Dringlichkeit und Notrecht : der neue Art. 89bis BV

Autor(en): **Marti, Hans**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV**

Band (Jahr): **69 (1950)**

Heft 2

PDF erstellt am: **26.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-896030

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Dringlichkeit und Notrecht[1]

(Der neue Art. 89bis BV)

Von Dr. Hans Marti, Privatdozent an der Universität Bern

Am 11. September 1949 haben Volk und Stände — entgegen dem Verwerfungsantrag der Bundesversammlung[2] und der Verwerfungsparole der meisten Parteien — eine durch eine Volksinitiative anbegehrte Partialrevision der Bundesverfassung bei einer bescheidenen Stimmbeteiligung und mit knappem Mehr angenommen[3]. Durch diese Revision wurden die Bestimmungen des bisherigen Art. 89 BV über die dringlichen Bundesbeschlüsse aufgehoben[4] und ersetzt durch einen neuen Art. 89 bis, der nun auch für die dringlichen Bundesbeschlüsse ein fakultatives Referendum und für notrechtliche Bundesbeschlüsse, die sich nicht auf die Verfassung stützen, ein obligatorisches Referendum einführte. Diese Änderungen, die auf den ersten Blick als begrüßenswerte Weiterentwicklungen des demokratischen und des rechtsstaatlichen Prinzipes erscheinen mögen, rühren an die Grundlagen unserer bisherigen verfassungsrechtlichen Ordnung; die Aspekte, die sich eröffnen, sind durchaus nicht nur positiv; es stellt sich vielmehr die Frage, ob diese Neuerungen nicht zu einer Gefahr für die rechtsstaatliche Verfassung werden könnten; diese Gefahr ist schon deshalb nicht von der Hand zu weisen, weil die Fassung des

---

[1] Nach einem Vortrag, gehalten am 20. Februar 1950 im Bernischen Juristenverein.

[2] Vgl. Art. 121, Abs. 6 BV.

[3] 280 755 Ja (und 12½ Stände) gegen 272 599 Nein (und 9½ Stände), vgl. Erwahrungsbeschluß der Bundesversammlung vom 28. Oktober 1949. AS 1949, S. 1511.

[4] Art. 89, Abs. 3 BV.

Art. 89bis als unglücklich bezeichnet werden muß[5]; sie enthält eine ganze Anzahl von Ungereimtheiten und Unklarheiten, die einer mißbräuchlichen Anwendung dieses neuen Artikels Vorschub leisten können.

I.

Der Text des neuen Art. 89bis BV ist erst verständlich, wenn man weiß, gegen welche Verfassungspraxis — oder deutlicher — gegen welche Verfassungsverletzungen er sich richtet: gegen die «Praxis der dringlichen Bundesbeschlüsse»[6].

Dringliche Bundesbeschlüsse kennt unser Bundesstaatsrecht erst seit der Totalrevision von 1874. Die Bundesverfassung von 1848 sah das fakultative Gesetzesreferendum noch nicht vor; Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse fielen in die ausschließliche Kompetenz der Bundesversammlung; es bestand daher noch keine Notwendigkeit, gewisse Beschlüsse dringlich zu erklären, um sie sofort in Kraft setzen zu können.

Erst anläßlich der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1874 fand das fakultative Referendum gegen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse Eingang in das Bundesrecht. In den eidgenössischen Räten ist bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung darauf aufmerksam gemacht worden, daß es Fälle geben könne, in denen die Bundesversammlung die Möglichkeit haben müsse, einen Erlaß sofort in Kraft zu setzen. Zu diesem Zwecke sah man vor, daß die Bundesversammlung zwar nicht ein Bundesgesetz, wohl aber einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluß solle dringlich erklären können mit der Folge, daß er dem Referendum entzogen sei;

[5] In den eidgenössischen Räten wurde sie auch von den dem Initiativkomitee nahestehenden Ratsmitgliedern nicht verteidigt; letztere wollten die Bundesversammlung vielmehr zu einem — bessern — Gegenvorschlag veranlassen.

[6] Unter welcher die außerordentliche Häufung von dringlichen Bundesbeschlüssen seit 1931 verstanden werden soll.

das ermöglichte seine sofortige Inkraftsetzung. Man dachte bei diesen dringlichen Bundesbeschlüssen etwa an sofortige Maßnahmen gegen die Einschleppung einer Viehseuche aus dem Ausland[7] oder an Maßnahmen zur Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung im Innern des Landes[8], also vorwiegend an gewisse polizeiliche Erlasse von vorübergehender Dauer und ohne erheblichen Einfluß auf die Bundesgesetzgebung; es ist daher auch bezeichnend, daß die Dringlichkeitsklausel nur für Bundesbeschlüsse, nicht aber auch für Bundesgesetze vorgesehen wurde.

Bis zum ersten Weltkrieg erließ die Bundesversammlung sehr selten einen dringlichen Bundesbeschluß[9]; die juristischen Monographien jener Zeit erwähnen den dringlichen Bundesbeschluß jeweilen nur mit einigen Worten oder übergehen ihn stillschweigend als ein unbedeutendes Institut. Das änderte sich mit einem Schlage, als die Bundesversammlung den Vollmachtenbeschluß vom 3. August 1914 in die Form eines dringlichen Bundesbeschlusses kleidete[10] — und zwar zu Unrecht[11]; es ist, als hätte die Bundesversammlung die Form des dringlichen Bundesbeschlusses und seine «ungeahnten Möglichkeiten» erst damals entdeckt. Von diesem Zeitpunkt hinweg machte sie von dieser Form des Rechtssatzes sehr häufig Gebrauch. In den ersten Nachkriegsjahren wurden pro Jahr 4—15 dringliche Bundesbeschlüsse erlassen; im Jahre 1929 sank die Zahl auf 1, um dann wieder anzusteigen; innerhalb von 20 Jahren, von 1919 bis 1939, sind insgesamt 145 Bundesgesetze und allgemeinverbindliche, nicht dringliche Bun-

---

[7] Z. Giacometti, Bundesstaatsrecht, 1949, S. 780.

[8] Blumer/Morel, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts, 2. Bd., II. Abt., S. 18/19.

[9] Regi C., Die Grenzen des fakultativen Referendums in der Bundesgesetzgebung, Dissertation Bern 1945, S. 54.

[10] H. Marti, Das Verordnungsrecht des Bundesrates, 1944, S. 21 ff.

[11] Art. 89 BV gibt keine Möglichkeit, einen dringlichen BB zu erlassen, der inhaltlich der BV derogiert, wie das der Vollmachtenbeschluß von 1914 getan hat.

desbeschlüsse erlassen worden, denen 148 dringliche Bundesbeschlüsse gegenüberstehen[12]; stellt man nur auf die Zahlen ab, so ist in der Mehrzahl aller Fälle das fakultative Referendum durch die Dringlichkeitsklausel ausgeschlossen worden; aus einer im Sinne der Verfassung seltenen Ausnahme wurde die Regel. Der Vollmachtenbeschluß vom 30. August 1939 — ein Erlaß sui generis[13] — machte die Anwendung der Dringlichkeitsklausel weitgehend entbehrlich; immerhin sind auch während der letzten Kriegs- und Nachkriegszeit ständig dringliche Bundesbeschlüsse ergangen[14].

Der «Praxis der dringlichen Bundesbeschlüsse» machte man schon im Laufe der dreißiger Jahre — mit Recht — zwei Vorwürfe: Einmal wurde darauf hingewiesen, daß Beschlüsse dringlich erklärt worden sind, bei denen keine zeitliche Dringlichkeit gegeben war oder die man eben hat zeitlich dringlich werden lassen, um sie dem Referendum entziehen zu können; zweitens sind in der Form von dringlichen Bundesbeschlüssen Erlasse getroffen worden, die inhaltlich mit der Verfassung kaum mehr in Übereinstimmung zu bringen waren[15]. Im ersten Falle sind die Rechtssetzungsvorschriften der Verfassung mißachtet worden, im zweiten Falle andere Verfassungsnormen, vor allem die Freiheitsrechte, die Rechtsgleichheit und die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen. Sowohl das demokratische Strukturelement unserer Verfassung — nämlich die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung — ist davon betroffen worden, aber auch das liberale und das föderalistische Strukturelement. Frühzeitig ist in der Presse und in der Wissenschaft auf diesen Miß-

---

[12] Regi, a. a. O., S. 56.

[13] H. Marti, Der Vollmachtenbeschluß vom 30. August 1939, 1944, S. 21/22.

[14] Bericht des Bundesrates an die BV über das Volksbegehren vom 23. Juli 1946 für die Rückkehr zur direkten Demokratie (vom 27. Februar 1948), S. 12.

[15] Bericht des BR, a. a. O., S. 4.

brauch der Dringlichkeitsklausel hingewiesen worden. Als erste erachtete sich im Jahre 1936 die kommunistische Partei berufen, durch eine Partialrevision der BV dieser Praxis zu steuern; sie reichte eine Volksinitiative ein, welche vorsah, daß Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse dem Referendum nur entzogen werden dürfen, wenn in den eidgenössischen Räten drei Viertel der anwesenden Mitglieder feststellen, daß der Erlaß im Interesse des werktätigen Volkes liege. Diese Initiative ist am 20. Februar 1938 im Verhältnis von fast 6:1 Stimme und mit allen Standesstimmen verworfen worden. Wenige Tage vor dieser Abstimmung hatte die Richtlinienbewegung ebenfalls eine Volksinitiative eingereicht, in welcher verlangt wurde, daß allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die keinen Aufschub ertragen, in beiden Räten nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Stimmenden dringlich erklärt und damit dem Referendum entzogen werden können; solche dringliche Bundesbeschlüsse sollten spätestens nach Ablauf von drei Jahren außer Kraft treten. Auf Antrag des Bundesrates stellte die Bundesversammlung dieser Initiative einen Gegenentwurf gegenüber, worauf die Richtlinienbewegung ihre Initiative zugunsten des Entwurfes der Bundesversammlung zurückzog. Dieser Entwurf ist am 22. Januar 1939 mit einem großen Volks- und Ständemehr angenommen worden. Im Jahre 1938 hatte auch der Landesring der Unabhängigen eine analoge Initiative eingereicht, die er aber im Hinblick auf das vorerwähnte Abstimmungsergebnis in der Folge wieder zurückzog[16].

Der im Jahre 1939 revidierte Art. 89 BV brachte gegenüber dem bisherigen Rechtszustand drei Änderungen: Einmal präzisierte der neue Text, daß unter Dringlichkeit im Sinne der Verfassung nur die zeitliche, nicht bloß die materielle Dringlichkeit, das heißt die sachliche Notwendigkeit, zu verstehen sei; zweitens bestimmte der neue Artikel, daß ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluß nur mit

[16] Vgl. zu diesen Initiativen Bericht des BR, S. 4 ff.

Zustimmung der Mehrheit aller — nicht nur der stimmenden — Mitglieder beider Räte dringlich erklärt werden könne, und endlich schrieb er vor, daß diese Beschlüsse zu befristen seien. Diese letztere Einschränkung war kaum sehr wirksam, denn die Verfassung nannte weder eine maximale Frist, noch verbot sie die Verlängerung eines abgelaufenen dringlichen Bundesbeschlusses durch einen neuen dringlichen Bundesbeschluß. Eine mehr scheinbare als effektive Einschränkung der dringlichen Bundesbeschlüsse brachten die neuen Wirtschaftsartikel; nach Art. 32 BV darf ein Ausführungserlaß zu den Art. 31bis—31quinquies BV nur in Zeiten wirtschaftlicher Störungen dringlich erklärt werden. Diese neue Voraussetzung ist so unbestimmt gehalten, daß sie kein nennenswertes Hindernis für die Anwendung der Dringlichkeitsklausel bildet.

Der Umstand, daß auch während und nach dem letzten Weltkrieg eine größere Zahl von dringlichen Bundesbeschlüssen erlassen und vor allem abgelaufene Bundesbeschlüsse immer wieder durch neue dringliche Bundesbeschlüsse erneuert wurden[17, 18], und die Tatsache, daß der Abbau des Vollmachtenregimes zu wünschen übrigließ, gab vor vier Jahren Anlaß zu einer neuen Volksinitiative, die am 23. Juli 1946 der Bundeskanzlei eingereicht wurde[19]. Als erste Behörde hatte der Bundesrat zu Handen der Bundesversammlung zu dieser neuen Initiative Stellung zu nehmen. Als dessen Bericht und Antrag auf sich warten ließ, reichte Nationalrat Chaudet im Herbst eine Kleine Anfrage ein und erhielt vom Bundesrat zur Antwort, die zuständigen Behörden hätten dringendere Aufgaben, als sich mit aussichtslosen Volksinitiativen auseinanderzu-

[17] Vom Herbst 1939 bis Ende 1948 sind 22 dringliche BB erlassen worden, Sten. Bulletin NR, 1948, S. 324.

[18] Über die mißbräuchliche, ständige Erneuerung von dringlichen BB vgl. Votum von StR Klaus, Sten. Bulletin StR, 1949, S. 39.

[19] Vier Tage später wurde vom gleichen Initiativkomitee eine weitere Volksinitiative eingereicht, welche verlangte, daß alle frühern dringlichen BB sowie alle Vollmachtenerlasse spätestens am 20. August 1947 außer Kraft treten sollten.

setzen[20]. Im Winter 1948/49 kam die Initiative dann aber doch mit einiger Verspätung vor die Räte, und diese beschlossen, dem Antrag des Bundesrates folgend, von einem Gegenentwurf abzusehen und dem Volke die Verwerfung der Initiative zu empfehlen. Am 11. September 1949 haben jedoch Volk und Stände die Initiative angenommen.

Diese Initiative ist zustande gekommen und in der Volksabstimmung gutgeheißen worden, weil sie die Berufung auf die Dringlichkeit und auf das Notrecht erschweren wollte. Das ist der Grundgedanke des neuen Art. 89bis BV.

II.

Der neue Art. 89bis BV handelt von zwei Arten von Bundesbeschlüssen: von dringlichen Bundesbeschlüssen und von Beschlüssen, die sich nicht auf die Verfassung stützen. Beiden ist gemeinsam, daß sie ohne vorgängiges Referendum in Kraft treten, daß aber ein nachträgliches Referendum vorgesehen ist, und zwar bei den dringlichen Bundesbeschlüssen ein fakultatives und bei den extrakonstitutionellen Beschlüssen ein obligatorisches Referendum. Dieses nachträgliche Referendum und der Umstand, daß beide Arten von Erlassen von der Bundesversammlung ausgehen, sollen aber nicht den grundlegenden Unterschied zwischen einem dringlichen Bundesbeschluß und einem außerhalb der Verfassung stehenden Beschluß im Sinne von Art. 89bis BV verdecken[21]. Sie unterscheiden sich sowohl in ihren Voraussetzungen wie auch in ihren Folgen. Ein und derselbe Beschluß der Bundesversammlung kann daher nie beides zugleich sein. Nur ein Bundesbeschluß, der sich inhaltlich im Rahmen der Verfassung

[20] Vgl. Sten. Bulletin NR, 1948, S. 321.

[21] Der grundlegende Unterschied wird auch im Bericht des BR, a. a. O., S. 15, und von D. Schindler, Notrecht und Dringlichkeit (Sep. Abdruck aus der NZZ, 1942), S. 12, betont; die gegenteilige Auffassung von Giacometti, a. a. O., S. 777, Anm. 10[b]. ist meines Erachtens unzutreffend, weil sie einseitig nur das formale Element, die Ausschaltung des vorgängigen Referendums, hervorhebt.

hält, kann dringlich erklärt werden; widerspricht ein Beschluß auch nur in einzelnen Teilen der Verfassung, so kann er nicht dringlich erklärt werden; er ist dann eben ein Beschluß, der sich — wie Art. 89 bis BV sagt — nicht auf die Verfassung stützt, und es treten daher andere Folgen ein als beim dringlichen Bundesbeschluß. Würde die Bundesversammlung bei einem Beschluß feststellen, daß er sich nicht auf die Verfassung stützt, und ihn gleichzeitig noch dringlich erklären, so ist dieser Beschluß verfassungsrechtlich trotzdem kein dringlicher Bundesbeschluß, sondern ein extrakonstitutioneller Beschluß[22].

III.

Wie schon unter der bisherigen Ordnung[23], so können auch nach der Partialrevision vom 11. September 1949 nur allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dringlich erklärt werden. Für die Bundesgesetze sieht die Verfassung die Dringlichkeitsklausel nicht vor[24], und für einfache Bundesbeschlüsse ist sie ohnehin überflüssig, da diese dem Referendum nicht unterstehen. Referendumspflichtige Staatsverträge können ebenfalls nicht dringlich erklärt werden[25].

Der allgemeinverbindliche Bundesbeschluß ist eine von der Verfassung vorgesehene Form zum Erlaß von Rechtssätzen der Bundesversammlung. Die Zuständigkeit dieses Organes beruht auf der Bundesverfassung; es kann daher nur solche Rechtssätze erlassen, für welche die Bundesverfassung eine Zuständigkeit des Bundes im allgemeinen und der Bundesversammlung im besondern vorsieht, mit andern Worten: beim Erlaß eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses übt die Bundesversammlung eine ihr erteilte

---

[22] i. S. von Art. 89 bis Al. 3, BV.

[23] Alt-Art. 89 BV.

[24] Was praktisch nicht viel heißen will, da die Bundesversammlung bestimmt, ob ein Erlaß in die Form des BG oder allgemein verbindlichen BB gekleidet wird.

[25] Art. 89, Abs. 3, (früher Abs. 4) BV, Burckhardt W., Kommentar der Schweiz. V. B., 3. A., 1931, S. 713.

Kompetenz aus. Die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse dürfen daher der Verfassung inhaltlich nicht widersprechen, und weil nur allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dringlich erklärt werden können, so sind auch die dringlichen Bundesbeschlüsse verfassungsmäßige Hoheitsakte — oder sollten es wenigstens sein[26].

Die dringlichen Bundesbeschlüsse stützen sich aber nicht nur inhaltlich auf die Bundesverfassung, sondern auch formell, hinsichtlich des Rechtssetzungsverfahrens. Die Verfassung rechnet nicht nur mit der Möglichkeit, daß die Bundesversammlung faktisch einen Erlaß sofort, ohne die Referendumsfrist abzuwarten, in Kraft setzen könnte, sondern sie sieht unter gewissen Voraussetzungen ausdrücklich vor, daß die Bundesversammlung kompetent ist, einen Bundesbeschluß dringlich zu erklären. Bei der Handhabung der Dringlichkeitsklausel übt die Bundesversammlung ebenfalls eine verfassungsmäßige Kompetenz aus; das verdient besonders hervorgehoben zu werden, weil für die andere, ebenfalls in Art. 89-bis BV genannte Art von Beschlüssen eine solche Kompetenz eben gerade nicht besteht.

Die Dringlicherklärung eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses soll den Weg der Rechtssetzung zeitlich verkürzen, indem der Beschluß nach seiner Annahme in der Bundesversammlung sofort in Kraft gesetzt werden kann und die Referendumsfrist und eine allfällige Volksabstimmung nicht abgewartet werden muß. Die Bundesversammlung kann daher einen Bundesbeschluß nur dringlich erklären, wenn er zeitlich keinen Aufschub erträgt. Selbstverständlich muß er auch sachlich notwendig sein, denn ein nicht-notwendiger Beschluß erträgt immer Aufschub. Aber nicht jeder sachlich notwendige Beschluß ist auch zeitlich dringlich[27]. Zeitlich dringlich ist eine Maß-

---

[26] Giacometti, a. a. O., S. 778; Schindler, a. a. O., S. 12; Pestalozzi, R., Die Notgesetzgebung, Dissertation Zürich, 1944, S. 53.

[27] Burckhardt, a. a. O., S. 708; Giacometti, a. a. O., S. 777; Regi, a. a. O. S., 109.

nahme immer nur dann, wenn sie keinen Aufschub von 6—9 Monaten erträgt, denn innerhalb dieser Zeit kann eine Volksabstimmung stattfinden, sofern das Referendum ergriffen wird; erträgt daher eine Maßnahme einen Aufschub von 9 Monaten, so ist die Einhaltung der ordentlichen Rechtssetzungsverfahren möglich, und der Beschluß darf nicht dringlich erklärt werden[28].

Wenn man sagt, ein Bundesbeschluß ertrage keinen Aufschub, so liegt in dieser Aussage nicht nur ein Urteil über die zeitliche Dringlichkeit, sondern gleichzeitig auch über seine Notwendigkeit. Nicht jeder an sich notwendige Bundesbeschluß darf nun aber dringlich erklärt werden, und zwar selbst dann nicht, wenn Gründe für ein sofortiges Inkrafttreten vorhanden wären. Nach der Bundesverfassung unterstehen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem vorgängigen, fakultativen Referendum; dieses Rechtssetzungsverfahren ist die Regel. Nur für Ausnahmefälle läßt die Bundesverfassung die Ausschaltung des vorgängigen Referendums zu. Von diesem Grundsatz aus ist zu beurteilen, welche Maßnahmen überhaupt eine Dringlicherklärung rechtfertigen. Die Bundesverfassung sieht das Institut des dringlichen Bundesbeschlusses vor für Fälle, wo rasches Handeln geboten ist, nämlich zur Abwehr plötzlicher Gefahren. Diese Gefahren können polizeilicher Art sein, etwa die Gefahr der Einschleppung einer Seuche oder die Bedrohung von Ruhe und Ordnung. Auch wirtschaftliche Gefahren können Anlaß geben zur Anwendung der Dringlichkeitsklausel. Aber immer ist erforderlich, daß bei nicht sofortigem Handeln bedeutende Nachteile entstehen, denn nur diese rechtfertigen die Abweichung vom normalen Gesetzgebungsweg. Der Entscheid über die Anwendung der Dringlichkeitsklausel setzt daher eine Abwägung zweier sich hier widerstreitenden Interessen voraus: das Interesse an der Einhaltung des ordentlichen Gesetzgebungsweges einerseits — und dieses Interesse ist nicht

[28] Über die weitern Voraussetzungen für die Dringlicherklärung nach Art. 32 BV vgl. oben, sowie Giacometti, S. 777, Anm. 10a.

nur ein formaljuristisches, sondern ein wirkliches, schutzwürdiges Interesse — und das Interesse am sofortigen Inkrafttreten einer Maßnahme andererseits. Das gewöhnliche Interesse des Staates oder gewisser Kreise an einem möglichst raschen Inkrafttreten von bestimmten Maßnahmen rechtfertigt daher die Anwendung der Dringlichkeitsklausel noch nicht, insbesondere genügt das fiskalische Interesse an einer möglichst raschen Erfassung neuer Steuerquellen nicht für die Anwendung der Dringlichkeitsklausel[29]. Nur wenn Nachteile von einer Art und einem Ausmaß drohen oder schon eingetreten sind, daß das öffentliche Interesse an ihrer Verhinderung oder Beseitigung größer ist als das Interesse an der Einhaltung des normalen Gesetzgebungsweges, darf die Maßnahme dringlich erklärt werden.

Die Partialrevision vom 11. September 1949 hat hinsichtlich der Voraussetzungen für die Dringlicherklärung von Bundesbeschlüssen keine Änderung gebracht, insbesondere hat sie die Ausschaltung des vorgängigen Referendums nicht erleichtern wollen. Das verdient besonders hervorgehoben zu werden, weil die Gefahr besteht, daß künftig etwa argumentiert wird, die Bundesversammlung brauche bei der Anwendung der Dringlichkeitsklausel nicht mehr Zurückhaltung zu üben, da das Mitspracherecht des Volkes durch das neu eingeführte nachträgliche Referendum gegen dringliche Bundesbeschlüsse gewährleistet bleibe[30].

Schon die Partialrevision vom 22. Januar 1939 hat gewisse Schranken gegen eine mißbräuchliche Handhabung der Dringlichkeitsklausel eingeführt; im neuen Art. 89bis BV sind diese Schranken unverändert beibehalten worden.

Die eine Erschwerung besteht darin, daß für die Dringlicherklärung ein besonderes Quorum verlangt wird; während sonst für alle Beschlüsse der eidgenössischen Räte das absolute Mehr der Stimmenden genügt, schreibt die

[29] Burckhardt, a. a. O., S. 708; Giacometti, a. a. O., S. 780.

[30] Dieses Argument ist auch deswegen unrichtig, weil die Mitwirkung des Volkes eben doch teilweise ausgeschlossen wird: ein

Verfassung für die Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel vor, daß die Mehrheit aller Ratsmitglieder die Dringlicherklärung gutheißen muß; dieses besondere Quorum gilt jedoch nicht für den Inhalt des dringlichen Bundesbeschlusses, sondern nur für die Frage, ob ein Beschluß dringlich zu erklären sei.

Die Verfassung schreibt ferner vor, daß die dringlichen Bundesbeschlüsse zu befristen seien. Dieses Gebot der Befristung ist aber so unpräzis gehalten, daß es kaum eine wirksame Schranke gegen einen Mißbrauch bildet. Einmal nennt die Verfassung keine Maximalfrist; dem Buchstaben der Verfassung wird Genüge getan, wenn ein Beschluß auf 5 oder 10 Jahre befristet wird, was aber sicher dem Sinn der Verfassung nicht entspricht. Das Gebot der Befristung zeigt, daß ein dringlicher Bundesbeschluß nur ein vorübergehender Beschluß sein soll. Die Frist soll nicht länger angesetzt werden, als notwendig ist, um unterdessen einen neuen Bundesbeschluß im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zustande zu bringen. Daher dürfte eine Frist von drei Jahren die obere Grenze bilden. Anläßlich der Behandlung der Volksinitiative sind in beiden Räten Vorschläge gemacht worden, es sei in einem Gegenentwurf eine maximale Frist von drei Jahren vorzusehen; leider sind diese Anträge aber unterlegen. Ein weiterer Mangel des gegenwärtigen Verfassungstextes ist ferner, daß er die Erneuerung eines abgelaufenen dringlichen Bundesbeschlusses durch einen neuen dringlichen Bundesbeschluß nicht verbietet. An sich sollte ein ausdrückliches Verbot gar nicht nötig sein, denn wenn während der Geltungsdauer des dringlichen Bundesbeschlusses nicht rechtzeitig ein ihn ablösendes Bundesgesetz oder ein nicht-dringlicher (allgemeinverbindlicher) Bundesbeschluß vorbereitet wird, so ist doch offenbar die betreffende Maßnahme zeitlich nicht mehr dringlich; es ist ein Mißbrauch der Dringlichkeitsklausel, wenn Bundesrat und

---

negativer Volksentscheid verhindert nämlich das Inkrafttreten des Bundesbeschlusses nicht, sondern bewirkt nur, daß er nach einem Jahr erlischt.

Bundesversammlung mit der Behandlung eines Bundesbeschlusses so lange zuwarten, bis er zeitlich dringlich wird. Die Dringlichkeitsklausel ist gedacht für Fälle, in denen die Behörden ganz unerwartet vor eine neue Situation gestellt sind, welche zeitlich die Einhaltung des ordentlichen Gesetzgebungsweges nicht mehr gestattet. Das ist aber bei der Verlängerung eines dringlichen Bundesbeschlusses kaum der Fall. Insofern verbietet schon der Begriff der Dringlichkeit eine Verlängerung bzw. Erneuerung eines dringlichen Bundesbeschlusses durch einen neuen dringlichen Bundesbeschluß. Nachdem es aber auf verschiedenen Rechtsgebieten üblich geworden ist, daß dringliche Bundesbeschlüsse über viele Jahre hinaus immer wieder verlängert werden, hätte der neue Verfassungstext das Verbot der Erneuerung ausdrücklich aussprechen sollen. Das ist jedoch nicht geschehen, so daß man sich fragen muß, ob der Verfassungsgesetzgeber diesen Verlängerungen nicht nur keinen Riegel schieben, sondern sie sogar tolerieren wollte; berücksichtigt man ferner, daß der neue Verfassungstext an anderer Stelle das Verbot der Erneuerung ausdrücklich ausspricht — nämlich bei den dringlichen Bundesbeschlüssen, gegen welche das Referendum ergriffen worden ist und die innerhalb eines Jahres nicht vom Volke angenommen worden sind —, so muß man, dem Wortlaute der Verfassung folgend, offenbar doch annehmen, daß in allen andern Fällen — nämlich bei dringlichen Bundesbeschlüssen, gegen welche das Referendum nicht ergriffen wurde oder die innerhalb eines Jahres vom Volke angenommen worden sind — eine Erneuerung bzw. Verlängerung durch einen neuen dringlichen Bundesbeschluß zulässig ist. Anstatt einem Mißbrauch der Dringlichkeitsklausel zu steuern — wie es die Volksinitiative bezweckte —, erleichtert der neue Art. 89bis die periodische Verlängerung gewisser dringlicher Bundesbeschlüsse[31].

[31] Die widerspruchsvolle Ordnung des neuen Art. 89bis BV hinsichtlich der Erneuerung dringlicher BB wurde auch von StR Schoch hervorgehoben, Sten. Bulletin StR, 1949, S. 42.

Bis zum 11. September 1949 hatte die Dringlicherklärung eines Bundesbeschlusses zur Folge, daß er dem fakultativen Referendum entzogen wurde; damit wurde das Volk von der Mitwirkung an der Rechtssetzung ausgeschlossen. Eine der wesentlichen Neuerungen des Art. 89bis BV besteht nun darin, daß künftig auch sämtliche dringlichen Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellt sind, zwar nicht einem vorgängigen Referendum, sondern einem nachträglichen Referendum. Nach dem neuen Verfassungsartikel können nämlich 30 000 stimmberechtigte Schweizer Bürger oder acht Kantone das Referendum ergreifen, das heißt verlangen, daß der dringliche Bundesbeschluß, der von der Bundesversammlung bereits in Kraft gesetzt worden ist, nachträglich noch der Volksabstimmung unterworfen wird. Je nachdem, ob das Referendum ergriffen wird, und nach dem Zeitpunkt und dem Ergebnis der Volksabstimmung treten verschiedene Folgen ein. Für das rechtliche Schicksal eines dringlichen Bundesbeschlusses bestehen insgesamt 4 Möglichkeiten[32].

a) Wird das Referendum nicht ergriffen, so bleibt der dringliche Bundesbeschluß während der von ihm selbst genannten Geltungsdauer in Kraft; besteht unmittelbar vor Ablauf dieser Frist wiederum eine zeitliche Dringlichkeit, so darf er nach dem Wortlaut der Verfassung durch einen neuen dringlichen Bundesbeschluß ersetzt werden.

b) Gleich verhält es sich, wenn gegen einen dringlichen Bundesbeschluß zwar das Referendum zustande gekommen ist, das Volk jedoch innerhalb Jahresfrist seit dem Beschluß der Bundesversammlung den Bundesbeschluß annimmt.

c) Wird dagegen der dringliche Bundesbeschluß vom Volke verworfen, so tritt er ein Jahr nach seiner Annahme durch die Bundesversammlung außer Kraft, und zwar ohne Rücksicht auf die im Bundesbeschluß selbst vorgesehene Geltungsdauer. In diesem Falle darf ihn die

[32] Vgl. auch NR Chaudet, Sten. Bulletin NR, 1948, S. 323.

Bundesversammlung durch keinen neuen dringlichen Bundesbeschluß[33] verlängern bzw. erneuern[34].

d) Die gleichen Wirkungen wie bei einem negativen Volksentscheid treten ein, wenn die von 30 000 Stimmberechtigten oder 8 Kantonen verlangte Volksabstimmung nicht innerhalb eines Jahres seit der Annahme des Bundesbeschlusses durch die Bundesversammlung stattfindet.

Das neue, von Art. 89 bis BV vorgesehene Referendum[35] ist ein nachträgliches Referendum; es wird ergriffen gegen einen Beschluß, der bereits in Kraft ist. Ein negativer Volksentscheid hat nicht etwa zur Folge, daß dieser Beschluß sofort oder sogar rückwirkend außer Kraft tritt, sondern er verhindert lediglich, daß der Beschluß über ein Jahr in Kraft bleibt[36]. Das nachträgliche Referendum gegen dringliche Bundesbeschlüsse ist daher weniger wirkungsvoll als das seit 1874 bekannte vorgängige Referendum gegen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche, nicht-dringliche Bundesbeschlüsse; wird hier das Referendum ergriffen und der Erlaß in der Volksabstimmung verworfen, so kann er überhaupt nie in Kraft treten.

---

[33] Wohl aber durch ein Bundesgesetz oder einen allgemein-verbindlichen Bundesbeschluß, die dem vorgängigen Referendum unterliegen.

[34] Das Verbot gilt nicht nur für die eigentliche Verlängerung, d. h. den Erlaß eines wörtlich gleichlautenden neuen Beschlusses, sondern auch für die Erneuerung i. w. S., d. h. die Ersetzung durch einen inhaltlich im wesentlichen gleichen Beschluß. Das Erneuerungsverbot kann daher nicht durch eine veränderte redaktionelle Fassung des neuen Beschlusses umgangen werden.

[35] Dieses Referendum wird — mangels einer gegenteiligen Ordnung — in den gleichen Fristen und Formen ergriffen, wie das in Art. 89 BV vorgesehene Referendum.

[36] Das wirft die Frage auf, ob es überhaupt einen Sinn hat, ein Referendum zu ergreifen gegen einen dringlichen Bundesbeschluß, der auf ein Jahr Geltungsdauer befristet ist; das Referendum kann hier eine vorzeitige Außerkraftsetzung zwar nicht bewirken, wohl aber — sofern der Beschluß nicht innerhalb dieses Jahres vom Volke angenommen wird — ein Erneuerungsverbot.

Es ist heute noch nicht möglich, diese Neuordnung des dringlichen Bundesbeschlusses abschließend zu würdigen; das kann erst geschehen, wenn diese Neuordnung während längerer Zeit erprobt ist. Immerhin ist eine erste Beurteilung doch nicht ausgeschlossen. Der neue Verfassungsartikel will eine mißbräuliche Anwendung der Dringlichkeitsklausel erschweren; kann er dieses Ziel erreichen? Im Rahmen unserer liberal-demokratischen Staatsform standen zwei Möglichkeiten für die Bekämpfung der mißbräuchlichen Verwendung der Dringlichkeitsklausel im Vordergrund. Man hätte die Gewaltentrennung und damit das liberale Element des Bundesstaates ausbauen können, indem dem Richter die Kompetenz eingeräumt worden wäre, die Anwendung der Dringlichkeitsklausel zu überprüfen; das hätte zur Folge haben müssen, daß er die Befugnis hätte erhalten müssen, einem dringlichen Bundesbeschluß die Anwendung zu versagen, wenn die Voraussetzungen für die Dringlicherklärung nicht vorhanden gewesen sind. Es ist nun aber anzunehmen, daß der Richter sich auf den Standpunkt gestellt hätte, die Bejahung oder Verneinung der Dringlichkeit sei eine Ermessensfrage, welche die Bundesversammlung entscheiden müsse; der Richter könne hier nur eingreifen, wenn die Dringlichkeit offensichtlich zu Unrecht angenommen worden sei. Die Verfassungsgerichtsbarkeit hätte dann nur gegen krasse Verfassungsverletzungen Schutz geboten. Die Initianten haben die Einhaltung der Verfassung nun nicht durch eine Verstärkung des liberalen Elementes, sondern durch eine Verstärkung des demokratischen Elementes garantieren wollen, indem der neue Verfassungstext das fakultative Referendum erweitert, das nun auch gegen dringliche Bundesbeschlüsse besteht. Wahrscheinlich wird dieses fakultative Referendum sich politisch als wirkungsvollere Bremse gegen die Anwendung der Dringlichkeitsklausel erweisen als eine Verfassungsgerichtsbarkeit.

Der Bund steht seit 1874 zwischen dem Typus der repräsentativen Demokratie und dem Typus der reinen De-

mokratie; er steht meines Erachtens eher noch dem Typus der repräsentativen Demokratie nahe. Die Erweiterung des fakultativen Referendums nähert ihn nun schon mehr dem Typus der reinen Demokratie. Damit dürften im Bund die Möglichkeiten des Referendums erschöpft sein, denn der Typus der reinen Demokratie kann sich erfahrungsgemäß nur in den kleinern Gemeinwesen von Kanton und Gemeinde mit ihren beschränkten Aufgaben und den für den Bürger überblickbaren Verhältnissen bewähren.

Die Feststellung, daß der neue Verfassungsartikel eine Erweiterung des demokratischen Elementes bezweckt, dient uns noch für eine weitere Auslegungsfrage: Wird gegen einen dringlichen Bundesbeschluß das fakultative Referendum ergriffen und wird er nicht innerhalb eines Jahres vom Volke angenommen, so tritt er nach Jahresfrist außer Kraft, und die Bundesversammlung darf ihn nicht durch einen neuen dringlichen Bundesbeschluß ersetzen. Was ist nun aber Rechtens, wenn sie dieses Erneuerungsverbot mißachtet? Darf in diesem Falle der Richter dem neuen dringlichen Bundesbeschluß die Anwendung versagen. Nach Art. 113 letzter Satz BV[37] fehlt ihm diese Befugnis; es fragt sich jedoch, ob hier Art. 89bis BV hinsichtlich des Erneuerungsverbotes eine Ausnahme machen wollte. Da aber von einer Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit weder ausdrücklich im Verfassungstext noch in den Vorberatungen die Rede war, vielmehr feststeht, daß die mißbräuchliche Anwendung der Dringlichkeitsklausel durch einen Ausbau der demokratischen Institutionen bekämpft werden sollte, so muß ein solches richterliches Prüfungsrecht über die Einhaltung des Erneuerungsverbotes wohl verneint werden. Gegen einen dringlichen Bundesbeschluß, der in Mißachtung des Erneue-

[37] «In allen diesen Fällen sind jedoch die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht maßgebend.»

rungsverbotes erlassen worden ist, gibt es daher nur eine Möglichkeit: die Ergreifung eines neuen Referendums.

Im Bericht des Bundesrates[38], in der Bundesversammlung[39] und in der Öffentlichkeit ist vor allem gerügt worden, das nachträgliche Referendum schaffe eine Unsicherheit, indem die Bundesversammlung beim Erlaß eines dringlichen Bundesbeschlusses nie wisse, ob er nicht nach 1 Jahr außer Kraft treten werde. Da aber der dringliche Bundesbeschluß gedacht ist als erste, vorübergehende Maßnahme für unvorhergesehene Situationen, so dürfte gerade das Damoklesschwert, das künftig über jedem dringlichen Bundesbeschluß hängt, die Wirkung haben, daß in einem dringlichen Bundesbeschluß nur noch solche Anordnungen getroffen werden, für welche die Verfassung die Form des dringlichen Bundesbeschlusses zur Verfügung hält.

Bei einer Abwägung der Vor- und Nachteile der Neuordnung des Dringlichkeitsrechtes dürften die Vorzüge überwiegen, so daß die Neuerung im wesentlichen positiv bewertet werden kann.

IV.

Dieses Urteil gilt nun aber nicht auch für den weitern Inhalt von Art. 89 bis BV. Der neue Verfassungsartikel handelt nämlich neben den dringlichen Bundesbeschlüssen noch von einer weitern Art von Beschlüssen: von Beschlüssen, die «sich nicht auf die Verfassung stützen». Der letzte Absatz des neuen Verfassungsartikels bestimmt: «Die sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüsse, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, müssen innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung von Volk und Ständen genehmigt werden; andernfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres außer Kraft und können nicht erneuert werden.»

---

[38] Bericht, a. a. O., S. 8/9.

[39] Z. B. StR Antognini, Sten. Bulletin StR, 1949, S. 32.

Um was für Beschlüsse handelt es sich hier? Die Verwendung des Wortes «Bundesbeschlüsse» und die Einreihung des neuen Artikels im Unterabschnitt der Bundesverfassung, der die Befugnisse der Bundesversammlung aufzählt, zeigt, daß der Verfassungsgesetzgeber hier Vorschriften aufstellen wollte für bestimmte Hoheitsakte der Bundesversammlung, nicht etwa für solche des Bundesrates[40]. Nur notrechtliche Erlasse der Bundesversammlung unterstehen daher dem neugeschaffenen nachträglichen obligatorischen Doppelreferendum von Volk und Ständen. Das wird auch bestätigt durch die Vorgeschichte des Art. 89 bis BV: die Volksinitiative war eine politische Reaktion auf die vielen Bundesbeschlüsse, die von der Verfassung abgewichen sind, und gegen die zeitliche Ausdehnung des Vollmachtenbeschlusses, also eben gegen Erlasse der Bundesversammlung.

Damit sind diese Bundesbeschlüsse, die sich — wie der Text sagt — «nicht auf die Verfassung stützen», aber nur zum Teil definiert; es stellt sich nun die weitere Frage, welches der Geltungsgrund dieser Bundesbeschlüsse ist, oder anders formuliert, ob die Verfassung hier der Bundesversammlung eine weitere Form eines Bundesbeschlusses zur Verfügung stellt.

In der Diskussion über den neuen Verfassungsartikel ist unter anderem behauptet worden, er enthalte als Neuerung einen Notrechtsartikel oder setze jedenfalls eine solche Notrechtsklausel stillschweigend voraus; die Bundesverfassung gestatte also der Bundesversammlung, in Zeiten der

---

[40] Selbständige Notverordnungen des BR unterstehen daher dem obligatorischen Referendum nicht; dagegen teilen die unselbständigen Notverordnungen des BR, die sich auf einen Vollmachtenbeschluß der Bundesversammlung stützen, das rechtliche Schicksal dieses Ermächtigungs-Erlasses; fällt dieser Erlaß nach einem Jahre dahin, weil er innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen nicht genehmigt worden ist, so treten auf den gleichen Zeitpunkt auch alle auf ihm beruhenden bundesrätlichen Notverordnungen außer Kraft.

Not von der Verfassung abzuweichen. Diese Auffassung ist jedoch unzutreffend.

Einmal bezweckt der neue Artikel nicht eine Erweiterung oder verfassungsmäßige Verankerung des Notrechtes, er will die Berufung auf das Notrecht nicht erleichtern, sondern im Gegenteil die notrechtliche Rechtssetzung einschränken und damit erschweren. Die historische Interpretation liefert keine Argumente für eine im Art. 89bis BV implizite enthaltene Notrechtsklausel.

Zweitens läßt auch der Text, die grammatikalische Interpretation, die Annahme einer solchen Notrechtsklausel nicht zu, wobei allerdings zuzugeben ist, daß bei Verfassungsurkunden die grammatikalische Interpretationsmethode nur mit größter Vorsicht verwendet werden darf und für sich allein kaum geeignet ist, schlüssige Ergebnisse zu liefern.

Drittens aber — und das dürfte das wesentliche Argument gegen eine Notrechtsklausel sein — müßte die Verfassung, wenn sie wirklich eine Notrechtsklausel enthalten würde, doch zum mindesten andeuten, unter welchen Voraussetzungen die Bundesversammlung von der ordentlichen verfassungsrechtlichen Regelung abweichen darf. Wenn die Bundesverfassung der Bundesversammlung gestatten wollte, unter gewissen Voraussetzungen von der Verfassung abzuweichen, so müßte sie doch auch irgendwie umschreiben, welches diese Voraussetzungen sind; entweder müßte der Begriff des Notstandes annähernd definiert sein oder doch wenigstens bestimmt sein, daß die Bundesversammlung im Falle eines staatlichen Notstandes über die Verfassung hinausgehen darf. Eine solche Bestimmung fehlt aber vollständig. Das fällt um so mehr auf, weil an anderer Stelle und für andere Fälle die Bundesverfassung die Möglichkeit ausdrücklich vorsieht, daß unter gewissen Voraussetzungen die Bundesversammlung von einem verfassungsrechtlichen Grundsatz abweichen darf. So sieht Art. 29 BV Grundsätze über die Erhebung der Zölle vor, fügt dann aber bei, dem Bund bleibe das Recht vorbehalten,

unter außerordentlichen Umständen vorübergehend Maßnahmen zu treffen, welche von diesen Grundsätzen abweichen. Art. 31bis BV erwähnt die Fälle, in welchen vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden darf, und der neue Art. 89bis BV umschreibt die Voraussetzungen, unter denen der normale Gesetzgebungsweg verlassen und ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluß durch Dringlicherklärung sofort in Kraft gesetzt werden darf. In allen diesen Ausnahmefällen sind die Bundesbeschlüsse, die von diesen besondern Möglichkeiten Gebrauch machen, nicht etwa Bundesbeschlüsse, die «sich nicht auf die Verfassung stützen»; sie stützen sich vielmehr eben auf eine Ausnahmebestimmung der Verfassung, und die Bundesversammlung ist kompetent, solche Beschlüsse zu erlassen, sofern die von der Verfassung genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Nirgends jedoch sieht die Verfassung generell vor, daß die Bundesversammlung in Zeiten der Not ganz allgemein von den Vorschriften der Verfassung abweichen darf. Hat man es schon als nötig erachtet, für einzelne Sonderfälle ein Abweichen von verfassungsrechtlichen Grundsätzen näher zu normieren, so hätte man dies um so mehr tun müssen, wenn es sich darum gehandelt hätte, ein umfassendes Notrecht in der Verfassung zu verankern. Das hat man aber mit guten Gründen nicht getan, denn eine solche Notrechtsklausel ist keine Zierde, sondern eine böse Gefahr für eine rechtsstaatliche Verfassung[41, 42]. Damit ist indessen die Berufung auf das Notrecht nicht schlechterdings ausgeschlossen, aber jeder Notrechtserlaß ist dann eben eindeu-

[41] Der Notstand wird gekennzeichnet durch eine Ausnahme-Situation, d. h. durch eine einmalige Situation; das schließt m. E. aus, daß die Voraussetzungen zum Erlaß von notrechtlichen Beschlüssen überhaupt befriedigend umschrieben werden können, denn diese Voraussetzungen entziehen sich eben, der Natur der Sache nach, jeder Reglementierung. Ein Notstandartikel wäre daher immer ein ausgesprochener Kautschuk-Paragraph; entweder ist er zu eng und dann kann die Notlage auch eine Überschreitung der «Notrechtskompetenz» erfordern, oder aber er ist zu

tig ein Bruch mit der Verfassung, der sich nur dann rechtfertigen läßt, wenn in einer von der Verfassung nicht vorgesehenen Ausnahmesituation Werte auf dem Spiele stehen, deren Erhaltung von einer höhern ethischen Warte aus wichtiger ist als die Einhaltung der Verfassung. Solche notrechtliche Maßnahmen lassen sich nur noch naturrechtlich, nicht aber positivrechtlich, also vom Standpunkt einer konkreten Verfassung aus, begründen.

Das ist nun auch die Auffassung unserer Bundesverfassung. Sie spricht in Art. 89bis BV ausdrücklich von Bundesbeschlüssen, die sich nicht auf die Verfassung stützen, die also in der Verfassung keine Grundlage haben — und solche Bundesbeschlüsse sind eben verfassungswidrig.

Das führt uns nun zu einigen praktisch wichtigen Konsequenzen.

a) Die Bundesverfassung gibt der Bundesversammlung keine Kompetenz, in Zeiten der Not von der Verfassung abzuweichen; das letzte Alinea des neuen Art. 89bis BV stellt daher der Bundesversammlung keine neue Form des Bundesbeschlusses zur Verfügung. Enthält aber diese Verfassungsbestimmung keine Kompetenznorm, so kann die Bundesversammlung auch keinen Bundesbeschluß «gestützt auf Art. 89bis Absatz 3 BV» erlassen. Das letzte Alinea von Art. 89bis steht daher systematisch am unrichtigen Ort; es hätte nicht im Unterabschnitt über die Befugnisse der Bundesversammlung eingereiht werden sollen, sondern — wenn es überhaupt in die Verfassung aufgenommen werden muß — höchstens in den dritten Abschnitt, der von der Revision der Bundesverfassung handelt.

b) Man hat die Frage aufgeworfen, ob die Bundesversammlung einen solchen notrechtlichen Bundesbeschluß — gleich wie einen dringlichen Bundesbeschluß — nur im Falle

---

weit gefaßt und verlockt dann zur Anwendung in Fällen, wo gar kein echter Staatsnotstand besteht. Vgl. auch die in der Bundesversammlung geäußerten Bedenken: Sten. Bulletin NR, 1948, S. 317, 319, 322, und StR, 1949, S. 33 und 43.

[42] a. A. Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 789/790.

zeitlicher Dringlichkeit und nur mit einem qualifizierten Mehr erlassen dürfe, mit anderen Worten, ob die für die Dringlichkeitsbeschlüsse erwähnten Voraussetzungen auch — oder wenigstens analog — für die notrechtlichen Beschlüsse gelten. Diese Frage ist zu verneinen. Die zeitliche Dringlichkeit, das qualifizierte Mehr und die Vorschrift der Befristung ist ausdrücklich nur für die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse vorgesehen, also für eine von der Verfassung vorgesehene Form von Rechtssätzen, die sich inhaltlich an die Verfassung halten müssen. Für die notrechtlichen Bundesbeschlüsse können diese Voraussetzungen weder nach dem Verfassungstext noch logisch oder sachlich gelten. Die Verfassung bezeichnet diese notrechtlichen Beschlüsse selbst als verfassungswidrig, indem sie von ihnen sagt, sie würden sich nicht auf die Verfassung stützen. Es wäre nun widerspruchsvoll, wenn die gleiche Verfassung bestimmen würde, daß verfassungswidrige Beschlüsse zum Beispiel nur mit einem qualifizierten Mehr gefaßt werden dürfen; sind die Beschlüsse verfassungswidrig, dann kann die Verfassung nicht vorschreiben, in welchem besondern Verfahren sie gefaßt werden müssen.

Aber auch sachliche Gründe sprechen entschieden dagegen, daß die Bundesversammlung, wenn sie einen notrechtlichen Bundesbeschluß erlassen will, an die für die dringlichen Bundesbeschlüsse vorgesehenen Voraussetzungen gebunden wäre. Die zeitliche Dringlichkeit kann, braucht aber kein Merkmal eines staatlichen Notstandes zu sein. Es kann zum Beispiel die Einhaltung des verfassungsmäßigen Weges ausgeschlossen sein, weil ein Teil des Landes vom Feinde besetzt ist und eine Volksabstimmung gar nicht durchgeführt werden kann, oder es kann das Verfahren der Verfassungsrevision unmöglich sein, weil die Gründe für die Verfassungsrevision mit Rücksicht auf das mithorchende Ausland gar nicht öffentlich diskutiert werden können; ist aber eine freie Meinungsbildung nicht möglich, dann kann das demokratische Rechtssetzungsverfahren nicht mehr eingehalten werden, sonst wird er zur Farce. Ähnlich

verhält es sich mit der weitern, bei den dringlichen Bundesbeschlüssen genannten Voraussetzung des qualifizierten Mehrs. Wer garantiert dafür, daß bei einem echten staatlichen Notstand immer noch die Hälfte der Mitglieder beider Räte erreichbar ist? Krieg, große Naturkatastrophen oder Epidemien können zur Folge haben, daß nur noch ein Rumpfparlament zusammentritt. Es hat keinen Sinn, eine Bestimmung der Verfassung, die sich ihrem Wortlaute nach nur auf die dringlichen Bundesbeschlüsse bezieht, auch auf die notrechtlichen Beschlüsse anwenden zu wollen, wenn in Fällen wirklicher, echter Not diese Bestimmung doch nicht eingehalten werden kann.

Stellt man diese notrechtlichen Beschlüsse den dringlichen Bundesbeschlüssen gegenüber, so läßt sich folgendes festhalten: der dringliche Bundesbeschluß ist ein verfassungsmäßiger Bundesbeschluß, der notrechtliche Bundesbeschluß dagegen ist verfassungswidrig; die Bundesverfassung gibt der Bundesversammlung die Kompetenz, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dringlich zu erklären, sie gibt ihr aber keine Kompetenz, Bundesbeschlüsse zu erlassen, die sich nicht auf die Verfassung stützen. Die Bundesverfassung regelt nur die Voraussetzungen für die dringlichen Bundesbeschlüsse, nicht aber die Voraussetzungen für notrechtliche Beschlüsse. Setzt die Bundesversammlung einen Beschluß sofort in Kraft, so ist es entweder ein dringlicher Bundesbeschluß oder aber ein extrakonstitutioneller Beschluß, nie aber beides zugleich.

Der neue Art. 89bis BV sieht nun aber vor, daß solche notrechtliche Beschlüsse einem nachträglichen Referendum unterworfen sind und daß sie unter gewissen Voraussetzungen nach Jahresfrist außer Kraft treten. Das ist kein Widerspruch zu den bisherigen Ausführungen. Die Verfassung kann zwar nicht bestimmen, unter welchen speziellen Voraussetzungen und in welchem besondern Verfahren ein verfassungswidriger Beschluß erlassen werden kann, wohl aber, was mit einem solchen verfassungswidrigen Beschluß zu geschehen habe. Der Verfassungsgesetzgeber weiß auf

Grund seiner Erfahrung, daß es eben solche verfassungswidrige Beschlüsse geben kann, und ordnet nun an, welche Folgen eintreten. Diese Ordnung knüpft an das Vorbild bei den dringlichen Bundesbeschlüssen an. Alle Beschlüsse der Bundesversammlung, die sich nicht auf die Verfassung stützen, sind dem Referendum unterworfen, und zwar, weil sie inhaltlich der Verfassung widersprechen, nicht dem fakultativen, einfachen Referendum wie die Bundesgesetze, sondern dem obligatorischen Doppelreferendum von Volk und Ständen. Wie bei den dringlichen Bundesbeschlüssen handelt es sich um ein nachträgliches Referendum. Werden solche notrechtliche Beschlüsse nicht innert Jahresfrist seit ihrer Annahme durch die Bundesversammlung von Volk und Ständen genehmigt, so treten sie nach Ablauf dieses Jahres außer Kraft und können nicht erneuert werden.

Wer entscheidet nun aber, ob sich ein Bundesbeschluß im Rahmen der Verfassung hält[43] oder daß er sich nicht auf die Verfassung stützt[44]? Der neue Verfassungsartikel enthält hierüber keine Bestimmung. Das Bundesgericht kann diese Frage nicht entscheiden, denn ihm ist die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Bundesbeschlüssen entzogen, und an dieser Einschränkung hat die Partialrevision vom 11. September 1949 nichts geändert[45]. Sollte die richterliche Gewalt die Verfassungsmäßigkeit solcher Bundesbeschlüsse überprüfen müssen, so hätte die verfassunggebende Gewalt eine entsprechende Kompetenz schaffen müssen. Man könnte es bei den hier in Frage stehenden Bundesbeschlüssen auch nicht darauf ankommen lassen, ob sie wegen Verfassungswidrigkeit von einem Bürger irgendeinmal angefochten werden, sondern man müßte ein besonderes Verfahren vorsehen, da unabhängig von einer zufälligen Beschwerde eines Bürgers von Amtes wegen die Verfassungs-

[43] Mit der Folge, daß er dem fakultativen Referendum unterworfen ist.

[44] Mit der Folge, daß er dem obligatorischen Referendum gemäß Art. 89 bis BV unterworfen ist.

[45] Vgl. Sten. Bulletin StR, 1949, S. 43.

mäßigkeit eines Beschlusses ermittelt werden muß, damit nötigenfalls innerhalb Jahresfrist die Volksabstimmung angeordnet werden kann.

Soll der Bundesrat die Kompetenz besitzen, zu entscheiden, ob sich ein Bundesbeschluß auf die Verfassung stützt, damit er, falls seine Überprüfung negativ ausfällt, die Volksabstimmung ansetzen kann? Damit bekäme aber die Exekutive gegenüber der Bundesversammlung ein weiteres Prüfungsrecht, als es die richterliche Gewalt besitzt, und das bisherige Verhältnis zwischen den drei obersten Gewalten im Bund würde verändert. Es wäre nicht ausgeschlossen, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat die Frage der Verfassungsmäßigkeit vom Bundesrat als politische Waffe verwendet würde. Wäre der Bundesrat mit einem Bundesbeschluß nicht einverstanden, so könnte er ihn als verfassungswidrig erklären und den Entscheid von Volk und Ständen anrufen. Wir kämen auf diesem Wege zu einer Art plebiszitären Demokratie, ein Ergebnis, das nicht dem Sinn der letzten Partialrevision entsprechen würde.

Es bleibt daher auch nach dem 11. September 1949 bei der bisherigen Rechtslage, daß der verbindliche Entscheid über die Verfassungsmäßigkeit eines Bundesbeschlusses nur der Bundesversammlung zusteht. Erläßt sie einen Bundesbeschluß, so gilt er als verfassungsmäßig — auch wenn eine objektive Prüfung zu einem gegenteiligen Resultat führen würde — und ist für alle Organe der Schweiz verbindlich. Nur die Bundesversammlung selbst kann daher auch feststellen, daß einer ihrer Bundesbeschlüsse in der Verfassung keine Stütze findet[46], was dann zur Folge hat, daß der Bundesrat eine Volksabstimmung ansetzen muß, die innerhalb Jahresfrist stattfinden soll, weil sonst der Bundesbeschluß außer Kraft tritt. Der Bundesrat ist ver-

[46] Die Bundesversammlung muß daher im Ingreß entweder den Art. 89 bis, Al. 3, BV, erwähnen oder aber am Schluß des BB ausdrücklich bestimmen: «Dieser BB untersteht gemäß Art. 89 bis Al. 3, BV, der Genehmigung von Volk und Ständen.»

pflichtet, diese Volksabstimmung anzuordnen; wäre es seinem Ermessen überlassen, ob eine solche Volksabstimmung durchgeführt werden soll, so könnte er indirekt darüber entscheiden, ob die von der Bundesversammlung beschlossene Maßnahme nach einem Jahre außer Kraft treten soll; dieser Entscheid steht aber nach der Verfassung nicht ihm, sondern Volk und Ständen zu[47].

Das letzte Alinea des neuen Art. 89bis BV wollte die Berufung auf das Notrecht erschweren; kann es dieses Ziel erreichen? Das ist zu bezweifeln. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Vorschriften über die verfassungswidrigen, notrechtlichen Bundesbeschlüsse in der Verfassung am unrichtigen Ort eingereiht worden sind; anstatt daß dieser verfassungswidrige Bundesbeschluß von allen andern Bundesbeschlüssen auch im Verfassungstext deutlich getrennt worden ist, hat man ihn im Anschluß an den dringlichen Bundesbeschluß erwähnt und damit den Eindruck erweckt, als würde es sich nur um einen Sonderfall eines — verfassungsmäßigen — dringlichen Bundesbeschlusses handeln; man schärft jedoch das Verfassungsgewissen nicht, wenn man den fundamentalen Unterschied zwischen einem von der Verfassung vorgesehenen und einem die Verfassung mißachtenden Beschluß auf diese Weise verwischt. Die gegenwärtige Stellung von Art. 89bis Al. 3 im Verfassungstext schafft eine Reihe an sich unnötiger Zweifelsfragen und erleichtert eine Auslegung, welche, anstatt die Abweichungen von der Verfassung zu erschweren, sie eher noch fördert.

Als problematisch muß auch die Kompetenz der Bundesversammlung gelten, endgültig darüber zu befinden, ob sich ein Bundesbeschluß auf die Verfassung stützt. In Fällen eines wirklichen staatlichen Notstandes wird die Bundesversammlung keine Hemmungen haben, offen zuzugeben,

[47] Eine Volksabstimmung muß auch angeordnet werden, wenn der notrechtliche Bundesbeschluß auf ein Jahr befristet ist; wird er in der Abstimmung verworfen, so darf er nicht mehr erneuert werden.

daß sie zur Erhaltung der Schweiz gezwungen sei, von der Verfassung abzuweichen. Für solche Fälle will aber der neue Verfassungsartikel die Handhabung des Notrechtes nicht erschweren, wohl aber für alle jene kleinen «Notständchen», in denen ein Abgleiten von der Verfassung nicht mehr zu rechtfertigen ist. Gerade in solchen Fällen jedoch wird die Bundesversammlung — schon aus rein psychologischen Gründen — bestrebt sein, für den Bundesbeschluß eine verfassungsmäßige Grundlage «zu finden»; sie kann ihn ja auf irgendeinen Artikel stützen, sogar auf Art. 2 BV (!), solange keine andere Behörde vorhanden ist, die in verbindlicher Weise sagen kann, ob der Beschluß verfassungsmäßig ist. Wie leicht kann hier der Wunsch zum Vater des Gedankens werden. Setzt die Bundesversammlung einen Beschluß sofort in Kraft, so untersteht er dem fakultativen Referendum, erklärt sie gleichzeitig, daß er sich nicht auf die Verfassung stütze, so untersteht er dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen. Das Obligatorium und das Ständemehr kann umgangen werden, wenn der Beschluß als dringlicher Bundesbeschluß erlassen wird. Für eine Bundesversammlung, die sich strikte an die Verfassung hält, war die neue Bestimmung über die notrechtlichen Bundesbeschlüsse überflüssig; gegenüber einer Bundesversammlung, deren Verfassungsgewissen «beweglicher» ist, bleibt die vorgesehene Erschwerung für die Berufung auf das Notrecht toter Buchstabe.

Nach dem neuen Verfassungsartikel treten notrechtliche Beschlüsse nach einem Jahr außer Kraft und dürfen nicht erneuert werden, wenn sie innerhalb dieser Frist nicht von Volk und Ständen angenommen worden sind. Aber wer garantiert dafür, daß in Zeiten eines echten staatlichen Notstandes überhaupt noch Volksabstimmungen durchgeführt werden können? Hätte diese Bestimmung schon 1939 gegolten und hätte Deutschland im Frühjahr 1940, anstatt Holland und Belgien zu überfallen, die Schweiz angegriffen, so wäre in den folgenden Monaten der tatsächliche Herrschaftsbereich der Schweiz wahrscheinlich auf das

Reduitgebiet eingeschränkt worden. Unter solchen Umständen hätte man doch wohl keine Volksabstimmung mehr durchführen können; im Herbst 1940 wären die Vollmachten außer Kraft getreten und hätten nicht mehr erneuert werden dürfen! Selbstverständlich hätten Bundesrat und Bundesversammlung trotzdem handeln müssen; das von der Verfassung vorgesehene Dahinfallen der Vollmachten hätte aber den schweizerischen Behörden zu allen übrigen Sorgen noch weitere Schwierigkeiten verursacht. Anstatt dem Land zu nützen, hätten unter diesen Umständen die heute geltenden Vorschriften nur geschadet. Die geschilderte Annahme — wie leicht hätte sie Wirklichkeit werden können — zeigt neuerdings, daß man das Notrecht nicht reglementieren kann, denn die Not schafft eben immer wieder andere Umstände, auf die eine auch noch so ausgeklügelte Regelung dann doch nicht paßt.

Der neue Art. 89bis BV sieht ein Verfahren vor, wie ursprünglich verfassungswidrige Bundesbeschlüsse durch Volk und Stände nachträglich in die Verfassung eingefügt werden können. Während bisher jedes Abweichen von der Verfassung ganz einfach eine Verfassungsverletzung war, wird man künftig immer wieder das Argument hören, die Verfassung rechne mit solchen Bundesbeschlüssen, es könne daher nicht als absolut unzulässig angesehen werden, von der Verfassung abzuweichen; zudem hätten Volk und Stände immer noch die Möglichkeit, sich dazu zu äußern. Anstatt die Achtung vor der Verfassung zu fördern, liefert der neue Artikel Argumente, um das Gewissen zu beruhigen, wenn man von ihr abweichen will.

Vor allem übersieht der neue Artikel vollkommen, daß es nicht damit getan ist, wenn ein verfassungswidriger Bundesbeschluß nachträglich von Volk und Ständen genehmigt worden ist, sondern ebenso wichtig ist, ob diese Bestimmung zur übrigen verfassungsrechtlichen Ordnung paßt und ob sie sich mit dem Postulat vereinbaren läßt, daß das Grundgesetz ein dauerhaftes Gesetz sein soll. Was man vielen Partialrevisionen mit Recht vorgeworfen hat, wird für

die im Wege von Art. 89bis Al. 3 BV geschaffenen Modifikationen der Verfassung erst recht gelten: daß es sich um eine Gelegenheitsgesetzgebung handelt, welche ausschließlich ein Interesse im Auge hat und daher das Grundgesetz als Ganzes aus dem Blickfeld verliert. Ein Grundgesetz erträgt aber nur eine beschränkte Anzahl solcher Fremdkörper, sonst wird es zu einer zusammenhanglosen Aneinanderreihung von unbefristeten und befristeten Artikeln, von denen niemand mehr sagen kann, weshalb sie eine besondere Achtung verdienen.

Diesen Mängeln stehen keine nennenswerten Vorzüge gegenüber. Die Vorschriften des neuen Verfassungsartikels über die notrechtlichen Bundesbeschlüsse sind mißglückt.

V.

Abschließend ist noch auf einen weitern Aspekt der letzten Partialrevision hinzuweisen.

Gegen einen Mißbrauch der Dringlichkeitsklausel gibt es in Zukunft ein nachträgliches fakultatives Referendum. Das Ergreifen des Referendums setzt jedoch eine Organisation und vor allem Geld voraus; das Gegengewicht gegen die Handhabung der Dringlichkeitsklausel wird künftig voraussichtlich nur dann funktionieren, wenn ein dringlicher Bundesbeschluß die Interessen von Kreisen berührt, die über beides verfügen und daher in der Lage sind, schon vor der Fassung des Beschlusses mit dem Referendum zu drohen, und die hernach — falls er trotzdem erlassen wird — innerhalb drei Monaten die 30 000 Unterschriften zusammenbringen können. Soweit also dieses nachträgliche Referendum eine Schranke gegen den Mißbrauch der Dringlichkeitsklausel sein soll, wird diese Schranke nur dann eine effektive sein, wenn hinter ihr eine genügend große Zahl Interessierter mit den erforderlichen Geldmitteln für eine Referendumskampagne steht. Eine Einrichtung zum Schutze der Verfassung, die faktisch von solchen Voraussetzungen abhängig ist, kann aber sicher nicht als ideal bezeichnet werden.

Unterbleibt ein Referendum gegen dringliche Bundesbeschlüsse oder wird der dringliche Bundesbeschluß in der Volksabstimmung angenommen, so wird man künftig immer wieder das politische Argument hören, das Volk habe die Anwendung der Dringlichkeitsklausel gebilligt, also sei sie zu Recht angewendet worden, obwohl verfassungsrechtlich gerade das Gegenteil wahr sein kann. Diese Auffassung, daß alles Rechtens sei, was das Volk billige, wird auch durch die Vorschriften über den notrechtlichen Bundesbeschluß noch gefördert; verfassungswidrige Bundesbeschlüsse verlieren ihren rechtlichen Makel, wenn sie nachträglich von Volk und Ständen genehmigt werden. Es ist nun sicher richtig, daß in der Demokratie die Mehrheit den Ausschlag gibt; dagegen wird es zu einer Gefahr für eine Demokratie, wenn Verfahren vorgesehen werden, in welchen verfassungswidrige Hoheitsakte durch nachträgliche stillschweigende oder ausdrückliche Billigung einer Volksmehrheit diesen Mangel verlieren, denn das leistet der irrigen Auffassung Vorschub, die Volksmehrheit sei die Quelle des Rechtes, alles sei Recht, wenn es nur von einer Volksmehrheit beschlossen werde. Diese Irrlehre ist eng verwandt mit einer weitern Irrlehre — an deren Verbreitung den Positivismus eine schwere Schuld trifft —, daß der Staat der Schöpfer des Rechtes sei. Der Glaubensatz lautet zwar nicht «Recht ist, was dem Volke nützt», sondern «Recht ist, was der Staat setzt». Der Unterschied zwischen diesen beiden Sätzen geht indessen kaum über eine redaktionelle Differenzierung hinaus — und wohin solche Glaubenssätze führen können, hat die Geschichte der letzten 20 Jahre gelehrt. Es ist daher eine dringende Aufgabe aller Einsichtigen, vor solchen Versuchungen, gegen welche keine Demokratie gefeit ist, immer wieder zu warnen und darauf hinzuweisen, daß die Aufgabe des Staates eine viel bescheidenere ist: er kann nicht nach seinem Belieben Recht schaffen, er kann nur die überstaatlichen Rechtsgrundsätze für sein Land, sein Volk und seine Zeit präzisieren und sie in unmittelbar anwendbare Rechtssätze um-

formen. Das gerechte Recht zu erkennen, ist nun keine leichte Aufgabe. Wenn in einer gesunden Demokratie über eine Verfassung oder ein Gesetz die Mehrheit entscheidet, so deshalb, weil man darauf vertraut, daß die Mehrheit der vernünftig abwägenden und entscheidenden Bürger nicht fehlgehen werde. Die demokratische Verfassung und das demokratische Gesetz sollen nicht auf dem zahlenmäßig stärkern Willen, sondern auf der besseren Erkenntnis der Mehrheit beruhen. Diese bessere Erkenntnis kann sich nur bilden, wenn dem Volke eine klare Frage vorgelegt wird. Das trifft nun beim nachträglichen Referendum über dringliche Bundesbeschlüsse nicht zu: hier kann sich nämlich das Volk nur dazu äußern, ob dieser Bundesbeschluß fortdauern soll, nicht aber, ob die Dringlicherklärung zu Recht erfolgt sei. Die Fragestellung ist auch noch aus einem andern Grunde nicht klar: bei den Gesetzen wird jeweilen ein ganzes Sachgebiet geordnet, und das Volk kann sich darüber aussprechen, ob es diese Gesamtordnung billigt; die dringlichen Bundesbeschlüsse dagegen regeln — ihrer Funktion nach — jeweilen nur einige Detailfragen; bestimmte Interessen werden ganz zufällig in den Vordergrund gerückt, und alle andern Gesichtspunkte treten bei dieser fragmentarischen Gesetzgebung in den Hintergrund, obwohl sie zur Erkenntnis des Gerechten auch berücksichtigt werden müßten. Ähnliche Bedenken sind hinsichtlich des Referendums über notrechtliche Bundesbeschlüsse angebracht: die Art dieser Bundesbeschlüsse bringt es mit sich, daß einzelne Maßnahmen in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gestellt werden; die andere, ebenso wichtige Frage, wie sich diese Maßnahmen in die Verfassung als Ganzes eingliedern, ob sie überhaupt mit ihr vereinbar sind, tritt zurück. Wenn nun eine Verfassung eine Volksabstimmung vorsieht in Fällen, in denen die Erkenntnis des Gerechten für den gewöhnlichen Bürger erschwert ist oder wo sie sich nicht richtig äußern kann, und es der Verfassung vorwiegend darum geht, bereits in Kraft gesetzte Anordnungen nachträglich noch durch eine Volksmehrheit sanktionieren

zu lassen, da erhält sie plebiszitäre Züge. Sie appelliert nicht mehr an die Erkenntnis des Gerechten, sondern an den Willen der Mehrheit. Damit soll nicht gesagt sein, dies sei der Sinn des neuen Art. 89bis BV. Man kann aber den Redaktoren dieser Verfassungsbestimmungen die Kritik nicht ersparen, daß der neue Verfassungsartikel solchen Auffassungen und Tendenzen Vorschub leistet.

Man sagt von der Demokratie, sie sei die schwierigste Staatsform, weil sie nur funktioniere, solange die Mehrheit des Volkes dem bessern Argument zugänglich sei und einsichtig entscheide. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu sagen, daß unsere schweizerische Demokratie seit dem 11. September 1949 nicht einfacher, sondern komplizierter geworden ist. Ihr Bestand wird noch viel mehr davon abhängig sein, daß auch in Zukunft immer eine genügend große Zahl von einsichtigen Bürgern vorhanden sind, die nötigenfalls ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen dem Postulat des Gerechten unterordnen.