

Der Grosse Rat in den Jahren 1920/21

Autor(en): **[s.n.]**

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Beiträge zur Aargaugeschichte**

Band (Jahr): **15 (2006)**

PDF erstellt am: **02.05.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

9 Der Grosse Rat in den Jahren 1920/21

Einleitung

Den Kantonen war auch im Bundesstaat von 1848 eine beträchtliche Autonomie verblieben. Die gleichwohl nötigen Anpassungen der Verfassung an die neuen Gegebenheiten wurden im Aargau in den Jahren 1849–1852 vorgenommen. Wenn sich das vorliegende Kapitel der Einführung des Proporzwahlrechts widmet, das bei den Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rats im Jahr 1921 zum ersten Mal zur Anwendung kam, so wird eine lange Periode der aargauischen Geschichte im Dunkeln gelassen. Eine kurze Situierung des verfassungsrechtlichen Gesamtrahmens der 1920er-Jahre erscheint deshalb unumgänglich, auch wenn das Proporzprinzip nicht im Rahmen einer Gesamt-, sondern mittels einer Teilrevision eingeführt wurde. Anknüpfungspunkt hierzu ist die Kantonsverfassung aus dem Jahr 1885,¹ die bis 1980 galt und so den Rahmen für die Stichjahre 1920 und 1921 sowie auch für die Jahre 1972 und 1973 darstellt. Auf der Basis dieser Ausführungen wird schliesslich das Kernstück des vorliegenden Kapitels, die Einführung des Proporzwahlrechts im Aargau, dargelegt. In den Stichjahren 1920 und 1921 tritt ein Phänomen zutage, das in der Frühzeit des Kantons Aargau in dieser Ausprägung nicht existierte, sich aber im Lauf der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt hat: die Bündelung politischer Kräfte in den Parteien. Dies erfordert einige einleitende Ausführungen zur Parteienstruktur im Aargau, die auch als Grundlage für die Kapitel zu den Stichjahren 1971, 1972 und 2002 gedacht sind. Abschliessend werden einige Elemente der neuen politischen Generation des Jahres 1921 im Licht der Diskussion um die Einführung des Proporzverfahrens analysiert.

Die bisherigen Forschungen zu den Themen dieses Kapitels sind über die Darstellung von Grundzügen nicht hinausgelangt. Der Weg zur Einführung des Proporzwahlrechts im Aargau wurde von WILLI GAUTSCHI im Rahmen der Kantonsgeschichte behandelt, Spezialstudien dazu fehlen aber.² Noch schlechter bestellt ist es um die Geschichte der politischen Parteien im Aargau, sie ist Desiderat geblieben. GAUTSCHI hat bereits 1978 auf diesen Umstand hingewiesen, an dem sich seither allerdings nichts verändert hat, was als beklagenswert zu bezeichnen ist.³

Zu den politischen Parteien im Aargau

Die vorliegende Arbeit vermag die historiografische Lücke, die bezüglich der Darstellung der Geschichte der politischen Parteien im Aargau klafft, nicht zu schliessen. Die Parteien⁴ als politische Organisationen sind für die vorliegende Arbeit auch nicht in ihrem politischen Widerstreit, sondern nur in ihrer grundlegenden Verknüpfung mit Elementen des Sozialprofils von Bedeutung: Wie verhält es sich mit der konfessionellen Komponente? Wie mit den Berufsgruppen und Bildungshintergründen? Lassen sich weitere grundlegende strukturelle Unterschiede festmachen? Diese Fragen werden im Teil «Längsschnitte» aufgegriffen. Dazu sind kurze Skizzen zum Parteiengefüge des Aargaus nötig, wie es sich in den Grundzügen und konkret in den Stichjahren 1920/1921, 1972/73 sowie im Jahr 2002 präsentierte. Ausgangspunkt dafür ist die Verteilung der Mandate auf die verschiedenen Parteien, wie sie sich aufgrund der Grossratswahlen zwischen 1917 und 2001 ergab.

Anzufügen ist noch, dass für die Binnenstruktur des Kantonsparlaments nicht Parteien, sondern Fraktionen massgeblich sind. Diese Differenzierung ist für die vorliegende Arbeit insofern unerheblich, als sie sich primär für die Zugangsbedingungen zum Grossen Rat interessiert, für den nicht die Fraktionen als ratsinternes Gremium, sondern die Parteien als politische Organisationen massgeblich sind: Sie bilden Listen für die Grossratswahlen, ihre Kandidaten werden gewählt.

Mandatsverteilung im Grossen Rat 1917–2001

Die Entwicklung der Wähleranteile verschiedener Parteien und so der Funktion der Parteien sind Gegenstand einer eigentlichen politologischen Forschungsrichtung. Die zentrale Frage nach dem *Warum* muss in den Hintergrund treten, weil mit dem in der vorliegenden Arbeit gewählten Ansatz die Gründe für eine Verschiebung der Parteienverhältnisse ausserhalb der definierten Schlüsseljahre nicht zu eruieren sind.⁵ Im vorliegenden Zusammenhang interessiert vor allem die langfristige Entwicklung der Parteienverhältnisse im Aargau. Ein Blick auf die in Abbildung 9-A dargelegte Sitzverteilung zeigt, dass die Umwälzung im aargauischen Grossen Rat, verursacht durch die Einführung des Proporzwahlrechts in den Wahlen des Jahres 1921, kein kurzfristiges Phänomen war, sondern die Parteienlandschaft für das restliche 20. Jahrhundert prägen sollte: Die vier grossen Parteien – Freisinnig-Demokratische Partei (FDP), Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), Sozialdemokratische Partei (SP) und Schweizerische Volkspartei (SVP) – hielten zusammen eine unangefochtene Mehrheit im Grossen Rat. Ihr Wähleranteil betrug bis 1989 über 80 Prozent, oft sogar über 90 Prozent. Demgegenüber bedeutete die Einführung des Frauenstimmrechts in den Grossratswahlen des Jahres 1973 für die Anteile der grossen Parteien weder kurz- noch langfristig eine Zäsur, die mit der Verschiebung der politischen Gewichte durch das Proporzwahlrecht vergleichbar wäre.⁶

Grundzüge der vier grossen Parteien

Generell kann festgehalten werden, dass die aargauische Parteienlandschaft weitgehend die schweizerische abbildet. Spezifisch aargauische Bewegungen vermochten sich nicht auf Dauer zu halten.⁷ Die politische Landschaft des Aargaus war im 19. Jahrhundert von den Gruppierungen der Liberalen, der Demokraten und der Konservativen geprägt worden, wobei sich diese nicht zu Parteien ausdifferenziert hatten.⁸ Die ersten beiden bildeten den Kern der dem Liberalismus verpflichteten Freisinnigen Volkspartei des Kantons Aargau, die 1894 gegründet wurde und sich 1895 der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz anschloss, deren Namen sie übernahm.⁹ Für das Verständnis der Zeit ist es wichtig, dass es an den Rändern der freisinnigen Strömung auch Exponenten gab, die der politischen Rechten wie der Linken zugerechnet werden können und sich entsprechend später in den Reihen der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB) oder der Sozialdemokratie fanden.¹⁰

PETER STADLER hat darauf hingewiesen, dass der Bikonfessionalismus als strukturelles Element der schweizerischen Identität bezeichnet werden kann.¹¹ Dies gilt besonders für den Aargau. Die politische Bedrängnis der katholisch-konservativen Strömung im 19. Jahrhundert band diese enger an das Papsttum, das gegen Aufklärung und Moderne kämpfte, insbesondere auch gegen den Liberalismus und später gegen den Sozialismus. Diese Strömung, in der Geschichtswissenschaft wertfrei als Ultramontanismus bezeichnet, umfasste jedoch in der Schweiz keineswegs alle Katholiken. Wesentliches Element des Bundesstaats in der Schweiz war ein «innerkatholischer Dualismus» zwischen ultramontanen und freisinnigen Katholiken.¹² Erstere sammelten sich in der katholisch-konservativen Bewegung, zweite in der Freisinn. Beide katholischen Richtungen fanden sich im Aargau prominent vertreten, ebenso in St. Gallen, im Thurgau, sogar im Tessin, in Solothurn und in Luzern. Für die vorliegende Arbeit interessieren aber nicht deren Kämpfe im 19. Jahrhundert, sondern die Langzeitwirkung dieser beiden katholischen Richtungen auf die Sozialprofile der Exponenten der politischen Parteien im Grossen Rat des 20. Jahrhunderts. Die ultramontane Richtung organisierte sich 1892 in der Katholisch-Konservativen Volkspartei des Aargaus (KVP).¹³ Seit 1885 verfügte sie über einen Sitz in der fünfköpfigen Regierung. Es gelang ihr, langfristig auch die sich organisierenden christlich-sozialen Arbeiterorganisationen zu integrieren.¹⁴ 1961 trat sie neu als Konservativ-Christlichsoziale Volkspartei (KCVS) bei den Grossratswahlen an.¹⁵ Neun Jahre später übernahm sie den schweizweit neu gewählten Namen Christlichdemokratische Volkspartei.¹⁶

Die aargauische Sozialdemokratie entwuchs dem linken Flügel der Grütli-Bewegung,¹⁷ deren rechter Flügel von Handwerkern und Gewerbetreibenden geprägt wurde und die im Aargau Ende des 19. Jahrhunderts über zwei Dutzend Sektionen umfasste. 1902 trat der kantonale Grütliverband der schweizerischen Sozialdemokratischen Partei bei und begründete damit die aargauische sozial-

Jahr	FDP	KVP/CVP	SP	BGB/SVP	EVP	Jung- bauern	LdU
1917	140	55	18				
1921	43	47	51	46	2		
1925	44	46	60	47	3		
1929	41	49	62	43	5		
1933	43	52	68	46	6		
1937	32	44	62	30	5	8	3
1941	34	43	58	31	2	8	8
1945	37	43	67	34	3	3	4
1949	40	46	62	32	3	2	7
1953	42	49	65	30	4	2	8
1957	39	50	66	29	5		9
1961	41	47	64	28	5		8
1965	43	46	62	30	5		6
1969	40	47	57	30	4		12
1973	41	54	45	30	8		9
1977	46	45	51	29	8		11
1981	48	50	51	34	10		7
1985	52	48	44	32	9		6
1989	45	42	37	34	9		6
1993	41	35	44	36	8		5
1997	40	37	48	47	8		2
2001	40	32	36	72	8		

9-A. Verteilung der Sitze im Grossen Rat 1917–2001. Fett gedruckt sind alle Einzelergebnisse, die einer Partei mindestens fünf Sitze einbrachten. Grau sind Felder markiert, wenn eine Partei gegenüber der letzten Wahl fünf oder mehr Sitze verlor, blau sind die Felder markiert, wenn sie mindestens ebenso viele gewann. Schwarz markiert sind die Folgen der 1921 und 1937 erfolgten Reduktion der Grossratsitze.^A Mit einem doppelten Rand sind für die gesamte Periode der grösste Sitzgewinn und der grösste Sitzverlust hervorgehoben. (Quelle: Für 1917: GAUTSCHI, *Aargau*, 85; für 1921–1953: *Aargau in Zahlen*, 98f.; 1957–2001: Angaben Sekretariat des Grossen Rates).

A) Teilrevision der Verfassung, angenommen in der Abstimmung vom 5. September 1920 resp. 6. Dezember 1936. *Aargau in Zahlen*, 93 resp. 95.

demokratische Partei, für die sich in ihrer Gründungszeit auch die Bezeichnung Aargauische Arbeiterpartei findet.¹⁸

Jüngste der vier grossen Kantonalparteien ist die heutige Schweizerische Volkspartei, die im Aargau im Dezember 1920 als aargauische Bauern- und Bürgerpartei gegründet wurde.¹⁹ Bei den ersten Grossratswahlen, an denen sie teilnahm, erreichte sie 1921 auf Anhieb 46 Mandate und verwies damit die ehemals dominierende Freisinnig-Demokratische Partei, aus deren Reihen sich etliche der neuen Bewegung angeschlossen hatten, auf den vierten Rang.²⁰ 1971 änderte sie ihren Namen in «Schweizerische Volkspartei». Zwischen 1937 und 1993 war die Bauern- und Bürgerpartei beziehungsweise die SVP in Bezug auf ihre Vertretung im Kantonsparlament wieder zur kleinsten Partei des Regierungsblocks abgesun-

Grüne	FSt	Team 67	NA/Rep.	AP/FP	SD	übrige	Insgesamt (= Anzahl Grossratssitze)	Jahr
							213	1917
						11	200	1921
							200	1925
							200	1929
							215	1933
						2	186	1937
						2	186	1941
						2	193	1945
						1	193	1949
							200	1953
						2	200	1957
						7	200	1961
	5					3	200	1965
	6	3				1	200	1969
		3	10				200	1973
						10	200	1977
							200	1981
5			3				200	1985
11			3	12			200	1989
7				19	3		200	1993
6				4	7		200	1997
7				1	4		200	2001

ken, um dann in den 1990er-Jahren einen Siegeszug anzutreten, der sie über die Frist von nur zwei Grossratswahlen zur unangefochten stärksten Partei machte.

Als ein weiteres Charakteristikum der aargauischen politischen Landschaft muss erwähnt werden, dass die vier grossen Parteien nicht in allen Gegenden des Kantons gleich stark vertreten waren, sondern lange Zeit über eigentliche Stamm-lande verfügten. In den katholisch geprägten Gegenden (Freiamt, Bezirke Baden, Zurzach, Laufenburg) verfügte die katholische Volkspartei über einen starken Rückhalt, in den reformierten ländlichen Gegenden des Berner Aargaus dominierte die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, in den stärker gewerblich und industriell geprägten Gegenden die Sozialdemokratie und der Freisinn zugleich, wobei sich in den einzelnen Bezirken mannigfaltige Interferenzen ergaben.

Kleinere Parteien in den Stichjahren seit 1921

Die vier skizzierten grossen Parteien dominierten den aargauischen Grossen Rat 1920 und 1921, wobei die Einführung des Proporzwahlrechts eine tief greifende Umwälzung der Verhältnisse innerhalb dieser Parteiengruppe mit sich brachte. Kleinere Parteien errangen zusammen 13 Mandate.²¹ Einzig die Evangelische Volkspartei (EVP) konnte sich über das ganze 20. Jahrhundert im Kantonsparlament halten, allerdings war auch ihr Wähleranteil Schwankungen unterworfen. Obwohl christlich ausgerichtet, kann sie nicht als konservative Partei bezeichnet werden.²²

Im Stichjahr 1972 hielten kleine Parteien 13 Prozent der Grossratsmandate, 1973 errangen sie sogar 15 Prozent, wobei sich mehr Gruppierungen an den Wahlen beteiligten als noch vier Jahre zuvor. Diese seien nun kurz umrissen. Die grösste der kleinen Parteien war 1969–1973 der von Gottlieb Duttweiler gegründete Landesring der Unabhängigen (LdU),²³ der diese Rolle 1973 an ein Bündnis zweier rechter Bewegungen abtreten musste. Die zu Beginn der 1970er-Jahre heftig diskutierte Frage der «Überfremdung» der Schweiz durch Ausländerinnen und Ausländer verschaffte der Aargauischen Republikanischen Bewegung und der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung (NA) auf Anhieb zehn Sitze. In der Nachfolge dieser beiden Parteien stehen die Schweizer Demokraten (SD), die im Jahr 2002 noch über vier Sitze verfügten.

Die weiteren Parteien, die für die Stichjahre 1972 und 1973 zu nennen sind, errangen nur einige wenige Mandate. Sie hatten sich im Verlauf der 1960er-Jahre als kleinere Protestgruppierungen formiert, die sich aber höchstens über einige Legislaturperioden im Grossen Rat halten konnten. Für die Legislaturperiode 1969–1973 sind zunächst die «Freien Stimmberechtigten und parteilosen Wähler» zu nennen, die 1969 über sechs Vertreter im Grossen Rat verfügten. Drei Mandate hatte das «Team 67» errungen, dem dadurch der Einzug in den Grossen Rat gelang. PETER GILG bezeichnet es als «freisinnige Vorhut», die von Werner Geissberger⁶¹¹⁶ dazu gegründet worden sei, um bei den Nationalratswahlen 1967 junge Wähler zu mobilisieren.²⁴ Die Jugendorganisation näherte sich in der Folge aber immer mehr der Sozialdemokratie an, zu der zwei seiner Grossräte schliesslich wechselten. Der einzige Vertreter der «Freien Wähler für Bildung und Fortschritt» war Jakob Hohl⁶⁸⁸⁵, der 1961 mit einer Motion die Frage des Frauenstimmrechts im Aargau wieder in die politische Diskussion eingebracht hatte.²⁵

Für das Stichjahr 2002 sind schliesslich zwei Parteien zu nennen, die gegenüber den 1970er-Jahren neu im aargauischen Kantonsparlament vertreten sind. Beide fühlen sich einem konkreten Themenbereich verpflichtet, was bereits aus den Parteibezeichnungen hervorgeht. Aus der Umweltschutzbewegung der 1980er-Jahre sind die Grünen hervorgegangen, die ihre Präsenz 2002 von sechs auf sieben Ratsmitglieder erhöhen konnten. Gleichsam als Gegenbewegung dazu ist die Autopartei (AP) zu sehen, die auf ihrem Höhepunkt in den 1990er-Jahren

neunzehn Mandate gewonnen hatte, im Jahr 2002 unter ihrem neuen Namen «Freiheitspartei» (FPS) aber nur noch einen einzigen Grossrat ins Parlament entsenden durfte.

Zum Kampf um das Proporzwahlrecht im Aargau

Entwicklungslinien

Das liberale Gedankengut hatte die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts gefordert. Nachdem dies politische Realität geworden war – im Kanton Aargau bereits mit der Verfassung von 1831²⁶ –, begannen sich politische Theoretiker Mitte des 19. Jahrhunderts intensiver mit der Frage zu beschäftigen, wie die Auswahlmöglichkeiten für die Wähler optimiert werden könnten. Ausgangspunkt war dabei nicht die Chancengleichheit von Parteien, sondern vielmehr die frühliberale Vorstellung, dass das Elektorat im Rahmen von Wahlen seine Präferenzen für Persönlichkeiten – Honoratioren – möglichst unverfälscht zum Ausdruck bringen können sollte.²⁷ Überlegungen, mit welchem Verfahren der Wille von Wählenden am besten im Resultat abgebildet werde, finden sich allerdings unabhängig davon bereits im Mittelalter und dann Ende des 18. Jahrhunderts in Frankreich.²⁸ Obwohl dazu grundsätzlich verschiedene Verfahren denkbar waren und teilweise in der Schweiz zur Bestellung von Exekutiv- und Judikativgremien auch zur Anwendung kamen,²⁹ konzentrierten sich die Überlegungen hinsichtlich der Legislativen auf die Idee des Proporzwahlrechts, dessen Kern sich am besten mit der von MIRABEAU geprägten Metapher der Landkarte darlegen lässt: «Les Etats [die 1789 einberufenen Generalstände des Jahres 1789 als vorparlamentarisches Gremium] sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique: soit en partie, soit en grand la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original.»³⁰ Bei der Verteilung von Mandaten sollten infolgedessen nicht nur Sieger berücksichtigt werden, sondern alle an der Wahl Beteiligten nach Massgabe der erhaltenen Stimmen.³¹ Für die praktische Umsetzung ergaben sich daraus mehrere Problemfelder.

Ganz grundsätzlich musste dem Umstand Rechnung getragen werden, dass territorial begrenzte Wahlkreise allenfalls den Willen der in ihnen wahlberechtigten Bürger wiederzugeben vermochten, dass die Summe der Resultate aus den Kreisen aber den Willen des gesamten Elektorats oft nur unzureichend abbildete.³² Die Art und Weise der Umschreibung der Wahlkreise war infolgedessen seit dem 19. Jahrhundert einer der zentralen Diskussionspunkte, wie im nächsten Abschnitt auch für den Aargau zu zeigen sein wird. Das Problemfeld Wahlkreise eröffnete sich also nicht erst mit dem Proporzverfahren, sondern bestand bereits im Zeitalter des Majorzsystems und kann als eines der Hauptmomente bezeichnet werden, die die Diskussion um den Proporz auslösten. Festzuhalten ist, dass auch bei Proportionalwahlverfahren tradierte Territorialstrukturen oftmals stärker

gewichtet wurden als eine rein arithmetische Festlegung von Wahlkreisen gleicher Grösse. PIERRE TSCHANNEN sieht dies als einen der Gründe, warum das Bundesrecht bis heute eine Lösung stützt, die vom Ziel erfolgsneutraler Wahlen abweicht.³³ Auch ist darauf hinzuweisen, dass die administrativen Voraussetzungen zur Bewältigung von Wahlen in grösseren Einheiten erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts entwickelt waren. Im Aargau ist dieser Umstand insofern von Bedeutung, als seit der Verfassung von 1885 daran festgehalten wird, dass die Bezirke, die 1803 mit Rücksicht auf die historischen Strukturen umrissen worden waren, die Wahlkreise für Grossratswahlen bilden, obgleich sie sich hinsichtlich der Bevölkerungsdichte stark auseinander entwickelt haben. Freilich war bereits mit der Verfassung von 1841 der Wechsel vom System fester Mandatszahlen pro Wahlkreis (damals noch die Kreise) zugunsten einer proportionalen Verteilung gemäss Bevölkerungsstärke vorgenommen worden.³⁴

In Bezug auf das Wahlverfahren – ein zweites Problemfeld im Zusammenhang mit dem Proportionalwahlrecht – entwickelten sich zwei Systeme, die für die schweizerischen Verhältnisse Bedeutung erlangten: das Kandidatenstimmen- und das Listenstimmensystem. Ersteres sei anhand der Überlegungen des englischen Staatsrechtlers THOMAS HARE aufgezeigt, der 1850 das folgende Wahlsystem vorschlug:³⁵ Jeder Wähler sollte einen Kandidaten bezeichnen können, der dann gewählt wäre, wenn die Anzahl der Stimmen, die er erhalten hat, über dem sogenannten Wahlquotienten läge. Dieser sollte errechnet werden, indem die Zahl der abgegebenen Stimmen durch die Zahl der zu vergebenden Mandate dividiert würde. Da für die Praxis vorhersehbar war, dass manche Kandidaten sehr viel mehr Stimmen erhalten würden, als sie zur Wahl benötigten, sah HARE vor, dass die Wähler auf dem Wahlzettel weitere Kandidaten bezeichnen können, denen die überschüssigen Stimmen des Gewählten zufallen sollten. Im Zentrum standen also die zu wählenden Personen, die durch den Wähler auf einem Wahlzettel beliebig kombiniert werden konnten. In einer weiterentwickelten Variante des Kandidatenstimmensystems verfügte dann jeder Wähler über so viele Stimmen, wie Mandate zu vergeben waren. Das Listenstimmensystem lässt sich mit den Überlegungen von Victor Considérant darlegen, der in den 1840er-Jahren dem Genfer Verfassungsrat ein Wahlverfahren vorschlug, das spätere Verhältnisse vorwegnahm und von KLÖTI als «Urform des in der Schweiz geltenden Proportionalwahlverfahrens» bezeichnet wurde.³⁶ An die Stelle von Wahlkreisen sollten im Kanton Genf Meinungsgruppen («collèges») treten, die dem Wahlbüro politische Programme zur Registrierung einreichen sollten, die von einer bestimmten Anzahl Bürger unterschrieben sein mussten. Die eigentlichen Wahlen sollten in zwei Schritten erfolgen: Zunächst hätten sich die Wähler für eines der Programme zu entscheiden. Dieser Schritt definierte die Anzahl der Mandate, die einem Programm zufielen. Acht Tage später sollten auf dieser Basis die eigentlichen Mandatsinhaber gewählt werden. Die Grösse der Deputationen der einzelnen Programme im Kantonsparlament sollte also nicht durch eine Personenwahl,

sondern einzig und allein durch die Anzahl eingeworfener Listen bestimmt werden. An diesem Prinzip änderten auch die in der Schweiz gebräuchlich gewordenen Verfahren des Kumulierens³⁷ und Panaschierens³⁸ nichts: Auch diese regeln nur die Reihenfolge, in der die Kandidaten Mandate übernehmen können, nicht aber die Zahl der Mandate, die einer Gruppierung oder später Partei zugesprochen werden.

Als drittes Problemfeld des Proporzwahlrechts ist anzufügen, dass es differenzierte mathematische Verfahren zur Vergabe der Restmandate erfordert, weil sich aus der Umrechnung der Wähleranteile auf Sitze in aller Regel Bruchzahlen ergeben.³⁹ Da einfache Nachvollziehbarkeit der Vorgänge von jeher ein Ziel von Wahlverfahren war, sind kompliziertere Verfahren nicht in die breitere politische Diskussion eingeflossen.⁴⁰ MARGRIT GAUGLHOFER weist dabei darauf hin, dass auch eine Rezeption der US-amerikanischen Diskussion in europäischen Staaten, die mit dieser Fragestellung zugleich konfrontiert waren, kaum stattgefunden hat, ja dass teilweise sogar dieselben Verfahren mit unterschiedlichen Namen bezeichnet werden.⁴¹ Im vorliegenden Zusammenhang scheint es ausreichend, darauf hinzuweisen, dass im Aargau wie in der deutlichen Mehrzahl der Schweizer Kantone das System nach HAGENBACH-BISCHOFF⁴² zur Anwendung gelangte.⁴³

Diskussion und Einführung in der Schweiz

Wie angetönt, finden sich erste Impulse zur Einführung des Proporzwahlrechts bereits in den 1840er-Jahren in Genf. Dies hängt mit der bereits erwähnten starken politischen Zerrissenheit dieses Kantons zusammen.⁴⁴ Auch im weiteren Verlauf der Entwicklung sollte der Proporzgedanke in der Schweiz zuerst dort Fuss fassen, wo beinahe gleich starke Gruppierungen um die politische Macht rangen und das Majorzsystem aufgrund der Umschreibung der Wahlkreise eine davon deutlich bevorzugte. Dies war nicht nur in Genf, sondern auch in Neuenburg und im Tessin der Fall. Herrschende Gruppierungen schreckten dabei nicht vor einer Veränderung der Wahlkreise zu ihren Gunsten zurück. So entwickelte sich das Proporzwahlrecht, ursprünglich zur Optimierung von (Honoratioren-)Wahlen erdacht, zur politischen Forderung einer unterdrückten Minderheit. Die Ausdifferenzierung des politischen Meinungsspektrums und die organisatorische Verfestigung dieser Strömungen in Parteien nach der Jahrhundertmitte verstärkte den Ruf nach angemessener Vertretung aller Meinungen in den Parlamenten. Auf eidgenössischer Ebene vertrat schliesslich vor allem die Sozialdemokratie dieses Anliegen. Einen Überblick über den Zeitpunkt der Einführung des Proporzwahlrechts in den Kantonen gibt Abbildung 9-B. Der Aargau findet sich im hinteren Mittelfeld. Es passt dies ins Bild des eher zögerlichen Ausbaus der Volksrechte.⁴⁵

Die eigentliche Diskussion um das Proporzwahlrecht setzte verstärkt im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts ein. Dabei ist auf die Schriften des Genfer Professors ERNEST NAVILLE hinzuweisen, der 1865 die «Association réformatrice» zur

Kanton	Proporzwahlssystem: Jahr der Einführung	Bemerkungen
Neuenburg	1891 ^A	
Tessin	1891 ^B	
Genf	1892	
Zug	1894	
Solothurn	1895	
Schwyz	1898	
Basel-Stadt	1905	
Luzern	1909	
St. Gallen	1911	
Zürich	1916	
<i>(1919: Einführung des Proporzwahlrechts auf eidg. Ebene für den Nationalrat)</i>		
Basel-Landschaft	1919	
Thurgau	1919	
Glarus	1920	
Wallis	1920	
Aargau	1921	
Bern	1921	
Freiburg	1921	
Waadt	1948 teilweise / 1961 ganz	
Schaffhausen	1952	
Jura	(1921) 1979	mit der Kantonsgründung
Nidwalden	1981	
Obwalden	1984	
Uri	1992	
Appenzell Ausserrhoden	– ^C	Majorzwahlen
Appenzell Innerrhoden	–	Majorzwahlen
Graubünden	–	Majorzwahlen

9-B. Zeitpunkt des Systemswechsels vom Majorz- zum Proporzsystem für die Bestellung des kantonalen Parlaments (Stand 1998). Wenn mehrere Kantone im selben Jahr diesen Schritt vollzogen haben, so werden die Kantone in alphabetischer Reihenfolge erwähnt. (Quelle: LUTZ/STROHMANN, *Wahl- und Abstimmungsrecht*, 84.)

A) Abweichend davon geben LUTZ/STROHMANN das Jahr 1897 an. Wir folgen SCHÄLCHLIN und auch SEILER/STEIGMEIER. LUTZ/STROHMANN, *Wahl- und Abstimmungsrecht*, 84; SCHÄLCHLIN, *Proportionalwahlverfahren*, 3; SEILER/STEIGMEIER, *Aargau*, 157.

B) Abweichend davon geben LUTZ/STROHMANN das Jahr 1890 an. Dies erscheint unmöglich, da der Putsch im September 1890 Auslöser eines Verfassungsrevisionsprozesses war, zu dem das Tessiner Volk erst 1891 befragt wurde. Wir folgen deshalb SCHÄLCHLIN und auch SEILER/STEIGMEIER. LUTZ/STROHMANN, *Wahl- und Abstimmungsrecht*, 84; SCHÄLCHLIN, *Proportionalwahlverfahren*, 3; SEILER/STEIGMEIER, *Aargau*, 157.

C) Die Kompetenz für die Einführung des Proporzwahlrechts wurde den Gemeinden delegiert. Bis 1998 hat davon nur die Gemeinde Herisau Gebrauch gemacht. LUTZ/STROHMANN, *Wahl- und Abstimmungsrecht*, 83.

Förderung des Proporzgedankens gründete,⁴⁶ weiter auf die Arbeiten des bereits erwähnten Basler Mathematikers EDUARD HAGENBACH-BISCHOFF und die des Zürcher Juristen und Politikers EMIL KLÖTI.⁴⁷ 1876 wurde zur Förderung des Proporzgedankens der «Schweizerische Verein für proportionale Stellvertretung» gegründet.⁴⁸

Auf Bundesebene wurde das Proporzwahlrecht 1918 im dritten Anlauf angenommen.⁴⁹ Die Abstimmungsergebnisse für die einzelnen Kantone zeigen, dass dieses Anliegen im Aargau vergleichsweise wenig Resonanz fand: Zwar war die Vorlage angenommen worden, aber mit nur 53 Prozent Ja-Stimmen.⁵⁰ Dabei dürfte für das zustimmende Resultat der Umstand entscheidend gewesen sein, dass die katholisch geprägten Teile des Ostaargaus dieser Idee zugeneigt waren. Schon in der eidgenössischen Abstimmung von 1910 hatten sich die Bezirke Baden, Zurzach, Bremgarten und Muri für die Proporzwahl ausgesprochen. Dies hängt mit der Geometrie der Wahlkreise für die Nationalratswahlen zusammen, durch die nicht nur die sozialdemokratische, sondern auch die katholisch-konservative Opposition bei den Nationalratswahlen immer wieder benachteiligt worden war.⁵¹

Diskussion und Einführung im Aargau

Die Forderung nach dem Proporzprinzip wurde vor allem in denjenigen Kantonen besonders laut erhoben, in denen die freisinnige Staatspartei ausgesprochen wenig Bereitschaft zeigte, die Regierungsmacht zu teilen. Dazu gehörte auch der Aargau,⁵² wo der Ausbau der Volksrechte insgesamt nur zögerlich vonstatten ging. So führte der Aargau erst 1905 als einer der letzten Kantone die Volkswahl der Regierungsräte ein.⁵³ In diesem Zusammenhang wurde mit Blick auf die katholisch-konservative Minderheit eine Schutzklausel in der Verfassung verankert: «Bei Bestellung dieser Behörde [Regierungsrat] ist die Minderheit zu berücksichtigen.»⁵⁴ Für die politische Linke schien dies nicht zu gelten, zog doch erst 1932 mit Rudolf Siegrist⁵⁰⁴⁴ der erste Sozialdemokrat in die Regierung ein, nachdem diese Partei bereits 1921 zur wählerstärksten geworden war.⁵⁵

Die Frage der Proporzwahl des Grossen Rats wurde erstmals von sozialdemokratischer Seite im Herbst 1908 mit einer Volksinitiative lanciert. GAUTSCHI hat aufgrund einer Analyse der Unterschriftenbogen aufgezeigt, dass das Anliegen in Arbeiterkreisen besonders populär war.⁵⁶ Wie bei der Abstimmung zur gleichen Frage auf der eidgenössischen Ebene fanden sich auch auf der kantonalen sozialdemokratische und katholisch-konservative Opposition gemeinsam im Lager der Befürworter, die dominierende freisinnige Partei als Gegner des Anliegens, das im Grossen Rat haushoch durchfiel, dagegen in der Volksabstimmung vom 9. Mai 1909 immerhin 37 Prozent Ja-Stimmen erzielte.⁵⁷ In der Beratung der Vorlage im Grossen Rat, die im Zusammenhang mit der Analyse der Gruppe der 1921 neu gewählten Grossräte weiter unten aufgegriffen wird, war es den Freisinnigen gelungen, durch ihre staatspolitische Argumentation, die schwärzeste Sze-

narien von der Zersplitterung der Parteien und der Degradierung der Parlamentarier von Volks- zu reinen Parteivertretern heraufbeschwor, auch weite Teile der Opposition zu gewinnen. Langfristig betrachtet kann man sich ohne weiteres GAUTSCHIS Beurteilung anschliessen, dass diese Befürchtungen letztlich unbegründet waren, indem das Proporzprinzip politisch eher ausgleichend wirkte.⁵⁸ Extrempositionen liessen sich durch den Proporz parlamentarisch einbinden, was ihre politische Sprengkraft verminderte. Im Tessin war die positive Wirkung des Proporzes bereits um die Jahrhundertwende deutlich geworden. Mit seiner Einführung im Jahr 1891 hatte die bestehende tiefe politische Zerrissenheit überwunden werden können, die den Kanton über weite Strecken des 19. Jahrhunderts gelähmt und mehrfach an den Rand des Bürgerkriegs gebracht hatte.⁵⁹ Insofern erscheint die Argumentation im aargauischen Grossen Rat des Jahres 1909 befremdend, der Proporz fördere die Parteienzersplitterung. Zu diesem Zeitpunkt hatten bereits sieben Kantone das Proporzprinzip für die Bestellung des Kantonsparlaments eingeführt. In den Nachbarkantonen Solothurn und Zug war dieser Schritt in den 1890er-Jahren erfolgt, Luzern zog im Jahr 1909 nach. Die endgültige Einführung des Proporzes im Aargau erfolgte schliesslich zehn Jahre nach dem ersten Anlauf. Bis dahin war in sieben weiteren Kantonen und, wie erwähnt, auf Bundesebene der Systemwechsel vollzogen worden.⁶⁰

Der zweite Anlauf erfolgte im Aargau unter dem unmittelbaren Eindruck der oben geschilderten Annahme des Proporzwahlrechts für den Nationalrat und des Landesstreiks vom November 1918, was beschleunigend auf die politischen Abläufe wirkte.⁶¹ Der Regierungsrat legte dem Grossen Rat im April 1919 zusammen mit der Volksinitiative, die von der sozialdemokratischen Partei lanciert worden war, bereits einen Entwurf für ein Wahlgesetz vor. Der politische Druck wurde durch sozialdemokratische Volksversammlungen und eine Eingabe der Grütlivereine⁶² verstärkt. Letztere hatten sogar die Proporzwahl für die Behörden aller Stufen gefordert, das heisst für Gemeinderäte, Bezirksgerichte, Grossen Rat und Regierungsrat. Die freisinnige Ratsmehrheit beschloss, auf eine Behandlung der Volksinitiative zu verzichten und diese direkt der Abstimmung zuzuführen. Diese fand am 5. September 1920 statt und ergab eine Annahme mit 55 Prozent Ja-Stimmen.⁶³ Damit war der Grundsatzentscheid gefällt, aber die Art und Weise der Umsetzung noch offen. Im Rahmen der Behandlung des aargauischen Wahlgesetzes standen zwei Methoden zur Ausgestaltung des Proporzes zur Diskussion. Die Verteilung der Mandate auf die Parteien konnte entweder mit dem Kandidatenstimmen- oder dem Listenstimmensystem vorgenommen werden. Auf Bundesebene galt für den Nationalrat das Kandidatenstimmensystem, und dies wurde vom Regierungsrat 1921 auch für den Aargau vorgeschlagen. Der Grosse Rat schloss sich dieser Haltung jedoch nicht an und beschloss, das Listenstimmensystem einzuführen. Kommissionssprecher Hunziker⁵⁵⁹⁶ hatte argumentiert, dieses sei einfacher und entspreche dem Wählerwillen besser, der vielleicht einem Kandidaten einer anderen Partei die Stimme geben wolle, nicht aber dessen Partei.

Am 13. März 1921 wurde das aargauische Proporzgesetz in der vom Grossen Rat veränderten Form wiederum mit 55 Prozent Ja-Stimmen angenommen.⁶⁴ Das 1921 eingeführte Listensystem bildet noch heute die Grundlage der Grossratswahlen.⁶⁵ Dabei sind die Kantone Aargau und Zug die einzigen, die die Mandate des Kantonsparlaments nach diesem Prinzip vergeben. Alle anderen Kantone folgen dem Kandidatenstimmensystem. Gleichzeitig wurde im Aargau die Gesamtzahl der Mandate wieder auf 200 festgesetzt, indem die Zahl der Einwohner, auf die ein Sitz fiel, auf 1200 erhöht wurde.⁶⁶

Mehrere Versuche, den Proporz auf die Wahlen für den Regierungsrat auszuweiten, fanden in der Folge im Aargau keine Unterstützung. Dies entsprach durchaus der gesamtschweizerischen Entwicklung. Während sich das Proporzwahlrecht, wie aus Abbildung 9-B deutlich sichtbar, für die Parlamente weitestgehend durchsetzte, dehnten nur die Kantone Tessin und Zug dieses Prinzip auf die Regierungswahlen aus.⁶⁷ Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Meinungen dazu auch unter den Vorkämpfern des Proporz auseinander gingen. So lehnte der Zürcher EMIL KLÖTI, Autor einer Dissertation und mehrerer Schriften zum Thema, die Proporzwahl der Regierung ab.⁶⁸

Das Parlament

Zum aktiven Wahlrecht

Auch 1921 waren die Frauen noch vom Wahlrecht ausgeschlossen, nachdem ein erster Vorstoss, ihnen das Stimmrecht auf kantonaler Ebene zu gewähren, 1919 vom Grossen Rat abgelehnt worden war. Der männlichen jüdischen Bevölkerung war demgegenüber nach langem Ringen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die politische Gleichberechtigung zugestanden worden.⁶⁹ Das für die Ausübung des Aktivbürgerrechts erforderliche Mindestalter betrug 1921 im Aargau 20 Jahre. Dies war 1876 so festgesetzt worden. Andere Kantone kannten damals allerdings bereits die Altersgrenze 18 Jahre.⁷⁰

In Bezug auf die Zulassung der Bürger anderer Kantone zum Aktivbürgerrecht wurde 1921 zwischen «schweizerischen Aufenthaltern» und «niedergelassenen Schweizern» unterschieden, also zwischen vorübergehend und dauernd in einer aargauischen Gemeinde wohnhaften Personen.⁷¹ Beiden Kategorien stand seit 1852 das aktive Wahlrecht zu, der Aargau hielt jedoch an einem System abgestufter Karenzfristen fest: In kantonalen Angelegenheiten waren die «Aufenthalter» erst nach sechs Monaten zur Urne zugelassen, die «niedergelassenen Schweizer» demgegenüber schon nach drei Monaten. Letzteres war in der Bundesverfassung als Maximalfrist definiert.⁷²

Die Gründe, weshalb jemandem das Aktivbürgerrecht verwehrt wurde, waren seit der Gründungszeit des Kantons weitgehend unverändert: Bevormundung, Einstellung im Aktivbürgerrecht, Verurteilung zu einer «peinlichen Strafe»,

Bezug von Armenunterstützung und «Geltstag» zogen einen Verlust der «bürgerlichen Ehrenfähigkeit» mit sich und damit des Rechts, zu wählen und gewählt zu werden. Ausgeschlossen waren seit 1831 auch diejenigen Bürger, die mit einem richterlichen Wirtshausverbot belegt waren.⁷³

In der Anwendung dieser Ausschlussgründe stellte der Grosse Rat in einem Fall aus dem Jahr 1924 allerdings in Bezug auf ein Ratsmitglied die inhaltliche Dimension über die formale. Ein Zürcher Rechtsanwalt hatte beim Grossen Rat deponiert, dass Albert Täschler⁵⁷⁹⁰ sein Mandat zu Unrecht wahrnehme, da ihm aufgrund seiner «Konkursverlustscheine» das Aktivbürgerrecht gar nicht zustehe. Die Wahlprüfungskommission stellte sich indessen auf den Standpunkt, dass Täschlers Wahl 1921 als ordnungsgemäss befunden worden sei und dass die Bevölkerung von Laufenburg diesen darüber hinaus zum Stadtrat gewählt habe, wo diese doch bestens Bescheid wissen müsse über Täschlers Verhältnisse. Infolgedessen erachtete sie einen Ausschluss als unnötig: «Es müsste sich sonderbar machen, wenn der Grosse Rat nach so langer Zeit erklären würde, Herr Täschler ist zu unrecht hier gewesen und seine Handlungen sind null und nichtig.» Drei Monate vor Ende der Legislaturperiode sah sich der Rat nicht veranlasst, den Buchstaben der Verfassung durchzusetzen, und wies die Beschwerde ab.⁷⁴

Insgesamt ergab sich 1920 im Aargau ein Elektorat von 56 912 Männern,⁷⁵ was 84 Prozent der Männer über 20 Jahren entsprach, aber nur gerade 24 Prozent der Wohnbevölkerung.⁷⁶ Es hängt dies einmal mehr mit dem Ausschluss der Frauen und der Bevölkerungspyramide, konkret dem grossen Anteil Minderjähriger zusammen.⁷⁷

Zum passiven Wahlrecht

In Bezug auf die Wählbarkeit bestanden weder für den Grossen Rat noch für die übrigen öffentlichen Gremien weitergehende Erfordernisse, als sie für die Ausübung des aktiven Wahlrechts festgesetzt worden waren.⁷⁸ Schon mit der Verfassung von 1841 waren die letzten Zensusvorschriften gefallen.⁷⁹ Neu eingebürgerten Personen wurde das passive Wahlrecht allerdings grundsätzlich erst nach einer Karenzfrist von fünf Jahren zugestanden.⁸⁰ Bürger anderer Kantone waren unter Beachtung der dargelegten Karenzfristen seit 1852 wählbar.⁸¹

Die Verfassungen des 19. Jahrhunderts hatten verschiedentlich bestimmten Personengruppen die Wahl in den Grossen Rat verwehrt. Für Geistliche galt dies ab 1921 nicht mehr,⁸² wohl aber für Staatsbeamte. Die Verfassung von 1852 hatte ihnen das passive Wahlrecht grundsätzlich verwehrt, während 1885 präzisiert wurde: «Nicht wählbar in den Grossen Rat sind diejenigen aus dem Staatsgute besoldeten Beamten, deren Wahl nicht dem Volke zusteht.»⁸³ Damit wurde der Gedanke der Gewaltentrennung in einer eigentümlichen Art und Weise umgesetzt, weil so beispielsweise Mandatsträger in exekutiver oder judikativer Funktion der regionalen Ebene, also Bezirksamtmänner und Bezirksgerichtspräsidenten, Bezirksrichter und Friedensrichter, wählbar waren, Beamte der kantonalen

Verwaltung demgegenüber nicht. Insbesondere die Lehrerschaft, der durch die Verfassung von 1885 die Wählbarkeit in den Grossen Rat explizit wieder gewährt worden war,⁸⁴ befand sich dabei in einer eigentümlichen Zwischenposition, die durch eine Beschwerde aus dem Jahr 1921 illustriert wird.

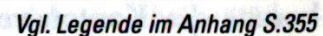
Im Nachgang zu den Grossratswahlen reichte Fürsprecher Eugen Meier⁵⁰³⁸ eine Beschwerde gegen die Wahl von Rudolf Siegrist⁵⁰⁴⁴ und Walter Kohler⁵⁷³⁵ ein, die als Bezirkslehrer aus dem Staatsgut besoldet würden und so verfassungsgemäss nicht dem Grossen Rat angehören könnten. Da die Behandlung von Wahlbeschwerden in die Kompetenz des Parlaments fiel, wurde die Angelegenheit am 27. Mai 1921 im Ratsplenum debattiert.⁸⁵ Die vorberatende Kommission war sich nicht einig geworden. Die Mehrheit wollte sich an den Buchstaben der Verfassung halten, obgleich Rechtsgutachten für und gegen den Ausschluss der Bezirkslehrer aus dem Grossen Rat vorlagen. Die Minderheit, für die Pfarrer Traugott Haller⁵⁵⁸⁰ referierte, bezeichnete die Beschwerde als parteipolitisches Manöver (Meier gehörte der KVP an, Siegrist und Kohler der SP) und warnte davor, dass der Rat mit einem Ausschluss «das Odium» auf sich laden würde, «politische Erwägungen hätten unseren Entscheid beeinflusst». In der folgenden Debatte wurde betont, dass die Verfassungsväter des Jahres 1885 den Lehrern explizit die Wählbarkeit wieder zugestanden hätten. Es sei zwar tatsächlich so, dass der Kanton die Besoldung der Lehrpersonen im Jahr 1919 an sich gezogen habe,⁸⁶ zwei Jahre später nun aber einem gewählten Grossrat die Einsitznahme zu verwehren, gehe nicht an, wenn weder im Jahr 1919 noch später explizit gefordert worden sei, dass die bereits im Parlament einsitzenden Lehrer infolge der neuen Besoldungsregelung aus dem Grossen Rat ausscheiden müssten oder nicht mehr wählbar seien.⁸⁷ In der Abstimmung wurde die Beschwerde mit 95 zu 75 Stimmen abgelehnt.⁸⁸

Auf die staatsrechtliche Bedeutung dieses Vorgangs ist nicht weiter einzugehen, da der schweizerischen Rechtstradition eine im internationalen Vergleich rudimentäre Verfassungsgerichtsbarkeit eigen ist.⁸⁹ Vielmehr ist anzufügen, dass der Grosse Rat den Kern des Problems, nämlich die zeitgemässe Auslegung der Frage der Gewaltentrennung, mit der Beschwerde gleichfalls vom Tisch wischte.⁹⁰

Zur Ausgestaltung des Grossen Rats

Es scheint angezeigt, zur Verdeutlichung dieser Thematik auf die wesentlichen Unterschiede zwischen dem Status des Grossen Rats, wie er für das Jahr 1831 dargelegt wurde,⁹¹ und demjenigen des Jahres 1921 hinzuweisen, für dessen Grundzüge immer noch die Verfassung von 1885 massgeblich war (Abbildung 9-C).⁹² Im Gegensatz zur aargauischen Frühzeit waren die Mitglieder der Regierung nicht mehr auch Mitglieder des Grossen Rats. Diese Entflechtung hatte bereits die Kantonsverfassung von 1852 vorgenommen.⁹³ Seit 1885 waren die Regierungsräte hauptberuflich in Pflicht genommen.⁹⁴ Es wurde bereits erwähnt,

Die Binnenstruktur des Grossen Rats folgte aber noch immer den schon 1831 in den Grundzügen vorgezeichneten Bahnen,⁹⁸ wobei die Kommissionen nun mit Rücksicht auf die Fraktionen besetzt werden sollten.⁹⁹ Die Bindung an eine Fraktion war für die Grossräte erst mit der Organisation der Parteien in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts enger geworden.¹⁰⁰ Insgesamt kann das aargauische Kantonsparlament des Jahres 1921 dem Typus des Arbeitsparlaments zugeordnet werden.¹⁰¹ Zur Abgeltung der parlamentarischen Arbeit war auf Verfassungsstufe die Regelung getroffen worden, dass die Ratsmitglieder ein Taggeld und eine Reiseentschädigung bezogen,¹⁰² was die Ausübung eines Grossratsmandats im Vergleich zum frühen 19. Jahrhundert von den ökonomischen Voraussetzungen des Einzelnen etwas löste und dadurch grundsätzlich breiteren Schichten den Einsitz ins Kantonsparlament ermöglichte. Im Grossratsreglement



9-C. Schema der aargauischen Verfassung des Jahres 1885 (Stand 1904).

des Jahres 1908 wurde das Taggeld indessen auf immer noch bescheidene drei Franken festgelegt.¹⁰³ Wie sich das Kantonsparlament 1921 konkret zusammensetzte, wird weiter unten untersucht.

Zusammenfassung und Wertung

Der Aargau legte 1921 der Wahl seines Kantonsparlaments das Proportionalverfahren zu Grunde, kurz nachdem dieses System auf eidgenössischer Ebene für die Nationalratswahlen eingeführt worden war. Insgesamt waren die Grundlinien dieselben wie auf Bundesebene: Für die (grosse) Parlamentskammer wurde das Proporzprinzip als Grundlage der Wahl eingeführt, nicht aber für die Exekutive. Der Schutz politischer Minderheiten wurde für diesen Bereich durch eine «Zauberformel» für die Besetzung der Regierungsratssitze geregelt, im Kanton Aargau im Grundsatz sogar in der Verfassung statuiert, wobei dies nichts daran änderte, dass die Einbindung der Konservativen rascher geschah als diejenige der Sozialdemokratie. In der Ausgestaltung entschied sich der Aargau demgegenüber für das Listenstimmensystem, das heute nur noch in zwei Kantonen (Aargau und Zug) in Gebrauch ist.

Das Proporzverfahren definierte die Aufgabe der Parteien im politischen System neu. Waren sie seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert Vereinigungen politisch Gleichgesinnter gewesen, die versuchten, ihre Ziele einer breiten Bevölkerung verständlich zu machen, so kam ihnen nun eine staatsrechtlich definierte Rolle zu.¹⁰⁴ Die Verteilung der Mandate erfolgte nicht mehr aufgrund der Wahl von Einzelpersonen, sondern aufgrund der Stimmenanteile, die auf Listen zusammengefasste Kandidatengruppen erreichten.

Von der Schweiz gingen mit den Ideen VICTOR CONSIDÉRANTS, EDUARD HAGENBACH-BISCHOFFS und EMIL KLÖTIS wichtige Impulse für die praktische Umsetzung des Proporzgedankens aus. Obgleich beidseits des Atlantiks politische Denker nach Lösungen für die Probleme suchten, die sich im Zusammenhang mit dem Proporzwahlrecht ergaben, und verschiedene Konzepte entwickelt wurden, fand zwischen den USA und Europa aber keine gegenseitige Rezeption der verschiedenen Ansätze statt.

Der Status des aargauischen Grossen Rats präsentierte sich 1921 in Bezug auf seine Binnenstruktur im Wesentlichen nur wenig abweichend von den Verhältnissen am Ende des 20. Jahrhunderts und kann dem Typus des Arbeitsparlaments zugeordnet werden. In Bezug auf das passive Wahlrecht ist anzufügen, dass die Frage, ob denn die Wahl von Bezirkslehrern in den Grossen Rat verfassungskonform sei, da diese zwar nicht Staatsangestellte im eigentlichen Sinn seien, gleichwohl aber aus der Staatskasse besoldet würden, den Blick auf die zeitgenössische Regelung der Gewaltentrennung lenkt. Dieses Element wird im folgenden Kapitel im Licht der Entwicklung in den 1970er-Jahren vertieft.

Die institutionellen Hürden, die 1831 im Bereich des passiven Wahlrechts aufgestellt worden waren, um die politischen Ämter einer bestimmten, wirtschaftlich unabhängigen Schicht vorzubehalten, waren im Verlauf des 19. Jahrhunderts Schritt für Schritt gefallen: die Zensusvorschriften bereits mit der Verfassung von 1841, die gegenüber den Bestimmungen des aktiven Wahlrechts höheren Altersvorschriften schliesslich endgültig mit der Verfassung von 1885. Damit war staatsrechtlich breiten Bevölkerungsschichten die Übernahme von Ämtern ermöglicht worden – allerdings blieben die Frauen wie bis anhin generell davon ausgeschlossen.

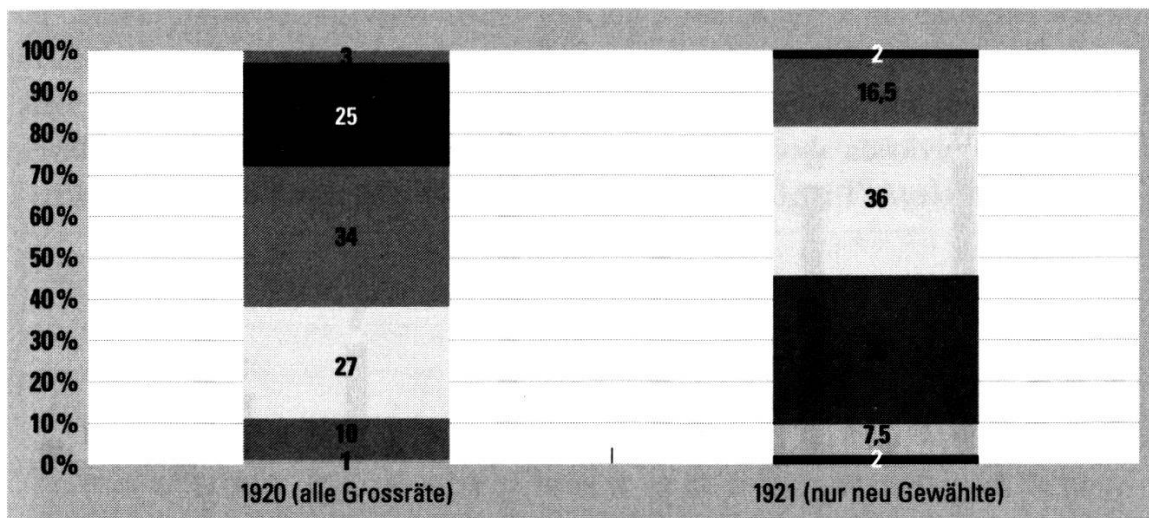
Die Parlamentarier

Für die Grossratswahlen des Jahres 1921 wurde einzig das Verfahren vom bisher geltenden Majorz zum Proporz geändert. Des Weiteren blieben die Rahmenbedingungen für den Grossen Rat unverändert. Die Konsequenzen für die politischen Verhältnisse waren tief greifend. Fast die Hälfte der Mandate wurde neu vergeben: 97 Grossräte zogen erstmals ins Kantonsparlament ein. Die Differenzen zwischen der personellen Zusammensetzung des Grossen Rats in den Jahren 1920 und 1921 wird eingehender im Teil «Längsschnitte» analysiert. Im Folgenden seien nur zwei Elemente aufgegriffen, die in der Diskussion um die Einführung des Proporzwahlrechts ins Feld geführt worden waren. Darüber hinaus sollen wiederum Altersstruktur und weiterer Werdegang der neu Gewählten eingehender betrachtet werden.

Elemente der Altersstruktur, der Bildung und der beruflichen Tätigkeit der neu Gewählten

Vergleicht man die Altersstruktur dieser 1921 frisch Gewählten mit derjenigen des gesamten Grossen Rats, so zeigt sich – wie schon 1831 – dass die neu Eintretenden deutlich jünger waren (Abbildung 9-D). Wiederum waren rund 40 Prozent jünger als 40, sogar knapp 10 Prozent jünger als 30 Jahre. Die Mehrheit dieser jüngsten Gruppe gehörte der Sozialdemokratischen Partei an, die die meisten Mandate dazugewonnen hatte. Auf diesen Zusammenhang zwischen Mandatsgewinn einer Partei und Altersstruktur ihrer Fraktion wird im Rahmen der Analyse der Altersstruktur im Teil «Längsschnitte» eingegangen.¹⁰⁵

Im Rahmen der ersten Diskussionsrunde um das Proporzwahlrecht in den Jahren 1908/1909 hatte Regierungsrat Peter Conrad die Befürchtung geäussert, das neue System werde das geistige Niveau des Grossen Rats sinken lassen.¹⁰⁶ Gewiss lässt sich feststellen, dass unter den neu Gewählten 1921 der Anteil der Akademiker im Gesamtrat gegenüber 1920 geringfügig gesunken war. Der Rückgang betrug jedoch lediglich drei Prozent, und bereits für die Gruppe der Absolventen einer höheren beruflichen Ausbildung ist keine Veränderung mehr festzustellen. Auch langfristig hat sich die Prognose Conrads keineswegs bewahrheitet.¹⁰⁷

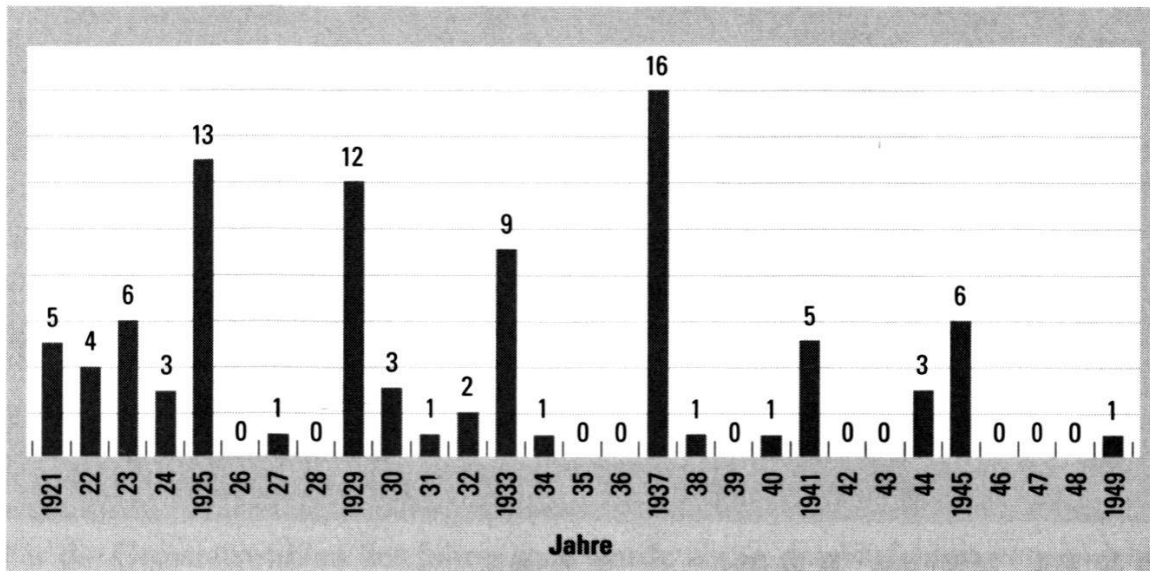


■ 20–24 J. ■ 25–29 J. ■ 30–39 J. ■ 40–49 J.
 ■ 50–59 J. ■ 60–69 J. ■ 70 J. und mehr

	1920	1921
	alle Grossräte	neu gewählte Grossräte
> = 70	6	–
60–69	53	2
50–59	72	16
40–49	56	35
30–39	21	35
25–29	2	7
24–24	–	2
	n = 200	n = 97

9-D. Verteilung der Ratsmitglieder auf die verschiedenen Altersgruppen für den Grossen Rat im Jahr 1920 und für die 1921 neu gewählten Grossräte (in Prozent). Das Diagramm visualisiert die Prozentwerte, während die Tabelle die absoluten Zahlen wiedergibt.

Der freisinnige Kommissionsreferent und spätere Bundesrat Julius Edmund Schulthess¹⁰⁸ verband in derselben Debatte das Proporzprinzip mit Parteibildung und damit Zersplitterung sowie mit einer Schwächung der bestehenden Parteien als Träger der «grossen politischen Ideen». Er warnte davor, dass das neue Wahlsystem die Ratsmitglieder zu Parteivertretern machen werde, wo sie doch wie bisher Volksvertreter bleiben sollten.¹⁰⁹ Die Rolle der Parteien, insbesondere jener vier, die aus den Wahlen von 1921 mit grossen Mandatsanteilen hervorgegangen waren, wurde verglichen mit der lockeren Bindung der Grossräte an eine Gruppierung im 19. Jahrhundert. Tatsächlich traten auch Parteivertreter in einem konkreten Sinn 1921 neu in den Grossen Rat ein: Es handelt sich um die Partei-, Verbands- und Gewerkschaftsfunktionäre, die bisher nur mit zwei und neu nun mit sieben Grossräten vertreten waren, von denen sechs erstmals ins Kantonsparlament einzogen. Dieser Typus sollte langfristig noch grösseres Gewicht erlangen. Es lassen sich drei weitere Berufsfelder identifizieren, für die sich



9-E. Jahre, in denen die 1921 neu gewählten Grossräte zurücktraten (in absoluten Zahlen). In den mit vier Ziffern angegebenen Jahren fanden Gesamterneuerungswahlen statt. Vier Grossräte blieben sogar über das Jahr 1949 hinaus im Amt. Als Letzter der 1921 neu Gewählten schied Adolf Aeschbach⁵⁶⁹⁸ im Jahr 1961 aus.

unter den 1921 neu Gewählten ein deutlich anderes Bild ergibt als für den Grossen Rat von 1920: Die Freien Berufe waren deutlich schlechter vertreten, Bauern und Lehrer deutlich besser.¹¹⁰

Zum weiteren Werdegang der neu Gewählten

Betrachtet man jene neun Grossräte näher, die 1921 erstmals gewählt wurden und noch vor Ende des Folgejahres wieder zurücktraten, so bestätigt sich die Vermutung, dass eine Mehrzahl davon (fünf von neun) zu derjenigen Partei gehörten, die 1921 am meisten Sitze dazugewonnen hatte: die Sozialdemokratische Partei. Im Zusammenhang mit der Altersstruktur wurde dargelegt, dass im Proporzsystem markante Verschiebungen der Wähleranteile der Parteien dazu führen, dass auch jüngere Nachwuchspolitiker ins Kantonsparlament gelangen. Die fünf erwähnten sozialdemokratischen Grossräte waren tatsächlich alle unter 40, drei davon sogar unter 30 Jahre alt. In Bezug auf die berufliche Position entstammten wiederum drei der Arbeiterschaft, die übrigen zwei waren Lehrer. In einem Fall lassen sich konkrete ökonomische Gründe fassen, die zum sehr frühen Ausscheiden aus dem Grossen Rat führten: Der 29-jährige Schlosser Samuel Hartmann⁵⁴⁷⁰ trat im Dezember 1922 zurück, «da er infolge Arbeitslosigkeit gezwungen sei, seinen Wohnsitz ins Ausland zu verlegen».¹¹¹ Dies heisst nun nicht, dass sich mit der Kombination von jugendlichem Alter, SP-Mitgliedschaft und beruflicher Tätigkeit als Arbeiter alle rasch erfolgten Rücktritte erklären liessen. Insgesamt weisen nur 4 von 18 Grossräten, die 1921 gewählt wurden und vor 1925 zurücktraten, das skizzierte Profil in all seinen Elementen auf. Der Fall

von Samuel Hartmann wirft dabei die Frage nach der Notwendigkeit ökonomischer Unabhängigkeit für die Ausübung eines Grossratsmandats auf.¹¹² Für die Jahre nach 1921 fällt dennoch auf, dass von neun Personen, die unter 30 Jahren gewählt worden, nur zwei mehr als eine Legislaturperiode absolvierten. Über die Verbleibsdauer der 1921 neu Gewählten gibt Abbildung 9-E Auskunft.