

Bericht

der

Mehrheit der Kommission des Ständerathes über das Begehren um Revision von Artikel 39 der Bundesverfassung.

(Vom 17. September 1880.)

Tit.

Die Kommission, welche Sie mit Prüfung des Begehrens um Revision des Artikels 39 der Bundesverfassung beauftragten, hat sich zweimal versammelt: zuerst um den Mitgliedern derselben Gelegenheit zu geben, ihre Anschauungsweise in einer vorläufigen allgemeinen Diskussion auszutauschen, und sodann gestern Abend, nach der Beschlußfassung des Nationalraths. Erst in dieser zweiten Sitzung konnten Anträge formulirt und definitiv angenommen werden. Sie werden es daher begreiflich finden, daß dem Unterzeichneten die nöthige Zeit fehlte, um einen so vollständigen Bericht auszuarbeiten, als wünschbar gewesen wäre.

Bevor ich in die Hauptfrage eintrete, glaube ich in kurzen Worten den geschichtlichen Hergang dieser Angelegenheit berühren zu sollen.

Der Art. 39 der Bundesverfassung bestimmt, wie Sie wissen, daß der Bund befugt ist, im Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Ausgabe und die Einlösung von Banknoten zu erlassen. Dann fügt der gleiche Artikel bei: Es darf der Bund jedoch keinerlei Monopol für die Ausgabe von Banknoten auf-

stellen und ebenso keine Rechtsverbindlichkeit für die Annahme derselben aussprechen.

Im Jahr 1875 erließen die eidg. Rätbe, gestützt auf das erste Alinea von Art. 39, ein Gesez über diese Materie, welches aber, auf erfolgtes Begehren dem Referendum unterstellt, vom Volke am 23. April 1876 verworfen wurde.

Im März 1879 stellte hierauf Herr Nationalrath Dr. Joos im Nationalrathe eine Motion des Inhalts: der Art. 39 sei durch eine neue Bestimmung zu ersezen, welche dem Bunde das Monopol der Banknotenemission verleihen würde. Diese Motion wurde nach vorausgegangener Diskussion abgelehnt.

Infolge dieser Ablehnung regte sich dann die auf Sammlung von 50,000 Unterschriften abzielende Bewegung, in der Richtung, daß in Anwendung von Art. 120 der Bundesverfassung die Frage der Verfassungsrevision zur Volksabstimmung zu bringen sei. Ungefähr zu gleicher Zeit wandte sich eine Versammlung von Abgeordneten des schweizerischen Volksvereins an die Bundesversammlung mit dem Begehren, es möchte diese letztere selbst die Initiative für Revision der Art. 39 und 120 ergreifen.

In der Session vom Dezember gleichen Jahres beschlossen die beiden Rätbe mit großer Mehrheit, in Uebereinstimmung mit dem bundesrätblichen Gutachten, diesem Verlangen keine Folge zu geben.

Infolge dessen wurde die Petitionsbewegung, welche inzwischen eine Unterbrechung erfahren hatte, wieder aufgenommen und im Laufe des Monats August abhin die erforderliche Anzahl Unterschriften zusammengebracht. Heute ist die Petition durch die Ziffer von 56,526 Unterschriften vertreten, wovon 52,588 als gültig anerkannt worden sind.

Der Wortlaut derselben ist folgender:

„Volks-Initiative.

„Die unterzeichneten Schweizerbürger, gestützt auf Art. 120 der Bundesverfassung, geben anmit ihren Willen kund, es habe eine Revision des Art. 39 der Bundesverfassung stattzufinden, und zwar sei diese Revision in dem Sinne zur Hand zu nehmen, daß verfügt werde:

1. Artikel 39 der Bundesverfassung ist aufgehoben.
2. An seine Stelle tritt folgender Artikel:

„„Nur dem Bunde steht das Recht zu, Banknoten, beziehungsweise Kassenscheine auszugeben.

- „Er darf keine Rechtsverbindlichkeit für deren Annahme aussprechen.
- „Der aus der Ausgabe von Banknoten, beziehungsweise Kassenscheinen sich ergebende Gewinn wird, nach einem gesetzlich zu bestimmenden Maßstabe, zwischen Bund und Kantonen vertheilt.“
3. Dieser Revisionsartikel ist der Volksabstimmung zu unterbreiten.
 4. Der Bundesrath ist mit der Vollziehung dieses letztern Beschlusses beauftragt.“

Nachdem der Bundesrath eine Verifikation der Unterschriften hat vornehmen lassen, sah er sich dann, entsprechend den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 5. Dezember 1867, veranlaßt, die Bundesversammlung einzuberufen, damit sie von den Petitionen Kenntniß nehme und über den Inhalt derselben Beschluß fasse. Bei dieser Einberufung der Bundesversammlung hat der Bundesrath den Mitgliedern derselben eine Botschaft nebst Beschlußentwurf unterbreitet, wonach an das Schweizervolk die Frage zu stellen sei: Soll die Bundesverfassung revidirt werden?

Dieß der geschichtliche Hergang der vorliegenden Angelegenheit. Bevor an ihre Prüfung gegangen wird, scheint es mir angemessen zu sein, die Frage auf ihren richtigen Boden zu stellen. Die Petenten bezweken, daß in die Bundesverfassung der Grundsatz des Banknotenemissionsmonopols zu Gunsten des Bundes aufgenommen werde. Allein im gegenwärtigen Augenblicke handelt es sich für die Rätthe nicht darum, diese Monopolfrage in Prüfung zu ziehen. Diese Prüfung kann sich später darbieten, je nach der Antwort, welche das Volk auf die an dasselbe gestellte Frage geben wird, und wenn später über diese Banknotenfrage Diskussion waltet, so dürfte voraussichtlich die Gruppierung der Mitglieder der beiden Rätthe ein wenig anders ausfallen als heute. Doch in diesem Augenblicke handelt es sich für uns lediglich um den Entscheid darüber, in welcher Weise angesichts des Art. 120 der Bundesverfassung den Petitionen mit Rücksicht auf das Initiativrecht Folge zu geben sei.

Sodann muß ich erinnern, daß wir uns nicht darum zu kümmern haben, was wir bei gegebener Sachlage gern thun möchten, was wir in die Verfassung hineingelegt zu sehen wünschten; sondern nur um das, was in Wirklichkeit darin steht, und um eine loyale und gerade Anwendung hiervon. Wir müssen die Verfassung so nehmen, wie sie ist, und nicht so, wie Jeder von uns sie wünschte.

Ich gelange nun zum Kern der Frage. Mehr als 56,000 Bürger verlangen von den Räten, gestützt auf Art. 120 der Verfassung, die Revision von Art. 39 und die Ersetzung desselben durch eine andere Bestimmung, deren Text sie selbst aufstellen.

Um den Werth dieses Begehrens würdigen zu können, muß man den Abschnitt III der Bundesverfassung aufschlagen, betitelt: Revision der Bundesverfassung, welcher vier Artikel enthält, deren erster besagt, daß die Bundesverfassung jederzeit revidirt werden kann. Im zweiten heißt es: Die Revision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung. Der dritte, für die vorliegende Frage wichtigste Artikel ist der von den Petenten selbst angerufene Art. 120. Wie lautet derselbe? — „Wenn eine Abtheilung der Bundesversammlung die Revision beschließt und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung verlangen, so muß im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.“

Dieser Artikel sieht also zwei Fälle vor, in denen das Schweizervolk befragt werden muß. Der erste Fall tritt ein, wenn einer der Räte die Revision der Verfassung will, der andere nicht. Dieser Fall liegt jetzt nicht vor. Der zweite Fall ist vorhanden, wenn 50,000 Bürger die Revision verlangen, und diesen haben wir nun heute vor uns.

Kommen wir auf den Wortlaut dieses Artikels zurück. „Wenn fünfzigtausend Schweizerbürger die Revision verlangen.“ Ich betone hier, daß es heißt „die Revision“, nicht „eine Revision“. Es ist dies eine nicht unwichtige Nuance. Was ist nun unter den Worten „die Revision“ zu verstehen? Sind dieselben anwendbar auf jede beliebige Abänderung an der Verfassung, auf einen einzelnen Artikel, auf ein einzelnes Alinea?

Ihre Kommission verneint dies, mit Ausnahme eines einzigen Mitgliedes, einstimmig. Indem sie diesen Worten „die Revision“ ihren natürlichen Sinn verleiht, wie ihn der gesunde Verstand an die Hand gibt, interpretirt sie dieselben im Sinne einer Revision überhaupt. Hätte man den 50,000 das Recht einräumen wollen, eine totale oder theilweise Verfassungsänderung zu verlangen, so hätte man dies zum Ausdruck gebracht, indem man z. B. gesagt hätte: Wenn 50,000 Bürger eine totale oder theilweise Revision der Verfassung verlangen.

Noch mehr: Der Art. 120 fügt bei, daß man in diesem Falle dem Volke eine Frage vorzulegen hat, auf welche es mit Ja oder

Nein zu antworten hat. Wie lautet nun diese Frage? Sie lautet: Soll die Bundesverfassung revidirt werden, nicht aber, soll sie ganz oder theilweise, soll dieser oder jener Artikel revidirt werden.

Wie man sieht, ist, wenn man sich an den Buchstaben des Art. 120 hält, das den 50,000 Bürgern eingeräumte Recht nicht auf eine Partialrevision, sondern nur auf eine allgemeine Revision anwendbar. Ich füge bei, daß das Gesez vom Jahr 1867, welches das Verfahren bei Revisionsbegehren normirt, im Art. 5 wörtlich die gleichen Ausdrücke gebraucht. Allerdings erheben die Anhänger der andern Ansicht einen Einwand, welcher auf den ersten Blick einleuchtet, der aber doch mehr nur ein Scheinargument als etwas Stichhaltiges ist. Sie sagen nämlich: Wie! die Verfassung gibt 50,000 Bürgern das Recht, jederzeit die allgemeine Revision zu verlangen, und sie würde ihnen aber das Recht zur Anstrengung einer theilweisen Revision verweigern! Eine solche Auslegung würde dem gesunden Verstande und dem Saze widersprechen: wer das Mehr kann, kann auch das Minder.

Die Antwort auf diese Einwendung ist indeß nicht schwer. Ist es, fragen wir zunächst, so ganz sicher, daß das Recht, die Revision überhaupt zu verlangen, wirklich ein Mehreres ist, als das Recht, die Revision von diesem oder jenem Artikel zu verlangen? Auf den ersten Blick scheint man dies bejahen zu müssen; untersucht man die Sache aber näher, so stößt man zum Mindesten auf Zweifel hierüber. Wenn man nämlich Revision überhaupt verlangt, so überläßt man es den Räthen, zu revidiren was sie für gut finden. Verlangt man dagegen eine Partialrevision, so liegt darin etwas Imperatives, indem man damit sagt: diesen oder jenen Artikel sollt ihr unabwendlich revidiren; ihr könnt zwar auch noch andere revidiren, wenn es euch beliebt; aber in Bezug auf diejenigen, die wir euch bezeichnen, ist die Revision obligatorisch. Ein solches Recht den 50,000 Bürgern einzuräumen, hieße dieß nicht in gewisser Beziehung ihnen ein ausgedehnteres Recht zuerkennen, als das Recht, die Revision überhaupt zu verlangen? Wie man also sieht, ist dieser so laut geltend gemachte Einwand nichts weniger als konkludent.

Aber noch weitere Betrachtungen lassen über den Sinn und den wahren Gedanken von Art. 120 keinen Zweifel; es sind solche, die sich nicht bloß auf den Buchstaben, sondern auf den Geist, der diesen Artikel dikirt hat, stützen.

Der Artikel enthält ein leztes Alinea, welches lautet: „Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger

über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Rätbe neu zu wählen, um die Revision zur Hand zu nehmen.“

Also jedesmal, wo das angefragte Volk sich dafür ausspricht, daß die Verfassung revidirt werden soll, müssen beide Rätbe neu gewählt werden. Warum diese Neuwahl? Weil der ausgesprochene Wille des Volkes, daß die Verfassung revidirt werde, voraussetzt, daß im Volke neue Gedanken und Bedürfnisse in Bezug auf eine Reihe von Fragen vorhanden sind, und daß daher die Revisionsarbeit solchen Männern anvertraut werden sollte, deren Anschauungen mit denjenigen des Volkes im Einklang stehen. Kann man aber, wenn es sich um eine Partialrevision, um Revision eines einzigen Artikels, wie es jezt der Fall ist, handelt, annehmen, auch eine solche Revision müsse mit der Gesammterneuerung der beiden Rätbe und mit den daran geknüpften Langwierigkeiten, Zeitverlusten und bedeutenden Kosten für Land und Bürger verbunden sein? Offenbar nicht; die Erneuerung der Rätbe, die begreiflich ist und sich rechtfertigt, wenn es sich um eine allgemeine Revision handelt, wäre dagegen zwecklos bei einer Partialrevision, wobei die Vertreter der Nation den imperativen Auftrag erhielten, diese oder jene besondere Bestimmung der Verfassung zu revidiren.

Wenn die Urheber der Verfassung dem Art. 120 den Sinn hätten geben wollen, daß 50,000 Bürger eine Partialrevision verlangen können, so hätten sie im lezten Alinea einen Unterschied gemacht zwischen dem Fall einer allgemeinen und demjenigen einer theilweisen Revision und nur im erstern Falle die Neuwahl der Rätbe verlangt; oder sie hätten festgesezt, daß im Falle einer Partialrevision das Volk darüber anzufragen sei, ob die Rätbe erneuert werden sollen oder nicht.

Noch mehr. Wenn eine allgemeine Revision zur Durchführung gelangt ist, so ist füglich anzunehmen, daß man für eine Zeitlang nicht mehr an der Verfassung rütteln wird, weil durch die neue Verfassung den neuen Bedürfnissen und Bestrebungen des Landes ein Genüge geleistet worden sein dürfte. Es ist also nicht zu besorgen, daß die Rätbe allzuoft einer Neuwahl unterliegen müßten. Anders verhält es sich aber bei Partialrevisionen. Es wird nämlich eine Partialrevision, besonders wenn sie sich auf wenige Artikel, vielleicht auf einen einzigen beschränkt, niemals Alle befriedigen. Jeden Augenblick kann daher eine mehr oder weniger zahlreiche Gruppe von Bürgern mit dem Wunsche auftreten, daß dieser oder jener Artikel der Verfassung geändert werde. Man hätte demnach keine Gewähr dafür, daß einer durchgeführten Partialrevision nicht bald wieder ein neues Revisionsbegehren auf dem Fuße folgen würde.

50,000 Bürgern das Recht einräumen, eine Partialrevision kraft Art. 120 zu verlangen, hieße also, sich der Gefahr aussetzen, daß die Räthe fortwährenden Erneuerungswahlen unterliegen und daß das Volk und sämtliche Bürger zu bedauerlichen Agitationen, Störungen und Ausgaben gedrängt würden. Bei solchen Zuständen könnte der öffentliche Geist unseres Landes nur verlieren.

Mit Recht bemerkt der Bundesrath im Fernern, daß man bei Berechtigung von 50,000 Bürgern, die Revision eines einzelnen Artikels zu verlangen, auf praktische Schwierigkeiten stoßen würde, da ein solcher Artikel in engem Zusammenhange mit andern stehen und unantastbar sein könnte, ohne daß letztere ebenfalls revidirt und mit jenem in Einklang gebracht würden. So könnte die Revision des Art. 39 in dem angebehrten Sinne auch die Revision der Artikel 42 und 31 nothwendig machen.

Gestützt auf das Angebrachte findet die Mehrheit der Kommission das Begehren der Petenten durchaus unkorrekt und im Widerspruche mit Buchstaben und Geist des Art. 120. Ein Punkt namentlich ist absolut unstatthaft, wie ich annehmen darf selbst in den Augen der Minderheit und der meisten Anhänger ihrer Ansicht: es ist dieß die Prätension der Petenten, den Räthen geradezu den Wortlaut vorzuschreiben, welcher an die Stelle des jetzigen Art. 39 treten sollte. Handle es sich um eine allgemeine oder um eine theilweise Revision, so müssen die neuen Redaktionen jedenfalls den Räthen zustehen, und man kann ihnen nicht Texte vorschreiben, die sie einfach zu registriren hätten.

Allein selbst nach Beseitigung dieses Punktes bleibt das Begehren der Petenten gleichwohl unstatthaft. Dasselbe kann nur eine der drei folgenden Erledigungen finden: entweder die Räthe müssen es einfach als verfassungswidrig von der Hand weisen; oder sie können es, absehend von dem durch die Petenten angerufenen Art. 120, als eine gewöhnliche Petition betrachten und demgemäß behandeln; oder endlich, die Räthe können, mit Rücksicht auf die relativ bedeutende Anzahl Unterschriften, hinweggehen über die Formwidrigkeit des Angebehrens einer Partialrevision, und, um den Petenten in einer Weise zu entsprechen, welche den Art. 120 nicht verletzt, das Begehren verallgemeinern und dem Volke die Frage vorlegen, ob die Verfassung revidirt werden solle. Bejaht das Volk die Frage, so werden die neugewählten Räthe sehen, ob der Art. 39 zu revidiren sei; verneint es sie, so wird man wissen, daß es weder den Art. 39 noch einen andern revidirt haben will.

Diese letztere Erledigung ist nun diejenige, welche der Bundesrath beantragt und die der Nationalrath mit sehr großer Mehrheit

(97 Stimmen gegen 11) mit einer Redaktionsänderung im dritten Erwägungsgrund des Beschlußentwurfes angenommen hat; und dieser nämlichen Lösung schließt sich auch die Kommissionsmehrheit des Ständerathes an.

Ich muß beifügen, daß es derselben zur Befriedigung gereichte, aus dem von unserm geehrten Vertreter bei der Regierung der französischen Republik, Herrn Dr. und Minister Kern, an den dem Departement des Innern vorstehenden Herrn Bundesrath gerichteten und an die Mitglieder der Bundesversammlung ausgetheilten Antwortschreiben zu ersehen, daß die Auffassung der Kommission von unserm Landsmanne vollständig getheilt wird, welcher wegen seiner einsichtigen und regen Mitwirkung bei Ausarbeitung der Bundesverfassung von 1848 besser als irgend ein Anderer im Falle ist, den Kommentar zum Art. 120, diesem Artikel, der nichts Anderes ist als eine wörtliche und ganz unveränderte Wiedergabe des Artikels 113 der Verfassung von 1848, zu geben. Eine solche Autorität kann nicht verfehlen, bei den Mitgliedern des Ständerathes Gewicht zu haben. Hr. Dr. Kern stützt seine Auffassung auf maßgebende Argumente, welche wir hier wegen Zeitmangel nicht reproduzieren zu können sehr bedauern.

Zum Schlusse dieses Berichtes noch eine persönliche Bemerkung des Berichterstatters. Wenn der Antrag, dem Volke die allgemeine Frage zu unterstellen, vom Ständerath angenommen wird und damit zwischen den beiden Räthen Uebereinstimmig erzielt ist, so wird das Volk sehen, was zu thun ist. Ich kann mich aber nicht enthalten, die Hoffnung auszusprechen, daß die Bürger mit bedeutender Mehrheit die Anfrage verneinen werden. Ich bin weit davon entfernt, zu den Männern zu gehören, welche vor jeder Aenderung zurückschrecken, welche sich allemal an das Alte anklammern, welche gleichsam die bestehenden Institutionen kristallisiren möchten, wenn dieselben sich bis zu dem Grade entwickelt haben, welcher ihrem persönlichen Ideale entspricht. Die Menschheit unterliegt dem Geseze eines unablässigen und in's Unendliche gehenden Fortschritts, welchem Geseze auch unsere Bundesverfassung von 1874 nicht entgehen wird. Auch sie ist nur Menschenwerk, also weit davon entfernt, vollkommen zu sein; und es wird unausweichlich ein Tag kommen, wo sie revidirt und im Sinne der Anpassung an neue Gedanken und Bedürfnisse umgearbeitet werden muß. Aber ich glaube, daß dieser Augenblick nicht schon da sei. Das durch die Revision von 1874 aufgestellte Programm ist noch lange nicht erschöpft; manche Geseze sind erst noch zu erlassen, die einten obligatorisch, die andern fakultativ. Das Volk im Großen und Ganzen scheint mit dieser Verfassung zufrieden und fordert

nicht, daß sie durch eine neue ersetzt werde. Das Land ist ruhig; es wünscht, friedlich der Arbeit nachgehen und, ohne durch die mit Verfassungsänderungen verbundene Agitation davon abgelenkt zu werden, die Breschen repariren zu können, welche die seit mehreren Jahren auf unserer Landwirthschaft, Industrie und Handel lastende Krise verursacht hat.

Sodann dürfen wir nicht vergessen, daß die Verfassung von 1874 ein Werk der Versöhnung, eine Art Verständigung, Kompromiß zwischen den Bestrebungen und Bedürfnissen der verschiedenen Theile der Schweiz gewesen ist. Wollte man also schon jezt die Verfassung in einzelnen Punkten revidiren, so wäre zu befürchten, daß man dadurch mühsam errungene Resultate gefährden, das gegenseitige Zutrauen erschüttern und von Neuem eine Kluft öffnen könnte, die jezt von Tag zu Tag mehr verschwindet.

Ich schließe mit dem namens der Mehrheit der Kommission gestellten Antrage, einfach dem Beschlusse des Nationalraths beizustimmen.

Eine Minderheit von einem Mitgliede will dem Begehren der Petenten im Sinne des Antrages entsprechen, den Herr Nationalrath Büzberger stellte, und wird die Motive für ihre Ansicht selbst entwikkeln.

Bern, 17. September 1880.

Namens der Mehrheit der Kommission des Ständeraths,

Der Berichterstatter:

Ch. Estoppey.



Bericht der Mehrheit der Kommission des Ständerathes über das Begehren um Revision von Artikel 39 der Bundesverfassung. (Vom 17. September 1880.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1880
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.10.1880
Date	
Data	
Seite	59-67
Page	
Pagina	
Ref. No	10 010 852

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.