

Abstimmung vom 22.1.1939

Ein kleiner Schritt zurück zur direkten Demokratie

**Angenommen: Bundesbeschluss über das Volks-
begehren für Einschränkung der Anwendung der
Dringlichkeitsklausel**

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): Ein kleiner Schritt zurück zur direkten Demokratie. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 192–194.

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

VORGESCHICHTE

Die Bundesversammlung hat die Möglichkeit, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse für dringlich zu erklären, und kann sich dabei auf Art. 89 BV stützen. Dieser hält fest, dass nur Bundesgesetze sowie «allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind», dem fakultativen Referendum unterstehen. Erachten die Räte einen Beschluss dagegen für dringlich, was sie jederzeit mit einfacher Mehrheit beschliessen können, tritt der Beschluss sofort in Kraft, ohne dass gegen ihn ein Referendum ergriffen werden kann. Von diesem Recht macht die Bundesversammlung – mitunter auch auf Druck von Bundesrat und Verwaltung – regen Gebrauch und entzieht allein in den Krisenjahren seit 1931 rund 90 Bundesbeschlüsse vor allem zu wirtschafts- und sozialpolitischen Belangen mit dem Hinweis auf ihre besondere Dringlichkeit dem Referendum und umgeht damit eine mögliche Volksabstimmung (vgl. zur Dringlichkeitspraxis auch Vorlage 125).

Die Kritik an diesem Dringlichkeitsregime, das die Kluft zwischen Volk und Behörden vertiefe, so der TA vom 20. Januar 1939, weil die dringliche Natur der Beschlüsse nicht in dem Fall gegeben sei, fällt mitunter heftig aus. Der vielerorts grosse Unmut über den «willkürlichen» (TA 20.1.1939) Gebrauch der Dringlichkeitsrechte zur Umgehung von Abstimmungen bringt insgesamt fünf Volksinitiativen hervor, die alle die Dringlichkeitskompetenzen des Bundes beschränken wollen. Ein erstes Begehren der Kommunistischen Partei scheitert im Februar 1938 an der Urne deutlich (vgl. Vorlage 125). Mehr Erfolg hat danach die Initiative der Richtlinienbewegung, einer neuen parteiübergreifenden Bewegung, die vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und politischen Krise «Richtlinien für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Sicherung der Demokratie» (De- gen 2009a) fordert. Der Abbau des Dringlichkeitsregimes ist eines der zentralen Ziele dieser breit getragenen wirtschaftspolitischen Opposition, der u.a. die SP, der SGB, der CNG, der SVEA, der Föderativverband, die Bauernheimatbewegung und der Freiwirtschaftsbund angehören. Mit ihrer Initiative für die «Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel», für die sie in wenigen Monaten über 300 000 Unterschriften sammelt und die sie kurz vor der Abstimmung über die kommunistische Dringlichkeitsinitiative einreicht, will die Richtlinienbewegung die Möglichkeit, das Referendum durch dringliche Bundesbeschlüsse auszu- schalten, in drei Richtungen verändern. Erstens präzisiert das Begehren den bislang nicht geklärten Begriff der dringlichen Bundesbeschlüsse als allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt; zweitens sollen Beschlüsse nur noch dann für dringlich erklärt werden können, wenn zwei Drittel der Stimmenden in jedem Rat dem zustimmen; drittens verlangt die Initiative, dass dringliche Beschlüsse auf eine Geltungsdauer von maximal drei Jahren befristet werden. Damit richten sich die Initianten nach eigenen Worten «gegen die

Ausschaltung der Volksrechte» und wollen die «missbräuchliche Anwendung der Dringlichkeitsklausel bei Bundesbeschlüssen verhindern» (BBl 1938 I 255).

Der Bundesrat reagiert auf die zunehmend heftige Kritik an der herrschenden Dringlichkeitspraxis, indem er sich mit der Stossrichtung der Richtlinieninitiative einverstanden erklärt: Er zeigt sich einerseits bereit, die Dringlichkeitserklärung künftig zu erschweren und ist mit der begrifflichen Präzisierung einverstanden. Andererseits geht im das Begehren zu weit. Die vorgesehene Zweidrittelmehrheit und die Befristung dringlicher Beschlüsse auf maximal drei Jahre lehnt er ab. Er unterbreitet deshalb dem Parlament einen Gegenvorschlag, der in diesen beiden Punkten von der Initiative abweicht: Allgemeine Bundesbeschlüsse sollen schon von der Hälfte aller Mitglieder beider Räte für dringlich erklärt werden können, und sie sind zwar zu befristen, allerdings will der Bundesrat keine maximale Geltungsdauer vorsehen. Das Parlament schliesst sich dem Bundesrat vollumfänglich an, lehnt die Initiative ab und stimmt dem Gegenentwurf der Regierung ohne Änderung zu. Daraufhin zieht die Richtlinienbewegung ihre Initiative zugunsten des Gegenvorschlags zurück.

GEGENSTAND

Zur Abstimmung kommt ein revidierter Art. 89 BV mit der folgenden neuen Dringlichkeitsklausel: «Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt werden. In diesen Fällen kann die Volksabstimmung nicht verlangt werden. Die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen ist zu befristen» (BBl 1938 II 489).

ABSTIMMUNGSKAMPF

Die Vorlage wird von links bis rechts und von allen massgebenden politischen Kräften des Landes unterstützt: Die Landesparteien und alle Kantonssektionen des Freisinns, der Konservativen und der BGB beschliessen wie der LdU und die SP die Japarole. Weil auch die Richtlinienbewegung den Gegenvorschlag befürwortet, erwächst der geplanten Einschränkung des Dringlichkeitsrechts kaum namhafte Opposition, und der Abstimmungskampf wirft keine hohen Wellen. Man verständigt sich gemeinhin und über die Parteigrenzen hinweg darauf, «der Dringlichkeitsmisere eine Ende zu bereiten» (NZZ 20.1.1939).

Er bringt denn auch keine neuen Argumente hervor. Die Befürworter vertreten in erster Linie die Meinung, die bewusste Ausschaltung der Volksrechte, wie sie mit der «missbräuchlichen Anwendung» (TA 20.1.1939) des Dringlichkeitsrechts betrieben werde, müsse verhindert werden. Dass es Fälle gebe, in denen besondere Dringlichkeit und zeitliche Eile angezeigt seien, wird nicht bestritten. Hervorgehoben wird aber, dass die Vorlage erstens eine notwendige Klärung des Dringlichkeitsbegriffs bringe und zweitens eine Befristung vorschreibt. Darüber hinaus würdigen die Befürworter die Erschwernis, dass die Dringlicherklärung von

Bundesbeschlüssen inskünftig qualifizierte Ratsmehrheiten erfordern soll – womit gleichzeitig, so der TA, der «recht ausgedehnten Sitzungsschwänzerei und dem parlamentarischen Drückebergertum [...] ein Riegel geschoben werden [kann]» (TA 20.1.1939).

ERGEBNIS

Unter diesen Vorzeichen überrascht es nicht, dass erstens die Beteiligung am Urnengang mit 46,6% vergleichsweise tief ausfällt und die Vorlage zweitens von Volk und Ständen deutlich gutgeheissen wird: Über zwei Drittel der Stimmenden (69,1%) befürworteten die Einschränkung des Dringlichkeitsrechts. Von den Kantonen liefert einzig der Thurgau mit 48,7% Jastimmen eine knappe ablehnende Mehrheit, alle anderen Stände befürworteten die Vorlage klar. Überwältigend ist die Mehrheit im Stadtkanton Genf, wo 97,9% der Stimmenden ein Ja in die Urne legen, in Basel-Stadt (82,7%) und in Neuenburg (82,6%) sind es immerhin noch mehr als 80%. Unter 60% liegt die Zustimmung einzig in den kleinen konservativen Kantonen Schwyz (56,5% Ja) und Appenzell Innerrhoden (56,6%).

QUELLEN

BBI 1938 I 255–258; BBI 1938 I 717; BBI 1938 II 488. NZZ 20.1.1939, TA 20.1.1939. Degen 2009a; Kölz 2004: 771; Pestalozzi 1944; Schindler 1937; Sigg 1978: 205–209.

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