

Zeitschrift: Rote Revue : sozialistische Monatsschrift
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 18 (1938-1939)
Heft: 9

Artikel: Notrecht?
Autor: Studer, Fritz
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-333508>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

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

Notrecht?

Von Dr. Fritz Studer.

Der Bundesrat unterbreitet unterm 3. April 1939 der Bundesversammlung seinen Bericht über das Volksbegehren betreffend Notrecht und Dringlichkeit. Er kommt dabei zum Antrag auf Verwerfung der Initiative und nimmt Umgang von der Aufstellung eines Gegenvorschlages.

Auf geäußerten Wunsch hin sollen im folgenden einige kurze kritische Bemerkungen angebracht werden über die grundsätzliche Einstellung des Bundesrates in diesem Bericht zum sogenannten Notrecht.

Die Initiative schlägt die Einführung eines Notstandsartikels in die Verfassung vor, der in Notzeiten den Bundesbehörden gestatten soll, uneingeschränkt handeln zu können. Dieses Notrecht will sie genau umschreiben; es soll für Notzeiten eine verfassungsmäßig korrekte Möglichkeit schaffen, verfassungsmäßige Rechte vorübergehend einzuschränken, und es soll dem Bundesrat Kompetenzen verleihen, die ihm bisher die Verfassung nicht gab.

Der Bundesrat lehnt mit Recht die Aufnahme eines solchen Notrechtsartikels in die Verfassung ab; seine Begründung für die Ablehnung erscheint stichhaltig. Man kann eine allgemeine vage Fassung für dieses Notrecht wählen; sie würde aber zu einer extensiven Interpretation verführen und eine sehr gefährliche Ausdehnung des Notrechts bringen, so daß darunter alles mögliche verstanden werden könnte. Wichtig ist aber doch, daß das Notrecht nur bei wirklichem Notstande Platz greifen und nur ausnahmsweise Fälle bei Vorhandensein großer gegenwärtiger Gefahr berühren darf.

Noch gefährlicher wäre es aber, einzelne Fälle des Notstandes aufzuzählen und so das Notrecht eng zu umschreiben; man kann die möglichen Fälle eines wirklichen Notstandes nicht im voraus übersehen, die Zeiten und die inner- und außerstaatlichen Verhältnisse ändern sich rasch und stark. Es könnte sich dann ereignen, daß man neben dem in der Verfassung verankerten Notrecht sich noch auf ein ungeschriebenes Notrecht berufen würde, so wie man es jetzt schon tut.

In der Tat würde man, wie der Bundesrat ausführt, auch bei der Anwendung eines in der Verfassung stehenden Notstandsartikels ebensoviel über die Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Notmaßnahmen streiten, wie bisher. Gerade dem Streit über die Verfassungsmäßigkeit einer von den Behörden erlassenen Notstandsmaßnahme, dem Vorwurf, der Bundesrat oder die Räte hätten verfassungswidrig gehandelt, will man ja begegnen.

Wenn dem Bundesrat daher zuzustimmen ist, daß die Aufnahme eines Notrechtsartikels in die Verfassung abzulehnen ist, weil ein solcher Artikel doch nicht befriedigend redigiert werden könnte, in der Weise, daß verschiedene Interpretationen nicht möglich wären und alle Notstandsfälle von ihm gedeckt würden, so wird andererseits mit dem Widerstand gegen einen Notrechtsartikel klar und unanfechtbar zugegeben, daß bis anhin ein Notrecht, das sich auf die Verfassung stützen

konnte, nicht bestanden hat. Aus der Verfassung selber läßt sich mit dem besten Willen ein allgemeines Notrecht, auf das man sich in Fällen eines Notstandes berufen könnte, nicht ableiten.

Die Verfassung kennt nur zwei Fälle, bei denen bei außerordentlichen Umständen und vorübergehend besondere von den verfassungsmäßigen Bestimmungen abweichende Maßnahmen getroffen werden dürfen. Das ist der Fall des Artikels 102, Ziffer 3, die Zollgesetzgebung betreffend, und der Fall von Artikel 102, Ziffer 11, der die Aufbietung von Truppen beschlägt. Im übrigen aber hat der Bundesrat (Artikel 102 der Bundesverfassung) gleich wie die Räte, innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung zu handeln. In 16 Ziffern des Artikels 102 der Bundesverfassung werden die Befugnisse und Obliegenheiten des Bundesrates aufgezählt, bei deren Inanspruchnahme aber die Verfassung strenge einzuhalten ist. Aus keiner dieser Bestimmungen kann ein Notrecht abgeleitet werden, das dem Bundesrat erlauben würde, von der Verfassung irgendwie abzuweichen. Ganz im Gegenteil: er hat nach Ziffer 2 des Artikels 102 für die Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes zu wachen. Die in den 16 Ziffern des Artikels 102 dem Bundesrat gegebenen Kompetenzen reichen nur soweit, als die Verfassung sie gibt.

Gemäß dem in der Verfassung unzweifelhaft aufgestellten Grundsatz der Gewaltentrennung hat die Verfassung der Bundesversammlung die Gesetzgebung übertragen und den Bundesrat als vollziehende Behörde eingesetzt. Innert dieser verfassungsmäßigen Regelung hat der Bundesrat die ihm in Artikel 102 der Bundesverfassung aufgezählten Aufgaben zugewiesen erhalten. Nirgends, weder im Abschnitt über den Bundesrat, noch anderswo, ist ihm ein Gesetzgebungsrecht eingeräumt worden. Sind zur Erfüllung der Aufgaben des Bundesrates, wie sie ihm in Artikel 102 auferlegt werden, eigentliche Gesetze und nicht nur polizeiliche Maßnahmen oder Ausführungsbestimmungen zum Vollzug der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse nötig, so will die Verfassung deutlich sie durch die Bundesversammlung aufgestellt wissen. So darf der Bundesrat auch insbesondere keine Strafgesetze erlassen*.

Jedes Abweichen vom Verfassungsrecht ist unrechtmäßig, ist ein Verfassungsbruch. Die Verfassung ist das oberste Gesetz unseres Staates. Was verfassungswidrig ist, ist nicht rechtmäßig, sondern rechtswidrig. Man soll nicht versuchen, eine Verletzung des Rechtes juristisch zu rechtfertigen. Das versucht nun aber der Bundesrat in seinem Bericht und dieser Versuch ist abzulehnen. Er glaubt, bei einem Staatsnotstand sei das Abweichen von der Verfassung kein Verfassungsbruch, sondern rechtmäßig. Und doch muß er ausdrücklich zugestehen, daß die Verfassung keine Bestimmung über Notrecht enthalte, und er lehnt ja auch die Aufnahme eines Notrechtsartikels in die Verfassung, der

* Entgegen diesem Verfassungsrecht hat sich allerdings im Bundesrecht in langjähriger Uebung eine Gesetzesdelegation der Bundesversammlung an den Bundesrat herausgebildet. Dieses Gewohnheitsrecht widerspricht aber der Bundesverfassung, die ein solches Delegationsrecht nicht kennt.

dann die Notmaßnahmen zu rechtmäßigen machen würde, ab. Die Auslegung der Verfassung, wie sie der Bundesrat vornehmen möchte, ihr vernünftiger Sinn ergebe, daß Eingriffe in die Verfassung bei Staatsnotstand rechtmäßig sind, trotz Fehlen der Regelung des Notrechts in der Verfassung, ist abzulehnen, weil sie unjuristisch ist und höchst gefährlich werden kann. Gerade die Erfahrung seit dem Weltkrieg hat gezeigt, wohin eine solche Auslegung führt, nämlich zu einer Konfusion, ja Verwilderung in unseren staatsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Ansichten und Begriffen. Es wird darauf noch kurz zurückzukommen sein.

Mit diesen Ausführungen soll aber nicht geleugnet werden, daß es in ernstesten Zeiten, wie wir sie seit 1914 auch in unserem Staate erlebten, einen Notstand geben kann, wo es Pflicht des Bundesrates ist, rasch und durchgreifend das Nötige vorzukehren, um Verfassung und Staat zu retten. Der Bundesrat muß dann entscheiden: ob er in höchster Bedrängnis, wo die Gefahr und Not so groß sind, daß der verfassungsmäßige Weg nicht mehr eingeschlagen werden kann, die Verfassung brechen will, um den Staat zu retten. Er wird sich dabei auf das sittliche Gebot berufen dürfen, das verlangt, um Staat und Volk zu retten, das Recht zu brechen. Er wird sich dann bei nächster Gelegenheit vor den Räten und vor der höchsten Instanz, vor dem Volk, zu rechtfertigen haben. Daß er die dankbare Zustimmung erhalten wird, ist unzweifelhaft; niemand wird ihn wegen eines solchen Verfassungsbruches zur Verantwortung ziehen wollen. Voraussetzung ist allerdings, daß eben nur in wirklicher Not und bei unmittelbarer großer Gefahr zum Verfassungsbruch gegriffen wird; das wird aber viel eher geschehen, wenn die Ausübung des »Notrechts«, solange es in der Verfassung nicht enthalten und geregelt ist, als eine verfassungswidrige Handlung betrachtet und es nicht aus der Verfassung heraus interpretiert und juristisch konstruiert wird. Mit Professor Walter Burckhardt ist zu erklären: Es gibt kein *Recht*, die Verfassung zu brechen.

Eine solche Auffassung hat aber ihre Konsequenzen, die der Bundesrat zu beachten und zu befolgen hat. Weil er durch die Not gezwungen und in Erfüllung einer sittlichen Pflicht einen verfassungswidrigen Zustand geschaffen hat, obliegt ihm die nicht weniger ernste Pflicht, so rasch als möglich den verfassungsmäßigen Zustand wieder herzustellen, seine verfassungswidrigen Maßnahmen zu verfassungsmäßigen umzuwandeln. Der Weg ist ihm klar in der Bundesverfassung vorgezeichnet. Beim ersten Zusammentreten der Räte nach der Vornahme der verfassungswidrigen Maßnahmen hat er ihnen die Vorlage zu unterbreiten, die seine Erlasse in ein verfassungsmäßiges Gesetz kleidet. Die Räte haben dann zu entscheiden, ob der Notstand noch gegeben ist, der es nötig macht, das Gesetz zu erlassen, oder ob die verfassungswidrigen Erlasse dahinfallen sollen. Zwingt der Notstand auch die Räte, verfassungswidrig zu handeln, so haben auch sie ihren Erlaß zur Genehmigung der verfassungsgebenden Instanz, dem Volk und den Ständen, so rasch als möglich zu unterbreiten.

Die andere Auffassung, das Notrecht in die Verfassung hineinzu-

interpretieren und es als verfassungsmäßige Kompetenz in Anspruch zu nehmen, hat zur Verwilderung — der Ausdruck ist nicht zu stark — unserer Rechtsbegriffe geführt. Ein Beispiel soll es zeigen.

Der Bundesrat hat am 14. August 1936 zwei Beschlüsse über die Ausfuhr von Kriegsmaterial usw. und über die Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien erlassen. Es waren sicherheitspolizeiliche Maßnahmen im Sinne des Wachens über die Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, wie Ziffer 9 des Artikels 102 der Bundesverfassung es als Aufgabe des Bundesrates bezeichnet. Diese Bundesratsbeschlüsse lagen in der Kompetenz des Bundesrates und waren nicht verfassungswidrig. Sie enthielten, gleich wie die viel einläßlicheren und weitergehenden Vorschriften und Verbote des Bundesratsbeschlusses vom 3. August 1914 bei Ausbruch des Weltkrieges, keine Strafsanktionen. Der Bundesrat glaubte auf sie verzichten zu können. Aber schon am 25. August 1936 erließ der Bundesrat »zur Durchführung der Verbote vom 14. August 1936« ein eigentliches Strafgesetz, das sich als gar nichts anderes darstellt denn als eine Revision, respektive Ergänzung des noch heute geltenden Bundesstrafrechts vom Jahre 1853, wozu der Bundesrat nach der Verfassung niemals befugt war. Nachdem der Bundesrat zur Durchführung der ähnlichen Beschlüsse vom August 1914, als der Krieg unter unseren Nachbarstaaten tobte und die Situation für uns ganz ungleich gefährlicher war als beim Bürgerkrieg in dem uns befreundeten und entfernten spanischen Staat, besondere Strafsanktionen nicht für nötig erachtete, darf man wohl in guten Treuen der Ansicht sein, daß beim Erlaß des verfassungswidrigen Strafgesetzes ein Notstand nicht vorlag. Auf alle Fälle aber hätte der Bundesrat der nur drei Wochen später tagenden Bundesversammlung die ganz wenigen und kurzen Strafartikel seines Beschlusses als Gesetzesvorlage unterbreiten sollen, um den verfassungsmäßigen Zustand herzustellen.

Statt dessen ließ sich der Bundesrat über die Spanienbeschlüsse interpellieren und es gab Leute, ja sogar Behörden, die glaubten, mit der Erklärung des Interpellanten, er sei von der Antwort des Bundesrates befriedigt, sei die Sache erledigt, der verfassungswidrige Strafbeschuß sei zum verfassungsmäßigen Strafgesetz geworden. Andere waren der Ansicht, die Verfassungsmäßigkeit sei durch die erfolgte Genehmigung des Geschäftsberichtes über das Jahr 1936 durch die Räte hergestellt worden.

Zu solch unglaublichen Rechtsauffassungen ist man gekommen, weil man ein Notrecht aus der Verfassung selber ableiten will.

Professor Burckhardt weist auch nach, daß die soeben zitierte Auffassung, das Notrecht aus der Verfassung selber zu interpretieren, dazu geführt habe, daß Bundesrat und Bundesversammlung so oft vom Notrecht sprechen, »als ob das die selbstverständlichste Sache der Welt wäre. Unter Umständen muß man es gebrauchen und dann soll man es tun, trotz Recht und Verfassung. Man soll sich nicht über jede unbequeme Verfassungsbestimmung mit der Redensart vom Notrechte hinwegsetzen. Sonst weiß niemand mehr, was Verfassungsrecht ist und niemand achtet es mehr.«

Diesen Ausführungen von Burckhardt mag beigefügt werden, daß es richtiger wäre, überhaupt nicht von einem *Notrecht* zu reden, sondern von einem *Notstand*, der den Bundesrat zu verfassungswidrigem Handeln zwingen kann. Daß ein Notstand vorhanden und die verfassungswidrige Maßnahme zwingend war, beweist dann der Bundesrat dadurch, daß er bei nächster Gelegenheit durch Unterbreitung einer entsprechenden Vorlage die Räte den verfassungsmäßigen Zustand wieder herstellen läßt. Die nun eingerissene Gepflogenheit, verfassungswidrige Erlasse oft lange bestehen zu lassen, ohne den Räten Gelegenheit zu geben, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen und die Verfassung wieder herzustellen, ist energisch zu bekämpfen. Sie wird am ehesten verschwinden, wenn man ein *Notrecht* nicht anerkennt, wenigstens nicht ein solches, das aus der Verfassung herauszulesen ist, sondern nur einen *Notstand*. Was in einer wirklichen Not getan wird, entschuldigt man, läßt man »straflos«, aber man erhebt die Handlung nicht zu einem *Recht*, das für alle Zukunft gelten soll.

In memoriam einer demokratischen Republik

Von J a n Z i ž k a.

Noch hat ja die Weltgeschichte ihr endgültiges Wort nicht gesprochen, und man darf hoffen, daß Herr Hitler durch die Annexion Böhmens und Mährens den Bogen so weit überspannt hat, daß er von den demokratischen Weltmächten endlich zur Ordnung gerufen werden wird. Eben darum aber ist es vielleicht nicht überflüssig, einen Rückblick auf die Entwicklung der Tschechoslowakischen Republik zu werfen, um die Fehlerquellen zu entdecken, die teilweise den Verfall des Staates und sein vorläufiges Ende mit bewirken halfen. Zwei Prinzipien kämpften bei der Schaffung des Staates miteinander: das historische und das ethnologische. Es mochte die Schöpfer des neuen Staates reizen, die »historischen« Gebiete von Böhmen, Mähren und Schlesien, wie sie unter der österreichischen Kaiserkrone vereinigt waren, ohne Gebietsverluste auch für die neugegründete Republik zu sichern und im Sinne der mit den amerikanischen Landsleuten getroffenen Vereinbarungen auch die bisher der ungarischen Stefanskronen unterstehenden Slowaken und Ruthenen zu befreien. Vom politischen Standpunkt aus war indessen diese Verbindung zweifellos ein Fehler, wie sich später auf das deutlichste erweisen sollte. Denn es waren *zwei* Welten, die hier in *einen* Staatsverband zusammengedrängt wurden und neben- und miteinander leben sollten. Der »historische« Teil der Republik hatte Anteil genommen an dem ungeheuren kulturellen und wirtschaftlichen Aufschwung des letzten Jahrhunderts, war zu einem integrierenden Bestandteil des europäischen Kulturlebens geworden. Der slowakische und gar der ruthenische Teil aber lebten in einem Kulturkreis, der sich kaum allzu sehr von jenem des Ausgangs des acht-