



## **100 Jahre Proporz – Geschichte der Einführung des Verhältniswahlrechts im Kanton Zürich**

Fabio Padrun, Staatsarchiv des Kantons Zürich

Das in den Kantonen und ab 1848 auch im Bund für die Wahl der Legislativen angewandte Mehrheitswahlverfahren (Majorz) in Wahlkreisen mit mehreren Sitzen bewirkte eine Übervertretung der wählerstarken Parteien. Solche Verzerrungen wurden zusätzlich durch die Abgrenzung der Wahlkreise verstärkt: Gebiete mit starker oppositioneller Mehrheit wurden zusammengefasst. Die restlichen wurden so eingeteilt, dass die Opposition wenig Erfolgsaussichten erhielt und ihre Stimmkraft verpuffte. Schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gab es Kontroversen um die Anpassung der Wahlkreise und des Wahlsystems, angefacht durch die steigende Unberechenbarkeit der Wahlergebnisse aufgrund neuer Parteien und einer stärkeren parteipolitischen Mischung.<sup>1</sup>

Johann Jakob Treichler, ab 1850 Mitglied des Grossen Rats und später des Kantonsrats sowie Mitbegründer des Konsumvereins Zürich, bemängelte 1851 am damaligen Wahlsystem als einer der Ersten die Nichtvertretung von Minderheiten. Er schlug vor, es seien "auch diejenigen als gewählt zu betrachten, welche im ganzen Kanton 1000 Stimmen auf sich vereinigen, auch wenn sie in keiner Gemeinde das absolute Mehr erhalten haben". Sein Vorschlag zielte nicht auf die Beseitigung des Majorz ab, sondern auf eine Ergänzung. Aber er strebte eine Durchbrechung des Majorz durch eine stärkere Berücksichtigung von Minderheiten an. Seinem Wahlreformvorschlag wehte jedoch ein heftiger Wind entgegen. Ein Einwand war, dass dadurch der Mehrheit viele Stimmen verloren gehen würden und die Minderheiten bei einer guten Organisation alle ihre zerstreuten Stimmen sammeln könnten. Es könne sogar leicht der Fall eintreten, dass die Minderheiten mehr Wahlen für sich gewinnen als die Mehrheit. – Die Möglichkeit der Umkehrung des Erstrebten war ein ernstzunehmender Einwand. Der Widerstand gegen die Idee war schliesslich zu gross, sodass sie verworfen wurde.<sup>2</sup>

In den 1850er und 1860er Jahren nahm das liberale Bürgertum auf kantonaler Ebene deshalb weiterhin die unangefochtene Führungsstellung ein. Die Sozialdemokraten kamen bei den Wahlen von 1854 auf lediglich 15 Sitze.<sup>3</sup> Bei der Verfassungsrevision von 1865 wurde Treichlers Vorschlag mit einem erhöhten Quorum von 1200 Stimmen erneut diskutiert, schliesslich aber wieder nicht weiterverfolgt.

---

<sup>1</sup> Historisches Lexikon der Schweiz (2004): Wahlsysteme, online verfügbar unter: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26454.php>.

<sup>2</sup> Peter Kummer (1969): Der zürcherische Proporzkampf: Die Ausarbeitung des Systems 1851–1891, Zürich, S. 31 ff.

<sup>3</sup> Niklaus Flüeler (1994–1997): Geschichte des Kantons Zürich, Band 3, Zürich, S. 143.

Natürlich wurde die Proporzfrage auch bei der Erarbeitung der Zürcher Verfassung von 1869 ein weiteres Mal aufgenommen. Der von den Demokraten dominierte Verfassungsrat beschäftigte sich intensiv damit. Im Kantonsrat beantragte Heinrich Studer einerseits, eine Spezialkommission zu bilden. Andererseits wollte Karl Bürkli mit Übergangsbestimmungen die einfache Einführung des Proporz zu einem späteren Zeitpunkt ermöglichen. Die Diskussion hatte immerhin zur Folge, dass die zugrundeliegende Idee auch der Bevölkerung bekannt wurde, da die Presse viel darüber berichtete. Letztlich wurde der Proporz in der neuen Verfassung jedoch wieder nicht berücksichtigt.<sup>4</sup> Daraufhin liess die aktive Diskussion nach. Der Fokus lag in den Folgejahren mehr auf den Nationalratswahlen.

Das beschleunigte Wirtschaftswachstum in den 1860er Jahren rief vielfältige soziale Veränderungen und Konflikte hervor. Vor diesem Hintergrund bildete sich die Demokratische Bewegung, welche die Verfassungsrevision von 1868/69 ganz wesentlich prägte. In der Folge kam es zu einem tiefgreifenden Machtwechsel: Die bis zu diesem Zeitpunkt vorherrschenden Liberalen konnten nur noch zwei Fünftel der Mandate im Kantonsrat halten; die Demokraten besetzten sämtliche Regierungämter.<sup>5</sup> Die Wirtschaftskrise in der zweiten Hälfte der 1870er Jahre, vor allem aber das Nationalbahndebakel, führten dann aber wieder zum baldigen Ende der demokratischen Vorherrschaft. Bei den Kantonsratswahlen 1878 gewannen die Liberalen 111 Sitze, die Demokraten holten nur noch 77 Sitze und verloren die Mehrheit im Regierungsrat. Mit dem Wirtschaftsaufschwung kam es in den 1880er Jahren nach einigen Parteikämpfen zu einer Beruhigung zwischen Liberalen und Demokraten: Die beiden Töchter der liberalen Grossfamilie glichen sich einander an, wohl auch deshalb, weil sie immer mehr mit den Forderungen der Bauern und der Arbeiterschaft konfrontiert wurden. Aber obwohl sich auf eidgenössischer Ebene die Demokraten und die Liberalen 1894 zur Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) zusammenschlossen, blieben die beiden Lager im Kanton Zürich getrennt.<sup>6</sup>

Die Diskussionen um den Proporz waren in diesen Jahren zwar abgeflaut, aber nicht ganz verschwunden. Motionen von Karl Bürkli (2. März 1874) und vom Regierungsrat (8. Oktober 1883) sowie ein Initiativvorschlag (20. August 1877) brachten den Proporz erneut, aber ohne Erfolg, auf die Traktandenliste des Kantonsrats. Für mehr Aufsehen sorgten zwei im Jahr 1889 von Karl Bürkli und Heinrich Studer eingereichte Motionen. Bürkli verlangte an der Kantonsrats-Sitzung vom 15. Juli 1889 die Einsetzung einer Kommission, die untersuchen sollte, wie neben dem bestehenden Wahlmodus auch der Idee der Proportionalität Rechnung getragen werden könnte, beispielsweise indem zukünftig bei Kantonsratswahlen im ersten Wahlgang das absolute, im zweiten Wahlgang das relative Mehr entscheiden sollte. Auch Heinrich Studer ergriff das Wort und verlangte, dass "das von Herrn Professor Hagenbach-Bischoff verbesserte und in Zürich öffentlich erläuterte Wahlverfahren für proportionale Vertretung"<sup>7</sup> durch eine

---

<sup>4</sup> Peter Kummer (1969): Der zürcherische Proporzkampf: Die Ausarbeitung des Systems 1851–1891, Zürich, S. 90.

<sup>5</sup> Niklaus Flüeler (1994–1997): Geschichte des Kantons Zürich, Band 3, Zürich, S. 148.

<sup>6</sup> Ebd., p. 230 f.

<sup>7</sup> Der Basler Eduard Hagenbach-Bischoff entwickelte das nach ihm benannte Wahlverfahren, das noch heute bei Nationalratswahlen Anwendung findet.



Kommission zu prüfen sei. Damit standen zwei verschiedene Systeme zur Debatte, nämlich das vom Schweizerischen Wahlreformverein und Heinrich Studer empfohlene gemischte Verfahren sowie der reine Proporz, wie ihn laut Bürkli die Arbeiter wollten. Beide Motionen wurden ohne Diskussion an eine Kommission überwiesen.<sup>8</sup>

Die Kommission entschied sich gegen Bürklis Vorschlag und übernahm den Wahlgesetzentwurf von Studer<sup>9</sup> vollständig. Heinrich Studer legte der Kommission am 22. März 1890 die Weisung zum Wahlgesetzentwurf vor und erhielt ihre Zustimmung. Aber in der Nacht auf den 23. März 1890 starb Studer überraschend an einem Schlaganfall. Dadurch wurde dem Proporz auf einem der Höhepunkte seiner Entwicklung im Kanton Zürich der damals wohl massgeblichste Förderer entrissen.<sup>10</sup> Die Behandlung des Geschäfts im Kantonsrat wurde verschoben und erst am 15. September 1891 wieder aufgenommen. Bürkli referierte erneut über seine Motion und löste eine langwierige Diskussion aus, die sich negativ entwickelte: Der Antrag auf Eintreten wurde mit 49 gegen 85 Stimmen verworfen, wodurch der Gesetzesentwurf betreffend Einführung des proportionalen Wahlverfahrens erneut vom Tisch war.<sup>11</sup>

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde mit der Gründung eigentlicher politischer Parteien und nicht zuletzt durch die erfolgreiche Einführung des Proporzwahlsystems im Tessin auch in Zürich erneut über die proportionale Vertretung der Parteien im Kantonsrat diskutiert.<sup>12</sup> An der Sitzung des Kantonsrates vom 22. August 1899 wurde die Motion von Otto Lang<sup>13</sup> und Mitbeteiligten betreffend Abänderung von Art. 32 der Kantonsverfassung behandelt. Diese beauftragte den Regierungsrat zu prüfen, ob nicht das Wahlgesetz zu revidieren und die Wahl des Kantonsrates in allen Wahlkreisen mit drei und mehr Vertretern nach dem Grundsatz der verhältnismässigen Vertretung durchzuführen sei. Begründet wurde dies damit, dass der Proporz das einzige erfolgreiche Mittel sei, die "Wahlsitten"<sup>14</sup> zu verbessern und jeder Partei die ihrer Stärke entsprechende Vertretung im Kantonsrat zu garantieren. Zudem gebe der Proporz den Arbeitern die Gewähr, dass bei den vielen Verhandlungen, in denen die Interessen der verschiedenen wirtschaftlichen Klassen auf einander stossen, auch deren Interessen in richtiger Weise vertreten seien. Kritische Stimmen hielten fest, dass der Proporz kaum die Wahlsitten verbessern würde und die Ergebnisse der Abstimmungen im Rat und im Volk kaum anders ausfallen würden, auch wenn die Vertretung der Arbeiterschaft etwas stärker würde. Zudem wurde angezweifelt, dass das neue Verfahren klar und leicht verständlich sei. Obwohl auch noch darauf hingewiesen wurde, dass der Proporz im Tessin eine höhere Wahlbeteiligung gebracht

---

<sup>8</sup> Peter Kummer (1969): Der zürcherische Proporzkampf: Die Ausarbeitung des Systems 1851–1891, Zürich, S. 224 f.

<sup>9</sup> Eine Sammlung von Schriftstücken, Flugblättern, Rundschreiben und Druckschriften zur Wahlrechtsreform befindet sich im Nachlass von Heinrich Studer, StAZH X 186.

<sup>10</sup> Peter Kummer (1969): Der zürcherische Proporzkampf: Die Ausarbeitung des Systems 1851–1891, Zürich, S. 231.

<sup>11</sup> Kantonsratsprotokoll vom 15.09.1891, [StAZH MM 24.42 KRP 1891/0189](#).

<sup>12</sup> Staatsarchiv des Kantons Zürich (2000): Kleine Zürcher Verfassungsgeschichte, Zürich, S. 99.

<sup>13</sup> Otto Lang war Mitbegründer der Sozialdemokratischen Partei und von 1897-1902 deren Präsident.

<sup>14</sup> Mit Wahlsitten ist die Wahlbeteiligung gemeint.



habe und in Neuenburg dadurch weniger Rekurse gemacht würden, wurde die Motion mit 95 zu 37 Stimmen abgelehnt.<sup>15</sup>

Am 16. August 1909 reichten die beiden Kantonsräte Emil Klöti (SP) und Oskar Wettstein (Demokraten) eine Initiative ein, die drei gewichtige Themen beinhaltete: die Einstellung im Aktivbürgerrecht und in der Wählbarkeit, die Festsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates und das Verfahren bei den Kantonsratswahlen. Zu dieser Zeit hatte der Proporz schon viele Anhänger gewonnen. Eine öffentliche Debatte zu diesem Thema war ja schon seit Jahren im Gang. Die vom Majorz profitierenden Gegner fanden aber immer noch, die Linke komme bereits genügend zu Wort. Ausserdem sei der Proporz zu kompliziert, und Listenverbindungen seien irreführend. Die Befürworter wiesen auf die ohnehin bestehende Aufsplitterung des Volks in Parteien hin und erhofften sich eine Erneuerung des politischen Lebens. Der Proporz entspreche der demokratischen Logik, es gehe dabei um Gerechtigkeit, nicht um Gnade. Zudem seien technische Bedenken verfehlt, da man der Bevölkerung das neue System durchaus zutrauen konnte. Zu diesem Zeitpunkt hatten schon die Kantone Tessin, Neuenburg, Genf, Zug, Solothurn, Schwyz, Basel-Stadt, Luzern und St. Gallen den Proporz eingeführt. Nach eingehender Prüfung kamen sowohl Regierungs- als auch Kantonsrat zum Schluss, dass die Grundgedanken, auf denen das Staatswesen beruht, dem Prinzip des neuen Wahlverfahrens nicht entgegenstünden. Somit wurde das Anliegen der Bevölkerung am 2. April 1911 zur Abstimmung vorgelegt.<sup>16</sup>

Kantonsrat und Regierungsrat waren für die Vorlage, ebenso die Demokratische Partei. Die Liberale Partei beschloss die Nein-Parole. Die stärksten Befürworter waren die Sozialdemokraten. Sie waren zum Beispiel im dritten Zürcher Stadtkreis in der Überzahl, hatten aber in Majorzwahlen kaum Erfolgchancen. Die Liberalen betonten, dass Einigkeit die Stärke des Staats ausmache und der Proporz die Uneinigkeit im Volk auch ins Parlament tragen würde. Das bedeute eine Schwächung des Staats. Die Befürworter hingegen waren der Meinung, dass die Mehrheit kein König sei und sich keine Vorrechte über die Minderheit anmassen dürfe. Die Staatsgewalt beruhe auf der Gesamtheit des Volkes. – Die Vorlage wurde vom Volk überraschend mit 42 197 Nein-Stimmen gegen 39 474 Ja-Stimmen verworfen. Aufgrund des Trends in anderen Kantonen und wegen der Ja-Parolen von Kantons- und Regierungsrat war eher eine Annahme erwartet worden.<sup>17</sup>

Die Proporzfrage wurde nach der Abstimmung schnell wieder aufgenommen. Noch vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges erhöhte sich die Sympathie für den Proporz massiv. Als einzige Fraktion stemmten sich noch die Liberalen gegen die Einführung.<sup>18</sup> Die Stadt Zürich stimmte dem Verhältniswahlrecht auf Gemeindeebene im Jahr 1913 zu

---

<sup>15</sup> Kantonsratsprotokoll vom 22.08.1899, [StAZH MM 24.45 KRP 1899/006/0067](#).

<sup>16</sup> Kantonaales Amtsblatt vom 2. April 1911, Statistisches Amt des Kantons Zürich: Abstimmungsarchiv, online unter: [http://www.wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/wahlen-abstimmungen/de/abstimmungen/abstimmungsarchiv.html](http://www.wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz_inneres/wahlen-abstimmungen/de/abstimmungen/abstimmungsarchiv.html).

<sup>17</sup> Staatsarchiv des Kantons Zürich (2000): Kleine Zürcher Verfassungsgeschichte, Zürich, S. 100.

<sup>18</sup> Heinz Herren (1975): Die Freisinnige Partei des Kantons Zürich in den Jahren 1917–1924, Bern, S. 105.



und machte damit gute Erfahrungen. Deshalb wurde bereits im Juli 1913 eine neue kantonale Verfassungsinitiative eingereicht, die wiederum grosse Diskussionen im Kantonsrat hervorrief. Er investierte viel Zeit und Arbeit in die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags. Dieser blieb aber schliesslich ohne Resultat, und somit kam die bereits ausformulierte Volksinitiative am 10. Dezember 1916 zur Abstimmung. Anders als fünf Jahre zuvor empfahl der Kantonsrat diesmal mit 105 zu 78 Stimmen eine Ablehnung. Und auch dieses Mal folgte das Volk der Empfehlung nicht: Trotz oder wegen des sozial und wirtschaftlich rauen Klimas, bedingt durch den Ersten Weltkrieg, war das Ergebnis von 1916 konträr zu 1911: Diesmal resultierte bei 48'601 Zustimmenden und 41'906 Ablehnenden ein Ja-Überschuss von fast 7'000 Stimmen.<sup>19</sup> Bei genauerer Betrachtung der Resultate zeigt sich, dass nur die Bezirke Zürich und Winterthur der Vorlage zustimmten. Die städtischen Zentren hatten also den entscheidenden Einfluss auf die Annahme der Vorlage.<sup>20</sup>

Die Wähler konnten nun zwischen mehreren Minderheitsparteien wählen und waren somit nicht mehr dem Druck der grossen Parteien ausgesetzt. Die Aufgliederung der Parteien nach Interessen gestaltete die Beziehungen zwischen Wähler und Partei enger, was zu einer höheren Wahlbeteiligung führte. Zudem übte der Proporz eine stark stabilisierende Wirkung auf die parteipolitische Konstellation aus, da quantitative Verschiebungen im grossen Massstab kaum mehr möglich waren.<sup>21</sup>

Die Liberalen und die Demokraten belegten vor 1917 den grössten Teil der Sitze im Kantonsrat, nämlich 171 von 222. Die Sozialdemokraten verfügten über 43, die übrigen Parteien zusammen über acht Sitze, wobei die Christlich-soziale Partei (CSP) und die Grütlianner überhaupt nicht vertreten waren. Die ersten nach dem Proporz durchgeführten Kantonsratswahlen brachten massive Veränderungen mit sich. Die Liberalen verloren über die Hälfte ihrer Sitze. Dagegen profitierten die Bauernpartei mit auf Anhieb gewonnenen 38 Sitzen sowie die Sozialdemokraten, die mit 86 Sitzen stärkste Fraktion wurden.<sup>22</sup> Zudem konnten zum ersten Mal kleinere Parteien (CSP, Grütlianner, Evangelische Volkspartei EVP) im Kantonsrat Einsitz nehmen.

Es folgten einige Jahre mit Krisen und Kämpfen, die Mitte der 1920er Jahre mit dem spürbaren wirtschaftlichen Aufschwung und der damit einhergehenden Abnahme der sozialen Spannungen allmählich ein Ende nahmen. Die Liberalen, die sich am Parteitag vom 11. Februar 1917 in Freisinnige Partei (FP) umbenannten<sup>23</sup>, hatten ihren umfassenden Volksvertretungsanspruch definitiv eingebüsst und blieben mit einem

---

<sup>19</sup> Staatsarchiv des Kantons Zürich (2000): Kleine Zürcher Verfassungsgeschichte, Zürich, S. 101.

<sup>20</sup> Kantonales Amtsblatt vom 10. Dezember 1916, Statistisches Amt des Kantons Zürich: Abstimmungsarchiv, online unter: [http://www.wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/wahlen-abstimmungen/de/abstimmungen/abstimmungsarchiv.html](http://www.wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz_inneres/wahlen-abstimmungen/de/abstimmungen/abstimmungsarchiv.html).

<sup>21</sup> Heinz Herren (1975): Die Freisinnige Partei des Kantons Zürich in den Jahren 1917–1924, Bern, S. 39 f.

<sup>22</sup> Staatsarchiv des Kantons Zürich (2000): Kleine Zürcher Verfassungsgeschichte, Zürich, S. 101.

<sup>23</sup> Heinz Herren (1975): Die Freisinnige Partei des Kantons Zürich in den Jahren 1917–1924, Bern, S. 20.

Wähleranteil um 15 Prozent auf weniger als die Hälfte ihrer einstigen Stärke reduziert. Sie hatten aber deutlich an Profil gewonnen, und als Interessenvertretung der Unternehmen und des Gewerbes hatten sie ein beträchtliches Machtpotenzial. Die Demokratische Partei (DP) befand sich auf Talfahrt. Die bisher demokratisch wählenden Bauern gaben ihre Stimme nun der Bauernpartei und verhalfen dieser zum Aufstieg zur stärksten bürgerlichen Kraft. Bei den Wahlen 1920 und 1923 errang die Bauernpartei einen Viertel aller Sitze und war somit nach der SP die grösste Fraktion. Der linke Flügel der Demokraten wechselte zu den Sozialdemokraten.<sup>24</sup> Die EVP sowie die CSP hatten einen geringen Einfluss, holten aber dennoch bei den Wahlen einige wenige Sitze. Die SP blieb stabil und legte mit der einsetzenden Hochkonjunktur zwischen 1923 und 1925 deutlich an Wählern zu.<sup>25</sup>

Tabelle 1: Verteilung der Kantonsratssitze von 1914 bis 1923

	1914	1917	1920	1923
Liberales / Freisinnige Partei (FP)	98	44	42	49
Demokraten / Demokratische Partei (DP)	73	37	28	32
Bauernpartei (BP)	--	38	57	66
Christlich-soziale Partei (CSP)	--	8	8	11
Evangelische Volkspartei (EVP)	2	2	4	9
Gewerbepartei	--	--	1	--
Wild	6	8	--	--
Grütlipartei	--	4	7	5
Sozialdemokraten (SP)	43	82	76	75
Kommunistische Partei	--	--	--	10
Total	222	223	223	257

Quelle: Heinz Herren (1975): Die Freisinnige Partei des Kantons Zürich in den Jahren 1917–1924, Bern, S. 47.

<sup>24</sup> Heinz Herren (1975): Die Freisinnige Partei des Kantons Zürich in den Jahren 1917–1924, Bern, S. 40.

<sup>25</sup> Niklaus Flüeler (1994–1997): Geschichte des Kantons Zürich, Band 3, Zürich, S. 261 ff.