

Abstimmung vom 20.2.1938

Umstrittene Dringlichkeitspraxis bleibt bestehen: Kommunistische Initiative ist chancenlos

Abgelehnt: Volksinitiative «betreffend die dringlichen Bundesbeschlüsse und die Wahrung der demokratischen Volksrechte»

Yvan Rielle

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

Empfohlene Zitierweise: Rielle, Yvan (2010): Umstrittene Dringlichkeitspraxis bleibt bestehen: Kommunistische Initiative ist chancenlos. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 184–186.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Das schwierige wirtschaftliche und politische Umfeld der Zwischenkriegszeit veranlasst den Bund zunehmend zu wirtschafts- und sozialpolitischen Interventionen. Er will damit die einheimische Wirtschaft stützen, tut dies aber auch aus Angst davor, dass eine sich verschlimmernde Krise den Zulauf zu linken und rechten extremen Gruppierungen verstärken könnte. Zu diesem Zweck macht er Gebrauch von einer weit reichenden notrechtlichen Kompetenz, die sich aus Art. 89 BV ergibt und die in den folgenden Jahren immer wieder für politische Auseinandersetzungen sorgt (vgl. Vorlagen 130 und 148), von der Dringlicherklärung von Bundesbeschlüssen. Diese räumt dem Parlament die Möglichkeit ein, Beschlüsse ohne Abwarten der Referendumsfrist sofort in Kraft zu setzen und sie auf diese Weise dem Referendum und damit auch einer möglichen Volksabstimmung zu entziehen, denn gemäss Art. 89 BV unterstehen Bundesbeschlüsse und Bundesgesetze nur dann dem Referendum, wenn sie nicht dringlich sind. Diese Dringlichkeit ist in der Verfassung weder näher definiert noch durch besondere Auflagen beschränkt, sodass das Parlament mit einfacher Mehrheit jederzeit Bundesbeschlüsse ohne Volksabstimmung in Kraft setzen kann.

Die Bundesversammlung macht von diesem Recht regen Gebrauch und erlässt eine ganze Reihe vor allem wirtschafts- und sozialpolitischer Massnahmen in Form von dringlichen Bundesbeschlüssen – fiskalpolitische Erlasse gehören genauso dazu wie Erlasse zum Schutz der Landwirtschaft und der Inlandproduktion oder Hilfe für die Industrie und das Gewerbe und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Zwischen 1919 und 1939 erlässt das Parlament 151 dringliche, nicht referendumsfähige Bundesbeschlüsse; alleine von 1929 bis Ende 1933 sind es deren 92. Sie tragen nicht selten die Handschrift der einflussreichen Wirtschaftsverbände, aber auch der Gewerkschaften, und viele von ihnen verletzen bewusst die verfassungsmässig garantierte Handels- und Gewerbefreiheit. Auf diese Weise umgeht das Parlament – nicht zuletzt auf Druck von Bundesrat und Verwaltung – die direktdemokratische Entscheidungsarena in einem Ausmass, das «aus Sicht der Volksrechte einem Teilzusammenbruch des politischen Systems» gleichkommt und die direkte zu einer eher repräsentativen Demokratie wie vor 1874 werden lässt (Kölz 2004: 767).

Diese Dringlichkeitspraxis sorgt in den 1930er-Jahren immer stärker für Unmut und erregt den Widerstand breiter Kreise. Sie hat schliesslich insgesamt fünf Volksbegehren (vgl. auch Vorlagen 130 und 148) zur Folge, von denen jenes der Kommunistischen Partei als erstes zur Behandlung kommt. Mit über 53 000 Unterschriften strebt ihre Initiative «betreffend die dringlichen Bundesbeschlüsse und die Wahrung der demokratischen Volksrechte» eine Korrektur an: Sie will die Dringlichkeitsklausel abschaffen und im Grundsatz das Referendum für alle allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse einführen; mit einer Ausnahme allerdings: Der Volksabstimmung sollen nicht nur Bundesbeschlüsse, sondern neu sogar auch Bundesgesetze entzogen werden dürfen, sofern sie «im Interesse des

werktätigen Volkes» liegen und von der Bundesversammlung von drei Vierteln der anwesenden Mitglieder beschlossen werden.

Diese Ausnahme ist aus Sicht des Bundesrates inakzeptabel. Die Beschränkung der Dringlichkeitsklausel auf Erlasse im «Interesse des werktätigen Volkes» sei offensichtlich «der Gedankenwelt eines fremden Staates entlehnt», meint er in seiner äusserst knappen Stellungnahme (BBI 1937 III 2), und deren gleichzeitige Ausdehnung auf Bundesgesetze «eine Einschränkung der Volksrechte, [die] ernsthaft gar nicht in Erwägung gezogen werden [kann]» (ebd.). Er lehnt die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag ab. Dieser Haltung schliesst sich auch das Parlament an, das die Initiative wie der Bundesrat auch Volk und Ständen zur Ablehnung empfiehlt.

GEGENSTAND

Die Initiative will die Möglichkeit, einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss für dringlich zu erklären, beseitigen und damit auch die Unterscheidung zwischen dringlichen und nicht dringlichen Beschlüssen aufheben. Fortan sollen grundsätzlich alle Bundesgesetze und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstehen. Mit einer Ausnahme: «Der Volksabstimmung dürfen», so der Initiativtext für einen neuen Art. 89, «nur solche Beschlüsse und Bundesgesetze entzogen werden, die im Interesse des werktätigen Volkes liegen und wenn das von den eidgenössischen Räten mit drei Viertel der anwesenden Mitglieder beschlossen wird» (BBI 1937 III 1).

ABSTIMMUNGSKAMPF

Mit ihrem Vorschlag steht die Kommunistische Partei im lauen Abstimmungskampf, der keine grossen Wellen wirft, alleine da. Sie setzt sich als einzige für ihre Initiative ein. Alle grossen Parteien von rechts bis links lehnen wie zuvor Bundesrat und Parlament die Initiative klar ab: die BGB, die Konservativen und der Freisinn genauso wie die SP. Sie stören sich daran, dass dringliche Bundesbeschlüsse und neu auch Bundesgesetze vom Referendum ausgenommen werden können, wenn sie «im Interesse der werktätigen Bevölkerung» sind. Diese Formulierung und die damit verbundene Einschränkung des Referendumsrechts bei Bundesgesetzen gehen ihnen zu weit. Zudem missachte die Initiative das Prinzip der Rechtsgleichheit.

Die Gegner finden mitunter deutliche Worte für ihre Ablehnung: Von einem eigentlichen «Missbrauch des Initiativrechts» ist etwa in der NZZ vom 17. Februar 1938 zu lesen, von einem «üblen politischen Scherz», denn das Begehren habe «ohne seriöse Absicht mit praktisch wertlosem Inhalt den kostspieligen Apparat einer eidgenössischen Volksabstimmung in Bewegung» gesetzt. Ihre Lancierung sei denn auch, vermutet der Kommentator, «lediglich dem parteiinternen Bedürfnis nach vermehrter Aktion entsprungen und folgte der Weisung aus Moskau». Den Initianten wird zugute gehalten, dass sie mit der Dringlichkeitspraxis zwar ein tatsächlich grosses Problem ansprechen, mit ihrem Vorschlag würden sie aber die falsche Lösung präsentieren und nur Populismus betreiben:

«Les gens de Moscou», so das Journal de Genève vom 10. Februar 1938 im Ton der NZZ, «ne cherchent qu'à faire du battage démagogique», in der die Initiative bloss als «machine de guerre» diene.

ERGEBNIS

Unter diesen Voraussetzungen bleibt die Initiative an der Urne chancenlos und wird vom Stimmvolk und von ausnahmslos allen Ständen wuchtig verworfen: Bei einer Stimmbeteiligung von 54,3% wird sie von lediglich 15,2% der Stimmenden befürwortet. Nur zwei Vorlagen schnitten bis dahin in Volksabstimmungen schlechter ab (vgl. Vorlagen 93 und 94).

Am meisten Zustimmung findet sie noch im Kanton Basel-Stadt, wo immerhin fast ein Drittel Jastimmen resultieren (31,4%), und in den Kantonen Bern (22,4%) und Baselland (21,5%). Am tiefsten ist sie im Stadtkanton Genf: Mit überwältigenden 98,9% Nein wird die kommunistische Dringlichkeitsinitiative hier fast einstimmig abgelehnt. Eine ähnliche Abfuhr erleidet sie auch in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Freiburg, Nidwalden, Aargau, Solothurn und Uri, wo sie überall ebenfalls weniger als zehn Prozent der Stimmen auf sich vereinen kann.

QUELLEN

BBI 1937 III 1–4; BBI 1937 III 739. Journal de Genève 10.2.1938; NZZ 17.2.1938. Kölz 2004: 763–772; Pestalozzi 1944; Schindler 1937; Sigg 1978: 199–200, 206.

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