

Abstimmung vom 11.9.1949

Erfolgreiche Initiative setzt den Dringlichkeitskompetenzen des Parlaments Grenzen

Angenommen: Volksinitiative «für die Rückkehr zur direkten Demokratie»

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): Erfolgreiche Initiative setzt den Dringlichkeitskompetenzen des Parlaments Grenzen. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 217–219.

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

VORGESCHICHTE

Kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges erlässt die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates den Beschluss über «Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität», der weitgehende Zuständigkeitsübertragungen vom Parlament auf den Bundesrat vorsieht. Der Beschluss soll sicherstellen, dass die Regierung in den Kriegsjahren mehr Kompetenzen und Handlungsspielraum erhält und ohne Zustimmung des Parlaments und mithilfe weit reichender Vollmachten schneller reagieren kann. Dadurch wird das Referendum praktisch ausser Kraft gesetzt, denn für Bundesratsbeschlüsse existiert ein solches Volksrecht nicht. Ebenfalls dem Referendum entzogen sind Beschlüsse des Parlaments, die dieses für dringlich erklärt (vgl. Vorlagen 125 und 130).

Das Parlament erklärt seit den 1930er-Jahren vermehrt Bundesbeschlüsse für dringlich, und auch der Bundesrat macht in der Folge rege Gebrauch von seinen neuen Rechten. Diese Beschlüsse gehen teilweise sehr weit und beschränken fast alle verfassungsmässigen Rechte der Einzelnen oder heben sie sogar auf. Nach Kriegsende wächst der politische Druck zum Abbau der notrechtlich erlassenen Beschlüsse, und zahlreiche Staatsrechtler kritisieren die Vorgehensweise von Bundesrat und Parlament heftig. Die Bundesversammlung beschliesst deshalb 1945, die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates abzubauen. Allerdings erweist sich die Beseitigung des Regimes als schwierig: Der Abbaubeschluss fällt lau aus und belässt der Regierung in vielen Bereichen weiterhin Dringlichkeitsrechte. Und die Dringlichkeitsregelung für Beschlüsse der Bundesversammlung besteht weiter. Erfolglos verlangen daraufhin mehrere parlamentarische Vorstösse die Aufhebung solcher Vollmachten.

Im Juli 1946 reicht die rechtsbürgerliche, wirtschaftsnahe Ligue Vaudoise, die sich vor allem aus Westschweizer Freisinnigen und Liberalen zusammensetzt, zwei Volksbegehren «für die Rückkehr zur direkten Demokratie» ein. Die je gut 55 000 Unterschriften stammen mehrheitlich aus der Westschweiz, fast die Hälfte aus dem Kanton Waadt. Mit der ersten Initiative verlangt sie die Verankerung einer neuen Dringlichkeitsklausel in der Bundesverfassung. Das zweite Begehren soll das Vollmachtenregime des Bundesrates sowie alle bisherigen dringlichen Bundesbeschlüsse des Parlaments aufheben. Mit einer strengeren Dringlichkeitsklausel will die erste der beiden Initiativen dem Parlament den Erlass von dringlichen Bundesbeschlüssen, die sofort und ohne Abwarten der Referendumsfrist in Kraft treten können, auch in Zukunft ermöglichen. Sie sollen aber befristet werden und im Gegensatz zur jetzigen Regelung ein Jahr nach Erlass ausser Kraft zu treten, wenn dies in einer Referendumsabstimmung von der Mehrheit verlangt wird.

Der Bundesrat schubladisiert die Behandlung beider Initiativen bis 1948 mit dem Hinweis, dass schon vor dem Zweiten Weltkrieg Begehren mit

ähnlicher Stossrichtung gegen die Dringlichkeitsregeln aussichtslos gewesen seien (vgl. Vorlagen 125 und 130) und bei den jetzt vorliegenden nicht viel mehr Aussicht auf ein positives Ergebnis bestehe. Eine besondere Dringlichkeit, so der Bundesrat «arrogant» und «von obrigkeitlichem Machterhaltungswillen aus der Zeit des Weltkrieges geprägt» (Kölz 2004: 780), sei jedenfalls nicht gegeben, er könne deshalb nicht angeben, wann er das Anliegen zu behandeln gedenke.

Erst nach einer parlamentarischen Intervention legt er im Februar 1948 eine Botschaft zur ersten der beiden Initiativen vor. Darin empfiehlt er das Begehren ohne Gegenentwurf zu Ablehnung und vertritt die Auffassung, dass die zweite Initiative, gar nicht erst zur Abstimmung gebracht werden müsse, wenn die erste vom Volk abgelehnt werde. Aus diesem Grund präsentiert er die Botschaft zum zweiten Volksbegehren, das die Initianten 1951 zugunsten eines indirekten Gegenentwurfs zurückziehen, erst ein halbes Jahr später. Das Parlament folgt dem Bundesrat. Im Nationalrat scheidet die Verschärfung der Dringlichkeitsklausel mit 110 Nein gegen lediglich 13 Ja ebenso deutlich wie im Ständerat, der das Begehren in der Schlussabstimmung mit 19 gegen 1 Stimme verwirft. Die Idee eines Gegenentwurfes findet ebenfalls keine Mehrheit, wobei der Ständerat einen entsprechenden Antrag nur hauchdünn mit 18 gegen 17 Stimmen ablehnt.

GEGENSTAND

Die Initiative verlangt die Ersetzung der geltenden Dringlichkeitsklausel durch einen neuen Art 89bis BV: Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub ertragen, sollen durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte sofort in Kraft gesetzt werden können, ihre Gültigkeitsdauer wäre aber zu befristen. Wird das fakultative Referendum ergriffen, sollen die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung wieder ausser Kraft treten, wenn sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volk gutgeheissen werden. Sofort in Kraft gesetzte Bundesbeschlüsse, die sich nicht auf die Verfassung stützen, sollen dem obligatorischen Referendum unterliegen: Sie müssen innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung zwingend von Volk und Ständen genehmigt werden, andernfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres ausser Kraft und können nicht erneuert werden.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Wie schon im Bundesrat und im Parlament findet das Volksbegehren auch im Abstimmungskampf zunächst nur wenig Zuspruch: Die Landesparteien der Freisinnigen, der Konservativen und der BGB sowie jene der SP und der PdA und auch der Bauernverband und der Gewerkschaftsbund empfehlen die Initiative alle zur Ablehnung. Auf Zustimmung stösst sie einzig bei den kleineren Parteien – beim LdU, der Demokratischen Partei und den Liberalsozialisten – sowie beim Gewerbeverband, sodass die Initiative früh zum Scheitern verurteilt scheint. Im Verlauf des Ab-

stimmungskampfes zeichnet sich aber ab, dass der Ausgang des Urnenganges weit offener ist als angenommen, denn eine ganze Reihe regionaler Sektionen der grossen Parteien widersetzen sich den Landesorganisationen und empfehlen ihren Anhängern ein Ja, sodass am Vorabend der Abstimmung eine «Grundwelle des Unmutes im Volke über die [...] reichlich unbekümmerte Dringlichkeits- und Notrechtspraxis der <Messieurs de Berne>» deutlich spürbar sei (TA vom 9.9.1949).

Die Befürworter der Vorlage sind empört darüber, dass das eingeräumte Notrecht vom Bundesrat regelrecht missbraucht worden sei, etwa zur einseitigen Unterstützung einzelner Wirtschaftszweige und gegen die Interessen der Konsumvereine. Sein Umgang mit den Vollmachten zeige sogar, wirft etwa der LdU ein, eine gewisse Verachtung des Volkes. Die Initiative verhindere mit ihrer neuen Dringlichkeitsklausel derlei missbräuchliche Anwendungen von Notrecht, schränke den Einfluss der grossen Wirtschaftsverbände etwas ein und gebe dem Volk seine Kontrollrechte zurück. Der militärischen Demobilmachung soll nun, fordern die Gegner pointiert, auch die zivile folgen.

Die scheinbar übermächtigen Gegner warnen dagegen, die vorgesehene Beschneidung des Dringlichkeitsrechts mache eine wichtige Waffe für Notzeiten stumpf. Dringlichkeitsrecht zeichne sich dadurch aus, so beispielsweise die FDP, dass es nicht reglementierbar sei. Der Bauernverband befürchtet, bei Annahme des Volksbegehrens hätten Demagogen in Zukunft leichtes Spiel, wenn es darum gehe, den Bundesrat und das Parlament lahmzulegen. Ähnlich argumentiert der Gewerkschaftsbund, der die Initiative gar von einem «parfum de démagogie antiparlementaire» (Meynaud 1969: 78) umweht sieht und seiner Angst Ausdruck gibt, die direkte Demokratie würde dazu benutzt, gewisse soziale Errungenschaften der letzten Jahre wieder zu zerschlagen.

ERGEBNIS

Der Urnengang endet schliesslich mit einer Überraschung: Die Initiative «für eine Rückkehr zur direkten Demokratie» wird trotz der fast einhelligen Ablehnung der grossen Landesparteien von Volk und Ständen knapp mit 50,7% Jastimmen angenommen. Es ist erst das siebte Volksbegehren seit der Einführung der Volksinitiative 1891, das an der Urne Erfolg hat – und das letzte für die nächsten 32 Jahre.

Insgesamt 14 Kantone stimmen der Verschärfung des Dringlichkeitsrechts zu, wobei die Initiative in der Westschweiz, wo sie ihren Ursprung hat, überdurchschnittlich grossen Zuspruch erfährt: Die französischsprachigen Kantone stimmen ihr geschlossen zu, das Wallis und die Waadt gar mit über zwei Drittel der Stimmen. Dennoch ist kein eigentlicher Sprachgraben zu beobachten, stimmen doch auch zehn Deutschschweizer Kantone dem Vorhaben mehrheitlich zu, der Kanton Appenzell Ausserrhodan gar mit dem gesamtschweizerisch höchsten Jastimmenanteil von 71,7%.

QUELLEN

BBI 1948 I 1054; BBI 1948 II 980–997; BBI 1948 I 1054–1072; BBI 1949 I 326; BBI 1950 I 1125. TA 9.9.1949. FDP 1949/50; LdU 1950. Hotellier 2005; Kölz 2004: 763–782; Meynaud 1969: 73–78.

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