

Schweizerische Fachschule für den Detailhandel in Zürich.

So weit gingen die Dinge in Ordnung. Nun kommt darüber hinaus Herr Schmid noch mit dem Antrag, auch die Kurse für Versicherungsbeamte, Buchhalter, Bankbeamte zu berücksichtigen. Da glaube ich, dass das sachlich nicht begründet ist, und zwar auf Grund der Beiträge, die die Banken, Versicherungs- und Transportanstalten geleistet haben. Ich habe vor mir das Verzeichnis, wie sich die Einnahmenüberschüsse dieses Ausgleichsfonds verteilen, nämlich von rund 40 Millionen Franken im gesamten entfallen auf die Kassen der Verbände 20 Millionen Franken und von diesen 20 Millionen Franken entfallen auf die Banken, Versicherungs- und Transportanstalten im gesamten 295 000 Franken; die übrigen 19 Millionen Franken stammen restlos aus dem Gewerbe, der Industrie, dem Detailhandel und dem Grosshandel. Ich glaube nicht, dass man aus dieser wirklich minimalen Marge von 295 000 Franken ableiten kann, dass nun auch diese Kurse berücksichtigt werden sollen, abgesehen davon, dass die Mittel, die hier zur Verfügung stehen, sehr bescheiden sind, wenn Sie an die Vielzahl von Organisationen denken, die diese Kurse durchführen. Ich möchte Sie deshalb bitten, der Vorlage, wie sie heute vorgeschlagen wird, zuzustimmen, und damit auch dem Geiste nach der Botschaft zuzustimmen.

Schmid Philipp: Ich möchte kein Missverständnis entstehen lassen. Der Referent hat Zahlen genannt und hat gesagt, die Banken haben an diesen Fonds sehr wenig beigetragen. Es handelt sich nicht nur um die Banken, sondern um den Handel im allgemeinen, und ich möchte hier nochmals betonen, dass ein Unrecht geschieht, in dem Moment, wo Sie gehen und die Prüfungen der Detaillisten als subventionsberechtigt betrachten und die andern nicht, Buchhalterprüfungen, Korrespondentenprüfungen, Versicherungsprüfungen. Da begehrt man ein Unrecht, ich hoffe sehr, dass man im Bundeshaus den Willen hat, kein Unrecht zu begehen. Deshalb hätte ich Wert darauf gelegt, dass der Rat doch sage, hier solle man mit gleicher Elle messen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles.

Artikelweise Beratung. — *Discussion des articles.*

Titel und Ingress.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Titre et préambule.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adoptés.*

Art. 1.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 2.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 3.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*

Gesamt Abstimmung. — *Vote sur l'ensemble.*

Für Annahme des Beschluss-
entwurfes

111 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

5387. Rückkehr zur direkten Demokratie. Begutachtung des ersten Volksbegehrens. Retour à la démocratie directe. Préavis sur la première initiative.

Bericht und Beschlussentwurf vom 27. Februar 1948 (Bundesblatt I, 1054). — Rapport et projet d'arrêté du 27 février 1948 (Feuille fédérale I, 1038).

Antrag der Kommission.

Mehrheit:

Eintreten.

Minderheit (de Coulon):

Der Bundesrat wird ersucht, einen Gegenentwurf vorzulegen.

Proposition de la commission.

Majorité:

Passer à la discussion des articles.

Minorité (de Coulon):

Demander au Conseil fédéral de présenter un contre-projet.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

Häberlin, Berichterstatter der Mehrheit: Vom gleichen Komitee sind im Jahre 1946 Unterschriften gesammelt worden für zwei Initiativen, die beide

unter der Flagge: „Rückkehr zur direkten Demokratie“ segelten. Beide Initiativen beschlagen also dieselbe Materie, weshalb wir durch die Vorschrift von Art. 15 des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren aus dem Jahre 1892 gezwungen sind, die beiden Initiativen getrennt zu behandeln.

Die erste Initiative muss zuerst nicht nur in unserem Räte behandelt, sondern auch vor die Volksabstimmung gebracht werden, bevor an die Behandlung der zweiten Initiative geschritten werden kann. Ich habe heute also lediglich zur ersten Initiative zu sprechen. Diese Initiative ist im Juli 1946 mit 55 796 gültigen Unterschriften der Bundeskanzlei eingereicht worden. Sie verlangt die Aufhebung von Art. 89, Abs. 3, der Bundesverfassung und Ersetzung dieser Bestimmung durch einen neuen Art. 89bis, der drei Absätze umfasst. Der erste Absatz lautet: „Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte sofort in Kraft gesetzt werden; ihre Gültigkeitsdauer ist zu befristen.“ Dieser Abs. 1 entspricht bisherigem Recht. Das Neue, was die Initiative bringen will, liegt in den Abs. 2 und 3. Während bisher in der Verfassung festgelegt ist, dass gegen dringlich erklärte Bundesbeschlüsse das Referendum nicht ergriffen werden könne, will die Initiative in Abs. 2 auch für diese dringlichen Bundesbeschlüsse das fakultative Referendum einführen, d. h. acht Kantone oder 30 000 Stimmberechtigte sollen das Recht erhalten, zu verlangen, dass dringliche Bundesbeschlüsse der Volksabstimmung unterbreitet werden. Sofern dieses Referendum zustande gekommen ist, muss innerhalb Jahresfrist dieser dringliche Bundesbeschluss der Volksabstimmung unterbreitet und angenommen werden, sonst tritt er längstens nach einem Jahr ausser Kraft und darf nicht mehr verlängert werden. Einen ganz neuen Gedanken bringt Abs. 3 der Initiative. Er handelt von Bundesbeschlüssen, welche sich nicht auf eine Verfassungsbestimmung stützen können, also auf das sog. Notrecht. Gegenüber solcher Notrechtserlassen will die Initiative ein obligatorisches Referendum einführen in dem Sinne, dass alle diese Notrechtserlasse innerhalb eines Jahres der Abstimmung durch Volk und Stände unterbreitet und angenommen werden müssen, sonst treten sie ebenfalls längstens nach Jahresfrist ausser Kraft und dürfen wiederum nicht verlängert werden.

Mit Schreiben vom 13. Dezember 1946 hat die Bundesversammlung den Bundesrat eingeladen, Bericht und Antrag über dieses Volksbegehren einzureichen. Der Bundesrat hat seinen Auftrag erfüllt mit Botschaft vom 27. Februar 1948, worin er zum Schluss kommt, diese Initiative sei Volk und Ständen zur Verwerfung zu empfehlen. Ich werde als Referent der Versammlung nicht erliegen, mich mit Federn zu schmücken, die aus der Botschaft gepulvert sind, aber ich muss einige Worte zu dieser Botschaft sagen. Sie verdient es, denn sie weicht in verschiedener Hinsicht vom üblichen Habitus solcher bundesrätlicher Dokumente ab. Sie enthält zunächst einige Parteien, von denen man vielleicht sagen könnte, dass sie den letzten Schläff diplomatischer Klugheit vermissen lassen, die deshalb gewisse Missverständnisse nicht ausschliessen und daher

auch in der Öffentlichkeit nicht mit Unrecht einiges Aufsehen erregt haben. Ich möchte darunter besonders jenen etwas unglücklichen Satz subsumieren, der auf Seite 4 der Weisung steht, wo es heisst: „Wegen der Unruhe und der Arglist der Zeit, die einer ruhigen und sachlichen Überlegung nachteilig waren und einer Verhetzung der Volksmassen Vorschub leisteten, hatte man aber gelegentlich Bedenken, dem Volke eine für die Existenz des Staates unvermeidliche Massnahme, die mit Opfern des Volkes oder mit einer Beschränkung seiner Rechte verbunden war, zur Entscheidung vorzulegen.“ Ich glaube, dieser Satz würde besser nicht in dieser Botschaft stehen. Andererseits muss gesagt werden, dass diese Botschaft versöhnt durch eine ganz ungewöhnliche Offenheit, mit der sie nicht ganz in Ordnung gehende Manipulationen früherer Jahre eingesteht. In der Botschaft des Bundesrates vom 10. Mai 1938, in der er Stellung zu nehmen hatte zu einem Initiativbegehren der sog. Richtlinienbewegung, die genau den gleichen Gegenstand beschlug wie die Initiative, die wir heute zu behandeln haben, äusserte sich der Bundesrat wie folgt: „Es mag sein, dass die Praxis in der Krisenzeit in ganz vereinzelt Fällen sich vielleicht nicht ganz strikte an diesen Grundsatz gehalten habe. Im grossen und ganzen war aber auch bei den in der Krisenzeit erlassenen dringlichen Bundesbeschlüssen eine zeitliche Dringlichkeit vorhanden.“ Damit vergleichen Sie, was der Bundesrat heute auf Seite 4 sagt: „Es ist zuzugeben, dass damals, also in dieser Krisenzeit, nicht alle dringlich erklärten Bundesbeschlüsse so geeilt hätten, dass die Referendumszeit und allenfalls die Durchführung der Volksabstimmung nicht hätte abgewartet werden können. So mag es sich erklären, dass mit der Ergreifung von Massnahmen mitunter so lange zugewartet wurde, bis die zeitliche Unaufschiebbarkeit gegeben war.“ Sie sehen, in diesem Punkte kann man sagen, dass die Wahrheit auf dem Marsch gewesen sei.

In der Kommission, die diese Vorlage zu beraten hatte, ergab sich die etwas paradoxe Situation, dass auf der einen Seite Vertreter jener Partei, die zwar im Bundesrat vertreten ist, für sich aber weiterhin in Anspruch nimmt, den Hauptharst der Opposition zu bilden, feurig plädierten für eine kräftige und aktionsfähige Demokratie und sich energisch gegen jenes Gerede von einem angeblichen Malaise im Volke wehrten, und dass es auf der andern Seite Vertreter der ausgesprochenen Regierungsmehrheit waren, die gegen die Vorstellung fochten, als ob im Volke ob der Politik des Bundesrates eitel Wonne und Freude herrsche, weshalb es dringend nötig sei, die Volksrechte zu erweitern, um einen bessern Kontakt und eine bessere Harmonie zwischen Regierung und Volk herzustellen. Aus dieser also teilweise mit verkehrten Fronten geschlagenen Schlacht ist schliesslich der Bundesrat als glänzender Sieger hervorgegangen, indem die Kommission mit grosser Mehrheit zum Schluss gekommen ist, sich seinem Antrag anzuschliessen.

Trotz dieser Stellungnahme ist in der Kommission allgemein anerkannt worden, dass die Initiative an und für sich ein durchaus begrüssenswertes Ziel anstrebe. Es ist auch nicht zu verkennen, dass die Initiative allein schon durch ihr Vorhandensein einen Erfolg in dem Sinn für sich buchen kann, dass

sie zu einer Aufrüttlung und Schärfung unseres verfassungsrechtlichen Gewissens geführt hat. Das hat sich z. B. deutlich gezeigt in den Verhandlungen der nationalrätlichen Kommission, die über die Teuerungszulagen an die Suvalrentner beraten hat, die in dieser Session auch noch zu erledigen sein wird.

Trotzdem: Die Mehrheit der Kommission, für die ich zu referieren habe, ist zur Ansicht gekommen, dass die Initiative in beiden Punkten, wo sie Neuerungen vorschlägt, ihre Aufgabe mit untauglichen Mitteln zu lösen versucht.

1. Die Einführung des fakultativen Referendums gegenüber sog. Dringlichkeitsbeschlüssen: Hier kann ich auf die sehr zutreffenden Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates verweisen, wo eindrucklich die Schwierigkeiten geschildert sind, die sich aus einer solchen Neuerung ergeben würden. Diese Schwierigkeiten liessen sich nur dadurch vermeiden, dass die dringlichen Bundesbeschlüsse *in suspenso* gelassen werden, solange das Damoklesschwert des Referendums über ihnen schwebt. Aber wenn man das tut, würde man damit schon beweisen, dass diese Beschlüsse gar nicht so dringlich seien, dass also ein zeitlicher Aufschub möglich sei. Darum kann man sagen, dass das fakultative Referendum mit der Natur der dringlichen Bundesbeschlüsse nicht vereinbar ist.

Ähnlich ist es im zweiten Punkt, beim obligatorischen Referendum gegenüber sog. Notrechts-erlassen. In diesem Punkte fehlt es meines Erachtens der Initiative auch an der nötigen Klarheit. Es könnte sich doch unmöglich darum handeln, diese Notrechtsbeschlüsse der Volksabstimmung zu unterbreiten. Denn auch, wenn diese Beschlüsse nachher vom Volk und Ständen angenommen würden, bekämen sie dadurch nicht den Charakter von verfassungsmässigen Beschlüssen, sondern es könnte sich höchstens darum handeln, nachträglich die Bundesverfassung zu revidieren, um diesen Notrechtsbeschlüssen die nötige verfassungsmässige Grundlage zu verschaffen. Um eine solche Partialrevision der Bundesverfassung durchzuführen, wäre selbstverständlich die Frist von nur einem Jahr völlig unzureichend.

Aber das ist nicht die Hauptüberlegung, sondern die wesentliche Überlegung, die zur Ablehnung dieses zweiten Punktes führen muss, ist die, dass das Notrecht überhaupt sich grundsätzlich nicht zur Legiferierung eignet, weil es gerade in der Natur des Notrechtes liegt, dass es sich einer schriftlichen Fixierung entzieht. In dieser Hinsicht möchte ich aus der Weisung den sehr zutreffenden Satz von Prof. Burckhardt zitieren: „Wenn die Existenz des Staates in Frage steht, tut man, was die Not gebietet, und was man verantworten kann, oder tut es nicht. Aber man stellt nicht zum voraus über das Recht, es zu tun oder nicht zu tun, Grundsätze auf. Das ist eine müssige und gefährliche Erörterung. Müssig, weil eine im höheren Sinne verantwortliche Regierung sich darin weder positiv noch negativ binden kann; gefährlich, weil man mit diesem tragischen Konflikt nicht spielen soll.“

Bei der Ablehnung der Initiative habe ich mich ohne weiteres und mit voller Überzeugung der Mehrheit der Kommission anschliessen können. Unschlüssiger war ich persönlich in der zweiten Frage, ob man es bei einer Ablehnung bewenden lassen soll,

oder ob nicht die Bundesversammlung von der ihr gemäss Verfassung zustehenden Kompetenz, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, Gebrauch machen sollte. Ich gestehe Ihnen offen, dass ich ursprünglich eher dieser Meinung zugeneigt war, dass ich aber durch die Verhandlungen in der Kommission schliesslich zur Überzeugung gekommen bin, dass sie in diesem Falle nicht von ihrem Recht Gebrauch machen solle.

Theoretisch bestehen verschiedene Möglichkeiten, die Voraussetzungen für die Anwendung des Dringlichkeitsrechtes noch zu verschärfen: man könnte die Beschlüsse nicht nur befristen, sondern eine Maximalfrist vorschreiben; man könnte für die Fassung von Dringlichkeitsbeschlüssen nicht nur die Mehrheit der beiden Räte verlangen, sondern eine qualifizierte Mehrheit; man könnte schliesslich eine Bestimmung in Erwägung ziehen, wonach solche dringlichen Bundesbeschlüsse unter keinen Umständen über die gesetzte Frist wiederum auf dem Wege der Dringlichkeit verlängert werden dürften. Wenn ich glaube, wir sollten im gegenwärtigen Moment von allen diesen Möglichkeiten absehen, leiten mich folgende Überlegungen:

Ich bitte Sie, sich dessen zu erinnern, dass die heutige Regelung des Dringlichkeitsrechtes aus dem Jahre 1939 stammt. Damals sind die Voraussetzungen für die Fassung solcher Dringlichkeitsbeschlüsse in verschiedener Hinsicht verschärft worden. Es ist der Begriff der Unaufschiebbarkeit dieser Beschlüsse eingeführt worden, womit deutlich in der Verfassung gesagt ist, dass lediglich eine zeitliche Dringlichkeit und nicht etwa auch eine sachliche Dringlichkeit massgebend sein dürfe. Es ist die Vorschrift eingeführt worden, dass die Mehrheit der beiden Räte, nicht etwa nur die Mehrheit der zufällig anwesenden Mitglieder zustimmen muss; und schliesslich ist die Vorschrift, dass diese Beschlüsse nicht *ad infinitum* Geltung haben dürfen, sondern, dass sie zeitlich befristet sein müssen, aufgestellt worden.

Nun möchte ich feststellen, dass alle mehr oder weniger berechtigten Klagen über einen Missbrauch des Dringlichkeitsrechtes auf die Zeit vor 1939 zurückgehen. Nun kann man mit gutem Recht die Auffassung vertreten, dass diese früheren Sünden abgebusst worden sind durch die Revision des Jahres 1939, und man kann mit guten Gründen sagen, dass keine Unterlagen dafür beigebracht worden sind, dass auch seit 1939 sich die Bundesversammlung eine missbräuchliche Verwendung dieses Dringlichkeitsrechtes habe zuschulden kommen lassen. Dieses Dringlichkeitsrecht ist sowieso mit Ausbruch des Krieges in den Hintergrund getreten, indem seither solche dringliche Massnahmen weitgehend auf die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates gestützt worden sind. Eine kleine Statistik: Seit 1939 hat die Bundesversammlung 22 dringliche Bundesbeschlüsse gefasst. Von diesen 22 Beschlüssen sind 15 schon wieder ausser Kraft getreten, bei 3 weiteren ist die Überleitung ins ordentliche Recht schon an die Hand genommen und die letzten 4 sind befristet bis Ende des laufenden Jahres. Ich glaube, diese Zahlen beweisen, dass die Räte es in letzter Zeit mit diesem Dringlichkeitsrecht absolut seriös genommen haben. Ich stelle fest, dass die Regelung aus dem Jahre 1939 die Zustim-

mung der grossen Mehrheit des Volkes gefunden hat und ich halte dafür, es sollten nun zuerst neue Erfahrungen gesammelt werden, ob wirklich auch diese Neuregelung ungenügend ist. Die bisherigen Erfahrungen sprechen nicht dafür. Es liegt bei uns, künftig zu keinen solchen Missbräuchen Hand zu bieten. Wir dürfen uns aber vielleicht das Zeugnis ausstellen, dass wir uns seit 1939 ganz brav gehalten haben. Meine Gewohnheit ist es nicht, mich nicht begangener Sünden zu bezichtigen. Aus diesen Überlegungen komme ich zum Schluss, Ihnen zu empfehlen, nicht nur die Initiative abzulehnen, sondern auch von der Aufstellung eines Gegen-vorschlages abzusehen.

M. de Coulon, rapporteur de la minorité: Une des raisons pour lesquelles le Conseil fédéral et la majorité de la commission recommandent le rejet de l'initiative du 23 juillet 1946, sans contre-projet, c'est que l'article 89 adopté en votation populaire par le peuple et les cantons le 22 janvier 1939 et dont la révision est demandée par l'initiative, n'a pas encore pu déployer ses effets à cause des événements qui se sont déroulés depuis son adoption. Le fait invoqué est sans doute exact, mais comme raison il n'est pas pertinent. En effet, l'article 89 a été voté avant la guerre.

La période de circonstances exceptionnelles que nous avons vécue depuis nous a permis de faire des expériences nouvelles dans le domaine de l'usage de la clause d'urgence. Ce sont ces expériences que les auteurs et les 53 000 signataires de l'initiative veulent maintenant concrétiser au moyen d'une révision de l'article 89.

Quelles sont ces expériences? Nous pouvons constater que le sentiment de malaise qui règne actuellement dans le peuple au sujet de la législation issue des pleins pouvoirs provient de ce qu'il y a deux sortes d'urgences entre lesquelles la constitution et la pratique législative ne font aucune distinction. Or, nous devons faire désormais une distinction très nette entre ces deux sortes d'urgences. Il y a d'abord l'urgence matérielle, la seule dont la réglementation soit fixée par l'article 89 et qui exige simplement qu'en raison de certains faits subits, une mesure législative prise dans le cadre de la législation constitutionnelle ordinaire, puisse entrer en vigueur immédiatement sans attendre que le délai référendaire soit écoulé, sous peine d'être inefficace ou d'arriver en retard. Dans un pareil cas, la clause d'urgence doit simplement permettre de gagner du temps, mais elle ne doit pas exclure une ratification ultérieure par le peuple, surtout si la mesure prise doit déployer ses effets pendant plusieurs années.

Puis il y a l'urgence formelle qui constitue une sorte de nouvelle notion de notre droit. A notre avis, ce terme utilisé dans le message du Conseil fédéral est impropre; il désigne un artifice de procédure permettant d'assimiler les mesures dérogeant à la constitution, prises en vertu d'un état de nécessité caractérisé, à des arrêtés fédéraux urgents afin de les soustraire au référendum.

Les auteurs de l'initiative ont non seulement fait cette distinction, mais ils veulent encore qu'elle apparaisse dorénavant dans les dispositions constitutionnelles traitant de l'urgence. Nous reconnaissons toutefois, avec la majorité de la commission,

que sur ce point, le texte de l'article 89bis proposé par l'initiative est mal rédigé et n'apporte pas une solution heureuse.

Le Conseil fédéral a, lui aussi, fait cette distinction dans son message du 27 février, dans le premier chapitre traitant des arrêtés fédéraux urgents et dans le second où il est question du droit de nécessité. Cette distinction apparaît encore de façon beaucoup plus nette, déjà presque dogmatique, dans le message du Conseil fédéral du 29 juillet traitant de la seconde initiative.

C'est un point à retenir ici de façon expresse, car nous y voyons le chemin à suivre pour arriver à une solution dans l'application de la clause d'urgence.

Au cours des discussions qui ont eu lieu au sein de la commission, cette distinction a de nouveau été largement soulignée par quelques membres de majorité qui se sont prononcés pour le rejet de l'initiative. Le principal argument est que le droit de nécessité est, de par sa nature, extralégal et qu'il ne peut être légalisé par une votation populaire, ce qui est juste. Nous constatons donc que dans l'idée du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, comme chez les auteurs de l'initiative, on distingue d'une part les arrêtés fédéraux urgents, pris dans le cadre de la constitution et, d'autre part, les arrêtés fédéraux dérogeant à la constitution, pour parer à des lacunes de celle-ci, pris en vertu des pleins pouvoirs dans un état de nécessité caractérisé.

Tous les arrêtés, sauf celui du 30 août 1939 sur les pleins pouvoirs, ont été déclarés urgents uniquement pour les soustraire à la votation populaire afin qu'ils ne soient pas légalisés.

Mais le peuple ne parvient pas à distinguer entre les deux espèces d'arrêtés fédéraux urgents. Pour lui, il n'y a qu'une seule sorte d'arrêtés fédéraux urgents. Le fait que l'article 89 voté le 22 janvier 1939 limite la durée des arrêtés fédéraux urgents dans le temps ne suffit pas à dissiper ce malaise, puisque, dans l'esprit du législateur, cette limitation ne s'applique qu'aux arrêtés fédéraux urgents pris dans le cadre de la constitution.

Or, nous venons de voir que la clause d'urgence s'applique par analogie également aux arrêtés fédéraux pris en vertu de l'état de nécessité. Les clauses qui ont provoqué cet état de nécessité peuvent avoir une durée indéterminée et tout à fait imprévisible. Ces arrêtés-là doivent pouvoir durer aussi longtemps que les causes qui l'ont provoqué.

La limitation dans le temps, pour ces arrêtés-là, n'est pas judicieuse; ils sont néanmoins limités par l'application de la clause d'urgence, puisque c'est ainsi que le prévoit l'article 89. Il y a donc là une contradiction qui provoque le renouvellement, d'échéance en échéance, de ces arrêtés fédéraux urgents et c'est ce qui précisément provoque dans le peuple, à l'heure actuelle, un certain mécontentement.

Il est inutile de vouloir ignorer le fait que l'on est fatigué du régime des pleins pouvoirs. La mauvaise humeur du peuple s'est déjà manifestée dans un certain nombre de votations cantonales et fédérales. Il suffit d'écouter les conversations dans le public pour se rendre compte de l'état d'esprit qui règne actuellement dans notre pays. Le moins qu'on puisse dire, c'est que l'administration centrale n'est actuellement pas populaire et ce qui subsiste du

régime des pleins pouvoirs encore moins. Toutes les justifications que le Conseil fédéral tente de présenter dans ce message ne changent rien à l'opinion publique. Les 53 000 signatures appuyant l'initiative ont été récoltées il y a deux ans en Suisse romande en grande partie. Il est certain que l'initiative, si elle était lancée maintenant, trouverait probablement un écho plus large tant on a l'impression que les habitudes autoritaires, pour ne pas dire autocratiques, prises par le régime des pleins pouvoirs, se perpétuent au détriment de notre souveraineté populaire.

Rien que pour cette raison et pour en finir avec le régime, il se pourrait que le peuple adopte le texte de l'initiative malgré le préavis défavorable des autorités. Or, ce texte n'apporte certes pas une solution heureuse du problème.

C'est pourquoi il nous paraît judicieux de chercher à éviter cette éventualité. Nous ne pouvons le faire qu'en présentant un contre-projet. Nous estimons donc que vous devriez demander au Conseil fédéral la présentation d'un contre-projet qui tienne compte à la fois des désirs du peuple de voir l'emploi de la clause d'urgence soumis à une réglementation précise, et des expériences acquises dans ce domaine au cours de ces dernières années en ce qui concerne l'état de nécessité.

Ce contre-projet doit s'inspirer des deux principes nettement distincts suivants: 1. La clause d'urgence appliquée à des arrêtés pris dans le cadre de la législation constitutionnelle ordinaire n'a d'effet que pour une durée limitée, de cas en cas, et au maximum de trois ans; un tel arrêté d'urgence ne peut être prorogé que par un arrêté soumis au referendum. 2. Les arrêtés dérogeant à la constitution, pris dans le cadre des pleins pouvoirs en vertu de l'état de nécessité caractérisé, seront désignés dorénavant sous un terme comme «dispositions législatives extraordinaires». Ne pouvant être légalisés, ils ne peuvent en aucun cas être soumis au referendum. Leur durée est limitée à celle de l'état de nécessité. Après quoi, si leur maintien s'avère utile dans le cadre de la législation ordinaire, ils ne pourront être repris dans celle-ci que par la procédure constitutionnelle.

L'avantage de ce système, une fois qu'ils sera ancré dans la constitution, sera d'éviter à l'avenir la confusion dans l'esprit du peuple entre ces deux sortes d'arrêtés. L'emploi du terme «arrêté d'urgence» sera réservé exclusivement aux arrêtés fédéraux pris dans le cadre de la législation constitutionnelle. En revanche, les arrêtés dérogeant à la constitution, pris sous l'effet d'un état de nécessité caractérisé seront désignés uniquement par le terme de «dispositions législatives extraordinaires», en y ajoutant éventuellement, pour plus de clarté, les mots «non soumis au referendum».

Ainsi le peuple saura à quoi s'en tenir sur la nature des différents arrêtés qui seront soustraits à son contrôle. Nous croyons sincèrement que nous éviterons à l'avenir, de cette façon-là, une certaine mécontente qui actuellement sépare le peuple de ses autorités.

Dans ces conditions et pour ces raisons la minorité de la commission vous propose de demander au Conseil fédéral la présentation d'un contre-projet.

Allgemeine Beratung. — *Discussion générale.*

Huber: Gestatten Sie mir zunächst eine Präzisierung. Ich bin nicht Mitglied der Kommission gewesen, sondern erlaube mir als gewöhnliches Mitglied Ihres Rates, hier den Antrag von Herrn de Coulon zu unterstützen. Es sind vielleicht nicht ganz die gleichen Überlegungen, die mich dazu führen, und es ist mir auch nicht möglich, mich mit allen Detailanträgen auseinanderzusetzen, die er Ihnen soeben gestellt hat.

Schon aus dem Votum des Herrn Referenten geht ein gewisses Missbehagen hervor, ein Missbehagen darüber, dass einerseits die Botschaft einen Ton der Überlegenheit gegenüber dem Volk zum Ausdruck bringt, und ferner auch darüber, dass man nun mit einem bloss ablehnenden Entscheid sich über den Gedanken hinwegsetzen will, das Volk stärker heranzuziehen bei der Mitwirkung an der Rechtsetzung. Ihr Herr Referent hat mit Recht darauf hingewiesen, dass in den letzten 15 Jahren in vermehrtem Umfang das Volk in seiner Mitwirkung zurückgedrängt wurde. Es sind auf zwei verschiedenen Wegen Erlasse gefasst worden, über die das Volk nicht mitbestimmen konnte. Wir haben einerseits das Kriegsnotrecht, das Vollmachtenrecht. In diesem Punkt bin ich mit dem Bundesrat der Meinung, dass diese Materie sich schlecht eignet, um in einem schriftlichen Reglement geordnet zu werden. Das Notrecht ist in der Verfassung überhaupt nicht enthalten, und es ist auch nicht so, wie es in der Botschaft steht, dass die gesamte Rechtswissenschaft sich über die Haltbarkeit dieses Notrechtes etwa einig wäre; im Gegenteil, die Haltbarkeit dieses Notrechtes ist auch heute eine sehr umstrittene Frage. Es ist eine sehr heikle Materie, und wir sollten uns nicht allzusehr mit diesem Teil des dem Volke entzogenen Gesetzgebungsrechtes beschäftigen.

Wichtiger ist das Problem der dringlichen Bundesbeschlüsse, und da habe ich mit Genugtuung gehört, dass der Herr Referent genau die gleiche Auffassung vertritt, die schon früher immer wieder zum Ausdruck gebracht worden ist, nämlich dass diese Dringlichkeit gelegentlich künstlich geschaffen worden ist. Weil man dem Volk eine bestimmte Materie zum Entscheid nicht übergeben wollte, hat man solange gewartet, bis der normale Gesetzgebungsapparat nicht mehr funktionieren konnte, um diese Materie rechtzeitig ordnen zu können, und hat, gestützt auf Art. 89, einen dringlichen Bundesbeschluss gefasst. Es ist erfreulich, dass auch die Botschaft dies ziemlich deutlich zum Ausdruck bringt.

Nun lässt sich aber nicht erklären, warum in einem solchen Falle, wo nur die zeitliche Dringlichkeit gegeben war oder künstlich geschaffen wurde, nicht nachträglich dem Volk Gelegenheit geboten werden soll, seinerseits seinen Willen zum Ausdruck zu bringen. Mit Herrn de Coulon bin ich der Meinung, dass in solchen Fällen eine spätere Einholung der Zustimmung des Volkes unbedingt ermöglicht werden sollte. Es kommt nicht von ungefähr, dass gerade gegenüber den dringlichen Bundesbeschlüssen im Volke immer wieder Kritik geübt worden ist, allerdings zum Teil deshalb, weil diese Bundesbeschlüsse die berühmten Verfassungsritzen in

sich getragen haben und darum im Volk auch auf Ablehnung gestossen sind.

Der Gedanke, dass die Schweiz eine Demokratie sein soll, ist in unserem Volke ausserordentlich lebendig, er ist erfreulicherweise auch in unserem Rat lebendig und übrigens auch im Bundesrat. Ich habe mit grösster Genugtuung gelesen, dass in der Botschaft auf Seite 7 folgender Satz steht: „Grundsätzlich ist es sehr zu begrüessen, dass der Einfluss des Volkes auch bei dringlichen Bundesbeschlüssen zugelassen werden soll.“ Das ist ein sehr schöner Satz, den Sie hier finden; leider ist es ziemlich der einzige derartige Satz in der Botschaft; leider ist insbesondere in den Schlussfolgerungen dieser Satz in keiner Weise mehr berücksichtigt worden.

Schon früher wurden Vorstösse unternommen im Sinne einer Rückkehr zur direkten Demokratie, im Sinne einer Einschaltung des Volkes, im Sinne dieses auch vom Bundesrat postulierten Rechtes des Volkes auf Mitwirkung auch bei dringlichen Bundesbeschlüssen. Von der Verwirklichung finden wir nichts. Wir finden dagegen in der weiteren Botschaft Töne, die darauf schliessen lassen, dass der Bundesrat von einem gewissen Misstrauen gegenüber dem Volke erfüllt ist, dass er dem Volke nicht das volle Zutrauen schenkt. Hier müssen wir uns entscheiden. Entweder sind wir Demokraten, und dann müssen wir den Volkswillen auch respektieren, wenn er nicht mit dem übereinstimmt, was wir selbst als richtig ansehen, oder wir sind der Meinung, wir wissen es besser oder der Bundesrat weiss es besser, und dann werden wir das Volk, wie das in der Botschaft beantragt wird, weiterhin in seinen Rechten nötigenfalls ausschalten. Ich glaube, dass es nicht genügt, die Initiative so, wie sie uns vorgelegt wird, einfach abzulehnen, aus den Gründen, die in der Botschaft angeführt worden sind. All die kritischen Bemerkungen, die Sie in der Botschaft finden, mögen zutreffen auf den Text der Initiative, sie treffen aber nicht zu auf einen durchaus möglichen Gegenvorschlag, den wir vom Bundesrat erwarten. Es ist in der Botschaft darauf verwiesen worden, dass das fakultative Referendum gegenüber dringlichen Bundesbeschlüssen zu einer gewissen Schwierigkeit führen werde; es sei unklar, ob diese Beschlüsse rückwirkend hinfällig werden oder ob sie bis zum Entscheid des Volkes in der Schwebe bleiben. Das ist richtig als Kritik gegenüber dem Volksbegehren. Es liesse sich aber sehr wohl eine Lösung denken, wo im Text selbst gesagt wird, was bis zum Entscheid des Volkes geschehen soll. Wenn wir eine Lösung finden in der Weise, dass bei einem ablehnenden Volksentscheid der dringliche Bundesbeschluss für die Zukunft hinfällig wird, können wir die schwierigsten Probleme vermeiden. Mit Recht ist in der Botschaft gerügt worden, dass die Frist von einem Jahr zu kurz ist. Aber nichts steht einer Lösung entgegen, die diese Frist auf zwei oder drei Jahre erstreckt, wie das früher schon vorgeschlagen worden ist. In einem Jahr lässt sich der ganze Referendumsapparat möglicherweise nicht durchspielen, aber in zwei oder drei Jahren. Es lässt sich auch nötigenfalls eine ordentliche Gesetzgebung durchführen, die also nicht mehr von dem Mittel der Dringlichkeit Gebrauch machen muss. Man hat uns in der Botschaft entgegengehalten, drei Jahre seien zu schematisch, unter Umständen genüge eine kür-

zere Frist. Auch dem lässt sich abhelfen, wenn wir sagen: maximal drei Jahre. Ich möchte immerhin nicht in Details gehen, das ist dem bundesrätlichen Gegenvorschlag zu überlassen.

Ein Haupteinwand, der in der Botschaft gegenüber dem Gedanken der Initiative enthalten ist, liegt darin, dass man sagt: Es ist nicht möglich, diese dringlichen Bundesbeschlüsse auf Grund des Textes der Initiative zu verlängern. Hier liegt, glaube ich, das Hauptbedenken des Bundesrates. Was soll geschehen, wenn wir einen dringlichen Bundesbeschluss als notwendig betrachten und das Volk nicht zustimmt? Dann fällt ja der Beschluss dahin und wir haben das von uns als notwendig betrachtete Instrument nicht mehr in der Hand. Ich glaube, hier scheiden sich die Geister. Wenn wir der Meinung sind, der Volksentscheid solle massgebend sein, müssen wir in Kauf nehmen, dass das Volk einmal Nein sagt. Aber ich glaube, dass dann, wenn die erforderliche grösse Mehrheit des Rates Ja sagen wird, es auch möglich sein sollte, für eine gute Vorlage die Zustimmung des Volkes zu erhalten, und dass in diesem Fall aus dem unangenehmen dringlichen Bundesbeschluss, der nicht demokratisch ist, formell wenigstens nicht, der richtige Gesetzestext, oder sagen wir die richtige, vom Volk gutgeheissene Lösung entsteht. Es liesse sich auch sehr wohl vorstellen, dass in diesem Gesetzentwurf — ich würde das sogar begrüessen — die Möglichkeit geschaffen wird, einen solchen dringlichen Bundesbeschluss auch noch einmal zu verlängern, d. h. wieder neu beschliessen. Nach dem Entwurf der Initianten würde der Bundesbeschluss, wenn er vom Volk nicht angenommen wird, innert der bestimmten Frist, also innerhalb eines Jahres oder dreier Jahre dahinfallen. Es steht meiner Meinung nach nichts dem entgegen, dass wir nach Hinfälligwerden des Beschlusses vielleicht noch einmal einen solchen Beschluss fassen, also eine einmalige Verlängerungsmöglichkeit schaffen, wobei wiederum das Quorum im Rate vorhanden sein muss, das ja auf alle Fälle nach der Neuordnung erforderlich ist.

Man hat eingewendet — es ist in der Botschaft gesagt worden und auch der Herr Referent hat darauf verwiesen —: Wir haben schon so viele Erschwerungen des Dringlichkeitsrechtes in den letzten Jahren beschliessen lassen, dass es genügen sollte. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass alle diese Erschwerungen sich nur auf die Beschlussfassung im Parlament selbst beziehen. Es ist das besondere Quorum bestimmt worden. Es ist bestimmt worden, dass die zeitliche Befristung vorgesehen werden müsse, so dass später das Parlament einen neuen Beschluss fassen muss; aber es ist nirgends die Möglichkeit geschaffen worden, das Volk einzuschalten. Dieser, wie der Bundesrat selber in seiner Botschaft sagt, gute Gedanke der Initiative sollte nicht fallen gelassen werden. In der einen oder andern Form sollte er Berücksichtigung finden. Darum bin ich der gleichen Auffassung wie die Kommissionsminderheit, dass man sich nicht darauf beschränken soll, den ungenügenden und in seinem Text nicht befriedigenden Entwurf der Initianten zurückzuweisen, sondern dass der Bundesrat einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll. Bei diesem Gegenvorschlag wird zu unterscheiden sein zwischen dem Notrecht im engern Sinne und den dringlichen

Bundesbeschlüssen. Ich kann mir vorstellen, dass man das Notrecht vollständig ausser acht lässt und lediglich für die dringlichen Bundesbeschlüsse eine Neuordnung schafft. Wenn wir einen solchen Beschluss nicht fassen, wenn wir uns darauf beschränken, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, besteht die Gefahr, dass im Volke diejenigen Kreise, die ein gewisses Unbehagen noch nicht überwunden haben, die immer noch der Meinung sind, das Volk sollte stärker herangezogen werden, dem ursprünglichen, mangelhaften Initiativtext zur Annahme verhelfen, dass die Initiative unterstützt wird, weil wir es unterlassen haben, dem Volk einen guten Gegenentwurf zu unterbreiten. Diese Gefahr ist um so grösser, als die Botschaft offensichtlich von einem Gedanken des Misstrauens gegenüber dem Volke getragen ist und dieses Misstrauen wahrscheinlich die entsprechende Reaktion aus dem Volke bekommen wird, bestehend in einem Misstrauen gegenüber unserm Rate und dem Bundesrat. Ich möchte Ihnen darum beantragen, den Vorschlag von Herrn de Coulon zu unterstützen und den Bundesrat einzuladen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten und ihn unserm Rate und der Volksabstimmung vorzulegen.

Interpellation Chaudet. Rückkehr zur direkten Demokratie.

In einer Kleinen Anfrage vom 22. September 1947 wurde der Bundesrat ersucht, bekanntzugeben, auf welchen Zeitpunkt er den Räten seinen Bericht vorlegen werde über die Volksbegehren betreffend die Rückkehr zur direkten Demokratie, die im Juli 1946 der Bundeskanzlei eingereicht wurden.

In seiner Antwort stellt der Bundesrat fest, dass schon ähnliche Vorlagen beim Volk keine Annahme gefunden hätten und dass dem neuen Volksbegehren keine bessere Aussicht auf Erfolg beschieden sei.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die zuständigen Behörden die verfügbaren Kräfte dringenderen Fragen zuwenden mussten. Er erklärt, «dass er daher heute nicht in der Lage sei, einen bestimmten Zeitpunkt für die Vorlegung des Berichtes und für die Volksabstimmung anzugeben».

Der Fragesteller bedauert, diese Antwort weder ihrer Form, noch ihrem Inhalte nach annehmen zu können. Er ersucht den Bundesrat um Auskunft, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln er den Volksbegehren betreffend die Rückkehr zur direkten Demokratie Folge zu geben und wie er künftighin bei Volksbegehren die durch das Bundesgesetz von 1892 festgesetzte Frist einzuhalten gedenke.

Interpellation Chaudet. Retour à la démocratie directe.

Par question du 22 septembre 1947, le Conseil fédéral a été invité à dire à quelle date il envisageait de présenter son rapport aux Chambres sur les initiatives pour le retour à la démocratie directe, déposées à la Chancellerie fédérale en juillet 1946.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral constate que des projets analogues ont déjà échoué devant le peuple et que la nouvelle initiative n'aurait pas davantage de chances de succès.

Le Conseil fédéral estime qu'il était du devoir des autorités compétentes de consacrer leurs efforts et leur temps à d'autres tâches plus urgentes. Il déclare qu'il n'est donc actuellement pas en mesure d'indiquer quand il pourra adresser son rapport aux

Chambres et quand la votation populaire pourra avoir lieu».

L'auteur de la question a le regret de ne pouvoir accepter cette réponse, ni dans sa forme, ni sur le fond. Il demande au Conseil fédéral par quels voies et moyens il entend donner suite aux initiatives pour le retour à la démocratie directe et respecter dorénavant, en matière d'initiatives, le délai fixé par la loi de 1892.

Die Interpellation wird unterstützt von den Herren:

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Mitunterzeichner — *Cosignataires*: Ackermann, Anderegg, Bärtschi, Broger, Bucher-Luzern, Bucher-Zürich, Bühler, Cottier-Genève, Cottier-Lausanne, de Coulon, de Courten, Crittin, Devenoge, Dietschi-Solothurn, Duttweiler, Favre, Germanier, (Glasson), Gressot, Gysler, Häberlin, Hirzel, Jaeckle, Lachenal, Leupin, Meier-Eglisau, Moine, Müller-Amriswil, Obrecht, Oeri, Péclard, Perréard, Pidoux, Pini, Piot, Roulet, Rubattel, Rüegg, Rusca-Chiasso, Rusca-Locarno, Sappeur, Schaller, Schmid Philipp, Schuler, Schwendener, de Senarclens, (Speiser), Studer-Burgdorf, Trüb, Zigerli. (50)

M. Chaudet: En date du 22 septembre 1947, j'ai demandé au Conseil fédéral de bien vouloir nous dire ses intentions en ce qui concerne les initiatives pour le retour à la démocratie directe déposées à la chancellerie fédérale les 23 et 27 juillet 1946. La réponse du Conseil fédéral du 14 novembre 1947 fut rédigée de manière telle que j'ai déclaré, dans l'énoncé de mon interpellation, ne pouvoir l'accepter, ni dans la forme, ni sur le fond.

Il va bien sans dire que je n'entends pas m'exprimer ici sur le problème posé par les initiatives pour le retour à la démocratie directe. Je me réserve de le faire lors du débat qui interviendra sur le rapport que le Conseil fédéral vient de déposer à ce sujet.

Mon interpellation n'a pas d'autre but que de protester vigoureusement contre le procédé utilisé par le Conseil fédéral pour répondre à une question posée conformément à la procédure prévue par le règlement du Conseil national. J'ai demandé au Conseil fédéral ses intentions; je ne lui demandais pas d'émettre déjà des appréciations qu'il n'avait pas à donner sur les chances de succès de nos initiatives et si j'ai tenu à faire signer mon interpellation par un grand nombre de mes collègues, c'est bien pour lui donner ce caractère de protestation.

Le Conseil fédéral a déclaré qu'il était du devoir des autorités compétentes de consacrer leurs efforts et leur temps à d'autres tâches plus urgentes que celle de s'occuper des initiatives pour le retour à la démocratie directe. Il m'est permis aujourd'hui de souligner la contradiction évidente qu'il y a entre cette affirmation et le fait que le Conseil fédéral a néanmoins déposé son rapport trois mois après avoir affirmé qu'il n'était pas en mesure d'indiquer à quel moment il pourrait adresser ce rapport aux Chambres et quand la votation populaire pourrait intervenir. Je vois, dans ce fait, une raison de plus de m'élever contre l'attitude du Conseil fédéral qui aurait pu donner à sa réponse un autre sens et un autre ton que ceux qu'il a cru devoir adopter.

La parution du rapport du Conseil fédéral au sujet des initiatives pour le retour à la démocratie directe me dispense maintenant de revenir à la charge et de poser à nouveau la question du 22 sep-

tembre 1947. Cette question a reçu sa réponse. J'en prends acte en exprimant l'espoir que la haute autorité exécutive du pays veillera dorénavant à éviter une attitude qui lui a valu certainement dans l'opinion une désapprobation générale et que je suis le premier, pour mon compte, à regretter.

Les arguments présentés dans le rapport de la majorité de la commission chargée d'examiner les initiatives pour le retour à la démocratie directe ne sont pas, naturellement, ceux que je peux retenir pour mon compte, et approuver en ma qualité de président du comité d'initiative. Je tiens cependant à remercier le rapporteur de l'objectivité avec laquelle il a examiné le problème dont nous discutons maintenant.

L'initiative pour le retour à la démocratie directe veut empêcher les abus de la clause d'urgence par un double mécanisme: d'une part, l'exigence d'une majorité qualifiée et la limitation des arrêtés urgents dans le temps — alinéa 1^{er}, c'est le système actuel — d'autre part, le referendum après coup, ce dernier étant soumis à des règles différentes selon que le fond de l'arrêté en cause est conforme à la constitution (alinéa 2) où qu'il y déroge (alinéa 3).

Je ne veux pas revenir sur le départ de l'initiative, son développement, le nombre de signatures recueillies, les dates de délai de dépôt à la chancellerie fédérale. Je rappelle la petite question que j'ai déposée en septembre 1947, environ 15 mois après le dépôt de l'initiative, pour demander au Conseil fédéral ses intentions. Sa réponse fut telle que j'estimais ne pouvoir l'accepter, ni dans la forme, ni sur le fond et ce fut la raison de mon interpellation de décembre, à laquelle le Conseil fédéral répondit en quelque sorte à l'avance, en publiant son rapport sur la première de nos initiatives.

Je voudrais reprendre ici le plus brièvement possible les observations présentées par le Conseil fédéral dans son rapport du 27 février 1948.

Le premier point qui peut retenir notre attention est celui des relations entre les deux initiatives. Le rapport du Conseil fédéral ne traite que de l'initiative n° 1, partant de l'idée que la deuxième est sans objet si la première n'est pas acceptée.

Or, dans l'esprit des initiateurs, les deux initiatives se complètent étroitement et aucune des deux ne suffit à atteindre séparément le but commun: une limitation durable et efficace de la législation d'exception. Nous avons rédigé deux textes distincts pour des raisons de technique juridique et pour éviter de lier deux questions dans une même initiative. Mais nous n'avons jamais voulu que ces initiatives fussent disjointes lors des délibérations parlementaires et de la votation populaire. Nous considérons, en effet, qu'il est impossible de se faire une idée d'ensemble des problèmes de la réforme de la législation d'exception sans les étudier l'un et l'autre.

En ne nous présentant un rapport que sur l'initiative n° 1, le Conseil fédéral laisse de côté le problème capital de la liquidation de la législation d'exception actuelle, qu'elle soit fondée sur la clause d'urgence ou sur les pouvoirs extraordinaires. Certes, nous reconnaissons l'effort qu'a fait le Conseil fédéral pour démobiliser le plus possible les pleins pouvoirs.

Nous sommes évidemment aujourd'hui dans une situation très différente de celle du début de 1946, époque où nous subissions encore une contrainte

assez lourde dont il aurait été permis de craindre les effets s'ils avaient dû se prolonger. Le renvoi du débat sur la deuxième initiative aggrave du reste la violation de la loi de 1892, puisque le délai d'un an en est d'autant moins respecté.

Si, du point de vue strictement juridique, on peut soutenir avec raison que les deux initiatives doivent être séparées, nous pensons que des raisons d'opportunité auraient pu amener le Conseil fédéral à admettre la discussion en une fois sur l'ensemble des problèmes que nous avons présentés.

La manière dont le Conseil fédéral divise les deux parties de l'initiative, en admettant que les alinéas 1 et 2 traitent des arrêtés fédéraux urgents et l'alinéa 3 du droit de nécessité, ne correspond pas à l'articulation véritable de notre texte.

En réalité, l'initiative comporte une disposition générale instituant la clause d'urgence, suivie de deux dispositions sauvegardant le droit du contrôle du citoyen et applicable alternativement selon que l'arrêté urgent est conforme à la constitution (referendum facultatif et majorité simple) ou qu'il y déroge (referendum obligatoire avec majorité double). Les trois alinéas forment donc un tout logique qui englobe toutes les éventualités.

Le professeur Burckhardt a affirmé avec raison qu'il peut y avoir une nécessité, mais non un droit de nécessité. Le propre de la nécessité est précisément de permettre de s'écarter du droit. Il est donc vain de vouloir la réglementer, puisque la nécessité trouve sa justification dans une situation de faits plus forte que les textes, donc dans l'opportunité indiscutable de l'illégalité commise.

C'est pourquoi nous n'avons pas voulu une réglementation du droit de nécessité. Nous nous sommes placés sur le terrain de l'urgence en distinguant les cas où cette urgence affecte un texte qui, en temps ordinaire, serait soumis au referendum facultatif ou impliquerait obligatoirement un vote du peuple et du canton.

Le texte actuel de l'article 89 du Conseil fédéral est nettement insuffisant. Il est toujours possible de remplacer un arrêté urgent par un texte ordinaire, pour peu qu'on s'y prépare à temps. Tous les arguments contraires reposent sur une confusion entre l'urgence (notion de temps) et la nécessité. Or, il est essentiel de distinguer ces deux notions. La première exige une procédure spéciale, rapide, mais tout de même légale: l'urgence peut et doit être réglementée. La seconde permet d'agir en dehors du droit, parce que des circonstances plus fortes que le droit l'imposent: l'état de nécessité ne peut et ne doit pas être réglementé. Si une mesure doit être maintenue en vigueur longtemps, pour des raisons si impérieuses que le fonctionnement de la démocratie directe doit être suspendu, c'est l'état de nécessité qu'il faut proclamer ouvertement, et non une urgence qui n'est plus qu'un prétexte pour éviter la discussion publique. Or, les cas de réelle nécessité sont beaucoup plus rares qu'on ne pense; il n'y en a guère en dehors des circonstances créées par la guerre engagée ou directement menaçante, circonstances qui entraînent du même coup la mise en marche de l'organisation fédérale de guerre (mobilisation, commandant en chef, etc.).

Un arrêté fédéral, même muni de la clause d'urgence, est toujours le résultat d'études, de discus-

sions, de débats parlementaires. Si cet arrêté n'a pas une portée occasionnelle, mais ne fait que précéder l'introduction d'un texte législatif ordinaire soumis au referendum, la préparation de ce texte définitif se trouve grandement simplifiée: il suffira souvent de partir du texte de l'arrêté, remanié pour tenir compte des premières expériences. Dans tous les cas, la présentation d'un projet de loi aux Chambres peut intervenir dans l'année qui suit le vote de l'arrêté urgent.

Si l'on ajoute une seconde année pour la procédure parlementaire et une troisième pour une campagne référendaire éventuelle (ou pour le vote obligatoire du peuple et des cantons s'il s'agit d'une révision constitutionnelle), l'arrêté urgent peut en tout cas être abrogé au bout de trois ans au plus tard. Passé ce délai, qui est largement compté, ou bien le droit ordinaire sera en vigueur, ou bien le projet aura échoué en votation populaire, mais il n'y aura en tout cas plus d'urgence. Une durée de trois ans pour les arrêtés urgents est un maximum qui ne doit être dépassé sous aucun prétexte, ni directement ni indirectement.

La clause d'urgence. Le premier alinéa de notre initiative reprend le texte de l'article 89, alinéa 3 de la constitution, à l'exception, naturellement, de la phrase: «Dans ce cas, la votation populaire ne peut pas être demandée».

La liberté des Chambres fédérales reste donc entière de mettre en vigueur immédiatement des mesures réellement pressantes.

Le Conseil fédéral reconnaît l'avantage que représente la possibilité de mettre immédiatement en vigueur les arrêtés fédéraux urgents. Mais il se contredit lorsqu'il constate avec regret que l'initiative n'évite pas l'exclusion temporaire du referendum.

Nous avons choisi le maintien du *statu quo* sur ce point, dans le sens préconisé par le Conseil fédéral. Pourquoi dès lors nous en faire grief?

Le referendum contre les arrêtés urgents ordinaires. L'alinéa 2 permet le referendum contre les arrêtés d'urgence conformes à la constitution. La votation doit alors intervenir dans un délai déterminé.

Quatre cas peuvent se présenter: Ou bien le referendum n'est pas demandé, ou bien il est demandé, et le peuple accepte l'arrêté. Dans ces deux cas, l'arrêté reste en vigueur pour la durée fixée par les Chambres.

Dans les deux autres cas, le referendum est demandé et le peuple refuse l'arrêté, ou le referendum est demandé et l'arrêté n'est pas soumis au peuple dans l'année. Il perd alors sa validité un an après le vote des Chambres et ne peut pas être renouvelé.

Le Conseil fédéral reconnaît cette solution plus souple que celle de l'initiative des indépendants, mais il paraît craindre une paralysie de l'exercice du pouvoir.

On peut admettre pourtant qu'un referendum coûteux contre un arrêté de durée limitée ne sera demandé qu'au moment où ledit arrêté sera vraiment trop contraire aux intérêts ou aux aspirations d'une grande partie de la population. Nous pensons que dans un Etat fédératif comme le nôtre, tout doit être mis en œuvre pour faciliter le contact entre le peuple et les autorités fédérales.

Rien dans notre passé ne justifie un manque de confiance dans notre peuple. Tout au plus ce dernier a-t-il renvoyé certaines décisions d'intérêt général. En fait, il ne s'est jamais prononcé contre cet intérêt.

Le Conseil fédéral affirme que la clause d'urgence n'a jamais donné lieu à des abus. Et il reconnaît plus loin que des règles durables — normalement soumises au referendum — ont du être prises aux moyens d'arrêtés fédéraux urgents. Nous savons par la pratique que les arrêtés urgents sont renouvelés périodiquement. Je cite simplement à cet égard le statut du transport automobile.

Autre contradiction: Les précautions proposées par l'initiative seraient inopérantes et pourtant on en craint un effet paralysant.

Le Conseil fédéral estime le délai d'un an trop court. Nous en convenons volontiers. Mais cela ne met pas le principe en cause. S'il ne s'agit de divergences que sur certaines modalités, pourquoi nous refuse-t-on un contre-projet?

Je pense qu'une limitation à trois ans, par exemple, serait parfaitement possible. La présentation d'un projet de loi aux Chambres peut intervenir dans l'année qui suit le vote de l'arrêté urgent. Une seconde année pour la procédure parlementaire et une troisième pour une campagne référendaire éventuelle, voilà qui suffit largement pour permettre l'abrogation de l'arrêté urgent au bout de la troisième année.

Ratification des arrêtés urgents inconstitutionnels. L'alinéa 3 de l'initiative remplace le referendum facultatif, et à la majorité simple, par une ratification obligatoire à la double majorité du peuple et du canton pour les arrêtés urgents qui dérogent à la constitution.

On dira que la notion d'arrêté inconstitutionnel ne doit pas être inscrite dans la constitution. Mais en fait, les Chambres ont pris de tels arrêtés plus souvent qu'on ne le pense, surtout depuis 1933.

Qu'on relise, à cet égard, ce que le Conseil fédéral lui-même reconnaît dans sa réponse sur l'initiative des «lignes directrices» (Feuille fédérale 1938, pages 717 et suivantes, notamment 723 et 728).

Le Conseil fédéral a déclaré à cette occasion ce qui suit:

«La prorogation par la voie d'un arrêté déclaré urgent ne doit certes pas être la règle. Peut-être n'a-t-on pas toujours, ces dernières années, témoigné une très grande sincérité à cet égard. La raison en est partiellement que des arrêtés urgents outrepassaient fréquemment les limites du droit constitutionnel ordinaire et que l'on pensait devoir recourir à ces arrêtés en attendant les révisions constitutionnelles projetées».

Peut-être, le Conseil fédéral avait-il l'excuse, pour récidiver dans l'illégalité, de la lenteur d'une révision constitutionnelle normale.

C'est pourquoi l'initiative va précisément instaurer une procédure rapide, mais régulière, pour innover en matière constitutionnelle lorsque le temps presse.

Notre constitution fédérale, dont nous venons de fêter le centenaire, est issue de la double majorité du peuple et des cantons. Admettre que cette constitution puisse être modifiée ou violée par un vote où seule la majorité du peuple compterait, ce serait

porter atteinte aux bases mêmes de notre structure constitutionnelle et ouvrir la voie à l'illégalité.

L'alinéa 3 de notre initiative permet de concilier la nécessité et l'urgence avec le respect des libertés publiques. Désormais, la constitution ne pourra être délaissée qu'avec l'accord de ceux qui l'ont votée. L'Assemblée fédérale peut prendre les devants, mais doit obtenir une ratification après coup.

Une des principales critiques adressée aux auteurs de l'initiative est qu'ils demandent une nouvelle modification de l'article 89 de la constitution fédérale, alors que le texte actuel, voté le 22 janvier 1939, n'a pas encore pu être mis suffisamment à l'épreuve et n'a pas donné lieu à des abus qui justifient déjà sa révision. La meilleure réponse à cette objection consiste à examiner les arrêtés d'urgence entrés en vigueur depuis dix ans.

Depuis le 22 janvier 1939, les Chambres fédérales ont voté 22 arrêtés munis de la clause d'urgence. Un 23^e arrêté (statut des transports automobiles), voté en 1938, n'a été mis en vigueur qu'en 1940. Ce nombre relativement faible d'arrêtés urgents, comparé aux années d'avant-guerre, s'explique par l'ampleur considérable des mesures prises par le Conseil fédéral lui-même en vertu de ses pouvoirs extraordinaires.

Plusieurs arrêtés urgents, entrés en vigueur avant la guerre ou au début de celle-ci, ont été prolongés ou repris en vertu des pleins pouvoirs; c'est le cas notamment des arrêtés sur la culture des champs, sur les grands magasins, sur le métier de cordonnier, et sur les agriculteurs dans la gêne.

Inversément, dès la fin de la guerre, plusieurs arrêtés fondés sur les pleins pouvoirs ont été prolongés ou repris sous forme d'arrêtés urgents: arrêtés sur la protection des créanciers d'emprunts publics, sur le régime financier, sur les allocations de renchérissement diverses.

D'autres matières encore ont été réglées depuis la fin de 1945 sur la base des pleins pouvoirs et non de la clause d'urgence — voire de la législation ordinaire — par souci de commodité bien plus que par nécessité (pénurie de logements, solde, impôt supplémentaire de la défense nationale, ouverture et agrandissement d'hôtels, protection de l'ordre constitutionnel, surtaxes des chemins de fer, taxe sur l'énergie pour chaudières électriques, communauté des créanciers, etc.). Il est donc certain que, en l'absence de pleins pouvoirs conférés au gouvernement, la clause d'urgence aurait été utilisée plus largement, même indépendamment des circonstances nées de la guerre.

La durée de tous les arrêtés urgents entrés en vigueur depuis 1939 est limitée en conformité de l'article 89 nouveau, soit expressément, soit implicitement (c'est le cas des arrêtés annuels ordonnant des allocations de renchérissement).

Mais cette durée est parfois longue, plus longue en tout cas que ne le permet la notion d'urgence proprement dite: sur les 23 arrêtés en cause, 4 ont été mis en vigueur pour 5 ans, 1 pour 4 ans, 4 pour 3 ans, 3 pour 2 ans, 11 pour 1 an.

Surtout, ces délais ont été le plus souvent dépassés par le jeu des renouvellements et des prorogations. Ainsi les dispositions sur les grands magasins (n^{os} 3 et 6) sont restées fondées sur la clause d'urgence pendant 5 ans (plus un an en vertu des

pleins pouvoirs), celles sur le statut des transports automobiles (toujours en vigueur, n^{os} 4 et 10) pendant 10 ans, celles sur le métier de cordonnier (n^o 7) pendant 8 ans (plus 1 an en vertu des pleins pouvoirs), celles sur la protection des agriculteurs dans la gêne (n^o 9) pendant 9 ans (plus 3 ans en vertu des pleins pouvoirs), celles sur la protection des créanciers d'emprunts publics (toujours en vigueur, n^o 11) pendant 14 ans (dont 5 ans en vertu des pleins pouvoirs).

Il faut citer à part les nombreux arrêtés accordant diverses allocations de renchérissement aux fonctionnaires, rentiers de la caisse nationale, etc. (n^{os} 13 à 21) décidés régulièrement chaque automne, de 1941 à 1945 en vertu des pleins pouvoirs et dès lors au moyen de la clause d'urgence.

Rares sont les arrêtés urgents qui ont réellement été en vigueur pour une durée limitée, pour être ensuite remplacés par la législation ordinaire (n^{os} 5, 8; on ignore encore ce qu'il adviendra des n^{os} 22 et 23).

En résumé, la condition de temps introduite dans l'article 89 nouveau et qui devait mettre fin aux abus anciens a été éludée dans la plupart des cas d'application de cet article.

Ces infidélités à l'esprit, sinon à la lettre de la constitution n'étaient pas nécessaires. Ou bien la clause d'urgence elle-même ne se justifiait pas et le retard provoqué par la procédure de referendum n'entraînait pas de conséquences graves; ou bien, l'urgence étant justifiée, le temps gagné par l'entrée en vigueur immédiate pouvait et devait être mis à profit pour préparer la législation ordinaire destinée à remplacer l'arrêté urgent. Aucun des arrêtés urgents pris depuis 1939 n'échappe à cette alternative.

Il suffit de se reporter au grand nombre d'initiatives provenant des milieux les plus divers, déposées depuis une quinzaine d'années, pour reconnaître combien on a désiré souvent la modification du régime de la clause d'urgence. Il y a là le signe d'un malaise certain. Le texte de 1939 est insuffisant, en ce sens qu'il ne prévoit pas la durée maximum des arrêtés urgents et qu'il n'est d'aucun secours lorsqu'il y a lieu de déroger à la constitution sans attendre une révision proprement dite. Nous savons combien l'opposition aux abus de la clause d'urgence s'est manifestée dès la fin du service actif. On éprouve partout le besoin d'un retour général à la légalité constitutionnelle et à la sécurité juridique qui en dépend.

Nous comprenons d'autant moins le refus pur et simple du Conseil fédéral d'envisager une modification du *statu quo*, puisque ledit Conseil reconnaît lui-même, dans son rapport, ou dans d'autres communications antérieures, des faiblesses et des lacunes au régime actuel. Nous sommes persuadés que nous avons besoin d'une autre solution que celle qui a été adoptée en 1939. Nous ne voulons pas envisager ici toutes les possibilités à cet égard, car nous estimons pouvoir défendre intégralement le texte que nous avons proposé. Nous comprenons que des réserves soient faites sur certains points, dans l'idée qu'il ne faut pas trop compliquer à la fois la tâche du Conseil fédéral et celle des Chambres; mais l'idée que nous désirons en tout état de cause réaliser repose sur les conditions suivantes:

- a) Maintien de la liberté, pour les Chambres, de mettre immédiatement en vigueur les mesures qu'elles jugent urgentes.
- b) Possibilité, pour le citoyen (et en matière constitutionnelle, pour le canton) de faire valoir après coup son opposition).
- c) Conditions de temps propres à limiter efficacement l'application des mesures prises d'urgence et à empêcher le renvoi des votations éventuelles.
- d) Abrogation de la législation exceptionnelle actuelle.

Nous entendrons peut-être, au cours de ce débat, la répétition d'objections qui nous ont été faites au sein de la commission. On nous a dit tout d'abord — et cela venait du représentant des milieux qui ont lancé l'initiative des lignes directrices — qu'il est naïf de vouloir restreindre les possibilités d'action des pouvoirs publics au moment où les circonstances générales sont incertaines. Nous pensons au contraire que nous ne sommes pas plus naïfs, aujourd'hui, que les hommes qui développaient des idées à peu près semblables en 1938 ou 1939, à la veille du conflit mondial. Est-ce une raison, parce qu'on sort d'une guerre et que les conditions générales actuelles ne nous inspirent pas encore confiance, pour délaisser l'effort qui consiste à légiférer par les voies les plus normales, et à légiférer aussi pour le temps de paix ?

Lorsque nous serons vraiment en face de circonstances exceptionnelles, nous discuterons des mesures qu'imposera le souci de l'ordre et de la sécurité.

On nous dira que le Conseil fédéral n'a pas abusé de ses pouvoirs et que le peuple suisse n'a aucune raison de se plaindre de la manière dont il a été traité pendant et après la guerre. Nous sommes les premiers à reconnaître l'effort admirable fourni par nos dirigeants. Mais notre initiative n'est pas du tout destinée à manifester un manque de confiance à l'égard de l'autorité. Elle est destinée à lutter contre l'habitude qui s'implanterait, chez nous comme ailleurs, de légiférer par les voies les plus faciles pour éviter des obstacles, imposer des mesures que le peuple n'accepterait pas facilement. Il y a là, indépendamment de la sécurité juridique, un grand danger politique; c'est la rupture du contact entre le peuple et ses mandataires; c'est la méconnaissance des tendances, des idées, des désirs de la masse, qui sont en constante évolution.

On me dira que notre démocratie n'est pas une démocratie directe, mais une démocratie représentative. Je le conçois parfaitement et notre initiative n'y change du reste rien, car enfin, dans une démocratie représentative, il faut pourtant bien régler des rapports de compétence, fixer les droits et devoirs des uns et des autres: tout est question de quotité, d'étendue. On peut en discuter longuement. Je pense, pour ma part, que la sécurité, avant tout, dans une large consultation du peuple, dans l'obligation, pour le peuple, de s'intéresser aux problèmes de la vie nationale, d'apprendre à les connaître et de s'habituer à se prononcer sur les questions essentielles pour son avenir. Qu'une telle conception crée quelques difficultés de travail, quelque ralentissement, je n'en disconviens pas. Sachons voir aussi l'avantage de solutions plus réfléchies, de décisions qui

entreront en vigueur au moment où l'esprit du public s'en sera accommodé.

On me dira peut-être, du côté paysan, que la récente votation du régime du sucre montre qu'il est dangereux d'appeler le peuple à se prononcer lorsqu'il s'agit des intérêts d'un groupement économique déterminé. Je crois, pour ma part, que le résultat de cette votation prouve, au contraire, la mauvaise humeur du peuple à l'égard du dirigisme, à l'égard de toute mesure de contrainte qu'on voudrait lui imposer. Le maintien des dispositions actuelles de la constitution fédérale, qui obligera le Conseil fédéral à proposer des mesures de pleins pouvoirs, ne pourra qu'accentuer cette tendance et augmenter l'éloignement. Il y a là un courant à remonter et nous croyons que les solutions les meilleures seront celles que le peuple aura admises en pleine connaissance des conditions d'existence et des besoins des uns et des autres.

Veut-on craindre encore les actions de groupes politiques qui tendraient à paralyser systématiquement la volonté des Chambres? Là encore, il est certainement utile que les hommes vraiment désireux de se livrer à un tel travail soient placés en face de leurs responsabilités.

Nous croyons assez, pour notre part, au bon sens et à l'équilibre de notre peuple pour ne rien craindre de l'élargissement de ses compétences. Il suffit de regarder en arrière pour constater qu'à cet égard le peuple suisse ne s'est jamais prononcé véritablement contre son intérêt général. Il a peut-être retardé certaines décisions, ralenti telle ou telle action, mais il n'en est résulté aucun mal pour l'ensemble de notre communauté nationale. Le temps fait souvent mieux les choses que nous. Un travail longuement mûri n'en devient que plus efficace et plus durable.

Je vous demande, messieurs, de considérer sans passion, et avec le souci de nos intérêts supérieurs, le problème qui vous est posé par l'initiative pour le retour à la démocratie directe. Au-dessus de petites questions de compétences, de prestige parlementaire, il y a la préoccupation essentielle du pays qui doit éclairer et dominer ce débat.

5463. Postulat Odermatt. Verfahren bei Volksbegehren.

Procédure en matière d'initiatives populaires.

Am 3. September 1946 wurden bei der Bundeskanzlei zwei Volksbegehren eingereicht, die beide eine Abänderung resp. Ergänzung des Art. 89 bis der Bundesverfassung fordern. Zwischen beiden Begehren besteht ein enger Zusammenhang. Sie können jedoch gestützt auf die geltende Fassung von Art. 15 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung nicht gemeinsam behandelt und der Volksabstimmung unterbreitet werden. Ähnliche Situationen könnten auch in Zukunft sich wieder einstellen.

Der Bundesrat wird daher eingeladen, die Abänderung von Art. 15 des Bundesgesetzes über das

Rückkehr zur direkten Demokratie. Begutachtung des ersten Volksbegehrens.

Retour à la démocratie directe. Préavis sur la première initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	5387
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.09.1948
Date	
Data	
Seite	315-325
Page	
Pagina	
Ref. No	20 034 311

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.

Post- und Eisenbahndépartement. — Département des postes et des chemins de fer.

M. Weck, rapporteur: Il n'y a pas grand-chose à dire en ce qui concerne le Département fédéral des postes et chemins de fer. L'arrêté relatif à la franchise de port des offices de l'économie de guerre n'est plus appliqué au fur et à mesure que ces offices sont supprimés ou réduits. L'arrêté sur l'accélération des wagons-marchandises est tombé depuis le 1^{er} janvier 1949. Un autre arrêté, qui concerne l'emploi des carburants et des combustibles liquides et solides ainsi que du gaz d'éclairage et de l'énergie électrique, permet encore à la Confédération d'intervenir lorsqu'il y a lieu de prendre des mesures restrictives du point de vue de la fourniture d'énergie électrique. Cet arrêté est maintenu en vigueur, avec raison, je crois, puisque nous constatons que, lorsqu'il y a pénurie d'électricité, il convient de prendre des mesures.

L'arrêté du 16 juin 1942, tendant à augmenter la production des usines hydroélectriques, a pour but essentiel de maintenir le niveau des lacs, et particulièrement celui des lacs de Neuchâtel, Morat et Bienne. Il a fallu établir ici une certaine régularisation et cet arrêté n'a pas d'autre importance.

L'arrêté concernant la correction de la Limmat, du 16 février 1943, a trait aux crédits pour les travaux d'urbanisme à la ville de Zurich, travaux auxquels est liée la régularisation du lac. Il s'agit au fond d'un arrêté de subventionnement des travaux. Aussitôt que les travaux auront commencé, l'arrêté trouvera son application par le versement du subside.

Il y a enfin l'arrêté du 24 mars 1947 concernant la perception de suppléments de taxes par les entreprises de chemins de fer et de navigation. Cet arrêté a été pris après de très longues délibérations au sein de la commission des pleins pouvoirs et au sein de votre assemblée. On a cherché à combiner le subventionnement avec des suppléments de taxe. Ces suppléments de taxe sont en vigueur et l'arrêté doit être maintenu jusqu'à ce qu'on puisse faire une loi sur les chemins de fer. Je ne reviens pas sur cet arrêté. Nous en avons parlé il y a deux ans et il doit être maintenu en vigueur.

Je vous propose d'adopter le rapport au sujet des postes et chemins de fer.

Klöti: Dieser Beschluss verbietet der Stadt Zürich, die Korrektion der Limmat durchzuführen, solange keine Arbeitslosigkeit bestehe. Das ist der Inhalt dieses Beschlusses, nicht die Subvention selber. Der Bundesrat hat im Dezember 1948 den zürcherischen Behörden mitgeteilt, dass er diesen Beschluss nun aufgehoben habe. Die Arbeiten sind im Gange, weil man die mit diesen Arbeiten zusammenhängenden städtebaulichen Aufgaben einfach nicht endlos verschieben kann. Man hätte es freilich der

Vollmachtenkommission mitteilen sollen, dass dieser Beschluss aufgehoben worden ist. Der Herr Referent hat das nicht wissen können.

Genehmigt. — *Approuvé.*

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Vormittagssitzung vom 3. Februar 1949.

Séance du 3 février 1949, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. *Wenk.*

**5387. Rückkehr zur direkten Demokratie.
Begutachtung des ersten Volksbegehrens.
Retour à la démocratie directe. Préavis sur
la 1^{re} initiative.**

Bericht und Beschlussentwurf vom 27. Februar 1948
(BBl. I, 1054).

Rapport et projet d'arrêté du 27 février 1948 (FF I, 1038).

Beschluss des Nationalrates vom 22. September 1948.
Décision du Conseil national du 22 septembre 1948.

Antrag der Kommission.

Mehrheit:

Eintreten und Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Minderheit (Klaus, Despland):

Antrag auf Verwerfung der Initiative zugunsten eines Gegenentwurfs folgenden Wortlauts:

Art. 89, Abs. 3.

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 auf längstens drei Jahre zu befristen; eine Verlängerung mittels eines neuen Dringlichkeitsbeschlusses ist nicht zulässig.

Proposition de la commission.

Majorité:

Passer à la discussion des articles et adhérer à la décision du Conseil national.

Minorité (Klaus, Despland):

Recommander le rejet de l'initiative en faveur d'un contre-projet dans la teneur suivante:

Art. 89, al. 3.

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 à trois ans au plus et ne peut être prolongée par le moyen d'un nouvel arrêté urgent.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

M. Antognini, rapporteur de la majorité: L'initiative en discussion a été présentée le 23 juillet 1946: elle est appuyée par 53.796 signatures valables. Ses auteurs demandent l'abrogation du 2^e alinéa de l'article 89 de la constitution et son remplacement par un nouvel article 89 bis ainsi conçu: « Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être mis en vigueur immédiatement par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils: leur durée d'application doit être limitée.

« Lorsque la votation populaire est demandée par trente mille citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence perdent leur validité un an après leur adoption par l'Assemblée fédérale s'ils ne sont pas approuvés par le peuple dans ce délai: ils ne peuvent alors être renouvelés.

« Les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence qui dérogent à la constitution doivent être ratifiés par le peuple et les cantons dans l'année qui suit leur adoption par l'Assemblée fédérale: à ce défaut, ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ne peuvent être renouvelés. »

Une deuxième initiative a été déposée le 27 juillet 1946 par le même comité. Elle est appuyée par 54 522 signatures et propose d'ajouter la disposition transitoire suivante à l'article 89 bis: « Tous les arrêtés antérieurs à l'adoption de l'article 89 bis et déclarés urgents, ainsi que l'arrêté fédéral du 30 août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité (pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral) perdent leur validité, de même que les dispositions légales fondées sur ces arrêtés ou qui les modifient, le 20 août 1947 au plus tard. »

La première question qui se pose est celle de savoir si les deux initiatives peuvent être traitées conjointement.

L'alternative est tranchée en sens négatif par l'article 15 de la loi du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder sur les demandes d'initiatives populaires et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale.

D'après cette disposition, si plusieurs demandes d'initiative concernant le même objet sont présentées, l'Assemblée fédérale doit d'abord traiter et soumettre à la votation populaire celle qui a été déposée en premier lieu.

Votre commission s'est ralliée à ce principe en décidant, à l'unanimité, de traiter séparé-

ment les deux initiatives et de limiter ses délibérations à celle du 23 juillet 1946, première en ordre de date.

Le premier alinéa de l'initiative du 23 juillet 1946 ne modifie pas substantiellement les principes qui sont déjà recueillis par notre législation. L'article 89 actuel, 3^e alinéa, de la constitution dispose que « 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. Leur durée d'application doit être limitée. »

Cette disposition correspond au contre-projet que le Conseil fédéral avait opposé à l'initiative du 11 février 1938, déposée par le mouvement des lignes directrices, et avait été accepté par le peuple dans la votation du 22 janvier 1939.

Nouveaux sont par contre les principes proposés par les alinéas 2 et 3 de l'initiative. L'alinéa 2 prévoit, en modifiant le droit actuel, la possibilité de demander le referendum contre les arrêtés mis en vigueur d'urgence et dispose qu'ils perdent leur validité si, le referendum étant demandé, ils ne devraient pas être approuvés par le peuple dans le délai d'un an à partir de leur adoption par l'Assemblée fédérale et, dans ce cas, ils ne peuvent être renouvelés. Votre commission, à l'unanimité, a repoussé cette proposition qu'elle juge inacceptable.

Le referendum facultatif aurait comme première conséquence de créer une situation d'insécurité jusqu'à l'expiration du délai du referendum: ce système rendrait instable la conduite de l'Etat et difficile le partage des responsabilités.

Le délai d'un an serait dans beaucoup de cas insuffisant pour permettre l'organisation de la votation après l'expiration du délai référendaire.

Des inconvénients graves pourraient en outre se vérifier si un arrêté urgent devrait perdre sa validité.

Quelles seraient les conséquences pour les arrêtés urgents comportant une exécution unique et qui se serait déjà vérifiée au moment où l'arrêté est déclaré valable? Ou bien pour les arrêtés qui prévoient des subsides périodiques liés à une contre-prestation déjà exécutée, en tout ou en partie, au moment où l'arrêté cesse d'être en vigueur? Est-ce que ces mesures pourront être rapportées sans causer des troubles graves? Il n'est pas téméraire de prévoir que dans bien des situations la votation populaire resterait inopérante pour des raisons d'équité ou de force majeure.

La nécessité des arrêtés d'urgence n'étant pas contestée en principe, même par les auteurs de l'initiative, il ne faut entraver les mesures légales nécessaires par des liens qui risquent d'en paralyser complètement l'action. Le système actuel qui impose aux Chambres de limiter la durée des arrêtés fédéraux urgents, mais donne la possibilité d'adapter la

limitation aux circonstances spéciales de chaque arrêté, est plus élastique et répond mieux aux exigences très diverses de la réalité.

Il n'est pas inutile de rappeler que la clause d'urgence a été récemment réglementée dans un domaine où son application est particulièrement importante, c'est-à-dire dans le domaine de la liberté de commerce et d'industrie.

Le peuple a approuvé cette réglementation dans la votation du 6 juillet 1947. Et d'ailleurs l'article 89 de la constitution est sorti de la revision approuvée par le peuple dans la votation du 22 janvier 1939.

Les critiques qui ont été formulées contre la clause d'urgence remontent principalement à la période antérieure à 1939 : il nous semble que la sagesse la plus élémentaire devrait nous retenir de courir le risque d'apporter des innovations dans cette matière très délicate avant que l'ordre juridique établi par les votations populaires de 1939, et de 1947 ait pu nous fournir des expériences plus nombreuses et plus sûres que celles dont nous disposons actuellement.

Votre commission à l'unanimité vous propose de rejeter l'initiative telle qu'elle vous est proposée.

Le troisième alinéa de l'initiative demande que les arrêtés urgents qui dérogent à la constitution soient ratifiés par le peuple et les cantons dans l'année qui suit leur adoption ! à défaut ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ils ne peuvent être renouvelés.

L'initiative, après avoir demandé dans sa première partie une réglementation plus étroite du droit de nécessité formel, requiert dans cet alinéa que le droit de nécessité matériel trouve sa discipline dans une disposition constitutionnelle.

A ce moment se pose la question de savoir si le droit de nécessité peut ou doit être inséré dans la constitution.

Deux tendances s'opposent dans la doctrine à ce sujet : d'après l'une, qui est acceptée en général par la pensée juridique plus moderne, le droit de nécessité devrait trouver sa base dans le droit positif et il appartient à la constitution d'en fixer les conditions et les limites.

Une autre tendance, plus ancienne, considère, par contre, le droit de nécessité comme un droit non écrit, un droit naturel insupprimable qui trouve sa source dans le devoir de l'Etat de défendre son existence.

Notre constitution n'a pas suivi, dans cette matière, une ligne très nette.

L'article 89 actuel offre une base légale au droit de nécessité formel, en prévoyant la possibilité d'adopter des arrêtés urgents sans respecter la procédure normale.

Les articles économiques, acceptés par le peuple dans la votation du 6 juillet 1947, ont introduit dans la constitution le principe d'un droit de nécessité matériel, mais limité au domaine économique. Pour tous les autres secteurs de l'activité de l'Etat, le droit de nécessité n'a pas d'autre base, dans notre système

constitutionnel, que le droit naturel et non écrit.

Est-il souhaitable, dans le moment actuel, de préciser constitutionnellement les bases positives du droit de nécessité ?

Les avis peuvent être contradictoires.

Le professeur Schindler, tout en soulignant les dangers d'une réglementation trop rigide du droit d'exception, propose de conférer certaines compétences aux autorités responsables et de modifier les articles 17 et 32 de la constitution.

Par contre, le professeur Burkhard affirme que quand l'existence de l'Etat est en jeu on fait ce que la nécessité exige ou on ne le fait pas, mais on ne doit pas, préventivement, se poser des questions sur le droit de le faire ou de ne pas le faire. Et, ajoute le professeur Burkhard, on n'a pas le droit de jouer avec ce tragique conflit.

L'Assemblée des juristes suisses, en 1934, s'est exprimée dans le même sens : au cours de la discussion il a été relevé qu'un article constitutionnel de portée générale sur le droit de nécessité serait fort dangereux et pourrait même, s'il n'était formulé avec une extrême prudence, faire dans la constitution une brèche qui compromettrait les libertés individuelles.

En partant de ces principes, votre commission s'est prononcée contre l'adoption de l'alinéa 3 de l'initiative pour les considérations suivantes :

L'adoption de l'initiative imposerait fatalement, à courte échéance, la réglementation générale du droit de nécessité.

Mais une réglementation nette des conditions du droit de nécessité, de sa portée et de sa durée, se heurte aux difficultés de trouver une formule assez générale et assez élastique pour pouvoir répondre à toutes les exigences, absolument imprévues, que l'avenir peut réserver.

Cette réglementation pourrait avoir pour conséquence ou bien de favoriser excessivement le développement du droit de nécessité, ou bien de se révéler inopérante.

Un autre motif, d'ordre formel, interdit d'accepter l'initiative, telle qu'elle est formulée, sur ce point : de toute évidence, le délai d'un an est trop court pour permettre de procéder à une revision constitutionnelle normale.

Pour ces considérations, votre commission, à l'unanimité, vous propose de rejeter le projet d'initiative.

Si elle a été unanime à voter le rejet du texte de l'initiative, votre commission, en revanche, s'est partagée sur la question de l'opportunité d'y opposer un contre-projet.

Une majorité négative s'est manifestée à la conclusion de nos délibérations, mais on ne peut pas passer sous silence que même plusieurs des membres qui ont voté la proposition du Conseil fédéral avaient, pendant la discussion, témoigné leur sympathie pour la solution du contre-projet. D'ailleurs, la minorité de la

commission défendra devant vous son point de vue: Il est de mon devoir d'exposer les motifs qui ont déterminé la majorité à voter contre la proposition d'un contre-projet. Il est à cet effet indispensable d'attirer l'attention des membres de l'Assemblée sur la liste des arrêtés urgents promulgués jusqu'au 1^{er} décembre 1948, liste qui a été établie sur demande de la commission.

Cet aperçu met en évidence que, depuis l'année 1874 jusqu'au mois de décembre 1948, le nombre total des arrêtés urgents atteint le chiffre de 270; actuellement 14 seulement de ces arrêtés sont encore en vigueur, y compris les arrêtés renouvelés.

Il est encore intéressant d'observer que pendant la période 1928—1939, caractérisée par la crise, 95 arrêtés ont été promulgués, tandis que de 1939 à 1948 le nombre des arrêtés urgents est seulement de 23. Il est vrai que, pendant cette période, plusieurs ont pu être pris en vertu des pleins pouvoirs. Mais cette constatation ne permet pas de conclure que la réforme constitutionnelle de l'article 89, opérée en 1939, se soit révélée inopérante.

Cette réforme a précisé que l'urgence doit être considérée comme se rapportant au temps; elle repousse donc la notion de l'urgence purement matérielle, elle exige une majorité qualifiée et impose l'obligation de limiter la durée de l'arrêté.

Avant de procéder à une nouvelle modification de la constitution qui pourrait déterminer des conséquences défavorables dans un secteur important de la vie de l'Etat, il faut au moins attendre que la réforme de 1939 puisse faire ses preuves pendant une période normale, qui ne soit pas troublée par la menace de la guerre et par les mesures extraordinaires que cette situation impose.

Un autre argument a déterminé le vote négatif de la majorité de la commission.

Le Conseil fédéral ayant pris position contre la présentation d'un contre-projet, la bonne tradition parlementaire exige que les Chambres, en renvoyant l'objet au Conseil fédéral, devraient au moins formuler les indications qui pourraient servir de base à la nouvelle disposition constitutionnelle.

Mais votre commission, dans son examen diligent de la question, a dû constater l'extrême difficulté de trouver une formule qui puisse justifier la préparation d'un contre-projet.

On a examiné la possibilité d'étendre le délai de la durée des arrêtés urgents à trois, à cinq, même à dix années.

Mais il est permis de se demander si cette proposition peut justifier une réforme constitutionnelle quand la constitution actuelle prévoit déjà l'obligation de limiter la durée des arrêtés urgents. Et d'ailleurs une durée de trois ou de cinq années est trop schématique pour pouvoir s'adapter aux circonstances très différentes dans lesquelles les arrêtés doivent être édictés.

S'il est conforme à la notion d'urgence, considérée comme impliquant l'impossibilité de différer l'entrée en vigueur d'un acte législatif, qu'un arrêté fédéral urgent n'ait qu'une validité temporaire, il serait trop simpliste de fixer dans la constitution un délai maximum de trois ou de cinq ans. Il suffit de penser, à titre d'exemple, qu'un arrêté urgent peut avoir pour but d'instituer une mesure unique, qui est immédiatement exécutée dès que l'arrêté est entré en vigueur: l'application d'un délai de trois ans dans ce cas n'aurait aucun sens. L'obligation actuelle de limiter la durée des arrêtés d'urgence et d'adapter les limites aux circonstances de chaque cas répond mieux aux exigences insurmontables de la réalité.

Ces motifs ont déterminé la majorité de votre commission à proposer le rejet de la présentation d'un contre-projet. Mais l'analyse juridique et pratique de l'initiative n'épuise pas l'objet en discussion: une demande de révision constitutionnelle qui est appuyée par 54 000 signatures et qui a été précédée par d'autres demandes visant au même but, a une signification politique que les pouvoirs d'un Etat démocratique ne peuvent pas ignorer.

On peut discuter le fondement du malaise que l'initiative met en évidence: mais on ne peut pas nier sa réalité et alors on ne peut pas se soustraire au devoir d'en rechercher les causes.

Il est vrai que la plus grande partie des critiques se rapporte à la période de la crise économique, antérieure à l'année 1939: et on peut comprendre que le régime successif des pleins pouvoirs a contribué à créer dans le peuple une lassitude et une réaction contre toute mesure de caractère extraordinaire. On peut aussi penser que dans quelques cas ce n'est pas la formule d'urgence qui a provoqué le mécontentement, mais le contenu même des arrêtés et leur longue durée.

Mais un examen de notre conscience de législateurs nous oblige aussi à reconnaître que cette matière n'a pas toujours été traitée, au point de vue formel, avec toute la rigueur qu'elle exige. Ainsi on n'a pas toujours distingué avec la netteté nécessaire entre l'urgence matérielle et l'urgence en fonction du temps, et même cette dernière a pu parfois se présenter seulement parce que l'on n'avait pas pris, quand cette possibilité existait, les mesures nécessaires pour éviter la déclaration d'urgence. Et il paraît difficile de pouvoir reconnaître comme urgents dans le sens de l'article 89 les arrêtés qui sont renouvelés, comme à la chaîne, pendant plusieurs périodes.

Le message du Conseil fédéral reconnaît que dans certains cas les législateurs, dans des situations difficiles, se sont tirés d'affaire en interprétant extensivement la notion d'urgence et que les arrêtés fédéraux pris suivant cette procédure n'étaient pas tous pressants au point de ne pouvoir attendre l'expiration des délais de referendum.

Certes tous ces coups de canif à la constitution ont été donnés avec la meilleure des intentions et souvent sous la pression de circonstances inéluctables, de force majeure. Cependant, il n'est pas étonnant qu'une partie de l'opinion publique qui, nécessairement, juge l'œuvre législative d'après la façade extérieure sans toujours se rendre compte du travail obscur et parfois pénible du législateur, ait pu ressentir un trouble et même penser à une méconnaissance des droits populaires, qui n'était certainement pas dans les intentions des autorités de l'Etat.

Mais la confiance entre le peuple et ses autorités est, dans notre démocratie, une valeur trop essentielle pour qu'on puisse supporter qu'elle soit amoindrie même par de simples malentendus.

A notre avis, le remède à cette situation ne devrait pas être toutefois recherché, au moment actuel, dans une réforme du texte constitutionnel : on ne peut pas oublier que toute formule, même la plus habile, offre son talon d'Achille à ceux qui, de mauvaise foi, se proposaient de l'é luder ; mais nous pensons qu'elle doit plutôt être trouvée dans une interprétation plus rigoureuse et sévère du texte actuel de la constitution.

Une pratique plus conforme à la lettre et à l'esprit de la loi existante est, à notre avis, suffisante pour éviter les inconvénients qui se sont vérifiés dans le passé.

Si l'esprit sceptique d'Anatole France en tant qu'il prétend que gouverner signifie mécontenter, pouvait nous induire à sous-estimer les critiques, nous devons plutôt nous élever à la sagesse classique et universelle de Montesquieu, qui nous enseigne que les lois inutiles affaiblissent celles qui sont nécessaires.

Appliquée dans notre cas, cette maxime peut être interprétée dans ce sens que les mesures extraordinaires qu'on aurait pu éviter affaiblissent celles qui sont indispensables.

Si la présente initiative qui s'inspire de préoccupations hautement respectables, aura pu rappeler au législateur la nécessité de se tenir strictement à ce principe, elle aura, croyons-nous, atteint son but, quel que puisse être le sort officiel qui peut lui être réservé.

Dans cet esprit, votre commission vous recommande :

1. d'entrer en matière sur le projet ;
2. de rejeter la demande d'initiative ;
3. de ne pas y opposer un contre-projet.

M. Despland, rapporteur de la minorité : Ainsi que vous venez de l'entendre, la commission chargée d'examiner le rapport du Conseil fédéral sur l'initiative du 23 juillet 1946 pour le retour à la démocratie directe s'est partagée et c'est au nom de sa minorité que j'ai l'honneur de vous présenter ce rapport.

Je tiens tout d'abord à rendre hommage au rapporteur de la majorité pour sa parfaite objectivité.

Avant d'essayer de préciser le but et d'interpréter la pensée des auteurs de cette initiative, nous pensons qu'il n'est pas inutile de rappeler

que si cette initiative est partie du canton de Vaud et de la Suisse romande, les 53 796 citoyens qui l'ont appuyée de leur signature se répartissent dans tous les Etats confédérés à l'exception de Nidwald et d'Appenzell (Rh.-Ext.). Les plus gros contingents de signataires ont été fournis par Vaud (21 698), Neuchâtel (6016), Zurich (4696), Genève (4500) et Berne (3750) !

Cette initiative n'est donc pas la manifestation d'une volonté ou d'un mécontentement cantonal ou régional, mais l'expression du désir répandu dans l'ensemble de notre pays de maintenir notre peuple dans ses droits et ses prérogatives de souverain. Certes, il est des époques comme celle que nous avons vécue de 1939 à 1945 où le peuple comprend et admet de lui-même que le jeu démocratique peut être dangereux et inhabile à assurer la sécurité du pays et le maintien de l'Etat. Une concentration du pouvoir dans les mains de l'exécutif ou du parlement est alors indispensable. Mais lorsque le danger paraît tout au moins partiellement ou momentanément écarté, il ne faut pas s'étonner de voir notre peuple manifester un besoin de renouveau démocratique ; et loin de l'entraver, il faut au contraire saluer ce fait comme un symptôme heureux de l'intérêt populaire pour la chose publique.

Le Conseil fédéral le reconnaît lui-même lorsqu'il écrit en fin de son rapport : « Nous ne pouvons que nous féliciter de ce que le peuple puisse de nouveau collaborer pleinement au travail législatif et nous décharger, avec le parlement, d'une partie des responsabilités. » Nous devons toutefois regretter que par les conclusions strictement négatives de son rapport, le Conseil fédéral nous oblige à douter de la sincérité de son affirmation.

Les auteurs de l'initiative reconnaissent l'utilité, l'opportunité, voire la nécessité de la clause d'urgence. Ce n'est pas contre elle qu'ils s'élèvent, ils en proposent le maintien. Ils demandent simplement sa réglementation d'une façon plus précise et plus stricte que ne le permet l'article 89 actuel de la constitution fédérale. Ils veulent surtout limiter les abus que peut engendrer une interprétation extensive de cet article constitutionnel. Se fondant sur le nombre relativement restreint (24 sauf erreur) des arrêtés munis de la clause d'urgence depuis 1939, le Conseil fédéral, et avec lui la majorité de la commission, prétend qu'il n'y a pas eu d'abus. Le petit nombre de ces arrêtés urgents n'en est pas une preuve ; il est certain que les arrêtés urgents eussent été beaucoup plus nombreux si les pouvoirs extraordinaires n'avaient pas été accordés au Conseil fédéral de 1939 à 1945. Il est facile d'en faire la démonstration : Pendant la période des pleins pouvoirs, de 1939 à 1945, soit durant six ans, on n'a promulgué que sept arrêtés urgents, mais depuis la restriction des pleins pouvoirs, de décembre 1945 à juin 1948, soit pendant deux ans et demi, leur nombre est monté à treize et on peut envisager qu'il augmentera encore. Et le Conseil

fédéral reconnaît lui-même qu'il y a eu abus lorsqu'il dit à la page 4 de son message : « On doit reconnaître que les arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence n'étaient pas tous pressants au point qu'il eût été impossible d'attendre l'expiration du délai de referendum et, le cas échéant, de procéder à la votation populaire. » C'est donc parfois, de l'aveu même du Conseil fédéral, la crainte de la décision populaire qui a motivé seule l'application de la clause d'urgence.

Dans sa crainte d'en référer au peuple, le Conseil fédéral semble avoir fait sienne la notion du referendum que James Fazy définissait en 1872 comme un « appel de l'intelligence à l'ignorance ». A quoi nous pouvons, semble-t-il, à bon droit, opposer l'avis d'un ancien conseiller national vaudois : Félix Bonjour, qui écrivait : « Le peuple se trompe bien moins souvent qu'on ne le croit généralement... il n'y a pas de meilleur préservatif des révolutions que le referendum. »

Et pour faire appel à l'opinion d'un homme politique de la Suisse alémanique, je citerai ce passage écrit par le Dr Max Wey, ancien président du Conseil national : « Rien n'ébranle davantage la confiance que le mauvais exemple de ceux qui, en privant le peuple de dire son mot, ne respectent pas eux-mêmes les lois et les prescriptions de l'Etat. Il faut se replonger dans l'atmosphère rude mais saine de la démocratie directe. »

Je crois inutile d'insister plus longuement sur la nécessité, pour une saine démocratie, de maintenir au peuple l'intégrité aussi complète que possible de ses droits souverains.

Si nous partageons l'idée des auteurs de l'initiative, nous ne pouvons cependant pas nous rallier à la rédaction qu'ils proposent pour le nouvel article constitutionnel parce que, pratiquement, cette rédaction empêche toute application de la clause d'urgence que nous avons reconnue comme utile et nécessaire dans certains cas ; et surtout, parce que dans son alinéa 3, ce texte introduit une sorte de codification de l'état de nécessité. Or, il est des moments, dans la vie d'un peuple, où la nécessité prime toute considération d'ordre constitutionnel ou législatif ; où la sauvegarde de l'Etat et l'intérêt commun appellent des décisions qu'il serait imprudent et dangereux de limiter dans un cadre constitutionnel rigide.

Nous nous sommes donc ralliés à la proposition qui vous est faite de recommander le rejet de cette initiative mais, par contre, nous n'avons pas pu adopter la solution uniquement négative du Conseil fédéral et de la majorité de la commission estimant qu'un contre-projet doit être élaboré et soumis au peuple.

En présence d'une initiative revêtue des signatures de près de 55.000 de nos concitoyens de toutes les parties de notre pays demandant le retour à une conception plus démocratique et plus saine de la souveraineté populaire, je pense que nous n'avons pas le droit d'adopter une attitude uniquement négative, de dire sim-

plement Non ! d'affirmer que tout va bien, qu'il n'y a pas d'abus, que nous voulons agir à notre guise et méconnaître, lorsqu'elle peut nous gêner, la volonté populaire. Je n'ignore pas qu'il est parfois nécessaire de faire le bonheur du peuple sans lui et à l'occasion malgré lui, mais il serait dangereux d'en faire un principe ou d'en prendre seulement l'habitude. Tous les dictateurs ont cru pouvoir le faire, cela n'a pas trop bien réussi ni à eux-mêmes ni à leurs peuples, cela réussirait encore moins bien chez nous.

Le peuple suisse s'est toujours montré à la hauteur des circonstances, il a toujours fait un usage judicieux de ses droits comme il a toujours eu une saine notion de ses devoirs. Nous ne devons pas lui refuser la collaboration plus étroite qu'il désire avec ses dirigeants, nous ne devons pas l'empêcher de prendre, lui aussi, ses responsabilités.

Nous aurions pu nous borner à demander qu'un contre-projet soit présenté aux Chambres par le Conseil fédéral. Nous avons préféré cependant, afin de mieux concrétiser notre pensée et préciser le sens exact de la modification à apporter à l'article 89 de la constitution fédérale, vous proposer le texte qui vous a été communiqué, persuadés qu'il doit obtenir l'adhésion de la majorité de notre Conseil. Ce texte est le suivant :

« 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... » — Jusque-là rien n'est changé à l'ancienne rédaction. Puis : « ... La durée d'application des arrêtés fédéraux urgents doit être limitée à trois ans au plus et ne peut être prolongée par le moyen d'un nouvel arrêté urgent. »

Si nous n'avons pas soumis ce texte à votre commission, c'est que, comme nous venons de le dire, nous ne l'avions pas préparé pour notre dernière séance, dans l'idée qu'il n'appartenait pas à nous, commissaires, mais au Conseil fédéral de présenter un contre-projet si notre Conseil en votait le principe.

Comme vous pouvez le constater, nous nous sommes bornés à ajouter à l'article actuel un terme de trois ans pour la validité des arrêtés munis de la clause d'urgence, en précisant qu'ils ne pouvaient pas être renouvelés par le moyen d'un nouvel arrêté urgent. Ce texte nous paraît être certainement de nature à satisfaire la volonté populaire et celle des auteurs de l'initiative sans porter atteinte ni à l'exercice du pouvoir, ni aux prérogatives des Chambres.

Au cours de la discussion au sein de la commission, on a combattu l'idée d'introduire un délai à l'alinéa 3 de l'article 89, sous le prétexte que ce serait manquer de respect à la décision du peuple qui, en 1939, a adopté cet article sans qu'il contienne le délai que nous proposons. Cet argument est sans valeur. En effet, en 1939, le peuple n'a eu à se prononcer

que sur un texte précis qu'il ne pouvait qu'accepter ou rejeter en bloc, mais non pas modifier.

Il n'a donc pas pu, à ce moment-là, refuser de fixer un délai qui ne lui était pas proposé.

On nous objectera peut-être aussi que le contre-projet que nous vous proposons apporte aux dispositions actuelles une modification en apparence si minime qu'il ne justifie pas l'appel de tous les citoyens aux urnes ; à quoi nous répondons que, de toute façon, le corps électoral devra se prononcer sur un contre-projet si vous le décidez, ou sinon sur le texte de l'initiative. Et alors, bien que, avec le Conseil fédéral, j'aie une très haute opinion du peuple suisse, de son intelligence et de sa maturité politique, je pense néanmoins qu'il serait téméraire d'affirmer que, malgré toutes nos recommandations, ce peuple, dans une manifestation toujours possible de mauvaise humeur, n'acceptera pas le texte de l'initiative ce qui, nous l'avons déjà dit, serait regrettable à bien des égards. Ne serait-ce que pour éviter ce risque, un contre-projet est indispensable.

Pourquoi et comment sommes-nous arrivés à proposer un terme de trois ans ? C'est la durée moyenne de nos arrêtés urgents ; c'est le délai qui était demandé par des initiatives antérieures à celle dont nous nous occupons ; il peut être facilement justifié. En effet, si un arrêté muni de la clause d'urgence ne doit pas engager indéfiniment l'avenir, il est nécessaire — puisqu'il ne peut pas être renouvelé, ni son contenu repris en tout ou partie par un nouvel arrêté urgent — que sa durée d'application soit suffisante pour lui permettre de déployer tous ses effets et pour que nous puissions en apprécier la valeur et les résultats. Si, au cours des deux premières années, cet arrêté s'est révélé judicieux et indispensable, il pourra, sans grande complication, être intégré, au cours de la troisième année, dans l'arsenal de nos lois ou arrêtés de portée générale et il continuera alors à déployer ses effets sous la nouvelle forme, pour autant que le peuple n'en aura pas décidé l'abrogation ensuite d'une demande de referendum.

Je dis que cette intégration dans l'arsenal de nos lois et arrêtés pourra se faire sans difficulté puisque de toute façon, nos arrêtés urgents étant de durée limitée, il est nécessaire de les présenter aux Chambres si l'on veut les renouveler ou prolonger cette durée, il ne sera dès lors pas plus difficile de les présenter à nos conseils législatifs sous forme d'arrêtés de portée générale, donc non munis de la clause d'urgence, que sous forme d'arrêtés urgents. Par conséquent, il n'y a là aucune complication.

N'oublions pas que le referendum est une machine lourde et dont le lancement est toujours coûteux. Le peuple ne l'utilise qu'à l'égard des lois ou arrêtés qui lui paraissent porter atteinte à des principes essentiels ou causer préjudice à une partie importante de la population ; nous n'avons pas à craindre qu'il en soit fait un usage abusif.

C'est une sorte d'exutoire, de soupape de sûreté ; assurer son fonctionnement normal, c'est garantir au peuple son droit de contrôle et de dernière décision ; c'est maintenir toujours en éveil son intérêt pour la chose publique, c'est accorder à ce peuple une confiance que nous n'avons aucune raison de lui marchander.

Le contre-projet que nous avons l'honneur de vous présenter conformément aux dispositions de l'article 121 de la constitution fédérale, tient compte de tous les éléments ; il est de nature à donner satisfaction à nos concitoyens sans imposer au gouvernement et aux prérogatives des Chambres fédérales une entrave incompatible avec l'exercice normal du pouvoir. C'est pourquoi la minorité de la commission vous demande instamment de l'adopter dans son principe et dans sa forme.

Allgemeine Beratung.

Discussion générale.

Klaus: Allseitig war man sich in der vorberatenden Kommission darüber einig, dass die vorliegende Initiative in der von den Initianten gewählten Form dem Volke nicht zur Annahme empfohlen werden kann, aber ebenso unbestritten war man in der Kommission der Ansicht, dass der Initiative ein gesunder Kern zugrunde liegt, der nicht übersehen werden kann.

Man darf die Tatsache nicht übersehen, dass nicht nur die 56 000 Schweizer, die sich mit ihrer Unterschrift zur Initiative bekannten, beunruhigt sind über die eigene, schweizerische Rechtsunsicherheit. Diese Beunruhigung ist nicht nur im Kreise der Initianten zu Hause. Wir stossen nicht nur in der welschen Schweiz auf sie. Auch in der deutschen Schweiz ist dieselbe zu finden.

Man darf die Tatsache nicht übersehen, dass nicht nur im internationalen Leben das Recht vielfach nur noch das ist, was die das Recht Ausübenden daraus machen, sondern dass diese Abhängigkeit des Rechtes von den das Recht Ausübenden auch im Innern unseres eigenen Staatswesens in ganz anderem Ausmasse um sich gegriffen hat, als man früher glaubte, dass dies je geschehen könnte. Wenn man im internationalen Rechtsleben von einer Rechtsverwildernung spricht, so darf man nicht an der Tatsache vorübergehen, dass zum mindesten einige Wellen hievon auch über unsere eigenen Landesgrenzen hereingeschlagen haben, nur benennt man diese Erscheinung bei uns mit einem beschönigenden, entschuldigenden Untertone als Verfassungsritzung.

Wir arbeiten hier im Rate ganz offen mit zwei Verfassungen. Die eine ist die geschriebene Verfassung, auf die wir vereidigt sind und bei der wir, wenn uns in ihrer Auslegung je eine Unsicherheit befallen sollte, bei den grossen Kommentatoren Rat holen können. Die andere aber ist die ungeschriebene Verfassung, über deren Inhalt sich ein jeder von uns seine eigene Meinung machen kann. Wir haben ja hier in diesem Saale, um nur ein allereinziges Beispiel

zu nennen, vor etwas mehr als Jahresfrist, anlässlich der Behandlung der Basler Wiedervereinigungsfrage, von einem unserer ausgezeichneten Juristen gehört, dass nicht nur er, sondern dass eine ganze Reihe von schweizerischen Rechtswissenschaftlern und von schweizerischen Staatsmännern der Auffassung sind, dass es nicht nur geschriebene, sondern auch ungeschriebene Verfassungsbestimmungen gebe.

Trefflich lässt sich ja bereits schon über die geschriebene Verfassung streiten. Noch trefflicher aber ist dies der Fall bei der ungeschriebenen Verfassung.

Grosse Gebiete unseres Staatsrechtes gründen sich heute nicht nur auf keinen geschriebenen Verfassungsartikel, sondern stehen oft in direktem Widerspruche mit der Verfassung. Unser ganzes Notrecht gehört hierher. Die Erteilung von Vollmachten gehört in das gleiche Kapitel. Nirgends ist in unserer Schweizer Verfassung vorgesehen, dass die eidgenössischen Räte dem Bundesrate die Kompetenz erteilen können, im Dringlichkeitsfalle Verfassungsbestimmungen nicht mehr beachten zu müssen.

Ich möchte nicht missverstanden werden. Ich wende mich nicht gegen die Erteilung der Vollmachten als solcher. Ich stelle nur fest, dass diese nirgends in der Verfassung vorgesehen sind. Ich weiss so gut wie irgendeiner, dass es weder in den Jahren des ersten noch in den Jahren des zweiten Weltkrieges möglich gewesen wäre, ohne diese Vollmachten der Ereignisse Herr zu werden. Diese Vollmachten waren eine politische Notwendigkeit. Aber man hätte, nach meiner persönlichen Auffassung, daraus die Konsequenzen ziehen sollen. Die Verfassung stellt ja nicht ein einmaliges, unabänderliches Gebilde dar. Sie ist dem Werden und dem Vergehen unterworfen, wie ein anderes Menschenwerk. Und wir haben sie ja auch seit ihrem Bestehen ständig wieder erneuert. Diese Erneuerung hätte man auch gegenüber der Notwendigkeit, Vollmachten zu beschliessen, vornehmen sollen, um derart Verfassung und Praxis wieder in Uebereinstimmung zu bringen.

Ich weiss, dass bekannte Staatsrechtler sich gegen diesen Gedanken ausgesprochen haben und die Verankerung des Notrechtes in der Verfassung als noch gefährlicher ansehen als ihre Handhabung auch ohne Verfassungsgrundlage. Ich weiss auch, dass es nicht leicht ist, dieses Notrecht textlich derart zu fixieren, dass der Missbrauch ausgeschlossen ist. Ich übersehe auch nicht den Hinweis auf den berühmten Artikel 48 der ehemaligen deutschen Weimarer Verfassung, der dem deutschen Präsidenten das Recht gab, in den Zeiten des Notstandes ausserhalb des Verfassungsweges durch Notverordnungen zu regieren, und vermittels dessen nach und nach die ganze Verfassung der deutschen Weimarer Republik aus den Angeln gehoben wurde, bis Verfassung, Republik und deutscher Staat überhaupt im tausendjährigen Reich untergingen. Ich glaube aber nicht, dass das Regieren mit Vollmachten dann gefährlicher ist, wenn diese Möglichkeit in der Verfassung aus-

drücklich vorgesehen ist, als wenn man dies ohne diese geschriebene Grundlage tut.

Wenn ich heute darauf verzichte, den Gedanken eines Gegenvorschlages auch noch mit der Fracht der Kodifizierung des Vollmachtenrechtes zu belasten, so tue ich dies einzig aus dem Grunde, um die leichtere Aufgabe, die der Rückführung des Dringlichkeitsrechtes, nicht zum vorneherein aussichtslos zu machen.

Wie etwa der Appetit mit dem Essen kommt, hiefür ist gerade die Botschaft des Bundesrates, mit der er die Verwerfung der vorliegenden Volksinitiative empfiehlt, ein sprechendes Beispiel. Ganz offen wird zugegeben — Sie finden diese Darlegung auf der dritten und auf der vierten Seite der bundesrätlichen Botschaft —, dass ursprünglich unter der Dringlichkeit nur die zeitliche Unaufschiebbarkeit bei der Schaffung von Rechtssätzen verstanden war und nichts anderes. Die Botschaft gibt aber zu, dass nicht alle als dringlich erklärten Bundesbeschlüsse zeitlich wirklich derart geeilt hätten, als dass man nicht das Referendum und allenfalls auch die daherige Volksabstimmung hätte abwarten können. Man erklärt aber, in Anwendung einer Terminologie, die sich im Bundesbrief vom Jahre 1291 vorfindet, die Arglist der Zeit hätte die Beachtung dieser Vorschrift unmöglich gemacht. Die Unruhe der Zeit, gemeint sind damit die wirtschaftlich wie politisch bösen dreissiger Jahre, wäre einer ruhigen und sachlichen Ueberlegung im Volk nachteilig gewesen und hätte der Verhetzung des Volkes Vorschub geleistet. Man erklärt weiter, das Volk habe die Gefahren, die dem demokratischen Staate drohten, nicht in ihrem vollen Ausmasse erkennen können.

Diese Entschuldigung des verfassungswidrigen Gebrauches des Dringlichkeitsrechtes, diese Entschuldigung, warum man die Dringlichkeit aus ihrer durch die Verfassung gewollten Beschränkung auf die zeitliche Dringlichkeit löste und ausdehnte auf die sogenannte sachliche Dringlichkeit, also auch dann zur Anwendung brachte, wenn Zeit genug vorhanden war, man aber den Volksentscheid fürchtete, diese Entschuldigung ist wirklich nur eine Entschuldigung, und nichts mehr.

Denn die Prämisse stimmt nicht. Es war nicht das Volk, das die Zeichen der Zeit nicht verstanden hatte. Es war nicht das Volk in seiner grossen Mehrheit, es war nicht das Volk aller massgebenden Parteilager, das die Gefahren nicht richtig erkannte, die von jenseits des Rheines drohten. Ich erinnere daran, dass just aus diesem Volke die starken Gegenströmungen eingriffen, die den Widerstandswillen stark und unüberwindbar machten. Es waren Kräfte aus den Tiefen des Volkes, die zum Beispiel jene mächtige Bewegung entfachten, die im Bernbiet zur entscheidenden Arbeitsgemeinschaft der politischen Parteien führte, an der sich bekanntlich just der heutige Vorsteher des eidgenössischen Justizdepartementes als Exponent der bernischen Bauernschaft massgebend beteiligte, als er noch nicht im Bundeshause Bundesrats-

geschäften nachging. Und man erinnert sich auch heute noch zu gut jener zum mindesten eigenartigen Töne, die man aus gewissen Zimmern des Bundeshauses zu hören bekam.

Dass das Dringlichkeitsrecht nicht nur gebraucht, sondern auch missbraucht wurde, das zeigt eine Durchsicht der Liste der Dringlichkeitsbeschlüsse. Nicht nur häufen sich die Dringlichkeitsbeschlüsse in ihrer Zahl, sondern sie wiederholen sich für einen und denselben Gegenstand, so dass förmliche Reihen von Kettenbeschlüssen entstehen, die sich in kleinen zeitlichen Abständen folgen und ablösen.

Ich erinnere einmal an die Kette der Dringlichkeitsbeschlüsse über die Schutzmassnahmen gegenüber der Hotellerie. Diese Reihe begann im Jahre 1932 mit dem Pfandnachlassverfahren für das Hotelgewerbe. Dieser erste Dringlichkeitsbeschluss wurde erneuert und abgeändert durch einen zweiten Dringlichkeitsbeschluss aus dem Jahre 1934. Im folgenden Jahre wurde er ersetzt durch einen dritten Dringlichkeitsbeschluss. Wieder zwei Jahre nachher folgte Nummer vier dieser Reihe. Die abermalige Fortsetzung erfolgte dann durch bundesrätliche Vollmachtenbeschlüsse, bis endlich 1944 das diesbezügliche Bundesgesetz Wirklichkeit wurde. Ich möchte auch hier nicht missverstanden werden. Ich wende mich nicht gegen die Hilfsmassnahmen zugunsten der Hotellerie als solche. Ich wende mich ausschliesslich gegen den rechtlichen Weg, den man hierbei schritt. Der Weg über ein referendumspflichtiges Gesetz wäre sicher bereits bei der zweiten oder dritten Erneuerung möglich gewesen.

Eine ähnliche Kette finden wir bei der Stikerei. Hier ist es eine Kette von vier Dringlichkeitsbeschlüssen, vermittels deren man während des ganzen Jahrzehntes von 1930 bis 1940 eingriff, bis man den Weg über einen referendumspflichtigen Beschluss wagte.

Oder besehen wir die Beschlüsse betreffend die Eidgenössische Darlehenskasse. Der erste Beschluss, der der Gründung dieser Kasse, datiert aus dem Jahre 1932. Der zweite Beschluss folgte 1933, der dritte 1935. Sicher wäre es auch da möglich gewesen, auf diesen Dringlichkeitsweg zu verzichten. Aber man tat es nicht. Die Beschlüsse stehen übrigens auch noch heute, 17 Jahre nach deren Beginn, in Kraft.

Die Finanzprogramme beruhen ebenfalls auf solchen Dringlichkeitsbeschlüssen. Diese Kette beginnt 1933 mit dem Finanzprogramm 1, wird fortgesetzt 1936 mit dem Finanzprogramm 2. Dieses wird befristet auf ein Jahr. Doch im folgenden Jahr verlängerte man diese Befristung um abermals ein Jahr. Erst 5 Jahre nach dem ersten Dringlichkeitsbeschluss fand man den verfassungsmässigen Weg.

Für die Bundeshilfe zugunsten der Landwirtschaft findet man sogar eine Beschlusskette von nicht weniger als 14 Dringlichkeitsbeschlüssen, die sich in einem regelrechten zeitlichen Rhythmus ablösen, bis sie in den Kriegsjahren in Vollmachtenbeschlüssen landeten. Es geht mir bei der Aufzählung dieser Dringlichkeitsketten nicht darum, die Notwendigkeit der

auf diesem Wege gewährten Hilfen zu bemängeln, es geht mir einzig darum, zu zeigen, wie man sich mit immer weniger Hemmungen des Begriffes der zeitlichen Dringlichkeit entledigte. Für das Schuhmachergewerbe bediente man sich des gleichen Instrumentes der Kettenbeschlüsse. Vom Jahre 1934 an bediente man sich seiner, um in diesem Erwerbszweige die Handels- und Gewerbefreiheit einzuschränken, wohlverstanden, im Interesse des Weiterbestehens dieses Gewerbes zu beschränken, bis man glücklich diese Kette mit Vollmachtenbeschlüssen weiterführen konnte.

Einen geradezu klassischen Fall des Missbrauches des Dringlichkeitsrechtes stellen die einander in regelmässigen Zweijahresrhythmen ablösenden dringlichen Bundesbeschlüsse über die Beschränkung der Warenhäuser und der Filialgeschäfte im Detailhandel dar, die sich vor allem gegen die Konsumgenossenschaften richteten. Nummer eins wurde im Jahre 1933 gestartet. Eine zeitliche Dringlichkeit bestand zwar keine. Zeit zum Beschreiten des Gesetzesweges war genügend vorhanden. Doch man wollte ihn nicht gehen, weil man die Volksabstimmung fürchtete. Dieser erste Beschluss wurde auf zwei Jahre befristet. Innert diesen zwei Jahren, so erklärte man, werde man daran gehen, die gesetzliche Regelung zu vollziehen.

Doch man tat es nicht. Nummer zwei dieser Beschlusseskette folgte nach Ablauf der ersten zwei Jahre. Man hatte die Zeit verstreichen lassen, um zu erklären, es entstände eine Lücke, wenn man jetzt den Gesetzesweg gehen würde. Doch auch die zweiten zwei Jahre verstrichen ohne gesetzliche Regelung. So repetierte man den Dringlichkeitsbeschluss zum dritten Male Anno 1937, repetierte ihn ein viertes Mal 1939, repetierte ihn zum fünften Male 1941, mit dem einzigen Unterschiede, dass man ihn diesmal nicht auf zwei, sondern auf drei Jahre befristete. Doch auch die drei Jahre gingen ohne gesetzliche Regelung dahin. Um ihn aber nicht ein sechstes Mal repetieren zu müssen, verwies man ihn auf den bundesrätlichen Vollmachtenweg.

Der Missbrauch des Dringlichkeitsrechtes kann demnach nicht bestritten werden. Und diesem Missbrauch muss gesteuert werden. Wenn daher die uns heute vorliegende Initiative keinen brauchbaren Weg weist, so darf man aus diesem Grunde nicht einfach erklären, die dieser Initiative zugrunde liegende Idee sei nichts wert. Im Gegenteil. Dieser Gedanke muss in eine Form gegossen werden, die brauchbar ist. Es ist daher meines Erachtens unsere Aufgabe, diesen Gedanken in einem Gegenvorschlag niederzulegen und ihn gleichzeitig mit der Initiative dem Volke vorzulegen.

Es kann im heutigen Stadium der Beratungen nicht unsere Aufgabe sein, eine hieb- und stichfeste Formulierung bereits jetzt schon vorzulegen. Es genügt meines Erachtens, die Notwendigkeit einer besseren Lösung darzutun und eine Formulierung vorzulegen, die als Diskussionsbasis dienen kann. Ein solcher Gegenvorschlag hätte wohl vor allem zwei Gedanken zu

umfassen. Einmal müsste mit aller Deutlichkeit dargetan werden, dass nur eine nicht durch die Behörde selbst verursachte zeitliche Bedrängnis Anlass sein darf zu Dringlichkeitsbeschlüssen. Zum andern wären sie auf Beschlussfassungen zu beschränken, die mit einer einzigen Beschlussesentscheidung abgetan und vollzogen werden können, wie zum Beispiel die seinerzeitige Hilfeleistung an die Genfer Diskontobank; oder aber, sofern ein zeitliches Andauern dieser Beschlüsse nötig sein sollte, wären sie zeitlich zu beschränken und könnten nachher nicht wieder auf dem Dringlichkeitswege verlängert werden. Persönlich vertrete ich die Ansicht, dass hiefür eine zeitliche Beschränkung auf höchstens drei Jahre genügen sollte. Doch könnte man auch über eine andere Zeitdauer miteinander reden.

Ich bitte Sie daher, nicht einfach dem Volke die Ablehnung der Initiative zu beantragen, sondern den Bundesrat zu beauftragen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten und vorzulegen.

Egli: Das vom Justizdepartement vorgelegte Verzeichnis der seit 1928 erlassenen dringlichen Bundesbeschlüsse beweist einmal die Notwendigkeit dieser Institution, beweist aber auch, dass im grossen und ganzen die Bundesversammlung diese Rechtssetzung nicht missbräuchlich angewandt hat. Seit 1874, also während 75 Jahren, sind 233 solche Beschlüsse gefasst worden, wovon nur noch 17 als dringliche Bundesbeschlüsse in Geltung sind. Es trifft also auf das Jahr rund 3 Beschlüsse. In den letzten 20 Jahren sind 121 Beschlüsse gefasst worden, wovon 13 Verlängerungsbeschlüsse. 12 sind noch in Kraft. Es zeigt sich also eine Zunahme der Dringlichkeitsfreudigkeit in den letzten Jahren, trotzdem diese Beschlüsse durch Noterlasse, d. h. durch Vollmachtenrecht eingeschränkt wurden. Die Zunahme der Dringlichkeitsbeschlüsse lässt sich aber unschwer durch die Zunahme der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die besonderen, ausnahmsweisen Verhältnisse erklären.

Eine nähere materielle Prüfung der Beschlüsse der letzten 20 Jahre ergibt, dass es sich bei einer grösseren Zahl um einmalige Erlasse — nicht etwa im hitlerschen Sinne — handelt, meist um zeitlich dringliche Beitragsleistungen. Eine zweite Kategorie umfasst zeitlich verhältnismässig kurz befristete Beschlüsse, die längst wieder dahingefallen sind. Einige sind in Form von allgemeinverbindlichen, dem Referendum unterliegenden Bundesbeschlüssen oder in Gesetzesform verankert worden.

Ein kleine Zahl von Beschlüssen weist, wie man vielleicht erst heute retrospektiv feststellen kann, Schönheitsfehler auf. Sie wurden als dringliche Bundesbeschlüsse, sogar fast einstimmig, erlassen, obschon sie nicht so sehr zeitlich als vielmehr materiell dringlich waren. Namentlich ist aber eine schöne Zahl zu verzeichnen, die mehrmals abgeändert, fortgesetzt oder durch andere dringliche Bundesbeschlüsse «ersetzt» wurde. Herr Kollege Klaus hat das soeben eingehender dargetan. Man fragt sich,

ob der Bundesrat nicht in der Lage gewesen wäre, vor Ablauf der Befristung einen allgemeinen Bundesbeschluss oder ein Gesetz als Ersatz vorzulegen. In den meisten dieser Fälle lag eine echte Zeitnot vor, aber man hat es zu dieser Zeitnot kommen lassen. Zur Entschuldigung ist zu sagen, dass man die Entwicklung wohl nie schon beim erstmaligen Erlass voraussehen konnte. Uebrigens hatte es das Parlament in der Hand, die Dringlichkeit abzulehnen. Es hat das gemäss seiner Einsicht nicht getan. Nehmen wir also ruhig die Schuld auf uns selbst. Wir können die Verantwortung nicht einfach auf den Bundesrat abwälzen, müssen sie vielmehr mit ihm zusammen übernehmen.

Die Bundesversammlung kann sich vor dem Volke aber trotz einiger fast unvermeidlicher, menschlicher Schwächen ruhig für seine Dringlichkeitsarbeit verantworten. Man muss sich auch einmal überlegen, welche Vorteile und welcher Segen dem Lande durch diese Beschlüsse erwachsen sind. Man kann ruhig jeden einzelnen dringlichen Bundesbeschluss auf diesen Aspekt hin prüfen und im grossen und ganzen in Abrede stellen, dass diese Vorteile auch durch einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder ein Gesetz ermöglicht worden wären; nicht etwa wegen der Referendumsgefahr, sondern wegen echter Dringlichkeit. Gerade die Ausarbeitung der Uebersicht hat besser als alle Theorie gezeigt, dass wir Mitglieder der Bundesversammlung mit unserer Dringlichkeitspraxis gute und notwendige Arbeit geleistet haben und vom Bundesrat in seinen Vorschlägen gut beraten waren.

In weiten Kreisen des Volkes besteht entgegen dieser Feststellung die Meinung, dass mit dringlichen Bundesbeschlüssen vielfach nur die Volksabstimmung habe ausgeschaltet werden wollen. Diese Meinung ist unrichtig, aber man muss ihr Rechnung tragen; es gilt, auch den Schein zu vermeiden. Die Revision des Art. 89 der Bundesverfassung vom Jahre 1939 hat bereits eindeutig den alten Streit um materielle Dringlichkeit dahin entschieden, dass nurmehr zeitliche Dringlichkeit massgebend sein darf. Auch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit schränkt die Möglichkeit zum Erlass dringlicher Bundesbeschlüsse ein. Die Initiative, die über 55 000 Unterschriften trägt, beweist immerhin, dass eine volle Beruhigung der Volksmeinung mit diesen beiden Einschränkungen nicht geschaffen ist. Die Kommission hat sich die Sache nicht leicht gemacht und in Berücksichtigung dieser Volksmeinung sich ernstlich um einen Gegenvorschlag bemüht.

Namentlich gestützt auf das zweite, hier nicht zu behandelnde Initiativbegehren ist der Vorschlag gemacht worden, auch das Notrecht in die Verfassung einzubauen, wie das auch Herr Klaus ausgeführt hat. Es ist in der Tat auffallend, dass die Verfassung kein Notrecht kennt, trotzdem in den letzten Jahrzehnten ausgiebig davon Gebrauch gemacht wurde und die Hälfte aller Bundeseinnahmen auf diesem Notrecht basiert. Wer sich aber anschickt, einen solchen Verfassungsartikel zu formulieren, stösst auf er-

hebliche Schwierigkeiten. Die Not zeigt sich eben in vielfältiger Form und würde sich kaum in einen auf alle Fälle anwendbaren Paragraphen pressen lassen. Wir haben den Rank auch sonst gefunden. Wir haben einen ungeschriebenen, aber selbstverständlichen Verfassungsartikel angewandt.

Die Kommission ist, wie ausgeführt worden ist, über die Ablehnung des durch die Initiative vorgeschlagenen Verfassungsartikels einig. Als der Herr Kommissionspräsident beim Essen ein Mitglied unserer Kommission fragte, wer eigentlich der Verfasser dieses Initiativartikels sei, antwortete dieser schlagfertig, es werde wohl ein Advokat gewesen sein.

Auf ähnliche Schwierigkeiten wie für den Vorschlag und die Formulierung eines Verfassungsartikels für das Notrecht stösst man bei der Formulierung eines wirklich brauchbaren und befriedigenden Gegenvorschlages, selbst wenn nur die Grundgedanken dazu angegeben werden sollen. Wenn die Bundesversammlung einen Gegenvorschlag aufstellen will, so muss sie ihn entweder selbst formulieren oder doch mindestens dem Bundesrate klar und deutlich sagen, was er enthalten soll. Der Gegenvorschlag, der nun von den Herren Kollegen Despland und Klaus formuliert wird, ist in der Kommission bereits eingehend erörtert worden. Er sieht eine maximale Geltungsdauer von drei Jahren und das Verbot der Erneuerung vor. Wir dachten auch an das Verbot der Abänderung eines Dringlichkeitsbeschlusses, wenigstens wenn es sich um verhältnismässig geringfügige Aenderungen handelt. Dieser letztere Vorschlag ist von den Herren Klaus und Despland nicht ausdrücklich aufgenommen worden, aber doch wohl implicite so verstanden. Ein gewisses Unbehagen bei einer glatten Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag liess mir einen solchen als wünschbar erscheinen. Ich musste mich aber schliesslich davon überzeugen — und diese Ueberzeugung hat sich mir bei der Prüfung des nun formulierten Gegenvorschlages noch verstärkt — dass es sich kaum lohnt, eine solche verhältnismässig geringfügige Verfassungsänderung vorzunehmen. Namentlich sage ich mir, dass wir uns damit die Hände für vielleicht unbedingt notwendige Massnahmen binden. Wir könnten es eines Tages bereuen, mit solchen maximalen Befristungen, selbst wenn sie auf 5 oder 6 Jahre ausgedehnt würden, einer grundsätzlich unbegründeten Volksmeinung zuliebe Massnahmen zum Wohle des Landes verunmöglich zu haben. So gelange ich, wenn auch nicht mit voller Befriedigung, auch zur Ablehnung eines Gegenvorschlages, da ich selbst nicht in der Lage bin, etwas Befriedigenderes vorzuschlagen.

Wie auch der Herr Kommissionspräsident ausgeführt hat, soll die Initiative auf Ablehnung eines Gegenvorschlages und der Initiative selbst nicht ohne Frucht bleiben. Wir wollen uns inskünftig vor der Zustimmung zu einem dringlichen Bundesbeschluss noch ernsthafter als bisher fragen, ob wirklich eine zeitliche Dring-

lichkeit vorliegt und nicht auf dem ordentlichen Gesetzgebungswege oder in Form des dem Referendum unterstellten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses vorgegangen werden kann. Um gute Vorsätze zu fassen, wird man nie zu alt, und auch der Weg zum Himmel kann mit guten Vorsätzen gepflastert sein, nicht nur der Weg zur Hölle.

Schoch: Es geht bei der Initiative betreffend Rückkehr zur direkten Demokratie um eine eigentliche Zentralfrage unseres Staates, um die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtsetzung. Wir müssen zugestehen, dass das Mitspracherecht des Volkes, besonders während der beiden Weltkriege, aber auch in der Zwischenkriegszeit, gegenüber früher ganz bedeutend zurückgesetzt wurde. Wenn auch die Massnahmen des Notrechtes und des Dringlichkeitsrechtes zum allergrössten Teil eine Folge der aussergewöhnlichen Zeitumstände waren, so ist doch zu begreifen, dass über diese Entwicklung eine gewisse Beunruhigung entstand, nicht nur deswegen, weil das Volk befürchtet, die Einschränkung seiner Rechte könne zu einem Dauerzustand werden, sondern auch deswegen, weil zwischen der Verfassung und der tatsächlich gehandhabten Rechtsetzungspraxis eine Spannung entstand, die für einen demokratischen Staat unhaltbar zu werden drohte. Wir erinnern uns noch der eindrücklichen Mahnung, die während der Kriegsjahre Herr Prof. Haab in einer Universitätenrede den verantwortlichen Behörden zurief. Er sagte: «Diejenigen, auf deren Schultern die schwere Last der Verantwortung ruht, mögen sich vorsehen, dass nicht das Recht der Krise zu einer Krise des Rechtes und des Rechtsempfindens des Volkes führe.»

Damals, in den Jahren 1936 bis 1938, wurden auch nicht weniger als 3 Initiativen eingereicht, die jede in einer besonderen Form die Erstarkeung der Referendumsdemokratie bewirken wollten. Das Resultat jener Bemühungen ist die Revision des Art. 89 der Bundesverfassung vom Januar 1939.

Wenn nun im Jahre 1946, als Reaktion auf das in den Kriegsjahren notwendigerweise stark ausgebaute Vollmachtenregime, wieder eine Initiative eingereicht wurde, die die beschleunigte Rückkehr zur Referendumsdemokratie erstrebt, so ist dies sicher ein gutes Zeichen für die Lebendigkeit des demokratischen Willens. Die Initiative hat auch, wie das bereits betont wurde, das Gute, dass sie Bundesrat und Parlament zu einer ernsthaften Gewissensprüfung aufgerufen hat.

Bei allem Verständnis für das, was die Initianten wollen, und bei aller Anerkennung für die nützliche Wirkung der Initiative kann meines Erachtens und auch nach der Auffassung der einhelligen Kommission dem vorliegenden Initiativtext nicht zugestimmt werden. Ich möchte zur Begründung nicht wiederholen, was bereits ausgeführt wurde und was schon in der bundesrätlichen Botschaft enthalten ist. Es sei

nur zu Absatz 2 des vorgeschlagenen Verfassungsartikels, der die dringlichen Bundesbeschlüsse betrifft, das gesagt: Es ist doch reichlich kompliziert, wenn die dringlichen Bundesbeschlüsse zwar in Kraft treten, aber doch dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Da wäre es doch wesentlich einfacher, die Geltungsdauer dieser Bundesbeschlüsse von vorneherein festzusetzen, wie dies die Minderheit der Kommission mit ihrem Gegenvorschlag tun will.

Aus diesem Vorschlag der Initianten spricht eine Auffassung, als wäre ein dringlicher Bundesbeschluss gleichsam etwas Verfassungswidriges. Es ist auch auffallend, dass vielfach im Volk die dringlichen Bundesbeschlüsse noch ungünstiger aufgenommen werden als die Vollmächtererlasse. Das mag daher rühren, dass man oft, vielleicht nicht immer mit Unrecht, zweifelt, ob die Dringlichkeit wirklich gegeben sei, und es rührt diese Erscheinung wohl auch daher, dass besonders in der Krisenzeit vielfach dringliche Bundesbeschlüsse gefasst wurden, die zwar formal verfassungsmässig waren, aber inhaltlich die Verfassung offenkundig verletzen. Herr Kollega Klaus hat einige Beispiele genannt. Durch dieses etwas zwiespältige Gesicht ist der dringliche Bundesbeschluss da und dort in Misskredit geraten. Die Vollmächtererlasse standen diesbezüglich etwas ehrlicher da, weil sie sich nicht bemühten, ein verfassungsmässiges Mäntelchen anzulegen, das ihnen eben nicht zustand.

Abgesehen davon, dass die in Absatz 2 der vorgeschlagenen Initiative den allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen eingeräumte Gnadenfrist von einem Jahr nach einhelliger Auffassung viel zu kurz ist, schafft der Artikel meines Erachtens auch eine materielle Unklarheit. Er sagt, dass dringliche Bundesbeschlüsse, gegen die das Referendum ergriffen worden ist und die nicht innerhalb eines Jahres vom Volke gutgeheissen werden, ausser Kraft treten, und er bemerkt hiezu: In diesem Falle können sie nicht erneuert werden.

Daraus ist wohl zu schliessen, dass die andern dringlichen Bundesbeschlüsse, gegen die das Referendum nicht ergriffen wird, deren Geltungsdauer aber nach Absatz 1 auch zu befristen ist, immer und immer wieder sollen erneuert werden können. Ich glaube aber, dass die immer wiederkehrende Erneuerung eines einmal dringlich erklärten Bundesbeschlusses mit dem Begriff der zeitlichen Dringlichkeit — und nur diese ist ja massgebend — in offenkundigem Widerspruch steht. Das ist ja heute schon wiederholt geäussert worden.

Wenn ein zu ordnender Zustand jahrelang dauert, so besteht doch die Möglichkeit, während der Dauer der dringlichen Regelung und auf den Ablauf derselben hin die ordentliche Regelung, sei es durch Gesetz oder durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, vorzubereiten. Wenn die Zeit für eine solche Regelung vorhanden ist, kann man sich doch nicht mehr auf die zeitliche Dringlichkeit berufen. Tut man das doch, darin eigentlich aus dem

Grunde, weil man uneingestanden die materielle Dringlichkeit in den Vordergrund stellt, weil man den Beschluss auf alle Fälle weiterhalten will. Aber auf die materielle Dringlichkeit kommt es eben nicht an.

Der zweite Absatz des vorgeschlagenen Verfassungsartikels bezieht sich auf das Notrecht, wobei allerdings der Ausdruck «Notrecht» oder «Notrechtserlass», offenbar absichtlich, nicht gebraucht wird. Der zweite Absatz dieses Satzes spricht vielmehr einfach von «sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüssen, welche sich nicht auf die Verfassung stützen». Ob diese Umschreibung des Notrechtes eine glückliche und genügende ist, bleibe dahingestellt. Unter diese Bestimmung fallen wohl nicht nur die eigentlichen Notrechtserlasse der Bundesversammlung, d. h. die Ermächtigungsbeschlüsse an den Bundesrat und z. B. der Abbaubeschluss über die Vollmachten usw., sondern auch allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die dringlich erklärt worden sind, aber die keine materielle Verfassungsgrundlage haben. Diese Bundesbeschlüsse müssen innert Jahresfrist von Volk und Ständen genehmigt werden, ansonst sie nach Ablauf eines Jahres ausser Kraft treten und nicht mehr erneuert werden können. Würde ein solcher Ermächtigungsbeschluss, z. B. der Bundesversammlung an den Bundesrat, von Volk und Ständen nicht angenommen, was durchaus möglich sein könnte, so müssten wohl auch alle auf ihm basierenden Erlasse des Bundesrates dahinfallen. Eine solche plötzliche Massenliquidation wichtigster Bestimmungen mitten in einer schweren Zeit müsste sich wohl geradezu katastrophal auswirken. Dazu käme noch, dass der Ermächtigungsbeschluss, wenn er einmal von Volk und Ständen nicht angenommen worden ist, nicht mehr neu gefasst werden dürfte. Man stelle sich z. B. vor, was geschehen wäre, wenn die vorgeschlagene Regelung z. B. 1939 schon in Kraft gewesen wäre und wenn der Beschluss der Bundesversammlung vom 30. August von Volk und Ständen aus irgendeinem Grunde nicht angenommen worden wäre. Dann wäre am 30. August 1940 alles Vollmachtenrecht spurlos verschwunden, und die Räte hätten einen neuen Ermächtigungsbeschluss nicht fassen dürfen. Die Verfassung wäre allerdings gerettet gewesen, aber das Land wäre dadurch vielleicht zugrunde gegangen!

Man kann meines Erachtens den Verfassern der Initiative den Vorwurf nicht ganz ersparen, dass sie bei der Formulierung des Absatzes 3 ihres Verfassungsvorschlages etwas leichtfertig vorgegangen sind.

Erstauslich scheint mir auch, dass in der Ergänzung der Initiative vom 27. Juli 1946, die heute nicht zur Begutachtung steht, folgende Uebergangsbestimmung zu dem hier vorgeschlagenen Artikel steht: «Alle vor Annahme dieses Artikels 89bis als dringlich erklärten Bundesbeschlüsse sowie der Bundesbeschluss vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutz des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (Vollmachtenbeschluss) treten

mit den gestützt darauf erlassenen oder sie abändernden gesetzlichen Bestimmungen spätestens am 20. August 1947 ausser Kraft.»

Man stelle sich das vor. Es wurde hier also am 27. Juli 1946 mit der Einreichung der Initiative vorgeschlagen, dass am 20. August 1947, also wenn die Initiative raschestens im Sinne der Initianten angenommen worden wäre, vielleicht einen Monat nach Inkrafttreten des vorgeschlagenen Artikels, dieser Totalausverkauf wichtigster Rechtserlasse hätte durchgeführt werden müssen. Für eine derartige rechtliche Rosskur und ihre Folgen hätten wohl die Initianten nicht die Verantwortung übernehmen wollen.

Absatz 3 des vorgeschlagenen Artikels lässt auch insofern eine Ungewissheit offen, als nicht gesagt wird, wer im Streitfall zu entscheiden hätte, ob sich ein sofort in Kraft gesetzter Bundesbeschluss auf die Verfassung stützt oder nicht. Es ist durchaus denkbar, dass hier Meinungsverschiedenheiten entstehen könnten. Man stelle sich vor, dass ein Vollmachtenbeschluss, ein Ermächtigungsbeschluss der Bundesversammlung als dringlicher Bundesbeschluss gefasst wird, wie das 1914 gemacht worden ist. Dann würde er sich formell auf die Verfassung stützen. Er könnte sich materiell eventuell auf Art. 85, Ziffer 6 der Bundesverfassung stützen, und dann könnte man den Standpunkt einnehmen, der Beschluss stütze sich auf die Verfassung. Eine andere Meinung wäre die, der Beschluss stütze sich nicht auf die Verfassung. Wer hätte dann zu entscheiden, ob er innert Jahresfrist dahinfalle oder nicht? Jedenfalls könnten wir diesen Streit nicht dem Bundesgericht unterbreiten, weil wir ja die Prüfung der Verfassungsmässigkeit derartiger Erlasse durch das Bundesgericht nicht kennen und wahrscheinlich auch nicht etwa einführen wollen. Die Bundesversammlung müsste also selber darüber Beschluss fassen, ob ihr Erlass unter den Absatz 3 des Artikels 89bis falle oder nicht. Ob die Initianten dies haben vorsehen wollen, erscheint zweifelhaft.

Ich komme also zum Schlusse, dass es zu rechtlich ausserordentlich schwierigen Situationen führen würde, wenn diese Initiative in diesem Wortlaute angenommen würde.

Da nun der Grundgedanke der Initiative als richtig anerkannt wird, auch von der Kommission, stellt sich natürlich die Frage, ob nicht ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll. Meines Erachtens kommt ein Gegenvorschlag nur in Frage, wenn wir der Ueberzeugung sind, dass die geltende Regelung, die im Jahre 1939 geschaffen worden ist, sich als ungenügend erwiesen hat, und wenn der Gegenvorschlag wirklich eine notwendige und wesentliche Verbesserung bringt.

Zunächst muss gesagt werden, dass die geltende Verfassung keinerlei Bestimmungen über das Notrecht enthält. Da das Notrecht in den vergangenen 35 Jahren in unserer Rechtsetzung eine grosse Bedeutung erlangt hat, könnte man sich schon über die Frage unterhalten, ob nicht in die Verfassung Bestimmungen über das

Notrecht aufgenommen werden sollten. Die Kommission hat diese Frage verneint, meines Erachtens zu Recht. Die Minderheit stellt ja auch hier keinen Gegenantrag. Das Notrecht ist seinem Wesen nach einer gesetzlichen Regelung nur schwer zugänglich. Ich erinnere an den Satz: «Necessitas non habet legem.»

Auch die vorliegende Verfassungsinitiative zeigt ja, wie schwierig es überhaupt ist, das Notrecht zu regeln. Jedenfalls wäre die hier vorgeschlagene Formulierung keine taugliche Lösung. Ich glaube auch, Artikel 2 unseres Beschlusses über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten würde keine zureichende Umschreibung für die Voraussetzung zur Schaffung neuen Notrechtes für die Verfassung enthalten.

Es ist auch möglich, dass durch eine Legalisierung des Notrechtes, durch eine Aufnahme in die Verfassung vielleicht das Gegenteil von dem erreicht würde, was die Initianten wollen, denn wenn das Notrecht einmal legalisiert wäre, wäre man vielleicht noch leichter als heute dazu bereit, Notrecht zu schaffen. Es wäre schwer, die Voraussetzungen des Notrechtes derart zu umschreiben, dass auch mit den zulässigen Künsten der Verfassungsinterpretation das Notrecht wirklich nur für eigentliche Notstände geschaffen werden könnte.

Heute lastet der Makel der fehlenden Verfassungsmässigkeit auf dem Notrecht, und er führt dazu, dass man wirklich nur zögernd an die Schaffung von Notrecht herangeht. Sollte ein gänzlicher Abbau des Vollmachtenrechts nicht mehr möglich, das Notrecht gleichsam zu einer ständigen Institution unserer Verfassungsgesetzgebung werden, dann allerdings würde sich die Frage stellen, ob nicht die Verfassung zu revidieren wäre, denn die Tendenz geht ein wenig nach der Richtung, dass wir nicht mehr ein eigentliches Notrecht nur für einen schweren Notstand kennen, sondern auch ein Notrecht, mit dem wir gewisse Schwierigkeiten und Langsamkeiten des verfassungsmässigen Rechtssetzungsweges überwinden wollen. Aber wenn das Notrecht in diesem Sinn eine ständige Institution werden sollte, wäre das meines Erachtens eine äusserst gefährliche Entwicklung, denn sie würde an den Grundlagen der Demokratie rütteln. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass der demokratische Weg vielfach ein mühsamer, unbequemer ist, aber wenn man ihn nicht mehr gehen will, verneint man zum Teil die Demokratie. Ich glaube kaum, dass wir heute so weit sind, wegen einer solchen Entwicklung die Verfassung revidieren zu müssen.

Was die dringlichen Bundesbeschlüsse betrifft, darf gesagt werden, dass seit der Verfassungsrevision von 1939, durch die das Dringlichkeitsrecht eingeschränkt wurde, kein Anlass zu schweren Beanstandungen in bezug auf die Handhabung des Dringlichkeitsrechtes besteht. Das Sündenregister, das Herr Klaus aufführte, bezieht sich auf eine frühere Zeit als 1939. Man darf sagen, es sei eine gewisse Wandlung nach der Richtung eingetreten, dass man es mit dem

Erlass von Dringlichkeitsbeschlüssen strenger nimmt als früher. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass während des Krieges das Vollmachtenrecht an Stelle des Dringlichkeitsrechtes trat. Allein die vom Bundesrat aufgestellte Zusammenstellung zeigt die erfreuliche Erscheinung, dass von den 23 in den Jahren 1939 — 1948 gefassten dringlichen Bundesbeschlüssen heute nur noch 2 in Kraft stehen. Es ist zu sagen, dass 4 von den dringlichen Bundesbeschlüssen durch Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates abgelöst wurden, die meines Wissens auch nicht mehr in Kraft sind. Die 1939 für die dringlichen Bundesbeschlüsse eingeführte Befristung hat, glaube ich, bis jetzt ihre gute Wirkung gehabt und wird sie weiterhin haben, und es scheint nicht nötig zu sein, heute schon wieder diesen Artikel im Sinne einer weiteren Beschränkung des Dringlichkeitsrechts zu revidieren. Man sollte meines Erachtens die Verfassung nur revidieren, wenn hiezu eine Notwendigkeit besteht. Das ist auch ein Stück Achtung vor der Verfassung. Die Dringlichkeitsmaschinerie wurde 1939 revidiert. Man kann sagen, dass sie sich im Probetrieb der Kriegsjahre bewährt hat. Bevor man wieder revidiert, sollte man die Maschine im normalen Betrieb laufen lassen und sehen, ob sie sich auch hier weiter bewährt. Ich bin also, allerdings nach einem gewissen Zögern, auch zur Ueberzeugung gekommen, dass es im heutigen Zeitpunkt nicht angezeigt wäre, einen Gegenvorschlag aufzunehmen. Der Vorschlag der Minderheit in bezug auf die Befristung auf drei Jahre scheint gefährlich zu sein. Es ist darauf hingewiesen worden, dass wir damit wieder eine starre Ordnung schaffen, mit der man besonders in Krisenzeiten, und in solchen Zeiten spielt das Dringlichkeitsrecht eine grosse Rolle, in Schwierigkeiten gelangen könnte. Ich muss gestehen, wie ich bereits ausführte, dass mir der Vorschlag sympathisch ist, dass befristete dringliche Bundesbeschlüsse nicht immer wieder sollen erneuert werden können. Die Dringlichkeitsklausel hat nur den Sinn, für die Zeit, die es braucht, um ein Gesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss in Kraft treten zu lassen, eine Lösung zur Verfügung zu stellen. Sie sollte niemals dazu führen, auf Jahre hinaus das Volk vom Mitspracherecht für bestimmte Erlasse auszuschliessen, indem man den dringlichen Bundesbeschluss immer wieder durch einen neuen dringlichen Bundesbeschluss erneuert, statt ihn durch ein Gesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zu ersetzen, was in den meisten Fällen möglich wäre.

Gegen den Vorschlag der Minderheit könnte man, wenn man von Misstrauen getragen wird, sagen, er schaffe auch keine absolute Gewähr. Man könnte einen dringlichen Bundesbeschluss, der abgelaufen ist und nicht mehr erneuert werden kann, durch einen Vollmachtenerlass ersetzen, oder man könnte es wagen, einen nicht allgemeinverbindlichen BB zu fassen, der nicht dem Referendum unterstellt wäre. Es kommt nicht so sehr darauf an, wie der Buchstabe lautet, sondern auf den Geist, in dem die

Verfassungsbestimmungen gehandhabt werden. Die heutige Verfassungsbestimmung, wie sie im Jahre 1939 geschaffen worden ist, bietet meines Erachtens die Möglichkeit, das Dringlichkeitsrecht im Sinne der Initianten und der Kommissionminderheit zu handhaben, und der Wille dazu ist vorhanden. Dieser wird immer wieder betont.

Wir haben uns bemüht, wirklich ernsthaft diese Frage zu prüfen. Ich komme dazu, heute die Notwendigkeit eines Gegenvorschlages zu verneinen, und deshalb kann ich einem solchen Vorschlag nicht zustimmen. Wenn er angenommen wird, dann bin ich auch nicht unglücklich. Die Lösung wird sich vielleicht bewähren, ist aber meines Erachtens nicht notwendig.

Muheim. Sie werden mit Recht erwarten, dass sich zum Worte auch ein Mitglied des Initiativkomitees meldet, das den beiden Initiativen zu Gevatter stand. Die Ehre und das Verdienst der Vaterschaft fallen allerdings der welschen Schweiz zu. Ihr Mahnruf: «Rückkehr zur direkten Demokratie» geht übrigens nicht erst auf das Jahr 1946 zurück. Die Initiativen wurden schon im Herbst 1945 formuliert, also zu einer Zeit, da der Abbau der Vollmachten noch nicht recht in Schwung kommen wollte. Ich muss das zum bessern Verständnis der beiden Volksbegehren festhalten. Die Unterschriftensammlung und die Einreichung der Volksbegehren sind sodann im Jahre 1946 erfolgt. Es war naturgegeben, dass der Ruf der welschen Schweiz auf unbeschränkte Wiederherstellung der demokratischen Spielregeln besonderes Verständnis in einstigen und gegenwärtigen Landsgemeindekantonen fand. Daher kam es nicht von ungefähr, dass auch der Landamman des Kantons Uri, weitere Persönlichkeiten und meine Wenigkeit aus Ueberzeugung und sozusagen spontan sich bereit fanden, der Initiative unserer welschen Miteidgenossen auf Rückkehr zur direkten Demokratie gewissermassen als Paten beizustehen. Wir sind auch trotz der Kritik, die an den beiden Initiativwerken geübt wird, stolz darauf, diesen Patendienst geleistet zu haben und werden unsern welschen Freunden die Treue halten. Wir freuen uns, dass die Initianten aus den übrigen Kantonen, und selbst aus deren Regierungskreisen, Zuzug erhielten und damit auch in der übrigen Schweiz ihre Forderung unterstützt fanden, dass dem Mitspracherecht des Volkes und der Stände wieder vermehrte Nachachtung verschafft werden soll.

Es geht meines Erachtens nicht an, die beiden Initiativen nur als Ausfluss eines stimmungsmässigen Malaise, eines Unbehagens über das Vollmachtenregime zu betrachten und sie auf diese Weise abzutun. Dem Volksbegehren liegt vielmehr die Besinnung auf die strukturelle Eigenart, auf die in Volk und Ständen wurzelnden, lebendigen Kräfte schweizerischer Demokratie und Freiheit zugrunde, die Forderung, dass mit Ende des Aktivdienstes auch das Notrecht, das Kriegs- und Krisenrecht abgebaut und das an die verfassungsmässige Zustimmung des Volkes und der Stände gebundene

ordentliche Recht wieder stärker zur Geltung kommen und gesichert werden soll. Auch die bundesrätliche Botschaft hat, trotz ihrer Kritik, diesen Grundzug der Volksbegehren nicht verhehlen können, sich vielmehr veranlasst gesehen, zu erklären — wie Herr Despland vorhin bereits zitierte: «Der Bundesrat kann es nur begrüßen, wenn das Volk bei der Rechtsetzung wieder uneingeschränkt mitwirken kann und damit ihm und den beiden Räten wieder einen Teil der Verantwortung abnimmt.» Und an anderer Stelle: «Grundsätzlich ist es sehr zu begrüßen, dass der Einfluss des Volkes auch bei dringlichen Bundesbeschlüssen zugelassen werden soll.» Schade, dass die gewiss ebenfalls begrüßenswerte Mitwirkung der Stände nicht ausdrücklich miterwähnt wurde.

Einer gerechten Beurteilung der Volksbegehren, der Sache förderlicher und fruchtbarer wäre es gewesen, wenn — statt vorwiegend negativer Kritik — der positive Gehalt und der unbestrittene gute Kern der Volksbegehren besser beachtet und gewürdigt worden wäre und gegenüber allfälligen Mängeln der Volksbegehren, über die man schliesslich diskutieren kann, konstruktive Gegenvorschläge gemacht worden wären. Die Initianten verlangen nichts Unsinniges oder Unmögliches. Sie wollen sich bessern Vorschlägen zur Wahrung der Rechte des Volkes und der Stände gewiss nicht verschliessen, wollten sich ihnen auch von Anfang an nicht verschlossen halten, müssen es aber entschieden ablehnen, ihre Bereitschaft, einen Gegenvorschlag zu prüfen, sich als Schwäche auslegen zu lassen. Die Initianten würden ihrer Aufgabe untreu werden, wenn sie sich einfach stur an ihre Begehren hielten und einer konstruktiven Diskussion ihrer Postulate, auch wenn sie zu einer andern Formulierung führte, die Anerkennung und Würdigung versagen wollten.

Es kann sich heute für mich nicht darum handeln, die beiden Volksbegehren in den Details näher zu erörtern und zu begründen. Um Missverständnissen jedoch entgegenzutreten, denen vorhin teilweise auch unser hochgeschätzter Herr Kollege Schöch zum Opfer fiel, sehe ich mich zu einigen Feststellungen genötigt:

1. Das Notrecht. Es darf und kann nicht der Sinn des Volksbegehrens sein; das aus einem eigentlichen Staatsnotstand, namentlich zufolge einer Mobilisation, erwachsende Notrecht verfassungsrechtlich verankern zu wollen. Das Volksbegehren verlangt lediglich eine verfassungsmässige Neuordnung der Dringlichkeitsbeschlüsse, zu denen bekanntlich weder der Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939 noch der Abbaubeschluss vom 5. Dezember 1945 gehören. Ich verweise auf die Unterschriftenbogen und den Wortlaut der beiden Volksbegehren. Ich stimme persönlich durchaus der von Herrn Kollege Altwegg vorgestern bei Beratung der Staatsschutzbestimmungen geäusserten Auffassung und seiner Berufung auf das *senatus consultum ultimae necessitatis*: «*Videant consules ne quid res publica detrimenti capiat*» zu. Ich

teile nicht die Auffassung des Herrn Professor Giacometti, dass solche Notrechtserlasse verfassungswidrig seien, oder diejenige des Herrn Prof. Marti, dass sie «revolutionäre Akte» darstellen, eine Formulierung, die Marti selbst in der Folge wesentlich milderte, indem er später nur noch von einem *actus sui generis* sprach. Ich halte vielmehr dafür, dass Prof. Dietrich Schindler dem Wesen des Notrechtes dieser Art näher kam, wenn er es nicht als Recht *extra legem*, als Recht neben und ausserhalb der Verfassung, sondern als Recht *praeter constitutionem*, als Recht, das zufolge des Staatsnotstandes gewissermassen über der Verfassung steht, bezeichnete. Dieses Notrecht lässt sich nicht nur rechtfertigen. Es kann vielmehr zur unbedingten Notwendigkeit werden, wenn sich der Staat nicht selbst aufgeben will. Ich habe auch die Ueberzeugung, dass wir dem Vollmachtenrecht der letzten Aktivdienstzeit wenigstens zum Teil — über die Sicherung der Existenz des Staates und der Bürger hinaus — dauernde neue wertvolle Güter zu verdanken haben, wobei ich lediglich an die Lohn- und Verdienstersatzordnung erinnern will, ohne deren segensvolle Tätigkeit wir wahrscheinlich heute noch nicht eine Alters- und Hinterbliebenenversicherung hätten einführen können.

Präsident: Herr Kollege Muheim, ich bitte Sie, mich zu entschuldigen. Wir haben wegen der Einladung der russischen Gesandtschaft zum Filmvortrag in Aussicht genommen, die Verhandlungen vor 11 Uhr abzubrechen. Es tut mir leid, dass ich Sie inmitten Ihres Vortrages unterbrechen muss. Aber ich glaube, wenn schon einzelne unter uns dorthin gehen wollen, ist es der königlichen Höflichkeit wegen notwendig, dass sie das rechtzeitig tun. Ich möchte Ihnen deshalb vorschlagen, hier unsere Verhandlungen abzubrechen und sie morgen um 8 Uhr fortzusetzen, aber nicht unter dem Traktandum «Rückkehr zur direkten Demokratie». Dieses Traktandum würden wir am nächsten Dienstag auf die Traktandenliste setzen.

von Moos: Ich beantrage, mit den Verhandlungen weiterzufahren. Es hat keinen Zweck, diese ausserordentlich interessante Debatte zu unterbrechen und auf nächste Woche zu verschieben. Man sollte ein Votum, das wir mit grossem Interesse anhören, nicht unterbrechen. Wir sind ohnehin mit unserer Marschtabelle in Rückstand gekommen.

Präsident: Es wäre gut gewesen, wenn wir zum vornherein festgelegt hätten, dass die Verhandlungen nicht unterbrochen werden sollen. Ich betone noch einmal, nachdem die Einladung erfolgt war und kein Widerspruch dagegen erhoben wurde, wäre es ein Akt der Höflichkeit einer Gesandtschaft gegenüber gewesen, die immerhin in der Schweiz akkreditiert ist, hier die Verhandlungen zu unterbrechen. Ich bitte Sie, darüber zu entscheiden. Diejenigen Herren, die, wenn der Entscheid so ausfällt, wie es Herr

Ständerat von Moos vorschlägt, trotzdem den Film besuchen, betrachte ich als für die weiteren Verhandlungen entschuldigt.

Abstimmung. — Vote.

Für Abbruch der Verhandlungen	13 Stimmen
Für Fortsetzung	19 Stimmen

Muheim: Es geht im Grunde genommen den Initianten nicht darum, die dringlichen Bundesbeschlüsse inskünftig einfach auszuschalten. Ich anerkenne durchaus, dass solche für die Wohlfahrt des Landes wertvoll und notwendig sein können. Sie können unter Umständen zur rechtzeitigen Sicherung und Wahrung der Landesinteressen von eminenter, entscheidender Bedeutung sein. Aber wir werden uns immer vor Augen halten müssen, dass sie im System der demokratischen Spielregeln die Ausnahme bilden, und zwar eine Ausnahme bilden sollen, die die ordentliche Regel der Referendumsdemokratie grundsätzlich wieder bestätigt. Diesem Gebot und dem Grundsatz, dass nur zeitliche Dringlichkeit, nicht aber materielle Notwendigkeit die dringlichen Beschlüsse rechtfertigen, ist aber unbestrittenermassen leider nicht immer nachgelebt worden. Es ist daher unseres Erachtens nötig, eine Sicherung zugunsten der Referendumsdemokratie einzubauen, um so mehr, als diese dringlichen Bundesbeschlüsse seit Ende des Aktivdienstes wieder vermehrt angerufen wurden. So lässt sich beispielsweise der Bundesbeschluss über die Autotransportordnung mit der zeitlichen Dringlichkeit gewiss nicht mehr rechtfertigen.

Das Volksbegehren unterscheidet zwischen dringlichen Bundesbeschlüssen, die sich auf die Verfassung stützen können, und solchen, die keine Stütze in der Verfassung finden. Im erstern Fall soll lediglich das fakultative Referendum vorbehalten sein, im letztern Falle aber das obligatorische Referendum durchzuführen sein, um die in Art. 71 Bundesverfassung ausdrücklich vorbehaltenen Rechte des Volkes und der Stände zu gewährleisten. Man kann allerdings darüber verschiedener Auffassung sein, ob die Frist von einem Jahre nicht zu knapp bemessen ist. Es handelt sich aber dabei nicht um eine Frage des Prinzips, sondern lediglich des Masses, des Ermessens, worüber eine Verständigung ohne Schwierigkeiten gefunden werden könnte.

Zum Abbau der Vollmachten: Es ist richtig, dass die zweite Initiative verlangt, dass der Vollmachtenbeschluss 1939 und die darauf beruhenden Erlasse bis spätestens am 20. August 1947 aufzuheben seien. Ich muss nochmals daran erinnern, dass diese Initiative bereits im Herbst 1945 formuliert wurde. Das Initiativkomitee ist nicht daran schuld, dass dieser Abbauforderung der im Juli 1946 eingereichten Initiative nicht auf den gesetzten Termin Nachachtung gegeben wurde, würde sich aber meines Erachtens angesichts des Zeitablaufes ge-

wiss dazu verstehen können, einem Gegenvorschlag, der beispielsweise auf Ende 1949 lauten würde, zuzustimmen, um so mehr, als der Abbau der Vollmachten im grossen ganzen inzwischen soweit gediehen ist, dass ein wesentlicher Teil des Volksbegehrens praktisch nun erfüllt ist. Es war aber gewiss nicht unnötig, der «ungeduldig gewordenen Demokratie» in den beiden Volksbegehren Ausdruck zu verleihen, auch wenn den Initianten dem allgewaltigen Monsieur le Bureau gegenüber nicht der Erfolg eines Cicero vergönnt war, dem es schon durch den ersten seiner vier berühmten catilinarischen Briefe: «*Quousque tandem, Catilina, abutere patientia nostra*» gelungen war, Catilina zu bestimmen, Rom zu verlassen.

Ein Wort noch zum Gegenentwurf der Kommissionsminderheit. Das Initiativkomitee hat hiezu noch nicht offiziell Stellung nehmen können. Ich glaube aber auf Grund einer Aussprache des Arbeitsausschusses hier erklären zu können, dass wir diesem Gesetzesentwurf, vorausgesetzt, dass er ohne grundlegende Änderungen zum Beschluss der Bundesversammlung erhoben würde, zustimmen und die Volksbegehren zugunsten eines solchen Gegenentwurfes zurückziehen würden. Es geht uns nicht so sehr um die Form, als um die wirkliche Garantie, dass die Rechte des Volkes und der Stände besser gewahrt werden. Wir können uns aber mit platonischen Erklärungen, dass das Parlament sich vornehme, sich inskünftig «zu bessern», nicht zufriedengeben. Wir möchten, in der Sprache des einfachen Mannes gesagt, «etwas Schriftliches in den Händen haben.» Oscar Wilde prägte einst den Satz: «Gute Vorsätze sind Checks, auf eine Bank gezogen, bei der man kein Konto hat.» Das ist typisch Oscar Wilde. Aber die Volkssprache kennt noch einen derbern Satz: «Der Weg zur Hölle ist mit guten Vorsätzen gepflastert.» Sie werden verstehen, dass wir nicht gerne «auf einem mit guten Vorsätzen gepflasterten Weg zur Hölle fahren» möchten. Für die Verabschiedung der Volksbegehren ist überdies zu beachten, dass das Initiativkomitee nur die Ermächtigung besitzt, die Volksbegehren zugunsten eines allfälligen Gegenvorschlages der Bundesversammlung zurückzuziehen. Eine Volksabstimmung wird also ohnehin stattfinden müssen. Da scheint es mir doch richtiger, die Auseinandersetzung über die von den beiden Volksbegehren aufgeworfenen Fragen rechtzeitig vor der Volksabstimmung durch einen konstruktiven Vorschlag der Bundesversammlung zu beenden und dem Stimmbürger in dieser entschieden für die Referendumsdemokratie eminent bedeutsamen Frage wenn möglich einen Einigungsvorschlag des Parlamentes zu unterbreiten.

Die Demokratie bedarf des Vertrauens und der Freiheit. Vertrauen um Vertrauen. Dem Vertrauen der Behörde entspricht das Vertrauen des Volkes. Vernunftoptimismus hat uns dabei zu leiten. Man darf nicht mit Schopenhauer sagen: «Werdet nie müde, die Vernunftsnatur des Menschen zu betonen, doch erwartet

in concreto nie, dass er sich vernünftig benimmt.» Das Schweizervolk hat einen gesunden politischen Sinn. Es verweigerte, um nur ein Beispiel zu nennen, seinerzeit die mit erheblichen Opfern verbundene Verlängerung der Rekrutenschulen nicht, und auch der verwerfende Entscheid von 1940 über den militärischen Vorunterricht ist gewiss nicht zum Schaden des Landes geworden. Vertrauen kann nur in der Freiheit sich bilden, nicht in einer Freiheit, die auf Kosten der andern geht, oder Willkür ist, nicht im Willen zur Macht, sondern im Willen zum Recht und zur Gerechtigkeit. Diese Freiheit setzt die Achtung allgemeingültiger objektiver Normen voraus, verlangt Selbstbescheidung, Mässigung und Beschränkung. Auch in der Politik und in der Rechtsetzung wie im Grunde genommen überall gilt, was der Genius klassischer Dichtung in die Worte prägte:

« In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister,

Und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben. »

Stüssi: Ich stelle den Antrag, es seien die Verhandlungen abubrechen und die Diskussion sei auf eine weitere Sitzung zu verschieben, deren Ansetzung ich dem Präsidenten überlasse. Der Vorredner hat soeben gesagt, dass sich in der Beschränkung der Meister zeige. Ich glaube nicht, dass wir diese Probe vor zehn Minuten bestanden haben. Ich will nicht darauf hindeuten, dass eine gewisse Unhöflichkeit in unserem Beschlusse war. Ich will nur die Unhöflichkeit erwähnen, die gegenüber denjenigen Kollegen entstanden ist, die fortgehen wollten und wegen der Verpflichtung, die Diskussion anzuhören, schliesslich doch da geblieben sind. Diejenigen, die fortgingen, haben ebenfalls Anrecht darauf, die Vorträge der Kollegen anzuhören. Sonst sind sie bei der Abstimmung gar nicht richtig aufgeklärt. Es liegt ein Widerspruch darin, dass wir diesem Geschäft eine grosse Bedeutung beilegen, die sicher vorhanden ist, und die wir betonen müssen, und doch die Diskussion vor halbleeren Bänken sich abspielen lassen. Ich glaube nicht, dass es der Sinn einer ernsthaften Behandlung ist, dass wir mit einem Rumpfparlament über diese Sache weiterberaten. Wir wollen die Verhandlungen mit vollbesetzten Bänken, mit voller Aufmerksamkeit und mit vollem Willen anhören. Ich glaube, dieser Wille ist nun nicht mehr in genügendem Masse vorhanden. Vor allem ist das Parlament nur noch zu einem kleinen Teile versammelt. Jedes Ratsmitglied hat das Recht, in die Diskussion einzugreifen und nicht gewissermassen nur zur Abstimmung zu erscheinen. Ich glaube, wir haben denjenigen, die Interesse an der Sache besitzen, einen Tort antetan. Die Leute sind in eine Gewissensqual hineingekommen, ob sie hierbleiben oder fortgehen sollen. Ich glaube nicht, dass etwas Fruchtbringendes herauskommt, wenn wir die Verhandlungen fortsetzen. Wir werden nicht diskutieren, abstimmen und entscheiden können. Deswegen beantrage ich Ihnen, die Ver-

handlungen abubrechen und wieder aufzunehmen, wenn der Herr Präsident es als geeignet erachtet.

Abstimmung. — Vote.

Für den Antrag Stüssi	11 Stimmen
Dagegen	14 Stimmen

M. Mœckli: Il est bon de dissiper au préalable une erreur, involontaire sans doute : notre pays ne possède pas un régime intégral de démocratie directe auquel il s'agit de revenir, mais bien de démocratie représentative combinée avec la démocratie directe qui s'exprime par le referendum facultatif et l'initiative constitutionnelle, deux institutions qui font l'admiration des historiens étrangers de l'école démocratique. Mais il est indéniable qu'un malaise pèse aujourd'hui sur ces deux institutions de la démocratie directe. Pour s'en convaincre, il suffit d'écouter la voix du peuple autour de soi quand on pénètre véritablement dans les milieux populaires.

La cause initiale de ce malaise est évidemment due à la guerre avec ses répercussions sur l'ordre constitutionnel ; il est dû dès la fin de la guerre (survenue depuis tantôt quatre ans), à la lenteur du retour aux formes strictement constitutionnelles, lenteur que l'on expliquera avec les meilleures intentions du monde mais auxquelles l'opinion publique ne croit pas toujours, avec parfois quelque apparence de raison.

Le message du Conseil fédéral, à sa page 4 spécialement, explique et justifie parfaitement l'attitude populaire. Or, le peuple tient à ses prérogatives. Il sait qu'il ne les a obtenues que par une lutte soutenue en faveur de l'extension des droits populaires, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, et que cette lutte n'est pas terminée. Je songe à l'initiative législative ; je songe aux campagnes pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple, par exemple ; et le peuple voit dans le referendum et l'initiative, à côté de l'élection du Conseil national, le signe caractéristique de sa souveraineté et le correctif possible aux empiètements automatiques d'un pouvoir de plus en plus armé au détriment de la liberté de l'individu. A noter que je ne vois là aucune contradiction entre l'idée socialiste de l'Etat et l'idée socialiste de la valeur de l'individu. — Il serait donc parfaitement vain de vouloir, non pas enlever au citoyen ses droits souverains, mais de chercher à en entraver le fonctionnement. L'évolution s'accomplit dans le sens opposé et c'est le devoir de l'autorité d'en saisir l'esprit. J'abonde dans le sens de ce qu'a dit M. Muheim, car la vie politique fédérale n'est en somme qu'une résultante des vies politiques très développées sur le terrain communal et cantonal avec les droits populaires étendus : Landsgemeinde, referendum facultatif ou obligatoire, initiative législative ou constitutionnelle.

En ce qui concerne l'initiative dont nous avons à nous occuper (il est permis de faire observer qu'elle ne sort pas de nos milieux, ce

qui d'ailleurs ne la rend pas du tout antipathique *a priori*), elle adopte vis-à-vis du parlement l'attitude que ce dernier, comme le disait l'autre jour M. Klöti, devrait adopter vis-à-vis du Conseil fédéral. Il existe, constitutionnellement, des rapports de subordination entre les pouvoirs dont la nature s'est quelque peu altérée sous la pression des événements, des circonstances et peut-être des habitudes, rapports qu'il faut rétablir, que l'on cherche à rétablir dans leur sens véritable le plus rapidement possible.

L'initiative tend donc à codifier d'une manière plus explicite l'exercice de la clause d'urgence et à introduire d'une façon ou d'une autre la notion du droit de nécessité dans la constitution.

Pour ce qui concerne ce dernier, le professeur Burckhardt a exprimé un avis, pertinent quant à moi, reproduit à la page 16 du message, avis auquel nous ne désirerions qu'ajouter un bref commentaire: la dérogation aux droits constitutionnels ne peut et ne doit intervenir qu'en cas de véritable nécessité, de danger pressant, de circonstances graves, mettant en jeu l'existence même de l'Etat. Une codification de ce droit extra-constitutionnel ne peut donc, de par son essence même, être envisagée. Mais la durée de ce droit spécial n'excédera pas non plus la mesure absolument nécessaire d'où il est né; ce qui signifie pratiquement que les mesures prises en l'occurrence par les Chambres en marge de la constitution, soit pratiquement les pleins pouvoirs accordés au Conseil fédéral avec le contrôle des Chambres, doivent être abrogées ou insérées dans la législation ordinaire le plus rapidement possible.

S'il n'est donc pas indiqué, pas possible au surplus, de codifier le droit de nécessité, il n'est pas possible non plus d'en contrôler pratiquement l'application par le peuple. Le chiffre 3 de l'article 89 bis proposé par l'initiative ne peut, de ce fait, être accepté.

Remarquons que s'il avait été possible de faire ratifier après coup par le peuple l'arrêté fédéral du 30 août 1939 octroyant des pouvoirs extraordinaires au Conseil fédéral, très certainement cette sanction populaire aurait été affirmative à une très grosse majorité. Mais cette approbation unissant dans un même sentiment le peuple et les autorités auraient pu comporter également les inconvénients de cet avantage sous la forme d'un encouragement tacite au régime exceptionnel dont la voix publique réclame aujourd'hui impérieusement la suppression après la fin de la guerre et l'adoption, en 1947, des articles économiques de la constitution avec les dispositions d'exécution de l'article 32 de la constitution.

En ce qui concerne la clause d'urgence, il est regrettable que l'initiative prévoie une réglementation qui, à la lumière de l'expérience, s'avère d'ores et déjà non réalisable. Il ne faut pas répéter l'erreur commise en matière de traitement de l'initiative constitutionnelle qui nous met en présence d'un stock considérable

de projets non traités mais, si la chose est possible, la corriger. La réglementation proposée est de nature à entraver d'une manière considérable, par exemple en cas de rejet, la marche normale de l'administration.

Nous ne voyons donc pas le remède dans l'adoption du texte présenté à l'alinéa 2 du nouvel article 89 bis mais bien dans les garanties dont doit être entourée l'application de l'article 89, chiffre 3 actuel de la constitution. Un pas dans cette direction a été accompli en 1939 et certaines voix, dans l'autre Chambre et ici, ont estimé qu'il est suffisant. On peut, avec de bonnes raisons, être d'un avis différent. Par exemple, l'état au 1^{er} décembre 1948 des arrêtés fédéraux urgents depuis 1928 soumis par la division fédérale de la justice indique que, de 1874 à 1948, les Chambres ont procédé 230 fois par la voie de l'urgence dont 23 fois seulement de 1939 à 1948, dira-t-on. Oui, cependant, il faut ajouter pour cette période de guerre les quelque 600 arrêtés du Conseil fédéral pris en vertu des pouvoirs extraordinaires. On établit ainsi dans quelle mesure considérable la sanction du referendum a pu être exclue, nous ne disons pas sans bons motifs évidemment. Sur ces 230 arrêtés fédéraux urgents, 16 seulement sont encore en vigueur, mais deux remontent à la période de 1874 à 1913; quatre remontent à la période 1914-1927, sept datent de la période 1928-1938, trois subsistent de la période de la dernière guerre. (Ces chiffres sont extraits du rapport qui nous a été remis hier comme suite au rapport ad 5587.)

On ne prétendra pas que les treize premiers n'eussent pas pu être incorporés dans la législation ordinaire si leur maintien correspond à une nécessité, ce qui d'ailleurs ne fait pas de doute.

La tendance profonde de l'initiative, dans ces conditions, maintenant que des temps un peu moins troublés sont arrivés, est compréhensible: le peuple entend donner sa sanction à l'activité du parlement dans une mesure plus forte que cela n'est prévu par le droit constitutionnel actuel. Or, la solution proposée ne mène pas pratiquement au but recherché. Mais ce n'est pas une raison pour la rejeter en bloc et conserver ainsi en réserve un instrument peut-être commode parfois pour éviter une consultation populaire — vous me permettrez de le dire sans d'ailleurs vouloir faire aucune allusion à une décision éventuelle concernant un régime transitoire des finances fédérales.

Des trois solutions qui nous sont proposées: adoption de l'initiative, ou adhésion à la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, ou présentation d'un contre-projet et adoption de la proposition de la minorité de la commission, ma préférence va à la troisième, c'est-à-dire que j'opte en faveur de l'adoption d'un contre-projet dans le sens de la minorité de la commission, étant entendu qu'il serait encore loisible d'envisager à la fois

la limitation de la durée et le renforcement d'une majorité qualifiée. Cependant, pour ne pas compliquer le problème et puisque nous voyons que les deux représentants de la minorité n'ont pas présenté de propositions parfaitement identiques, je m'abstiendrai de présenter une autre proposition que celle de cette minorité, en espérant qu'elle-même arrivera à se mettre d'accord sur un texte unique.

Les institutions doivent permettre l'administration normale de la chose publique. La clause d'urgence est un moyen d'administration, mais la règle doit demeurer l'application de l'article 89, chiffre 2 de la constitution, la mise en jeu du chiffre 3 de ce même article devant rester l'exception. Pour renforcer cet état d'exception et reconnaître, dans la mesure du possible, le bien-fondé de l'initiative, j'appuie donc la proposition de la minorité de la commission.

Stüssi: Wir haben letzten Dienstag über das Problem der Dringlichkeit gesprochen, und Sie haben damals in einem Entscheid die politischen Argumente den rechtlichen vorgezogen. Ich kann das durchaus verstehen und will es Ihnen nicht zum Vorwurf machen. Aber die heutige Diskussion gibt mir doch weitgehend Satisfaktion dafür, dass Sie damals nicht erkennen wollten, es gehe im Grunde darum, ob eine aktuelle Situation das Recht zum Eingreifen gibt oder nicht. Wir haben heute dieselbe Diskussion auf einer anderen Ebene zu führen, nicht auf der Ebene des Notrechtes, sondern auf derjenigen der Verfassung. Es ist klar, dass wir die Angelegenheit auf dem verfassungsmässigen Boden nur mit erhöhter Ernsthaftigkeit betrachten und erledigen können.

Ich glaube, wir sind alle darüber einer Meinung, dass die Initiative einer gesunden und berechtigten Reaktion des Volkes entsprang und dass es durchaus zu begrüßen ist, wenn das Volk streng darauf hält, dass auch seine Behörden unter allen Umständen das bestehende Recht, vor allem das Grundgesetz des Landes, beachten. In der Schweiz soll es nie dazu kommen, dass Macht vor Recht geht. Aber wenn man diese Initiative auf ihre Formulierung prüft, muss man zu dem Schluss kommen, den der Bundesrat Ihnen aufgezeigt hat: Die Initiative ist nach ihrem Wortlaut nicht annehmbar. Ich glaube, der beste Teil der bundesrätlichen Botschaft besteht darin, dies durch eine Analyse der einzelnen bestimmenden Faktoren rechtlicher Art aufgezeigt zu haben.

Nun wird ein Gegenvorschlag unterbreitet, und man wird in erster Linie abzuwägen haben, ob der Initiative oder dem Gegenvorschlag der Vorzug zu geben ist. Und da glaube ich, liegt die Sache ziemlich einfach. Der Gegenvorschlag ist jedenfalls besser als der Wortlaut der Initiative. Aber wir haben nun nicht einfach diese Gegenüberstellung vorzunehmen: Initiative — Gegenvorschlag, sondern wir haben auch den Gegenvorschlag der heute geltenden Konstitution gegenüberzustellen. Wir haben genau zu

untersuchen, ob dieser Gegenvorschlag wirklich eine Verbesserung des gegenwärtigen Wortlautes der Verfassung darstellt. In erster Linie soll eine Befristung der dringlichen Beschlüsse im Sinne einer Beschränkung auf drei Jahre erfolgen. Zur Beurteilung müssen wir uns an das Kriterium der Dringlichkeit erinnern. Wenn wir einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss als dringlich erklären, geben wir damit ohne weiteres der Auffassung Ausdruck: Die Situation, wie sie vorliegt, bedingt einen Beschluss, der keinen Aufschub erträgt. Aber es wird sich kaum übersehen lassen, wie lange nun eine solche Dringlichkeit anhält, ob da nun ein halbes Jahr oder ein Jahr Frist oder länger genügt. Ein solcher Beschluss kann sich auch sehr rasch überleben. Die Annahme schliesst sich daher aus, dass sich die Sache gewissermassen in drei Jahren auslaufen kann und dann nicht mehr dringlich ist, sondern dafür sind massgebend die Tatbestände, das Leben, die Umstände, die Verhältnisse usw., ob ein solcher allgemein verbindlicher Bundesbeschluss, der dringlich erklärt ist, sich schnell ausläuft oder nicht. Jedenfalls ist es gegeben, dass im Moment, wo die Dringlichkeit nicht mehr besteht, auch eine Möglichkeit vorhanden ist, wenn die materielle Notwendigkeit vorliegt, dass man auf dem Wege des nicht dringlichen Rechtes eine Regelung trifft. Also, wir werden durch eine solche Fixierung gar nichts erreichen, sondern wir massen uns gewissermassen das Voraussicht-Spielen an. Damit erreichen wir gar nichts. Ich glaube, dass man in den wenigsten Fällen dazu gelangt, einen Beschluss für drei Jahre als dringlich zu erklären. Es ist in dieser Beziehung gar nicht notwendig, eine Limite zu machen, sondern man kann jederzeit einen Antrag stellen, wenn die Dinge so liegen, dass sie sich zu etwas Permanentem entwickeln. Dann ist ja der Weg der normalen Gesetzgebung jederzeit möglich auf dem Wege einer Motion, einer Initiative usw. Ich sehe daher im Gegenvorschlag keinen Weg zur Verbesserung. Es ist ein innerer Widerspruch, wenn man eine Fixierung einführt; es ist eine Verkennung dessen, was eigentlich das Wesen der Dringlichkeit ausmacht.

Dann das Zweite, dass eine Verlängerung nicht zulässig sei. Ich glaube, ich habe Ihnen schon in meinen bisherigen Ausführungen gezeigt, dass eigentlich eine Verlängerung als solche ja gar nicht in Frage kommt, denn eine Verlängerung würde ja bedeuten, dass wieder eine solche Situation da ist, die einen verbindlichen dringlichen Bundesbeschluss erheischt. Und wenn nun eine Situation zufällig nach drei Jahren wieder da wäre, sehe ich nun wirklich nicht ein, warum man diese Situation nicht sollte meistern können, warum man sich durch eine solche Verfassungsbestimmung den Weg verbauen soll, um den tatsächlichen Verhältnissen gerecht werden zu können. Es kann der Zufall auch mit sich bringen, dass ein solcher dringlicher Bundesbeschluss in einem halben Jahre sich vollständig überlebt hat, dass man aber in drei Jahren genau dieselbe Situation

hat und eben doch wieder auf dem Wege eines dringlichen Bundesbeschlusses eingreifen muss. Das sollte man nun nicht mehr können! Ich glaube nicht, dass das eine Verbesserung der Möglichkeiten verfassungs-, rechts- und gesetzesmässiger Natur wäre.

Ferner muss man sich auch klar sein, dass man eine solche Bestimmung leicht umgehen kann. Was soll das heissen, eine Verlängerung sei nicht möglich? Man ändert den Beschluss ab. Ist es dann noch eine Verlängerung? Ist das nicht ein neuer Beschluss, eine ganz andere Sache? Wenn man automatisch nur den Beschluss nimmt und sagt: Er wird um drei Jahre verlängert, dann mögen Sie recht haben. Aber wenn man die Sache irgendwie umstülpt und in einer neuen Form präsentiert, eine Omelette darum macht, wollen Sie dann sagen, das sei eine Verlängerung? Nein, das ist ein neuer Beschluss, denn man kann ja die beiden Sachen nicht genau identifizieren, man kann ja immer wieder gewissermassen die Sache so stellen, dass man die Verfassung nicht wörtlich verletzt, aber doch im Grunde eine Verlängerung vornimmt.

Sie sehen, man kann trotz einer solchen Bestimmung das Spiel wiederholen, wenn man es will. Darum glaube ich, ist es nicht gut und entspricht nicht der Würde der Verfassung, wenn man eine solche Bestimmung hineinnimmt, die geradezu einlädt, unter dringlichen Umständen eine Verletzung vorzunehmen.

Es ist noch etwas weiteres anzuführen: im Grunde genommen kommt es nur auf die Einstellung der Behörden an. Wenn sie sich an die Verfassung halten wollen, gut, dann marschieren die Sache. Wenn sich die Behörden nicht an die Sache halten wollen, können Sie Bestimmungen haben wie Sie wollen, sie werden verletzt werden! Das ist es ja, was die Initianten sagen, man bekümmere sich um Verfassung und Recht nicht. Sie mögen auch weitgehend recht haben, dass hier Fehler gemacht werden, ich bin sicher der letzte, der irgendwie solche Fehler in Schutz nehmen wollte. Aber man darf das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Man soll sich überlegen, ob man nicht von einem Fehler in den andern fällt. Ich persönlich bin immer der Auffassung, Vertrauen schenken und an die Anständigkeit der Behörden appellieren, ist viel mehr wert, als gewissermassen zum vornherein durch die Verfassung die Behörde als verdächtig stempeln, sie könnte vielleicht in Versuchung kommen, etwas zu wiederholen, ob schon die Situation rechtlicher Art nicht gegeben wäre.

Das berührt nun etwas sehr wichtiges, nämlich das Vertrauensverhältnis zwischen Volk und Behörden. Wenn wieder einmal normalere Zustände eintreten, d. h. verfassungsmässige Zustände, wenn das Vollmachtenrecht verschwindet und die Verhältnisse tatsächlicher Art sich bessern werden, dann ist es möglich, dass sich auch die Behörden bessern und sich gewissermassen bemühen werden, Verfassung und Recht besser zu achten, als sie es jetzt ge-

tan haben. Sie haben es ja nicht mutwillig verletzt, es sind doch vielfach Anregungen gewesen, herrührend aus den tatsächlichen Verhältnissen. Sicher spielt da das Gefühl der Macht und das Gefühl, dass es so leichter geht, dass man auf diesem Wege ohne grössere Schwierigkeiten regieren kann, auch mit. Ich glaube, das dürfte ehrlicherweise nicht bestritten werden. Aber das ist eine menschliche Erscheinung. Wenn man die Dinge auf einem Umweg machen kann, auf dem man keine Schwierigkeiten sieht, so schlägt der Mensch diesen Weg ein. Das tut er ja auch im privaten Leben. Wenn die Leute einmal oben sitzen und dort die grossen Berge von Schwierigkeiten, nicht nur formeller Art, sehen, die abgetragen werden sollen, so wählen sie eben den leichteren Weg. Ich will das nicht entschuldigen, aber es menschlich verstehen.

Wenn der Bundesrat nun eine gewisse Einsicht und Versöhnlichkeit, eine gewisse grössere Milde in die Behandlung hineinfliesen lässt, so sind wir gar nicht so weit auseinander, wie es letzten Dienstag schien. Ich habe die grosse Hoffnung, dass der Herr Departementschef mich nicht nur als einen ansieht, der mit der Säge kommt, um sein Stühlchen in Gefahr zu bringen, sondern als einen, der in derselben Minute auch eine Stütze sein kann. Wenn er das einsieht, sind wir auf dem besten Wege, gemeinsam für die Eidgenossenschaft ein Resultat zu erzielen. Die Einstellung der Behörden zu Verfassung und Recht, die Respektierung des Volkswillens ist das Entscheidende. Nun ist da etwas bei der Eidgenossenschaft und den grossen Kantonen im Spiele, das sehr wichtig ist und das es diesen Herren nicht so leicht macht wie mir persönlich, die geschilderte Stellung zum Recht zu gewinnen. Das ist das, dass ich aus einem Landsgemeindekanton komme, wo die Regierung sich jedes Jahr angesichts des Volkes zu verantworten hat, wo man nicht einfach regieren kann, um dann bloss ein Referendum zu gewärtigen, sondern wo ein verfassungsmässiger Stichtag ruft und erklärt: Bitte Regierung, jetzt kannst Du Deine Vorlagen verteidigen, jetzt hast Du Rechenschaft abzulegen. In dieser Gegenüberstellung von Volk und Behörden liegt das beste Mittel, um das Ueberborden der Macht in Schranken zu halten. In der Eidgenossenschaft ist das nicht so leicht möglich. Hier sieht man das Volk eben nicht so nahe, sieht man nur das Regieren und die Probleme, währenddem auf dem andern Weg immer gefragt werden muss, was das Volk zu einer Vorlage sagt. Das ist die Beschränkung, die jedem Magistraten gegeben wird, der sich direkt zu verantworten hat. Auch in dieser Hinsicht müssen wir den Bundesbehörden gerecht werden.

Wenn ich diese Dinge abwäge, so kann ich nicht sagen, dass der Gegenvorschlag juristisch den Vorzug verdient gegenüber dem gegenwärtigen Wortlaut der Verfassung.

Nun kommt aber noch eine andere Frage, und die ist für mich nicht so leicht zu lösen. Es handelt sich nicht nur um eine Abwägung des

Rechtes, sondern es sind da psychologische Dinge im Spiele, nämlich das Volk hat eine Initiative lanciert, es will gewissermassen im richtigen Bewusstsein, dass es etwas sehr Nützliches gemacht hat, eine Satisfaktion. Wenn nur die Initiative zur Abstimmung kommt, ohne dass die Bundesversammlung einen Gegenvorschlag macht, also ohne irgendwie dem Volke eine Ordnung im Sinne der strengern Beachtung der Verfassung vorzuschlagen, so könnte es leicht passieren, dass dieser Unwille, der sich im Volke gesammelt hat, diese Unlust an allen möglichen Erlassen, ob sie rechtmässig seien oder nicht, nötig waren oder nicht, sich dahin entlädt, dass man eine unglücklich formulierte Initiative annimmt, obschon man das im Grunde genommen vielleicht nicht will, lediglich um seiner Opposition Ausdruck zu geben. Das würde ich für sehr unglücklich halten. Das ist für mich die Hauptfrage bei Behandlung dieser Angelegenheit. Es ist vom Standpunkt einer psychologischen Erledigung dieser Sache vielleicht nötig, dem Volk auf dem Wege eines Gegenvorschlages die Möglichkeit zu geben, zwischen einer Sache, die rechtlich als Uebel erscheint, und einer bessern Sache zu wählen, also die Opposition auf eine nützliche Linie zu leiten. Das ist eine Sache, die man nicht so leicht erledigen kann, sondern bei der man ruhig abwägen muss, ob man nicht einen Fehler begeht, wenn man das Problem für oder gegen die Initiative stellt. Da scheint mir nun das letzte Wort noch nicht gesprochen zu sein. Es würde sich jedenfalls lohnen, wenn der Bundesrat sich die Sache neu überlegen würde, ob nicht ein Gegenvorschlag gemacht werden könnte, der den berechtigten Bedenken des Volkes, dass man weiter übermarchen könnte, Rechnung trägt und damit ein Resultat verunmöglicht, das sich aus dem Unmut ergeben könnte und nicht aus einer klaren Betrachtung der Dinge. Das ist schon der Erwägung wert.

Etwas anderes kann allerdings in einem Gegenvorschlag nicht untergebracht werden; das betrifft die unrichtige Praxis, die von Anfang an auf dem Gebiete der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse bestand. Wir haben in diesem Saal schon mehrmals darüber gesprochen, dass aus der Konstitution heraus nicht klar ersichtlich ist, wann eine Anwendung der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse erfolgen kann. Die Praxis hat sich sehr widerspruchsvoll gestaltet. Man benutzte die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse zur Gesetzgebung, nicht nur für blosse Verwaltungsakte, und hat auf der andern Seite die Gesetzgebung für blosse Verwaltungsakte verwendet. Ich frage mich, ob nicht nach ca. 80 Jahren, angesichts dieser ganz verworrenen Praxis, einmal Ordnung gemacht werden könnte, und ob nicht über den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss bestimmt werden könnte, dass er nicht für materielle Gesetze verwendet werden darf, sondern auf das zu beschränkt ist, wofür er im Grunde geschaffen wurde und worüber sich heute die Doktrin im klaren ist, nämlich für Verwaltungsakte, nicht für materielle Gesetze.

Den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss für letztere zu verwenden, ist ein Missbrauch dieser Institution. Wenn man das klarstellt, ist auch ausgeschaltet, dass man auf dem Wege der Dringlichkeit allgemeinverbindliche Normen schafft. Dagegen wendet sich ja das Volk. In einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss Bestimmungen zu bringen, die für jedermann gelten und diesen Beschluss dann, weil man der Ansicht ist, er würde in Gesetzesform und bei eventueller Volksabstimmung nicht durchdringen, dann als dringlich zu erklären, ist ein Missbrauch dieser Institution. Man schafft damit auf einem unrechtmässigen Wege materielles Recht. Das ist eigentlich der Grund alles Uebels. Es wäre gut, sich diese Frage einmal zu überlegen, ob nicht eine klare Trennung vorzunehmen sei, welche zeigt, welche Form für die Gesetzgebung gilt und welche für die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, zu bestimmen, dass die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse nicht für eigentliche Gesetzgebung verwendet werden können, sondern nur für das Gebiet des Verwaltungsrechtes. Wenn das einmal geschehen ist, haben auch die Dringlichkeitsbeschlüsse nicht mehr dieselbe Bedeutung, wie wenn man sie für gesetzgeberische Akte verwendet. Das ist wohl der Erwägung wert. Wir können das nicht in einen Gegenvorschlag kleiden. Dieser muss mit der Initiative im Inhalt adäquat sein. Ich bringe diesen Vorschlag nicht deswegen, um zur Initiative einen Gegenvorschlag zu machen, sondern dass man sich darüber besinne, ob sich so nicht eine Art Satisfaktion für die Initianten schaffen liesse.

Die Materie wurde von den Referenten und bisherigen Diskussionsrednern gut und gründlich behandelt. An diesen Ausführungen ist nichts auszusetzen, aber sie mussten ergänzt werden. Ich glaube, das hun vielleicht doch in etwas anderer Form gemacht zu haben, als Sie mir so a priori zugemutet hätten, womit ich mich für weitere Betrachtungen empfehle.

M. Fauquex: Les dernières paroles de M. Stüssi coïncident en partie avec ce que j'avais l'intention de vous dire; c'est pourquoi je ne prolongerai pas ce débat d'autant plus que les rangs des conseillers s'amenuisent et que le débat risque de se terminer faute de combattants. Je voudrais, comme M. Stüssi, faire ressortir que le fait de repousser purement et simplement cette initiative sans lui opposer un contre-projet aurait un effet psychologique déplorable sur le peuple. Il est certain qu'un malaise existe et que le peuple est plus enclin à enlever des droits au parlement que de lui en donner. N'oublions pas que cette initiative traite de droits du parlement et non pas d'autres objets qui ne nous intéressent pas directement. C'est pourquoi je remercie très sincèrement, comme membre du comité d'initiative, MM. Despland et Klaus, d'avoir formulé un contre-projet en recommandant le rejet de l'initiative. Mais je comprends très bien qu'on ne peut pas de but en blanc,

et surtout avec une salle aussi peu revêtue, décider si oui ou non nous acceptons le contre-projet Despland-Klaus. Je sais que la commission n'a pas eu l'occasion d'en discuter et d'adopter un contre-projet dans une teneur précise. Nous devrions — j'en fais la proposition — prendre position sur l'initiative. Je ne me fais aucune illusion, étant certain qu'une grande majorité de cette salle repoussera le texte de l'initiative. Par contre, plusieurs membres sont hésitants quant au texte d'un contre-projet. Personnellement, je pense qu'il est absolument nécessaire d'en présenter un. C'est pourquoi je vous propose, puisque nous ne sommes pas encore suffisamment orientés sur la rédaction, la forme, le nombre d'années qu'il faudrait mettre dans ce contre-projet, de choisir maintenant entre le texte de l'initiative et le principe d'un contre-projet. Ensuite nous renverrions l'étude du contre-projet à la commission qui pourrait rapporter dans une prochaine séance.

M. Antognini, rapporteur de la majorité : Je dois m'exprimer en mon nom personnel sur la proposition de renvoi faite par M. Fauquex. Les propositions formulées par la minorité de la commission et précisées dans le contre-projet ont déjà fait l'objet, à la commission, d'un examen et d'une discussion aussi complète que possible. La proposition de fixer une limite à trois ans a été examinée. La commission n'a pas cru pouvoir y adhérer pour des raisons d'ordre technique et politique et qui ont été fort brillamment exposées tout à l'heure par M. Stüssi.

Dans ces conditions, un renvoi à la commission ne me semble pas indiqué. Celle-ci ne pourrait que confirmer, je pense, ce qu'elle a déjà décidé dans sa première délibération. Je me demande plutôt, dans le cas où l'on serait décidé d'en venir à un renvoi, s'il ne serait pas préférable et plus logique de proposer le renvoi au Conseil fédéral auquel appartient la tâche et la compétence de préparer éventuellement un contre-projet en utilisant les indications qui peuvent lui venir de la discussion d'aujourd'hui, bien qu'il faille reconnaître que même cette discussion n'a pas fourni des éléments très complets pour la mise sur pied d'un contre-projet éventuel.

Pour toutes ces raisons, je m'oppose au renvoi à la commission.

Präsident: Herr Bundesrat v. Steiger hat sich zum Wort gemeldet, möchte aber nicht vor einem, wie Herr Kollege Fauquex gesagt hat, so schlecht ausgestatteten Saale sprechen. Ich glaube, es ist selbstverständlich, dass er heute nicht mehr sprechen will. Ich nehme an, dass Sie damit einverstanden sind, die Verhandlungen abubrechen und die Diskussion am nächsten Dienstag fortzusetzen.

(Zustimmung)

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

Vormittagsitzung vom 4. Februar 1949.

Séance du 4 février 1949, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. *Wenk*.

5328. Agenturvertrag. Bundesgesetz. Contrat d'agence. Loi.

Siehe Jahrgang 1948, Seite 450. — Voir année 1948, page 450.

Schlussabstimmung. — *Vote final.*
Für Annahme des Gesetzesentwurfes: 31 Stimmen.
(Einstimmigkeit.)

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Nachmittagsitzung vom 8. Februar 1949.

Séance du 8 février 1949, après-midi.

Vorsitz — Présidence: Hr. *Wenk*.

5387. Rückkehr zur direkten Demokratie. Begutachtung des ersten Volksbegehrens. Retour à la démocratie directe. Préavis sur la 1^{re} initiative.

Fortsetzung. — *Suite.*

Siehe Seite 31 hiavor. — Voir page 31 ci-devant.

Flükiger: Die bisherige Diskussion in diesem Rat hat mich in meiner Ansicht bestärkt, dass der Initiative betreffend Rückkehr zur direkten Demokratie unbedingt ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden sollte. Die vorwiegend politisch-psychologischen Argumente, die von verschiedenen Rednern zugunsten einer solchen Lösung vorgebracht wurden, sind meines Erachtens als schlüssig zu betrachten. Es wäre ein Fehler, wenn man einer Aktion aus den Kreisen des Volkes, deren berechtigter Kern allgemein anerkannt wird, die blosser Negation gegenüberstellen wollte.

Wie soll aber dieser Gegenvorschlag aussehen? Persönlich halte ich den Antrag der Kommission minderheitlich als annehmbar. Ich habe aber auch nichts dagegen, wenn die Frage der Formulierung noch einmal vom Bundesrat geprüft wird, vorausgesetzt, dass vorher grundsätzlich die Aufstellung eines Gegenvorschlages beschlossen und dieser dann nicht allzu stark verwässert wird.

Es gäbe freilich einen Weg, der es erlauben würde, ohne einen formellen Gegenvorschlag

Rückkehr zur direkten Demokratie. Begutachtung des ersten Volksbegehrens.

Retour à la démocratie directe. Préavis sur la 1ère initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1949
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	5387
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.02.1949
Date	
Data	
Seite	31-52
Page	
Pagina	
Ref. No	20 034 475

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.

et surtout avec une salle aussi peu revêtue, décider si oui ou non nous acceptons le contre-projet Despland-Klaus. Je sais que la commission n'a pas eu l'occasion d'en discuter et d'adopter un contre-projet dans une teneur précise. Nous devrions — j'en fais la proposition — prendre position sur l'initiative. Je ne me fais aucune illusion, étant certain qu'une grande majorité de cette salle repoussera le texte de l'initiative. Par contre, plusieurs membres sont hésitants quant au texte d'un contre-projet. Personnellement, je pense qu'il est absolument nécessaire d'en présenter un. C'est pourquoi je vous propose, puisque nous ne sommes pas encore suffisamment orientés sur la rédaction, la forme, le nombre d'années qu'il faudrait mettre dans ce contre-projet, de choisir maintenant entre le texte de l'initiative et le principe d'un contre-projet. Ensuite nous renverrions l'étude du contre-projet à la commission qui pourrait rapporter dans une prochaine séance.

M. Antognini, rapporteur de la majorité : Je dois m'exprimer en mon nom personnel sur la proposition de renvoi faite par M. Fauquex. Les propositions formulées par la minorité de la commission et précisées dans le contre-projet ont déjà fait l'objet, à la commission, d'un examen et d'une discussion aussi complète que possible. La proposition de fixer une limite à trois ans a été examinée. La commission n'a pas cru pouvoir y adhérer pour des raisons d'ordre technique et politique et qui ont été fort brillamment exposées tout à l'heure par M. Stüssi.

Dans ces conditions, un renvoi à la commission ne me semble pas indiqué. Celle-ci ne pourrait que confirmer, je pense, ce qu'elle a déjà décidé dans sa première délibération. Je me demande plutôt, dans le cas où l'on serait décidé d'en venir à un renvoi, s'il ne serait pas préférable et plus logique de proposer le renvoi au Conseil fédéral auquel appartient la tâche et la compétence de préparer éventuellement un contre-projet en utilisant les indications qui peuvent lui venir de la discussion d'aujourd'hui, bien qu'il faille reconnaître que même cette discussion n'a pas fourni des éléments très complets pour la mise sur pied d'un contre-projet éventuel.

Pour toutes ces raisons, je m'oppose au renvoi à la commission.

Präsident: Herr Bundesrat v. Steiger hat sich zum Wort gemeldet, möchte aber nicht vor einem, wie Herr Kollege Fauquex gesagt hat, so schlecht ausgestatteten Saale sprechen. Ich glaube, es ist selbstverständlich, dass er heute nicht mehr sprechen will. Ich nehme an, dass Sie damit einverstanden sind, die Verhandlungen abubrechen und die Diskussion am nächsten Dienstag fortzusetzen.

(Zustimmung)

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

Vormittagsitzung vom 4. Februar 1949.

Séance du 4 février 1949, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. *Wenk*.

5328. Agenturvertrag. Bundesgesetz. Contrat d'agence. Loi.

Siehe Jahrgang 1948, Seite 450. — Voir année 1948, page 450.

Schlussabstimmung. — *Vote final.*
Für Annahme des Gesetzesentwurfes: 31 Stimmen.
(Einstimmigkeit.)

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Nachmittagsitzung vom 8. Februar 1949.

Séance du 8 février 1949, après-midi.

Vorsitz — Présidence: Hr. *Wenk*.

5387. Rückkehr zur direkten Demokratie. Begutachtung des ersten Volksbegehrens. Retour à la démocratie directe. Préavis sur la 1^{re} initiative.

Fortsetzung. — *Suite.*

Siehe Seite 31 hiavor. — Voir page 31 ci-devant.

Flükiger: Die bisherige Diskussion in diesem Rat hat mich in meiner Ansicht bestärkt, dass der Initiative betreffend Rückkehr zur direkten Demokratie unbedingt ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden sollte. Die vorwiegend politisch-psychologischen Argumente, die von verschiedenen Rednern zugunsten einer solchen Lösung vorgebracht wurden, sind meines Erachtens als schlüssig zu betrachten. Es wäre ein Fehler, wenn man einer Aktion aus den Kreisen des Volkes, deren berechtigter Kern allgemein anerkannt wird, die blosser Negation gegenüberstellen wollte.

Wie soll aber dieser Gegenvorschlag aussehen? Persönlich halte ich den Antrag der Kommission minderheitlich als annehmbar. Ich habe aber auch nichts dagegen, wenn die Frage der Formulierung noch einmal vom Bundesrat geprüft wird, vorausgesetzt, dass vorher grundsätzlich die Aufstellung eines Gegenvorschlages beschlossen und dieser dann nicht allzu stark verwässert wird.

Es gäbe freilich einen Weg, der es erlauben würde, ohne einen formellen Gegenvorschlag

auszukommen. Ich meine einen neuen Vorstoss zugunsten der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde. Ich bin seit langem überzeugter Anhänger dieser Idee, für die sich seinerzeit vor allem der grosse Rechtslehrer Fritz Fleiner mit aller Energie eingesetzt hat. Vor beinahe zwanzig Jahren schon war der Sprechende einmal Mitglied des Ausschusses einer privaten Vereinigung, der Vorarbeiten auf diesem Gebiet geleistet hat. Ihm gehörten u. a. auch Professor Beck aus Freiburg und Dr. Eugen Curti aus Zürich an. Ich habe mir, in Erinnerung an diese lange zurückliegende Tätigkeit, ernstlich überlegt, ob ich nicht heute durch eine Motion das Problem erneut in Fluss bringen soll. Wenn ich darauf verzichte, geschieht es weniger wegen des negativen Entscheides einer noch nicht lange zurückliegenden Volksabstimmung; denn ohne Zweifel arbeitet die Zeit mit ihren Erfahrungen für die genannte Idee. Es darf wohl behauptet werden, dass eine erneute Volksbefragung ein etwas anderes Bild ergeben würde.

Trotzdem erscheint mir die Opportunität einer solchen Motion fraglich. Die grundsätzlichen Widerstände gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit sind noch sehr gross. Ich weiss zum Beispiel auch nicht genau, wie unser Herr Justizminister sich grundsätzlich zu dieser Idee einstellt; ich möchte ihn auch keineswegs in diesem Moment zu einem Bekenntnis provozieren. Jedenfalls kann gesagt werden, dass im besten Fall von der Motion bis zu deren praktischen Ausführung eine weite Wegstrecke zurückgelegt werden müsste. Unterdessen könnte auf dem Gebiet der Dringlichkeitsbeschlüsse noch mancherlei gesündigt werden. Eine übelwollende Beurteilung würde unter Umständen später den Schluss ziehen, man habe das Problem absichtlich im Sinne der dilatorischen Behandlung auf ein anderes Geleise schieben wollen. Dieser Eindruck darf nicht erweckt werden. Daher begnüge ich mich damit, anlässlich dieser Debatte gleichsam pro memoria auf die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit hinzuweisen mit dem Ausdruck meiner gefestigten Ueberzeugung, dass dieses tauglichste Mittel zur Wahrung der Volksrechte in einem späteren Zeitpunkt, jedenfalls bei einer Totalrevision der Bundesverfassung, in unser Grundgesetz aufgenommen werden muss.

Der Verzicht auf die erwähnte Motion, die eine Art faktischen Gegenvorschlages dargestellt hätte, verpflichtet mich erst recht, mit Nachdruck für einen formellen Gegenvorschlag einzutreten. Ich bitte Sie, sich ebenfalls auf diesen Boden zu stellen.

Lusser: Ich bin, im Gegensatz zu meinem Herrn Vorredner, ein Gegner des Gegenvorschlages, und zwar aus verschiedenen Gründen. Ich habe dem Votum von Herrn Kollega Flükiger entnommen, dass er aus psychologischen Gründen einen Gegenvorschlag begründet findet. Ich weiss, dass viele Anhänger dieses Minderheitsantrages befürchten, dass, wenn kein Gegenvorschlag komme, die Initiative gebe-

nenfalls vom Volke angenommen werden könnte. Diese Befürchtung habe ich nicht, aber auch wenn ich diese Befürchtung hätte, wäre ich trotzdem gegen einen Gegenvorschlag, denn wenn die direkte Demokratie richtig spielen soll, müssen wir auch Achtung vor dem Abstimmungsentscheid des Volkes haben, selbst dann, wenn er der Ratsmeinung entgegengesetzt ist.

Beide, Mehrheit und Minderheit, gehen darin einig, dass die Durchführung des Initiativvorschlages nicht möglich sein wird. Die Minderheit will einen Gegenvorschlag, der dahingeht, dass die Dringlichkeitsbeschlüsse nur auf drei Jahre befristet werden können. Das ist eine Forderung, welche die Initianten gar nicht gewünscht haben. Wenn Sie den Text der Initiative lesen, geht er nach ganz anderer Richtung. Ich frage mich daher: Besteht überhaupt eine Notwendigkeit zu diesem Gegenvorschlag? Man sagt, man hätte in den letzten Jahren Missbrauch mit den Dringlichkeitsbeschlüssen getrieben. Man will die Kompetenzen des Rates deswegen beschneiden. Das Volk aber hat im Jahre 1939 mit 346 000 gegen 155 000 Stimmen, also mit Zweidrittelmehrheit, beschlossen, den Antrag der Bundesversammlung anzunehmen, der die heutige Verfassungsbestimmung in bezug auf die Dringlichkeitsbeschlüsse darstellt. Es ist unrichtig, wenn heute behauptet werden will, es sei mit dem Dringlichkeitsrecht des Rates Missbrauch getrieben worden. Die Bestimmung, die die zeitliche Dringlichkeit und die Befristungsnotwendigkeit festgestellt hat, besteht ja erst seit dem Jahre 1939. Wenn Sie die Tabelle zur Hand nehmen, die Ihnen ausgeteilt worden ist, ersehen Sie daraus, dass seit dem Jahre 1939 bis 1948 im ganzen 23 Dringlichkeitsbeschlüsse gefasst worden sind, also pro Jahr etwa zwei. Davon sind im gesamten heute noch 3 in Kraft. Dieser Artikel konnte sich also bisher noch gar nicht auswirken. Von einem Missbrauch zu reden ist meines Erachtens daher absolut unangebracht.

Wenn Sie dem Minderheitsbeschluss zustimmen wollen, dann will das dem Volke gegenüber dokumentieren, dass wir im Rate selbst nicht mehr in der Lage sind, selber zu entscheiden, auf welche Dauer ein dringlicher Beschluss notwendig ist. Wir dürfen nicht vor das Volk treten und ihm sagen: «Lieber Stimmbürger, ich bin nicht mehr in der Lage, selber ein richtiges Urteil zu fällen. Schreibe du mir vor, dass ich nur auf drei Jahre Dauer einen Dringlichkeitsbeschluss fassen darf!» Das käme geradezu einer «Selbstbevormundung» gleich. Dazu gebe ich mich nicht her, und ich halte dafür, dass sich die Räte vor der Oeffentlichkeit nicht schlechter machen sollten, als ihr Ruf bisweilen ist. Ich gebe ohne weiteres zu, dass durch das Vollmachtenregime ein gewisses Malaise entstanden ist. Daraus ist die Initiative zu erklären, sie ist die Reaktion auf das Vollmachtenrecht und das Vollmachtenregime. Man darf nach dieser Richtung den Initianten dankbar sein, dass sie die Initiative lanciert haben. Die Initiative hat mitgeholfen, den Vollmachtenabbau in den Räten zu beschleunigen. Aber es

geht meines Erachtens nicht an, dass wir heute unsere eigenen Kompetenzen beschneiden und uns damit vor dem Volke selbst ein schlechtes Zeugnis ausstellen: Ich bin daher für den Mehrheitsantrag auf Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag an das Volk.

Bundesrat von Steiger: Ich möchte mich darauf beschränken, zum Gegenentwurf der Herren Klaus und Despland einige Worte anzubringen, es sei die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen auf längstens 3 Jahre zu befristen und eine Verlängerung mittels eines neuen Dringlichkeitsbeschlusses als unzulässig zu erklären.

Das Schweizervolk hat in der Abstimmung vom 22. Januar 1939 über die Beschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel mit aller wünschbaren Deutlichkeit der heute in der Bundesverfassung als Art. 89 aufgenommenen Lösung zugestimmt und damit die Aufstellung einer Maximalfrist in der Verfassung selbst abgelehnt.

Das ursprüngliche Volksbegehren, welches eine Zweidrittelmehrheit der Stimmenden in jedem der beiden Räte für die Dringlichkeit und eine Maximaldauer von 3 Jahren vorgesehen hatte, war zugunsten des Gegenentwurfs der Bundesversammlung zurückgezogen worden. Das Volk hatte also nur noch über den Vorschlag der Bundesversammlung selber abzustimmen. Bei 501 056 abgegebenen gültigen Stimmen sprachen sich 346 024 für den Gegenentwurf, d. h. für eine Fassung ohne Maximalfrist, und nur 155 032 dagegen aus. 18 Stände und 6 Halbkantone, also 24 Stände, haben sich für die Vorlage ausgesprochen, und ein einziger Stand verwarf den Gegenentwurf. Das ist wohl eine deutliche Willenskundgebung.

In der Botschaft zum Gegenentwurf hat man sich deutlich mit diesen Problemen auseinandergesetzt und dort ausgeführt: «Der Grundsatz, dass die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen befristet werden solle, ist berechtigt; dauerndes Recht soll nicht auf dem Wege der Dringlichkeitsklausel eingeführt werden. Allerdings kann ein dringlicher Bundesbeschluss auch eine einmalige Massnahme zum Gegenstand haben, bei der eine Befristung nichts nützt, weil nach der Ausführung der einmaligen Massnahme die Weitergeltung des Beschlusses keine Rolle mehr spielt. Eine Maximalfrist von 3 Jahren wäre aber kaum in allen Fällen zweckmässig. Es wäre eine zu schematische Lösung, diese Maximalfrist in der Verfassung aufzustellen. Es genügt unseres Erachtens, den Grundsatz aufzustellen, dass die Geltungsdauer dringlicher Bundesbeschlüsse zu befristen ist. Wir gelangen also zum Schluss, dass es sich rechtfertigt, den Grundsatz aufzustellen, die dringlichen Bundesbeschlüsse seien zu befristen. Dagegen haben wir ernste Bedenken gegen die Aufstellung einer Maximalfrist von 3 Jahren.»

Soweit die Botschaft. Das Schweizervolk hat also bewusst eine Lösung ohne die Aufstellung

einer Maximalfrist in der Verfassung selbst angenommen. Wäre es mit dieser von der Bundesversammlung vorgeschlagenen Lösung nicht einverstanden gewesen, so hätte es ihm ja freigestanden, den Gegenentwurf der Bundesversammlung abzulehnen. Es hat dies nicht getan.

Art. 89, Abs. 3 der Bundesverfassung beschränkt sich deshalb bewusst darauf, zu bestimmen:

«Die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen ist zu befristen.»

Ist nun diese mit über Zweidrittel-Stimmenmehr und allen gegen eine Standesstimme in die Verfassung aufgenommene Lösung abzuändern? Das hätte doch sicher nur dann einen Sinn, wenn sich seither nachweisbare Fehler und Unzukömmlichkeiten gezeigt hätten.

Die Verfasser und Verfechter des Volksbegehrens vom 23. Juli 1946, das nur rund 7 Jahre nach dieser deutlichen Willenskundgebung des Schweizervolkes eingereicht worden ist, sind doch wohl den Beweis dafür schuldig geblieben, dass sich seither eine Aenderung als notwendig oder auch nur wünschbar gezeigt habe.

Auch wenn man vielleicht mit Recht kritisieren kann, dass der eine oder der andere dieser vor 1939 gefassten Beschlüsse als dringlich erklärt worden ist, so wird man wohl vergeblich einen nach dem Januar 1939 gefassten dringlichen Bundesbeschluss suchen, dessen zeitliche Dringlichkeit man mit Recht beanstanden dürfte. Ganz im Gegenteil. Es lässt sich bei allen diesen seit 1939 gefassten Beschlüssen der zeitliche Dringlichkeitscharakter nachweisen.

Herr Ständerat M u h e i m hat auf die Auto-transportordnung hingewiesen. Ich darf ihm aber doch wohl in Erinnerung rufen, dass dieser Beschluss der Bundesversammlung vom 30. September 1938 datiert ist und also vor dem neuen Verfassungsartikel gefasst worden ist. Allerdings ist er erst am 15. August 1940 in Kraft getreten und am 22. Juni 1945 bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 1950, verlängert worden.

Aber glauben Sie wirklich, dass es bei dem heftigen Widerstreit und bei dem Aufeinanderprallen der Interessen möglich gewesen wäre, mitten im Weltkrieg eine Autotransportordnung als dem Referendum unterworfenen Gesetz vorzubereiten und auszuarbeiten?

Zu der von Herrn Ständerat K l a u s kritisierten Verlängerung des Dringlichkeitsbeschlusses über die Warenhäuser und Filialgeschäfte und der Schutzmassnahmen für das Schuhmachergewerbe kann bemerkt werden, dass diese beiden Beschlüsse jetzt dahingefallen sind. Man könnte also höchstens kritisieren, dass seit Januar 1939 noch eine Verlängerung stattgefunden hat. Am 11. Dezember 1941 ist die Dringlichkeit für das Warenhausverbot im Ständerat mit 29 zu 1 Stimme und für den Schutz des Schuhmachergewerbes mit 31 gegen 1 Stimme bejaht worden.

Aber auch hier darf gesagt werden, dass mitten in den Sorgen der Kriegszeit Volkswirt-

schaftsdepartement und Bundesrat notwendige Aufgaben zu lösen hatten als die Prüfung der Frage, ob dieses Verbot aufgehoben werden könne. Man wollte im übrigen die neuen Wirtschaftsartikel abwarten. Ueberall, wo die Ueberführung in das ordentliche Recht vorbereitet wird, sieht man, mit wie viel sich widersprechenden Meinungen man sich auseinanderzusetzen hat. Man hat angedeutet, man hätte die zeitliche Dringlichkeit oft absichtlich oder durch Lässigkeit — also gewissermassen schuldhaft — hervorgerufen, und dann sei deneidgenössischen Räten selbstverständlich nichts anderes übriggeblieben, als die zeitliche Dringlichkeit zu bejahen. Ich glaube nicht, dass dieser Vorwurf gerecht ist.

Die Kriegszeit und die Nachkriegsjahre haben ja den schönen Ausdruck «vordringlich» erfunden. Bei der grossen Last der dringlichen Arbeit war es sicher schwer, jedesmal und sofort alles bereit zu halten. Derart häuften sich die dringlichen Geschäfte, dass man unter ihnen erst noch die Priorität der «vordringlichen» Geschäfte schuf, und wenn man gewisse Massnahmen nicht voreilig ergreifen wollte, so war das nur vernünftig. Man hat sich bemüht, die dringlichen Bundesbeschlüsse auf ein Minimum herabzusetzen.

Freilich sind diese Dringlichkeitsbeschlüsse seit 1939 deshalb nicht zahlreich, weil ja das meiste oder doch vieles auf dem Wege der Vollmachten geordnet worden ist. Aber das genügt nicht, um nun die Dringlichkeitsbeschlüsse überhaupt zu befristen.

Von den 23 dringlichen Bundesbeschlüssen, die seit dem Jahre 1939 gefasst worden sind, sind nur noch 3 in Kraft:

1. Der Bundesbeschluss über die Finanzordnung 1946 bis 1949, befristet bis auf Ende 1949.
2. Der dringliche Bundesbeschluss über die Wiederholungskurse der Offiziere (befristet bis 1950).
3. Der dringliche Bundesbeschluss über ausserordentliche Massnahmen zur Milderung der Notlage in den Trockengebieten, befristet bis 1949, der bestimmt:

«Die Hilfsmassnahmen sollen Ende 1948 im wesentlichen abgeschlossen sein. Der für das Jahr 1947 notwendige Betrag ist in die zweite Serie der Nachtragskredite und derjenige für das Jahr 1948, nötigenfalls 1949, in die Voranschläge des Bundes aufzunehmen.»

Es wäre also möglich, dass dieser dringliche Bundesbeschluss auch noch 1949 zur Anwendung gelangen könnte.

Alle andern 20 sind nicht mehr in Kraft. Die durchschnittliche Dauer seit dem Jahre 1939 beträgt ungefähr $2\frac{1}{3}$ Jahre. Unter diesen 23 befinden sich allein 10 dringliche Bundesbeschlüsse über Teuerungszulagen.

Wir glauben nicht, dass das genügt, um an den dringlichen Beschlüssen der Bundesversammlung, die seit dem Jahre 1939 gefasst wurden, berechnete Kritik zu üben. Das Volksbegehren, das 1945 in Bewegung gesetzt und im September 1946 eingereicht worden ist, ist wohl viel mehr einer Unlust gegenüber der Zeit der

Vollmachten zuzuschreiben. Man hatte schon vergessen, vor wie viel Schwerem Vollmachten- und dringliche Bundesbeschlüsse bewahrt hatten. Der Krieg war vorüber, und nun suchte man alle Fesseln so rasch als möglich abzuschütteln. So begreiflich auch psychologisch diese Bewegung ist, so unrichtig ist doch wohl das von ihr gewählte Mittel. Mit einer Abänderung der derzeitigen Bestimmung des Art. 89 wird das Vollmachtenregime nicht berührt. Wenn man dort Aenderungen wollte, müssten sie dereinst durch eine neue Umschreibung der Vollmachten erfolgen, angenommen, es wäre überhaupt eine bessere Umschreibung möglich.

Der Bundesrat glaubt, dass die im Jahre 1939 vom Schweizervolk gutgeheissene Lösung die richtige und weise ist. Es ist besser, wenn die eidgenössischen Räte in jedem einzelnen Falle je nach dem Gegenstand und den besondern Verhältnissen die Dauer des dringlichen Bundesbeschlusses, wohl überlegt und unter Würdigung aller tatsächlichen Verhältnisse, die ja einem dauernden Wechsel unterworfen sein können, selbst festsetzen, als wenn diese schematisch durch eine gleichförmige Frist schon im Verfassungsartikel selber niedergelegt ist.

Herr Ständerat Muheim hat vom Vertrauen gesprochen. Gewiss, mit Recht. Das Schweizervolk hat aber in der Abstimmung vom 22. Januar 1939 den eidgenössischen Räten sein Vertrauen bekundet und der Meinung Ausdruck gegeben, gerade sie seien am besten in der Lage, die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen richtig zu befristen. Ich glaube nicht, dass es zur Stärkung unserer Demokratie besonders beitragen würde, wenn nun die eidgenössischen Räte dieses in sie gesetzte Vertrauen dadurch belohnen, dass sie nachträglich diese Verantwortung ablehnen und selber eine Einschränkung durch eine schematische Befristung in der Verfassung vorschlagen. Das war nicht der Sinn der Abstimmung vom Januar 1939. Wenn das Schweizervolk der Ueberzeugung Ausdruck gegeben hat, dass die eidgenössischen Räte am besten befähigt seien, in jedem einzelnen Falle nach Lage der Umstände zu entscheiden, welches die Geltungsdauer eines dringlichen Bundesbeschlusses sein soll, dann müsste dieses Vertrauen doch vielleicht sehr enttäuscht werden, wenn die Räte diese Verantwortung heute, ganz im Gegensatz zu dem von ihnen 1938/1939 bekundeten Willen, nicht mehr übernehmen wollten.

Herr Ständerat Muheim erklärte: «Wir möchten auch gerne etwas Schriftliches in Händen haben».

Dieses Schriftliche ist eben der geltende Art. 89 der Bundesverfassung. Mit Recht wurde betont, dass in der freien Demokratie nur durch ein waches Pflichtbewusstsein und durch eine immer wieder neu erfolgende Willensanstrengung, die Verfassung zu achten, das Richtige getroffen wird. Es ist eine weit würdigere Haltung, wenn man von Fall zu Fall erklärt: Wir werden diese Dringlichkeit nicht missbrauchen!

Es ist ja wohl nicht Sache des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes, den Ver-

teidiger der eidgenössischen Räte zu spielen. Das können Sie ja viel besser! Aber wenn ungerechtfertigte Kritik geübt wird oder wenn Sie selber sich unberechtigte Vorwürfe machen, ist es vielleicht ein nobile officium, dass wenigstens der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes, der für die Gerechtigkeit sorgen will und soll, hier einige Berichtigungen anbringt und erklärt, dass, nach bestem Wissen und Gewissen, sich die eidgenössischen Räte keine Vorwürfe zu machen haben.

Der Bundesrat würde ganz gerne einen Gegenvorschlag ausarbeiten. Es ist nicht so, dass wir das nicht wollten, wenn wir die Ueberzeugung hätten, dass etwas Besseres an Stelle des Jetztigen käme. Wir werden gerne die Studien über die Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder aufnehmen; aber gegenwärtig ist uns nichts vorgeschlagen worden, was nach unserem Gewissen besser wäre als der gegenwärtige Art. 89 der Bundesverfassung.

Herr Ständerat Stüssi hat erklärt, wie das die Herren Antognini, Schoch und Egli getan haben: «Sicher bringt dieser Vorschlag keine Besserung gegenüber dem jetzigen Zustand.» Er hat aber die Frage aufgeworfen, wie es im Nationalrat auch von einer Seite getan wurde und wie es vor ihm auch geschah: Läuft man denn nicht Gefahr, dass das Volk vielleicht aus Unmut die Initiative, trotz ihrer bedenklichen Konsequenzen, annimmt? Ich glaube das nicht, und ich habe das Vertrauen in das Volk, dass, wenn man ihm klar auseinandersetzt, was im Jahre 1939 sein Wille war und welches die bedenklichen Konsequenzen der Initiative sind, es sich nicht selber desavouiert, sondern es wird klar wissen, was es getan hat und was es tun wird.

Auf die weitere Frage, die Herr Stüssi aufgeworfen hat, ob man zu Unrecht für die Gesetzgebung Bundesbeschlüsse benutze statt Gesetze, will ich mich jetzt nicht äussern, weil er nicht da ist. Aber auch hier ist kein Vorwurf am Platze. Wir sind aber gerne bereit, den eidgenössischen Räten, wenn sie es wünschen, über dieses sehr interessante Thema einen besonderen Bericht zu erstatten, ebenfalls dem Initiativkomitee. Es lohnt sich, sich über dieses Thema zu unterhalten. Aber wir sind durchaus ganz auf der Linie der Wissenschaft und der Rechtsprechung, und auch hier haben sich die eidgenössischen Räte gar keine Vorwürfe zu machen. Wir stehen dieser Sache durchaus objektiv gegenüber.

Die Befürworter des Volksbegehrens sprechen immer wieder vom Volk. Wer ist denn das Volk? Sind das die 350 000 Stimmen und die 21 Stände des Jahres 1939 oder die 50 000 Unterschriften? Vorläufig glauben wir, dass sich das Volk ausgesprochen hat. Nun kann ja das Volk seine Meinung ändern, selbstverständlich! Und es ist unsere Pflicht, mit wachem Gewissen alle Schwankungen der Volksseele genau zu verfolgen. Und wenn wir die Ueberzeugung hätten, dass wirklich das, was das Volk beschlossen hatte, von ihm selber nicht mehr gewünscht werde, hätten wir die Pflicht, etwas anderes

zu tun. Aber haben wir die Pflicht, eine erst vor kurzem angenommene Lösung abzuändern, wenn uns Wissen und Gewissen gebieten, diese Lösung als besser anzusehen als das, was jetzt vorgeschlagen wird? Das ist die Frage, die wir uns in aller Bescheidenheit stellen. Sind Sie sicher, dass in den Krisenjahren, die unvermeidlich wiederkommen werden, mit einer Beschneidung der Befugnisse der Bundesversammlung unserem Volke wirklich gedient ist? Glauben Sie wirklich, dass nach dem gänzlichen Wegfall der Vollmachten, den wir ja alle wollen, die Schockwirkung der Krise mit einer rein schematischen Begrenzung der Geltungsdauer dringlicher Bundesbeschlüsse besser aufgefangen werden könne als mit einer Lösung, wie sie das Schweizervolk in Erinnerung an die schweizerischen Krisen gutgeheissen hat? Glauben Sie nicht auch, dass selbst die Initianten, oder jedenfalls viele von ihnen, eines Tages noch ganz dankbar dafür sein werden, dass man den eidgenössischen Räten die Hände nicht mehr gebunden hat, als es das Schweizervolk 1939 wollte? Das sind die Gewissensfragen, die wir uns stellen.

Wenn wir den Ueberblick über die überhaupt noch zu Recht in Kraft befindlichen dringlichen Bundesbeschlüsse haben, erhalten wir folgendes Gesamtbild: Aus der Zeit von 1874 bis 1913 bestehen nur noch zwei dringliche Bundesbeschlüsse, derjenige über die Leistung der Stadt Bern an den Bundesstaat und derjenige betr. Errichtung eines Bundesamtes für Sozialversicherung. Das hätte man längst ändern können.

4 Bundesbeschlüsse betreffen den Zölltarif und den Eisenbahntarif.

Von 1928 bis 1938 sind nur noch der Bundesbeschluss über die Brennapparate, drei Bundesbeschlüsse über die Darlehenskasse, einer über die Baukreditkassen, einer über Luftschutz und einer über Festungsgebiete in Kraft.

Ich wiederhole: Aus der Zeit seit 1939, seit Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmungen, sind überhaupt nur noch drei solche Beschlüsse vorhanden, die dieses oder nächstes Jahr auslaufen: der Finanzbeschluss, der betr. Trockengebiete und derjenige betr. Offizierskurse.

Die Existenz des Staates steht über dem Schema. Die Verfassung ist nicht nur eine formaljuristische Angelegenheit. Je lebendiger sie ist, je näher sie der Wirklichkeit steht, um so besser und wirksamer wird sie die Freiheit des Volkes schützen. Wenn die Mitglieder der eidgenössischen Räte in jedem einzelnen Fall, ihrer Verantwortung bewusst, die Geltungsdauer des von ihnen zu fassenden dringlichen Bundesbeschlusses knapp befristen, ist dem Lande besser gedient, als wenn eine schematisch vorgeschriebene Frist die Regel macht. Das wäre nicht eine Rückkehr zur direkten Demokratie, sondern eine Abkehr von einer freieren, lebensfähigeren Demokratie zu einer schematischen Lösung. Wahre Demokratie heisst aber nicht Schema, sondern lebendiges Verantwortungsgefühl. Deshalb haben wir uns erlaubt, Ihnen

die Bedenken, die wir gegenüber dem Gegenvorschlag haben, in aller Höflichkeit und Ruhe zur Kenntnis zu bringen.

M. Despland, rapporteur de la minorité : M. de Steiger, conseiller fédéral, vient de nous dire que dans la votation du 22 janvier 1939, relative à la limitation de la clause d'urgence, le peuple suisse a approuvé avec toute la clarté désirable la formule qui constitue aujourd'hui l'article 89 de la constitution fédérale et qu'il a ainsi repoussé l'introduction d'un délai dans la constitution elle-même. Or — et je crois l'avoir déjà dit dans mon rapport de minorité — je ne puis admettre cette affirmation. En effet, il est certain qu'en 1939 le peuple suisse n'a pas repoussé, comme le prétend le Conseil fédéral, l'introduction d'un délai maximum dans la constitution; le peuple suisse a simplement adopté un texte sans délai maximum parce qu'aucun texte prévoyant un délai ne lui était proposé. Personne ne peut dire aujourd'hui quelle aurait été, en 1939, la décision du peuple s'il avait eu alors la possibilité de choisir. Et si nous présentons aujourd'hui au peuple un article fixant un délai, je suis persuadé que le peuple l'acceptera.

Nous ne sommes pas adversaires de la clause d'urgence. Nous ne discutons ni de l'opportunité ni de la valeur des arrêtés qui ont été pris et munis de cette clause; mais nous luttons contre la possibilité que nous avons d'en abuser et cette possibilité existe, elle est reconnue par le Conseil fédéral lui-même dans son message. Et lorsque notre collègue M. Lusser prétend qu'il n'y a pas eu d'abus et que, pour appuyer son argumentation, il invoque le nombre restreint des arrêtés munis de la clause d'urgence, je prétends que le petit nombre de ces arrêtés — je l'ai déjà dit la semaine dernière — n'est pas une preuve qu'il n'y ait pas eu d'abus. Et je dis que même s'il n'y avait eu qu'un seul arrêté muni de la clause d'urgence, sans que cette clause soit parfaitement justifiée par l'intérêt général de notre peuple, je dis qu'à ce moment-là déjà il y aurait eu un abus.

La formule actuelle prévoyant que la validité des arrêtés munis de la clause d'urgence doit être limitée ne veut rien dire; elle ne limite pratiquement rien; ce n'est qu'un trompe l'œil puisqu'elle ne précise pas cette limite et qu'elle n'empêche pas — et c'est là précisément la lacune de notre article 89 — le renouvellement à l'infini du même arrêté muni de la clause d'urgence. Je suis persuadé que si le peuple a voté cet article constitutionnel en 1939 c'est qu'il a eu confiance dans l'efficacité de cette limite. Aujourd'hui il n'a plus cette confiance et il est désireux de la rétablir.

Le Conseil fédéral nous dit à la page 10 de son message :

«Il n'y a pas de crainte que les Chambres n'abusent de leur pouvoir d'appréciation pour exclure l'arbitraire du referendum, car dans notre régime démocratique l'opinion publique exerce un contrôle efficace sur le parlement, en

particulier lors de la réélection du Conseil national et du Conseil des Etats.»

Je pense que le contrôle du peuple ne doit pas simplement s'exercer sur ses mandataires à l'occasion de leur réélection. Il n'est dans l'intérêt ni des députés aux Chambres fédérales, ni de notre peuple en général de voir à certains moments, notamment lors du renouvellement de ses autorités législatives, se manifester une certaine mauvaise humeur toujours possible, que le peuple n'aurait peut-être pas eu la possibilité de manifester entre deux élections; et il n'est pas dans l'intérêt de notre pays de voir que cette mauvaise humeur, toujours possible je le répète, aboutisse aux élections générales à des changements par trop importants de la constitution de nos deux Chambres.

J'aimerais simplement en terminant répéter ce que j'ai déjà dit dans mon rapport de minorité, c'est qu'en présence d'une initiative dont nous ne pouvons accepter le texte et qui demande une conception plus démocratique des droits populaires, nous n'avons pas le droit de dire non. Nous devons faire preuve de compréhension et de confiance dans la sagesse populaire. Je répète avec nos collègues Stüssi et Flügger qu'au point de vue psychologique déjà et si l'on voulait se placer simplement à ce point de vue-là, un contre-projet de l'Assemblée fédérale est indispensable. Nous ne prétendons pas que le texte que nous avons proposé soit parfait et ne puisse être modifié et amélioré. Il appartient au Conseil fédéral de l'examiner et de nous faire ensuite des propositions. Je vous demande donc simplement de bien vouloir aujourd'hui voter le principe d'un contre-projet à l'élaboration duquel les propositions que nous avons faites pourront servir de base.

Präsident: Die Mehrheit der Kommission beantragt, auf den Bundesbeschluss betr. Volksbegehren zur Rückkehr zur direkten Demokratie einzutreten. Die Minderheit beantragt, zurzeit auf das Geschäft nicht einzutreten, sondern es an den Bundesrat mit dem Auftrag zurückzuweisen, gleichzeitig mit dem Antrag auf Verwerfung einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Die Kommissionsminderheit verzichtet auf die formulierte Weisung an den Bundesrat.

Abstimmung. — Vote.

Für den Antrag der Mehrheit	18 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	17 Stimmen

Artikelweise Beratung. — Discussion des articles.

Titel und Ingress.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre et préambule.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen. — Adoptés.

Art. 1—3.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen. — *Adoptés.*

Gesamt abstimmung. — *Vote sur l'ensemble.*

Für Annahme des Beschlusses- entwurfes	19 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

5451. Kündigung von Anstellungsverhältnissen bei Militärdienst.

Résiliation d'un contrat de travail pour service militaire.

Siehe Jahrgang 1948, Seite 425. — Voir année 1948, page 425.

Beschluss des Nationalrates vom 4. Februar 1949.
Décision du Conseil national du 4 février 1949.

Differenzen. — *Divergences.*

Muheim, Berichterstatter: Am 22. September 1948 beschlossen wir, der Vorlage des Bundesrates einen Art. 8bis folgenden Wortlauts beizufügen: «Die Kantone sorgen für ein beschleunigtes Verfahren zur Beurteilung von Streitigkeiten.»

Der Nationalrat lehnte am 8. Oktober 1948 diesen Vorschlag ab und beschloss folgende Formulierung: «Ueber Streitigkeiten entscheiden die gemäss Art. 29, Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes betr. die Arbeit in den Fabriken von den Kantonen bezeichneten Gerichtsstellen nach dem dort vorgeschriebenen Verfahren.» Daraufhin beschlossen wir am 9. Dezember 1948, an unserer ursprünglichen Fassung festzuhalten. Ich will die Gründe, die uns hiezu bewogen, nicht wiederholen. Sie sind Ihnen bekannt. Der Nationalrat beschloss seinerseits am 4. Februar 1949, an seinem Beschluss festzuhalten.

Ihre Kommission hat sich kurz vor der Sitzung nochmals besammelt. Sie steht auf dem Standpunkt, dass wir grundsätzlich am früheren Beschluss festhalten müssten und es nicht zulässig sei, aus einem Gesetz wie dem Gesetz über die Arbeit in den Fabriken eine Bestimmung herauszunehmen, um sie auf unsere Vorlage aufzupropfen. Dagegen haben wir die Auf-

fassung, dass wir hier die Hand zu einer Einigung bieten sollten. Wir glauben, dass wir diese Einigung vielleicht finden könnten, indem wir Art. 8bis folgendermassen ergänzen: «Die Kantone sorgen für ein unentgeltliches, beschleunigtes Verfahren zur Beurteilung von Streitigkeiten.» Es würde sich also darum handeln, das Wort «unentgeltliches» einzufügen.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, dieser ergänzten Fassung beizupflichten.

Präsident: Ihre Kommission stellt den Antrag, im ursprünglichen Beschluss des Ständerates das Wort «unentgeltlich» beizufügen, so dass die Bestimmung lautet: «Die Kantone sorgen für ein unentgeltliches, beschleunigtes Verfahren zur Beurteilung von Streitigkeiten.» Der Vorschlag des Nationalrates ist von keiner Seite aufgenommen worden.

Abstimmung. — *Vote.*

Für den Antrag der Kommission 27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Schoch: Nachdem Sie beschlossen haben, dass dieses Verfahren kostenlos sein solle, glaube ich, sollten wir hier auch die gleiche Bestimmung aufnehmen wie im Fabrikgesetz, die lautet: «In Fällen von mutwilliger Prozessführung ist der Richter befugt, der fehlbaren Partei die Kosten des Verfahrens ganz oder teilweise aufzuerlegen.» Die Gefahr der mutwilligen Prozessführung ist auch hier wie in den meisten Fällen der Kostenlosigkeit gegeben. Ich glaube, es empfiehlt sich, diese Vorschrift hier auch aufzunehmen.

Muheim, Berichterstatter: Persönlich könnte ich diesem Vorschlag ohne weiteres beipflichten. Ich glaube, dass sich auch die übrigen Herren der Kommission diesem Vorschlag anschliessen könnten.

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Rückkehr zur direkten Demokratie. Begutachtung des ersten Volksbegehrens.

Retour à la démocratie directe. Préavis sur la 1ère initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1949
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	5387
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.02.1949
Date	
Data	
Seite	52-58
Page	
Pagina	
Ref. No	20 034 477

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.