

Zeitschrift: Rote Revue : sozialistische Monatsschrift
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 17 (1937-1938)
Heft: 2

Artikel: Das neue Volksbegehren
Autor: Stocker, Werner
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-333105>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 30.09.2025

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

ROTE REVUE

SOZIALISTISCHE MONATSSCHRIFT

Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz

17. JAHRGANG -- OKTOBER 1937 -- HEFT 2

Das neue Volksbegehren

Von Dr. Werner Stocker.

I.

Wenn die Initiative der Richtlinienbewegung den Willen breiter Volksschichten zum Ausdruck bringt, jede von Bundesrat oder Parlament erstrebte *Ausschaltung der Volksrechte* zu bekämpfen, so bedeutet eine solche Volksbewegung durchaus keine sensationelle neue Erscheinung im politischen Leben der Schweiz. Wohl ist vielleicht noch nie in dieser grundsätzlichen und umfassenden Weise die Forderung, das verfassungsmäßige Referendumsrecht — mit der Volksinitiative die Grundlage unserer Demokratie — wiederherzustellen und zu erhalten, dem ganzen Volke zur Entscheidung unterbreitet worden. Aber seitdem mit den Kriegs- und Nachkriegsjahren der Gegensatz zwischen Landesregierung und Volkssouveränität entstanden, seitdem die bundesrätliche Vollmachts- und Dringlichkeitspolitik zum dauernden Problem für die schweizerische Demokratie geworden ist, hat es immer wieder Volksvertreter gegeben, die im Namen ihrer Wähler und mit Zustimmung weit darüber hinausgehender Kreise sich energisch für die Rückkehr zu verfassungsmäßigen Zuständen einsetzten. Es dient dem Verständnis des neuen Volksbegehrens und zeigt, wie sehr dasselbe nur die notwendige und abschließende Zusammenfassung eines seit Jahren andauernden gesunden Abwehrkampfes bildet, wenn an die wichtigsten Etappen der vorausgehenden parlamentarischen Auseinandersetzungen erinnert wird. Dabei können wir hier aus Raumgründen nur einige Beispiele geben. Sie lassen sich an Hand der Protokolle der Bundesversammlung leicht vermehren.

1.

Am 3. August 1914 erteilten die eidgenössischen Räte dem Bundesrat »*unbeschränkte Vollmacht* zur Vornahme aller Maßnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes des Volkes erforderlich werden«. Der Beschluß wurde *einstimmig* dringlich erklärt und trat sofort in Kraft. Denn niemand verschloß sich

angesichts der Kriegereignisse der Einsicht in seine Notwendigkeit.

Aber auch in dieser schwersten, seit vielen Jahrzehnten bedrängtesten Zeit der Eidgenossenschaft ging der Wille des Volkes, eifersüchtig über seine verfassungsmäßigen Rechte zu wachen, nicht verloren. Im September 1916 — noch mitten in den Schwierigkeiten des Krieges und der Kriegsversorgung — reichten die (bürgerlichen) Nationalräte *Wuillemin* und *Bossi* eine Motion ein, die verlangte, daß — im Gegensatz zu gewissen bundesrätlichen Auffassungen — die Vollmachten sich ausschließlich auf das *wirtschaftliche* Gebiet erstrecken sollten. — Nach der Demission von Bundesrat *Hoffmann* wandelten die Motionäre ihr Begehren in folgendes Postulat um:

»Art. 3 des BB. vom 3. August 1914, der dem BR. zur Vornahme aller Maßnahmen für die Behauptung der Sicherheit und Integrität der Schweiz unbeschränkte Vollmacht erteilt, wird aufgehoben.

Der BR. soll jedoch die Vollmacht zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes sowie zur Sicherung der öffentlichen Lebensmittelversorgung ausnahmsweise beibehalten, aber nur wenn diese Maßnahmen dringend nötig sind.«

Das Postulat wurde abgelehnt, ebenso eine ganze Anzahl im gleichen Sinne gehaltener Motionen, Postulate und Interpellationen, die immer wieder, zum Teil unter heißen Kämpfen, die eidgenössischen Räte beschäftigten. Besonders heftige Angriffe gegen die Vollmachtspolitik des Bundesrates erfolgten aus bürgerlichen Kreisen der West- und Südschweiz, wo man befürchtete, der Kurs der Landesregierung sei in politischer und militärischer Hinsicht einseitig »deutschfreundlich«.

Endlich, am 3. April 1919, kam ein neuer dringlicher Bundesbeschluß folgenden Inhalts zustande:

I.

»Art. 3 und 4 des BB. vom 3. August 1914 werden aufgehoben.

Der BR. bleibt ermächtigt, ausnahmsweise Maßnahmen zu treffen, die zur Sicherheit des Landes oder zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes unumgänglich notwendig sind.

Von den auf Grund dieser Vollmacht erlassenen VO. ist der BVers. in ihrer nächsten Tagung mit einläßlichem Berichte Kenntnis zu geben; sie entscheidet darüber, ob dieselben weiter in Kraft zu bleiben haben.

II.

Der BR. wird die auf Grund von Art. 3 und 4 des BB. vom 3. August 1914 erlassenen Notverordnungen aufheben, sobald die Dringlichkeit nicht mehr vorhanden ist und die Umstände es erlauben.

Er wird der BVers. die Erlasse bezeichnen, die über den 1. Mai 1919 hinaus rechtswirksam bleiben.

Ein auf den neuesten Stand fortgeführtes Verzeichnis der in Kraft bestehenden VO. ist jeweilen den Neutralitätsberichten, erstmals auf die Junisession 1919, beizugeben.

Die BVers. wird diejenigen VO. bezeichnen, deren Aufhebung durch den BR. sie verlangt.

III.

Dieser BB. wird dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft.«

Auch in den folgenden Jahren ging der Kampf um den weiteren Abbau der außerordentlichen Vollmachten und um die Aufhebung der einzelnen, während des Krieges erlassenen Notverordnungen lebhaft weiter. Die Forderung, daß alle nicht mehr unbedingt notwendigen Notverordnungen zu annullieren und neue Vollmachtserlasse nur bei höchster Dringlichkeit zulässig seien, wurde von einzelnen Parlamentsmitgliedern wie von der sogenannten Neutralitätskommission wiederholt und energisch erhoben. Dies führte dazu, daß der Bundesrat mit Botschaft vom 24. Mai 1921 den Räten die *Aufhebung der außerordentlichen Vollmachten* beantragte. Dieser Entschluß des Bundesrates wurde »allseitig begrüßt«, und am 19. Oktober gleichen Jahres trat der »Bundesbeschluß betreffend Aufhebung der außerordentlichen Vollmachten« in Kraft. Er enthielt auch die Weisung an den Bundesrat, alle noch bestehenden Notverordnungen aufzuheben, sobald es die Interessen des Landes erlauben würden, — was dann in den nächsten Jahren auch weitgehend geschah.

2.

Parallel mit diesen Kämpfen um die Wiederherstellung verfassungsmäßiger Zustände ging eine andere Aktion, die ebenfalls dem Willen des Volkes auf eine unbeschränkte Ausübung seiner Souveränitätsrechte entsprang: Die *Initiative auf Unterstellung der langfristigen Staatsverträge unter das Referendum*. Auch sie ging von der Westschweiz aus. Im Herbst 1913 reichte das Lausanner Initiativkomitee rund 64 500 Unterschriften ein zu folgendem Begehren:

»Art. 89, Abs. 3, BV, soll folgenden Wortlaut enthalten:

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

Ende Mai 1914 erstattete der Bundesrat dem Parlamente Bericht und beantragte, dem Volke die *Verwerfung* der Initiative zu empfehlen. Die weitere Behandlung wurde wegen des Weltkrieges verzögert und erst im Juni 1918 wieder aufgenommen. Der Bundesrat beharrte auf seiner Ablehnung, stellte aber nun einen mit Einschränkungen versehenen *Gegenentwurf* auf. Dieser fand im Nationalrat keine Gnade, vielmehr wurde auf Antrag der Kommission einstimmig (!) die *Annahme des Initiativbegehrens* beschlossen. — Im Ständerat erfolgte am 7. Oktober 1920 der gleichlautende Zustimmungsbeschluß bei 13 gegen 13 Stimmen mit Stichentscheid des damaligen Vizepräsidenten, Dr. J. Baumann.

In der Volksabstimmung vom 30. Januar 1921 wurde die Initiative mit 398 538 gegen 160 004 Stimmen und 20 gegen 2 Ständen eindeutig angenommen. So endete dieser Kampf um die *Erweiterung* der Souveränitätsrechte des Volkes mit einem klaren Siege der Initianten, denen 71,5 Prozent der stimmenden Bürger und 20 Stände sich angeschlossen hatten.

An Gegenstößen reaktionärer Kreise fehlte es in den ersten Nachkriegsjahren freilich nicht — trieb doch der Bolschewikischreck schon damals in gewissen Bürgerköpfen die eigenartigsten Blüten. Aber die Versuche, eine rückläufige Bewegung einzuleiten und die Souveränitätsrechte des Volkes abzubauen, fanden energischen und erfolgreichen Widerstand, und zwar nicht nur im Parlament, sondern auch im damaligen Bundesrat. — Im Dezember 1922 verlangten Ständerat *Brügger* und 5 Mitunterzeichner in einer Motion: »Der Bundesrat wolle prüfen und berichten, ob und wie dem *Mißbrauche des Initiativrechtes* zu steuern wäre.« Um den Bundesrat nicht im Zweifel zu lassen, wie es gemeint sei, reichte *Brügger* gleich noch 10 »Anregungen« ein, von welchen einige schon der Kuriosität halber der Nachwelt überliefert zu werden verdienen:

»1. Unvernünftige oder revolutionäre Initiativen sollen als unzulässig erklärt werden können, so zum Beispiel eine Initiative auf Sozialisierung der Frauen und Kinder (!), Aufhebung der Ehe und der Familie (!) oder die Aufhebung des Privateigentums.

4. Verworfenen Initiativen dürfen nicht vor Ablauf einer bestimmten Anzahl Jahre wiederholt werden.

5. Die Zahl der Unterschriften dürfte auf 100,000 erhöht werden. Es sollte geprüft werden, ob ein Initiativbegehren, das zwar die verlangte Zahl von Unterschriften erhalten hat, dem Volke unterbreitet werden muß, trotzdem nur ein geringer Bruchteil der Räte, weniger als $\frac{1}{5}$ oder $\frac{1}{6}$ die Initiative unterstützen.«

Also Diktatur der Volksvertreter *gegen* das Volk! Aber auch die vor kurzem neuerdings aufgetauchten Befürworter einer *Erschwerung* der Unterschriftensammlung schöpfen aus der Quelle jener famosen Anregungen, deren Ziffer 6 lautete:

»Die Unterschriftensammlung soll formell würdiger und auch schwieriger gestaltet werden. Es könnte zum Beispiel verlangt werden, daß die Stimmberechtigten persönlich auf der Gemeindekanzlei unterschreiben sollen.«

Und ferner:

»7. Die Frist vom Tage des Einganges des Begehrens bis zum Schlusse des zulässigen Unterschriften-Nachsendens soll auf 3 Monate verkürzt werden.

8. Die Frist für die Stellungnahme der eidgenössischen Räte zur Initiative und für die Ausarbeitung eines Gegenentwurfes soll auf 3 Jahre erstreckt werden.«

Die letzte Anregung hat der heutige Bundesrat stillschweigend in die Praxis umgesetzt. Er befolgt sie, nicht *de jure*, aber *de facto* mit seiner Schubladenpolitik.

Damals war es anders. Der Bundesrat *Motta* von 1922 erklärte, der Bundesrat sei zwar bereit, die Motion *Brügger* zur Prüfung entgegenzunehmen; *aber an dem Initiativrechte dürfe nicht gerüttelt*

werden. Noch deutlicher war seine Antwort auf die gleichzeitige und gleichgerichtete *Motion Maillefer* im Nationalrat: Der Bundesrat halte, erklärte Motta am 8. Februar 1923, die ganze Frage *nicht für so dringlich*, daß er, wie die Motion verlange, innert kürzester Frist Bericht und Antrag stellen müßte. Er nehme die Motion nur entgegen, wenn ihr der *imperative und der dringliche Charakter genommen werde*.

In der Folge wurde die Motion Brügger im Ständerat, die Motion Maillefer im Nationalrat abgelehnt, und beide verschwanden in der Versenkung.

Unwillkürlich fragt man sich: Der Sprecher des Bundesrates — namens Motta — erklärt das Volksrecht der Initiative als unantastbar und lehnt die Dringlichkeit einer dagegen gerichteten Motion kategorisch ab — ein Märchen aus alten Zeiten? Und doch spielt das Ereignis in der jüngsten Schweizergeschichte, und es steht in seiner Art keineswegs vereinzelt da. Nur ein Beispiel sei noch erwähnt:

An dem Kampf der ersten Nachkriegsjahre um die Erhaltung der Volksrechte beteiligte sich die sozialdemokratische Nationalratsfraktion in entschiedener und grundsätzlicher Weise durch eine *Motion Nobs* und Mitunterzeichner, die am 18. Februar 1921 eingereicht, am 5. Juni 1924 begründet wurde. Sie lautete:

»Der Bundesrat ist eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht und Antrag einzubringen, ob und auf welchem Wege 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 anderseits vorzunehmen.«

In der Begründung stellte Nationalrat Nobs fest, daß die von Bundesrat und Parlamentsmehrheit eingeschlagene Gesetzgebungspraxis nach dem übereinstimmenden Urteil hervorragender Juristen und breiter Volksschichten auf inkonsequente, grundsatzlose und verfassungswidrige Bahnen geraten sei. Man habe den *unklaren Text des Art. 89 BV.* zum Vorwand genommen, um in willkürlicher Anwendung der Dringlichkeitsklausel dem Volke sein Referendumsrecht zu entziehen. »Welches ist denn überhaupt der *Sinn des Referendums?*« führte Nobs aus. »Doch ganz allein der, überall dort und immer dann, wo namhafte Opposition gegen die Beschlüsse der Repräsentative sich kundtut, eine Volksbefragung zu ermöglichen, sie nicht einzuschränken, sie nicht zu verunmöglichen, sondern gerade in den wichtigsten und umstrittensten Fragen, soweit irgendwie in die Kompetenz... auch nur Zweifel fallen könnten, dieses Referendumsrecht nicht auszuschalten. Diesen Grundsatz hat man mißachtet und mit Füßen getreten.« —

Wie äußerte sich der damalige Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat *Hüberlin*, zu dieser scharfen Kritik? Er versuchte *nicht*, die angegriffene Praxis zu beschönigen und kurzerhand als »Staatsnotwendigkeit« zu rechtfertigen. Er brach auch nicht in eine Jeremiade aus über »Verständnislosigkeit der Linken«,

»Hetzerei« und »Demagogie«, wie man sie in neuester Zeit aus bundesrätlichem Munde zu hören bekommt. Er erklärte vielmehr, ebenso geistvoll wie sachlich, daß zwar in bewegter und schwerer Zeit das Mittel der Dringlichkeit nicht ausgeschaltet oder zu sehr eingeschränkt werden dürfe, daß aber auch über die *Begründetheit mancher der Vorwürfe*, die Nobs und andere erhoben hätten, »kaum ein Zweifel herrschen kann«.

»Wir sollten wenigstens das möglichste tun«, sagte Bundesrat Häberlin wörtlich, »um zur *Reinlichkeit* beizutragen bei der Entstehung dieser verschiedenartigen Entscheide, bei der Behandlung dieser Entscheide in den Räten, bei der Weitergabe ans Volk durch Publikation ... Wir können die Nomenklatur verbessern und verdeutlichen und von vornherein klar sagen, wir legen ein *Gesetz* vor, womit ohne weiteres entschieden ist: *Die Vorlage kommt unter das Referendum* ...

Es soll sodann schon in der Botschaft des Bundesrates, in der Formulierung eines Beschlusses stets klar festgestellt werden, was als allgemein verbindlicher Bundesbeschluß gedacht ist. Man könnte diese Kategorie dann überhaupt allein noch Bundesbeschluß taufen. Demgegenüber wäre der dringliche Bundesbeschluß als solcher speziell zu kennzeichnen. Alle übrigen Beschlüsse sollte man eigentlich gar nicht Bundesbeschlüsse taufen, hinter denen steht ja nicht das Volk als Annehmender, sondern nur die Bundesversammlung. . .

In diesem Sinne möchte ich die Motion des Herrn Nobs gerne entgegennehmen.«

II.

Wo stehen wir heute?

Wer an die eben zitierten bundesrätlichen Worte die Hoffnung knüpfte, die eidgenössische Gesetzgebungs- und Verordnungspraxis würde sich zum Bessern wenden, ist bitter enttäuscht. Den Sprecher jener Worte trifft kein Vorwurf. Bundesrat Häberlin hat *nicht* versucht, Gesetze als bloße Bundesbeschlüsse zu »tarnen« und mit der Dringlichkeitsklausel dem Volksentscheid zu entziehen. Das Gesetz, das er persönlich für eine dringende Notwendigkeit hielt — die Lex Häberlin I —, war 1922 vom Volke abgelehnt worden. Er brachte es 1934 ein zweites Mal vor den verfassungsmäßigen Souverän und zog, als die Volksabstimmung wieder gegen ihn entschied, mit seinem Rücktritt die Konsequenzen. Ein Beispiel hoher demokratischer Gesinnung und staatsmännischer Würde.

Nachfolger Häberlins und heutiger Leiter des Justizdepartements ist Dr. J. Baumann, der am 7. Oktober 1920 im Ständerat den Stichentscheid für die *Erweiterung des Referendumsrechtes* gab. Der gleiche Mann, aber nicht mehr die gleiche Gesinnung. Wie hätte er es sonst dulden oder sich gar dafür einsetzen können, daß ein Erlaß von ausgesprochenem Gesetzescharakter — die »Lex Häberlin III« — durch Dringlichkeitsbeschluß dem Volksurteil entzogen würde? Ein Erlaß, der so dringlich war, daß man ihn ohne Bedenken »bis auf weiteres verschieben«, d. h. begraben konnte, als sich ein ernsthafter parlamentarischer Widerstand gegen die Umgehung des Volkes bemerkbar machte.

Bundesrat Motta, der alle die oben skizzierten Kämpfe um die Wahrung der Hoheitsrechte des Volkes persönlich miterlebt und 1922 sich energisch für das unbeschränkte Initiativrecht eingesetzt hat, ist noch im Amt. Wo ist *seine* demokratische Gesinnung hingekommen? Er hat es nicht verhindert — soviel bekannt, auch keinen Versuch dazu unternommen —, daß in den letzten Jahren am Initiativrecht nicht nur »gerüttelt«, sondern daß es in rechtswidriger Weise, unter Verletzung der gesetzlich vorgeschriebenen einjährigen Behandlungsfrist, vom Bundesrat sabotiert wird. Er hat die blutige Eroberung Abessinians durch Italien als erster und einziger unter den Staatsmännern europäischer Demokratien »von Rechts wegen« anerkannt und — am Bundesfeiertag 1937! — Worte höchster Bewunderung für die »imperiale« Kraft und Größe der faschistischen *Diktatur* gefunden.

Wenn dieser Stellungswechsel höchster eidgenössischer Magistraten mit Bedauern konstatiert werden muß, wenn also in dem durch die Richtlinien-Initiative neuerdings und entscheidend entbrannten *Kampfe um die Demokratie* auf Verständnis und Zuzug aus dem Bundeshause kaum noch zu rechnen ist, so stehen dagegen die beiden andern und bedeutenderen Mächte ungebrochen und entschlossener denn je im Felde: Wissenschaft und öffentliche Meinung.

Sind dereinst die verfassungsmäßigen Hoheitsrechte des Schweizervolkes wieder hergestellt und als unantastbare Grundlage der Eidgenossenschaft von den Bundesbehörden respektiert, so wird man es als ein Ruhmesblatt in der Geschichte der schweizerischen *Rechtswissenschaft* anerkennen, daß sie sich nicht vom Strom des Lebens abgesondert, sondern durch führende Köpfe, Gelehrte wie Praktiker, in diesen Kampf ums Recht entscheidend eingegriffen hat. Die seit Jahren herrschende *Dringlichkeitspolitik*, die *Ausschaltung des Volkes ist rechtlich unhaltbar, verfassungswidrig und lebensgefährlich für unser Staatswesen*: Das ist die Wahrheit, welche die Wissenschaft immer nachdrücklicher festzustellen sich gezwungen sieht. Auch hier mögen einige Beispiele für die *communis opinio*, die übereinstimmende Ansicht der Juristenwelt, sprechen.

Schon die Motion Nobs hatte sich mit Recht auf den Kommentator der Bundesverfassung, Prof. W. *Burckhardt* (Bern), berufen, der die Praxis der Bundesbehörden als »schwankend« und »grundsatzlos« bezeichnete. Burckhardt hat in der seither erschienenen Neuauflage des Kommentars zur Bundesverfassung (1931) seine Meinung *nicht* revidiert. Er stellt ausdrücklich fest (S. 708):

»Als dringlich ist ein Bundesbeschluß zu betrachten, der keinen Aufschub erleidet, zum Beispiel ein Einfuhrverbot, auch wenn er nicht besonders wichtig ist; ein Beschluß, der Aufschub verträgt, darf daher nicht dringlich erklärt werden, weil er wichtig, unentbehrlich ist.«

Nicht weniger deutlich hatte schon Prof. F. *Fleiner* (Zürich) in seinem schweizerischen Bundesstaatsrecht die Verfassungswidrigkeit der Dringlichkeitsdiktatur gekennzeichnet (S. 405):

»Unter keinen Umständen darf die Form des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses dazu *mißbraucht* werden, um mit Hilfe der ‚Dringlichkeitsklausel‘ das Referendum auszuschalten in Materien, die verfassungsmäßig nur unter Mitwirkung des Volkes geregelt werden dürfen.«

Welch gefährliche Ausdehnung die Verfassungsverletzungen in den Jahren der Wirtschaftskrise angenommen haben, stellt Prof. Rob. *Haab* (Basel) in seiner Rektoratsrede über das »Krisenrecht« (1936) eindringlich dar (S. 17):

»Im Rahmen der überlieferten Gesetzgebung ist das Krisenrecht ein Fremdkörper, weil es nach Quelle und Inhalt vor der Verfassung nicht standhält. Juristisch läßt es sich freilich, wenigstens für den Moment, unter der Annahme einer auf dem ungeschriebenen Rechte beruhenden Notstandskompetenz der Bundesbehörden halten. Nichtsdestoweniger befinden wir uns insofern in einer eigentlich *beängstigenden* Situation, als das im letzten Jahrfünft geschaffene, oft tief in die Lebensverhältnisse des einzelnen eingreifende Recht zum großen Teil außerhalb der Verfassung und der Gesetzgebung steht.«

Zu den Männern der Wissenschaft gesellen sich Autoritäten der Gerichts- und Anwaltspraxis, die in ihrem täglichen Berufe die wachsende Unsicherheit und Verwilderung des Rechtslebens konstatieren müssen. Auch ihr Urteil über die von Bundesrat und Parlament geübte Ausschaltung der Volksrechte läßt an Deutlichkeit und Schärfe nichts zu wünschen übrig:

»Die Unzufriedenheit mit dieser Praxis ist allgemein... Durch die Verfassungswidrigkeit der Erlasse wird die *Demokratie in ihrer Existenz gefährdet*; denn was hat die Demokratie den antidemokratischen Feldzügen entgegenzusetzen, *wenn sie selber das Referendum ausschaltet?*«

So Bundesrichter Dr. Hans *Huber* in einem am 12. Mai 1937 gehaltenen Vortrage. Zu ähnlichen Schlüssen gelangt Rechtsanwalt Dr. E. *Zellweger* (Zürich) in einer Untersuchung über die »Renaissance des Polizeistaates« in der Schweiz, die in den Sätzen gipfelt:

»In der beschriebenen *bundesrätlichen Polizeigesetzgebung* spiegelt sich der *Rechtsungeist des Dritten Reiches* wider (wie ja auch der bundesrätliche Entwurf des still beerdigten Ordnungsgesetzes in manchen seiner Bestimmungen ein Abklatsch der jüngsten deutschen Strafrechtsnovellen war). Zum Aufsehen mahnt die unauffällige Methode, durch welche man diesem Geist Eingang in unsere Rechtsordnung verschaffen konnte.« (»Die Nation« vom 10. 6. 37.)

Mit dem größten Nachdruck hat sodann wieder ein Staatsrechtslehrer auf das ungeheuerliche Ausmaß und die katastrophalen Schäden der Dringlichkeitsdiktatur hingewiesen — Prof. Z. *Giacometti* (Zürich). Seine Abhandlung »Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der Schweizerischen Eidgenossenschaft« hat weit über die Kreise der Wissenschaft hinaus die Geister alarmiert. Denn mit geradezu unheimlicher Gründlichkeit wird hier nachgewiesen, wie weit die behördliche Verachtung von Gesetz und Recht gediehen ist, in welcher

Unzahl von Einzelfällen sie sich auswirkt¹. Der dringliche Bundesbeschuß — in der Verfassung nur für äußerste Notfälle vorgesehen — ist nach dem Willen des heutigen Bundesrates zur »normalen Form für die Setzung neuen Rechts« geworden (S. 48). »Etliche der zur Rechtfertigung der Dringlichkeitsklausel angeführten Motive stehen überhaupt kaum in einem Zusammenhange mit einer zeitlichen Dringlichkeit« (S. 53). Ja, man hat von Bundesratsseite offen zugegeben, daß die Dringlichkeit überall angewendet werde, weil die Behörden *dem Volke mißtrauen*. »Es ist natürlich einfacher, wenn man bei der Rechtssetzung keine referendumspolitischen Rücksichten walten lassen muß, sondern die Klippen der Volksabstimmung umschiffen kann. *Damit gibt man aber die Demokratie preis*« (S. 56).

»Gleichzeitig mit der Ausschaltung des Volkes aus der Rechtssetzung findet, anders ausgedrückt, auch ein teilweiser, freiwilliger oder unfreiwilliger Ausschluß der Bundesversammlung aus der einfachen Gesetzgebung und in Ausnahmefällen auch aus der Verfassungsgesetzgebung zugunsten des Bundesrates statt. Dieser wird je länger, je mehr zum zentralen, zugleich vollziehenden wie gesetzgebenden Bundesorgan. Man kann daher in einem gewissen formalen Sinne von einer verschleierte Bundesratsdiktatur sprechen, allerdings einer Diktatur ohne Diktatoren.« (S. 63.)

»Für eine solche systematische Abkehr von der Bundesverfassung, wie sie vorstehend kurz skizziert worden ist, fehlen, wenn man von den wenigen Fällen eines echten Notstandes absieht, außer den rechtlichen auch die politischen Voraussetzungen. Es ist ja keineswegs so, daß die Referendumsdemokratie nicht mehr funktionieren würde. Im Gegenteil, man hat im allgemeinen mit dem Referendum gute Erfahrungen gemacht. Das Referendum hat die staatliche Entwicklung, die notwendige Anpassung an die jeweiligen Bedürfnisse nicht verhindert. Wohl in wenigen Ländern wären bei freier Abstimmung beispielsweise Militärvorlagen oder Steuervorlagen angenommen worden. Das Referendum hat sich überdies als Schutz der Kantone gegen eine zu starke Zentralisation sowie als fester Kitt der nationalen Einheit erwiesen. Es ist auch nicht so, daß die Demokratie ideell preisgegeben wäre. Dagegen spricht vor allem schon die Tatsache, daß die Referendumsdemokratie in den Kantonen auch heute, wie bisher, vollauf funktioniert.« (S. 81 ff.)

Was ist die notwendige Folge dieser Diktaturpolitik des Bundesrates und jener Kreise der Bundesversammlung, die ihn aktiv oder passiv unterstützen? ²

¹ Von über 70 Fällen aus den letzten 7 Jahren seien erwähnt: Finanzprogramm I (1933, Abbau der Löhne und Renten des eidgenössischen Personals!), Finanzprogramm II (1936). Das zur Zeit vor den Räten liegende Finanzprogramm III, das die Deflations- und Abbaupolitik fortsetzt, soll nach dem Willen des BR. wieder als dringlicher Beschluß erlassen werden. Ferner: BB. über die Sicherheit der Eidgenossenschaft (1935), BB. betreffend passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung (1934), BB. betreffend wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Auslande (1931, 1933 und 1935), Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern (1933 und 1935).

² In zahlreichen Fällen hat der BR. nicht nur das Volk, sondern auch die Bundesversammlung aus der Gesetzgebung ausgeschaltet, so bei den »Neutralitätsbeschlüssen« vom 14. August 1936 betreffend Spanien. Welch krasser Zu-

»Wenn man das Wesen der Eidgenossenschaft zersetzt, wird auf die Länge auch ihre Existenz gefährdet sein. Diese Zersetzung der politischen Lebensform der Eidgenossenschaft bedeutet dann naturgemäß nach außen eine Diskreditierung der Demokratie, und dieses gerade in einem Zeitpunkte, wo die Demokratie überall zum Problem geworden ist und daher seitens des Landes, für das sie Lebenselement ist, mit besonderer Sorgfalt gehegt und gepflegt werden sollte.« (S. 83 ff.)

Niemand wird behaupten, die Urheber dieser alarmierenden Warnungen seien »Hetzer« oder ständen »im Dienste der Sozialisten«. Es sind Männer der juristischen Wissenschaft und Praxis — zum Teil Kronjuristen des Bundesrates! —, die der Wahrheit dienen und den Mut besitzen, die Dinge bei ihrem wahren Namen zu nennen.

Und daß es schlimm steht um diese Dinge, daß die Dringlichkeitsdiktatur unerträglich geworden ist, wird heute in allen Volksschichten und in allen Landesteilen erkannt. Wo immer demokratischer Geist und politisches Denken lebendig sind, in der gesamten Arbeiterschaft, im Jungliberalismus, bei Demokraten und Jungkatholiken hat der Angriff der Richtlinien freudige Zustimmung gefunden, und *niemand* hat sich vorbehaltlos zu der volksfeindlichen Diktaturpolitik des Bundesrates bekannt. Wohl erklärt die Katholischkonservative Partei sich offiziell als Gegnerin dieser Initiative der »Linken« — wie könnte sie anders! —, aber ein katholischkonservatives Hauptorgan wie die »Ostschweiz« gibt zu, daß der Grundgedanke des Volksbegehrens, die Einführung des qualifizierten Mehrs für Dringlichkeitsbeschlüsse, »sich mit guten Gründen rechtfertigen läßt«³. Auch der Altfreisinn hat sich zum Gegner »durchgerungen« — und der Fall seiner Artikelfabrik ist klassisch: Als sie nur den Initiativtext kannte und über den Urheber im Irrtum war, begrüßte die Mittelpresse lebhaft diese Aktion, deren Grundsatz dem »starken Unbehagen des Schweizervolkes« angesichts der bedenklichen Zunahme der bundesrechtlichen Ausnahmegesetzgebung« entspreche. Das war am 7. September. Drei Tage später »entdeckt« man die Autorschaft der Richtlinienbewegung — und beeilt sich, vor der gleichen Initiative als einer »Gefahr für die Demokratie« zu warnen! Deutlicher könnte die Armut der Argumente sich

stand der Rechtsunsicherheit und Rechtlosigkeit dadurch entstanden ist, illustriert ein Strafrechtsfall aus der jüngsten Zeit: Das Divisionsgericht IV verurteilte einen 32 Jahre alten Zivilisten wegen Teilnahme an den Kämpfen in Spanien auf der Regierungsseite zu 150 Tagen Gefängnis und zwei Jahren Einstellung in den bürgerlichen Ehren und Rechten. Da der Mann weder dienst- noch hilfspflichtig, sondern aus der Armee ausgeschlossen ist, stützt sich der Entscheid nicht auf das Militärstrafgesetzbuch, sondern nur auf die »Spanienbeschlüsse« des Bundesrates. Dabei erklärten der Verteidiger *und der Ankläger* (Auditor) übereinstimmend, diese seien »eigentlich« verfassungswidrig — also rechtsungültig. Trotzdem wurde verurteilt.

³ Vgl. auch die instruktive Zusammenstellung von Presse-Urteilen in der »Gewerkschaftlichen Rundschau« 1937/Nr. 9 S. 275 ff. Dasselbst ein Auszug aus der Schrift Giacomettis S. 297 ff.

nicht enthüllen. Für das *Volk*, auch für das freisinnige, dürfte diese Logik zu — kompliziert sein. —

III.

Die Rückkehr vom Weg von der Diktatur zur Demokratie, von der Umgehung des Volkes zum verfassungsmäßigen Mitspracherecht des Souveräns, ist zur notwendigsten, dringendsten Aufgabe geworden. Wie löst das neue Volksbegehren diese Aufgabe?

Wir sahen, daß die unklare Formulierung des Dringlichkeitsrechtes als das eigentliche Krebsübel längst erkannt ist. Art. 89, Abs. II, der Bundesverfassung lautet:

»Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche *Bundesbeschlüsse*, die nicht *dringlicher Natur sind*, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.«

Was heißt »nicht dringlicher Natur« — und was ist »dringlich«? Darüber sind, wie oben gezeigt wurde, Wissenschaft und öffentliche Meinung einig: Dringlich ist nur, *was keinen Aufschub leidet* (Burckhardt). Es gibt somit im Sinne der Verfassung nur eine *zeitliche* Dringlichkeit. Ein Erlaß, der sofort in Kraft treten muß, um nicht Sinn und Wirkung zu verlieren, ist dringlich. So z. B. eine Kriegserklärung, ein notwendiges Einfuhrverbot, die vorübergehende Einschränkung der Gewerbefreiheit bei Ausbruch einer Epidemie. Was dagegen nicht aus solchem Notstand heraus unverzüglich geregelt werden muß, sondern für längere oder unbestimmte Zeit erlassen wird, muß, wenn es allgemein verbindlich ist, d. h. das ganze Volk angeht, auch dem Volke unterbreitet werden, wenn das Volk von diesem seinem verfassungsmäßigen Hoheitsrecht (Referendum) Gebrauch machen will.

Würde der Bundesrat diese einzig verfassungsmäßige Definition anerkennen und befolgen, es gäbe heute keinen Kampf um Recht und Demokratie. Aber der Bundesrat legt die Verfassung willkürlich anders aus. Für ihn ist »dringlich«, was er für *wichtig* hält, d. h. jeder allgemein verbindliche Erlaß, dessen Verwirklichung er für »dringend notwendig« erachtet, mag nun *zeitlich* sein Inkrafttreten dringend sein oder nicht. Für ihn ist schließlich alles dringlich geworden, was er *gegen* den Willen des Volkes durchsetzen möchte. So das Ordnungsgesetz Nr. 3, dessen Vorläufer das Volk zweimal verworfen hatte und an dessen *zeitliche* Dringlichkeit der Bundesrat selbst so wenig glaubte, daß er seine Behandlung wiederholt verschob und es schließlich ohne Bedenken still begrub.

Soll diese Praxis aufhören⁴, so muß die verhängnisvolle Unklar-

⁴ Der Fall des Ordnungsgesetzes ist nicht vereinzelt. Der »dringliche« BB. betreffend Abänderung des Zolltarifs von 1921 wurde — ebenfalls dringlich — auf unbestimmte Zeit verlängert und steht seit 15 Jahren in Kraft. Die Botschaft zum dringlichen BB. betreffend Ueberwachung von Warenpreisen erging am 18. März 1935, der Beschluß trat aber erst am 20. Juni 1936 in Kraft. Der Entwurf zum BB. über wirtschaftliche Notmaßnahmen datiert vom No-

heit in Art. 89 BV. verschwinden und durch eine Bestimmung ersetzt werden, die keine Zweideutigkeit, kein Spiel mit Worten mehr erlaubt. Das wird erreicht durch die Richtlinien-Initiative, die den Zwischensatz »die nicht dringlicher Natur sind« streichen und folgende eindeutige und klare Bestimmung einfügen will:

»Allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen *Aufschub erträgt*, können mit Zweidrittelsmehrheit der Stimmenden in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt und damit dem Referendum entzogen werden; sie treten spätestens nach Ablauf von drei Jahren außer Kraft.«

Diese Formulierung wird keine bundesrätliche Fiktion mehr dulden, als ob »im Interesse des Landes« und »im Sinne der Verfassung« eine »*materielle* Dringlichkeit« anwendbar sei. Sie wird die Bundesbehörden vor die Wahl stellen, entweder das Recht des Volkes zu respektieren oder sich offen als Rechts- und Verfassungsbrecher zu bekennen — und die Konsequenzen zu ziehen.

Das zweite neue Erfordernis — die *Zweidrittelsmehrheit* — tritt als weitere Garantie ergänzend hinzu. Sie wird Zufallsentscheide verhüten und stützt sich auf die Erfahrung, daß in den seltenen Fällen wirklich *zeitlicher* Dringlichkeit das Parlament noch immer einmütig war. Der dringliche Bundesbeschluß vom 3. August 1914, der angesichts des Kriegsausbruchs dem Bundesrat *unbeschränkte Vollmachten* gab, ist *einstimmig* gefaßt worden.

Von entscheidender Bedeutung ist schließlich die dritte Neuerung: *Dringliche Beschlüsse treten spätestens nach drei Jahren außer Kraft.*

Warum diese Vorschrift? — »Der *provisorische* Charakter gehört zum Wesen des dringlichen Bundesbeschlusses« (Giacometti). Erweist eine dringlich erlassene Maßnahme sich als notwendig für eine längere Zeitdauer, so genügt die Frist von drei Jahren vollauf, um dies zu erkennen und die — im Moment des Erlasses wegen Zeitmangels nicht tunliche — Genehmigung durch das Volk zu ermöglichen, d. h. den formellen Weg des fakultativen Referendums zu beschreiten⁵. Gerade diese Bestimmung sollte auf keinerlei Widerstand des Bundesrates und seiner Anhänger stoßen. Hat doch die gleiche Behörde im

vember 1935, erlassen wurde der Beschluß erst am 29. September 1936. (Giacometti S. 54.) In all diesen und vielen andern Fällen konnte der Bundesrat sich niemals gutgläubig auf eine *zeitliche* Dringlichkeit berufen.

⁵ Praktisch wird diese Vorschrift so zu erfüllen sein, daß ein dringlicher Bundesbeschluß, dessen Aufrechterhaltung nach Ablauf von drei Jahren noch als notwendig erscheint, neuerdings zu publizieren ist, sei es in der Form eines Bundesgesetzes oder als allgemein verbindlicher Bundesbeschluß. Dann haben 30 000 Bürger oder 8 Kantone das Recht, gemäß Art. 4 des Bundesgesetzes betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse vom 17. Juni 1874 innert 90 Tagen vom Datum dieser Publikation an die Volksabstimmung zu verlangen; geschieht dies nicht, so tritt der neue Erlaß endgültig in Kraft.

»Neutralitätsbericht« vom 23. Mai 1919 — mitten in politisch unruhiger und wirtschaftlich sorgenschwerer Zeit — folgendes ausgeführt:

»Es ist unser Wunsch und unser Bestreben, den Abbau zu beschleunigen, wo und soweit immer die Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse es gestattet. Aber nicht alle unter dem Zwange der außerordentlichen Verhältnisse entstandenen Rechtsnormen werden wieder verschwinden. Es wird sich als unumgänglich erweisen, einzelne der zur Bekämpfung schwerer Uebelstände erlassenen Vorschriften in mehr oder weniger veränderter Gestalt durch BG. oder BR. in die ordentliche Gesetzgebung überzuführen und zu dauernden Institutionen auszubauen.«

Wenn der Bundesrat noch heute diesen Wunsch und dieses Bestreben hat, so kann er die neue, klare, verfassungsmäßige Regelung des Notrechtes der Dringlichkeitsbeschlüsse⁶ nur begrüßen — und mit ihm jeder, dem es Ernst ist mit der Sorge um Verfassungstreue und Demokratie, d. h. um die Grundlage der Existenz des Landes.

⁶ Der ganze Artikel 89 erhält also bei Annahme der Initiative folgende klare Fassung:

Art. 89. Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.

Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

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

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

Beziehungen zwischen Staaten

Von Dr. Arthur Schmid.

I.

Die Beziehungen zwischen den verschiedenen Staaten spielen für ihre Existenz eine entscheidende Rolle. Dabei müssen wir unterscheiden, ob wir es mit selbständigen Staaten zu tun haben oder mit Vasallenstaaten. Bei Vasallenstaaten sind die Beziehungen zu dem Staat, dem sie botmäßig sind, zum voraus gegeben. Sie müssen die Politik und die Wünsche dieses Staates in mehr oder weniger weitgehendem Maße erfüllen. Sie können nicht selbständig handeln. Sie sind also, streng genommen, keine Staaten, sondern von anderen Staaten abhängige Staatsgebilde. Es kommt vor, daß man solche Vasallenstaaten als Schein-Staaten errichtet, die man auch nachher restlos beherrscht und die nichts mehr und nichts weniger als Unter-