

Die Verfassungsmässigkeit der Kriseninitiative

Autor(en): **Rosenbusch, Ernst**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz : Monatsschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **27 (1935)**

Heft 3

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-352747>

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.

Die Verfassungsmässigkeit der Kriseninitiative.

Von Ernst Rosenbusch, Zürich.

Gegen das Volksbegehren zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not (« Kriseninitiative ») ist schon kurz nach Beginn der Unterschriftensammlung verschiedenen Ortes in der Presse der Einwand der Verfassungswidrigkeit erhoben worden; die Initiative, so wurde behauptet, stehe im Widerspruch mit Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung, sei daher von der Bundesversammlung als ungültig zu erklären und dürfe nicht zur Abstimmung gebracht werden. Eine Prüfung dieses schwerwiegenden Einwandes, der inzwischen auch im Bundesrat zur Sprache gekommen ist, erscheint angesichts der überragenden politischen Bedeutung der Kriseninitiative notwendig.

I.

Art. 121, Abs. 3, der Bundesverfassung lautet folgendermassen:

« Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besondern Initiativbegehrens zu bilden ».

1. Die Vorschrift, dass auf dem Wege einer Volksanregung nur eine, nicht aber mehrere verschiedene Materien zur Revision oder Aufnahme in die BV vorgeschlagen werden dürfen, bildet einen Schutz und eine Schranke vor missbräuchlicher Anwendung des Initiativrechts in formaler Beziehung. Und dies in doppelter Hinsicht: Einerseits soll vermieden werden, dass eine Initiative nur auf Grund des Vorliegens mehrerer Materien die vorgeschriebene Unterschriftenzahl erreicht, beziehungsweise bei der Abstimmung eine annehmende Mehrheit erzielt. Andererseits soll der Aktivbürger bei der Unterzeichnung eines Revisionsbegehrens wie vor allem auch bei der Abstimmung vor einer klaren Situation stehen: Um seinerseits durch Unterschrift oder Stimme den Eingang einer ihm wertvoll erscheinenden Vorschrift in die BV unterstützen zu können, soll er nicht gezwungen sein, gleichzeitig eine Vorschrift mit in Kauf zu nehmen, die er an sich ablehnen würde; umgekehrt soll er nicht einen ihm sympathischen Revisionsvorschlag ablehnen müssen, weil er einem anderen in derselben Initiative keinesfalls zustimmen will¹.

2. Weder die Verfassung noch das Verfassungsrevisionsgesetz von 1892 geben eine Definition der demgemäss für die Initiativen vorgeschriebenen Einheit der Materie. Das hindert nicht daran, aus dem Sinn des Art. 121, Abs. 3, BV (ratio legis) und aus

¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates betr. Revision des Abschnittes III der BV, vom 13. Juni 1890; Bundesblatt 1890, III, S. 460 ff.

der bisherigen Praxis bestimmte Grundsätze und Richtlinien abzuleiten. Obwohl Art. 121, Abs. 3, BV nur für Initiativen gilt, hat sich die Bundesversammlung auch für ihre Revisionsvorlagen in konstanter Praxis an diese Vorschrift gehalten, um stets klare Abstimmungslagen zu schaffen; die Verfassungsvorlagen der Räte können daher bei der Beurteilung der vorliegenden Frage zwar nicht als Präjudizien gelten, aber doch ohne weiteres zur Exemplifikation herangezogen werden.

Das wesentliche Kriterium für die Frage « eine oder mehrere verschiedene Materien? » ist nicht in der äusseren Form einer Revisionsvorlage zu suchen. So ist es rechtlich gleichgültig, ob ein Volksbegehren, das nur eine Materie enthält, einen oder mehrere Verfassungsartikel beschlägt. Massgebend für die Einheit des Gegenstandes ist der materielle innere Zusammenhang seiner Teile. Dabei ist zwischen einem begrifflich-logischen und einem teleologisch-praktischen Zusammenhang zu unterscheiden².

Der begrifflich-logische Zusammenhang zwischen einzelnen zur Revision vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen ist dann gegeben, wenn zwischen diesen einzelnen Teilen aus zwingenden rechtlichen Gründen eine unmittelbare Abhängigkeit besteht, — anders ausgedrückt dann, wenn bei Weglassung oder Auseinanderreissung der einzelnen Teile rechtliche Mängel und damit Rechtsunsicherheit entstehen könnten, im besondern wenn die Annahme der einen und die Verwerfung der andern Teile der Abstimmungsvorlage zu Widersprüchen im Verfassungstext führen müssten. Vier Beispiele: a) *Derogationen* (Ausserkraftsetzungen), wobei nicht nur an den selbstverständlichen Normalfall der Aufhebung einer geltenden zugunsten einer neuen Bestimmung zu denken ist, sondern an Spezialfälle, bei denen durch die Revision einer bestimmten Norm erst sekundär, materiell bedingt, auch die ausdrückliche Derogation anderer Vorschriften notwendig wird³; b) *Vorbehalte* anderer Verfassungsbestimmungen und deren Abänderungen bei Revisionen⁴; c) *Anpassungen des Verfassungstextes*, durch die geltende Vorschriften mit den Bestimmungen neuer oder revidierter Artikel in Uebereinstimmung gebracht werden⁵; d) *Übergangsbestimmungen* zu Verfassungsartikeln, insoweit als sie die Rechtsverhältnisse während

² Vgl. Burckhardt, Kommentar zur BV, 3. Aufl., S. 815.

³ Vgl. Übergangsbestimmung in Absatz 4 des Art. 64 bis BV; ebenso Ziffer 4 der Kriseninitiative nach dem Satz « lex specialis derogat legi generali ».

⁴ So die zahlreichen Abänderungen des Art. 31 BV im Zusammenhang mit der Revision der Art. 31 bis, ter und quater, des Art. 69 BV und des abgelehnten Streichhölzermonopol-Artikels (29. September 1895).

⁵ So die Anpassung von Art. 42 lit. g BV bei der Aufnahme eines Art. 41 bis BV; gleichzeitige Aenderung der Art. 76, 96 und 105 BV; Zollinitiative auf Aenderung von Art. 29 BV und Anpassung von Art. 89 BV (verworfen am 15. April 1923) usw.

einer Uebergangszeit zu ordnen haben⁶, oder als sie die Nachachtung des neuen oder revidierten Verfassungstextes durch besondere einmalige oder vorübergehende Massnahmen sicherzustellen haben⁷. Der begrifflich-logische Zusammenhang einzelner Teile einer Revisionsvorlage hat, wie aus den Beispielen zu erkennen ist, vorwiegend formalen Charakter.

Daneben können nun aber verschiedene Bestimmungen einer Revisionsvorlage, die an sich durchaus unterscheidbar sind, in einem teleologisch-praktischen, d. h. einem untrennbar sachlichen, und vor allem zweckbedingten Zusammenhange stehen: zu grundsätzlichen, primären Bestimmungen treten solche sekundärer Bedeutung, die beispielsweise ihrer Auslegung, Durchführung oder Sicherung dienen; die Einheit der Materie im Sinne des Art. 121, Abs. 3, BV ist auch hier gegeben. Mit Recht stellt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in einem Gutachten fest, von verschiedenen Materien könne jedenfalls überall da nicht die Rede sein, wo eine Trennung des Begehrens für die Abstimmung nicht möglich sei, wo die einzelnen Bestimmungen durch eine Lösung vom übrigen Inhalt der Initiative den Sinn, den sie im Zusammenhang haben, verlieren müssten⁸. Von den vielen Fällen teleologisch-praktischen Zusammenhanges zwischen einzelnen Teilen früherer Verfassungsvorlagen seien folgende Gruppen genannt: a) Interpretations- und Konkretisierungsbestimmungen, wobei es sich ebensogut um Legaldefinitionen als vorwiegend auch um genaue Ausführungen oder Präzisierungen des gesetzgeberischen Willens handeln kann⁹; b) Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen bei Uebertragung neuer Aufgaben an den Bund¹⁰, wobei im besondern an die oft wiederkehrenden Vorschriften über die Teilung finanzieller Erträgnisse zwischen Bund und Kantonen erinnert sei¹¹; c) Vorschriften über Behördenorganisation, durch die neue dem Staat überbundene Aufgaben und Massnahmen an bestimmte Behörden des Bundes, an die Kantone oder besondere Or-

⁶ So die Uebergangsbestimmung zu Art. 12 BV.

⁷ So die Uebergangsbestimmung zur Zollinitiative.

⁸ Gutachten Nr. 97 des eidg. Just.- und Pol.-Dep. vom 12. Juli 1922; siehe Salis-Burckhardt, Bundesrecht, II, Nr. 570, S. 366.

⁹ Vgl. Art. 34 bis, Abs. 2 BV; Art. 39, Abs. 3 BV; beide Kriegssteuerbeschlüsse; Art. 23 bis BV; Art. 32 bis BV; Art. 32 quater BV; Art. 35, Abs. 2 BV; ebenso bei abgelehnten Vorlagen: Revision der Militärartikel 17—22 BV (3. Nov. 1895); Bundessteuerinitiative, Art. 41 bis und 42 BV (2. Juni 1918); Initiative auf Vermögensabgabe, Art. 42 bis BV (3. Dez. 1922); Zollinitiative, Art. 29 und 89 (15. April 1923); Initiative Rothenberger, Art. 34 quater (24. Mai 1925) und viele andere; so auch Kriseninitiative, Ziffer 2, lit. a—i.

¹⁰ Vgl. BV Art. 39, Abs. 5; Art. 27 bis, Abs. 3; Art. 24 bis; Art. 37 bis, Abs. 2; usw.

¹¹ Vgl. BV Art. 39, Abs. 4; Art. 24 bis, Abs. 5; Art. 41 bis, Abs. 2; Kriegssteuerbeschlüsse.

ganisationen übertragen werden ¹²; d) sachliche Durchführungsbestimmungen für die in derselben Vorlage genannten Staatsaufgaben ¹³, darunter im besondern e) Vorschriften über die Finanzierung ¹⁴. Alle diese Vorschriften stehen auch dann in einem innern Zusammenhang mit den ihnen zugrunde liegenden prinzipiellen Bestimmungen, wenn sie, losgelöst als Selbstzweck bestehen, einen unabhängigen Zweck erfüllen könnten ¹⁵.

Nur zwei Volksbegehren enthielten bisher ausgesprochenermassen mehrere, verschiedene Materien. Bei der sogenannten « Ausländerinitiative » (Art. 44^{bis} und 70 BV) vertraten Bundesrat und Bundesversammlung den Standpunkt, die beiden Teile des Volksbegehrens seien nach ihrem Inhalt und in ihren Massnahmen völlig verschieden, es sei weder ein äusserlich erkennbarer noch ein notwendiger innerer Zusammenhang vorhanden ¹⁶. Dasselbe gilt auch für das am 3. Oktober 1934 der Bundeskanzlei eingereichte « Volksbegehren zum Schutze der Armee und gegen ausländische Spitzel » ¹⁷.

3. Es bleibt die Frage zu streifen, welche Sanktionen eine Initiative treffen, die mehrere verschiedene Materien zum Inhalt hat. Die Bundesversammlung, die die Prüfung der Initiative vom Standpunkt des Adressaten, nämlich der Aktivbürgerschaft aus, vorzunehmen hat, kann ein Volksbegehren, das mehrere verschiedene Materien enthält, nur ungültig erklären und zurückweisen, da Art. 121, Abs. 3, BV schon für das Zustandekommen der Initiative, nicht erst für die Abstimmung gilt, also Gültigkeits-, nicht blosse Formvorschrift ist, und da zudem aus Art. 8 des Revisionsgesetzes von 1892 der Grundsatz der Unabänderlichkeit des formulierten Initiativbegehrens hervorgeht ¹⁸. Aus Gründen der Opportunität hat die Bundesversammlung bei der Ausländerinitiative allerdings einen andern Weg beschritten, indem sie das Volksbegehren, das hiefür eine gute Möglichkeit bot, in seine Teile zerlegte und getrennt zur Abstimmung brachte ¹⁹.

¹² So die Notenausgabe durch die Nationalbank, Art. 39, Abs. 2 BV; Veranlagung und Bezug der Kriegssteuern durch die Kantone nach den Kriegssteuerbeschlüssen; Heranziehung von Versicherungskassen für die Sozialversicherung, Art. 34 bis, Abs. 1 BV und Art. 34 quater, Abs. 3 BV; Heranziehung der Kantone und der Wirtschaftsverbände nach Kriseninitiative, Ziffer 3.

¹³ Unter zahlreichen Beispielen: Art. 23 bis BV; Art. 32 bis und 32 quater; Kriegssteuerbeschlüsse; ebenso Kriseninitiative, Ziffer 6 und 7.

¹⁴ Vgl. BV Art. 23 bis, Abs. 4; Art. 34 quater, Abs. 6 und 7, in Verbindung mit Art. 41 ter; ebenso Kriseninitiative, Ziffer 5.

¹⁵ Art. 41 ter BV, über den in der gleichen Vorlage mit Art. 34 quater abgestimmt wurde, ist hiefür ein sehr instruktives Beispiel.

¹⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die « Ausländerinitiative » vom 20. August 1920; Bundesblatt 1920, IV, S. 138 ff.

¹⁷ Vgl. « Die Armee- und Spitzelinitiative ist rechtlich unzulässig », in « Berner Tagwacht » vom 3. Dezember 1934, Nr. 283.

¹⁸ Vgl. Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 397, und Burckhardt, Kommentar zur BV, 3. Auflage, S. 816.

¹⁹ Vgl. Bericht des Bundesrates zur « Ausländerinitiative », a. a. O., S. 140 ff, und Bundesbeschluss vom 28. Januar 1921.

II.

Die Frage, ob die **Kriseninitiative**, deren Text und Inhalt wir als bekannt voraussetzen, in Einklang oder Widerspruch mit Art. 121, Abs. 3, BV stehe, kann nicht durch die Behauptung entschieden werden, es sei schon auf den ersten Blick klar, dass hier ganz verschiedene Begehren miteinander vereinigt seien und die Verfassungswidrigkeit demnach ohne weiteres bejaht werden müsse. Es ist notwendig, auf Grund des Sinns und Inhaltes der Kriseninitiative, wie sie sich aus dem Wortlaut ergeben, genau zu prüfen, ob zwischen den vielen Vorschriften des Begehrens nicht ein notwendiger innerer Zusammenhang und damit eine Einheit der Materie bestehe.

1. Der wirtschaftliche Liberalismus findet in der Bundesverfassung seinen rechtlichen Niederschlag in der Garantierung der **Handels- und Gewerbefreiheit** durch Art. 31. Dem Prinzip der freien Konkurrenz und der Nichteinmischung des Staates in die Wirtschaft stehen nur relativ wenige, in der Verfassung abschliessend aufgezählte Vorbehalte teils fiskalischer, teils sanitäts- oder gewerbepolizeilicher, teils sozialpolitischer Natur gegenüber. Irgend-eine allgemeine verfassungsmässige Grundlage für den wirtschaftlichen Interventionismus des Staates besteht nicht. Die wirtschaftliche Entwicklung hat dazu gezwungen, über diese Rechtsordnung hinwegzuschreiten. Der Krieg, die Nachkriegskrise und die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise haben den Staat vor die Notwendigkeit gestellt, durch zahllose unabwendbare Eingriffe in die Wirtschaft die Handels- und Gewerbefreiheit zu durchbrechen. Alle **interventionistischen Massnahmen** des Bundes, in der überwiegenden Mehrzahl in dringlichen Bundesbeschlüssen niedergelegt, **entbehren aber der verfassungsmässigen Grundlage**. Zum Teil stützen sie sich auf Art. 2 BV, der als allgemeine Staatsmaxime nicht als Basis herangezogen werden kann, oder auf Art. 34^{ter} BV, der bei seiner Aufnahme im Jahre 1908 als Grundlage für die Gewerbegesetzgebung, niemals aber für einen wirtschaftlichen Interventionismus des Bundes gedacht war. Hier setzt nun, rein juristisch gesehen, die Kriseninitiative ein.

2. Die Kriseninitiative schafft für die Dauer von fünf, eventuell zehn Jahren die verfassungsmässige Grundlage für die **Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise und ihrer Folgen**. Diese Massnahmen sollen die Sicherung einer ausreichenden Existenz für alle Schweizerbürger zum Ziele haben (Ziffer 1).

Da die geforderten Massnahmen interventionistischer Natur sind, wird in Ziffer 4 folgerichtig statuiert, dass der Bund, soweit erforderlich, vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen könne. Es liegt hier eine Derogation vor, die mit der Norm der Ziffer 1, die als Hauptgegenstand der Initiative zu gelten hat, in einem begrifflich-logischen Zusammenhang steht²⁰. Die Ziffern

²⁰ Vgl. Anmerkung 3.

3, 5, 6 und 7 der Kriseninitiative enthalten echte Durchführungsbestimmungen, die mit Ziffer 1 durch unmittelbaren praktisch-teleologischen Zusammenhang verbunden sind ²¹.

Die Kriseninitiative begnügt sich nun allerdings nicht damit, lediglich verfassungsmässige Grundlage für den wirtschaftlichen Interventionismus des Bundes zu sein. In der Absicht, eine planlos improvisierte Wirtschaftspolitik zu verhindern, strebt sie nach einer ganz bestimmten wirtschaftspolitischen Richtung und verlangt zur Erreichung des in Ziffer 1 gesetzten Zieles ganz bestimmte interventionistische Massnahmen. In diesem Sinne stellt Ziffer 2, die diese Massnahmen aufzählt, eine Konkretisierung der Ziffer 1 dar ²². Für den innern Zusammenhang der Ziffern 2 und 1 ist es natürlich erforderlich, dass die in den Buchstaben *a* bis *i* genannten Massnahmen tatsächlich der Bekämpfung der Wirtschaftskrise und ihrer Folgen dienen. Die juristische Beweisführung darüber darf aber weder von politischen noch von ökonomischen Zweckmässigkeits-erwägungen abhängig gemacht werden; es muss ihr genügen, dass die in Ziffer 2 vorgeschlagenen Massnahmen nach bestimmten wirtschaftstheoretischen Anschauungen als taugliche Mittel zur Erreichung des in Ziffer 1 gesetzten Zieles betrachtet werden können. Da das nun für sämtliche Buchstaben der Ziffer 2 zweifellos zutrifft, ist der innere, praktisch-teleologische Zusammenhang zwischen den Ziffern 2 und 1 erwiesen.

Es ist noch zu prüfen, ob auch unter den einzelnen Massnahmen der Ziffer 2 selbst ein notwendiger Zusammenhang besteht, ob sich der Stimmberechtigte nicht trotz dem erwiesenen Zusammenhang zwischen den Ziffern 2 und 1 im Sinne der Vorschrift des Art. 121, Abs. 3, BV zu den vorgeschlagenen Massnahmen getrennt äussern können. Es unterliegt keinem Zweifel, dass jede der in Ziffer 2 vorgeschlagenen Massnahmen den Gegenstand eines besondern Initiativbegehrens bilden könnte. Demgegenüber ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die in Ziffer 2 aufgezählten Massnahmen durch ihren inneren Zusammenhang mit Ziffer 1 mittelbar auch unter sich zusammenhängen. Vor allem aber würden diese Massnahmen bei einer Aufteilung in gesonderte Initiativbegehren sachlich den Sinn, den sie im Rahmen der Kriseninitiative haben, verlieren ²³. Die einzelnen Massnahmen der Ziffer 2 sind nicht Selbstzweck; sie sind Mittel zum Zweck und können nur gemeinsam das umfassende Ziel der Ziffer 1, die Bekämpfung der Wirtschaftskrise und ihrer Folgen, erfüllen. Damit ist aber erwiesen, dass die Buchstaben *a* bis *i* der Ziffer 2 auch unter sich in einem untrennbaren inneren Zusammenhange stehen.

Es ergibt sich, dass die Kriseninitiative auf Grund des notwendigen inneren Zusammenhanges ihrer sämtlichen Teile als

²¹ Vgl. Anmerkung 12, 13 und 14.

²² Vgl. Anmerkung 9.

²³ Vgl. Anmerkung 8.

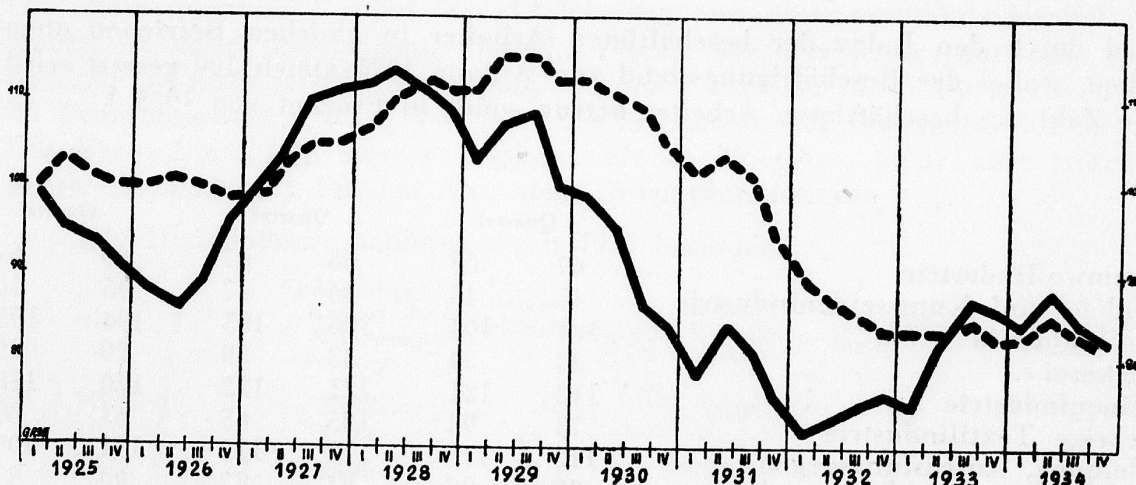
einzig e M a t e r i e zu gelten hat, daher mit Art. 121, Abs. 3, BV in Einklang steht und Volk und Ständen ungeteilt zur Abstimmung vorzulegen ist.

Wirtschaft.

Die Lage der Industrie.

Die Berichte aus den industriellen Betrieben, die beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit Ende 1934 auf Grund der vierteljährlichen Berichterstattung eingingen, sind eine ernste Mahnung, den Kurs der Wirtschaftspolitik sofort umzustellen. Die neuerdings angekündigte Preis- und Lohnabbauwelle wirft bereits grosse Schatten auf die ganze Wirtschaft. Zwar lauten die Meldungen aus der Exportindustrie, besonders der Uhrenbranche, günstiger. Das wird jedoch völlig überdeckt durch die pessimistischen Urteile aus zahlreichen Zweigen der Inlandindustrie. Sowohl gegenüber dem dritten Vierteljahr 1934 wie auch gegenüber dem letzten Quartal des Vorjahres wird die Lage ungünstiger beurteilt. Noch schlechter lauten die Berichte über die Beschäftigungsaussichten in der nächsten Zeit. Der Stand der beschäftigten Arbeiter hat sich vorläufig noch einigermaßen gehalten, wenigstens im Vergleich zum Vorjahre. Gegenüber dem letzten Sommer ist ein deutlicher Rückgang eingetreten. Die Konjunktur steht zweifellos auf der Waage, und schon die nächste Zeit kann eine weitere Krisenverschärfung bringen.

Dieses allgemeine Bild wird verdeutlicht durch die beigegebenen Kurven. Sowohl der Beschäftigungskoeffizient, der auf Grund der subjektiven Beurteilung der Lage durch die Betriebsleiter berechnet wird, wie auch der Index der beschäftigten Arbeiter, der den tatsächlichen Beschäftigungsgrad anzeigt,



— Beschäftigungskoeffizient (Beurteilung des Geschäftsganges durch die Betriebsleiter).
 - - - Index der beschäftigten Arbeiter in gleichen Betrieben.

befinden sich im zweiten Halbjahr 1934 im Rückgang. Die leichte Konjunkturbesserung, die vor einem Jahr eingetreten ist, wird damit wieder rückgängig gemacht. Wir geben nachstehend noch die Zahlen für die einzelnen Wirtschaftszweige.

Der Beschäftigungskoeffizient,

der die Beurteilung der Lage durch die Betriebsleitungen darstellt, lautet: