

KOMPAKTWISSEN

Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz

Reihe «Kompaktwissen CH»
Band 20

Vielfalt und Menge der gedruckten Informationen nehmen von Tag zu Tag zu, die verfügbare Zeit, sich mit komplizierten Sachverhalten und aktuellen Forschungsergebnissen auseinanderzusetzen, nimmt aber tendenziell ab. Daher steigt die Nachfrage nach intelligenten, knappen und leicht verständlichen Sachbüchern, welche die wichtigen Informationen aus einem bestimmten Gebiet oder über einen bestimmten Sachverhalt prägnant zusammenfassen.

Die Taschenbuchreihe Kompaktwissen CH zu spezifisch schweizerischen Themen und Sachgebieten will diese Lücke schliessen. Einer Enzyklopädie ähnlich, fassen die Taschenbücher Themen oder Forschungsergebnisse in für Laien verständlicher Form zusammen.

Werner Seitz

KOMPAKTWISSEN

Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz

Eine Darstellung anhand der eidgenössischen
Wahl- und Abstimmungsergebnisse von
1848 bis 2012

Rüegger Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

© Rüegger Verlag • Zürich/Chur 2014

www.rueggerverlag.ch

info@rueggerverlag.ch

ISBN: 978-3-7253-0958-0

Gestaltung: Rüegger Verlag

Druck: Südostschweiz Presse und Print AG, Glarus

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
Einleitung und Wichtigstes in Kürze	12
1 Methodische Vorbemerkungen	17
1.1 Das Konzept der Konfliktlinien von Stein Rokkan und seine Anwendung auf die politische Geschichte der Schweiz ...	17
1.2 Daten, Definitionen und methodisches Vorgehen	21
2 Der konfessionelle Graben in der Schweiz	28
2.1 Historische Einbettung des konfessionellen Grabens: Die Zeit vor 1848	29
2.2 Die Spaltung «katholisch-konservativ» – «radikal-liberal» im neuen Bundesstaat (1848–1919)	36
2.3 Politische Integration der Katholisch-Konservativen und Abflauen der konfessionellen Polarisierung (1920–1969) ..	73
2.4 Der konfessionelle Graben verschwindet und der konser- vative Pol wird überkonfessionell besetzt (1970–2012) ...	83
3 Die sprachregionalen Gräben in der Schweiz	94
3.1 Historische Einbettung der Sprachenfrage: Die Zeit vor 1848	95
3.2 Von der föderalistischen Opposition der Romandie zur allgemeinen sprachkulturellen Entfremdung (1848–1919) .	98
3.3 Zwischenkriegszeit, äussere Bedrohung und nationaler Schulterschluss (1920–1945)	124
3.4 Die Linke erstarbt in der Romandie und wird in der Deutschschweiz durch den Antikommunismus geschwächt (1946–1969)	141
3.5 Neue Themen polarisieren zwischen den drei Sprach- regionen (1970–2012)	147
4 Der Stadt–Land-Graben in der Schweiz (1981–2012) – eine kurze Übersicht	162
Anhang: Tabellen und Grafiken	170
Literaturhinweise	176

Verzeichnis der Tabellen

T1:	Zuordnung von Stein Rokkans Konfliktlinien zu den politischen Gräben in der Schweiz	19
T2:	Die Ergebnisse der kantonalen Abstimmungen über die Bundesverfassung 1848	39
T3:	Die eidgenössischen Volksabstimmungen über die Totalrevision der Bundesverfassung 1872 und 1874	49
T4:	Volksabstimmungen 1875–1891. Konfessionelle Gräben (statistische Übersicht)	61
T5:	Volksabstimmungen 1875–1891. Vorlagen mit tiefsten konfessionellen Gräben	62
T6:	Volksabstimmungen 1892–1919. Konfessionelle Gräben (statistische Übersicht)	67
T7:	Volksabstimmungen 1892–1919. Vorlagen mit tiefsten konfessionellen Gräben	68
T8:	Volksabstimmungen 1920–1969. Konfessionelle Gräben (statistische Übersicht)	80
T9:	Volksabstimmungen 1920–1969. Vorlagen mit tiefsten konfessionellen Gräben	81
T10:	Volksabstimmungen 1970–2012. Konfessionelle Gräben (statistische Übersicht)	89
T11:	Volksabstimmungen 1970–2012. Vorlagen mit tiefsten konfessionellen Gräben	90
T12:	Volksabstimmungen 1875–1919. Sprachregionale Gräben (statistische Übersicht)	105
T13:	Volksabstimmungen 1875–1919. Vorlagen mit tiefsten sprachregionalen Gräben	106
T14:	Volksabstimmungen 1920–1945. Sprachregionale Gräben (statistische Übersicht)	130
T15:	Volksabstimmungen 1920–1945. Vorlagen mit tiefsten sprachregionalen Gräben	131
T16:	Volksabstimmungen 1946–1969. Sprachregionale Gräben (statistische Übersicht)	143

T17: Volksabstimmungen 1946–1969. Vorlagen mit tiefsten sprachregionalen Gräben	144
T18: Volksabstimmungen 1970–2012. Sprachregionale Gräben (statistische Übersicht)	150
T19: Volksabstimmungen 1970–2012. Vorlagen mit tiefsten sprachregionalen Gräben	151
T20: Volksabstimmungen 1981–2012. Vorlagen mit tiefsten Stadt-Land-Gräben	165
T-A1: Volksabstimmungen 1874–2012. Vorlagen mit tiefsten konfessionellen Gräben	172
T-A2: Volksabstimmungen 1874–2012. Vorlagen mit tiefsten sprachregionalen Gräben	173

Verzeichnis der Grafiken

G1: Anteil der katholischen und reformierten Bevölkerung in den Kantonen 1850	31
G2: Nationalratswahlen 1928–1967. Parteistärken in den katholischen und reformierten Bezirken	78
G3: Anteil der katholischen und reformierten Bevölkerung in den Kantonen 2010	84
G4: Nationalratswahlen 1971–2011. Parteistärken in den katholischen Bezirken	87
G5: Nationalratswahlen 1928–1967. Parteistärken in der deutsch- sprachigen und in der französischsprachigen Schweiz	142
G6: Nationalratswahlen 1971–2011. Parteistärken in der deutsch- sprachigen und in der französischsprachigen Schweiz	148
G7: Volksabstimmungen 1981–2012. Anteil der Volksabstimmungen, die zwischen den Grossstädten und den ländlichen Gemeinden polarisierten	164
G8: Nationalratswahlen 1983–2011. Parteistärken in den Grossstädten und in den ländlichen Gemeinden	168

G-A1:	Volksabstimmungen 1874–2012. Anteil der Volksabstimmungen, die zwischen den katholischen und den reformierten Bezirken polarisierten	170
G-A2:	Volksabstimmungen 1874–2012. Anteil der Volksabstimmungen, die zwischen den Sprachregionen polarisierten	171
G-A3:	Nationalratswahlen 1928–2011. Parteistärken in den katholischen Bezirken	174
G-A4:	Nationalratswahlen 1928–2011. Parteistärken in der deutschsprachigen und in der französischsprachigen Schweiz	175

Verzeichnis der Karten

K1:	Volksabstimmung. Totalrevision Bundesverfassung 1874	51
K2:	Volksabstimmung. Zolltarifgesetz 1891	114
K3:	Volksabstimmung. Schächtverbots-Initiative 1893	121
K4:	Volksabstimmung. Zonenabkommen mit Frankreich zu Hochsavoyen 1923	134
K5:	Volksabstimmung. Ordensverbot 1931	136
K6:	Volksabstimmung. Mutterschaftsversicherung 1999	153
K7:	Volksabstimmung. Autobahnvignette 1984	155
K8:	Volksabstimmung. Beitritt EWR 1992	157

Vorwort

Ende der 1970er-Jahre lancierte Peter Gilg, Honorarprofessor für Neueste Geschichte an der Universität Bern und Begründer des politischen Jahrbuches «Année Politique Suisse», ein Forschungsprojekt über das regionale Abstimmungs- und Wahlverhalten in der Schweiz. Er wollte dabei – die noch heute beeindruckenden Kantonsportraits von Fritz René Allemann vor Augen («25 mal die Schweiz») – die regionalen politischen Kulturen der Schweiz im Spiegel des Abstimmungs- und Wahlverhaltens systematisch beleuchten und beschreiben. Mir als Hilfsassistenten von Peter Gilg kam die Aufgabe zu, aus den kantonalen Amtsblättern die Bezirksergebnisse der eidgenössischen Volksabstimmungen seit 1874 zusammenzutragen und die elektronische Erfassung der Daten zu organisieren. Alsbald zwangen gesundheitliche Probleme Peter Gilg, beruflich etwas kürzer zu treten und schliesslich vorzeitig in Pension zu gehen. Er publizierte jedoch noch einen Aufsatz mit ersten Ergebnissen seiner Forschungsarbeit im «Schweizerischen Jahrbuch für Politische Wissenschaft» (1987).

Es war das Verdienst von Wolf Linder, Professor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern, nach der Jahrtausendwende zusammen mit den beiden Doktorierenden Regula Zürcher und Christian Bolliger im Rahmen des Nationalfonds-Projektes über Konfliktlinien und Konkordanz in der Schweiz die regionalen eidgenössischen Abstimmungsergebnisse wieder entdeckt und erstmals integral ausgewertet zu haben.

Peter Gilgs Themen und Fragestellungen begleiteten mich auch, nachdem ich das Forschungszentrum für schweizerische Politik, wie das Institut für Politikwissenschaft damals hiess, in Richtung Bundesamt für Statistik verlassen hatte, wo ich seither in verschiedenen Funktionen für die Wahl- und Abstimmungsstatistik zuständig bin. Auslöser für die vorliegende Publikation waren Anfragen für ein Seminar im Rahmen der Sommerakademie der Schweizer Studienstiftung und für einen Gastvortrag am Departement Sozialarbeit und Sozialpolitik der Universität Freiburg. Bei beiden stand das Thema der politisch-kulturellen Heterogenität der Schweiz bzw. der politischen Gräben im Zentrum, die ich auf der Basis des unterschiedlichen regionalen Abstimmungsverhaltens beleuchtete.

Darauf aufbauend konkretisierte sich das Thema für mein dreimonatiges Sabbatical im Jahr 2010: Eine Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz, dargestellt anhand des regionalen Abstimmungs- und Wahlverhaltens. Als sich der Rüegger Verlag interessiert zeigte, eine solche Studie zu publizieren, reiste ich voller Tatendrang auf die bretonische Insel Groix, wo ich mich in Bücher und Datensätze vertiefte. Natürlich kam ich nicht mit einem druckfertigen Manuskript nach Hause zurück. Es standen namentlich noch historische Vertiefungsarbeiten sowie Kontrollarbeiten und Komplettierungen im Datensatz an. Bei Letzteren war es ein spezielles Gefühl, die Fotokopien aus den Amtsblättern mit den über dreissig Jahre alten Notizen des damaligen Hilfsassistenten von Peter Gilg wieder vor sich zu haben.

Insofern diese Bereinigungsarbeiten und die sich noch aufdrängende vertiefende Lektüre nun parallel zu meiner Arbeit im Bundesamt für Statistik und meinen sonstigen publizistischen Aktivitäten erfolgen mussten, war es ein stetes Ringen, das Projekt innert nützlicher Frist zu einem guten Abschluss zu bringen. Ich danke Herrn Schönenberger, dem Verantwortlichen für die Reihe «Kompaktwissen» beim Rüegger Verlag, dass er mir die nötige Zeit zugestand.

Namentlich möchte ich hier auch den Experten danken, welche das Manuskript kapitelweise oder integral begutachtet haben. Urs Altermatt, Katholizismus-Experte und emeritierter Professor für Zeitgeschichte an der Universität Freiburg, las das Kapitel über den konfessionellen Graben und gab mir eine Reihe wichtiger Hinweise. Christophe Büchi, NZZ-Korrespondent in der französischsprachigen Schweiz und Experte für die Geschichte des Röstigrabens, gab mir ein ermunterndes Feedback zum Kapitel über die sprachregionalen Gräben. Danken möchte ich auch den beiden Generalisten für die Geschichte der Schweizer Politik: Hans Hirter, dem langjährigen Herausgeber des politischen Jahrbuchs «Année Politique Suisse» an der Universität Bern, und Hans-Urs Wili, dem langjährigen Leiter der Sektion «Politische Rechte» in der Bundeskanzlei.

Ein herzliches Dankeschön auch an meine ArbeitskollegInnen im Bundesamt für Statistik: Madeleine Schneider unterstützte mich bei der Aufbereitung der Abstimmungs- und Wahldaten und las das «Gut zum Druck» kritisch durch, ebenso Jürg Furrer, der als aufmerksamer Testleser den ganzen Text durcharbeitete, sowie Oliver Heer, der den Text eben-

falls gelesen hat. Jean-Pierre Renfer beriet mich bei Fragen des methodischen Vorgehens. Thomas Schulz, Daniel von Burg und Matthieu Jordi erstellten die Abstimmungskarten bzw. die Diagramme und Armin Grosenbacher unterstützte mich bei Fragen der Titelei.

Einleitung und Wichtigstes in Kürze

Eine Gesellschaft ohne politische Gräben oder Spaltungen gibt es nicht, genauso wenig wie es ein einheitliches Volk gibt. Vielmehr weist jede Gesellschaft mehrere politische Gräben oder Spaltungen auf. Der norwegische Sozialwissenschaftler Stein Rokkan hat diese aufgrund detaillierter historischer Analysen der westeuropäischen Geschichte charakterisiert und typisiert.

In der vorliegenden Publikation werden jene politischen Gräben beschrieben, die eine regionale Ausprägung haben und aufgrund der regionalen Abstimmungs- und Wahlergebnisse analysiert werden können. Es sind dies der konfessionelle Graben, der sprachregionale Graben und der Stadt-Land-Graben. Sie alle bestehen in der Schweiz seit mehreren Jahrhunderten. In ihnen manifestieren sich manchmal gesellschaftliche Zerrissenheit, manchmal aber auch nur ein kultureller, politischer oder wirtschaftlicher Unterschied.

Der älteste politische Graben ist der Stadt-Land-Graben. Er prägte die alte Eidgenossenschaft seit dem 14. Jahrhundert, als sich die Länderrorte der Innerschweiz mit den Städteorten Luzern, Zürich und Bern verbündeten. Besonders deutlich – als Ausdruck grosser Entfremdung – zeigte er sich im Bauernkrieg von 1653, als die (Untertanen-)Landschaft gegen die städtische Obrigkeit rebellierte, oder in den frühen 1830er-Jahren, als sich im Rahmen der «Regeneration» liberale Intellektuelle und Unternehmer aus den ländlichen Gebieten gegen die Städte auflehnten und eine Reihe von liberalen kantonalen Verfassungsänderungen durchsetzten. Nachhaltig war dabei in Basel die Kantonstrennung zwischen der konservativen Stadt und der revolutionären Landschaft.

Der konfessionelle Graben wurde mit der Reformation ab dem 16. Jahrhundert zur dominanten politischen Trennungslinie der alten Eidgenossenschaft bzw. der jungen Schweiz. Er führte zu vier Bürgerkriegen und spaltete die Bevölkerung nicht nur in kirchlichen oder theologischen Fragen, es ging auch und vor allem um unterschiedliche Weltbilder und um wirtschaftliche und soziale Disparitäten. Die politischen Auseinandersetzungen des 19. Jahrhunderts (zwischen den Liberalen und Radikalen einerseits und den Konservativen andererseits) waren dadurch charakterisiert, dass sie immer wieder konfessionell aufgeladen wurden (z. B. mit

Klösteraufhebungen oder Jesuitenverboten). Damit wurde gewissermassen der alte konfessionelle Graben reaktiviert, auch wenn es letztlich um viel grundsätzlichere, gesellschaftspolitische Differenzen ging.

Der sprachregionale Graben ist dagegen eher jüngerer Datums. Er entstand mit der Helvetik (1798–1803), welche die alte deutschsprachige Eidgenossenschaft zu einem dreisprachigen Staat machte. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Sprachenfrage aber kein bewegendes Thema. Die revolutionären Auseinandersetzungen, welche zum Sonderbundskrieg und zur Gründung des Bundesstaates führten, entluden sich entlang der Spaltung «katholisch-konservative» vs. «radikal-liberale» Schweiz und gingen quer durch die Sprachregionen. So gehörten die Kantone Freiburg und Wallis zum katholisch-konservativen Sonderbund, während die radikalen Kantone Waadt und Genf in der Tagsatzung die gewaltsame Auflösung des Sonderbundes guthiessen. Auch das Tessin stimmte mit den Radikalen gegen den Sonderbund.

Diese drei politischen Gräben werden in der vorliegenden Publikation systematisch anhand der regionalen Ergebnisse der eidgenössischen Volksabstimmungen und der Nationalratswahlen von 1848 bis 2012 analysiert und vor dem geschichtlichen und gesellschaftspolitischen Hintergrund erläutert. Sie haben jedoch alle je unterschiedliche Ausprägungen und Verläufe. Der konfessionelle Graben war der dominierende politische Graben des 19. Jahrhunderts. Er trennte die Katholisch-Konservativen sehr stark von der übrigen Schweiz. Bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts lebten die Katholisch-Konservativen gewissermassen autark in einer – durchaus auch selbst gewählten – «katholischen Sonder- oder Parallelgesellschaft» (Altermatt 2012: 82), regional, kulturell und politisch getrennt von der übrigen Schweiz. Sie opponierten im 19. Jahrhundert heftig gegen die Säkularisierungs- und Vereinheitlichungsbestrebungen der Radikal-Liberalen. Bei den zumeist erfolgreich ergriffenen Gesetzesreferenden wurden sie immer wieder von den föderalistischen Romands und den reformierten Konservativen unterstützt, vor allem im 19. Jahrhundert. Nach dem Zweiten Weltkrieg begannen sich die «katholische Sondergesellschaft» und der konfessionelle Graben im Zuge der Modernisierung der Gesellschaft und der stark gestiegenen sozialen und geografischen Mobilität aufzulösen, bis sie gegen Ende des 20. Jahrhunderts gänzlich verschwanden. Mit dem Siegeszug der nationalkonservativen

SVP ab den 1990er-Jahren wurde der konservative Pol in der Schweiz erstmals überkonfessionell besetzt.

Anders verhält es sich mit den sprachregionalen Gräben. Das kulturell und regional einigende Band der Sprache wirkte auf die Sprachregionen deutlich schwächer als das «katholische» auf die Katholisch-Konservativen. Dies hatte auch damit zu tun, dass bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts die Kantone und nicht die Sprachregionen die wichtigen politischen und kulturellen Referenzinstanzen waren, und dass die grosse politische Konfliktlinie im 19. Jahrhundert (Radikal-Liberale vs. Katholisch-Konservative) quer durch die Sprachregionen verlief. Trotzdem bildeten sich gelegentlich tiefe politische Gräben zwischen den Sprachregionen, so namentlich bei der Frage des Aufbaus des Bundesstaates und seiner Infrastruktur. Dabei prallten die Vereinheitlichungsbestrebungen der Deutschschweizer Radikal-Liberalen und der Föderalismus bzw. Antizentralismus der französischsprachigen Schweiz aufeinander. Die italienischsprachige Schweiz opponierte weniger häufig. Sie lehnte Vorlagen namentlich dann ab, wenn sie ihre regionalen Interessen beeinträchtigten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg bauten sich die konfessionellen Unterschiede und die kantonalen Identitäten ab, und mit dem Aufkommen der sprachregional ausgerichteten Massenmedien wurde die sprachregionale Identität gestärkt, vor allem in der Romandie. Diese bewegte sich zudem politisch nach links und zeigte sich zunehmend offen gegenüber sozialpolitischen Reformen, wie dies die italienischsprachige Schweiz schon etwas früher getan hatte. Dagegen kam der Deutschschweiz in sozialpolitischen Fragen immer mehr der bremsende Part zu. Markante Unterschiede zwischen den Sprachregionen zeigten sich auch bei Fragen der Aussen- und Verkehrspolitik, wobei alle drei Sprachregionen eigenständige Positionen einnahmen.

Der Stadt-Land-Graben gilt heute als die wichtigste politische Konfliktlinie. Er trennt aber nicht, wie die beiden erwähnten politischen Gräben, geografisch mehr oder weniger stark zusammenhängende Gebiete, sondern vielmehr Einheiten, die über die ganze Schweiz verteilt sind (z. B. als Städte oder ländliche Gemeinden) und die sich durch ihre sozioökonomische und soziodemografische Struktur und durch unterschiedliche politische und kulturelle Grundhaltungen unterscheiden. In der Deutsch-

schweiz ist der Stadt-Land-Graben ausgeprägter als in der Romandie. Die Abstimmungsvorlagen, die in den letzten Jahrzehnten zwischen Stadt und Land am stärksten polarisierten, waren einerseits die klassischen Stadt-Land-Themen wie der Konsumenten- und Mieterschutz oder die Landwirtschaftspolitik. Sie betrafen andererseits aber auch und vor allem Fragen der ökologischen Ausrichtung verschiedener Politikbereiche, namentlich der Landwirtschafts-, Verkehrs- und Energiepolitik, sowie Fragen der Aussenpolitik. Seit den 1990er-Jahren werden die politischen Präferenzen der Städte mehrheitlich von den rot-grünen Parteien vertreten, jene der ländlichen Gemeinden hauptsächlich von der SVP bzw. der CVP.

Im Zuge der verstärkten Säkularisierung der Gesellschaft, der Nationalisierung der Politik und der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung sind die politischen Unterschiede zwischen den Regionen – im Vergleich zum 19. Jahrhundert – kleiner geworden, und die Konflikte haben an Intensität verloren. Der konfessionelle Graben ist ganz verschwunden, die sprachregionalen Gräben und der Stadt-Land-Graben hingegen sind geblieben und haben zum Teil etwas andere Inhalte erhalten. In den letzten Jahrzehnten sind zudem neue gesellschaftspolitische Fragen, Probleme und Verunsicherungen aufgetaucht, vor allem in den Bereichen Demografie, Globalisierung, Umwelt oder Aussenpolitik. Diese schaffen neue Gräben und Herausforderungen für die Politik und die Gesellschaft.

Hinweis zur Darstellung: In dieser Publikation werden bei den Ergebnissen der Volksabstimmungen konsequent nur die Ja-Stimmenanteile aufgeführt, auch wenn eine Vorlage verworfen wurde (z. B. mit 35% Ja-Stimmen). Auf schweizerischer Ebene werden die Abstimmungsergebnisse immer auf eine Stelle hinter dem Komma genau ausgewiesen. Bei den berechneten Ergebnissen dies- und jenseits der politischen Gräben (z. B. für die katholische Schweiz oder für die Romandie) werden die Ja-Stimmenanteile gerundet aufgeführt. Die Stimmbeteiligung wird nur dann angegeben, wenn sie von besonderer Relevanz ist.

Wird die Zahl der Kantone ausgewiesen, die einer Vorlage zugestimmt bzw. sie abgelehnt haben, so werden die sechs Halbkantone (OW/NW, BS/BL, AI/AR) in Bruchzahlen ausgeführt. Drei Halbkantone werden zum Beispiel als $\frac{3}{2}$ Kantone bezeichnet.