

NEUERE SCHWEIZERISCHE VERFASSUNGSGESCHICHTE

Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen
seit 1848

Von Alfred Kölz
Professor an der Universität Zürich



Stämpfli Verlag AG Bern • 2004

17. KAPITEL:

DIE VERSUCHE DER EINFÜHRUNG EINER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT GEGENÜBER BUNDESAKTEN¹

1. Erste Bemühungen vor dem Ersten Weltkrieg

Die wenigen und zaghaften Versuche der Einführung einer gerichtlichen Verfassungskontrolle waren seit der Helvetik stets gescheitert.² Die Bundesverfassung von 1874 hatte eine stark beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Bundesgericht statuiert. Die damals geschaffene staatsrechtliche Beschwerde sollte sich mit der Zeit zum zunächst einzigen Zweig der schweizerischen öffentlichen Gerichtsbarkeit entwickeln, war aber mit voller Absicht allein gegen gesetzgeberische oder rechtsanwendende *Akte der Kantone* möglich gemacht worden. Die Kantone sollten den liberal-radikalen Rechtsideen der Bundesverfassungen von 1848 und 1874 unterworfen werden; dabei lag das Hauptaugenmerk auf den konservativen Kantonen, hatten diese doch in den dreissiger Jahren des 19. Jahrhunderts keine liberale Regenerationsbewegung gekannt. Um die Durchsetzung verfassungsmässiger Rechte der Kantonsverfassungen zu gewährleisten, stand die staatsrechtliche Beschwerde auch denjeni-

¹ *Quellen*: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, Bundesblatt 1937 III, S. 5 ff.; Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung 1937, Ständerat, S. 422 ff.; Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung 1938, Nationalrat, S. 262 ff.; FLEINER FRITZ, Die Dringlichkeitsklausel, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1927, S. 577 ff.; FLEINER FRITZ, Die Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetze durch den Richter, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1934, S. 1a ff.; GIACOMETTI ZACCARIA, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichtes, Zürich 1933; GIACOMETTI ZACCARIA, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, *Festgabe für Fritz Fleiner zum siebzigsten Geburtstag*, Zürich 1937, S. 45 ff.; RAPPARD WILLIAM E., Le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales par le juge aux Etats-Unis et en Suisse, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1934, S. 36a ff.

Literatur: AUER ANDREAS, Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Basel 1984; HALLER WALTER, Supreme Court und Politik in den Vereinigten Staaten, Bern 1972; HALLER WALTER, *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874* (Stand 1995), Art. 113; KAUFMANN OTTO K., Verfassungsgerichtsbarkeit 1875–1974–19..?, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1974 I, S. 339 ff.; SCHINDLER DIETRICH, Richterliches Prüfungsrecht und politischer Mehrheitswille, Erfahrungen der Vereinigten Staaten – Folgerungen für die Schweiz, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1955, S. 289 ff.

² *Band I* S. 96, 137, 392, 510 f., 574.

gen Bürgern zu, welche geltend machten, die kantonalen Behörden hätten die betreffende Kantonsverfassung verletzt. Eine Überprüfung von Bundesgesetzen und -beschlüssen auf deren Verfassungsmässigkeit durch das Bundesgericht war 1874 infolge des Prinzips der Parlamentsherrschaft und des soeben eingeführten Gesetzesreferendums völlig undenkbar. Demokratische und politische Gründe hatten ohne Diskussion zu Artikel 113 Absatz 3 der Bundesverfassung von 1874 geführt, wonach für das Bundesgericht «die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge massgebend» sind.³

Bereits in den sechziger und siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts war die Verfassungsgerichtsbarkeit des amerikanischen Obersten Gerichtshofes in positiver Weise beschrieben und mit den schweizerischen Einrichtungen verglichen worden, so vor allem von Johann Jakob Rüttimann.⁴ Mit dem qualitativen und quantitativen Zuwachs an Bundesgesetzen, Bundesbeschlüssen und Staatsverträgen ab 1874 machte sich, wiederum zuerst von Seiten der Staatsrechtslehre, das Bedürfnis nach einer Überprüfung dieser Akte bemerkbar. In einem Referat vor dem Schweizerischen Juristenverein würdigte Gustav Vogt das amerikanische Rechtssystem.⁵ Die Möglichkeit des Obersten Gerichtes, die gesetzgebende Gewalt zu kontrollieren, sei «die Perle der Staatseinrichtungen der Union». Demgegenüber könne er den letzten Absatz des Artikels 113 unserer Bundesverfassung «nie ohne ein Gefühl der Beschämung lesen». Vogt idealisierte zwar die amerikanische Verfassungsgerichtsbarkeit, wie sie im berühmten Fall «Marbury versus Madison» von 1803 begründet worden war; diese entstand nämlich nur aus dem Fehlen einer Verfassungsschranke und aus der pragmatischen Sorge um die Widerspruchsfreiheit zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Massgeblich war mithin der Machtanspruch des Obersten Gerichtes auf dem sicheren Boden einer vom englischen Königreich übernommenen starken Legitimation der Justizfunktion gegenüber dem Parlament. Vogt sah hingegen sehr klar die weit schwierigere Situation der französischen und schweizerischen Erneuerer zwischen 1789 und 1874: «Wir mussten brechen, umstürzen, vernichten, um aus wurzelfaul gewordenen Zuständen herauszukommen und eine bessere Zukunft herbeizuführen. Und bei dieser nothwendigen Arbeit stand den Staatsmännern eine Macht im Wege, die immer und unvermeidlich, wie auch die politischen Gesinnungen ihrer Träger beschaffen sein mögen, einen konservativen Charakter hat: die Macht der Gerichte, deren Aufgabe und Pflicht es ist, das geschichtlich gewordene, das bestehende Recht zu schützen... Darauf sind jene Eingrenzungen der richterlichen Gewalt zurückzu-

³ *Quellenbuch II* S. 183 (Art. 113).

⁴ RÜTTIMANN JOHANN JAKOB, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen in der Schweiz I–III* (1867/1872/1876).

⁵ VOGT GUSTAV, *Die Organisation der Bundesrechtspflege in den Vereinigten Staaten von Amerika*, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1890, S. 566 ff.

führen, wie wir sie in Frankreich und in der Schweiz finden.» Vogt schloss mit Blick auf Frankreich weiter: nun sei «für uns und ... unser republikanisches Nachbarland die Aera der Umwälzungen geschlossen». Es sei «der Augenblick gekommen, um auszumerzen, was damals in der Noth der Zeit seine Entschuldigung fand». Mit seinem Vorschlag von 1890 fand Vogt aber kein Gehör, und die Frage wurde lange nicht mehr diskutiert – solange die Freisinnige Partei im Nationalrat die absolute Mehrheit besass, also bis 1919, war die Frage auch gar nicht ernsthaft diskutierbar. Die Gründerin des Bundes, welche den Nationalrat als Motor von Fortschritt und Freiheit ansah, wollte Inhalte und Tempo des Fortschritts keinesfalls anders als politisch bestimmt wissen. Die unbedingten Fortschrittsmänner unter den Radikalen hatten 1848 den Ständerat und 1874 das Gesetzesreferendum als Gefahr für den Fortschritt hinnehmen müssen; ein weiterer möglicher Hemmschuh kam für sie gar nicht in Frage. Auch die nach 1919 bei den Wahlen erfolgreichen Sozialdemokraten vertrauten mehr auf die Wahlen, auf die Volksinitiative und auf das Referendum; gerichtlichen Entscheiden misstrauten sie aus ähnlichen Gründen wie die Freisinnigen.

2. Auswirkungen des Vollmachtenrégimes des Ersten Weltkrieges

Das Vollmachtenrégime des Bundesrates während des Ersten Weltkrieges hatte Nachwirkungen: Die Exekutive hatte sich an einen autoritären Regierungsstil gewöhnt, und es fiel ihr schwer, von diesen wenig demokratischen, aber bequemen Verfahren abzugehen – es zeigte sich auch hier, dass das Hauptproblem des Notrechts darin besteht, es nach dem Wegfall der Notstandssituation wieder abzuschaffen! Es konnte sich also nach dem Ersten Weltkrieg ein im Verhältnis zur Verfassung von 1874 pathologischer Kern undemokratischen Verhaltens des Bundesrates halten. Dieser übertrug sich in der Folge auf die Bundesversammlung, welche sich in Einzelfällen bei ihrer Gesetzgebung nicht an die Verfassung hielt.⁶ Die Folge davon waren parlamentarische Vorstösse auf Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Jahren 1923 und 1924, welche jedoch chancenlos waren. Die Bundesversammlung begann zunehmend, von der Möglichkeit der Bundesverfassung Gebrauch zu machen, allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse als «dringlich» zu erklären und damit dem Referendum zu entziehen.⁷ Die auf diese Weise von der Bundesversammlung massiv erhöhten Zölle für Gerste und Malz etwa, welche auf die Einführung einer Biersteuer herausliefen,⁸ waren nicht nur inhaltlich verfassungswidrig, sondern wurden mit Hilfe der Dringlichkeitsklausel auch noch dem Referendum entzogen. Der Staatsrechtslehrer Fritz Fleiner kritisierte diese verfassungswidrige Verwendung der Dringlichkeitsklausel der Bundesverfassung von 1874 hart

⁶ Dazu vorne, II. Hauptteil, 10. Kapitel, Ziffer 2.

⁷ *Quellenbuch II* S. 176 (Art. 89 Abs. 2).

⁸ Amtliche Sammlung des Bundesrechts 1927, S. 436 f.

und schloss, die Bundesversammlung habe hier «die einzige Instanz, nämlich die Aktivbürgerschaft, ausgeschaltet, die heute verfassungswidrige Erlasse der Bundesversammlung aufzuheben» vermöge.⁹

3. Folgen der Dringlichkeitsrechtsetzung

Die Weltwirtschaftskrise führte seit dem Winter 1931/32 auch in der Schweiz zu schweren wirtschaftlichen Störungen.¹⁰ Die Bundesbehörden griffen in der Folge kräftig in das Wirtschaftsleben ein. Die Bundesversammlung erliess eine lange Kette von dringlichen, allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen, welche Gesetzeskraft hatten, bestehende Bundesgesetze aufhoben und neues Recht schufen. Der grösste Teil dieser Beschlüsse war verfassungswidrig oder mindestens umstritten, was die Verfassungsmässigkeit anbelangte: Als verfassungswidrig wurde einmal die Ausschaltung des Referendums qualifiziert, weil bei den meisten Massnahmen das Kriterium der «zeitlichen» Dringlichkeit nicht erfüllt war. Ferner verstiesse die meisten dieser Beschlüsse gegen die Handels- und Gewerbefreiheit. Und schliesslich verletzten sie häufig die in der Bundesverfassung aufgestellte Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen.¹¹ Der Bund masste sich in der Krisenzeit – ohne Verfassungsänderung – den grössten Teil der Kompetenzen im Bereich des Wirtschafts- und Sozialrechts an. Die Bundesbehörden standen unter dem Druck der Wirtschaftsverbände und die meisten politischen Parteien unter jenem der um ihre wirtschaftliche Existenz ringenden Wähler. Am ehesten regte sich gegen diese Verfassungsverletzungen politischer Widerstand bei den welschen Liberalen sowie bei dem von Gottlieb Duttweiler angeführten Landesring der Unabhängigen, welcher sich als politischer Arm des aufstrebenden Unternehmens der Lebensmittelversorgung insbesondere am Protektionismus im Agrarbereich stiess.

Die stärkste Kritik an der Dringlichkeitspraxis ging jedoch von der Staatsrechtslehre aus, vor allem von derjenigen der Universität Zürich. Hatte Fritz Fleiner schon 1927 die Anwendung der Dringlichkeitsklausel kritisiert, so forderte sein Schüler Zaccaria Giacometti 1933 ausdrücklich die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Form des akzessorischen richterlichen Prüfungsrechts.¹² 1934 hielten der Zürcher Staatsrechtler Fritz Fleiner sowie der Genfer Staats- und Völkerrechtler William Rappard vor dem Schweizerischen

⁹ FLEINER FRITZ, Die Dringlichkeitsklausel (1927), S. 577 ff.

¹⁰ Dazu vorne, II. Hauptteil, 14. Kapitel, Ziffer 1a).

¹¹ GIACOMETTI ZACCARIA, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1937), S. 46 ff.

¹² FLEINER FRITZ, Die Dringlichkeitsklausel (1927), S. 577 ff.; GIACOMETTI ZACCARIA, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichtes (1933), S. 88 f.

Juristenverein Referate über die Frage der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene.¹³

Fleiner, der Altmeister des Verfassungsrechts, stellte zunächst fest, «dass auf gewissen Gebieten, namentlich denen des Wirtschaftsrechts, der ‹Notstand› den Weltkrieg überdauert hat». Der Ausschluss der Überprüfung habe sich nur so lange als haltbar erwiesen, als die Gefahr verfassungswidriger Bundesgesetze nicht allzu gross gewesen sei und durch Rücksicht auf die Rechtssicherheit habe aufgewogen werden können. «Die Kluft zwischen dem verfassungsgemässen eidgenössischen Recht und dem verfassungswidrigen ..., das lediglich auf Grund der äusseren Garantie seiner Verbindlichkeit gilt», dürfe auf die Dauer nicht bestehen bleiben. Mit Blick auf das Referendum folgerte Fleiner: «Wir erleben es häufig, dass die Frage der Verfassungsmässigkeit eines Bundesgesetzes bei einer grossen Zahl der Aktivbürger zurücktritt hinter der Frage der Zweckmässigkeit der vom Bundesgesetz in Aussicht genommenen Lösung. Vom Standpunkt des formellen Verfassungsrechts aus betrachtet, darf überdies dem einfachen Gesetzesreferendum keine ‹heilende› Wirkung zuerkannt werden.» Der Zürcher Staatsrechtler forderte die Streichung des Artikels 113 Absatz 3 der Bundesverfassung von 1874 und die Einführung einer präventiven, abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesgericht unter dem Vorsitz von dessen Präsidenten mit einer Besetzung von elf Richtern. Das Gericht hätte einen als verfassungswidrig erkannten Erlass nicht aufheben, sondern nur eine entsprechende Feststellung treffen dürfen, worauf die gesetzgebenden Behörden jenen im Sinne des Urteils hätten «bereinigen» müssen. Fleiner wollte Gesetze, die vom Volk in einer Referendumsabstimmung angenommen worden waren, von der gerichtlichen Verfassungskontrolle ausnehmen, ebenso die nicht dem Referendum unterliegenden Staatsverträge sowie die dringlichen Bundesbeschlüsse.

William Rappard legte die Grundstruktur der amerikanischen Unionsverfassung dar und zeigte auf, wie sich auf dem Boden einer von Anfang an und bewusst vorgenommenen Beschränkung der Volkssouveränität die Gerichtsbarkeit allgemein und die Verfassungsgerichtsbarkeit speziell entwickelte. Die Schweiz habe im Gegensatz dazu ihre ganze Verfassung auf den Boden einer unbeschränkten Volkssouveränität – einer Konstante unserer Verfassungsgeschichte – gestellt, was sich in der unmittelbaren verfassungsgebenden Gewalt des Volkes, dem Gesetzesreferendum und der grossen Entscheidungsbefugnisse der Bundesversammlung als Volksvertretung und als «oberster Gewalt» des Bundes zeige. In einem solchen System habe die richterliche Gewalt geschichtlich und aktuell eine schwache Stellung. Das Bundesgericht sei nicht, wie der oberste amerikanische Gerichtshof, mit Richtern auf Lebenszeit bestellt. Es

¹³ FLEINER FRITZ, Die Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetze durch den Richter (1934), S. 1a ff.; RAPPARD WILLIAM E. Le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales par le juge aux Etats-Unis et en Suisse (1934), S. 36a ff.

könne deshalb nicht als Wächter der Bundesgesetzgebung tätig werden. Rappard wies auch auf die herrschende Mentalität im Schweizervolk hin: «Le citoyen helvétique ne paraît guère aujourd'hui plus enclin que jadis à soumettre ce pouvoir à la tutelle d'une cour suprême. C'est en lui-même et dans les députés de son choix qu'il veut voir les gardiens et les interprètes de sa constitution.» Die richterliche Kontrolle der Gesetzgebung verkörpere «peut être la sagesse. Mais c'est certainement pas la démocratie.» – Die hochstehende Diskussion im Rahmen des Schweizerischen Juristenvereins offenbarte die wesentlichsten Argumente für oder gegen die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit,¹⁴ wie sie anlässlich der Beratungen der im Sammelstadium befindlichen Volksinitiative dann auch im Parlament geäußert werden sollten. Einig war man sich in der Kritik am Gebrauch des Dringlichkeitsrechts, das nach Rappard zu einer «anarchie juridique» führe, oder, nach einer anderen Stimme: «Notre atmosphère juridique devient de jour en jour plus irrespirable, les lois, sinon la Constitution étant de plus en plus violées par ceux précisément qui sont chargés de les appliquer. De très nombreuses ordonnances fédérales ne respectent pas la loi à l'application de laquelle elles doivent pourvoir.» Es herrschte bereits hier – wie vier Jahre später im Nationalrat gesagt werden sollte – der Eindruck einer «Krise des Verfassungsrechts».¹⁵ Die Vorschläge von Fritz Fleiner fanden geteilte Aufnahme: Vor allem die Möglichkeit der abstrakten Anfechtung von Bundesgesetzen rief die Befürchtung einer Politisierung des Bundesgerichtes wach; andererseits wurde die in den Vereinigten Staaten mögliche Infragestellung eines jeden Gesetzes im Anwendungsfall als viel zu weitgehend empfunden und geltend gemacht, legislativ-politische Werturteile kämen dem Gesetzgeber, nicht dem Richter zu. Dem Vorschlag Fleiners warf man vor, er «würde viele Verfassungswidrigkeiten durchgehen» lassen, weil solche oft erst im Anwendungsfall sichtbar würden. Es werde die Verantwortlichkeit für die Gesetzgebung auf zwei Organe aufgeteilt und die Bundesversammlung sei dann nicht mehr oberste Gewalt. «Was unserer Zeit aber not tut ist nicht die Zersplitterung, sondern Raffung der Verantwortlichkeiten», wurde, dem Zeitgeist entsprechend, gesagt.

¹⁴ Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1934, S. 278a ff.

¹⁵ Verhandlungen des Nationalrates vom 30. März 1938.

4. Die Volksinitiative von 1936

Mit der fortschreitenden Wirtschaftskrise verschärfte sich das Problem: Die Bundesbehörden begannen nun in fast allen Gebieten des Wirtschafts- und Sozialrechts zu legiferieren, in der Regel mit Hilfe dringlicher Bundesbeschlüsse, durch die das Referendum ausgeschaltet wurde. Dazu kam der durch das Aufkommen der totalitären Ideologien bewirkte Vertrauensschwund des Volkes ins Parlament. Ein eher unpolitisches, vor allem aus Juristen bestehendes Initiativkomitee reichte mit Unterstützung von Fritz Fleiner und Zaccaria Giacometti eine Volksinitiative ein, welche die Einführung eines Beschwerderechts der Bürger betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte «durch die Bundesgesetzgebung und Bundesverordnungen» verlangte. Von der Überprüfung ausgeschlossen sollten jedoch die «in einer Volksabstimmung angenommenen Bundesgesetze» sowie die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge sein. Anfechtbar wären die betreffenden Erlasse abstrakt sowie im Anwendungsfall geworden; allerdings wäre, im Unterschied zu den Vereinigten Staaten, nur das Bundesgericht zu dieser Überprüfung befugt gewesen.¹⁶ In seiner Botschaft argumentierte der Bundesrat ähnlich wie es im Juristenverein die Gegner dieses Anliegens getan hatten – nur «holzschnittartiger».¹⁷ Das amerikanische System führe, so der Bundesrat, zu einer «Richterregierung». Beim dortigen Obersten Gericht komme es zu «Einmannentscheiden», nämlich dann, wenn mit fünf gegen vier Stimmen über die Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes geurteilt werde. In den Vereinigten Staaten sei die ganze Sozialgesetzgebung durch die richterliche Praxis hintan gehalten worden, indem viele Arbeiterschutzgesetze als verfassungswidrig erklärt worden seien. Auch in der Wirtschaftskrise sei manches wichtige Gesetz dem richterlichen Prüfungsrecht zum Opfer gefallen, schrieb der Bundesrat und spielte auf die Bestrebungen Präsident Roosevelts an, die Macht des Obersten Gerichtes im Hinblick auf dessen «New Deal»-Rechtsprechung einzuschränken.

Mit Blick auf die schweizerischen Verhältnisse antwortete der Bundesrat auf den Vorwurf eines Missbrauchs der Dringlichkeitsklausel, dem Hauptbeweggrund der Initiative, wie folgt: Die «Wirtschaftskrise von bisher ungeahntem Ausmasse hat die Grundlage der Existenz weiter Kreise der Bevölkerung erschüttert und die Fundamente unserer Wirtschaft untergraben, so dass eine schwere Gefahr unser Land bedroht. In derartigen Zeiten müssen zur Erhaltung des Staatswesens ausserordentliche Massnahmen getroffen werden. Es kommt da alles darauf an, dass rasch und durchgreifend gehandelt werden kann, ohne auf die Einhaltung aller normalen verfassungsmässigen Wege verpflichtet zu werden; und zwar muss in raschester Anpassung an die sich ändernden Verhältnisse gehandelt werden, da oft unerwartete Ereignisse eintreten und dadurch

¹⁶ *Quellenbuch II* S. 308 f.

¹⁷ Bundesblatt 1937 III, S. 5 ff.

unvorhergesehene Massnahmen notwendig werden.» Es seien, so der Bundesrat weiter, «die Wirtschaftskrise der letzten Jahre und ihre Folgen durch die Noterlasse wesentlich gemildert und erträglich gemacht worden». In der Botschaft wird für den Fall einer Annahme der Initiative befürchtet, es könnte die ganze bisherige Bundesgesetzgebung zur Diskussion gestellt werden, was lähmende Rechtsunsicherheit und eine Untergrabung der Autorität des Gesetzes bedeute. Die politische Dimension der Verfassung werde von den Initianten verkannt: «Der Gedanke, der Richter solle die verfassungsmässigen Grenzen der Gesetzgebungshoheit prüfen, verleitet zu einer Vorstellung, die den Verfassungsrichter gewissermassen als einen Eichmeister behandelt, der mit seinem mechanischen Massstabe misst.» Und schliesslich: «Über die Bundesversammlung wird der Gerichtshof als negativer Gesetzgeber gestellt.» – Die Bundesversammlung war gegenüber dem Volksbegehren klar ablehnend eingestellt, obwohl festgestellt worden war: «La multiplicité des arrêtés munis de la clause d'urgence a provoqué – c'est indéniable – un lourd malaise dans les sphères populaires.» Jedoch seien «nicht die dringlichen Bundesbeschlüsse und das Notrecht der letzten zehn Jahre ... eine Gefährdung der Demokratie, sondern die systematische Untergrabung der Autorität der Behörden».¹⁸ Die Regierungsparteien wollten ihre interventionistische Wirtschaftspolitik ohne gerichtliche Kontrolle weiterführen können. Die Sozialdemokraten, die Kommunisten und der Landesring der Unabhängigen wollten das Problem des Dringlichkeitsrechtes auf demokratischem Wege gelöst wissen und lancierten zu diesem Zwecke je eigene Volksinitiativen, welche das Zustandekommen solcher Beschlüsse im Parlament mittels qualifizierter Mehrheiten erschweren und das Referendum sichern wollten.¹⁹ Von sozialdemokratischer Seite wurde angeführt, die «Möglichkeit der Anrufung des Volkes schein[e] uns der beste Schutz und die beste Garantie gegen Verfassungsverletzungen zu sein» und das Parlament lehne im Interesse seines eigenen Ansehens eine Bevormundung durch irgendeinen Gerichtshof ab. Auch unterliege ein Gericht viel weniger der öffentlichen Kontrolle als das Parlament; auf die Wahl des Gerichtes habe das Volk überhaupt keinen Einfluss, wurde weiter gesagt. Einzig von liberaler welscher Seite fand die Initiative eine gewisse Unterstützung. Das Parlament sei für die Beurteilung dessen, was die Umstände erfordern, besser geeignet als der Richter. Ein Problem des öffentlichen Rechts könne hingegen in der Abgeklärtheit eines Gerichtshofes besser gelöst werden als in der politischen, manchmal fieberhaften Atmosphäre eines Parlamentes.²⁰ Die Volksinitiative wurde Anfang 1939 mit 71 Prozent Nein- gegen

¹⁸ Verhandlungen des Ständerates vom 7. Dezember 1937.

¹⁹ *Quellenbuch II* S. 306 (Initiative der Kommunisten); S. 307 f. (Initiative der Sozialdemokraten und der Gewerkschaften); Bundesblatt 1939 I, S. 533 f. (Initiative des Landesrings der Unabhängigen).

²⁰ Verhandlungen des Nationalrates vom 30. März 1938.

29 Prozent Ja-Stimmen deutlich abgelehnt.²¹ Das Thema fand in der Öffentlichkeit kaum mehr Interesse, als der Krieg und die Wirtschaftskrise zu Ende waren und mit der Annahme der Volksinitiative «Rückkehr zu direkter Demokratie» im Jahre 1949 das Problem der dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse befriedigend gelöst wurde.²²

5. Weitere Entwicklung

Die Frage der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit sollte dann von den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts an erneut diskutiert werden, jetzt jedoch vor allem in den akademischen Kreisen der Staatsrechtler. Immer stärker wirkte die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes als Vorbild, vor allem in der deutschen Schweiz. Einige der gegenüber den Politikern einflussreicher werdenden Staatsrechtler sahen im deutschen Muster geradezu den Inbegriff des Rechtsstaates – dies trotz der Tatsache, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Einzelnen eine viel grössere Bedeutung als die Verfassungsgerichtsbarkeit hat und Letztere oft eine Fortführung der politischen Auseinandersetzungen vor einem Gericht darstellt. In diesem Sinne sah die Expertenkommission Furgler²³ in ihrem Verfassungsentwurf von 1977 zwar nicht eine abstrakte Normenkontrolle nach deutschem Muster, jedoch eine konkrete – anwendungsweise – Überprüfung von Bundesgesetzen und anderen Akten der Bundesbehörden durch das Bundesgericht vor.²⁴ Im Rahmen der «Justizreform» unterbreitete der Bundesrat im Jahr 1997 den Vorschlag, die Verfassungsgerichtsbarkeit derart auszubauen, dass die gerichtliche Überprüfung von Bundesgesetzen in der Form einer beim Bundesgericht konzentrierten konkreten Normenkontrolle möglich geworden wäre. Aus Gründen der starken Verankerung des demokratischen Prinzips scheiterte auch dieser jüngste Versuch eines Ausbaus der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit am Widerstand des Nationalrates.²⁵

²¹ *Quellenbuch II* S. 308 f.

²² AUER ANDREAS, Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit (1984), S. 117.

²³ FURGLER KURT. Geboren 1924 in St. Gallen als Sohn eines Textilkaufmanns. Rechtsstudium in Freiburg, Zürich und Genf; danach Tätigkeit als Anwalt in St. Gallen. 1954–1971 Nationalrat. Als Präsident einer parlamentarischen Untersuchungskommission («Mirage-Kommission») bewirkte er eine Reorganisation des Militärdepartementes (dazu hinten, II. Hauptteil, 19. Kapitel, Ziffer 3, Anmerkung 25). 1957–1960 St. Galler Grossrat, 1971–1986 Bundesrat. 1974–1977 wirkte der Christlichdemokrat stark bei der Totalrevision der Bundesverfassung mit. Mit der «Lex Furgler» erschwerte er den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Propagierte eine Öffnung der Schweiz gegenüber Europa. 1989 erhielt Furgler den Robert-Schuman-Preis für seine Verdienste um die Einigung Europas.

²⁴ *Quellenbuch II* S. 448 (Art. 109).

²⁵ Bundesblatt 1997 I, S. 641; Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1998, Nationalrat, S. 396 (Separatdruck, Revision der Bundesverfassung).