

23. Oktober 2024

Suche

BUCH

«Ein demokratiepolitisches Kuriosum»

[Werner Seitz](#)

23. Oktober 2024

Der Freiburger Historiker Urs Altermatt hat eine dreibändige Geschichte des Bundesrats vorgelegt, welche sich der Periode von 1848 bis 1919 widmet. Grundlagen dieser Publikation sind der umfangreiche Einleitungstext zum Bundesratslexikon von Altermatt, das seit 1991 mehrfach aktualisiert wurde, sowie vertiefende Forschungsarbeiten des Autors über die Bundesratswahlen.

Die vorgelegte dreibändige Publikation beleuchtet die einzelnen Bundesratswahlen, eingebettet in eine Skizzierung der wichtigsten Ereignisse der Schweizer Politik und der Wahlen in den National- und Ständerat. Altermatt präsentiert auch bekannte und weniger bekannte Eigenheiten der Bundesratswahlen und des Bundesrates im 19. Jahrhundert und er beschreibt die sich herausbildende Parteienlandschaft. Daran anknüpfend formuliert er eine Kritik an der bisherigen Bundesratsstatistik.

Stabilität und Kontinuität

Nach den revolutionären 1840er Jahren war den bürgerlichen Gründern des Bundesstaates an Stabilität und Kontinuität gelegen. Am deutlichsten zeigte sich dies nach Altermatt bei der Institution des Bundesrats, welche sich bis heute nur wenig verändert hat. Die Bundesverfassung von 1848 legte fest, dass der Bundesrat aus sieben Mitgliedern bestehen und alle drei Jahre durch die vereinigte Bundesversammlung gewählt werden solle. Eine Amtszeitbeschränkung sah die Bundesverfassung nicht vor, ebenso wenig ein Misstrauensvotum des Parlaments oder des Volks gegenüber der Regierung. Dies verlieh dem Bundesrat Stärke und Stabilität.

Der Bundesstaat von 1848 basierte auf den historisch gewachsenen Kantonen. Um ein Übergewicht der grossen Kantone zu vermeiden, enthielt die Bundesverfassung die so genannte Kantonsklausel, welche pro Kanton nur einen Sitz im Bundesrat zugestand (sie war bis 1999 in Kraft). Dies verhinderte jedoch nicht, dass die drei grossen liberal-radikalen Kantone (ZH, BE, VD) von Anfang an das unbestrittene Privileg eines ständigen Bundesratssitzes besaßen.

Manche Regelungen bestanden informell als «Eigenheiten». So waren Nicht-Wiederwahlen eine grosse Ausnahme: Im 19.

Letzte Artikel

[Wie eine Minderheit zur Mehrheit werden könnte](#)

Erich Gysling

22. Oktober 2024

[Mit einem blauen Auge](#)

Heiner Hug

21. Oktober 2024

[Eine Streitschrift von Fania Oz-Salzberger](#)

Roland Kaufhold

20. Oktober 2024

[Heftige Unwetter](#)

20. Oktober 2024

[Das unsichtbare Grauen](#)

Ignaz Staub

19. Oktober 2024

[Mit Homestories gegen Europa](#)

Daniel Woker

19. Oktober 2024

Newsletter abonnieren

Abonnieren Sie den kostenlosen Newsletter!

E-Mail-Adresse *

Jahrhundert gab es gerade zwei (1854: Ulrich Ochsenbein und 1872: Jean-Jacques Challet-Venel). Es dauerte 130 Jahre, bis 2003 mit Ruth Metzler erneut eine amtierende Bundesrätin abgewählt wurde (2007 folgte die Abwahl von Christoph Blocher). Auch das Rücktrittsverhalten der Bundesräte war auf Kontinuität angelegt. Meistens traten nur einer oder zwei Bundesräte zurück; Vierer-Vakanzen gab es bis heute nur zwei (1875 und 1959), einen Rücktritt des gesamten Bundesrates gab es noch nie. Diese personelle Kontinuität ist für Altermatt ein markantes Merkmal des Schweizer Bundesrats.

Kulturkampf und Konfessionskrieg

Keine formelle Regelung enthielt die Bundesverfassung von 1848 auch betreffend Vertretung der Sprachregionen oder der Konfessionen im Bundesrat. In der Praxis aber wurden der lateinischen Schweiz meistens zwei Sitze zugestanden. Da in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaates die Katholisch-Konservativen aus den ehemaligen Sonderbundskantonen bei den Bundesratswahlen nicht berücksichtigt wurden, kamen Freiburg und Wallis als Vertreter der Romandie im Bundesrat nicht in Frage. Die Besetzung der lateinischen Sitze wurde so zwischen der Waadt, Neuenburg und Genf sowie dem Tessin ausgemacht.

Dass die Katholisch-Konservativen aus den Sonderbundskantonen bis 1891 aus dem Bundesrat ausgeschlossen waren, bedeutet aber nicht, dass es im Bundesrat keine Katholiken gab. Diese waren von Anfang an vertreten, meistens mit zwei – allerdings: liberalen – Katholiken. Hier setzt Urs Altermatt zu einer «Berichtigung» an. Gegen einige Darstellungen (wohl in politologischen Texten) gerichtet erklärt er, dass der Kulturkampf kein Konfessionskrieg zwischen Katholiken und Reformierten gewesen sei, auch wenn der Kulturkampf namentlich in den 1870er Jahren stark «verkonfessionalisiert» wurde. Im Kulturkampf, der in der Schweiz bereits in den 1830er Jahren begann und in den 1870er Jahren seinen Höhepunkt erreichte, ging es vor allem um die Rolle der Kirche und des Staates in der Gesellschaft – und diese wurde von katholischen Liberalen und Radikalen ähnlich beantwortet wie von den reformierten Liberalen und Radikalen.

Die Komplimentswahl

Im 19. Jahrhundert bestand der «Brauch», dass sich Bundesräte, die wieder gewählt werden wollten, vorerst dem Urteil der Stimmberechtigten stellten, indem sie für den Nationalrat kandidierten. Mit einer erfolgreichen Wahl – sie wurde auch «Komplimentswahl» genannt – konnten sie beweisen, dass sie weiterhin das Vertrauen des Volkes besaßen. Unmittelbar nach der Wahl in den Bundesrat aber mussten sie aus dem Nationalrat zurücktreten, denn eine Mitgliedschaft im Bundesrat war gemäss

Bundesverfassung mit der Mitgliedschaft im Nationalrat nicht vereinbar. Ab den 1880er Jahren geriet die Komplimentswahl allmählich ausser Gebrauch; 1896 wurde sie letztmals angewendet.

Nach dem Ausscheiden aus dem Bundesrat gab es, so Altermatt, für einige Bundesräte kein «servir et disparaître». Sie liessen sich wieder in den Nationalrat wählen (z. B. Jakob Stämpfli, 1863, oder Bernhard Hammer, 1890); andere äusserten sich als Aussenstehende publizistisch zu bestimmten Themen (z. B. Jakob Dubs, ab 1872, oder Robert Comtesse, ab 1912).

«Republikanisches Salär»

Das Regierungsamt im Bundesrat wurde im 19. Jahrhundert als Ehrenamt betrachtet und entsprechend mit «republikanischem Salär» entgolten. Republikanische Einfachheit stand hier dem monarchistischen Hofgepränge jener Zeit entgegen. Richtschnur für die Entlohnung des Bundesrates war die Besoldung der Regierungsräte in den grösseren Kantonen.

Weil es bis ins 20. Jahrhundert keine Regelung des Ruhegehalts gab, wechselten amtsmüde Bundesräte entweder in die Privatwirtschaft und auf internationale Posten (die Presse kritisierte dies als «Fahnenflucht») oder sie blieben so lange wie möglich im Amt – teilweise bis zum Tod. Von den 49 Bundesräten in der Periode 1848 bis 1919 verstarben 17 während ihrer Regierungszeit. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde für Bundesräte ein Ruhegehalt eingeführt. Dies dürfte – neben dem Anstieg der Lebenserwartung – dazu geführt haben, dass der Tod im Bundesratsamt nur noch selten vorkam.

Trotz formeller Gleichheit zwei Klassen von Bundesräten

Die Bundesverfassung von 1848 bestimmte, dass der siebenköpfige Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Behörde sei. Die Sieben hatten also einerseits gemeinsam zu entscheiden (Kollegialitätsprinzip), andererseits stand jeder Bundesrat auch einem Departement vor (Departementalprinzip). Formell gab es unter den Regierungsmitgliedern keine Hierarchie. Von Anfang an gab es aber einen Bundespräsidenten (nicht Bundesratspräsidenten), der im 19. Jahrhundert eine starke Stellung innehatte. Er führte nicht nur den Vorsitz im Bundesrat, er leitete vor allem auch das Eidgenössische Politische Departement. Damit war er für die Aussenpolitik und für die innere Sicherheit zuständig.

Um eine Machtkonzentration beim Bundespräsidenten zu verhindern, bestimmte die Bundesverfassung, dass dieses Amt jährlich neu besetzt werden solle. Nach dem Rücktritt durfte der Bundespräsident zudem nicht sofort wieder zum Vizepräsidenten gewählt werden. Trotz dieser beiden Vorgaben kamen nicht alle Bundesräte gleichermassen zum Zug (es gab damals noch keinen

festen Turnus). Namentlich die jeweiligen Führungspersönlichkeiten der Liberalen und Radikalen wurden bis zu sechs Mal zum Bundespräsidenten gewählt. Dies waren auf Seiten der Liberalen Jonas Furrer, Jakob Dubs und Emil Welti, auf Seiten der Radikalen Jakob Stämpfli und Carl Schenk. Weniger angesehene Bundesräte gingen dagegen immer wieder leer aus. Der liberale St. Galler Wilhelm Matthias Näff etwa wurde während 27 Jahren im Bundesrat nur ein einziges Mal Bundespräsident. Altermatt spricht denn auch von einer «Zweiklassengesellschaft im Bundesrat».

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden Präsidialamt und Politisches Departement entkoppelt und es wurde ein eigenständiges Departement für auswärtige Angelegenheiten geschaffen. Damit entstand die bis heute geltende «Grundarchitektur des Bundesrates» mit den sieben Departementen. Diese Verwaltungsreform degradierte den bislang magistralen Bundespräsidenten zum «Ersten unter Gleichen», zum Primus inter Pares. Bereits ab 1905 wurde das Präsidium rotierend nach dem Anciennitätsprinzip vergeben, womit nun theoretisch alle zum Zug kommen konnten.

Irreführender Begriff «freisinnige Grossfamilie»

Parteien wurden in der Schweiz erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts gegründet. Es gab aber schon ab den 1830er Jahren klar benennbare politische Strömungen, welche im Bundesstaat von Anfang an eine Rolle spielten. In seinen Ausführungen über die eidgenössischen Wahlen und die Politlandschaft in der Schweiz stützt sich Urs Altermatt einerseits auf Ergebnisse der eigenen Wahlforschung und andererseits auf die Schriften des Berner Politikwissenschaftlers Erich Gruner, vor allem auf dessen beiden voluminösen Werke über die Bundesversammlung und die Nationalratswahlen von 1848 bis 1919/20 (Francke Verlag, Bern 1966 bzw. 1978). Gruner hatte darin sämtliche Wahlen statistisch aufgearbeitet und analysiert. Er unterschied im Wesentlichen fünf Parteiströmungen: die liberale Mitte (Liberale), die freisinnige Linke (Radikale), die demokratische Linke (Demokraten, Sozialpolitische Gruppe) sowie die katholische und die reformierte Rechte; 1888 kam die Sozialdemokratische Partei hinzu.

Urs Altermatt erinnert daran, dass Erich Gruner in seiner Parteiengeschichte – in Anlehnung an den französischen Politikwissenschaftler Maurice Duverger – die Liberalen, Radikalen und Demokraten unter dem Begriff der «freisinnigen Grossfamilie» zusammengefasst hatte, als analytisches Konzept. Dieses Bild sei auch heute noch in historischen und politologischen Texten populär; es führe aber auch – namentlich mit Blick auf die bisherige Bundesratsstatistik – zu Fehlinterpretationen einer freisinnigen Einheitspartei, vor denen Gruner selber in einem Aufsatz in der

«Schweizerischen Zeitschrift für politische Wissenschaft» von 1967 gewarnt habe. Gruner wies darauf hin, dass die Vertretung der «Grossfamilie» im Parlament in zwei bis drei deutlich geschiedene Lager zerfalle; die Spanne zwischen Liberalen und Radikalen sei beinahe so gross wie zwischen Freisinnigen und Sozialdemokraten.

Urs Altermatt nimmt diesen Hinweis auf und plädiert dafür, die Liberalen und Radikalen auch bei den Bundesratswahlen der ersten Jahrzehnte des Bundesstaates separat auszuweisen und nicht unter dem irreführenden Label «FDP». Dafür nennt er mehrere Gründe. So wurde die Unterscheidung zwischen den Liberalen und Radikalen schon im 19. Jahrhundert von den interessierten Zeitgenossen gemacht. Die beiden Strömungen waren zudem nicht nur durch weltanschauliche Fragen (z. B. Religion, Demokratieverständnis, Föderalismus) getrennt, ab den 1850er Jahren spaltete sie auch die Eisenbahnfrage, bei der das liberale Netzwerk um den Zürcher Nationalrat Alfred Escher auf den heftigen Widerstand der Radikalen stiess. Für Altermatt sind schliesslich auch die machtpolitischen Kämpfe bei der Wahl des Vizepräsidiums im Bundesrat ein Grund dafür, dass die Radikalen und Liberalen – in der Bundesratsstatistik – getrennt ausgewiesen werden müssen (III, S. 59).

Für eine «Korrektur» der Bundesratsstatistik

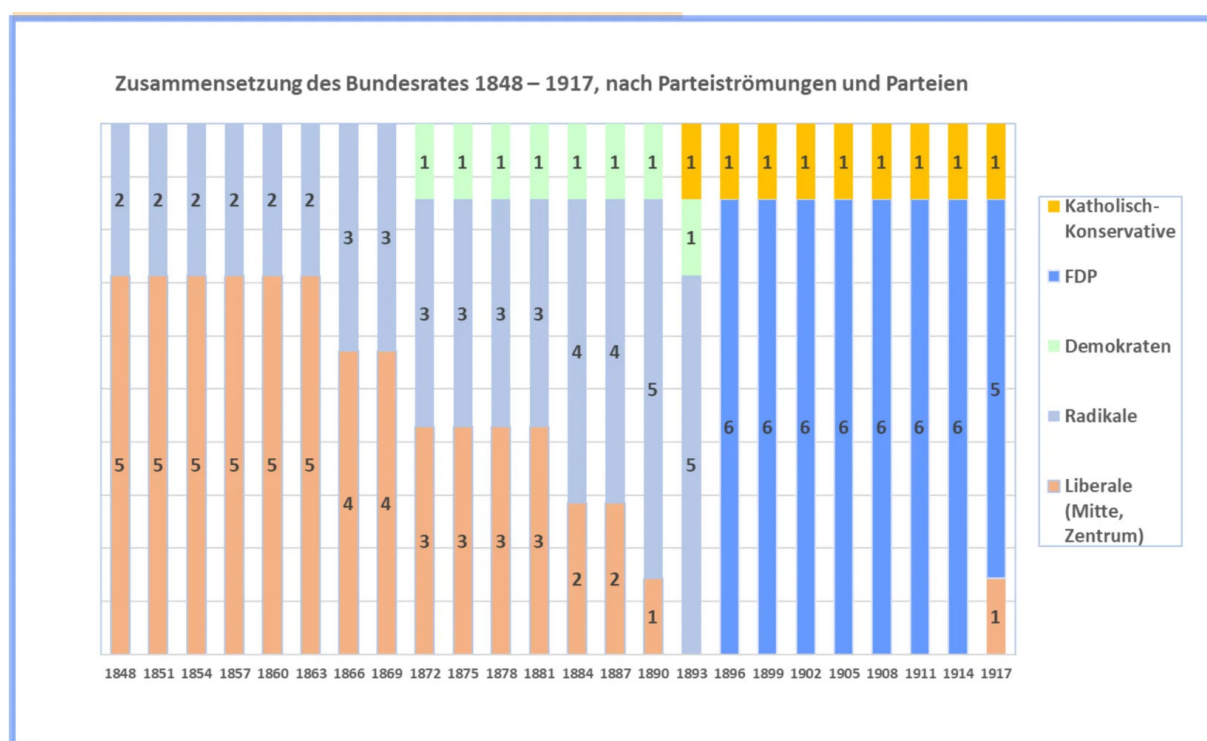
Die Kritik von Urs Altermatt an der bisherigen Bundesratsstatistik, welche die Liberalen und die Radikalen in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaates unter der Bezeichnung «FDP» zusammenfasst, zieht sich durch alle drei Bände. Es ist für Altermatt nicht nachvollziehbar, dass zwar die National- und Ständeräte einer Parteiströmung zugeordnet werden können (vgl. die wahlstatistischen Grundlagenwerke von Erich Gruner), diese Information aber für eine Person entfällt, sobald sie in den Bundesrat gewählt wird. Noch schlimmer: Für die ersten Jahrzehnte werden *alle sieben Bundesratssitze pauschal der FDP zugewiesen*, einer Partei, die erst 1894 gegründet wurde und die bei ihrer Gründung zudem nicht alle drei Strömungen (Liberale, Radikale, Demokraten) gänzlich in sich aufnehmen konnte. In der Ostschweiz (TG, SG, GL, GR) blieben die Demokraten noch einige Jahrzehnte als eigene Partei bestehen und jene Liberalen in der Romandie, in Basel-Stadt und in Bern, die sich nicht der FDP angeschlossen hatten, gründeten 1913 die Liberale demokratische Partei. Diese fusionierte erst gut hundert Jahre später (2009) mit der FDP zu «FDP.Die Liberalen» (wobei die Basler Liberalen auf Kantonsebene weiterhin autonom sind).

Die pauschale Zuordnung aller Bundesräte zur «FDP» blendet nach Altermatt vor allem die politische Diversität der Anfangsjahrzehnte im Bundesrat aus; die Liberalen würden aus der Bundesstaatsgeschichte gestrichen. «Diese Amnesie ist umso

bedauerlicher, als die Erfolge des jungen Bundesstaats in hohem Mass auf das Konto der Partei ging, die von den Zeitgenossen als 'liberale Mitte' bezeichnet wurde. Die liberale Mitte — und nicht die linken Radikalen — war das Rückgrat des Bundesrats» (III, S. 44). Sie habe auch im Parlament in wechselnden Allianzen mit gemässigten Radikalen und mit oppositionellen Konservativen die grossen Linien der Bundespolitik bestimmt.

Selbstkritisch hält Urs Altermatt mehrfach fest, dass auch er lange Zeit die liberalen und radikalen Bundesräte im 19. Jahrhundert pauschal der FDP zugewiesen habe: «Ich selber tappte im Bundesratslexikon von 1991 in diese Interpretationsfalle, bin aber im Verlauf meiner langjährigen Forschungen zum Schluss gekommen, dass die Zeit gekommen ist, diesen Fehler in der Geschichtsschreibung zu korrigieren» (II, S. 168 f.). Die herkömmliche Bundesratsstatistik solle dahingehend revidiert werden, dass der Begriff «FDP» erst ab dem Zeitpunkt der Gründung der FDP verwendet wird (1894). Für die Zeit davor sollen dagegen die damaligen Parteiströmungen ausgewiesen werden, namentlich die Liberalen und Radikalen. Es erschliesst sich – aus Sicht des Rezensenten – nicht ganz, weshalb nicht auch die Demokraten gesondert ausgewiesen werden sollten.

In Altermatts Studie findet sich keine Tabelle mit der geforderten differenzierten Zuordnung der Bundesratssitze. Aufgrund der Angaben in Altermatts Bundesratsgeschichte würde eine entsprechende Grafik folgendermassen aussehen.



Quelle: Werner Seitz, Bern. Grafik erstellt auf der Basis von Altermatt (2020–2023): Bundesratswahlen (3 Bände)

Gemäss dieser Zusammenstellung waren die Liberalen am Anfang deutlich stärker vertreten als die Radikalen. Sie büssten jedoch sukzessive an Einfluss ein. Als Ende 1891 mit Emil Welti der letzte Liberale aus dem Bundesrat zurücktrat, folgte mit Josef Zemp der erste Katholisch-Konservative. Damit waren die Liberalen nicht

mehr im Bundesrat vertreten; spätere Angriffe der Liberalen in Kampfwahlen scheiterten. Ab 1894, als die FDP gegründet wurde, regierten bis 1917 sechs Vertreter der FDP und ein Katholik-Konservativer. Im Juni 1917 musste Aussenminister Arthur Hoffmann (FDP) im Zusammenhang mit einer internationalen Affaire aus dem Bundesrat zurücktreten. Auch zur innenpolitischen Beruhigung (im Ersten Weltkrieg hatte sich ein tiefer Sprachengraben geöffnet) wurde als Nachfolger der Genfer Liberale Gustave Ador gewählt. Damit hatten die Liberalen nochmals Einsitz im Bundesrat, allerdings nur bis Ende 1919.

Spannend präsentierte Sachwissen

Urs Altermatt legt mit seinen drei Bänden eine spannend geschriebene, leicht lesbare Geschichte des Bundesrates vor. Gelegentlich fühlt man sich in einer interessanten Vorlesung, in welcher der Autor eloquent und mit grosser Begeisterung viel Sachwissen präsentiert, gespickt mit Anekdoten und nützlichen Exkursen bis in die Gegenwart. Das Buch präsentiert sich sehr lesefreundlich, auch dank der vielen sprechenden Zwischentitel. Es enthält ferner zahlreiche Bundesratsportraits mit Info-Kästen sowie Tabellen zu sämtlichen Wahlgängen in den Bundesrat und zu den Wahlergebnissen der National- und Ständeratswahlen. Dazu gibt es vertiefende Tabellen zu ausgewählten Querschnittsthemen.

Bemerkenswert ist, dass ein ausgewiesener Experte und emeritierter Professor sein eigenes Werk kritisch begutachtet und einen Fehler eingesteht. Sein Vorschlag einer «Revision» der Bundesratsstatistik basiert auf nachvollziehbaren Überlegungen und richtet sich an die Politik- wie Geschichtswissenschaften. Es ist zu hoffen, dass sie seine Argumente aufgreifen und weiterentwickeln.

Altermatt, Urs (2020). Vom Unruheherd zur stabilen Republik. Der schweizerische Bundesrat 1848–1875. Teamplayer, Schattenkönige und Sesselkleber, Basel: NZZ Libro (357 Seiten).

Altermatt, Urs (2021). Der lange Weg zum historischen Kompromiss. Der schweizerische Bundesrat 1874–1900. Referendumsstürme, Ministeranarchie, Unglücksfälle. Basel: NZZ Libro (259 Seiten).

Altermatt, Urs (2023). Von der freisinnigen Vorherrschaft zum Proporz. Der schweizerische Bundesrat 1900–1919. Bundespräsident als Primus inter Pares und Departementalisierung. Basel: NZZ Libro (321 Seiten).

sowie

Altermatt, Urs (Hrsg., 2019). Das Bundesratslexikon. Basel: NZZ Libro (759 Seiten).