

**Zeitschrift:** Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz : Monatsschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes  
**Herausgeber:** Schweizerischer Gewerkschaftsbund  
**Band:** 29 (1937)  
**Heft:** 9: Gegen die Ausschaltung der Volksrechte

**Artikel:** Bundesgesetz und Bundesbeschluss  
**Autor:** Farbstein, David  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-352871>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 02.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

und geistige Freiheit preiszugeben. Anders ausgedrückt: Eine Wirtschaftsdiktatur müsste auch zur politischen und geistigen Diktatur führen.

Wir wollen festhalten an der Demokratie. Wir wollen sie sichern und ausbauen; denn das ist der einzige Weg, wenn wir nicht die Freiheit und Selbständigkeit, das kostbarste politische Gut, preisgeben wollen.

## Bundesgesetz und Bundesbeschluss.

Von Dr. David Farbstein.

### I.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist eine Demokratie. Die Bundesverfassung, das Grundgesetz der Eidgenossenschaft, ist von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen worden. Eine Revision der Bundesverfassung ist nur dann möglich, wenn die revidierte Bundesverfassung beziehungsweise der revidierte Teil derselben von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone (Art. 123 der BV) angenommen wird. Die oberste Gewalt des Bundes wird freilich durch die Bundesversammlung ausgeübt, aber unter Vorbehalt der dem Volke und den Kantonen gemäss Art. 89 und Art. 121 zustehenden Rechte (Art. 71).

Die Bundesversammlung übt ihre Befugnisse nicht kraft eigenen Rechtes aus, sondern gestützt auf das ihr von der Bundesverfassung eingeräumte Recht. Dieses Recht ist kein absolutes. Es ist ein beschränktes. Es ist durch die Bundesverfassung im allgemeinen und insbesondere durch die Art. 121 fg. und 89 der Bundesverfassung beschränkt. Die Art. 121 fg. der Bundesverfassung beschäftigen sich mit der Revision der Verfassung und schreiben das obligatorische Referendum vor. Der Artikel 89 der Verfassung sieht für die in diesem Artikel vorgesehenen Fälle das fakultative Referendum vor. Er schreibt vor, dass Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Beschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sowie Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen sind, dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden müssen, wenn es von 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

Der Art. 89 der Bundesverfassung erklärt also, dass 30,000 Schweizerbürger oder acht Kantone das Recht haben, gegen ein von der Bundesversammlung angenommenes Gesetz oder gegen einen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss, der nicht dringlicher Natur ist, Einsprache zu erheben, und dass, sobald diese Einsprache erhoben ist, das Gesetz oder der Beschluss nur dann in Kraft treten,

wenn sie vom Volke angenommen wurden. Den 30,000 Schweizerbürgern oder den acht Kantonen steht also ein Vetorecht zu. Dieses Veto, diese Einsprache, kann nur durch eine Volksabstimmung, die die Beschlüsse der Bundesversammlung bestätigt, beseitigt werden.

Der Artikel 89 der Bundesverfassung ist unklar abgefasst. Der Sinn des Art. 89, Abs. 2, der Verfassung — sagt Burckhardt (Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, III. Auflage, S. 705) — ist unklar, und die Praxis hat ihn «eher verdunkelt als abgeklärt». Was ist unter einem Bundesgesetze, was ist unter allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen und was ist unter einem allgemein verbindlichen Beschlusse, der nicht dringlicher Natur ist, zu verstehen? Die Bundesverfassung selbst gibt im Artikel 89 keine bestimmte Definition. Eine klare Definition wäre aber notwendig, weil von dieser Definition die Frage abhängt, ob die Referendums Klausel aufzunehmen sei, das heisst ob das Gesetz oder der Beschluss dem Volke zur Annahme oder zur Verwerfung vorgelegt werden müssen, wenn es von 30,000 Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird. Es handelt sich darum, ob die dem Volke und den Kantonen gemäss Art. 71 der Bundesverfassung zustehenden Rechte gewährt und beobachtet werden sollen.

Es wurde der Versuch gemacht, den Begriff des Bundesgesetzes und des Bundesbeschlusses klarzulegen. Im Februar 1921 reichte Nationalrat Nobs ein Postulat ein, das von 23 Mitunterzeichnern unterstützt wurde. Genosse Nobs hat sein Postulat nachher etwas geändert. Das Postulat wurde von dem Nationalrat in der abgeänderten Fassung ohne Widerspruch angenommen (Stenographisches Bulletin des Nationalrates 1924, Seite 302—309). Das angenommene Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat ist eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht und Antrag einzubringen, ob und auf welchem Wege es angezeigt wäre, zur Klarlegung und Sicherung der Referendumsrechte des Volkes eine genaue Umschreibung und Abgrenzung der Begriffe des Bundesgesetzes einerseits und der verschiedenen Arten von Bundesbeschlüssen andererseits vorzunehmen.»

Der Geschäftsbericht des Bundesrates pro 1927 (Geschäftsbericht S. 235) spricht sich über dieses Postulat wie folgt aus:

«Im Zusammenhang damit weisen wir auf das am 5. Juni 1924 im Nationalrat angenommene Postulat Nobs hin, das den Bundesrat zur Prüfung der Frage eingeladen hat, ob und auf welchem Wege es angezeigt wäre, zur Klarlegung und Sicherung der Referendumsrechte des Volkes eine genaue Umschreibung und Abgrenzung der Begriffe des Bundesgesetzes einerseits und der verschiedenen Arten von Bundesbeschlüssen andererseits vorzunehmen. Es ist bei der Beratung des Gesetzesentwurfes für die Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit erörtert worden, ob nicht bestimmte Kategorien von Erlassen der Bundesversammlung als Bundesversammlungsbeschlüsse den eigentlichen Bundesbeschlüssen gegenüber zu stellen seien. Diesen Gedanken hat jedoch der Ständerat bestimmt abgelehnt, und auch der Nationalrat hat sich eher dagegen ausgesprochen, und zwar nicht unter materieller Ablehnung des neuen Begriffes, sondern auch mit der Begründung, dass an den hergebrachten und auch durch die Verfassung sanktionierten Beziehungen möglichst wenig gerüttelt werden

solle. Unter diesen Umständen halten wir jedenfalls zur Zeit eine positive Lösung der Frage für aussichtslos und beantragen Ihnen, das Postulat abzuschreiben.»

Auf Seite 17 des Geschäftsberichtes des Bundesrates heisst es, dass das Postulat mit dem Inhalt Wahrung der Referendumsrechte des Volkes durch den Geschäftsbericht des Bundesrates 1927 (Justiz- und Polizeidepartement) erledigt ist. Im Geschäftsbericht des Bundesrates von 1928 figurirt dieses Postulat nicht mehr unter den noch nicht erledigten Postulaten.

Stellt man nun die Frage, was unter einem Bundesgesetz zu verstehen ist, so muss man von folgenden Erwägungen ausgehen. In erster Linie ist zu sagen, dass ein Rechtssatz, der Privatpersonen verpflichtet, das heisst ein Gesetz im materiellen Sinne des Wortes, in der Form eines mit der Referendumsklausel versehenen Gesetzes erlassen werden muss. Die Bundesverfassung spricht aber noch ausserdem bei einer Reihe von zu erlassenden Rechtsvorschriften von der Bundesgesetzgebung oder von zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen (vgl. beispielsweise die Artikel 18, 20, 24<sup>bis</sup>, 25, 26, 27<sup>bis</sup>, 29, 32<sup>bis</sup>, 32<sup>ter</sup>, 33, 34 etc.). Ich neige zur Ansicht, dass auch diese Vorschriften nur in der Form eines mit der Referendumsklausel versehenen Gesetzes erlassen werden können. Es ist davon auszugehen, dass die Verfassung die Gesetzesform vorgesehen hat, um dem Volke Gelegenheit zu geben, durch Anrufen des Referendums seinen Willen kundzutun (vgl. Fleiner, Schweiz. Bundesstaatsrecht, Seite 401).

Es entsteht nun die Frage, ob eine Rechtsvorschrift, für die die Bundesverfassung die Form des Gesetzes vorsieht, durch einen Bundesbeschluss — also nicht durch ein Gesetz — aufgehoben oder abgeändert werden kann. Diese Frage ist zu verneinen. Sobald für die Entstehung der Rechtsnorm die Gesetzesform massgebend ist, so muss das gleiche für den Untergang oder die Abänderung gelten. Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement hat in einem Gutachten vom 1. November 1919 erklärt, dass ein Bundesgesetz korrekterweise nur durch ein Bundesgesetz abgeändert oder aufgehoben werden könne. (Burckhardt, Schweiz. Bundesrecht II, S. 495.) In einem längeren Gutachten vom 1. September 1920 führte das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement aus, die Praxis seit 1914 lasse sich dahin zusammenfassen, dass man, unter Berufung auf die Notlage, wiederholt Bundesbeschlüsse erlassen habe, die in das geltende Gesetz eingegriffen hätten, aber immer nur für vorübergehende Massnahmen, für bleibende Aenderungen des Gesetzesrechtes sei auch während der Kriegszeit die Form des Bundesgesetzes gewählt worden. In der Tat könne die Bundesversammlung die unter Mitwirkung des Volkes zustande gekommenen Gesetze nicht abändern oder aufheben, ohne dass das Volk wieder sein Referendumsrecht ausüben könnte, sonst könnte die ganze Bundesgesetzgebung durch die Bundesversammlung beseitigt

werden, ohne dass das Volk dabei mitzuwirken hätte.\* (Burckhardt, a. a. O. S. 496.) Diesen Ausführungen ist nur zuzustimmen. Eine Ausnahme ist vielleicht zu machen, wenn es sich um ein Notrecht handelt.

Der Art. 89 der Bundesverfassung kennt neben den Bundesgesetzen auch allgemein verbindliche Beschlüsse. Das Bundesgesetz betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse besagt, dass der Entscheid, dass ein Bundesbeschluss entweder als nicht allgemein verbindlich oder als dringlich zu behandeln sei, der Bundesversammlung zustehe. Es hängt also vom Ermessen der Bundesversammlung ab, ob ein Bundesbeschluss dem Referendum zu unterstellen sei oder nicht. Sobald der Beschluss als nicht allgemein verbindlich oder als allgemein verbindlich, aber dringlich bezeichnet wird, untersteht er nicht dem Referendum.

Der Zürcher Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Zaccaria Giacometti hat in der Festgabe für Professor Dr. Fleiner eine Abhandlung über das Verfassungsrecht und Verfassungspraxis (das autoritäre Bundesstaatsrecht) veröffentlicht. Giacometti beschwert sich über die Abkehr von der Referendumsdemokratie und eine Ueberleitung zur rein repräsentativen Demokratie, die keine rechte, sondern eine fiktive Demokratie ist. An Stelle der verfassungsmässigen Rechtssetzung des Volkes trete diejenige der Bundesversammlung, die sich juristische Allmacht zuspricht. Es entwickle sich allmählich eine Parlamentsdiktatur.

Giacometti weist darauf hin, dass Rechtssätze je länger desto weniger in die normale Form des Bundesgesetzes gekleidet werden, sie werden vielmehr in der Hauptsache in der Form des allgemein verbindlichen dringlichen Bundesbeschlusses erlassen. Das fakultative Referendum im Sinne des Art. 89 der Bundesverfassung werde somit von der Bundesversammlung in weitgehendem Masse ausgeschaltet. Giacometti verweist auf eine Reihe von Bundesbeschlüssen, die in den letzten Jahren als allgemein verbindliche dringliche Bundesbeschlüsse erlassen worden sind.

Giacometti räumt der Bundesversammlung ein Notrecht zur Rechtssetzung im Rahmen der Bundesverfassung ein. Dieses Notrecht ist im Art. 89 der Bundesverfassung zu erblicken, wonach allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die dringlicher Natur sind, dem fakultativen Gesetzesreferendum nicht unterstehen. Giacometti schreibt wörtlich:

« Voraussetzung für den Fall allgemein verbindlicher dringlicher Bundesbeschlüsse ist aber selbstverständlich das Vorhandensein der Dringlichkeit. Diese Dringlichkeit muss eine zeitliche, darf nicht nur eine materielle sein. Der dringliche Bundesbeschluss ist vielmehr erst dann statthaft, wenn der Erlass von Rechtssätzen keinen Aufschub erträgt. Nur in diesem letzteren Falle darf die Bundesversammlung in der Form des dringlichen Bundesbeschlusses Recht setzen. Ansonst würde ja das Bundesgesetz, das die normale Rechtssetzungsform des Bundes darstellt, überflüssig, da jeder geplante Rechtssatz letzten

---

\* Von mir unterstrichen.

Endes notwendig erscheint. Damit würde aber auch die Teilnahme der Aktivbürgerschaft an der einfachen Bundesgesetzgebung in der Form des fakultativen Referendums obsolet. Dies kann aber nicht in der Logik der demokratischen Bundesverfassung liegen, die das fakultative Gesetzesreferendum zu einer organischen Einrichtung des Bundesstaatsrechtes im Sinne der Demokratie der einfachen Gesetzgebung gemacht hat. »

Giacometti zeigt auch, dass auf dem Wege des dringlichen Bundesbeschlusses neben Vorschriften der Gesetzesstufe je länger desto mehr auch Normen der Verfassungsstufe erlassen und abgeändert wurden. Die dringlichen Bundesbeschlüsse stehen vielfach im Widerspruch zu materiellen Bestimmungen der Bundesverfassung. Sie kommen also in einem anderen Verfahren zustande als demjenigen, das die Bundesverfassung für ihre Abänderung vorsieht.

## II.

Es würde zu weit führen, wenn ich auf alles von Giacometti Gesagte eintreten sollte. Der Gedanke Giacomettis ist der, dass die missbräuchliche Anwendung der Dringlichkeitsklausel die Bestimmung des Art. 71 der Bundesverfassung verletzt, der die Rechte des Volkes und der Kantone gemäss Art. 89 und Art. 121 der Bundesverfassung umschreibt. Ich stimme in einigen Punkten nicht den Ausführungen Giacomettis bei, wenn ich auch im Prinzip mit ihm einverstanden bin. Die Zunahme der dringlichen Bundesbeschlüsse hängt zweifelsohne mit der allgemeinen Krise und mit der Unsicherheit der Weltpolitik zusammen und es mussten auch dringliche Bundesbeschlüsse erlassen werden. Wenn Giacometti (a.a. O. S. 54) behauptet, dass zweifellos eine zeitliche Dringlichkeit für den Bundesbeschluss betr. den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung nicht bestand, so scheint mir doch, dass die vom Bundesrat in seiner Botschaft (Bundesblatt 1934, II, Seite 394) gegebene Begründung, dass die allgemeine politische Lage sich leider so entwickelt habe, dass die notwendigen Massnahmen nicht verschoben werden dürfen, eine genügende Begründung ist. Man könnte vielleicht sagen, die Vorlage hätte schon früher kommen können. Bundesrat Schulthess zitierte in einer Rede im Ständerat (Stenographisches Bulletin des Ständerates 199, S. 217) ein Wort des Ständerates Peterli aus dem Jahre 1908. Ständerat Peterli sagte bei Beratung einer Vorlage, für die die Dringlichkeit vorgesehen war: «Man muss nur lange genug warten, dann wird alles dringlich.»

Es ist richtig, dass in den letzten Jahren viele mit der Dringlichkeit versehene Bundesbeschlüsse erlassen wurden. Im Jahre 1928 betrug die Zahl der dringlichen Bundesbeschlüsse 3, im Jahre 1929 1, im Jahre 1930 6, im Jahre 1931 3, dagegen im Jahre 1932 12, in den Jahren 1933 und 1934 je 14, im Jahre 1935 10, und im Jahre 1936 14. Unter diesen Erlassen befinden sich manche von grosser Bedeutung.

In der Bundesversammlung wurde der häufige Erlass von dringlichen Bundesbeschlüssen gerügt. Ich verweise auf die Aus-

führungen der Nationalräte Scherer, Basel (Stenographisches Bulletin des Nationalrates 1934, S. 1000), Nobs (a. a. O. S. 1008), Arthur Schmid (a. a. O. 1933, S. 400 und 616), Huber (a. a. O. 1933, S. 616), Schneider (a. a. O. 1936, S. 15), Höppli (a. a. O. 1935, S. 430) und Ständerat Dr. Klöti (Stenographisches Bulletin des Ständerates 1934, S. 476).

Anlässlich der Beratung des Finanzprogramms I hat der Berichterstatter der ständerätlichen Kommission im Ständerat ausgeführt:

«Zunächst hat man sich vor Augen zu halten, welches Vorgehen streng verfassungsmässig und normal wäre. Das Finanzprogramm sieht Massnahmen vor, denen zu ihrer Verwirklichung die verfassungsmässige Grundlage fehlt und welche daher einer vorausgehenden Verfassungsrevision bedürften. Dieser Art sind die Krisensteuer und die Getränkesteuer, die Verwendung der Erträge von Tabak und Alkohol für die Zwecke des Bundeshaushaltes. Es wären also für diese drei Projekte drei besondere Verfassungsrevisionen notwendig und jede hätte die obligatorische Befragung des Volkes und der Stände zur Voraussetzung. Würde auch für alle drei Projekte die Revision beschlossen, so müssten darauf die erforderlichen Ausführungsgesetze ausgearbeitet, im Parlament einzeln beraten und einzeln dem fakultativen Referendum unterstellt werden.» (Stenographisches Bulletin Ständerat, 1933, S. 275.)

Im Nationalrat hat der Berichterstatter der nationalrätlichen Kommission ausgeführt, dass es absolut ausgeschlossen sei, auf Grund der bestehenden Verfassung und auf normalem Wege, das gesteckte Ziel innert nützlicher Frist zu erreichen. Es sei daher die Idee aufgetaucht, es möchte vorerst dem Volke ein Verfassungsartikel, ein Ermächtigungs- oder Notartikel zur Annahme vorgelegt werden. Der Berichterstatter der nationalrätlichen Kommission führt aber aus, dass der Bundesrat und die nationalrätliche Kommission diesen Weg ablehnen, und zwar aus zwei Gründen, einmal und vorab deshalb, weil durch dieses Vorgehen eine Reihe von Monaten, die entscheidend sein können, verloren gehen, und zum zweiten mit der wörtlichen Begründung:

«Weil — man darf das hier ganz offen sagen — die Gefahr besteht, dass das Volk einen solchen Artikel verwirft. Das Volk wird nicht abstimmen über einen allgemeinen Ermächtigungsartikel, sondern es wird sich bewusst sein, dass es über das vorliegende Finanzprogramm abstimmt, über die Krisenabgabe, über die Stempelsteuer, über die Besoldungsreduktion, über die Getränkesteuer usw. Darum werden sich auch die Widerstände kumulieren. Ich stehe trotzdem nicht an zu erklären, dass nach meiner Ueberzeugung das Volk diesem Artikel zustimmen würde, wenn es über die Finanzlage des Bundes und der Bundesbahnen genügend orientiert wäre. Aber da eine durchgreifende Orientierung über diese wichtigsten und zum Teil schwierigen Fragen in einigen Monaten nicht möglich ist, würde das Volk versucht sein, den Artikel zu verwerfen. Und wenn das der Fall wäre, was dann? Dann würde unser Landeskredit auf das allerschwerste havariert, dann wäre es eine Sabotage gegenüber dem Volkswillen, wenn nach diesem Entscheide die Bundesversammlung oder der Bundesrat sich Kompetenzen anmassen, die ihnen nach der Verfassung nicht zustehen. Darum ist nach der Meinung des Bundesrates und Ihrer Kom-

mission dieser Weg nicht gangbar, er würde ebenfalls nicht innert nützlicher Frist zum Ziele führen.» (Stenographisches Bulletin des Nationalrates, 1933, S. 394.)

Es steht also fest, dass es sich um Sachen gehandelt hat, die auf dem Wege einer Verfassungsänderung hätten beschlossen werden müssen und dass man fürchtete, dass das Volk die Vorlage verwerfen werde.

Was war aber von den Befürwortern der Dringlichkeit gesagt? Der Berichterstatter der ständerätlichen Kommission über das Finanzprogramm I erklärte, es sei zweifellos, dass eine Volksabstimmung über das Finanzprogramm die politischen Leidenschaften im Volke auf das Heftigste aufpeitschen müsste. Es bestehe freilich die Möglichkeit der Volksbefragung, einen Notstandsartikel in die Verfassung aufzunehmen und dem Volke zu unterbreiten.

«Hiegegen sprechen aber die nämlichen Gründe und die Befürchtungen, wie gegen einen einzigen Verfassungsartikel für das ganze Finanzprogramm, denn es ist klar, dass auch bei einem solchen Vorgehen unbedingt das Finanzprogramm selber im Mittelpunkt der Diskussion stehen würde. Dazu käme der Widerwille und das Misstrauen gegen die Uebertragung von nicht klar umschriebenen Vollmachten, sei es an das Parlament, sei es an den Bundesrat. Man müsste also damit rechnen, dass ein solcher Verfassungsartikel vom Volke ebenfalls verworfen werde. Eine Ablehnung des Verfassungsartikels in dieser oder jener Form würde aber einer Landeskatastrophe gleichkommen. Der Kredit unseres Landes würde erschüttert. Der Schweizerfranken würde zusammenbrechen und die Geissel der Inflation würde das Land heimsuchen.» (Stenographisches Bulletin des Ständerates, 1933, S. 276.)

Bundespräsident Schulthess hat anlässlich der Beratung des Bundesbeschlusses über die Warenhäuser wörtlich im Ständerat gesagt:

«Während man beim Finanzprogramm sagen kann, dass *periculum in mora*, also im Verzug Gefahr liege und daneben auch materiell eine Dringlichkeit bestehe, indem man es nicht verantworten könnte, das Schicksal all dieser Vorschläge, sagen wir es offen, den Zufälligkeiten einer oder mehrerer Volksabstimmungen auszusetzen (von mir unterstrichen, D. F.), so wird man hier sagen müssen, dass zwar eine gewisse Dringlichkeit besteht, und dass die Notwendigkeit gebietet, Vorschriften aufzustellen, dass es sich indessen immerhin nicht um eine Lebensfrage, auch nicht für das Gewerbe handelt.» (Stenographisches Bulletin des Ständerates, 1933, S. 217.)

Es nützte nichts, dass von Johannes Huber im Nationalrat gesagt wurde, dass das wichtigste Fundament der Demokratie sei, dass das Volk überzeugt wird und dass das Allerschlimmste der Demokratie sei, wenn zwischen Volk und Parlament ein Abgrund sich auf-tue. «Es ist ein Abgrund, wenn wir erklären, wir sind nicht Volksvertreter, sondern wir sind Volksvormünder.» (Stenographisches Bulletin des Nationalrates 1933, S. 616.)

Es wurde in der Bundesversammlung von einem ungeschriebenen Recht, von einem Notrecht, gesprochen. Der Berichterstatter der nationalrätlichen Kommission zum Finanzprogramm I er-

klärte im Nationalrat, dass neben der Verfassung es ein ungeschriebenes Recht, ein Notrecht gibt. (Stenographisches Bulletin des Nationalrates 1933, S. 394.) Der Berichterstatter der ständerätlichen Kommission hat sogar erklärt, dass alle ohne Unterschied einhellig der Auffassung seien, dass es ein ungeschriebenes Notrecht gibt, auch wenn die Verfassung es nicht ausdrücklich nennt. (Stenographisches Bulletin des Ständerates 1933, S. 389.)

Im Verfassungsstaat gibt es aber kein ungeschriebenes Notrecht, auf welches sich das Parlament berufen kann. Das sogenannte ungeschriebene Notrecht der Bundesversammlung tangiert das geschriebene Recht des Volkes. Sogar in den parlamentarisch regierten, also in den nicht rein demokratischen Staaten, hat man ein ungeschriebenes Recht nicht gekannt. Die Weimarer-Verfassung der deutschen Republik hat einen Artikel 48 gehabt, also ein geschriebenes Recht, wonach dem Reichspräsidenten bestimmte Befugnisse eingeräumt wurden, dass er vorübergehend die in der Verfassung festgesetzten Grundrechte ausser Kraft setzen durfte. Eine ähnliche Bestimmung enthielt der Artikel 18 des Verfassungsgesetzes der Republik Oesterreich. Man hat es also für notwendig gefunden, in die Verfassung Bestimmungen aufzunehmen, wonach der Regierung ein bestimmtes Notrecht eingeräumt wird. Wenn in der Demokratie das Parlament sich auf ein Notrecht beruft, so muss es aus der geschriebenen Verfassung dieses Notrecht ableiten. Es führt zur Willkür, wenn man von einem ungeschriebenen, sogenannten Notrecht spricht. Man soll im Verfassungs- und Rechtsstaate etwas vorsichtiger mit den Worten von einem ungeschriebenen Notrecht umgehen. Auf ein ungeschriebenes Notrecht können sich von rechts die Diktatoren und von links die Anhänger der Revolution berufen. Die bestehende Verfassung schreibt vor, welche Befugnisse der Bundesversammlung zustehen. Die Unterabteilung C des zweiten Abschnittes der Bundesverfassung ist betitelt: «**B e f u g n i s s e d e r B u n d e s v e r s a m m l u n g**». Andere Befugnisse als die in der Bundesverfassung erwähnten, stehen der Bundesversammlung nicht zu.

Die Gewohnheit, dringliche Bundesbeschlüsse zu erlassen, hat zugenommen. Anlässlich der Beratung des Bundesbeschlusses über die Sicherheit der Eidgenossenschaft hat der Schreiber dieser Zeilen im Nationalrat einen Eventualantrag gestellt. Die Kommissionsminderheit hat beantragt, den Bundesbeschluss dem Referendum zu unterstellen. Für den Fall der Ablehnung des Antrages der Kommissionsminderheit hat der Schreiber dieser Zeilen folgenden Eventualantrag gestellt:

«Dieser Beschluss wird als dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft. Er ist gültig bis zum 30. Juni 1937.

**M o t i o n :** Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten den Entwurf eines Bundesgesetzes zum Schutze der Sicherheit der Eidgenossenschaft so rechtzeitig vorzulegen, dass das Bundesgesetz auf den Zeitpunkt des Dahinfallens des dringlichen Bundesbeschlusses in Kraft treten kann.»

Ich habe im Nationalrat folgendes ausgeführt: Der Eventualantrag will nun eben auch denjenigen die Möglichkeit geben, die auf dem Boden eines Notsstaatsrechtes stehen und trotzdem die Verfassung achten wollen. Wenn die Not zwingt, soll er gelten für die Zeit der Not, für ein oder zwei Jahre, bis man auf dem Wege der regelmässigen Gesetzgebung die entsprechenden Bestimmungen erlassen können. Das ist der Sinn des Eventualantrages und das ist der Sinn der Motion. Die Mehrheit des Nationalrates hat aber diesen Eventualantrag abgelehnt. Der Bundesbeschluss wurde als dringlich erklärt.

Die Gewohnheit, dringliche Bundesbeschlüsse zu erlassen, hat so überhand genommen, dass der Bundesrat mit Botschaft vom 7. Dezember 1936 den eidgenössischen Räten als dringlichen Bundesbeschluss den Bundesbeschluss über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit unterbreitet hat. (Ordnungsgesetz.) In der Botschaft erklärt der Bundesrat, er halte es mit Rücksicht auf Zweck und Dringlichkeit der Vorschriften, sowie auf die Praxis der Bundesversammlung als zulässig, dem neuen Gesetzerlasse die Form eines dringlichen Bundesbeschlusses zu geben. (Bundesblatt 1936, III, S. 400.) Die Praxis der Bundesversammlung scheint also auch den Bundesrat beeinflusst zu haben. Wir wissen nun aus den Beratungen des Ständerates und der Kommissionen, dass dieser Erlass wahrscheinlich nicht nur kein dringlicher, sondern überhaupt kein Bundesbeschluss werden wird. Es scheint, dass die Kritik Giacomettis Berechtigung hat, dass Rechtssätze, die die Eidgenossenschaft materiell im Rahmen der Bundesverfassung setzt, je länger desto weniger in die normale Form des Bundesgesetzes gekleidet werden, dass man sie vielmehr in der Hauptsache in der Form des allgemeinen verbindlichen dringlichen Beschlusses erlässt. (Giacometti, a. a. O. S. 47.) Nicht zu Unrecht spricht Giacometti von einem autoritären Bundesstaatsrecht.

### III.

Der Art. 71 der Bundesverfassung macht einen Vorbehalt hinsichtlich der Rechte des Volkes und der Kantone. Diese Rechte müssen geachtet werden. Die zunehmende Gewohnheit, dringliche Bundesbeschlüsse zu erlassen, trägt Gefahren in sich. Giacometti behauptet nicht mit Unrecht, dass Bundesbeschlüsse, deren Verabschiedung ca. ein Jahr lang verschoben wird, nicht zeitlich dringlich sein können. Es ist nun notwendig, Mittel zu finden, damit der Art. 71 der Bundesverfassung zu seinem Rechte kommt. Welche Mittel sind nun geeignet, eine Kontrolle auszuüben, dass auch objektiv genommen, nur solche Bundesbeschlüsse als dringlich erklärt werden, die wirklich im Sinne des Art. 89 der Bundesverfassung dringlicher Natur sind? Man sprach von der Anrufung des Bundesgerichtes. Dem Bundesgericht soll ähnlich wie dem Bundesgericht der Vereinigten Staaten Amerikas das Recht zustehen, die Verfassungsmässigkeit der Erlasse der Bundesversamm-

lung nachzuprüfen. Ich halte dieses Mittel nicht für das richtige. Ich will schon davon absehen, wie Roosevelt mit dem amerikanischen Bundesgericht zu kämpfen hat. Die Hauptsache ist die, dass es sich bei der Frage der Dringlichkeit weniger um eine Rechtsfrage und mehr um eine politische Frage, um eine politische Ermessensfrage handelt, ob der Erlass dringlich ist. Diese Frage soll die politische Behörde beantworten. Der Entscheid soll aber nicht mit einfacher Mehrheit gefällt werden. Es soll eine qualifizierte Mehrheit über die Frage der Dringlichkeit entscheiden. Es ist anzunehmen, dass, wenn eine grosse Mehrheit einen Erlass als dringlich erklären wird, er auch in Wirklichkeit dringlicher Natur ist.

Wir haben eine ähnliche Bestimmung im Zuteilungsgesetz (Verfassungsgesetz) für die Stadt Zürich. Gegen bestimmte Beschlüsse des Gemeinderates ist das Begehren um Anordnung einer Gemeindeabstimmung zulässig. Das Begehren ist aber ausgeschlossen, wenn der Beschluss vom Gemeinderate mit einer Mehrheit von  $\frac{4}{5}$  der anwesenden Mitglieder als dringlich erklärt wird und der Stadtrat durch besonderen Beschluss sein Einverständnis erklärt. Eine ähnliche Bestimmung könnte auch in die Bundesverfassung aufgenommen werden. Ich halte die Formulierung der Initiative gegen die Ausschaltung der Volksrechte für richtig. Die Initiative erklärt, dass allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, nur mit  $\frac{2}{3}$  Mehrheit der Stimmenden in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt und damit dem Referendum entzogen werden können und dass sie spätestens nach Ablauf von 3 Jahren ausser Kraft treten. Eine Zweidrittelmehrheit gibt eine Garantie, dass eine grosse Mehrheit von der Dringlichkeit überzeugt ist. Das Ausserkrafttreten des Beschlusses nach Ablauf von drei Jahren wird die Bundesbehörden veranlassen, wenn der Erlass dauernd bleiben soll, während der 3 Jahre den Weg der ordentlichen Gesetzgebung zu betreten, um so dem Volke die Möglichkeit zu geben, in einer eventuellen Referendumsabstimmung sich über die Annahme oder die Verwerfung des Erlasses auszusprechen. Der dringliche Bundesbeschluss wird also nur eine provisorische, eine vorübergehende Wirkung haben. Drei Jahre sollten für die Bundesbehörden genügen, um ein Gesetz auszuarbeiten und eventuell auch dem Volke zur Abstimmung vorzulegen, so dass man nicht mehr von einer zeitlichen Dringlichkeit sprechen müsste.