

Abstimmung vom 25.1.1942

Keine Volkswahl: Der Weg der SP in die Regierung bleibt steinig

Abgelehnt: Volksinitiative «für die Wahl des Bundesrates durch das Volk und die Erhöhung der Mitgliederzahl»

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): Keine Volkswahl: Der Weg der SP in die Regierung bleibt steinig. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 198–201.

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

VORGESCHICHTE

Die Volkswahl des Bundesrates ist ein alter Streitpunkt und nicht zum ersten Mal Gegenstand eines Volksbegehrens: Die Sozialdemokraten reichten schon 1899 eine Initiative ein, die verlangte, dass die Landesregierung künftig nicht mehr von der Bundesversammlung gewählt wird, sondern direkt vom Volk (vgl. Vorlage 58). Das Begehren bildete zusammen mit der Proporzinitiative (vgl. Vorlage 57) die sogenannte Doppelinitiative, mit der die Sozialdemokraten in einer Allianz mit den Konservativen versuchten, die erdrückende freisinnige Dominanz im Bundestaat auf dem Weg einer Wahlreform zu brechen. Sie scheiterten aber in der Volksabstimmung 1900 deutlich.

Sozialdemokratischer Machtanspruch und freisinnige Dominanz stehen auch am Ursprung des zweiten Volkswahlbegehrens. Nach der verlorenen Doppelinitiative kandidierte die SP mehrmals mit eigenen Kandidaten für einen Sitz im Bundesrat, hatte dabei aber nie Erfolg, weil ihr die bürgerlich dominierte Bundesversammlung den Einzug in die Landesregierung konsequent verweigerte. Als das Parlament im Dezember 1938 mit Emil Klöti wieder einem ihrer Kandidaten die Wahl versagt und stattdessen den freisinnigen Ernst Wetter in den Bundesrat beruft, hat die SP von der «Politik brutaler Ausschliesslichkeit» genug (Giovanoli 1948: 52) und lanciert unverzüglich eine zweite Initiative für die Volkswahl des Bundesrates.

Mittlerweile zur wählerstärksten Partei geworden, will sie damit öffentlich und mit Nachdruck ihren Anspruch auf eine angemessene Vertretung in der Exekutive manifestieren. Um dabei aber keine Sitze der anderen Parteien zu gefährden (Sigg 1978: 213) und so die Erfolgsaussichten der Initiative von vornherein zu schmälern, schlagen die Sozialdemokraten wie schon 1899 die gleichzeitige Erhöhung der Mitgliederzahl von sieben auf neun vor. Nur knapp ein halbes Jahr nach der Lancierung reichen sie das Begehren am 29. Juli 1939 mit 157 081 gültigen Unterschriften ein.

Der Bundesrat legt im Unterschied zur ersten Volkswahlinitiative diesmal eine Botschaft vor (BBI 1940 604–635). Darin spricht er dem Gedanken der Volkswahl zwar eine gewisse Attraktivität nicht ab, und zwei Bundesräte plädieren sogar dafür, in einem Gegenentwurf ihrerseits die Erhöhung der Mitgliederzahl von sieben auf neun vorzuschlagen (Sigg 1978), dennoch beurteilt er die Forderung der Initianten insgesamt als inakzeptabel. Die Volkswahl gefährde, argumentiert er, die Einheit, Geschlossenheit und Entschlusskraft der Regierung, weil politische Kämpfe innerhalb des Bundesrates drohten. Er befürchtet zudem, die Wahl des Bundesrates durch das Volk könnte «von den Machenschaften unverantwortlicher Kräfte abhängig» werden (BBI 1940 I 631). Und gegen die Erhöhung der Mitgliederzahl führt er ins Feld, diese führe zu einem noch grösseren Beamtenapparat und ziehe höhere Verwaltungskosten nach sich.

Der Nationalrat teilt die vehemente Ablehnung des Bundesrates nur teilweise und zeigt sich – wie mittlerweile auch eine breitere Öffentlichkeit

(Sigg 1978) – bereit, den Anspruch der Sozialdemokraten auf einen oder zwei Sitze im Bundesrat grundsätzlich zu anerkennen. Eine Mehrheit der grossen Kammer spricht sich deshalb dafür aus, zwar auf die Volkswahl zu verzichten, dafür aber die Erhöhung der Mitgliederzahl in einen Gegenvorschlag zu kleiden und auf diese Weise der SP den Weg in die Regierung zu ebnen. Bloss, der Ständerat folgt diesem Ansinnen nicht: Als Zweirat mit der Initiative befasst, lehnt er einen Gegenentwurf auch im Differenzbereinigungsverfahren hartnäckig ab und verhindert damit jede Kompromisslösung. Die Initiative wird Volk und Ständen schliesslich ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorgelegt und von Bundesrat und Parlament zur Ablehnung empfohlen.

GEGENSTAND

Das Begehren schlägt wie die erste Volkswahlinitiative von 1899 Änderungen der Art. 95 und 96 BV vor. Dabei verlangen die Initianten, dass der Bundesrat künftig erstens gleichzeitig wie der Nationalrat vom Volk gewählt wird, und zwar mit der Schweiz als einem einzigen Wahlkreis, und zweitens von sieben auf neun Mitglieder erweitert wird. Dabei soll aus keinem Kanton mehr als ein Bundesrat kommen, und die politischen Richtungen und verschiedenen Sprachregionen sollen bei der Wahl angemessen berücksichtigt werden: Die romanische Schweiz soll mit mindestens drei, die deutsche mit wenigstens fünf Mitgliedern vertreten sein – dies im Unterschied zur Initiative von 1899, die für die romanische Schweiz nur zwei Sitze vorsah.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Der Abstimmungskampf, der mitten in den Zweiten Weltkrieg fällt, macht deutlich, dass es bei diesem Urnengang um mehr geht als nur um die Frage, ob der Bundesrat statt vom Parlament künftig direkt vom Volk gewählt werden soll. Zur Diskussion steht auch die Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten. Zwar lehnen alle grossen Parteien vom Freisinn über die BGB und den LdU bis hin zu den Katholisch-Konservativen – die vierzig Jahre zuvor die erste Volkswahlinitiative (vgl. Vorlage 57) noch mitgetragen haben, mittlerweile aber selber im Bundesrat vertreten sind – die Vorlage ab. Einzig die Sozialdemokraten und der ihnen nahestehende Verband des Personals öffentlicher Dienste setzen sich für das Begehren ein.

Hingegen nehmen alle Parteien Stellung zur Frage einer sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung – und die spaltet das Lager der Volkswahlgegner. So ist sich die Freisinnige Partei in der Ablehnung der Initiative zwar einig, während aber der Rechtsfreisinn den sozialdemokratischen Machtanspruch grundsätzlich bekämpft, sehen die Jungliberalen und mit ihnen viele Freisinnige die Initiative lediglich als untauglichen Weg; sie bestreiten den Anspruch der SP auf eine Regierungsbeteiligung nicht und befürworten deshalb auch eine Erhöhung der Mitgliederzahl. Auch die BGB lehnt die Volkswahl ab, begrüsst aber die Mitbeteiligung der Sozialdemokraten an der Landesregierung ebenso wie der LdU, der sowohl die Einbindung der SP im Bestreben um eine nationale Einigung als auch ein

grösseres Mitspracherecht des Volkes befürwortet, die Initiative aber für untauglich hält. Ganz anders die Konservativen: Sie steuern einen konzessionslosen und harten Kurs, und zwar nicht nur gegen die vorliegende Initiative und jede Erhöhung der Mitgliederzahl. Sie beschwören den Sozialismus als grosse Gefahr und warnen vor einer Regierungsbeteiligung der SP und der Initiative, diesem «sozialistischen Griff nach der Macht im Bunde» (Gruber 1966: 46).

Fast der ganze leitende Ausschuss der Katholisch-Konservativen Partei schliesst sich denn auch dem auf Gegenseite tonangebenden Nationalen Aktionskomitee gegen die Volkswahl-Initiative an. Zusätzlich zu den bereits vom Bundesrat geäusserten sachlichen Bedenken gegen die Initiative zieht das Komitee die Regierungsfähigkeit der SP in Zweifel. Die Sozialisten müssten sich zuerst «zum Kerngehalt unseres nationalen Wesens bekennen», und die «Staatsgesinnung [müsse] überzeugt und überzeugend bejaht werden, dann ist mit ihrem Eintritt in die Regierung keine Minute zu verlieren» (Nationales Aktionskomitee 1941: 95, 97). Die Volkswahl selbst bezeichnet das Komitee als Angriff auf das politische System der Schweiz, als «Anschlag der Demagogie» (ebd.) und staatschädigend, weil sie parteipolitischen Spekulationen bei Bundesratswahlen Tür und Tor öffnen würde (ebd.: 94) und die unaufhörliche Wahlleidenschaft und das befürchtete Kommen und Gehen der Bundesräte die Stabilität und Kontinuität des Landes gefährdeten und die Regierungsarbeit störten. Sie warnen vor amerikanischen Wahlkampfverhältnissen mit marktschreierischen Propagandaapparaten, befürchten, dass die Kandidaten durch die Öffentlichkeit der Wahlkämpfe an Autorität und Ansehen – gerade auch im Ausland – verlieren könnten, und fragen vor dem Hintergrund der Kriegswirren rhetorisch: «Und in diesem Zeitpunkt [...], wo wir Schweizer politisch und wirtschaftlich unsere letzte Kraft zusammennehmen müssen, um zu bestehen, in einem solchen Zeitpunkt sollen wir ein innenpolitisches Experiment unternehmen, das auf jeden Fall eine Schwächung des Staats zur Folge haben müsste?» (TA 22.1.1942).

Die Sozialdemokraten werben für mehr Mitsprache des Volkes, und sie entgegnen auf diese Befürchtungen, dass sie und mit ihr die gesamte Arbeiterklasse seit der Gründung des Bundesstaates noch nie einen Vertreter in der Landesregierung gehabt hätten. Es gehe ihr mit der Forderung der Volkswahl unter anderem darum, «diese Ungerechtigkeit zu beseitigen», – und zwar, «gerade um die innere Einheit und Festigkeit unseres Landes zu fördern» (TA 21.1.1942). Zu einer solchen Festigung des inneren Friedens und zur Stärkung des nationalen Bewusstseins trage auch bei, dass die Initiative ausdrücklich die Berücksichtigung der politischen und sprachlichen Richtungen des Landes in der Verfassung vorsehe. Die Initianten weisen auch darauf hin, dass die Kantone ihre Regierungen schon lange direkt vom Volk wählen liessen – und zwar ohne die von den Gegnern heraufbeschworenen zahlreichen negativen Folgen. Die

Erhöhung der Mitgliederzahl verteidigen sie mit dem Argument, die Arbeitslast des Bundesrates sei seit 1848 stark gestiegen, der Bundesverwaltungsbetrieb habe sich vervielfacht, nur die Zahl der Bundesräte sei gleichgeblieben. Die Folge sei eine starke Überlastung sowohl der Gesamtbehörde als auch einzelner Departemente. Zudem lasse sich die gerechte Vertretung der sprachlichen und politischen Minderheiten mit neun statt sieben Bundesräten eher verwirklichen.

ERGEBNIS

Diese Argumente finden aber kein Gehör. Bei einer Beteiligung von 62,0% lehnen über zwei Drittel der Stimmenden (67,6%) und ausnahmslos alle Kantone die sozialdemokratische Volkswahlinitiative ab. Am meisten Zuspruch findet sie noch in den Kantonen Bern (44,3% Ja), Basel-Stadt (43,1%) und Baselland (40,1%), wo die Zustimmungsraten als einzige über 40,0% betragen. In allen anderen Kantonen verwerfen die Stimmbürger das Begehren teilweise wuchtig – allen voran in den katholisch-konservativen Hochburgen. So stimmen ihr in Appenzell Innerrhoden nur gerade 6,9% zu, und auch in Obwalden (10,2% Ja), Freiburg (11,0%), Nidwalden (12,2%) und im Wallis (12,3%) erleidet die SP eine schwere Niederlage. Trotz dieser deutlichen Absage wählt die Bundesversammlung knapp zwei Jahre später, am 15. Dezember 1943, mit Ernst Nobs den ersten Sozialdemokraten in den Bundesrat. Welche Rolle die Initiative dabei gespielt hat, lässt sich zwar nicht sagen, aber und zum «Entgegenkommen der bürgerlichen Mehrheit in den eidgenössischen Räten mag die Auseinandersetzung um die Volkswahlinitiative nicht unwesentlich beigetragen haben» (Sigg 1978: 214).

QUELLEN

BBI 1940 I 603; BBI 1941 788. TA vom 21.1.1942. Nationales Aktionskomitee gegen die Volkswahl-Initiative 1941; Deonna 1941; Eder 1941. Giovanoli 1948; Gschwend 1971; Gruber 1966; Rölli-Alkemper 1993; Sigg 1978: 212–214.

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