

## D GESCHICHTE UND LÄNDERKUNDE

DGAC Schweiz

Bundesrat

1874 - 1900

**21-4** *Der lange Weg zum historischen Kompromiss* : der schweizerische Bundesrat 1874 - 1900 ; Referendumsstürme, Ministeranarchie, Unglücksfälle / Urs Altermatt. - Basel : NZZ Libro, 2021. - 259 S. : Ill. ; 23 cm. - ISBN 978-3-907291-49-8 : SFr. 39.00, EUR 39.00  
[#7806]

Bereits seit Jahrzehnten beschäftigt sich Urs Altermatt mit der Geschichte des Schweizerischen Bundesrates. Frucht seiner Forschungen ist dabei das 2019 in zweiter Auflage erschienene Bundesratslexikon.<sup>1</sup> Flankierend hierzu hat Altermatt nun mit einer Darstellung zur Geschichte der Bundesratswahlen, mithin zur Strukturgeschichte dieses Gremiums begonnen, wobei er den ersten Band für die Jahre 1848 bis 1875 bereits im letzten Jahr vorlegen konnte.<sup>2</sup> Nunmehr ist der zweite Band, der sich mit der Entwicklung des Bundesrates im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts auseinandersetzt, erschienen.<sup>3</sup>

Die Jahre 1874/1875 bilden dabei in gleich doppelter Hinsicht einen Einschnitt in der politischen Geschichte der Schweiz, trat doch nunmehr die vollständig revidierte Bundesverfassung in Kraft. In deren Rahmen wurden eine ganze Reihe von Kompetenzen von den Kantonen auf den Bund übertragen, so in Fragen von „Armee und Rechtswesen, in Wirtschaft und Handel sowie bei der Niederlassungsfreiheit und im Zivilstandswesen“ (S 16). Die Schweiz wurde nun also ein gutes Stück zentralistischer organisiert. Zudem bekannte sich die „neue Bundesverfassung ... zur Religions- und Kulturfreiheit ... und betonte die Suprematie des Staates über die Kirchen in weltlichen Angelegenheiten, womit die Säkularisierung der Gesellschaft vorangetrieben wurde“ (S. 16). Schließlich traten neben die repräsentative Demokratie von nun an plebiszitäre Elemente: 1874 wurde das fakultative

---

<sup>1</sup> *Das Bundesratslexikon* / Urs Altermatt (Hrsg.). - Zürich : NZZ Libro, 2019. - 759 S. : Ill. ; 25 cm. - ISBN 978-3-03810-218-2 : SFr. 98.00, EUR 98.00 [#6389]. - Rez.: *IFB* 19-1 <http://informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=9625> - 1. Aufl. u.d.T. *Die Schweizer Bundesräte* : ein biographisches Lexikon. - 1991.

<sup>2</sup> *Vom Unruheherd zur stabilen Republik* : der schweizerische Bundesrat 1848 - 1875 ; Teamplayer, Schattenkönige und Ses-selkleber / Urs Altermatt. - Basel : NZZ Libro, 2020. - 357 S. : Ill. ; 23 cm. - ISBN 978-3-03810-478-0 : SFr. 39.00, EUR 39.00 [#7225]. - Rez.: *IFB* 21-1 <http://informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=10614>

<sup>3</sup> Inhaltsverzeichnis demnächst unter: <https://d-nb.info/1232834211>

Gesetzesreferendum eingeführt, 1891 gar die Volksinitiative bei der Gesetzgebung.

Zweitens kam es Ende 1875 zu einem starken personellen Schnitt. So weist Altermatt darauf hin, daß erstmals gleichzeitig vier neue Bundesratsstellen neu besetzt wurden oder anders ausgedrückt: Der siebenköpfige Bundesrat startete mit einem mehrheitlich neu besetzten Team in das letzte Viertel des 19. Jahrhunderts.

Wie schon im ersten Band betont Altermatt mit großem Nachdruck, daß die Behauptung, es handle sich beim Bundesrat zu diesem Zeitpunkt um ein ausschließlich aus freisinnigen Politikern zusammengesetztes Gremium, in dieser Form unzutreffend ist. Vielmehr habe es sich beim Bundesrat in der damaligen Zusammensetzung um eine Koalitionsregierung von Vertretern der liberalen Mitte (Zentrum) und den Radikalen gehandelt. Liberale und Radikale, so Altermatt weiter, seien auch von den Zeitgenossen – er kann dies mit einem Blick in die Presse belegen – als zwei unterschiedliche Parteien aufgefaßt worden.

Die Liberalen hatten sich dabei in den 1850er und 1860er Jahren um den Zürcher Nationalrat und Eisenbahnbaron Alfred Escher (1819 - 1882) gruppiert. Sie waren Vertreter des Großbürgertums, beim Umfeld Eschers, so der katholisch-konservative Nationalrat Philipp Anton von Segesser (1817 - 1888), habe es sich in erster Linie um Millionäre gehandelt.

Den Gegenpol zum Züricher Escher bildete in den 1850er und 1860er Jahren der radikale Berner Bundesrat Ulrich Stämpfli (1820 - 1879). Dessen Nähe, so Segesser weiter, hätten vor allem diejenigen gesucht, die noch Millionäre werden wollten. Die Radikalen waren also kleinbürgerlicher und in sozialen Fragen engagierter. Außerdem traten sie im Kulturkampf gegenüber den Katholiken noch schärfer auf als die Liberalen. Unterschiedliche Positionen vertraten Radikale und Liberale in den 1850er und 1860er Jahren auch in Fragen des Eisenbahnbaues. Die Radikalen bevorzugten den Bau einer Staatseisenbahn, die Liberalen favorisierten private Eisenbahngesellschaften.

Wenngleich die Radikalen schon in den 1870er Jahren nicht zuletzt dank einer für sie günstigen Wahlkreisgeometrie im Nationalrat deutlich mehr Abgeordnete stellten als die liberale Mitte, so dominierte Letztere doch innerhalb des Bundesrates. In diesem saßen vier Vertreter der liberalen Mitte, deren Bedeutendster sicherlich Emil Welti (1825 - 1899)<sup>4</sup> war. Ihnen saßen drei Radikale gegenüber, die vom Berner Bundesrat Carl Schenk (1823 - 1895, 1864 als Nachfolger Stämpflis in den Bundesrat gewählt) angeführt wurden.

Im Zeichen des Kulturkampfes kam es in der schweizerischen Politik der 1870er und 1880er Jahre zu einer zunehmenden Polarisierung, in deren Rahmen die Radikalen ihren Einfluß weiter stärken konnten und auf der anderen Seite die Katholisch-Konservativen ebenfalls an Gewicht gewannen. Verlierer war die liberale Mitte, die schrittweise ab 1882 sämtliche Bundes-

---

<sup>4</sup> **Bundesrat Emil Welti 1825-1899** / Claudia Aufdermauer ; Heinrich Staehelin. - Zürich : Hier und Jetzt, 2020. - 336 S. : Ill., Kt. ; 23 cm. - ISBN 978-3-03919-506-0 - SFr.: 49.00, EUR 49.00. - Inhaltsverzeichnis: <https://d-nb.info/1211498948/04>

räte verlor. Nach dem Rücktritt Weltis 1891 schieden die Liberalen dauerhaft aus dem Bundesrat aus (abgesehen von den Jahren 1917 - 1919, als der Genfer Liberale Gustav Ador dem Bundesrat angehört hat), während gleichzeitig die Katholisch-Konservativen mit Joseph Zemp (1834 - 1908) erstmals in der Regierung vertreten waren. Das zentrale Thema des Bandes ist also der Aufstieg der Katholisch-Konservativen. Diese waren im Sonderbundskrieg 1847 unterlegen. Im Bund blieben sie zunächst dauerhaft in der Opposition. Immerhin gelang es ihnen, in einer Reihe katholisch geprägter Kantone in der Innerschweiz im Laufe der nächsten Jahre wieder zur Regierungspartei zu werden. Doch hatte die Totalrevision der Bundesverfassung 1874, wie Altermatt herausarbeitet, wiederum einen Machtverlust für die Katholisch-Konservativen zur Folge, denn Kompetenzen der Kantone und somit auch von ihnen regierten Kantone, gingen jetzt auf den Bund über. Gleichzeitig strebte in den 1870er Jahren der Kulturkampf auf seinen Höhepunkt zu – und damit verbunden, die Polarisierung zwischen Liberalen und vor allem Radikalen auf der einen Seite und Katholisch-Konservativen auf der anderen. Gleichwohl ergaben sich aus dieser Situation für die Katholisch-Konservativen auch Chancen. So zeigt Altermatt, wie im Zuge des Kulturkampfes die katholische Basis weit stärker mobilisiert wurde als nach der Niederlage im Sonderbundskrieg. Es kam nun zur Ausformung eines geschlossenen katholischen Milieus, dessen Schlagkraft sich auch politisch umsetzen ließ. Dies erfolgte nicht zuletzt mit dem neu geschaffenen Mittel des Referendums. Obwohl die Katholiken, so Altermatt, gesellschaftspolitisch konservatives Gedankengut vertraten, benutzten sie doch moderne Mittel der Agitation, um für ihre politischen Ziele einzutreten. Mit Hilfe des Referendums gelang es ihnen also, die Bevölkerung gegen Gesetzesvorlagen des liberal-radikal geprägten Bundesrates zu mobilisieren und aus katholischer Sicht unliebsame Gesetze zu Fall zu bringen. Dies war insbesondere 1882 der Fall, als der sogenannten „Schulvogt“ beim Referendum durchfiel. Zwei Jahre später gelang es den Katholisch-Konservativen gleich an einem Tag vier Gesetzesvorhaben, die an sich weniger bedeutend waren, mit Hilfe des Referendums zu blockieren. In Bern konnten die Katholisch-Konservativen nunmehr erklären, „dass ihre Partei die Oppositionspolitik erst aufgeben würde, wenn man sie auch im Bundesrat als Partner einbeziehen würde“ (S. 26). Zugleich signalisierten sie, daß sie nunmehr durchaus bereit seien, sich auf den Boden des Bundesstaates zu stellen. Altermatt arbeitet im Folgenden heraus, daß die Katholisch-Konservativen nunmehr bei jeder Vakanz eines Bundesratssitzes demonstrativ ihren eigenen Kandidaten aufstellten und schrittweise in den eidgenössischen Institutionen Fuß faßten. 1878 wurde erstmals ein Katholisch-Konservativer zum Bundesrichter gewählt, 1886 gelang Joseph Zemp der Aufstieg zum Vizepräsidenten des Nationalrates (und daraus folgend zum Präsidenten einer der Folgesitzungen). Nachdem die Radikalen noch 1890 bei einer Vakanz vehement ihren Anspruch auf den entsprechenden Bundesratssitz verteidigt hatten, so führte 1891 kein Weg mehr an der Wahl Zemps in den Bundesrat vorbei.

Aus der Darstellung Altermatts wird deutlich, daß nach der Einbeziehung der Katholisch-Konservativen in die Regierung zunehmend Ruhe in die Schweizer Politik einzog. Natürlich kam es auch danach weiterhin zu Referenden, insbesondere solchen, die auf die Einführung des Proporzwahlrechtes sowie auch die Volkswahl der Bundesräte zielte. Derartige Initiativen wurden von Teilen der Katholisch-Konservativen unterstützt, die nur ungern sahen, daß auch ihr Spitzenvertreter Zemp nunmehr in die Kabinettsdisziplin eingebunden war und bisweilen unpopuläre Entscheidungen treffen mußte. Insgesamt war um die Jahrhundertwende die Forderung nach Volkswahl des Bundesrates und Einführung des Proporzwahlrechts jedoch nicht mehrheitsfähig.

Neben dem Blick auf den Aufstieg der Katholisch-Konservativen zeigt Altermatt zudem, wie sich der Charakter der Bundesratswahlen veränderte. Zwischen den 1850er Jahren und dem Beginn der 1870er Jahre war bei der Gesamterneuerung des Gremiums im Grunde fast jeder Bundesratssitz umkämpft. Zwei Bundesräte, die erneut kandidierten, wurden während dieses Zeitraums abgewählt, einer erklärte seinen Verzicht, als seine Abwahl absehbar war. Auch war in den 1850er bis 1870er Jahren durchaus wichtig, welcher Bundesrat in welchem Wahlgang gewählt wurde. All diese Gepflogenheiten traten in den Hintergrund. 1881 kam es zum letzten Mal bis 2003 zu Kampfabstimmungen über die Plätze amtierender Bundesräte. In der Folgezeit kam es nur noch zu Kampfkandidaturen, wenn eine Vakanz nach Tod oder Rücktritt eines Bundesrates eingetreten war.

Auch innerhalb des Gremiums flachten die Hierarchien ab. Bis in die 1880er/1890er Jahre wurde der Bundesrat jeweils durch zwei, maximal drei Persönlichkeiten dominiert. Auf Seiten der Radikalen waren dies Schenk und auch Louis Ruchonnet (1834 - 1893), auf Seiten der liberalen Mitte Welti, auf dessen Wirken als Stratege im Hintergrund Altermatt auch mehrfach zu sprechen kommt. Die dominierende Stellung Weltis und Schenks kam nicht zuletzt in deren langen Amtszeiten von 25 bzw. 31 Jahren zum Ausdruck, in denen beide sechs Mal das Bundespräsidium innehatten. Damit unterschieden sie sich von anderen Mitgliedern des Gremiums deutlich, wie bspw. dem St. Galler Matthias Näff (1802 - 1881), der in 27 Jahren Bundesratstätigkeit gerade ein einziges Mal zum Präsidenten gewählt wurde. Im ersten Band seiner Darstellungen hatte Altermatt darstellen können, daß es jedes Jahr zu Kampfabstimmungen um das Amt des Vizepräsidenten kam, der anschließend im übernächsten Jahr routinemäßig zum Präsidenten gewählt wurde. Natürlich kam in den Wahlen des Vizepräsidenten auch die Konkurrenz zwischen Radikalen und liberaler Mitte zum Ausdruck. All diese Gepflogenheiten fielen nun weg. Allmählich kam jeder Bundesrat mit einer gewissen Regelmäßigkeit bei der Besetzung des Bundespräsidiums zum Zug. Seit dem Jahr 1905 wurde schließlich jährlich entsprechend dem Dienstalder rolliert.

Ursprünglich war der Bundesrat als Kollegialbehörde geschaffen worden, in der alle zentralen Fragen gemeinschaftlich beraten und beschlossen wurden. Altermatt kann zeigen, daß angesichts zunehmend wachsender Staatsausgaben und komplexer werdender politischer Strukturen eine ge-

meinsame Beratung mehr oder weniger zur Illusion wurde, vielmehr gewannen die einzelnen Departemente (Ministerien) an Gewicht. In diesem Zusammenhang weist Altermatt auch darauf hin, wie die Arbeit der Departemente komplexer wurde; damit einher ging eine Ausweitung des Apparates und schließlich auch das Bestreben der einzelnen Bundesräte, sich längerfristig in einem Departement festzusetzen und diese nicht allzu häufig wechseln müssen.

Die größte, freilich nicht dauerhafte organisatorische Veränderung im Bundesrat bildete 1888 die Schaffung eines eigenständigen Außenministeriums. Bis dahin war für die Außenpolitik das sogenannte Politische Departement zuständig gewesen, das im jährlichen Wechsel durch den Bundespräsidenten geleitet wurde. Komplexer werdende außenpolitische Fragen (Handelsverträge, Auswanderungsfragen) ließen die Schaffung eines eigenständigen langfristig durch einen Bundesrat geleiteten Außenministeriums sinnvoll erscheinen. Altermatt zeigt, wie Bundesrat Numa Droz (1844 - 1899),<sup>5</sup> der in besonderem Maße an Fragen der Außenhandelspolitik interessiert war, sich auch die Interessen anderer Bundesratskollegen zu Nutzen machte, um 1888 die Schaffung eines eigenständigen Außenministeriums, das nicht mehr zwangsläufig mit dem Amt des Bundespräsidenten gekoppelt war, zu erreichen. Nunmehr war für mehr Kontinuität in der Außenpolitik gesorgt, so wie auch der diplomatische Dienst ausgebaut wurde. Wenige Jahre nach dem Ausscheiden von Droz Ende 1892, wurde das Außenministerium wieder aufgelöst und die alte Regelung trat wiederum in Kraft, gemäß der der jährlich wechselnde Bundespräsident für außenpolitische Fragen zuständig war. Grund hierfür waren, wie aus Altermatts Darstellung deutlich wird, Eifersüchteleien unter den Bundesräten, die nicht vollständig von außenpolitischen Fragen ausgeschlossen sein wollten. Erst ab 1920 sollte es in der Schweiz dauerhaft zur Einrichtung eines Außenministeriums kommen.

Schließlich erörtert Altermatt noch die Frage der Besoldung der Bundesräte und wie diese ihren Ruhestand verbrachten, bzw. wie diese sich nach ihrem Ausscheiden aus der Regierung finanzierten. Grundsätzlich gab es keine Ruhestandsgehälter, was zumindest in einigen Fällen dazu beitrug, daß Bundesräte, die nicht in ihren Beruf zurückkehren konnten, überlang bis zu ihrem Tod im Amt ausharrten. – Am Rande sei erwähnt, daß während des letzten Viertels des 19. Jahrhunderts eine ganze Reihe Regierungsmitglieder im Amt verstarb, teilweise auf sehr tragische Art und Weise, in einigen Fällen auch verhältnismäßig jung mit Anfang oder Mitte fünfzig. – Freilich hatten Juristen nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundesrat die Möglichkeit, wiederum in ihre Kanzlei zurückzukehren. Altermatt nennt Beispiele von Altbundesräten, die neben ihrer Tätigkeit als Anwalt auch wiederum als Abgeordnete wirkten. Zwei Bundesräte wechselten als Botschafter nach Rom, drei Bundesräte übernahmen schließlich die Leitung internationaler Organisationen (Weltpostverein, Internationales Transportbüro bzw. Welte-

---

<sup>5</sup> **Der erste Schweizer Aussenminister** : Bundesrat Numa Droz (1844 - 1899) / Urs Kramer ; Thomas Zaugg. - Basel : NZZ Li-bro, 2021. - 439 S. : Ill. ; 23 cm. - ISBN 978-3-907291-25-2 : SFr. 48.00, EUR 48.00 [#7680]. - Rez.: **IFB 21-4** <http://informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=11132>

legraphenunion), die im ausgehenden 19. Jahrhundert in Bern angesiedelt wurden. Sicherlich waren dies ehrenvolle Ämter, jedoch entstand ein ungünstiger Eindruck, wenn Bundesräte nach z. T. recht kurzen Amtszeiten aus der Regierung austraten, um die deutlich besser dotierte Stelle an der Spitze der entsprechenden internationalen Behörde zu übernehmen.

Einfühlsam charakterisiert Altermatt schließlich die Persönlichkeiten der einzelnen Regierungsmitglieder und würdigt deren Leistungen in den von ihnen geführten Departementen. Zugleich arbeitet er heraus, daß es sich bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert bei den Schweizer Regierungsmitgliedern um Teamplayer handelte, die bereit sein mußten, sich dem Gesamtbundesrat unterzuordnen, extrovertierte Persönlichkeiten, die sich auf Kosten ihrer Kabinettskollegen profilieren wollten, waren und sind in der Schweiz nicht gefragt.

Altermatt legt wiederum eine flüssig geschriebene Studie zu den Bundesratswahlen, aber auch zur Struktur, Funktionsweisen und Selbstverständnis der Schweizer Regierung vor. Schon jetzt freut sich der Rezensent auf das Erscheinen des dritten Bandes, der die weitere Entwicklung des Bundesrates bis 1919 nachzeichnen soll und der für 2022/2023 angekündigt ist.

Michael Kitzing

#### QUELLE

Informationsmittel (IFB) : digitales Rezensionsorgan für Bibliothek und Wissenschaft

<http://www.informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/>

<http://informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=11225>

<http://www.informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=11225>