

D GESCHICHTE UND LÄNDERKUNDE

DGAC Schweiz

Bundesrat

1900 - 1919

- 24-1 ***Von der freisinnigen Vorherrschaft zum Proporz*** : der Schweizerische Bundesrat 1900-1919 ; Bundespräsident als Primus inter Pares und Departementalisierung / Urs Altermatt. - Basel : NZZ Libro, 2023. - 328 S. : Ill. ; 23 cm. - ISBN 978-3-907396-53-7 : SFr. 39.00, EUR 39.00
[#8982]

Bereits seit Jahren ist Urs Altermatt als ausgewiesener Kenner des Schweizerischen Bundesrates hervorgetreten. 2019 erschien sein ***Bundesratslexikon*** neuer Auflage.¹ Nunmehr kann er seine 2021 begonnene dreibändige Studie zur Geschichte des Bundesrates zwischen 1848 und 1919 zu einem erfolgreichen Abschluß führen.² Bei diesen etwas über sieben Jahrzehnten handelt es sich um eine abgeschlossene Periode der politischen Geschichte der Schweiz, deren Marksteine der Erlaß der Bundesverfassung 1848, deren Totalrevision 1874 und die Einführung des Proporzwahlrechtes 1918/1919 darstellen.

Die Schweiz wurde 1848 zunächst als repräsentative Demokratie verfaßt. Die Totalrevision brachte 1874 direktdemokratische Elemente in die Verfassung ein (1874 Einführung des fakultativen Referendums sowie 1891 der Verfassungsinitiative). Außerdem wurde 1874 die Zentralgewalt gegenüber den Kantonen gestärkt. 1919 trat an die Stelle des bisher gepflegten Mehrheitswahlrechtes das Proporzwahlrecht mit erheblichen Folgen für die Struktur des Schweizerischen Parteienspektrums.

¹ ***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>

² ***Vom Unruheherd zur stabilen Republik*** : der schweizerische Bundesrat 1848 - 1875 ; Teamplayer, Schattenkönige und Sesselkleber / 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 21-4***

<http://informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=10614> - ***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]. - Rez.: ***IFB 21-4*** <http://informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=11225>

Am Beginn der vorliegenden Darstellung³ beschreibt Altermatt die Jahre um 1900 zunächst als großen Transformationsprozeß.⁴ Auch die Schweiz durchlebte eine zweite Welle der Industrialisierung. Damit einhergehend kam es zum Aufstieg von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften. Auch die politische Landschaft veränderte sich. Nunmehr nahmen die bislang nur sehr locker organisierten Parteien Gestalt an. Zugleich entstand die Frauenbewegung. – Aber auch das internationale Ansehen der Schweiz veränderte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert. Bis einschließlich der Revolution von 1848/1849 in Deutschland hatte die Schweiz ein schlechtes Ansehen genossen. Sie galt, wie es Altermatt im Titel seines ersten Bandes der Bundesratsgeschichte formuliert hat, als *Unruheherd* in Europa, der liberale und radikale Strömungen in den monarchisch strukturierten Nachbarländern unterstützte und den dortigen Regierungen somit suspekt war. Nach der Ausbildung des Bundesstaates gewann die Schweiz vor allem mit der Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zunehmend an Reputation.⁵ Immer mehr wurde die Schweiz zum Verhandlungsort, zum Sitz internationaler Organisationen und zu einer Nation, deren diplomatische Dienste überall in Europa geschätzt wurden. Ab den 1880er Jahren begann die Schweiz, die in der Außenpolitik bis dahin nur über sehr wenig ausgebildete Strukturen verfügte, diese zu stärken. Außenminister Numa Droz (1844 - 1899)⁶ trieb die Professionalisierung des diplomatischen Dienstes allmählich voran.

Außerdem zeigt Altermatt innerhalb des Eingangskapitels, wie sich um 1900 eine Fest- und Feierkultur in der Schweiz, vor allem mit historischem Hintergrund, etablierte, die darauf zielte, die beiden großen Konfessionen zu integrieren.

Mit Blick auf den Bundesrat sind es nun drei Aspekte, die Altermatt im vorliegenden Band besonders herausarbeitet. So geht es zunächst einmal um die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates. Zweitens beleuchtet er dessen innere Strukturen bzw. Organisation und drittens fragt er, in-

³ Inhaltsverzeichnis: <https://d-nb.info/1287425038/04>

⁴ Zu diesem Transformationsprozeß bzw. zur Schweiz an der Schwelle zum 20. Jahrhundert vgl. u. a. auch ***Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*** / Jakob Tanner. - München : Beck, 2015. - 674 S. : Kt. ; 22 cm. - (Europäische Geschichte im 20. Jahrhundert). - ISBN 978-3-406-68365-7 : EUR 39.95 [#4363]. - S. 35 - 116. - Rez.: **IFB 16-1** <http://ifb.bsz-bw.de/bsz433811854rez-1.pdf>

⁵ Vgl. Die Außenpolitik des jungen Bundesstaates : ein Abenteuer / Joseph Jung. - In: ***Einigkeit, Freiheit, Menschlichkeit*** : Guillaume Henri Dufour als General, Ingenieur, Kartograph und Politiker / Joseph Jung (Hg.). [Autoren: Michel Arnold ... Auftraggeber: Verein für Wirtschaftshistorische Studien, Zürich]. - [2. Aufl.]. - Zürich : NZZ Libro, 2022. - 416 S. : Ill., Kt. ; 25 cm. - (Schweizer Pioniere der Wirtschaft und Technik ; 120). - ISBN 978-3-907396-00-1 : SFr. 44.00, EUR 44.00 [#8375]. - S. 275 - 385, hier: S. 377 - 385. - Rez.: **IFB 23-1** <http://informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=11915>

⁶ Vgl. ***Der erste Schweizer Aussenminister*** : Bundesrat Numa Droz (1844 - 1899) / Urs Kramer ; Thomas Zaugg. - Basel : NZZ Libro, 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>

wieweit in der Zusammensetzung des Bundesrates sämtliche Landesteile und Sprachregionen integriert wurden.

Nach allgemeinem Dafürhalten gehörten bis 1891 sämtliche Bundesräte der FDP an. Genau diese Behauptung ist, wie Altermatt plausibel macht, nicht zutreffend. Wenngleich die Parteien bis 1891 nur sehr locker organisiert waren, muß man auch für die Jahre bis 1891 von einer Koalitionsregierung sprechen, die sich aus der radikalen Linken und der rechten Mitte (liberalen Zentrum) zusammensetzte. Die Radikalen hatten ihren Schwerpunkt dabei im Waadtland und in Bern. Sie waren eher kleinbürgerlich und vertraten lange Zeit eine offensive Außenpolitik insoweit, als sie radikales Gedankengut auch gerne ins Ausland tragen wollten. In den 1850er Jahren traten sie für einen staatlichen Eisenbahnbau ein. Die rechte Mitte um den Eisenbahnbaron Alfred Escher (1819 -1882) war dagegen eher großbürgerlich, hatte ihren Schwerpunkt im Raum Zürich und trat außenpolitisch zurückhaltender auf. In den 1850er Jahren kämpfte sie erfolgreich für den privat finanzierten Eisenbahnbau. Der radikalen Mitte und dem liberalen Zentrum gemein war lange Zeit die Frontstellung gegen die Katholisch-Konservativen, die bis 1891 in der Opposition verblieben.

Spätestens mit dem Rücktritt von Emil Welti (1825 - 1899)⁷ als Bundesrat 1891 verlor die rechte Mitte an politischem Gewicht, sie schied dauerhaft aus der Regierung aus. Nunmehr entwickelten sich aus der rechten Mitte die liberal-demokratische Fraktion (1893) und schließlich die Liberale Partei der Schweiz. Gleichzeitig entstand aus der radikalen Linken in den 1890er Jahren die radikaldemokratische Fraktion bzw. die FDP (Freisinn), die zwischen 1891 und 1919 zu der dominierenden Kraft innerhalb des Bundesrates wurde und in der Regel sechs der sieben Bundesratsmitglieder gestellt hat.

Seit 1891 waren auch die Katholisch-Konservativen (KK) im Bundesrat vertreten. Bereits im zweiten Band seiner Darstellung konnte Altermatt zeigen, wie die vormaligen Verlierer des Sonderbundkrieges nach der Einführung des fakultativen Referendums 1874 allmählich in das politische System des Bundesstaates integriert wurden. Denn durch das fakultative Referendum hatten sie nun die Möglichkeit, außerhalb des Parlaments an der Urne auf die Regierung Druck auszuüben – so daß es der radikalen Linken bzw. der rechten Mitte geboten schien, auf sie zuzugehen. Allmählich gelang es ihnen, zunächst den Nationalratspräsidenten zu stellen (dieser ist in der Schweiz nur für ein Jahr gewählt). Ab 1891 sahen sich die Freisinnigen dann gezwungen, den Katholisch-Konservativen eine „Minderheitsbeteiligung“ (S. 190) in Form von einem der sieben Bundesratssitze zuzugestehen. Damit waren die KK in der Regierung zwar immer noch unterrepräsentiert, gleichwohl waren die konfessionellen Konflikte einigermaßen befriedet. – Im übrigen macht Altermatt am Rande auch darauf aufmerksam, daß die Entstehung einer organisierten katholischen Partei im Land (1894 Katholi-

⁷ Vgl. **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>

sche Volkspartei; 1912 Konservative Volkspartei, KVP) durchaus langwierig war, da eine solche Partei unterschiedliche Strömungen im Katholizismus der Innerschweiz, der Katholiken in der Diaspora wie auch in den Kantonen Fribourg und Wallis zu integrieren hatte.

Daneben weist Altermatt auf das Entstehen neuer Parteien hin. Der bislang sozialreformerisch geprägte Grütliverein wandte sich nach links und vereinigte sich mit der jetzt aufkommenden Sozialdemokratie, die ab 1911 mit 17 Abgeordneten im Nationalrat (und einem im Ständerat) saß. Einen Vorgänger der SP bildete im Parlament auch die Sozialpolitische Gruppe. Ebenfalls um die Jahrhundertwende entstand als zunächst kleine politische Kraft die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, BGB, aus der später die nationalkonservative SVP hervorgehen sollte. Eine politische Splitterkraft blieb schließlich die Evangelische Volkspartei (EVP), die Anhänger vor allem im Raum Zürich besaß und noch immer besitzt.

Ab 1891 setzte sich der Bundesrat also aus sechs Freisinnigen und einem Katholisch-Konservativen zusammen. Der Versuch der Liberaldemokraten in das Gremium zurückzukehren scheiterte 1897, lediglich zwischen 1917 und 1919 war mit Gustave Ador (1845 - 1928) unter den besonderen Voraussetzungen des Ersten Weltkrieges ein Liberaldemokrat nochmals etwas über zwei Jahre Mitglied der Landesregierung. Auch gelang es 1902 der Sozialpolitischen Gruppe in Verbindung mit den Katholisch-Konservativen nicht mit ihrem (parteilosen) Kandidaten Eduard Blumer (1848 - 1925) den Freisinnigen einen ihrer sechs Bundesratssitze abzunehmen. Erst 1919, nach der Einführung des Proporzwahlrechtes, kam es zum regelrechten Kollaps des Freisinns, der damals über vierzig seiner etwas über hundert Parlamentsmandate verlor, während die Konservative Volkspartei ihren Stimmanteil verteidigen konnte und BGB und SP massive Zuwächse verzeichnen konnten. Nunmehr sah sich der Freisinn dazu gezwungen, die Konservative Volkspartei als wirklichen „Juniorpartner“ (S. 816) in der Regierung anzuerkennen und dieser ein zweites Bundesratsmandat zuzugestehen. Nochmals zehn Jahre später, 1929, trat dann auch die BGB in die Regierung ein, die nunmehr eine Art Bürgerblock mit Frontstellung zur Sozialdemokratie darstellte. Letztere sollte 1943 erstmals in die Regierung eingebunden werden.

Mit Blick auf die Organisation des Bundesrates kann Altermatt während der Jahre 1900 bis 1919 erhebliche Veränderungen konstatieren. So hat er in den beiden ersten Bänden gezeigt, daß bis in die 1890er Jahre die Bundesräte keineswegs gleichberechtigt waren. Vielmehr weist Altermatt nach, daß in der Regel zwei Bundesräte das Kollegium dominiert haben, wobei es sich bei diesen Bundesräten jeweils um den Spitzenrepräsentanten der radikalen Linken bzw. der rechten Mitte gehandelt hat. Die Spitzenstellung der entsprechenden Bundesräte kam nicht zuletzt darin zum Ausdruck, daß diese überproportional häufig das Amt des Bundespräsidenten innehatten. Die letzte derart dominierende Persönlichkeit im Bundesrat war Emil Welti, der auf eine 25jährige Amtszeit (1867 - 1891) zurückblicken konnte und dabei sechsmal Bundespräsident war. Viele andere Bundesräte kamen, obwohl mehr als nur ein paar Jahre im Amt, niemals ins Amt des Bundespräsidenten.

ten oder trotz sehr langer Amtszeiten nur ein einziges Mal. Altermatt nennt hier den St. Galler Wilhelm Matthias Näff (1802 - 1881) als Beispiel, der in 27 Jahren Bundesratsmitgliedschaft (1848 - 1875) lediglich im Jahr 1853 einmal an die Spitze der Regierung treten durfte. Unter den Bundesräten umkämpft war übrigens nicht das Amt des Präsidenten selbst, sondern das Amt des Vize-Präsidenten, der dann im darauf folgenden Jahr das Amt des Bundespräsidenten übernahm. Hatte es also in den ersten knapp vierzig Jahren des Bundesstaates eine klare Hierarchie unter den Bundesräten gegeben, so ebneten sich diese Hierarchien jetzt zunehmend ein. Die einzelnen Bundesräte konzentrierten sich nunmehr vor allem auf ihre jeweiligen Departemente. Das Amt des Bundespräsidenten, das in etwa bis zum Rücktritt Weltis mit erheblichem Einfluß in der Regierung verbunden war, wurde von nun an stärker als repräsentatives Amt verstanden und die Besetzung wechselte regelmäßig entsprechend dem Dienstalder. Einen Sonderfall bildet im übrigen auch hier die Wahl des Liberaldemokraten Gustave Ador (1845 - 1928) nach nur eineinhalbjähriger Mitgliedschaft im Bundesrat zum Bundespräsidenten des Jahres 1919. Auch diese Wahl ist nur vor dem Hintergrund des Ersten Weltkrieges, allerdings auch einiger Intrigen zu verstehen.

Gerade aber weil nach der Jahrhundertwende anerkannte Führungspersönlichkeiten im Bundesrat fehlten, muß Altermatt konstatieren, daß in der Zeit des Ersten Weltkrieges im Bundesrat in erster Linie Individualisten saßen, die sich nur schwer auf eine gemeinsame Linie einigen konnten.

Ein regelrechter Dauerbrenner in Organisationsfragen des Bundesrates waren die Erörterungen um Schaffung eines Außenministeriums. Ab 1848 hatte es sich eingebürgert, daß der jährlich wechselnde Bundespräsident als Leiter des sogenannten Politischen Departements auch zugleich für die Außenpolitik zuständig war. Dieser wurde keine allzu große Bedeutung beigemessen. Diplomatie assoziierten die Schweizer um 1850 vor allem mit großartigem monarchischem Repräsentationsaufwand, weshalb ein umfangreiches diplomatisches Corps als mit einer Republik unvereinbar angesehen wurde.

Diesem Selbstverständnis stand eine fehlende personelle Kontinuität in der Außenpolitik gegenüber. Diese Kontinuität fehlte nicht nur in der Außenpolitik, sondern auch in anderen Ressorts. So weist Altermatt darauf hin, daß vor allem jüngere Bundesräte immer gerade das Departement übernehmen mußten, das eigentlich der amtierende Bundespräsident innehatte, der eben in seinem Präsidialjahr aber die Leitung des Politischen Departements übernahm und nach dem Ende des Präsidialjahres in sein angestammtes Departement zurückkehrte. Die jeweils amtsjüngsten Bundesräte hatten deshalb jedes Jahr ein anderes Departement inne. So leitete Josef Anton Schobinger (1849 - 1911) während seiner freilich gerade einmal vierjährigen Amtszeit als Bundesrat (1907 - 1911) gar vier verschiedene Departemente. Am Ausgang der 1880er Jahre konnte Numa Droz erstmals erreichen, daß er das Außenministerium auch nach seinem Präsidialjahr (1887) behielt. Diese Gepflogenheit wurde auch nach dem Rücktritt von Droz noch einige Jahre beibehalten, um dann 1897 zum alten Modus, also zum jährlichen

Wechsel an der Spitze des Politischen Departements, zurückzukehren. Detailliert zeigt Altermatt die intensiven Diskussionen um die Schaffung eines Außenamtes in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg. Verbunden mit der Frage Außenministerium Ja oder Nein wurde noch eine Reihe anderer Themen diskutiert, alle ohne Erfolg: Sollte die Amtszeit des Bundespräsidenten auf zwei Jahre erhöht werden, sollte es ein eigenes Präsidialdepartement geben oder sollte die Zahl der Bundesräte von sieben auf neun erhöht werden? 1913 erfolgte schließlich für die Rückkehr zum System Droz und somit die Schaffung eines ständigen Außenministeriums.

Am Beginn des Ersten Weltkrieges hatte Bundespräsident Arthur Hoffmann (1857 - 1927) das Politische Departement (Außenministerium) inne und behielt dies, auch wenn er inzwischen nicht mehr Bundespräsident war, bei. Dann mußte er allerdings 1917 infolge einer groben Neutralitätsverletzung zurücktreten. Der in der Westschweiz ohnehin (zu Recht) als sehr deutschfreundlich angesehene Hoffmann hatte versucht, obwohl er stets die Pflicht der Schweiz zur Neutralität betont hatte, ohne Kenntnis des Gesamtbundesrates, auf einen Separatfrieden zwischen dem Deutschen Reich und Rußland hinzuarbeiten. Als dies bekannt wurde, mußte Hoffmann ausscheiden. Der für ihn nachgerückte Gustave Ador übernahm zunächst für ein halbes Jahr das Außenministerium, anschließend kehrte der Bundesrat nochmals zur alten Regelung zurück: Im Jahr 1918 übernahm Bundespräsident Felix Calonder (1863 - 1952) das Politische Departement, das er allerdings 1919 beibehielt. Ab 1920 wurde die Leitung des Politischen Departements dann endgültig vom Amt des Bundespräsidenten abgekoppelt. In den folgenden zwanzig Jahren wirkte Giuseppe Motta (1871 - 1940) als Außenminister seines Landes.

Neben der Frage Außenministerium Ja oder Nein erläutert Altermatt im Hinblick auf Organisationsfragen auch die Besoldung der Bundesräte und die Frage nach deren Tätigkeit nach Ausscheiden aus dem Amt bzw. die Ruhestandsregelung, die erst am Ende des Betrachtungszeitraums eingeführt wurde.

Der letzte Punkt, der sich durch die gesamte Darstellung Altermatts zieht, ist die Frage der Integration der verschiedenen Sprachregionen. Fünf der sieben Mitglieder des Bundesrates waren in der Regel Deutschschweizer, denen oftmals zwei Welschschweizer in der Landesregierung gegenüber saßen. Schwierig war die Integration des Tessins, das zwar von 1848 an bis in die 1860er Jahre in der Landesregierung war, dann aber knapp fünfzig Jahre lang nicht. Altermatt erklärt die hierfür ausschlaggebenden Gründe: „Von den 1870er Jahren bis 1890 waren im Tessin die Katholisch-Konservativen an der Macht, womit ein Tessiner Freisinniger nach damaliger Usanz als nicht wahlfähig für den Bundesrat galt; und vor 1891 hatte ein Katholisch-Konservativer grundsätzlich keine Wahlchancen. So lauteten die damaligen ungeschriebenen Politikregeln“ (S. 83). Der Bundesratsitz der Katholisch-Konservativen wurde seit 1891 jedoch jeweils mit einem Zentralschweizer Katholiken besetzt und erst, als 1911 ein potentieller Luzerner Kandidat verzichtete, konnte mit Giuseppe Motta ein Tessiner Katholik in den Bundesrat einziehen. Dies war nicht zuletzt deshalb psychologisch wichtig, da

sich das Tessin schon länger benachteiligt und von politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen fühlte.

Da mit Felix Calonder 1912 erstmals ein Bündner, der Rätoromanisch als Muttersprache hatte, in den Bundesrat gewählt wurde, waren am Beginn des Ersten Weltkrieges ebenfalls erstmals alle vier Sprachen der Schweiz im Bundesrat vertreten (vier deutschsprachige Bundesräte, ein französischsprachiger, ein italienischsprachiger und einer mit Rätoromanisch als Muttersprache). Jedoch fühlte sich nun die Welschschweiz in der Regierung unterrepräsentiert, um so mehr als während des Kriegs aufgrund der unterschiedlichen Sympathien von Welsch- und Deutschschweiz für die Entente bzw. die Zentralmächte die Spannungen zwischen beiden Landesteilen wuchsen. Nach dem geschilderten neutralitätswidrigen Verhalten von Bundesrat Hoffmann war es nahezu schon selbstverständlich, daß mit dem als Präsident des IKRK auch international hochgeachteten Gustave Ador ein Welschschweizer in den Bundesrat gewählt wurde – und diese Wahl sollte sowohl in der Welschschweiz als auch bei der Entente beruhigend wirken. Damit hatte übrigens, wieder ein erstes Mal, die lateinischsprachige Schweiz die Mehrheit innerhalb des Bundesratskollegiums.

Diese rundum gelungene Darstellung zur Strukturgeschichte des Schweizerischen Bundesrates wird abgerundet durch sehr ausgewogene Reflektionen über Erfolge und Scheitern eines jeden Bundesrates im Zusammenhang mit dessen Ausscheiden sowie einem abschließendes Kapitel, in dem Allematt nochmals die großen Linien der dreibändigen Darstellung zusammenfaßt.

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=12448>

<http://www.informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=12448>