

Abstimmung vom 23.1.1939

Angst vor der «Richter- regierung»: Volk und Stände sagen Nein zum Verfassungsgericht

**Abgelehnt: Volksinitiative «zur Wahrung der ver-
fassungsmässigen Rechte der Bürger» (Erweite-
rung der Verfassungsgerichtsbarkeit)**

Yvan Rielle

*Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstim-
mungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und
Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.*

Empfohlene Zitierweise: Rielle, Yvan (2010): Angst vor der «Richterregierung»:
Volk und Stände sagen Nein zum Verfassungsgericht. In: Linder, Wolf, Christian
Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstim-
mungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 190–192.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössi-
schen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrik-
strasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Während der grossen Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre beschliessen die Bundesbehörden einschneidende Notmassnahmen und greifen hierfür immer häufiger zu einer besonderen Erlassform: dem allgemeinverbindlichen dringlichen Bundesbeschluss. Er erlaubt es ihnen, referendumpflichtige Beschlüsse für dringlich zu erklären und sie mit dem Hinweis auf ihre besondere Eile so dem Referendum zu entziehen und damit einer möglichen Volksabstimmung. Diese Dringlichkeitspraxis kommt vor allem im Wirtschafts- und Sozialrecht zur Anwendung, und weil sie mitunter in grundlegende Freiheitsrechte eingreift, stösst sie zunehmend auf Kritik: Sie werde missbraucht zur Wahrung wirtschaftlicher Sonderinteressen und bedrohe die verfassungsmässigen Grundlagen der Schweiz (vgl. Béguin 1927, Fürst 1938).

Vor diesem Hintergrund reicht ein «eher unpolitisches, vor allem aus Juristen bestehendes» (Kölz 2004: 827) Ad-hoc-Komitee am 29. Juni 1936 die mit 58 690 gültigen Unterschriften versehene Volksinitiative «zur Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger» ein. Es verlangt, dass auf Bundesebene eine Verfassungsgerichtsbarkeit eingerichtet wird und das Bundesgericht künftig Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte durch Bundeserlasse beurteilen darf. Das ist ihm bis jetzt ausdrücklich verboten: Von der Bundesversammlung genehmigte Staatsverträge, Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse muss das Bundesgericht anwenden und darf sie nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen. Damit wollen die Initianten nicht nur der Dringlichkeitspraxis einen Riegel schieben und sicherstellen, dass verfassungsmässige Rechte auch in Notsituationen gewahrt bleiben, sondern mit der Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit darüber hinaus einem alten liberal-demokratischen Postulat zum Durchbruch verhelfen.

In seiner Botschaft vom 17. September 1937 verteidigt der Bundesrat die Dringlichkeitspolitik und rechtfertigt auch die bewusste Verletzung verfassungsmässiger Rechte: Die Wirtschaftskrise habe die Existenz weite Kreise der Bevölkerung erschüttert und das Fundament der Wirtschaft so stark untergraben, dass «eine schwere Gefahr unser Land bedroht.» Die «Erhaltung des Staatswesens in derartigen Zeiten» mache es deshalb notwendig, rasch und konsequent handeln zu können – und zwar «ohne auf die Einhaltung aller normalen verfassungsmässigen Wege verpflichtet zu werden» (BBI 1937 III 19). Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit lehnt er grundsätzlich ab und warnt davor, mit einem Ja zur Initiative eine «Richterregierung» (ebd.: 13) einzurichten. Auch der National- und der Ständerat sprechen sich grossmehrheitlich und über fast alle Parteigrenzen hinweg gegen die Initiative aus: Eine Verfassungsgerichtsbarkeit komme, lautet ein wichtiges Argument der Mehrheit, einer nicht akzeptablen Bevormundung des Parlaments gleich, das ohnehin besser geeignet sei als ein Richter, schwierige Umstände angemessen zu beurteilen. Hinter derlei Argumenten stehen freilich auch andere Motive. So wollen

die Regierungsparteien ohne gerichtliche Kontrolle ihre Wirtschaftspolitik weiterführen können, und die Sozialdemokraten, die Kommunisten und der LdU planen, das Dringlichkeitsproblem mit eigenen Volksinitiativen anzugehen (Kölz 2004: 828; vgl. Vorlagen 130 und 148). Eine gewisse Unterstützung erfährt das Begehren einzig von liberaler Seite in der Westschweiz.

GEGENSTAND

Zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene soll Art. 113 BV revidiert werden, der in seiner jetzigen Form die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesbeschlüssen ausdrücklich untersagt und festschreibt, dass bei der Beurteilung von Streitfällen «die von der Bundesversammlung erlassene Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht massgebend» sind. Dieses Verbot soll fallen und das Bundesgericht künftig, so der Initiativtext, auch über «Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger durch die Bundesgesetzgebung und Bundesverordnungen, sowie durch kantonale Erlasse und Verfügungen» urteilen können. Von der Verfassungsgerichtsbarkeit ausgeschlossen bleiben sollen aber auch weiterhin jene Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Staatsverträge, denen das Volk an der Urne zugestimmt hat – eine Klausel der Initianten «zur geschickten Schonung der Referendumsdemokratie» (Kölz 2004: 772).

ABSTIMMUNGSKAMPF

Kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges den Stimmberechtigten zur Diskussion vorgelegt, stösst die Vorlage im Abstimmungskampf nur beschränkt auf Interesse. Ihr Schicksal scheint angesichts der klaren Ablehnung durch den Bundesrat, das Parlament und die massgebenden Parteien ohnehin frühzeitig als besiegelt. SP, Freisinnige, Katholisch-Konservative und BGB empfehlen ihren Anhängern allesamt, das Begehren zu verwerfen. Dessen Annahme brächte eine Politisierung der Bundesrichterwahlen und in der Folge auch der Rechtsprechung, lautet ein wichtiges Argument der Gegner, und sie warnen, die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit käme einer «Absetzung des Gesetzgebers zugunsten des Richters» gleich (TA 13.1.1939). Die Konsequenz, malen sie schwarz, wäre ein rein aus interessen gebundenen Partei- und Wirtschaftsvertretern zusammengesetztes Bundesgericht. Zudem würden die neuen Kompetenzen dem Grundsatz der Gewaltentrennung widersprechen, und sie förderten die Rechtsunsicherheit, wenn von der Bundesversammlung verabschiedete Beschlüsse jederzeit angefochten und umgestossen werden könnten. Durch solche «Formaljuristereien» würde der Staat lahmgelegt und die freiheitliche Staatsentwicklung eher gehemmt als gefördert (SP 1939: 30). Gerade in Krisensituationen wie der jetzigen sei es aber, betonen die Gegner, unabdingbar, jederzeit schnell handeln zu können.

Die Notwendigkeit eines Dringlichkeitsrechts stellen auch die Befürworter des Begehrens nicht grundsätzlich in Frage. Sie zweifeln aber an der

Redlichkeit der Bundesbehörden: Diese missbrauchten die Dringlichkeitsklausel, so der Vorwurf, als bequemes Mittel für Entscheidungen, von denen sie annehmen müssen, dass das Volk sie in einer Referendumsabstimmung ablehnen würde. Die dringlichen Bundesbeschlüsse hätten sich deshalb immer mehr «zu einem argen Unfug entwickelt» (TA 19.1.1939) – mehr noch: Die jetzige Dringlichkeitspraxis komme einer «staatsgefährlichen Praxis» (Sigg 1978: 196) gleich, weil erstens viele Beschlüsse von den verfassungsmässigen Grundlagen abwichen und dabei auch zentrale Rechte der Bürger verletzten und weil zweitens die Missachtung der Kompetenzordnung auch die föderative Struktur gefährdeten. Ihr Begehren richte sich gegen diese «Praxis der autoritären Methode» und sei «Absage an den früheren Polizeistaat», so die Initianten, denn die Verfassungsgerichtsbarkeit sei ein demokratisch-liberales Postulat und diene der Erhaltung des Rechtsstaats und des Föderalismus (Fürst 1938: 13).

ERGEBNIS

Diese Argumente finden aber wenig Gehör, sodass Volk und Stände bei einer Stimmbeteiligung von 46,6% die Vorlage letztlich deutlich ablehnen. Fast drei Viertel der Stimmenden (71,1%) und ausnahmslos alle Kantone wollen von der Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit nichts wissen. Nur knapp abgelehnt wird die Initiative dagegen in Genf, wo 49,9% der Stimmenden ein Ja in die Urne legen, und auch in Basel-Stadt (48,2%) und Appenzell Ausserrhoden liegt die Zustimmung deutlich über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Ansonsten fällt die Ablehnung in den meisten Kantonen hoch aus – in Freiburg (11,3% Ja), Uri (13,4%), Appenzell Innerrhoden (13,4%), Wallis (17,2%), Aargau (17,4%), und Nidwalden (19,6%) stimmt nicht einmal jeder fünfte Stimmende der Vorlage zu.

QUELLEN

BBI 1937 III 5; BBI 1938 I 561. TA vom 13.1.1939. Fürst 1938; SP 1939. Béguin 1927; Kölz 2004: 827–828.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.