**Zeitschrift:** Rote Revue : sozialistische Monatsschrift
**Herausgeber:** Sozialdemokratische Partei der Schweiz
**Band:** 24 (1944-1945)
**Heft:** 1

**Artikel:** Zum drittenmal: Notstand und Notrecht
**Autor:** Studer, F.
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-335082

**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:** 12.07.2025

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

ROTE REVUE
SOZIALISTISCHE MONATSSCHRIFT
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz

24. JAHRGANG - SEPTEMBER 1944 - HEFT 1

# Zum drittenmal: Notstand und Notrecht

Von Dr. F. Studer

In der Julinummer dieses Jahres brachte die «Rote Revue» die Rede des Genossen Dr. Klöti, die er in der Junisession im Ständerat in der Frage des Abbaues der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates, die dieser von der Bundesversammlung am 30. August 1939 bekam, gehalten hat. Sie ist in der Tat sehr beachtenswert. Der ganze Fragenkomplex, der sich an die staatsrechtlichen Begriffe von Notstand, Notrecht und Vollmachten anschließt, und die große Bedeutung, welche die Beantwortung dieser Fragen für unser staatliches Leben hat, erlaubt es schon, noch einige Bemerkungen an die Rede Klötis anzuschließen.

Auf Grund der durchaus unbefriedigenden und gefährlichen Entwicklung, welche das Vollmachtenregime genommen hat, und angesichts der weitverbreiteten Malaise, die sich über diese Praxis herausgebildet hat, postulierte Dr. Klöti eine Ergänzung des Bundesbeschlusses vom 30. August 1939, der dem Bundesrat die Vollmachten übertragen hat, in der Weise, daß ihm zugefügt würde: «Wichtige Noterlasse, die nicht so dringlich sind, daß eine parlamentarische Behandlung ausgeschlossen wäre, sind vom Bundesrat der Bundesversammlung zu eigener Beschlußfassung zu beantragen.» Genosse Klöti geht dabei von folgenden *rechtlichen* Erwägungen aus:

a) 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 sind.

b) Trotzdem die Verfassung keine Abweichungen von der ordentlichen Gesetzgebung zuläßt, haben wir am 30. August 1939 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.

c) Der Bundesbeschluß vom 30. August 1939 steht mit der Verfassung im Widerspruch; er kann sich nur auf das Notrecht des Staates stützen. Er selber ist ein Notrechtserlaß.

d) Beide Behörden, Bundesrat und Bundesversammlung, sind zuständig für die Wahrung der Lebensrechte des Staates, und jede darf handeln, wenn ein Notstand besteht, darf Notrecht setzen.

e) Die Bundesversammlung hat am 30. August 1939 aber die ganze Ausführung des Notrechts dem Bundesrat übertragen, mit dem Vorbehalt der nachträglichen Genehmigung.

f) Die Bundesversammlung kann jedoch ihren Beschluß vom 30. August 1939 jederzeit abändern.

g) Bei Erteilung der Vollmachten am 30. August 1939 war es die bestimmte Meinung der Räte, daß ohne zwingende Not von der Verfassung nicht abzuweichen sei; es liege im Begriffe und in der Natur des Notrechts selbst, daß nur die absolut erforderlichen und unaufschiebbaren Maßnahmen getroffen werden.

In *tatsächlicher* Beziehung stellt Dr. Klöti in seiner Rede fest, daß man sich in der Praxis nicht immer an diese engen Grenzen gehalten habe und daß die durch Vollmachtenbeschlüsse geregelten Verhältnisse immer zahlreicher wurden und mit ihnen fast alle Gebiete des Bundesrechts durch Vollmachtenrecht durchsetzt wurden.

Diese Tatsachen – das ist nun aber weiter festzustellen – haben dazu geführt, daß nicht nur im Volke, beim Laien, sondern auch bei Rechtsgelehrten aller Parteien direkt von einer Rechtsverwilderung gesprochen wird. Durch sein Postulat, der Bundesrat sei einzuladen, wichtige Noterlasse, namentlich solche, die für spätere Dauerlösungen von präjudizieller Bedeutung sein können, soweit es zeitlich möglich ist, der Bundesversammlung zur Beschlußfassung zu beantragen, will Dr. Klöti den ärgsten Übelständen abhelfen und den, vom Standpunkte des Rechts und der Verfassung aus gesehen, ungemütlichen Zuständen auf dem Gebiete der Gesetzgebung möglichst begegnen, sie wenigstens mildern. Darin liegt das sehr verdienstliche Vorgehen Klötis.

Wenn man den Dingen auf den Grund geht und die Sache, losgelöst von allem Parteistandpunkt, rein nur vom Boden unseres Bundesstaatsrechts aus betrachtet, so wird einem klar, daß man mit der ganzen Vollmachtenidee, speziell mit dem Bundesbeschluß vom 30. August 1939, sich auf einem falschen Wege befindet. Ich habe in der Mainummer 1939 der «Roten Revue», also vor Erteilung der Vollmachten an den Bundesrat, das Problem des «Notrechts» kurz untersucht und die Frage *verneint*, ob es überhaupt ein Not*recht* gibt und ein solches in unserm Staatsrecht anerkannt werde. Es scheint mir, daß der Verlauf der Dinge meiner Betrachtungsweise von damals recht gegeben hat. So sehr das Eingreifen von Klöti gerechtfertigt ist, weil es nötig geworden ist, so sehr ist es richtig,

daß sowohl die rechtlichen Erörterungen über die Vollmachtenfrage als auch die unbefriedigende Entwicklung derselben unterblieben wären, wenn man sich im August 1939 nicht auf die schiefe Ebene begeben hätte, sondern bei der Ansicht des Bundesrates geblieben wäre, der im Frühjahr 1939 die Aufnahme eines Notrechtsartikels in die Verfassung mit vollem Recht abgelehnt hatte, und wenn man die folgerichtigen Schlüsse daraus gezogen hätte. Denn diese Ablehnung bedeutete im Grunde nichts anderes als die grundsätzliche Ablehnung eines Notrechts überhaupt. Ein Not*recht* kann nur auf Grund unserer Verfassung bestehen, ein ungeschriebenes Not*recht* gibt es nicht, und der Vollmachtenbeschluß vom 30. August 1939 war verfassungswidrig. Die Ausführung dieses Beschlusses hat in erschrekkender Weise gezeigt, was alles unter dem «ungeschriebenen» Notrecht verstanden werden kann und will. Mit dem Abgleiten auf die schiefe Ebene, damit, daß man ein Notrecht konstruiert hat, eben das Recht, die Verfassung zu verletzen, hat man zugleich auch dessen Mißbrauch ermöglicht und gefördert, nämlich den Erlaß von Gesetzen durch den Bundesrat, ohne daß wirkliche Not hierfür vorhanden war, die Umgehung der Befragung der Bundesversammlung und des Volkes, die Ausschaltung dieser Instanzen, die teilweise Außerkraftsetzung unserer Verfassung.

Auf die schiefe Ebene hat man sich begeben, als man ausdrücklich oder stillschweigend annahm, bei einem Staatsnotstand sei das Abweichen von der Verfassung kein Verfassungsbruch, sondern etwas Rechtmäßiges. Diese Argumentation ist als unjuristisch, staatsrechtlich unmöglich abzulehnen, ganz besonders, nachdem die Aufnahme eines Notrechtsartikels in die Verfassung im Frühjahr 1939 (m. E. mit Recht) abgelehnt worden war. Sie hat alle entstandenen Mißgriffe und Gefahren für unser Recht heraufbeschworen. Diese Auffassung widerspricht der – Ehrlichkeit.

Die Not – und sie besteht in gewissen schweren Zeiten auch für den Staat und seine Behörden – kann dazu zwingen, um ein hohes Gut zu schützen oder zu retten, eine an sich unrechte, gesetzwidrige, verbotene Handlung zu begehen. Aber es *bleibt*, trotz dem Notstand, eine *rechtswidrige* Handlung. Dies anzuerkennen, gebietet die Ehrlichkeit und Wahrheit. Eine andere Frage ist es aber, ob und wie der Täter für diese Handlung zur Rechenschaft gezogen werden kann und wird. Er kann von jeder Sanktion befreit werden, und dies wird geschehen, wenn eben berechtigte Notwehr vorgelegen hat. Weder Volk noch Räte werden dem Bundesrat einen Vorwurf machen, wenn er in wirklicher Notwehr, dann, wenn unsere Freiheit und Unabhängigkeit auf dem Spiele steht, eine Verfassungsverletzung begeht, sondern ein solches Handeln billigen. Aber es braucht hierzu nicht die Fiktion, ein in Notwehr erlassenes Gesetz sei eine verfassungsmäßige Handlung; sie ist und bleibt verfassungswidrig. Sie wird erst dann zur verfassungsmäßigen, wenn die kompetente Behörde, die Räte, bzw. das Volk sie genehmigt, das heißt zu der ihren gemacht haben. Die Verfassungsmäßigkeit so rasch als möglich in die Wege zu leiten, ist die Aufgabe und Pflicht des Bundesrates.

Es ist ohne weiteres klar, daß viele «Nothandlungen» als solche unterblieben und von vornherein auf dem verfassungsmäßigen Wege die nötigen Gesetze erlassen worden wären, wenn man nicht zu dem System der Voll-

machten gegriffen hätte und die Fiktion aufgekommen wäre, eine Nothandlung sei eine verfassungsmäßige Handlung. Aus den Darlegungen Klötis geht hervor, daß manche Erlasse nicht unaufschiebbar gewesen sind, keine Not die Beschreitung des verfassungsmäßigen Weges gehindert hat. Wirkliche Noterlasse, deren sofortige Durchführung dringend gewesen, hätten eben dennoch Geltung bis zur verfassungsmäßigen Erledigung durch die kompetente Instanz gehabt, auch wenn man den Vollmachtenweg nicht beschritten hätte. Der verfassungswidrige Zustand hätte dann nur verhältnismäßig kurze Zeit gedauert, und wir würden nicht unter dem bedauerlichen Zustand leben, daß eine Reihe von wichtigen, einschneidenden Gesetzen ihrer verfassungsmäßigen Grundlage für lange Zeit entbehren. Das Postulat Klöti wäre nicht nötig, all die Unstimmigkeiten, Mißstimmungen und Klagen über Willkür und Rechtsverletzung würden dahinfallen, wäre man auf dem Boden der Verfassung geblieben. Weil man sich der Verfassungswidrigkeit der bundesrätlichen Noterlasse bewußt gewesen wäre, wären sie viel seltener gewesen und hätten rasch die verfassungsmäßige Grundlage erhalten. Unsere Demokratie und unser Rechtsstaat hätten nicht schweren Schaden genommen, wenn man ihre Grundsätze ehrlich ausgelegt und gehandhabt hätte. Wie weit die Verirrung in den Rechtsbegriffen und in der Ausübung der Vollmachten schon gediehen ist, zeigt das folgende Beispiel: Im Jahre 1933 erließ die Bundesversammlung in Form des dringlichen Bundesbeschlusses das grundsätzliche Verbot für Erweiterung bestehender Warenhäuser (inbegriffen Genossenschaften, Filialgeschäfte und dergleichen). Obgleich dieser dringliche Bundesbeschluß, wie es in seinem Charakter und Zweck gelegen ist, nur vorübergehend gelten sollte, wurde er nach seinem Ablauf in der Folge noch mehrmals erneuert. Das letzemal 1941 auf drei Jahre. Damals wurde erklärt, für einen dem Referendum zu unterstellenden Bundesbeschluß sei es zu spät gewesen, das nächste Mal werde aber kein dringlicher Bundesbeschluß mehr in Frage kommen. Jetzt, nach Ablauf der drei Jahre, soll nun aber eine Verlängerung durch bloßen Vollmachtenbeschluß erfolgen! Und das, trotzdem der Warenhausbeschluß schon 1933, also in keiner Weise etwa wegen der Kriegsfolgen, erlassen wurde. Die Räte haben jedoch 1942 den Beschluß gefaßt, daß der Bundesrat nur dann auf Grund der Vollmachten Maßnahmen treffen könne, wenn es sich um den Schutz von *durch Kriegsfolgen* bedrohte Wirtschaftsgruppen handelt.

Man kann den Einwand erheben, die Ablehnung eines Not*rechts* sei jetzt nur noch eine rein theoretische Sache, nachdem der Weg der Vollmachten und eines ungeschriebenen Notrechts einmal beschritten worden sei. Dazu ist zu sagen: Wenn, wie Dr. Klöti mit Recht betont, kein Zweifel bestehen kann, daß die Bundesversammlung befugt ist, ihren Beschluß vom 30. August 1939 abzuändern, so ist sie auch unbedingt befugt, jederzeit ihren Vollmachtenbeschluß wieder gänzlich aufzuheben. Diese Frage wird sich nach Beendigung des Krieges sehr bald und sehr lebhaft stellen. Und deswegen kann es nicht schaden, wenn man sich klar darüber ist, daß der Beschluß vom 30. August 1939 eben ein verfassungswidriger war, daß die Verfassung weder Delegation noch Notrecht kennt, und daß ein Noterlaß

während eines Staatsnotstandes, der mit der Verfassung nicht im Einklang steht, eben ein verfassungswidriger bleibt, auch wenn er als eine Notwehr entschuldigt und gebilligt wird. Von dieser Auffassung aus wird man bei Beratung und Lösung der genannten Frage mit viel mehr Nachdruck und Berechtigung verlangen können, daß nicht durch Beibehaltung des Vollmachtenregimes für noch längere Zeit noch mehr verfassungswidrige Erlasse dem Volke beschert werden, sondern daß es ein Ende haben soll; und ferner, daß man die bestehenden verfassungswidrigen Erlasse nicht mehr länger bestehen lassen darf, sondern ihnen so rasch als möglich entweder die verfassungsmäßige Rechtsform zu geben habe oder dann, wenn kein Notstand für deren Beibehaltung mehr existiert, sie aufzuheben seien.

Ich möchte nochmals auf Prof. Walter Burckhardt verweisen, der lange Jahre der Rechtsberater des Bundesrates war. Er war der Ansicht, es gebe kein *Recht*, die Verfassung zu brechen; die Auffassung, ein Notrecht aus der Verfassung selber zu interpretieren, habe dazu geführt, daß Bundesrat und Bundesversammlung so oft vom Notrecht sprechen, als ob das die selbstverständlichste Sache der Welt wäre. Unter Umständen müsse man in Not handeln, trotz Recht und Verfassung. Man dürfe sich aber nicht über jede unbequeme Verfassungsbestimmung mit der Redensart vom Notrecht hinwegsetzen, sonst wisse niemand, was Verfassungsrecht ist, niemand achte es mehr.

Eine letzte Bemerkung: Man wird wohl auch den Einwand zu hören bekommen, es sei nicht möglich, alle Noterlasse, soweit sie auch in der Nachkriegszeit noch notwendig seien, der Bundesversammlung oder gar dem Volke vorzulegen und namentlich letzterem den Entscheid über sie zu überlassen. Hierauf ist zu antworten: Man darf nicht vor Unbequemlichkeiten, Mühe, Arbeit und Zeitaufwand zurückschrecken, um einen verfassungsmäßigen Zustand wieder herzustellen. Bundesversammlung wie erst recht das Volk sind auch in schweren Zeiten (in ihnen erst recht) imstande, zu erkennen, was ein Notstand an Gesetzen erfordert. Die Furcht vor einer mangelnden Erkenntnis des Volkes darf in unserer Demokratie niemals das Leitmotiv in der Besorgung der Staatsgeschäfte sein, und erst recht nicht, um Erlasse zu ermöglichen, die mit der Verfassung im Widerspruch stehen.

---

# Wirtschaftspolitische Vorbereitung der Nachkriegszeit

Von Emil J. Walter

Das Kriegsende nähert sich mit raschen Schritten. Die Vorbereitung auf die Nachkriegszeit wird zum aktuellen Tagesproblem. Gerade die Schweiz muß sich mehr als irgendein anderes Land auf die Wandlungen der Weltwirtschaft einstellen. Schon im Jahre 1918 stellte N. Reichesberg in seinen «Betrachtungen über die schweizerische Handelspolitik in Vergangenheit und Zukunft» fest: «Die Richtung der schweizerischen Han-