Zeitschrift: Rote Revue : sozialistische Monatsschrift
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 23 (1943-1944)
Heft: 11

Artikel: Notstand und Notrecht
Autor: Klöti, Emil
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-334976

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: 11.07.2025

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

ROTE REVUE
SOZIALISTISCHE MONATSSCHRIFT
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz

23. JAHRGANG -- JULI 1944 -- HEFT 11

Notstand und Notrecht

Von Dr. Emil Klöti

In der Junisession hat sich im Ständerat Genosse Dr. Klöti im Sinne des Abbaues der Vollmachten des Bundesrates für die These eingesetzt, daß im Notfalle die Bundesversammlung selbst vom Notrecht Gebrauch machen könnte, was immer noch demokratischer sei, als wenn der Bundesrat als nicht vom Volke gewählte Behörde mit Vollmachten regiere. Wir bringen nachfolgend dieses Votum, das auch vom rechtlichen Standpunkt aus alle Beachtung verdient. Red.

Unsere Bundesverfassung kennt keinen Notstand des Staates, der den obersten Behörden das Recht geben würde, sich bei der Setzung von Verfassungs- und Gesetzesrecht über die demokratische Zuständigkeitsordnung hinwegzusetzen. Verfassungsmäßig sind daher nur Verfassungsbestimmungen, die vom Volk und den Ständen angenommen worden sind, und Gesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die nach der Verabschiedung durch das Parlament dem fakultativen Referendum unterworfen worden sind. Die Verfassung läßt nur dann bei allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen die Ausschaltung des fakultativen Referendums zu, wenn die Sache eilt, also dringlich ist. Sie betrachtet aber einen dringlichen Bundesbeschluß mehr als ein Provisorium, das bald durch ein Definitivum abgelöst werden muß, weshalb auch seine Geltungsdauer befristet ist. Der dringliche Bundesbeschluß, so wie er durch die Verfassung umschrieben ist, gehört zur ordentlichen, verfassungsmäßigen Gesetzgebung und ist deshalb nicht als Notrecht anzusprechen.

Trotzdem die Verfassung keine Abweichungen von der ordentlichen Gesetzgebung zuläßt, haben wir am 30. August 1939 in Übereinstimmung mit den andern Fraktionen anerkannt, daß es ein ungeschriebenes Notrecht des Staates gebe, kraft welchem die obersten Behörden berechtigt sind, bei ernster Gefahr für den Bestand des Staatswesens das Erforderliche anzuordnen, ohne dabei an die Schranken der Verfassung und der Gesetze gebunden zu sein. Die Existenz des Staates geht allem vor. Gerade eine lebendige und lebenswillige Demokratie stellt in solch gefahrvoller Zeit die Form nicht über die Sache und läßt sich durch das auf

normale Zeiten zugeschnittene Verfassungsrecht nicht abhalten, das zur Verteidigung der Existenz Nötige anzuordnen. Mutatis mutandis ist auch hier der Satz «fiat justitia, pereat mundus» abzulehnen.

Anerkennt man ein solches Staatsnotrecht, so muß man angesichts der Gefahr seines Mißbrauches des bestimmtesten verlangen, daß die in Frage kommenden Behörden hinsichtlich des Abweichens von der Zuständigkeitsordnung, der Geltungsdauer und des Inhaltes ihrer Noterlasse nicht über das absolut Notwendige hinausgehen. Deshalb soll bei Ausschaltung des Entscheidungsrechtes des Volkes und der Stände nicht ohne weiteres auch das Parlament ausgeschaltet werden, sondern nur dann, wenn auch dafür ein Zwang vorliegt. Denn gerade dann, wenn Volk und Stände übergangen werden, ist es besonders erwünscht, daß wenigstens ihre Abgeordneten in der Bundesversammlung Beschluß fassen können, liegt doch darin eine gewisse Gewähr, daß der Noterlaß dem Willen der Mehrheit von Volk und Ständen entspreche. Die vollziehende Behörde darf daher wichtige gesetzgeberische Erlasse nur in dem Falle von sich aus beschließen, wenn es voraussichtlich zu lange dauern würde, bis ein übereinstimmender Beschluß beider Kammern des Parlamentes erreicht wäre.

Der Einwand, nur der Bundesrat sei zu Notrechtserlassen auf der Stufe des Verfassungs- und Gesetzesrechts berechtigt, wird zum Teil auf grundsätzliche Erwägungen, zum Teil darauf gestützt, daß die Bundesversammlung durch ihren Beschluß vom 30. August 1939 so entschieden habe.

Ich befasse mich zunächst mit der Behauptung, daß grundsätzlich nur die Exekutivbehörde zu Notstandserlassen befugt sei.

Die bloße Gegenfrage, auf welcher Grundlage denn der wichtige Bundesbeschluß vom 30. August 1939 beruhe und welcher Rechtscharakter ihm zukomme, zeigt die Unhaltbarkeit dieser Auffassung. Denn es ist offensichtlich, daß dieser Beschluß mit der Verfassung im Widerspruch steht und sich nur auf das Notrecht des Staates stützen kann. Er ist der typischste und wichtigste aller Notrechtserlasse. Er ist aber nicht der einzige Notrechtserlaß der Bundesversammlung. Zwischen den beiden Weltkriegen hat die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates mehrfach im Interesse der Aufrechterhaltung des Staatskredites und der Währung Notrechtserlasse auf dem Gebiete des Finanzwesens erlassen, die unter dem Namen von «Finanzprogrammen» bekannt sind. Jene Finanzprogramme haben nicht nur zahlreiche Bundesgesetze, sondern auch eine ganze Reihe von Verfassungsbestimmungen für die Zeit ihrer Geltung geändert oder außer Kraft gesetzt.

Zum Überfluß sei darauf hingewiesen, daß alle Rechtsgelehrten, die sich mit dem Notrecht befaßten, dieses Recht in erster Linie der Bundesversammlung zuerkennen. Es ist übrigens – nebenbei bemerkt – nicht etwa so, daß *entweder* die Bundesversammlung *oder* der Bundesrat Notrechtserlasse beschließen kann. Herr Dr. Reber führt in seiner Abhandlung über «Das Notrecht des Staates» mit Recht aus, daß *beide* Behörden für die Wahrung der Lebensrechte des Staates zuständig sind und daß daher jede von ihnen handeln darf, wenn ein Notstand besteht. Der Bundesrat hat diese Auffassung auch in seiner Botschaft vom 3. April

1939 zum Volksbegehren betreffend Notrecht und Dringlichkeit vertreten. Er führte aus (Seite 7): «Im Bunde stehen dabei die Noterlasse der Bundesversammlung im Vordergrund, da die Noterlasse des Bundesrates in der Regel auf einer durch die Bundesversammlung erteilten Delegation (Ermächtigung oder nachträgliche Genehmigung) beruhen.» Auch Herr Bundespräsident Stampfli hat in der Kommission die Kompetenz der Bundesversammlung zu Notrechtserlassen grundsätzlich nicht bestritten. Vor etwa zwei Wochen ist diese Frage auch in der Vollmachtenkommission des Nationalrates aufgeworfen worden und es wurde der Chef des Justizdepartements um Auskunft darüber ersucht, ob auch schon Notrechtserlasse der Bundesversammlung erfolgt seien. Der Chef des Justizdepartements hat darauf der Kommission eine Notiz übergeben, in welcher selbstverständlich, unter Hinweis auf die bereits erwähnten Bundesbeschlüsse, bejahend geantwortet und der Auffassung zugestimmt wurde, daß grundsätzlich auch durch die Bundesversammlung Notrecht gesetzt werden könne. Wie hätte übrigens die Bundesversammlung im Beschluß vom 30. August 1939 sich das Recht vorbehalten können, die Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates nachträglich zu genehmigen oder außer Kraft zu setzen, wenn sie nicht der Auffassung gewesen wäre, daß sie auch, und sogar in erster Linie, als diejenige Behörde, die nach Art. 71 der Bundesverfassung unter Vorbehalt des Rechtes des Volkes und der Kantone die oberste Gewalt des Bundes ausübt, dazu berechtigt sei. Nebenbei bemerkt, sind auch alle unsere Beschlüsse, durch die wir die Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates genehmigen, Notrechtserlasse, denn nur kraft Notrechtes sind wir befugt, Beschlüsse, die mit der Verfassung und den Gesetzen nicht im Einklang sind, zu sanktionieren.

Ich komme nun zum zweiten Einwand gegen Notrechtserlasse der Bundesversammlung, nach welchem der Bundesversammlung die Befugnis zur Setzung von Notrecht grundsätzlich nicht bestritten, jedoch geltend gemacht wird, die Bundesversammlung habe dieses ihr zustehende Recht durch ihren Beschluß vom 30. August 1939 restlos an den Bundesrat delegiert, also aus eigenem Entschluß darauf verzichtet, es selbst auszuüben. Ich glaube, daß in der Tat diese Auffassung bei der Mehrheit der Räte bestand. Wenigstens machte keiner der beiden Referenten einen Vorbehalt, dahingehend, die Bundesversammlung behalte sich vor, von sich aus Notrechtserlasse zu beschließen. Für diese Auslegung spricht unter anderem die Tatsache, daß die im Jahre 1940 in den Räten durchberatene Verfassungsvorlage über die Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes nachträglich, weil das Vorliegen eines Notstandes bejaht wurde, mit Zustimmung der Fraktionen nicht von der Bundesversammlung, sondern vom Bundesrat durch Noterlaß in Kraft gesetzt wurde. Ich gehe daher von der Auslegung aus, die Bundesversammlung habe die ganze Ausübung des Notrechtes dem Bundesrat übertragen, mit dem Vorbehalt der nachträglichen Genehmigung oder Nichtgenehmigung.

Darüber kann aber kein Zweifel bestehen, daß die Bundesversammlung befugt ist, ihren Beschluß vom 30. August 1939 abzuändern, wenn ihr dies zweckmäßig erscheint. Es ist dies eine reine Ermessensfrage. Wir bejahen sie, weil unseres Erachtens die bisherigen Erfahrungen und die

gegenwärtige gesetzgeberische Situation eine Änderung als zweckmäßig erscheinen lassen.

Es läßt sich wohl nicht bestreiten, daß sich in weiteren Kreisen mit der Zeit hinsichtlich des Vollmachtenregimes und der Rolle, die dabei das Parlament spielt, ein gewisses Malaise herausgebildet hat. Die Intervention des Herrn Kollegen Petrig von der vorigen Woche läßt dies auch erkennen. Auf unserer Seite besteht der Eindruck, daß der Bundesrat von den ihm verliehenen Vollmachten einen zu ausgiebigen Gebrauch macht und Gegenstände in deren Bereich zieht, die ohne Schaden für das Land auf dem verfassungsmäßigen Wege beraten und beschlossen werden könnten. Als man uns am 30. August 1939 in diesem Saale den Beschluß über die Erteilung der Vollmachten zu diskussionsloser und einstimmiger Annahme empfahl, wurde vom Referenten der Kommission, Herrn Dr. Schöpfer, zur Beruhigung feierlich erklärt:

«Ich möchte aber gleich und mit Nachdruck feststellen, daß der Bundesrat den beiden Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates die bestimmteste Erklärung abgegeben hat, ohne zwingende Not von der Verfassung nicht abzuweichen und sich auch nach Möglichkeit an die bestehende Gesetzgebung zu halten. Es liegt auch im Begriffe und in der Natur des Notrechtes selbst, daß nur die absolut erforderlichen und unaufschiebbaren Maßnahmen getroffen werden und alles das selbstverständlich nur so lange, als wir gestörte, kriegsähnliche oder kriegerische Verhältnisse haben.»

Es wird wohl niemand bestreiten wollen, daß man sich in der Praxis nicht immer an diese engen Grenzen gehalten hat. Nach Beispielen braucht man nicht weit zu suchen. Ich verweise nur auf den Beschluß über die Taxzuschläge bei den Transportanstalten, wo ohne zwingende Not in Abweichung vom geltenden Recht eine Steuer zugunsten eines Ausgleichsfonds vorgeschrieben wurde.

Die lange Dauer des Krieges hat es mit sich gebracht, daß die mit Recht durch Vollmachtenbeschlüsse geregelten Verhältnisse immer zahlreicher wurden und daß nach und nach fast alle Gebiete des Bundesrechts durch Vollmachtenrecht durchsetzt wurden. So kommt es, daß nachgerade jede rechtliche Änderung mit geltenden Vollmachtenbeschlüssen einen Zusammenhang hat und daß man sie auf dem Wege des Notrechtes vornimmt, weil bei Hinfall des Vollmachtenrechts eine Lücke entstehen würde; man findet es praktischer, gleich auch den neuen Erlaß, der für sich allein betrachtet, die Anwendung von Notrecht nicht rechtfertigen würde, in die Form eines Vollmachtenbeschlusses zu treffen, so daß später gleichzeitig alles ins ordentliche Recht übergeführt werden kann. Die Folge aber ist, daß dem Parlament immer mehr Gegenstände entzogen werden.

Je länger der Krieg dauert, desto mehr wird es auch nötig, wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Probleme, für die Dauerlösungen auf dem Programm stehen, vorläufig mittels Notrechtserlassen zu lösen. Diesen Beschlüssen kommt eine große Bedeutung bei, da sie – gewollt oder nicht gewollt –, die später anschließende gesetzliche Dauerlösung wesentlich präjudizieren. Als Beispiel nenne ich den vom Bundesrat am letzten

Freitag gefaßten Vollmachtenbeschluß über die finanzielle Beihilfe für am Mehranbau beteiligte Personen, durch welchen den verheirateten landwirtschaftlichen Dienstboten Haushaltungs- und Kinderzulagen gewährt werden und für die selbständigen Gebirgsbauern ein Familienschutz in der Form von Kinderzulagen eingeführt worden ist. Ein halbes Jahr nach Inkrafttreten dieser Beschlüsse, im kommenden Dezember, wird sich das Parlament über deren Genehmigung schlüssig werden müssen. Beide dieser Neuerungen haben einen Zusammenhang mit der durch Vollmachtenrecht eingeführten Anbaupflicht, beide haben aber als Vorläufer von Dauermaßnahmen betreffend die Bekämpfung der Landflucht und betreffend den Familienschutz eine ganz besondere Bedeutung. Es ist auch offensichtlich, daß besonders die Einführung von Familienzulagen für Gebirgsbauern mehr wegen ihres Charakters als Vorläufer einer Dauerlösung als wegen ihres ziemlich losen Zusammenhanges mit dem Mehranbau gefordert worden ist. Niemand wird bestreiten, daß Vorlagen von so weittragender Bedeutung, wenn immer möglich durch das Parlament behandelt und beschlossen werden sollten. Die Möglichkeit dazu wäre vorhanden gewesen, denn so dringlich war die Regelung denn doch nicht, daß sie nicht einen Aufschub um einige Wochen ertragen hätte, zumal die Begutachtung durch die Vollmachtenkommission ja auch einen Teil der für die parlamentarische Behandlung erforderlichen Zeit absorbiert hat. Daß die summarische Begutachtung des Entwurfes durch die Vollmachtenkommissionen und die nachträgliche Genehmigung des Beschlusses durch die Bundesversammlung nur einen sehr dürftigen Ersatz für eine Beschlußfassung des Parlaments darstellen, bedarf wohl keines Nachweises. Wissen wir doch, wie ungern der Bundesrat sich zu einer Änderung eines einmal gefaßten Vollmachtenbeschlusses bestimmen läßt; wissen wir doch auch, daß eine für Zehntausende von Personen geschaffene Einrichtung nicht leicht nach wenigen Monaten geändert werden kann.

Alle diese Überlegungen führen uns zu dem Schlusse, daß den geschilderten Verhältnissen, wie sie sich nach und nach herausgebildet haben und am 30. August 1939 noch nicht haben vorausgesehen werden können, durch eine Änderung der bestehenden Notrechtsordnung Rechnung getragen werden sollte. Was wir vorschlagen, ist nichts Revolutionäres, es handelt sich um eine einfache Verbesserung der Notrechtspraxis, die zudem den Vorteil hätte, den Übergang vom Notrecht zum verfassungsmäßigen Recht zu erleichtern.

Die Änderung könnte in der Form erfolgen, daß der Bundesbeschluß vom 30. August 1939 durch eine Bestimmung ergänzt würde, die ungefähr folgenden Inhalt hätte:

«Wichtige Noterlasse, die nicht so dringlich sind, daß eine parlamentarische Behandlung ausgeschlossen wäre, sind vom Bundesrat der Bundesversammlung zu eigener Beschlußfassung zu beantragen.»

Eventuell könnte eine Motion folgenden Inhaltes, unter der Voraussetzung, daß ihr sinngemäß nachgelebt würde, genügen: «Der Bundesrat wird eingeladen, wichtige Noterlasse, namentlich solche, die für spätere Dauerlösungen von präjudizieller Bedeutung sein können, soweit es zeitlich möglich ist, der Bundesversammlung zur Beschlußfassung zu beantragen.»