Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 29 (1949-1950)

Heft: 10

Artikel: Das Dringlichkeits- und Notrecht in neuem Gewande : zur Auslegung des neuen Art. 89 bis der Bundesverfassung

Autor: Schürmann, Leo

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-159777

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: 13.07.2025

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

schwer gefährdet ist, muß es überraschen, daß der Kreml sich aus freien Stücken in Deutschland eine Zuchtrute bindet, die um so gefährlicher wird, je vollkommener dem Politbüro die Eingliederung der Sowjetzone, oder noch besser die ganz Deutschlands, in den Sowjetbereich gelingt. Denn daß der Nationalkommunismus keineswegs ein nur in sowjetischen Treibhäusern getriebenes Pflänzchen ist, sondern auch in normaler Temperatur gedeiht, beweist eine parallele Bewegung in den Westsektoren Berlins; hier hat der ehemalige Kommunist Scholz im Namen seiner angeblich 16 000 vorläufig noch im Geheimen tätigen Anhänger ein Ergebenheits-Telegramm an Tito gerichtet.

Vielleicht mag sich das Politbüro in der Illusion wiegen, derartige nationalistische Bewegungen zurückpfeifen zu können, wenn sie ihren Zweck erfüllt haben. Aber nicht nur in dem Gedicht Goethes hat der Zauberlehrling Kräfte entfesselt, über die er die Gewalt verlor.

DAS DRINGLICHKEITS- UND NOTRECHT IN NEUEM GEWANDE

Zur Auslegung des neuen Art. 89 bis der Bundesverfassung

VON LEO SCHURMANN

Unmittelbar nach der für viele unerwarteten Annahme des ersten Volksbegehrens betr. Rückkehr zur direkten Demokratie setzte die Diskussion über die Bedeutung und rechtliche Tragweite des neuen Verfassungsartikels ein. Die Räte hatten sich anläßlich der Beschlußfassung für eine Übergangsordnung der Bundesfinanzen gleich praktisch mit der Frage abzugeben, und es sind dabei Auffassungen vertreten worden, die so ziemlich das Gegenteil dessen besagen, was die Initianten des Volksbegehrens mit ihrer Aktion meinten und bezweckten.

Der neue Art. 89 bis, der mit der Erwahrung des Abstimmungsergebnisses durch die Bundesversammlung am 28. Oktober 1949 in Kraft getreten ist, bringt gegenüber dem bisherigen, erst im Jahre 1939 revidierten Art. 89, Abs. 3 zwei Neuerungen:

1. Er führt das Referendum für *dringliche Bundesbeschlüsse* ein, und
2. er enthält eine *Regelung für das sogenannte Notrecht.*

Mit diesem Entscheid sind die drei Formen der außerordentlichen Rechtsetzung — nämlich das Notrecht, das Vollmachtenrecht und das Dringlichkeitsrecht — gewissermaßen uno actu auf eine neue Grundlage gestellt worden. Die Szenerie ist völlig verwandelt. Die neue Vorschrift könnte bei richtiger Auslegung einen gewaltigen Schritt auf den wirklichen *Verfassungsstaat* zu bedeuten, wenn auch die Befürworter in erster Linie auf die Sicherung des Einflusses des Volkes auf die Gesetzgebung bedacht gewesen sind. Da jedoch beides Hand in Hand geht, hat das Bestreben, die direkte Demokratie oder die Volksherrschaft beim Bund zu erhalten und zu verstärken, gleichzeitig auch die Idee des Rechtsstaates wesentlich gefördert. Das Überhandnehmen parlamentarischer Regierungsformen beim Bund ging parallel mit einer Schwächung des rechtsstaatlichen Denkens, des Respektes vor der Verfassung und einer schlimmen Geringschätzung gliedstaatlicher und persönlicher Rechte.

I. Der referendumspflichtige Dringlichkeits- oder Sofortbeschluß

Der Dringlichkeitsbeschluß, diese mildeste Form der außerordentlichen Rechtsetzung, war schon immer ein verfassungsmäßiger Beschluß oder hätte es doch seiner Natur nach sein sollen. Es hatte nie die Meinung, daß die Möglichkeit, allgemein verbindliche Vorschriften, d. h. solche Normen, die das Leben der Allgemeinheit direkt beeinflussen und über den Bereich der Verwaltung hinausgehen, sofort in Kraft zu setzen und damit das Referendum und den Appell an das Volk vorübergehend auszuschließen, auch das Recht in sich begreife, verfassungswidrige Beschlüsse zu fassen. Daß die Räte eben dieses letztere getan haben, hat zur Volksbewegung vom 11. September 1949 geführt. Was beim Dringlichkeitsbeschluß allenfalls, gewissermaßen entschuldbar, verfassungswidrig sein kann, ist die Dringlichkeitsklausel selbst (wenn man sie nämlich mißbräuchlich anwendet), niemals aber der materielle Inhalt des Beschlusses. Die Praxis hat sich nach beiden Richtungen vergangen, indem sie über Jahrzehnte hinweg Dringlichkeitsbeschlüsse in Kraft beließ, überhaupt leichtfertig solche Beschlüsse faßte, das Moment der Dringlichkeit sachlich (im Sinne von «unbedingt nötig», gleichgültig, ob das Volk einverstanden war oder nicht) statt bloß zeitlich verstand, ja noch schlimmer: die Beschlüsse wurden sehr oft mit einem verfassungswidrigen Inhalt ausgestattet und der Dringlichkeitsbeschluß so als quasi legales Notrechtsinstitut trätiert. Nur vereinzelt berief man sich auf eigentliches Notrecht und nahm nicht Zuflucht zum Dringlichkeitsbeschluß, so bei den Vollmachtenbeschlüssen von 1939 und

1945. Nicht einmal die im Jahre 1939 vom Volk beschlossene Verschärfung des Dringlichkeitsrechtes (absolute Mehrheit beider Räte und Befristung) hat viel abgetragen. Sogar während der Vollmachtenzeit und bis in die jüngsten Tage hinein sind dringliche Bundesbeschlüsse gefaßt worden.

So hat das Volk, wenn auch knapp, so doch mit der Mehrheit sowohl der Stände als der Stimmenden die Verfassung erneut revidiert und das Dringlichkeitsrecht nicht nur verschärft, sondern es in seinem Wesen verändert, indem es den Dringlichkeitsbeschluß dem Referendum unterstellte und ihn so dem gewöhnlichen Bundesbeschluß annäherte. Es wird auch fürderhin Dringlichkeits- oder, wie man sie besser nennen sollte, *Sofortbeschlüsse* geben (da der ominöse Ausdruck «dringlich» in der neuen Fassung fehlt und weil es nunmehr eine zweite Form des Dringlichkeitsbeschlusses gibt, den eigentlichen Notrechtsbeschluß, so hat der Ausdruck Dringlichkeitserlaß keine Berechtigung mehr), sie unterliegen aber, sofern 30 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone das verlangen, dem Urteil des Volkes. Kommt das Referendum zustande, so tritt der Beschluß ein Jahr nach seiner Annahme durch die Bundesversammlung außer Kraft, es sei denn, er werde vorher vom Volk in der Abstimmung gutgeheißen; tritt das ein, so darf er trotzdem nicht von den Räten verlängert werden, sondern muß legalisiert, d. h. im ordentlichen Verfahren beraten, beschlossen und publiziert werden und tritt erst nach Ablauf der dreimonatigen Referendumsfrist in Kraft. Ein sogenannter Dringlichkeits- oder Sofortbeschluß ist inskünftig ein Bundesbeschluß, der Vorschriften allgemein verbindlicher Natur enthält, der Zustimmung der absoluten Mehrheit beider Räte bedarf, befristet ist und zeitlich dringlich sein muß und der überdies dem Referendum mit den beschriebenen Rechtsfolgen untersteht. Der Unterschied gegenüber dem Volksgesetz und dem allgemein verbindlichen, nicht dringlichen (und daher referendumspflichtigen) Bundesbeschluß liegt lediglich noch darin, daß letztere von Anfang an dem Referendum unterstehen, der Sofortbeschluß dagegen nur nachträglich. Dafür ist er befristet und dringlich und kennt qualifizierte Voraussetzungen seines Zustandekommens. Auch nach der Annahme des Art. 89 bis kommt dem Sofortbeschluß eine gewisse Sonderstellung zu. Die Räte besitzen die Möglichkeit, zeitlich dringliche Maßnahmen sofort in Kraft zu setzen. Diese Möglichkeit kann aber dank dem nachträglichen Referendum nicht mehr zu einem Instrument parlamentarischer Regierungstätigkeit werden und auch nicht (wegen des Abs. 3 des neuen Artikels) zu einem solchen der Verfassungsverletzung.

Das System des Dringlichkeitsbeschlusses ist jetzt in sich geschlossen und logisch. Nachdem es sich gezeigt hat, daß die im Jahre 1939 eingeführten Kautelen den Einfluß des Volkes nicht sicher-

stellten, hat man die vollkommen richtige Folgerung gezogen, dem Parlament jegliche Kompetenz, ohne Volkszustimmung zu regieren, zu entziehen und alle seine Erlasse allgemein verbindlicher Art entweder referendums- oder, wie den neuen Notrechtsbeschluß, ex lege abstimmungspflichtig zu erklären. Es fehlt jetzt nur noch die Referendumsmöglichkeit gegen Finanzbeschlüsse, ein Postulat, das anhängig gemacht werden wird, sobald die Praxis des Parlamentes dazu Anlaß gibt. Gleichzeitig ist festzustellen, daß die neue Ordnung nach keiner Richtung überbordet und den Kammern durchaus die Bewegungsfreiheit gibt, die sie brauchen.

In dieser Auseinandersetzung des Volkes mit der Volksvertretung ist allerdings nur dann Friede geschlossen, wenn die letztere fair play spielt, d. h. das Moment der zeitlichen Dringlichkeit respektiert und keine sachliche Dringlichkeit daraus macht — wenn sie überhaupt den Inhalt des Beschlusses verfassungskonform hält.

II. Das Notrecht in der Verfassung

Das setzt eine neue begriffliche Unterscheidung gegenüber dem Notrecht voraus. Der Abs. 3 des Art. 89 bis enthält sie. Zugleich bringt er zum ersten Male in unserem Verfassungsrecht expressis verbis eine Ordnung des Notrechtsbeschlusses. Die Bundesverfassung kennt nun ausdrücklich ein Notrecht. Die Gefahren, die darin liegen, springen in die Augen. Die Auswahl der vorhandenen legalen Rechtsetzungsmöglichkeiten ist für das Parlament um eine Kategorie größer geworden. Es gibt fortan einen sogenannten verfassungswidrigen Bundesbeschluß. Die Auswahl ist zugleich in gewissem Sinne harmloser. Geschriebenes Notrecht scheint um vieles weniger furchtgebietend als ungeschriebenes, zumal in unserer Welt, die in rechtlichen Dingen so positivistisch denkt wie nur je. Das ungeschriebene Notrecht, das die Lehre und die Praxis immer anerkannt haben, ist jetzt in der Verfassung fixiert. Der seltene Fisch ist ausgemacht; ob er weiterhin gefährlich ist, hängt davon ab, ob er gehörig mit Sicherungen umgeben ist. Die Initiative hat sich — verständlicherweise — darum bemüht. Die neue Ordnung könnte sonst leicht zu einem Instrument der parlamentarischen Diktatur werden, und die letzten Dinge wären schlimmer als die ersten. Die Sicherung ist in der Weise versucht worden, daß Notrechtsbeschlüsse, das sind also Beschlüsse, die sich nicht auf die Verfassung stützen, für die keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes existiert oder die sonstwie ausdrücklich gegen geschriebenes Verfassungsrecht verstoßen, ohne weiteres ein Jahr nach ihrem Erlaß außer Kraft treten, es sei

denn, sie werden in dieser Zeit vom Volk und den Ständen genehmigt, womit sie das Gewicht und die Würde von Verfassungsbestimmungen erhalten. Die gute Absicht, auch nach dieser Richtung die Volksrechte zu sichern, und der Kredit, den das Parlament immer noch genießt, ließen den Initianten diese Garantien als ausreichend erscheinen. Ob sie hierin nicht zu vertrauensvoll waren? Wohl führt die neue Ordnung, indem sie das Prinzip des Volks- und Ständemehrs auf die Notrechtsbeschlüsse ausdehnt, ein nachträgliches obligatorisches Verfassungsreferendum ein. Die Tatsache bleibt aber bestehen, daß das Parlament die Möglichkeit erhält, sozusagen legal für ein Jahr buchstäblich nach Lust und Laune verfassungswidrig zu regieren.

Die nähere Prüfung vermag das Unbehagen in etwas zu zerstreuen. Der streng logische Zug zeichnet die Initiative auch hier aus. Fürs erste ist der Notrechtsbeschluß an die gleichen qualifizierten Voraussetzungen des Zustandekommens gebunden wie der Sofortbeschluß. Seine Sonderstellung erschöpft sich in seiner Verfassungswidrigkeit. Es ist klar — und das geht denn auch aus dem Wortlaut deutlich genug hervor —, daß es ein Notrechterlaß nicht leichter haben soll als ein gewöhnlicher, d. h. verfassungsmäßiger Sofortbeschluß. Auch er muß also zeitlich dringlich sein, die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte finden und befristet werden. Dieses letztere Erfordernis ergibt sich schon deshalb, weil ein Notrechtsbeschluß, auch wenn er sanktioniert wird, nicht für alle Zeiten neben der Verfassung soll gelten dürfen. Die Verfassung würde sonst ihren Charakter als rechtliche Grundordnung verlieren. Notrechtsbeschlüsse, die von Volk und Ständen genehmigt werden, müssen entweder nach dem Fristablauf wegfallen oder legalisiert werden. Nach dieser Richtung schließt der Abs. 3 durchaus an den Abs. 2 an. Überdies ist u. E. — und das liegt in der Natur der Sache begründet — qualifizierend das Erfordernis des Notstandes zu verlangen. Notstand bedeutet mehr als materielle Dringlichkeit. Das Staatswesen muß durch militärische oder wirtschaftliche Umstände gefährdet sein. Das alles liegt im Ausdruck begründet, daß sich der Beschluß «nicht auf die Verfassung stützt». Die Staatsrechtslehre hat darüber eine festgefügte Doktrin entwickelt. Man muß allerdings befürchten, daß es das Parlament damit nicht streng nimmt. Der Beschluß über die Übergangsordnung hat das gezeigt. Die Frage des Notstandes wurde kaum aufgeworfen. Man begnügte sich mit der Feststellung der zeitlichen Dringlichkeit. Wo diese allerdings fehlt, fehlt es regelmäßig auch am Notstand. Ob die Übergangsordnung wenigstens der Abwehr eines drohenden Notstandes, bedingt durch den Ausfall von Hunderten von Millionen Franken im Bundeshaushalt, diente, sei post festum nicht mehr diskutiert.

III. Eine Verfassungskommission

Führt die neue Ordnung dazu, daß der Sofortbeschluß inskünftig strikte außerhalb der Sphäre des Notrechts bleibt, so daß die Verteidiger des Rechtsstaates an dieser Front nur noch gegen die unberechtigte Anwendung der Dringlichkeitsklausel zu kämpfen haben, so ist viel gewonnen. Die weitere Schwierigkeit, jeden Beschluß richtig zu etikettieren und im besondern einen verfassungswidrigen Bundesbeschluß auch tatsächlich als solchen zu deklarieren und zu isolieren, sollte ebenfalls zu bewältigen sein. Leider hat es die Initiative unterlassen, gleich auch zu sagen, wer die Verfassungswidrigkeit feststellt. Das ist nun mangels einer besonderen Regelung die Bundesversammlung selbst. Die öffentliche Kritik wird ihr helfen. Es wird nicht gut möglich sein, offensichtlich verfassungswidrige Bundesbeschlüsse lediglich als einfache Dringlichkeitsbeschlüsse auszugeben und als Konterbande der Abstimmung zu entziehen. Es bestehen, außerhalb von wirtschaftlichen Gruppierungen, Institutionen wie der Schweizerische Juristenverein, die sich zum Worte melden werden.

Trotzdem muß man sich fragen, ob nicht in einem Ausführungsgesetz zum Art. 89 bis ein Organ zu kreieren sei, das konsultativ z. H. der Bundesversammlung sich über die Verfassungsmäßigkeit ausspricht. Es stellen sich hier doch zuweilen subtile Fragen, wie die Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit des bekannten Bundesbeschlusses vom Oktober 1933 über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland zeigt. Wir halten die Schaffung einer nichtparlamentarischen Verfassungskommission für angebracht. Der Art. 89 bis wirft eben neues Licht nicht zuletzt auch auf das Gesetzgebungsverfahren. Es sollte so ausgestaltet werden, daß schon dort die aufgezeigten Gefahren gebannt werden. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist ein Ausführungsgesetz zum Art. 89 bis nicht überflüssig. Wir erinnern nur an die verschiedenartige Praxis der Bundesämter bei der Heranziehung nichtparlamentarischer Kreise zu Gesetzesberatungen und Expertenkommissionen. Die Schaffung eines besonderen Verfassungsgerichtes wäre, kommt es zur Bildung jener Kommission, nicht mehr so aktuell.

Der neue Art. 89 bis hat das Problem des Notrechtes für die Schweiz in gewissem Sinne gelöst. Außerhalb seines Rahmens kann es kein Notrecht mehr geben — etwa eine Notrechtskompetenz des Bundesrates. Sie müßte sich auf ordentliche Ermächtigungen stützen, so z. B. für Währungsbeschlüsse. Nicht einmal die Vollmachtenbeschlüsse der Vorkriegszeit dürften in einer andern als der verfassungsmäßigen Form erlassen werden. Das Vollmachtenrecht, jene dritte Form der außerordentlichen Rechtsetzung, erfährt daher in

diesem Sinne keine Veränderung. Soweit der Vollmachtenbeschluß der Räte vor der Verfassung oder in der Abstimmung standhält, ist auch das Vollmachtenrecht legal. Die Rechtsetzungskompetenzen des Bundesrates sind im übrigen verfassungsrechtlich geordnet.

IV. Die Gesundung des Verfassungsdenkens und der neue Wert des Plebiszites

Es macht einen der Vorteile der revidierten Vorschrift aus, daß sie den Wert nicht nur der Verfassung, sondern auch der Abstimmung erhöht. Die Konsequenzen gewisser eidgenössischer Urnengänge werden uns inskünftig deutlicher und schärfer vor Augen stehen, als das bisher der Fall war. So wird eine Verwerfung der Übergangsordnung innert der verfassungsmäßigen Jahresfrist besagen, daß der Ausfall jener Beträge nach dem Willen des Volkes keinen Notstand zur Folge hat, daß man also dem Bund diese Einkünfte verweigert. Hätte es nicht diese Meinung und wäre man sich nicht von Anfang an darüber einig, dann würde unser ganzes Verfassungsrecht zu einer Spielerei, und die Abstimmung entbehrte jeder Würde und jeden Ernstes, ja streifte das Lächerliche. Es ist Sache des Parlamentes und des Volkes, die Dinge nicht ad absurdum zu führen. Gerade solche Konsequenzen aber werden den Weg zum besseren zeigen.

Die Verfassungsrevision vom 11. September 1949 ist beschlossen und in Kraft getreten. Am Ergebnis gibt es nichts zu deuteln. Die getroffene Ordnung stellt eine neue Garantie der direkten Demokratie und des Rechtsstaates dar. Die neue Vorschrift ist in sich logisch und gerecht. Ihre Auslegung und Anwendung führt, wie gezeigt wurde, zu keinen «Unzukömmlichkeiten und praktischen Unmöglichkeiten», wie eine Motion Grimm vom 26. Oktober 1949 behauptet. Daß es Parlamentarier gibt, die den Ausgang einer Volksabstimmung so wenig achten, daß sie die sofortige Revision einer eben beschlossenen Vorschrift verlangen, zeigt, wie schwer in der Schweiz die Abkehr von parlamentarischen Regierungsformen und die Respektierung der Einrichtungen der direkten Volksherrschaft schon geworden ist und wie nötig die Annahme der Initiative betr. Rückkehr zur direkten Demokratie war.