Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 35 (1955-1956)
Heft: 7

Artikel: Die Bundesgesetzgebung einer Legislaturperiode
Autor: Schürmann, Leo
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-160434

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

DIE BUNDESGESETZGEBUNG EINER LEGISLATURPERIODE

VON LEO SCHÜRMANN

Die Amtsdauer des Nationalrates von 1951—1955 stand, anders als die zwei vorausgegangenen, nicht mehr unter dem Zeichen des Abbaues des Notrechtes, sondern eines neuen gesetzgeberischen Aufbaues. Wohl boten zahlreiche noch gültige Erlasse der Krisen- und Kriegszeit unmittelbaren Anlaß zur Neuordnung. Das Ziel war aber weiter gesteckt: das neue Recht sollte nicht einfach Dringlichkeits- und Notrecht in neuem Gewande, sondern es sollte aus einem anderen Geiste geboren sein.

Die neuen Wirtschaftsartikel hatten im Jahre 1947 die Grundlinien einer solchen Neuordnung gelegt. Die Ausführung der verfassungsmäßigen Aufträge erfolgte zu einem wesentlichen Teil in der jetzt abschließenden Legislaturperiode.

Methodenfragen

Reicht das klassische Verfahren der Ausführungsgesetzgebung aus oder ist es mit dynamischeren Elementen zu durchsetzen? Es gelingt immer seltener, dauerhaftes Recht zu gestalten. Nicht nur Bundesbeschlüsse, sondern auch Verfassungszusätze werden auf *beschränkte Zeit* erlassen. Das braucht nicht unbedingt bedenklich zu sein. Wo der Gegenstand in sich dynamische Elemente trägt, kann eine Ordnung nicht starr und gewissermaßen aere perennius sein. Fast das ganze Gebiet des neuen Wirtschaftsrechtes ist so beschaffen. Andere, allerdings mehr parlamentarisch regierte Länder, kennen ungleich weitergehende Möglichkeiten der raschen Änderung der Gesetzgebung. Das Zweikammersystem, das Referendumswesen und das ihnen an Bedeutung faktisch gleichwertige Vorverfahren vermitteln unserer Art, Recht zu setzen, noch genug retardierende Momente. Die Methode der befristeten Gesetzgebung wird dort und

dann zu einer bloßen Technik, wo sie nicht in der Natur der Sache, sondern in politischer Verlegenheit begründet ist. Alles Privatrecht, alles Staatsrecht höherer Ordnung ist prinzipieller Art und nicht zum vornherein auf Zeit zu regeln. Der Ort des einzelnen in Staat und Gesellschaft ist unverrückbar und nicht nach parlamentarischen Lagen zu bestimmen. Auch die bundesstaatliche Verfassung des Landes macht Grundsätze nötig.

Hier mag sich das Thema *«Bundesfinanzreform»* stellen. Hartnäckig entzieht es sich einer Regelung herkömmlicher Art. Das Scheitern der Vorlage von 1950 stellte dem neuen Rat eine Hauptaufgabe. Sie ist versucht, aber nicht gemeistert worden. Heißt das, daß eine beweglichere Führung in diesem Gebiete unerläßlich geworden sei?

Die am 6. Dezember 1953 von Volk und Ständen verworfene Vorlage wäre, soweit sie eine Wehrsteuer und eine Umsatzsteuer enthalten hatte, bis 1966 befristet gewesen. Eine Trennung dieser beiden Steuern war — wegen der gegensätzlichen politischen Kräfte — nicht zustandegekommen. Sie wird auch in Zukunft nur möglich sein, sofern die Steuern nach ihrem Zwecke ausgeschieden und in ihrer Struktur verändert werden. Doch ist eine grundsätzliche Lösung nach wie vor anzustreben, da das jahrzehntelange Sichbehelfen mit Übergangsordnungen einen Zustand herbeiführt, wo das Normative mit der Wirklichkeit — den wirkenden Kräften des Finanzrechtes — nicht mehr zusammenfällt: die Fiskalartikel der Bundesverfassung als Ausdruck einer föderalistischen, mit dem bundesstaatlichen Wesen korrespondierenden Finanzordnung sind gegenstandslos, verdecken aber, weil sie eine Fiktion aufrechterhalten, den wahren historischen Sachverhalt.

Es liegen keine hinreichenden finanzwirtschaftlichen Gründe vor, von einer definitiven Finanzordnung überhaupt abzukommen. Konjunkturpolitisch ist zwar eine beweglichere Ordnung wünschbar. Doch ist der Übergang, etwa zum englischen System der jährlichen Steuerfestsetzung, in einem Land, welches das Steuerbewilligungsrecht des Parlamentes nie gekannt hat, politisch unmöglich und auch nicht nötig. Es lassen sich — nach dem Vorbild des kantonalen Steuerrechtes — konjunkturpolitische Elemente in der Form des jährlich festzusetzenden Steuerfußes und der Zweckbindung an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder außerordentliche Wehraufwendungen in genügendem Maße einbauen.

So wertvoll die Erkenntnis ist, daß Finanzen und Wirtschaftsverlauf zusammenhangen — die Botschaft des Bundesrates vom 20. 1. 1953 ging in dieser Hinsicht von ganz anderen Überlegungen aus als diejenige vom 22. 1. 1948 zur Vorlage von 1950, wo noch ernsthaft an eine schematische Schuldentilgung gedacht war —, so

sehr wird das Thema ein primär staatsrechtliches und politisches bleiben. Denn die Auseinandersetzungen berühren die Grundmeinungen der politischen Parteien über den Staatsaufbau, die Machtverteilung im Bundesstaat und die Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Episoden und Temporäres

Das hat sich in den Abstimmungen über die sozialistische Initiative für eine neue Vermögensabgabe und über die kommunistische auf Aufhebung der Warenumsatzsteuer im Jahre 1952 erneut erwiesen. Die Verwerfung besonders der Vermögensabgabe, z. T. vorwiegend in ländlichen Gegenden und hier zunächst der inneren Orte, gründet im Festhalten der Mehrheit des Volkes am Privateigentum, ja im festen Verankertsein der gesamten sozialen und wirtschaftlichen Vorstellungen im Eigentum als einem Bestandteil der Freiheit. Leider vernachlässigt, ja zerstört eine vereinfachende Sozialpolitik diese Bereitschaft und schafft im Übermaß kollektive Sozialeinrichtungen, in denen allzuviel nutzlos im Apparat versickert und deren Ergebnisse im Einzelfall um so problematischer sind, als nicht auch mit gleicher Energie versucht wird, den Geldwert, den das nominale Denken als gegeben voraussetzt, über lange Zeiträume hinweg zu erhalten. Ob sich unter solchen Umständen das Deckungsprinzip der Sozialversicherung noch lange aufrechterhalten läßt, wird zweifelhaft.

War so das Eigentum in der Defensive erfolgreich, so fehlt es anderseits gänzlich an Fortschritten. Die exzessive Vermögensbesteuerung erfuhr in der Übergangsordnung des Bundeshaushaltes keine Erleichterung. Nicht einmal so antiquierte Steuerarten wie die Couponsteuer sind wegzubewegen. Neue Formen der Eigentumsbildung, die den Lohn dem individuellen Sparen und der Investition zwanglos zuführen, sind auch nicht vorhanden. Dabei wird im Widerstreit des privaten und des staatlichen Kapitalismus nicht die Exklusivität, sondern die weite Streuung des Privatkapitals entscheidend werden.

Die Ablehnung einer zusätzlichen Rüstungsfinanzierung am 6. 7. 1952 ist denkwürdig, weil sie den Bundesfiskus sowohl im steuerlichen Zugriff auf Einkommen und Vermögen (Rüstungszuschläge) wie auch auf die Getränkesteuer zurückwies — ein Steinchen im Mosaik der Bundesfinanzreform, das nicht wird vergessen bleiben dürfen.

Preiskontrolle und Mieterschutz — im Grunde kriegswirtschaftliche Gegenstände, die nur zum kleinsten Teil aus sachlichen Gründen weitergeschleppt werden — sind, nachdem sie 1952 durch Verfassungszusatz bis Ende 1956 verlängert worden waren, in der Ab-

stimmung vom 13. 3. 1955 am Ständemehr gescheitert, ein Phänomen, das zu keinerlei weiteren Schlüssen Anlaß geben kann. Auch wenn eine neue Vorlage nötig werden sollte, wird das Geschäft kein dauerndes Heimatrecht in der Bundesgesetzgebung finden.

Aufbau des Wirtschaftsrechtes

Von den großen Fragen, welche die Wirtschafts- und Sozialartikel von 1947 dem Bundesgesetzgeber vorlegten, wurde der Abschnitt *Landwirtschaft* geradezu mit Elan gelöst: Annahme des Landwirtschaftsgesetzes in der Volksabstimmung vom 30. 3. 1952 und nachher in rascher Folge die zahlreichen z. T. befristeten Statute (Milchstatut, Schlachtviehordnung, Weinstatut, Bodenverbesserungsverordnung, Eierordnung) samt den zugehörigen Organisationen, wie Butyra usw., ferner die Unfallversicherung in der Landwirtschaft, hier mit dem bemerkenswerten Erfolg, daß die an sich obligatorische Versicherung nicht durch eine Bundesanstalt, sondern durch die private Assekuranz durchgeführt wird. Mit dem Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes wurde auch der zweite Teil des Verfassungsauftrages erledigt — in einer nicht etatistischen Manier und mit neuen konstruktiven Gedanken, wie dem Vorkaufsrecht der Verwandten.

Die Brotgetreideordnung, die jetzt provisorisch bis Ende 1957 in ihrer krisenrechtlichen und kriegswirtschaftlichen Form gilt, harrt der definitiven Regelung in einer hoffentlich liberaleren Art.

Das neue Agrarrecht ist systematisch und methodisch noch wenig geformt. Es braucht Zeit, es in seiner Tragweite und rechtsstaatlichen Anwendung zu erfassen und dem Ziele, dem es dient: die Landwirtschaft im Industriestaate zu erhalten, ohne volkswirtschaftlichen Verschleiß hüben und drüben entgegenzuführen. Man darf feststellen, daß die Mitarbeit nichtlandwirtschaftlicher Kreise in den Expertenkommissionen vieles erleichtert hat.

Das *Uhrenstatut* vom 22. 6. 1951 stützt sich als einer der ersten Erlasse auf die Lit. a des Art. 31bis Abs. 3 BV über die Erhaltung von in ihrer Existenz bedrohten Wirtschaftszweigen. Wenn auch (bis 1961) befristet, wird es wohl Bestandteil des neuen Wirtschaftsrechtes bleiben. Der recht sorgfältig konzipierte Rechtsschutz — der übrigens auch in den Agrarerlassen nicht fehlt — wird ihm zum Vorteil gereichen, vorausgesetzt, daß sich die berufsständische Ordnung auch sonst bewährt und der Windschutz des Staates keine Anfälligkeit in der internationalen Konkurrenzfähigkeit zeitigt, diese vielmehr, wie es der Zweck des Statutes ist, festigt.

Im Gegensatz zum landwirtschaftlichen und industriellen Sektor stagniert die Rechtsentwicklung im Gewerbe nahezu völlig. Der

verfassungsmäßig einwandfreie Versuch, den *Fähigkeitsausweis* für einzelne Gewerbezweige einzuführen, und zwar — im genauen Sinne der Verfassung — zur Förderung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Selbständigerwerbenden in den betreffenden Gewerben, schlug (am 20. 6. 1954) überraschend fehl — wohl eine Demonstration gegen die Verbände, so wie die Annahme der verfassungswidrigen Zigarrenkontingentierung (am 5. 10. 1952) ein sentimentaler Entscheid für eine staatlich-verbandliche Gruppenordnung einer Talschaft war. Das bedeutsame Anliegen, eine mittelständisch-gewerbliche Wirtschaftsstruktur zu erhalten, wird jetzt einer kommenden Kartellgesetzgebung anzuvertrauen sein.

Rechtschöpferisch war das Bundesgesetz vom 3. 10. 1951 über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft. Solche Gesetze darf man als modern und traditionell zugleich loben: es fügt sich fugenlos der freiheitlichen Wirtschaftsordnung ein. Gleiches darf vom Bundesgesetz vom 22. 6. 1951 über die Arbeitsvermittlung gelten und dem Bundesgesetz vom 30. 9. 1954 über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung, die beide in nichts übermarchen.

Die Gesetzgebung über die Hotellerie und andere früher geschützte Wirtschaftszweige, so auch die Stickereiindustrie, hat noch nicht ihre endgültige Form gefunden und ist, nach Aufhebung des Hotelbauverbotes, mehr Privatrecht als Wirtschaftsrecht.

Sozialgesetzgebung und Arbeitsrecht

Die Sozialordnung der Schweiz ist noch durchaus privatrechtlich. Es gibt keine sozialen Grundrechte. Die Sozialartikel von 1947 und der Familienschutzartikel von 1945 enthalten Tendenzen in einem höheren Sinne, aber nichts Materielles. So kommt alles darauf an, wie die Ausführungsgesetzgebung lautet. Sie war in früheren Jahrzehnten und noch in der AHV wohl allzu vereinfachend nur sozial gerichtete Intervention des Staates, genossenschaftlich-gemeinnützig gedacht, jedoch zentralistisch-etatistisch gemacht mit Staatsanstalten und einer überdimensionierten Staats- und Verbandsbürokratie. Die subtilen, echteren, weniger lauten, aber humaneren Lösungen sind erst in Ansätzen zu finden: die sehr einfach, aber zweckmäßig geordnete Arbeitslosenversicherung (im neuen BG vom 22. 6. 1951), die kantonalen und verbandlichen Familienausgleichskassen und das neue Bundesgesetz vom 20. 6. 1952 über die Ausrichtung von Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer. Die jetzt bis voraussichtlich 1964 beitragsfreie Erwerbsausfallsentschädigung für Wehrmänner gestützt auf das Bundesgesetz vom 25. 9. 1952 dürfte im weiteren Verlauf der Entwicklung in die grundlegende Neuord-

nung der gesamten Sozialversicherung einbezogen werden, die wohl unausweichlich wird. Die Teilrevision des AHV-Gesetzes im Jahre 1953 wird die «große» Revision sowohl im Sinne der Neuregelung der Beiträge an die Übergangsgeneration wie auch der Gesamtkonzeption nicht überflüssig machen.

Das eigentliche Arbeitsrecht wird — im Entwurf zu einem Gesetz über den Gesamtarbeitsvertrag und dessen Allgemeinverbindlichkeit und anderen Projekten — erst im neuen Rat sein Gesicht erhalten.

Neues Staatsrecht

Die eigentlichen Probleme des Bundesstaatsrechtes sind noch pendent: die Verfassungsgerichtsbarkeit, der weitere Ausbau der Verwaltungsrechtspflege, die Verwaltungsreform überhaupt. Die Diskussion über die Rheinau-Initiative hat an das Problem der materiellen Grenzen der Volksrechte und der inneren, doch wohl naturrechtlichen Schranken der Verfassungsänderung herangeführt. Die beiden Stellungnahmen des Bundesrates zur Initiative Chevallier erwecken den Eindruck, daß man in der früheren Haltung eines schrankenlosen Demokratismus unsicher geworden ist.

Geht es hier darum, die *innere* Entwicklung des Staates zu bändigen, so ist mit dem Bundesgesetz vom 6. 10. 1954 über die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung dem äußeren, ungeordneten Wachstum des bürgerlichen Leviathan ein Zaumzeug geschmiedet worden — gedanklich das Werk Privater, nämlich der Autoren der beiden Sparinitiativen, deren eine damit ihr Ziel erreicht hat. Das Schicksal der anderen über die Einführung des Finanzreferendums im Bunde ist noch offen.

Weitere Versuche, den Staatsausgaben zu wehren, liegen im Beschluß von 1953 zur Einsparung bei den Bundesbeiträgen und in der Einsetzung einer Expertenkommission zur Prüfung der Militärausgaben vor.

Die Verfassungsnovelle von 1953 über den Gewässerschutz ist bereits in einem Bundesgesetz von 1955 verwirklicht — leider nicht ohne Bundessubventionen, die füglich entbehrlich gewesen wären.

Eine glückliche Lösung einer kulturellen, staatlichen und finanziellen Frage brachte im Jahr 1953 die Neuordnung der Primarschulsubventionen: praktischer Finanzausgleich unter den Kantonen, vor allem zugunsten der Bergkantone, ohne zusätzliche Belastung des Bundes.

Begrüßenswert ist auch die Neufassung von 1952 der Gesetzgebung über das Schweizerbürgerrecht mit seinen Erschwerungen für die Einbürgerung von Ausländern einerseits und der Erleichterung für die Schweizerbürgerin anderseits.

Erwähnt sei schließlich unter den kulturpolitischen Erlassen der Bundesbeitrag von 1952 an den Nationalfonds für wissenschaftliche Forschung.

Staatsrechtlich zu registrieren ist der Bundesbeitrag von 1951 zur Verbilligung der Skischul- und Bergführertarife insofern, als hier mit offenem Zynismus die Verfassungswidrigkeit im Parlamente zugegeben wurde.

Kulturpolitisch bemerkenswert ist die verfassungsmäßig sehr heikle Frage der Monopolisierung des Fernsehens, wie sie im Bericht des Bundesrates vom 17. 3. 1955 über die Weiterführung des Fernsehversuchsbetriebes gestellt wird.

Die Neuordnung des Nationalbankgesetzes und des Münzgesetzes (1952 und 1953) ist deshalb festzuhalten, weil zwar die Einlösungspflicht — nach der Verwerfung des neuen Nationalbankartikels im Jahre 1949 — aufrechterhalten, für unbestimmte Zeit aber sistiert wurde, womit auch hier ein Stück Krisenrecht durch die ordentliche Gesetzgebung abgelöst wurde.

Wenig Privatrecht

Als privatrechtlich kann fast nur das Gesetz von 1953 über die Seeschiffahrt unter der Schweizerflagge gelten. Es enthält, einer neuen Tendenz im Haftpflichtrecht folgend, eine Begrenzung der Kausalhaftung des Reeders und damit eine Durchbrechung dieses Haftungsprinzips.

Die zahlreichen, national und volkswirtschaftlich bedeutungsvollen internationalen Abkommen, so über die Europäische Zahlungsunion, sind Staatsvertragsrecht, das vielleicht einmal in die Geschichte der Beziehungen der Schweiz zu den europäischen Integrationsbestrebungen im 20. Jahrhundert eingehen wird.