a. durch Umschreibung der dringlichen Bundesbeschlüsse ausschliesslich als solche, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt,
b. dadurch, dass zur Erklärung der Dringlichkeit $\frac{2}{3}$ der Stimmen in jedem der beiden Räte erforderlich sind, und
c. durch Befristung: Dringliche Bundesbeschlüsse sollen spätestens nach drei Jahren ausser Kraft treten.

Durch eine formelle Aenderung wird zum Ausdruck gebracht, dass für allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse das fakultative Referendum die

Regel und die Dringlich-Erklärung die Ausnahme bilden soll.

Die Initiative auf Einschränkung ist ein Ausfluss des Unbehagens, das entstanden ist wegen der während der Krisenzeit gefassten dringlichen Bundesbeschlüsse, die verhältnismässig zahlreich waren. Sie belässt immerhin die Möglichkeit, dringliche Bundesbeschlüsse zu fassen und anerkennt damit stillschweigend, dass solche in Ausnahmefällen notwendig sind, sie will aber eine missbräuchliche Anwendung verhindern. Damit sagt sie nun allerdings, dass eine solche vorgekommen sei. Rückblickend lehnt es Ihre Kommission mehrheitlich ab, eine missbräuchliche Anwendung der Dringlichkeitsklausel zuzugeben.

Daneben zeigt ein Beispiel aus der Gegenwart, wie beweglich die Beurteilung des Begriffes „dringlich“ sein kann: Beim Bundesbeschluss über Personen- und Sachtransporte mit Motorfahrzeugen hat vor beinahe Jahresfrist die ständerätliche Kommission Ablehnung der Dringlichkeit beantragt, die nationalrätliche Kommission hat ihn kürzlich, ca. 11 Monate später, mit 8 gegen 7 Stimmen dringlich erklärt. Im Rate wurde die Dringlichkeit vom Kommissionspräsidenten bekämpft, dann aber doch mit 77 gegen 33 Stimmen stark mehrheitlich zuerkannt. Wie wird das Volk in diesem langsam ausgereiften Bundesbeschluss betreffend Personen- und Sachtransport mit Motorfahrzeugen die Anwendung der Dringlichkeitsklausel beurteilen? Wohl kaum einmütig schmeichelhaft.

Eine gewisse Versuchung, etwas leichtfertig dringliche Bundesbeschlüsse zu fassen in Zeiten, wo rasches Handeln nottut, mag in der bisherigen Redaktion von Art. 89 der Bundesverfassung liegen, nach welcher Bundesbeschlüsse, die „nicht dringlicher Natur sind“, dem Volke vorgelegt werden sollen. Was ist nun aber dringlich? In jedem Falle, so wurde in der Kommission ausgeführt, ist von den Räten die Frage, ob ein Bundesbeschluss wirklich dringlich sei, ernstlich erwogen worden in Würdigung der Lage und eventueller wirtschaftlicher und politischer Spannungen. Dass solche im Moment der Beschlussfassung vielfach vorhanden waren, ist nicht bestritten, wird aber in späteren, ruhigeren Zeiten leicht übersehen.

Wenn loyalerweise von missbräuchlicher Anwendung der dringlichen Bundesbeschlüsse während der Kriegs- und Krisenzeit nicht gesprochen werden kann, dann wäre eine Aenderung von Art. 89 der Bundesverfassung eigentlich nicht notwendig. Der Bundesrat beantragt, das darauf hinzielende Volksbegehren der Richtlinien-Initiative abzulehnen, aber gleichzeitig macht er einen Gegenvorschlag, der den Verlangen der Initiative grundsätzlich entgegenkommt, im besonderen durch Erschwerung dringlicher Bundesbeschlüsse. Gleichzeitig finden wir im Gegenentwurf das Bemühen, das Wesen der Dringlichkeit abzuklären. Der Gegenentwurf bekundet, und das ist wichtig, bewusst den guten Willen zu einer Verständigung mit den Initianten, einen Verständigungswillen, den auch der Nationalrat und Ihre Kommission unbedenklich und gerne übernommen haben. Die erhoffte Wirkung, die Zurückziehung der Initiative, hat bis jetzt dieses Entgegenkommen nicht ausgelöst.

Dass in ausserordentlichen Zeiten des Krieges und der Nachkriegszeit von 1914—1931 ausserordentliche und rasche Massnahmen notwendig waren, wird allgemein verstanden und kaum bestritten. Es sind denn auch nicht die in diesen Zeiten gefassten 70 dringlichen Bundesbeschlüsse, von denen 60 schon ausser Kraft gesetzt sind, die da und dort beunruhigt haben, sondern mehr die 80 dringlichen Bundesbeschlüsse, welche in den Jahren 1931 bis 1. April 1938 entstanden sind. Von diesen sind rund $\frac{2}{3}$ heute ausser Kraft. 47 von den 80 wurden in beiden Räten einstimmig, 16 fast einstimmig angenommen, und bei den restlichen 17 wurde nur in 11 Fällen ein Antrag auf Nichtzuerkennung der Dringlichkeit und Aufnahme der Referendumsklausel gestellt. Im ganzen war die Anwendung der Dringlichkeitsklausel bei $\frac{4}{5}$ der Fälle unbestritten.

Dennoch ist zu beachten, dass das Unbehagen wegen der dringlichen Bundesbeschlüsse ausser der Richtlinieninitiative noch andere Volksbegehren ausgelöst hat, so jenes der kommunistischen Partei, das bereits vom Volke abgelehnt wurde, und ein solches für Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, welche einer gerichtlichen Kontrolle der Bundesgesetzgebung rufen wollte. Beide Räte haben beschlossen, dem Volke und den Ständen diese Initiative zur Verwerfung zu empfehlen.

Am 7. April 1938 wurde vom Landesring der Unabhängigen ein Volksbegehren über Notrecht und Dringlichkeit eingereicht, das ebenfalls eine Aenderung von Art. 89/II der Bundesverfassung und einen neuen Art. 89bis in Vorschlag bringt.

Diese Initiative will — ausser 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder acht Kantonen — auch den Räten die Kompetenz einräumen, eine Volksabstimmung, und zwar eine sofortige, zu beschliessen.

Sie will alsdann unaufschiebbare dringliche Bundesbeschlüsse durch namentliche Abstimmung in beiden Räten, wenn die Mehrheit der Stimmen den so beschliesst, provisorisch in Kraft setzen. Sie wären also dem fakultativen Referendum unterstellt. Wird dieses nicht ergriffen, so bleiben sie in Kraft. Kommt es zustande, dann muss der dringliche Bundesbeschluss innert vier Monaten dem Volke zur Abstimmung unterbreitet werden, sonst fällt er dahin. (Im Nationalrat wurde beantragt, auch für den Gegenvorschlag, die namentliche Abstimmung für dringliche Bundesbeschlüsse obligatorisch zu erklären, dann aber von den Räten abgelehnt).

Ein neuer Art. 89bis, den der Landesring vorschlägt, soll notrechtliche Bestimmungen erhalten. Notrecht ist etwas anderes als Dringlichkeit. Letztere bezieht sich nur auf die Rechtssetzung, Notrecht schafft aus Not neues Recht. Die vorgeschlagenen Bestimmungen sind:

- dass im Falle einer eidgenössischen Mobilmachung verfassungsmässige Rechte vorübergehend eingeschränkt werden können durch dringliche Bundesbeschlüsse,
- in Zeiten allgemeiner Wirtschaftsnot soll ein der Volksabstimmung unterliegendes Gesetz die Räte auf die Dauer von 2 Jahren ermächtigen können, durch dringliche Bundesbeschlüsse die Handels-

und Gewerbefreiheit einzuschränken und ausserordentliche finanzielle Massnahmen zu treffen.

Beide Kompetenzen, für den Fall von Mobilmachung und von Wirtschaftsnot sind grundsätzlich befristet, bei Mobilmachung auf längstens ein Jahr nach Beendigung derselben, bei Wirtschaftsnot längstens auf die Dauer des Ermächtigungsgesetzes, also auf höchstens 2 Jahre.

Die Initiative des Landesringes und jene der Richtlinienbewegung, obwohl sie zum Teil die gleiche Verfassungsmaterie behandeln, sind unvereinbar und zwar sachlich, aber auch formell, denn Art. 15 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 schreibt vor:

„Sind in bezug auf die nämliche Verfassungsmaterie eine Mehrzahl von Initiativbegehren bei der Bundeskanzlei eingereicht worden, so ist zunächst das ersteingerichtete 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.“

Es ist demnach zunächst die Richtlinieninitiative zu behandeln und zur Abstimmung zu bringen, hernach die Landesringinitiative, welches immer das Schicksal der Richtlinieninitiative sein wird. Wir haben uns derzeit mit der Initiative des Landesringes nicht zu befassen.

Es wurde auch die Frage aufgeworfen, ob anlässlich der Aenderung von Art. 89 der Bundesverfassung nicht auch die Zahl von 30 000 der für das Zustandekommen einer Initiative notwendigen Unterschriften erhöht werden sollte und in bezug auf Staatsverträge mit dem Auslande, welche früher dem Referendum nicht unterstellt waren — jetzt sind sie es — der frühere Zustand wieder hergestellt werden sollte. Anregungen für beide Aenderungen liegen vor, aber es ist nicht tunlich, bei einer Initiative eine Verfassungsmaterie zu behandeln oder mit dieser zu verflechten, welche die Initiative selbst nicht berührt hat. Die Richtlinieninitiative spricht weder von der Zahl 30 000 noch von Staatsverträgen; diese beiden Punkte kommen also nicht in Frage.

Der Kernpunkt der Richtlinieninitiative ist unzweifelhaft das Verlangen, dass für das Zustandekommen eines dringlichen Bundesbeschlusses eine $\frac{2}{3}$ Mehrheit der Stimmenden beider Räte notwendig ist. Es wird also eine stark qualifizierte Mehrheit gefordert.

Nach bisheriger Erfahrung war für weitaus die meisten dringlichen Bundesbeschlüsse eine $\frac{2}{3}$ Mehrheit der Stimmenden vorhanden. Es ist also nicht sowohl die Befürchtung, das Zustandekommen dringlicher Bundesbeschlüsse werde durch das Verlangen eines so weitgehenden qualifizierten Mehrs allzu sehr erschwert, welche einer die Initiative ablehnenden Haltung ruft. Das dürfte besonders im Ständerat nicht der Fall sein. Es ist die Ueberlegung, dass eine Gruppierung, die in einem der beiden Räte über $\frac{1}{3}$ der Stimmen verfügt, jeden dringlichen Bundesbeschluss unmöglich machen kann. Dadurch würde einer Minderheit ein Vetorecht eingeräumt und die Möglichkeit, als „Nebenprodukt“ eigene, vom Beschluss selbst nicht gewollte Ziele zu verwirklichen. Die Handlungsfreiheit

der Mehrheit würde behindert. Sie könnte ihren sachlich begründeten Willen nicht mehr durchsetzen, der doch nach unseren demokratischen Grundsätzen schlüssig ist.

In unserer Demokratie ist doch der koordinierte Wille der Mehrheit des Volkes und der Stände für die Minderheit massgebend und verbindlich und nicht der Wille einer Minderheit für die Mehrheit. In anderen Demokratien ist die Mehrheit im Parlament allein ausschlaggebend, das Volk wird überhaupt nicht befragt.

Es wurde von Vertretern der Richtlinieninitiative betont, die verlangte qualifizierte $\frac{2}{3}$ Mehrheit sei dazu angetan, einen erhöhten Verständigungswillen der Minderheit gegenüber bei der Mehrheit herauszufordern. Unsere Kommission ist der Auffassung, dass es an Verständigungswillen besonders gegenüber der Gruppe, welche der Richtlinienbewegung nahesteht, beim Bundesrat und bei den Räten nicht fehlt. Verständnis entgegenbringendes, freiwilliges Entgegenkommen ist aber nicht dasselbe wie ein formeller Verzicht auf ausschlaggebende Befugnisse, ein Verzicht auf verfassungsmässig zuerkannte Macht, auf einen solchen Verzicht zielt das Verlangen der Initianten ab, wie aus jenen Kreisen offen zugegeben wurde. Es geht um die Mehrung der Macht der Minderheit und die Minderung der Macht der Mehrheit. Das wäre aber weit mehr als verständnisvolles Entgegenkommen von Fall zu Fall, das wäre bei dringlichen Bundesbeschlüssen Verzicht — ein für alle Mal — auf die der Mehrheit zustehende Kompetenz oder Machtbefugnis. Einen solchen Verzicht kann die grosse Mehrheit unserer Kommission den Räten nicht empfehlen. Er würde für den Ständerat — und darauf wurde in unserer Kommission, aber auch im Nationalrat nachdrücklich hingewiesen — mehr bedeuten als ein entgegenkommender Verzicht, nämlich eine gewisse Entrechtung unseres Rates. Nicht mehr die Mehrheit der Stimmen der Ständevertreter und dadurch in gewissem Sinne der Stände selbst wäre für das Zustandekommen eines dringlichen Bundesbeschlusses massgebend, sondern der Wille einer Minderheit einmal im eigenen, im Ständerat selbst, dann aber wäre der Wille der Minderheit im Nationalrat auch für den Ständerat massgebend. Das wäre eine grundsätzliche Aenderung, eine Unterstellung des Ständerates, eine Untergrabung des Systems der unserer Demokratie eigenen Willensbildung, der koordinierten Willensbildung durch Volksmehr und Ständemehr. Diese Absicht, die Stellung des Ständerates zu schwächen, wurde in der nationalrätlichen Kommission ausgesprochen. Unsere Kommission und der Nationalrat haben diesen „bösen Sinn“ erkannt und sind ihm entgegengetreten. Für den Ständerat ist es eine Selbsterhaltungspflicht, dasselbe zu tun und seine Stellung und Würde zu verteidigen.

Es handelt sich aber nicht allein darum. Das Verlangen einer qualifizierten $\frac{2}{3}$ Mehrheit der Stimmen müsste der Sachlichkeit der Beratung in beiden Räten schaden. Zur Sache gehört einmal diese selbst und die Rücksichtnahme auf das Wohl unserer Volksgemeinschaft. Wir dürfen in unseren Räten der Tendenz des Marktes über Dinge, die nicht zur Sache gehören, nicht Vorschub leisten, nicht weitere Schleusen öffnen.

Die Ablehnung der Initiative, auch das soll hervorgehoben werden, hebt nicht nur die Stellung des Ständerates, welche die Initiative herabsetzen möchte, sondern auch die Stellung und Würde des Nationalrates, denn die Initiative tendiert auf möglichst regelmässige Volksbefragung in allen Dingen. Will die das Volk? Oder ist es bereit, dem Bundesrat und den Räten ein gewisses Mass von Führung anzuvertrauen, und damit aber auch die Verantwortung dafür zu überbinden. Es kann ja nachgerade kaum den Mitgliedern der Räte zugemutet werden, dass sie sich in jede der vielen Fragen, die auftauchen, vertiefen, um sachlich urteilen zu können, geschweige denn kann dies vom einzelnen Stimmbürger erwartet werden.

Die Befürworter der Initiative sagen zwar, sie möchten das Urteil des Volkes kennen lernen, möglichst in jeder Frage, namentlich möchten sie wissen, ob eventuell wieweit es nicht im einen oder andern Falle mit der Meinung der Minderheit in den Räten übereinstimmt. Das ist vorgekommen und wird wieder vorkommen. Trotzdem werden die Mitglieder der Räte doch bestimmt nicht das „Bekenntnis einer schönen Seele“, ablegen, dass sie nicht wissen, was das Volk will, resp. was ihm frommt, das kindliche Bekenntnis: „Ich muss s'Mueti fragen.“

Ein normales Mass gesunden Selbstvertrauens dürfte die Minderheit aber nicht nur sich selbst zutrauen, sondern auch der Mehrheit zuerkennen. Die Vertreter der Mehrheit jedenfalls werden es für sich in Anspruch nehmen.

Der bundesrätliche Gegenvorschlag, der dem eher verständlichen Verlangen der Initiative nach einer Erschwerung der Dringlichkeitserklärung von Bundesbeschlüssen entgegenkommt, schlägt hierfür auch eine qualifizierte Mehrheit vor, nämlich die Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder beider Räte. Es handelt sich nicht um die sonst übliche Mehrheit der abgegebenen Stimmen, die Zahl der Hälfte der überhaupt stimmberechtigten Mitglieder in jedem Rate muss mindestens erreicht werden für die Dringlichkeitserklärung. Massgebend ist aber nicht die Zahl der Hälfte der Ratssitze, sondern der stimmberechtigten Mitglieder in jedem Rate, gleichgültig ob diese selbst bei der Abstimmung anwesend oder abwesend sind, oder sich der Stimme enthalten.

Dabei ist der extreme Fall denkbar, dass z. B. unser Rat — wenn kein Ratssitz vakant ist — mit der Hälfte, d. h. mit 22 anwesenden Ratsmitgliedern beschlussfähig ist und doch, selbst wenn er in der Beschlussfassung einstimmig wäre, keinen dringlichen Bundesbeschluss fassen könnte, weil hierzu 23 Stimmen notwendig wären. Nach Reglement stimmt der Präsident nicht mit. Es blieben also nur 21 Stimmende, welche die erforderliche Stimmzahl von 23, der Mehrheit der Stimmberechtigten, nicht aufbringen können. Es braucht hierzu 24 Anwesende und dann müsste der Beschluss noch einstimmig gefasst werden.

Eine solche absonderliche Lage dürfte aber wohl kaum vorkommen, es liege denn ein Notstand vor, beispielsweise der Fall von allgemeiner Mobilisation oder von Krieg. Dann aber kann Notrecht in die Reihe treten und ermöglichen, doch zu handeln, jedenfalls solange über Notrecht keine dem

entgegenstehenden, einschränkenden Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen werden.

Es wurde in den Kommissionen und im Nationalrat darauf hingewiesen, dass in Wirklichkeit die qualifizierte Mehrheit des Gegenvorschlages sich schärfer auswirken könne als die von der Initiative verlangte. Wenn alle Ratssitze besetzt sind, dann ist im Ständerat prozentual die vom Gegenvorschlag verlangte Mehrheit bei Vollzähligkeit 50% + 1 Stimme, bei 33 anwesenden Ratsmitgliedern $66\frac{2}{3}\%$ + 1 Stimme, bei 24 anwesenden Ratsmitgliedern 100% der Stimmenden.

Im Nationalrat, wenn wir 180 Sitze zugrunde legen, bei Vollzähligkeit der Mitglieder bei der Abstimmung ist das prozentuale Verhältnis:

bei Vollzähligkeit 50% + 1 Stimme, bei 150 Anwesenden 60% + 1 Stimme, bei nur 120 Anwesenden — was auch schon vorgekommen sein soll — 75% + 1 Stimme, bei nur 92 Anwesenden 100% der Stimmenden.

Es trifft also zu, dass die vom Gegenvorschlag verlangte qualifizierte Mehrheit sich schärfer auswirken kann als die der Initiative. Aber das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit sollte noch eine andere — darf ich sagen erzieherische — Wirkung haben. Sie ist ein dringender Appell an die Ratsmitglieder, bei der Abstimmung über einen dringlichen Bundesbeschluss anwesend zu sein und sich keinesfalls der Stimme zu enthalten, was bei dringlichen Bundesbeschlüssen nicht nur eine gewisse Interesselosigkeit, sondern eindeutig Ablehnung heissen würde.

Wenn die qualifizierte Mehrheit eine optimale Beteiligung an der Abstimmung bringt, dann sind Bedenken kaum gerechtfertigt, die qualifizierte Mehrheit des Gegenvorschlages könne sich unter Umständen schlimmer auswirken, als die der Initiative, zumal ihr noch ein zweiter Appel innewohnt ausser dem: Antreten zur Abstimmung! nämlich der Appell: Zur Sache die Stimme abzugeben ohne eigennützige oder taktische Hintergedanken.

Der Gegenvorschlag verlangt eine qualifizierte Mehrheit und zwar nur für die Sache, den Inhalt des Bundesbeschlusses, die Initiative will eine qualifizierte Minderheit nicht nur gegen die Sache, sondern eventuell für eine ganz andere, welche dieser fernsteht, ins Feld führen können.

Es ist noch darauf aufmerksam zu machen, dass wohl für die Dringlichkeitserklärung von Bundesbeschlüssen eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, nämlich die Zustimmung von wenigstens der Hälfte aller Mitglieder eines Rates, nicht aber für den Bundesbeschluss selbst, der gutgeheissen werden kann mit der Hälfte der Stimmenden. Eine Minderheit von $\frac{1}{3}$ der Stimmen könnte auch nach der Initiative einen Bundesbeschluss an sich nicht zu Fall bringen, sondern lediglich verlangen, dass er dem Volke vorgelegt wird. Eine soweit gehende Wahrung der Volksrechte könnte aber leicht dazu führen, dass dann die Auswirkung des Bundesbeschlusses zu spät käme und dadurch der Beschluss selbst wertlos würde.

Die Dringlichkeitsinitiative der Richtlinienbewegung schlägt eine zweite wichtige Bestimmung vor, die für dringliche Bundesbeschlüsse gelten soll, nämlich ihre Befristung; mehr noch, sie sagt:

Dringliche Bundesbeschlüsse treten spätestens nach Ablauf von drei Jahren ausser Kraft.

Es ist offensichtlich die Meinung der Initianten, dass dringliche Bundesbeschlüsse, wenn nicht ein Bundesgesetz, das der Volksbefragung unterliegt, an ihre Stelle tritt, nach drei Jahren endgültig dahinfallen, also auch nicht in ihrer Geltungsdauer verlängert werden können. Eine solche drastische Schlusserklärung scheint nun aber doch nicht wünschbar und auch nicht notwendig. Sie wurde übrigens im Nationalrat ausdrücklich und in gesonderter Abstimmung abgelehnt, indem der Rat einen darauf hinielenden Antrag Wüthrich-Walther verwarf.

Der bundesrätliche Gegenentwurf übernimmt den Gedanken der Befristung der dringlichen Bundesbeschlüsse, aber nicht der Befristung auf eine bestimmte maximale Zeit von 3 oder mehr oder weniger Jahren, sondern er will die Dauer der Befristung von Fall zu Fall festsetzen nach dem Ermessen der gesetzgebenden Räte, eine Befristung, für welche er auch kein Maximum setzt. Die Zeit der Befristung soll also nicht in der Bundesverfassung verankert werden, sondern im Ermessen der Räte liegen. Dadurch wird sie in ihre Kompetenz gelegt und damit aber auch die Möglichkeit, dringliche Bundesbeschlüsse nachträglich zu verkürzen oder zu verlängern, wenn die Umstände es als notwendig erscheinen lassen. Nach dem Gegenentwurf ist also ohne Zweifel eine Verlängerung möglich. Diese Frage, ob ja oder nein, wurde in unserer Kommission ausdrücklich abgeklärt und zwar in dem Sinne, dass die Verlängerung durch einen neuen dringlichen Bundesbeschluss ausgesprochen werden kann.

Dass in Zukunft durch dringliche Bundesbeschlüsse dauernd regiert wird, ist nicht zu befürchten. Das wäre nun Kompetenzmissbrauch, dessen sich das Pflicht- und Verantwortungsgefühl der Räte nicht schuldig machen wird, wissen sie doch, dass dringliche Bundesbeschlüsse nur für besondere Verhältnisse vorübergehend Recht setzen sollen, dass dauerndes Recht aber nach dem Willen der Verfassung nur durch Bundesgesetze, welche der Volksbefragung unterliegen, geschaffen werden darf.

Ihre Kommission beantragt, in bezug auf die Befristung der dringlichen Bundesbeschlüsse der bundesrätlichen Vorlage zuzustimmen. Diese kommt dem Verlangen der Initiative entgegen. Aber nicht nur das, sie verbessert in bezug auf die Befristung nach Ansicht Ihrer Kommission die bisherige Verfassungsbestimmung über dringliche Bundesbeschlüsse.

Das Gleiche: dass eine Verbesserung eintritt, ist zu sagen vom bundesrätlichen Gegenentwurf, der von der Initiative die Fassung von Art. 89/II übernimmt, welche für die Gesetzgebung dringliche Bundesbeschlüsse zur Ausnahme, Bundesgesetze und nicht dringliche, allgemeine Bundesbeschlüsse dagegen zur Regel macht.

Es muss noch gesagt werden, dass Ihre Kommission in bezug auf den Begriff der Dringlichkeit auf eine Unterscheidung zwischen zeitlicher und materieller Dringlichkeit nicht eingetreten ist. Eine solche ist auch für die Vorlage ohne Belang. Ein Bundesbeschluss ist zeitlich dringlich, mit anderen Worten eilig, oder er ist es nicht. Materiell wird er immer dringlich, d. h. notwendig sein. Mit unnö-

tigen, sachlich nicht notwendigen Dingen werden und dürfen sich die Räte doch überhaupt nicht befassen.

Es sei nicht unerwähnt gelassen, dass im Schosse unserer Kommission angeregt wurde, in Zeiten von Aktivdienst oder von Krieg eine qualifizierte Mehrheit für dringliche Bundesbeschlüsse nicht zu verlangen, sondern sich in diesem Falle mit einer Mehrheit der Stimmenden zu begnügen. Der Antrag wurde der Justizabteilung zur Begutachtung vorgelegt und dann im Einvernehmen mit seinem Urheber von der Kommission fallen gelassen.

Zusammenfassend komme ich zum Schluss: Unsere Kommission ist mehrheitlich, mit 7 gegen 1 Stimme, der Auffassung, es sei nach dem Vorschlag des Bundesrates dem Volk und den Ständen zu beantragen, das Volksbegehren: die Dringlichkeitsinitiative der Richtlinienbewegung, zu verwerfen, dagegen den Gegenentwurf des Bundesrates anzunehmen und dies mit einer mehr redaktionellen Aenderung, welche eindeutig sagt, dass für die Dringlichkeit die Zustimmung der Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder in jedem der beiden Räte erforderlich sei. Auf redaktionelle Aenderungen in der Fassung einzelner Abschnitte ist in der Detailberatung zurückzukommen.

Ich habe die Ehre, namens der grossen Mehrheit unserer Kommission Ihnen Eintreten auf die Vorlage zu empfehlen und zwar im Sinne einer Ablehnung der Initiative und Eintreten auf den Gegenvorschlag des Bundesrates. Damit würde unser Rat der Stellungnahme des Nationalrates beipflichten, welche dieser mit 88 gegen 60 Stimmen beschlossen habe.

Die Minderheit in unserer Kommission wird ihre gegensätzlichen Anträge durch Herrn Kollegen Wenk vertreten lassen.

Allgemeine Beratung. — *Discussion générale.*

Wenk: Herr Ständerat Bally hat darauf hingewiesen, dass die grosse Mehrheit der Kommission den Antrag des Bundesrates vertritt. Ich habe beim Suchen des Materials für das Referat, das ich Ihnen zu halten habe und das Ihnen beantragt, der Initiative der Richtlinienbewegung zuzustimmen und den Gegenentwurf des Bundesrates abzulehnen, festgestellt, dass im Kanton Baselstadt über die selbe Frage gleichzeitig mit der Vorlage über die Revision der Alkoholgesetzgebung des Bundes abgestimmt wurde. Bei jener eidgenössischen Vorlage, die dann vom Volke verworfen wurde, hat in den eidgenössischen Räten allein Herr Boschung gegen alle übrigen Mitglieder des Rates gestimmt. Ich hoffe, dass es mit dieser Vorlage ebenso gehen möge und aus diesem Optimismus heraus will ich Ihnen meinen Standpunkt vertreten.

Die Initiative der Richtlinienbewegung verfolgt zwei wesentliche Zwecke. Einmal möchte sie die Anwendung der Dringlichkeit bei Bundesbeschlüssen erschweren, sodann den Zwang für Berücksichtigung der Interessen, die die Minderheit in Ihrem Rate vertritt, erreichen. Sie will diejenigen Interessen, die in unserem Volke vorhanden sind und die nicht zum vornherein zur Berücksichtigung kommen, zur Geltung bringen. Es ist in der Kommission erklärt worden, dass der Missbrauch der

Dringlichkeit in demagogischer Art und Weise aufgebauscht worden sei. Ich gestatte mir deshalb, Ihnen die Ausführungen eines Zeugen zu unterbreiten, der gewiss unverdächtig ist. Es ist dies Herr Prof. Haab, der in einer Universitätsrede folgendes gesagt hat:

„Das Krisenrecht unterscheidet sich vom übrigen Bundesrecht zunächst durch seine Entstehungsquelle. Es kommt nämlich ohne Mitwirkung des Volkes zustande, insofern es durchweg auf dringlichen Bundesbeschlüssen beruht. Auch diese Bundesbeschlüsse enthalten keine abschliessende Ordnung. Vielfach begnügen sie sich, wie beispielsweise auf dem Gebiete des Fiskalrechtes, mit der Formulierung allgemeiner Prinzipien und überlassen die Ausführung dem Bundesrate. Für einzelne Materien wird sogar davon abgesehen und dem Bundesrate eine generelle Vollmacht zur Rechtssetzung eingeräumt. Unter Berufung auf eine solche Ermächtigung, nämlich auf Art. 53 des Finanzprogrammes, hat der Bundesrat bekanntlich die folgenschwerste aller Krisenmassnahmen, die Abwertung des Frankens beschlossen. Der Bundesrat seinerseits delegiert die ihm übertragenen Rechtssetzungsbefugnisse nicht selten an die Departemente und einzelne Verwaltungsabteilungen weiter. Zu den Bundesbeschlüssen und Bundesratsbeschlüssen treten daher umfangreiche, mit Gesetzeskraft ausgestattete Verfügungen der Departemente und Abteilungen hinzu, Rechtsquellen, die im Rahmen unseres überlieferten Gesetzesrechtes überhaupt keinen Raum finden.

Für das Verhältnis des eidgenössischen Krisenrechtes zur Verfassung ist charakteristisch, dass es sich keineswegs bloss intra constitutionem bewegt und den gesetzleeren Raum ausfüllt. Nach manchen Richtungen steht es mit der Verfassung im Widerspruche. Oft setzt es sich über die verfassungsmässige Ausscheidung der Kompetenzen des Bundes und der Kantone hinweg, indem es Rechtssätze enthält, zu deren Erlass nach dem Wortlaute der Verfassung die Kantone kompetent sind. Aber auch vor den verfassungsmässig garantierten Rechten des Bürgers macht es, nicht halt. Ganz besonders in Mitleidenschaft gezogen ist die Handels- und Gewerbefreiheit. Desgleichen wird das Prinzip der Rechtsgleichheit im traditionellen Sinne oft nicht gewahrt. Das hängt damit zusammen, dass das Krisenrecht die Tendenz zur Spezialisierung in sich trägt. Der Staat greift ein, wo die Not am grössten ist, manchmal freilich auch da, wo am lautesten geschrien wird. Hieraus ergeben sich notwendigerweise Ungleichheiten, bestehend in der Subventionierung oder anderen Begünstigungen einzelner Wirtschaftszweige, in mannigfachen Abstufungen des Schuldnerschutzes und dergleichen mehr. Dann und wann kommt es vor, dass zwar eine Anordnung an und für sich generellen Charakter trägt, aber in ihren Auswirkungen zu Ungleichheiten führt. Typisch ist die Abwertung des Frankens, welche den einen stärker betroffen hat als den andern. Auch das verfassungswidrige Krisenrecht ist indes verbindlich. Dies mag den Nichtjuristen allerdings seltsam anmuten. Die Erklärung liegt darin, dass der Richter die Bundesgesetze und die allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit

prüfen kann. Für die Ausführungserlasse des Bundesrates und der ihm nachgeordneten Instanzen andererseits besteht zwar ein richterliches Prüfungsrecht, jedoch mit wesentlichen Einschränkungen: der Richter hat nur zu untersuchen, ob der Erlass sich im Rahmen der ihm zugrundeliegenden Ermächtigung hält, was natürlich angesichts der weit gespannten Formulierung dieser Ermächtigungen in der Regel zutrifft. Das über die Beziehungen des Krisenrechtes zur Verfassung Gesagte gilt in verstärktem Masse für dessen Verhältnis zum Gesetz. Fortwährend wird Gesetzesrecht durch Noterlasse abgeändert.“

Und am Schlusse erklärt Professor Haab:

„Daher mögen diejenigen, auf deren Schultern die schwere Last der Verantwortung ruht, sich vorsehen, dass nicht das Recht der Krise zu einer Krise des Rechtes und des Rechtsempfindens des Volkes führe.“

Ich glaube, schärfer kann das Krisenrecht des Bundes nicht gezeisselt werden, als es hier in den Ausführungen von Prof. Haab geschehen ist, wenn er erklärt, dass die Gefahr bestehe, dass das Recht der Krise zu einer Krise des Rechtes und des Rechtsempfindens des Volkes werde.

Die zweite Forderung, der Zwang zur Berücksichtigung der Interessen der Minderheit soll dadurch erreicht werden, dass nicht das einfache Mehr, sondern ein qualifiziertes Mehr, die Zweidrittelsmehrheit verlangt wird. Unsere Verfassung beruht auf der Demokratie, und zwar auf der wahren Demokratie, in dem Sinne, dass nicht das Parlament, sondern das Volk entscheiden soll. Wir haben keine Parlamentsdemokratie, wenn ich so sagen darf, sondern wir haben eine direkt durch das Volk in der Volksabstimmung ausgeübte Herrschaft. Es ist deshalb durchaus unzutreffend, wenn in der Kommission Kollege Joller auf die Landsgemeinde hinwies und erklärte, es sei für sie selbstverständlich, dass unter Mehrheit der Umstand zu verstehen sei, dass eine Stimme mehr über das absolute Mehr vorliege.

Ich bin durchaus damit einverstanden, dass dann, wenn das Volk, sei es in der Landsgemeinde, sei es an der Urne, zum Entscheide angerufen wird, das einfache Mehr massgebend sei. Mit den dringlichen Bundesbeschlüssen aber wird dem Volke das Mitspracherecht genommen. Es ist das Parlament, das unter Ausschluss des Volkes entscheidet. Sie nehmen der Opposition im Parlament das Recht, an das Volk zu gelangen. Man stellt heute gerne die Sache so dar, als ob die Richtlinienbewegung nur einen Schutz für sich, für ihre Bestrebungen verlange. Das kann durchaus anders werden. Die Opposition, die heute im Rate besteht, ist nicht die einzige Minderheit, die in der Schweiz denkbar wäre. Wir haben verschiedene Möglichkeiten von Minderheiten, welche sich in der Schweiz für bestimmte Fragen bilden könnten; die jüngste Vergangenheit beweist uns, dass das tatsächlich möglich ist, dass es nicht nur die Opposition in unserem Parlamente gibt, sondern, dass sich sehr wohl andere Minderheiten bilden können, welche des gleichen Schutzes teilhaftig würden, wie er hier von der Opposition verlangt wird.

Ich glaube, es wäre eine glückliche Ergänzung unserer Demokratie, wenn diese Sicherung nicht

nur für die Opposition, sondern für das Volk in unserer Verfassung eingefügt würde.

Der Bundesrat ist allerdings ebenfalls der Meinung, dass das Dringlichkeitsrecht erschwert werden und dass gewisse Sicherheiten gegeben werden sollten, indem er in seinem Vorschlag vorsieht, dass das absolute Mehr der Mitglieder des Rates, und nicht das der Stimmenden entscheidet. Herr Bally hat darauf hingewiesen, dass die Richtlinienbewegung trotz dieses Entgegenkommens bis jetzt die Initiative nicht zurückgezogen habe. Ich glaube, es ist ganz klar, weshalb sie diese Initiative gegenüber dem Gegenvorschlag des Bundesrates nicht zurückziehen konnte. Herr Bally hat mit Recht darauf hingewiesen, dass der Vorschlag des Bundesrates unter Umständen weiter geht als die Lösung, wie ihn der Vorschlag der Richtlinienbewegung enthält, dass unter Umständen mehr als zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Rates notwendig sein können, um einen dringlichen Bundesbeschluss zu fassen. Und er hat daraus durchaus die richtige Konsequenz gezogen, nämlich dass dieses Entgegenkommen des Bundesrates, wenn wir es so bezeichnen können, eben kompensiert werde durch eine möglichst restlose Präsenz der Mitglieder des Rates. Bei den heutigen Mehrheits- und Minderheitsverhältnissen in unserem Rat stellt deshalb der Vorschlag des Bundesrates kein Entgegenkommen dar. Er macht es nicht notwendig, dass die Mehrheit diejenigen Belange, die die Minderheit zu vertreten hat, berücksichtigt. Praktisch würde es in bezug auf das Fassen von dringlichen Bundesbeschlüssen bei derselben Verteilung der Machtverhältnisse, beim gleichen Zustande bleiben, wie wir ihn heute haben.

Die Kantone kennen nur zum kleinsten Teil das qualifizierte Mehr für dringliche Beschlüsse, d. h. sie kennen in der überwiegenden Zahl die dringlichen Beschlüsse überhaupt nicht, sondern sie sind gezwungen, sämtliche Beschlüsse des Parlaments dem Volke zu unterbreiten. Wir sehen also, dass die überwiegende Mehrheit der Kantone keinen Einbruch in das Recht des Volkes, über sein Geschick zu entscheiden, soweit dieses Recht in der Verfassung und in den Gesetzen gewahrt ist, duldet.

Basel-Stadt hat allerdings die Dringlichkeit für Grossratsbeschlüsse vorgesehen, verlangt aber für die Fassung eines dringlichen Beschlusses eine Zweidrittelmehrheit. Gesetze können auch im Kanton Basel-Stadt nicht auf dem Wege der Dringlichkeit erlassen werden. Was seiner Natur nach ein Gesetz ist, muss in der Form des Gesetzes erlassen werden. Es ist hier nicht möglich, auch wenn eine Zweidrittelmehrheit vorhanden ist, das Volk auf dem Wege der Dringlichkeit um sein Mitspracherecht zu bringen. Diese Bestimmung in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt ist nicht sehr alt; sie stammt aus dem Jahre 1923 und wurde im Jahre 1922 angeregt, zu einer Zeit, da die sozialdemokratische Partei im Parlament des Kantons Basel-Stadt die Mehrheit innehatte. Damals war es der Minderheit nicht bequem, dass dringliche Beschlüsse mit einfachem Mehr gefasst wurden und sie verlangte ein qualifiziertes Mehr, mit durchaus guten Gründen. Herr Regierungsrat Im Hof, der sicher nicht im Geruche steht, der Richtlinienbewegung nahezustehen, hat dieses Begehren des Re-

gierungsrates an den Grossen Rat in folgender Weise formuliert:

„Es ist mit Recht darauf hingewiesen worden, dass in unserer Gesetzgebung zur Zeit keine Garantien für eine der Verfassung entsprechende Handhabung der Dringlichkeitsklausel gegeben seien. Die Entscheidung über den Ausschluss des Referendums erfolgt durch einfachen Mehrheitsbeschluss des Grossen Rates, da keine Bestimmung ausdrücklich für diesen Fall etwas anderes festsetzt.

Dies lässt sich damit verteidigen, dass die Mehrheit des Grossen Rates, welche für dringliche Angelegenheiten die nötigen Beschlüsse zustande bringt, auch die Möglichkeit haben muss, ihnen sofort Geltung zu verschaffen; wird eine qualifizierte Mehrheit verlangt, so kann die Minderheit den Ausschluss des Referendums auch dann verhindern, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben wären. Es besteht also unbestreitbar die Möglichkeit Anordnungen, die das öffentliche Interesse durchaus erheischte, zu verhindern, und dagegen gibt es dann keinen staatsrechtlichen Rekurs. Dem ist indessen entgegenzuhalten, dass die Fälle, wo der Ausschluss des Referendums derart entscheidend sein könnte, ausserordentlich selten sein werden, dass aber auf der andern Seite der Wunsch nach einer Garantie gegen willkürlichen Ausschluss des Referendums starke Gründe für sich hat. Gerade weil das Ermessen des Grossen Rates nicht unbeschränkt ist, sondern im Rechte der Bürger eine Grenze findet, darf verlangt werden, dass die Ueberzeugung von der Dringlichkeit einer Massnahme in der Behörde allgemein sei. Diesem Verlangen würde entsprochen, wenn für den Beschluss über den Ausschluss des Referendums inskünftig eine Zweidrittelmehrheit gefordert würde, wie sie unsere Gesetzgebung auch für andere Ausnahmebeschlüsse vorsieht.“

Das ist die Begründung von Herrn Regierungsrat Im Hof, die ich wortwörtlich für die Initiative der Richtlinienbewegung übernehmen kann.

Und die „Basler Nachrichten“ — das wird Herrn Dr. Cappis besonders interessieren — haben dann bei der Abstimmung folgenden Aufruf erlassen:

„Das Gesetz betreffend Erschwerung des Referendumsausschlusses, das vor Jahresfrist veranlasst wurde durch eine erste Kundgebung des demokratischen Volksempfindens an der Urne, soll nun seine Bestätigung beim Souverän finden. Für alle, die eine gesetzgebende Behörde fordern, die mit dem Volkswillen und nicht gegen ihn regiert, ist die Annahme der Vorlage eine Selbstverständlichkeit; dass nun inzwischen die Mehrheit im Grossen Rat wieder an das Bürgertum übergegangen ist, ändert an der prinzipiellen Stellung zur Frage nichts. Beschlüsse des Grossen Rates sollen nur dann dem Referendum, also dem Mitspracherecht des Volkes, entzogen werden, wenn eine Zweidrittelmehrheit im Rate dafür bürgt, dass auch die Mehrheit der Stimmberechtigten mit dem Vorgehen des Parlaments einverstanden ist. Wir haben als vorübergehende Minderheit energisch gegen das Gewaltregiment der Sozialisten protestiert; uns sollen nun nicht die gleichen Vorwürfe treffen. Darum stimmen wir: Ja.“ („Basler Nachrichten“, vom 3. Juni 1923).

Auch hier sehen Sie eine klare Stellungnahme zugunsten der Forderungen der Richtlinienbewegung. Herr Bundespräsident Baumann hat allerdings in der Kommissionssitzung darauf hingewiesen, dass der Bund schwerere Materien zu regeln habe, als dies bei den Kantonen der Fall sei, dass die Lösung der Fragen schwieriger sei. Ich gebe ohne weiteres zu, dass es in manchen Fällen schwieriger ist, im Bunde eine Mehrheit zu erlangen, als in den Kantonen, aber ich glaube, dass das nicht für die Dringlichkeit spricht, wenn wir auf dem Boden der Demokratie bleiben wollen. Nicht die Schwierigkeit, eine Materie im Volk zur Annahme zu bringen, sondern allein die zeitliche Dringlichkeit darf für den Ausschluss des Referendums massgebend sein. Aber gerade in dieser Krisenzeit haben Kantone ausserordentlich schwere Probleme auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung gelöst, sie haben sich nicht des bequemen Mittels der Dringlichkeit bedienen können, sondern versuchen müssen, auf dem Wege der Verständigung mit dem Volk die Sache zur Annahme zu bringen. Ich erinnere Sie an die Finanz- und Arbeitsbeschaffungsvorlage im Kanton Bern, an die gleiche Vorlage im Kanton St. Gallen, an eine prächtige Vorlage, die im Kanton Baselland angenommen wurde, in jenem Kanton, der eine ausserordentlich kritische und in Steuerfragen schwer zu behandelnde Bevölkerung hat. Im Kanton Baselland ist diese Vorlage mit grossem Mehr angenommen worden, weil sie auf einer Verständigung mit dem Volk und nicht gegen das Volk, auf einer Verständigung mit den Parteien beruhte.

Dabei ist zu sagen, dass der Vorwurf gegen die Sozialdemokratie, dass sie unangemessene Forderungen stellt, am Beispiel dieses Kantons scheitert. Die sozialdemokratische Partei des Kantons Basel-Stadt hat, um die Mittel zur Arbeitsbeschaffung zu erreichen, die Arbeiterschaft unter dem kaudinischen Joch des Arbeitsrappens hindurchgeschickt. Es braucht allerdings mehr Vorarbeit, das ist ohne weiteres zuzugeben, um eine derartige Vorlage durch die Volksabstimmung hindurchzubringen, und es würde mehr Vorarbeit brauchen, um einen dringlichen Bundesbeschluss zur Annahme zu bringen, wenn dafür ein qualifiziertes Mehr notwendig wäre. Aber das Beispiel der Kantone beweist uns, dass auch mehr Befriedigung im Volke entstehen würde, wenn man diesen Weg gehen wollte, dass man sich nicht der Gefahr aussetzen würde, dass der Professor einer schweizerischen Universität von der Gefahr, in welcher das Rechtsempfinden unseres Volkes steht, sprechen müsste. Vor allem würde es auch eine Vorbereitung im Bundesrate selbst brauchen, um die verschiedenen Interessen, welche berücksichtigt werden müssen, in Einklang miteinander zu bringen, bevor die Vorlage an die Räte geht. Wir haben gerade am Beispiel des Finanzprogrammes gesehen, dass solche Besprechungen nachher möglich sind, dass sie aber einen ausserordentlich schwierigen Apparat darstellen, wenn nicht im Bundesrat selbst, durch den Bundesrat die nötigen Voraussetzungen für die Annahme auch solcher dringlicher Bundesbeschlüsse geschaffen werden. Ich würde es ausserordentlich bedauern, wenn im Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die bürgerliche Minderheit nicht vertreten wäre.

Sie kann uns nicht daran hindern, etwas Gescheites zu tun, aber sie kann uns unter Umständen hindern, Dummheiten zu machen, und ich würde es als eine Dummheit ansehen, wenn in unserem Kanton wichtige Interessen der bürgerlichen Minderheit nicht berücksichtigt würden. Wir haben gehört oder in der Presse gelesen, dass wir einen Bauernbundesrat haben; ich glaube, es wäre sehr erwünscht, wenn wir auch einen Arbeiterbundesrat hätten. Aber noch wichtiger schiene mir, wenn wir nicht einen Bauernbundesrat hätten, wie das am letzten Sonntag proklamiert worden ist, sondern wenn wir eine Landesregierung hätten, und nicht 7 Departementsvorsteher. Herr Nationalrat Abt hat diese Frage in der Diskussion über die Dringlichkeitsinitiative ebenfalls aufgeworfen und ebenfalls darauf hingewiesen, dass wir nicht eine Regierung, sondern vielmehr 7 Departementsvorsteher haben. Er wollte diesem Mangel dadurch abhelfen, dass er eine zwölfjährige Amtsdauer für Mitglieder des Bundesrates postulierte. Ich halte diesen Vorschlag nicht für zweckdienlich; eine Ministerkrise, die individuell ist und auf Dienstalder beruht, würde zweifellos nicht den Zweck engerer Fühlungnahme mit dem Volk erreichen. Sie würde aber auch nicht das erreichen, was Herr Abt wünschte, nämlich eine Zurückdämmung der Bürokratie, wie sie namentlich infolge des Krisenrechtes, infolge der Umstände, die Herr Prof. Haab in seinen Ausführungen beschrieben hat, sich heute geltend macht. Aber notwendig wäre für uns eine Führung der Geschäfte unseres Landes, eine Wahrung der Interessen unseres Landes, welche möglichst die Interessen des ganzen Volkes berücksichtigt. Dazu, ich betone es nochmals, scheint mir notwendig zu sein, dass alle wichtigen Kreise in der Landesregierung vertreten sind. Ueberall da, wo man in den Kantonen gezwungen war, Verständigungsvorlagen zu schaffen, weil man auf anderem Wege die Schwierigkeiten nicht beheben konnte, ist man dazu übergegangen, die Minderheitspartei in die Regierung aufzunehmen, und ich glaube, gerade in einer so ernsten Zeit wie die, in der wir heute leben, wäre es eigentlich eine Selbstverständlichkeit, dass man erklären würde, die Interessen des Landes verlangen es, dass auch die Opposition im Bundesrat vertreten ist, dass auch die Opposition durch die Teilnahme an den Regierungsgeschäften unseres Landes das Vertrauen zur obersten Landesbehörde haben kann, das im Interesse der Verteidigung unseres Landes notwendig ist. Ich betone, dass mir der grosse Vorzug des qualifizierten Mehrs, das für Dringlichkeitsbeschlüsse verlangt wird, im Zwang zur Berücksichtigung der Interessen der Minderheit liegt. Man hat von Kuhhandel gesprochen. Ich halte dafür, dass dieses Wort eigentlich eine Beleidigung der Sache ist; von Kuhhandel kann in diesem Falle nicht gesprochen werden, es handelt sich vielmehr um einen Interessenausgleich, der, wie ich nochmals erklären möchte, eingeleitet und geführt werden muss nicht von zufällig zusammentretenden Mitgliedern des Rates, sondern von der obersten Behörde unseres Landes.

Ich möchte Sie nicht länger aufhalten, ich möchte schliessen mit dem Aufruf, den der Nationale Block, d. h. die radikale Partei, die Bürger- und Gewerpartei, die katholische Volkspartei

und die liberale Partei am 30. Mai 1923 an das Volk von Basel gerichtet haben, also die Herren Oeri, Niederhauser und Scherer waren dabei als Hauptvertreter unter diesem Aufruf. Ich wundere mich nur, dass sie daraus nicht auch bei der Abstimmung im Nationalrat die Konsequenzen gezogen haben. Diese Herren haben erklärt:

„Das Basler Volk wird auch zu entscheiden haben über das Gesetz betreffend Erschwerung des Ausschlusses des Referendums.“

Es hat diese Vorlage ein erstes Mal bereits am 11. Juni vorigen Jahres mit erheblichem Mehr angenommen. Der Zwängerei des verflissenen Grossen Rates ist es zu verdanken, dass sie nochmals zur Abstimmung gelangen muss. Heute wie damals gilt es, das Volksrecht des Referendums vor Umgehung durch Missbrauch der Dringlichkeitsklausel zu schützen. Der Referendumsentzug wegen Dringlichkeit soll nur erfolgen können, wenn zwei Drittel des Grossen Rates damit einverstanden sind. Der selbstverständliche Entscheid jedes echten Demokraten lautet auch diesmal Ja.“

Amstalden: Als Mitglied der Kommission, die dieses Geschäft vorzubereiten hatte, gestatte ich mir einige Bemerkungen namentlich in Rücksicht auf das Votum von Herrn Kollege Wenk.

Es scheint mir, dass diese Initiative, die allerdings eine grosse Zahl von Unterschriften stimmfähiger Schweizerbürger auf sich vereinigt hat, in diesen Zeitläufen tatsächlich überholt ist. Wir sind schon in der Kommission unter dem Eindruck gestanden, dass die heutige Zeit nicht dafür da ist, um die demokratischen Rechte noch zu vermehren. Ich sage das als guter Demokrat der Urschweiz. Heute ist doch die Hauptsache, dass man das Regieren nicht erschwert, sondern dass man das Regieren im guten Sinne für das Wohl des ganzen Landes und des ganzen Volkes erleichtert. Es gilt immer noch der alte Grundsatz, dass das oberste Gesetz des Landes das Wohl des Ganzen ist, und ich darf sicher ohne Uebertreibung sagen, dass diese Initiative der Richtlinienbewegung machtpolitischen Bestrebungen Vorschub leisten will, dass sie von machtpolitischen Bestrebungen genährt ist. Gerade mit Bezug auf das, was Herr Kollege Wenk hinsichtlich Verständigung unter den politischen Parteien gesagt hat, glaube ich, dass diese Initiative kein Instrument ist, um diese Verständigung zu fördern. Es ist eine typische Oppositionstaktik in dieser Initiative drin. Ich darf das behaupten anhand des Protokolls der nationalrätlichen Kommission, wo expressis verbis von sozialdemokratischer Seite zugegeben wurde, dass tatsächlich der machtpolitische Gedanke das treibende Element dieser Initiative sei.

Man spricht heute viel von Demokratie und wir alle wollen die besten Demokraten sein. Aber es ist nicht mehr die gleiche Zeit wie vor 30, 40 Jahren, die gute, alte Zeit, wo Bertha spann und wo unsere Vorfahren hier in Bern ein viel gemütlicheres Leben führen konnten als wir, wo man das Instrument der Demokratie auf die eigentlich politischen Fragen angewendet hat, auf die allgemeine Gesetzgebung des Zivilrechts, des Obligationenrechts, all der Spezialgesetze und in neuester Zeit auch des Straf-

rechts. Vollständig einverstanden, hier soll auch die Demokratie spielen, aber ich frage: Kann die Demokratie in der heutigen ausgedehnten Form noch spielen bei wirtschaftlichen und finanziellen Fragen? Diese Frage dürfen wir offen und ernst an das Schweizervolk stellen. War es nicht gerade das Vorgehen des Bundesrates und mit ihm des Parlaments, das ermöglichte, dass in den letzten Jahren, d. h. seit 1930, als die grosse Weltwirtschaftskrise über uns hereingebrochen ist, mit den Mitteln des Staatsnotrechtes und mit dem Mittel der dringlichen Bundesbeschlüsse das Schweizervolk bis auf den heutigen Tag noch gut durch die Krise hindurchgeführt worden ist? Das möchte ich hier ausdrücklich erwähnen und Verwahrung dagegen einlegen, dass man immer und immer wieder den Leuten den Gedanken beibringen will, als ob mit dem Notrecht und mit den dringlichen Bundesbeschlüssen Missbrauch getrieben worden sei. Man konnte vielleicht da und dort in guten Treuen zweierlei Meinung sein, ob im gegebenen Fall die Anwendung des Staatsnotrechtes oder die Anwendung der Dringlichkeitsklausel wirklich begründet sei. Diese Frage wird sich jeder Richter in vielen Prozessen stellen müssen. Auch wir im Parlament hatten solche Grenzfälle, wo wir uns fragen mussten: Ist das wirklich noch verfassungsgemäss oder nicht; aber ich bin überzeugt, dass das letzte Mitglied der beiden Räte, wenn es seinen Entscheid für die Dringlichkeit oder das Staatsnotrecht abgegeben hat, aus Gewissenspflicht heraus gehandelt hat. Ich darf wohl feststellen, dass dieses Prinzip der dringlichen Bundesbeschlüsse nicht etwa nur den besitzenden Klassen zugute gekommen ist, sondern sicher dem gesamten Schweizervolk, auch der arbeitenden Klasse. Ich könnte dafür Beispiele anführen.

Aber noch ein Moment. Es ist dies für mich als Mitglied des Ständerates entscheidend. Ich betrachte nämlich diese Initiative als eine capitis diminutio des Ständerates. Ich betrachte sie als einen Eingriff in die Parität und in die staatsrechtliche Stellung unseres Rates nach der Bundesverfassung. Es liegt in der Initiative eine Spitze gegen unsern Rat, und es sind auch in der nationalrätlichen Kommission gegenüber dem Ständerat sehr unfreundliche Bemerkungen seitens der Vertreter der Richtlinienpolitik gefallen. Ich will diese Bemerkungen hier nicht wiederholen, sondern nur darauf hinweisen, denn ich glaube nicht, dass es an der Zeit ist, an der Institution des Ständerates, die nun einmal auf der Verfassung beruht, zu rütteln. Diejenigen, die es tun wollen, mögen es tun, aber ich zweifle daran, ob sie beim Schweizervolk auf eine grosse Gegenliebe stossen.

Ich betrachte die Einführung eines qualifizierten Mehrs von Zweidritteln für alle dringlichen Bundesbeschlüsse, die in Zeiten der Not gefasst werden müssen, als einen Affront gegenüber unserer Institution des Ständerates. Man weiss auf Seite der Initianten ganz genau, dass Fälle eintreten können, wo der Nationalrat diese Zweidrittelsmehrheit nicht aufbringt, und wo man zum vorneherein weiss, dass im Ständerat ein anderes Votum abgegeben wird. Was ist das? Das ist die Diktatur der Minderheit im Nationalrat, der sich in diesem Falle der Ständerat fügen müsste, auch wenn hier

zwei Drittel für die betreffende Vorlage zu haben wären.

Ich betrachte dieses Initiativbegehren auch als undemokratisch. In der Demokratie entscheidet in allen wichtigen Vorlagen die absolute Mehrheit, selbst bei einer Abstimmung über die Totalrevision der Bundesverfassung kennen wir kein qualifiziertes Mehr. Das ist doch die grösste Macht, die der Stimmbürger in Händen hat, dass er als Demokrat über die Totalrevision unseres Grundgesetzes abstimmen kann. Dort haben wir das Prinzip der absoluten Mehrheit, nicht nur das Prinzip der Mehrheit beim Volke, sondern auch das Prinzip der Mehrheit der Stände. Für einen dringlichen Bundesbeschluss aber, der nur Gesetzescharakter und nicht Verfassungscharakter hat — ich möchte betonen, dass das Staatsnotrecht durch die Initiative nicht angefochten wird; es wird nur ein qualifiziertes Mehr für die dringlichen Bundesbeschlüsse verlangt — verlangt man eine Zweidrittelsmehrheit. Das ist doch ein Widerspruch. Es geht nicht an, dass man dem Parlament ein qualifiziertes Mehr vorschreiben will, wenn es in Zeiten der Not von den in der Bundesverfassung garantierten und festgelegten dringlichen Bundesbeschlüssen Gebrauch machen will im Interesse des Ganzen.

Ich glaube aber, dass wir aus diesen verschiedenen Gründen, die schon der Herr Referent angeführt hat, auf dem Standpunkt stehen müssen, dass die Initiative dem Volke zur Verwerfung zu empfehlen sei.

Herr Kollege Wenk hat schon in der Kommission Beispiele von den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg angeführt, die für solche oder ähnliche Beschlüsse ein qualifiziertes Mehr besitzen. Ich glaube, wir dürfen nicht mit einzelnen wenigen Kantonen vergleichen, die hier aus lokalen Rücksichten, aus Parteiverhältnissen oder andern Gründen ein solches qualifiziertes Mehr eingeführt haben. Wir haben in der Eidgenossenschaft in Zeiten der Not doch bedeutend höhere und wichtigere Interessen zu verfechten, als in den Kantonen draussen. Daher kann dieser Vergleich nicht herangezogen werden. Herr Kollege Wenk hat von der Verständigung gesprochen. Er hat eigentlich dieses Moment in den Vordergrund eines Votums gestellt. Ich glaube aber, er geht am ganzen Problem vorbei, das sich hier stellt, wenn er diesen Verständigungsgedanken in die Diskussion wirft. Es handelt sich ja gar nicht darum, sondern es ist bisher von den bürgerlichen Parteien immer versucht worden, die Beschlüsse inhaltlich so zu fassen, dass auch die Minderheitsparteien zum grössten Teil zugestimmt haben.

Die Verständigungspolitik begrüsse ich sehr. Ich glaube, gerade der heutige Moment und die heutige Zeitlage sind dazu angetan, uns allen ins Gewissen zu reden, dass wir den historischen 21. März 1938 und auch die seitherigen Kundgebungen der Parteien und des Bundesrates nicht vergessen. Aber das können wir alles tun, ohne dass man hier einer Minderheit das Recht gibt, in gewissem Sinne über die Mehrheit zu entscheiden, sondern es ist doch gute demokratische Art, dass die Mehrheit im Parlament und auch bei eidgenössischen Abstimmungen entscheide.

Herr Wenk hat schöne Worte gesprochen über die Verhältnisse im Kanton Basel-Stadt. Er hat spezielle Beispiele erwähnt, in denen mit dem Mittel von neuen Steuern in Verbindung mit Arbeitsbeschaffungskrediten in verschiedenen Kantonen eine Verständigung erzielt werden konnte, die das Volk nachher genehmigte. Wir haben ja heute überall die Erscheinung, in den Kantonen und auch im eidgenössischen Parlament, dass man, wenn man dem Volke Kredite für Arbeitsbeschaffung beantragt und damit auch die Deckung verbindet, Verständnis findet. Aber ich möchte Herrn Kollega Wenk in aller Freundschaft sagen, dass die Verhältnisse in Baselstadt bei uns andern Eidgenossen vielleicht doch nicht als so ideal empfunden werden, wie er sie darstellt. Ich erinnere an die uns sehr unsympathische Solidarität zwischen der sozialdemokratischen und der kommunistischen Partei des Kantons Baselstadt. Ich darf es hier offen sagen: Diese Verhältnisse machen auf uns Bürgerliche in andern Kantonen nichts weniger als einen guten Eindruck.

Was den Gegenvorschlag anbetrifft, so muss ich sagen, dass ich dessen grundsätzlicher Gegner bin. Ich möchte deshalb, ohne dass ich dafür eine nähere Begründung gebe, diesen Vorschlag nicht annehmen, ihm aber auch nicht aufs äusserste opponieren. Aber ich wünschte, dass der Herr Präsident über die Initiative und über den Gegenvorschlag getrennt abstimmen lasse.

Ich beantrage Ihnen also in Uebereinstimmung mit dem Herrn Referenten der Kommission, es sei die Initiative dem Volke zur Verwerfung zu empfehlen.

Klöti: Ich möchte nur einige Worte auf das Votum des Herrn Vorredners sagen. Er hat erklärt, dass die Initiative undemokratisch sei, dass sie eine Herrschaft der Minderheit über die Mehrheit herbeiführen wolle.

Ich kann das beim besten Willen nicht verstehen. Nach der Verfassung unterliegen die Gesetze dem fakultativen Referendum. Nur für diejenigen Fälle, in denen mit der Begründung, dass der Beschluss dringlich sei und die Verzögerung bis zu einer eventuellen Volksabstimmung nicht ertrage, das Referendum ausgeschaltet wird, verlangt die Initiative, dass ein qualifiziertes Mehr für das Zustandekommen eines solchen dringlichen Bundesbeschlusses nötig sei. Warum? Um eine grössere Garantie dafür zu erlangen, dass das Parlament in Uebereinstimmung mit einer möglichst grossen Mehrheit des Schweizervolkes bleibt. Das haben wir in den Kantonen und Gemeinden auch.

In der Stadt Zürich ist es z. B. vorgeschrieben, dass bei Ausschaltung des fakultativen Referendums der betreffende Beschluss mit einer $\frac{3}{4}$ Mehrheit angenommen werden muss. Das ist nicht immer so leicht. So haben wir vor einigen Wochen einen Antrag des Stadtrates betreffend die Beteiligung der Stadt Zürich am Schauspielhaus behandelt. Wir sind damit zunächst durchgefallen, weil das Quorum nicht erreicht worden war. Wir hätten aber nicht bis zur Volksabstimmung warten können. Da haben wir mit den Parteien noch einmal verhandelt und eine Verständigungslösung bewirkt, worauf der Beschluss mit Dringlichkeit gefasst wurde.

Auch in andern Kantonen wird, wie Herr Wenk ausgeführt hat, dieses qualifizierte Mehr verlangt, als Ersatz dafür, dass man das Volk nicht begrüsst. Sonst ist es so, dass eine Mehrheitskoalition — und eine solche haben wir ja in der Eidgenossenschaft — sich um eine grosse Minderheit einfach nicht kümmert, im Vertrauen darauf, dass sie die betreffende Vorlage dem Volke nicht vorlegen müsse, und der Minderheit und den Vertretern dieser Minderheit nicht diejenige Rücksicht angedeihen lassen müsse, wie ihren eigenen Gruppen. Wir haben es ja öfters erlebt, dass die Gruppen der Mehrheitskoalition einander mehr Rechnung getragen haben als den Sozialdemokraten, weil sie wussten, dass, dank der Dringlichkeitsklausel, die Sozialdemokraten nicht an das Volk appellieren können.

Man erklärt, das absolute Mehr sei das Ideal. Nein, das Ideal ist die Einstimmigkeit des Volkes. Das absolute Mehr ist nur das Minimum, das man praktisch verlangen muss; wenn man weniger verlangen würde, müsste man riskieren, dass zwei Lösungen herauskämen. Je grösser aber die Mehrheit ist, desto besser ist es, vom Standpunkt der Demokratie aus gesehen.

Man hat von *Capitis diminutio* des Ständerates gesprochen. Zu Unrecht. Die Zweidrittelmehrheit wird sowohl für den Nationalrat wie für den Ständerat verlangt. Wenn man die Möglichkeit, dass im einen Rat das qualifizierte Mehr erreicht wird, im andern dagegen nicht, als *Capitis diminutio* bezeichnet, dann könnten wir das auch schon beim einfachen Mehr sagen, denn auch dann ist es möglich, dass drüben im Nationalrat, weil die Zusammensetzung eine andere ist als hier, die erforderliche Mehrheit für einen Beschluss erreicht wird, hier im Ständerat dagegen nicht. Das muss man in Kauf nehmen; es ist die Konsequenz des Zweikammer-Systems.

Ich gebe zu, dass es in der schweizerischen Eidgenossenschaft, wo die grossen wirtschaftlichen Landesfragen und wirklich lebenswichtige Probleme zu entscheiden sind, viel schwieriger ist, eine Einheit des Volkes herbeizuführen wie in einem Kanton, wo die Probleme einfacher sind. Aber wir haben doch Fälle erlebt, wo das Recht der Dringlicherklärung von der Mehrheit missbraucht worden ist, wo gar keine Dringlichkeit bestand und die Sache auch für die Eidgenossenschaft nicht lebenswichtig war, sondern wo Herr Bundesrat Schulthess da drüben vom Bundesratstische aus offen erklärt hat: Wir wissen nicht, ob das Volk das annehmen will oder nicht, deshalb wollen wir den Beschluss dringlich erklären. Sie dürfen doch ein solches Vorgehen, das jedes Rechtsgefühl verletzt, nicht verteidigen. Wenn die Sozialdemokraten dafür eintreten, dass bei der Beratung einer Vorlage auch den Interessen ihrer Wähler gebührend Rechnung getragen werde, so wird das als machtpolitische Bestrebung denunziert. Jede Partei hat aber machtpolitische Bestrebungen, die Katholiken so gut wie die Radikalen, jede Partei hofft und erstrebt, dass nach ihren Idealen regiert werde, dass ihre Ideale verwirklicht werden.

Hinter diesem Vorwurf machtpolitischer Bestrebungen steht der Wille der Mehrheitskoalition, ihre Macht möglichst wenig beschränken zu lassen.

Das sind auch machtpolitische Bestrebungen, Herr Kollege.

Diese wenigen Bemerkungen wollte ich anbringen. Ich möchte nochmals betonen, dass die qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln sehr bescheiden ist gegenüber denjenigen, die in manchen Kantonen und Gemeinden verlangt werden. Die qualifizierte Mehrheit ist der Ersatz dafür, dass man dem Volk den Entscheid wegnimmt. Ich möchte Ihnen deshalb empfehlen, der Initiative zuzustimmen.

Bundespräsident **Baumann**: Gegen die Anwendung der in der Bundesverfassung enthaltenen Dringlichkeitsklausel ist in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten Sturm gelaufen worden. Man stützte sich dabei unter anderem auf Aussprüche einzelner Dozenten der Rechtswissenschaft; genannt wurden die Namen der Herren Haab und Giacometti, und beschuldigte Bundesversammlung und Bundesrat der missbräuchlichen Anwendung dieses verfassungsmässigen Rechtsmittels. Dem dadurch entstandenen Misstrauen und Unbehagen — ob es berechtigt gewesen sei oder nicht, das bleibe dahingestellt — sind vier Initiativen entsprungen: Einmal diejenige der Kommunisten, die von Volk und Ständen bereits abgelehnt worden ist; zweitens die hier vorliegende Initiative der Richtlinienbewegung; drittens das Volksbegehren des Landesringes der Unabhängigen und endlich dasjenige betreffend die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, das bereits von beiden Räten in ablehnendem Sinne behandelt worden ist und nun zur Volksabstimmung bereit liegt. Diese letztere Initiative über die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit und diejenige von heute können ganz gut am gleichen Tag zur Abstimmung gebracht werden, weil sie die Remedur auf verschiedenen Wegen und durch die Revision verschiedener Verfassungsartikel suchen. Andererseits kommt eine gleichzeitige Behandlung und Abstimmung über die heute vorliegende Initiative und diejenige des Landesringes der Unabhängigen nicht in Frage, weil die letztere Initiative neben einer Neuordnung des Notrechts auch eine solche des Dringlichkeitsrechts nach Art. 89 der Bundesverfassung verlangt und somit den gleichen Gegenstand betrifft wie die heute vorliegende Initiative. Wenn aber zwei Volksbegehren den gleichen Gegenstand betreffen, so können sie nicht miteinander beraten und dürfen noch weniger miteinander zur Abstimmung gebracht werden, weil sonst der unhaltbare Fall eintreten könnte, dass beide Initiativen, die sich ja innerlich widersprechen, angenommen werden könnten. Ich verweise auf das Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksabstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung.

Dringlichkeitsklausel und Notrecht werden vielfach miteinander verwechselt. Die Dringlichkeitsklausel ist eine verfassungsmässige Institution des Verfahrens, letztere eine Abweichung von materiellen Verfassungsbestimmungen, z. B. über die Ausschcheidung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen oder hinsichtlich individueller Rechte der Bürger wie der Handels- und Gewerbefreiheit und dergleichen. Das Notrecht kann entweder ein kodifiziertes, d. h. in der Verfassung selbst niedergelegtes festes Recht, oder aber, wie es heute

der Fall ist, ein ungeschriebenes Recht sein, das sich höchstens noch stützen kann auf Art. 2 der Bundesverfassung. Der Bundesrat hat sich über beide Auffassungen mit Bezug auf das Notrecht in seiner Botschaft über die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit geäußert und es wird wahrscheinlich wieder tun, wenn er Stellung nehmen soll zur Initiative des Landesrings der Unabhängigen. Dieser schlägt ja einen besonderen Notrechtsartikel zur Aufnahme in die Verfassung vor.

Ueber die Geschichte der dringlichen Bundesbeschlüsse will ich mich nicht näher aussprechen; Sie finden ja darüber in der bundesrätlichen Botschaft interessante Ausführungen. Die dringlichen Bundesbeschlüsse sind mitunter kritisiert worden, auch von solchen, die ihnen in der Bundesversammlung herzlich zugestimmt haben. Wenn eine wirkliche Misstimmung im Volke entstanden sein sollte, so vielleicht weniger wegen der Dringlichkeitsklausel und Dringlichkeitserklärung, als weil diese Erlasse sehr oft Notrecht, also von der Verfassung abweichende Bestimmungen enthalten haben. Meines Erachtens darf sich die Praxis der Bundesversammlung ruhig sehen lassen. Man kann im einzelnen geteilter Auffassung sein, ob ein Beschluss unbedingt dringlich gewesen sei; soviel steht für den Bundesrat fest, dass in der schweren Kriegs-, Nachkriegs- und Krisenzeit ohne eine weitgehende Anwendung der Dringlichkeitsklausel gar nicht auszukommen gewesen wäre, es sei denn, man hätte sich über vitale Interessen des Volkes hinweggesetzt. Das heutige fakultative Referendum für Gesetzesvorlagen und Bundesbeschlüsse besteht bekanntlich erst seit dem Jahre 1874, die Verfassung von 1848 hat es noch nicht gekannt. Im Jahre 1874 haben unsere Väter weitblickend dieser Neuerung des Referendums bei Gesetzesvorlagen als Korrektiv die Dringlichkeitsklausel für Bundesbeschlüsse beigestellt. Wer die Demokratie hochhalten will, der muss dafür sorgen, dass sie auch funktioniert in aussergewöhnlichen Zeiten, wie wir sie hinter uns haben und leider heute noch haben. Man nimmt dem Volke nichts weg, wenn man die Dringlichkeitsklausel anwendet. Das wäre dann der Fall, wenn die Bundesverfassung diese Institution gar nicht enthielte.

Man spricht bei uns viel von den übrigen Demokratien Europas, fühlt sich mit ihnen verbunden, mit einem gewissen Recht, mit den Demokratien von Frankreich, England und Holland. Die dortige Demokratie ist aber ganz anders geartet als die unsrige, sie erschöpft sich in den Wahlen zum Parlament, und das Parlament erlässt dann die Gesetze endgültig ohne Referendum. Eine solche Demokratie, wie man sie dort hat, würde bei uns als Diktatur des Parlamentes bezeichnet. Der Ministersturz, wie er dort dann und wann vorkommt, ist kein Ersatz für diese Volksabstimmung, denn es ist ja wieder das Parlament, das die Regierung stürzt, und nicht das Volk. Unsere Volksrechte gehen also wesentlich weiter als irgendwo, darum ist Beibehaltung der Dringlichkeitserklärung für uns eine staatspolitische Notwendigkeit, und wenn sie als solche sich auswirken soll, dann darf sie nicht allzusehr erschwert werden, sonst erfüllt sie ihren Zweck nicht. Ich meine, dass gerade die Zeit, in der wir leben, in dieser Richtung eine deut-

liche Sprache redet. Die Dringlichkeitsklausel darf aber auch nicht zu einem politischen Druckmittel ausgestaltet werden.

Ohne dass die Dringlichkeitsinitiative gekommen wäre, hätte der Bundesrat wohl schwerlich Anlass genommen, dem Volke eine Aenderung von Art. 89 der Bundesverfassung vorzuschlagen. Als die Initiative eingegeben wurde, hat sich dann freilich der Bundesrat nicht auf die Ablehnung beschränkt, sondern einen Gegenvorschlag vorgelegt. Nicht alle Leute waren damit einverstanden. Es gab solche, die fanden, der Bundesrat sei zu weit gegangen, das geltende Recht genüge vollständig. Der Bundesrat hat seinen Gegengewurf aufgestellt, um entgegenzukommen und um auch jenen Kreisen, die mit einem gewissen Schein von Berechtigung eine vermehrte Wahrung der normalen Rechte des Volkes verlangen, zu zeigen, dass weder die eidgenössischen Räte, noch der Bundesrat im Sinne haben, diese Rechte ohne Not zu beschneiden, bzw. nicht anwenden zu lassen. Gleichzeitig wollte er dazu beitragen, um das Zutrauen zwischen Volk und Behörden, das — angeblich oder wirklich — in den letzten Jahren nicht immer in genügendem Umfang vorhanden war, durch einen solchen Akt des Entgegenkommens zu festigen. Endlich geschah es auch, um dem Volke, sofern es überhaupt eine Erschwerung der Dringlichkeitsklausel wolle, Gelegenheit zu geben, eine Fassung anzunehmen, der nicht so grosse Nachteile anhaften würden wie der von den Initianten vorgesehene Lösung. Aus solchen Gründen hat der Bundesrat seinen Vorschlag gemacht. Niemand wird bestreiten können, dass er ein grosses Entgegenkommen, nach Ansicht mancher Leute ein zu grosses Entgegenkommen, gezeigt hat. Wie man da von einem mangelnden Verständigungswillen sprechen kann, ist mir unerfindlich. Es wäre nun nach meiner Empfindung Sache der anderen Seite, auch ihrerseits einen Schritt zu tun. Ich bedaure, dass meine Erwartung, die Initianten würden angesichts des Gegenvorschlages ihr Begehren zurückziehen, bis jetzt nicht in Erfüllung gegangen ist.

Sehen wir uns einmal den Inhalt der Initiative und den des bundesrätlichen Gegenvorschlages etwas näher an. Mit dem ersten Punkt, der Umschreibung der Dringlichkeit als Unaufschiebbarkeit, sind wir sogar wörtlich einverstanden. Ferner stimmt der Bundesrat grundsätzlich einer Erschwerung, ebenso einer Befristung dringlicher Bundesbeschlüsse zu. Was die Erschwerung des Beschlusses durch ein qualifiziertes Mehr anbetrifft, so muss der Bundesrat die von den Initianten verlangte $\frac{2}{3}$ Mehrheit der Stimmenden mit aller Entschiedenheit ablehnen. Eine solche Forderung widerspricht nach unserer Ansicht dem Grundsatz des Mehrheitssystems, auf dem unsere Demokratie beruht. Was entscheiden soll, das ist eine relative oder eventuell eine absolute Mehrheit, aber immer eine Mehrheit. Es geht nun einmal nicht an, den entscheidenden Faktor in die Hände einer Minderheit zu legen. Zuzugeben ist, dass auch beim Gegenvorschlag ein gewisses qualifiziertes Mehr erforderlich ist und dass sich dieses, wie auch heute ausgeführt worden ist, umso mehr der Lösung der Initianten nähert, je schlechter die Präsenz der Mitglieder in den beiden Räten ist. Gefordert wird im Gegen-

vorschlag die Mehrheit der Ratsmitglieder in beiden Räten. Die Spiesse sind dann aber gleich lang und beide Gruppen haben es in des Hand, ihre Leute zur Abstimmung aufzubieten. Wenn der Gegen-vorschlag, was ja nicht sein erstes Ziel war, die Nebenwirkung hat, dass die Besetzung bei Abstimmungen in den Räten immer eine gute sein wird, so ist das ja erfreulich.

Wenn auf die Beispiele der Kantone Basel-Stadt, Neuenburg und der Stadt Zürich hingewiesen wird, so haben die betreffenden Redner selbst hervorgehoben, dass es sich beim Bund durchwegs um wichtigere und einschneidendere Massnahmen handelt als bei den Kantonen, und dass es im Bunde auch schwieriger ist als in den Kantonen, eine zustimmende Mehrheit herbeizuführen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Zeitverlust bis zur Volksabstimmung infolge des Referendums beim Bund viel grösser ist als in den Kantonen. Im Kanton Basel-Stadt beträgt meines Wissens die Referendumsfrist 6 Wochen. Innert dieser Frist ungefähr kann sich die Volksabstimmung abspielen, während es beim Bund im besten Falle 4 Monate dauert. Ferner besteht in Basel-Stadt, wenn ich recht berichtet bin, das sogenannte freiwillige Referendum, d. h. der Grosse Rat kann dort von sich aus eine Vorlage dem Volk unterbreiten und damit eine rasche Erledigung herbeiführen. Diese Institution ist dem Bunde nicht bekannt.

Man sagt, die $\frac{2}{3}$ Mehrheit der Stimmenden nach Vorschlag der Initianten zwingt zur Verständigung. Eine Verständigung kann aber nicht durch Zwang herbeigeführt werden. Sie ist ihrer Natur nach etwas Freiwilliges. Die Parteien und die einzelnen Gruppen sollen sich ohne Zwang finden. Es darf auch gesagt werden, dass solche Verständigungen auf vielen Gebieten immer und immer wieder vorgekommen sind, namentlich in der letzten Zeit. Die Stellungnahme zu den einzelnen Problemen entscheidet sich ja auch nicht immer nach der Parteizugehörigkeit. Die Vertreter der Richtlinienbewegung gehören keineswegs in Sachfragen immer der Minderheit an. Eine Gruppierung nach sachlichen Ueberlegungen und nicht nach Parteien wäre an sich überhaupt das Richtige. Es hiesse die Natur der Dinge verkennen, wenn man behaupten wollte, dass Dringlichkeitsfrage und materieller Inhalt der Vorlagen nicht in engem Zusammenhang stünden. Nur derjenige wird einen Bundesbeschluss als dringlich anerkennen, der seinen Inhalt in der Hauptsache für richtig und notwendig betrachtet. Die Gefahr ist daher nicht von der Hand zu weisen, dass eine Drittelsminderheit versuchen wird, durch ihre Einsprache gegen die Dringlichkeit auf den materiellen Inhalt entscheidenden Einfluss zu gewinnen, die Mehrheit zu Konzessionen zu zwingen, die gegen ihre Ueberzeugung gehen und nach ihrer Ansicht dem Volkwohl nicht entsprechen. Das zu konstatieren, bedeutet keinen Vorwurf gegen irgendeine Gruppe, sondern einfach eine bestimmt zu erwartende Erscheinung. Dass aber ein solcher Zwang, der von einer Minderheit, gleichviel, wie sich dieselbe zusammensetzt und wie sie heisse, mit Bezug auf den materiellen Inhalt einer Vorlage ausgeübt werden kann, in hohem Masse unerwünscht ist, liegt meines Erachtens auf der Hand. Wer

übrigens die politische Geschichte unseres Landes in den letzten Jahren prüft, wird feststellen, dass auch ohne einen solchen unzulässigen Zwang weitgehende Konzessionen gemacht worden sind, meistens mit Recht. Auch hier gilt das Wort: „Prüfet alles und behaltet das Beste“.

Noch ein Wort zur zeitlichen Beschränkung eines dringlichen Bundesbeschlusses. Wir müssen die Frage im Zusammenhang behandeln. Die Eintretensdebatte ist in meinen Augen zugleich auch Detailberatung. Der Bundesrat hat den Gedanken der Initiative (Beschränkung der Gültigkeit eines dringlichen Bundesbeschlusses) angenommen, aber sein Gegenvorschlag sieht nicht eine Festsetzung auf 3 Jahre vor, sondern er begnügt sich damit zu erklären: Dringliche Bundesbeschlüsse sind zu befristen. Vor allem muss unseres Erachtens klar und deutlich gesagt werden, dass eine Erneuerung dringlicher Bundesbeschlüsse nicht ausgeschlossen ist. Im Nationalrat haben sich die Anhänger der Initiative darüber nicht ausgesprochen, ob nach ihrer Fassung eine Erneuerung zulässig sei oder nicht. In der ständerätlichen Kommission hat sich Herr Ständerat Wenk dahin geäußert, mit vollem Recht, dass nach seiner Ansicht eine Erneuerung dringlicher Bundesbeschlüsse nicht ausgeschlossen sein sollte. Ich lege Wert darauf, hier in aller Form festzustellen, dass nach dem bundesrätlichen Gegenvorschlag eine Erneuerung dringlicher Bundesbeschlüsse zulässig sein soll. Sie soll nicht die Regel, aber auch, wenn es die Not erfordert, nicht ausgeschlossen sein. Es kann sich nämlich entgegen der ursprünglichen Ansicht herausstellen, dass nach Ablauf der im Beschlusse enthaltenen Geltungsdauer der Notstand immer noch besteht. Lassen Sie mich zwei praktische Beispiele aus diesen Tagen anführen:

Der Bundesrat war gezwungen, Ihnen in diesen Tagen den Antrag auf Erneuerung mit etwelchen Abänderungen des dringlichen Bundesbeschlusses über die rechtlichen Schutzmassnahmen zu Gunsten der notleidenden Bauern und einen solchen über die Erneuerung der rechtlichen Schutzmassnahmen zu Gunsten der Hotellerie und der Stickereiindustrie zu stellen.

Wie ist das gekommen? Wir glaubten mit Ihnen, das Entschuldungsgesetz für die Landwirtschaft werde im Zeitraum von drei Jahren durchberaten und angenommen sein. Das hätte die rechtlichen Schutzmassnahmen zu Gunsten der notleidenden Bauern überflüssig gemacht. Wir glaubten ferner, es werden sich die Krisenverhältnisse in der Hotellerie und in der Stickereiindustrie gerade durch die Frankenabwertung auf die Dauer gebessert haben. Wir haben uns leider alle getäuscht, sodass eine Erneuerung nicht zu umgehen ist, wenn wir die betreffenden Bevölkerungskreise nicht einfach ihrem Schicksal überlassen wollen.

Auf die Befristung soll deswegen nicht verzichtet werden. Aus ihr ergibt sich, dass es sich um eine vorübergehende Rechtssetzung handelt, und das ist ja auch das Kennzeichen des dringlichen Bundesbeschlusses: Die Befristung ist so aufzufassen, dass nach Ablauf der Frist die Räte sich neuerdings über die Notwendigkeit des Er-

lasses und über die Dringlichkeitsfrage auszusprechen haben. Formell ist ein solcher Erneuerungsbeschluss nichts anderes als ein neuer selbständiger dringlicher Bundesbeschluss.

Falls die Initiative nicht zu Gunsten des Gegenvorschlages zurückgezogen wird, muss dann eben vom Volk und den Ständen über beides abgestimmt werden. Ich betrachte das keineswegs als einen Nachteil, denn das Volk hat dann Gelegenheit, darüber zu entscheiden, ob es, wenn es eine Erschwerung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel wünscht, die Lösung des gestellten Volksbegehrens oder jene des Gegenvorschlages vorzieht. Es ist nach unserer Ueberzeugung unsere Pflicht, das Volk alsdann über die Folgen einer Annahme der Initiative eingehend aufzuklären.

Im Namen des Bundesrates empfehle ich Ihnen, die Initiative abzulehnen und den Gegenvorschlag des Bundesrates anzunehmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles.

Artikelweise Beratung. — *Discussion des articles.*

Titel und Ingress. — Titre et préambule.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen. — *Adoptés.*

Art. 1, Ziff. 1.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Art. 1, ch. 1.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Bally, Berichterstatter der Mehrheit: Die ganze Ziff. 1 ist in Wirklichkeit die Dringlichkeitsinitiative selber. Der Antrag der Kommission lautet, sie solle dem Volke zur Verwerfung empfohlen werden, und zwar im Sinne von Art. 2, 1. Satz.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 1, Ziff. 2.

Antrag der Kommission.

Mehrheit:

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Minderheit (Wenk):

Streichen.

Art. 1, ch. 2.

Proposition de la commission.

Majorité:

Adhérer à la décision du Conseil national.

Minorité (Wenk):

Biffer.

Bally, Berichterstatter der Mehrheit: Zu den ersten 3 Absätzen habe ich keine Bemerkung zu machen.

Der vierte Absatz (Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse) bestimmt, dass dringliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten einen Aufschub erträgt, dringlich erklärt werden können durch die Mehrheit der Stimmberechtigten in jedem Rate, wobei unter Mehrheit nicht die Zahl der Sitze zu verstehen ist.

Hiezu hat der Nationalrat eine Abänderung vorgenommen. Der bisherige Text lautet: „Es können mit Zustimmung von mindestens der Hälfte aller Mitglieder in jedem Rate als dringlich erklärt werden.“

Dieser Text liess die Möglichkeit offen, unter Mitgliedern die Sitze zu verstehen, so dass die Hälfte aller Sitze notwendig wäre. Um eine solche Auslegung zu vermeiden, wurde diese redaktionelle Aenderung vorgenommen. Der neue Text lautet: „...können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt werden“.

Als Mitglieder sind nur solche zu verstehen, die stimmberechtigt, also vereidigt sind.

Die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung der veränderten Fassung des Nationalrates.

Bundespräsident **Baumann**: Der Bundesrat ist mit dieser vom Nationalrat beschlossenen Aenderung, die nun auch von der Kommission Ihres Rates aufgenommen wird, ebenfalls einverstanden.

Wenk, Berichterstatter der Minderheit: Ich beantrage, Ziff. 2 zu streichen.

Bundespräsident **Baumann**: Ich frage mich doch, ob diese Abstimmung richtig ist. Ziff. 2 enthält den Gegenentwurf des Bundesrates und man sollte doch über diesen erst abstimmen, wenn beschlossen ist, dass die Initiative abgelehnt wird, und nicht schon vorher. Der Gegenentwurf kann nur in Frage kommen, nachdem die Initiative abgelehnt worden ist.

M. le **Président**: La situation est la suivante. Le Conseil fédéral présente un contre-projet qui a été adopté par le Conseil national. La commission propose de vous ranger à la décision du Conseil national, c'est-à-dire d'adopter ce contre-projet. M. Wenk propose de le supprimer. Nous voterons sur la question de savoir si vous maintenez le chiffre 2 (adoption du contre-projet du Conseil fédéral) ou si, au contraire, vous rejetez le chiffre 2 (rejet du contreprojet.) (Assentiment.)

Abstimmung. — *Vote.*

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Streichungsantrag der Minderheit	5 Stimmen

Art. 2.

Antrag der Kommission.

Mehrheit:

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Minderheit (Wenk):

Es wird dem Volk und den Ständen beantragt, das Volksbegehren anzunehmen.

Proposition de la commission.

Majorité:

Adhérer à la décision du Conseil national.

Minorité (Wenk):

Le peuple et les cantons sont invités à adopter la demande d'initiative.

Bally, Berichterstatter der Mehrheit: Art. 2 sagt nichts anderes, als das, worüber wir bereits abgestimmt haben. Die Kommission empfiehlt das Volksbegehren zur Verwerfung und den Gegenentwurf des Bundesrates zur Annahme. Wir empfehlen also Annahme von Art. 2.

M. le **Président**: Je pense que M. Wenk entend cependant proposer l'acceptation de l'initiative.

Wenk, Berichterstatter der Minderheit: Ich habe zu Art. 2 den Antrag gestellt, die Worte: „Art. 1bis Ziff. 2“, zu streichen. Nachdem Sie den Gegenentwurf angenommen haben, fällt mein Antrag vernünftigerweise dahin.

Bundespräsident **Baumann**: Ich möchte doch, dass darüber abgestimmt wird, ob die Initiative verworfen wird.

Abstimmung. — Vote.

- | | |
|---|------------|
| 1. Für den Antrag der Mehrheit
(Verwerfung des Volksbegehrens) | 30 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit
(Annahme der Initiative) | 4 Stimmen |
| 2. Für den Antrag der Mehrheit
(Aufnahme eines Gegenvorschlages) | 22 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit
(Ablehnung eines Gegenentwurfes) | 5 Stimmen |

Gesamtabstimmung. — Vote sur l'ensemble.

- | | |
|-----------------------------------|------------|
| Für Annahme des Beschlusentwurfes | 30 Stimmen |
| Dagegen | 4 Stimmen |

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

**Vormittagssitzung vom 29. Sept. 1938.
Séance du 29 septembre 1938, matin.**

Vorsitz — Présidence: M. *Weck*.

**3589. Personen- und Sachentransport
mit Motorfahrzeugen. Bundesbeschluss.
Transport automobile des personnes et des
choses. Arrêté fédéral.**

Siehe Seite 40 ff. — Voir page 40 et s.

Beschluss des Nationalrats vom 21. September 1938.
Décision du Conseil national du 21. septembre 1938.

Differenzen — *Divergences.*

Amstalden, Berichterstatter: Der Nationalrat hat letzte Woche diese Vorlage sehr rasch durchberaten und hat gegenüber den Beschlüssen des Ständerates sehr wenige Differenzen geschaffen. Ich möchte Ihnen namens der Kommission beantragen, auf die Differenzberatung einzutreten.

Art. 1.

Antrag der Kommission.

Abs. 1bis. Festhalten.

Proposition de la commission.

Al. 1bis. Maintenir.

Amstalden, Berichterstatter: Im Art. 1 hat der Ständerat seinerzeit ein Al. 1bis aufgenommen mit dem Wortlaut:

„Der Verkehr und die Personenbeförderung, soweit sie nicht gewerbsmässig erfolgt, bleiben frei.“

Diese Bestimmung war in der bundesrätlichen Fassung nicht enthalten, ist aber mit Zustimmung des Bundesrates hineingenommen worden. Der Nationalrat hat dieses Alinea gestrichen, und zwar in der Meinung, es sei nicht nötig, denn der Art. 4 regle ja den Werkverkehr und stelle den Geltungsbereich dar, wie er in der Vorlage gedacht sei. Wir haben aber doch in der Kommission gefunden, dass es sehr zweckmässig sei, an der Spitze der Vorlage ausdrücklich festzustellen, dass der Werkverkehr frei ist. Sie wissen, dass für die Reglementierung des Werkverkehrs die verfassungsmässige Grundlage fehlt. Deshalb hat man auch in diesem Beschluss davon abgesehen, den Werkverkehr hier unter diese Vorschriften zu stellen. Dann hat man ferner gefunden, es sei nötig, klar zu sagen, dass die Personenbeförderung, soweit sie nicht gewerbsmässig erfolgt, ebenfalls frei ist. Diese Bestimmung hat also einen wichtigen deklarativen Wert. Ich gebe zu, dass es nicht unbedingt nötig wäre, sie aufzunehmen. Aber wir haben in der Kommission neuerdings gefunden, dass sie festgehalten werden sollen.

Angenommen. — *Adopté.*

Dringlichkeitsklausel. Einschränkung der Anwendung. Begutachtung des Volksbegehrens.

Clause d'urgence. Restriction de l'emploi. 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	V
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	3717
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.09.1938
Date	
Data	
Seite	315-329
Page	
Pagina	
Ref. No	20 032 623

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.