

D GESCHICHTE UND LÄNDERKUNDE

DGAC Schweiz

 Bundesrat

 1848 - 1875

21-1 ***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]

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts durchlief die Schweiz eine andauernd krisenhafte Entwicklung. Vom Ausland wurde sie, um den Buchtitel Altermatts aufzugreifen, nicht zuletzt deshalb als Unruheherd angesehen, da sie zahlreiche politische Flüchtlinge beherbergte.¹ Innenpolitisch kam es in vielen Kantonen zu Auseinandersetzungen zwischen liberal-radikalen und konservativen Kräften. Den Höhepunkt der Krise bildete 1847 der Sonderbundskrieg, in dem sich die liberalen (und in den meisten Fällen protestantischen) Kantone auf der einen Seite sowie die katholisch-konservative Innerschweiz (sowie auch die Kantone Freiburg und Wallis) auf der anderen Seite gegenüberstanden. Der Krieg endete nach wenigen Wochen mit dem Sieg der liberalen Kantone, die daher maßgeblichen Einfluß auf die Bundesstaatsgründung und die Bundesverfassung von 1848 nahmen.

Ein zentrales Element der Bundesverfassung ist der siebenköpfige Bundesrat, dessen Stellung im institutionellen Gefüge der Schweiz sich seit 1848 nur wenig verändert hat. Gerade diesem Gremium kam nach Überzeugung Altermatts eine wesentliche Rolle bei der Stabilisierung der Schweiz in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu. Entgegen den Erwartungen ausländischer Beobachter, die Altermatt im vorliegenden Band zitiert, wurde die Schweiz jetzt als Republik zu einem Hort der Stabilität in einem monarchisch geprägten Europa. Lediglich in den Kantonen Neuenburg und Tessin kam es nach der Bundesstaatsgründung noch zu Unruhen. Entgegen der Geringschätzung, die der Schweiz noch in der ersten Jahrhunderthälfte entgegengebracht wurde, wurden deren diplomatische Dienste nunmehr geschätzt. Zugleich wurde sie zum Sitz zahlreicher internationaler Organisa-

¹ Vgl. ***Der Schweizer Ort Liestal und der Kanton Basellandschaft als Zufluchtsort deutscher Revolutionäre vor und nach der 48er-Revolution im Rahmen der Schweizer Politik*** / Hermann Wiegand. // In: Deutsche im politischen Exil nach dem Hambacher Fest und der Revolution von 1848/49 / Wilhelm Kreutz (Hg.). - Ostfildern : Thorbecke, 2020. - 191 S. ; 25 cm. - (Schriften der Siebenpfeiffer-Stiftung ; 11). - ISBN 978-3-7995-4911-0 : EUR 29.00 [#7224]. - S. 113-128. - Eine Rezension in ***IFB*** ist vorgesehen.

tionen und erlebte mit dem Beginn des Eisenbahnbaus forciert ab 1852 eine stürmische Industrialisierung.²

Der Bundesrat kann gleichsam als regierende Behörde angesprochen werden, der Vorsitz innerhalb des Gremiums wechselt jährlich. Damit ist die Schweiz einer der wenigen Staaten überhaupt, die über ein direktoriales Regierungssystem verfügen. Gewählt wird der Bundesrat durch die Vereinigte Bundesversammlung (bestehend aus dem Nationalrat und dem Ständerat) für vier bzw. im 19. Jahrhundert für drei Jahre. Die Abwahl eines Bundesrates während einer Legislaturperiode durch ein Mißtrauensvotum ist nicht vorgesehen. – In der Schweiz haben die Bundesräte, wie Altermatt betont, hohes Ansehen, der Autor pflegt von den „schweizerischen Royals“ (S. 16) zu sprechen. Mit deren Biographien hat sich Altermatt bereits 1991 im Rahmen seines Bundesratslexikons beschäftigt.³ Nunmehr legt er eine Darstellung zu den Wahlen und zur Funktionsweise des Bundesrats vor. Diese ist auf mehrere Bände angelegt, der erste Band reicht dabei bis 1875. In diesem Jahr fand die erste Neuwahl des Bundesrates nach der Totalrevision der Bundesverfassung 1874 statt. Im Rahmen der Verfassungsrevision wurden übrigens die Rechte des Bundes erweitert und damit verbunden die Vereinheitlichung des schweizerischen Rechtswesens vorangetrieben, zugleich kam es zur Einführung des Referendums.

In seiner Darstellung⁴ fragt Altermatt, welche Voraussetzungen ein Politiker erfüllen mußte, um in den Bundesrat gewählt zu werden. Welche Proporzkriterien waren für die Vereinigte Bundesversammlung bei der Wahl der Bundesräte ausschlaggebend? Welche Parteien waren im Bundesrat vertreten, wie stand es mit der Berücksichtigung der Konfessionen? Vor allem aber interessiert sich Altermatt für die Hierarchien innerhalb des Bundesrates.

Altermatt kann zeigen, daß die Eidgenössischen Räte bei der Besetzung des ersten Bundesrates 1848 auf bewährtes Personal zurückgriffen. So bürgerte es sich bereits 1848 ein, die Regierungsmitglieder bis auf wenige Ausnahmen aus dem Kreis der National- und Ständeräte zu wählen; außerdem hatten die ersten sieben Regierungsmitglieder bereits seit mehreren Jahren Erfahrung in den Exekutiven ihrer jeweiligen Heimatkantone gesammelt. Altermatt beschreibt sie ausnahmslos als Realpolitiker, die, einmal im Amt, auch eine Politik der mittleren Linie verfolgten und dadurch Ruhe und Stabilität vermittelten. Bewußt seien keine Persönlichkeiten gewählt worden, die hochfliegende Visionen verfolgten. Alle Bundesräte des Jahres 1848 rechnet Altermatt den bürgerlichen Eliten zu, „die nach dem Sturz des

² Zur Technik-, Wirtschafts- und Tourismusgeschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert vgl. **Das Laboratorium des Fortschritts** : die Schweiz im 19. Jahrhundert / Joseph Jung. - 2. rev. Aufl. - [Basel] : NZZ Libro, 2020. - 676 S. : Ill. ; 25 cm. - ISBN 978-3-03810-435-3 : SFr. 49.00, EUR 49.00. - Inhaltsverzeichnis: <https://opac.admin.ch/toc/toc1902094751.pdf>

³ **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>

⁴ Inhaltsverzeichnis demnächst unter <http://d-nb.info/1200652401>

aristokratisch-oligarchischen Ancien Régime die Macht in der Schweiz ergriffen hatten und in den Landstädten und in der Landschaft aufgewachsen waren“ (S. 73). Dagegen fehlte das Patriziat, das die Politik der einzelnen Orte der Alten Eidgenossenschaft geprägt hatte, vollständig. Anhand der Bundesratsbiographien wird auch deutlich, daß in der Schweiz ein sozialer Aufstieg möglich war. So waren Stefano Franscini (1796 - 1857) aus dem Tessin und der 1854 gewählte Jakob Stämpfli (1820 - 1879) aus Bern einfache Bauernsöhne.

Bei der Besetzung der Bundesratsstellen dominierten vor allem die großen mehrheitlich protestantischen Orte der Eidgenossenschaft. In den Gründungsjahrzehnten stellten Bern, Zürich und das Waadtland sowie der Aargau und St. Gallen immer einen Bundesrat. Außerdem entsandte das Tessin zwischen 1848 und 1864 durchgehend einen Vertreter in die Regierung. Damit wurde der Größe dieses Kantons Rechnung getragen, außerdem erschien es, so Altermatt, notwendig die italienischsprachige Minderheit auf diese Weise an die Schweiz zu binden.

Das Amt des Bundespräsidenten wurde vor allem unter Zürich, Bern und der Waadt aufgeteilt. Bei den ersten 26 Wahlen des Bundespräsidenten, so Altermatt, setzten sich Bundesräte dieser drei Kantone allein 18 Mal durch. Die katholischen Orte der Innerschweiz wurden als Verlierer des Sonderbundskrieges zunächst abgestraft und blieben 1848 bei den Bundesratswahlen außen vor und dies, obwohl Luzern über Jahrhunderte hinweg zu den politischen Schwergewichten in der Alten Eidgenossenschaft gezählt hatte. Erst 1855 wurde ein Luzerner in den Bundesrat gewählt, jedoch auch erst, nachdem ein Basler Kandidat verzichtet hatte. Immerhin war der erste Luzerner Bundesrat, Josef Martin Knüsel (1813 - 1889), bekennender Katholik, parteipolitisch gehörte er selbstverständlich der liberalen Mitte an. Als Nachwirkung des Sonderbundskrieges blieben bekennende Katholiken, selbst wenn es sich dabei um liberale Politiker handelte, im Bundesrat während der ersten zweieinhalb Jahrzehnte unterrepräsentiert.

Damit gelangt Altermatt zur Frage nach der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates, dem bis 1891 kein einziger Vertreter der Katholisch-Konservativen angehörte. In populären Bundesratsstatistiken werden alle Bundesräte der Jahre 1848 bis 1891 der FDP zugerechnet. Diese Aussage trifft nach Überzeugung Altermatts in dieser Form jedoch nicht zu. Natürlich muß man einräumen, daß es erst ab den 1890er Jahren in der Schweiz zu einer Ausdifferenzierung des radikal-liberalen Lagers und zum Aufbau festerer Parteiorganisationen kam. Dennoch lassen sich nach Altermatt auch vor diesem Zeitraum innerhalb des liberalen Spektrums zwei klare Lager abgrenzen, die untereinander bisweilen heftig konkurrierten und denen nur eines gemeinsam war: Die Katholisch-Konservativen von der Macht fernhalten zu wollen, obwohl letztere mit Blick auf ihre Erfolge bei den Eidgenössischen Wahlen am Ende des Untersuchungszeitraums den Anspruch auf zwei Bundesratssitze besessen hätten.

Innerhalb des liberalen Spektrums unterscheidet Altermatt zwischen den Liberalen (auch als Mitte oder Zentrum bezeichnet) und den Radikalen bzw. Demokraten. Maßgebliche Führungsfigur der Liberalen war der Industrielle

und Zürcher Eisenbahnkönig Alfred Escher (1819 - 1882) aus großbürgerlicher Familie. Escher gehörte selbst über Jahrzehnte dem Nationalrat an und war zeitweilig dessen Präsident. Zwar drängte es ihn nicht danach, selbst Bundesrat zu werden, doch hatte er maßgeblichen Einfluß vor allem auf die Besetzung des Zürcher Bundesratspostens. Als Widerpart Eschers stellt Altermatt den Berner Radikalen Jakob Stämpfli vor, der, wie schon erwähnt, aus einfachen Verhältnissen kam. Plastisch formuliert Altermatt die Unterschiede zwischen Stämpfli und Escher: Im Umfeld Eschers hätten sich vor allem die Bundesbarone bewegt, Nationalräte und Großindustrielle, z.T. Millionäre. Dagegen habe sich der Kreis um Stämpfli vor allem aus solchen Personen zusammengesetzt, die aufsteigen und erst noch Millionäre werden wollten. Inhaltlich stritten Escher und Stämpfli um den Eisenbahnbau: Escher trat für einen privaten Eisenbahnbau ein und war zunächst erfolgreich, während sich das Projekt einer Staatsbahn, das Stämpfli verwirklichen wollte, in den 1850er Jahren (noch) nicht durchsetzte. – Letztlich bildeten sämtliche Regierungen der Jahre zwischen 1848 und 1891 für Altermatt Koalitionsregierungen zwischen Radikalen und liberaler Mitte und bei jeder Neuwahl eines Bundesrates wurden dabei die Gewichte neu austariert. Bemerkenswerterweise verfolgten viele Bundesräte, sobald sie einmal im Amt waren, eine eher ausgleichende Linie, manch einer wandelte sich vom Radikalen allmählich zum Vertreter der liberalen Mitte, was freilich auch das Amt kosten konnte. Der Berner Ulrich Ochsenbein (1811 - 1890), ursprünglich Vertreter der Radikalen, verlor aufgrund seiner gemäßigten Politik den Rückhalt im eigenen Lager. Bei seiner ersten Wiederwahl 1851 wurde er nur mit Mühe im Amt bestätigt, 1854 hatte er das Vertrauen der Berner Radikalen endgültig verloren und wurde zu Gunsten Stämpflis abgewählt bzw. nicht wiedergewählt. Die zweite Abwahl eines Bundesrates erfolgte 1872, freilich in einem etwas anderen Zusammenhang: Der Genfer Bundesrat Jean-Jacques Challet-Venel (1811 - 1893) hatte sich gegen die Revision der Bundesverfassung gestemmt und einen stärker föderalistischen Standpunkt vertreten, womit er sich gegen die Mehrheit innerhalb der Regierung wie auch der Eidgenössischen Räte gestellt hatte, womit seine Abwahl einigermassen folgerichtig war.

Schließlich geht Altermatt auch auf die Dauer der Amtszeit der Bundesräte ein. Im Betrachtungszeitraum umfaßte diese im Durchschnitt 11 bis 12 Jahre. Dabei starb der Waadtländer Radikale Victor Ruffy (1823 - 1869) nach etwa zweijähriger Amtszeit, wogegen Carl Schenk (1823 - 1895) es auf knapp 32 Jahre brachte. Für viele Bundesräte stellte ein möglichst langer Verbleib im Amt angesichts einer fehlenden Altersversorgung auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit dar. U. a. berichtet Altermatt vom Bundesrat Franscini, der eine zehnköpfige Familie ohne nennenswerte Mittel hinterließ. Zwar stellte ein Nationalrat den Antrag, für diese 40.000 Franken zur Verfügung zu stellen, konnte sich damit allerdings nicht durchsetzen, jedoch kaufte der Bund den Nachlaß Franscinis auf, in dem sich eine Reihe statistischer Studien von nationaler Bedeutung befanden.

Großen Wert legt Altermatt auf seine Feststellung, daß unabhängig von der Länge der Amtszeit eines Bundesrates innerhalb des Kollegiums ein deutli-

ches Ranggefälle bestand. Dieses läßt sich insbesondere daran ausmachen, wie oft ein Bundesrat das Präsidium innehatte. Anders als heute wurde das Bundespräsidium im 19. Jahrhundert nicht nach dem Dienstalter reihum vergeben. Vielmehr entwickelten sich Wahlkämpfe zwischen den Bundesräten, jedoch nicht um das Amt des Präsidenten, sondern vielmehr des Vizepräsidenten, der dann im Folgejahr in der Regel ohne Diskussion zum Bundespräsidenten aufstieg und erst nach einem Ruhejahr erneut für das Amt des Vizepräsidenten kandidieren konnte. Wurde der Anspruch eines amtierenden Vizepräsidenten auf das Amt des Bundespräsidenten nicht eingelöst, so konnte erhebliche Unruhe entstehen, bspw. als im Jahr 1858 dem amtierenden Vizepräsidenten Jakob Stämpfli die Wahl zum Bundespräsidenten des Nachfolgejahres verwehrt wurde. Nachdem Stämpflis Anhänger in Bern randalierten, wurde die Wahl wegen angeblicher Unregelmäßigkeiten wiederholt und Stämpfli doch zum Bundespräsidenten gewählt. Innerhalb des Bundesrates gehörte Stämpfli mit drei Präsidialjahren bei einer neunjährigen Amtszeit als Bundesrat ebenso zu den Schwergewichten wie bspw. der Zürcher Jonas Furrer (1805 - 1861), der in dreizehn Jahren viermal Präsident war oder der Aargauer Emil Welti (1825 - 1899),⁵ der in 25 Bundesratsjahren sechsmal an der Spitze des Gremiums stand. Dagegen wurde der St. Galler Wilhelm Matthias Näff (1802 - 1881) in seiner 27jährigen Amtszeit als Bundesrat gerade ein einziges Mal zum Präsidenten gewählt.

Insgesamt, so die These Altermatts, wurde der Bundesrat zwischen 1848 und 1875 faktisch jeweils durch zwei Männer, ein „Duumvirat“ (S. 260), geführt, an dem sich die übrigen Regierungsmitglieder orientierten. Dies waren zunächst Jonas Furrer und der Waadtländer Henri Druvey (1799 - 1855). Nach dem Tod Druveys gewann Stämpfli an politischem Gewicht. Auf Furrer folgte 1861 als zweiter Zürcher Bundesrat mit schon bald großem Einfluß in der Regierung Jakob Dubs (1822 - 1879), der nach dem Ausscheiden Stämpflis 1863 mit Carl Schenk aus Bern die informelle Spitze des Bundesrates bildete. Allerdings wurde Dubs schließlich durch den Aargauer Emil Welti verdrängt. Dubs hatte wie Challet-Venel in der Frage der Bundesreform ebenfalls einen stärker föderalistischen Standpunkt eingenommen und befand sich damit sowohl in der Regierung als auch im Parlament in der Minderheit, so daß er im Frühjahr 1872 einer möglichen Abwahl durch seinen freiwilligen Rückzug zuvorkam.

Urs Altermatt hat auch mit dieser Darstellung, die noch durch eine umfangreiche *Bibliographie* (S. 329 - 356) ergänzt wird, neuerlich seinen Ruf als hervorragender Kenner der Geschichte des Schweizerischen Bundesrates unter Beweis gestellt. Gerade mit seinen Aussagen zur Bedeutung des Vizepräsidenten wie auch zur parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates bzw. der Hierarchie innerhalb des Bundesrates hat er neue Perspektiven eröffnet. Schon jetzt darf sich der interessierte Leser auf das Er-

⁵ ***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.

scheinen des zweiten Bandes der Bundesratsgeschichte freuen; dieser ist für das kommende Jahr angekündigt.

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=10614>

<http://www.informationsmittel-fuer-bibliotheken.de/showfile.php?id=10614>