

Abstimmung vom 13.10.1918

Deutliches Ja zum Proporz bricht die Dominanz des Freisinns

**Angenommen: Volksinitiative «für die Proporz-
wahl des Nationalrates»**

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): Deutliches Ja zum Proporz bricht die Dominanz des Freisinns. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 122–124.

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

VORGESCHICHTE

Nach dem nur knappen Scheitern der zweiten Proporzinitiative 1910 (vgl. Vorlage 70) beschliessen ihre Initianten – Sozialdemokraten und Konservative –, ihr gemeinsames Komitee bestehen bleiben zu lassen. Sie wollen an ihrem Ziel festhalten: Das Majorzsystem, mit dem sich der Freisinn die Vormachtstellung in Bundesbern sichert, soll durch ein proportionales Wahlsystem ersetzt werden, von dem sie sich grössere Sitzanteile im Parlament und damit mehr Einfluss versprechen. In dieser Absicht lancieren sie nach der Abstimmung zahlreiche parlamentarische Vorstösse – aber auch diesmal ohne Erfolg: In der freisinnig dominierten Bundesversammlung finden sie für den Proporz keine Mehrheit.

1913 beschliessen sie deshalb die Lancierung der dritten Proporzinitiative und reichen diese nach nur viermonatiger Sammelfrist mit 122 080 Unterschriften ein. Sie schätzen ihre Erfolgchancen hoch ein, nicht nur wegen des bloss knappen Volks-Neins drei Jahre zuvor, sondern auch, weil sich das Verhältniswahlrecht weiter verbreitet hat: In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Kantone sowie einige Städte den Proporz eingeführt, und auch in Frankreich haben die Mitglieder der Nationalversammlung ein neues, proportionales Wahlsystem beschlossen.

Im März 1914 veröffentlicht der Bundesrat seine Botschaft. Sie ist von anderer Qualität als seine vorhergehenden Ausführungen zur Proporzfrage und unterscheidet sich im Ton deutlich von den früher teilweise polemischen und überheblichen Stellungnahmen (vgl. Vorlagen 57 und 70). Der Bundesrat bemüht sich diesmal, die Vor- und Nachteile des Proporzwahlsystems einander gegenüberzustellen und zieht eine Bilanz, die sehr viel differenzierter ausfällt, als dies die letzte war. So erörtert er diesmal auch die Vorteile des Proporzsystems: Es vermöge das Interesse der Bürger an den Wahlen zu steigern, gibt er zu, und vermeide «unnatürliche Allianzen», trage zu einer insgesamt ruhigeren Entwicklung und ruhigeren Wahlkämpfen bei und könne durchaus die politischen Verhältnisse stabilisieren. Dennoch überwiegen seiner Meinung nach die immer noch gleichen Nachteile: Die politischen Verhältnisse hätten sich jüngst ohnehin beruhigt, der Proporz aber bleibe kompliziert, steigere die Macht und Bedeutung der Parteien und fördere deren Zersplitterung. Er beantragt dem Parlament deshalb, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. «[Wir] vermögen in der Einführung der Verhältniswahl keinen wirklichen Fortschritt zu erblicken [und] können vielmehr», kommt er zum Schluss, «den mit ihr verbundenen Folgen für die Entwicklung unseres staatlichen Lebens nur mit ernststen Bedenken entgegensehen» (BBI 1914 II 154).

Diese Sichtweise teilt die Mehrheit des Nationalrates im Juni 1914 und lehnt auch das dritte Volksbegehren ab. Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges verhindert danach aber die unmittelbare Weiterbehandlung der Initiative im Ständerat, und anschliessend verzögern taktische Manöver des Freisinns, der um seine Vormacht bangt, den Geschäftsgang (vgl. zu

den Parlamentsdebatten Kölz 2004: 716–723). In der Wintersession 1915 verschiebt der Ständerat das Traktandum zunächst, und zwar auf unbestimmte Zeit, weil «die Behandlung der Initiative», so die Begründung, «geeignet wäre, die während des gegenwärtigen europäischen Krieges besonders notwendige Eintracht des Schweizervolkes zu stören» (aus den Verhandlungen des Ständerates vom 13. April 1915, zit. nach Kölz 2004: 716). Später, 1917, präsentiert der Freisinn einen direkten Gegenvorschlag und findet dafür im Ständerat eine Mehrheit. Damit reagiert er auf die jüngsten Ereignisse im Kanton Zürich, wo das Volk ein Jahr zuvor einer Proporzinitiative zugestimmt und die freisinnige Mehrheitspartei bei den nachfolgenden ersten Proporzahlen eine herbe Niederlage erlitten hat. Eine solche will der Freisinn auf eidgenössischer Ebene mit dem Gegenvorschlag verhindern. Dahinter steckt die offen formulierte Absicht, die Proporzbefürworter zu spalten, damit beide Vorlagen abgelehnt werden – weil die Abgabe des doppelten Ja unzulässig und ein Rückzug der Initiative nicht möglich ist. Der Nationalrat unterstützt dieses Ansinnen aber nicht und lehnt es ab, der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Mit einer nur noch knappen Mehrheit von 78 gegen 71 Stimmen beschliesst er in der Schlussabstimmung vom 20. Juni 1918 wie der Ständerat (20 gegen 18), die Proporzinitiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

GEGENSTAND

Die Forderung der vorgelegten Initiative lautet genau gleich wie jene von 1900 (vgl. Vorlage 57) und 1913 (vgl. Vorlage 70). Diesmal verzichten die Initianten allerdings – im Unterschied zur zweiten Proporzinitiative von 1913 – auf eine Ergänzung, die dem Bundesrat die sofortige Einführung des neuen Wahlsystems auf dem Verordnungsweg vorschreibt (vgl. Vorlage 70). Die Initiative verlangt eine Änderung von Art. 73 BV, der neu lauten soll: «Die Wahlen in den Nationalrat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatz der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet.»

ABSTIMMUNGSKAMPF

Der Abstimmungskampf findet kurz vor Ende des Ersten Weltkrieges in einer unruhigen Zeit statt, denn die wirtschaftliche und soziale Lage spitzt sich zu einer eigentlichen Krise zu, und das ohnehin angespannte innenpolitische Klima wird durch Generalstreikdrohungen zusätzlich belastet. Die Teuerung erreicht neue Höchstwerte, die Freiheiten vor allem im wirtschaftlichen Bereich sind durch das Vollmachtenregime des Bundesrates stark beschränkt, eine soziale Sicherung für die Wehrmänner und ihre Familien fehlt nach wie vor, das Verhalten der nach preussischem Muster geschulten Armeeführung empfinden viele Wehrmänner als undemokratisch und freiheitsbeschränkend, die Militärgerichte fällen harte Urteile, die spanische Grippe erreicht ihren Höhepunkt und fordert Hunderte von Opfern (Kölz 2004: 723).

Der Freisinn ist zu jenem Zeitpunkt nicht mehr so stark wie während der Periode von 1848 bis zum Ende des 19. Jahrhunderts, und das politische

System ist unter seiner Führung zunehmend erstarrt – nicht zuletzt wegen der unnachgiebigen Abwehrstellung in der Proporzfrage. Sein absoluter Machtanspruch auf Bundesebene und die enge «Verbindung von wirtschaftlichen Interessen und Besitzständen mit einem dirigistischen und monopolistischen Partei- und Staatsverständnis [verhindern] eine flexible und den Zeitumständen angepasste Politik» (Kölz 2004: 724) und sorgen in weiten Kreisen für Kritik. In der Zwischenzeit hat das Bedürfnis nach einer besseren Einbindung der Minderheiteninteressen aber in der Öffentlichkeit Raum gewonnen und haben Koalitionsregierungen in verschiedenen Kantonen ihre Effizienz und das Proporzwahlssystem seine Funktionsfähigkeit bewiesen (Ruffieux 1986: 709).

Viele der freisinnigen Argumente gegen den Proporz haben sich deshalb überlebt. Insbesondere zeigt die breite Erfahrung in den Kantonen, dass proportionale Wahlsysteme weder zu unverständlich sind für die Bürger noch technisch zu wenig ausgereift, wie der Freisinn anlässlich der beiden ersten Proporzinitiativen betonte. Die Freisinnige Partei bestreitet den abwehrenden Abstimmungskampf gegen das dritte gleichlautende Begehren mittlerweile nicht nur allein, sondern auch reichlich kraftlos (Kölz 2004: 724). Eine verbindliche Parole gibt sie nicht mehr ab, sondern fordert lediglich noch ihre Kantonalparteien auf, entschieden die Ablehnung zu vertreten. Einige tun dies, andere aber erklären Stimmfreigabe, und die Radicaux im Proporzpionierkanton Neuenburg geben sogar die Japarole aus, ebenso die Jungfreisinnigen der Schweiz. Für den Proporz setzen sich auch diesmal die Katholisch-Konservativen, die Sozialdemokraten und die Liberalen ein. Beide Seiten verteidigen ihre Standpunkte mit denselben Argumenten wie schon 1900 und 1910 (vgl. Vorlagen 57 und 70).

ERGEBNIS

Mit der Abstimmung vom 13. Oktober 1918 findet die freisinnige Vormachtstellung im Bund sein Ende. Volk und Stände entscheiden bei einer Stimmbeteiligung von 49,5% mit 299 550 gegen 149 035 Einzel- und mit 19 1/2 gegen 2 1/2 Ständestimmen zugunsten der Volksinitiative. Nur noch die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Thurgau und Waadt lehnen ein proportionales Wahlsystem ab. Die Annahme der Proporzinitiative war der wichtigste Entscheid, der durch eine Volksinitiative je ausgelöst wurde (Kölz 2004: 725).

QUELLEN

BBI 1913 IV 289; BBI 1914 II 119–155; BBI 1918 III 485. Grütliverein 1909, Freisinniger Warnungsruf 1910. Sigg 1978: 114–115; Gilg 2007; His 1938: 363; Kölz 2004: 702–712; Natsch 1972; Ruffieux 1986: 639–730.

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