

Zeitschrift: Neujahrsblatt / Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel
Herausgeber: Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel
Band: 163 (1985)

Artikel: Ein halbes Jahrhundert unter der Bundeshauskuppel : über Herkunft und Tätigkeit von 71 Basler und Baslerbieter Parlamentariern, 1920-1970
Autor: Grieder, Fritz
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1006842>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 16.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

163. Neujahrsblatt

Fritz Grieder



Ein halbes Jahrhundert
unter der Bundeshauskuppel

Über Herkunft und Tätigkeit
von 71 Basler und Baselbieter Parlamentariern,
1920–1970

Fritz Grieder

Ein halbes Jahrhundert unter der Bundeshauskuppel

Fritz Grieder

Ein halbes Jahrhundert unter der Bundeshauskuppel

Über Herkunft und Tätigkeit von
71 Basler und Baselbieter Parlamentariern, 1920–1970

163. Neujahrsblatt
Herausgegeben von der Gesellschaft
für das Gute und Gemeinnützige

In Kommission bei Helbing & Lichtenhahn, Basel 1985

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Grieder, Fritz:

Ein halbes Jahrhundert unter der Bundeshauskuppel:
über Herkunft u. Tätigkeit von 71 Basler u. Basel-
bieter Parlamentariern, 1920–1970/Fritz Grieder.

– Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1984

(Neujahrsblatt/Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige; 163)

ISBN 3-7190-0885-1

NE: Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige

〈Basel〉: Neujahrsblatt

© Copyright 1984 by Helbing & Lichtenhahn, Basel
Druck: Boehm-Hutter Druck, Reinach BL
Fotolithos: Steiner + Co. AG, Basel
ISBN 3 7190 0885
Bestellnummer 21 00885

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	7
1. <i>Politische und persönliche Voraussetzungen</i>	
1.1. Die politische Landschaft im Kanton Basel-Stadt	14
1.2. Politische Aspekte im Entwicklungskanton Baselland . . .	20
1.3. Die National- und Ständeräte aus den beiden Basel von 1920–1970	25
1.4. Persönliche Faktoren	33
1.5. Das parlamentarische Mandat	38
1.6. Bildungsgang und Berufsbild	41
1.7. Interessenpolitik	46
1.8. Politische Führungspositionen	51
2. <i>Die Tätigkeit der Parlamentarier aus Basel-Stadt und Baselland in den Ratsplenien</i>	
2.1. Aussenpolitik	60
2.2. Äussere und innere Sicherheit	90
2.2.1. Militärwesen	90
2.2.2. Staatssicherheit	115
2.3. Finanzhaushalt und Währungsfragen	123
2.4. Staatsintervention im wirtschaftlichen Bereich	154
2.5. Entwicklung zum Sozialstaat	168
2.6. Verkehrswesen	190
2.7. Rechtsfragen	212
2.7.1. Strafrecht	212
2.7.2. Die Basler Wiedervereinigung vor den Eidgenössischen Räten	218
Schlussbetrachtung	233
Anmerkungen	241
Quellen und Literatur	244

Einleitung

Basel im Bundesstaat – ein Thema, dessen historische Aspekte schon häufig im ganzen Umfang oder auch nur teilweise beleuchtet worden sind, das aber auch aus aktuellem Anlass immer wieder im Tagesgespräch oder in der Presse berührt wird. Wer in diesem Zusammenhang von Basel spricht, meint meist nicht nur die Stadt selbst, sondern auch die ganze Region, soweit sie schweizerisches Territorium umfasst. Konkret denkt man heute etwa an die Auseinandersetzung um das Kernkraftwerk Kaiseraugst.

Die vorliegende Arbeit greift einen bestimmten Ausschnitt aus dem grösseren Ganzen heraus, nämlich ein Stück *Parlamentsgeschichte*, und dies, den Voraussetzungen entsprechend, nur fragmentarisch. Es geht darum, den sichtbaren Anteil der Parlamentarier aus Basel-Stadt und Baselland am Wirken der beiden Eidgenössischen Räte für die Zeit von 1920–1970, also für die ersten fünfzig Jahre des Proporzparlamentes (bezogen auf den Nationalrat) darzustellen.

Zugleich handelt es sich um einen Ausschnitt aus der *Regionalgeschichte*, da die Parlamentarier in den Kantonen als Wahlkreisen und aus deren Bewohnerschaft gewählt werden und auch, allen gegenteiligen Versicherungen zum Trotz, die eidgenössischen Angelegenheiten vorwiegend unter regionalem Gesichtswinkel sehen und mitentscheiden. Die National- und Ständeräte von Basel-Stadt und Baselland repräsentieren zwar nur den schweizerischen Teil der Basler Region, und auch diesen nicht vollständig, insofern als das aargauische Fricktal (Bezirke Rheinfelden und Laufenburg), das solothurnische Schwarzbubenland (Amteien Dorneck und Thierstein) und das bernische Laufental nicht mitberücksichtigt sind. Dies sind aber, verglichen mit den beiden Basel, *regionale Randgebiete*, die im Zeitraum der behandelten fünfzig Jahre im Rahmen ihrer jeweiligen kantonalen Deputationen in Bern nicht einmal immer vertreten waren.¹⁾

Die beiden Basel, das eine bildet den Kern, das andere den äusseren Teil der Agglomeration, sind geographisch und auch von der Geschichte her eng miteinander verbunden. Ihre Parlamentarier repräsentieren über die traditionellen politischen Grenzen hinweg eine *Region* im eidgenössischen Parlament, dessen Entscheidungen heute ganz allgemein in hohem Masse von regionalen und föderativen Gesichtspunkten beeinflusst sind.

Vorauszuschicken sind zunächst einige kritische Bemerkungen zur *Themenwahl*. Darstellung und Wertung von vergangenem Geschehen in einer Zeit, in der die Abkehr von der Geschichte des eigenen Landes, die *Geschichtslosigkeit* der Menschen unverkennbar ist? Moralisch-sittliche Verpflichtung darf in der heutigen Zeit in den Augen mancher offenbar nicht mehr der eigenen Nation, sondern

höchstens noch der Menschheit gelten. Eine auf unser Land hin ausgerichtete Darstellung wird in den Augen mancher verdächtig, weil sie dazu bestimmt sein könnte, ein helvetozentrisches Geschichtsbild, sozusagen den bekannten schweizerischen Sonderfall, zu untermauern, der nicht mit der Tendenz vereinbar ist, überall, wo dies möglich ist, zu zeigen, dass sich die Schweiz in nichts vom umliegenden Ausland unterscheidet. Wie ein namhafter schweizerischer Wissenschaftler treffend gesagt hat, schleichen sich bedeutende Teile der jüngeren Generation aus der Nation in die Menschheit weg und vertauschen die konkreten staatsbürgerlichen Aufgaben gegen eher rhetorische menschheitliche Verpflichtungen.

Es kann sich nicht darum handeln, a priori einen *Sonderfall* zu statuieren, wo er nicht berechtigt wäre, oder gar schön zu färben, wo vielleicht ein hässliches Bild objektiver wäre. Der eidgenössischen Volksvertretung, die heute ohnehin in der Öffentlichkeit schärfster Kritik ausgesetzt ist, würde ein verfälschtes Bild abträglich sein. Die Abwendung ganzer Bevölkerungsteile von den institutionellen Formen der Meinungsäusserung (Wahlen, Abstimmungen) und die Tendenz zu direkteren Formen (z.B. Bürgerinitiativen) drängen gebieterisch hin zur Frage nach der Rolle des Parlamentes und des einzelnen Volksvertreters in diesem Staat. Die *historische Darstellung der parlamentarischen Entwicklung* vermag wesentliche Hinweise dafür zu geben, warum der politische Wille da und dort neue Äusserungsformen und Artikulationskanäle gesucht hat. Kenntnis der Vergangenheit heisst auch in diesem Bereich soviel wie Bewältigung der Gegenwart.

Eine Darstellung der Tätigkeit eidgenössischer Parlamentarier muss von den zur Verfügung stehenden *Quellen* her notwendigerweise beschränkt bleiben, können wir doch nur aus dem Amtlichen Stenographischen Bulletin authentisch und aus den Berichten der Bundeshauskorrespondenten der Tagespresse über die Plenarverhandlungen mehr oder weniger zuverlässig schöpfen. Dabei beziehen sich die stenographischen Bulletins auf lange nicht alle Geschäfte des Plenums, da bis 1971 nur für die Beratung von Gesetzen eine solche Fixierung der Ratsvoten vorgeschrieben war, während es im übrigen den Räten vorbehalten blieb, bei den andern Geschäften von Fall zu Fall die stenographische Aufnahme zu beschliessen. Es gab indessen in diesem Punkte keine konsequente Praxis. Wo die Voten keinen Niederschlag im Bulletin gefunden haben, ist man auf die meist zusammenfassende Wiedergabe in der Presse angewiesen. Dies gilt vor allem für die Behandlung von Motionen, Postulaten, Interpellationen, Einzelinitiativen und weiterer persönlicher Vorstösse, in jüngerer Zeit auch für die Behandlung der Verwaltungsberichte des Bundes und der SBB.

Die einzelnen Voten der Parlamentarier sind überdies *unterschiedlich zu gewichten*, insofern als es sich nicht immer um rein persönliche Meinungsäusserungen, sondern häufig auch um Stellungnahmen von Fraktionen handelt, bei denen man nicht zuverlässig feststellen kann, wieviel von der eigenen Meinung des Fraktionssprechers in das Votum eingeflossen ist. Weitere Rückschlüsse auf die Hal-

tung des einzelnen Parlamentariers lassen die *namentlichen Abstimmungen* zu, deren Zahl allerdings in jüngerer Zeit, verglichen mit den zwanziger und dreissiger Jahren, stark zurückgegangen ist.

Eine sehr wesentliche Einschränkung in der Darstellung besteht auch darin, dass sie bei den *Verhandlungen des Plenums* stehenbleiben muss und die Beratungen der vorberatenden Kommissionen nicht miteinbeziehen kann, da diese hinter verschlossenen Türen stattfinden. Die Parlamentsbeschlüsse sind zwar formell Entscheidungen des Plenums, aber praktisch wird ein Grossteil der gesetzgeberischen Arbeit in den *ständigen und nichtständigen Kommissionen* geleistet, der Weg für die Plenarverhandlungen dort schon zum vorneherein abgesteckt und die Entscheidung manchmal weitgehend präjudiziert. Man kann noch einen Schritt weitergehen und feststellen, dass nicht wenige Vorlagen bereits im *vorparlamentarischen Stadium*, nämlich bei der Ausarbeitung der Entwürfe durch die Verwaltung, im Vernehmlassungsverfahren und in der Behandlung durch den Bundesrat ihr Gepräge erhalten und im parlamentarischen Verfahren kaum mehr geändert werden, geändert werden können. Was dann durch die Fenster des Parlamentssaales für die Öffentlichkeit als Verhandlung sichtbar wird, darf also in seiner Bedeutung nicht überbewertet werden. Es ist oft genug nur noch das letzte Stück auf einem langen, beschwerlichen Gesetzgebungsweg. Doch darf diese Tatsache nicht zur Verallgemeinerung verleiten, das Plenum der Räte sei offenbar nur noch dazu berufen, zu sanktionieren, was anderwärts bereits beschlossen worden ist. Es gibt immerhin manche Belege dafür, dass die Mehrheit den vorberatenden Instanzen nicht zu folgen gewillt war. Denken wir auch an die zuweilen überraschenden Ergebnisse bei Neuwahlen von Bundesräten. Sicher ist indessen, dass das Parlament als Ganzes nach aussen hin zwar noch immer die Verantwortung für die vorgelegten Beschlüsse trägt, dass es aber in der Zeit zwischen 1920 und 1970 mehr und mehr darauf hintendierte, von *ausserparlamentarischen Vorinstanzen* präparierte Lösungen zum Beschlusse zu erheben. Die Begrenztheit politischer Macht wird offenbar, wo die Verwaltung zum bestimmenden Handlungsfeld geworden ist. Die Politiker im Parlament kommen und gehen, die *professionelle Verwaltungselite*, ihre Handlungsroutine, ihr Einfluss und ihre Kontaktsysteme sind beständiger. Dies relativiert die Bedeutung des Parlamentes.

Verborgен bleibt dem aussenstehenden Beobachter auch die Tätigkeit der einzelnen Parlamentarier innerhalb der *Fraktionen*. Zwar verbietet ihnen die Verfassung, die Stimme nach Instruktion abzugeben, doch bestimmen die vorausgegangenen Entscheidungen der Fraktionen in wichtigeren Geschäften weitgehend die Entschlüsse der einzelnen Ratsmitglieder. Es kann nur vermutet werden, welchen Einfluss sie selbst auf die Haltung ihrer Fraktion genommen haben. Immerhin geben die aufgrund von Fraktionsvorschlägen getroffenen Wahlen in die vorberatenden *ständigen und nichtständigen Kommissionen* gewisse Hinweise auf das politische Gewicht und die Interessenrichtung bestimmter Parlamentarier.

Ausserhalb des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses sind die zahlreichen *persönlichen Vorstösse* zu beachten, die in irgendeiner Form darauf hinzielten, gewissen Forderungen in der Gesetzgebung Eingang zu verschaffen, also dem Gesetzgeber einen Impuls in bestimmter Richtung zu geben. Aus der Fülle von Motionen, Postulaten, parlamentarischen Einzelinitiativen und Interpellationen konnten aus Raumgründen nur diejenigen herausgegriffen werden, welche ein allgemeineres Anliegen von gewisser Bedeutung betrafen. Viele blieben im Plenum hängen, sei es, dass sie abgeschrieben oder abgelehnt wurden. Anderen gab der Bundesrat keine Folge.

Aus Raummangel mussten bestimmte Kapitel wie z.B. über die Landwirtschaftspolitik, über Kultur- und Erziehungsfragen und über die Ausgestaltung des Zivil- und des Verwaltungsrechts geopfert, andere stark gekürzt werden.

Alle die hier aufgeführten Beschränkungen mögen erklären, warum das Bild der Vertretung der beiden Basel in den Eidgenössischen Räten *lückenhaft* bleiben muss. Wer Vollständigkeit verlangt, müsste unter den gegebenen Umständen auf eine Darstellung verzichten. Doch dürfen wir der Pflicht nicht ausweichen, am wahren Bild zu arbeiten, selbst wenn wegen der Unzulänglichkeit der Quellen nur Vorläufiges daraus entstehen kann. Ein Verzicht wäre um so bedauerlicher, als gerade das halbe Jahrhundert von 1920–1970 im Leben des eidgenössischen Parlamentes einige *grundlegende Veränderungen* mit sich brachte, welche das Bild auch der heutigen Volksvertretung noch prägen.

Ausgangspunkt ist die Einführung des *Nationalratsproporz*, eine unverkennbare Folge der Ablösung von politischen Minderheiten auf der linken und der rechten Seite der lange Zeit allmächtigen freisinnigen Staatspartei. Aus der an sich geschlossenen liberalen Gesinnungspartei war schon im ausgehenden 19. Jahrhundert eine Sammelpartei mit verschiedenen auseinanderstrebenden Interessengruppen geworden. Da diese nicht mehr zusammenzuhalten waren, folgte schliesslich die *politische Aufsplitterung*. Ausgelöst wurde die Krise durch gewisse *soziale Verschiebungen*, die zur Herausbildung einer neuen Volksschicht aus Angestellten, untern Beamten und Angehörigen von Dienstleistungsberufen führten. Zwar unterstützten sie im wesentlichen die neue politische Linke, blieben aber kleinbürgerlich-kapitalistisch eingestellt.

Im ersten *Proporz-Nationalrat* (1919 gewählt, seit 1920 im Amt) gewannen die Freisinnigen nur noch 63 Mandate, gegenüber 103 im letzten Majorz-Parlament (1917). Dafür erzielten die Sozialdemokraten nun 41 statt 19 und die neuauftretende Bauernpartei 25 Mandate. Einzig im Ständerat hielt sich 1919 noch immer eine wenn auch knappe freisinnige Mehrheit mit 23 Sitzen, während die traditionell oppositionellen Katholisch-Konservativen über 17 Sitze verfügten. Die wesentlichen politischen Beschlüsse mussten, gestützt auf die neuen Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat, *Kompromisse* sein, da keine der grossen Fraktionen allein ihren Willen durchsetzen konnte. Dies kam dann in der Folge auch im schrittweisen

Abbau der freisinnigen Mehrheit in der Bundesregierung bis zur Durchsetzung der sog. Zauberformel (1959) zum Ausdruck. (Bereits 1919 wurde ein zweiter Katholisch-Konservativer, 1929 erstmals ein Vertreter der Bauernpartei und 1943 schliesslich ein Sozialdemokrat in den Bundesrat gewählt.)

Galt im liberalen Staat die Devise, dem politisch-administrativen System, bestehend aus Parlament, Regierung und Verwaltung, möglichst wenig Aufgaben zu übertragen, so entwickelte sich nun nach dem 1. Weltkrieg, ganz besonders aber dann nach dem 2. Weltkrieg, der *soziale Interventionsstaatsgedanke*. Ziel war, die Gemeinschaft für die Verbesserung der sozialen Lage (sozialpolitische Massnahmen), für die Sicherung gefährdeter wirtschaftlicher Sektoren (Strukturpolitik) und schliesslich auch für die globale Steuerung des wirtschaftlichen Prozesses einzusetzen. Konjunkturlenkende Massnahmen auf dem Gebiete der Geld- und Aussenwirtschaftspolitik waren in den sechziger Jahren bereits nicht mehr verpönt.

Die mit dem *wirtschaftlichen Verbandssystem* verbundene *Verwaltung* weitete sich sowohl auf eidgenössischem wie auch auf kantonalem und Gemeindegebiet erheblich aus, wenn auch nicht im gleichen Ausmasse wie im Ausland, und gewann dank ihrer Sachnähe in der immer komplizierter werdenden Gesetzgebung zusehends an Einfluss gegenüber dem Parlament und der Regierung. *Wirtschaftlich unabhängige Parlamentarier* mit persönlichem Stil und eigener Weltanschauung hatten es immer schwerer, neben dem *handfesten Pragmatismus* zahlreicher Kollegen im Rat zu bestehen, die nicht mehr das allgemeine Interesse, sondern *wirtschaftliche Gruppeninteressen* im Auge hatten. Für originelle Köpfe mit politischer Kultur schien es im Parlament keinen Platz mehr zu geben. Proporz und Verwirtschaftlichung der Politik förderten unverkennbar das Mittelmass und hinderten die Entfaltung der politischen Persönlichkeit. Diese Entwicklung war offenbar Ausdruck einer allgemeinen Tendenz zu materialistischem Denken und zu Geringschätzung geistiger Werte.

Die zeitliche Abgrenzung des Themas mit dem Jahre 1970 liegt insofern nahe, als in den siebziger Jahren erstmals nicht mehr überhörbare *Kritik* an der bisherigen Entwicklung laut wurde. Die immer sichtbarer werdenden wirtschaftlichen Bindungen der Politiker blieben nicht mehr unwidersprochen. *Wirtschaftsfeindliche Strömungen* machten sich bemerkbar, vor allem in der jüngeren Generation, immer mehr Bürger stellten den lange als Ideal gepredigten wirtschaftlichen Fortschritt in Frage, noch bevor die seit einem Vierteljahrhundert andauernde Zeit der Hochkonjunktur durch Krisenerscheinungen getrübt wurde. Die Kritik an der Industriegesellschaft steigerte sich bei manchen Jungen bis zur Flucht ins Abseits.

Das Parlament bekommt es zu spüren, dass es in den Augen mancher Bürger zum *Gefangenen der Wirtschaftsverbände* geworden ist und ausserstande zu sein scheint, die Interessen der Gesamtheit über diejenigen von einzelnen Wirtschaftsgruppen zu stellen. Zeichen der *Entfremdung* zwischen den Volksvertretern und den Bürgern, welche sie zu repräsentieren haben, gibt es genug. Parallel dazu er-

geht der *Ruf nach weniger Staat*, weniger Einengung durch Gesetze. Die jüngere Generation, vor allem Intellektuelle, begann schon vor den siebziger Jahren stärkeres Gewicht auf globale, gesamtgesellschaftliche Probleme zu legen und eine mehr *idealistische, zukunftsorientierte Politik* zu vertreten, während beispielsweise die traditionelle Arbeiterschaft bisher eher materialistische Forderungen als wichtig in den Vordergrund gestellt hatte. Eine gewisse Verunsicherung gegenüber der schweizerischen Konkordanz- und Kompromisspolitik machte sich vor allem bei den Sozialdemokraten, weniger deutlich aber auch in bürgerlichen Kreisen geltend.

Wir stellen die Frage nach dem Beitrag der Deputationen der beiden Basel zur *gesetzgeberischen Lösung von gesamtschweizerischen Problemen*, aber auch die Frage nach der Vertretung gemeinsamer *regionaler Interessen*, nach dem Vorhandensein eines Regionalbewusstseins. Gab es in gewissen Angelegenheiten eine über alle Partei- und Kantonsschranken hinwegführende geschlossene Haltung? Gab es Divergenzen, die in unterschiedlichen Voraussetzungen innerhalb der Region gründeten und solche innerhalb der kantonalen Vertretungen aufgrund der parteipolitischen Grenzen? Machten die Vertretungen der beiden Basel die erwähnte allgemeine Entwicklung im Parlament mit oder versuchten sie, sich ihr zu entziehen und einen eigenen Weg zu gehen?

Darüber hinaus wird abzuklären sein, welche unter den Volksvertretern aus den beiden Basel, gestützt auf ihre persönlichen Verbindungen mit der Wirtschaft, mit den Kantonsregierungen oder mit der Bundesverwaltung, zum *inneren Kreis* gehörten, der das Parlament dank seinem überragenden Einfluss gewissermassen kontrolliert, und welche aber eher als *Hinterbänkler* bezeichnet werden müssen, die wenig oder gar nie in Erscheinung traten und auch nicht zu den grauen Eminenzen gehörten. Es wird die Frage zu stellen sein, ob der eine oder andere gar im Kern des inneren Kreises, also sozusagen unter den eigentlichen *Stars der helvetischen Politik* anzutreffen ist. Finden sich unter den Baslern und Baselbiern vielleicht noch Politiker vom alten Schlag, unabhängige Akteure im politischen Entscheidungsprozess, Allroundpolitiker, deren Interesse und Sachverständnis nicht auf bestimmte Gebiete fixiert sind, sondern sich auf möglichst viele Geschäfte aus allen Sachgebieten erstrecken, und die sich von der Persönlichkeit her, nicht von hinter ihnen stehenden Partialinteressen her im Rat zu behaupten versuchen?

Der *erste Teil* der Darstellung dient zunächst der Erhellung der politischen Umwelt in den beiden Halbkantonen für den Zeitraum von 1920–1970, also gewissermassen der *politischen Landschaft*, der die Parlamentarier entstammen. Daran lässt sich dann, gestützt auf die biographischen Daten, zeigen, welche *Voraussetzungen persönlicher Art* sie für die Ausübung ihres Mandates in Bern mitgebracht haben. Um einen Vergleich dieses soziologischen Bildes mit demjenigen der Mitglieder der Eidgenössischen Räte insgesamt zu erhalten, wurden verschiedene Resultate aus der Studie «Die Schweizerische Bundesversammlung 1919–1968»

von Erich Gruner herangezogen. Dieser untersuchte an drei Querschnitten (1920, 1944, 1968) aus dem Leben der Bundesparlamentarier gewisse Aspekte politologischer Art, wie Herkunft, Wohnort, Ausbildung, berufliche und ausserberufliche Bindungen, politische Beziehungen u.a. und konnte daraus bedeutsame Schlüsse auf bestimmte Entwicklungen im politischen Leben der Eidgenossenschaft ziehen.

Im Mittelpunkt des *zweiten Teils* stehen, nach Sachgruppen geordnet, die durch das Amtliche Stenographische Bulletin verbürgten oder von Pressekorrespondenten vermerkten *Voten*, welche die Parlamentarier aus den beiden Basel in den Plenarverhandlungen der Eidgenössischen Räte abgegeben haben, sei es bei den Beratungen von Gesetzen, Beschlüssen und Berichten oder aber bei der Behandlung von persönlichen Vorstössen. Die Äusserungen können meist nur zusammengefasst, allerdings durch Zitate bestimmter Stellen belebt, wiedergegeben werden. Anspruch auf Vollständigkeit erhebt die Darstellung auch aus andern Gründen nicht: Die Quellen sind, wie bereits früher erwähnt, nicht vollständig, und aus Raumgründen müssen Bemerkungen nicht nur zu eher marginalen Geschäften, sondern zum Teil auch zu bedeutenden Sachfragen weggelassen werden.

1. Politische und persönliche Voraussetzungen

1.1. Die politische Landschaft im Kanton Basel-Stadt

Die politische Entwicklung im Kanton *Basel-Stadt*, wie sie sich nach dem 1. Weltkrieg abzeichnete, hatte mit derjenigen anderer Industrie- und Handelskantone nur eines gemeinsam, nämlich die *Polarisation* von bürgerlichen und sozialistischen Auffassungen. Aber innerhalb der bürgerlichen Front, dem sog. Nationalen Block, gab es, von der Vergangenheit her indiziert, scharfe Gegensätze, die unter dem Eindruck des Landesstreiks (1918) und des Basler Generalstreiks (1919) zwar nach aussen ausgeglättet, jedoch in der Folge nur mühsam versteckt werden konnten und dann wieder in Erscheinung traten, als der Druck von links nicht mehr so schwer lastete.

Schon im ausgehenden 19. Jahrhundert, früher als in den meisten andern Kantonen mit freisinniger Mehrheit, war im Kanton Basel-Stadt die Herrschaft der Freisinnigen Partei durch die *Abwendung der unteren sozialen Schichten* nach links (Grütlianner, Sozialdemokraten) und durch die Formierung einer Gruppe des *politischen Katholizismus* (Katholische Volkspartei: 1905) in Frage gestellt worden. Die alte Konservative Partei, in Basel-Stadt seit 1875 in die Opposition gedrängt, innerlich mit dem liberalen Staatsgedanken versöhnt, trat nun nach der Jahrhundertwende unter dem Namen *Liberale* gegen den Bundeszentralismus der Freisinnigen als Wahrerin der föderalistischen Eigenständigkeit Basels auf, aber auch als Beschützerin der staatsfreien Sphäre. Den vereinten Kräften der Opposition von links und rechts gelang 1905 die Durchsetzung des *Grossratsproporzes*, womit das Ende der freisinnigen Vorherrschaft in Basel besiegelt war. 1908 spaltete sich unter Führung des späteren Konsumverbandsdirektors O. Schär auch noch eine *demokratische Splittergruppe* von den Freisinnigen ab, schloss sich 1917 aber unter der Bezeichnung Radikaldemokraten wieder mit der Stammpartei zusammen. Verärgerte Gewerbetreibende verselbständigten sich 1911 auf dem politischen Feld mit der Gründung der *Fortschrittlichen Bürgerpartei*, der späteren Bürger- und Gewerbspartei, in den dreissiger Jahren dann Nationale Volkspartei. Dies war die vierte bürgerliche Parteigruppierung. Am Ende des 1. Weltkrieges hätte die Zersplitterung im bürgerlichen Lager wohl kaum grösser sein können.

Einig waren sich die nationalen (oder bürgerlichen) Parteien, als gegen Kriegsende die soziale Unrast immer beunruhigendere Formen annahm, nur in der Ablehnung der sozialistischen Ideen, soweit sie als landesfremdes Gedankengut zu

bewerten waren. Manche Forderungen der Linken, wie etwa die Einführung des *Nationalratsproporz* oder die *Schaffung einer allgemeinen Altersversicherung* oder die *Herabsetzung der Arbeitszeit*, begegneten bis weit ins bürgerliche Lager hinein grossem Verständnis. Als Beispiel sei die *Initiative Rothenberger* erwähnt.¹⁾

Die ersten Nationalrats-Proporzahlen im Oktober 1919 bestätigten einerseits die tiefgreifende Zersplitterung im bürgerlichen Lager – die vier in Listenverbindung zusammengefassten nationalen Parteien erhielten vier von sieben Nationalratsmandaten, jede eines davon –, zeigten andererseits aber auch den Linkstrend bei den bürgerlichen Wählern. Auf der radikaldemokratischen Liste setzte sich *O. Schär* durch und schloss sich dann in Bern nicht der radikaldemokratischen Fraktion, sondern der kleinen sozialpolitischen Gruppe an. Basel-Stadt war in der radikaldemokratischen Fraktion nur noch durch den jungen, eher links stehenden SR *V.E. Scherer* (anstelle des zurückgetretenen SR *P. Scherrer*) vertreten. Auf der katholischen Nationalratswahlliste siegte *M. Zraggen*, der den christlichen Gewerkschaften nahestand. Er sah sich innerhalb der katholisch-konservativen Fraktion in Zukunft als Brückenpfeiler nach links.

Auch innerhalb der *Sozialdemokratischen Partei* wurden schon seit der Jahrhundertwende innere Spannungen manifest, damals zwischen den eher *internationalistisch* ausgerichteten Gewerkschaften und der *nationalreformistisch* orientierten Parteilite mit grütlianischem Einschlag. Im Laufe des 1. Weltkrieges brachte die zunehmende soziale Not Wind in die Segel der radikaleren Richtung, sichtbar nicht zuletzt in der Basler Parteisektion, deren Führung den gemässigten Kräften entglitt. Das Phänomen der russischen Revolution führte schliesslich zur Parteispaltung. In Basel sprach sich die grosse Mehrheit der Parteimitglieder für den russischen Weg der sozialistischen Revolution aus, und auch die Mehrheit der schweizerischen Parteidelegierten schien den Radikalen recht zu geben; doch lehnte die Basis der schweizerischen Sozialdemokratie danach in einer Urabstimmung den *Beitritt zur III. (Kommunistischen) Internationalen* ab und hielt damit an einem reformistischen Kurs fest. Sehr harte Bedingungen, welche die Kommunistische Internationale in Moskau im August 1920 als Voraussetzung für den Beitritt der einzelnen Landesparteien formulierte, wurden schliesslich den Vertretern der extremen Haltung in der Schweiz zum Verhängnis. Man wollte sich nicht den taktischen und organisatorischen Bedingungen, der Parteivormundschaft Moskaus, unterwerfen und zog die Unabhängigkeit vor. Dies galt für die schweizerische Sozialdemokratie als Ganzes, nicht aber für die Basler Parteigruppe, die sich in ihrer grossen Mehrheit der inzwischen gegründeten *schweizerischen Kommunistischen Partei* anschloss (20. Dezember 1920) und deren Rückgrat bildete.²⁾

Zurück blieb in Basel eine zahlenmässig kleine sozialdemokratische *Rumpfgruppe* unter der Führung von Regierungs- und Nationalrat *F. Hauser* und Sekundarlehrer *G. Wenk*.³⁾ Bereits im April 1921 zog sich indessen eine Gruppe von Kommunisten unter Führung von NR *F. Schneider*⁴⁾ aus dieser Partei zurück und

gründete zunächst eine eigene *unabhängige kommunistische Gruppe* (UKP), die dann gegen Jahresende den Weg in die Sozialdemokratische Partei zurückfand. Die persönliche Haltung der drei im Oktober 1919 gewählten sozialdemokratischen Nationalräte ist typisch für die Vorgänge im Lager der Basler Arbeiterbewegung: NR *A. Belmont* machte den Marsch der Basler Sozialdemokraten in die Kommunistische Internationale mit und galt seit 1921 in Bern als kommunistischer Vertreter, NR *F. Hauser* blieb der Sozialdemokratischen Partei treu, d.h. er widersetzte sich den Mehrheitsbeschlüssen der Basler Parteisektion, und NR *F. Schneider* schien zunächst denselben Weg wie Belmont gehen zu wollen, trat dann aber im Parlament von der Sommersession 1921 an als unabhängiger Kommunist auf, und von 1922 an zählte er schliesslich wieder zum linken Flügel der Sozialdemokraten.

Von nun an fuhr die *Basler Arbeiterbewegung* auf zwei politischen Geleisen. Die beiden Parteien sprachen zwar noch von einer proletarischen *Einheitsfront*, bekämpften sich nicht direkt und feierten bei der Ständeratswahl von 1925 mit alt Regierungsrat *E. Wullschleger*, einem rechtsstehenden Sozialdemokraten, einen Sieg über das in sich zerstrittene Bürgertum. Drei Jahre später indessen ging das Mandat wieder an die diesmal geschlossene bürgerliche Front verloren, die im Radikaldemokraten *E. Thalmann* einen Kandidaten zu präsentieren wusste, der auch bei den Liberalen und den Katholiken die nötige Unterstützung fand.

Wie weit die damalige Niederlage der Linken auf einen vorausgegangenen *Gewerkschaftskrach* zurückzuführen war, lässt sich nicht feststellen. Die meisten Basler Gewerkschaften waren bis 1927 von den Kommunisten beherrscht gewesen, das *Gewerkschaftskartell* als Dachorganisation galt als kommunistisch orientiert. Damals betrieb aber die sozialdemokratisch ausgerichtete Berner Gewerkschaftszentrale in Basel eine eigentliche Säuberungsaktion, erreichte schliesslich die Entmachtung der kommunistischen Gewerkschaftsführer und stellte den *Arbeiterbund*, eine Konkurrenzorganisation des Gewerkschaftskartells, auf die Beine. Damals zeichnete sich auch die Abwendung der Kommunistischen Internationalen von der proletarischen Einheitsfront ab. Stalin sprach von Sozialdemokraten als von *Sozialfascisten*. *F. Wieser*, bisher Mitglied des Exekutivkomitees der Moskauer Internationalen, fiel wegen seiner verhältnismässig unabhängigen Haltung Moskau gegenüber in Ungnade. Er war zu sehr Leninist und wurde 1930 zusammen mit *W. Bringolf* und *F. Welti* auf Betreiben der russischen Zentrale aus der Partei ausgeschaltet. Es folgte nun eine Zeit der *totalen Konfrontation* zwischen den Kommunisten und den Sozialdemokraten sowohl innerhalb der Gewerkschaften als auch in der Öffentlichkeit.

Die schwere Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre brachte dann wieder einige Bewegung in die politische Landschaft des Kantons Basel-Stadt, ging doch 1935 im Frühjahr zunächst die Mehrheit im Regierungsrat von den bürgerlichen Parteien an die von den Kommunisten unterstützten Sozialdemokraten über, und im Herbst

verlor die Bürger- und Gewerbspartei ihr einziges Nationalratsmandat (*Gelpke*) an die Sozialdemokraten (*Herzog*), die nun zusammen mit den Kommunisten die *rote Mehrheit* auch bei der Verteilung der Basler Nationalratsmandate (vier von sieben) zur Geltung brachten. Überdies fiel das Ständeratsmandat erneut den Sozialdemokraten (*Wenk*) zu. Offensichtlich traute eine bedeutende Mehrheit der baselstädtischen Stimmberechtigten im Hinblick auf die Bekämpfung der katastrophalen Wirtschaftskrise der sozialdemokratischen *Kriseninitiative* mehr Erfolgsaussichten zu als der von bürgerlicher Seite propagierten hoffnungslosen *Deflationpolitik* oder gar dem Laisser-faire-Laisser-aller-Grundsatz gewisser konservativer Kreise. Jedenfalls neigte man in Basel bis in die linksbürgerlichen Kreise hinein zu einer Politik der *staatlichen Eingriffe* zugunsten der Opfer der Wirtschaftskrise.

Als diese nach dem *Abwertungsbeschluss* des Bundesrates (September 1936) abzuklingen und die Arbeitslosenzahlen endlich, nach sechs Jahre dauernder ständiger Zunahme, wieder zu sinken begannen, löste sich auch die jahrelange Spannung zwischen der Linken und dem bürgerlichen Lager allmählich, wobei offen bleibt, wie weit die sich damals abzeichnende äussere Gefahr mit zum *Abbau der inneren Gegensätze* beitrug. Es kann nicht übersehen werden, dass in jenen Tagen eine bedeutende Mehrheit innerhalb der Basler Parteisektion der Sozialdemokraten bereit war, den Schritt weg vom Klassenkampf und von der Diktatur des Proletariates, also von einer radikal systemreformerischen Partei zu einer am *System partizipierenden Partei*, zu machen. Diese Wendung kam auch in der Frage der Anerkennung der Landesverteidigung zum Ausdruck. Man gab die längst überholte Dogmatik des Parteiprogramms von 1920 auf und stellte sich auf den Boden der Realität. Man anerkannte, dass die Demokratie die Entwicklung zum Sozialismus immerhin zulassen könnte, während der Fascismus diese Möglichkeit endgültig verschüttete. Von einem Wettlauf mit den Kommunisten, deren Parolen man bisher immer wieder zu übertreffen versucht hatte, war nun gar keine Rede mehr.

Während die *Frontenbewegung* in Basel-Stadt, etwa im Gegensatz zu Zürich, politisch nichts zu bestellen hatte, machte in den späteren dreissiger Jahren eine andere politische Gruppe, die allerdings nicht als neue Partei bezeichnet sein wollte, von sich reden: Der *Landesring der Unabhängigen*, eine mit dem Begründer der Migros, *Gottlieb Duttweiler*, verbundene Vereinigung, gewann im Herbst 1939 unter dem Schlagwort «*Soziales Kapital*» mit ihrer konsumentenfreundlichen Haltung auf Anhieb zwei Basler Nationalratsmandate (*Gfeller*, *Muschg*), je eines auf Kosten der Sozialdemokraten wie auch der Kommunisten, die seit dem Abschluss des Hitler-Stalin-Paktes im August 1939 bei den Wählern jeglichen Kredit verloren hatten. Das war ein erstaunlicher, bis dahin und auch seither nie wieder vorgekommener Erfolg einer neu auftretenden politischen Gruppierung im Kanton Basel-Stadt. Von nun an bis 1978 blieb Basel-Stadt im Nationalrat mindestens durch einen Vertreter des Landesrings repräsentiert. Das zweite Mandat ging 1943 an die

Liberalen (*Jaquet*) verloren. Die traditionelle Dimension links–rechts im politischen Spektrum wurde durch das Auftreten dieser neuen Strömung erstmals in Frage gestellt. Ihre Erfolge erzielte sie vornehmlich in Konsumentenzentren. Von der Vermehrung der Zahl der Basler Nationalratsmandate profitierten 1943 die Sozialdemokraten, indem sie ihren Verlust von 1939 durch die Eroberung eines dritten Sitzes (*Miville*) wieder ausgleichen konnten.

Das letzte Jahr vor der Beendigung des 2. Weltkrieges brachte, gewissermassen als Parallele zu den Ereignissen am Ende des 1. Weltkrieges, eine *Renaissance der extremen Linken*. Getragen von der Begeisterung über die beeindruckenden Erfolge der russischen Armeen auf ihrem Vormarsch gegen Hitler-Deutschland, schlossen sich kommunistenfreundliche Linkssozialdemokraten⁵⁾ und aus dem Untergrund wieder aufgetauchte Kommunisten, deren Partei seit 1940 in der Schweiz verboten war, unter dem Namen *Partei der Arbeit* zu einer neuen kommunistischen Partei zusammen. Diese errang bei den Basler Grossratswahlen 1944 bedeutende Erfolge und gewann schliesslich, schon nicht mehr im Zenith ihrer Macht, bei den Nationalratswahlen 1947 auf Kosten des dritten sozialdemokratischen Sitzes ihr 1939 verlorenes Mandat zurück (*Miville*). Eine *leichte Linkstendenz* war damals auch innerhalb der seit Jahren stabilen bürgerlichen Parteien zu verspüren, mussten doch die Liberalen ihren zweiten Sitz an die Radikaldemokraten (*Schaller*) abgeben, und auf der Liste der Katholischen Volkspartei ersetzte der parteipolitisch weniger stark engagierte Mustermessedirektor *Brogle* den prononciert katholisch-konservativen NR *R. Niederhauser*, alt Regierungsrat.

Die Resultate der Nationalratswahlen 1947 schrieben die politischen Verhältnisse im Kanton Basel-Stadt auf viele Jahre hinaus fest. Verschiebungen in grösserem Ausmasse gab es – dies ist an der Verteilung der acht Nationalratsmandate und des Ständeratssitzes ersichtlich – im Zeichen der *politischen Erstarrung* nur noch ausnahmsweise. Von ideologischen Auseinandersetzungen bestimmte politische Kämpfe, wie sie in den dreissiger Jahren noch an der Tagesordnung waren, wurden höchst selten mehr ausgetragen. Zu sehr beanspruchte die *wirtschaftliche Hochkonjunktur* die Kräfte des Einzelnen, und die politischen Diskussionen drehten sich oft genug um wirtschaftspolitische Fragen, letztlich um den Anteil des Einzelnen am ständig wachsenden Bruttosozialprodukt. Die *Wirtschaftskraft der Basler Industrie*, im besondern der chemischen Industrie, stieg ins Ungemessene, und auch die Banken und Versicherungen trugen das Ihre zum nie erwarteten starken Wachstum der Wirtschaft bei. Basel, schon lange geistiges Zentrum der Region, wuchs in den fünfziger Jahren zur *Wirtschaftsmetropole* einer ganzen über Kantons- und Landesgrenzen hinausreichenden Region mit gegen 500 000 Einwohnern heran. Alle, nicht zuletzt die untersten sozialen Schichten, durften von diesem Aufschwung profitieren und erfreuten sich eines höheren Lebensstandards. Dass unter diesen Umständen politische Gesinnungsauseinandersetzungen nicht mehr gefragt waren, versteht sich von selbst. Für die politische Gesinnungspresse gab es

keinen Spielraum mehr, dafür um so mehr für politisch farblose Boulevardzeitungen, die den Leser statt mit unbequemen Leitartikeln mit Sensationsbildern beglücken konnten.

Es ist bezeichnend, dass demgegenüber *aussenpolitische Ereignisse*, wie etwa die Niederwalzung des ungarischen Widerstandes durch russische Panzer (1956) oder die russische Okkupation der Tschechoslowakei (1968) die Bürger, wenn auch nur vorübergehend, aus ihrer *politischen Lethargie* aufzurütteln vermochten. Die einzige Verschiebung in der Verteilung der Basler Nationalratsmandate nach 1947 war denn auch auf die Ungarnkrise zurückzuführen, nämlich der Verlust des Nationalratsmandats der Partei der Arbeit an die Sozialdemokraten (1959). Diese nahmen damit ihr drittes, 1947 verlorenes Mandat wieder zurück (Wyss). Dass die Partei der Arbeit zum zweitenmal innert zwanzig Jahren für eine aussenpolitische Aktion des Kremls mit einem Nationalratsmandat bezahlen musste, ist bezeichnend für die *aussenpolitische Empfindlichkeit* eines Teils der Basler Wähler.

Der Versuch der bürgerlichen Parteien, das Ständeratsmandat, das seit 1935 vom Sozialdemokraten G. Wenk ausgeübt worden war, nach dessen Rücktritt an sich zu ziehen (1956), misslang ein erstesmal gegenüber dem sozialdemokratischen Kandidaten H.P. Tschudi, führte aber dann vier Jahre später, nach dessen Wahl in den Bundesrat, zum Erfolg (Dietschi). 1967 wiederholte sich indessen ein aus dem Jahre 1925 bekanntes Schauspiel, indem die Liberaldemokraten gegen den amtierenden radikaldemokratischen Ständerat Dietschi einen eigenen Kandidaten aufstellten und damit im zweiten Wahlgang (nach dem Rückzug der Kandidatur Dietschi) ungewollt wieder einem Sozialdemokraten (W. Wenk) in den Sattel verhalfen.

Das politische Geschehen im Kanton Basel-Stadt in der Zeit unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg war vom *Bestreben nach Rückkehr zu normalen Nachkriegsverhältnissen* geprägt. Rasches wirtschaftliches Wachstum, verbunden mit einem *beschleunigten Wandel der Verhältnisse* in der Wirtschaft, der Gesellschaftsstruktur und der Politik kennzeichneten dann die Zeit der fünfziger und der frühen sechziger Jahre. Der Halt, den traditionelle innere Bindungen boten, wurde schwächer und sollte schliesslich für manche verlorengehen, als das Wachstum, das man anfänglich noch als geordnet empfunden hatte, mehr und mehr durch *alarmierende Krisenzeichen* belastet wurde. Zweifel an der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zukunft lagen gegen Ende der sechziger Jahre nicht mehr fern. Hier sei als Beispiel die Problematik der Fremdarbeiterregelung und ihrer auf manchen Feldern sichtbaren Folgen hingewiesen. Die *68er-Bewegung*, von der auch die schweizerischen Universitäten innerlich betroffen wurden, stellte die ganze Gesellschaftsordnung in Frage. Ein Drang nach Sprengung aller Formen und Konventionen, nach Befreiung von Autoritäten und Sachzwängen, nach Solidarität mit progressiven Kräften in aller Welt bestimmte das *Lebensgefühl einer neuen Generation*, die den Willen zeigte, politisch aktiv zu werden.

Mangelnde politische Aktivität der städtischen Bürgerschaft und ihrer Behörden, die einer fast traditionellen vornehmen Zurückhaltung entsprang, mag wesentlich dazu beigetragen haben, dass der 7. Dezember 1969 zu einem *schwarzen Tag in der Geschichte* des Basler Staatswesens wurde, lehnten doch damals die Stimmberechtigten von Baselland, im Gegensatz zu denjenigen von Basel-Stadt, die von einem gemeinsamen Verfassungsrat ausgearbeitete *Wiedervereinigungsverfassung* und damit die Schaffung eines Kantons Basel ab. Der seit über 35 Jahren hängige Versuch, aus der politischen Isolierung auszubrechen, auf den man die ganze Zeit hindurch in der kantonalen Gesetzgebung Rücksicht genommen hatte, war damit gescheitert, nicht zuletzt auch gescheitert an der politischen Indifferenz einer Stadt, die im entscheidenden Moment nicht in der Lage war, über ihre wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften hinaus genügend Ausstrahlung und Anziehungskraft auf ihre nächste Umgebung auszuüben. Eine klare Mehrheit der Stimmberechtigten war immerhin ohne Bedenken bereit gewesen, den seit 1833 aufgebauten eigenen Halbkanton zugunsten eines vereinigten Kantons aufzugeben. Daneben aber freute sich eine kleine Gruppe urbaner Politiker in Basel über das Fiasko und feierte es zusammen mit den Freunden des selbständigen Baseliens. Zurück blieb ein ins *Abseits gedrängter Stadtstaat* mit überdimensionierter Verwaltung, schwindenden Ressourcen und einer durch ständige Abwanderung geschwächten und zudem überalterten Bevölkerung.

1.2. Politische Aspekte im Kanton Baselland

Wesentlich anders als im Kanton Basel-Stadt verlief die politische Entwicklung im Nachbar-Halbkanton Baselland, wesentlich anders waren dort die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen. In weiten Teilen Basellands herrschte 1920 noch die *kleinbäuerliche*, mit der Seidenband-Heimindustrie eng verbundene *Lebensform* vor, aber ihr hatte damals angesichts des beschleunigten Produktionsrückgangs der Posamenterei, der durch die Mode und die Zollprotektion der Exportländer bedingt war, schon die Sterbestunde geschlagen. In den stadtnahen Gebieten und in den Tälern der Ergolz und der beiden Frenken hatten sich bereits früher bedeutende Fabrikindustrien angesiedelt, die das Fundament der nun folgenden beachtlichen industriellen Entwicklung Basellands bilden sollten.

Keine Gegend in der Schweiz machte nach dem 2. Weltkrieg eine derart *stürmische wirtschaftliche Ausdehnung* durch wie Baselland, das, aus seinen Landreserven und seiner günstigen Verkehrslage vor den Toren Basels grössten Nutzen ziehend, im untern und mittleren Kantonsteil zahlreichen neuen, leistungsfähigen Industrien Platz bot, zugleich aber die *Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe* (nicht

die kultivierte Fläche) und der *bäuerlichen Erwerbstätigen* stark vermindert sah. Die verbreitete Vorstellung vom Baselbiet als einem bäuerlichen Staatswesen musste ganz neuen Bildern weichen. In den fünfziger und sechziger Jahren entstand um die in ihren engen Grenzen überquellende Stadt Basel herum eine *zweite Stadt Basel* auf Baselbieter Boden, bevölkert vornehmlich von Erwerbstätigen, die in Industrie und Dienstleistungsbetrieben der benachbarten Grossstadt, aber auch in Baselland selbst, ihrem täglichen Erwerb nachgingen. Die modernen Verkehrsmittel erleichterten den *wechselseitigen Pendelverkehr* über die Kantonsgrenzen. Rasch wuchs die Zahl derjenigen Berufstätigen an, die nicht mehr in ihren Wohnorten den Beruf ausübten.

Die Einwohnerzahlen von Baselland, wie sie bei den eidgenössischen Volkszählungen von 1960 und 1970 festgestellt wurden, zeigten im Vergleich zu früheren Erhebungen Zunahmen, wie sie ihresgleichen in andern Kantonen suchten. Demzufolge erhöhte sich auch die Zahl der Vertreter Basellands im Nationalrat sprunghaft, zunächst von vier auf fünf und dann auf sieben. In der Vermögensrangliste der Eidgenossenschaft stieg Baselland statistisch auf aus dem Stand eines als arm qualifizierten Bauernkantons in die einsamen Höhen der finanzstarken Kantone, ganz in die Nähe des traditionell als reich geltenden Kantons Basel-Stadt.

Der Übergang von der alten bäuerlichen zur halbstädtischen Lebensform, wie er sich zwischen 1920 und 1970 in grossen Teilen von Baselland zunächst langsam, dann in fast stürmischem Tempo vollzog, zeitigte auch auf dem politischen Feld *starke Veränderungen*. Die auffallendste Tatsache ist, dass die Freisinnigen verschiedener Strömungen, bis Ende des 1. Weltkrieges die einzigen im Kanton entscheidenden politischen Kräfte (1919: Demokratische Fortschrittspartei), im Verlaufe weniger Jahre ihre führenden Positionen, zumindest, was die eidgenössischen Wahlen betraf, später dann aber auch auf kantonaler Ebene, einbüssten. Sie beanspruchten 1917, bei den letzten Majorzwahlen, noch alle vier Nationalratsmandate und den Ständeratssitz, verloren dann aber im Zeichen des Verhältniswahlrechtes im Verlaufe von elf Jahren drei der vier Nationalratssitze, und 1935 ging auch der Ständeratssitz für längere Zeit an die Sozialdemokraten über. Um die Dinge an den richtigen Platz zu rücken, muss beigefügt werden, dass die Liberalen, die späteren Freisinnigen, in Baselland immer *verschiedene Richtungen* in sich vereinigt hatten. Lange Zeit stand einer sogenannten *Ordnungs- oder Regierungspartei* (rechtsfreisinnig, 1910 demokratisch-volkswirtschaftliche Vereinigung), die eher die repräsentative Demokratie vertrat, eine sogenannte *Bewegungs- oder Landratspartei* (Linksfreisinn, Katholiken) gegenüber, eine eher auf die direkte Demokratie hin orientierte Gruppe. Um die Jahrhundertwende umfasste im untern Baselbiet der eher grütlänisch ausgerichtete *Arbeiter- und Bauernbund* (Stephan Gschwind) oppositionelle Strömungen. Für die Vertretung in den Eidgenössischen Räten spielten alle diese Spannungen keine Rolle, solange das Majorzsystem galt. Das Verhältniswahlssystem gab dann aber den verschiede-

nen Minderheiten Wahlchancen, sofern sie sich auf eigene Füße stellten. Allerdings waren ihre Erfolgsaussichten bei der geringen Anzahl von Nationalratsmandaten, die auf Baselland entfielen, nicht allzu günstig.

1919 verloren die Freisinnigen eines ihrer vier Mandate an die Sozialdemokraten (*K.A. Brodtbeck*), 1925 liess sich *A. Ast*, vorher freisinniger Bauernvertreter, auf einer eigenen Bauernliste (eine eigentliche Bauernpartei gab es noch nicht) in den Nationalrat wählen und schloss sich dann auch der Bauernfraktion an. Schliesslich beklagten die Freisinnigen 1928 den vorübergehenden, 1936 den endgültigen Verlust ihres dritten Mandates an die Katholische Volkspartei. Bis 1971 sollte es für sie bei einer Einervertretung bleiben. Dass diese Partei einen so *verheerenden Rückgang* erlitt, lag nicht nur an der Verselbständigung der erwähnten politischen Minderheitsgruppen, sondern auch an inneren Auseinandersetzungen¹⁾, in den dreissiger Jahren mehr noch an der Posamenter- und an der allgemeinen Wirtschaftskrise. In den Augen der Wähler trug die frühere Staatspartei in erster Linie die Schuld am wirtschaftlichen Ungemach und an den nur zögernd in Kraft gesetzten und überdies wenig wirksamen Hilfsmassnahmen zugunsten der Krisenopfer. Dass diese Krise tiefere Ursachen hatte, blieb manchen verborgen.

In der Rolle der *führenden Oppositionspartei*, welche bis Mitte der dreissiger Jahre den bürgerlich-kapitalistischen Staat grundsätzlich bekämpfte, traten die Sozialdemokraten mit entsprechendem Erfolg auf. Sie profitierten von der verbreiteten Krisenstimmung, nach dem 2. Weltkrieg dann von der zunehmenden Verstädterung in den Bezirken Arlesheim und Liestal. Im Nationalrat hielten sie bis 1963 1–2 Mandate (1935–1939, 1943–1947, 1955–1959 je zwei), danach ständig deren zwei. Das basellandschaftliche Ständeratsmandat fiel ihnen 1935 zu (*Schaub*), ging aber 1947 an den Freisinnigen *Brodtbeck* verloren. Acht Jahre später wurde es zurückgewonnen (*Müller*), wechselte aber 1967 erneut, als der Freisinnige *Jauslin* über Regierungsrat *L. Lejeune* knapp triumphierte. Dieses Auf und Ab sollte sich dann in den siebziger Jahren fortsetzen. Das Wechselspiel deutet ohne Zweifel auf ein gewisses *Gleichgewicht* zwischen den beiden stärksten Parteien Basellands hin; doch darf man nicht ausser acht lassen, dass bei diesen Wahlen stärker als bei den Nationalratswahlen persönliche und regionale Elemente hineinspielten.

Wichtig, manchmal geradezu entscheidend, war auch die Stärke der von *kleineren Gruppen* gebotenen Unterstützung. Diese spielten in Baselland, vor allem bei kantonalen Wahlen, zuweilen eine recht bedeutende Rolle, so in den späten zwanziger Jahren die freisinnigen *Dissidenten*, später die *Freigeldbewegung*, deren Führer *H.K. Sonderegger* die Baselbieter für eine Amtsperiode in den Nationalrat delegierten, und schliesslich in den späten vierziger und in den fünfziger Jahren die *Demokraten*, eine Sammelgruppe verschiedener eher linksbürgerlicher Strömungen, die während acht Jahren im Nationalrat ein Baselbieter Mandat beanspruchten (*Leupin*). Weniger erfolgreich waren der *Landesring der Unabhängigen* und

die *Aktion Kanton Basel*, beide gewannen zwar Landratsmandate auf Kosten der historischen Gruppen, erzielten aber bei den eidgenössischen Wahlen in Baselland bis 1971 keinen Durchbruch. Bemerkenswert ist, dass solche Splittergruppen im basellandschaftlichen politischen Spektrum immer wieder auftreten, sich während kürzerer oder längerer Zeit, oft als Zünglein an der Waage, neben den grösseren Parteien halten können und dann wieder untergehen. 1925 konnten die basellandschaftlichen Stimmberechtigten unter neun verschiedenen Nationalratswahllisten auswählen, ein Viertel der Stimmen entfiel auf Splittergruppen wie Grütlianner, Kommunisten, Evangelische, freisinnige Dissidente und Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei.

Erstaunlich ist, wie wenig sich in Baselland am Parteiengefüge unter dem Einfluss der gewaltigen Aufgaben änderte, die sich dem Kanton auf dem Gebiete der *Infrastruktur* in den fünfziger und sechziger Jahren stellten. Grösste Anstrengungen mussten im *Strassen-, Schulhaus- und Wohnbau* unternommen werden, um den bedeutenden Bevölkerungszuzug im untern und mittleren Kantonsteil bewältigen zu können. Die *Sozialgesetzgebung* sollte weitgehend den städtischen Verhältnissen angeglichen werden, so verlangten es die Bewohner der erwähnten Gebiete. Die *Staatsverwaltung* war laufend der neuen Situation anzupassen, und das hiess Ausbau des Beamtenapparates. Es war ein Glücksfall, dass in diesen Jahren dank der wirtschaftlichen Hochkonjunktur die Steuern reichlich flossen, so dass die nicht unbeträchtlichen Ausgaben zur Bestreitung aller dieser strukturellen Änderungen ohne übermässige und unverhältnismässige Vermehrung der Staatsschulden verkraftet werden konnten.

Die Lösung dieser Probleme ist auch unter dem Aspekt des bekannten *Antagonismus* zwischen den drei oberen Bezirken und dem Bezirk Arlesheim zu sehen. Zwei Bevölkerungsteile, die in mancher Hinsicht gegensätzliche Lebensformen und Anschauungen vertreten: *Hier* eine Gruppe ausgesprochen bäuerlicher Herkunft mit stark gewerblichem Einschlag, eher konservativ oder doch massvoll fortschrittlich denkend, mit dem Kanton gefühlsmässig zutiefst verbunden, von der abnehmenden Zahl her in ihrer politischen Bedeutung bedroht, daher ausgesprochen aktiv, sieht sich in der Rolle der tragenden Schicht des Kantons; *dort* eine Gruppe meist unselbständig Erwerbender, zum grossen Teil Zugewanderte, vielfach Nichtbürger mit ausgesprochen nüchternem Verhältnis zum Kanton, politisch eher indifferent, eher nach Basel blickend und daher in Baselland politisch weniger aktiv, tritt in Abstimmungen und Wahlen selten geschlossen auf.

Am deutlichsten brachte die *Wiedervereinigungsbewegung* den Gegensatz zwischen der fast romantischen *Heimattreue* und *Bodenverbundenheit* des einen und der *rationalen Komponente* des andern Elementes zum Ausdruck. Sie nahm, wenigstens soweit sie sich auf das 20. Jahrhundert, nicht auf frühere Zeiten bezog, ihren Anfang nicht etwa in Basel, sondern im untern Baselbiet und war vom Wunsch der Bevölkerungsmehrheit im Bezirk Arlesheim getragen, sich mit der

wesensverwandten Stadt, die *wirtschaftlich* und *kulturell* zum Zentrum der ganzen Region geworden war, politisch zu verbinden und die alte kantonale Einheit wiederherzustellen. Dieser Forderung widersetzten sich die drei andern Bezirke von Anfang an mit aller nur denkbaren Deutlichkeit und mit grösster Leidenschaft.

Die Auseinandersetzung um die *Wiedervereinigung* bewegte die Gemüter in Baselland zwischen 1932 und 1969 immer wieder aufs äusserste und wurde, zumindest von den Freunden des selbständigen Baselbietes, auf allen Ebenen mit Nachdruck und unzimperlich in den Methoden, aber auch mit nicht alltäglichem Geschick geführt. Sie hatten damit Erfolg. Der Kampf um die Weiterexistenz des Halbkantons als selbständiges Staatswesen beengte allerdings während längerer Zeit die Gesetzgebung, gab allen Massnahmen den Charakter des Provisorischen, liess keine Planung auf weite Sicht zu und beeinflusste auch die Wahlen in den Landrat und in die Eidgenössischen Räte nachhaltig. So wurden alle *Ständeratswahlen* zwischen 1947 und 1967 weitgehend im Zeichen der persönlichen Einstellung der Kandidaten zur Wiedervereinigung ausgefochten, die Parteizugehörigkeit kam erst in zweiter Linie. Bei den *Nationalratswahlen* neigten die Kandidaten derjenigen Parteien, die ihren politischen Schwerpunkt im untern Baselbiet hatten, nämlich die Sozialdemokraten und der Vertreter der Katholischen Volkspartei, am ehesten dazu, die Wiedervereinigung zu befürworten, während diejenigen Gruppierungen, welche ihre Anhängerschaft eher im mittleren und oberen Kantonsteil fanden, nämlich die Freisinnigen und die Bauernpartei, nur Freunde des selbständigen Baselbietes präsentierten. Die *basellandschaftlichen Parteien*, auch die im untern Kantonsteil verankerten, hatten offensichtlich Mühe, sich mit den Beweggründen der Wiedervereinigungsaktion auseinanderzusetzen, sei es, dass sie von Anfang an die Zielsetzung als nicht realisierbar betrachteten, sei es, dass ihre Exponenten fürchteten, in einem gemeinsamen Kanton an die Wand gedrückt zu werden, wie überhaupt die *Angst vor der Majorisierung* durch die (damals noch vorhandene) städtische Bevölkerungsmehrheit in der Propaganda der Gegner einen bedeutenden Platz einnahm. Die Wiedervereinigungsbewegung fasste denn auch in den Parteien keine dauerhaften Wurzeln.

Während sich die Verhandlungen des 1960 gewählten gemeinsamen *paritätischen Verfassungsrates* über fast ein Jahrzehnt hinzogen, nicht zuletzt wegen des zum Teil komplizierten Einbaues von allen möglichen Sicherungen zugunsten der wiedervereinigungs-gegnerischen Minderheit, gelang es den Behörden im Kanton Baselland, die *Grundlagen für ein modernes Gymnasialwesen* zu schaffen, die *Sozialgesetzgebung* weitgehend an diejenige des Kantons Basel-Stadt anzupassen, im untern Kantonsteil *bessere Verkehrsverbindungen* in die Wege zu leiten und ein *modernes Kantonsspital* zu errichten, womit der Kanton auch in den Augen mancher Wiedervereinigungsfreunde den Nimbus eines rückständigen Staatswesens verlor. Man fasste wieder Vertrauen zu den eigenen Kräften. Dazu kamen die weitverbreiteten Bedenken, ein gemeinsamer Kanton könnte mehr Steuern ver-

langen müssen. So brachte die Volksabstimmung über die neue gemeinsame Verfassung am 7. Dezember 1969 wenigstens im Kanton Baselland einen eindeutigen Stimmungsumschwung in der Wiedervereinigungsfrage zum Ausdruck. Die klar negative Mehrheit war nicht nur auf die erdrückend überlegene Ablehnung im mittleren und obernen Kantonsteil zurückzuführen – manche kleinere Gemeinden dort steigerten sich in einen Sturm leidenschaftlicher Entrüstung und lieferten bei einer Stimmbeteiligung von 90–100% Nein-Mehrheiten zwischen 95 und 100% –, sie resultierte auch aus einer überraschend ambivalenten Haltung des früher eindeutig wiedervereinigungsfreundlichen volkreichen Bezirks Arlesheim.²⁾ So wurde dieser Tag für die Anhänger des selbständigen Baselbietes ein Datum der Freude und des Triumphes, der in die Annalen von Baselland eingegangen ist. Man war bemüht, den *Wiedervereinigungsartikel*, der die Wahl eines zweiten Verfassungsrates und für einen späteren Zeitpunkt eine nochmalige Abstimmung über das gleiche Thema vorsah, so rasch als möglich aus der basellandschaftlichen Verfassung auszumerzen und durch einen *Partnerschaftsartikel* zu ersetzen. Stehen geblieben ist er als Relikt des Kampfes um die Wiedervereinigung in der baselstädtischen Verfassung.

1.3. Die National- und Ständeräte aus den beiden Basel 1920–1970¹⁾

Basel-Stadt

1 *Allgöwer Walter* Dr. phil. (-Frey), von St. Gallen und Basel 1912–1979
Instruktionsoffizier, Redaktor
NR 1963 (W)–1979 (R), GR 1954–1966 LdU

2 *Arnold Emil* (-Schwarz), von Altdorf UR 1897–1974
Schriftsetzer, kfm. Ang., Sekr. soz. Jugendorg., Redaktor «Vorwärts»
NR 1932 (N f. Nr. 36) – 1934 (R), 1951 (W) – 1953 (R)
GR 1923 – 1948, Präs. 1939/40 KP/PdA

3 *Belmont Albert* Dr. iur. (-Eisenring), von Schwyz 1879–1969
Advokat
NR 1919 (W) – 1925 (R), GR 1917–1940 SP, später KP

4 *Berger Fritz* (-Lipps), von Basel 1897–1977
Maurer, Bauzeichner, Leiter Zimmerei- und Schreinerbetrieb
NR 1951 (W) – 1963 (R), GR 1929–1960 KVP

5 *Bernoulli Hans* Dr.h.c.Prof. (-Ziegler), von Basel 1876–1959
Architekt, Prof. für Städtebau ETH (Titularprof.)
NR 1947 (W) – 1951 (R) LdU

6 *Bodenmann Marino* (-Kirschbaum), von Martinsberg VS 1893–1964
 Uhrenarbeiter, Sekr. KPS, Redaktor «Vorwärts»
 NR 1934 (N f. Nr. 2) – 1939 (Nb), 1953 (N f. Nr. 2)²⁾ – 1959 (Nb) KP/PdA

7 *Brechbühl Fritz* (-Gross), von Trueb BE und Basel 1897–1963
 Uhrenmacher, Sekr. VPOD, Regierungsrat (1935–1963)
 NR 1951 (W) – 1963 (T) GR 1923–1935 SP

8 *Breitenmoser Albin* (-Ebnöther), von Mosnang SG und Basel 1920–1983
 Kaufmann, Verlagsleiter und Geschäftsführer «Strom und See»
 NR 1963 (W) – 1975 (Nb) GR 1950–1964, 1968–1972, 1976–1983, Präs. 1960/61
 KVP

9 *Brogle Theodor* Dr. rer. pol. Prof. (-Keiser), von Sisseln AG und Basel
 1893–1959
 Kaufmann, Handelslehrer, Rektor KHS Basel, Dir. Muba, Prof. für Betriebswirtschaftslehre Universität Basel
 NR 1947 (W) – 1951 (R) KVP

10 *Dietschi Eugen* Dr. phil. (-Amberg), von Lostorf, Olten und Basel *1896
 Redaktor «National-Zeitung»
 NR 1941 (N f. Nr. 30) – 1960 (R), Präs. 1959, SR 1960 (W) – 1967 (R)
 GR 1929–1968, Präs. 1940/41 RDP

11 *Dürrenmatt Peter* Dr. h.c. (-Abplanalp), von Guggisberg BE *1904
 Gymnasiallehrer, Chefredaktor Basler Nachrichten, Honorarprofessor
 NR 1959 (W) – 1979 (R) GR 1950–1965
 V³⁾ Enkel von Ulr. Dürrenmatt (1849–1908), NR 1902–1908, Sohn von
 Hugo Dürrenmatt, bern. Regierungsrat LDP

12 *Gasser Alfred* (-Meier), von Gallenkirch AG und Basel *1904
 Buchhalter, Präs. Kaufm. Verein Basel
 NR 1960 (N f. Nr. 10) – 1965 (R) GR 1938–1968 RDP

13 *Gelpke Rudolf* Dr. h.c. (-Bruppacher, -Straumann), von Tecknau BL
 1873–1940
 Ing. f. Wasser-, Bahn- und Tunnelbau
 NR 1917 (W) – 1935 (Nb) GR 1908–1912 BGP

14 *Gerwig Andreas* Dr. iur. (-Flubacher), von Basel *1928
 Advokat
 NR 1967 (W)–1983 (R) GR 1964–1968 SP

- 15 *Gfeller Arnold* (-Spichtin), von Worb BE und Riehen 1902–1978
Architekt
NR 1939 (W) – 1943 (R) 1951 (W) – 1959 (R) GR 1937–1943 und 1950–1955 LdU
- 16 *Hauser Fritz* Dr. phil. (-Meyer), von Basel 1884–1941
Sekundarlehrer, Regierungsrat (1917–1941)
NR 1919 (W) – 1941 (T) Präs. 1938 SP
- 17 *Herzog Ernst* (-Payern), von Hornussen AG 1898–1967
Schreiner, Sekr. Bau- und Holzarbeiterverb., Sekr. Arbeiterbund, Direktor ACV, Direktionspräs. VSK
NR 1935 (W) – 1967 (T) GR 1929–1966 Präs. 1935/36 SP
- 18 *Hubacher Helmut* (-Hungerbühler), von Krauchthal BE *1926
SBB-Stationsbeamter, Sekr. VPOD, Redaktor
NR seit 1963 (N f. Nr. 7) GR 1956–1968 SP
- 19 *Jaquet Nicolas* Dr. phil. (-Dolder), von St. Imier BE und Riehen *1898
Dir. Schweiz. Reederei AG
NR 1943 (W) – 1947 (Nb) 1949 (N f. Nr. 27) – 1959 (R) GR 1930–1948 LDP
- 20 *Imboden Max* Dr. iur. Prof. (-Stahel), von Unterseen BE und St. Gallen 1915–1969
Rechtskonsulent, Prof. f. Staatsrecht an der Universität Basel
NR 1965 (N f. Nr. 12) – 1967 (R) RDP
- 21 *Meile Wilhelm* Dr. iur. (-Welti), von Mosnang SG 1886–1973
Redaktor, Direktor Muba, Generaldirektor SBB
NR 1935 (W) – 1938 (R) KVP
- 22 *Miescher Rudolf* Dr. iur., von Burgdorf und Basel 1880–1945
Vorsteher Betreibungsamt, Regierungsrat (1914–1930),
Oberstkörpskommandant
NR 1919 (W) – 1931 (R) GR 1911–1914 LDP
- 23 *Miville Carl* Dr. iur. (-Jauz), von Basel 1891–1981
Strafgerichtsschreiber, Staatsanwalt, Strafrichter, Präs., Regierungsrat (1941–1950)
NR 1943 (W) – 1951 (R)
V³⁾ Vater von Carl Miville-Seiler, 1978 NR, seit Dez. 1978 SR SP, später PdA
- 24 *Moeschlin Felix* Dr. h.c. (-Hammer), von Witterswil SO und Basel 1882–1969
Journalist, Kurdirektor, Redaktor, Schriftsteller
NR (1939–1943 Wahlkreis Zürich), 1943 (W) – 1947 (R) gewählt auf der Liste LdU

25 *Muschg Walter* Dr. phil., Prof. (-Zollikofer), von Zollikon ZH 1898–1965
Redaktor, Prof. f. deutsche Literaturgeschichte an der Universität Basel
NR 1939 (W) – 1943 (R) LdU

26 *Niederhauser Rudolf* Dr. iur. (-Freivogel), von Eriswil BE und Basel
1881–1966
Rechtsanwalt, Redaktor, Verwalter ACV, Regierungsrat (1919–1935)
NR 1938 (N f. Nr. 21) – 1947 (Nb) KVP

27 *Oeri Albert* Dr. phil., Dr. h.c. (-Preiswerk), von Zürich und Basel
1875–1950
Lehrer, Chefredaktor «Basler Nachrichten»
NR 1931 (W) – 1949 (R) GR 1908–1948 LDP

28 *Schaller Alfred* Dr. rer. pol. (-Rittiner), von Wauwil LU u. Basel *1908
Stationsbeamter SBB, Direktor Rheinschiffahrtsamt, Regierungsrat (1950–1966)
NR 1947 (W) – 1978 (R) Präs. 1967 GR 1930–1950 RDP

29 *Schär Oskar* Dr. iur. (-Haller), von Trubschachen BE u. Basel 1868–1947
Staatsanwalt, Strafgerichtspräsident, Präs. Verwaltungskommission VSK
NR 1917 (W) – 1929 (R) GR 1905–1908 u. 1914–1938 Präs. 1934/1935 RDP

30 *Scherer Victor Emil* Dr. iur. (-Schneebeli), von Seewen SO und Basel
1881–1941
Rechtsanwalt
SR 1919 (W) – 1925 (R) NR 1929 (N f. Nr. 29) – 1941 (T)
GR 1911–1926 u. 1929–1941, Präs. 1916/17 RDP

31 *Schneider Arnold* (-Pfrunder), von Oberdorf BL und Basel *1920
Mittellehrer, Waisenvater, Regierungsrat (1966–1984)
NR 1967 (W) – 1971 (Nb) GR 1953–1966 RDP

32 *Schneider Friedrich* (-Kramer, -Liebermann), von Brügg BE und Basel
1886–1966
Kunstglaser, Zentralsekretär VHTL, Redaktor «Vorwärts», später «Arbeiter-
Zeitung», Regierungsrat (1920–1923), Verwalter Öffentl. Krankenkasse
NR 1919 (W) – 1939 (Nb) 1941 (N f. Nr. 16) – 1951 (Nb)
GR 1923–1953 und 1956–64 SP/KP/UKP/SP
V³) Vater von Erwin Schneider, Regierungsrat des Kts. Bern, NR 1958–1963

33 *Suter Rudolf* (-Kern), von Aesch ZH und Basel *1914
Kaufmann, Direktor der Genossenschaft Migros
NR 1959 (N f. Nr. 15) – 1963 (R) GR 1950–1960 LdU

34 *Thalmann Ernst* Dr. iur. (-Viehoff), von Tannegg TG und Basel 1881–1938
Rechtsanwalt
SR 1928 (W) – 1935 (Nb) GR 1911–1937 RDP

35 *Tschudi Hans Peter* Dr. iur. Prof. (-Steiner), von Schwanden GL und Basel
*1913
Gewerbeinspektor, Regierungsrat (1953–1959), Bundesrat (1960–1973), Bundes-
präsident 1965 u. 1970, Professor für Sozialversicherungsrecht an den Universitä-
ten Basel und Bern
SR 1956 (W) – 1959 (R) GR 1944–1953 SP

36 *Welti Franz* Dr. iur. (-Preiswerk), von Zurzach AG und Basel 1879–1934
Rechtsanwalt
NR 1925 (W) – 1932 (R) GR 1911–1934 KP
V³⁾ Neffe von Emil Welti, Bundesrat 1866–1891, Bruder von Gustav Adolf Welti,
Rheinfelden NR 1922–1943

37 *Wenk Gustav* Dr. h.c. (-Bieder), von Lampenberg u. Basel 1884–1956
Sekundarlehrer, Regierungsrat (1925–1953)
SR 1935 (W) – 1956 (R) Präs. 1949 GR 1914–1925 SP
V³⁾ Vater von Willi Wenk, SR 1967–1978

38 *Wenk Willi* Dr. phil. (-Stampfli), von Lampenberg BL u. Basel *1914
Gymnasiallehrer, Akad. Berufsberater, Rektor MNG
SR 1967 (W) – 1978 (R) GR 1956–1968 SP
V³⁾ Sohn von Gustav Wenk, SR 1935–1956

39 *Wullschlegler Eugen* (-Gabelmann), von Vordemwald AG u. Basel
1862–1931
Kaufmann, Redaktor, Generalsekretär Post-, Telefon- u. Zollangestellten-
Verband, Regierungsrat (1902–1920)
SR 1925 (W) – 1928 (Nb) NR 1896–1902 und 1917–1919
GR 1886–1902, 1912–1917 Grütlianer, später SP

40 *Wyss Edmund* Dr. rer. pol. (-Ruef), von Riedholz SO und Basel *1916
wissenschaftl. Mitarbeiter Schweiz. Gewerkschaftsbund, Regierungsrat
(1960–1984)
NR 1959 (W) – 1971 (Nb) GR 1947–1960 SP

41 *Zraggen Max* (-Burkhalter), von Schattdorf UR und Basel 1881–1938
Stempelsetzer, Obermandatsträger PTT, Direktor Prometheus AG
NR 1919 (W) – 1935 (R) GR 1913–1935 KVP

Baselland

- 1 *Ast Adolf* (-Schweizer), von Wimmis BE, in Waldenburg 1874–1936
Landwirt, Wirt, Bezirksgerichtspräsident
NR 1922 (W) – 1935 (Nb) LR 1920–1936, Präs. 1922/23 FDP, dann BGP
- 2 *von Blarer Karl* Dr. iur. (-Ziegler), von und in Aesch BL 1885–1978
Rechtsanwalt
NR 1928 (W) – 1931 (Nb) LR 1911–1964 Präs. 1919/20 1941/42 KVP
V³) Schwiegervater von Hugo Gschwind-v.Blarer, NR 1939–1943
- 3 *Boerlin Ernst* Dr. iur. (-Widmer, -Hägler), von Diegten, in Liestal 1905–1975
Rechtsanwalt, kant. Armensekretär, Redaktor, Regierungsrat (1950–1967)
NR 1943 (W) – 1963 (R) LR 1943–1950 FDP
- 4 *Brodbeck Paul* (-Broggi), von und in Liestal 1890–1959
Buchbinder, Prokurist, Stadtpräsident von Liestal
SR 1947 (W) – 1955 (R) LR 1926–1959 Präs. 1940/41 FDP
- 5 *Brodbeck Karl Adolf* Dr. iur. (-Buchmann), von und in Liestal 1866–1932
Rechtsanwalt, Bundesrichter
NR 1919 (W) – 1924 (R) LR 1920–1924 SP
- 6 *Degen Walter* Dr. med. vet. (-Schäublin), von Oberdorf, in Sissach 1904–1981
Tierarzt, Kantonstierarzt
NR 1947 (W) – 1955 (Nb) 1959 (W) – 1974 (R) LR 1938–1960 Präs. 1944/45 BGP
- 7 *Flubacher Karl* (-Haas), von Buckten, in Läfelfingen *1921
Bauführer, Bauunternehmer
NR seit 1967 (W) LR 1963–1971 FDP
- 8 *Gschwind Hugo* Dr. rer. pol. (-von Blarer), von und in Therwil 1900–1975
Kaufmann, Regierungsrat (1936–1949), Generaldirektor SBB
NR 1939 (W) – 1943 (Nb)
V³) Schwiegersohn von Karl von Blarer-Ziegler NR 1928–1931 KVP
- 9 *Hilfiker Walter* (-Grether), von Safenwil AG, in Frenkendorf 1897–1945
Kaufmann, Regierungsrat (1931–1945)
NR 1943 (W) – 1945 (T) LR 1920–1931 Präs. 1930/1931 SP
- 10 *Jauslin Werner* (-Stocker), von und in MuttENZ *1924
Bauingenieur, Inhaber eines eigenen Ingenieurbüros
SR 1967 (W) – 1979 (Nb) LR 1959–1968 FDP

- 11 *Landolt Adolf* Dr. iur. (-Braunschweig), von Näfels GL, in Binningen
1907–1973
christkath. Pfarrer in Allschwil, Leiter Ausgleichskasse BL
NR 1959 (Juni) (N f. Nr. 12) – 1959 (Okt.) (Nb) LR 1947–1963 Präs. 1961/62 SP
- 12 *Lejeune Leo* Dr. iur. (-Manzoni), von Zürich, in Muttentz *1915
Chef Rechtsabteilung VSK, Regierungsrat (1959–1975)
NR 1955 (W) – 1959 (R) LR 1950–1959 SP
- 13 *Leupin Kurt* Dr. pharm. (-Ebel), von und in Muttentz *1907
Professor für Pharmakognosie an der Universität Basel
NR 1943 (W) – 1951 (Nb) LR 1944–1959 Präs. 1953/1954 D
- 14 *Mann Leo* Dr. rer. pol. (-Ackermann), von Ste. Croix und Solothurn,
in Pratteln, 1890–1958
Lehrer, Rechtsanwalt, Regierungsrat (1945–1950)
NR 1935 (W) – 1951 (Nb) LR 1926–1945 und 1953–1958, Präs. 1936/1937 SP
- 15 *Maurer Fritz* (-Ritter), von Diepflingen, Ehrenbürger von Gelterkinden,
in Gelterkinden *1901
Kaufmann, Inhaber der Pneufabrik «Maloja»
NR 1963 (W) – 1967 (R) LR 1947–1956 FDP
- 16 *Meyer Arnold* (-Rutishauser), von Muttentz, in Pratteln 1877–1959
Architekt
NR 1932 (W) – 1935 (Nb) LR 1911–1938 Präs. 1923/24 FDP
- 17 *Müller Emil* (-Nadolni), von Langenbruck, in Gelterkinden 1893–1974
Architekt
SR 1955 (W) – 1967 (R) LR 1943–1963 Präs. 1946/1947 SP
- 18 *Rudin Emil* (-Häring), von Muttentz, in Arlesheim 1886–1946
Adjunkt VSK, Direktionspräsident ACV beider Basel
SR 1932 (W) – 1935 (Nb) LR 1926–1944 Präs. 1931/32 FDP
- 19 *Ryser Albert* (-Berger), von Sumiswald BE, in Münchenstein *1903
Mechaniker, Sekretär SMUV
NR 1945 (N f. Nr. 9) – 1947 (Nb) 1951 (W) – 1955 (R)
LR 1935–1964 Präs. 1939/40 SP
- 20 *Schaub Walter* (-Herzog), von Sissach, in Bottmingen 1885–1957
Sekundarlehrer
SR 1935 (W) – 1947 (Nb) SP

21 *Scheibler Rudolf* (-Schmid, -Müller), von Oftringen AG, in Birsfelden 1879–1949

kfm. Angestellter, Gemeindeverwalter Birsfelden

NR 1935 (W) – 1939 (Nb) LR 1911–1942 Präs. 1929/30

FDP

22 *Schneider Gustav* (-Plattner), von und in Reigoldswil 1868–1932

Kaufmann (Weinhändler)

SR 1914 (W) – 1932 (T) LR 1896–1926 Präs. 1909/1910, 1918/1919

FDP

23 *Seiler Adolf* Dr. iur. (-Honegger), von Liestal und Frenkendorf, in Liestal 1875–1949

Rechtsanwalt, Kriminalgerichtspräsident, Regierungsrat (1922–1939)

NR 1914 (W) – 1943 (R) LR 1911–1922

FDP

24 *Sonderegger Hans Konrad* Dr. iur. (-Clavuot), von und in Heiden AR 1891–1944

evang. Pfarrer in Lavin-Guarda, Rechtsanwalt in Teufen, Redaktor

SR Appenzell AR 1934–1935 NR BL 1939 (W) – 1943 (R)

Freigeld

25 *Stohler Karl* (-Müller), von Arboldswil, in Birsfelden 1877–1932

Bau- und Möbelschreiner, Generalagent der Bâloise-Feuer-Versicherung

NR 1918 (W) – 1928 (Nb) 1931 (W) – 1932 (T) LR 1914–1920

FDP

26 *Surbeck Johannes* (-Keller), von Oberhallau SH, in Binningen 1892–1956
Typograph

NR 1924 (N f. Nr. 5) – 1939 (R) LR 1919–1939 Präs. 1928/29

SP

27 *Tanner Carl* Dr. ing. agr. (-Bichsel), von Hölstein, in Liestal 1888–1962

Assistent Schweiz. Bauernsekretariat, Regierungsrat (1917–1922),

Direktor Eidg. Alkoholverwaltung

NR 1919 (W) – 1922 (R)

FDP

28 *Tschopp Josef* (-Stöcklin), von Basel, in Münchenstein *1912

Buchhalter, Vizedirektor

NR 1951 (W) – 1975 (R) LR 1941–1970 Präs. 1965/66

KVP

29 *Wagner Paul* (-Maurer), von Buckten, in Zunzgen *1917

Maschinist

NR seit 1963 (W) LR 1953–1975 Präs. 1964/65

SP

30 *Waldner Fritz* (-Mesmer), von Oberdorf BL, in Birsfelden 1911–1981

kfm. Angestellter, Gemeindeverwalter Birsfelden

NR 1955 (W) – 1979 (R) LR 1946–1975 Präs. 1955/1956

SP

1.4. Persönliche Faktoren

Landläufig wird die Meinung vertreten, die politischen Aktionen und Entscheidungen der Parlamentarier seien im wesentlichen durch ihre politische Einstellung bestimmt. Dabei wird aber leicht übersehen, dass persönliche Voraussetzungen, wie *Alter, Heimat, Wohnort, Konfession* und andere individuelle Merkmale, im einzelnen Fall die Haltung des Parlamentariers mehr oder weniger stark beeinflussen können. Jüngere Leute beispielsweise haben in der Regel weniger Bedenken, Hand zu politischen Experimenten zu bieten, als die bedächtigeren älteren Jahrgänge, die sich Veränderungen gegenüber häufig eher konservativ zeigen. Wenn wir feststellen, dass im Nationalrat die Atmosphäre in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg wesentlich ruhiger und sachlicher, die Diskussionen weniger hitzig waren als in den zwanziger Jahren, so trug ohne Zweifel das höhere Durchschnittsalter der Parlamentarier der Nachkriegszeit das Seine dazu bei.

Der 1919 gewählte Nationalrat, weniger der Ständerat, stellte gegenüber dem letzten Majorzparlament eine *stark verjüngte Volksvertretung* dar, am ausgeprägtesten sichtbar in der relativ jungen sozialdemokratischen Vertretung, die nicht nur in wesentlich grösserer Zahl als 1917 in den Ratssaal einzog, sondern auch weitgehend erneuert war. Die ältere Generation wurde in allen grösseren Parteien, mehr oder weniger sichtbar, durch *jüngere Parlamentarier* mit nicht unwesentlich andern Ansichten ersetzt. Dies zeigte sich ganz deutlich in der Altersstruktur der 1919 gewählten Vertretung der beiden Basel in den Eidgenössischen Räten.

In *Basel-Stadt* betrug der *Altersdurchschnitt* der acht Parlamentarier damals 40 Jahre, sechs davon waren Neulinge, zwei waren erst seit 1917 Ratsmitglied (*Schär, Gelpke*). Mit seinen 33 Jahren gehörte NR *F. Schneider* zu den jüngsten Volksvertretern überhaupt. SR *V.E. Scherrer* war mit 38 Jahren jüngstes Ratsmitglied und mochte seinen Ratskollegen als ein Greenhorn vorkommen. Dies erklärt bis zu einem gewissen Punkt auch den Misserfolg mancher seiner Einzelvorstösse in der Fraktion und im helvetischen Senat, wie der Ständerat schon damals genannt wurde. Verglichen mit dem Durchschnittsalter aller Nationalräte war die *Basler Vertretung eine der jüngsten*, gehörten doch 1920 immerhin 61% aller Mitglieder der Volkskammer in die Altersgruppe zwischen 40 und 59 Jahren und nur 21% waren jünger als 40.

Nicht wesentlich abweichend gegenüber Basel-Stadt waren die Altersverhältnisse in der *Baselbieter Vertretung* (Altersdurchschnitt 44 Jahre), aus der von fünf Parlamentariern deren zwei (*Schneider, Seiler*) bereits vorher dem Parlament angehört hatten, drei hingegen (*Tanner, Stohler, Brodtbeck*) erstmals das parlamentarische Parkett betraten. Mit dem 31jährigen Regierungsrat *C. Tanner* entsandten die Baselbieter Freisinnigen einen der jüngsten Volksvertreter, einen ausgesprochenen Vertrauensmann der politisch aktiv gewordenen Bauernschaft, nach

Bern. 1924 rückte *J. Surbeck*, 32jährig, als Nachfolger von *K.A. Brodtbeck* in den Nationalrat nach.

1930 war das Durchschnittsalter der Basler Parlamentarier bereits 49 Jahre, dasjenige der Baselbieter Vertreter 51 Jahre, lag damit aber immer noch wesentlich unter demjenigen von 1970, als die entsprechenden Werte 54 und 55 Jahre waren, typisch für das immer *höher werdende Durchschnittsalter* der eidgenössischen Parlamentarier. Es galt nach dem 2. Weltkrieg gar nicht mehr als etwas Ausserordentliches, wenn ein 71jähriger neu in den Nationalrat abgeordnet wurde (*Bernoulli* 1947). In Baselland waren SR *E. Müller* und NR *F. Maurer* bereits 62jährig, als sie eidgenössische Parlamentarier wurden. Es gibt auch in keinem der beiden Halbkantone Parteien, grössere oder kleinere, die den Ruf für sich beanspruchen könnten, vornehmlich jüngere Kräfte nach Bern zu delegieren. Die Wähler gaben offenbar bei der Auswahl der Kandidaten auf ihren Parteilisten den erfahrenen unter den Kandidaten eher den Vorzug. Für den Durchschnitt aller in Basel-Stadt und Baselland zwischen 1919 und 1970 gewählten oder nachgerückten Parlamentarier liegt das Eintrittsalter bei allen Parteifarben zwischen 45 und 50 Jahren.

Bestimmenden Einfluss auf die Haltung der Parlamentarier hat oft ihre *Herkunft*, anders gesagt der *Jugendwohntort* und der *Heimatkanton*. Die immer grösser werdende *Mobilität* der Schweizer Bevölkerung, wie sie seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in der Folge des *Eisenbahnbaus* zu beobachten ist, findet auch im Bild der Parlamentarier ihren Niederschlag. Dies gilt natürlich ganz besonders für die Vertretung eines rein städtischen Kantons wie Basel-Stadt. Von den 41 Basler Parlamentariern wuchsen deren 22 ausserhalb des Kantons Basel-Stadt auf, weit aus die meisten von ihnen noch in Gemeinden mit weniger als 10000 Einwohnern, also in dörflichen oder kleinstädtischen Verhältnissen, z.T. weitab von der Grossstadt Basel. So gesehen präsentierte sich Basel als Bevölkerungstiegel, in welchem die Alteingesessenen als politische Kraft zu wirken aufgehört hatten, denn selbst unter den in Basel aufgewachsenen Volksvertretern gab es nur vier, die nicht erst als Glieder der ersten Generation ihrer Familie in der Stadt Wurzel fassten und also als *wirklich Eingesessene* bezeichnet werden konnten, nämlich NR *C. Miville*, Ironie des Schicksals: zuletzt politisch auf der äussersten Linken angesiedelt, und NR *H. Bernoulli*, beides Angehörige sehr alter Basler Geschlechter, dann NR *R. Miescher*, dessen Grossvater aus dem Bernbiet als Medizinprofessor an die Basler Universität berufen worden war, und NR *A. Oeri*, der Basler Linie einer alten Zürcher Familie entstammend, mit Doppelbürgerrecht von Basel und Zürich.

Die Angaben über den *ursprünglichen Heimatort* der Basler Parlamentarier bestätigen im wesentlichen, was über die Jugendwohntorte festgestellt werden konnte. Basel-Stadt entsandte zwischen 1920 und 1970 die *am wenigsten autochthone Vertretung* nach Bern, präsentierte also unter allen Kantonen am wenigsten National- und Ständeräte mit ursprünglichem Bürgerrecht im eigenen Kan-

ton. Als ursprüngliche Basler können in diesem Zusammenhang nur diejenigen gelten, deren Eltern zur Zeit der Geburt des nachmaligen Parlamentariers bereits Basler Bürger waren, nicht aber diejenigen, welche nachträglich über ein zweites Bürgerrecht zu Kantonsbürgern wurden. 1920 wohnten 88% aller eidgenössischen Parlamentarier, mit Berücksichtigung allfälliger Doppelbürgerrechte, im eigenen Heimatkanton, in Basel-Stadt waren es 64% mit Berücksichtigung des Doppelbürgerrechtes, aber nur 25%, wenn nach dem Kriterium des elterlichen Basler Bürgerrechtes unterschieden wurde. Im gesamten Zeitraum zwischen 1920 und 1970 zählten 10 von 41 Basler National- und Ständeräten nach dem strengeren Kriterium als ursprünglich Ansässige. Erst in den siebziger Jahren sollte dann jene Generation von Politikern nachgewachsen sein, deren Eltern bereits von der *liberalen Einbürgerungspraxis Basels* unmittelbar vor und nach dem 1. Weltkrieg hatten profitieren dürfen.

Die Frage nach der Herkunft im weitesten Sinne lässt sich in den meisten Fällen wo nicht vom ersten Bürgerort, so doch vom *Geschlechtsnamen* her ziemlich zuverlässig beantworten. Das weitaus grösste Kontingent stellte in der Basler Volksvertretung der Kanton Bern mit 9 Abgeordneten, es folgen Aargau mit 5, St. Gallen, Baselland und die Innerschweiz (Luzern, Uri, Schwyz) mit je 4, Solothurn mit 3 und Zürich mit 2, dazu noch weitere mit je 1, schliesslich das benachbarte Deutschland mit 3. Es fehlen die welsche Schweiz, das Tessin, Graubünden, Thurgau, Schaffhausen, die beiden Appenzell und Unterwalden. Die wenigen Altbasler fallen daneben gar nicht ins Gewicht. Auffallend ist der *eher geringe Anteil der aus dem Baselbiet* und aus der *deutschen Nachbarschaft* (Baden, Württemberg) Stammenden. Diese Erscheinung kontrastiert mit der grossen Zahl der Zuwanderer, die sich seit der Mitte des 19. Jahrhunderts gerade aus diesen Gegenden in Basel niedergelassen hatten und den eigentlichen Hauptharst der Neuansässigen darstellten. Man geht nicht fehl, wenn man sie der offenbar *geringen politischen Aktivität* dieser eher handwerklich eingestellten Zuwandererschicht zuschreibt. Ein Grossteil der aus dem Baselbiet stammenden Arbeitskräfte war in *sozial untergeordneter Stellung*, zumeist in den Bandfabriken, beschäftigt und blieb der politischen Tätigkeit in der Stadt noch auf längere Zeit hinaus entfremdet. Ähnliches lässt sich sagen von den *ehemals deutschen Handwerkern*, die zwar z.T. aus den deutschen Handwerkervereinen eine gewerkschaftlich-politische Tradition mitbrachten; doch passten sie mit ihren internationalistischen Anschauungen wenig in die schweizerische Umgebung und in den demokratischen Rahmen.

Im Hinblick auf die *Herkunft seiner Parlamentarier* bietet der *Kanton Baselland* ein ganz anderes Bild als die benachbarte Stadt Basel. Hier zeigt sich nicht die verwirrende Buntheit eines Bevölkerungstiegels, das Spiegelbild der Eidgenossenschaft, sondern die *klare Dominanz des in sich geschlossenen eigenen Kantons*. Noch findet der starke Zuwanderungsstrom aus den andern Kantonen, der sich in den fünfziger und sechziger Jahren hauptsächlich in die stadtnahen Gebiete Basel-

lands ergiesst, keinen nachhaltigen Niederschlag in der Zusammensetzung der nach Bern abgeordneten Volksvertreter. 1920 hatte von den fünf Vertretern des Kantons in den Eidgenössischen Räten nur einer seine Jugendzeit ausserhalb verbracht, die übrigen waren im Kanton selbst aufgewachsen. Alle fünf waren Bürger von Baselland und gehörten zu *ingesessenen Geschlechtern*, wie überhaupt das Doppelbürgerrecht (Verbindung mit einem ausserkantonalen Erstbürgerrecht) infolge der sehr zurückhaltenden Einbürgerungspraxis in Baselland noch auf lange Zeit hinaus zu den Ausnahmen gehörte. Auch 1970 noch besass nur einer unter den Baselbieter Vertretern in den Eidgenössischen Räten ein ausserkantoniales Bürgerrecht.

Auf den ganzen Zeitraum von 1920–1970 bezogen, waren von den 30 Amtsinhabern nur deren 10 ausserhalb des Kantons aufgewachsen. 9 Parlamentarier waren Nichtbürger oder insofern nicht ansässige Baselbieter im strengen Sinne, als ihre Eltern noch nicht das Bürgerrecht in Baselland besessen hatten, und zwar alles Nationalräte, wogegen alle Ständeräte nach Abstammung Baselbieter waren. 7 von den erwähnten 9 Nationalräten gehörten der *Sozialdemokratischen Partei* an, was besagt, dass rund vier Fünftel der Vertretung dieser Partei zur Gruppe der Nichtbürger oder Neubürger mit Doppelbürgerrecht zu zählen waren. Die Anhängerschaft dieser Partei rekrutierte sich bis vor kurzem offensichtlich im wesentlichen aus ehemaligen Zuzüglern mit oder ohne basellandschaftlichem Bürgerrecht, wogegen die *Alteingesessenen* als eher *konservative Elemente* den bürgerlichen Parteien von jeher den Vorzug gaben.

Wenn wir feststellen, dass die Grosszahl der Baselbieter Parlamentarier zu den *herkömmlichen Bürgergeschlechtern* gehört – ihre Geschlechtsnamen bestätigen es – so muss aber auch beigefügt werden, dass fast die Hälfte unter ihnen nicht mehr in ihrer Heimatgemeinde Wohnsitz hatte. Im Hinblick auf die früher erwähnte Polarisierung zwischen dem Bezirk Arlesheim und den drei oberen Bezirken ist die Tatsache bedeutsam, dass die Wohnorte der Baselbieter Parlamentarier einigermaßen paritätisch verteilt waren – 19 im Bezirk Arlesheim wohnhaften Parlamentariern standen 15 aus den drei oberen Bezirken gegenüber (Liestal 8, Sissach 5 und Waldenburg 2). Dies steht im Gegensatz zu den Resultaten der im Majorzverfahren durchgeführten *Regierungsratswahlen*, bei denen im Zeitraum zwischen 1920 und 1970 die oberen Bezirke wesentlich mehr Regierungsräte ins Ziel bringen konnten als der bevölkerungsmässig ungefähr gleich starke Bezirk Arlesheim, eine Folge der höheren und zielbewussteren Aktivität der oberen Bezirke gegenüber der häufig indifferenten Haltung einer wenig mit dem Kanton verbundenen Bevölkerung im Bezirk Arlesheim. Zwei hauptsächlich in diesem Bezirk verankerte politische Minderheiten, die Sozialdemokraten und die Katholische Volkspartei, konnten im Proporzverfahren ihre Ansprüche gegenüber den häufig als Mehrheitsblock auftretenden Freisinnigen und Bauern besser geltend machen als im Majorzsystem, das für die Regierungsratswahlen gilt.

Je nach Partei sind die *Wohnorte* der basellandschaftlichen Parlamentarier weitgehend fixiert. So treffen wir alle Vertreter der Katholischen Volkspartei im zeitweise mehrheitlich katholischen Bezirk *Arlesheim*, die von der Bauern- und Gewerbspartei Gewählten hingegen in den eher bäuerlichen Bezirken *Sissach* und *Waldenburg*, die Freisinnigen *vornehmlich im Bezirk Liestal*, weniger häufig auch in den andern Bezirken, *die Sozialdemokraten in allen Bezirken* (ausgenommen Waldenburg), aber doch mit dem Schwergewicht im untern Kantonsteil. Es fällt auf, wie schlecht einzelne stadtnahe Gemeinden ihr bevölkerungsmässig starkes Gewicht bei den Parlamentswahlen zugunsten von Kandidaten aus ihrer Gemeinde einsetzten. So stellte beispielsweise Allschwil als lange Zeit grösste Gemeinde des Kantons in der ganzen Zeitspanne von 1920–1970 keinen einzigen eidgenössischen Parlamentarier, Binningen nur einen (ein zweiter aus dieser Gemeinde wurde nach nur dreimonatiger Amtszeit nicht mehr bestätigt), und auch der Bezirkshauptort Arlesheim musste sich mit einem einzigen Mandatsinhaber begnügen, der überdies nach drei Jahren bereits abgewählt wurde. Dagegen hatten immerhin fünf Volksvertreter in *Liestal* ihren Wohnsitz. Die Tendenz, im Hauptort Wohnhafte zu wählen, ist übrigens auch in andern Kantonen sichtbar.

Dass bereits vor dem 2. Weltkrieg, vor allem aber dann danach viele tausend Baselbieter ihren Arbeitsort in Basel hatten, in den sechziger Jahren war es mehr als ein Viertel aller Berufstätigen von Baselland, fand im *Arbeitsort* der Baselbieter Parlamentarier kaum einen Niederschlag, hatten doch von den 30 Volksvertretern, die Baselland zwischen 1920 und 1970 nach Bern entsandte, nur gerade deren 5 ihren ständigen Arbeitsplatz in der Stadt, und zwar mit einer Ausnahme alle nach dem 2. Weltkrieg. (Dies sollte sich dann in den siebziger Jahren allerdings ändern.) Ein einziger *ausserhalb des Kantons Wohnhafter*, also ein Kantonsfremder, kam in Baselland zu parlamentarischen Ehren, nämlich der Freiwirtschaftler *H. K. Sonderegger* aus Heiden AR, den Baselbietern als Redaktor des «Landschäftlers» bekannt und zu Zeiten von einem beachtlichen Teil unter ihnen wie ein heilbringender Prophet verehrt. In Basel-Stadt gab es einen *Parallelfall*, als 1943 der in Zürich wohnhafte Schriftsteller *Felix Moeschlin*, damals bereits Nationalrat im Wahlkreis Zürich, auf der Liste des Landesrings Basel-Stadt gewählt wurde und dann den Kanton während einer Amtsperiode in Bern vertrat. Im Gegensatz zu *Sondereggers* loser Beziehung zu Baselland war *Moeschlin* allerdings von seiner Schulzeit her mit den Basler Verhältnissen einigermaßen vertraut.

In *konfessioneller Hinsicht* stellte Baselland eine eindeutig reformiert orientierte Parlamentsdelegation. Die *Römisch-Katholiken* waren nur gerade unter den Nationalräten der Katholischen Volkspartei zu finden, und zwar drei an der Zahl, mit andern Worten: die Römisch-Katholiken, in den ehemals bischöflichen Gebieten des Bezirks Arlesheim zeitweise noch eine klare Mehrheit der Bevölkerung, im ganzen Kanton immerhin eine Minderheit von 25–35%, blieben die ganze Zeit hindurch untervertreten, da ein Teil von ihnen andern Parteien und damit auch nicht-

katholischen Kandidaten den Vorzug gab, also nicht unter konfessionellen Gesichtspunkten wählte. Nicht zu übersehen ist auch der *grosse Ausländeranteil* unter der katholischen Bevölkerung von Baselland.

Ein anderes Bild bot auch in dieser Hinsicht die Vertretung von *Basel-Stadt*. Während die Kommunisten, die meisten von ihnen ursprünglich Römisch-Katholiken, folgerichtig ins Lager der *Konfessionslosen* hinüberschwenkten und dabei von einer Gruppe von Sozialdemokraten begleitet wurden, bekannten sich die bürgerlichen Vertreter, von einer Ausnahme abgesehen, zu einer der *christlichen Konfessionen*, die grosse Mehrheit als Mitglieder der Evangelisch-reformierten Kirche, eine klare Minderheit, d.h. alle Vertreter der Katholischen Volkspartei und dazu ein Radikaldemokrat als Römisch-Katholiken, ferner ein weiterer Radikaldemokrat als Christkatholik. Gemessen an der Zahl der römisch-katholischen Einwohner war diese Konfession auch im Kanton Basel-Stadt eindeutig untervertreten, und zwar aus denselben Gründen wie in Baselland. Wie schon bei der Herkunft der Parlamentarier ergibt sich auch in konfessioneller Hinsicht bei der Basler Parlamentsdelegation ein weniger geschlossenes Bild als in Baselland. Etwas überraschend sticht die verhältnismässig grosse Zahl von formell *Konfessionslosen* heraus: Es sind unter den 41 mindestens deren 11, vermutlich aber noch mehr, da nicht von allen die nötigen Angaben vorliegen. Dies hängt nicht nur mit der relativ hohen Vertreterzahl der Linken im Kanton Basel-Stadt zusammen, sondern auch damit, dass die Parlamentarier eher offen bekannten, was die grosse Masse Konfessionsloser aus Konvenienzgründen bis zum heutigen Tage verschweigt. Unter den Mitgliedern der Bundesversammlung, die zwischen 1920 und 1970 gewählt wurden, stellte Basel-Stadt beinahe 40% der als konfessionslos bezeichneten Parlamentarier.

1.5. Das parlamentarische Mandat

Das parlamentarische Mandat ist in der Regel an die Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppe, also an die Wahl auf einer *Parteiliste* gebunden. Proporzwahl bedeutet zunächst Wahl einer Partei und dann eines Parteikandidaten. Doch gibt es hier *Einschränkungen*: Felix Moeschlin wurde 1943 als Nichtmitglied auf der Liste des Landesrings gewählt und gehörte dann auch nicht der Fraktion des Landesrings im Nationalrat an. Ähnliches lässt sich sagen vom Freiwirtschaftler Hans Bernoulli, der 1947 zwar auf der Liste des Landesrings die Nachfolge Moeschlins antrat, im Nationalrat auch der Fraktion des Landesrings angehörte, dort aber recht häufig für die freiwirtschaftlichen Ideen Propaganda machte, eigentlich als Vertreter der Liberalsozialisten (Freiwirtschaftler) galt und in manchen politischen Fragen im Plenum auf Distanz zur Fraktion blieb.

Wechsel in der *Partei- und Fraktionszugehörigkeit* kamen vor allem in den zwanziger Jahren noch relativ häufig vor. Der 1. Weltkrieg hatte die bestehenden Parteien innerlich tief erschüttert, die bestehenden Strukturen in Frage gestellt und die Gründung neuer, zumeist abgespalteter politischer Gruppierungen gefördert. Dies bekam die Sozialdemokratische Partei, vor allem auch in Basel, zu spüren. Von den drei 1919 gewählten sozialdemokratischen Nationalräten trennten sich zwei von der Partei (*Belmont, Schneider*), einer von ihnen kehrte später allerdings wieder in deren Schoss zurück, weil er dem Diktat der Moskauer Internationalen nicht gehorchen wollte. Eine ähnliche Abspaltung vollzog sich während des 2. Weltkrieges, als NR *C. Miville*, 1943 auf der sozialdemokratischen Liste gewählt, 1944 aus der Partei ausgeschlossen wurde und zusammen mit weiteren Linkssozialdemokraten zur Partei der Arbeit übertrat. NR *O. Schär*, auf dem linken Flügel der Basler Radikaldemokraten stehend, schloss sich in Bern 1920 der sozialpolitischen, nicht der radikaldemokratischen Fraktion an, fand aber 1925 schliesslich den Weg in die Fraktion seiner Partei. In Baselland folgte 1922 der Landwirt *A. Ast* dem zum Direktor der Eidg. Alkoholverwaltung gewählten NR *C. Tanner* auf der Liste der Demokratischen Fortschrittspartei (Freisinnige) nach, trat dann aber in Bern der bäuerlichen Fraktion bei und kandidierte von 1925 an mehrmals mit Erfolg auf einer eigenen von den Freisinnigen getrennten Bauern-Wahlliste. Die beiden politischen Gruppen rückten dann aber später wieder zusammen und blieben bis zum heutigen Tag bei aller nominellen Selbständigkeit relativ eng miteinander verbunden. 1935 freilich verlor *Ast* trotz Listenverbindung sein Nationalratsmandat, eine Folge der damaligen Gärung im bäuerlichen Lager (Jungbauernfronde). Einen *Parteiwechsel* nahm auch *W. Allgöwer* in Basel vor, der zunächst ohne Erfolg auf der radikaldemokratischen Nationalratsliste kandidiert hatte, später dann auf der Liste des Landesrings Basel-Stadt gewählt und mehrmals in seinem Amte bestätigt wurde.

Dass gewählte Kandidaten schliesslich doch nicht im Nationalrat Einsitz nehmen konnten, ereignete sich in Baselland zweimal: 1939 musste der auf der sozialdemokratischen Liste an der Spitze gewählte Regierungsrat *W. Hilfiker* auf das Mandat verzichten, da gleichzeitig sein Regierungskollege *H. Gschwind* auf der Liste der Katholischen Volkspartei in den Nationalrat delegiert wurde, aber nach den basellandschaftlichen Bestimmungen nicht mehr als ein Regierungsmitglied dem Nationalrat angehören durfte. Das Los entschied zugunsten von *Gschwind*. Vier Jahre später dann gelang es aber *Hilfiker* doch, sich ohne Losentscheid gegen *Gschwind* durchzusetzen, da die Katholische Volkspartei ihren Nationalratssitz und sein Kollege das Mandat wieder verlor. 1951 dann erzielte die Katholische Volkspartei genügend Stimmen, um das 1943 verlorene Mandat zurückzugewinnen. Gewählt war jetzt auf dieser Liste der Reinacher Gemeindepräsident und Postbürochef *J. Blunschi*. Wegen der *Unvereinbarkeitsbestimmung*, welche einem eidgenössischen Beamten den Eintritt in den Nationalrat verwehrt, hatte *Blunschi*

zwischen Nationalratsmandat und beruflicher Stellung zu entscheiden. Er verzichtete auf das Berner Mandat und eröffnete damit dem ersten Nachrückenden *J. Tschopp* die Nationalratskarriere.

Dass sogar Nichtkandidierende in den Nationalrat eintreten können, zeigte sich 1953 in Basel, als die Partei der Arbeit den vom Bundesstrafgericht verurteilten *E. Arnold* als Nationalrat ersetzte, indem sie alle, die 1951 mit ihm zusammen auf dieser Liste kandidiert hatten, zum Verzicht veranlasste, was den Unterzeichnern des Wahlvorschlages, d.h. der Parteileitung, ermöglichte, den für das Amt vorgesehenen *M. Bodenmann* nachträglich zu wählen. Die peinliche Angelegenheit wurde in der Wahlprüfungskommission und im Plenum des Nationalrates recht übel vermerkt und hatte ein parlamentarisches Nachspiel, ohne dass an der Tatsache selbst etwas geändert werden konnte.

Die Amtszeit der einzelnen Parlamentarier war je nach persönlicher und parteipolitischer Konstellation höchst unterschiedlich lang. Es gab parlamentarische Karrieren, die sehr abrupt unter- oder abgebrochen wurden, so etwa diejenige von NR *J. Surbeck*, der 1939 unter dem Eindruck einer gegen ihn laufenden Strafuntersuchung nicht mehr kandidieren konnte. Der Baselbieter NR *A. Landolt* hatte das Pech, nachdem er in der Sommersession 1959 den zurückgetretenen NR *L. Lejeune* in der Volkskammer abgelöst hatte, bei den Herbstwahlen trotz einer hohen persönlichen Stimmenzahl sein Mandat wieder zu verlieren, weil die Partei ihren Besitzstand nicht halten konnte. So wurde er zum Volksvertreter mit der kürzesten Amtszeit. *Am längsten* amtierte sein Parteifreund NR *E. Herzog* mit 32 Jahren, ihm kam NR *F. Schneider* mit insgesamt 30 Jahren nahe. (20 Jahre und 10 Jahre mit einem Unterbruch von 1½ Jahren.) In Baselland erreichte NR *A. Seiler* mit 29 Dienstjahren in der grossen Kammer den *Rekord*. NR und SR *E. Dietschi* vertrat Basel-Stadt in beiden Räten hintereinander während zusammen 26 Jahren. (Er wie auch sein Ratskollege NR *F. Schneider* erntete nach langjähriger parlamentarischer Tätigkeit den Undank des Souveräns, der ihn 1967 bei der Erneuerungswahl im 1. Wahlgang nicht mehr bestätigte und zum Rücktritt vor dem 2. Wahlgang veranlasste. In beiden Fällen muss man von einem persönlichen Verdikt gegen alte Parlamentarier sprechen, das sich offensichtlich gegen allzu langes Verharren im Amt richtete.)

Die *durchschnittliche Dauer der Ratszugehörigkeit* aller zwischen 1920 und 1970 zurückgetretenen, verstorbenen oder nicht bestätigten National- und Ständeräte (unterbrochene Amtszeiten zusammengezählt) betrug für Basel-Stadt fast 16 Jahre, für Baselland hingegen nur 9 Jahre. Noch 1920 hatten zwei Drittel der Vertreter beider Basel erst höchstens ein Jahr lang den Räten angehört und das dritte Drittel zwischen 2 und 5 Jahren. Über längere Ratserfahrung verfügte keiner der damaligen Parlamentarier; 1970 hingegen gehörten 70% der Gruppe 2–6 Jahre an, die restlichen waren bereits zwischen 7 und 23 Jahren im Amt. Der Gegensatz zwi-

schen dem *jungen Parlament* von 1920 und dem *Erfahrungsparlament* von 1970 wird auch daran ersichtlich.

Die *zahlreichen Nichtbestätigungen* im Amt – in *Baselland* waren nicht weniger als 15 der 30 Parlamentarier davon betroffen – belegen drastisch, dass die Amtszeit der Volksvertreter nicht allein von ihrem Ausharrvermögen abhängig ist, sondern ebenso sehr von Gunst und Laune des Souveräns, und diese waren – vor allem in *Baselland* – häufig wechselhaft. Die Kritik richtete sich allerdings oft eher gegen die Partei als ihren Mandatsträger persönlich und kostete ihr das Mandat. Nur ausnahmsweise war der Verlust des Mandats nicht auch vom Verlust des Parteimandats begleitet. 1935 überrundete der Birsfelder Gemeindeverwalter *R. Scheibler* auf der freisinnigen Nationalratsliste den bisherigen NR *A. Meyer*, und 1951 verdrängte der Metallarbeitersekretär *A. Ryser* auf der sozialdemokratischen Liste den bisherigen NR *L. Mann*. In beiden Fällen verloren die Parteien kein Mandat gegenüber dem bisherigen Stand. In der Vertretung von *Basel-Stadt* waren die erzwungenen Austritte zwischen 1920 und 1970 – im ganzen deren 10 – gemessen an der Gesamtzahl der Volksvertreter, weniger häufig als im Nachbarkanton, und nur zweimal wurde ein Kandidat der gleichen Partei einem im Amte Stehenden vorgezogen. (1947 Mustermessedirektor *Th. Brogle* anstelle von alt Regierungsrat *R. Niederhauser*, 1951 Regierungsrat *F. Brechbühl* anstelle von *F. Schneider*.) Es gab freilich auch Rücktritte, die nicht ganz freiwillig waren. Wie oft dies der Fall war, lässt sich natürlich von aussen nicht zuverlässig feststellen. Sicher ist, dass SR *V.E. Scherer* 1925 das Feld erst unter dem Druck einer drohenden liberalen Gegenkandidatur räumte, um wenigstens seiner Partei den Sitz zu retten. 1967 verzichtete SR *E. Dietschi* angesichts der liberalen Gegenkandidatur ebenfalls unter dem Zwang der Verhältnisse. Der Kommunist *F. Welti* galt nach der Ausrichtung der Kommunistischen Partei auf den Stalinismus bei der kommunistischen Zentrale als unzuverlässig und musste 1932 sein Nationalratsmandat an *E. Arnold* abtreten. Dieser seinerseits fiel 1934 in Ungnade und hatte den Platz für *M. Bodemann* zu räumen, der rechtzeitig auf die richtige Karte gesetzt hatte. Der bereits erwähnte zweite Rücktritt von NR *E. Arnold* (1953) wirft ebenfalls ein bezeichnendes Licht auf die Richtungskämpfe, welche die Kommunistische Partei der Schweiz häufig dann erschütterten, wenn es ihr schwerfiel, bestimmte Aktionen Moskaus nachzuvollziehen.

1.6. Bildungsgang und Berufsbild

Im Gegensatz zu entlegeneren Gegenden im Mittelland und zu eigentlichen Berggegenden boten die beiden Basel, besonders natürlich die Stadt Basel, schon um die Jahrhundertwende und dann in zunehmendem Masse im Laufe des 20. Jahrhunderts ihrer Bevölkerung *günstige Ausbildungsmöglichkeiten*, was im Bil-

dungsgang ihrer Parlamentarier seinen Niederschlag findet. Gab es doch unter den insgesamt 71 Parlamentariern aus den beiden Halbkantonen nur einen einzigen, übrigens aus einer Berggegend stammend, der über die Primarschulbildung hinaus keine schulische Weiterbildung nachweisen konnte. Der Bildungsgang der baselstädtischen Deputation lag mit 67% *Akademikern* (mit oder ohne Abschluss) um 10% höher als der schweizerische Durchschnitt, derjenige Basellands mit 50% Akademikeranteil knapp unter dem Durchschnitt aller eidgenössischen Parlamentarier in der Zeit von 1920–1970. Auffallend ist eine *Divergenz* in der Vertretung in der kleinen Kammer: in Basel-Stadt waren 6 von 7 Ständeräten Akademiker, in Baselland nur jeder dritte, während im schweizerischen Durchschnitt drei Viertel der Standesherrn zum akademischen Stande gehörten. Innerhalb der Beobachtungsperiode war nun freilich in beiden Halbkantonen ein beträchtlicher *Rückgang* des Akademikeranteils festzustellen, eine Erscheinung, die nach *E. Gruner* für das eidgenössische Parlament insgesamt nicht gilt. Während im Jahrzehnt 1920–30 in Basel-Stadt 77% der Nationalräte Hochschulbildung besaßen, waren es im Jahrzehnt 1960–1970 noch 46%, in Baselland ging der Anteil von 57% sogar auf 28% zurück. (Die Erneuerungswahlen von 1971 sollten dann den Akademikeranteil in beiden Halbkantonen wieder wesentlich ansteigen lassen. Man wird also aus der erwähnten Erscheinung nicht voreilige Schlüsse ziehen dürfen.)

In *Basel-Stadt* dominieren die Akademiker die liberale Abordnung – alle liberalen Nationalräte verfügten über akademische Bildung – und weitgehend auch die Vertretung der Radikaldemokraten, 7 von 8 freisinnigen Parlamentariern waren Hochschulabsolventen, wogegen bei den Sozialdemokraten nur 6 von 10 und bei der Katholischen Volkspartei gerade die Hälfte der Mandatäre Universitätsstudien betrieben hatten. In *Baselland* waren sowohl bei den Freisinnigen als auch bei den Sozialdemokraten etwas weniger als die Hälfte Akademiker. Immerhin waren die Sozialdemokraten beider Basel in der *sozialdemokratischen Nationalratsfraktion* vergleichsweise mit einem starken Kontingent Akademiker vertreten. In einzelnen Sachfragen übten sie denn auch in diesem Gremium einen entsprechend bedeutenden Einfluss aus.

Nach *Studienrichtungen* herrschten in beiden Halbkantonen, wie übrigens auch gesamtschweizerisch, die *Juristen* vor, stellten sie doch über beide Basel hinweg betrachtet mehr Parlamentarier als alle anderen Fachrichtungen zusammen. Vergleichsweise stark vertreten waren, wenigstens in Basel-Stadt, die Absolventen der *Philosophisch-Historischen Fakultät*, von denen allerdings mehrere im Nebenfach die Brücke zur Nationalökonomie hinüber schlugen oder gar die Wirtschaftswissenschaft im Rahmen dieser Fakultät als Hauptfach wählten. Wenn auch nur 6 von insgesamt 42 akademisch gebildeten Parlamentariern aus den beiden Basel ihrem Titel nach reine *Nationalökonom* genannt werden konnten, so war doch im Ganzen, d.h. bei den Absolventen der Juristischen und der Philosophisch-Historischen Fakultät eine Neigung zu dieser verhältnismässig jungen Studienrichtung unver-

kennbar. Sie kommt schliesslich auch in der sozialpolitischen Tendenz der Basler und Baselbieter Parlamentarier zum Ausdruck. Eher überraschend wirkt die Tatsache, dass *naturwissenschaftlich gebildete Parlamentarier* nur wenig in Erscheinung treten (Ausnahmen: der Veterinär NR W. Degen und der Apotheker K. Leupin), obgleich gerade in dieser Region diese Wissenschaftszweige eine hervorragende Rolle spielen (Basler Chemie, Biozentrum, Universitätsspital).

Mehr als die Hälfte der in Betracht fallenden Parlamentarier, und zwar in beiden Halbkantonen, gaben Basel als einzigen oder als einen unter mehreren *Studienorten* an. Interessant ist auch, dass die meisten unter ihnen ihr Wissen an zwei, drei oder gar vier Hochschulen holten, wobei es sich bei diesen zusätzlichen Studienzentren häufig um deutsche Universitäten, weniger oft um schweizerische Hochschulen handelte.

Betrachten wir unter den Vertretern beider Basel in den Eidgenössischen Räten diejenigen, welche keine akademischen Studien betrieben, so halten sich unter ihnen die Absolventen der *kaufmännischen* und der *gewerblich-technischen Berufsschulen* in beiden Halbkantonen zahlenmässig die Waage und beanspruchen zusammen im Kanton Basel-Stadt einen Anteil von einem Drittel, im Kanton Baselland von 43%. Die übrigen Ausbildungszweige fallen nicht ins Gewicht.

Die Darstellung des *Berufsbildes* der Parlamentarier wird insofern erschwert, als etliche unter ihnen neben ihrem angestammten Hauptberuf noch einen oder mehrere *Nebenberufe*, bezahlt oder ehrenamtlich, ausübten und in einzelnen Fällen der Nebenberuf, am Arbeitsaufwand gemessen, eigentlich zum Hauptberuf für sie wurde. In diesem Sinn muss bei der Analyse als Kriterium für die eigentliche Berufsbestimmung die aufgewendete Zeit betrachtet werden. Entscheidend ist im übrigen der Zeitpunkt der Erstwahl; vorausgegangene Berufswechsel, wie z.B. im Falle von Magistraten, die zu einer Exekutive gehören, wurden hier auf jeden Fall nicht berücksichtigt.

Wenn wir bei der Betrachtung der *Berufsstruktur* zwischen den drei Kategorien *Selbständigerwerbende*, *Unselbständigerwerbende* und *politische Berufe* unterscheiden und dabei feststellen, dass auch im eidgenössischen Proporzparlament die Selbständigerwerbenden, verglichen mit der Berufsstruktur des ganzen Volkes, übervertreten sind, so müssen wir beifügen, dass die beiden Basel, im besonderen Baselland, zu diesem Übergewicht wesentlich beitragen. In Baselland entfallen 27% der Parlamentarier auf die Kategorie *Freierwerbende* (Advokaten, Architekten) und 17% auf die Kategorie *Unternehmer* in mittleren und kleineren Betrieben, also 44% auf die selbständigen Berufe, in Basel-Stadt 27,5% auf *Freierwerbende*, wogegen keine Unternehmer ins Parlament delegiert wurden. Der *Rückzug der Basler Unternehmer* aus der Politik wurde also auch auf diesem Feld sichtbar, während noch im Majorzparlament diese Gruppe aus Basel in der eidgenössischen Politik eine hervorragende Rolle gespielt hatte (NR J.R. Geigy, SR Alphons Koechlin, NR C. Koechlin).

Die *Unselbständigerwerbenden* waren in Baselland mit 20% (Privatwirtschaft) und 10% (Kantons- und Gemeindepersonal) ungefähr dem Mittel im Gesamtparlament entsprechend vertreten, in Basel-Stadt erreichten sie mit 12 und 7,5% den eidgenössischen Durchschnitt bei weitem nicht. Es ist offensichtlich, dass hier die Masse der Wähler ihre Stimme eher den *Advokaten* (innerhalb der Gruppe der Selbständigerwerbenden) und den *Angehörigen der politischen Berufe* (Regierungsräte, Verbandssekretäre, Redaktoren) zuwendete. Sie waren von ihrer beruflichen Tätigkeit her in der Öffentlichkeit am bekanntesten und genossen bei den Wählern am meisten Ansehen. Zwischen 1920 und 1970 war der *baselstädtische Regierungsrat in Bern* ständig durch mindestens ein, meist aber durch zwei und für kürzere Zeit sogar durch drei Mitglieder vertreten, und es waren vor allem sozialdemokratische Magistraten, die von ihren Wählern ins Parlament abgeordnet wurden (*F. Schneider, Fritz Hauser, G. Wenk, Miville, Brechbühl, Wyss, Tschudi*).

Als wirtschaftliches Zentrum ist Basel Sitz *zahlreicher Verbandsorganisationen* (z.B. Verband Schweiz. Konsumvereine), was den besonders hohen Anteil der Sekretäre und Redaktoren in der baselstädtischen Abordnung zum Teil erklärt. Sie stellten 32% aller Volksvertreter von Basel-Stadt, darunter keinen einzigen Ständerat, wie überhaupt die kleine Kammer nicht das Tätigkeitsfeld der Verbandssekretäre wurde. Zusammen mit den Regierungsräten waren die *politischen Berufe* in Basel-Stadt mit 51% vertreten, eine von keiner anderen Kantonsabordnung erreichte Prozentzahl. Sie ist im wesentlichen auf die Tendenz der Basler Linksparteien zurückzuführen, ihre Interessen durch Magistraten, Gewerkschaftssekretäre und Redaktoren wahren zu lassen. Die übrigen Parteien neigten viel stärker dazu, Nichtberufspolitiker zu bevorzugen, dies gilt vor allem für die Liberaldemokraten, den Landesring und die Katholische Volkspartei.

Baselland vermittelte in diesem Punkt ein anderes Bild. Wenn auch dort Regierungsräte sich längere Zeit hindurch als Nationalratskandidaten besonderer Beliebtheit erfreuten und daher fast gleich häufig als Gewählte in Erscheinung traten wie ihre Kollegen im benachbarten Basel-Stadt, so fehlte doch das Pendant bei den Verbandssekretären und Redaktoren. Diese hatten nur mit 10% Anteil an der Vertretung im Parlament, ein Satz, der wesentlich unter dem eidgenössischen Durchschnitt liegt. Seit 1963 ist auch die Stimme des Baselbieter Regierungsrates im Parlament nicht mehr zu vernehmen. Die *Ämterkumulation* scheint dort wie übrigens auch in Basel-Stadt in Verruf gekommen zu sein. Sie wirkte sich im Ständeratswahlkampf 1967 gegen den Kandidaten Regierungsrat *L. Lejeune* aus, in Basel-Stadt wurden in den Nationalratswahlen 1971 die beiden Regierungsräte *E. Wyss* und *A. Schneider* nicht mehr in ihrem eidgenössischen Amt bestätigt. Ob dieser Trend für die beiden Kantone letztlich von Vorteil ist, bleibt offen.

1968 bestand der Nationalrat bereits zu ungefähr zwei Dritteln aus Mitgliedern, welche haupt- oder nebenamtlich eine Stellung im Bereich der *politischen Berufe* inne hatten¹⁾. Über 70 Nationalräte verbanden ihren an sich nicht politischen

Hauptberuf mit einem oder mehreren Nebenberufen fast ausschliesslich politischer Richtung, waren also gleichzeitig noch Redaktoren, Verbandssekretäre oder Parteiführer. So gab es auch unter den baselstädtischen und Baselbieter Volksvertretern zwischen 1920 und 1970 eine gewisse Zahl, die zwar mit ihrem Hauptberuf nicht unter den politischen Berufen aufgeführt wurden, aber durch ihren Nebenberuf doch zu Berufspolitikern wurden. Verschiedene Anwälte, nicht nur sozialdemokratische, verbanden ihre juristische Praxis mit der Leitung von einem oder mehreren Verbandssekretariaten und mit der Betreuung von Verbandszeitungen. Ebenso aufschlussreich ist die *Kumulation von politischen Tätigkeiten*, Regierungsräte, welche Berufsverbände präsidieren, Redaktoren, welche zugleich Parteisekretariate leiten²⁾.

Von besonderem Interesse sind die *sozialen Verschiebungen*, die sich bei vielen Parlamentariern in ihrer Laufbahn abzeichneten, wenn wir den *Ausgangsberuf* mit der schliesslich erreichten *Endposition* vergleichen. Eindeutig zu erkennen ist ein *sozialer Aufstieg*, indem die meisten von ihnen in besser bezahlte Stellungen mit höherem Sozialprestige vorrückten. Dies gilt vor allem für die Angehörigen des Standes der Unselbständigerwerbenden, die von den immer zahlreicher werdenden Kaderstellungen in Privat- und Staatswirtschaft profitierten und von diesen Aufstiegsmöglichkeiten ausgiebig Gebrauch machten oder aber durch den Übertritt in einen politischen Beruf eine bessere ökonomische Stellung gewannen. Auch innerhalb der politischen Berufe gab es zahlreiche Aufstiegsmöglichkeiten, die meist in ein Magistratenamt mündeten. Der allgemeine soziale Aufstieg, an dem gerade die Unselbständigerwerbenden partizipierten, spiegelte sich also auch in den Berufslaufbahnen der Parlamentarier wider.

Dass die Vertreter der beiden Halbkantone Basel als Bewohner einer wirtschaftlich besonders begünstigten Region an dem sozialen Aufstieg stark beteiligt waren, wird nicht überraschen. In Basel-Stadt stiegen 86% der Parlamentarier mit einem unselbständigen Erwerb im Lauf der Jahre in eine höhere Position auf (einzelne verloren sie später wieder), in Baselland waren es immerhin 70% aller ursprünglich Unselbständigerwerbenden. Wir erwähnen hier als *bezeichnende Beispiele* unter vielen: NR M. Zraggen, ursprünglich Bürodienler bei der Postverwaltung, später Direktor der Prometheus AG in Liestal, NR F. Schneider, Kunstglaser, dann Gewerkschaftssekretär, Redaktor, Regierungsrat, später Verwalter der Öffentlichen Krankenkasse, NR W. Hilfiker, zuerst Reisevertreter einer Seifenfabrik, später Regierungsrat von Baselland, NR F. Brechbühl, aufgestiegen vom Uhrenarbeiter in Hölstein zum Gewerkschaftssekretär und dann Regierungsrat, NR E. Herzog, Schreiner, später Gewerkschaftssekretär und schliesslich Direktionspräsident des Verbandes Schweiz. Konsumvereine, NR F. Berger, ursprünglich Bauhandwerker, später Architekt, Präsident des Hausbesitzerverbandes Basel, NR K. Stohler, ursprünglich Schreiner, dann Wirt und endlich Chef der Generalagentur der Bâloise-Versicherungsgesellschaft in Basel.

In Basel-Stadt gingen allein 7, in Baselland 2 Parlamentarier aus dem *Lehrerstand* hervor, wie überhaupt dieser Beruf damals noch, vor allem bei den Sozialdemokraten, als günstigste Position und erfolgversprechendes Sprungbrett für politische Aspirationen war. Innerhalb der politischen Berufe erwies sich das Amt eines *Verbandssekretärs* oft als vorteilhafte Stellung für den weiteren Aufstieg. Self-made-men hatten ihre grosse Zeit.

Ein Vergleich zwischen der Position, den die Parlamentarier erreichten, und dem *Beruf ihrer Väter* bestätigt den erwähnten sozialen Aufstieg. Weitaus die meisten entstammen dem bäuerlich-gewerblichen Milieu, das noch im späten 19. Jahrhundert und dem beginnenden 20. Jahrhundert für die Schweiz typisch war. Einige unter ihnen, besonders in Basel-Stadt, führten ihre Herkunft allerdings auf den oberen Mittelstand (Professoren, Pfarrer, höhere Beamte, Lehrer) zurück. Im *Verhältnis Vater-Sohn* kommt auch die *politische Tradition* mehrfach zum Ausdruck: SR *H.P. Tschudi*, der spätere Bundesrat, Sohn eines Reallehrers, der sozialdemokratisches Mitglied des Grossen Rates war; SR *G. Wenk*, Vater seines übernächsten Nachfolgers in der kleinen Kammer, SR *W. Wenk*; NR *F. Schneider*, Vater des bernischen Regierungs- und Nationalrates *Erwin Schneider*; NR *C. Miville*, Vater von *C. Miville-Seiler*, in den späten siebziger Jahren für kurze Zeit Nationalrat und dann als Nachfolger von *W. Wenk* Mitglied des Ständerates, und schliesslich NR *A. Gerwig*, Sohn eines sozialdemokratischen Appellationsgerichtspräsidenten und Universitätsdozenten. Ein selten vorkommendes fünffaches Beispiel politischer Tradition, zudem bezogen auf ein und dieselbe Partei und deren Grenzen in keinem einzigen Fall überschreitend. Eine besondere Stellung nimmt in diesem Punkt NR *P. Dürrenmatt* ein, der der politischen Familientradition bereits in der dritten Generation verpflichtet ist.

1.7. Interessenpolitik

Es gilt als feststehend, dass eines der Hauptkennzeichen des Proporzparlamentes, dies im Gegensatz zum früheren Majorzparlament, die *Aufsplitterung in Interessengruppen* ist, die Verwischung der üblichen Parteigrenzen wenigstens bei Entscheidungen, welche die Wirtschaftspolitik betreffen. Nur wenige Ratsgeschäfte fielen seit 1920 nicht in irgendeiner Form in diese Sparte. Waren die Wähler noch bis in den 1. Weltkrieg hinein nicht so interessenbewusst, so übten später die Wirtschaftsgruppen einen immer stärkeren Druck auf die Parteien aus, damit diese Verbandsvertreter, die als *Wahllokomotiven* wirkten, auf ihre Wahllisten nahmen. Es gibt Beispiele genug für die Behauptung, gewählt werde nur, wer starke Verbände in seinem Rücken habe oder umgekehrt: Wer als unabhängiger Kandidat auf einer Parteiliste auftrete, habe keine Wahlchance oder riskiere, weggewählt zu werden. Freilich besagt diese Feststellung noch gar nichts darüber, wie stark sich die einzelnen Parlamentarier als Verbandsvertreter wirklich mit den Interessen

der ihnen nahestehenden Gruppe identifizieren und wie vorbehaltlos sie sich in den politischen Gremien für sie einsetzen. Ihre Politik kann also relativ unabhängig oder aber stark verbandsorientiert sein. Dies zu bewerten, ist um so schwerer, als die Haltung mancher Parlamentarier ohnehin nicht kontinuierlich ist, sondern sich von Fall zu Fall, je nach den Umständen, ändern kann.

Es ist zunächst zu unterscheiden zwischen direkten *Interessenvertretern*, die im Haupt- oder Nebenberuf gewissermassen als Mandatäre auftraten, und solchen, die durch irgendwelche lockere Bindung, z.B. als Vorstandsmitglieder, als blosse Verbandsmitglieder oder als Verwaltungsräte, *Exponenten einer Gruppe* waren. Ihr Einfluss hinter den Kulissen und im Plenum hing sicher nicht nur von der Anzahl solcher Bindungen ab. Viel wichtiger war natürlich die Zahl der Ratskollegen innerhalb und ausserhalb ihrer Fraktion, die sie für ihre Forderungen mobilisieren konnten, wobei selbstverständlich die Mitglieder der grossen Fraktionen im Vorteil waren.

Rund 60% aller Parlamentarier aus Basel-Stadt gehörten in irgendeiner Form zur *Gruppe der eigentlichen Interessenvertreter*, und zwar waren sie vor allem auf den Gebieten der Arbeitnehmerorganisationen (Gewerkschaften, Angestelltenverbände), der Konsumentenverbindungen, des Verkehrs (Schifffahrt, Flug-, Strassenverkehr) und von Industrie und Grosshandel zu finden. Die ersten beiden Gebiete waren Domänen der Linksparteien und der eher nach links tendierenden Vertreter der Radikaldemokraten, in der Gruppe Verkehr traten sozialdemokratische und bürgerliche Vertreter gleichermaßen hervor, wogegen die Interessen von Industrie und Grosshandel fast ausschliesslich von bürgerlichen Parlamentariern wahrgenommen wurden. Da gab es aber auch *Einzelgebiete*, die bestimmten Parlamentariern gewissermassen vorbehalten schienen, etwa die Krankenkasse als Reservat von NR F. Schneider oder die Hausbesitzerinteressen als Spezialdomäne von NR F. Berger, dem Präsidenten des Basler Hausbesitzer-Vereins. Er wurde 1968 durch den basellandschaftlichen NR J. Tschopp, der ihn vorher bereits als Vorstandsmitglied sekundierte, im Präsidentenamt abgelöst.

Relativ häufig kam es auch zur *Kumulation von Verbandsinteressen* bei ein und demselben Parlamentarier. Allerdings besagt die Zahl der Mandate, die ein Nationalrat auf sich vereinigt, noch gar nichts über dessen Bedeutung, da die verschiedenen Interessengruppen in ihrem politischen Gewicht ganz unterschiedlich bewertet werden müssen. Es macht einen bedeutenden Unterschied, ob NR V.E. Scherer zugleich Präsident des Bankpersonal-Verbandes, Zentralpräsident des Schweiz. Polizeimänner-Verbandes und Vorstandsmitglied des Kantonalen Angestelltenkartells war oder ob NR E. Herzog als Direktionspräsident des Verbandes Schweiz. Konsumvereine an zentraler Stelle im Konsumenten-Interessenkreis stehend zugleich Mitglied der Käse-Union und der Butyra und Obmann der Arbeitsgemeinschaft der Arbeitnehmer und Konsumenten war. Dem lokal begrenzten Interessenkreis steht hier eine allgemein schweizerische Wirksamkeit gegenüber.

Unter den Parlamentariern aus *Baselland* traten prozentual weniger als wirtschaftliche Interessenvertreter hervor als im benachbarten Halbkanton. Vor allem die Arbeitnehmer sahen sich lange Zeit hindurch offenbar eher durch die städtischen Vertreter in Bern repräsentiert als durch ihre eigenen Volksvertreter; ein bedeutender Teil von ihnen arbeitete in der Stadt Basel und war dort gewerkschaftlich organisiert, andere hatten zwar ihren Arbeitsplatz in Baselland, waren aber noch nicht Gewerkschaftsmitglieder. Es ist bezeichnend, dass unter den Baselbieter Nationalräten nur ein hauptamtlicher Gewerkschaftssekretär (*Ryser*) zu finden war.

Die Forderungen der *landwirtschaftlichen Organisationen* durften zunächst bei den Freisinnigen (*Tanner*), später natürlich bei den spezifisch bäuerlich ausgerichteten Nationalräten *Ast* und *Degen*, aber auch noch bei einzelnen Freisinnigen, z.B. SR *G. Schneider* und NR *E. Boerlin* mit Unterstützung rechnen. Hervorragende Positionen als Vertreter von *Gewerbe- und Bankinteressen* nahmen SR *G. Schneider* (Präsident Bankrat Kantonalbank) und NR *A. Seiler* (Verwaltungsratspräsident Basellandschaftliche Hypothekenbank) ein, SR *P. Brodbeck* war Exponent der Gewerbekreise von Baselland. *Seiler* hatte übrigens mit dem Präsidium des Schweiz. Hausbesitzerverbandes auch eine bedeutende zentrale Funktion inne; *G. Schneider* setzte sich in der Krisenzeit der zwanziger und dreissiger Jahre für die wirtschaftlichen Belange der von einer Krise bedrohten Posamenterei ein, musste aber letztlich einsehen, dass alle Schutz- und Hilfsmassnahmen den Untergang dieses traditionellen Industriezweiges nicht mehr zu verhindern vermochten. Es war die Zeit, in der sich die verzweifelten Posamenter, die bisher zu den treuesten Wählern der Freisinnigen gehört hatten, von dieser Partei abwandten und ihr Heil bei den Sozialdemokraten und bei der Freigeldbewegung suchten. Gelegentlich griffen freisinnige Parlamentarier in die traditionellen Domänen der Sozialdemokraten hinüber, so etwa SR *E. Rudin*, als Zentralverwalter des ACV beider Basel auf die Wahrung von *Konsumenteninteressen* bedacht, oder NR *K. Stohler*, als Versicherungsfachmann in der Sozialversicherung engagiert. Diese Ausnahmen bestätigen aber nur die Regel, dass die freisinnigen Vertreter von Baselland sich im wesentlichen als Wahrer der *gewerblichen, landwirtschaftlichen* und dann der *industriellen* Interessen sahen.

Gewisse Rückschlüsse auf die Verbindung der Parlamentarier mit den wirtschaftlichen Interessengruppen lassen sich aus ihrer *Zugehörigkeit zu Verwaltungsräten* ziehen, wenn auch gegenüber voreiligen Folgerungen grösste Vorsicht geboten ist. Über allfällige Verbindungen mit ausländischen Aktiengesellschaften fehlen allerdings die Unterlagen. Wer die Verwaltungsratsverzeichnisse der schweizerischen Firmen durchgeht, erhält den Eindruck, dass der Anteil der Basler und Baselbieter Parlamentarier, von Ausnahmen abgesehen, eher bescheiden war, immer verglichen mit dem Parlament als Ganzem.

Zunächst fällt auf, dass die parlamentarischen Vertreter Basellands, ausgenommen drei, zur *Gruppe der Habenichtse* (mit einem oder gar keinem Verwaltungsratsmandat) gehörten. In Basel-Stadt war mehr als die Hälfte, darunter fast ausschliesslich Sozialdemokraten und Kommunisten, in dieser Gruppe zu finden, rund ein Drittel hingegen in der Gruppe mit 2–4 Verwaltungsratsmandaten und ein Sechstel mit über 4 Verwaltungsratsmandaten. Die Spitze erreichte SR *E. Thalmann* mit gleichzeitig 20 Verwaltungsratsmandaten, darunter 8 Präsidien, ihm folgten NR *N. Jaquet* mit 13 Mandaten (im Bereich Reederei, Transport, Luftfahrt), NR *A. Schaller* mit zeitweise 9 Mandaten; die übrigen weisen weniger Beteiligungen, allerdings zum Teil recht gewichtige Mandate, aus (NR *O. Schär* bei der Genossenschaftlichen Zentralbank, SR und NR *V. E. Scherer* bei Buss AG, Interhandel AG und Sauter AG, NR *R. Miescher* bei der Internationalen Bodenkreditbank AG und der Ciba AG). Eine Schlüsselstellung im Bereich der Hypothekarbanken hatte NR *E. Dietschi* als Bankpräsident der Basler Kantonalbank und Vorsitzender des Verbandes Schweizerischer Kantonalbanken inne. Verschiedene der Verbandsmandate *im Bereich öffentlicher und halböffentlicher Unternehmungen* fielen den einzelnen Parlamentariern nicht durch private Initiative, sondern im öffentlichen Auftrag zu (z.B. Elektrizitätswerke, Hardwasser AG, Staatsbanken). Hier kamen häufig auch die sozialdemokratischen Parlamentarier zum Zuge. Als Beispiel ist NR *E. Wyss* zu nennen, der als Verwaltungsrat der SBB und des Kraftwerkes Birsfelden, später auch bei der Swissair und beim Flughafen Basel-Mülhausen, als Verwaltungsratspräsident der Schweizerischen Mustermesse und als Mitglied, schliesslich als Präsident des Bankrates der Schweizerischen Nationalbank wirkte. Auffallend ist im übrigen, wie *wenig Verbindungen zu den privaten Grossbanken, zu den Versicherungen und zur Grossindustrie* bestanden.

In Baselland vereinigte NR *A. Seiler* verschiedene Verwaltungsratsmandate im Bankenbereich auf sich, so das Präsidium der Basellandschaftlichen Hypothekendarbank, einen Sitz bei der Pfandbriefbank der schweizerischen Hypothekarinstitute, bei der Gesellschaft für Bankrevisionen und schliesslich bei der Schweizerischen Nationalbank, daneben war er auch Verwaltungsratsmitglied der Ciba AG. Sein Fraktionskollege SR *G. Schneider* war Bankpräsident, später Direktionspräsident der Basellandschaftlichen Kantonalbank und Verwaltungsrat verschiedener lokaler Unternehmungen. Im *industriell-gewerblichen Bereich* hatte dann SR *W. Jauslin* fünf Verwaltungsratsmandate inne. Wenn die Zahl der Verwaltungsratsmandate, die die einzelnen Parlamentarier ausübten, im Laufe ihrer Amtstätigkeit häufig anstieg, dann hängt dies mehr mit der starken Vermehrung der Zahl der Aktiengesellschaften (zwischen 1920 und 1970 Versiebenfachung) zusammen als mit der Tendenz von wirtschaftlichen Unternehmungen, ihre Interessen im Parlament direkt durch Parlamentarier statt durch Verbandssekretäre gewahrt zu sehen.

Die Bedeutung der *parlamentarischen Clubs* – quer durch das Parlament gehende Verbindungen von Mitgliedern verschiedener Fraktionen und beider Kammern – darf nicht überschätzt werden. Alle, ausgenommen der landwirtschaftliche Club und die Gewerbegruppe, sind erst zwischen 1930 und 1960 entstanden und dienen eigentlich bloss dem unverbindlichen Gedankenaustausch über gewisse Fragen bestimmter Interessenrichtungen. Ihre Mitglieder kennen, im Gegensatz zu den Fraktionen, keine Verbindlichkeiten. Ihre Zusammensetzung ist insofern heterogen, als sich hier neben direkten Interessenvertretern auch blosser Sympathisanten zusammenfinden. Die Bildung solcher Fachgruppen stellt einen Versuch dar, sich *eigenständig*, d.h. möglichst unabhängig von der Verwaltung, zu orientieren. Das ist in Anbetracht der Zeitnot des Parlamentes und der immer komplexer werdenden Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben von einiger Bedeutung. Sicher ist, dass die Beratungen in den parlamentarischen Kommissionen, in den Fraktionen und im Plenum durch die Besprechungen in den Clubs häufig beeinflusst sind und dass Einzelanträge, ja Kompromisslösungen aus dem Kontakt mit Ratskollegen in diesen Gremien hervorgingen, wenn auch der Nachweis dafür im einzelnen nicht leicht zu erbringen ist. Die meisten National- und Ständeräte aus den beiden Basel gehörten mindestens einer dieser Gruppen an, einzelne auch mehreren. Im ältesten, im *landwirtschaftlichen Club*, waren die NR *Tanner, Ast, Boerlin, Degen* und *Flubacher*, ferner SR *G. Schneider* anzutreffen. Zur parlamentarischen Gruppe für *Verkehr, Tourismus und Hotellerie*, eine besonders grosse Diskussionsrunde, bestand vor allem in der baselstädtischen Abordnung eine starke Affinität. In der kleinen *Pressegruppe*, die im Zeichen der Pressezensur während des 2. Weltkrieges entstand, diskutierten u.a. die Redaktoren der Tagespresse und anderer Presseorgane, die NR *Allgöwer, Oeri, Dietschi, Boerlin, Dürrenmatt, Breitenmoser* und *Hubacher*, pressepolitische und -rechtliche Fragen. Zum Kern der Gruppe *Handel und Industrie* gehörten die NR *Dietschi, Oeri, Dürrenmatt, Schaller, Jaquet, Meile* und *Brogle*. NR *F. Waldner* führte während vieler Jahre den Vorsitz über die Gruppe *Konsumentenschutz*.

Sprechen wir von den Parlamentariern als Interessenwahrern von privaten und staatlichen Unternehmungen, so dürfen wir dabei nicht übersehen, dass die meisten unter ihnen auch die Kantone als Gemeinwesen dem Bund gegenüber direkt und indirekt vertraten. Einige unter ihnen taten dies sogar sehr direkt, nämlich als Mitglieder kantonaler Regierungen. Die Einrichtung der *kantonalen Departementsvorsteher-Konferenzen* sorgt dafür, dass die Kantone die Möglichkeit erhalten, auf allen nur möglichen Sachgebieten dem Bund gegenüber eine gemeinsame Sprache zu reden, vorausgesetzt natürlich, dass sie ihre jeweiligen Interessen überhaupt auf einen gemeinsamen Nenner bringen können. Diese Konferenzen finden ihre Exponenten unter den zahlreichen kantonalen Magistraten, die unter der Bundeskuppel zugleich als Parlamentarier tätig sind.

In erster Linie ist in diesem Zusammenhang die *kantonale Finanzdirektorenkonferenz* zu erwähnen, die in allen finanziellen Belangen des Bundeshaushaltes von jeher ein gewichtiges Wort mitzureden hatte. Ihre Präsidenten galten manchmal soviel wie ein achter Bundesrat, hing doch von ihnen mehr als einmal das Schicksal von Bundesfinanzvorlagen ab. Hier ist NR A. Seiler zu nennen, der als kantonaler Finanzdirektor und Präsident der Finanzdirektorenkonferenz bei vielen Gelegenheiten die Anliegen eines damals noch finanzschwachen Kantons Baselland und der Kantone überhaupt geschickt zu verteidigen wusste. Einer seiner Nachfolger, NR E. Boerlin, verstand es nicht weniger gut, die finanziellen Belange des Kantons Baselland gegenüber der Eidgenossenschaft zu wahren. Gegen die *Begehrlichkeit des Bundes* und, im Zusammenhang mit dem immer wieder diskutierten Finanzausgleich unter den Kantonen, gegen die *Beutezüge der ärmeren Kantone* führte NR A. Schaller als Vorsteher des baselstädtischen Finanzdepartementes einen unliebsamen und häufig erfolglosen Kampf. Auf dem Gebiete der *Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung* erfreute sich SR G. Wenk, Vorsteher des Departements des Innern von Basel-Stadt, besonderen Ansehens unter den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren. Obwohl politisch nicht auf der gleichen Linie wie die meisten seiner Fachkollegen stehend, diente er doch immer wieder in den Debatten der Eidgenössischen Räte als deren Sprachrohr. Ähnliches lässt sich sagen von NR F. Hauser, dem langjährigen Vorsteher des baselstädtischen Erziehungsdepartementes und Schöpfer des modernen Basler Schulgesetzes von 1929.

1.8. Politische Führungspositionen

Über die politische Bedeutung eines Parlamentariers sagt die Zahl der von ihm innegehabten Verwaltungsratsmandate noch wenig, ebenso seine Zugehörigkeit zu dieser oder jener parlamentarischen Interessengruppe. Mehr Rückschlüsse auf die Stärke seiner politischen Position innerhalb der Fraktion und des Plenums lassen sich aus seinem Wirken innerhalb der *vorberatenden parlamentarischen Kommissionen* und aus den Wahlen in die Ehrenämter ziehen. Den Kommissionen kommt im Hinblick auf die immer grösser werdende Zahl der Geschäfte und der zunehmenden Komplexität der Materie wachsende Bedeutung zu; das Schwergewicht der Verhandlungen hat sich denn auch in der Zeit von 1920–1970 deutlich vom *Ratsplenum* zu den *Kommissionen* hin verschoben. Wenn sich auch der Verlauf der Kommissionsverhandlungen den Blicken der aussenstehenden Beobachter entzieht, so gibt doch allein schon die Wahl in die ständigen und nichtständigen Kommissionen gewisse Hinweise auf die Bedeutung, welche dem betreffenden Parlamentarier in den Räten zugemessen wird.

Im *Nationalrat* trifft jeweils das parteipolitisch proportional zusammengesetzte Ratsbüro in Verbindung mit den Fraktionen solche Wahlen (ausgenommen die Fi-

nanzkommission, die vom Rate selbst eingesetzt wird), und zwar unter dem Gesichtswinkel der verhältnismässigen Vertretung der einzelnen Fraktionen und Sprachgruppen, wobei in den kleineren Kommissionen, die in der Regel die weniger wichtigen Geschäfte vorzubereiten haben, die kleineren politischen Gruppen nicht vertreten sind. Auch die *Präsidien der Kommissionen* werden nach dem proportionalen Verfahren zugeteilt; ihnen kommt besondere Bedeutung zu, hängt doch vom jeweiligen Präsidenten weitgehend ab, ob es der Kommission gelingt, sich gegenüber der Verwaltung und dem Bundesrat, welche die Unterlagen für die Beratungen zur Verfügung stellen, unabhängig zu zeigen und nötigenfalls eigene Wege zu gehen. Zwar sind die Fraktionen bemüht, die Kommissionsarbeiten einigermaßen gleichmässig auf ihre Mitglieder zu verteilen; doch gibt es daneben bei der Zuteilung der Kommissionssitze ein noch wichtigeres Gesetz, nämlich dasjenige der *fachlichen Eignung* und des *politischen Ansehens* der Kommissionsmitglieder. So ist zu erklären, dass die Kommissionsmitgliedschaft für wichtigere Geschäfte in diesem oder jenem Sachbereich sich bei bestimmten Fraktionsmitgliedern kumuliert und dass diese einen stärkeren Einfluss auf die Vorbereitung der Ratsgeschäfte ausüben als andere, die als Stille im Lande nur bei weniger bedeutenden Geschäften in den Kommissionen in Erscheinung treten.

Im *Ständerat* ist die Belastung der einzelnen Mitglieder mit Kommissionsgeschäften wegen der geringeren Mitgliederzahl des Rates grösser als in der Volkskammer, ein Handicap, das durch die in der Regel geringere Mitgliederzahl der ständerätlichen Kommissionen nicht ausgeglichen wird. Die Zusammensetzung dieser Kommissionen ist an weniger straffe Grundsätze gebunden als diejenigen der Nationalratskommissionen. Das Ratsplenum bestimmt in der Regel die Kommissionsmitglieder, sonst ist es das Ratsbüro. Der Proporzmassstab wird nicht so streng angelegt wie im Nationalrat, so dass die kleineren Gruppen, z.B. die Sozialdemokraten, die zeitweise nur mit 1–3 Mitgliedern im Rat vertreten waren, selbst in kleineren Kommissionen immer wieder mitberücksichtigt werden konnten.

Die Zahl der *ständigen Kommissionen* ist bis 1970 auf 16 angewachsen. Darunter sind als einflussreichste die Geschäftsprüfungskommission (im Nationalrat zuletzt 19 Mitglieder, im Ständerat 11 Mitglieder), die Finanzkommission (beide Räte 11 Mitglieder), die Militärkommission (19, 11), die Zolltarifkommission, später Aussenwirtschaftskommission (29, 15) und die Kommission für auswärtige Angelegenheiten (19, 11) zu erwähnen. In der *Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*, welche im wesentlichen die parlamentarische Kontrolle über die Bundesverwaltung ausübt, war Basel-Stadt bis 1955 fast regelmässig, Baselland sporadisch vertreten. Sie wurde 1925–1928 von NR R. Miescher, von 1928–1931 von NR F. Hauser, 1951–1955 von NR E. Dietschi präsiert. Als Mitglieder gehörten ihr überdies aus Basel-Stadt die NR A. Belmont, A. Oeri, V.E. Scherer, R. Niederhauser, F. Schneider und F. Brechbühl für jeweils eine Amtsperiode an. Aus Baselland nahmen die NR A. Seiler, A. Ast und J. Surbeck an ihren Beratungen

teil. In der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission sassen sämtliche Ständesherren von Baselland für kürzere oder längere Zeit, aus Basel-Stadt ebenfalls alle Ständeräte, mit Ausnahme von *V.E. Scherer* und *E. Wullschleger*. SR *E. Dietschi* war von 1963–1966 ihr Vorsitzender.

In den *Finanzkommissionen* der beiden Räte, welche sämtliche Finanzvorlagen zuhanden des Plenums zu begutachten und das Budget zu durchleuchten haben, nahmen in den zwanziger Jahren die NR *O. Schär* und *F. Hauser* und SR *G. Schneider* Einsitz. NR *F. Hauser* war Mitglied der nationalrätlichen Finanzdelegation, eines Dreierausschusses der Finanzkommission mit der Funktion der überwachenden Finanzkontrolle. In den späteren dreissiger Jahren rückte NR *A. Seiler* anstelle des austretenden *V.E. Scherer* in die nationalrätliche Finanzkommission nach und präsierte diese schliesslich noch im letzten Jahr seiner Ratstätigkeit. Im Ständerat wurde *G. Wenk* Mitglied der Finanzkommission und zugleich der Finanzdelegation. Nach Kriegsende war Basel-Stadt zunächst durch die NR *E. Dietschi* und *R. Niederhauser*, dann durch jenen allein in der Finanzkommission und in der Finanzdelegation vertreten. Dietschi wurde 1951 von NR *A. Schaller*, dem neugewählten baselstädtischen Finanzdirektor, abgelöst. Von 1955 an sassen mit *A. Schaller* und *E. Boerlin* für kurze Zeit die Finanzdirektoren beider Halbkantone in diesem wichtigen Gremium. Von 1957–1961 wurde dieses von NR *E. Boerlin* präsiert. Im Ständerat war *E. Müller* von 1961–1967 an den Beratungen der Finanzkommission beteiligt. Von 1963–1967 gehörten von den beiden Nationalratsdelegationen die NR *H. Hubacher* und *J. Tschopp*, von 1967 an NR *E. Wyss* der Finanzkommission an. Aus der relativ häufigen Berücksichtigung baselstädtischer und basellandschaftlicher Parlamentarier bei den Wahlen in die Finanzkommissionen kann wohl geschlossen werden, dass in den Räten der *finanziellen Bedeutung der beiden Halbkantone* das nötige Gewicht beigemessen wurde.

Weit weniger gewichtig war die Präsenz der beiden Basel in den *Militärkommissionen*, die seit Kriegsende existierten. Vielleicht wünschte man Ratsmitglieder, welche der offiziellen Militärpolitik häufig recht kritisch gegenüberstanden, lieber nicht in diesen Kommissionen zu sehen. Zunächst war für kurze Zeit NR *N. Jaquet* und dann ab 1955 NR *E. Dietschi*, von 1957–1960 der baselstädtische Militärdirektor *F. Brechbühl* Mitglied. Ab 1966 gehörte ihr NR *W. Allgöwer* an. Im Ständerat rückten nach einem kurzen Zwischenspiel von SR *W. Schaub* (1946) die SR *E. Müller* und *W. Wenk* in den sechziger Jahren für je eine Amtsperiode in die Militärkommission ein.

In der *Kommission für auswärtige Angelegenheiten*, welche der Nationalrat 1936 gegen den Willen von Bundesrat *Motta* einsetzte, trat zunächst NR *A. Oeri* als wohl hervorragendster Exponent hervor, und zwar in der noch verbleibenden Ära *Motta*, aber auch später in der Ära *Petitpierre*. Während der Kriegszeit war allerdings die Arbeit der Kommission praktisch stillgelegt. In der unmittelbaren Nach-

kriegszeit waren die beiden Basel vorerst durch NR *E. Dietschi* und dann durch NR *E. Boerlin* in der aussenpolitischen Kommission vertreten. Erst 1960 rückte dann mit NR *A. Schaller* wieder ein Basler nach, 1964 wurde er von NR *E. Herzog*, und zwar als Präsident abgelöst – es war dessen letzter Kommissionsauftrag. Ihm folgten dann, als die Mitgliederzahl der Kommission von 13 auf 19 erhöht wurde, die NR *W. Degen* und *A. Schaller* (dieser zum zweitenmal).

Eine zentrale wirtschaftspolitische Steuerungsfunktion kam natürlich der *Zolltarifkommission* (später Aussenwirtschaftskommission) zu, einem Gremium, in welchem um grundsätzliche zollpolitische Entscheidungen gerungen wurde und gegensätzliche Auffassungen immer wieder hart aufeinander prallten. Es kann nicht überraschen, dass gerade die Vertreter der Basler und Baselbieter Linksparteien, die sich als Interessenwahrer der Konsumenten sahen, in dieser Kommission besonders häufig in Erscheinung traten. NR *E. Herzog* gehörte ihr während seiner Ratstätigkeit (1935–1963) nicht weniger als dreimal an, aber auch seine Parteifreunde *F. Schneider*, *F. Hauser* und *E. Wyss* (Präsident 1961–1962) und im Ständerat *G. Wenk* und *H.P. Tschudi* leisteten für kürzere oder längere Zeit Kommissionsarbeit, ebenso die Baselbieter Sozialdemokraten *J. Surbeck*, *L. Mann* und *W. Schaub*. Auf bürgerlicher Seite waren die beiden Basel in dieser Kommission weniger häufig und nur mit grossen Unterbrüchen vertreten, einmal durch SR *V.E. Scherer* (1920–1925) und dann durch die NR *R. Miescher* (1928–1929), *Th. Brogle* (1947–1951), *J. Tschopp* (1959–1963 und 1969–1970), *P. Dürrenmatt* (1961–1966), *W. Degen* (1965–1966) und *A. Breitenmoser* (1967–1971).

Zu den ständigen Kommissionen sind auch die *Vollmachtenkommissionen* der beiden Räte zu zählen, beides Organe, die während der Kriegszeit und in reduziertem Masse auch in den ersten Nachkriegsjahren noch gewissermassen als Nebenregierung tätig waren, hatten sie doch die Aufgabe, als Parlamentsausschüsse die Durchführung der Generalbevollmächtigung von 1939, die dem Bundesrat diktatoriale Gewalt zusprach, zu überwachen. Sämtliche *Vollmachtenbeschlüsse* mussten ihr soweit möglich schon im Vorbereitungsstadium, auf jeden Fall aber nach der Beschlussfassung durch den Bundesrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Die Räte hatten sozusagen in jeder Session Gelegenheit, sich gestützt auf Berichte dieser Kommission zu den gesetzgeberischen Massnahmen des Bundesrates zu äussern und diesem allenfalls zu erkennen zu geben, dass sie mit einem Beschluss nicht einverstanden seien, ja dass bestimmte Entscheidungen in der Zukunft wieder rückgängig gemacht werden müssten. In der *Vollmachtenkommission* war baselstädtischerseits NR *F. Hauser* (bis zu seinem Tode 1941) Mitglied, dann ab 1943 NR *E. Herzog*. Für kürzere Zeit gehörten ihr nach Kriegsende auch die NR *N. Jaquet*, *K. Leupin*, *F. Schneider* und *C. Miville* an. In der ständerätlichen Vollmachtenkommission waren beide Halbkantone überhaupt nicht vertreten.

Die hier als Mitglieder der erwähnten ständigen Kommissionen genannten Volksvertreter mit längerer Parlamentserfahrung (Neulinge hatten in ihrer ersten

Amtsperiode kaum eine Chance, in eine der ständigen Kommissionen aufgenommen zu werden), schliessen im wesentlichen den *Kreis der einflussreicheren Ratsmitglieder* aus den beiden Basel ein. Dies bestätigt auch ein Überblick über die Zusammensetzung der *nichtständigen Kommissionen*. Erst die Mitberücksichtigung dieser Gremien lässt ermessen, welche bedeutende Arbeitslast den Parlamentariern aus der Kommissionstätigkeit erwächst. In der Zeit zwischen 1920 und 1939 mussten in beiden Räten jährlich zwischen 25 und 40 vorberatende Kommissionen (im Nationalrat mit zwischen 7 und 29 Mitgliedern, im Ständerat mit zwischen 3 und 15 Mitgliedern) neu eingesetzt werden, um die eingehenden Geschäfte bewältigen zu können. Nach dem Kriegsende wuchs die Fülle der Traktanden noch mehr, und es mussten zwischen 1946 und 1970 pro Jahr zwischen 45 und 65 neue Kommissionen geschaffen werden. Sicher, die meisten dieser Kommissionen konnten ihre Aufgaben in zwei bis vier Sitzungen im Laufe eines Jahres erledigen, aber etliche unter ihnen mussten doch über mehrere Jahre hinweg immer wieder zu Tagungen einberufen werden, bis das zu erledigende Geschäft von den Räten endgültig abgeschlossen werden konnte. Dies gilt für die *Vorberatung von Gesetzeswerken von fundamentaler Bedeutung*, z.B. das Eidgenössische Strafgesetzbuch oder die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung.

Welche unter den Basler und Baselbieter Parlamentariern wurden, immer im Verhältnis zur Zugehörigkeitsdauer zu den Räten, *am häufigsten zur Mitarbeit in den nichtständigen Kommissionen herangezogen*? Es sind – man mag darüber überrascht sein – im wesentlichen dieselben, die schon in den wichtigeren ständigen Kommissionen Mitglieder waren. Die durchschnittliche zusätzliche Belastung durch den Einsitz in neue Ratskommissionen bewegte sich für die Parlamentarier aus Basel-Stadt und Baselland in der Zeit zwischen 1920 und 1945 pro Jahr zwischen den Faktoren¹⁾ 4 und 0 im Nationalrat und 7,2 und 4,4 im Ständerat. Am wenigsten wurden naturgemäss Mitglieder von kleinen Fraktionen und sogenannte Wilde, also Fraktionslose, eingesetzt; einzelne, wie etwa die NR *W. Muschg* und *H.K. Sonderegger*, sassen während ihrer vierjährigen Amtszeit überhaupt in keiner Kommission. Andere, von denen man eine viel stärkere Beteiligung erwartet hätte, verbateten sich offenbar in Anbetracht ihrer sonstigen Verpflichtungen eine zu häufige Heranziehung zu Kommissionsarbeiten, so etwa NR *F. Hauser*, der wohl mit Rücksicht auf seine Tätigkeit in den ständigen Kommissionen in den nichtständigen Kommissionen selten mitmachte und auch nie das Präsidium einer solchen bekleidete.

Wenn wir versuchen, nach den *Kriterien der Mitgliederzahl und der Beratungsdauer die Kommissionen thematisch-politisch* zu gewichten, so werden wir feststellen können, dass die Parlamentarier aus den beiden Basel in den Kommissionen von besonderer Bedeutung eher *unterdurchschnittlich* vertreten waren und auch nicht allzu oft eine solche präsidierten. Hier erwähnen wir NR *A. Seiler*, der als dritter Präsident an die Spitze der vorberatenden Kommission für das *Eidgenös-*

sische Strafgesetzbuch (27 Mitglieder) trat – die Kommission tagte mit Unterbrüchen von 1920–1938 – und dann die Vorlage mit Erfolg durch die Plenar- und die Differenzenberatung führte. Als Vertreter der Linken nahm NR *K.A. Brodtbeck* im ersten Stadium der Beratungen in der gleichen Kommission ebenfalls eine hervorragende Stellung ein. Mitarbeiter waren auch die NR *A. Ast* und *O. Schär* und nach dessen Rücktritt sein Nachfolger NR *V.E. Scherer*. *Seiler* leitete übrigens zwischen 1920 und 1927 sechs Nationalratskommissionen, die sich alle unter irgendeinem Titel mit Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit und der Unterstützung von Arbeitslosen zu befassen hatten. In den letzten Jahren seiner Amtstätigkeit stand seine Mitwirkung bei der Vorberatung von Vorlagen finanzpolitischen Inhaltes eher im Vordergrund, 1938 präsidierte er die nationalrätliche Kommission für die *Bundesfinanzreform* (21 Mitglieder). Im Nationalrat führte *V.E. Scherer* den Kommissionsvorsitz für die weittragende Revision und *Eingliederung des alten handelsrechtlichen Teils des Obligationenrechtes* ins Zivilgesetzbuch, sein Fraktionskollege SR *E. Thalmann* vertrat die gleiche Vorlage als Kommissionspräsident vor der kleinen Kammer. Ebenso war er als Kommissionspräsident massgeblich am Zustandekommen des *Bankengesetzes* beteiligt. Dass er auch die Kommission zur *Vorlage über die Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte*, die gewerbepolitisch zukunftsweisend war, leitete, brachte ihn kurz vor den Erneuerungswahlen von 1935 in einen für ihn verhängnisvollen Konflikt mit den Genossenschaften.

Eine sehr hohe Kommissionsbeteiligung, die höchste unter allen Basler und Baselbieter Ständeräten vor dem 2. Weltkrieg, verzeichnete der erfahrene, stets auf Ausgleich bedachte SR *G. Schneider*. Allerdings präsidierte der persönlich bescheidene Parlamentarier nur wenige dieser Kommissionen, und es waren auch nicht eben besonders bedeutungsvolle Geschäfte, die ihren Beratungen zugrunde lagen.

Die Zeit *nach dem 2. Weltkrieg* brachte den National- und Ständeräten eine vermehrte Beanspruchung mit Kommissionsarbeiten. Gegenüber der Zwischenkriegszeit bewegte sich die Durchschnittsbelastung durch die Bildung neuer Kommissionen für die Parlamentarier aus den beiden Basel jährlich zwischen den Faktoren 5 und 0,5 im Nationalrat und 7 und 4 im Ständerat. Im *Nationalrat* nahmen, bezogen auf ihre Amtszeit, *E. Wyss*, *A. Schaller*, *W. Degen*, *R. Suter*, *W. Allgöwer*, *F. Waldner* und *J. Tschopp* (in dieser Reihenfolge) am häufigsten Einsitz in den vorberatenden Kommissionen. An gewichtigen gesetzgeberischen Arbeiten auf dem Gebiete der *Finanz-*, der *Sozial-*, der *Verkehrs-* und der *Wirtschaftspolitik* hatten Parlamentarier aus Basel-Stadt und Baselland bedeutenden Anteil.

Die fünfziger Jahre waren finanzpolitisch gekennzeichnet durch eine Serie von *Versuchen zur Bundesfinanzreform*, wie man sagte, d.h. zur endgültigen Verankerung der Wehr- und der Warenumsatzsteuer, Versuche, die, wie sich nachher zeigte, letztlich noch auf längere Zeit hinaus zum Scheitern verurteilt waren. Es

war indessen im Parlament die *Zeit der Vermittler*, und dazu gehörten von baslerischer Seite im besonderen die NR *E. Dietschi* und *A. Schaller*. Dieser präsidierte 1952 die 24köpfige nationalrätliche Kommission zur *Bundesfinanzreform* (deren Mitglieder u.a. auch die NR *E. Dietschi*, *E. Herzog* und *N. Jaquet* waren), dann 1955 die Kommission zur *Herabsetzung der Bundessteuer*. Sein Parteifreund NR *E. Dietschi* war als Mitglied sämtlicher Kommissionen, die wesentliche finanzielle Belange zu diskutieren hatten, sehr gefragt. So gehörte er den Kommissionen für die *Übergangsordnung des Bundeshaushaltes* (1950), für die *Finanzordnung* 1951–1954 (1951), für die *Finanzierung des Rüstungsprogrammes* (1951), für die *Finanzordnung* 1955–1958 (1954) an. 1970 präsidierte, allerdings unter veränderten Auspizien, NR *J. Tschopp* als Finanzexperte der katholisch-christlichsozialen Fraktion die Kommission für die *Finanzordnung des Bundes*, in der u.a. auch die Basler NR *H. Hubacher*, *A. Schaller* und *E. Wyss* mitwirkten.

Eindrücklicher und auch erfolgreicher war der Einsatz der Parlamentarier aus Basel-Stadt und Baselland auf dem Gebiete des *Verkehrswesens*. NR *E. Dietschi* leitete eine ganze Reihe von Kommissionen, in denen fliegerische Belange zur Diskussion standen, so die Kommission zur *Förderung des fliegerischen Nachwuchses*, zum *Ausbau des Flughafens Genf-Cointrin* (4. Etappe 1957), zur *Luftverkehrspolitik* des Bundes (1953), für die *Hilfsmassnahmen der Eidgenossenschaft zugunsten der Swissair* (1950). NR *A. Schaller* konzentrierte sich dagegen auf den Bereich der PTT-Betriebe, präsidierte mehrmals Kommissionen, die sich mit dem *Bau von Betriebsgebäuden* zu befassen hatten, dann diejenige über die *Revision des Postverkehrsgesetzes* (1951) und übernahm schliesslich das Präsidium des neu geschaffenen *Verwaltungsrates der PTT-Betriebe*. NR *N. Jaquet* stand als Kommissionspräsident dem *Gesetz über die Seeschifffahrt* unter Schweizerflagge zu Gevatter. Die Kommission zum Projekt *Furka-Tunnel* mit 19 Mitgliedern wurde von NR *W. Degen* geleitet. In der Kommission zum Gesetz über den *Nationalstrassenbau* (27 Mitglieder), einem der bedeutendsten öffentlichen Werke der Eidgenossenschaft, waren die beiden Basel merkwürdigerweise nur durch ein Mitglied, nämlich NR *E. Boerlin*, vertreten.

Wirtschaftliche Belange standen zur Diskussion bei der Behandlung der Vorlage über *wirtschaftliche Kriegsvorsorge* (1955), in welcher Kommission drei Basler Nationalräte, nämlich *Herzog*, *Jaquet* und *Schaller*, mitmachten. Das *Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (Montan-Union), das 1956 unter dem Kommissionsvorsitz von NR *A. Schaller* diskutiert wurde, warf grundsätzliche Fragen auf, ebenso dasjenige über *Atomenergie und Strahlenschutz* (1957), das ebenfalls in einer von NR *A. Schaller* geleiteten Kommission geprüft wurde. Das Gesetz über die *Revision des Uhrenstatuts* (1960) wurde in der vorberatenden Kommission von NR *E. Boerlin* als Präsident betreut. Schliesslich leitete NR *P. Dürrenmatt* die Vorberatungen über die Vorlage für die *Investitionskredite zugunsten der Landwirtschaft* (23 Mitglieder).

Zweimal führte SR *E. Dietschi* den Kommissionsvorsitz bei den zahlreichen *AHV-Revisionen*, nämlich 1960 und 1963, und als 1966 die *Änderung des Beamtengesetzes* notwendig wurde, leitete der Basler Staatsrechtsprofessor NR *M. Imboden* die vorberatende Kommission der grossen Kammer. Drei Jahre später stand NR *H. Hubacher* der Kommission vor, die sich mit der *Erhöhung der Beamtengehälter* zu befassen hatte.

Diese bunte Palette, die allerdings nur einen kleinen Ausschnitt aus der Tätigkeit der vorberatenden Kommissionen vermittelt, kann immerhin belegen, dass die Vertreter beider Basel in vorderster Position ein gutes Stück Vorarbeit auf dem Gebiete der Gesetzgebung in den vier erwähnten Sachbereichen geleistet haben. Dabei darf aber nicht übersehen werden, welch immense Arbeitsleistung auch die einfachen Kommissionsmitglieder in Hunderten von vorberatenden Kommissionen an wichtigen und weniger wichtigen Vorlagen zu erbringen hatten. Weil diese Beratungen hinter verschlossenen Türen vor sich gehen, wird ihre Bedeutung nur allzu leicht unterschätzt.

Mehrmals waren Basler und Baselbieter Parlamentarier, daneben allerdings auch Nichtparlamentarier aus Basel, im Gespräch als *Bundesratskandidaten*, sei es innerhalb der Fraktionen, sei es als dem Parlament als Wahlorgan präsentierte Fraktionskandidaten. Nur einmal in der Zeit zwischen 1920 und 1970 allerdings setzte sich ein Basler auch durch, und zwar als nicht parteioffizieller Kandidat. Am 13. Dezember 1959 wurde SR *H. P. Tschudi* in der Ersatzwahl für Bundesrat *Lepori* im 3. Wahlgang mit den Stimmen seiner eigenen Fraktion und denjenigen der grossen Mehrheit der Katholisch-Konservativen und der Bauernpartei gegen den Freisinnigen Minister *H. Schaffner* in den Bundesrat gewählt.

Bei der Ersatzwahl für Bundesrat *Häberlin* (1934) stellte die liberale Fraktion den Basler Regierungsrat *C. Ludwig* als ihren Kandidaten auf; in der radikaldemokratischen Fraktion unterlag damals NR *A. Seiler* gegenüber der Kandidatur von SR *J. Baumann*. Dieser setzte sich indessen erst im 3. Wahlgang der Bundesversammlung mit den Stimmen der Sozialdemokraten gegen Ludwig durch, der von den Katholisch-Konservativen und einem Teil der Bauernvertreter unterstützt wurde. Als es im folgenden Jahr um die Nachfolge von Bundesrat *Schulthess* ging, stand NR *A. Seiler* in der radikaldemokratischen Fraktion erneut im Feuer, verlor aber den Kampf um die Kandidatur gegen NR *Obrecht*. Der von liberaler Seite portierte *C. Koechlin*, Industrieller in Basel, vereinigte in der Bundesversammlung als Aussenseiter nur 9 Stimmen auf sich, gegenüber 125 Stimmen, die auf NR *Obrecht* entfielen, der im 1. Wahlgang gewählt wurde. Nach dem Rücktritt *Obrechts* im Jahre 1940 stand die Kandidatur *Koechlin* bei den Liberalen erneut zur Diskussion. Die Sozialdemokraten andererseits portierten SR *G. Wenk*. Indessen wurde dann NR *W. Stampfli* schon im 1. Wahlgang mit 142 Stimmen zum Bundesrat erhoben, *Wenk* vereinigte 51 Stimmen, *Koechlin* 15 Stimmen auf seinen Namen. Im gleichen Jahr waren auch noch die Bundesräte *Minger* und *Baumann* zu

ersetzen. In der Bundesversammlung entfielen bei der ersten Ersatzwahl 13 Stimmen, bei der zweiten 14 Stimmen auf den Basler Historiker *C.J. Burckhardt*, der als Nichtparlamentarier in der liberalen Fraktion zwar keine offizielle Unterstützung fand gegenüber der Kandidatur *Du Pasquier*, aber doch von verschiedenen vereinzelt Parlamentariern als Papabile betrachtet wurde. 1947 war in der Ersatzwahl für Bundesrat *Stampfli* SR *G. Wenk* nochmals Bundesratskandidat seiner Fraktion, erzielte im 1. Wahlgang indessen nur 62 Stimmen gegenüber dem Waadtländer Freisinnigen NR *Rubattel*, 21 Stimmen entfielen auf den im Wahlkreis Aargau gewählten *E. Speiser*, einen aus Basel gebürtigen Nationalrat. Die grossen bürgerlichen Fraktionen hielten den Zeitpunkt für eine stärkere Beteiligung der Sozialdemokraten am Bundesrat offenbar für noch nicht gekommen.

Als 1954 die Bundesräte *Rubattel*, *Kobelt* und *Escher* gleichzeitig zu ersetzen waren, eröffneten sich NR *A. Schaller* Aussichten auf den Einzug in den Bundesrat, wurde er doch offizieller Kandidat der radikaldemokratischen Fraktion für die Nachfolge von Bundesrat *Kobelt* (wenn auch gegen starke innerparteiliche Opposition der Innerschweizer und Tessiner). Von liberaler Seite wurde NR *N. Jaquet* als Fraktionskandidat bezeichnet. NR *A. Schaller* sah sich dann in der Bundesversammlung der Gegnerschaft der Katholisch-Konservativen gegenüber, die darauf drängten, auf Kosten der Freisinnigen ein drittes Bundesratsmandat zu erhalten und so mit den Freisinnigen gleichzuziehen. Dazu kam es zu einer Tessiner Fronde in der radikaldemokratischen Fraktion selbst. Mit Unterstützung der Sozialdemokraten erhielt der Tessiner Katholisch-Konservative *G. Lepori* schon im 1. Wahlgang 112 Stimmen, *Schaller* nur 61, *Pini* (freisinnig) 24 und *Jaquet* 18 Stimmen. Der 2. Wahlgang brachte die Wahl *Leporis* mit 128 Stimmen. Mit der Wahl von Bundesrat *H.P. Tschudi* fielen dann alle Spekulationen über Basler Kandidaturen für längere Zeit dahin.²⁾

Bei der Wahl von Parlamentspräsidien wurden Kandidaturen baslerischer Volksvertreter mehrmals berücksichtigt. So präsierte *F. Hauser* im schicksalsträchtigen Jahr 1938 den Nationalrat, 1949 bekleidete *G. Wenk* das Präsidentenamt des Ständerates. Zehn Jahre später kam Basel-Stadt mit *E. Dietschi* als Nationalratspräsident erneut zu Ehren, und schliesslich folgte ihm 1967 *A. Schaller* in diesem Amt. Merkwürdig ist, dass im halben Jahrhundert, von welchem hier die Rede ist, Baselland in dieser Hinsicht in beiden Kammern leer ausging, wie es überhaupt zu den Kantonen gehört, die seit 1848 nur zweimal einen Nationalratspräsidenten stellen durften (*E. Frey* 1875/76 und 1890); im Ständerat kam *M. Birmann* als einzigem Baselbieter Vertreter die Ehre zu, den Vorsitz zu führen (1884).

2. Die Tätigkeit der Parlamentarier aus Basel-Stadt und Baselland in den Ratsplenien¹⁾

2.1. Aussenpolitik

Der Begriff *schweizerische Aussenpolitik* konnte 1919, als das erste Proporzparlament gewählt wurde, füglich in Anführungszeichen gesetzt werden, handelte es sich doch dabei seit Jahrzehnten um eine von der *Neutralitätsmaxime* her abgeleitete Politik der Einschränkung, ja der *Selbstisolierung*. Sie kam etwa darin zum Ausdruck, dass die Schweiz damals noch lange nicht in allen europäischen Staaten diplomatische Missionen unterhielt, von der Interessenwahrung in überseeischen Gebieten gar nicht zu reden. Überdies ging die Aussenpolitik im wesentlichen nicht vom Parlament, sondern vom Bundesrat aus. Den Volksvertretern war damals wohl kein Sachgebiet so unvertraut wie dasjenige der Aussenpolitik. Und nun kamen im Zusammenhang mit dem Ende des 1. Weltkrieges gerade 1920 äusserst wichtige Entscheidungen auf das Parlament zu; die Stürme, welche in jenen Tagen die europäischen Länder erschütterten, liessen auch die Schweiz nicht unberührt. Jedem Bürger wurden die engen Verbindungen zwischen innerem und äusserem Geschehen tagtäglich vor Augen geführt. Das Zeitalter der politischen Abschliessung der Schweiz gehörte offenbar der Vergangenheit an, ein neues aussenpolitisches Kapitel begann. Letztlich zielten jetzt alle Vorstösse auf eine stärkere *Heranziehung des Parlamentes und des Volkes* in die aussenpolitischen Entscheidungsprozesse ab, so z.B. auch die Volksinitiative für die Unterstellung der Staatsverträge unter das fakultative Referendum.

Der *Völkerbund*, aus dem idealistischen Gedankengut des amerikanischen Präsidenten Wilson entstanden, stellte für die Schweiz die Frage nach dem zukünftigen Sinn ihrer Neutralität, noch bevor deren Beitritt überhaupt erwogen werden konnte. War er wirklich die Institution des Völkerfriedens, als die er von Idealisten bezeichnet wurde? Oder war er nicht viel eher ein Machtinstrument in der Hand Frankreichs, des grossen Siegers auf dem europäischen Kontinent, und seiner Verbündeten? Dass sich die USA und später auch Grossbritannien vom Festland zurückzogen, verstärkte die Befürchtungen der Skeptiker. Der Kleinstaat Schweiz musste in den Auseinandersetzungen um den *Versailler-Vertrag* (Neutralitätsstatut) und den Beitritt zum *Völkerbund*, dann aber auch in der *Vorarlberger Anschlussfrage*, im *Zonenkonflikt* und schliesslich in der Angelegenheit der *Rheinschiffahrtsakte* von der unbestrittenen Hegemoniestellung Frankreichs Kenntnis nehmen. Das europäische Gleichgewicht, das bis zum Kriegsausbruch bestanden hatte, war jetzt gestört.

In den aussenpolitischen Diskussionen der frühen zwanziger Jahre standen die Abgeordneten von Basel-Stadt und Baselland im Nationalrat, weniger im Ständerat, immer wieder in vorderster Front. Als Vertreter eines Grenzgebietes zeigten sie aussenpolitisches Interesse weit über das damals landesübliche Mass hinaus, selbst wo ihre Region nicht direkt betroffen war. Sie waren über die parteipolitischen Schranken hinaus weitgehend einig in der Skepsis gegenüber dem Völkerbund und dann vor allem in der klaren Ablehnung der von Clémenceau und Poincaré verkörperten französischen Aussenpolitik gegenüber der Schweiz, die man in Basel unverhohlen als gewaltträchtig bezeichnete.

Der *Beitritt der Schweiz zum Völkerbund* war im November 1919 noch vom alten Majorzparlament in seiner letzten Session beschlossen worden, und zwar unter dem Vorbehalt, dass die Vorlage dem Volke erst unterbreitet werden solle, wenn alle fünf Grossmächte, also auch die USA, dem Bund beigetreten sein würden.²⁾ Die Anerkennung der militärischen Neutralität durch den Völkerbund galt als gesichert, da dieser Grundsatz indirekt durch Art. 435 des Versailler Vertrages erneut bestätigt wurde.

Als Gegner des Völkerbundes hatten sich schon in dieser Nationalratsdebatte die NR *R. Gelpke*, *A. Seiler* und *O. Schär* sehr stark exponiert. In ihren Voten klang ein deutliches Misstrauen gegenüber den Plänen Frankreichs und da und dort auch gegenüber einer allzu willfährigen Haltung des Bundesrates heraus. *Schär* ging so weit, dass er die Aussenpolitik in Zukunft zur Sache der Eidgenössischen Räte machen wollte, indem er in der Einzelberatung vorschlug, die Völkerbundsdelegierten der Schweiz seien aufgrund einer noch vorzunehmenden Verfassungsänderung nicht vom Bundesrat, sondern von der Volksvertretung zu wählen.

Während es dem Bundesrat im Februar 1920 gelang, auf diplomatischem Weg eine Erklärung des Völkerbundsrates über die Anerkennung einer differenzierten, nur auf das militärische Gebiet beschränkten Neutralität der Schweiz zu erhalten (Deklaration von London), bewirkte der immer wahrscheinlicher werdende Verzicht der USA auf einen Völkerbundsbeitritt in unserem Land eine erneute Parlamentsdiskussion über die schweizerische Beteiligung. Der Bundesrat unterbreitete den Eidgenössischen Räten einen Zusatzantrag, dem Völkerbund auch ohne Mitbeteiligung der USA beizutreten, also die sogenannte Amerikanerklausel fallen zu lassen. In der Zwischenzeit hatte der Nationalrat durch die Proporzwahl ein ganz anderes Gesicht erhalten. Die damit verbundene Stärkung der sozialdemokratischen Position gab den Gegnern des Völkerbundsbeitritts auch im bürgerlichen Lager wieder Auftrieb.

Im *Nationalrat*, der vom 26. Februar bis 1. März 1920 nochmals ausgiebig über das umstrittene Thema diskutierte, appellierten *O. Schär* und *R. Gelpke* fast leidenschaftlich an das Gewissen ihrer Ratskollegen, um sie vom verhängnisvollen Ja zum Beitritt abzuhalten. Gelpke sprach dabei die prophetischen Worte: «Die Geschichte zeigt, dass es niemals gelungen ist, die heterogensten Völker, welche nach

Rasse, nach Mentalität, nach geographischer Lage und Lebensbedingungen vollständig voneinander abweichen, in einer Zwangsorganisation zusammenzuschweissen. Der Glaube an eine bessere Menschheit ist vollkommen gerechtfertigt, aber das Erklimmen einer höheren Plattform ist nur durchführbar auf dem Wege des organischen Wachstums, vor allem der inneren Erneuerung. Territoriale Integrität ist bereits territoriale Ungerechtigkeit. Die Friedensverträge mit ihren territorialen Ungeheuerlichkeiten sind z.T. schuld an den chaotischen Zuständen. Die selben Köpfe, welche diesen Zustand verschuldet haben, sind aber die Promotoren des Völkerbundes. Kann aus dem Geiste der Vernichtung, der Zersetzung und der Hasseffekte etwas Gutes hervorgehen, kann ein trüber Brunnen reines Wasser liefern?» Von links sekundierten die NR *F. Schneider* und *K.A. Brodtbeck*. *Schneider* bezeichnete von seiner ideologischen Warte aus den Völkerbund als Hochburg der imperialistisch-kapitalistischen Siegermächte, die das an sich innenpolitische Herrschaftsprinzip der kapitalistischen Klasse über die Besitzlosen nun auch auf die weltpolitische Ebene übertragen und die Völker in zwei Gruppen, in die *reichen Siegermächte* und die *proletarisierten Zentralstaaten* als Verlierer, eingeteilt hätten. Damit würden die Keime zu neuen Kriegen gelegt.³⁾ *Brodtbeck* hingegen griff die Vorlage vom verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt aus an, indem er mit einem Ordnungsantrag verlangte, dass der Bundesrat zunächst eine Partialrevision der Verfassung einleiten müsse, da es unzulässig sei, die absolute Neutralität durch ein blosses Gesetz, das dem obligatorischen Referendum unterstellt werde, in eine differenzierte umzuwandeln. Staatsverträge mit dem Ausland müssten gemäss Art. 102, Ziffer 8 der Bundesverfassung direkt vom Bundesrat ohne Befragung des Parlamentes abgeschlossen werden. Der Rückweisungsantrag *Brodtbeck* wurde im Nationalrat mit 123:7 Stimmen abgelehnt⁴⁾, die Vorlage selber fand mit 115:55 Stimmen die Zustimmung des Rates. Zur Opposition gehörten mit Ausnahme von NR *M. Zraggen* sämtliche Vertreter von Basel-Stadt, aus Baselland sagten die beiden NR *A. Seiler* und *Brodtbeck* nein, während die NR *K. Stohler* und *C. Tanner* zustimmten.

In der *kleinen Kammer* führte SR *V.E. Scherer* die Opposition gegen die Völkerbundsvorlage. Er trat für die *integrale Neutralität* ein und sah im Völkerbund nur einen Klub der Siegermächte, vor allem aber bedauerte er, dass die USA sich von der Völkerbundsliga fernhalten wollten. Seine Überlegungen ähnelten denjenigen von NR *R. Gelpke*: «Noch nie, soweit die Weltgeschichte zurückreicht, ist eine solche Summe von Kriegskeimen in die Welt gelegt worden, wie durch das unheilvolle Institut von Versailles. Da vermögen alle sogenannten Rechtstitel, wenn sie auf noch so machtvollen Friedensdiktaten beruhen, gegenüber dem, was vor dem sittlichen Bewusstsein, vor der höheren Gerechtigkeit als Unrecht erscheint, nicht standzuhalten. Und wenn aus diesem Gesetz der Weltgeschichte heraus in 40 oder 80 Jahren die Welt wieder in Bewegung kommen sollte, wie sie im Sommer 1914 in Bewegung gekommen ist – wie steht es dann um uns? Dann liegt die Neu-

tralität weiter hinter uns, ist aufgegeben und verloren, wir sind verbunden und verfilzt mit der einen kriegführenden Gruppe, wir sind verpflichtet, am wirtschaftlichen Krieg teilzunehmen, und wir werden unsere Handels- und Finanzbeziehungen zur gegnerischen Mächtegruppe pflichtgemäss abbrechen. Mit welchem Recht wollen wir dann verlangen, dass die Feinde des Völkerbundes uns nicht mit Krieg überziehen und vor unsern Grenzen Halt machen? Was gäben wir dann um die «splendid isolation», von der hier so höhnisch gesprochen worden ist?»⁵⁾ In namentlicher Abstimmung hiess der Ständerat mit 30:6 Stimmen die Völkerbundsvorlage gut. Mit der Mehrheit stimmte auch der basellandschaftliche Vertreter SR G. Schneider.

Wo liegen die Gründe für die weitgehend negative Haltung der Repräsentanten aus den beiden Basel? Für die Sozialdemokraten, die als einzige grosse Partei geschlossen gegen den Beitritt zum Völkerbund stimmten, lag diese Einstellung bei der damals praktizierten ideologischen Polarisierungspolitik sehr nahe. Für sie befand sich der Bundesrat mit seiner Aussenpolitik im Schlepptau der kapitalistischen Siegermächte. Auf der bürgerlichen Seite sprach ein gutes Mass an skeptischem Realitätssinn bei der Beurteilung der Völkerbundsvorlage mit. Dieser Sinn für das Vertretbare war vielleicht gerade typisch für Grenzlandbewohner, die in tagtäglicher Berührung mit dem benachbarten Ausland ihre Erfahrungen sammeln konnten. Darüber hinaus sprach aber bei der Meinungsbildung auch der Wunsch mit, in konservativer Selbstbescheidung am bisherigen aussenpolitischen Status möglichst nichts zu ändern. Schliesslich wirkten, wenn auch eher untergründig, die prodeutschen Sympathien aus der Kriegszeit noch nach, galt doch der Völkerbund, aus dem das besiegte Deutschland ausgeschlossen blieb, als ein Hilfsmittel französischer Machtpolitik.

In der Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 zeigten sich die Gegner des Völkerbundsbeitritts wesentlich stärker als in den Eidgenössischen Räten, wurde doch der Beitritt bloss mit einem bescheidenen Mehr, in der Abstimmung der Stände sogar nur knapp angenommen.⁶⁾

Dass Frankreich den Neutralitätsvorbehalt der Schweiz gegenüber der Völkerbundssatzung nach langem Zögern überhaupt akzeptierte, war auf ein Abkommen zurückzuführen, das im Art. 435 des Versailler Vertrages seinen Niederschlag fand. Danach verzichtete die Schweiz auf ihr historisches Besetzungsrecht in Hochsavoyen und willigte in Verhandlungen über ein neues Regime in den Freihandelszonen um Genf ein. Das durch den Krieg sehr empfindlich gewordene Nationalgefühl Frankreichs ertrug die Einschränkung der französischen Souveränitätsrechte in Savoyen nicht mehr.⁷⁾ Der Bundesrat befürchtete, dass sich Frankreich als Grossmacht das Gewünschte kurzerhand nehmen werde, woran man es doch nicht hindern könnte, und beeilte sich daher, das innerlich bereits Aufgegebene, nämlich *das Besetzungsrecht in Hochsavoyen*, von dem man ohnehin nie Gebrauch gemacht hatte, in ein diplomatisches Tauschgeschäft einzubeziehen. So

erreichte er die Erwähnung und Bestätigung des Vertragswerkes von 1815 im Versailler Vertrag; ein diplomatischer Schachzug, der in unserem Land, nicht zuletzt in Basel und Umgebung, auf schärfste Kritik stiess. Gegen die Zustimmung zum Art. 435 wandten sich die NR *R. Gelpke* und *O. Schär* schon im November 1919. Gelpke warf dem Bundesrat vor, zu nachgiebig zu sein und keine Kompensationen verlangt zu haben. Im besonderen verlangte er die *Anerkennung der freien Schifffahrt* auf dem Rhein von Basel bis zum Meer und die *Anerkennung des Selbstbestimmungsrechtes des Volkes von Vorarlberg*. Schär wünschte in der Eintretensdebatte über den zur Diskussion gestellten Staatsvertrag einen Volksentscheid und schlug daher vor, die Abstimmung im Nationalrat solange zu verschieben, bis die Initiative über die Unterstellung der Staatsverträge unter das fakultative Referendum erledigt sei. Dieser Antrag Schärs wurde vom Nationalrat mit 52:27 Stimmen, der Nichteintretensantrag Gelpke mit 54:30 Stimmen abgelehnt.⁸⁾ Durch die Schwierigkeiten, die in der Folge im Zusammenhang mit dem Zonenabkommen und wegen der Unterstellung der Staatsverträge unter das fakultative Referendum entstanden, wurde der schweizerische Verzicht auf die Neutralisation Hochsavoyens schliesslich erst 1928 rechtskräftig.

Im Sommer 1921 verständigte sich der Bundesrat mit Frankreich über ein auf den erwähnten Artikel des Versailler Vertrages gestütztes *Zonenabkommen*, das nach dem Verzicht auf das Besetzungsrecht in Chablais und Faucigny nun eine Neuregelung der französischen Freihandelszone um die Stadt Genf vorsah. Während die grosse Zone, die 1860 von den Franzosen einseitig zugestanden worden war, jederzeit wieder aufgehoben werden konnte, beruhte die kleine oder sardische Freihandelszone (eingeschlossen das Gebiet von Gex) auf dem Vertrag von 1815, war also ein schweizerisches Recht, das klagbar war. Frankreich erzwang im Zonenabkommen den Verzicht der Schweiz auf diesen Rechtstitel und die Einführung von verschiedenen einengenden Zollvorschriften in diesem Gebiet, belies aber den Zollkordon an der Grenze der grossen Zone in Hochsavoyen. Das Weiterbestehen der wirtschaftlichen Vorzugsrechte im Handel von Genf mit seiner näheren und weiteren Umgebung war in Zukunft allein vom guten Willen Frankreichs abhängig.

Als dieses Abkommen im Februar 1922 *im Ständerat* diskutiert wurde, stellte SR *V.E. Scherer* den Ordnungsantrag, die Beschlussfassung sei auszustellen, bis sich die Stimmberechtigten des Kantons Genf über das Abkommen ausgesprochen hätten, doch zog er seinen Antrag zurück, nachdem SR *Rutty*, Genfer Staatsratspräsident, erklärt hatte, die Regierung des Kantons Genf sehe keine rechtliche Möglichkeit, das Volk über dieses Abkommen entscheiden zu lassen, und stelle sich im übrigen, unter der Drohung Frankreichs, die grosse Zone ganz aufzuheben, hinter das Abkommen, von dem man nicht in allen Teilen befriedigt sei. Der Ständerat genehmigte den Staatsvertrag mit 26:9 Stimmen. Zur opponierenden Minderheit gehörten die Standesvertreter beider Halbkantone Basel.⁹⁾

Im *Nationalrat* war der Widerstand gegen den Druck Frankreichs in der Zonenfrage sehr viel stärker als im Ständerat. Die vorberatende Kommission konnte sich nur mit grosser innerer Überwindung mehrheitlich zu einer bejahenden Empfehlung ans Plenum durchringen. NR *R. Gelpke* gehörte zur Kommissionsminderheit, die Nichteintreten, eventuell Rückweisung an den Bundesrat beantragte. Der Rat selber entschied dann knapp mit 75:62 Stimmen zugunsten der Ratifikation. Dagegen stimmten aus Basel-Stadt und Baselland alle Repräsentanten, ausgenommen *R. Miescher* und *C. Tanner*.¹⁰⁾

Unter diesen Umständen war dem Abkommen, über das am 18. Februar 1923 das Schweizervolk zu befinden hatte, keine gute Prognose zu stellen. Das Resultat fiel negativ aus und wurde in Frankreich als eine Ohrfeige empfunden. Noch während der Bundesrat neue Verhandlungen mit dem Nachbarstaat vorbereitete, verlegten dessen Zollbehörden auf Weisung des Ministerpräsidenten Poincaré eigenmächtig die Zollgrenze an die politische Grenze. Gegen dieses *fait accompli* erhob sich überall in der Schweiz ein Sturm der Entrüstung.

Mit einer Interpellation (mitunterschrieben von 19 weiteren Nationalräten, darunter *Ast* und *Stohler*) gab NR *A. Seiler* am 20. Dezember 1923 dem Bundesrat Gelegenheit, zur neuen Sachlage öffentlich Stellung zu nehmen. Er betonte in seiner Begründung, dass nie die Meinung gewesen sei, auf die wirtschaftlichen Rechte in den beiden Zonen zu verzichten, sondern dass es nur darum gegangen sei, den Güteraustausch zwischen den in Betracht kommenden Gegenden neu zu regeln, und es habe auch Einverständnis darüber bestanden, dass die alte Regelung bis zur Inkraftsetzung einer neuen Abmachung erhalten bleibe. Frankreich habe nun einseitig gehandelt, obgleich der Bundesrat vorher bereits gewarnt habe, man würde dergleichen als einen Gewaltakt gegen das Völkerrecht betrachten. «Wir sind nur ein kleines Volk, aber trotzdem ein souveränes Volk. Wir anerkennen unsere internationalen Verpflichtungen, müssen aber verlangen, dass auch die andern ihre internationalen Verpflichtungen erfüllen. Wir sind ein friedliebendes Volk, und wir freuen uns über aufrichtige Freundschaft. Unser Einfluss ist in bezug auf die Weltgeschichte ein kleiner, aber was wir uns nicht nehmen lassen, das ist unser Anspruch auf Recht und Gerechtigkeit.» Die Rede Seilers wurde vom Nationalrat mit langanhaltendem Beifall quittiert. Bundesrat *Motta* konnte in seiner Antwort nur auf den Protest der Landesregierung gegen das französische Vorgehen hinweisen und feststellen, dass Frankreich nach wie vor der Auffassung sei, dass es durch den Art. 435 des Versailler Vertrages frei sei, seine Zolllinie mit der Grenzlinie zusammenzulegen, was ja eben zur Ablehnung des Zonenabkommens durch die Volksmehrheit geführt habe.¹¹⁾

Bei der Behandlung des bundesrätlichen Geschäftsberichtes für 1925 betonte NR *H. Walther* (Luzern), dass einen ein Gefühl der Erbitterung beschleiche, wenn man sehe, wie Frankreich der Genfer Grenze entlang feste Zollgebäude baue. So dürfe man einen besiegten Staat behandeln, nicht aber ein Land, dem man täglich

seine Freundschaft zusichere. Die Entscheidungen des *Internationalen Gerichtshofes* im Haag in der Zonenangelegenheit fielen 1929/30 zwar prinzipiell zugunsten der Schweiz aus, änderten aber nichts mehr am tatsächlichen Zustand der Zollgrenzen bei Genf.

Weiteren Zündstoff im Verhältnis zwischen Frankreich und der Schweiz lieferte die *Rheinschiffahrtsfrage*, eine Angelegenheit, in welcher die Interessen der beiden Basel direkt berührt wurden. Frankreich war durch den Versailler Vertrag wieder Rheinuferstaat geworden und ergänzte jetzt die Mannheimer Konvention von 1868, auf welcher die freie Rheinschiffahrt von der Nordsee bis Basel bisher beruht hatte, durch eine ganze Reihe von Bestimmungen, die seine Interessen zu schützen hatten. Die Schweiz erhielt durch Art. 354 des Versailler Vertrages die Erlaubnis, Mitglied der Zentralen Rheinschiffahrtskommission in Strassburg zu werden und an der Mannheimer Konvention teilzunehmen.¹²⁾ Die Strassburger Kommission, die vorher nur aus deutschen Vertretern bestanden hatte, wurde nun durch den Zuzug aller Rheinuferstaaten und weiterer interessierter Länder internationalisiert.

Mit dem Beitritt zu dieser Instanz akzeptierte die Schweiz allerdings auch alle Bestimmungen, welche der Art. 358 des Versailler Vertrages in Abänderung der Mannheimer Konvention zugunsten Frankreichs enthielt, namentlich das ausschliessliche Recht, die Rheinwasserkraft für französische Kraftwerke nutzbar zu machen und in diesem Zusammenhang einen Seitenkanal mit acht Staustufen zwischen Basel und Strassburg parallel zum offenen Rhein zu bauen. Das Recht der Schweiz, im Rheinlauf Schiffahrt zu betreiben, durfte durch dieses Vorhaben nicht beeinträchtigt werden. Als aus den Verhandlungen der Rheinzentalkommission klar wurde, dass Frankreich die Schiffahrt durch den Bau von Schleusen in den geplanten Staustufen aus dem offenen Rhein in den Kanal zu ziehen trachtete, schlug NR *R. Gelpke* Alarm und gab als Mitglied der erwähnten Kommission seinen Rücktritt bekannt. In einer Interpellation wandte er sich am 20. März 1922 sowohl gegen die Absichten Frankreichs als auch gegen die Tendenz des Bundesrates, diese Pläne hinzunehmen. Dahinter standen Meinungsverschiedenheiten zwischen *Gelpke* und *Herold*, dem Nachfolger von alt-Bundesrat *Calonder* in der Zentralkommission. Die Interpellation Gelpkes war auch von den NR *O. Schär*, *F. Schneider*, *M. Zraggen*, *C. Tanner*, *K. Stohler* und weiteren Ratsmitgliedern aus der Nordwestschweiz unterzeichnet. Die baselstädtische Regierung entsandte eine Dreierdelegation zum Chef des Eidgenössischen Departementes des Innern, Bundesrat *Chuard*, um auch ihrerseits grösste Bedenken anzumelden.

Im *Landrat von Baselland* kam es zu einer Solidaritätskundgebung, indem aufgrund einer Interpellation von *A. Meyer*, Pratteln, eine Tagesordnung einstimmig angenommen wurde, welche von den Vertretern Basellands in den Eidgenössischen Räten gemeinsames Handeln mit denjenigen von Basel-Stadt verlangte. Am 30. März 1922 erhielten diese dann eine Audienz bei den Bundesräten *Chuard* und

Motta, in der sie Gelegenheit hatten, den Bundesrat dazu aufzufordern, er möge alles tun, um Gelpke zum Widerruf seiner Demission zu veranlassen und im übrigen gegenüber Frankreich an der Forderung festzuhalten, der offene Rhein müsse korrigiert werden, damit die schweizerische Schifffahrt in Zukunft hindernisfrei vor sich gehen könne.¹³⁾ In öffentlichen Versammlungen in der Region Basel, einzelne auch anderwärts, warf man dem Bundesrat vor, er beginne vor dem französischen Diktat zu weichen, «vorgestern durch den Verzicht auf die Neutralisierung Savoyens, gestern in der Genfer Zonenfrage und heute durch Aufgabe des Rechts auf uneingeschränkte Rheinschifffahrt». *R. Gelpke* verstieg sich sogar zur Behauptung, Frankreich wolle letztlich den Wasserweg nach Basel verbarrikadieren und den Handel nach Belfort und Marseille ableiten, die Kraftwerkprojekte seien nur Mittel zum Zweck.

Verbreitet war die Ansicht, dass die Schifffahrt durch Kanalschleusen viel langsamer sei als auf dem offenen Rhein und dass sie vor allem leichter vom Uferstaat unter Kontrolle gehalten werden könne, wodurch ihre Freiheit natürlich beeinträchtigt werde. In seiner Antwort auf die Interpellation *Gelpke* bestritt Bundesrat *Chuard* nachdrücklich, dass die Landesregierung die Absicht habe, unter Umgehung von Basel, schweizerische Interessen zu opfern. Die Flucht Gelpkes an die Öffentlichkeit und der Versuch Basels, über die Bundesversammlung auf die Strassburger Verhandlungen Einfluss zu nehmen, erreichten ihr Ziel nicht, da der Bundesrat offensichtlich gewillt war, sich in dieser aussenpolitischen Angelegenheit nicht in die Karten schauen zu lassen.¹⁴⁾

In der Folge kam es in der Rheinzentralkommission zu einer Vereinbarung zwischen der französischen, der deutschen und der schweizerischen Delegation, welche den Bau eines französischen Seitenkanals mit Rückstau und dessen Schiffbarmachung regelte. Die Schweiz musste erkennen, dass sie innerhalb der Strassburger Instanz mit ihrer Opposition gegen den Kanalbau allein stand, und gab diese, trotz dem Widerstand in der Region Basel, auf, erhielt aber gleichzeitig die Zusage, dass der Lauf des offenen Rheins im Sinne der Sicherung der Schifffahrt korrigiert werden müsse.¹⁵⁾

Bei der Behandlung des *bundesrätlichen Geschäftsberichtes 1921* entlud sich dann im Nationalrat die grosse Enttäuschung über die Haltung der schweizerischen Delegation in Strassburg als ein Gewitter über dem Kopf von Bundesrat *Motta*. NR *A. Seiler* als Berichterstatter der Geschäftsprüfungskommission sprach von einem klaren Misserfolg der schweizerischen Rheinpolitik und fügte bei, Bundesrat *Motta* müsse sich nicht wundern, wenn von der Bildung einer parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten gesprochen werde. NR *R. Gelpke* hielt, von einem Grossteil der Ratsmitglieder umringt, eine scharfe Anklagerede, wobei er immer wieder durch Zwischenrufe von Bundesrat *Motta* unterbrochen wurde. Er sprach von einer Kapitulation, an der auch die vagen Versprechungen für eine Regulierung des offenen Rheins nichts mehr ändern könnten.

Der freie Rhein bestehe nicht mehr, sein Wasser fliesse in Zukunft in den Seitenkanal. Auch NR *O. Schär* warf dem Bundesrat vor, immer wieder nachzugeben, und bedauerte, dass man der Basler Regierung in Bern die Pistole auf die Brust gesetzt habe, wo doch berechnete Interessen von Basel-Stadt betroffen seien.

Demgegenüber riet NR *R. Miescher* zur Besinnung und warnte davor, die Dinge derart hochzuspielen, wie dies *Schär* und *Gelpke* getan hätten. Die Alternative lautete nach Mieschers Ansicht: entweder zu protestieren gegen den nicht aufzuhaltenden Beschluss der Rheinzentralkommission oder doch wenigstens etwas für die schweizerische Rheinschiffahrt herauszuholen. Über das Regime auf dem künftigen Kanal seien auch bereits Zusicherungen gegeben worden, dass sich gegenüber der bisherigen Schifffahrt auf dem Rhein nichts ändern werde. Transportmöglichkeiten würden sowohl über den Kanal als auch durch den offenen Rhein (nach der Regulierung) bestehen. NR *C. Tanner*, Mitglied des Regierungsrates des Kantons Baselland, teilte den Standpunkt Mieschers und betonte, dass nicht nur die Franzosen für die entstandene Situation verantwortlich gemacht werden könnten, sondern dass auch Belgien und Holland deren Haltung unterstützt hätten. Entsprechend einem Postulat Gelpkes erhielt der Bundesrat den Auftrag, den Eidgenössischen Räten unverzüglich einen schriftlichen Bericht über den Stand der Rheinfrage vorzulegen. Man wollte damit die Gepflogenheit des Bundesrates, das Parlament in solchen Fragen zu übergehen, wenigstens indirekt missbilligen.¹⁶⁾

Nochmals führte die Rheinfrage zu einer grossen Nationalratsdebatte, als der Bundesrat in der Dezembersession 1922 den angeforderten Bericht vorlegte. Die Kommissionsmehrheit wollte in zustimmendem Sinne von den durch die Rheinzentralkommission getroffenen Massnahmen Kenntnis nehmen; eine erste Minderheit, vertreten durch die Sozialdemokraten *K.A. Brodtbeck*, *F. Schneider* und *R. Grimm*, stellte fest, dass durch die Bestimmungen des Versailler Vertrages die lebenswichtigen Interessen der Schweiz aufs schwerste verletzt würden und die Schweiz in der Rheinzentralkommission vergewaltigt worden sei. Sie bedauerten, dass der Bundesrat vor seinen Entscheidungen nicht die Meinung der Bundesversammlung eingeholt habe. *R. Gelpke* als zweite Minderheit beklagte seinerseits die Umgehung der Räte in dieser Angelegenheit und schlug den Abschluss eines Staatsvertrages zwischen der Schweiz und Frankreich über das Kanalprojekt Basel-Kembs vor. Den Mehrheitsstandpunkt vertrat NR *R. Miescher*. In seinem Votum unterstrich er, dass nun die Regulierung des offenen Rheins versprochen sei und es der Basler Schifffahrt in Zukunft freigestellt sei, entweder den Kanal oder den korrigierten offenen Rheinlauf zu benutzen. Der Bericht wurde schliesslich gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit mit 87:49 Stimmen genehmigt.¹⁷⁾

Der *Ständerat* befasste sich etwas später mit dem gleichen Traktandum und stimmte dem bundesrätlichen Bericht mit grosser Mehrheit zu. In der Diskussion verwies SR *G. Schneider* auf die grosse Erregung, welche in der Nordwestecke des Landes über die Beschlüsse der Rheinzentralkommission herrsche. Er nahm in-

dessen den Bundesrat in Schutz und klagte dafür die Grossmächte an, welche die kleine Schweiz nicht erst heute, sondern schon beim Abschluss der Mannheimer Konvention auf die Seite geschoben hätten. Jetzt gelte es, die Interessen der Elektrizitätswirtschaft am Rhein mit denjenigen der Schifffahrt in Übereinstimmung zu bringen und auf die baldige Regulierung des offenen Rheins zu dringen. Der Kanal müsse als Tatsache hingenommen werden.¹⁸⁾

Die *Rheinregulierung* selbst fand sich erst 1929 auf der Traktandenliste der Eidgenössischen Räte. Zur Diskussion stand ein Vertrag zwischen Deutschland und der Schweiz, der die Korrektionskosten (66 Millionen Franken) zu 60% der Schweiz und zu 40% dem nördlichen Nachbar zuschlug. Vom schweizerischen Beitrag hatte Basel-Stadt ein Fünftel zu übernehmen, die Unterhaltskosten fielen zu Lasten Deutschlands. Ferner sollte die Schweiz Hand zur Verlängerung der schiffbaren Rheinstrecke bis zum Bodensee bieten, falls Deutschland dies in Zukunft wünschen sollte. Für die vorgesehene Korrektur wurde mit einer Bauzeit von zehn Jahren gerechnet. Von einem französischen Beitrag war nur als Möglichkeit die Rede. Die damals in den Räten vertretene offizielle Begründung für den Kreditbeschluss lautete: Da es bis zur Eröffnung des schiffbaren französischen Seitenkanals noch Jahrzehnte dauern werde, müsse man inzwischen den freien Zugang zum Rheinhafen Basel durch eine Korrektur des offenen Rheins sichern. Die Schifffahrt, die bis jetzt nur während kurzer Zeit im Jahr möglich gewesen sei, werde damit während mindestens 300 Tagen stattfinden können. Man liess immerhin durchblicken, dass nach der Eröffnung des Grand Canal d'Alsace der offene Rhein nicht mehr als Fahrrinne benützt werden müsse.

Im Laufe der *Nationalratsdebatte* durfte *R. Gelpke* von verschiedenen Seiten Lob und Dank entgegennehmen. So sagte Kommissionspräsident *Gafner*: «Er war es, der allen Zweiflern und Ungläubigen zum Trotz mit seinen Versuchsfahrten im Jahre 1903 bewies, dass eine Grossschifffahrt auf dem Rhein bis Basel möglich sei, und er war es wiederum, der, unterstützt zuerst nur von ganz wenigen, immer und immer wieder darauf hinwies, dass diese Grossschifffahrt auf einem regulierten Rhein im höchsten Interesse unseres Landes und unserer Volkswirtschaft liegt.» Der Solothurner NR *O. Jeker* sang anschliessend das hohe Lob der Stadt Basel, ihres Handels und ihrer Wirtschaft, und hob die grossen Opfer hervor, welche sie nicht zuletzt im Interesse des ganzen Landes für die Rheinschifffahrt bereits erbracht habe. Eine in der Tat seltene Stimme der Anerkennung, welche NR *R. Miescher* veranlasste, die Eidgenossenschaft für diesen Erfolg ihrer auswärtigen Politik zu loben und ihr für ihren Beitrag an das Regulierungswerk zu danken.¹⁹⁾

Im *Ständerat* betonte der baselstädtische Vertreter *E. Thalmann*, dass man in Basel diesmal nicht als Gesellschaft von Phantasten gehandelt habe, sondern von seriösen Berechnungen ausgegangen sei, als man sich zum Bau des neuen Rheinhafens Kleinhüningen entschlossen habe. Die bisherige Entwicklung des Schiffsverkehrs auf dem Rhein gebe den kühnen Rheinschifffahrtspionieren recht. Dar-

über hinaus habe sich stets an den Wasserstrassen entlang neues Wirtschaftsleben entwickelt. Davon und von den billigen Frachtraten profitierten die Gebiete ausserhalb von Basel-Stadt mehr als die Stadt Basel selber. Im übrigen sprach auch Thalmann den Bundesbehörden den Dank dafür aus, dass sie in dieser Sache mit Energie und Gründlichkeit gehandelt hätten, dies in allererster Linie zum Vorteil der Eidgenossenschaft als Ganzes und dann der Stadt Basel im besonderen. Die Regulierung werde der Schweiz zum erstenmal einen freien Wasserweg zu den Weltmeeren verschaffen.²⁰⁾

Von der bitteren Kritik, welche sieben Jahre zuvor die Ratssäle erfüllt hatte, war jetzt nichts mehr zu hören. Man konzentrierte sich in Basel auf die Rheinregulierungsarbeiten und betrachtete den von französischer Seite vorangetriebenen Kanalbau offenbar nicht mehr als ein nationales Unglück. Noch im gleichen Jahre 1929 wurde in Genf ein Dreiländervertrag über die technische Zusammenarbeit von Deutschland, Frankreich und der Schweiz bei der Rheinregulierung abgeschlossen (Genfer Protokoll). Zur gleichen Zeit begannen auch die Bauarbeiten an der obersten Staustufe des Seitenkanals bei Kembs. (Die weiteren Etappen sollten dann erst in den fünfziger und sechziger Jahren folgen.)

Die Regulierungsarbeiten kamen in den dreissiger Jahren in Gang, mussten aber wegen des Kriegeausbruchs unterbrochen werden und wurden erst 1947 von Frankreich auf Rechnung der französischen Besatzungszone in Deutschland weitergeführt.

Wenn in diesem Zusammenhang von der *Vorarlberger Anschlussfrage* gesprochen werden muss, obschon es sich im wesentlichen um eine Angelegenheit der Diplomatie, der schweizerischen und der internationalen, also des Eidg. Politischen Departementes, handelte, dann darum, weil sie mehrmals vor das Forum der Eidgenössischen Räte getragen wurde und auch die Öffentlichkeit zeitweise sehr nachdrücklich bewegte. Die erste Phase des Kampfes um die Vereinigung von Vorarlberg mit der Schweiz gehörte freilich noch in die Zeit des Majorzparlamentes, dessen Mitglieder in ihrer Mehrheit anschlussfreundlich eingestellt waren. Sie ging im Dezember 1919 zu Ende, als Clémenceau in einer Note an den österreichischen Bundeskanzler Renner erklärte, die Alliierten dächten nicht daran, den Friedensvertrag von St. Germain im Sinne einer Berücksichtigung des Vorarlberger Anschlusswunsches zuungunsten Österreichs zu ändern. Die Sieger wollten nicht den Zerfall der eben erst gegründeten Alpenrepublik Österreich und eine Stärkung Deutschlands durch den Anschluss gewisser Teile Österreichs riskieren, indem sie dem Wunsch des Volkes von Vorarlberg nach Selbstbestimmung, d.h. nach Anschluss an die Schweiz, entgegenkämen. In das Jahr 1919 fiel die an sich unverbindliche Volksabstimmung in Vorarlberg über den Anschluss an die Schweiz, die eine Ja-Mehrheit von rund 80% erbrachte.

Schon vorher hatte NR R. Gelpke den Bundesrat über dessen Haltung zum Vorarlberger Problem interpelliert. Er stand als in Verkehrsfragen besonders ver-



Rudolf Gelpke

sierter Politiker in der schweizerischen Anschlussbewegung in vorderster Linie und war gewissermassen ihr Vorposten im Parlament. In Wort und Schrift setzte er sich für den Anschluss Vorarlbergs ein, weil er sich davon eine verkehrspolitische Aufwertung der Schweiz im Ganzen und der Ostschweiz im besonderen versprach. In diesem Zusammenhang hoffte er, das Ziel der Internationalisierung der Rheinschifffahrt und ihre Ausdehnung bis zum Bodensee werde leichter zu erreichen sein. Das Ostalpenbahnprojekt (Splügen), wie es der Bündner Bundesrat *Calonder*, damals Vorsteher des Politischen Departementes, schon seit vielen Jahrzehnten öffentlich vertrat, erhielt in Gelpkes Augen als willkommene Ergänzung der Gotthardlinie grösste Bedeutung.²¹⁾ *Gelpke* bekam am 28. Juni 1919 von Bundesrat *Calonder* eine Antwort auf seine Interpellation, die im wesentlichen darin bestand, der Bundesrat habe bisher noch keine Stellung zum Anschluss Vorarlbergs bezogen. Es wurde deutlich, dass sich *Calonder* im Bundesrat gegen die Opposition von *Schulthess*, der ein scharfer Gegner des Anschlusses war, nicht hatte durchsetzen können. Die Verzögerungstaktik von *Schulthess* hatte zum Ziel, die Entscheidung über die Vorarlbergerfrage letztlich den Siegermächten zu überlassen.²²⁾ Es lag offensichtlich nicht in der Absicht der Mehrheit im Bundesrat, gegen ein allfälliges Veto der Siegermächte die Partei der Vorarlberger zu ergreifen, um so weniger als in der Öffentlichkeit die Meinungen über den Anschluss wegen der befürchteten Störung des inneren Gleichgewichts in der Eidgenossenschaft schwankend und geteilt waren. In diese Zeit fiel der Abschluss des *Friedensvertrages von St. Germain* und damit die Festlegung der neuen Grenzen der Republik Österreich.

Als im Spätherbst 1919 die Gefahr eines Übergangs von Vorarlberg an Deutschland imminent war und überall in der Schweiz deswegen Alarm geschlagen wurde, verlangte *Gelpke* in einer weiteren Interpellation, diesmal parallel zu einem entsprechenden Vorstoss von SR *Winiger* (Luzern), erneut Auskunft über die bundesrätliche Politik in der Anschlussfrage. Zugleich forderte er: 1. Linderung der Ernährungsschwierigkeiten in Vorarlberg. 2. Die Lostrennungsbestrebungen dieses Landes seien mit den schweizerischen Landesinteressen in Einklang zu bringen. 3. Eine Anschlussabstimmung in der Schweiz solle vorbereitet werden. In seiner Antwort musste *Calonder* die Vorarlberger Bevölkerung insofern enttäuschen, als er im Auftrag der Landesregierung zu erklären hatte, ein Anschluss wäre nur denkbar und für die Schweiz aus strategischen Gründen auch wünschbar, wenn das neue Österreich auseinanderbrechen würde und die Gefahr eines Anschlusses an Deutschland bestünde.²³⁾ Ein sofortiges Eingreifen der Schweiz lag also nicht in der Absicht des Bundesrates.

In der zweiten Phase der Anschlussdiskussion, die sich über die Jahre 1920–1922 erstreckte, setzte die Vorarlberger Bewegung ihre Hoffnungen auf den *Völkerbund*. Doch erging es ihren Delegierten in Genf nicht besser als seinerzeit in Paris an der Friedenskonferenz, wo sie sich kein Gehör hatten verschaffen können.

Das Vorarlberger Volk musste sich damit abfinden, dass ein Anschluss an die Schweiz Frankreich und Italien nicht ins Konzept passte. In Bern hatte inzwischen anstelle von *Calonder* der bedächtigere *Motta* die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten übernommen.

Im Sommer 1922 drohte indessen erneut die Gefahr, dass Österreich als Staat auseinanderbrechen und bei Deutschland Anschluss suchen könnte. Da erging ein weiteres Hilfsgesuch von Vorarlberg an die Schweiz. Hier regten sich die Anschlussfreunde wieder. NR *R. Gelpke* war im Begriffe, eine weitere Interpellation zu diesem Thema vorzubereiten, als er erfuhr, dass der Bundesrat, diesmal geschlossen, alle Massnahmen für eine Intervention in Vorarlberg in Erwägung ziehe und Generalstabschef *Sonderegger*, selbst ein Anhänger des Anschlusses, die Einmarschpläne fertiggestellt habe. Er verzichtete daraufhin, die geplante Interpellation einzureichen. Zum Zusammenbruch der Republik Österreich, den *Gelpke* befürchtet, vielleicht erhofft hatte, sollte es aber nicht kommen. Es gelang dem österreichischen Kanzler Seipel, die europäischen Mächte für eine umfassende Hilfeleistung zugunsten seines Landes zu mobilisieren und die brüchige Einheit zu retten (Genfer Protokolle).

Konsequenterweise schloss sich die Schweiz in der Folge der vom Völkerbund ins Werk gesetzten Hilfsaktion für Österreich mit einem Betrag von 20 Millionen Goldkronen an. Im Nationalrat beklagte sich *F. Hauser* namens der sozialdemokratischen Fraktion und der Kommissionsminderheit über die Österreich auferlegten politischen Bedingungen und vertrat die Meinung, der Betrag sei nicht rückzahlbar, sondern à fonds perdu zu gewähren. NR *R. Gelpke* stellte einen Rückweisungsantrag mit der Begründung, dass dieses neue Österreich, wie es von den Siegern geschaffen worden sei, wirtschaftlich nicht lebensfähig sei und wies dies mit einer einleuchtenden Darstellung der Wirtschaftsstrukturen dieses Landes nach.²⁴⁾

Als zehn Jahre später eine weitere Hilfsaktion zugunsten Österreichs im Nationalrat zur Diskussion stand, waren es die Sozialdemokraten, welche Vorbehalte gegen die Aktion anmeldeten. (Jetzt waren in Österreich die rechtsgerichteten Christlichsozialen am Staatsruder, die Sozialdemokraten im Gegensatz zu 1923 hingegen in der Opposition.) NR *A. Oeri* warnte, wer jetzt gegen Österreich kämpfe, kämpfe für Hitler. Aus dem Gegensatz Sozialdemokraten–Christlichsoziale könnten sehr leicht die Nationalsozialisten als lachende Dritte hervorgehen. Die Schweiz habe ein sehr grosses Interesse an der Aufrechterhaltung der österreichischen Selbständigkeit, da dieses Land die schweizerische Ostflanke decke.²⁵⁾ Die Vorarlberger Gruppe in der Schweiz sollte 1938 doch noch recht erhalten, wenigstens soweit sie aus Furcht vor einer deutschen Umfassung für die Verbindung mit Vorarlberg eingetreten war. Die von Hitler erzwungene Verschmelzung Österreichs mit dem Reich entblösste die schweizerische Ostflanke in bedenklichem Masse.

Für die Linke, im besonderen die Sozialdemokratische Partei, blieb die Aussenpolitik des Bundesrates bis weit in die dreissiger Jahre hinein *grundsätzlich suspekt*. Sie zu bekämpfen, lag auf der Linie des damaligen Parteiprogrammes, das noch von der Klassenkampftheorie beherrscht war. Zur Diskussion standen vor allem die *Beziehungen zur Sowjetunion* und später zum *fascistischen Italien*, dann aber auch die *personelle Zusammensetzung des diplomatischen Apparates der Schweiz*.

Die Ausweisung des Personals der russischen Mission in Bern im Zusammenhang mit dem Landesstreik hatte zum Abbruch der faktischen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem bolschewistischen Russland geführt. In den Augen der Anhänger der Linksparteien war dieser Schritt des Bundesrates ebenso ein Zeichen der einseitigen Stellungnahme einer kapitalistisch orientierten Landesregierung wie etwa die Zustimmung zum Völkerbundsbeitritt.

Zahlreiche Vorstösse der Linken im Parlament zielten in der Folge auf eine Wiederaufnahme der wirtschaftlichen und der diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion hin. Damit verbunden waren Hoffnungen, in Russland neue Absatzmärkte für die darniederliegende Exportindustrie zu gewinnen und so die nach dem Krieg um sich greifende Arbeitslosigkeit mildern zu können. Ein wesentlicher Teil dieser Aktionen ging vom linken Flügel der *Sozialisten* und von den *Kommunisten in Basel* aus, so von den NR A. Belmont und F. Schneider. Mit einer Interpellation verlangte NR A. Belmont am 2. Februar 1920 Schritte zur Wiederaufnahme der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit Moskau, aber ohne Erfolg.²⁶⁾ Bei der Behandlung der bundesrätlichen Vorlage über die Errichtung von neuen Gesandtschaften in Stockholm, Brüssel und Warschau beantragte er dann namens seiner Fraktion Nichteintreten und beklagte sich darüber, dass man sich beeile, mit noch nicht konsolidierten Staaten wie Polen diplomatische Beziehungen aufzunehmen, wogegen von der Sowjetunion überhaupt nicht die Rede sei. Zugleich warf er dem diplomatischen Corps der Eidgenossenschaft Cliquenwirtschaft vor und bedauerte im besonderen, dass die Leiter der Gesandtschaften von der sozialen und der wirtschaftlichen Entwicklung im Ausland wenig oder gar nichts verständen. Mit dem Hinweis auf Verhandlungen, die damals zwischen Grossbritannien und Frankreich über die Anerkennung der Sowjetunion geführt wurden, forderte NR A. Belmont am 23. Dezember 1921 den Bundesrat erneut auf, die Frage der Wiederaufnahme von diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion zu prüfen. Er warf dem Bundesrat vor, er sei aussenpolitisch französisch orientiert, und versuchte, die Parlamentarier im Hinblick auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten und die Einwanderungsgelegenheiten in der Sowjetunion zu ködern. Zugleich lag dem Nationalrat ein von den NR F. Hauser, F. Schneider und K.A. Brodtbeck mitunterzeichnetes Postulat J. Huber (St. Gallen) vor, welches das gleiche Ziel verfolgte wie der Vorstoss des nun mehr zu den Kommunisten zählenden NR A. Belmont.²⁷⁾

Die *Ermordung des russischen Emissärs Worowski* in Lausanne und in der Folge der Freispruch des Mörders durch ein waadtländisches Geschworenengericht (1923) zerstörte die letzten Ansätze zu einem Gespräch zwischen dem kommunistischen Russland und der Schweiz. Von russischer Seite wurde dem Bundesrat moralische Beihilfe zum Mord vorgeworfen und schliesslich ein wirtschaftlicher Boykott gegen die Schweiz ausgesprochen. Bei der Behandlung des bundesrätlichen Geschäftsberichtes 1922 wiederholte NR A. Belmont im Zusammenhang mit dem Worowski-Zwischenfall seine früheren Vorwürfe vor allem gegen Bundesrat Motta und forderte diesen auf, wegen einer geeigneten Genugtuung mit der Sowjetunion in Verhandlungen zu treten. NR F. Schneider als Vertreter der Minderheit in der Geschäftsprüfungskommission beschränkte sich darauf, den Bundesrat dafür zu tadeln, dass er nicht habe abklären lassen, in welcher Eigenschaft Worowski nach Lausanne kommen sollte, bevor er diesem ein Visum erteilen liess. Im übrigen aber stellte er fest, dass das Politische Departement es offenbar verstehe, gegenüber der Sowjetunion sehr bestimmt aufzutreten, zu den scheusslichen Verbrechen in Irland (irischer Unabhängigkeitskrieg), in Ungarn und im Ruhrgebiet (französische Besetzung) aber schweige und damit offenbar mit zweierlei Mass messe. Schneider stimmte zusammen mit seinen Parteifreunden A. Schmid (Aargau) und Weibel (Luzern) als Vertreter der Sozialdemokraten in der Geschäftsprüfungskommission für den Kommissionsantrag.²⁸⁾

Wenige Monate später griff NR F. Hauser in einer Interpellation den abrupten *Rücktritt des schweizerischen Gesandten in Stockholm* auf und kritisierte dabei vor allem die mangelhafte Information der Öffentlichkeit über die tatsächlichen Gründe der Demission. Dabei stützte er sich offenbar auf sehr präzise Angaben seines Vorgängers im Basler Regierungsrat²⁹⁾, der nun als Gesandtschaftssekretär in Stockholm wirkend, eine Untersuchung gegen seinen unmittelbaren Vorgesetzten und damit dessen Rücktritt erwirkt hatte. Hauser verlangte von Bundesrat Motta, dass er die Resultate der Disziplinaruntersuchung der Öffentlichkeit bekannt gebe.³⁰⁾

Mottas Aussenpolitik, vor allem die Völkerbundspolitik, war von Anfang an auch in bürgerlichen Kreisen nicht ganz unbestritten. Für die Gegner des Beitritts zum Völkerbund brachte Mottas Völkerbundsfreundlichkeit den Grundsatz der Neutralität, auch in der jetzt geltenden eingeschränkten Form, immer wieder in Gefahr. In diesen Zusammenhang gehört eine Motion von NR A. Seiler zum Durchmarschgesuch für Völkerbundstruppen anlässlich der *Wilna-Krise* (1920–1921). Die im neubegründeten litauischen Staat gelegene Stadt Wilna war von polnischen Freischaren überfallen und besetzt worden, ein Konflikt zwischen Litauen und Polen drohte. Der Völkerbund wollte die Bevölkerung der Stadt in einer freien Abstimmung über ihr künftiges Schicksal entscheiden lassen, und zur Überwachung sollten dort französische, englische, belgische Truppen und solche anderer Nationalität in Polizeifunktion stationiert werden, was die misstrauische

Sowjetunion alarmierte. Bundesrat *Motta* war offenbar anfänglich bereit, ein von französischer Seite ergangenes Gesuch um Bewilligung des Durchmarsches positiv zu beantworten, doch sah er sich sofort einer starken Front von Gegnern einer solchen Erlaubnis gegenüber, die im Bundesrat vom Chef des Militärdepartementes, *K. Scheurer*, im Nationalrat von NR *A. Seiler* repräsentiert wurde. Dieser verlangte in seiner Motion, dass der Bundesrat die Frage des Durchmarsches fremder Truppen zur grundsätzlichen Entscheidung der Bundesversammlung vorlege. *Seiler* reichte seine Motion wahrscheinlich als Gegengewicht gegen eine Interpellation *de Rabours*, eines Befürworters der Bewilligung, ein, und zwar zu einem Zeitpunkt, in welchem der Bundesrat eine Interpellation von SR *Brügger* (Graubünden) zu diesem Gegenstand in der kleinen Kammer bereits beantwortet hatte (7. Februar 1921).

Angesichts des geschlossenen Widerstandes der Linken, aber auch zahlreicher bürgerlicher Parlamentarier schien es Bundesrat *Motta* geraten, den Völkerbundsmächten mitzuteilen, dass sich die Landesregierung dazu entschlossen habe, den Durchmarsch nicht zu gestatten, da es noch andere Wege nach Wilna gebe als denjenigen durch die Schweiz und da auch noch nicht abgeklärt worden sei, ob Polen und Litauen mit der geplanten Abstimmung in Wilna überhaupt einverstanden seien.³¹⁾ Die grundsätzliche Frage, die *Seiler* in seiner Motion aufgeworfen hatte, war damit allerdings nicht erledigt. Bei der Behandlung des bundesrätlichen Geschäftsberichtes 1923 im Nationalrat musste der Motionär feststellen, dass sein Vorstoss immer noch nicht zur Sprache gekommen sei, wenn er auch jetzt keine Bedeutung praktischer Art mehr habe.

Konfliktstoff im Verhältnis zu Italien brachten die fascistische Irredenta gegen den Kanton Tessin und später vor allem die Anwendung *der vom Völkerbund gegen Italien verhängten Sanktionen* im Abessinienkrieg. Gemäss Art. 16 des Völkerbunds Paktes, der eine vernünftige Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse einzelner an den Sanktionen beteiligter Staaten vorsah, beschränkte die Schweiz den Import italienischer Waren, drosselte ihn aber nicht ganz. Sie beteiligte sich zwar an den Sanktionen, bestimmte aber deren Umfang selber und blieb damit im Rahmen der Neutralität. Dafür erntete der Bundesrat im Lande selbst und beim Völkerbund scharfe Kritik, ohne sich deswegen die Sympathien des fascistischen Italiens sichern zu können. Gegenüber den Finessen schweizerischer Aussenpolitik war man in weiten Kreisen um so empfindlicher, als sich Bundesrat *Motta* offenbar bemühte, in dieser seiner eigenen Domäne unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu wirken. Dies gab NR *F. Hauser* in der Herbstsession 1935 Anlass zu einer Interpellation, in welcher er den Bundesrat dafür tadelte, dass er es nicht für nötig gefunden habe, «in dieser ernsten Zeit die Bundesversammlung über seine Absichten zu orientieren. Ist er bereit, dem Rat die Instruktionen für die diesjährige Völkerbundssession, insbesondere für den Konflikt Italien – Abessinien bekanntzugeben?»³²⁾



Albert Oeri

NR A. Oeri fragte als Berichterstatter zum Bericht des Bundesrates über die Sanktionen, ob man sich dies alles nicht hätte ersparen können durch den Verzicht auf den Beitritt zum Völkerbund. Es gebe eben noch immer keinen automatisch wirkenden Mechanismus zur Friedenserhaltung, und es gebe kein vernünftiges Sanktionsverfahren. «Der Völkerbund ist der Exponent der gegenwärtigen Machtverhältnisse auf Erden, und darum ist seine Politik unfehlbar zu einem Teil Grossmachtpolitik, und da die Grossmächte meist auch Kolonialmächte sind, auch grossmächtige Kolonialpolitik.» NR M. Bodenmann ging bei der gleichen Gelegenheit mit der italienischen Regierung ganz scharf ins Gericht, wenn er sagte: «Wir benützen die Gelegenheit, um, wenn Sie es nicht tun, jedenfalls unsererseits unserem Abscheu Ausdruck zu geben gegenüber diesem mörderischen Treiben der italienischen Regierung. . .» (Hier unterbrach der Präsident Bodenmann mit der Bemerkung: «Sie haben gegenüber der Regierung eines fremden Staates den Ausdruck mörderisch gebraucht. Es ist gute Tradition, sich solcher Beschimpfungen fremder Regierungen zu enthalten. Ich erteile Ihnen für diesen Ausdruck einen Ordnungsruf. Wenn er wirkungslos sein sollte, müsste ich Ihnen das Wort entziehen».) Andererseits beschimpfte der Waadtländer Liberale Gorgerat ungestraft die Abessinier als Wilde und lobte die Italiener als Kulturvolk.³³⁾

Einige Monate später konnte dann NR M. Bodenmann ausnahmsweise den Bundesrat rühmen, als dieser dem Nationalrat den *Entwurf zu einem Bundesgesetz über Angriffe auf die Eidgenossenschaft* vorlegte, eine Vorlage, die sich sowohl gegen die nationalsozialistischen als auch die fascistischen Umtriebe in der Schweiz richtete.³⁴⁾

Die de jure- und de facto-Anerkennung des neu erstandenen *italienischen Impero*, eine logische Konsequenz der bisherigen bundesrätlichen Aussenpolitik, führte in der Juni-Session 1936 zu einem heftigen Angriff der Sozialdemokraten gegen Motta (Interpellation Meierhans). NR A. Oeri nahm hier Bundesrat Motta in Schutz, indem er dessen mündliche Äusserungen zum Thema als völlig richtig bezeichnete.³⁵⁾

Wesentlich hautnäher als die fortwährenden Reibungen mit dem fascistischen Italien erlebten die Abgeordneten aus Basel-Stadt und Baselland die schwerwiegenden Auseinandersetzungen mit Deutschland, die nach der *Machtergreifung der Nationalsozialisten* einsetzten und schliesslich die Existenz der Schweiz als unabhängigen Staat in Frage stellten. Dass man auf die ständigen deutschen Zumutungen in Basel und Umgebung wohl noch empfindlicher reagierte als in andern Gegenden unseres Landes, war ohne Zweifel eine Folge der direkten Berührung der Grenzbevölkerung mit dem Nazi-Phänomen. In den öffentlichen Verhandlungen der Eidgenössischen Räte fanden allerdings, aus naheliegenden Gründen, nur wenige der Streitfragen ihren Niederschlag. Auszunehmen sind hier freilich die zahlreichen von deutscher Seite begangenen Grenzverletzungen an der Nordgrenze, so etwa die Übergriffe von SA-Leuten an der Grenze Basel-Otterbach am

25. September 1933, die die NR A. Oeri und F. Schneider zu Interpellationen veranlassten.³⁶⁾

Die unsichere aussenpolitische Situation trug wesentlich dazu bei, dass der Nationalrat 1936 der Schaffung einer eigenen *aussenpolitischen Kommission* zustimmte, womit ein altes Postulat der Linksopposition und der linksbürgerlichen Kreise endlich erfüllt wurde. Allerdings trat die Kommission recht eigentlich erst nach dem 2. Weltkrieg in Szene, als ihr Präsident das Recht erhielt, die Kommission aus eigener Kompetenz einzuberufen. Am Gründungsbeschluss hatte NR A. Oeri, obwohl in einem andern politischen Lager als die Initianten stehend, einen hervorragenden Anteil. Als langjähriger Völkerbundsdelegierter und ausgezeichneter Kenner der aussenpolitischen Landschaft, der auch persönliche Kontakte mit hohen nationalsozialistischen Funktionären und mit Hitler selbst aufgenommen hatte, war er von der Notwendigkeit einer breiteren Abstützung der Aktionen des Politischen Departementes überzeugt, da er wohl schon damals das kommende Unheil heraufziehen sah. Der Bundesrat musste nun wesentliche aussenpolitische Schritte mit den Mitgliedern der Parlamentskommission jeweils besprechen, ohne dass er gezwungen gewesen wäre, die Diplomatie der Öffentlichkeit preiszugeben.

Zu den wenigen aussenpolitischen Höhepunkten in den Parlamentsdiskussionen gehörten die *Affäre Wesemann-Jacob*, die Tätigkeit des nationalsozialistischen *Landesgruppenleiters* Gustloff in Davos, die bundesrätliche *Unabhängigkeitserklärung nach der deutschen Besetzung Österreichs* (21. März 1938) und schliesslich die *Wiedererlangung der integralen Neutralität* gegenüber den Satzungen des Völkerbundes (14. Mai 1938). Für einmal unterstützten auch die Sozialdemokraten, bis dahin in Opposition zur Politik von Bundesrat Motta stehend, nach anfänglichem Zögern, dessen Plan, gegenüber dem Völkerbund in Distanz zu gehen, nachdem Deutschland und Italien Genf den Rücken gekehrt hatten.

Die Entführungsaffäre *Wesemann-Jacob* wirbelte in Basel besonders viel Staub auf, weil sie sich auf dem Hoheitsgebiet des Kantons Basel-Stadt abspielte und die Ruchlosigkeit des nationalsozialistischen Systems jedem Bürger mit aller Deutlichkeit vor Augen führte. Der nach Strassburg emigrierte deutsche Journalist Berthold Jacob, jüdischer Abstammung, wurde vom Gestapo-Spitzel Dr. Hans Wesemann nach Basel gelockt und von dort, unter Mithilfe deutscher Grenzorgane, nach Deutschland verschleppt, weil er im Exil pazifistische Propaganda betrieben hatte, die dem Reichswehrministerium offenbar unangenehm war.

Am 2. April 1935 begründete SR E. Thalmann eine Interpellation (mitunterzeichnet von weiteren 25 Ständeräten) zu diesem Vorfall. Er leitete sein Votum mit folgenden Worten ein: «Als es vor 14 Tagen bekannt wurde, dass Agenten der deutschen Staatspolizei den in Strassburg wohnhaften Journalisten Jacob unter falschen Vorspiegelungen nach Basel lockten und ihn von da geraubt und nach Deutschland entführt hatten, ging ein allgemeiner Schrei der Empörung bis in die hintersten Täler unseres Schweizerlandes. Sind wir so weit, dass unsere staatliche

Unabhängigkeit von einem grossen Nachbar für nichts geachtet wird und dass er mit Überfallkommandos Leute mitten aus unserem Lande herausholt? Sind wir heute so weit, dass ein grosser europäischer Staat der Schweiz gegenüber seine Geringschätzung durch Methoden zum Ausdruck bringen darf, deren Anwendung das friedliche Zusammenleben der Völker verunmöglicht?» Zuhanden des Bundesrates stellte Thalmann vier Forderungen: 1. Für die begangene Verletzung unseres Hoheitsrechtes muss Genugtuung geleistet werden. Der geraubte Journalist ist bedingungslos zurückzugeben. 2. Die Bundesanwaltschaft soll durch eine Antispitzel-Abteilung erweitert werden. 3. Gegen die nationalsozialistischen Organisationen in der Schweiz, deren Leiter sich herausfordernd und unverfroren aufführen, muss vorgegangen werden. 4. An der Grenze sind Massnahmen zu treffen, damit solche Entführungen verhindert oder doch wenigstens erschwert werden können. *Thalmanns* Votum gipfelte in der Feststellung: «Man schlägt sich vor den Kopf, dass man es in gewissen deutschen Ressorts darauf ankommen lässt, lieber den schweizerischen Staat und die schweizerischen Gefühle zu verletzen, als darauf zu verzichten, sich in den Besitz eines kleinen missliebigen Journalisten zu setzen! Was sind das für Massstäbe und was würde man in Deutschland sagen, wenn sich die Schweiz etwas Ähnliches herausnähme?» Im Nationalrat interpellierte parallel zu *Thalmanns* Anfrage NR *F. Schneider* zu dieser Entführungsaffäre und stellte dabei die Person des Entführten als Pazifisten, der sich selber nicht schone, in den Vordergrund. Er habe aus ehrbaren Motiven einen Kampf geführt, der auch die Anerkennung der Schweiz verdiene. Schneider forderte die Auflösung der nationalsozialistischen Organisationen in der Schweiz.

Um nicht den Anschein einer einseitigen parteipolitischen Angelegenheit aufkommen zu lassen, beantwortete Bundesrat *Motta* die Interpellation *Thalmann* im Ständerat zuerst, wiewohl *Schneiders* Interpellation zeitlich früher eingereicht worden war. *Motta* beteuerte seinen unbeugsamen Willen, die Angelegenheit auf dem diplomatischen, allenfalls auf dem staatsrechtlichen Weg bis zur vollständigen Befriedigung der schweizerischen Ansprüche zu führen, und erreichte in der Folge tatsächlich auf diplomatischem Weg die Rückgabe Jacobs, während Wesemann 1936 vom Basler Strafgericht wegen seiner Spitzeltätigkeit zu einer Zuchthausstrafe verurteilt wurde.³⁷⁾ Solche Zwischenfälle waren geeignet, die Aussenpolitik in den Augen der Bürger zu aktualisieren, sie weckten die Geister und zwangen den Einzelnen, sich mit der internationalen Entwicklung, die sich in den folgenden Jahren geradezu überstürzte, intensiv zu beschäftigen.

Nochmals stand die Affäre Wesemann-Jacob auf der Traktandenliste des Nationalrates, als NR *F. Schneider* von Bundesrat *Motta* in einer Interpellation erfahren wollte, welches die Gründe seien, die den Bundesrat veranlasst hätten, den zurückgegebenen Emigranten Jacob sofort aus der Schweiz auszuweisen.³⁸⁾

Während des 2. Weltkrieges wurde die gesetzgeberische Tätigkeit der Bundesversammlung im Zeichen des Vollmachtenregimes stark eingeschränkt, in aussen-

politischen Fragen überhaupt ganz unterbrochen. Der Bundesrat regelte alle hängigen Fragen in eigener Kompetenz, und die Eidgenössischen Räte hatten nachträglich die Möglichkeit, bei der Beratung der Vollmachtenberichte ihre jetzt allerdings unmassgebliche Meinung zu äussern. Von den 474 Vollmachtenbeschlüssen betrafen indessen nur deren 3 das Politische Departement!

Zwischen dem Bundesrat und den Ratsplenien standen die beiden Vollmachtenkommissionen, in welchen die einflussreicheren Parlamentarier offen reden konnten, allerdings nicht gegenüber der Öffentlichkeit, aber gegenüber der Landesregierung, und auf diese einen gewissen Einfluss ausüben konnten. *Edgar Bonjour* berichtet in seiner *Neutralitätsgeschichte* aufgrund der Kommissionsprotokolle, die ihm zur Einsicht offenstanden, über verschiedene Sitzungen dieser Kommissionen und über markante Voten einzelner National- und Ständeräte. Er zitiert u.a. zweimal NR *F. Hauser*, nämlich seine Stellungnahme zur berühmt gewordenen *Radiobotschaft* von Bundespräsident *Pilet* vom 25. Juni 1940 und zum *Frontistenempfang* bei *Pilet* am 10. September 1940. In beiden Fällen stellte sich *Hauser* auf die Seite derjenigen, welche auf der ganzen Linie unbeugsame Entschlossenheit gegen aussen zu zeigen trachteten und bei aller Anerkennung der durch den Zusammenbruch Frankreichs gegebenen politischen Veränderung sich nicht unterwerfen wollten.³⁹⁾

Hausers Haltung deckte sich weitgehend mit derjenigen seines Ratskollegen *A. Oeri*, Mitglied der «Aktion Nationaler Widerstand», der als Chefredaktor der «Basler Nachrichten» Zielscheibe der nationalsozialistischen Angriffe war. Er wandte sich, als die deutschen Stellen die Schweizer Presse mundtot machen wollten, mit einem beschwörenden Brief an den Bundesrat und beklagte sich darüber, dass die Pressefreiheit in unserem Land bereits weitgehend unterdrückt sei und dass auch die parlamentarischen Äusserungen unter der Drohung von aussen völlig ausgeschaltet seien: «Das Ausland beginnt, die Schweiz für fallreif zu halten. Man ist in Deutschland, wie ich durch sehr gute und ganz frische Informationen weiss, überzeugt, dass nur noch wenige Druckverstärkungen gegen uns nötig seien, um uns über den Haufen zu werfen. (...) Ich weiss, dass ich durch diese Behauptungen das Risiko der Beschuldigung auf mich nehme, pro domo zu predigen. Ich habe aber demgegenüber ein reines Gewissen. Ich bin fünfundsechzig Jahre alt, habe ein glückliches Leben hinter mir und erhebe nicht den geringsten Anspruch darauf, dass es mir in meinen alten Tagen besser gehe als unschuldigen braven Leuten, die durch die Weltereignisse unter die Räder geraten sind. Auch bin ich ein gläubiger Christ und schon darum nicht ängstlich für meine Person.»⁴⁰⁾ Ob dieser Brief *Oeris* entscheidend dazu beitrug, dass Bern den Pressionen von Seiten Deutschlands widerstand, ist nicht abzuklären.

In der Dezember-Session 1943 lag dem Nationalrat eine Motion vor, mit welcher NR *K. Leupin* die Aufmerksamkeit des Bundesrates auf die *Deportationen von Dozenten und Studenten der Universität Oslo* durch die deutschen Besatzungs-



Fritz Hauser

behörden zu lenken wünschte. Er wollte die Landesregierung beauftragt sehen, den deutschen Stellen die tiefe Besorgnis der Schweiz über die Folgen vor Augen zu halten, welche diese Vorgänge für das europäische Kultur- und Geistesleben haben müssten.⁴¹⁾

Gegen Ende des 2. Weltkrieges, als die deutsche Niederlage nicht mehr aufzuhalten war, der russische Sieg an der Ostfront immer näher rückte, standen die immer noch *unbefriedigenden Beziehungen zur Sowjetunion* erneut zur Diskussion, ja die Forderung nach Aufnahme diplomatischer und wirtschaftlicher Beziehungen zur östlichen Vormacht wurde sogar Gegenstand von zwei Interpellationen im Nationalrat, auch dies ein Zeichen des gründlichen Wandels der politischen Lage in Europa. Voraus ging die brüske Zurückweisung von schweizerischen Sondierungen durch Moskau und eine gehässige russische Kampagne gegen die Eidgenossenschaft. Unmittelbare Folge davon war der Rücktritt von Bundesrat *Pilet*, des Chefs des Politischen Departementes.

Am 12. Dezember 1944 kamen im Nationalrat die beiden Interpellationen *Reinhard* (Bern) und *Gut* (Zürich) zu diesem Thema zur Behandlung. In der Diskussion bestritt als Vertreter der Partei der Arbeit NR *C. Miville* unter grossem Gelächter im Saal, dass seine Partei eine getarnte kommunistische Organisation sei, wenn auch die meisten Mitglieder der früheren Kommunistischen Partei nun dieser neuen Gruppe beigetreten seien. Die Bezeichnung Kommunist sei übrigens jetzt, nach dem Vormarsch der Roten Armee, in den meisten Ländern ein Ehrentitel. Dann hielt Miville der bundesrätlichen Aussenpolitik, angefangen bei Motta und aufgehört bei Pilet, schonungslos den Spiegel vor und geisselte die tatsächlichen und angeblichen Fehler der Leiter des Politischen Departementes. Man habe, getragen von überholten Anschauungen, die Verbindung mit Moskau gesucht. Die meisten hätten indessen keine Ahnung, was eigentlich auf dem Spiele stehe. Antirussisch sei die Aussenpolitik des Bundesrates gewesen, profascistisch die Innenpolitik. Ein Stück politischer und sozialer Revolution habe sich bereits in Osteuropa durchgesetzt. Mit diesem neuen demokratischen Europa müsse die Schweiz normale Beziehungen aufnehmen, der Bundesrat müsse seine Innen- und seine Aussenpolitik gründlich revidieren und eine glaubwürdige Delegation nach Moskau entsenden. Vor allem dürfe man nicht auf einen kommenden Bruch zwischen den westlichen Alliierten und der Sowjetunion spekulieren. Ähnliche Töne wie 1940 von Seiten der Frontisten, bezogen auf Deutschland, waren jetzt vom Sprecher einer prorussischen Partei, bezogen auf die Sowjetunion, zu hören.

NR *A. Oeri* antwortete in seinem Votum u.a. auch auf die Äusserungen Mivilles und nahm dabei vor allem den verstorbenen Bundesrat *Motta* in Schutz: «Die Politik Motta war weder profascistisch noch antifascistisch, sondern es war eben die <politische> Politik Mottas gegenüber einem sehr mächtigen Nachbarstaat und dann auch noch ein besonderes Faible gegenüber Italien. Wir sind es dem Andenken eines grossen Toten und eines um unser Land hochverdienten Mannes schul-

dig, dass wir auch an das Positive denken, was er geleistet hat. Darum glaubte ich, diese paar Worte an das Plädoyer des Staatsanwaltes Miville anhängen zu müssen.» NR F. Moeschlin erinnerte in seinem Votum an die Russlandhilfe, welche 1922 vom Schweizer Volk zugunsten der hungernden Bevölkerung im revolutionsgeschüttelten kommunistischen Staat geleistet worden war, und zwar zum grossen Teil von Leuten, welche keine Parteigänger der Kommunisten waren. Das müsse heute auch in die Waagschale gelegt werden, wenn es darum gehe, die Fäden mit Moskau wieder anzuknüpfen.⁴²⁾

Es sollte dann dem Nachfolger *Pilets*, Bundesrat *Petitpierre*, beschieden sein, die üblichen diplomatischen Beziehungen mit der östlichen Grossmacht aufzunehmen und damit einen jahrzehntealten Streit aus der Welt zu schaffen.

Ähnlich wie schon nach dem 1. Weltkrieg bekam die Schweiz auch nach dem Waffenstillstand, der den 2. Weltkrieg beschloss, von Seiten der Sieger zu spüren, wie wenig man ihr Abseitsstehen während des Völkerringens zu schätzen wusste. Die Schwierigkeiten bei der Anknüpfung von diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion hatten einen kleinen Vorgeschmack von den zu erwartenden Hindernissen gegeben. Eine neue Weltorganisation, *die Vereinigten Nationen (UNO)*, trug ursprünglich Züge einer Koalition von Siegern ähnlich wie 1920 der Völkerbund. Diese Mächte wollten die Verantwortung für die Verhütung künftiger Kriege gemeinsam übernehmen, indem sie sich das Recht zubilligten, alle Sicherheitsmassnahmen – auch militärischer Art – zu ergreifen. Weder ihre Gegner während des Krieges noch neutrale Staaten waren unmittelbar nach dem Krieg in der UNO willkommen.

NR E. Boerlin gab am 2. April 1946 durch eine Interpellation dem Bundesrat Gelegenheit, sich darüber zu äussern, unter welchen Gesichtspunkten er die Mitwirkung der Schweiz in der UNO für möglich halte und wie er diese vorzubereiten gedenke. Er bezog sich dabei auf eine Rede, die Bundesrat *Petitpierre* am 28. Oktober 1945 in Basel gehalten und in der er hervorgehoben hatte, dass der Versuch einer neuen Völkergemeinschaft niemandem gleichgültig bleiben könne. *Boerlin* vertrat die Ansicht, mit der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion sei eine wichtige Beitrittsvoraussetzung erfüllt worden. Eine konsultative Kommission sei zum Schluss gekommen, dass die Schweiz nicht abseits stehen dürfe, dass aber die besondere neutralitätspolitische Stellung der Schweiz aufrechterhalten bleiben müsse. Man könne sich allerdings fragen, ob es überhaupt noch eine Neutralität ausserhalb der UNO geben könne, wahrscheinlich könne man sie in Zukunft nur über die UNO sichern. Auf jeden Fall müsse man mit den Vereinten Nationen in ein Verhältnis der aktiven Neutralität kommen, d.h. man müsse durch Taten den Beweis dafür erbringen, dass die schweizerische Neutralität auch in Zukunft im Interesse der Völkergemeinschaft und des Friedens liege, also ein konstruktives Element im Sinne und Rahmen der UNO darstelle. Die Schweizer dürften nicht als egoistische Einzelgänger verschrien werden, und

der schweizerische Staat sollte sich vor allem an allen Nebenorganisationen der UNO für kulturelle, soziale, wirtschaftliche und finanzielle Fragen, darüber hinaus am Internationalen Gerichtshof beteiligen und den Kampf gegen den Hunger energisch unterstützen.⁴³⁾

Die *Frage des UNO-Beitritts* war, wie aus der Antwort von Bundesrat *Petitpierre* unschwer herausgehört werden konnte, noch nicht reif, weder auf der Seite der UNO selbst noch in der Schweiz. Je mehr die UNO in der Folge ins Rampenlicht der Weltöffentlichkeit rückte, je mehr Mitglieder sie nach der Dekolonisierung in aller Welt in ihre Reihen aufnahm, desto geringer wurde in der Schweiz die Lust, dieser Organisation anzugehören. Die Siegerallianz fiel auseinander, westöstliche Auseinandersetzungen, ideologisch und machtpolitisch geprägt, rückten in den Vordergrund und wurden von den späten fünfziger Jahren an auch noch im Zusammenhang mit der Entkolonialisierung durch die Nord-Süd-Problematik verschärft. Bei Kriegsende hatte sich ohne Zweifel niemand träumen lassen, dass die Beitrittsfrage noch in den achtziger Jahren offen sein werde.

Eine andere Seite der weltpolitischen Betrachtungsweise, die realistische, kam bei der Behandlung des *Abkommens von Washington* zum Zug. In einer ausserordentlichen Session (Juni 1946) standen die Räte vor der schwerwiegenden Frage, ob sie das der Schweiz aufgezwungene Abkommen, das die Beschlagnahmung und Verteilung deutscher Vermögenswerte in der Schweiz nach dem Willen der westlichen Siegermächte vorsah, genehmigen wollten. Nationalratspräsident *R. Grimm* machte zur Einleitung auf die Bedeutung dieser historischen Stunde aufmerksam: «Der Beginn dieser Session ist der Beginn einer historischen Stunde für unser Land. Sie erschöpft sich keineswegs in retrospektiven Betrachtungen über unsere Vergangenheit. Wir werden mitten hineingestellt in die Weltpolitik der Gegenwart und haben eindeutig Stellung zu beziehen. In dieser Stunde sind die Eidgenössischen Räte dazu berufen, Geschichte der Lebenden zu machen. Das Urteil darüber wird dereinst unsern Nachfahren zustehen. (...) Eine Koalition von Grossen und Mächtigen, die in diesen kriegesischen Jahren beichtlosen Sterbens im Sinne der Demokratie und der Freiheiten den Sieg errangen, deren Anteil am Weltmarkt, deren Ausmass an Gebiet und Bevölkerungszahl die Schweiz um das Vielfache übertrifft, und (ihnen gegenüber) ein Kleinstaat, der zwar unendlich Glück besass, von dem direkten Kriegsgeschehen fernbleiben zu können, dem aber dieser glückhafte Vorzug, neben der Anerkennung seiner humanitären Leistung für die Kriegsoffer, Neid und Missgunst, ungerechte Beurteilung und Missverständnisse eintrug.»

NR *E. Boerlin*, Mitglied der aussenpolitischen Kommission, beklagte den Gegensatz zwischen den Gedanken der UNO und dem Machtstreben, das aus diesem Abkommen spreche. «Sie (die Alliierten) zwingen uns zur Zustimmung zu einem Stück Machtpolitik, das vielleicht einmal Völkerrecht wird, es aber heute zweifellos noch nicht ist, und gegenüber dem wir Schweizer uns alle Rechte und

Wege vorbehalten müssen. Sie erlauben uns, scheinbar grossmütig, in der Präambel des Abkommens den alliierten Rechtsstandpunkt als unannehmbar abzulehnen, setzen aber trotzdem die daraus abgeleiteten Begehren, jedenfalls grundsätzlich mit einzelnen Konzessionen, durch. Und sie hätten umgekehrt uns jeden Versuch, die Konsequenzen unseres Rechtsstandpunktes zu ziehen, als Verweigerung einer moralischen Pflicht und als politischen Affront angerechnet und uns dafür büssen lassen.» Man habe der Schweiz gedroht, sie würde sich mit der Zurückweisung des Abkommens ausserhalb der Völkergemeinschaft stellen. Das Gegenteil sei wahr: Die Schweiz lehne sich mit einer negativen Stellungnahme gegen den alten Geist der Macht auf und setze sich ein für den neuen Geist, der aus der Charta von San Francisco spreche.

Was mit dem Büssenlassen gemeint war, machte NR A. Oeri in seinem ebenfalls vielbeachteten Votum deutlich. «Nicht das Recht wurde gegenseitig abgewogen, sondern, um gerade beim Bild der Waage zu bleiben, die eine Partei: Wir haben normale völkerrechtliche Gewichtssteine auf die Waagschale gelegt; unsere Gegenpartei aber hat einen Pflasterstein auf die Waage, die hätte spielen sollen, geworfen, einen Pflasterstein in Gestalt ihrer Drohungen. Welches waren die Drohungen? Endlose Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA, Aufrechterhaltung der nicht mehr berechtigten schwarzen Listen gegen schweizerische Firmen, Drohung des Entzuges von Kohlenlieferungen, von Getreidelieferungen, politische und finanzielle Isolierung der Schweiz.» NR C. Miville tönte in seinem Votum an, möglicherweise sei dieses Abkommen nur ein Anfang, vielleicht werde auch der östliche Alliierte noch eine Rechnung aufstellen. Die Frage nach der Entschädigung der in Deutschland und in den deutschbesetzten Ländern kriegsgeschädigten Schweizer stellte NR K. Leupin. Darüber hinaus wollte er erfahren, wer eigentlich die Nutzniesser der in den USA blockierten Schweizer Guthaben seien. Schliesslich schluckte der Nationalrat mit 142:29 Stimmen die bittere Pille, wobei mit Ausnahme von E. Boerlin alle Basler und Baselbieter Nationalräte (E. Dietrichi abwesend) zur befürwortenden Mehrheit gehörten.⁴⁴⁾ Im Ständerat war der Widerstand verhältnismässig stärker. Immerhin hiess er das Abkommen nach längerer Diskussion mit 24:11 Stimmen gut. SR G. Wenk gehörte zu den Annehmenden, SR W. Schaub enthielt sich der Stimme.⁴⁵⁾

Während es vor dem 2. Weltkrieg im wesentlichen um bilaterale Beziehungen der Schweiz zu andern Staaten ging, die immer wieder Spannungen auslösten, standen nach 1945 zumeist *multilaterale Abkommen*, entweder im europäischen oder aber im weltweiten Rahmen, zur Diskussion. Vor allem die Auflösung der Welt in mehrere Wirtschaftsblöcke bestimmte die neue Situation. Bilaterale Handelsabkommen gab es zwar noch immer, aber sie befanden sich unter dem Dach von internationalen und universalen Wirtschaftsabmachungen. Die erste dieser Vereinbarungen war das *Pariser Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit* (OEEC) vom 16. April 1948, die gestützt auf den Marshall-Plan,

der 4,3 Milliarden \$ in das kriegszerstörte Europa hineinpumpte, einen Plan über die Organisation des Wiederaufbaus, für die Errichtung eines europäischen Zahlungssystems und einer Zollunion aufstellte. Verbunden damit sollten die einzelnen Mitgliedsländer dieser Wirtschaftsverbundung mit den USA Separatverträge über die Bedingungen der Hilfe abschliessen, wobei die Schweiz keine solche Hilfe anzunehmen hatte, sich dagegen verpflichtete, den notleidenden europäischen Staaten höhere Kredite zu gewähren. Dafür erhielt sie freien Zutritt zum amerikanischen Rohstoffmarkt.

Der Bundesrat gab zwar in der Botschaft zu, dass der Marshall-Plan dazu diene, einen Damm gegen die kommunistische Ausdehnung nach Westeuropa hinein zu errichten, betonte aber gleichzeitig, dass es für Europa um einen neuen Anfang gehe. NR *E. Boerlin* unterstützte die Vorlage, stellte dabei den politischen Aspekt des Vertrages heraus und betonte die Notwendigkeit, dass das Schweizer Volk an einer solchen Diskussion beteiligt werden müsse. In einem Postulat forderte er den Bundesrat auf zu prüfen, ob nicht in Zukunft durch eine Änderung der Bundesverfassung solche Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellt werden könnten. Im übrigen rühmte er das Pariser Abkommen als Anfang einer europäischen Renaissance und als ein Instrument der Friedenspolitik. Die Schweiz müsse hier mithelfen.

NR *A. Schaller* verwies in der Debatte auf den unbedingten Willen der Schweiz, beim Wiederaufbau Europas mitzuhelfen. Der Marshall-Plan habe erst ein politisches Gesicht erhalten, als sich die Sowjetunion entschlossen habe, ihm fernzubleiben, also die Hilfe nicht anzunehmen. Die schweizerische Beteiligung am Pariser Abkommen ergebe sich zwingend aus der geographischen und politischen Lage in Europa. *Schaller* beendigte sein Votum mit der Frage, ob ein bilaterales Abkommen mit den USA in diesem Zusammenhang überhaupt nötig sei und ob es nicht möglich wäre, den amerikanischen Kongress von der Sonderstellung der Schweiz zu überzeugen, die ja keine Hilfe empfangen wolle. NR *C. Miville* wollte die Trennung zwischen Marshall-Plan und Pariser Abkommen nicht gelten lassen. Die USA würden gegenüber sämtlichen Teilnehmern des Abkommens die gleiche Kontrolle einsetzen. Drei Jahre nach Kriegsende könnten indessen solche Kontrollen nicht mehr akzeptiert werden. Als ein nicht zu verantwortendes Abenteuer bezeichnete NR *A. Oeri* eine allfällige Verwerfung des Beitrittes.⁴⁶⁾

Die logische Folge der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den europäischen Staaten beim Wiederaufbau war dann der Beitritt zur *europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)* im Jahre 1959, welche wie die EWG die Zollschränken abbauen, aber im Gegensatz zu dieser die Souveränität ihrer Mitgliedstaaten zu respektieren gedachte, so dass keine Schwierigkeiten wegen des Neutralitätsstatus der Schweiz entstehen konnten. Ihr Ziel war, dereinst mit der EWG ins Gespräch zu kommen und dabei ein föderatives Konzept, das dem schweizerischen politischen Empfinden entsprechen sollte, als Regel für eine wirtschaftliche und soziale

Einigung Europas in die Waagschale zu werfen. Als England und Dänemark 1961 aus der EFTA aussicherten, vertrat NR *P. Dürrenmatt* in einer Interpellation die Ansicht, unter diesen Umständen müssten die übrigen EFTA-Partner ihren bisherigen Standpunkt revidieren und eine aktivere Politik betreiben.⁴⁷⁾

So wie die Hoffnungen auf die Sicherung des Weltfriedens durch Kollektivaktionen des Völkerbundes bereits in den zwanziger Jahren verfliegen, so zeichnete sich auch in der Entwicklung der UNO schon in den fünfziger Jahren ein weitgehendes Versagen auf politischer Ebene ab. Die Politik der integralen Neutralität bekam in den Augen der älteren Generation einen neuen Wert, wogegen die jüngeren Schweizer eher von dieser Politik abzugehen wünschten und ihre Hoffnungen auf eine politische Verbindung der europäischen Staaten setzen wollten. Nicht zuletzt die zunehmenden Kosten für die Sicherung einer bewaffneten Neutralität riefen der Frage, ob es nicht vernünftig sei, sich einem *europäischen Staatenbund* oder aber *einer Machtgruppe* anzuschliessen.

Die auf europäischer und internationaler Ebene rasch wechselnden Konstellationen verlangten immer wieder neue Standortbestimmungen für die Aussenpolitik der Eidgenossenschaft. Eine solche forderten beispielsweise die Interpellationen *Furgler* und *Hubacher* (begründet am 7. Oktober 1965). Während sich NR *K. Furgler* auf das Integrationsgeschehen in Europa bezog und eine Darstellung der Richtlinien der schweizerischen Aussenpolitik verlangte, forderte NR *H. Hubacher* eine Überprüfung der gesamten internationalen Stellung der Schweiz. Im besonderen sollte die Haltung der Schweiz zur UNO im Lichte der seit dem 2. Weltkrieg geltenden Staatsdoktrin Neutralität und Solidarität beleuchtet werden. Es gab Nationalräte, die beide Interpellationen unterzeichneten. Hubacher bezweifelte, dass in der Welt draussen noch Verständnis für den Sonderfall Schweiz zu finden sei. Dieses Land werde mehr und mehr des nationalen Egoismus bezichtigt. Es müsse gefragt werden, ob denn der Beitritt zur UNO, der zwar noch nicht aktuell sei, wirklich für alle Zeiten ausgeschlossen werde.

Der retrospektiven Darstellung der Neutralitätsgeschichte durch Bundesrat *Wahlen*, den Chef des Eidgenössischen Politischen Departementes, in seiner Interpellationsbeantwortung folgten ergänzende Ausführungen von NR *P. Dürrenmatt*, der rhetorisch ebenso geschickt wie sein Vorgänger auf dem Redaktionsstuhl der «Basler Nachrichten», und geschichtlich bestens versiert, sich kritisch über Sinn und Wert der sich wiederholenden nationalrätlichen aussenpolitischen Debatten äusserte, die noch immer von der Furcht vor dem freien Wort gezeichnet seien. Es folgte eine Analyse der aussenpolitischen Situation, die nach Ansicht Dürrenmatts von der Erkenntnis geprägt sei, dass das Machtdenken wieder an erster Stelle stehe, die Revolution der sog. Entwicklungsvölker andauere und dass die Stellung Europas abgewertet sei zugunsten derjenigen von Asien. Die integrale Neutralität stehe zwar wieder höher in Kurs, aber sie dürfe nicht der Zurückhaltung und dem passiven Abwarten dienen, sondern man müsse sich ständig erneut

mit der Frage des aussenpolitischen Verhaltens beschäftigen, sie sei ein dauerndes Problem.⁴⁸⁾

Die *Interventionen der Sowjetunion* in Ungarn (Oktober/November 1956) und in der *Tschechoslowakei* (August 1968) berührten zwar die Schweiz nicht direkt; die Machtpolitik feierte einmal mehr ihren Triumph, Kleinstaaten, geographisch nicht weit von der Schweiz entfernt gelegen, waren ihre Opfer. Grund genug dafür, dass in beiden Fällen in der schweizerischen Öffentlichkeit und im Parlament die Wogen der Entrüstung hoch aufbrandeten. Dass die Sowjetunion, gegen die in der Schweiz ohnehin ein latentes Misstrauen herrschte, in der Rolle des brutalen Unterdrückers auftrat, steigerte ohne Zweifel die Emotionen, so sehr auch die Moskauer Machthaber ihr Sicherheitsbedürfnis als Entschuldigungsgrund betonten.

Welche Erregung die schweizerische Öffentlichkeit ergriffen hatte, liess sich etwa an der Debatte erkennen, die sich an die Interpellation *Aebischer* (Freiburg) in der Herbst-Session 1968, also nach der Besetzung der Tschechoslowakei, anschloss. Von den acht baselstädtischen Nationalräten beteiligten sich nicht weniger als sechs an der Diskussion, ein Zeichen für die bittere Stimmung, welche sich in der für solche Vorfälle besonders empfindlichen Grenzstadt bemerkbar machte. Aus beinahe allen Voten klang die Wut der Ohnmacht von Bürgern eines Kleinstaates, aus einigen auch der Vorwurf, der Bundesrat habe in einer historischen Stunde zu leise und der Stimme des Landes nicht adäquat gesprochen. NR A. *Breitenmoser* wies auf seine Bemühungen hin, im Moment der Krise die Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu einem klaren öffentlichen Protest zu veranlassen und durch den Bundesrat den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion androhen zu lassen, falls die verhafteten tschechischen Reformpolitiker hingerichtet werden sollten.

NR A. *Gerwig* bedauerte, dass sein Vorschlag, die Bundesversammlung im August 1968 zu einer ausserordentlichen Session einzuberufen, erfolglos gewesen sei. Aus verschiedenen Gründen seien ihm die Parlamentarier damals nicht gefolgt, sondern hätten die aussenpolitische Führung dem Bundesrat überlassen, der in jenem Moment nicht imstande gewesen sei, die Gefühle des Schweizer Volkes klar auszudrücken. Auch in dieser Situation wie schon früher sei die passive Neutralitätshaltung der Schweiz zu beklagen gewesen. «Die Probleme der Existenzsicherung sind (heute) in den Hintergrund getreten. Dabei sind wir teilweise politisch und geistig eine Wohlstandsprovinz geworden. Wo immer wir Haltung beziehen sollten, sind wir ängstlich, lehnen uns an Erstarrtes und Konventionelles an. Weil wir es kennen, schliessen wir Kompromisse, schon bevor die Diskussion begonnen hat.» Gerwig fügte dann die Frage an, ob die Schweiz ein historisches Märchenland werden wolle, wo sich ohne geistige Anstrengung wohl leben lasse.

Auch NR H. *Hubacher* zog aus den äussern Ereignissen gewisse Schlüsse für die schweizerische Innenpolitik, wenn er forderte, dass alles unternommen werden

müsse, damit das Volksganze aktiver und interessierter am politischen Geschehen mitmache. NR W. *Allgöwer* bedauerte, dass die Schweizer nach wie vor auf dem weltpolitischen Parkett ängstliche Neulinge seien, die es nicht gewöhnt seien, zu irgendwelchen Streitfragen klar und deutlich Stellung zu beziehen.

Eine Begründung für das Vorgehen der Sowjetunion in der Tschechoslowakei glaubte NR A. *Schaller* gefunden zu haben, wenn er betonte, dass es den tschechischen Reformern wohl niemals um aussenpolitische Ziele gegangen sei, sie aber in den verbündeten Oststaaten missverstanden worden seien. Sein Votum schloss mit den Worten: «Die beste Hilfe, die wir der Tschechoslowakei und andern Staaten, die unter dem kommunistischen Joch leiden, bieten können, ist eine konsequente und scharfe Auseinandersetzung mit der Staatsidee und der konkreten Staatsform im Kommunismus, der die Gewalt vor Recht setzt, der das Selbstbestimmungsrecht der Völker mit Waffengewalt unterdrückt und die Freiheitsrechte des Bürgers mit Füßen tritt.»

Eine eigentliche Analyse der internationalen Lage nahm NR P. *Dürrenmatt* namens der liberalen Gruppe der Bundesversammlung vor. Sein Diskussionsbeitrag war geprägt durch absolute Sachlichkeit und kühle Objektivität. Drei Punkte hielt er auseinander: 1. Die Staatsführung der Sowjetunion entschloss sich, gegen die Tschechoslowakei vorzugehen, um ihre ideologische und machtpolitische Stellung im Raume Ostsee-Elbe-Donau, die zwischen 1945 und 1948 aufgebaut wurde, zu halten. Alle politischen und völkerrechtlichen Einwände, die gegen ein solches Vorhaben erhoben werden konnten, werden von der russischen Propaganda dialektisch und skrupellos ins Gegenteil verkehrt. Es muss damit gerechnet werden, dass sich die Freiheitsbewegung in den Satellitenstaaten nicht legen wird und dass daher weitere Überraschungen möglich sind. 2. Die weltpolitische Situation ist gekennzeichnet durch die Auseinandersetzungen im Machtdreieck USA, Sowjetunion und Rotchina einerseits und durch das Wirken der UNO, wo Kolonialismus und Antikolonialismus aufeinanderprallen, anderseits. 3. Die Schweiz hat keinen Einfluss auf den Gang der Dinge, wir sind machtlos und müssen uns daher entschiedener als bisher mit der aussenpolitischen Problematik unserer Existenz auseinandersetzen.⁴⁹⁾

2.2. Äussere und innere Sicherheit

2.2.1. Militärwesen

Äussere Sicherheit sucht die Schweiz durch die Aufrechterhaltung und nötigenfalls den Einsatz der Armee, *innere Sicherheit* wird im wesentlichen durch die kantonale Polizeigewalt, eventuell auch durch die Armee gewährleistet, wenn man auch heute, im Gegensatz zu früher, auf dem Standpunkt steht, die militärische

Macht sollte wenn irgend möglich nicht für diese Aufgabe eingesetzt werden. Nicht alle Gesetze, welche der Sicherung der inneren Ruhe dienen sollen, werden in kantonaler Kompetenz erlassen. So werden beispielsweise Fragen der Staatssicherheit weitgehend auf Bundesebene diskutiert und gelöst.

Wenn das Parlament und die einzelnen Bürger die Aussenpolitik durch Jahrzehnte hindurch als etwas Ungewohntes und nur wenig Vertrautes empfunden haben, so gilt für die militärische Landesverteidigung in einem Land mit allgemeiner Wehrpflicht genau das Gegenteil. Die ersten fünfzig Jahre des Proporzparlamentes führten die Tradition früherer bewegter und belebter Militärdebatten weiter. Sie wurden allerdings unter immer wieder veränderten Vorzeichen abgehalten. Konstant blieben eigentlich nur der Trend zu immer stärkerer *Technisierung der Armee* und die Schwierigkeiten, mit der technischen Entwicklung der Kriegführung Schritt zu halten. Die Frage, wie lange ein Kleinstaat wie die Schweiz mit der neutralitätspolitischen Verpflichtung der militärischen Landesverteidigung eine solche Entwicklung noch mitzumachen imstande sei, stellte sich in den militärpolitischen Auseinandersetzungen immer wieder. Auffallend ist auch, dass die grossen Veränderungen häufig im Schatten bedrohlicher äusserer Ereignisse, manchmal geradezu unter dem Druck der öffentlichen Meinung, an die Hand genommen wurden. Der Wehrwille des Volkes dokumentierte sich also gar nicht immer gleich deutlich.

In den zwanziger Jahren erfasste eine armeefeindliche Stimmung weite Teile der Öffentlichkeit. Für die Linksparteien war die Armee das Machtinstrument der bürgerlichen Klasse, mit dessen Hilfe der Landesstreik niedergeschlagen worden war. In bürgerlichen Kreisen gab es nicht wenige, die in Überschätzung der pazifistischen Strömungen die Armee gerade noch als geeignetes Mittel für die Aufrechterhaltung der bestehenden inneren Ordnung betrachteten.

Das *Bundesbudget für 1921* gab in der Dezembersession 1920 Anlass zu einer scharfen militärischen Diskussion im Nationalrat. Sie war immer noch vom Erlebnis des Landesstreiks überschattet. Mit revolutionärem Elan griff NR *F. Schneider* das Militärbudget (damals 80 Millionen Franken) an und bezeichnete die Armee als im Dienste der Siegerkoalition stehend. Die Armee diene nicht der Sicherung der Unabhängigkeit, sondern der Aufrechterhaltung der bürgerlichen Klassenherrschaft. «Aber Sie werden sich hier täuschen, dass dieses Heer im Interesse Ihrer Gesellschaft auf die Dauer verwendet werden kann. Wir werden an unserer Stelle alles tun, um den Geist des Sozialismus auch in die Köpfe der Soldaten hineinzuhämmern, damit sie nicht willenslose Werkzeuge in den Händen ihrer Offiziere zu Ihren Gunsten sind, sondern den Glauben aufbringen, dass sie das Recht haben, wenn sie gegen die Arbeiterklasse und ihre Bestrebungen mobilisiert werden, zu meutern und zu erklären: Wir tun das nicht!»

NR *C. Tanner* replizierte auf *Schneiders* Votum mit dem Hinweis darauf, dass es wichtiger denn je sei, eine Armee zu haben. Die Lage sei gefährlicher als 1914,

und man wisse nie, ob nicht, falls in Deutschland, Österreich und Italien Räterepubliken entstünden, dann Raubzüge gegen die Schweiz unternommen würden. «Zum Schluss möchte ich nur noch eines gegenüber Herrn Schneider aus Basel feststellen: Herr Schneider hat heute morgen erklärt: Wir werden nicht aufhören, den Soldaten einzuhämmern, dass sie das Recht haben zu meutern. Verehrte Herren Nationalräte, gegen diesen Ausspruch des Herrn Schneider erhebe ich an diesem Orte feierlich Protest.» Nochmals verlangte NR *F. Scheider* das Wort, um alle diejenigen, welche auf sein Votum hin geantwortet hatten, im besondern aber NR *C. Tanner* anzugreifen, wobei er offensichtlich demonstrativ die Herkunft Tanners aus Baselland herausstrich und damit in gewissem Sinne seinen Ärger darüber abreagierte, dass seinerzeit Truppen aus Baselland zur Bekämpfung des Landesstreiks in Basel-Stadt eingesetzt worden waren. Das Militärbudget wurde indessen mit allen bürgerlichen Stimmen gegen diejenigen der Sozialdemokraten gutgeheissen.¹⁾

Als im Dezember 1925 – wenige Monate nach Abschluss des *Locarno-Paktes* zwischen Frankreich (mit seinen ehemaligen europäischen Kriegsverbündeten) und Deutschland – das *Bundesbudget 1926* vom Nationalrat beraten wurde, äusseren sich nicht weniger als 31 Votanten aus allen politischen Lagern zum Militärbudget. Dass die Sozialdemokraten die Reduktion des Ausgabenbetrages von 87,5 Millionen Franken verlangten, überraschte niemanden. Ungewohnt war aber die Tatsache, dass nun von katholisch-konservativer Seite Anträge auf eine Herabsetzung der Militärkredite und eine Stabilisierung bei 85 Millionen Franken jährlich kamen.

NR *R. Miescher* setzte sich in der Debatte für die Durchführung der erstmals seit längerer Zeit wieder vorgesehenen Landwehrkurse ein, die durch eine allfällige Budgetkürzung betroffen worden wären. Dabei apostrophierte er alle diejenigen bürgerlichen Nationalräte, welche unter Berufung auf den angeblichen Volkswillen eine Schwächung der Wehrkraft zulassen wollten. «Wir sind nicht dazu da, die Volksstimmung zum Ausdruck zu bringen. Ich glaube, wir sind dazu da, um unsere Auffassung, die wir sachlich über bestimmte Fragen haben, zur Geltung zu bringen. Wenn das Volk nachher mit uns nicht einverstanden ist, dann kann es uns nicht wiederwählen.» Unter dem Beifall eines Teils des Rates schloss er sein Votum mit einem Appell: «Gestatten Sie mir zum Schluss noch ein Wort als Offizier, trotzdem es fast ein Wagnis ist, sich hier noch als Offizier zu bekennen, wenigstens nach dem, was wir gestern hier gehört haben. Herr Nietlispach hat über die Offiziere nichts anderes zu sagen gewusst, als, es gebe immer noch geckenhafte und unschweizerische Offiziere im Instruktionskorps und unter den Milizoffizieren. Mit diesen müsse man abfahren. Wir haben sehr schwer, überhaupt noch geeignete Offiziere zu finden. Es gibt immer noch Leute, die glauben, alles was in den Offizierskreisen geschehe, geschehe nur aus Freude an der Uniform, am Säbelrasseln. Lassen sie sich nicht von der Hauptsache ablenken.»

Als christlichsozialer Vertreter stellte NR *M. Zraggen* fest, die Schweiz nähere sich immer mehr dem Zustand eines Militärstaates, obgleich das Volk nicht diesen, sondern einen Sozialstaat wünsche. Man sollte nicht das Militärbudget jedes Jahr wieder erhöhen, wo man gleichzeitig sich bemühe, die indirekten Steuern zu vermehren, um damit die geplante Sozialversicherung zu finanzieren. Er hoffe, dass das mutige Votum Herrn Miescher bald eine militärische Beförderung eintragen werde, aber was er gesagt habe, das entspreche nicht der Stimmung der Mehrheit des Basler Volkes.

NR *F. Welti*, eben erst neu in den Rat eingetreten, polemisierte gegen die nach seiner Meinung wenig effektive Aufklärungsarbeit der Sozialdemokraten in der Militärpolitik und wandte sich dann an die bürgerliche Ratsmehrheit mit der Erklärung: «Wir müssen Ihnen hier sagen, meine bürgerlichen Kollegen, dass die Armee in Ihren Händen heute noch das wirksamste Instrument Ihres Staates und der herrschenden Klasse ist, dass nach Ihrem Willen diese Armee bestimmt ist, die besondern Interessen der Bourgeoisie mit aller Entschiedenheit wahrzunehmen und zu schützen gegen jeden Feind.» Gestützt auf einen Antrag der Finanzkommission und vermutlich unter einer Rücktrittsdrohung von Bundesrat *Scheurer*, nahm der Rat das Militärbudget für 1926 mit der Auflage an, dass im folgenden Jahr die Limite von 85 Millionen Franken keinesfalls überschritten werden dürfe (131:52 Stimmen)²⁾.

In jenen Tagen reichte NR *F. Schneider* seine in die Geschichte eingegangene Armee-Motion ein (mitunterzeichnet von beinahe der ganzen sozialdemokratischen Nationalratsfraktion): «Der Bundesrat wird eingeladen, den Räten eine Vorlage zu unterbreiten, die im Interesse der Förderung des Friedens zwischen den Völkern, der Wohlfahrt des eigenen Volkes und der Beseitigung der militärischen Ursachen der Kriege, eine Änderung der Bundesverfassung im Sinne der vollständigen militärischen Abrüstung vorsieht.» Schneider brachte damit zum Ausdruck, was damals weite Kreise über die Linke hinaus als aktuell betrachteten. Die Motion wurde in der Winter-Session 1931 gemäss Nationalratsbeschluss abgeschrieben, weil sie mehr als zwei Jahre hängig war.³⁾ Ein Postulat von NR *M. Zraggen* tendierte in die gleiche Richtung wie der Vorstoss Schneiders, verlangte es doch eine Herabsetzung der Tauglichkeitsziffern bei der Rekrutierung und damit die Reduktion der Personalbestände der Armee. Es wurde am 19. April 1926 vom Nationalrat gutgeheissen.⁴⁾

In den folgenden Jahren blieb das Militärbudget auf dem Stand von 1927, doch meldete sich bei dessen Beratung jeweils die grundsätzliche Opposition der Sozialdemokraten, meistens vertreten durch NR *F. Schneider* als Exponenten des linken Flügels. Er antwortete in der Winter-Session 1926 auf bestimmte Bemerkungen Bundesrat *Scheurers* in der Budgetdebatte, für die Schweiz sei eine Armee nicht nur etwas Überflüssiges, sondern in gewissen Fällen sogar ein *Unglück*. Er würde sich, selbst wenn die Schweiz unter der Herrschaft der Sozialdemokraten stünde,



Friedrich Schneider

für die Abschaffung der Armee einsetzen, einfach weil er diese nicht für ein taugliches Mittel halte, aussenpolitisch irgendetwas zu erreichen. Es sei nicht das Verdienst der Armee gewesen, dass die Schweiz im 1. Weltkrieg verschont geblieben sei. Luxemburg besitze keine Armee und sei unversehrt geblieben, Belgien hatte eine Armee und wurde doch in den Krieg hineingezogen. Schneider endete mit der rhetorischen Frage, ob es nicht viel vernünftiger sei, sich nicht zu wehren, statt Menschen und Werte zu opfern.⁵⁾

Im bürgerlichen Lager trat 1930 eine Wende ein, als Bundesrat *Minger*, Scheurers Nachfolger, in zahlreichen Volksversammlungen *Ziele und Aufgaben der Armee* mit grossem Nachdruck und volkstümlicher Beredsamkeit erläuterte. NR *A. Ast* bezweifelte bei der Behandlung des Militärbudgets für 1931 die Wirksamkeit des Völkerbundes als Friedensinstrument und zog daraus den Schluss, dass die Sparsamkeit bei militärischen Ausgaben nicht auf Kosten der Kriegstauglichkeit der Armee gehen dürfe.⁶⁾ Gegen die Beschaffung von *Devoitine-Militärflugzeugen* (Kredit 20 Millionen Franken) wandte sich in der Sommer-Session 1930 NR *J. Surbeck* mit Argumenten finanzieller Art, wogegen NR *R. Gelpke* sich ganz entschieden für die Verstärkung der Landesverteidigung einsetzte mit der Feststellung, dass sich der Traum der Sozialdemokratie leider nicht erfüllt habe und man die Welt nehmen müsse, wie sie einmal sei. Unter dem Beifall des Rates schloss er, es müsste die nötige Vorsorge für die Erhaltung der staatlichen Unabhängigkeit getroffen werden.⁷⁾

Bei der Budgetberatung 1931 stellte NR *J. Surbeck* den Antrag, die Militärausgaben ganz zu streichen und dafür den entsprechenden Betrag zur Unterstützung der Opfer der Wirtschaftskrise einzusetzen⁸⁾, und im folgenden Jahr exponierte er sich gar mit einem Ablehnungsantrag gegen den Kredit für die Schaffung eines Militärschiessplatzes in Seltisberg, nachdem im Ständerat der Baselbieter Vertreter *SR E. Rudin* mit seinem Votum den Weg zur Annahme dieses Kredits geebnet hatte. Es kam im Nationalrat zu einer innerbaselbieterischen Auseinandersetzung: NR *A. Seiler* setzte sich als kantonaler Militärdirektor energisch für den Kredit ein, und Bundesrat *Minger* fragte *Surbeck*, ob er es verantworten könne, wenn Liestal seinen Waffenplatz verliere.⁹⁾

Als es 1933, zehn Monate nach der Machtübernahme Hitlers in Deutschland, darum ging, einen ausserordentlichen Kredit von 82 Millionen Franken für die Beschaffung von Maschinengewehren, Gebirgsgeschützen, Motorkanonen, Flugzeugen und zum Bau von Festungen zu bewilligen, vertrat wiederum NR *F. Schneider* als Berichterstatter der opponierenden Kommissionsminderheit den Standpunkt der Sozialdemokraten vor dem Ratsplenum. Immerhin räumte er in seinem Votum ein, durch die fascistische Machtergreifung in Italien und neuerdings auch in Deutschland sei eine neue Situation entstanden, welche die Sozialdemokratie veranlasse, am nächsten Parteitag die Militärfrage zu überprüfen. Während sich NR *A. Meyer* als Artillerist im einzelnen mit der Beschaffung für die neu auszurü-

stende Artillerie befasste, setzte sich NR A. Oeri mit der Haltung der Sozialdemokraten auseinander und bedauerte, dass diese einen Vertreter des linken Flügels ins Gefecht geschickt hätten. Man könne doch die Verantwortung dafür nicht übernehmen, dass die Soldaten im Ernstfall mit schlechten Waffen vor dem Feind stünden. Die Schweiz dürfe nicht auf die Umgestaltung der ökonomisch-sozialen Strukturen warten, bis sie etwas mehr für die Landesverteidigung tue. «Unsinnig und utopisch wäre es nur, wenn man sagte: Es wird einmal ein Völkerfrühling kommen und deshalb laufe ich im allerkältesten Winter halbnackt und ohne Handschuhe herum! Das ist die Taktik der Sozialdemokratie. Aber wir wollen weder an der besseren Zukunft verzweifeln, noch uns vorlügen, sie sei schon da, sondern wir wollen uns auf den Boden der Gegenwart stellen, und wenn wir das tun, müssen wir den Kredit bewilligen.» Der Rat applaudierte diesem Votum Oeris mit langanhaltendem Beifall. In namentlicher Abstimmung bewilligte er mit 113:41 Stimmen den Rüstungskredit. Für die Vorlage stimmten u.a. Ast, Gelpke, Meyer, Oeri, Scherer und Seiler, dagegen Hauser, Schneider, Surbeck und Arnold (Zgraggen war bei der Abstimmung nicht zugegen).¹⁰⁾

Die *Äufnung militärischer Reserven* in Verbindung mit *Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*, wofür der Bundesrat einen Kredit von insgesamt 20 Millionen Franken verlangte, bezeichnete NR E. Arnold als versteckte Militärausgaben und eine Angelegenheit des Militarismus. Die Arbeiter sollten nicht belogen und betrogen werden, indem man ihnen sage, Arbeitsbeschaffung bestehe darin, dass man Militärausgaben tätige. Gegen die Forderung der Sozialdemokraten, diese Kredite noch um 10 Millionen Franken über den vom Bundesrat beantragten Kredit hinaus zu erhöhen, fuhr Arnold schweres Geschütz auf.¹¹⁾

In den grossen Debatten über die *Wehrvorlage 1936*, mit welcher ein für die damalige Zeit ungeheurer Kredit von 235 Millionen Franken für die *Beschaffung von Waffen* und den *Bau von Festungen* verlangt wurde, dies im Zusammenhang mit einer neuen Truppenordnung, zeigten sich die Sozialdemokraten in der Bundesversammlung zum erstenmal gespalten. SR W. Schaub bekannte sich in seinem Votum ohne Umschweife zum Postulat einer Verstärkung der Landesverteidigung, und zwar mit der Begründung der veränderten aussenpolitischen Verhältnisse: «Wir haben im Norden und Süden Diktaturstaaten, die sich um Verträge nicht mehr kümmern, sie als Papierfetzen behandeln, die nach Belieben unter den Tisch gewischt werden können, wenn es ihrem überhöhten und künstlich gesteigerten Nationalitätsgefühl passt. Da heisst es für uns, auf der Hut sein, denn wir haben immerhin einiges vor dem möglichen Untergang zu retten: Unsere Demokratie, unsere Selbständigkeit, in der auch der Arbeiter einige nicht zu unterschätzende Rechte besitzt. Diese Männer, meistens gewohnt, mit der Hand zu arbeiten, würden sie wohl tatenlos zuschauen, wenn all das, was sie in grossen Kämpfen errungen haben, elendiglich zerstört werden sollte?» Anschliessend wies Schaub auf die Notwendigkeit der geistigen Landesverteidigung hin, nachdem der Glaube an den

Völkerbund mit dem Untergang des freien Äthiopiens endgültig zerstört worden sei. Zugleich warnte er, weise vorausblickend, vor den vielen Ausländern, die eingebürgert worden und doch im Innersten Ausländer geblieben seien. Seine Rede, die einzige übrigens, die zu diesem Verhandlungsgegenstand, abgesehen vom Referat des Kommissionspräsidenten, im Ständerat gehalten wurde, endigte mit einem patriotischen Credo.

Im *Nationalrat* hingegen kam die ablehnende Haltung der extremen Linken in Äusserungen der NR *F. Schneider* und *M. Bodenmann* zum Ausdruck, wobei sich peinliche Zusammenstösse und Handgreiflichkeiten mit dem Frontisten *Tobler* ereigneten. Diesmal sprach *Schneider* allerdings nur noch für eine Minderheit seiner Fraktion, nämlich neun Fraktionskollegen, wogegen die grosse Mehrheit den Wehrkredit guthiess. Beide Redner anerkannten zwar, dass die äusseren Gefahren grösser geworden seien, warfen aber dem Bundesrat vor, er betreibe eine profascistische Politik, statt von Anfang an, unbekümmert um das Neutralitätsbekenntnis zu erklären, man werde im Kriegsfall sich von vorneherein auf die Seite der demokratischen Mächte schlagen. Die Zustimmung zu dieser Wehrvorlage wäre eine Billigung dieser Politik, die machtpolitisch in der Bourgeoisie verankert sei. Der Nationalrat stimmte dem Kredit, der aus der Wehranleihe zu finanzieren war, mit 139:10 Stimmen, bei 12 Enthaltungen zu. Für die Vorlage stimmten die NR *Hauser, Meile, Oeri, Scheibler, Scherer, Seiler*, dagegen *Bodenmann* und *Schneider*; *Herzog* übte Stimmenthaltung (*Surbeck* war abwesend).¹²⁾

Nachdem bereits 1934 die *Rekrutenschulen* von 65 auf 88 Tage verlängert worden waren, musste 1938 eine nochmalige Erweiterung der Dienstpflicht für Rekruten auf 116 Tage, ebenso die Verlängerung der Unteroffiziersschulen und der Wiederholungskurse beantragt werden. Seit der Besetzung Österreichs durch Hitler-Deutschland hatte sich die aussenpolitische Spannung derart erhöht, dass eigentlich niemand mehr diesem Postulat des Bundesrates ernsthaft entgegentrat. Im Ständerat begründete *G. Wenk* seine Stimmenthaltung in der Kommissionsabstimmung damit, dass dem Wehrmann grosse zusätzliche Opfer zugemutet würden, ohne dass man auch nur den geringsten Versuch unternommen habe, ihn gegen die wirtschaftlichen Folgen des Militärdienstes zu schützen. Er forderte mit einem Antrag, dass eine *Lohn- und Verdienstersatzordnung* von Bundes wegen geschaffen werde, da man sich nicht auf vertragliche Abmachungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern verlassen könne. Der Verstoß begegnete auch auf bürgerlicher Seite gewissen Sympathien (*Bally/Solothurn, Müller/Thurgau*), wurde jedoch, als Bundesrat *Minger* zusicherte, die Angelegenheit an die Hand nehmen zu wollen, mit 23:8 Stimmen abgelehnt.¹³⁾

Während des 2. Weltkrieges blieben die die Armee direkt betreffenden Fragen – und es waren angesichts der totalen Mobilisierung des Volkes naturgemäss sehr zahlreiche und vielschichtige Probleme – von der Erörterung im Parlament, ja selbst in den Vollmachtenkommissionen ausgeschlossen. Einzig Randgebiete, wie

die *militärische Pressezensur*, der der Armee unterstellte *zivile Luftschutz*, die *Arbeitsdetachemente* für die Landesverteidigung und der *militärische Vorunterricht*, kamen bei der Behandlung der Vollmachtenberichte im Plenum zur Sprache. So setzten sich die NR A. Oeri und H.K. Sonderegger mit den Auswüchsen der Pressezensur mehrmals auseinander. SR G. Wenk und NR E. Herzog kritisierten u.a. die kostspieligen Mauerdurchbrüche in Privatliegenschaften, die vom Luftschutz verlangt wurden und wiesen auch darauf hin, dass solche Massnahmen in einzelnen Kantonen streng durchgesetzt, in andern aber überhaupt nicht vollzogen würden. Wenk drohte damit, dass man in Basel-Stadt ernsthaft überlege, ob man auf die Bundessubventionen für Luftschutzbauten verzichten und in Zukunft nur noch nach kantonalem Recht verfahren wolle.¹⁴⁾

Die Eidgenössischen Räte hatten erst unmittelbar nach Kriegsende die Möglichkeit, retrospektiv die Rolle der Armee in der Kriegszeit zu durchleuchten, Lob und Tadel zu verteilen, vorzügliche Dienste hervorzuheben und auch Unwürdiges ans Tageslicht zu zerren.

Ein besonderes Echo fanden die *Interpellationen Sprecher* (russische Internierte in der Schweiz) und Huber (Unregelmässigkeiten beim Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung), die am 12. Dezember 1945 vor dem Nationalrat begründet wurden. In der anschliessenden Diskussion bedauerte NR E. Dietschi, der namens der radikaldemokratischen Fraktion sprach, dass nach sechs Jahren Aktivdienstzeit sich schwere Schatten über die Armee legten, weil bekannt geworden war, dass in der Rechnungsführung der Militärverwaltung schwere Betrügereien aufgedeckt worden seien. Verantwortlich dafür sei nicht das Militärdepartement, sondern das Armeekommando. Gefordert wurde die restlose Aufhellung der Affäre und die Veröffentlichung der Namen der Verantwortlichen. NR C. Miville führte die skandalösen Vorgänge auf die Vermutung zurück, dass diejenigen, welche schon lange darum gewusst hätten, bei den Vorgesetzten nicht hätten reden dürfen, da sie sich sonst dem Risiko der Bestrafung ausgesetzt hätten.¹⁵⁾

Wenige Jahre später erregten im *Festungsbau* aufgedeckte Verfehlungen die Öffentlichkeit. NR E. Boerlin stellte in einer Interpellation fest, dass der Fall noch schwerer wiege als Verrat, es handle sich nicht um ein einzelnes Vergehen und sei zudem in der allergefährlichsten Zeit des Krieges begangen worden. Bundesrat von Steiger wollte erst nach der Durchführung des laufenden Strafprozesses nähere Auskunft geben, verwies aber immerhin auf die Äusserung des Untersuchungsrichters, wonach durch falsche Betonmischung zahlreiche Bunker im Kriegsfall unbrauchbar gewesen wären.¹⁶⁾

Der Bericht von General Guisan über die Aktivdienstzeit, der in der Frühjahrs-session 1947 im Nationalrat zur Diskussion stand, fasste einerseits die Erfahrungen des Oberbefehlshabers über den Zustand der Armee 1939–1945 zusammen, gab aber auch, und das war für die Zukunft wegleitend, ganz bestimmte Hinweise auf die *Folgerungen*, welche aus den Kriegsjahren in militärischer Hinsicht zu ziehen

waren. NR *E. Dietschi* zog in seinem Votum drei wesentliche Konsequenzen: 1. Im Zeitpunkt der Mobilmachung im Herbst 1939 war die Bewaffnung der Armee ungenügend. Man musste raschestens nachholen, was vorher billiger und vollständiger hätte beschafft werden können. Dies sei die Folge der zu geringen und zum Teil verspätet bewilligten Militärkredite der dreissiger Jahre. In Zukunft werde bei Kriegsbeginn nur noch mit der Rüstung gerechnet werden können, die dannzumal wirklich vorhanden sei. Zum Nachholen von Versäumtem werde wohl keine Zeit mehr zur Verfügung stehen. Der Kostenfaktor werde bei der zunehmenden Technisierung eine immer grössere Rolle spielen. 2. Im Kriege traten auf dem Gebiete der Ausbildungsmethoden starke Gegensätze zwischen dem Ausbildungschef (und dem Instruktionskorps) und einer neuen Offiziersgeneration deutlich hervor. Es ergebe sich die dringende Notwendigkeit einer Revision des Dienstreglementes. Die Offiziersauswahl dürfe in Zukunft nicht mehr von den Kriterien der gesellschaftlichen Herkunft und der körperlichen Tüchtigkeit des Anwärters bestimmt sein, in erster Linie seien die charakterlichen Eigenschaften zu berücksichtigen. 3. In der Armee siegte im Krieg der Geist der Entschlossenheit und des Widerstandes über Defaitismus und unschweizerische Einflüsse. Das sei als die geschichtliche Leistung von General *Guisan* und der Sektion Heer und Haus zu bezeichnen. NR *C. Miville* kritisierte bei dieser Gelegenheit, dass die vorberatende Kommission aus dem Generalsbericht keine konkreten Postulate für eine künftige Armee-reform abgeleitet habe, und betonte ebenfalls, das historische Verdienst von General *Guisan* habe darin bestanden, die Armee vor den fascistischen Ideen abgeschirmt zu haben. Die Haltung des Generals stellte er derjenigen gewisser Bundesratsmitglieder gegenüber.¹⁷⁾

Dass bei der *Budgetberatung für 1946* der Ausgabenbetrag von 809 Millionen Franken für das Militärdepartement die Sozialdemokraten zu einem Rückweiserungsantrag veranlasste und auch in bürgerlichen Kreisen einiges Aufsehen erregte, muss aus der damaligen Kriegsmüdigkeit heraus verstanden werden. Der Bundesrat musste sich schliesslich dazu bequemen, eine besondere Prüfungskommission zur Überprüfung des Militärbudgets einzusetzen. NR *E. Dietschi* knüpfte an seine kritischen Budgetbemerkungen die Forderung an, die Fragen der Armee-reform, der Soldatenausbildung u.a. müssten endlich seriös diskutiert werden. Man dürfe es nicht auf einen Konflikt zwischen älteren und jüngeren Offizieren ankommen lassen. NR *K. Leupin* beschwerte sich darüber, dass jeder, der sich erlaube, im militärischen Kreise etwas zu kritisieren, sogleich zu einem Vaterlandslump abgestempelt werde.¹⁸⁾

Ein Jahr später löste das *Militärbudget* im Nationalrat erneut heftige Diskussionen aus. Nicht wenige Ratsmitglieder waren der Meinung, man könnte nun die Militärausgaben entscheidend reduzieren, ja man müsse dies tun in Anbetracht der finanziellen Schwierigkeiten, vor denen der Bund damals stand. Als Militärreferent der Finanzkommission gab NR *E. Dietschi* zu bedenken, dass nun der



Eugen Dietschi

Zeitpunkt gekommen sei, da das Verhältnis der Militärausgaben zur volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes abgegrenzt werden müsse. Während die Landesverteidigungskommission daran sei, eine Gesamtkonzeption für die zukünftige Armee auszuarbeiten, wisse man noch nicht, wie sich der Bundesrat als Ganzes zur Ausgabensumme von 250–280 Millionen Franken jährlich für das Militärwesen stelle (Vorschlag des Finanz- und Zolldepartementes). Die Finanzkommission beantrage gegenüber dem Budget eine Einsparung von 51 Millionen Franken bei den Militärausgaben, indem sie die Wiederholungskurse für 1947 von drei auf zwei Wochen kürze. NR *K. Leupin* beantragte demgegenüber die völlige Streichung der Wiederholungskurse mit der Begründung, dass es nur ein Entweder-Oder gebe, nämlich die volle Dauer oder die Sistierung. Nun stellte NR *N. Jaquet* den Ordnungsantrag, die Vorschläge zuerst der Militärkommission zur Begutachtung vorzulegen und erst dann weiter zu diskutieren, ein Antrag, der gutgeheissen wurde.¹⁹⁾

Eine Woche später dann warnte NR *A. Oeri* vor dem ausserordentlichen Unsinn, auch noch auf die geplante minimale Ausbildung der Truppen zu verzichten. Die Friedenschancen seien bei 60%, die Kriegsrisiken auf 40% einzuschätzen. Auf Antrag der Militärkommission beschloss der Rat mehrheitlich (95:79 Stimmen) die Abhaltung von 14tägigen Wiederholungskursen. Zur Minderheit gehörten die Sozialdemokraten geschlossen, die Landesringvertreter (mit Ausnahme von NR *F. Moeschlin*), NR *C. Miville* (PdA) und etliche bürgerliche Nationalräte verschiedener Observanz.²⁰⁾ Beigefügt werden muss, dass dieser Schwächeanfall des Nationalrates sich im Hinblick auf die äussere Entwicklung in Zukunft nicht mehr wiederholen sollte. Keinen Erfolg hatten denn auch die NR *K. Leupin* und *C. Miville* mit ihren Motionen, die erste mit dem Ziel der Herabsetzung des Wehrpflichtentlassungsalters auf das 50. Altersjahr, die zweite mit der Forderung der Verkürzung der Militärdienstpflicht bis zum 48. Altersjahr.²¹⁾

Im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit von 1920–1939 gab es aber nach dem 2. Weltkrieg keinen Stillstand in den militärischen Anstrengungen des Landes. Dafür sorgten die Vorgänge auf internationaler Ebene. Wer glaubte, dass die gewaltigen Opfer, welche der 2. Weltkrieg von der Menschheit gefordert hatte, Garantie für eine längere Zeit des allgemeinen Friedens und des Wiederaufbaus sein müssten, wurde durch die Spannungen zwischen den Siegermächten eines andern belehrt. Schon bald nach Kriegsende lösten sich die letzten Bindungen zwischen den ehemaligen Verbündeten; an ihre Stelle trat der Kalte Krieg, von dem man nie wusste, wann er wieder in offene Feindseligkeiten übergehen werde.

Der *Ost–West-Gegensatz* kam in Stellvertreterkriegen, z.B. in *Korea*, später im *Nahen Osten* und schliesslich in den *Kolonialkämpfen* (Entkolonialisierung) in Hinterindien und in Afrika indirekt zum Ausdruck. Die Lage wurde durch den wachsenden *Gegensatz zwischen Süd und Nord*, Industrienationen gegen Entwicklungsvölker, noch verschärft. Die Ausgaben für die schweizerische Landesvertei-

digung, die im Laufe der sechziger Jahre zu einer totalen Landesverteidigung wurde, stiegen absolut gesehen zu nie geahnten Höhen. Wenn allerdings die fortlaufende Geldentwertung und die noch stärkere Steigerung zahlreicher anderer Ausgabenposten mit in Betracht gezogen werden, so hielten sich die Militärausgaben in einem tragbaren Rahmen, ja sie wurden schliesslich im Verhältnis zum stark steigenden Volkseinkommen und zu den übrigen Ausgaben der Eidgenossenschaft sogar prozentual vermindert.

Gleichwohl waren die ordentlichen Militärbudgets, mehr noch die mehrmals angeforderten *ausserordentlichen Kredite für Rüstungsbeschaffung* vor allem von der finanziellen Seite her immer wieder Gegenstand der Kritik in der Öffentlichkeit und im Parlament. Kritik ertönte aber auch, und dies nicht zuletzt von Basel aus, gegenüber dem Armeeleitbild und der Einsatzdoktrin, mindestens bis Mitte der sechziger Jahre. Es entsprach zwar durchaus dem Willen der Volksmehrheit, dass die Armee, unter Verzicht auf Atomwaffen, fortlaufend den technischen Gegebenheiten angepasst wurde. Wenn aber die Rechnung dafür präsentiert wurde, dann zeigte sich der Schweizer eher von der knauserigen Seite. Die wirtschaftliche Hochkonjunktur, welche dem Bund über Erwarten hohe Einnahmen brachte, machte freilich manches Finanzierungsproblem leichter.

In der Sommersession 1947 stand eine neue *Truppenordnung*, welche diejenige von 1936 ersetzen sollte, im Nationalrat zur Behandlung. NR N. Jaquet machte als Kommissionsreferent deutlich, dass es sich dabei noch nicht um eine endgültige Armeereform handle, sondern bloss um eine Zusammenfassung der Neuerungen der Aktivdienstzeit. Mehr als bisher müssten nun typisch schweizerische Verteidigungsmethoden ins Auge gefasst werden. Wir könnten einem Feind, der mit einer gewaltigen Überzahl von Panzern und Flugzeugen ausgerüstet sei, nicht mehr frontal entgegentreten, sondern nur noch hinter einem gestaffelten Abwehrsystem. Die Armeen von Grossmächten nachzuahmen, gehe in Zukunft über die Kraft eines Kleinstaates hinaus.²²⁾

Noch in der gleichen Session hatte sich der Nationalrat mit der *Neuausrüstung der Flugwaffe* zu befassen, galt es doch, 175 Flugzeuge Typ Messerschmitt und weitere vom Typ C 35 auszumustern. Der Bundesrat beantragte die Beschaffung einer ersten Serie von 75 Vampires DH-100 MKI der britischen De Havilland-Werke für den Betrag von 65 Millionen Franken.

NR K. Leupin opponierte namens der Kommissionsminderheit mit dem Argument, es gebe noch keine Gesamtkonzeption in der Armeefrage. Wenn man jetzt Teile aus dem Ausrüstungsprogramm herausgreife, so binde man sich gegenüber der Flugwaffe und vernachlässige zugleich andere Truppengattungen, welche auch ihre Bedürfnisse angemeldet hätten. Das Recht der Armee, für ihre Bedürfnisse ein Maximum zu verlangen, sei anzuerkennen, aber es sei Sache des Parlamentes, die Gesamtinteressen zu berücksichtigen und die finanzielle Tragkraft des Bundes dabei einzubeziehen. NR A. Ryser zeigte sich noch nicht davon überzeugt, dass die

Kolbenflugzeuge nun endgültig von den Düsenflugzeugen abgelöst würden, und wollte den Wert der an sich sehr beweglichen Vampire-Flugzeuge relativiert sehen. Ein kräftiges Bekenntnis zur Landesverteidigung empfahl NR *F. Moeschlin*, was dem Wehrwillen der Bevölkerung entspreche, allerdings sei es bedrückend, dass man 25 Monate nach Kriegsende sich immer noch im gleichen Gedankenkreis des Krieges bewege. NR *C. Miville* bezweifelte, dass sich die Schweiz derartige Ausgaben, wie die eben beantragte, überhaupt leisten könne, wogegen NR *N. Jaquet* die Meinung vertrat, über die Bedeutung der Flugwaffe könne man nach den Erfahrungen des vergangenen Krieges kaum mehr diskutieren. Sparen könne man an anderer Stelle. Der Nationalrat stimmte mit 99:43 Stimmen für Eintreten auf die Vorlage.²³⁾ Knapp zwei Jahre später bewilligte er auch die Anschaffung einer zweiten Serie von 100 Vampires für den Betrag von 108 Millionen Franken. Ein Nichteintretensantrag von NR *C. Miville* vereinigte nur wenige Stimmen auf sich.²⁴⁾

Nach dem Ausbruch des Korea-Krieges (1950) legte der Bundesrat dem Parlament ein *erstes Rüstungsprogramm* (Bauten und Materialbeschaffung) und zugleich Vorschläge für die Finanzierung der 1 484 Millionen Franken Kosten vor. 340 Millionen Franken davon wurden im Sinne einer vordringlichen Massnahme sofort bewilligt, die restlichen Posten waren in der Frühjahrssession 1951 Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen im Nationalrat, wobei zwar der Akzent auf der Frage der Finanzierung lag. Diese wurde schliesslich zur erneuten Überprüfung an den Bundesrat zurückgewiesen.

Aber bereits in der Kommission war es zu einem *Dissens über die Panzerwaffen* gekommen. Während die einen im Sinne einer kontinuierlichen Mechanisierung der Armee Panzer in grösserer Zahl anschaffen wollten, hielten die andern an leichtgepanzerten geländegängigen Kanonen fest. Hier zeichnete sich schon die kommende grosse Auseinandersetzung darüber ab, wie weit die schweizerische Armee technisiert, d.h. in ihrer Ausrüstung an die Waffentechnik der Grossmachtarmeen angepasst werden solle. NR *N. Jaquet* vertrat in einer halbstündigen Rede vor dem Plenum die Meinung, dass Militärfragen im Zeitalter des totalen Krieges nicht mehr Diskussionsgegenstand der Berufsmilitärs allein sein dürften, sondern dass sie vom einfachen Bürger verstanden und auch besprochen werden müssten. Man werde auch erkennen, dass unserem Wehrwesen durch das Milizsystem gewisse Grenzen gezogen seien. In diesem Zusammenhang müsse man wissen, wie weit man mit der Technisierung der Armee gehen dürfe. Jaquet zitierte General *Guisan* mit der Bemerkung, dass die schweizerische Armee nie imstande sein werde, den ersten Ansturm einer fremden Armee aufzuhalten, wenn man nicht das vorteilhafte Gelände zur Verteidigung verstärke und ausnütze. Gleichzeitig verwahrte er sich gegen militärische Irrlehren und bekannte sich zur Anschaffung einer starken, geländegängigen Kanone anstelle des vorgesehenen Panzers, der übrigens kurzfristig auch nur schwer zu beschaffen wäre. An die Stelle von Panzern

sollten selbstfabrizierte panzerbrechende Waffen für mittlere und kürzere Distanzen treten.

NR *E. Dietschi* legte besonderes Gewicht darauf, dass das Parlament in einer dringlichen Situation rasch handeln könne, ja nötigenfalls zu einer ausserordentlichen Session aufgeboden werde. Überdies meldete er weitere dringliche Forderungen an Materialbedarf für andere Truppenteile an: Fliegerabwehr, Übermittlungs- und Geniematerial, Munitionsreserven, ferner die notwendige Verbesserung von Waffentypen aller Art, so der Maschinengewehre, Minenwerfer und Fliegerabwehrgeschütze. Schliesslich bereitete er die Öffentlichkeit als Sprecher der Finanzkommission auf zusätzliche finanzielle Belastungen vor, die sich notwendigerweise aus den ausserordentlichen Militärkrediten ergeben müssten.²⁵⁾ Der Teilkredit für Panzer (400 Millionen Franken) wurde vorerst zurückgestellt.²⁶⁾

Wenige Monate später hatten sich die Räte mit der bisher vertagten *Verbesserung des Panzerschutzes* der Armee zu befassen. Gefordert wurden ursprünglich 550 Panzer mit einem Kredit von 400 Millionen Franken. Im Dezember 1951 wurde die Beschaffung einer ersten Serie von 200 Panzern AMX 13 (für 120 Millionen Franken) behandelt. NR *N. Jaquet*, der sich auch in Zukunft in der Panzerfrage stark engagieren sollte, setzte hinter das ebenfalls zur Diskussion stehende Selbstfahrgeschütz gewisse Fragezeichen, wandte sich aber nur gegen die für später vorgesehene Anschaffung von schweren Panzern, die im Rahmen der schweizerischen Landesverteidigung als ungeeignet betrachtet werden müssten. Für ihn standen Raketenrohre und bewegliche Panzerabwehrgeschütze für mittlere Distanz im Vordergrund. NR *E. Arnold* stellte die Frage, warum die Atlantikpaktstaaten die AMX 13 eigentlich nicht eingeführt hätten. Offenbar seien Zweifel an ihrer Tauglichkeit angebracht, abgesehen davon, dass die Anschaffung von Panzern überhaupt nicht auf der Linie von Struktur, Einsatzdoktrin, Ausbildungsmöglichkeiten und Ausrüstung der schweizerischen Armee liege.²⁷⁾

Das Jahr 1955 brachte anlässlich der Behandlung einer Vorlage über die *Beschaffung von 100 Centurion-Panzern* (als Beginn einer Serie von Panzerwagen-Anschaffungen) im Nationalrat eine erneute heftige Panzerdiskussion. In der Presse sprach man von einer Panzerschlacht. NR *N. Jaquet* äusserte in der Debatte wiederum Zweifel daran, ob die für die Centurions einzusetzenden finanziellen Mittel gut angelegt seien. Er hätte für diesen Betrag viel eher die Beschaffung von Tausenden von Raketenrohren und Hunderten von Panzerabwehrkanonen für die Infanterie befürwortet. Indessen konnte sich die Opposition gegen die Vorlage nur auf die Sozialdemokraten stützen. Eintreten wurde mit 110:41 Stimmen beschlossen.²⁸⁾ In der gleichen Session stimmte der Nationalrat der Beschaffung von 100 Venom-Kampfflugzeugen (Kredit 115 Millionen Franken) endgültig zu.

Das Jahr 1956 stand im Zeichen der *Suez-Krise* und der *russischen Panzer-Intervention* in Ungarn. Auch diesmal reagierte die Öffentlichkeit auf den äusseren

Schock mit dem Ruf nach vermehrten Anstrengungen auf dem Gebiet des Wehrwesens. Von Basel aus ging nicht nur eine Bewegung für Sofortmassnahmen im Bereich der militärischen Bereitschaft, sondern ebenso sehr eine solche für dringliche Massnahmen auf dem Gebiete des Zivilschutzes und des militärischen Luftschutzes. Dabei stellte sich allerdings heraus, dass ohne eine verfassungsmässige Grundlage kein Zivilschutzgesetz geschaffen werden konnte, das in die persönlichen Rechte und Freiheitsrechte des Volkes eingreifen müsste und auf gewisse Bequemlichkeiten und Wünsche des einzelnen keine Rücksicht nehmen könnte.

So stand denn in der Wintersession 1956 im Nationalrat ein neuer *Verfassungsartikel 22bis* zur Diskussion. Umkämpft war hier nicht der Grundsatz, wohl aber die Frage der Schutzdienstpflicht der Frauen in Hauswehren. Für die übrigen Sparten der Zivilverteidigung wollte die Vorlage nur auf den freiwilligen Dienst der Frauen abstellen. Gegen den Einbezug der Frauen opponierte NR *L. Lejeune* aus grundsätzlichen Erwägungen. Er machte geltend, dass es nicht angehe, den Frauen die Dienstpflicht in den Hauswehren aufzuzwingen, wo man ihnen die politischen Rechte noch immer nicht zugesprochen habe. Dienstpflicht für die Frauen bedeute die Schaffung eines Untertanenverhältnisses, was als hässlicher Tintenklecks in der Verfassung bezeichnet werden müsste. NR *E. Dietschi* wollte die Einwendungen der Frauenverbände durchaus ernst nehmen; aber das Fehlen der politischen Rechte dürfe nicht als Rechtfertigung dafür herhalten, die Einführung einer Verpflichtung abzulehnen, die in ihrer Beschränkung zumutbar sei und die zum Schutz des Lebens und zum Überleben des Volkes im Katastrophenfall diene. Man könne nicht darauf verzichten, einen tauglichen Luftschutz aufzubauen, nur weil die Gleichberechtigung der Frauen noch immer nicht reif sei. Der Nationalrat entschied sich mit 76:63 Stimmen für die Einführung des Obligatoriums der Hauswehrschutzverpflichtung der Frauen.²⁹⁾ Die Verfassungsvorlage scheiterte dann aber in der Volksabstimmung, als die Gefahr der militärischen Bedrohung nicht mehr so augenscheinlich war wie im November 1956. (Im zweiten Anlauf, drei Jahre später, sollte das Volk einen entsprechenden Verfassungsartikel, allerdings ohne die obligatorische Dienstpflicht der Frauen, annehmen.)

Ebenfalls in der Wintersession 1956 bewilligte der Nationalrat im Sinne einer *Überbrückung zwischen dem Rüstungsprogramm 1951 und einer kommenden grösseren Rüstungsvorlage* 179 Millionen Franken für die Anschaffung von Sturmgewehren, Panzern und Panzerabwehrwaffen, für die Fliegerabwehr und für Luftschutz- und Sanitätsmaterial. Das Hauptgewicht lag auch diesmal wieder bei der Panzerabwehr, wobei in der Diskussion bemängelt wurde, dass die 1951 bewilligten Panzerabwehrwaffen noch immer nicht bei den Truppen eingetroffen seien. Gestrichen wurde die Forderung auf Beschaffung von 40 Mystère-Kampfflugzeugen, damit die Angelegenheit nochmals genauer geprüft werden könne. NR *E. Dietschi* erinnerte daran, dass die Initiative für ein militärisches Ausbauprogramm von einer Gruppe von Bürgern in Basel ausgegangen sei und dann innert weniger



Leo Lejeune

Tage ein bedeutendes Echo im ganzen Land gefunden habe. Tausende hätten eine Eingabe an den Bundesrat unterzeichnet, worin die Verstärkung der Panzerabwehr, die Anschaffung eines rückstossfreien Geschützes, die Einführung des Sturmgewehrs, die Ausrichtung der Ausbildungsarbeit auf die Bekämpfung der Panzer und die Durchführung von ausserdienstlichen Panzerabwehrkursen, schliesslich der beschleunigte Ausbau des Luftschutzes gefordert worden sei.

NR *N. Jaquet* kritisierte, dass das 1951 und 1955 bewilligte Programm für die Anschaffung von Panzerabwehrwaffen noch immer nicht abgewickelt sei. Man werde im Frühjahr 1957 ernst und restlos Klarheit darüber verlangen, warum hier eine Verzögerung eingetreten sei. «Ich glaube, die Auffassung vieler Ratskollegen zum Ausdruck zu bringen, wenn ich den Chef des Eidg. Militärdepartementes bitte, der Landesverteidigungskommission bekanntzugeben, dass es gegenüber Beschlüssen der Bundesversammlung hinsichtlich der Kampfbereitschaft der Armee inskünftig nach gut militärischem Brauch nur zwei Worte gibt: Zu Befehl!» Zusammenfassend stellte Jaquet fest: 1. Das im Panzerabwehrprogramm 1955 Beschlossene muss raschestens durchgeführt werden. 2. Über diese Aufwendungen hinaus ist eine Ergänzung der Panzerabwehr unerlässlich. 3. Die heutige Zeit gebietet, alle in der Industrie vorhandenen Kräfte zur raschen Schliessung der Lücken heranzuziehen. 4. Die Hochhaltung des Wehrwillens von Volk und Truppen ist bei Überlegungen, die im Zusammenhang mit der Beschaffung von Kriegsmaterial stehen, stets wichtiger als die Durchsetzung vermeintlicher Erkenntnisse und Errungenschaften des technischen Wissens.

Für die sozialdemokratische Kommissionsminderheit sprach NR *L. Lejeune* vor dem Nationalrat. Er wollte anstelle der vorgesehenen 100 Centurion-Panzer lieber eine Verstärkung der Fliegertruppe und vor allem der Panzerabwehrwaffen sehen und begründete dies mit der schlechten Wirkung der alten Infanteriekanonen in der Panzerabwehr und mit der mangelhaften Ausrüstung der Grenztruppen, die noch mit alten Maschinengewehren ausgerüstet seien.³⁰⁾

Nachdem die Räte in der Frühjahrsession 1957 136 Millionen Franken für *militärische Bauten* bewilligt hatten, erhielten sie in der Sommersession desselben Jahres erneut Gelegenheit, sich zur *Beschaffung von Kriegsmaterial* zu äussern. Diesmal ging es um einen Betrag von 600 Millionen Franken für die Verstärkung der Infanteriewaffen (beschleunigte Einführung des Sturmgewehrs für den Auszug, Anschaffung von neuen Maschinengewehren für die Landwehr), für die Panzerabwehr kurze und mittlere Distanz (Panzerwurfgranaten, verbesserte Raketenrohre, neue Panzerabwehrgeschütze für mittlere Distanz), ferngelenkte Raketen für grosse Distanzen und schliesslich für die Verstärkung der Fliegerabwehr (Abwehrgeschütze 20 mm). Weitere 190 Millionen Franken standen noch aus früheren Materialbeschaffungsbeschlüssen zur Verfügung. Interessanterweise wurde die Anschaffung weiterer Panzer nicht beantragt, obgleich zu einem früheren Zeitpunkt die Zahl von 550 Panzern als Minimum bezeichnet worden war.

NR L. *Lejeune* beschäftigte sich indessen in seinem Eintretensvotum erneut mit der Frage des Panzereinsatzes, mit ihrer Verletzbarkeit gegenüber Flugzeugangriffen und mit der Eigenkonstruktion von schweizerischen Panzermodellen und stellte dazu zuhause des Chefs des Eidg. Militärdepartementes ganz bestimmte Fragen. NR N. *Jaquet* konnte mit Genugtuung feststellen, dass die Armeeleitung offenbar von der Meinung abgekommen sei, dass man feindliche Panzer nur mit eigenen Panzern bekämpfen könne. Für die eigenen Panzerbekämpfungswaffen verlangte er eine Distanzwirkung von mindestens 800 m, ferner Geländegängigkeit, Aufbau auf einer motorisierten Lafette, Schutz vor Splittern und Infanteriegeschossen. Als Notlösung empfahl er in Übereinstimmung mit der Kommissionsmehrheit, für eine Übergangszeit die amerikanische BAT zu akzeptieren, bis die PAK 57 (Panzerabwehrkanone schweiz. Herkunft auf Motorlafette) eingebaut seien.

NR E. *Dietschi* beklagte sich darüber, dass die Fliegerabwehr einmal mehr stiefmütterlich behandelt werde. Das Problem der Luftraumverteidigung biete ausserordentliche Schwierigkeiten. Daher müsste geprüft werden, ob nicht die Luftraumverteidigung von der Fliegerabwehr allein zu übernehmen sei und die Flugwaffe nur noch für den Erdkampf eingesetzt würde, eine These, die dann im Zusammenhang mit der Anschaffung von Mehrzweckflugzeugen des Typs Mirage eine bedeutende Rolle spielen sollte.³¹⁾

Bei der Vorlage über die *Anschaffung von 100 Erdkampfflugzeugen des Typs P-16* schweizerischer Provenienz als Ersatz für 100 ausgediente Vampires warnte NR L. *Lejeune* vor einem unüberlegten Beschluss, da dieser Flugzeugtyp offenbar noch viel zu wenig erprobt sei und auch die Piloten selbst kein Vertrauen in dieses Flugzeug hätten. «Heute erscheint uns der P-16 als ein Fragezeichen. Dieses Fragezeichen kann man vielleicht noch beseitigen, wenn dem Antrag *Bucher* (auf Rückweisung und Überprüfung verschiedener technischer Fragen) entsprochen wird. Wenn man aber, ohne dem zu entsprechen, blind in die Sache hineingeht, wird der P-16 in einigen Jahren nicht nur ein Fragezeichen, sondern er könnte für unsere gesamte Landesverteidigung zu einem ganz fürchterlichen Menetekel werden.» Auch NR A. *Gfeller* meldete grosse Bedenken an, so wie er schon früher gegen die Anschaffung von 100 Flugzeugen des Typs Hunter (Dezember 1957) gesprochen hatte. Es fehle unserer Luftwaffe die Klarheit über den Einsatz. Man müsse erst über die Doktrin und dann über die Einführung bestimmter Typen reden. Daher sei es unerlässlich, dass endlich die Gesamtkonzeption der Landesverteidigung vorgelegt werde. NR N. *Jaquet* befürwortete hingegen die vorgesehene Flugzeugbeschaffung grundsätzlich, wollte aber vorläufig nur den Kredit für 40 Flugzeuge bewilligt sehen, damit in der Zwischenzeit wesentliche Probleme wie Waffenwirkung, Einsatzkreis und Startmöglichkeiten des neuen Typs noch erprobt werden könnten. Sein Antrag unterlag mit 92:28 Stimmen.³²⁾ Das von *Lejeune* erwähnte Menetekel erschien schon recht bald an der Wand, als sich näm-

lich herausstellte, dass die Flugtauglichkeit des P-16 ungenügend war und man auf die Bestellung zurückkommen musste.

Einen Höhepunkt in der kontinuierlichen Militärdiskussion vor den Eidgenössischen Räten stellte die *Auseinandersetzung um die Armeereform* von 1960 dar. Die zahlreichen Rüstungsmassnahmen, welche bereits getroffen waren oder geplant wurden, erheischten eine *Revision der Militärorganisation* und die *Schaffung einer neuen Truppenordnung*. Bei der Abgrenzung der Heeresklassen gegeneinander ging es um eine Verjüngung der Armee, indem nun der Auszug bis zum 32., die Landwehr vom 33.–40. und der Landsturm vom 41.–50. Altersjahr dauerte. In Zukunft umfasste die Gliederung der Armee drei Feldarmee Korps neben einem Alpenkorps (bestehend aus drei Gebirgsdivisionen). Unbestritten blieben die Postulate Steigerung der Feuerkraft bei geringeren Beständen und ohne Atomwaffen, dies besonders im Bereich der Panzerabwehr und der Artillerie, Verbesserung der Truppenbeweglichkeit durch mechanisierte Einheiten, Geländeverstärkungen, Verbesserungen auf dem Gebiete der Logistik (Versorgungswesen).

Der Kostenplafond für das Militärwesen sollte bis 1964 jährlich 1200 Millionen Franken betragen. Kernpunkt der Opposition gegen diese Projekte war die vorgesehene Mechanisierung auf Kosten der herkömmlichen Truppengattungen wie Infanterie und Kavallerie. Sie zielte allerdings auch auf die Einsatzdoktrin ab, denn Mechanisierung bedeutete auch *Vorwärtsstrategie*, Verzicht auf eine stützpunktgebundene Raumverteidigung mit dem Kampfziel Sieg in einer *Bewegungsschlacht* über eine an sich überlegene Grossmachtarmee. Befürchtet wurde auch eine gewisse Entfremdung zwischen dem einfachen Soldaten und seiner technisch komplizierten Waffe, des fernern eine allmählich nicht mehr tragbare finanzielle Belastung. Die Gegner der mechanisierten Waffen warfen der Armeeleitung vor, das eigene Leistungsvermögen zu überschätzen. Dem Kleinstaat stehe nicht der Kampf auf Sieg, sondern nur der hinhaltende Widerstand zu.

Zum Kern der Opposition gehörte die Basler Offiziersgesellschaft. Von hier aus liefen Fäden ins Parlament, von hier aus wehrte man sich gegen die starke Reduktion der Infanterieverbände. Wenn es auch vorerst nicht gelang, die Bewegungskriegsdoktrin, die der Armee reform und den Rüstungsanschaffungen weitgehend zugrunde lag, zurückzuweisen und durch eine bescheidenere, unserem Land gerecht werdende Lösung zu ersetzen, so erreichte man immerhin schon in der vorberatenden Nationalratskommission die Beibehaltung von 25 zur Auflösung vorgesehenen Infanteriebataillonen und eines grossen Teils der Kavallerie (18 Schwadronen), womit eine extreme Mechanisierung vermieden werden konnte.

NR P. Dürrenmatt unterstützte im Plenum einen Antrag Gnägi, wonach aufgrund dieser Änderung am ursprünglichen Programm eine Verschiebung der Abstimmung bis zur nächsten Session tunlich sei, damit die Kommission überprü-

fen könne, wie weit mit der Beibehaltung dieser Infanterieeinheiten eine gewisse Änderung der Konzeption verbunden werden müsse. NR R. Suter verwahrte sich gegen die geplante Ausdehnung der Aufgaben der Kampfpiloten. Man mute diesen zuviel zu, wenn sie nun Aufklärung betreiben, in den Erdkampf eingreifen und auch noch Objekte ausserhalb der schweizerischen Landesgrenze (Abschussrampen, Feuerbasen) bekämpfen müssten, abgesehen davon, dass es keine Flugzeuge gebe, die einer solchen dreifachen Aufgabe gewachsen wären. Suter bezeichnete als aussichtsreichste Einsatzmöglichkeit der Kampfflugzeuge den *Erdkampf*, wohingegen er die Luftraumverteidigung in erster Linie der Fliegerabwehr überlassen wollte. Der Nationalrat lehnte die Verschiebungsanträge ab, stimmte der von der Kommission vorgeschlagenen Veränderung der Infanteriebestände im Sinne einer Erhöhung gegenüber der ursprünglichen Vorlage zu und hiess auch einen Antrag gut, bis 1964 den Flugzeugbestand bei 400 zu belassen, statt ihn auf 300 zu vermindern.³³⁾

Im *Ständerat* nahm E. Dietschi alle diejenigen, welche mutig ihre vom offiziellen Projekt abweichenden Meinungen darlegten, in Schutz: «Vor allem war es jener grosse Harst der Aktivdienstgeneration, der in jenen langen Jahren gelernt hat, ja lernen musste – in Verantwortung der ihm anvertrauten Truppen –, über Fragen der Feuerwirkung, des Kampfes, der Kampfmöglichkeiten nüchtern und real nachzudenken und daraus einige Schlüsse zu ziehen.» Dietschi bekannte, dass er selber in einer Studiengruppe mit Basler Offizieren sich intensiv mit dem Armeereformprojekt beschäftigt habe und dass er nun einer Modernisierung von Rüstung und Organisation, wie sie von der Opposition konzipiert worden sei, den Vorzug geben müsse. Er betonte, man müsse jetzt zu dieser Opposition gewisse Brücken schlagen, nicht nur durch die Belassung von 25–30'000 Mann zusätzlich bei Infanterieeinheiten, sondern auch dadurch, dass den Grenz- und den Reduitbrigaden selbständige Auszugsbataillone mit allerbesten Bewaffnung zugeteilt blieben. Die defensive Wirkung der Grenztruppen würde durch die rasche Ausrüstung mit Sturmgewehren, Panzerabwehrwaffen auf grössere Distanz, schweren Minenwerfern und leichtgepanzten Mehrzweckflugzeugen stark erhöht.³⁴⁾

Die Parlamentsdebatte konnte natürlich den Riss in der Konzeptionsfrage, der von den höchsten Offizieren über das Parlament bis in die Öffentlichkeit hineinreichte, kaum verdecken. Sie sollte nur der Anfang einer weiterdauernden heftigen Diskussion im wehrpolitischen Bereich sein.

In Ergänzung der neuen Truppenordnung und gestützt auf den neuen Art. 22bis der Bundesverfassung legte der Bundesrat 1962 den Räten den Entwurf zu einem *Bundesgesetz über den Zivildienst* vor. Danach sollten in Zukunft die aus dem Wehrdienst entlassenen Wehrmänner vom 51. Altersjahr an obligatorisch in den Zivildienst eingereiht und entsprechend ausgebildet werden. NR F. Brechbühl setzte sich vor dem Plenum entschieden für das Vollobligatorium ein und wies auf

die Vorzüge der im Kanton Basel-Stadt bereits bestehenden, allerdings noch auf Freiwilligkeit beruhenden Zivilschutzorganisation hin. NR J. Tschopp warf namens der konservativ-christlichsozialen Fraktion die Frage nach der Bewaffnung des Zivilschutzes auf und vertrat, was die Finanzierung der Organisation anbetraf, den Standpunkt, der Bund könne nicht die vollen Kosten tragen. Eigentlich sei der Zivilschutz doch wohl als Angelegenheit der Kantone und Gemeinden zu betrachten.³⁵⁾

Von allergrösster Bedeutung, auch für zukünftige politische Entscheidungen, waren die grossen Auseinandersetzungen um den Zusatzkredit zur Mirage-Beschaffung. Der sog. *Mirage-Skandal* führte zu Debatten von einem Umfang und einer Heftigkeit, wie sie in der schweizerischen Parlamentsgeschichte höchst selten sind. Die Räte hatten 1961 für die Beschaffung von 100 Mehrzweckflugzeugen des Typs Mirage III S einen Kredit von 827,9 Millionen Franken bewilligt. 1964 forderte der Bundesrat zur Weiterführung dieser Beschaffungsaktion *zusätzliche Kredite* in der Höhe von 356 und 220 Millionen Franken. Beide Räte beschlossen, von einer empörten Öffentlichkeit gedrängt, die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen, welche die Gründe für die massive Kreditüberschreitung abzuklären hatten. Dabei stellte sich heraus, dass die Räte 1961 über den damaligen technisch unfertigen Zustand der Mirage III S bewusst falsch orientiert worden waren und dass man sie seither über vorgenommene kostspielige technische Änderungen nicht ins Bild gesetzt hatte. Im Gegensatz zum Beschaffungsbeschluss 1961 wurden zwei Versionen des Flugzeugtyps (Jagdbomber und Aufklärer) zum Serienbau vorbereitet.

Zunächst handelte es sich sowohl um eine militärtechnische als auch um eine finanzielle Frage. Konnte sich ein Kleinstaat eine derart kostspielige Ausrüstung für eine einzige Truppengattung innerhalb seiner Armee leisten? War dies der Preis für die vorgesehene Mechanisierung eines Teils der Armee? Viel ernster aber war das staatspolitische Problem, das in diesem Zusammenhang in Erscheinung trat. Für alle sichtbar zeigte sich hier im Grossen, wie die Verwaltung dem Parlament über den Kopf gewachsen war, wie sie die fachliche Unwissenheit der meisten Parlamentarier dazu ausgenützt hatte, selbständig vorzugehen, ja selbst den Bundesrat vor vollendete Tatsachen zu stellen. Eine Entwicklung, die in direktem Zusammenhang mit der schon lange sichtbaren Tendenz stand, der Eidgenossenschaft immer mehr Aufgaben aufzubürden, die Staatssphäre immer weiter auszuweiten, das Parlament sachlich und zeitlich zu überfordern und es damit immer mehr den Fachleuten in der Verwaltung auszuliefern. Bezeichnenderweise ereignete sich diese unerfreuliche Angelegenheit im Bereich der militärischen Rüstung, der wegen der technischen Komplexität der Materie vom Laien, ja sogar von militärischen Fachleuten, nur schwer zu übersehen ist.

NR J. Tschopp wies schon in der ersten Debatte auf diesen staatspolitischen Aspekt hin, wenn er sagte, dies sei das traurigste Kapitel: Die Missachtung des

Parlamentes als demokratische Institution lasse auf eine Mentalität schliessen, die zum Aufsehen mahne. Wo es wohl hinführe, wenn sich die Verwaltung nicht mehr an die demokratischen Spielregeln halte wie im vorliegenden Fall. NR W. Allgöwer nahm die Gelegenheit wahr, um die ganze Affäre, soweit sie den militärtechnischen Aspekt betraf, als eine logische Konsequenz der 1960 beschlossenen verfehlten Armee reform zu bezeichnen. Ja, er wollte in dem nun aufgedeckten Skandal geradezu einen Glücksfall sehen, der dazu führen werde, dass man die Grenzen der militärischen Möglichkeiten der Schweiz endlich erkennen könne. In diesem Sinne verlangte er mit einem Postulat vom 8. Oktober 1964 unter Hinweis auf die Mirage-Affäre die Organisation einer *totalen Landesverteidigung*. Bisher habe sich die Armee mehr am deutschen Armeemodell von 1939 als am möglichen Angriff mit Atomwaffen orientiert. Man gehe immer noch von einer Bewegungsschlacht im Mittelland aus, statt sich zu fragen, wie man Raketenangriffen standhalten könne. Eine realistische Konzeption, ausgehend von der Zerstörungswirkung technischer Grosswaffen, führe die Landesverteidigung zu einer unbedingten *Koordination* der Zivilschutzvorkehrungen, der wirtschaftlichen Kriegsvorbereitungen und der militärischen Massnahmen.

NR H. Hubacher bezeichnete die Geschichte der Flugzeugbeschaffung, von der N 20/21 über die P-16 und die Mystère bis zur Mirage als eine einzige Komödie der Irrungen und forderte persönliche Konsequenzen in der Militärverwaltung. Als 39. Redner und als fünfter aus dem Kanton Basel-Stadt sprach NR P. Dürrenmatt über die staatspolitische Seite und hielt dabei fest, dass die Mirage-Angelegenheit zu einer politischen Krise geführt habe, weil die Probleme der Kompetenz und der Verantwortung nicht mehr klar erschienen. Es sei wesentlich, dass die Untersuchungskommission nicht bloss die Verantwortlichkeiten abkläre, sondern dass sie auch die dringend notwendigen Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen müsse. Im Volk habe man die Ansicht, die Staatsordnung funktioniere nicht mehr, der Rechtsstaat sei bedroht, und die Sicherungen des Bürgers gegenüber der Verwaltung seien in Frage gestellt. Schliesslich habe auch das System der kollegialen Verantwortung im Bundesrat in diesem Fall versagt.³⁶⁾

Der Bericht der zu einer Arbeitsgemeinschaft vereinigten *Untersuchungskommissionen* der beiden Räte führte in der Herbstsession 1964 zu einer neuen Monsterdebatte im Nationalrat. Die Anträge lauteten: Rückweisung der Zusatzkredite, Reduktion der Zahl der zu bestellenden Mirage-Flugzeuge auf 57, Bewilligung eines Überbrückungskredites von 200 Millionen Franken. Zugleich wurde eine Reorganisation des Eidgenössischen Militärdepartementes (Ernennung eines Rüstungschefs, Bildung eines Fachausschusses für Rüstungsfragen) und der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes postuliert. NR A. Schaller teilte dem Plenum mit, dass die radikaldemokratische Fraktion dem Bericht zwar mehrheitlich zustimme, dass aber eine Minderheit die Anschaffung von 72 Mirage-Flugzeugen vorgezogen hätte. Dem Bundesrat empfahl er, in Zukunft bei solchen Vor-

haben genauer zu planen, auf welche Weise er die Innehaltung der bewilligten Kreditlimiten garantieren könne. Zur staatspolitischen Seite äusserte er: «Die Verwaltung muss wissen, dass das Steuer und die Gewalt bei der Lösung staatlicher Aufgaben bei den politischen Behörden liegt und dass hier keine Eigendynamik und keine eigene Autorität der Verwaltung vorhanden sein darf.»

Erneut kritisierte NR W. Allgöwer, dass die Verantwortlichkeit des Parlamentes von 1961 (Bewilligung der Mirage-Kredite) im Untersuchungsbericht nicht festgehalten sei, und dass man zu wenig weit vorgestossen sei, nämlich bis zur Einsatzdoktrin der Armee überhaupt. Diese verfehlte Einsatzdoktrin in Sachen Raumschutz sei nur eine logische Konsequenz der verfehlten Doktrin des Bewegungskrieges mit mechanisierten Divisionen. Die Verantwortung für die Anschaffung von 57 Mirage-Flugzeugen könne nicht übernommen werden. Es sei eine sofortige Abklärung der künftigen militärischen Konzeption zu verlangen.

Während NR H. Hubacher erneut auf die Verantwortlichkeiten der Armeeführer hinwies, von denen die einen durch Verwaltungsaufgaben überfordert, andere aber die Kompetenz des Parlamentes innerlich leugneten, und von einem Tatsachenbericht der «betrogenen Betrüger» sprach, konzentrierte sich das Votum von NR P. Dürrenmatt auf die Frage der *staatspolitischen Konsequenzen*. Er hob hervor, dass in Zukunft die Polarität zwischen dem Parlament und dem Bundesrat und seiner Verwaltung ganz deutlich zu entwickeln sei, und fügte auch hinzu, dass es unmöglich sei, beim jetzigen Landesverteidigungskonzept zu bleiben, nachdem die Zahl der zu beschaffenden Flugzeuge herabgesetzt worden sei. Der Bundesrat müsste nach seiner Auffassung ein neues Programm und überdies auch einen geeigneten Finanzierungsplan vorlegen. Es sei überdies nicht anzunehmen, dass die gleichen Leute, die zuerst für die Beschaffung von 100 Mirage eingetreten seien, jetzt mit 57 weiterarbeiten könnten.

Im *Ständerat* ging E. Dietschi in einem längeren Votum mit den Fehlern und den Täuschungen der Verantwortlichen für die Rüstungsbeschaffung streng ins Gericht und bezeichnete das, was die Arbeitsgemeinschaft der Untersuchungskommissionen vorschlage, als das Maximum dessen, was auch mit Rücksicht auf die andern Truppengattungen noch verantwortet werden könne. Zum Schluss seines Votums bemerkte er: «Die Vertrauenserschütterung ist eine ernste Tatsache; etwas Durchgreifendes muss geschehen. Es darf nichts unterlassen werden, um das angeschlagene Vertrauen des Volkes in seine Behörden wieder zu gewinnen. Daher gilt es, jene Reformen und Reorganisationen in die Wege zu leiten, die notwendig erscheinen, um in Zukunft ähnliche Krisen nach Möglichkeit zu verhindern.» SR E. Müller steckte in seinem Diskussionsbeitrag die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Bundes gegenüber der Flugwaffe ab, die nicht nur von den finanziellen Mitteln, sondern auch von den Bedürfnissen der andern Truppengattungen her gegeben seien. Wichtiger wäre es, die Mittel für *die Bodenabwehr und den Zivilschutz* zu konzentrieren. Seine mit Bibelworten geschmückte Rede trug

eine gewisse Heiterkeit in die sonst von tiefem Ernst beherrschte Debatte. Müller bezeichnete die Flieger als Staat im Staate: «...denn sie tragen bunte Kleider und dünken sich mehr als die andern.»³⁷⁾

Aus der Mirage-Debatte ging u.a. eine Motion *Bringolf* hervor, welche vom Bundesrat einen *Bericht über die Gesamtkonzeption der Landesverteidigung* und im besondern über die Luftraumverteidigung forderte. Dieser wurde 1966 erstattet und im Herbst vom Nationalrat besprochen. NR W. Allgöwer bemerkte mit Genugtuung, dass die Mirage-Affäre nun doch eine Umbesinnung in den massgeblichen militärischen Gremien zur Folge gehabt habe, indem man offensichtlich einsehe, dass angesichts der Raketen- und Nuklearbewaffnung der Grossmachtarmeen die Schweiz keinen Bewegungskrieg mit mechanisierten Mitteln mehr führen könne, sondern sich auf Gegenschläge innerhalb von vorbereiteten Abwehrzonen beschränken müsse. Jetzt könne auch die neue Truppenordnung von 1961 gemäss einem vernünftigen Konzept vernünftig verwendet werden. Abschliessend stellte Allgöwer fest: «Die Führungsgeneration des Aktivdienstes hat den gewaltigen Weg vom Langgewehr zur Atomrakete zurücklegen müssen. Sie musste Abschied nehmen von der bisherigen Kriegsgeschichte, von scheinbar immer gültigen Grundsätzen, von Tradition, verkörpert in Taktschritt, Gewehrgriff, Säbel und Dolch. Das ist vielen nicht leicht gefallen und hat zu schweren Auseinandersetzungen und Missverständnissen geführt. Aber die Kämpfe der zurückliegenden zwanzig Jahre haben sich gelohnt. Wir besitzen nun eine für Parlament und Armee verbindliche Basis.» Allgöwers Votum klang beinahe wie ein persönlicher Triumph, hatte er doch zur Gruppe der «frondierenden» Basler Offiziere gehört, welche die Konzeption des mit mechanisierten Mitteln geführten Bewegungskrieges von Anfang an bekämpften.³⁸⁾

Die im Gefolge der Mirage-Untersuchung geforderte *Reorganisation des Eidg. Militärdepartementes* beschäftigte den Nationalrat in der Sommersession 1967. Die Anträge der Landesregierung betrafen die Ernennung eines Rüstungschefs, die Bildung eines Fachausschusses für Rüstungsfragen, die klare Grenzziehung zwischen Entwicklung und Beschaffung von Kriegsmaterial und schliesslich die Sicherstellung der Termine und der Kostenermittlung. Darüber hinaus wurde die Reorganisation des ganzen Rüstungswesens und der obersten Führung vorgesehen. NR W. Allgöwer bezeichnete die Lösung, die eindeutig auf eine *Stärkung der zivilen Führung* hintendierte, als ausgezeichnete, gut schweizerische und moderne Lösung. Auch SR E. Dietschi hatte in seinem Votum in der Herbstsession viel Lob für die geplante Veränderung übrig, hätte allerdings eine Entlastung des Chefs der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen im Sinne einer Trennung der beiden in diesem Amt verbundenen Funktionen gerne gesehen.³⁹⁾

Bei der Beratung des *Bundesgesetzes über die Gesamtverteidigung* verlangte NR W. Allgöwer verstärkte politische Sicherungen, damit Eingriffe in die Rechte des Bürgers gegen die Gefahr des Militarismus und der politischen Schwäche durch

das Parlament abgesichert werden könnten. Allgöwer dachte hier zweifellos an die innere Situation im Sommer 1940.⁴⁰⁾

Als es 1970 darum ging, die *Beschaffung von weiteren Erdkampfflugzeugen* vorzubereiten, sprach NR W. Allgöwer in einer Interpellation erneut warnend die Befürchtung aus, es könnte unter dem Vorwand der Beschaffung von Hochleistungsflugzeugen die 1966 überwundene Illusion eines schweizerischen Bewegungskrieges wieder verfolgt werden, wurde aber von Bundesrat Gnägi beruhigt und konnte sich schliesslich von der Beantwortung seiner Interpellation befriedigt erklären.⁴¹⁾

2.2.2. Staatssicherheit

Die Frage der *inneren Sicherheit* war seit dem Landesstreik von 1918 noch auf längere Zeit hinaus ein Problem der offenen Auseinandersetzung zwischen dem Bürgertum und einer sich revolutionär gebenden Linken, im besonderen des linken Flügels der Sozialdemokratie und der Kommunisten. Später aber wurde eine Gefährdung der *inneren Sicherheit von aussen* her, durch Agenten ausländischer Mächte, sichtbar, die aus dem Untergrund den Boden für eine fremde Machtergreifung vorbereiten wollten. Während im ersten Fall der Bund nur angerufen wurde, wenn die kantonalen Polizeikräfte für die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung nicht mehr auszureichen schienen, war im zweiten Fall die Eidgenossenschaft für die Staatssicherheit direkt zuständig, wenn auch die Mittel für die Wahrung der staatlichen Interessen, die eigentlichen Polizeikräfte, abgesehen von einer lange Zeit rudimentären *Bundespolizei*, dem Zentralstaat fehlten. Verfassungsmässig stand ihm jedenfalls für Polizeiaktionen nur die Armee zur Verfügung.

Eine direkte Folge des Landesstreiks war der Versuch, das bestehende *Bundesstrafrecht* (Gesetz über Bundesstrafrecht von 1883) im zweiten Abschnitt des dritten Titels zu verschärfen, d.h. unter Berücksichtigung der Erfahrungen vom November 1918 zeitgemäss umzugestalten (Lex Häberlin). Diese Vorlage führte im Nationalrat zu einer der längsten und heftigsten Parlamentsauseinandersetzungen zwischen bürgerlichen und sozialistischen Parteien. Aus den beiden Basel beteiligten sich vor allem die NR F. Schneider, A. Belmont und K.A. Brodtbeck als Vertreter der Linken und die NR M. Zraggen, O. Schär und A. Seiler von den bürgerlichen Parteien.

Im bürgerlichen Lager gab es zwar einhellige Zustimmung, aber sie reichte doch von einem zögernden, mit allerlei Bedenken erfüllten Ja bis zur vorbehaltlosen Annahme. NR O. Schär anerkannte namens der sozialpolitischen Gruppe der Bundesversammlung, dass die bestehende Gesetzgebung gegen die roten Rädelsführer nicht genüge, betonte aber gleichzeitig, die Verbesserung der bestehenden

sozialen Verhältnisse sei im Grund vordringlicher als eine Schutzgesetzgebung gegen soziale Unruhen. Demgegenüber stellte NR *A. Seiler* fest, dass es eine Volksminderheit gebe, welche den Umsturz mit allen Mitteln herbeiführen wolle, anderseits wünsche die Mehrheit die Aufrechterhaltung der verfassungsmässigen Ordnung. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung richte sich nicht gegen Meinungen, sondern gegen öffentliche Aufforderung zu gewaltsamer Störung der verfassungsmässigen Ordnung. Wo die Freiheit ihre Grenzen habe, dies bestimme die Mehrheit. Als Führer der national und christlich gesinnten Arbeiter bezeichnete NR *M. Zraggen* das neue Gesetz als ein an sich unerfreuliches Ausnahmegesetz, das aber gleichwohl nötig sei. Unter dem Beifall des Rates fügte er hinzu, man wolle heute diejenigen fassen, die den Generalstreik angezettelt und sich dann um die schweren Folgen, welche den einfachen Arbeiter getroffen, gedrückt hätten.

Mit dieser Bemerkung rief er mehrere sozialdemokratische Vertreter auf den Plan, die ihm Verlogenheit vorwarfen und ihn als Zuhälter der Arbeiterschaft und als Dirne der Bourgeoisie bezeichneten. NR *F. Schneider* bekämpfte die Vorlage äusserst energisch von der politischen Seite her, NR *K.A. Brodtbeck* mehr vom juristischen Standpunkt aus. Als dann auch noch NR *A. Belmont* den kommunistischen Standpunkt vertrat, da erhielt der Zuhörer auf der Tribüne den Eindruck, die Basler politische Szene sei ins Bundeshaus übertragen worden. Belmont betonte, die Kommunisten wüssten recht gut, dass die kapitalistische Klasse niemals freiwillig und gutwillig auf ihre Vorrechte des Besitzes und das Recht der Ausbeutung der proletarischen Klasse verzichten werde. Daher schaffe sie ein solches Gesetz. Für Eintreten auf die Vorlage stimmten sämtliche bürgerlichen Vertreter aus den beiden Basel (*Gelpke* abwesend), gegen Eintreten die Sozialdemokraten und die Kommunisten (*Hauser* abwesend).¹⁾ In der Volksabstimmung wurde dann die Lex Häberlin verworfen. Es blieb beim Versuch, die Staatsschutzbestimmungen zu verschärfen.

Ein bundesrätliches *Verbot des Roten Treffens*, vorgesehen für den Palmsonntag 1929, veranlasste NR *F. Schneider*, die Landesregierung darüber zu interpellieren, warum sie in die kantonale Polizeihochheit eingreife. Er erhielt von Bundesrat *Häberlin* darauf die Antwort, dass es sich um einen Fall von Gefährdung der inneren und äusseren Ruhe handle. Ursprünglich war das von den Kommunisten organisierte Treffen als Protestkundgebung gegen die Verurteilung des Kommunisten Hofmeier in Italien geplant. Häberlin zeigte kein Verständnis dafür, dass die von den Kommunisten heftig attackierten Sozialdemokraten sich im Grunde für die Versammlungsfreiheit und nur dafür einsetzten. Er erklärte kurzweg, die Versammlung werde nicht stattfinden, und sie wurde durch ein Truppenaufgebot tatsächlich verhindert, ebenso die dann für den 1. August desselben Jahres von NR *F. Welti* betriebene Ersatzdemonstration.²⁾

Am 9. November 1932 musste die Armee zur Unterstützung der kantonalen Polizei in Genf mit der Waffe eingreifen, da es dort zu bürgerkriegsähnlichen



Max Zraggen

Streitigkeiten zwischen den dortigen Sozialisten und einer fascistischen Bewegung kam. Die blutige Intervention der Truppen einer Rekrutenschule hatte in der Winter-Session im Nationalrat eine hitzige Diskussion zur Folge, als die Bundesräte *Minger* und *Häberlin* drei Interpellationen zu dieser Angelegenheit beantworten mussten.

NR *F. Schneider* bekannte offen, dass die Sozialdemokraten eine revolutionäre Partei seien und nur solange bestehen könnten, als sie dies auch blieben. Gleichzeitig wies er aber den Vorwurf, man habe einen Putsch geplant, entschieden zurück und betonte, die Partei sei nicht so dumm, sich der Mittel, welche ihr die Demokratie zur Verfügung stelle, nämlich der Pressefreiheit, der Versammlungs- und der Koalitionsfreiheit, zu begeben. NR *A. Oeri* warnte vor der Herrschaft der Strasse: «Unsere Demokratie soll Meister bleiben, nicht nur in den Ratssälen und an den Urnen, sondern sie soll auch Meister bleiben auf der Strasse. Deshalb erklären wir uns solidarisch mit unserer Truppe und mit unserer Regierung, die für Ordnung sorgen will mit den Mitteln des demokratischen Staates. Wenn wir uns dazu entschliessen, dann sind die Genfer Opfer, die wir tief bedauern, nicht vergebens gefallen.» NR *A. Seiler* appellierte indirekt an die Sozialdemokraten, indem er darauf hinwies, dass diese Partei ihren Aufschwung dank einer für sie günstigen Wahlgesetzgebung genommen hätte. Die Verfassung schaffe die Garantie für den Fortschritt und die Entfaltung der geistigen Kräfte. «Machen wir die im gegenseitigen politischen Kampf gebundenen Energien frei für die Aufgaben des Durchhaltens und einen neuen Aufstieg auf dem Boden der Verfassung und Ordnung.» Seine halbstündige Rede wurde zum Schluss aus dem Rat mit Beifall bedacht.³⁾

In diesen Tagen reichte der Luzerner katholisch-konservative NR *H. Walther* eine von 119 Mitgliedern des Nationalrates unterzeichnete Motion ein, mit der der Bundesrat eingeladen wurde, den Räten darüber zu berichten, welche gesetzgeberischen Massnahmen vorzuschlagen seien, um die bestehenden Lücken im Sinne eines ausreichenden Schutzes der öffentlichen Ordnung auszufüllen. Die Motion wurde von sämtlichen bürgerlichen Mitgliedern aus den beiden Basel unterstützt. Ihre Behandlung führte in der Frühjahrssession 1933 zu einer neuen Redeschlacht zwischen der bürgerlichen Mehrheit des Parlamentes und der Linken. NR *E. Arnold* sprach von einem Schwanengesang der klein- und mittelbürgerlichen Demokratie, deren Endkrise jetzt sichtbar werde. Man spreche vom Schutz der Demokratie, als ob diese unveränderlich, unwandelbar, für die Ewigkeit geschaffen sei. Die demokratischen Staatseinrichtungen genügten nicht mehr, um das kapitalistische System gegen den Klassenkampf der Arbeiter zu sichern. NR *J. Surbeck* bedauerte die Genfer Ereignisse, versuchte aber auch, diese als Ergebnis der dortigen Klassenspannung zwischen einem skandalumwitterten, protzig auftretenden Bürgertum und den verarmten Bevölkerungsschichten darzustellen. Surbeck sprach fast väterlich, stellenweise pathetisch, dann wieder poetisch und sparte nicht mit lateinischen Zitaten.

Leidenschaftlich war das Votum von NR *F. Schneider*. Er warf dem Bundesrat vor, das Urteil des Bundesgerichtes in der Genfer Affäre vorauszunehmen und die Richter zu beeinflussen. Die Sozialdemokratie widersetze sich diesem Urteil des Bundesrates, das gefährliche Hintergedanken verstecke. Das Bürgertum sitze angesichts der heraufziehenden Wirtschaftskrise auf einem Pulverfass. Als Wundermittel werde nun ein Ausnahmegesetz vorgeschlagen. «Wir werden gegen dieses Gesetz mit allen Mitteln, die uns zur Verfügung stehen, ankämpfen, weil wir finden, dass dieses Gesetz nicht richtig ist, dass es ein Ausnahmegesetz gegen die Arbeiterklasse bedeutet. Wenn Sie es aber trotzdem durchbringen, sind wir überzeugt, dass unsere Bewegung über den Geist dieses Gesetzes und über das Gesetz selbst den Sieg davon trägt.»⁴⁾

Die *Motion Walther* wurde im Nationalrat mit 91:41 Stimmen angenommen, und in der Sommer-Session 1933 lag ein entsprechender Gesetzesentwurf des Bundesrates zur Beratung vor. Auch hier kämpfte die Linke mit schwerem Geschütz, insbesondere NR *E. Arnold*, aber ohne Erfolg;⁵⁾ doch wurde das Gesetz in der Volksabstimmung vom 11. März 1934, bekämpft von der gesamten Linken und von den Föderalisten im Stiche gelassen, verworfen, worauf Bundesrat *Häberlin*, Chef des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, seinen Rücktritt erklärte.

Bereits ein Jahr später unterbreitete sein Nachfolger, Bundesrat *Baumann*, nicht zuletzt unter dem Eindruck der Affäre Wesemann/Jacob, den Eidgenössischen Räten eine *neue Staatsschutzvorlage*; allerdings richtete sich diese eindeutig gegen *Spionage und Bespitzelung*, während die Bestimmungen, die am verworfenen Gesetzesentwurf Häberlin am meisten kritisiert worden waren, nicht mehr darin enthalten waren. Die zunehmende *äussere Bedrohung*, der allmähliche Wandel der Sozialdemokraten in eine staaterhaltende Partei liessen die gegen innen gerichteten Staatsschutzbestimmungen als überflüssig erscheinen.

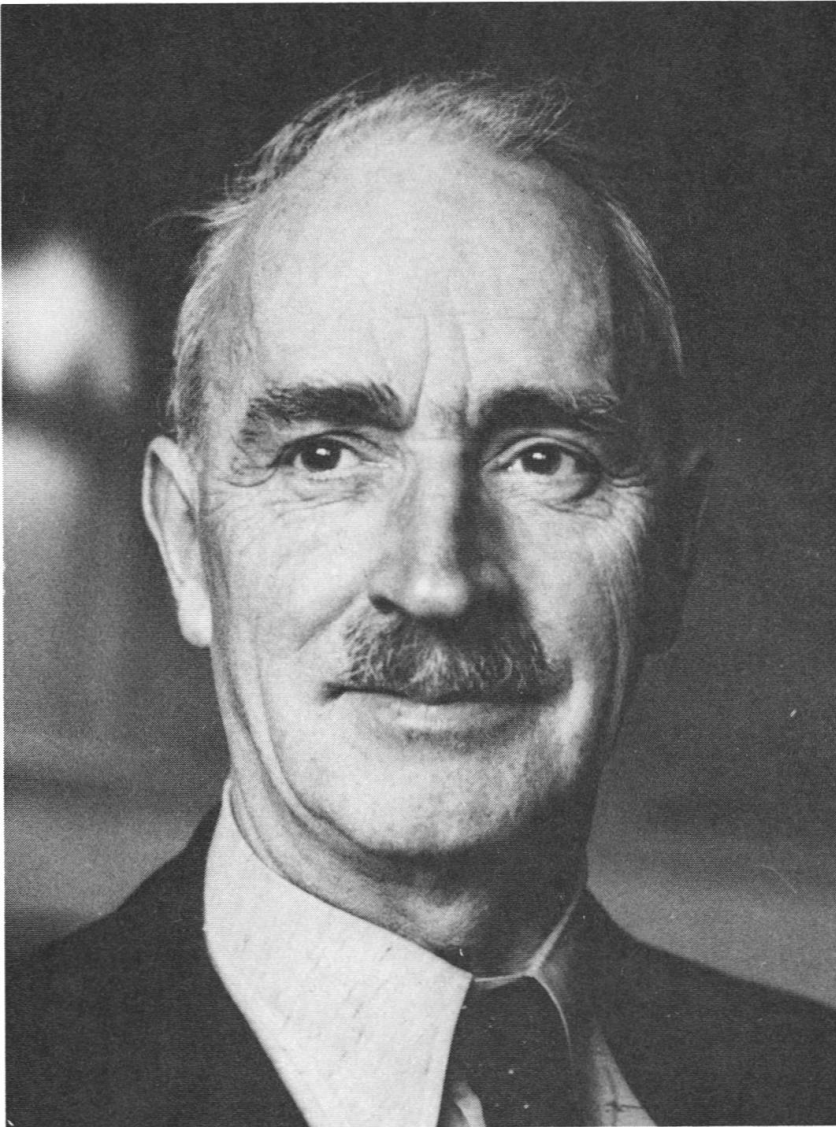
Immerhin gab es auch jetzt noch Widerstände von Seiten der misstrauischen Linksparteien. NR *F. Schneider* stimmte zwar der Vorlage als solcher zu, lehnte aber bei der Behandlung des Art. 7 eine vermeintliche Vermehrung der Bundespolizeikompetenzen auf Kosten der kantonalen Polizeihoheit ab und sprach damit die Föderalisten im Rate an; doch setzte er sich mit seinem Streichungsantrag nicht durch. Gegen die Aktivität der Ortsgruppen und Stützpunkte der nationalsozialistischen Partei in der Schweiz und deren Pläne richtete sich am 27. April 1938 (im Gefolge der deutschen Besetzung Österreichs) eine Interpellation von NR *F. Schneider*. Er verlangte, dass die Tätigkeit dieser Organisation und ihrer Presse vom Bundesrat streng kontrolliert werde.⁶⁾

Einer ersten Auseinandersetzung mit den Ausländern, welche die *schweizerische Gastfreundschaft* während des Krieges missbraucht hatten, rief die Interpellation von SR *W. Schaub*, mit welcher dieser in der Sommersession 1945 vom Bundesrat Auskunft darüber verlangte, nach welchen Gesichtspunkten er jetzt Ausländer ausweise, die in gefährlicher Zeit die Gesetze der Gastfreundschaft

missachtet und für eine demokratiefeindliche Ideologie gewirkt hätten. Bundespräsident *von Steiger* erhielt damit Gelegenheit, das Treiben der Nationalsozialisten in der Schweiz und die Ausweisungspraxis der Landesregierung ein erstesmal in aller Öffentlichkeit und ohne lästige Rücksichtnahme auf benachbarte Diktaturen zu beleuchten.⁷⁾

Welchen ungeheuerlichen Umfang die Wühltätigkeit einer fünften Kolonne schon vor dem Kriegsausbruch und dann erst recht während des 2. Weltkrieges angenommen hatte, dessen wurde sich die Bevölkerung eigentlich erst nach Kriegsende bewusst, als der Bundesrat, veranlasst durch eine Motion von NR *E. Boerlin* (6. Juni 1945), die *Berichte* (vier Bände) *über die antidemokratische Tätigkeit* erstattete. SR *W. Schaub* stellte in den Mittelpunkt seiner Würdigung des bundesrätlichen Berichtes ein Bekenntnis der Dankbarkeit darüber, dass das Land von der fürchterlichen Katastrophe, welche Europa zwischen 1939 und 1945 heimgesucht hatte, nicht durch eigenes Verdienst, sondern durch die Gunst des Schicksals verschont geblieben sei. Er hob hervor, wie lange es gedauert habe, bis man die Bedeutung der geistigen Landesverteidigung erkannt und die Sorglosigkeit gegenüber der Rücksichtslosigkeit und Grausamkeit und dem bodenlosen Sadismus der aggressiven Mächte endlich aufgegeben habe. Er bedauerte, dass man geglaubt habe, durch Stillesitzen könne man das Äusserste vermeiden. *Schaub* stellte die allzu nachsichtige Einbürgerungspraxis, welche Fremde in der Zwischenkriegszeit über Nacht zu Schweizern habe machen wollen, an den Pranger.⁸⁾

NR *E. Boerlin* richtete in seinem Votum zum bundesrätlichen Bericht seinen Blick über die Vergangenheit hinaus in die Gegenwart und in die Zukunft und meinte dann warnend: «Es wäre ein grosser Aberglaube, wenn wir meinen sollten, mit dem Sieg über den Nationalsozialismus und den Fascismus seien auch schon ihr Geist und ihre Methoden und Ziele erloschen. Der Geist der Diktatur, Intoleranz und Unmenschlichkeit, der diesen politischen Verirrungen ihre Merkmale gab, lebt weiter, und die weltanschauliche Not, welche für alle die gewaltigen Auseinandersetzungen des letzten Krieges und damit auch für die Umtriebe gegen unser Land charakteristisch war, beherrscht ebenso die Nachkriegszeit und die Spannungen und Kämpfe der Gegenwart. Niemand weiss, wann sie uns erneut vor schwerste Probleme stellen.» NR *F. Moeschlin* bedauerte, dass die deutsche Gesandtschaft im bundesrätlichen Bericht nicht genügend berücksichtigt worden sei. Dann ging er mit der Pressezensur ins Gericht: «Ich habe die Zensur während zweieinhalb Jahren erlebt und werde das, was wir damals an Beleidigungen des freien schweizerischen Menschen erfahren haben, nie vergessen.» NR *C. Miville* hob in seinem Votum hervor, dass die Behörden schon 1936 gegen die Kommunisten vorgegangen seien, hingegen mit der Bekämpfung der nationalsozialistischen Organisationen erst spät begonnen hätten. Das Parlament habe militärische Todesurteile als Begnadigungsinstanz bestätigt, aber ob man damit nicht einfach die *Geschobenen*, statt die eigentlichen *Drahtzieher* getroffen habe, bleibe fraglich. Im übrigen



Walter Schaub

beteuerte Miville, dass die Partei der Arbeit keine kommunistische Partei sei, sie habe nur Kommunisten aufgenommen, wie dies die Sozialdemokratische Partei schon 1943 hätte tun müssen.⁹⁾

Rascher als man bei der Besprechung des bundesrätlichen Berichtes über die antidemokratischen Umtriebe hatte erwarten dürfen, erhielten die Schweizer neuen Anschauungsunterricht über die Methoden der politischen Unterwanderung durch fremdgesteuerte Agenten, nämlich im Frühjahr 1948 durch den *kommunistischen Umsturz in der Tschechoslowakei*, der verbunden mit einer Intervention der Sowjetunion, dieses Land unter den totalen Einfluss der östlichen Grossmacht brachte. In der Schweiz zogen die Behörden, gedrängt von einer aufgeschreckten Öffentlichkeit, die Konsequenzen aus den Ereignissen in Prag. Der Bundesrat beschloss, gestützt auf die Begutachtung durch die Vollmachtenkommissionen, als Vollmachtenmassnahme eine *Verstärkung des Staatsschutzes*.

NR F. Schneider, derselbe, der seinerzeit gegen Staatsschutzmassnahmen nach innen Sturm gelaufen war, machte nun dem Nationalrat als Berichterstatter der Vollmachtenkommission die getroffenen Entscheidungen schmackhaft. Mit dem Hinweis auf den Kampf gegen die nationalsozialistischen Umtriebe bemerkte er: «Die damals allen bewusst gewordenen Gefahren sind nicht geringer geworden. Im Gegenteil. Die Politik der ehemaligen kriegführenden Staaten ist klarer in Erscheinung getreten. Durch sie haben wir Schweizer und besonders die Arbeiterschaft erkannt, welch grosses und unschätzbares Gut wir an unseren demokratischen Rechten und in der persönlichen Freiheit besitzen.» NR C. Miville blieb es vorbehalten, den Prager Umsturz zu rechtfertigen und die positive Haltung der Partei der Arbeit zu diesem Ereignis zu erklären. Unter dem Eindruck von unbestätigten Gerüchten, wonach die Sowjetunion bis zum Atlantischen Ozean vorzustoßen beabsichtige, habe die Vollmachtenkommission den Bundesrat zum Handeln aufgefordert.

NR E. Boerlin räumte in seinem Votum ein, dass die Russen im vergangenen Krieg ihren gewaltigen Beitrag geleistet, die russische Armee glänzend gekämpft, die russischen Soldaten sich geopfert hätten wie die Amerikaner und die Engländer. Jetzt aber gehe es darum, wer für und wer gegen die demokratische Staatsordnung der Schweiz sei. Es sei nicht über Moskau zu urteilen, sondern über diejenigen, die im eigenen Land gegen die Schweiz tätig seien oder unter Umständen tätig sein könnten. Es gebe Leute, die einen Instinkt für fremde Wünsche hätten, die wüssten, wann die Stunde geschlagen und was sie zu tun hätten, um ihren Herren gefällig zu sein. Im übrigen aber dürfe man sich nicht allzusehr auf Bestimmungen des Staatsschutzes verlassen. Dieser sei nämlich genau so viel wert wie der Widerstandswille des Volkes. NR F. Schneider replizierte gegenüber seinem ehemaligen Parteifreund Miville, der die Weiterführung von Vollmachtenbeschlüssen kritisiert hatte, indem er betonte, dass er die Dinge auch lieber anders gesehen hätte. «Aber dass es anders gekommen ist, daran sind wir nicht schuld, Herr Dr.

Miville, sondern Sie und Ihre Parteigenossen, und zwar, weil Sie einmal mehr mit aller Deutlichkeit ihre Hefte aufgedeckt und auch dem blindesten Schweizer gezeigt haben, was Sie eigentlich anstreben.»¹⁰⁾

Gegen den *Ausbau von zentralen Polizeiorganen* erhoben sich in den folgenden Jahrzehnten in den Eidgenössischen Räten und in der Öffentlichkeit immer wieder schwere Bedenken, hauptsächlich bei der von Misstrauen erfüllten Linken, aber auch im föderalistischen Lager. Selbst die Terroraktionen im Zusammenhang mit dem Jura-Konflikt und dann die verbrecherische Tätigkeit internationaler Terroristenorganisationen auf schweizerischem Boden vermochten das tiefwurzelnde Misstrauen gegen Polizeiorganisationen in der Hand des Bundesrates nicht zu zerstreuen. Dies belegen die Diskussionen um die Unterstützung des *Konkordates für die Schaffung einer Interkantonalen Mobilen Polizei* (IMP) im Jahre 1969 und schliesslich der beinahe fanatische Widerstand gegen eine Bundessicherheitspolizei, der in einem negativen Volksvotum (1978) ausmündete.

2.3. Finanzhaushalt und Währungsfragen

Im Mittelpunkt schweizerischer Finanzpolitik steht der *Haushalt der öffentlichen Gemeinschaften*, im besonderen des Bundes. Im ersten Drittel des laufenden Jahrhunderts beschränkte sich allerdings die finanzpolitische Aufmerksamkeit auf die Gestaltung des Staatshaushaltes im engsten Sinne des Wortes, später, d.h. mit zunehmender Zahl der Staatsinterventionen in die Angelegenheiten der Wirtschaft, begann der Bund mehr und mehr auch das Finanzgebaren der Wirtschaft und des Einzelnen durch direkte und indirekte Massnahmen zu beeinflussen (z.B. Währungsabwertung 1936, Bankengesetz). Heute betreibt er über Währungsmassnahmen Konjunkturpolitik. Die finanzpolitischen Diskussionen in den Eidgenössischen Räten beziehen sich nicht mehr nur auf das Budget, die Sach- und die Nachtragskredite, die Gestaltung von Zöllen und Steuern, sozusagen alle Geschäfte der Räte erhalten einen finanzpolitischen Aspekt, und das Finanzdepartement ist zu einem eigentlichen Schlüsseldepartement geworden.

Genügten bis zum 1. Weltkrieg im wesentlichen die *Zolleinnahmen* zur Deckung der Bundesausgaben, so warf der Krieg dann erstmals die Frage auf, wie die für jene Zeit ungeheuren Kosten der Mobilisation durch zusätzliche finanzielle Mittel gedeckt werden könnten. Mit ausserordentlichen und zweckgebundenen Steuern, also mit als vorübergehend bezeichneten Abgaben, hoffte man auf dem Vollmachtenweg der ausserordentlichen Belastung gerecht zu werden; doch zeigte die Nachkriegszeit ein wesentlich anderes Gesicht, als man zuvor erwartet hatte. Als Folge der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch der zunehmenden Bequemlichkeit des einzelnen Bürgers erhielt der Bund immer mehr Aufgaben zugewiesen. Es ging recht lange, bis der Bürger endlich einsah, dass diese

Übertragungen mit bedeutenden Kosten verbunden waren und man diese nur über zusätzliche Abgaben finanzieren konnte. Es genügte nicht, die Zollansätze zu erhöhen.

Das altbekannte Sprichwort «Point de Suisses, point d'argent» sollte sich schon vor dem 2. Weltkrieg und nachher erst recht bewahrheiten. Durch Jahrzehnte hindurch stritt man sich im Parlament und in der Öffentlichkeit über die Frage, ob man dem Bund zusätzliche Mittel bewilligen wolle und gegebenenfalls, wie hoch diese Mittel sein und auf welche Weise sie aufgebracht werden sollten. Die *Bundessteuern* wurden zu einem höchst unerquicklichen Dauertraktandum der Bundesversammlung, das bis heute noch nicht erledigt ist.

Da solche Steuern zum Teil auf Kosten der kantonalen Finanzhoheit gehen mussten, wurden sie zum wichtigsten *Streitobjekt* zwischen *Föderalisten* und *Zentralisten* aller Färbungen. Als weitere Konstante kam die ständige Auseinandersetzung zwischen Anhängern von *direkten* und von *indirekten* Steuern, lange Zeit gleichbedeutend mit dem Kampf zwischen Linksparteien und bürgerlichen Gruppierungen, hinzu. Galten die direkten Steuern den sozialistischen Parteien als Mittel, um Einkommensverschiebungen zugunsten der ärmeren Volksschichten zu erreichen, so wurden die Zölle auf dem Wege über die konsumbelastende Schutz-zollpolitik für die Bauern zum Instrument für den *Schutz ihrer Preispositionen*. Umstritten blieb im übrigen auch der Ausgleich zwischen *finanzstarken* und *-schwachen Kantonen*.

Es versteht sich, dass die Region Basel als bedeutendes Konsumentenzentrum und Basel selber als Handelsstadt und als Sitz des Zentralverbandes der Schweizerischen Konsumvereine in allen diesen Auseinandersetzungen finanzpolitischer Art in den Eidgenössischen Räten eine bedeutende Rolle zu spielen hatten. Unter den Parlamentariern aus den beiden Basel sind in diesem Zusammenhang zu nennen: SR *G. Schneider*, Bankensachverständiger in der kleinen Kammer, SR *E. Rudin*, Direktor des ACV beider Basel, die Nationalräte *E. Dietschi*, Präsident des Verbandes schweizerischer Kantonalbanken, *O. Schär*, Präsident der Verwaltungskommission VSK, *E. Herzog*, Direktionspräsident VSK, *F. Hauser*, Finanzreferent der sozialdemokratischen Fraktion, *R. Suter*, Direktor der Migros-Genossenschaft Basel, *A. Seiler*, zeitweise Präsident der kantonalen Finanzdirektoren-Konferenz und *J. Tschopp*, Finanzsachverständiger der katholisch-christlichsozialen Fraktion.

Bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges war die Schweiz ein traditionelles *Niedrigzoll-Land*. Nach Kriegsende wurde der *Generalzolltarif* durch Vollmachtenbeschluss des Bundesrates im Sinne einer provisorischen Massnahme erheblich erhöht (1921). Einerseits sollte der neue Tarif für die durch hohe ausländische Zollmauern behinderte Exportindustrie zu einem Kampftarif werden, andererseits sahen die Bauern in ihm einen Schutzzoll gegen die Unterbietung der Preise landwirtschaftlicher Inlandprodukte durch fremde Nahrungsmittel. Schliesslich waren

die Zollerhöhungen auch als *fiskalische Massnahme* gedacht, hoffte man doch, auf diese Weise die dringenden Finanzbedürfnisse des Bundes einigermassen decken zu können, ohne direkte Bundessteuern fordern zu müssen. Gegen den neuen Zolltarif liefen die Konsumenten Sturm, im wesentlichen vertreten durch die Sozialdemokraten und die den Konsumentenorganisationen verpflichteten linksbürgerlichen Gruppen. Als es um Kenntnisnahme des bundesrätlichen Berichtes zum neuen Generalzolltarif ging, stimmte im Nationalrat die ganze bürgerliche Abordnung aus Basel-Stadt mit Ausnahme von *Gelpke* dagegen, von den Baselbieter Nationalräten bekannte sich neben *Brodbeck* auch der Freisinnige *Stohler* als Gegner, während die den Bauern näherstehenden Freisinnigen *Tanner* und *Seiler* für die Erhöhung der Zollansätze eintraten.¹⁾

Eine von Konsumentenseite lancierte *Zollinitiative*, die den neugeschaffenen Tarif wieder beseitigen und dem Volk das Mitspracherecht bei der zukünftigen Regelung der Zollansätze garantieren wollte, erzielte mit über 180 000 Unterschriften einen beträchtlichen Erfolg. Bei der Begutachtung dieser Initiative erklärte NR *O. Schär*, dass die Initianten ein Verdikt des Volkes über die von den Eidgenössischen Räten gebilligten Änderungen der Zollpolitik herbeiführen wollten. Er beklagte sich darüber, dass niemand derart exorbitante Erhöhungen der Zölle erwartet habe, die bis zum 24fachen der früheren Ansätze gingen. Für die Annahme der Zollinitiative stimmten im Nationalrat *A. Belmont*, *K.A. Brodbeck*, *F. Schneider* und *O. Schär*, dagegen *R. Gelpke*, *R. Miescher*, *A. Seiler*, *K. Stohler*, *A. Ast* (abwesend waren *Hauser* und *Zraggen*). Im Ständerat sprach *V.E. Scherer* für die Initiative, übte aber dann Stimmenthaltung. Er nahm die Initianten gegen den Vorwurf in Schutz, sie möchten die Schweiz wieder zu einer Freihandelsinsel machen. Es handle sich eindeutig um eine demokratische Bewegung, die sich gegen die Veränderung des Zolltarifs zugunsten der Landwirtschaft und gegen die Beschränkung gewisser Einfuhren, letztlich vor allem aber gegen die Vollmachtenbeschlüsse und die Entmündigung des Volkes in der Zollangelegenheit wende.²⁾

Eben als in den Räten die Generaldebatte über ein *Bundesgesetz zu einem neuen Generalzolltarif* aufgenommen wurde, durch den der provisorische Gebrauchs Zoll zu einem definitiven hätte werden sollen, bewirkten sich häufende Schutzzollmassnahmen der wichtigsten Handelspartnerstaaten Gegenmassnahmen der Schweiz. Man rutschte zu Beginn der dreissiger Jahre immer mehr in einen *ungesunden Protektionismus* hinein und half mit schlechtem Gewissen durch Zollzuschläge und Einfuhrbeschränkungen mit, die ungute Entwicklung in den Handelsbeziehungen zu fördern.

Im Zusammenhang mit einer grossen Rede, welche Bundesrat *Schulthess* in Aarau über die schweizerische Wirtschaftspolitik gehalten hatte, verlangte NR *V.E. Scherer* die Einführung einer Preiskontrolle und warnte davor, durch Einfuhrbeschränkungen die Preise in die Höhe klettern zu lassen und gleichzeitig

Lohnabbau bei der Exportindustrie zu betreiben, um diese wieder konkurrenzfähig zu machen. Im besonderen wandte sich Scherer gegen einen Lohnabbau in jenen Wirtschaftszweigen, die gar keine Not litten, wie etwa Banken und Versicherungen.³⁾ NR *F. Schneider* wollte auf dem Wege einer Interpellation erfahren, warum der Bundesrat eine *Erhöhung des Butterzolles* um 50% beschlossen habe.⁴⁾

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass eine bloss auf Erhaltung des Bestehenden ausgerichtete Finanzpolitik die Aktionsmöglichkeiten des Bundes stark einschränkte und sich schon bei den ersten ausserordentlichen Anforderungen, die an den Staat gestellt würden, als ungenügend hätte erweisen müssen. Bundesrat *Musy*, der in den Augen der Öffentlichkeit dafür in erster Linie die Verantwortung trug, war denn auch schon zu Beginn der zwanziger Jahre Zielscheibe schärfster Attacken der sozialdemokratischen Opposition, aber auch in bürgerlichen Kreisen warf man ihm planloses Wursteln und unverantwortliche Schönfärberei vor.

Bei den *Budgetdebatten* kam es fast regelmässig zu pikanten, manchmal persönlich gefärbten Auseinandersetzungen zwischen NR *F. Hauser*, dem Repräsentanten der sozialdemokratischen Fraktion, und dem Chef des Finanz- und Zolldepartementes. Schon die erste programmatische Erklärung *Musys* vor dem Nationalrat veranlasste Hauser zu einer ebenso grundsätzlichen Gegenstellungnahme, die über eine Stunde Redezeit in Anspruch nahm. Ohne prinzipielle Umkehrung im sozialistischen Sinne gebe es keine Gesundung der Bundesfinanzen, meinte Hauser. Es müssten alle Bevölkerungskreise zu direkten steuerlichen Leistungen herangezogen werden, und zwar aufgrund eines einheitlichen Schätzungsverfahrens. Die von *Musy* erwähnten Coupon-, Übergewinn- und Nachlasssteuern allein genügten bei weitem nicht, um die künftigen Sozialausgaben zu finanzieren. Gegen eine weitere Erhöhung der Zollbelastungen werde man sich mit allen Mitteln wehren. Hauser war zu sehr Pragmatiker und zu wenig Parteitheoretiker, als dass man diese seine finanzpolitische Absage an *Musy* einfach auf eine grundsätzliche Ablehnung des bürgerlichen Staates hätte zurückführen können.⁵⁾

Etwas später beklagte sich NR *R. Miescher* als kantonaler Finanzdirektor darüber, dass es angesichts der finanzpolitischen Kurslosigkeit des Chefs des Finanzdepartementes unmöglich sei, irgendwelche Steuerprojekte auf kantonalem Boden vorzubereiten, da man dabei Gefahr laufe, mit dem Bund in steuerpolitische Konflikte zu geraten. Gleichzeitig aber verwahrte er sich gegen die Doktrin der direkten Bundessteuern, die vor allem von den Vertretern der Städte gepredigt würde, dann aber auch gegen den neuen Föderalismus, der darauf ausgehe, die reichen Kantone für die ärmeren bezahlen zu lassen.⁶⁾

Der Erlass einer *neuen (=2.) ausserordentlichen Kriegssteuer* im Sinne einer notbedingten direkten Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen bot den finanzpolitisch kontroversen Lagern für längere Zeit zum letztenmal Gelegenheit

zu einer Auslegeordnung ihrer Steuerpostulate. Während NR *C. Tanner* in der Detailberatung bei der Frage der Ertragswertschätzung für die Belange der Landwirtschaft ins Feld zog, konnte NR *O. Schär* kein Verständnis dafür aufbringen, dass die Vermögenssteuer mehr einbringen sollte als die Erwerbssteuer und dass man den Zinsertrag nicht als Einkommen bezeichne, wie dies im Kanton Basel-Stadt geschehe. Ferner vermisste er die Besteuerung von Gewinnen auf Aktienkursen und Liegenschaftsverkäufen und wies auch hier auf das Vorbild von Basel-Stadt hin. NR *F. Hauser* replizierte darauf, dass der Bund eben, vielleicht zum letztenmal, das System der starken Progression in der Vermögenssteuer gewählt habe, im Gegensatz zum Kanton Basel-Stadt, der das Vermögen mild und dafür zusätzlich die Vermögenserträge besteuere, und dass es unter diesen Umständen gegen das Gewissen jedes in Steuerdingen versierten Bürgers ginge, das gleiche Vermögen auch noch über die Erwerbssteuer (Zinsen) zu belasten.

Auch das *Bankgeheimnis* war bereits damals im Nationalrat Gesprächsgegenstand. Die NR *O. Schär* und *K.A. Brodtbeck* unterstützten den Minderheitsantrag für Aufhebung des Bankgeheimnisses, jener mit dem Argument, die Kantone könnten von sich aus diese Bestimmung nicht aufheben, solange der Bund dies nicht für das ganze Land gleichzeitig tue; dieser verwies darauf, dass das Bankgeheimnis im strengeren Sinne gar nicht berührt sei, wenn die Banken bloss der Steuerverwaltung gegenüber Auskunft erteilen müssten. Der Antrag wurde mit 104:59 Stimmen abgelehnt, wobei die NR *R. Gelpke*, *A. Seiler*, *K. Stohler*, *C. Tanner* und *R. Miescher* dagegen, *A. Belmont*, *K.A. Brodtbeck*, *F. Schneider* und *M. Zraggen* dafür stimmten (*Schär* und *Hauser* waren bei der Abstimmung abwesend).⁷⁾

Gegen die von den Sozialdemokraten lancierte *Vermögensabgabe-Initiative* («Beutezugs-Initiative»), die in einem gewissen Sinne ein Äquivalent zu den Zoll-erhöhungen sein sollte, stimmten im Nationalrat sämtliche bürgerlichen Mitglieder beider Halbkantone, dafür die vier Sozialdemokraten. NR *O. Schär* nahm auch hier innerhalb des bürgerlichen Lagers eine Sonderstellung ein, indem er zwar eine Vermögensabgabe als solche nicht ablehnte, die vorgeschlagene Belastung aber als die Grenze des Erträglichen überschreitende Konfiskation bezeichnete und sich vor allem auch daran stiess, dass die Besteuerung keinen Unterschied zwischen den Genossenschaften und den kapitalistischen Unternehmungen machen sollte.⁸⁾ Die Initiative war in der Volksabstimmung sehr umkämpft, fand aber schliesslich keine Mehrheit.

Nicht unbestritten war auch die *Anleihenspolitik* von Bundesrat *Musy*. Dagegen wandte sich NR *F. Hauser* mehrmals, so in einer Interpellation in der Frühjahrssession 1922, in der er kritisierte, dass der Emissionsbetrag der letzten eidgenössischen Anleihe, ohne dass ein günstigerer Zinsfuss erreicht worden sei, von 100 auf 300 Millionen Franken erhöht worden sei. Die mündliche Begründung der Interpellation war ein einziger Vorwurf an die Adresse des Departementschefs. Er

habe den Kapitalisten dazu verholfen, ihr Geld zu vorteilhaften Bedingungen auf Kosten der öffentlichen Interessen anzulegen.⁹⁾

Viel zu reden gab die Amerika-Anleihe, die der Bund 1924 mit der Begründung, den inländischen Kapitalmarkt schonen zu müssen, aufnahm und wofür er einen für europäische Verhältnisse zu hohen Zins zu bezahlen hatte. NR *F. Hauser* bezeichnete die Anleihe als Spekulationsgeschäft. Musy versuchte, den Vorwurf des hohen Zinsfusses damit zu entkräften, dass er für den Zeitpunkt der Rückzahlung einen niedrigeren Dollarkurs glaubte in Aussicht stellen zu können. Im Ständerat nahm SR *G. Schneider* Musy in Schutz gegen die öffentlichen Angriffe mit dem Hinweis, dass es jetzt darum gehe, den Franken zu stabilisieren. Ob das Geschäft letztlich gut oder schlecht sei, werde man erst in Zukunft beurteilen können.¹⁰⁾

Zur gleichen Zeit stand die *Ausdehnung des Alkoholmonopols auf alle gebrannten Wasser* in den Eidgenössischen Räten zur Diskussion (Art. 31 und 32bis der Bundesverfassung). Nachdem die Einführung des Monopols seinerzeit der Bekämpfung der Kartoffelschnapspest gegolten hatte, wollte man nun im Zeichen der starken Ausdehnung des Obstbaues den *gebrannten Wassern aus Kern- und Steinobst* durch eine besondere Verfassungsbestimmung zu Leibe rücken. Dieses Ziel wurde mindestens in den Vordergrund gestellt, doch wollte sich der Bund neue finanzielle Quellen durch die Besteuerung dieser Getränke sichern.

Den Konsum einerseits einschränken, ihn aber auch zu besteuern, um möglichst hohe Einnahmen zu erzielen, das war freilich ein Widerspruch in sich. Durch die Aufhebung der sogenannten Doppelliter-Wirtschaften (Verkaufsstellen für maximal zwei Liter Bier und Wein über die Gasse) wollte der Bundesrat zugleich auch den übermässigen Genuss von nicht gebranntem Alkohol treffen. Die Konsumvereine aber erreichten schon in den Beratungen der vorberatenden nationalrätlichen Kommission, dass der Zweiliter-Verkauf in Verkaufsstätten ausserhalb der Restaurants weiterhin, und zwar von Bundes wegen, zu gestatten sei. Indessen griff dann der Ständerat wieder auf die ursprüngliche Fassung der bundesrätlichen Vorlage zurück, was die Konsumvereine schliesslich ins Lager der Gegner trieb.

Dazu kam auch die Opposition der Bauern, welche nicht bereit waren, den im Hausbrand erzeugten Schnaps an die Alkoholverwaltung zu verkaufen und ihn dann für den Hausgebrauch wieder von dieser zurückzukaufen. An der Ausarbeitung der neuen Alkoholbestimmungen der Bundesverfassung hatte vor allem der spätere Direktor der Alkoholverwaltung, NR *C. Tanner*, ganz bedeutenden Anteil.¹¹⁾ Dass die aus der Alkoholbewirtschaftung erzielten Gewinne der zukünftigen Altersversicherung zugute kommen sollten, vermochte die Gegner der Vorlage freilich nicht zu besänftigen, sie ging im Abstimmungskampf am 3. Juni 1923 unter.

NR *A. Ast* reichte wenige Monate später eine Motion ein, mit der er den Bundesrat einlud, die Frage der *Revision der bestehenden Alkoholgesetzgebung* erneut zu prüfen und im Sinne der kontingentierten Freigabe des Hausbrandes von Obst



Adolf Ast

und Obstabfällen eigener Produktion Antrag zu stellen. Man solle den Bauern die Freiheit geben, Kernobst zu brennen, und dann erst den Verkauf besteuern. Die Motion wurde vom Bundesrat ohne Einschränkung entgegengenommen. In der nationalrätlichen Kommission, welche im Jahre 1927 eine zweite Verfassungsvorlage zu diesem Thema vorzubereiten hatte, leisteten NR A. Ast als Bauernvertreter und NR O. Schär als Repräsentant des VSK hervorragende Arbeit und trugen wesentlich zu einer Verständigungslösung bei, zu der sich neben der Bauernschaft auch die Konsumvereine und die Wirte bekennen konnten. Um das Misstrauen der Landwirtschaft zu beseitigen, mussten allerdings so viele Sicherungen in die Verfassungsartikel eingebaut werden, dass man schliesslich eher von einem Gesetz denn von einer Verfassungsbestimmung reden konnte. Der Streit um die Hausbrennerei wurde, wie der positive Ausgang der Volksabstimmung von 1930 zeigen sollte, zur Zufriedenheit der Bauern gelöst.¹²⁾

Das *Finanzprogramm I* (1933) brachte im Rahmen einer ganzen Reihe von Finanzmassnahmen (Abbau der Subventionen, Lohnabbau, Getränkesteuer, Erhöhung der bestehenden Verbrauchssteuern und Stempel- und Couponabgaben) eine *eidgenössische Krisenabgabe* auf mittlere und höhere Einkommen und Vermögen (Ertrag 30 Millionen Franken), die erste moderne Bundessteuer in der langen Reihe direkter Abgaben, die bis in die Gegenwart hineinreichen. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Krisensituation, in der sich das Land damals befand, wagte man es nicht, den normalen Weg einer referendumspflichtigen Vorlage zu gehen, sondern man griff zum Mittel des *Dringlichkeitsbeschlusses materieller Art*, d.h. man berief sich auf einen finanziellen Notstand, der ausserordentliche Massnahmen rechtfertige, und erteilte dem Bundesrat die Ermächtigung, im Rahmen der Vorlage die nötigen finanziellen Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes zu treffen.

Die Krisenabgabe als solche war nicht bestritten, umkämpft waren aber das Ausmass der Befreiung von der Steuerbelastung, der Verteilungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen und vor allem die Frage der Dringlichkeit. NR J. Surbeck wollte die Abgabepflicht erst auf Einkommen von 7000 Franken und mehr zulassen, worauf ihm NR A. Seiler antwortete, dass in diesem Fall im Kanton Baselland von 39 000 Steuerpflichtigen 31 000 keine Krisenabgabe auf ihr Einkommen bezahlen müssten und für den Fiskus wenig bis gar nichts abfallen würde. Beim Vermögen würden ohnehin unter Berücksichtigung der vom Bundesrat beantragten Ansätze 37 000 steuerfrei sein. Seiler trat dann insbesondere für eine bessere Berücksichtigung der Kantone am Ertrag der Krisenabgabe ein. Nach seiner Meinung hätten eigentlich die Kantone gemäss Verfassung den gesamten Ertrag zugute gehabt, was sich um so eher rechtfertigen liesse, als sie durch die Reduktion der Bundessubventionen und durch die Mindereinnahmen beim Ertrag der Alkoholverwaltung finanziell zu Schaden kämen. Mit Anspielung auf seinen eigenen Kanton stellte er fest, dass es in einer ganzen Reihe von Kantonen nicht

mehr möglich sei, weitere Mittel für die notleidenden Staatskassen auf dem Steuerweg hereinzuholen. Seiler hatte mit seinem Klagelied Erfolg, wurde doch der Antrag der Kommissionsmehrheit, den Kantonen statt nur ein Drittel ganze 40% des Ertrages zu überweisen, mit 87:45 Stimmen dem Antrag des Bundesrates und des Ständerates (Erstrat) vorgezogen.

Vor der Anwendung des Vollmachtenrechtes in dieser Finanzfrage warnte NR V.E. Scherer, und NR A. Oeri ging noch etwas weiter, indem er eine grundsätzliche Lösung des parlamentarischen Notrechtes verlangte: «Wir müssen ein Notrecht für die Zeiten wirklicher Not formulieren, und inzwischen, wenn keine absolute Not vorliegt, der direkten Demokratie die Treue halten, die wir ihr schuldig sind.» Mit 91:66 Stimmen wurde indessen im Nationalrat die Dringlichkeit beschlossen.¹³⁾

Ein Nachspiel hatte die Beratung dieses Finanzprogrammes in der Herbstsession 1934, als es darum ging, den Bundesratsbeschluss über die *Getränkesteuer*, so wie er gestützt auf das beschlossene Programm erlassen wurde, zu genehmigen. Der Widerstand gegen diese Steuer war in der welschen Schweiz derart allgemein, dass es nicht möglich war, in der nationalrätlichen Kommission einen befürwortenden französischsprechenden Kommissionsreferenten zu finden.

Aufgrund von Verhandlungen, die der Bundesrat mit den Weinbauern geführt hatte, war mit einem so geringen Ertrag dieser Steuer zu rechnen, dass jetzt die welschen Votanten im Nationalrat in langer Reihe den endgültigen Verzicht auf die Getränkesteuer forderten. NR F. Hauser ging mit ihnen scharf ins Gericht und stellte fest, dass er seit seiner Zugehörigkeit zum Nationalrat noch nie mit derartiger Leidenschaft und Begeisterung reden gehört habe wie jetzt, da es um den Wein gehe. Das sei offenbar eines der heiligsten Güter der Nation. Wenn man von Verfassungsbruch rede, so antworte er, wo diese Ankläger geblieben seien, als man trotz der negativen Volksabstimmung (28. Mai 1933) dem Bundespersonal den Lohn gekürzt habe, und wo, als die Handels- und Gewerbefreiheit wiederholt verletzt worden sei. Man dürfe nicht vergessen, dass das Finanzprogramm ein Ganzes sei. Man behaupte, die Angelegenheit mache in der Westschweiz einen schlechten Eindruck. Ob auch schon gefragt worden sei, welchen Eindruck sie in der deutschen Schweiz hinterlasse? Es sei doch zu überlegen, ob es nicht eine Unverfrorenheit sei zu erklären, die fünf Rappen Weinststeuer pro Liter könnten keinesfalls getragen werden. Unter dem Druck der Leute von der Strasse dürfe ein einmal gegebenes Wort nicht gebrochen werden. Hauser sprach, durch Lachen und Heiterkeit unterbrochen, beinahe während einer Stunde den Vertretern der welschen Weinbauern ins Gewissen und hatte damit immerhin den Erfolg, dass der Nationalrat die Vorlage mehrheitlich guthiess, allerdings ohne dass die welsche Opposition Einsicht zeigte.¹⁴⁾

Noch waren die harschen Töne aus dieser Diskussion nicht verklungen, als auch bereits die Rede von einem *Finanzprogramm II* war, da sich die eben getroffenen

Massnahmen im Hinblick auf die Deckung des Bundesdefizits als ungenügend erwiesen. In Interpellationen verlangten die führenden Köpfe der Sozialdemokraten und der Katholisch-Konservativen, *Robert Grimm* und *Heinrich Walther*, in der Herbstsession 1935 vom Bundesrat Auskunft über die geplanten zusätzlichen Finanzmassnahmen. In der Diskussion sagte NR *A. Seiler* u.a.: «Hunderttausende unserer Bürger sind immer noch der Auffassung, dass man von der Öffentlichkeit alles verlangen kann, und sie denken nicht daran, wie sehr durch die öffentlichen Lasten unter Umständen die Wirtschaft selber eingeschränkt werden muss. Ich glaube, diesen Satz müsste man jedem Schweizer Bürger einhämmern, dass die öffentlichen Finanzen von einer gesunden Wirtschaft abhängen. Aber auch das andere muss gesagt werden, dass dann eben die Wirtschaft geschützt werden muss, so dass sie existieren kann, dass sie behütet werden muss vor untragbaren Lasten. Das gehört in den genau gleichen Zusammenhang.»¹⁵⁾

Knapp zwei Monate später legte der Bundesrat den Eidgenössischen Räten das Finanzprogramm II (1935) vor, das weitere Einsparungen bei den Subventionen und den Personalkosten, dann aber die Erhöhung der Einfuhrzölle auf Getreide, Zucker und Benzin, eine höhere Belastung des Tabaks und des Bierkonsums und schliesslich eine Verschärfung der Krisenabgabe für bestimmte Einkommensgruppen vorsah. Im *Ständerat*, der als Erstrat das Geschäft zu behandeln hatte, äusserte sich die Opposition der Sozialdemokraten nachhaltig. Die drei SR *E. Klöti*, *W. Schaub* und *G. Wenk* wandten sich vor allem gegen einen weiteren Lohnabbau beim Bundespersonal und die Kürzungen der Subventionen für das berufliche Bildungswesen, stiessen aber damit auf taube Ohren. SR *G. Wenk*, der eben erst als Neuling in den Rat eingetreten war, schien von dieser Haltung der Mehrheit besonders betroffen zu sein. Er sagte in der Eintretensdebatte: «Sie müssen entschuldigen, wenn ich Sie noch mit Ausführungen aufgehalten habe, die Sie nicht sehr gerne hören wollen; aber es scheint mir nicht in erster Linie massgebend zu sein, ob Sie das gerne hören wollen oder nicht. Es ist auch für mich nicht immer angenehm anzuhören, was Sie sagen. Aber ich glaube, es ist meine Pflicht, es in Ruhe zu tun; wenn die Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt einen Wechsel in der Besetzung dieses Stuhls vorgenommen hat, hatte sie offenbar doch den Wunsch, dass auch die Ansicht, die ich zu vertreten habe, in der Ständekammer zum Ausdruck kommt. Ich glaube und möchte den Wunsch äussern, dass der Vertreter eines Standes, mit dessen Meinung man vielleicht nicht einverstanden ist, ebenso ruhig angehört wird, wie umgekehrt er sich bemüht, Sie anzuhören.»¹⁶⁾

Im *Nationalrat* vertrat *F. Schneider* als Berichterstatter der sozialdemokratischen Kommissionsminderheit einen Nichteintretensantrag mit grundsätzlichen Überlegungen, die sich auf die eben verworfene Kriseninitiative und die unglückliche Deflationspolitik des Bundesrates bezogen. Für Eintreten stimmten 120 Ratsmitglieder, darunter aus Basel-Stadt und Baselland *W. Meile*, *A. Oeri*, *V.E. Scherer*, *R. Scheibler* und *A. Seiler*, dagegen 55 Nationalräte, darunter *M. Boden-*



Wilhelm Meile

mann, F. Hauser, L. Mann, F. Schneider und E. Herzog. In der Detailberatung äusserte NR W. Meile bemerkenswerte Gedanken zum Subventionswesen. Man sollte endlich Richtlinien über das gesamte Subventionswesen aufstellen, damit überhaupt objektiv beurteilt werden könne, wo abzubauen sei, und überdies müsse auch mehr Sauberkeit bei der Zuteilung von Subventionen verlangt werden. Die junge Generation fordere zu Recht mehr Wahrhaftigkeit und minimale Sicherheiten in der Verwendung der Subventionen im Sinne der Parole: Du sollst den Staat nicht bestehlen.¹⁷⁾

In der Abstimmung über die *Erhöhung des Getreidezolles* brachten die Vertreter der Sozialdemokraten, des Landesrings und der Bauernpartei mit 83:78 Stimmen eine negative Mehrheit zusammen. Den fünf bürgerlichen Ja-Stimmen aus Basel-Stadt standen sechs sozialistische und kommunistische Stimmen aus den beiden Halbkantonen Basel gegenüber.

Da nach den Beratungen im Nationalrat feststand, dass gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen des Bundesrates ein Manko von 13 Millionen Franken bleiben werde, schlug NR V.E. Scherer für die Jahre 1936/1937 die Durchführung einer Staatslotterie vor, die 8–10 Millionen Franken einbringen sollte. Er wies dabei darauf hin, dass jährlich viele Millionen aus der Schweiz in fremde Lotterien flössen und man deshalb keine Bedenken haben sollte, einen Teil dieser Beträge in die Bundeskasse abzuleiten. Der Antrag fand keine Gegenliebe, wurde immerhin in ein Postulat verwandelt und vom Bundesrat entgegengenommen, aber nie realisiert.

Das *Finanzprogramm II*, das eine Verbesserung des Bundeshaushalts um 235 Millionen (gegenüber 90 Millionen im Finanzprogramm I) erbrachte, sollte zunächst nur für 1936 und 1937 gelten, wurde aber von den Eidgenössischen Räten in der Herbstsession 1937 auf dringlichem Weg noch für das Jahr 1938 verlängert, allerdings unter veränderten wirtschaftlichen Voraussetzungen, da inzwischen (nach der Frankenabwertung) die Deflationspolitik endgültig begraben worden war und die Wirtschaft im Begriffe war, sich vom Krisentief allmählich wieder zu erholen. Gewisse Erleichterungen gegenüber der bundesrätlichen Verlängerungsvorlage fanden in einer etwas entspannten Atmosphäre leichter eine Ratsmehrheit.

Die Beratungen der Finanzprogramme der dreissiger Jahre standen zunächst im Schatten der eigentlichen *Bankenkrise*, später im Zeichen einer *langen Währungsdiskussion*. Die schon zu Beginn dieses Jahrzehnts aufziehende Wirtschaftskrise und in diesem Zusammenhang die Bankenkrache im Ausland und in der Schweiz zwangen den Bürger, sich mit der Sicherheit des Geldes und der Geldinstitute zu befassen, etwas ganz Ungewohntes, Neuland für fast alle. In einer Interpellation hatte NR F. Schneider schon im Dezember 1928 anlässlich des Zusammenbruchs von kleineren Banken gesetzgeberische Massnahmen im Sinne von Bundesaufsicht und Bankenkontrolle gefordert.¹⁸⁾ Die Interpellation

wurde nicht beantwortet und in der Wintersession 1931 vom Nationalrat abgeschrieben, hatte doch in der Herbstsession desselben Jahres schon NR A. Seiler, von 40 weiteren Ratskollegen unterstützt, ein Postulat eingereicht, das gesetzliche Massnahmen des Bundes zur Sicherung der Spareinlagen und zur Beschränkung der Tantiemen verlangte. Ausgangspunkt war ein allgemeines Misstrauen gegen die Banken, nicht zuletzt hervorgerufen durch den Zusammenbruch der Banque de Genève.

Am Zustandekommen eines *Bankengesetzes* hatte im Ständerat E. Thalmann als Präsident der vorberatenden Kommission einen wesentlichen Anteil. Er setzte es auch durch, dass die Kantonalbanken von der Kontrolle durch die eidgenössische Bankenkommission nicht ausgenommen wurden, wie SR Amstalden beantragt hatte, und opponierte mit Erfolg gegen einen Antrag seines basellandschaftlichen Kollegen E. Rudin (ebenfalls zur radikaldemokratischen Fraktion gehörend), wonach es nicht verboten sein sollte, Handelsbanken in Form von Genossenschaften zu gründen, wie dies die Vorlage vorsah. Rudin sah in dieser Bestimmung eine klare Diskriminierung der Genossenschaftsbewegung und wurde in seiner Meinung auch von SR Wettstein unterstützt. Thalmann machte indessen deutlich, dass sich die Genossenschaften auf das von ihnen gewöhnlich zu bearbeitende Terrain beschränken sollten. Es wäre gefährlich, wenn Unternehmungen, die eigentlich Aktiengesellschaften sein müssten, sich der Form von Genossenschaften bedienen könnten. Der Betrieb einer Handelsbank habe mit der Genossenschaftsidee gar nichts zu tun.¹⁹⁾

Besondere Aufmerksamkeit schenkten die Vertreter Basellands in den Eidgenössischen Räten der *Freigeldbewegung*, die gerade in ihrem Kanton eine bedeutende und zum Teil fanatische Anhängerschaft zählte. Für viele notleidende Arbeiter und auch für die arbeitslos gewordenen Posamentier bedeutete die Lehre von Silvio Gesell von der indexgebundenen Festwährung als reiner Papierwährung mit Zwangsumlauf gewissermassen der Strohalm, an den sie sich klammern konnten angesichts der Ratlosigkeit der Behörden gegenüber der Wirtschaftskrise. Verbunden war die Lehre vom Verzicht auf die Goldwährung mit der Forderung nach *Freiland*, d.h. Verstaatlichung des Bodens.

Ernsthaft beunruhigt vom fieberhaften Treiben der Freigeldanhänger, die in Baselland eine eigene politische Partei darstellten und im «Landschäftler» über ein Presseorgan verfügten, reichte NR A. Seiler am 6. Oktober 1933 ein Postulat (mitunterzeichnet u.a. von den NR A. Ast, A. Meyer, R. Gelpke und A. Oeri) ein, mit dem er den Bundesrat ersuchte, seine Währungspolitik dem Volk klarzulegen und im einzelnen auch sich mit der Freigeldbewegung öffentlich auseinanderzusetzen. In seiner Begründung, die fünf Monate später erfolgte, sagte Seiler unter anderem, man erwarte in Baselland und auch anderswo endlich eine klare Haltung des Bundesrates in der Frage der Währungspolitik. Mit Bewunderung verfolge man die Aktivitäten des amerikanischen *Präsidenten Roosevelt* auf dem Währungsgebiet,

seine gigantischen Anstrengungen zur Behebung der Arbeitslosigkeit und bedaure gleichzeitig, dass in der Schweiz in dieser Richtung angeblich nichts geschehe. Die Behörden von Baselland würden von den Freigeldanhängern mit Resolutionen, Protesten und Eingaben geradezu bestürmt. Man solle deutlich erklären, warum die Goldwährung beibehalten werden müsse und ob ein stabiles Preisniveau die wirtschaftliche Rettung des Landes bedeuten könnte. Schliesslich sei auch auf die Frage der Währungsabwertung einzugehen.

Im *Ständerat* setzte sich *E. Rudin* anlässlich der Diskussion der Vorlage über die Erneuerung des Notenbankprivilegs mit der Freigeldbewegung und ganz besonders mit dem führenden Freigeldpolitiker *H.K. Sonderegger*, damals noch Ständesvertreter von Appenzell-Ausserrhoden, auseinander. «Wir haben alle die Meinung, dass es eine Aufgabe unserer Geldverfassung sein soll, die Kaufkraft des Frankens möglichst stabil zu halten. Wir sehen aber die Verwirklichung dieser Tatsache darin, dass der an das Gold gebundene Franken bis heute die grösste Gewähr für eine möglichste Stabilität geboten hat, auch wenn zugegeben werden muss, dass er nicht immer und zu allen Zeiten befriedigte. Wir wissen, dass der Franken in seinem Wert wechselte und sich zu Zeiten geändert hat, aber wir sind davon überzeugt, dass der Weg, den uns Herr Sonderegger und seine Freunde vorschlagen, der Weg der Festwährung, eine bessere Geldverfassung unseres Landes nicht gewährleisten würde. Es ist auch ein Irrtum, und zwar der grundlegende Irrtum seiner Theorie, die Umlaufmittel eines Landes als entscheidend für die Geldverfassung dieses Landes anzusehen. Die Umlaufmittel bestimmen nicht über den Wohlstand, sondern der Aufstieg oder Abstieg der Wirtschaft wird nur dadurch begründet, dass das Kapital, das in unserer Volkswirtschaft steckt, wirtschaftlich arbeitet oder in Krisenzeiten weniger wirtschaftlich arbeitet oder Verluste erleidet. Nie aber wird die Summe der im Umlauf liegenden Geldmittel den Wohlstand heben oder verringern. Auf diesen grundlegenden Irrtum hinzuweisen, ist meine Pflicht.»²⁰⁾

Wenn auch der Bundesrat und mit ihm das Parlament von der Freigeldlehre nichts wissen wollten, in einem Punkte bekamen deren Anhänger schliesslich recht, in der Forderung nach Intervention des Staates in den Geldumlauf und dessen Regulierung im Sinne von Massnahmen zur Sicherung einer gewissen Preisstabilität. *H.K. Sonderegger*, nun basellandschaftlicher Nationalrat, forderte in der Herbstsession 1941 in einer Motion eine aktive Währungspolitik als wirksamstes Mittel zur Teuerungskämpfung und meinte damit, die Geldversorgung des Landes müsse sich ausschliesslich nach dem Bedürfnis der Wirtschaft und der Festigung der Kaufkraft richten, d.h. der Geldumlauf sei durch geeignete Massnahmen zu regeln, Forderungen, die später im Bereiche der Währungspolitik zur Selbstverständlichkeit werden sollten.²¹⁾

Zu schwersten Auseinandersetzungen zwischen den nicht an der Regierung beteiligten Linksrufen und dem Bundesrat, aber auch innerhalb der bürgerli-

chen Parteien selbst führte der Mehrheitsbeschluss des Bundesrates vom 26. September 1936, es sei der *Schweizer Franken abzuwerten*. Die Eidgenössischen Räte hatten nur noch nachträglich die Möglichkeit, von der Abwertung mit oder ohne Zustimmung Kenntnis zu nehmen, da der Bundesrat durch das Finanzprogramm II die Vollmacht zum Handeln erhalten hatte. Nicht nur die parlamentarische Opposition benützte diese Gelegenheit, um deutlich zu machen, dass die Abwertung das Resultat des Versagens der bisherigen Finanz- und Wirtschaftspolitik des Bundesrates sei. Selbst bis weit in bürgerliche Kreise hinein herrschte die Auffassung vor, die, allerdings nicht konsequent betriebene, *Deflationspolitik*, mit dem Ziel, Preise und Löhne herabzusetzen, habe fehlgeschlagen. Schlimmer noch als das Eingeständnis des Versagens war ohne Zweifel die Überzeugung, mit der Abwertung habe der Schweizer Staat, den man über jeden Tadel erhaben glaubte, eine ähnlich unmoralische Tat begangen, wie dies schon früher ausländische Regierungen getan hätten.

Die Ständeratskommission machte zunächst Miene, dem Rat Nichtzustimmung zu beantragen, und war nur durch die Drohung des Bundesrates mit Gesamtdemission zur Änderung ihrer Haltung zu veranlassen. SR G. Wenk stellte die (kurz vorher vom Volk verworfene) Kriseninitiative, welche auf einer gerechten Basis eine Lösung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten gesucht hätte, der Abwertungsmassnahme gegenüber, die er als einen ausserordentlich ungerechten Raub am Einzelnen bezeichnete und für die seine Fraktion sich nicht mitverantwortlich fühle. Für die Zukunft entwickelte er ein neues Wirtschaftsprogramm zur Wiederaufrichtung der Schweiz, das der Verhinderung einer gefährlichen Teuerung und der Sicherung der Reallöhne dienen sollte. Mittel zu diesem Ziel waren nach Wenks Ansicht eine straffe Preiskontrolle, die Lockerung der Zollpositionen und der Einfuhrbeschränkungen, die rücksichtslose Bekämpfung der Spekulation und die Verwendung des bei der Nationalbank angefallenen Abwertungsgewinnes auf Goldbeständen für die Unterstützung von Produzenten und Arbeitern.²²⁾

Im *Nationalrat* nahm A. Oeri den Bundesrat insofern in Schutz, als er ihm bescheinigte, seine Kompetenzen nicht überschritten zu haben, aber «es klingt in der Tat grotesk, wenn aufgrund einer Vollmacht im Finanzprogramm II, die lautet, zur Erhaltung des Landeskredites könne der Bundesrat vorsorgliche Massnahmen treffen, aufgrund ausgerechnet dieser Vollmacht der *schwerste Schlag gegen den Landeskredit* geführt wird, der ihn seit der Helvetik getroffen hat». Die Hauptsorge bei dieser leidigen Sache sei allerdings die Sünde gegen Treu und Glauben, die der Bundesrat die Eidgenossenschaft durch die Abwertung begehen lasse. «Ich will über diese Sünde keine langen Worte machen, ich fühle mich nicht zum Bussprediger berufen; ich halte es mit dem Philosophen Friedrich Theodor Vischer, der gesagt hat: <Das Moralische versteht sich von selbst>, und ich füge höchstens bei: <Das Unmoralische versteht sich auch von selbst>.» Oeri warf dem Bundesrat Verharmlosung vor. In Wirklichkeit bringe die Abwertung keine

Eigentumsrettung, sondern eine Zerstörung, und die Bürger würden dies sehr bald merken, wenn sie entdecken müssten, wieviel weniger sie mit dem nun kranken Geld kaufen könnten als vorher mit dem gesunden Geld. Herr Schacht (Reichsbankdirektor) werde sich bestimmt freuen, dass die Schweiz den deutschen Schuldnern von den 3–4 Milliarden Franken 30% schenke. Eine ausdrückliche Zustimmung zu dieser Massnahme komme nicht in Frage, da sonst das Ausland glaube, dass in Zukunft Ähnliches wieder passieren werde.²³⁾

Währungspolitische Fragen standen, mindestens am Rande, auch zur Diskussion, als die Eidgenössischen Räte die beiden Vorlagen über die *Gründung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich* (BIZ) in Basel zu behandeln hatten.²⁴⁾

Im Vorfeld des 2. Weltkrieges liefen die Finanzprogramme der Eidgenossenschaft aus, und es musste auf den 1. Januar 1939 eine neue Lösung für den zu erwartenden Ausfall von 260 Millionen Franken gefunden werden.

Eine entsprechende Vorlage wurde in der Sommersession 1938 im Nationalrat, nachdem der Ständerat sie bereits verabschiedet hatte, mit dem Zufallsmehr von 62:61 Stimmen als Ganzes abgelehnt, und man musste sofort mit den Vorarbeiten für einen neuen Entwurf beginnen, wenn der Bund nicht am Jahresende unversehens mit leeren Händen dastehen sollte.²⁵⁾ Nachdem die Vertreter der vier grössten Landesparteien am 2. August 1938 die Grundzüge einer Neuordnung festgelegt hatten, übrigens die erste solche *interparteiliche Verständigung*, traten in der Herbstsession zuerst der Ständerat und später auch der Nationalrat erneut zu finanzpolitischen Beratungen zusammen. Im Schatten der Sudetenkrise, die sich jeden Augenblick zu einem neuen Weltkrieg auszudehnen drohte, erläuterte NR A. Seiler als Kommissionspräsident das geplante Vorgehen: Man verzichtete auf eine Veränderung der bestehenden Finanzartikel der Bundesverfassung, die Bundesversammlung sollte sich in einem Übergangsartikel vom Volk das Recht geben lassen, die Massnahmen der Finanzprogramme I und II ohne wesentliche Änderungen für die Zeit von 1939–1941 verlängern zu lassen.

Da das vom Bundesrat ausgearbeitete Programm offenbar nicht ganz den in der Konferenz vom 2. August erzielten Ergebnissen entsprach, stellte Robert Grimm namens der Sozialdemokraten das Scheitern der interparteilichen Bemühungen fest und kündigte die Opposition seiner Partei an. NR M. Bodenmann sprach in der Eintretensdebatte für einmal aus, was man angesichts der zutage getretenen Differenzen in weiten Kreisen dachte, nämlich dass angesichts der internationalen Lage der Streit, den man im Parlament führe, bemühend sei. Es könnte von einer Stunde zur andern eine Lage entstehen, in der diejenigen, welche sich mit allen Mitteln gegen eine steuerliche Belastung wandten, froh sein müssten, mit dem davon zu kommen, was jetzt der Staat von ihnen forderte. In namentlicher Abstimmung wurde schliesslich die Vorlage mit 103:56 Stimmen angenommen. Dafür stimmten u.a. die NR R. Niederhauser, A. Oeri, R. Scheibler, V.E. Scherer, A. Seiler; dagegen die NR E. Herzog, L. Mann, F. Schneider, J. Surbeck (Hauser war

als Ratspräsident nicht stimmberechtigt).²⁶⁾ Die Vorgänge an der Münchner Konferenz, die schwere diplomatische Niederlage des Westens gegen Hitler und Mussolini, trugen zweifellos dazu bei, dass die Bevollmächtigungsvorlage am 27. November von Volk und Ständen gutgeheissen wurde.

Die nächste grosse Finanzdebatte der Eidgenössischen Räte – und es war von Basel aus gesehen eine besonders folgenschwere Auseinandersetzung – fiel bereits in die Kriegszeit, allerdings in die erste Kriegszeit, in die Tage der «Drôle de guerre». Schon wenige Monate später wären wahrscheinlich die damals gefallenem Voten unausgesprochen geblieben.

Da aber das Finanzprogramm III als Ganzes 1940 letztlich an den unüberwindbaren Differenzen in den Eidgenössischen Räten scheiterte, genügt es, hier auf wenige für Basel wesentliche Streitpunkte hinzuweisen. Von besonderer Bedeutung war der für die *Verteilung der Kantonsanteile* an der Wehrsteuer vorgesehene Schlüssel, ein Kriterium, das auch später immer wieder herangezogen wurde, wenn es galt, irgendwelche Bundesleistungen unter die Kantone zu verteilen. Hier beantragte der Bundesrat, die Anteile nach der Bevölkerungszahl, nicht etwa nach der finanziellen Leistungskraft der Kantone zu verteilen. Damit wurden eindeutig die Kantone mit hoher Kopfquote zugunsten der ärmeren benachteiligt.

Schon bei den Eintretensberatungen im *Ständerat* erklärte *G. Wenk*, gestützt auf eine entsprechende Eingabe der Basler Regierung, man weigere sich in Basel, Steuern zugunsten der Bewohner anderer Kantone zu erheben, die von ihren Steuerpflichtigen keine oder nur geringe eigene Abgaben verlangten. In der Einzelberatung prangerte Wenk die steuerliche Schmutzkonzurrenz anderer Kantone an: «Ich muss noch einmal sagen: Solange diese Kantone wesentlich niedrigere Steuern für sich erheben, solange der Unterschied in den Steuern zwischen Basel und Stans ein ganz gewaltiger ist, solange können wir den Ausführungen in bezug auf die Auslagen der Bergkantone nicht das Gewicht beimessen, das Herr Amstalden wünscht.»²⁷⁾

Im *Nationalrat*, wo die Eingaben von Basel-Stadt und Zürich in dieser Angelegenheit ziemlich ungnädig aufgenommen wurden, begründete NR *V.E. Scherer* den Antrag, die Wehrsteueranteile seien im Verhältnis zu dem bei der Erhebung deklarierten Einkommen aus Vermögen, welches der Ertragssteuer unterliege, zu verteilen, wogegen die vorberatende Kommission im vermittelnden Sinne vorschlug, 50% im Verhältnis zur Wohnbevölkerung und die andern 50% im Sinne des Antrages von Scherer zu verteilen. V.E. Scherer bemerkte gegenüber den Kritikern der baslerischen Haltung: «Wir stehen auf dem Standpunkt, dass im föderativen Staat jeder einzelne Kanton seine eigenen Rechte unantastbar besitzt und dass er es sich verbitten darf, wenn einer kommt und ihm das, was auf seinem eigenen Grund und Boden gewachsen ist, nehmen will. Wenn ich meine Stimmung ausdrücken darf: Ich komme mir vor wie der Mann, der von Jerusalem nach Jericho ging und unter die Räuber fiel. Das ist vielleicht etwas scharf ausgedrückt, nach der



Victor Emil Scherer

andern Richtung hin, Herr Rossi, aber wenn Sie derart Steine werfen, wie Sie es vorhin getan haben, dann müssen Sie entschuldigen, wenn wir uns dementsprechend ausdrücken, damit Sie uns verstehen.»

Der Walliser *J. Escher* replizierte damit, dass er allen Kantonen vorrechnete, wieviel weniger sie gemäss dem Antrag Scherer vom Bund beziehen könnten und wieviel die Kantone Basel-Stadt, Zürich und Genf dabei gewinnen würden. Das Votum Scherers und sein Antrag wurden nacheinander von den NR *A. Gfeller*, *E. Herzog*, *W. Muschg* und *A. Oeri* unterstützt. NR *F. Hauser* nahm besonders den Ratskollegen *Keller-Reute* (Appenzell-Ausserrhoden) aufs Korn, der mit Leidenschaft seine Rolle als Verteiler der Steuerbeute spielte, die man den wohlhabenden Kantonen abgenommen habe. Man solle nicht Steuergelder verteilen, die andern nicht zukämen. Das habe in Basel zum politischen Schulterschluss geführt. Man habe in Basel-Stadt immer seine Pflicht gegenüber dem Bund getan, und niemand könne diesem Kanton den Vorwurf machen, jemals einen Rappen zu wenig bezahlt zu haben.

Sehr umstritten war auch die Frage, ob die Räte in Zukunft bei Finanzbeschlüssen, die über den Antrag des Bundesrates hinausgingen, in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt werden sollten. Der Bundesrat wollte in solchen Fällen die Beschlüsse dem Referendum unterstellt sehen, die nationalrätliche Kommission verlangte ein qualifiziertes Mehr. Die Sozialdemokraten, vertreten durch NR *F. Hauser* als Minderheitssprecher, lehnten eine Einschränkung überhaupt ab: «Das Parlament ist in der Meinung der Öffentlichkeit gerade so viel wert, wie es aus sich selbst macht, und es ist nicht wahr, dass das Volk in seiner Mehrheit eine derartige Bestimmung verlangt. Letzten Endes hat es diejenigen Leute ins Parlament geschickt, die sein Vertrauen geniessen. Das Parlament wird dann Vertrauen geniessen, wenn es dem Volke sagt, dass es von seinen Befugnissen in richtiger Weise Gebrauch macht.» Für die Streichung traten ein *F. Hauser*, *E. Herzog*, *L. Mann*, *V.E. Scherer* und *H.K. Sonderegger*, für die Vermittlungslösung der Kommission stimmten die NR *A. Gfeller*, *W. Muschg*, *R. Niederhauser*, *A. Oeri*, *A. Seiler* und *H. Gschwind*.

Dass die Sozialdemokraten auch die *Warenumsatzsteuer* bekämpften, lag auf der Linie ihrer bisherigen Steuerpolitik, die zum Ziele hatte, möglichst keine zusätzlichen indirekten Steuern, dafür aber direkte Steuern zu befürworten. Hier setzte sich NR *E. Herzog* in vorderster Front gegen diese Neuerung ein und befürwortete für den Fall der Annahme des Projektes mit Nachdruck die Befreiung aller lebenswichtigen Waren von der Steuer. NR *H.K. Sonderegger* benützte die Gelegenheit, unterstützt vom Jungbauernführer NR *H. Müller*, ausgiebig die Freigeldtheorie vor dem Nationalrat zu propagieren. «Die Sache ist nicht so humoristisch, wie ich auf einigen Gesichtern ablesen zu können glaube. Die führenden Kreise werden sich mit dem Gedanken einer Geldsteuer (Umlaufgebühr auf Banknoten) noch genau so vertraut machen müssen, wie mit dem von ihnen ursprünglich be-

kämpften Gedanken einer Abwertung.»²⁸⁾ Was blieb schliesslich übrig von all den Finanzbeschlüssen, welche die beiden Kammern in der Frühjahrssession 1940 beschlossen hatten?

Der Bundesrat musste auf dem Vollmachtenweg die bestehende *Finanzordnung 1939–1941* für die Jahre 1942–1945 verlängern, da eine grundsätzliche Neuordnung auf dem ordentlichen Verfassungsweg angesichts der Differenzen zwischen den einzelnen Interessengruppen unmöglich war. Ausserhalb der bestehenden Finanzordnung wurden dann, ebenfalls auf dem Vollmachtenweg, die *Wehrsteuer*, das *Wehropfer* und die *Umsatzsteuer* in der vorgezeichneten Form eingeführt, und zwar mit Wirkung bis 1949.

Damit begab sich das Parlament der Möglichkeit, auf einem Gebiet, das von der Sache her nicht unbedingt dem Vollmachtenregime hätte unterstellt werden müssen, frei zu legiferieren. Es blieb nur noch der Weg über die Vollmachtenkommission und über die Behandlung der verschiedenen Vollmachtenberichte. 1945, einige Monate nach Kriegsende, entschloss man sich, die *Vollmachtenfinanzordnung*, diesmal auf dem Dringlichkeitsweg, für die Jahre 1946–1949 zu verlängern. Diesmal erhoben sich wenig Einwendungen. Vor allem machte sich die Tatsache bemerkbar, dass im Bundesrat seit 1943 ein Sozialdemokrat (*Nobs*) Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes war, was zur Beruhigung seiner Fraktion wesentlich beitrug. Einiges Interesse erweckte bei dieser Gelegenheit ein Vorstoss des Baselbieter Erziehungsdirektors NR *L. Mann*, der ein Postulat des inzwischen verstorbenen NR *W. Hilfiker*, seines Amtsvorgängers, wieder aufnahm, indem er verlangte, dass die Primarschulsubventionen des Bundes, wie sie seit 1930 bestanden hatten (30%), in Zukunft nicht mehr gekürzt, sondern voll ausbezahlt würden. Ein entsprechender Antrag des Bündner NR *Gadient* wurde indessen mit 74:44 Stimmen abgelehnt.²⁹⁾

Das geltende Finanzprogramm genügte indessen bei weitem nicht, um die Ausgaben des Bundes zu decken. Dieser stand schon unmittelbar nach Kriegsende vor leeren Kassen. Bei der Budgetberatung in der Wintersession 1947 äusserte NR *E. Dietschi* namens der radikaldemokratischen Fraktion schwerste Bedenken gegenüber dem Budget 1948 und bezeichnete als neuralgische Punkte die steigenden Aufwendungen für die Verwaltung und für die Subventionen und die Verbilligungsaktionen. Es sei nicht zu bestreiten, dass sich in vielen Amtsstuben ein unguter bürokratischer Geist ausgebreitet habe. Ein radikaler Abbau der Verbilligungsaktionen würde sich zwar sozialpolitisch gefährlich auswirken, aber ein temperierter Abbau wäre immerhin zu verantworten.³⁰⁾

1949 wurde für die *Bundesfinanzen zu einem Schicksalsjahr*, liefen doch auf Ende dieses Jahres nicht nur die durch die Finanzprogramme geregelten Massnahmen zugunsten der Bundeskasse ab, sondern auch die ausserhalb davon fixierten zusätzlichen Steuern. Überdies bestand keine Möglichkeit mehr, auf Vollmachtenbeschlüsse auszuweichen. Es fehlte der Druck äusserer Ereignisse, der in der

Vergangenheit zuweilen eine Verständigung unter den hadernden Interessengruppen erzwungen hatte.

Man übertreibt nicht, wenn man feststellt, dass 1949 die Parlamentarier den weitaus grössten Teil ihrer Arbeit der eidgenössischen Finanzfrage widmen mussten, allerdings nützten sie ihre Zeit schlecht. Der Bundesrat wünschte die bisherigen Einnahmequellen, ergänzt durch eine Getränkesteuer, verfassungsmässig zu verankern, den interkantonalen Finanzausgleich zu verbessern und ein Verbot von Steuerabkommen zu erlassen. Für die Tilgung von rund fünf Milliarden Franken Bundesschulden (Gesamtbetrag: 9,5 Milliarden) sollte die Wehrsteuer unter dem Namen Tilgungssteuer weitergeführt werden.

Gegen die heftige Opposition der Sozialdemokraten und eines Teils der bürgerlichen Ständeräte beschloss die Mehrheit in der kleinen Kammer, die Bundessteuer überhaupt zu streichen und gleichzeitig die Ausgaben (mit Ausnahme der Landesverteidigung) stark zu kürzen. SR *G. Wenk* verwies auf die zukünftigen Bundesaussgaben auf dem Gebiete des Familienschutzes und der Sozialgesetzgebung, für die nach der vorgesehenen Ausgabenkürzung überhaupt keine Mittel mehr übrig sein würden. Ganz besonders aber lehnte er namens seiner Fraktion jede Lösung ab, welche einerseits die Umsatzsteuer als nichtprogressive indirekte Steuer beibehalten, hingegen aber auf die Tilgungssteuer, welche die höheren Einkommen betroffen hätte, verzichten wolle. «Die Verteidigung der Interessen des Besitzes, wie sie in der Vorlage der Mehrheit zum Ausdruck kommt, nennen wir Klassenkampf. Das ist Klassenkampf von oben. Er wird nicht mit Revolver und Pistole geführt, sondern wie ihn das Büro Büchi betreibt, mit bedeutenden Geldmitteln unter dem Deckmantel der Anonymität. Mit Trumpfbuur oder Elefant wird das arbeitende Volk durch die Presse irregeführt und verleitet, seine Solidarität zu brechen, und der Geldsack wird verteidigt.» SR *P. Brodbeck* bekannte sich als Gegner der direkten Bundessteuer, wollte ihr aber, soweit sie zweckgebunden zur Tilgung war, gleichwohl zustimmen und sogar höhere Tilgungsquoten einsetzen. *G. Wenk* ergriff nochmals das Wort, um gegenüber seinem Ratskollegen *Ackermann* (Appenzell-Ausser rhoden) festzuhalten, dass es gar nicht richtig sei zu behaupten, den Kantonen gehörten die direkten Steuern, dem Bund die indirekten. Die Kantone seien gar nicht mehr imstande, zum Rechten zu sehen, und die hohen Einkommen könnten daher schlüpfen. Als Beispiel seien die Steuerflüchtlinge aus Basel-Stadt zu erwähnen, die in Baselland mit offenen Armen empfangen würden. Dort richte man die Steuergesetze danach ein, dass man gegenüber Basel-Stadt immer konkurrenzfähig sei.

Als der *Nationalrat* am 31. Januar 1949 zur Beratung der Finanzvorlage zusammentrat, stellte NR *E. Dietschi* als einer der ersten Votanten fest, dass die Arbeiten an der Bundesfinanzreform unter dem Unstern vorgefasster Meinungen stehe, die zur Zeit jede Einigung auf eine der Mehrheit des Volkes und der Stände annehmbare Lösung verhindere. Man müsse sich unter diesen Umständen fragen, ob



Ernst Herzog

es überhaupt noch einen Sinn habe, während zwei Wochen über die Angelegenheit zu diskutieren in der Gewissheit, dass die Schwierigkeiten im Augenblick unüberwindbar seien. Der Rat tat es doch, obgleich schon die ersten Äusserungen der Sozialdemokraten die pessimistischen Voraussagen Dietschis eigentlich nur bestätigen konnten.

NR *E. Herzog* warnte davor, die *Umsatzsteuer* und andere indirekte Steuern zu beschliessen und gleichzeitig auf die *direkte Bundessteuer* zu verzichten. Hier gebe es nur beides oder gar nichts. Bei der Behandlung der Tilgungssteuer wollte er als Genossenschafter auf die ungerechte Regelung der *Besteuerung der genossenschaftlichen Rückvergütungen* hinweisen, die den Rabatten in andern Geschäften gleichgestellt wurden, obwohl sie nach seiner Ansicht kein Gewinn aus einer Kapitalbeteiligung, sondern ein eigentlicher Anteil aus den Bezügen, aus den Einkäufen der Mitglieder seien. Er hatte damit keinen Erfolg: 97 Nationalräte stimmten für die Gleichstellung, darunter *E. Boerlin*, *W. Degen*, *K. Leupin* und *A. Oeri*, 80 waren für eine Befreiung der Rückvergütungen, darunter *H. Bernoulli*, *Th. Brogle*, *E. Dietschi*, *E. Herzog*, *L. Mann*, *C. Miville*, *A. Schaller* und *F. Schneider*. *Herzog* sollte in den folgenden Jahren noch manchmal Gelegenheit erhalten, sich für die Befreiung der Rückvergütungen einzusetzen. Für die Tilgungssteuer mit einer weit erstreckten Progressionsskala, wie sie von *E. Dietschi* vorgeschlagen worden war, stimmten im Nationalrat mit Ausnahme von *A. Oeri* und *Th. Brogle* alle bürgerlichen und sozialdemokratischen Repräsentanten aus den beiden Basel und auch die NR *K. Leupin* und *H. Bernoulli*.

Nachdem der *Nationalrat* die Vorlage, inbegriffen die Tilgungssteuer, diese im Gegensatz zum *Ständerat*, gutgeheissen hatte, beharrte der *Ständerat* in der Differenzberatung auf dem Verzicht auf eine direkte Bundessteuer. NR *E. Dietschi* forderte daraufhin in einer Motion den Bundesrat auf, sofort eine *Übergangslösung* für die Zeit nach dem 1. Januar 1950 vorzuschlagen, da es angesichts der gegensätzlichen Haltung der beiden Kammern nicht möglich sein werde, rechtzeitig eine bereinigte Vorlage vors Volk zu bringen, dies in der Meinung, dass die Beratungen über die vorliegende Reform zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen und zu einem glücklichen Ende gebracht werden könnten. Diese Motion wurde in der Frühjahrssession mit 71:47 Stimmen angenommen.³¹⁾

Der Bundesrat brachte daraufhin eine *Übergangsordnung* ohne eigentliche Veränderungen des status quo im Parlament ein, und zwar für die Zeit von 1950–1951. Die Hauptvorlage hingegen mündete schliesslich in einen mühsamen Kompromiss der Einigungskonferenz der beiden Räte. An die Stelle der Tilgungssteuer sollten kantonale Kontingente im Sinne von Vorschlägen des Basler Rechtsanwaltes *L. Fromer* als Zuschläge zu den kantonalen Steuern oder als selbständige Kantonssteuern treten. Mit Nein stimmten im Nationalrat geschlossen die Sozialdemokraten, ferner aus den Delegationen von Basel-Stadt und Baselland *W. Degen* und *C. Miville*. *A. Schaller* enthielt sich der Stimme. Mit Ja stimmten sozusagen ge-

schlossen die Freisinnigen, die Katholisch-Konservativen und die Liberalen (Gesamtergebnis 95 Ja:68 Nein). Das Volk lehnte indessen in der Abstimmung vom 4. Juni 1950 die Vorlage ab. Für die Ausarbeitung einer neuen Vorlage reichte die Zeit nicht aus, so dass für die Jahre 1951–1954 wieder eine an sich unbestrittene Übergangslösung beschlossen werden musste, erneut also ein Provisorium.

1953 stand man dann wieder vor der Aufgabe, die Bundesfinanzen für 1955 und später endlich in einen definitiven verfassungsmässigen Zustand zu bringen. Der Bundesrat schlug als zeitlich unbeschränkt zur Verfügung stehende Einnahmen die traditionellen Bundeseinnahmen vor und dazu als zusätzliche Massnahme zeitlich beschränkte Steuern: *Wehrsteuer* mit stärkerer Progression als bisher, *Umsatzsteuer* (darin eingebaut Luxussteuer und Biersteuer); die *Ausgleichssteuer* zum Schutz des Mittel- und Kleingewerbes und die *Ergänzungssteuer auf Vermögen* sollten fallengelassen werden. NR A. Schaller hatte als Kommissionspräsident und Berichterstatter der Mehrheit, die im wesentlichen der bundesrätlichen Vorlage folgte, auf Betreiben des Gewerbes allerdings die Ausgleichssteuer wieder ins Programm aufnahm, einen schweren Stand gegenüber den verschiedenen oppositionellen Strömungen, die sich im Plenum geltend machten.

Gegen die Weiterführung der Progression bei der Wehrsteuer stimmte eine Mehrheit im Nationalrat (die *Skala Dietschi* von 1949 wurde wieder als Kompromissmöglichkeit erwähnt), gegen die Weiterführung der Ausgleichssteuer im Rahmen der Finanzvorlage liefen die Vertreter der Konsumvereine Sturm (E. Herzog fand in seinem Kampf Unterstützung bei der gesamten baselstädtischen Delegation, ausgenommen F. Berger, und bei seinem basellandschaftlichen Parteifreund L. Mann), die kantonalen Finanzdirektoren sträubten sich gegen die Herabsetzung des Kantonsanteils bei der Wehrsteuer von 30 auf 20%. NR E. Dietschi stellte auch hier den Vermittlungsantrag 25%, aber erfolglos. Schliesslich summierten sich die Widerstände derart, dass die Vorlage im Nationalrat nur noch mit dem Zufallsmehr von 72:71 Stimmen angenommen wurde.³²⁾

Im *Ständerat* charakterisierte P. Brodbeck die Situation mit einfachen Worten sehr treffend: «Bei der Diskussion, die wir immer haben, will niemand zahlen. Alle wollen nur nehmen, damit kommt der Bund nie aus seinen Schulden heraus. Man kann nicht von Amortisation der bestehenden Schulden reden, wenn trotz der Gelder, die der Bund bekommt, um seine Aufgaben zu erfüllen, die ordentliche Rechnung schon Defizite aufweist. Wir sollten uns besinnen, was wir als Pflicht in dieser Hinsicht haben und dass wir dem Bund die Einnahmen geben, die er nötig hat.» SR G. Wenk musste sich einmal mehr gegen die Begehrlichkeit der ärmeren Kantone wehren, deren Vertreter im Begriffe waren, einen Fischzug in die Kassen der finanzstärkeren Kantone zu tun. Der Kantonsanteil an der Wehrsteuer sollte zwar 25% betragen, aber ein Fünftel davon musste für den Finanzausgleich nach Massgabe der Bevölkerungszahl und der Steuerkraft verwendet werden, auf diese Weise würde, so Wenk, auch der Kanton Zürich noch zu einem Stipendiaten von

Basel-Stadt werden. Dass in einer solchen Atmosphäre die ganze Finanzvorlage schliesslich vom Volke verworfen wurde (6. Dezember 1953) und der Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes, Bundesrat *Weber*, verärgert seinen Rücktritt aus dem Bundesrat erklärte, kann kaum verwundern.³³⁾

So stand man wieder an der gleichen Stelle wie schon 1950, es blieb nichts anderes übrig, als die immer noch geltende Übergangslösung von damals erneut aus der Schublade zu ziehen und für die Zeit von 1955–1958 zu verlängern. Welch ein bemügender parlamentarischer Leerlauf! Der Bund erhielt durch die Volksabstimmung vom 24. Oktober 1954 erneut die verfassungsmässige Kompetenz zur Weitererhebung der Wehrsteuer, der Warenumsatzsteuer, der Luxussteuer, der Verrechnungssteuer, der Biersteuer und der zusätzlichen Stempelabgaben, ebenso zur Fortführung der Sparmassnahmen, wie sie schon in der Finanzordnung 1939–1941 vorgesehen worden waren.

Der grosse Schritt zur Stabilisierung der Bundesfinanzlage konnte endlich 1957 getan werden, als es gelang, eine als Dauerlösung gedachte Finanzordnung mit allen detaillierten Bestimmungen (z.B. Steuerskala) wenigstens für die Jahre 1959–1964 in die Verfassung einzubauen. Dabei kamen dem Bundesrat ohne Zweifel die durch die günstige wirtschaftliche Lage reichlich fliessenden Einnahmen aus der bestehenden Regelung weit entgegen, konnte er doch nach allen Seiten Geschenke in Aussicht stellen, ohne damit das Budgetgleichgewicht zu gefährden. So verzichtete er auf die Bier- und auf die Luxussteuer, ebenso auf die Wehrsteuer auf Vermögen und war auch bereit, die Freilisten für die Umsatzsteuer ganz erheblich zu vergrössern. Neu war auch der Vorschlag, die Kantons- und Gemeindesteuern an der Wehrsteuer als abzugsfähig zu bezeichnen. Dazu kamen wesentliche Reduktionen der Wehrsteuer auf Einkommen, 350 000 bisher Steuerpflichtige wurden aus der Wehrsteuerpflicht entlassen. Wie weit der Bundesrat hier unter dem Druck bereits eingereicherter Initiativen und parlamentarischer Vorstösse von sozialdemokratischer und bürgerlicher Seite handelte, ist nicht ersichtlich. Auf jeden Fall war die Vorlage von der Hoffnung getragen, eine ganze Reihe Steuern, die ursprünglich nur als Ausnahmen vom Bund hatten erhoben werden dürfen, in der Verfassung vorerst für kürzere Zeit, dann über eine langfristige Verlängerung endgültig zu verankern und schliesslich die Befristung ganz aufzuheben. Der jährliche Finanzbedarf wurde mit 2,4 Milliarden angegeben.

Im Nationalrat beantragte *E. Dietschi* namens der radikaldemokratischen Fraktion Eintreten. NR *E. Herzog* bestätigte, dass die Kommissionsverhandlungen vom Wunsch nach einer allgemeinen Verständigung beherrscht gewesen seien, beklagte sich indessen gleichzeitig einmal mehr über die Sondersteuer auf die Rückvergütungen der Genossenschaften. Als kantonaler Finanzdirektor votierte NR *A. Schaller* für die Möglichkeit, bei der Wehrsteuer die kantonalen Steuern abziehen zu können, was von der Kommissionsmehrheit abgelehnt worden war. Dabei verwies er auf die sehr unterschiedliche Steuerbelastung und die ebenso

unterschiedlichen Veranlagungen in den Kantonen. Ein entsprechender Antrag *Schaller-Dietschi* wurde mit 85:53 Stimmen auch im Plenum abgelehnt.

NR *J. Tschopp* ging so weit, die Wehrsteuer als Reservesteuer zu bezeichnen, die nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen, welche jetzt nicht bestünden, hätte erhoben werden dürfen. Der Bund sollte wieder zum Prinzip direkte Steuern für die Kantone, indirekte Steuern für die Eidgenossenschaft zurückkehren. Heute sei der Bund nicht mehr auf die Wehrsteuer angewiesen, und man sollte sie nicht bloss aus politischen Gründen, nämlich um den Sozialdemokraten für die Umsatzsteuer ein Gegengeschenk zu machen, weiterführen. Der Antrag *Tschopp* wurde vom Rat mit 103:19 Stimmen abgelehnt. Das waren die letzten Rückzugsgefechte der Gegner einer Bundessteuer im Nationalrat. Nicht mehr Erfolg hatten die NR *E. Herzog* und *L. Lejeune* mit ihren Anträgen, es seien die Rückvergütungen und die Rabatte von der Wehrsteuer auszunehmen, obgleich vor allem *Lejeune* dem Rat sehr gewandt und sachlich versiert den wirtschaftlichen Unterschied zwischen den Genossenschaften und dem gewerblichen Detailhandel auseinandersetzte.³⁴⁾

Dass in der Zwischenzeit, nicht zuletzt im Zeichen des Bundesratsporporzes, eine gewisse Versachlichung und Entpolitisierung in der Finanzfrage eingetreten war, zeigte die Diskussion über die Verlängerung der 1957 beschlossenen Finanzordnung um zehn Jahre, die sich 1963 aufgrund eines bundesrätlichen Antrages ergab. Der *Ständerat* genehmigte die Vorlage ohne Gegenstimme, alle Abänderungsanträge wurden abgelehnt, niemand sprach mehr von der Beseitigung der Wehrsteuer. Im Nationalrat drängte *E. Herzog*, übrigens vergeblich, darauf, das Verbot über die Erweiterung der Freiliste bei der Umsatzsteuer, das seit 1959 bestand, sei aufzuheben. NR *R. Suter* wünschte, die Biersteuer wieder auf ihre früher höheren Sätze zu heben und mit den Mehreinnahmen den Absatz von Milch und Milchprodukten zu fördern, ebenfalls ohne Erfolg. Für einen Verzicht auf die Besteuerung der genossenschaftlichen Rückvergütungen setzte sich diesmal NR *F. Waldner* ein, begegnete aber auch hier der üblichen Opposition dagegen. Mehr Erfolg hatte NR *J. Tschopp* mit der Anregung, den Kinderabzug bei der Wehrsteuer vom 18. bis zum 22. Altersjahr zu verlängern. Kommission und Bundesrat nahmen den Wunsch entgegen.³⁵⁾ Erstmals wurde die bestehende Finanzordnung auf eine Dekade hinaus (1965–1974) verlängert, freilich mit dem Nachteil der geringen Flexibilität, indem die eigentlichen Ausführungsbestimmungen, die in Gesetze und Verordnungen gehört hätten, jetzt in der Verfassung fixiert waren.

Dies zeigte sich schon bald als Erschwerung, präsentierte doch der Bundesrat den Räten nach einer Reihe von Überschussjahren bereits 1966 eine Vorlage zur Beschaffung zusätzlicher Einnahmen, musste sie dann aber im Hinblick auf einen unerwartet guten Rechnungsabschluss wieder zurückziehen und kam erst 1969 wieder darauf zurück, diesmal verbunden mit dem Hinweis auf den Ausfall von



Josef Tschopp

Zöllen im Rahmen der EFTA und des GATT und im Hinblick auf die neuen Ausgaben, wie Hochschulbeiträge, erhöhte Ausgaben für die Landesverteidigung. Die Bundesaussgaben waren inzwischen bis gegen 7 Milliarden gestiegen, also bis zum dreifachen Betrag der noch 1959 budgetierten Ausgaben. Auf den 1. Januar 1971 sollten Art. 41 der Bundesverfassung (Steuersätze) und Art. 8 der Übergangsbestimmungen geändert werden, d.h. man wollte den Endtermin 1974 schon gar nicht abwarten, sondern eine Änderung mit erhöhten Steuersätzen und stärkeren Abgaben bei der Umsatzsteuer, neuen Verbrauchssteuern vorzeitig erreichen und zugleich noch die bisherige zeitliche Begrenzung der Finanzordnung fallen lassen, also einen Dauerzustand in der Verfassung festhalten.

Nachdem der *Ständerat* als Erstrat der Aufhebung der zeitlichen Begrenzung der Bundessteuern zugestimmt hatte, nahm im Nationalrat *J. Tschopp* das Postulat der konsequenten Föderalisten, im Namen einer Kommissionsminderheit, wieder auf, indem er bestritt, dass bereits eine finanzielle Notlage des Bundes und damit die Notwendigkeit von erhöhten und zugleich unbefristeten Bundessteuern bestehe. Er wies auf die Ergebnisse der Vernehmlassung bei den Kantonsregierungen hin, die alle ohne Ausnahme eine bloss befristete Vorlage verlangt hätten, und warf dem Bundesrat vor, noch immer kein Konzept zum finanzpolitischen Verhältnis Bund–Kantone entwickelt zu haben. Der Antrag der Kommissionsmehrheit (keine Befristung) fand mit 114:43 Stimmen die Mehrheit des Rates. Namens der Sozialdemokraten sprach NR *E. Wyss* zugunsten der Vorlage und bezeichnete die föderalistischen Erwägungen als blossen Vorwand für eine unsoziale und unzeitgemässe Steuerpolitik. Man dürfe nicht, weil die Staatsrechnung mit einem kleinen Überschuss abgeschlossen habe, aus allen Rohren gegen die vorgeschlagene Mini-reform schiessen.³⁶⁾ Es ist anzunehmen, dass für den verwerfenden Volksentscheid vom 15. November 1970 die Tatsache der Steuererhöhung an sich stärker ins Gewicht fiel als der Wegfall der bisherigen Steuerbefristung.

Nur indirekt wurden die Bundesfinanzen berührt vom immer wiederkehrenden *Streit um den Finanzausgleich* zwischen den Kantonen und in diesem Zusammenhang um die *Berechnung der Finanzkraft* der Kantone wie auch der Feststellung des Verteilungsschlüssels für Kantonsanteile aus Bundeseinnahmen und Bundesbeiträgen. Angriffig zeigten sich in diesem Punkt immer wieder die ärmeren Kantone, die weitgehend identisch waren mit den Kantonen mit schlechter Steuererfassung; in der Defensive blieben die reichen Kantone, meist identisch mit den Kantonen mit strenger Steuerveranlagung. Es ging hier um eine *Kernfrage im Verhältnis Bund–Kantone*, die sich seit 1848 immer wieder stellte und von Fall zu Fall, je nach der politischen Konstellation immer wieder unterschiedlich beantwortet wurde. Für die Bemessung der Kantonsanteile an Bundesbeiträgen schrieb die Verfassung schon seit längerer Zeit vor, die Gewährung von Bundesbeiträgen sei der Finanzkraft der Kantone anzupassen. Nach der Bevölkerungszahl der Kantone wurden die Kantonsanteile an Stempelabgaben, an Couponsteuer, am Alkohol-

monopol und am Ertrag der Nationalbank bemessen, nach dem Steueraufkommen der Kantone hingegen die Kantonsanteile am Ertrag von Bundessteuern.

Mit einer Interpellation verlangte NR *A. Schaller* in der Wintersession 1950 von Bundesrat *Nobs* Auskunft darüber, nach welchen Gesichtspunkten die Kantone bei der Verteilung der Bundesbeiträge differenziert behandelt würden. Man spreche davon, die Kantone seien nach ihrer Finanzkraft unterschiedlich zu behandeln, benachteilige aber damit offensichtlich die Kantone mit gut ausgebautem Steuersystem. Mit der Berechnung der Finanzkraft der Kantone befasste sich 1957 auch eine Motion von Ständerat *Danioth* (Uri), welche forderte, dass für diese Grösse nicht mehr bloss der Wehrsteuerertrag der einzelnen Kantone, sondern zugleich auch die Bevölkerungsdichte der Kantone entscheidend sein solle, eine für den Vertreter eines Bergkantons typische Einstellung. Er rief damit SR *H.P. Tschudi* auf den Plan, der als Vertreter von Basel-Stadt schwerste Bedenken gegen ein solches Begehren anmeldete. Er habe zwar nichts dagegen einzuwenden, wenn der geltende Koeffizient überprüft werde, aber der Vorschlag von *Danioth* werde zum ganz extrem übertriebenen Resultat führen, dass der für die Bemessung der Finanzkraft massgebende Koeffizient von Basel-Stadt etwa 1500mal höher sein werde als derjenige von Graubünden und immer noch 20mal höher als derjenige des reichen Kantons Zürich.³⁷⁾

Das *Gesetz über den Finanzausgleich*, eine Folge der Bestimmungen der Finanzordnung 1959–1964, sah dann unter sechs Komponenten, welche mit verschiedener Gewichtung kombiniert den Schlüssel für die Bemessung der Finanzkraft bilden sollten, auch die Bevölkerungsdichte (Gewicht 10%) gemäss Antrag *Danioth* vor. NR *A. Schaller* bezeichnete die Wirkung dieses Teils des Schlüssels für Basel-Stadt als geradezu grotesk, anerkannte aber im Prinzip die Pflicht zur Förderung des Finanzausgleichs unter den Kantonen im Sinne einer Solidaritätsleistung. Im Ständerat setzte sich SR *H.P. Tschudi* erneut mit der Lieblingsidee seines Kollegen *Danioth* auseinander und wies nach, dass gerade durch eine grosse Bevölkerungsdichte den Kantonen besondere Ausgaben und Kosten, z.B. im Zusammenhang mit den Verkehrsproblemen, erwüchsen und dass es daher nicht gerechtfertigt wäre, die Dichte in den Index einzubeziehen.³⁸⁾

Trotz dem Erlass dieses Finanzausgleichsgesetzes kehrte die Frage der eidgenössischen Solidarität mit den ärmeren Kantonen auch in Zukunft in den Parlementsdiskussionen immer wieder. Über den Grundsatz war man sich einig, nicht aber über die Vorbedingungen, welche die Empfängerkantone zu erfüllen hatten, und über das Ausmass der Opfer der finanzstärkeren Kantone. Die zu suchende Lösung gleicht der Quadratur des Zirkels, solange die kantonale Steuerhoheit nicht angetastet werden darf. Basel-Stadt stand als Kanton, den manche Miteidgenossen traditionellerweise als Inbegriff des Reichtums ansehen, natürlich von jeher in vorderster Front der Stände, gegen welche die Beutezüge geführt wurden. Seine Vertreter waren sich dieser Situation durchaus bewusst und hielten auch



Alfred Schaller

über die Parteigrenzen hinaus in zahlreichen Fällen zusammen, aber mit ganz wenig Erfolg. Der politische Einfluss der baselstädtischen Vertreter im Parlament stand hier wie auf andern Sachgebieten in gar keinem Verhältnis zur wirtschaftlichen Stellung des Kantons. Man hätte sich wohl viel leichter ins Unvermeidliche gefügt, wenn man wirklich die Überzeugung hätte gewinnen können, dass in den ärmeren Kantonen die Steuerkraft im gleichen Ausmass ausgeschöpft würde wie eben in Basel.

Dass ein auf zwanzig Jahre befristetes einmaliges nationales Bauwerk, nämlich der *Bau der Autobahnen*, durch eine besondere Finanzquelle ausserhalb des Normalbudgets finanziert werden sollte, war schon unbestritten, lange bevor die Baupläne feststanden. Es lag nahe, dabei nach dem Verursacherprinzip die Treibstoffzölle, die es schon seit 1925 gab, für diesen Zweck auszubauen und damit die Automobilisten das gewaltige technische Werk selber tragen zu lassen. 1960 wurden die Kosten für den Bau eines Netzes von 1700 km Länge mit 5,7 Milliarden Franken berechnet. Die *Treibstoffzölle* waren schon lange Zeit zu einem Viertel, von 1950–1958 zu 50% und seit 1959 sogar zu 60% den Kantonen für den Bau und den Unterhalt öffentlicher Strassen überlassen worden. Nun glaubte man, mit einem Zuschlag von 7 Rp. pro l importierten Benzins bei gleichbleibendem Verteiler den Bund 80%, die Kantone 20% der Neubaukosten tragen lassen zu können. SR *E. Müller* wollte sich nicht ohne weiteres damit einverstanden erklären, dass eine Generation die Kosten des ganzen Werkes allein übernehmen müsse, und vertrat auch die Meinung, dass die Kosten des Ganzen noch gar nicht zu übersehen seien und dass es aus diesem Grund nötig sei, eine elastischere Finanzierungslösung vorzusehen. In diesem Sinne beantragte er, den Zollzuschlag für die Jahre 1961–1963 auf maximal 6 Rp., für die folgenden Jahre dann aber auf 8 Rp. anzusetzen. Auch SR *E. Dietschi* gab dieser Lösung den Vorzug und hätte es überdies gerne gesehen, wenn der Schwerverkehr als grösster Nutzniesser der Autobahnen stärker als vorgesehen belastet worden wäre. Der Antrag Müller unterlag in der Abstimmung mit 38:3 Stimmen. Es blieb vorerst bei 7 Rp. Zollzuschlag.³⁹⁾

Schon 1964 lautete indessen die Kostenschätzung 12,2 Milliarden Franken, und man sprach da und dort von einer Parallele zur Mirage-Affäre. SR *E. Dietschi* verlangte mit einem Postulat vom 18. Dezember 1963 Abklärung der Verantwortlichkeiten⁴⁰⁾; dies änderte nichts an der Tatsache, dass nun eine wesentliche Erhöhung der Treibstoffzollzuschläge unumgänglich wurde. Man betrachtete damals den Ansatz von 12 Rp. pro l als ausserordentlich hoch; niemand ahnte, wie weit dieser Zuschlag in Zukunft werde gesteigert werden müssen, um den Bau der geplanten Autobahnstrecken sicherzustellen.

2.4. Staatsinterventionen im wirtschaftlichen Bereich

Die Zeitspanne von 1920–1970 ist ein Abschnitt, in welchem sich die Parlamentsarbeit in nie erwartetem Ausmasse ausdehnte. Eine fast unüberblickbare Inflation von Gesetzen und Verordnungen, dem Bürger zunächst noch kaum bewusst, begann die politische Situation zu bestimmen. Auf einem Gebiet äusserte sich diese Steigerung der gesetzgeberischen Tätigkeit ganz besonders deutlich, auf demjenigen der *Wirtschaft*. Hatte sich der Staat bis zum 1. Weltkrieg noch damit begnügt, nur ganz ausnahmsweise ins wirtschaftliche Geschehen einzugreifen, so gab er nun seine grundsätzliche Zurückhaltung und damit den wirtschaftlichen Liberalismus auf und intervenierte, immer auf Drängen von Interessengruppen, in zahlreichen Sektoren, wie beispielsweise der *Landwirtschaft*, immer stärker. Was während des 1. Weltkrieges und unmittelbar danach im Rahmen des Vollmachtenregimes noch als vorübergehender Ausnahmezustand betrachtet wurde, galt in den späten zwanziger Jahren und in der Krisenzeit der dreissiger Jahre bald als Normalzustand, und schliesslich fanden Staatsinterventionismus und Protektionismus in den *Wirtschaftsartikeln* der Bundesverfassung ihre gesetzliche Verankerung.

Die veränderte wirtschaftspolitische Grundhaltung ging nicht etwa nur auf das Betreiben staatssozialistischer Kreise zurück. Auch bürgerliche Politiker sprachen schon unmittelbar nach dem 1. Weltkrieg von der Notwendigkeit, die bestehende Handels- und Gewerbefreiheit zugunsten bestimmter Volksgruppen einzuschränken. Ein in der Sommersession 1921 eingereichtes Postulat von NR *R. Gelpke*, das u.a. von den NR *A. Seiler*, *C. Tanner* und *R. Minger* mitunterzeichnet war, forderte klar eine Teilrevision der Bundesverfassung mit dem Ziel einer Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, damit die schweizerische Volkswirtschaft vor Auswüchsen, insbesondere vor den zersetzenden Einflüssen der Überindustrialisierung bewahrt werden könne.¹⁾ In einem gewissen Sinne postulierte Gelpke damit, was er schon am 1. Oktober 1919 verlangt hatte, nämlich die Festlegung von *Richtlinien der schweizerischen Wirtschaftspolitik* unter besonderer Berücksichtigung des nachhaltigen Schutzes der einheimischen Erwerbstätigen sowie der Bestrebungen zur Förderung der Eigenwirtschaft und der wirtschaftlichen Autarkie.²⁾

Die neue wirtschaftliche Ausrichtung ging nach dem 2. Weltkrieg einher mit einem eindrucklichen Aufstieg des kleinen, rohstoffarmen Landes zu einer *Wirtschaftsmacht mittlerer Potenz* und mündete in eine langandauernde Hochkonjunktur. Die Jagd nach materiellem Gewinn wurde für viele Bürger zum Hauptinhalt ihres Daseins, und es zeichnete sich immer mehr eine *Verwirtschaftlichung des gesamten politischen Bereiches* ab. Wirtschaftliche Interessen und wirtschaftliche Macht wurden zu den grössten Gefahrenquellen, die Technokratie erhielt im

Gesetzgebungsverfahren und in den Entscheiden der Exekutive die Möglichkeit, Gesetzesentwürfe in bestimmter Interessenrichtung zu verbiegen. Die Parlamentarier wurden mit Aufgaben belastet, denen manche unter ihnen nicht mehr gewachsen waren, da sie von ihnen Kenntnisse verlangten, welche sie von ihrer beruflichen Stellung her nicht erbringen konnten.

Dass unter diesen Umständen die führenden Wirtschaftsfachleute, direkt oder indirekt, die Parlamentsentscheide massgebend beeinflussen konnten, wird niemand erstaunen. Die Beispiele des Bauernsekretärs Prof. *Ernst Laur*, des Zürcher Industriellen *Alfred Frey* und des Gewerkschaftsführers *Robert Bratschi* stehen hier für eine grössere Zahl weiterer Interessenvertreter. Dass eine Region von der wirtschaftlichen Bedeutung Basels von den Beschlüssen des Parlamentes entscheidend betroffen wurde, versteht sich von selbst. Ihre Vertreter waren denn auch am Zustandekommen mancher davon massgeblich beteiligt. Zuvorderst sind hier zu erwähnen SR *G. Wenk*, von 1925–1953 Vorsteher des für Wirtschaftsfragen zuständigen Departementes des Innern von Basel-Stadt, die der Rheinschiffahrt nahestehenden NR *R. Gelpke*, *N. Jaquet* und *A. Schaller*, die Mustermessedirektoren NR *W. Meile* und *Th. Brogle*, als Exponenten des Verbandes Schweiz. Konsumvereine die NR *O. Schär* und *E. Herzog*, der Baselbieter Bauernführer *A. Ast* und SR *P. Brodbeck* als Vertreter der Gewerbeinteressen.

Die zwanziger und dann vor allem die dreissiger Jahre brachten schärfste parlamentarische Auseinandersetzungen um grundsätzliche Entscheidungen im wirtschaftspolitischen Bereich. Sie wurden durch die tiefgreifende Krise nach 1930 noch verschärft und endigten dann unter dem Druck äusserer Bedrohung mit einem Ausgleich zwischen den Sozialdemokraten, welche bisher eine radikal systemreformerische Partei mit klassenkämpferischem Tenor gewesen waren, und dem bürgerlichen Lager, das bereit war, gewisse Teile der freien Wirtschaft unter Staatsaufsicht zu stellen und die Sozialdemokraten am bestehenden System partizipieren zu lassen. Die *Wirtschaftsartikel* der Bundesverfassung waren das Resultat einer Entwicklung, die vom Vollmachtenregime des 1. Weltkrieges über die Dringlichkeitsbeschlüsse der dreissiger Jahre und die Vollmachtenbeschlüsse des 2. Weltkrieges schliesslich zu einer entsprechenden Verfassungsbestimmung und damit zur *demokratischen Legalisierung der Staatseingriffe* ins Wirtschaftsleben führten.

Schon vorher hatte der Bund aufgrund der Verfassung von 1874 und dem daraus abgeleiteten Fabrikgesetz u.a. Vorschriften über die Arbeitsdauer in den Fabrikbetrieben erlassen und nach dem Landesstreik von 1918 erstmals zugunsten der Arbeiterschaft revidiert (Einführung der 48-Stunden-Woche) und dann auch ein Arbeitszeitgesetz für die Verkehrsbetriebe geschaffen (1919).

Was man an Reduktion der Arbeitszeit (bei gleichbleibender Entlohnung) unter dem Druck der Ereignisse von 1918 zugestanden hatte, versuchten bürgerliche Kreise 1922 im Hinblick auf die damals herrschende wirtschaftliche Krise

wieder zurückzunehmen. Im Nationalrat verlangte eine Motion des Aargauer Bauernvertreters *R. Abt*, die von 102 Nationalräten, darunter *R. Gelpke*, *A. Seiler* und *C. Tanner* mitunterzeichnet war, eine Erhöhung der Arbeitszeit auf 9–10 Stunden täglich, bei gleichbleibenden Löhnen, sein Ratskollege *H. Walther* (Luzern) forderte, etwas weniger weitgehend, in einer eigenen Motion die Anpassung der Arbeitszeit im Sinne einer differenzierten Regelung. *Abt* verstieg sich bei der Behandlung seiner Motion zur Behauptung, die Verringerung der Arbeitszeit auf 48 Stunden sei der grösste Missgriff gewesen, den man in der Schweiz je begangen habe. Die Gestehungskosten der Industrie müssten jetzt um 30% gesenkt werden, und zwar durch Einsparungen bei den Arbeitskosten.³⁾

Gegen den scharfen Widerstand der Sozialdemokraten, welche sich um eine Frucht des Generalstreiks betrogen sahen, beschloss der Nationalrat am 27. Juni 1922 Eintreten auf eine entsprechende Revisionsvorlage zum Fabrikgesetz. Für Eintreten stimmten die bürgerlichen Vertreter aus den beiden Basel, ausgenommen die NR *M. Zraggen* und *O. Schär*, dagegen die Sozialdemokraten geschlossen und der Kommunist *A. Belmont* (abwesend *K.A. Brodtbeck*). In der Schlussabstimmung am 1. Juni 1922 stimmten die NR *R. Gelpke*, *R. Miescher*, *A. Seiler* und *K. Stohler* der Verlängerung der Arbeitszeit zu, wogegen *A. Belmont*, *K.A. Brodtbeck*, *O. Schär*, *F. Schneider*, *M. Zraggen* sich mit einem Nein aussprachen (abwesend *F. Hauser* und *C. Tanner*). Gemäss Antrag *H. Walther* war die Vorlage zuvor auf drei Jahre befristet worden (81:77 Stimmen).⁴⁾ Sie wurde indessen 1923 in einer Volksabstimmung mit eindrücklicher Mehrheit verworfen.

Eingriffe in den Aussenhandel betrafen in den zwanziger Jahren Einfuhren von landwirtschaftlichen Produkten und von Krisenbeginn an den Schutz der einheimischen Industrie und des Gewerbes gegen ausländische Preisunterbietung. Später betrieb der Bund auch aktive Exportförderung (Exportrisikogarantie, Schaffung der Schweiz. Zentrale für Handelsförderung). In Befolgung einer alten freihändlerischen Tradition, aber auch zum Schutz der städtischen Konsumenteninteressen kämpften die meisten Vertreter des Kantons Basel-Stadt im Parlament gegen die Einschränkung der Wareneinfuhren, so etwa bei der Behandlung des 2. Bundesbeschlusses zur Beschränkung der Wareneinfuhr, der am 11. Februar 1921 auf der Traktandenliste des Nationalrates stand. Im Ständerat warnte *V. E. Scherer* vor ausländischen Gegenmassnahmen. Der Schaden, welcher der schweizerischen Exportindustrie durch Retorsionen aller Art zugefügt werde, sei noch gar nicht zu ermessen. Im übrigen würden die Einfuhrbeschränkungen auch alle Bemühungen um Preisabbau zunichte machen.⁵⁾

Wenige Monate später begründete NR *F. Hauser* eine Interpellation, mit welcher er den Bundesrat bat, die Gründe mitzuteilen, die ihn dazu veranlasst hätten, die Einfuhr von Vieh und Fleisch in die Schweiz zu unterbinden. Trotz der Maul- und Klauenseuche müsse man sich gegen diese Massnahmen ganz energisch wenden, wie dies die Regierung von Basel-Stadt öffentlich bereits getan habe. Wenn es

den Bauern darum gehe, ihre im Krieg erworbenen Preisvorteile zu wahren, dann sollten sie es offen sagen. Man werde dagegen zu kämpfen wissen, auch wenn der Bauernführer Minger den Bannstrahl gegen den Interpellanten schleudere.⁶⁾

Das der Schweiz von aussen aufgezwungene *System der Einfuhrbeschränkungen*, wie es 1931 im Gefolge der einsetzenden Wirtschaftskrise nötig wurde, war verglichen mit den restriktiven Massnahmen der zwanziger Jahre viel umfassender und systematischer gestaltet. Rückblickend muss festgestellt werden, dass NR A. Oeri mit seiner Charakterisierung dieser verhängnisvollen Abschliessungsmassnahmen den Nagel auf den Kopf traf: «Sämtliche europäischen Staaten und die Staaten der ganzen Welt haben sich in der letzten Zeit in ein Narrenhaus begeben, und ein jeder sagt, er trete nur ein, da es die andern auch getan hätten. Wir sind nun alle drin versammelt, Amerika, Europa usw., und jeder sieht, wohin das führt, wenn alle sagen: Wir müssen das Gleiche tun, was die andern getan haben, auch wenn es ein offener Unsinn ist. Nun mag man die Gelegenheit zu gemeinsamen Besprechungen benützen, um auch wieder den Ausgang zu finden. Ich hoffe, dass die Schweiz, die ziemlich spät eintritt, ziemlich früh bei dieser gemeinsamen Besprechung in diesem herrlichen Salon die Anregung geben wird, ihn gemeinsam wieder zu verlassen. Das ist mein dringender Wunsch bei der Annahme dieser Vorlage.»

NR V.E. Scherer befürchtete einen Preisanstieg als Folge der einschränkenden Massnahmen. Sein Antrag, den Bund darauf zu verpflichten, dass er die Versorgung des Marktes zu angemessenen Preisen sichere, wurde indessen mit 67:31 Stimmen abgelehnt.⁷⁾ Die Berichte, welche der Bundesrat dem Parlament über die Durchführung der Beschränkungsmassnahmen von Zeit zu Zeit erstattete, gaben jeweils Anlass zu Diskussionen im Plenum der beiden Räte. Sie bezogen sich in der Regel auf die Einfuhrbeschränkungen im speziellen, dann auf die Clearing-Verträge, den Kompensationsverkehr und auf die Entwicklung der Preissituation.

Bei der Behandlung des 1. Berichtes in der Frühjahrssession 1932 entwickelte sich im Nationalrat eine allgemeine *Krisendiskussion*, die auch durch eine gleichzeitig auf der Traktandenliste stehende Interpellation von F. Schneider genährt wurde. Dieser kritisierte den Beschluss des Bundesrates, den Butterzoll um 50% zu erhöhen, und protestierte gegen die immense zusätzliche Belastung der Konsumenten. Gleichzeitig stellte er fest, dass die bürgerliche Wirtschaftspolitik am Ende mit ihrem Latein sei. Die Sozialdemokraten seien nicht zu einem Burgfrieden bereit, wie er von Bundesrat Schulthess und E. Wetter, dem Präsidenten des Vororts, gewünscht worden sei. NR V.E. Scherer warnte einmal mehr vor zusätzlichen Belastungen der Bundeskasse und betonte, dass der Bund unter keinen Umständen aus wirtschaftlichen Gründen neue Schulden machen dürfe, nachdem es nicht einmal gelungen sei, die Mobilisationsschulden aus dem 1. Weltkrieg abzubezahlen.⁸⁾

Bei der Diskussion über den 2. bundesrätlichen Bericht wandte sich NR *R. Gelpke* gegen die Stützung der Exportwirtschaft, wie überhaupt der Übersteigerung der Industriewirtschaft eher entgegenzuwirken sei. Damit vertrat er einmal mehr seine längst bekannte Idee von der gesunden inlandorientierten Industrie im Gegensatz zur schädlichen exportabhängigen Industrie.⁹⁾ SR *E. Thalmann* nahm bei der Behandlung des 3. Berichtes die Clearingverträge unter die Lupe und wollte wissen, wer eigentlich den Bundesrat dazu veranlasst habe, solche Verträge, die ein pures Produkt theoretischer nationalökonomischer Konstruktion seien, abzuschliessen. Zum Nachteil des Handels werde damit der Export nicht gefördert, sondern behindert. Die Befürworter der Planwirtschaft seien einzuladen, dieses schlechte Beispiel eingehend zu studieren.¹⁰⁾

Ein 10-Millionen-Kredit zur Förderung des Exportes, den der Bundesrat im Frühjahr den Eidg. Räten unterbreitete, fand in NR *R. Gelpke* erneut einen engagierten Gegner. Die Wirtschaft möge sich selber helfen, sie dürfe nicht ständig an den Staat appellieren. Durch den Mechanismus der Paragraphen bürokratischen Ursprungs sei die wirtschaftliche Selbsttätigkeit des Staates ohnehin zum Scheitern verurteilt. Zahlreiche Betriebe seien überdimensioniert und überkapitalisiert. Der Produktionsapparat müsse durch Entlassung ausländischer Arbeiter eingeschränkt werden, und die Arbeitslosen seien in den binnenländischen Produktionsprozess (Flusskorrekturen, Waldnutzung, Meliorationen) einzugliedern. Es folgten Äusserungen zur Ausländerfrage, wie sie dann etliche Jahrzehnte später etwa von NR *J. Schwarzenbach* wieder getan werden sollten. Gelpke blieb mit seinem Nichteintretensantrag allein auf weiter Flur. So hochgeachtet er als Pionier der Rheinschiffahrt und in allen weiteren technischen Belangen im Nationalrat war, seine im Grunde industriefeindliche Haltung und seine wirtschaftspolitischen Ansichten im allgemeinen, die heute vielleicht ein Echo fänden, nahm damals im Rate niemand ernst. Es war auch gewissermassen sein Schwanengesang, was er vorbrachte. 1935 wurde er in Basel nicht mehr als Nationalrat bestätigt.¹¹⁾

In der Absicht, zwischen der Volksfront und der Kapitalfront eine vermittelnde Stellung einzunehmen, wie er sich ausdrückte, forderte NR *W. Meile* bei der Behandlung einer Exportförderungsvorlage (Kredit 18 Millionen Franken) in der Herbstsession 1936, knapp vor dem Abwertungsbeschluss, eine Politik der nationalen Verständigungsbereitschaft. Man befinde sich in einem bürgerlichen Wirtschaftskrieg, diese Not müsse alle Schweizer zusammenführen. Er stelle eine gefährliche Störung in der schweizerischen Zahlungsbilanz fest und warne vor der damit verbundenen Gefährdung der Währung, die unabwendbar sei, falls die Exporte weiter zurückgehen sollten. Eine Preisüberhöhung von rund 20% gegenüber dem Weltmarkt zwingt die Schweiz, alles zu unternehmen, um den Export zu beleben. Exportprämien lehnte Meile als der Schweiz unwürdig ab, hingegen befürwortete er die Exportrisikogarantien. Die Industrie müsste angesichts der aufsehenerregenden Kampfformen, welche zur Behauptung der Marktanteile sich im

Ausland durchgesetzt hätten, in Zukunft kollektiv vorgehen. In andern Staaten sei der Export nicht mehr Sache der einzelnen Firmen, sondern des Staates. In diesem Sinne empfehle er den Ausbau der Zentralen für Handelsförderung, des wirtschaftlichen Aussendienstes in den schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten und die Errichtung von schweizerischen Handelskammern im Ausland. Sein Antrag, die Zentrale für Handelsförderung mit mehr Mitteln zu bedenken, als dies im Exportförderungsbeschluss vorgesehen war, wurde mit 53:50 Stimmen gutgeheissen.¹²⁾

Als die Weltwirtschaftskrise in den dreissiger Jahren mit aller Wucht über die Schweiz hereinbrach, fehlte es nicht an *Grundsatzvorschlägen* für eine schweizerische Lösung der daraus resultierenden misslichen Probleme. Allen gemeinsam war die Fehleinschätzung, dass es nämlich möglich sein müsse, durch eine grundsätzliche Änderung unseres wirtschaftlichen Systems die aus der Weltwirtschaft erwachsene Krise in unserem Land zu beheben.

Von sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Seite wurde mit der *Kriseninitiative*, die immerhin 335 000 Unterschriften auf sich vereinigte, ein planwirtschaftliches Experiment propagiert, das auch in linksbürgerlichen Kreisen Anhänger fand. Eine Gruppe der Katholisch-Konservativen Partei präsentierte die Idee des *Korporationenstaates* mit berufsständischer Wirtschaftsorganisation; die *Freigeldanhänger* sprachen von der *Verstaatlichung des Grundeigentums* und dem *Zwangsumlauf des Geldes*. In die Defensive gedrängt sahen sich die *bisherigen Verfechter des wirtschaftlichen Liberalismus*, hatten sie doch diesen Grundsatz mit zahlreichen auf Dringlichkeitsmassnahmen beruhenden Gesetzen (Beispiel Einführung der Preiskontrolle) längst durchlöchert.

In der Politik der Preis- und Lohnsenkung schien man ein Mittel zur Behebung der Absatzkrise gefunden zu haben, doch sträubten sich die Bauern gegen die Senkung des Preisniveaus auf dem Inlandsmarkt, wenn sie auch, jeglicher Logik widersprechend, gegen einen Abbau der Löhne nichts einzuwenden hatten. Das Dilemma widerspiegelte sich in einem Votum von NR A. Ast anlässlich der Begutachtung der Kriseninitiative durch den Nationalrat. Die Senkung der Preise werde der Exportindustrie nicht mehr Aufträge bringen, da das Ausland genügend Mittel besitze, um auch billige Schweizer Waren fernzuhalten; aber ein gewisser Abbau der Löhne, vornehmlich dort, wo ein gesichertes Einkommen bestehe, sei doch zu befürworten. Ast empfahl, mindestens aus taktischen Gründen, die Aufstellung eines Gegenvorschlages und wurde darin auch von linksfreisinniger Seite unterstützt (u.a. die NR V.E. Scherer und A. Meyer, Pratteln); doch wurde dies von der Mehrheit, im besondern von katholisch-konservativer Seite, abgelehnt, wie dann auch die Initiative selbst mit 103:52 Stimmen verworfen wurde.¹³⁾

Die Ablehnung der Kriseninitiative durch das Volk machte den Weg frei zu einer *Änderung des Art. 31 der Bundesverfassung* und damit zu einer verfassungsmässigen Neuordnung des Verhältnisses Staat-Wirtschaftsfreiheit. Vorerst liess

sich aber der Bundesrat für den Fall ausserordentlicher Dringlichkeit das Recht geben, mit vorsorglichen Bundesratsbeschlüssen wirtschaftliche Notmassnahmen zu treffen, die erst hinterher den Eidgenössischen Räten zur Genehmigung vorzulegen waren. Gegen Eintreten stimmten neben den Sozialdemokraten u.a. auch die NR *V.E. Scherer* und *A. Oeri*.

Was die Räte 1938 und 1939 auf dem Gebiete der *Wirtschaftsartikel* berieten und beschlossen, beruhte auf einem in solchen Fällen notwendigen Kompromiss zwischen den staatswirtschaftlichen Forderungen der Gewerkschaften und den Schutzbedürfnissen der Landwirtschaft und des Gewerbes. Die *Handels- und Gewerbefreiheit*, einerseits als persönliche Freiheit, anderseits als volkswirtschaftlicher Grundbegriff, wurde zwar im Grundsatz weiterhin beibehalten, zugleich aber wurden zahlreiche Ausnahmen zugunsten der *Staatsintervention* im Verfassungstext statuiert. SR *G. Wenk* bezeichnete es als historischen Moment von ausserordentlicher Tragweite, wenn nun die liberale Ordnung aus der Pflicht heraus, bestimmte Teile des Volkes vor dem überbordenden individualistischen Anspruch zu schützen, auch in der Verfassung aufgegeben werde. Die Verpolitisierung der Wirtschaft und die Verwirtschaftung der Politik sei nun verfassungsmässig fixiert. Nutzniesser davon seien die in ihrer Existenz bedrohten Volksgruppen, ebenso sehr aber auch die Wirtschaftsverbände.¹⁴⁾

Den Entscheidungen der vorberatenden Kommissionen für die Wirtschaftsartikel kam natürlich eine wesentliche Bedeutung zu. Ihnen gehörten baslerischerseits die NR *E. Herzog*, *W. Meile*, *A. Oeri* und *V.E. Scherer* sowie SR *G. Wenk* an, wogegen Baselland nicht in den Kommissionen vertreten war. Nach Kriegsbeginn unterbreitete der Bundesrat dem Parlament eine zweite, veränderte Vorlage zum gleichen Thema. An dieser arbeiteten aus Basel-Stadt NR *E. Herzog* sowie SR *G. Wenk*, aus Baselland NR *A. Seiler* im Vorberatungsstadium mit. Indessen wurde man sich im Verlauf der Kriegsjahre darüber einig, dass es richtig sei, den endgültigen Entscheid über die Wirtschaftsartikel bis nach Kriegsende zu vertagen. Jeder Tag brachte den Behörden vordringliche wirtschaftliche Probleme.

Aufgrund einer Ergänzungsbotschaft des Bundesrates wurde nach Kriegsende die Diskussion über die Wirtschaftsartikel in den Räten, unter zum Teil veränderten Vorzeichen, wieder aufgenommen. NR *A. Oeri* verlangte in der Eintretensdebatte, der Weg zum Wohlfahrtsstaat, wie er nun beschritten werde, müsse auch einen Weg zur verfassungsmässigen Finanzierung der Bundesausgaben bedeuten. Dies könne nur über die längst notwendig gewordene Totalrevision der Bundesverfassung möglich sein. In der Einzelberatung postulierte NR *E. Boerlin* als zusätzliche Zielbestimmung der staatlichen Interventionen die Wahrung sozialer Gerechtigkeit. Es gehe nicht an, nur von der Mehrung der Volkswohlfahrt und der Sicherung der Existenz des Bürgers, also vom Verhältnis der Wirtschaftspolitik zur Gesamtheit und dann zum Einzelnen zu sprechen, man müsse auch das Verhältnis

der Bürger unter sich in der Wirtschaft ins Auge fassen. Sein Vorschlag unterlag mit 74:68 Stimmen knapp.

NR *E. Herzog* setzte sich für Schutzbestimmungen der Genossenschaften ein. Ein ebenfalls dahinzielender Vorschlag von NR *M. Weber* fand schliesslich im Rat eine Mehrheit. Weitere Minderheitsanträge des Kommissionsmitgliedes NR *E. Herzog*, allerdings nicht alle, stiessen auf eine genossenschaftsfreundliche Ratsmehrheit und drangen durch. Im *Ständerat* vertrat *G. Wenk* an der Spitze der inzwischen auf fünf Mitglieder angewachsenen sozialdemokratischen Fraktion die Genossenschaftsinteressen. Dabei konnte er darauf hinweisen, dass die im Nationalrat beschlossene Fassung auch vom Präsidenten des Schweizerischen Gewerbeverbandes gutgeheissen worden sei.¹⁵⁾

Der Volksabstimmung über die Wirtschaftsartikel ging noch eine Auseinandersetzung um die sozialdemokratische *Initiative für Wirtschaftsreform und Recht auf Arbeit* voraus, ein Vorstoss, der unmittelbar nach Kriegsende aus der Furcht vor einer schweren Nachkriegskrise heraus unternommen worden war. Als die Initiative endlich in der Wintersession 1947 im Nationalrat zu begutachten war, wies NR *E. Boerlin* in einer vielbeachteten Grundsatzrede darauf hin, dass sich die Lage inzwischen geändert habe, jeder, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, auch diejenigen im sozialistischen Lager, wollten möglichst viel Nutzen aus der unerwarteten wirtschaftlichen Hochkonjunktur ziehen und sich nicht durch staatliche Eingriffe und Kontrollen, wie sie in der Initiative vorgesehen seien, daran hindern lassen. Konservativ sei die schweizerische Wirtschaftspolitik in den vergangenen Jahren nur noch insofern gewesen, als sie sich evolutionär an übernommene schweizerische Auffassungen angeschlossen habe. Selbst sozialistische Regierungen müssten heute die traditionelle Anschauung vom Vorrang des Individuums vor dem Staat und das Primat der Freiheit über jeden Zwang akzeptieren. «Die Masse als Masse, die man in gewissen Gebieten z.B. der Volksdemokratien heute in verschiedenen Formen zum Träger und zum Werkzeug der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung macht, ist nie ein Faktor eidgenössischer Politik gewesen, und der Glaube an die zentrale Stellung, die Würde und den Wert der menschlichen Persönlichkeit ist nach dem vergangenen 2. Weltkrieg erst recht stark geworden und ausdrücklich nun auch im Grundsatz der neuen Völkergemeinschaft, der Charta von San Francisco, verankert.» Allerdings stelle sich die Frage der wirtschaftlichen und sozialen Reform immer wieder erneut. Ständig müsse man sich vor Augen halten, wie eine Ordnung geschaffen werden könne, die der zentralen Stellung der menschlichen Persönlichkeit im gesellschaftlichen System entspreche. Die Wirtschaftsartikel erfüllten eine Gesamtkonzeption auf der Basis des Bekenntnisses zur menschlichen Persönlichkeit und einer Gemeinschaft, die aus freiem Willen wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Gerechtigkeit schaffe.¹⁶⁾

Im *Ständerat* befand sich *G. Wenk* als Berichterstatter der Kommissionsminderheit auf verlorenem Posten, als er die Initiative seiner Partei den Ratskollegen mit

der Behauptung zur Annahme empfahl, was hier vorgeschlagen werde, sei noch besser als die vorgesehenen Wirtschaftsartikel, und sein Referat mit dem Wort beendigte: «Das beste Mittel gegen die Revolution ist, wenn wir die Revolution durch die Umgestaltung unserer Wirtschaftsordnung durchführen.» Mehr als die Stimmen der sozialdemokratischen Fraktionskollegen gewann er nicht für die Zustimmung zur Initiative.¹⁷⁾

Die *Annahme der neuen Wirtschaftsartikel* durch das Volk (6. Juli 1947) legalisierte gewissermassen im nachhinein zahlreiche auf Dringlichkeitsbeschlüssen oder Vollmachten beruhenden Eingriffe des Staates aus der Vorkriegs- und der Kriegszeit, öffnete den Weg zu neuen Interventionen und erlaubte auch, jene Gesetze im wirtschaftlichen Bereich zu überprüfen und zu revidieren, welche auf den ursprünglichen Verfassungsbestimmungen von 1874 oder später abgestützt waren. Zu den alten Traktanden der Räte gehörten in diesem Rahmen etwa die *kollektiven Arbeitsverträge* und ihre *Verbindlicherklärung*, die *Arbeitszeit* bei den Verkehrsbetrieben und in den Fabriken und schliesslich das *Berufsbildungsgesetz*.

Als der Landesring 1957 eine *Initiative für die Einführung der 44-Stunden-Woche*, also für eine Abänderung des Fabrikgesetzes einreichte, war das Postulat als solches selbst im Lager der Arbeitgeber unbestritten. Der Streit drehte sich allein um die Form. NR N. Jaquet, Berichterstatter der Kommission, betonte, man müsse zwischen der Sache selber und der Form unterscheiden. Arbeiter und Angestellte sollten an dem durch die Industrialisierung herbeigeführten Wohlstand nicht nur lohnmässig, sondern auch durch verlängerte Freizeit Anteil erhalten. Die Rationalisierung führe durch die ihr innewohnende Eintönigkeit einen geistigen Zustand herbei, der ermüdender wirken könne als harte körperliche Arbeit. Der bisherige Lohn müsse gesichert, die Produktion durch Überstunden und das heisse durch fremde Arbeitskräfte auf ihrem bisherigen Stand gehalten werden. Gegen die Initiative spreche einerseits die darin festgelegte zu kurze Übergangszeit und dann vor allem die Forderung, die Veränderung durch ein staatliches Gesetz, statt durch Vereinbarungen zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zu vollziehen.

Im *Ständerat* beantragte H.P. Tschudi die Ablehnung der Initiative, weil sie Verfassungs- und Gesetzesstoff miteinander vermische, überdies zu eng gehalten sei, d.h. sich auf die Industrie beschränke und keine Kenntnis von den arbeitsvertraglichen Regelungen nehme, die den rein staatlichen Arbeitsschutz längst verdrängt hätten. Er empfahl die Aufstellung eines Gegenvorschlages im Sinne eines Textentwurfes von NR H. Leuenberger, unterlag aber mit 33:5 Stimmen.¹⁸⁾ Der Verwerfung der Landesring-Initiative durch die Räte und dann durch das Volk sollte schon bald die praktische Erfüllung der darin geforderten Arbeitszeitverkürzung auf breiter Front folgen. Eine ebenfalls auf Verkürzung der Arbeitszeit hintendierende Initiative der Gewerkschaften konnte 1964 zurückgezogen werden.

Seit 1908 besass der Bund die Befugnis, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen, doch gelangte erst 1962 eine entsprechende Vorlage vor die Eidgenössischen Räte. Was das Fabrikgesetz für die industriellen Betriebe fixierte, sollte nun auch den übrigen Arbeitnehmern zugute kommen. Zur Diskussion stand ein Polizeigesetz, das den Arbeitnehmern einen einheitlichen Schutz gewähren und den Kantonen in Zukunft keinen Raum mehr für arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen (abgesehen von Bau-, Feuer-, Wasserpolizei, Sonntagsruhe, Ladenschluss) lassen sollte.

Das neue Arbeitsgesetz führte wegen der darin enthaltenen Arbeitszeitbestimmungen zu einem Konflikt zwischen *Basel-Stadt und den Eidgenössischen Räten*. Der Basler Grosse Rat hatte sich schon im Stadium der Vorberatung aufgrund einer motivierten Tagesordnung an das Parlament gewendet mit dem Ersuchen, den bundesrätlichen Entwurf so abzuändern, dass die darin vorgesehenen Arbeitszeitbestimmungen und auch die Ferienregelung *nur als Minimalnormen* gelten sollten, damit die weitergehenden gesetzlichen Bestimmungen im Kanton Basel-Stadt (44-Stunden-Woche, 4. Ferienwoche) nicht zum Schaden der Arbeitnehmer kassiert werden müssten. Schon in der vorberatenden nationalrätlichen Kommission, die unter dem Vorsitz von NR A. Schaller stand, gingen die Meinungen über das Tempo der Arbeitszeitverkürzungen weit auseinander. Dieselben Differenzen ergaben sich auch in der Haltung der beiden Räte. Erst eine Einigungskonferenz erbrachte schliesslich einen Kompromiss, der die Einführung der 45-Stunden-Arbeitswoche auf den 1. Januar 1968 statt auf den Jahresbeginn 1967 und eine Überzeitarbeit von höchstens 260 Stunden mit 25% Lohnzuschlag pro Kalenderjahr vorsah.

Schon in der Eintretensdebatte hatte NR E. Wyss auf die umfassende Bedeutung dieses neuen Gesetzes eindringlich aufmerksam gemacht. Es sollte 220 000 Betriebe mit rund 1,8 Millionen Arbeitnehmern betreffen, von denen nur ein Teil durch die bereits bestehenden Gesamtarbeitsverträge geschützt war. Wyss befürchtete, das Gesetz könnte unter dem Druck der gegensätzlichen Oppositionshaltungen der rechtsbürgerlichen Kreise und der Sozialdemokraten schliesslich zu Fall gebracht werden. Der erwähnte Kompromiss, den im Ständerat vor allem E. Dietschi und E. Müller mit Nachdruck vertraten, rettete das Gesetzeswerk, trug aber den spezifisch baselstädtischen Bedenken gar nicht Rechnung. In einer persönlichen Erklärung begründeten die Basler NR E. Wyss, H. Hubacher, A. Gasser und A. Breitenmoser vor der Schlussabstimmung, warum sie dem Gesetz ihre Zustimmung versagen wollten. Der Nationalrat hiess die Vorlage mit 149:5 Stimmen gut.¹⁹⁾

Ein besonderes Problem stellte der *Abbau* der auf Vollmachten beruhenden *Preiskontrollmassnahmen* (1. Vorlage aus dem Jahre 1935) dar, der erst in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg schrittweise durchgeführt werden konnte. Die Wirtschaftsartikel schützten diese sehr weitgehenden Eingriffe in die Handels- und Gewerbe-

freiheit nicht, so dass sich den Behörden 1952 die Frage stellte, ob nun das ganze System der Preiskontrolle aufgegeben werden müsse oder ob man es auf einen besonderen Übergangsartikel in der Verfassung abstützen und damit noch für eine gewisse Zeit legalisieren müsse.

Die Aufrechterhaltung vor allem der *Mietzinskontrolle* war ein grosses Anliegen der Sozialdemokraten. Es ging zurück auf die Zeit der Frankenabwertung und dann auf die Kriegszeit, die naturgemäss die Konsumenten mit einer schweren Teuerung belastete. Damals wirkte die bereits bestehende *Preiskontrollstelle* nach der Ansicht der Opposition zu wenig effektiv. NR *H. K. Sonderegger* kritisierte anlässlich der Behandlung des 4. bundesrätlichen Berichtes über die Massnahmen zum Schutze des Landes (Sommersession 1941) die Untätigkeit der Behörden gegenüber der steigenden Teuerung und empfahl als technisches Mittel einer zentralgeleiteten Preispolitik die fortwährende Anpassung des Geldumlaufs an das Warenangebot. Die Preiskontrolle könne, so wie sie gehandhabt werde, nur post festum dafür sorgen, dass keine allzu starken Auswüchse in der Inflation möglich seien. «Die gegenwärtige Lage gleicht – um ein Bild zu brauchen – einem Kessel, dessen Inhalt durch ein mächtiges Feuer zu immer grösserem Druck gebracht wird. Statt das Feuer einzudämmen und zu regeln, lässt der Staat durch die Preiskontrolle einen Deckel auf den Kessel pressen. Aber der Druck ist so stark, dass der Deckel immer wieder gehoben wird, dass die Preiskontrolle immer wieder einzelne Preise erhöhen muss in der Hoffnung, den Druck endlich zu mindern. (...) Dem gefährlichen Übel kann nur dadurch begegnet werden, dass dessen Ursache beseitigt, das Feuer vermindert, die Menge des warenkaufenden Geldes vermindert wird. Diese zentrale Preispolitik wird in Deutschland weitgehend, wenn auch teilweise unter Anwendung anderweitiger und für uns nicht in Frage kommender Mittel durchgeführt, mit dem Erfolg, dass Deutschland die geringsten Preissteigerungen aller Staaten aufzuweisen hat, was die deutschen Wirtschafts- und Währungspolitiker mit berechtigtem Stolz feststellen.»

Mehr als zehn Jahre später referierte NR *E. Dietschi* vor der grossen Kammer zur Einführung einer verfassungsrechtlichen Bestimmung über zeitlich begrenzte Preiskontrollmassnahmen, welche die auf Vollmachten begründeten Kriegs-Preiskontrollmassnahmen ablösen sollte. Die Mehrheit der Kommission grenzte den Wirkungskreis der künftigen Kontrolle enger ab als der Bundesrat und konzentrierte sich auf die Fortsetzung der Miet- und Pachtzinskontrollen für fünf Jahre. NR *E. Herzog* nahm im Auftrag seiner Fraktion die bundesrätlichen Vorschläge vor dem Plenum wieder auf, wollte also dem Bundesrat mehr Interventionsmöglichkeiten geben als die Kommissionsmehrheit. NR *F. Berger* vertrat den Standpunkt der Hausbesitzer, die das durch die Preiskontrolle diktierte Stillhalten satt hätten. Er wies auf die immer grösser werdenden Preisgegensätze zwischen den der Kontrolle unterstehenden *Altwohnungen* (vor 1946 gebaut) und den freien *neuen Wohnungen* hin. NR *E. Arnold* zog gegen die bürgerlichen Parteien vom

Leder, die von einer Preiskontrolle nichts mehr wissen wollten und sich aller sozialen Verpflichtungen zu entledigen trachteten. Des weitem nahm er auch die Sozialdemokraten, insbesondere Prof. *Marbach* und die Nationalräte *Bringolf* und *Bratschi* aufs Korn: «Angesichts der stur reaktionären und antisozialen Haltung des Rechtsbürgertums hat nur das Wert, was getan wird.»

Die Fraktion des Landesrings stellte als Vertreterin freien Unternehmertums den Rückweisungsantrag, den in früheren Zeiten an ihrer Stelle wohl die Liberalen gestellt hätten. Sie erhielt indessen aus dem bürgerlichen Lager keine namhafte Unterstützung. Die Gegenüberstellung des bundesrätlichen Antrages und desjenigen der Kommissionsmehrheit ergab bei namentlicher Abstimmung eine Mehrheit von 105:75 Stimmen zugunsten der Kommission. Dafür stimmten die NR *F. Berger*, *E. Boerlin*, *W. Degen*, *E. Dietschi*, *A. Gfeller*, *N. Jaquet*, *A. Schaller* und *J. Tschopp*, für den sozialdemokratischen Minderheitsantrag gemäss Vorschlag des Bundesrates die NR *E. Arnold*, *E. Herzog*, *A. Ryser* und *F. Brechbühl*.²⁰⁾

Während die Räte hier Mühe bezeigten, Interventionsmassnahmen, die ursprünglich auf Vollmachten zurückgingen, schrittweise zu liquidieren, mussten sie auf einem andern Gebiete, demjenigen der Konjunkturbeeinflussung und der Teuerungskämpfung, Hand zu neuen Massnahmen ausserhalb der Verfassung (Verstoss gegen Art. 31 der Bundesverfassung) bieten. Dass es einmal nötig sein könnte, von Staats wegen eine überbordende Konjunktur und die damit verbundene Teuerung zu dämpfen, konnte man sich 1947, als die Wirtschaftsartikel beschlossen wurden, noch kaum richtig vorstellen, weil eine Hochkonjunktur in solchem Ausmass unvorstellbar war und weil der Staat bisher darauf verzichtet hatte, die Konjunktur zu steuern. Die fünfziger Jahre bescherten dem Land allen Befürchtungen zum Trotz einen bedeutenden konjunkturellen Aufschwung, die sechziger Jahre dann eine eigentliche Überhitzung, die nicht zuletzt über den fast uneingeschränkten Einsatz von zusätzlichen ausländischen Arbeitskräften möglich wurde.

Immerhin machte NR *A. Ryser* bereits in der Wintersession 1952 in einer Interpellation auf eine ungute Aufblähung des gesamten Produktionsapparates aufmerksam und forderte im Hinblick auf die abnormal hohe Zahl von ausländischen Arbeitern und Grenzgängern Zurückhaltung in der Zulassung weiterer Fremdarbeiter und den Abbau des überhöhten Bestandes. Bundesrat *Rubattel* wollte in seiner Antwort die Lage auf dem Arbeitsmarkt weniger drastisch sehen und gab keine Zusicherungen irgendwelcher Art.²¹⁾ In einer Interpellation zog NR *A. Schaller* in der Wintersession 1957 die Alarmglocke und fragte den Bundesrat an, was er eigentlich unternehme, um die konjunkturell bedingte Teuerung ernsthaft zu bekämpfen.²²⁾

Die grössten Wellen warfen im Parlament die beiden dringlichen, zeitlich beschränkten Bundesbeschlüsse über den *Kreditstopp* und die *Bewilligungspflicht* für Bauten, die in einer ausserordentlichen Session im Februar 1964 zu behandeln

waren. Dabei zeigte sich schon bald, dass die Mehrheiten beider Räte die geplante Staatsintervention zur Bekämpfung der überhitzten Konjunktur und damit der Teuerung zu billigen bereit waren. Aus den Voten im *Nationalrat* ging immerhin hervor, dass etliche Parlamentarier diese Zwangsmassnahmen nur mit innerem Widerstreben akzeptierten.

NR A. Schaller brachte die Bedenken in der Eintretensdebatte zum Ausdruck, als er namens der radikaldemokratischen Fraktion zwar Zustimmung beantragte, aber beifügte, beide Massnahmen seien interventionistischer Natur, der Bauwirtschaftsbeschluss tangiere sogar noch die kantonale Souveränität. Die ganze Aktion müsse jedem Liberalen und jedem Föderalisten in tiefster Seele zuwider sein. Aber wo die marktwirtschaftlichen Gesetze nicht mehr spielen könnten, müsse der Staat mit seinen Massnahmen, so einschneidend sie auch sein mögen, zum Rechten sehen. Demgegenüber sprach NR W. Allgöwer einer ungehemmten Ausdehnung der Wirtschaft das Wort und bedauerte, dass man immer wieder glaube, die Wirtschaft auf ein bestimmtes Mass beschränken, d.h. sie drosseln zu müssen. Man müsse endlich erkennen, dass die Schweiz an einer Wende, nämlich beim Übergang von der Mangel- zur Überflusswirtschaft stehe. Der moderne Produktionsapparat kenne keine Grenzen, ebensowenig die Konsumkraft und die Konsumlust. Der Staat könne auf diesem Gebiet gar nichts erreichen, da das Wachstum seine eigene Gesetzmässigkeit in sich trage. Alle Bremsversuche richteten sich gegen die Freiheit des Menschen, gegen soziale Leistung und gegen die grösstmögliche Leistung der Wirtschaft überhaupt. «Das Vertrauen in die Freiheit hat uns zu einer Wirtschaftsleistung und zu einer Sozialleistung geführt, die sich sehen lassen dürfen. Darum ist es angesichts heutiger Schwierigkeiten nicht angängig, alle diese Leistungen zu bagatellisieren und gewissermassen von der Freiheit für einige Jahre oder für längere Zeit Abschied zu nehmen.»²³⁾

Die grosse Diskussion über die *Eingliederung der fremden Arbeitskräfte*, die Mitte der sechziger Jahre die Öffentlichkeit immer stärker zu beherrschen begann und bis Mitte der siebziger Jahre nicht mehr abriess, betraf zweifellos wesentliche staatspolitische und menschliche Aspekte, wurde aber letztlich mit wirtschaftlichen Argumenten ausgefochten. Anlass dazu gab zunächst die Revision der Vereinbarung mit Italien über die Einwanderung italienischer Arbeitskräfte aus dem Jahre 1948 durch einen neuen Staatsvertrag im Jahre 1964.

Vor dem Hintergrund einer Reihe von Motionen, Postulaten und Interpellationen zu den verschiedenen Aspekten der Fremdarbeiterfrage diskutierten die Eidgenössischen Räte die Frage der Ratifikation des neuen Abkommens. Der Bestand an Ausländern belief sich Ende August 1964 auf rund eine Million. Im *Ständerat*, dem Erstrat, begründete E. Dietschi in der Wintersession 1964 eine Motion, mit welcher er vom Bundesrat einen Bericht über seine Massnahmen zur Herabsetzung der Zahl ausländischer Arbeitnehmer verlangte. Nach seiner Meinung war das erträgliche Mass an ausländischer, vor allem italienischer Zuwande-

rung überschritten. Er bedauerte, dass gewisse Berufe von Schweizern überhaupt nicht mehr ausgeübt würden, andere im Dienstleistungssektor unter ständigen Wechseln zu leiden hätten. Für ihn sei allerdings die Zusicherung des Bundesrates, die Fremdarbeiterzahl herabzusetzen, Voraussetzung für die Zustimmung zum vorliegenden Abkommen. Auch appellierte er an die Industriefirmen, nicht nur die Früchte der Hochkonjunktur und der Fremdarbeiterleistung einzuheimsen, sondern auch Wesentliches zu deren Assimilierung aus eigenen Mitteln zu tun, statt dies dem Staat zu überlassen.

Auch in der *Nationalratsdebatte* kam das zunehmende Unbehagen weiter Volkskreise über die Fremdarbeiterprobleme deutlich zum Ausdruck. NR *P. Wagner* wusste über die Stimmung der Arbeiterschaft gegenüber ihren italienischen Kollegen und gegenüber dem Abkommen mit Italien aus eigener Erfahrung nicht unbedingt Erfreuliches zu berichten. Das Arbeitsklima sei getrübt, weil die Italiener, vor allem diejenigen aus dem Süden, keine Berufskenntnisse mitbrächten und den Gewerkschaften fernblieben. In einzelnen Firmen seien bis zu 90% Ausländer tätig. Gegen den Familiennachzug seien ernsthafte Bedenken anzubringen wegen der zusätzlichen Belastung des ohnehin angespannten Wohnungsmarktes. NR *E. Wyss* fügte hinzu, dass in weiten Kreisen nicht verstanden werde, warum gerade im Moment, da sich Massnahmen gegen die Überfremdung aufdrängten, ein Abkommen abgeschlossen werde, das die rechtliche und die soziale Stellung der ausländischen Gastarbeiter wesentlich verbessere. Mit den Folgen dieser Vereinbarung müsse man sich schon jetzt auseinandersetzen. Die Assimilierung sei unbedingt zu fordern und gleichzeitig aber auch der Abbau der Fremdarbeiterzahl bis auf rund 500 000 ins Auge zu fassen.

Fast ausschliesslich mit der menschlichen Seite des Fremdarbeiterproblems befasste sich NR *F. Waldner*. Die Wohnraumfrage habe zu einem eigentlichen Fremdenhass geführt, der Bundesrat müsse daher in Verbindung mit den Kantonen alles tun, um den schweizerischen Familien Obdachlosigkeit zu ersparen. NR *P. Dürrenmatt* warnte vor einer helvetischen Weltuntergangsstimmung und empfahl, das Fremdarbeiterproblem im grösseren, europäischen Rahmen zu sehen. Mit ihm müsse sich die Schweiz auseinandersetzen, bevor das innere Selbstvertrauen schwankend werde. Das rasche Ineinanderwachsen der Völker auf wirtschaftlichem, sozialem und geistigem Gebiet sei unverkennbar und schreite immer weiter voran.

Die NR *W. Allgöwer* und *A. Breitenmoser* brachten neue Gesichtspunkte in die Diskussion, der eine das Problem der Lücken in sozial geringgeschätzten Berufen, die früher von Schweizern ausgefüllt waren, der andere die Frage der Belastbarkeit der Infrastruktur durch zusätzliche Ausländer. Allen Bedenken zum Trotz wurde das Italiener-Abkommen mit 117:26 Stimmen gutgeheissen, allerdings mit dem stillen Vorbehalt, es möge den Behörden gelingen, die durch den Zustrom der Fremdarbeiter aufgeworfenen Probleme zu bewältigen.²⁴⁾

Dass diese Hoffnungen allerdings trügerisch waren, bewiesen in der Folge *verschiedene Volksbegehren gegen die Überfremdung*. Ein erstes, dasjenige der Demokratischen Partei des Kantons Zürich, beschäftigte den *Nationalrat* in der Wintersession 1967. NR A. Breitenmoser fragte die Initianten, ob sie wirklich die Räder der Wirtschaft zum Stillstand bringen, die Ausländer als Dank für ihre Dienstleistung vor die Türe stellen wollten. «Ich bin mit jenen Votanten gleicher Meinung, die sagten, die Initiative sei gefährlich und verfänglich in einem Ausmasse, dass man sich über die Chancen einer Annahme in der Volksabstimmung als Schweizer und als Mensch ängstigen muss. Eine ungeheure Verantwortung scheint mir deshalb bei den Initianten und ihren Sprechern hier im Rate zu liegen. Auch ich bitte deshalb, ziehen Sie die Initiative zurück, spielen Sie nicht mit dem Volksneid und dem Volkszorn im Zeitpunkt der Abstimmung.»

NR P. Wagner warnte erneut vor der hohen Ausländerzahl und stellte fest, dass die Arbeiter dagegen immer mehr rebellierten. Der Bundesrat habe es in der Hand, durch konkrete Beschränkungsvorschläge die Initianten zum Rückzug des Begehrens zu veranlassen. Eine Volksabstimmung würde zu neuen grossen Spannungen zwischen den Schweizern und den ausländischen Arbeitern führen, und die leidenschaftliche Diskussion auch noch über die Grenzen hinaus ausweiten.²⁵⁾

Der Wunsch, die Initianten möchten von ihrem Vorhaben ablassen, ging in diesem Fall in Erfüllung, nicht aber bei der sogenannten *Schwarzenbach-Initiative*, die in der Wintersession 1969 im Nationalrat zu begutachten war. NR A. Breitenmoser bezeichnete sie als das Gefährlichste, was er in den vergangenen 25 Jahren auf dem politischen Markte angeboten erhalten habe. Sie werde Leidenschaften und Ressentiments wecken, und für allfällige Exzesse werde Herr Schwarzenbach die entscheidende Verantwortung tragen. Die Initiative müsse abgelehnt werden, weil ihre Durchführung staatspolitisch und gesamtwirtschaftlich unmöglich sei und weil sie an die Grenzen der Humanität führen würde. NR J. Tschopp appellierte an den Rat und ans Volk, man möge die Gefahr der Überfremdung nicht aufbauen, es habe Zeiten gegeben, in welchen der Bestand an Ausländern prozentual höher gewesen sei, berühmte Schweizer Unternehmer wie Bally, Zschokke, Maggi, Saurer, Boveri seien ursprünglich Ausländer gewesen. Es sei der Schweiz noch immer gelungen, die Zuwanderer zu assimilieren und nicht der Überfremdung zu verfallen.

2.5. Entwicklung zum Sozialstaat

Durch eine Reihe von Partialrevisionen der Bundesverfassung ist die Schweiz im Laufe der fünfzig Jahre von 1920–1970 zu einem *Sozial-, Wohlfahrts- oder Leistungsstaat* geworden. Humanitäre Zielsetzungen, vertreten schon von den Liberalen, dann von der Kirche in ihrer Sozialethik und schliesslich am stärksten von den

Sozialisten aller Färbungen prägten mehr und mehr die Tätigkeit des Staates. Unter dem Einfluss dieser Vorstellungen äusserte sich ein *verändertes Staatsverständnis*, ja man kann sagen eine *neue Wertordnung*, die in der Verfassung und in der Gesetzgebung im weitesten Sinne des Wortes zum Ausdruck kommt, z.B. in der Wirtschaftsgesetzgebung, welche bedrohte Zweige der Volkswirtschaft durch den Staat schützen lässt, oder im Recht, das den wirtschaftlich Schwächeren, den Benachteiligten schützen soll. Im engeren Sinne gehören Verfassungs- und Gesetzgebung des Arbeitsrechtes, des Mieterschutzes, die Kranken- und Unfallversicherung, Altersvorsorge und Umweltschutz zur Sozialpolitik des Staates. Auf keinem Gebiet hat Basel, in erster Linie der städtische Halbkanton, später aber auch Baselland, so bedeutende Pionierarbeit für die eidgenössische Politik geleistet und als Vorbild wirken können wie gerade auf diesem. Höhepunkt bildete das Wirken von Bundesrat Prof. Dr. *H.P. Tschudi* als Vorsteher des Eidg. Departementes des Innern, der vor seiner Wahl in die Landesregierung in Basel das Erbe seines Vorgängers in der baselstädtischen Regierung und im Ständerat, Dr. h.c. *Gustav Wenk*, verwaltete und in der Tradition des baselstädtischen Sozialstaates aufgewachsen war. Was an Sozialleistungen neu erbracht werden konnte, war allerdings undenkbar ohne den unvergleichlichen wirtschaftlichen Aufstieg des Landes, der parallel zur Sozialentwicklung ging und die finanziellen Grundlagen für das Sozialprogramm erst sicherte.

Erste Ansätze zur Errichtung eines Sozialstaates führen in die Zeit nach der Totalrevision der 48er-Verfassung, also in die siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts zurück. Die wesentlichen Neuerungen setzten sich aber erst nach dem Erlebnis des Landesstreiks 1918 schrittweise durch. Im Vordergrund standen nach Ende des 1. Weltkrieges Notmassnahmen zur Milderung der drohenden Massenarbeitslosigkeit und der städtischen Mieternot. 1920 schlug der Bundesrat dem Parlament vor, 10 Millionen Franken à fonds perdu für die Förderung der Hochbautätigkeit und weitere 10 Millionen Franken für die Reduktion des Zinsfusses für neue Grundpfanddarlehen zu bewilligen. Damit sollte auf dem Vollmachtenweg der Wohnungsnot in den grösseren Zentren gesteuert und zugleich die Arbeitslosigkeit gemildert werden.

Während im Ständerat die Meinungen darüber, ob es Aufgabe des Staates sein könne, den Hochbau zu fördern, auseinandergehen und schliesslich die Vorlage nur mit Mühe durchgesetzt werden konnte, wurde im Nationalrat die Erhöhung der Kredite auf je 30 Millionen Franken verlangt. SR *V.E. Scherer* setzte sich dafür ein, dass die Kredite nicht in erster Linie für Mietskasernen, wie er sich ausdrückte, eingesetzt würden, sondern für Ein- und Zweifamilienhäuser, die ein individuelles Wohnen ermöglichen würden. Im Nationalrat vertrat NR *A. Seiler* als Kommissionsreferent die Vorlage mit der Feststellung, dass die Zahl der Eheschliessungen stark gestiegen sei und man jetzt auch besser zu wohnen wünsche als vor dem Krieg. Die Kreditnot verhindere die private Bauinitiative, daher sei es



Gustav Wenk

Pflicht des Staates, der Not auf den Leib zu rücken. NR R. Gelpke bezeichnete die Wohnungsnot als Symptom der Erkrankung der städtischen Wirtschaftsorganismen, die eine Folge der Überindustrialisierung sei. Es gebe in den Zentren viel zu wenig selbständig Erwerbende, dafür aber eine Masse von entwurzelten Existenzen. Es gelte, durch den Bau von Wohnkolonien die Schollenverbundenheit zu fördern, andererseits müssten die minderwertigen, meist ausländischen Elemente von den Städten ferngehalten werden, indem man dort keine neuen Industrien mehr ansiedle. Anschliessend begründete Gelpke ein Postulat für die Errichtung städtischer Wohnkolonien und ländlicher Heimstätten auf dem Weg über die Expropriation von Grundstücken.¹⁾ In der Januarsession 1921 bewilligte der Nationalrat auf Antrag des Bundesrates und gestützt auf ein befürwortendes Referat von NR A. Seiler²⁾ einen Kredit von 15 Millionen Franken für Massnahmen zur Behebung der Arbeitslosigkeit, ein Vierteljahr später wurde der Betrag auf 20 Millionen Franken erhöht.

Viel zu reden gab damals die vom früheren freisinnigen Basler Nationalrat Christian Rothenberger³⁾ angeregte Initiative zur Schaffung einer eidgenössischen Alters- und Hinterbliebenenversicherung über einen Fonds von 250 Millionen Franken, der aus den Einnahmen der Kriegssteuern finanziert werden sollte. Dieses Volksbegehren stand eigentlich am Anfang der langen Leidensgeschichte des Versicherungspostulates. Rothenberger war von der Voraussetzung ausgegangen, dass eine Altersversicherung ohne gesicherte Finanzierung zu nichts taue. Seine Initiative hatte indessen in seiner eigenen Partei nur wenig Anhänger gefunden; Rothenberger war bei den ersten Proporzwahlen nicht mehr in seinem Amte bestätigt worden.

Nun vertrat sein Parteifreund NR O. Schär in der grossen Kammer die Gedanken der Initiative, als es um die Begutachtung im Hinblick auf die kommende Volksabstimmung ging. Zugleich lag aber auch ein bundesrätlicher Vorschlag für einen zukünftigen Art. 34quater (*Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung*) vor, der für die Finanzierung eine starke Belastung des Tabaks und die Besteuerung der Erbschaften vorsah, nicht aber die Heranziehung der Einnahmen aus der Kriegsteuer. Schär stimmte sowohl der Initiative Rothenberger als auch dem bundesrätlichen Programm zu, forderte aber noch zusätzliche Einnahmen durch Besteuerung des Alkohols und eine noch stärkere Belastung der Erbschaften, dies im Sinne einer Kombination der Idee Rothenberger mit den Vorschlägen des Bundesrates. Ungefähr auf der gleichen Linie bewegte sich NR K. Stohler, der im übrigen die Gemeinden und Kantone von den ihnen zugedachten Beitragsleistungen verschonen wollte und dafür die Schaffung eines AHV-Fonds als Ausgleichsbecken vorsah. Er sprach sich auch gegen eine staatlich eidgenössische Versicherungsanstalt aus und bestand auf der Zuteilung der Versicherungsaufgabe an private und kantonale Institutionen, die aus Bundessubventionen zu entschädigen wären. NR F. Schneider bezeichnete das vorgesehene Versicherungswerk als

grossen Gedanken, betrachtete aber die geplanten Leistungen von 700–900 Franken pro Jahr als ein Almosen, dessen sich die heutige Gesellschaft zu schämen hätte. Er wollte die Finanzierung durch eine besondere Vermögensabgabe, abgesehen von den bereits genannten Quellen, sichern. Schneider wandte sich gegen die Koppelung von Versicherungs- und Finanzierungsbestimmungen, damit man nicht gleichzeitig zur Versicherung und zu einer ungenügenden Finanzierung ja sagen müsse.

In der Detailberatung wurde ein Antrag *Stohler*, die Versicherung unter der Aufsicht des Bundes von den Kantonen unter Beiziehung von öffentlichen und privaten Versicherungsinstitutionen durchführen zu lassen, mit 86:31 Stimmen abgelehnt, ebenso ein weiterer Antrag desselben Parlamentariers, wonach für die Übergangszeit ein Ausgleichsfonds gemäss Initiative Rothenberger geschaffen werde, mit 91:60 Stimmen. NR *O. Schär* wandte sich gegen eine Doppelversicherung. Wer schon Mitglied einer Pensionskasse sei, sollte von den Beitragsleistungen befreit werden.⁴⁾

Diese erste Vorlage wurde indessen, noch bevor es zur Abstimmung über die Initiative Rothenberger kam (24. Mai 1925), fallen gelassen und durch eine zweite ersetzt, welche auf die Invalidenversicherung verzichtete. NR *K. Stohler*, der auch hier als Versicherungsfachmann wieder der vorberatenden Kommission angehörte, plädierte einmal mehr für ein grosszügiges Versicherungswerk, das etwas kosten dürfe, wobei er zur Finanzierung zusätzlich die Besteuerung sämtlicher alkoholischer Getränke beantragte. In diesem Zusammenhang sagte er: «Ich bin mir der persönlichen Gefahren, die für mich damit verbunden sind, wohl bewusst. Und unbekümmert aber darum, unbekümmert um meine Chancen auf den kommenden Herbst hin erkläre ich auch hier, dass ein Volk, das ein derartiges Opfer nicht aufbringen will, auch keine Sozialversicherung verdient.»

Gegen den Antrag des Bundesrates, aus finanziellen Gründen auf die Invalidenversicherung zu verzichten, schlug *Stohler* vor, die Invalidenversicherung zumindest im Verfassungstext zu erwähnen, in der Meinung, dass der Bund zu gegebener Zeit, also wenn die finanziellen Mittel gesichert seien, diesen Versicherungszweig dann einführen könne. NR *O. Schär* wandte sich dagegen, dass die öffentlichen Mittel ein für allemal mit 50% (in Ergänzung von 50% Prämienleistungen) beschränkt würden, es könnte doch immerhin in einer besseren Zukunft möglich sein, auf die Militärausgaben zu verzichten und diese Mittel für die Sozialversicherung einzusetzen. In der Abstimmung vereinigte der Antrag der Kommissionsmehrheit (Erwähnung der Invalidenversicherung) 111 Stimmen auf sich, gegen 56 Stimmen der Minderheit. Zur Mehrheit gehörten die NR *A. Ast*, *A. Belmont*, *O. Schär*, *F. Schneider*, *K. Stohler*, *A. Seiler*, *J. Surbeck* und *M. Zraggen*, zur Minderheit die NR *R. Gelpke* und *R. Miescher* (*F. Hauser* abwesend).⁵⁾ Die Vorlage musste noch einige Abänderungen über sich ergehen lassen, bis sie für die Volksabstimmung reif war.

Die Initiative Rothenberger fiel in der Volksabstimmung durch, weil die Mehrheit offenbar noch immer hoffte, auf die Dauer ohne direkte Bundessteuer wegzukommen. Indessen wurden in einer Verfassungsbestimmung, welche in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1925 gutgeheissen wurde, die Grundsätze für ein zukünftiges AHV-Gesetz fixiert.

Diese Gesetzesvorlage beschäftigte die Räte 1930 und 1931, also in einer eher ungünstigen Zeit, wenn man an die damals über die Welt hereinbrechende Wirtschaftskrise denkt. Die Vorlage rechnete mit Renten von jährlich 500 Franken (Grundrente 200 und Sozialzuschlag 300) für Einzelpersonen und 1000 Franken für Ehepaare, bei Prämien von jährlich Fr. 18.– für Männer und Fr. 12.– für Frauen. NR A. Seiler sprach in der Eintretensdebatte im Namen der Konferenz kantonaler Finanzdirektoren die Hoffnung aus, dass es den Kantonen gelingen möge, die Mittel für die Staatsbeiträge aufzubringen. NR F. Welti bezeichnete die Vorlage von der Leistungsseite her (zu hohe Altersgrenze, zu geringe Leistungen) als gänzlich ungenügend. Etwas differenzierter kritisierte NR F. Schneider und verwies auf die Erfahrungen, die man im Kanton Basel-Stadt mit der kantonalen Altersfürsorge gemacht habe. Die Leistungen der Versicherung seien enttäuschend gering. In der Detailberatung stellte NR V. E. Scherer die kantonalen Ergänzungsversicherungen in ihrem Verhältnis zur eidgenössischen AHV zur Diskussion und verwies darauf, dass Basel-Stadt jetzt eben im Begriffe sei, als erster Kanton eine kantonale Altersversicherung (nicht zu verwechseln mit der Altersfürsorge) mit Altersrenten von 720 Franken für Einzelpersonen und 1020 Franken für Ehepaare, bei allerdings wesentlich höheren Prämien, als sie vom Bund vorgesehen waren, einzuführen.

Bezeichnend für die unsichere Situation damals war ein Antrag, den NR R. Gelpke noch vor der Schlussabstimmung stellte. Er ersuchte den Rat, angesichts der unüberblickbaren Wirtschaftskrise die Abstimmung zu verschieben. Es könnte sehr wohl möglich sein, dass die Schweiz den Anforderungen, die eine solche Versicherung an die öffentlichen Mittel stelle, nicht gewachsen sei. Man brauche jetzt die öffentlichen Mittel für die Behebung der wirtschaftlichen Nöte. Überdies seien die Finanzquellen, aus denen das Versicherungswerk gespeist werden müsse, nicht erschlossen und gesichert. Gelpkes Antrag erhielt nur gerade seine eigene Stimme. In der Schlussabstimmung stimmte die gesamte Abordnung beider Halbkantone, ausgenommen R. Gelpke, zu (F. Welti abwesend).⁶⁾ Man kann sich fragen, ob die Befürchtungen Gelpkes bei der Ablehnung der Vorlage in der Volksabstimmung (6. Dezember 1931) mitbestimmend oder gar entscheidend waren. Die folgenden Jahre der Wirtschaftskrise und der aussenpolitischen Spannung liessen keinen Raum mehr für Diskussionen über ein neues AHV-Gesetz.

Die *Solidarität* beschränkte sich in diesen Jahren auf die *Unterstützung der Arbeitslosen* durch die zum Teil noch sehr rudimentären kantonalen Versicherungen und durch die Arbeitsbeschaffungsmassnahmen. Das alles war für jene Zeit gar

nicht so selbstverständlich, wie es heute scheinen mag, sondern bedeutete schon einen deutlichen Schritt zum Sozialstaat hin. Die ersten eidgenössischen Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung, die in der Frühjahrssession 1924 im Nationalrat diskutiert wurden, fanden in den Linkskreisen eine schlechte Aufnahme.

Die NR *F. Schneider* und *A. Belmont* sahen hinter der Vorlage nur die Tendenz, die bisher von den Gewerkschaften getragenen Arbeitslosenfürsorgeeinrichtungen durch öffentliche Kassen, die unter dem Einfluss von bürgerlichen Regierungen standen, zu konkurrenzieren. *F. Schneider* bezifferte die Zahl der bereits öffentlich Versicherten auf nur 9000, die privat Versicherten hingegen auf 175 000. Er bemängelte auch die Bestimmung, wonach die nichtunterstützungspflichtigen Arbeitslosen nur die Hälfte des zuletzt bezogenen Lohns als Taggeld erhalten sollten, und bezeichnete die ganze Vorlage als arbeiterfeindliche Massnahme, vor allem aber die Bestimmung, dass nach Streiks die Arbeitslosenunterstützung für 30 Tage gesperrt werden sollte. Schliesslich forderte er, dass private und öffentliche Arbeitslosenkassen bei der Ausrichtung von Bundessubventionen einander gleichgestellt sein müssten. NR *R. Gelpke* bekämpfte die Einrichtung von Arbeitslosenkassen überhaupt. Man habe den gesunden Boden der Sozialpolitik verlassen und verliere sich in Sozialisierungsexperimenten. Auf Unterstützung könne man verzichten, wenn man die Wurzeln der Arbeitslosigkeit ausrotte. Seine Ausführungen mündeten wiederum in Angriffe auf die Exportfirmen und auf die vielen fremdländischen Elemente innerhalb der Arbeiterschaft.⁷⁾

Baselland war 1925 von der *Krise in der Seidenbandindustrie* besonders betroffen. Von 3238 Bandstühlen standen 71% still, eine Arbeitslosenversicherung gab es für die betroffenen Posamenter nicht. Der Regierungsrat setzte eine Notstandskommission zur Hilfe für die Weber ein. Deren Präsident, SR *G. Schneider*, erreichte auch, unterstützt durch eine Eingabe der Regierung in Liestal, dass der Bundesrat aus dem 1922 bewilligten Kredit von 50 Millionen Franken dem Kanton Baselland 755 000 Franken zur Durchführung eines Notstandsprogramms gewährte. In der Herbstsession 1925 dankte der Baselbieter Parlamentarier dem Bundesrat in aller Form für die Hilfe.⁸⁾

Unter dem Einfluss der schweren Wirtschaftskrise zeigte sich schon bald, dass die Arbeitslosenkassen nicht mehr imstande waren, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Durch Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1931 bewilligte das Parlament die Mittel zur Einsetzung einer Krisenhilfe, die es den Kassen erlaubte, die Unterstützungsdauer auf immerhin 150 Tage pro Jahr zu verlängern. Fünfvierteljahre später erhielten die Arbeitslosenkassen eine Entlastung durch eine weitere Verlängerung der Krisenhilfe über zusätzliche Bundesmittel. Gleichzeitig behandelte der Nationalrat eine Motion von *F. Schneider*, welche weitere Zuschüsse zuhanden der Kantone für die Ausrichtung von regelmässigen Mietzinsbeiträgen an Arbeitslose forderte. Bundesrat *Schulthess* nahm die in ein Postulat umgewandelte Motion zur



Gustav Schneider

Prüfung entgegen. Um den notleidenden Arbeitslosenkassen weiter entgegenzukommen, beantragte NR *J. Surbeck* eine Erhöhung der für die Krisenhilfe vorgesehenen Kredite von 5 auf 20 Millionen Franken, hatte aber mit diesem Vorstoss keinen Erfolg.⁹⁾

Mit dem ersten grossen Arbeitsbeschaffungsprogramm verliess der Bundesrat seine bisherige Linie, die in der finanziellen Unterstützung der Arbeitslosen als im wesentlichen einziger Notmassnahme bestanden hatte. In der Wintersession 1934 skizzierte die Regierung ihre neuen Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung, die in einer Kombination von öffentlichen Aufträgen an die Privatindustrie, Krisenhilfe an die Arbeitslosenkassen und Notstandsarbeiten, verbunden mit einem Arbeitsdienst, bestanden, ohne dass bereits von der Finanzierung dieses Programms gesprochen wurde. Zugleich gab damit der Bundesrat einer ganzen Reihe von parlamentarischen Vorstössen zum Thema Arbeitsbeschaffung Folge.

Im *Nationalrat*, als dem Erstrat, zeigte NR *A. Meyer* in einem eindrücklichen Votum, dass es auch unter den bürgerlichen Vertretern solche gab, denen die zunehmende wirtschaftliche Not innerlich zu schaffen machte und die sich mit behelfsmässigen Stützungsmassnahmen nicht mehr zufrieden geben wollten. Er bekannte, ursprünglich auch zu denjenigen gehört zu haben, welche das bestehende Wirtschaftssystem möglichst unverändert durch die Krisenzeit hindurch hatten retten wollen, jetzt glaube er nicht mehr an diese Möglichkeit. Es gehe jetzt nicht mehr um Krisenmassnahmen, sondern um den Weg zu einer Neuordnung der Wirtschaft. «Es kommt nicht von ungefähr, wenn im Schweizerland Volksbewegungen immer mehr Anklang finden, die auf eine vollständige Abkehr vom bisherigen Kurs abzielen. Das Übel kennen wir alle: Es ist die Arbeitslosigkeit. Dieser gilt es rücksichtslos zu Leibe zu rücken, und deshalb Arbeit her! Dieser Forderung ist unter allen Umständen die Priorität zuzuerkennen, und an den Bundesbehörden und dem Parlament ist es, die finanziellen Möglichkeiten zu zeigen. Die Mentalität, die billigste Arbeitslosigkeitsbekämpfung, das Stempeln, in den Vordergrund zu stellen, muss einmal ganz verschwinden, denn sie ist unmenschlich und vergiftet unser Volksleben bis ins Mark. Bei der Beurteilung dieser Lebensfrage unseres Volkes hat die Parteirolle zu fallen und nur das Gewissen zu sprechen. Vor allem muss man sich klar sein, dass heute nicht nur der Arbeiter von der Arbeitslosigkeit befallen wird, sondern es hat dieselbe schon in den Mittelstand eingegriffen, in Kreise, die es sich vor einem Jahr niemals träumen liessen.» Meyer bekannte dann, dass er bereit sei, sich seine bürgerlichen Rechte beschneiden zu lassen, da es ohne Zwang nicht mehr gehe. Im Ständerat setzte sich SR *E. Rudin* in diesem Zusammenhang bezeichnenderweise mit der in Baselland um sich greifenden Freigeldbewegung auseinander.¹⁰⁾

Die Behebung der äussersten wirtschaftlichen und sozialen Not kam dann allerdings nicht von den Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, sondern vom *Abwertungsbeschluss* des Bundesrates, der die Zahl der Arbeitslosen, wenn auch nicht sofort,

so doch in weniger als drei Jahren auf ein noch erträgliches Mass absinken liess. In der Zwischenzeit wurden die Krisenhilfsmassnahmen durch Verlängerungsbeschlüsse weitergeführt. Immerhin standen noch in der Herbstsession 1937 Arbeitsbeschaffungsmassnahmen in der kleinen Kammer zur Diskussion. SR G. Wenk setzte sich für die Erhöhung des dafür vorgesehenen Kredits von 35 auf 40 Millionen Franken ein, wurde aber darin, abgesehen von seinen Fraktionskollegen, nur von den Demokraten Wettstein und Lardelli und vom Schaffhauser Bauernvertreter Winzeler unterstützt. Die grosse Mehrheit war der Ansicht, dass besondere Anstrengungen auf diesem Gebiet nicht mehr vordringlich seien¹¹⁾.

Von einem neuen sozialen Klima kündeten die *kollektiven Arbeitsverträge*, die in den Jahren unmittelbar vor dem 2. Weltkrieg zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen in steigender Zahl abgeschlossen wurden. 1937 gab es bereits deren 417, von denen sich einzelne über das ganze Land erstreckten. Durch die *Allgemeinverbindlicherklärung* sollten sie auch auf die nicht organisierten Arbeitskräfte ausgedehnt werden, womit der Staat ins Privatrecht eingriff und dazu beitrug, dass die Einzelarbeitsverträge durch Gesamtarbeitsabkommen ersetzt wurden.

Als es in der Sommersession 1941 darum ging, die Verbindlicherklärung auf dem Dringlichkeitsweg, also noch bevor die Wirtschaftsartikel beschlossene Sache waren, einzuführen, konnte sich allerdings nur ein einziger Abgeordneter aus den beiden Basel dafür erwärmen, während sich alle übrigen zwar nicht gegen die Sache als solche, sondern gegen den Weg aussprachen. Gleichwohl wurde der Vorschlag mehrheitlich, nämlich mit 103:68 Stimmen angenommen. Zur Mehrheit gehörte NR R. Niederhauser, zur Minderheit die NR E. Dietschi, A. Gfeller, H. Gschwind, E. Herzog, L. Mann, W. Muschg, A. Oeri, F. Schneider und H.K. Sonderegger.¹²⁾

SR G. Wenk sagte in der Sommersession 1955, in einem seiner letzten Voten, der Gesamtarbeitsvertrag sei ein ausserordentlich wichtiges Instrument der Regelung von Sozialverhältnissen. Die Entwicklung dieser Verträge, wie man sie seit Kriegsende erlebt habe, bedeute den grössten Fortschritt, den die Schweiz je erfahren habe. Die Tatsache, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer im gegenseitigen Einvernehmen das Dienstverhältnis regelten, dass sie versuchten, Kampfhandlungen zu vermeiden und eine gerechte Lösung zu finden, sei als Menschwerdung des Arbeiters zu bezeichnen.¹³⁾

Dass es dem Schweizer Volk gelang, den 2. Weltkrieg heil zu überstehen, verdanke es unter anderem der von allen Ständen geübten *Solidarität*, und aus diesem Solidaritätserlebnis heraus wuchs nach Kriegsende die Bereitschaft, ja die Forderung, die *Sozialeinrichtungen*, wie sie bereits bestanden, kräftig auszubauen und neue zu errichten. Niemand hatte während der Kriegszeit gewagt, daran zu denken, da die wirtschaftlichen Aussichten für die Nachkriegszeit unbestimmt waren. Ob dies z.B. bei der im Kriege geschaffenen *Lohn- und Verdienstersatzordnung* für

die Wehrmänner, einer im Vergleich zum 1. Weltkrieg geradezu vorbildlichen Ordnung, gelingen werde, blieb offen. Bei der Behandlung des 5. Vollmachtenberichtes äusserte NR A. Seiler gegenüber einem Postulat Pfändler, wonach die Lohn- und Verdienstersatzordnung der Arbeitsbeschaffung und der Familienfürsorge dienen sollte, vom finanziellen Gesichtspunkt aus ernsthafte Zweifel.¹⁴⁾

In einer von 34 weiteren Ratsmitgliedern unterzeichneten Interpellation forderte NR E. Dietschi kurz nach Kriegsende die Beibehaltung dieser Einrichtung als Institution, welche weiterhin dem wirtschaftlichen Schutze des Wehrmannes dienen sollte, in zweiter Linie aber für die Finanzierung der künftigen Altersversicherung reserviert werden könnte.¹⁵⁾ Dass es möglich sein werde, aus den Lohnprozenten eine tragbare Lohn- und Verdienstersatzordnung in Friedenszeiten und dazu erst noch eine allumfassende Alters- und Hinterlassenenversicherung zu finanzieren, darauf wagte in diesen Jahren noch niemand so recht zu hoffen.

Nach der Verwerfung der Lex Schulthess (AHV-Gesetz 1931) hatte sich der Bund damit begnügt, weiterhin Subventionen an die Kantone und an die privaten Institutionen für die Förderung der Altersfürsorge auszurichten. Seit Kriegsbeginn wurde nun allerdings der Druck der Öffentlichkeit immer stärker, die Behörden möchten ein neues AHV-Gesetz zur Beratung vorbereiten. Mehrere Kantone unternahmen auf dem Wege über Standesinitiativen Vorstösse in diesem Sinne. In der Frühjahrssession 1944 konnte NR E. Dietschi als Kommissionsberichterstat-ter zu den entsprechenden Standesinitiativen der Kantone Bern und Aargau feststellen, dass die wichtigsten Projektstudien für eine AHV-Vorlage bereits ausgearbeitet seien, und Bundespräsident *Stampfli* versicherte, dass die Landesregierung bereit sei, diese Vorarbeiten so rasch als möglich voranzutreiben.

Im Ständerat dankte SR G. Wenk bei gleicher Gelegenheit dem Kommissionsreferenten für die freundliche Würdigung der Basler AHV und bezeichnete diese als Schulbeispiel dafür, wie die obligatorische Volksversicherung geplant werden könne. Er sprach sich für ein gemischtes Versicherungsverfahren, d.h. für eine Kombination von Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren, aus und setzte dem Rat die Nachteile des reinen Kapitaldeckungssystems und des reinen Umlageverfahrens auseinander. Auch gegen eine gewöhnliche Bedarfsdeckungsversicherung brachte er plausible Einwände vor.¹⁶⁾

Noch bevor die AHV-Vorlage spruchreif war, drängte NR C. Miville darauf, es sei durch Vollmachtenbeschluss ab 1. Januar 1945 für alle über 65Jährigen eine Alterspension auszurichten. Woher die Mittel dazu flüssig gemacht werden sollten, sagte er allerdings in seiner Motion nicht. Sie wurde in der Sommersession 1946 vom Nationalrat abgelehnt.¹⁷⁾

Die Debatte über die AHV-Vorlage, die in einer ausserordentlichen Session im August 1946 stattfand, gab Anlass zu ungewöhnlich zahlreichen und meist auch langen Voten. Als Sprecher der sozialdemokratischen Kommissionsminderheit sagte NR F. Schneider in der Eintretensdebatte: «Die Schaffung der Alters- und

Hinterbliebenenversicherung ist das *grösste Sozialwerk der Schweizer Geschichte*, die Fortsetzung jener sozialen Tat, die den Familien unserer Wehrmänner materielle Sicherheit während des letzten Weltkrieges bot. Diese Feststellung klingt schon bald wie eine banale Phrase, obwohl sie den Tatsachen entspricht. In der vollen Auswirkung wird die zur Beratung stehende Vorlage Kosten im Wert von etwa 700 Millionen Franken verursachen. Darin spiegelt sich die gewaltige materielle Bedeutung des zu schaffenden Werkes. Mit ihr verbunden, und das ist für uns wichtig, ist das *Ethos der Selbsthilfe* und der *Solidarität*, beides Fundamente eines freien, selbständigen, gesunden Volkes. Das muss doch gegenüber den Kritikern, die auch heute schon hier aufgetreten sind, mit der grössten Deutlichkeit betont werden.»

Dieser prinzipiellen Zustimmung folgte die Kritik an den zu niedrigen Renten der Übergangsgeneration (750 Franken jährlich für Alleinstehende und 1200 Franken für Ehepaare), auch Kritik am Kapitaldeckungsverfahren, das im Entwurf gegenüber dem Umlageverfahren zu stark in den Vordergrund trete. NR C. Miville begnügte sich mit Kritik und verlangte die sofortige Ausrichtung von Vollrenten und die Erhöhung der vorgeschlagenen Normalrenten auf 200 Franken monatlich pro Person. Auch er opponierte dem Kapitaldeckungsverfahren. NR F. Moeschlin ging noch weiter, indem er einen Rückweisungsantrag Duttweiler unterstützte. Seiner Meinung nach sei die Vorlage nicht genügend überlegt worden, vor allem nehme sie keine Rücksicht auf die fortlaufende Geldentwertung. Der Rückweisungsantrag unterlag mit 148:16 Stimmen. Nachher beschloss der Rat mit 167:1 Stimme (Moeschlin), bei 9 Enthaltungen Eintreten.¹⁸⁾

In den fünfziger Jahren folgten sich in kurzen Abständen *Revisionen des AHV-Gesetzes* mit Verbesserungen der Renten für die Übergangsgeneration. NR E. Boerlin brachte bei der 2. Revision als Kommissionsberichterstatter zum Ausdruck, was damals wohl die meisten Ratsmitglieder bewegte, nämlich das frohe Gefühl, das Gesetz ändern, d.h. die Leistungen verbessern zu können, weil es der schweizerischen Wirtschaft gut ging. Man dürfe nicht auf ständige Reklamationen hören, sondern feststellen, dass Hunderttausende mit der AHV sehr zufrieden seien und sich glücklich schätzten, Renten zu erhalten.¹⁹⁾

Bei der Detailberatung der Vorlagen zeichneten sich im allgemeinen klare Fronten von Sozialdemokraten und Landesring gegen bürgerliche Vertreter ab, auch innerhalb der Vertretungen von Basel-Stadt und Baselland ergab sich dieses Bild. Im *Ständerat* vertrat G. Wenk bei der 2. Revision die Meinung, aus finanziellen Gründen könne man die vorgesehene Befreiung der über 65jährigen Erwerbstätigen von der Leistung der AHV-Prämien nur auf Unselbständigerwerbende, nicht aber Selbständigerwerbende ausdehnen. Damit rief er den Ratskollegen aus Baselland, SR P. Brodbeck, auf den Plan. Dieser beschwerte sich darüber, dass hier zweierlei Recht geschaffen werde, wogegen sich die Arbeitgeber mit Recht wehren würden. Wenk zog in der Abstimmung den kürzeren.²⁰⁾ Bei der Behand-

lung der 3. Revision empfahl NR *E. Boerlin*, man möchte endlich einen klaren Plan aufstellen, wohin die AHV zu führen sei, nachdem man nun beurteilen könne, wie reichlich die Mittel flössen. Die alten Leute profitierten nichts von der Hochkonjunktur. Statt das immer wieder veraltende Werk stückweise zu revidieren, wäre eine gründliche Reform am Platze. Auf jeden Fall dürfe man damit nicht zuwarten, bis die kommende Invalidenversicherung mit der AHV verbunden sei.

Der bedeutende wirtschaftliche Aufschwung erlaubte es, weitgehend zu erfüllen, was in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre und im folgenden Jahrzehnt Volksinitiativen, Postulate und Motionen in grosser Zahl an neuen Ansprüchen an die AHV stellten. So jagten sich die Revisionen des Gesetzes geradezu. Die Renten wurden nicht nur an die Teuerung und an das erhöhte Reallohniveau angepasst, sie wurden, gestützt auf die nie erwarteten hohen Prämieeneingänge und auf die immer höheren Beiträge der öffentlichen Hand, fortlaufend verbessert. Gleichwohl blieb die Versicherung eine Basisversicherung im Rahmen der Dreisäulentheorie: AHV, kollektive Pensionsversicherung und Selbstfürsorge. Mit der 5. AHV-Revision allein wurden beispielsweise die Einzelrenten von 1850 Franken um 30% auf 2400 Franken erhöht. Davon profitierten rund 700 000 Rentenbezüger. Die öffentliche Hand übernahm dabei Mehrkosten von 381 Millionen Franken, wie SR *E. Dietschi* in seinem Eintretensreferat als Berichterstatter vor der kleinen Kammer ausführte.²¹⁾

Die 6. Revision dann übertraf an finanziellen Auswirkungen alle bisherigen (Erhöhung der Rentenbeträge um ein Drittel, Zusatzrenten für Ehefrauen und Kinder), ohne dass die Prämienätze hätten erhöht werden müssen. Einzig eine verstärkte Besteuerung des Tabakkonsums musste in Kauf genommen werden. Die Auszahlungen wurden um 600 Millionen Franken auf 1,7 Milliarden Franken erhöht! SR *E. Dietschi*, der die Vorlage wiederum als Kommissionsberichterstatter vertrat, konnte darüber hinaus eine Vorlage über besondere Zusatzleistungen für alle diejenigen in Aussicht stellen, die nur auf die Mittel der AHV angewiesen waren.²²⁾ Dieses Gesetz brachte den Kantonen zusätzlich Bundessubventionen, die ihnen erlauben sollten, an rund 150 000–200 000 Rentenbezüger Zusatzleistungen in einem bestimmten Rahmen auszurichten, wobei die Beträge nach finanzstarken, mittelstarken und finanzschwachen Kantonen abgestuft wurden. Gleichzeitig wurde die Zigarettenbesteuerung um 40% erhöht.

NR *J. Tschopp* beantragte namens der konservativ-christlichsozialen Fraktion Eintreten auf diese Ergänzung der AHV, warnte indessen davor, dass einzelne Kantone, denen es freistand, Leistungen über den vom Bund gesetzten Rahmen hinaus zu erbringen, solche Extrabeiträge dazu verwenden könnten, vom Bund höhere Subventionen zu erlangen. Darauf replizierte NR *E. Wyss*, der Vorsteher des baselstädtischen Departementes des Innern, dass es nicht angehe, die Kantone mit höheren Sozialleistungen zu bestrafen, indem der Bund zwar die Unterschreitung der im Gesetz festgelegten Norm erlaube, nicht aber die Überschreitung.

Eine schon lange bestehende kantonale Gesetzgebung werde durch diese Bundesregelung durchkreuzt, und es entstünden Schwierigkeiten gesetzestechnischer, verwaltungsmässiger, finanzieller und politischer Natur. NR *J. Tschopp* wies nun seinerseits auf die zusätzliche finanzielle Belastung hin, die für den Bund aus den sozialdemokratischen Zusatzanträgen erwachsen würde, und warnte vor zu grossen Leistungsunterschieden zwischen benachbarten Kantonen und dem damit verbundenen Sozialsog. Als Mitglied der Finanzkommission könne er die Mode nicht mitmachen, immer wieder die Anträge des Bundesrates zu überbieten. Die von Wyss vertretene Kommissionsmehrheit setzte sich in der Abstimmung mit 83:77 Stimmen durch.²³⁾

Die 7. AHV-Revision führte in den Räten, zwanzig Jahre nach der Entstehung dieses Sozialwerkes, zu einer umfassenden Aussprache über Entwicklung und Zielsetzung der AHV. Schon im Erstrat bezeichnete SR *W. Wenk* es als höchst unbefriedigend, dass die zweite Säule, die Pensionskasse, bisher erst für einen Teil der Arbeitnehmer geschaffen worden sei. Im *Nationalrat* ging *W. Allgöwer* so weit, die obligatorische Einführung von Betriebspensionskassen zu fordern. Da auch die dritte Säule, nämlich das individuelle Sparen, durch die fortdauernde Inflation ihre Bedeutung verloren habe, müsse die AHV in Zukunft für sich allein existenzsichernde Leistungen aufbringen. Die vom Ständerat beschlossenen und von der vorberatenden Nationalratskommission unterstützten Rentenansätze müssten noch weiter erhöht werden. Dazu sei eine Prämienerrhöhung um 1,5% in Aussicht zu nehmen. Überdies trat Allgöwer für die automatische Indexierung und die Dynamisierung (Anpassung an das steigende Reallohniveau) der Renten ein. Auch NR *F. Waldner* stellte fest, dass das Dreisäulenprinzip seiner Meinung nach versagt habe. Daher würden schon unmittelbar nach jeder Revision der AHV wieder Begehren nach weiteren Leistungssteigerungen laut. Mit der Einführung von Ergänzungsleistungen sei man in die Zeit der Fürsorge mit Bedarfsnachweis zurückgefallen. Nun müsse man ein allgemein umfassendes Sozialwerk schaffen.

Demgegenüber hielt NR *J. Tschopp* fest, dass allein in den ersten fünfzehn Jahren des Bestehens der AHV die jährlichen Auszahlungen von 122 Millionen Franken (1948) auf eine Milliarde (1963) gestiegen seien, die Beiträge hätten sich von 426 Millionen Franken auf 1,5 Milliarden Franken erhöht. Auch bei den Personalpensionskassen seien bedeutende Fortschritte erzielt worden, so dass nur noch rund 200 000 Arbeitnehmer ohne Pension seien. Eine Volkspension sei durchaus überflüssig, da ja die meisten AHV-Bezüger zusammen mit ihrer Pension 60–80% ihres letzten Lohnes als Rententotal erzielten. NR *K. Flubacher* hätte gerne eine noch stärkere Erhöhung der Minimalrenten gesehen, wandte sich aber im übrigen gegen die Tendenz, dem Staat zu übertragen, was die private Initiative auch lösen könnte. Auch warnte er davor, die Beitragsgrenzen (Lohnprämien) über 5% hinaus zu erhöhen. Von grösster volkswirtschaftlicher Bedeutung sei es, dass bei der fortschreitenden Überalterung der Bevölkerung eine zunehmende



Hans Peter Tschudi

Zahl von Betagten über eine möglichst grosse Kaufkraft verfüge, gab NR E. Wyss zu bedenken. Der Staat müsse als Treuhänder dafür sorgen, dass jeder Einwohner der Schweiz wenigstens eine existenzsichernde Rente erhalte. Blosses Existieren sei kein menschenwürdiger Zustand. Die Ergänzungsleistungen der AHV hätten den Sinn, als Ersatz für berufliche Kollektivversicherungen ausgerichtet zu werden. Wyss setzte sich in der Einzelberatung und dann auch in der Differenzberatung mehrmals vehement als Sprecher der Minderheit für Besserstellungen verschiedener AHV-Gruppen ein.²⁴⁾

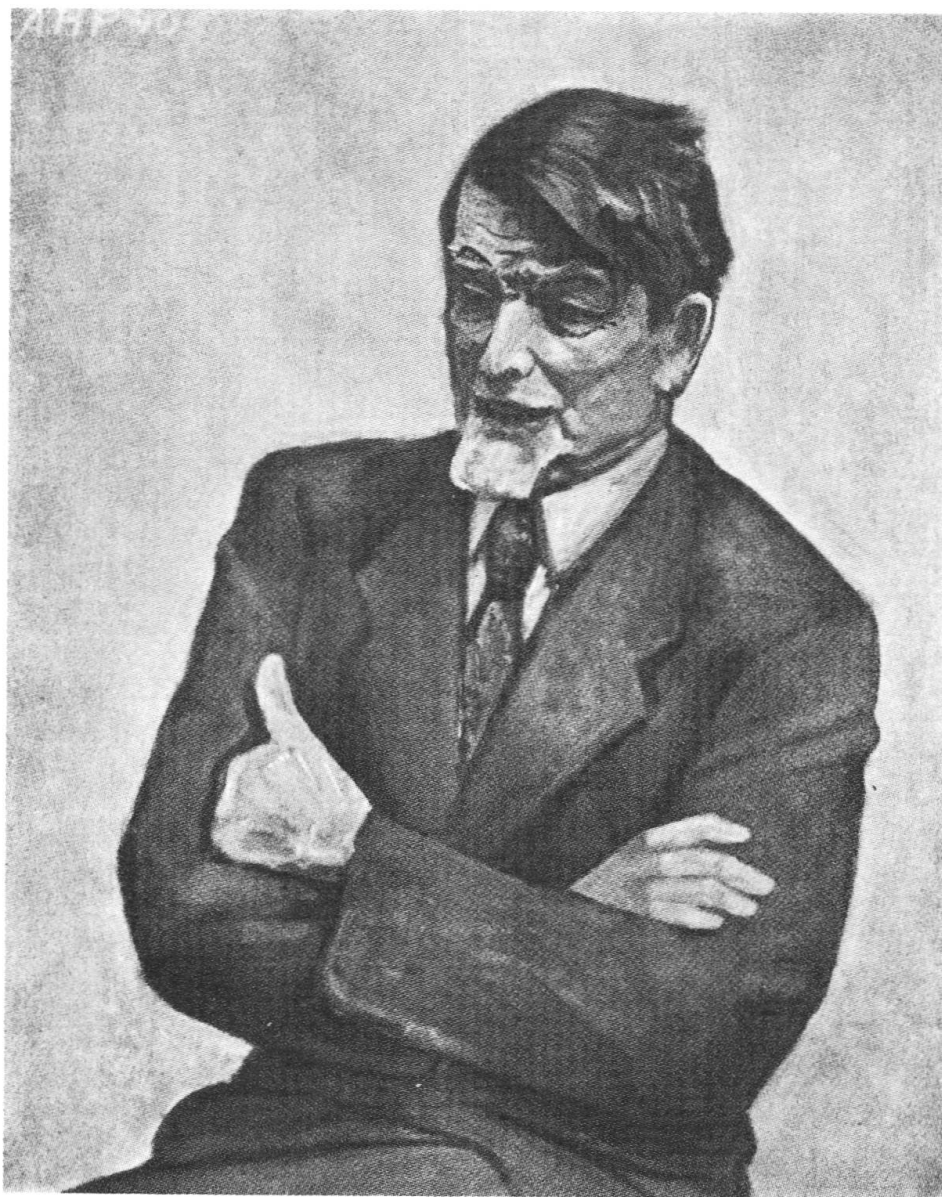
Die vorgesehene Einführung einer *eidgenössischen Invalidenversicherung* bezeichnete NR M. Bodenmann in der Frühjahrssession 1959 zwar als einen Schritt vorwärts, doch bemängelte er als Maximalist, die Vorlage sei von einem fortschrittlichen Sozialgesetz noch weit entfernt. NR J. Tschopp hätte eine volle beitragsmässige Eingliederung der IV in die bestehende AHV als saubere Lösung lieber gesehen, doch wäre dies ohne Störung der Struktur der AHV bei den grossen Ansprüchen, die ständig an diese gestellt würden, wohl kaum möglich. Zur Finanzierung vertrat er einen Minderheitsantrag, wonach der Bund nur 75 Millionen Franken aus seiner Kasse bezahlen müsse. Es sei zwar nicht sehr populär, sich für die Bundeskasse zu wehren. Überall gehe das Parlament weiter als der Bundesrat, doch trage jeder Parlamentarier seine eigene Verantwortung.

Im Ständerat bezeichnete SR H.P. Tschudi das Fehlen einer IV als bisher grösste Lücke im System der schweizerischen Sozialversicherung. Er sprach Bundesrat Etter für die vom gesetzgeberischen wie auch vom sozialpolitischen Standpunkt aus wichtige Vorlage hohe Anerkennung aus und sicherte zu, dass die von den Sozialdemokraten eingereichte Initiative zur Invalidenversicherung nun zurückgezogen werden könne. Auch stellte er mit Genugtuung fest, dass der vorliegende Entwurf dem kantonalen Invalidenfürsorgegesetz von Basel-Stadt, das sich ausgezeichnet bewährt habe, ganz entspräche.²⁵⁾

Seit dem 2. Weltkrieg gehörten *Mietrechtsfragen* in der eidgenössischen Politik zu den umstrittensten Problemen. Zahlreiche Massnahmen direkter und indirekter Art wurden in den fünfziger und sechziger Jahren von den Räten zugunsten der Mieter beschlossen. Es handelte sich dabei um eigentlichen Mieterschutz und um die Förderung des Wohnungsbaues, speziell des sozialen Wohnungsbaues.

Schon in der Zeit vor und während des 2. Weltkrieges waren auf dem Vollmachtenweg Kündigungsverbote, Mietpreiskontrolle und andere Schutzmassnahmen eingeführt worden. Nach Kriegsende blieb vor allem die *Mietpreiskontrolle* Gegenstand von Jahrzehnte dauernden Streitigkeiten. Die einen wollten sie möglichst lange aufrechterhalten, die andern hofften, durch Wohnbauförderung und das damit verbundene grössere Angebot an preisgünstigen Wohnungen, sie möglichst bald abschaffen zu können.

NR A. Seiler, der die Hausbesitzerkreise repräsentierte, wies schon bei der Behandlung des 5. Vollmachtenberichtes darauf hin, dass es nötig sei, alle Bedingun-



Hans Bernoulli

gen, die den Vermietern auferlegt worden seien, sobald als möglich zu lockern, da diese Eingriffe eigentlich daran schuld seien, dass zu wenig gebaut werde.²⁶⁾ Mit einer Motion, die auch von den NR *K. Leupin* und *E. Dietschi* unterzeichnet war, verlangte NR *H. Bernoulli* am 22. Dezember 1948, der Bundesrat möge einen Plan zur stufenweisen Aufgabe der bestehenden Praxis des Mieterschutzes und zum Übergang zum freien Wohnungsmarkt ausarbeiten lassen und den Eidgenössischen Räten vorlegen. Der Nationalrat lehnte den in der Begründung der Motion von Bernoulli selbst entwickelten Plan und die Motion als solche mehrheitlich ab.²⁷⁾

Im Zusammenhang mit Vorlagen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues wurde von basellandschaftlicher Seite auf das Problem der Verstädterung hingewiesen. SR *E. Müller* wünschte, dass bei der Subventionierung auch die Einfamilienhäuser berücksichtigt werden sollten, da dieser Typ in den Landgemeinden noch immer den Ansprüchen der Familien am besten entspreche. Wenn die Dorfbewohner ein eigenes Haus beziehen könnten, blieben sie auch eher auf dem Lande zurück. Bundesrat *Holenstein* wandte gegenüber Müller ein, die Wohnbauförderung sei nur für die grossen Mehrfamilienblöcke gedacht, da diese relativ grössere Wohnmöglichkeiten böten als die Einfamilienhäuser.

Mehr als zehn Jahre später bedauerte SR *W. Jauslin*, dass man behaupte, das Einfamilienhaus passe nicht mehr in die heutige Zeit, weil es zuviel Boden beanspruche. Auch die Eigentumswohnungen hätten noch zu wenig Anklang gefunden. Eigentlich müsste das Interesse an Eigenbesitz schon aus staatspolitischen Gründen gefördert werden. Es sei überraschend, dass beim hohen Lebensstandard in der Schweiz im Gegensatz zu ausländischen Staaten so wenig Neigung bestehe, eine eigene Wohnung zu besitzen, wo dies doch die günstigste Kapitalanlage bedeute.²⁸⁾

Einen vielgeäusserten Gedanken kleidete NR *A. Gasser* bei der Behandlung der Wohnbauvorlage 1964 in ein Votum, nämlich die Arbeitgeber sollten darauf verpflichtet werden, für jeden durch ausländische Arbeitskräfte besetzten Arbeitsplatz eine Investition im Wohnbau zu tätigen. Unter dem Eindruck der Widerstände, die sich schon in der vorberatenden Kommission geäussert hatten, verzichtete er dann allerdings darauf, ein entsprechendes Postulat einzureichen.²⁹⁾

Die Mieterschutzbestrebungen, die im wesentlichen von den Linksgruppen ausgingen, fanden ihren Ausdruck auch in Volksbegehren und verschiedenen Einzelvorstössen im Parlament. So unterbreitete der Schweiz. Gewerkschaftsbund 1954 eine Initiative zum Schutz der Mieter und Konsumenten mit über 200 000 Unterschriften. Dieser stellte der Bundesrat einen Gegenvorschlag entgegen, der eine beschränkte Weiterführung der Preiskontrolle, vor allem auf dem Gebiete der Wohnungsmieten, über den 31. Dezember 1956 hinaus bis Ende 1960 vorsah. NR *A. Ryser* vertrat demgegenüber die Initianten. Seine scharfe Kritik im Ratsplenum galt den bevorstehenden weiteren Mietpreiserhöhungen und der grassie-

renden Spekulation mit Bauland und Liegenschaften. Es gebe in Basel nicht wenige Häuser, ja ganze Strassenzüge, bei denen die Rendite bis zu 12% gestiegen sei. Mit den Realloohnerhöhungen (immer im Vergleich zur Basis 1939) dürfe man die Tragbarkeit von Mietzinserhöhungen nicht begründen, da die Löhne der Vorkriegszeit nicht als normal betrachtet werden könnten. Ryser hatte mit seinem Votum im Nationalrat ebensowenig Erfolg wie sein Fraktionskollege *G. Wenk* in der kleinen Kammer mit seiner Bemerkung, die Mietpreiskontrolle schütze zwar auch Mieter, welche mehr bezahlen könnten, aber die grosse Mehrheit würde eine Verschlechterung ihres Lebensstandards erleiden, und das wollten die Initianten vermeiden helfen. In beiden Räten gab eine klare Mehrheit dem bundesrätlichen Gegenvorschlag den Vorzug.³⁰⁾

Einen Mieterschutz im besonderen Sinn verlangte NR *E. Wyss* in der Wintersession 1964 mit einem Postulat, das Vorschriften zum Schutz der einheimischen Mieter gegen die Belegung von Wohnungen durch ausländische Gastarbeiter verlangte. Damit wies er auf einen Übelstand hin, der damals ganz wesentlich zum Unmut weiter Kreise gegen die fremden Arbeitskräfte und ihre Familien beitrug.³¹⁾ Das Postulat wurde vom Nationalrat am 30. November 1965 gutgeheissen, eine entscheidende Änderung der Situation trat aber nachher nicht ein: Die verschiedenen *Überfremdungsinitiativen*, die in der Folge lanciert wurden, belegten mit einiger Deutlichkeit das öffentliche Unbehagen über das ungelöste Fremdarbeiterproblem.

Den Begriff *Umweltschutz* im umfassenden Sinn kannte man vor den siebziger Jahren unseres Jahrhunderts noch kaum. Was vorher auf diesem Gebiet vom Staat geleistet wurde, war Stückwerk, musste es auch sein, da es noch keine Konzeption zu diesem Problem gab und auch jegliche verfassungsmässige Grundlage dazu fehlte. NR *R. Gelpke* dürfte der erste Parlamentarier gewesen sein, der mit einer Motion umweltschützerische Forderungen aufstellte. In der Wintersession 1924 lud er den Bundesrat ein, gestützt auf Art. 702 ZGB (staatliche Beschränkungen des Grundeigentums im öffentlichen Interesse) einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, welcher den Schutz von Landschaftsbildern, die Erhaltung von Naturdenkmälern und historischen Bauten zum Zweck hat. Weiter als bis zur Ausarbeitung eines eidgenössischen Vogelschutzgesetzes (1923), an der der Landschaftler NR *K.A. Brodtbeck* massgeblich beteiligt war, reichten damals die Bemühungen im Umweltschutz noch nicht.

Erst in der Nachkriegszeit (September 1948) eröffnete dann NR *A. Schaller* auf eidgenössischem Boden das Zeitalter der vordringlichen Schutzbestrebungen mit einem Vorstoss für den Kampf gegen die *zunehmende Verschmutzung der öffentlichen Gewässer*. Als im Nationalrat in der Herbstsession 1953 ein Verfassungsartikel 24quater als Grundlage für die eidgenössische Gewässerschutzgesetzgebung zur Diskussion stand, berichtete NR *W. Degen* über die Erfahrungen der Behörden in der Nordwestschweiz, speziell in Baselland, mit dem Gewässerschutz

auf kantonalem Boden. Da man nordwärts des Juras in einem regenarmen Gebiet nur auf kleine Flüsse und den Grundwasserstrom des Rheins und der Birs zählen könne, andererseits aber mit dem steigenden Wasserverbrauch einer stark zunehmenden Bevölkerung und einer weit ausgreifenden Industrie rechnen müsse, gelte hier sauberes Wasser bereits als Mangelware. Alle Versuche, gegen die Verunreinigung der ober- und unterirdischen Gewässer einzuschreiten, um die Gesundheit von Mensch und Tier und das Landschaftsbild zu schützen, seien mangels bundesrechtlicher Grundlage auf grosse Schwierigkeiten gestossen.

SR *P. Brodbeck* sprach in der Eintretensdebatte seine Genugtuung darüber aus, dass man endlich einsehe, dass der Bund auf diesem Gebiet, wo die Gesundheit der Bevölkerung auf dem Spiele stehe, Vorschriften erlassen müsse. Im besonderen sei die Dreiteilung der aus dem Gewässerschutz entstehenden Lasten (Bund – Kantone – Gemeinden) vorteilhaft. Baselland besitze als einer der ersten Kantone ein Kanalisationsgesetz, das den Gemeinden erlaube, mit kantonaler Hilfe eine unerlässliche Aufgabe zu erfüllen.³²⁾

Nach der Annahme des Verfassungsartikels durch das Volk (6. Dezember 1953) hatten sich die Eidgenössischen Räte mit dem Erlass eines *Gewässerschutzgesetzes* zu befassen. In der Eintretensdebatte des Nationalrates sprachen hintereinander zwei Baselbieter Vertreter: NR *E. Boerlin* beleuchtete die drei Hauptpunkte der Vorlage: das Verhältnis zwischen Bedürfnis und finanzieller Belastung, speziell im Hinblick auf die industriellen Abwässer (Verursacherprinzip), das Verhältnis zwischen den Kantonen, die im Gewässerschutz konkret mitzuwirken haben, und das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Boerlin bezeichnete das ganze Wasserschutzwerk als unteilbar und vordringlich. Man dürfe nicht aus finanziellen Gründen weiter mit Massnahmen zuwarten, so wenig als man dies beim vordringlich gewordenen Strassenbau tue. Da beinahe alle Gewässer mehrere Kantone berührten, müssten alle Kantone mitwirken, nötigenfalls unter Beteiligung des Bundes. Grundsätzlich werde zwar der Staat durch die vorgesehenen Massnahmen belastet, doch könne er Industrie und Gewerbe nach Massgabe des Verschmutzungsgrades zu Beiträgen heranziehen. NR *W. Degen* wies darauf hin, dass der Landrat von Baselland vor kurzem einen Kredit von 3,5 Millionen Franken zum Bau von Sammelsträngen und Kläranlagen in verschiedenen Gemeinden beschlossen habe und dass man in Baselland darauf warte, bis die andern Kantone, durch den Bund aufgemuntert, den gleichen Weg beschreiten würden. In der Einzelberatung wandte sich NR *E. Boerlin* dagegen, die Rekurse, die in den Kantonen bereits entschieden seien, noch einer Bundesinstanz als Rekursbehörde vorlegen zu können. Damit werde der Gewässerschutz praktisch lahmgelegt. Der Antrag Boerlin wurde vom Plenum mit grosser Mehrheit gutgeheissen.³³⁾

Offenbar erfüllte das neue Gesetz nicht alle Erwartungen, denn bereits in der Herbstsession 1963 forderte SR *E. Müller* die *Revision* der *Wasserschutzgesetzgebung*, damit der Bund wirksamere Massnahmen gegen die Verunreinigung der

ober- und unterirdischen Gewässer, im besonderen die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, durchsetzen könne. Das Postulat Müllers, das von sechs weiteren Ratskollegen unterzeichnet war, wurde in der Sommersession 1964 gutgeheissen.³⁴⁾

Erst in allerjüngster Zeit ist die Öffentlichkeit in der Frage der Nutzbarmachung von Energiequellen aller Art sensibilisiert worden. Ansätze dazu zeigten sich allerdings schon, als die Eidgenössischen Räte in der Herbstsession 1925 eine Beschwerde des Kantons Baselland gegen die Erteilung einer bundesrätlichen Expropriationsbewilligung an die Nordostschweizerischen Kraftwerke (NOK) zum Bau einer Hochspannungsleitung für den Stromexport behandelten.

Die basellandschaftliche Regierung behauptete, auf einem Gutachten der Professoren Fleiner und Wackernagel fussend, der Bundesrat sei für eine solche Bewilligung gar nicht zuständig, sondern einzig der Landrat von Baselland. Eine mit über 10 000 Unterschriften versehene Initiative deckte diesen Standpunkt, doch stiegen die Initianten weniger wegen der Kompetenzstreitigkeit als wegen der *Verschandelung des Landschaftsbildes* auf die Barrikaden.

Im *Ständerat* unterstützten nur V. E. Scherer und der Tessiner Riva die Ausführungen des basellandschaftlichen Vertreters G. Schneider. Die Beschwerde wurde im wesentlichen mit dem Argument, die Eidgenössischen Räte seien nicht zuständig für einen Entscheid, schliesslich mit allen gegen drei Stimmen abgelehnt. Im *Nationalrat* freilich fand die Klage eine günstigere Aufnahme, wurde sie doch nur knapp mit 43:38 Stimmen verworfen.³⁵⁾

NR R. Gelpke reichte damals ein Postulat ein, das den Bundesrat einlud zu prüfen, ob die bestehende Wasserwirtschaftsgesetzgebung mit Einschluss der Elektrizitätsgesetzgebung in dem Sinne revidiert werden könnte, dass die Gewässer, der Grundbesitz und die Landschaftsbilder nachhaltig geschützt würden. Mitunterzeichner waren u.a. die NR A. Seiler und K. Stohler. Gelpke sprach von einer bedrohlichen Verindustrialisierung der Wasserkräfte und einer Verunstaltung von Flussläufen und Seen. Die NOK könne kein öffentliches Interesse am Bau einer Exportstromleitung nachweisen. Man dürfe nicht den Willen eines ganzen Volksteils, nämlich des Baselbietes, verkennen. Wenn auch die rechtliche Kompetenz der Bundesversammlung fehle, so dürfe man hier nicht aus juristischen Gründen soviel Mitbürger vor den Kopf stossen. Die Behandlung des Postulates (erst fünf Jahre später) gab Gelpke weitere Gelegenheit, die Elektrizitätswirtschaft anzuprangern. Sie verschleudere die Energie zu Spottpreisen ins Ausland. Gelpke verlangte die Eindämmung der wasserwirtschaftlichen Reisläuferei und den Schutz der schweizerischen Gewässerwelt vor den unersättlichen ausländischen Industriekonzerne. Dafür erntete er am Schluss den Beifall im ganzen Rat.

Bundesrat Pilet nahm das Postulat entgegen, es wurde unbestritten gutgeheissen.³⁶⁾ Allerdings hatte es zunächst keine weiteren Folgen. Man kann nicht überse-

hen, dass Gelpke einen Teil der Kritik an der Ausbeutung der Naturschätze durch die Menschen, die in unseren Tagen immer heftiger vorgetragen wird, vorausnahm und damit eine Art Prototyp der modernen Umweltschützer wurde.

2.6. Verkehrswesen

Herkömmlich stand der Eidgenossenschaft *die Gesetzgebung* auf dem Gebiete des *Eisenbahnwesens* und der *Post* zu. Neue Verkehrsmittel schufen aber seit Ende des 1. Weltkrieges neue Notwendigkeiten, zuerst das *Auto*, dann das *Flugzeug* und die *Frachtschiffahrt* auf dem Rhein und auf dem Meer. Während sich für Flugzeuge und Schiffe das Problem des Verkehrsweges von vorneherein nicht eigentlich stellte, wurde für das Automobil der Strassenbau und seine technische Entwicklung zur Verkehrsvoraussetzung überhaupt. Die räumliche Kleinheit der Schweiz liess es bald als selbstverständlich erscheinen, dass der Bund eine eigene Verkehrspolitik betreiben musste. Dass dabei die Interessen Basels als des Eingangstores zur Schweiz und seiner Region als Teil der Nord-Süd-Verkehrsachse stark tangiert wurden, erklärt das starke Engagement der Abgeordneten beider Basel in diesem Sachgebiet.

Die Beziehungen Basels zur SBB, der grössten Transportanstalt, waren in den zwanziger Jahren ausgesprochen gespannt, dies im Zusammenhang mit der Elektrifikation, mit den prekären Raumverhältnissen im Basler Rangierbahnhof Wolf und vor allem mit der Reorganisation der Bahnverwaltung. In Basel hatte man den bestimmten Eindruck, dass von Seiten der Eidgenossenschaft alles getan werde, um auf diesem Gebiet die Interessen der Rheinstadt hintanzustellen. Dieses Gefühl des Verstossenseins wich erst viel später, als hintereinander die NR W. Meile (Basel) und H. Gschwind (Therwil) als SBB-Generaldirektoren und dann als Präsidenten der Generaldirektion gewählt wurden.

Die *SBB-Elektrifikation* fand in NR R. Gelpke einen hartnäckigen, ja fanatischen Gegner, der nicht nachliess, die angeblichen Nachteile dieser Traktion mit den schwärzesten Farben zu schildern und bei jeder Gelegenheit, sei es auf dem Weg über Postulate und Motionen oder bei der Behandlung der SBB-Geschäftsberichte durch direkte Interventionen im Plenum, seine Zuneigung zur Dampftraktion zu bekunden. Später wurde er gegenüber der SBB zum vielgehassten Abbauprediger, der sich in der unpopulären Rolle des Rufers in der Wüste gefiel.

In der Frühjahrssession 1920 reichte er eine Motion ein, die vom Bundesrat und der SBB die Aufstellung eines umfassenden Aktionsprogramms über die bahn- und betriebstechnische Erneuerung der Schienenwege forderte. Es gehe nicht an, statt Dampflokomotiven elektrische einzusetzen. Zuerst müsse der Unterbau überprüft werden, die Stationsanlagen seien zu verbessern, beispielsweise die-

jenige von Liestal gleiche einer blossen Haltestelle. Dann müssten auch noch neue Dampflokomotiven angeschafft werden, da ja die wenigen Kilometer, die bereits elektrifiziert seien, einen Park von elektrischen Lokomotiven noch lange nicht rechtfertigten. Es mag überraschen, dass Bundesrat *Haab* bereit war, die Motion entgegenzunehmen.¹⁾ Bei der Behandlung des Geschäftsberichtes 1920 der SBB bestritt Gelpke, ein grundsätzlicher Gegner der Elektrifikation zu sein, warnte aber davor, die wirtschaftlichen Vorteile dieser Traktionsart zu überschätzen. Sie sei reiner Luxus für die Schweiz. Man werde auch in Zukunft bei der Gotthardbahn nicht auf die Dampflokomotive verzichten, dies vor allem auch im Hinblick auf einen Kriegsfall.²⁾

Fast zu gleicher Zeit kam es im *Ständerat* wegen eines Postulates *V.E. Scherer* zu einer ziemlich erregten Auseinandersetzung. Scherer verlangte bei der Behandlung des Bundesbahnbudgets eine Erhöhung der Baukredite, damit man sofort mit dem Bau des *neuen Rangierbahnhofs in MuttENZ* beginnen und so einen Teil der 5500 Arbeitslosen, die Basel-Stadt und Baselland damals zählten, beschäftigen könne. Während Bundesrat *Haab* das Postulat, wie üblich unverbindlich, entgegenzunehmen bereit war, bezeichnete SR *Brügger* (Graubünden) den Antrag als Bettelei um Bundessubventionen und SR *C. von Arx* (Solothurn), Verwaltungsratspräsident der SBB, rief in Erinnerung, die SBB hätten durch die Ausführung des Hauenstein-Basistunnels und mit der Projektierung eines neuen Basler Rangierbahnhofs ihr Wohlwollen gegenüber Basel zur Genüge bewiesen. Trotz der verbalen Unterstützung durch die SR *Rutty* (Genf) und *G. Schneider* (Baselland) setzte sich der Antrag Scherers nicht durch. Er wurde mit 19:8 Stimmen verworfen. Dieses Resultat wurde in der Basler Presse als Ausdruck von Sabotage bezeichnet, die man so wenig wie die abweisende Haltung des Verwaltungsratspräsidenten der SBB hinnehmen dürfe.³⁾ Ein Jahr später unternahm NR *R. Miescher* einen gleichen Schritt, indem er bei der Budgetberatung auf die Überlastung der Basler Bahnhofanlagen hinwies und dringlich den Beginn der Bauarbeiten für den neuen Rangierbahnhof forderte.⁴⁾

1922 stand das Projekt der *SBB-Verwaltungs-Reorganisation* im Nationalrat zur Diskussion und warf wegen der geplanten Reduktion der SBB-Kreisdirektionen von fünf auf drei hohe Wellen. Verzichten sollten Basel und St. Gallen. NR *O. Schär* sprach als Zentralist, der verlangte, dass man am besten gerade alle Kreisdirektionen in einer Generaldirektion in Bern aufgehen lasse, entsprechend einem Antrag des Sozialdemokraten *J. Schmid* (Solothurn). Wenn dies aber nicht geschehe, dann sei auch nicht einzusehen, warum gerade Basel und St. Gallen das Opfer einer unhaltbaren Lösung werden sollten. «Die Vorlage, die unsern Rat heute beschäftigt, hat speziell im Kanton Basel-Stadt tiefgreifende Erregung hervorgerufen, weil diese Vorlage mit zweierlei Mass misst. Ohne sachliche Gründe will man Basel des Sitzes des technischen Verwaltungsbetriebes berauben, welchen es aus eigener Kraft (ehemalige Centralbahn) selbst geschaffen hat, und



Hugo Gschwind

ähnlich will man St. Gallen behandeln. Dafür will man das, was man Basel und St. Gallen wegnimmt, zwei Ständen, die von Bundes wegen sicher nicht verwöhnt wurden, drei andern Ständen (Zürich, Waadt, Luzern) zuweisen, über die von jeher das Füllhorn bundesrätlicher Gnaden ausgeschüttet worden ist. Das geschieht im gleichen Zeitpunkt, da auch die Badische Bahn sich anschickt, 300–400 in Basel niedergelassene Funktionäre mit ihren Familien über die Grenze zurückzurufen, und da sich der Bundesrat anschickt, die Schifffahrt auf dem Rhein, die Zukunftshoffnung für eine weitere wirtschaftliche Entwicklung Basels, zugunsten der von Frankreich geäußerten Wünsche aufzugeben.»

Auch NR *F. Schneider*, damals noch Regierungsrat, gab sich in dieser Angelegenheit als Zentralist und verwies darauf, dass sich die Basler Regierung 1917 schon für die Abschaffung aller Kreisdirektionen der SBB ausgesprochen habe. Jetzt aber werde das Gewicht der verbleibenden Kreisdirektionen noch verstärkt und Basel vom verkehrspolitischen Standpunkt aus ein Unrecht zugefügt. Mit dem Unvermeidlichen schien sich NR *M. Zraggen* abzufinden, indes verlangte er, dass man gegenüber dem Personal, das nun notwendigerweise von Basel disloziert werden müsse, Rücksicht übe. NR *R. Gelpke* verlangte anstelle von Kreisdirektionen die Einsetzung von SBB-Verkehrskommissären, welche die Situation an Ort und Stelle am besten kennten und als Bindeglied zwischen SBB und Wirtschaft wirken könnten, worauf ihm Bundesrat *Haab* antwortete, für Basel sei die Schaffung des Amtes eines Oberinspektors vorgesehen. In der Eventualabstimmung unterlag der Antrag, an fünf Kreisdirektionen festzuhalten mit 95:20 Stimmen. Die Minderheit bestand aus den Vertretern beider Basel, St. Gallens und Appenzells. In der definitiven Abstimmung setzte sich die Lösung des Bundesrates gegenüber dem Antrag Schmid mit 71:52 Stimmen durch.⁵⁾

Im *Ständerat* sprach *V.E. Scherer* während mehr als einer halben Stunde zu Art. 17 (Anzahl der Kreisdirektionen) und einem Antrag *Messmer* (St. Gallen), die Zahl der Kreisdirektionen zu belassen. Nachdem er die Bedeutung Basels als Handelszentrum mit Umschlag zahlreicher Güter vom Rhein zur Bahn ins richtige Licht gerückt hatte, fügte er noch einige Bemerkungen allgemeiner Art hinzu, die das Traktandum in einen grösseren Rahmen stellen sollten: «Es hängt natürlich die Art und Weise, wie wir in Basel die Frage der Aufhebung der Basler Eisenbahndirektion betrachten, etwas zusammen mit unserer ganz besonderen Stellung im Bunde. In Basel – das darf ich schon sagen – ist das Gefühl verbreitet und allgemein, dass man gerade Basel die Eisenbahndirektion nicht deshalb wegnimmt, weil man das für sachlich begründet und zweckmässig hält, sondern deshalb, weil das Basel gegenüber am leichtesten geht. Ich möchte die Frage aufwerfen: Wer würde es wagen – haben wir je einen starken Bundesrat gehabt oder werden wir je einen haben – der es wagen würde, Zürich oder gar Lausanne eine Eisenbahndirektion wegzunehmen? Das ist doch praktisch undenkbar. Bei Basel macht man es, weil man sich über unsere Interessen noch immer rasch hinweggesetzt hat und

weil wir uns nicht wehren können. Die Basler beschwerten sich, aber was wollen wir weiter tun? Wir haben das Gefühl, dass wir von der Eidgenossenschaft zurückgesetzt sind. Sie werden antworten, dass dies ein unrichtiges Gefühl sei. Aber es wird doch gut sein, wenn ich Ihnen offen davon spreche, wie unsere Gefühle wirklich sind. Wir haben das Gefühl, dass wir als *quantité négligeable* behandelt werden, dass wir mehr oder weniger das fünfte Rad am Wagen der Eidgenossenschaft sind. Ich weiss nicht, woran das liegt. Vielleicht an uns selbst. Wir sind vielleicht nicht so liebenswürdig wie die andern Eidgenossen. Unser Humor ist etwas sarkastischer Art, und wir verfügen nicht über den goldenen Humor, der unsere Mit-eidgenossen auszeichnet. (...) Wir sind im Bund *de facto* zu einem System der Vororte zurückgekehrt, das auch in Sachfragen auf die politische Präponderanz einzelner Kantone abstellt.»

Scherers Ratskollege *O. Wettstein* (Zürich) fragte sich in seiner Entgegnung, ob nun wirklich der Basler Standesherr ein Recht darauf habe, als Marius auf den Trümmern Karthagos zu erscheinen und ein so bewegtes Klagelied anzustimmen über die stiefmütterliche Behandlung der Basler, über die Zertrümmerung all dessen, was die Basler mit der Eidgenossenschaft verbinde. Das müsse er, nicht als Zürcher, sondern als Eidgenosse, verneinen. Von einer Zurücksetzung sei doch gar keine Rede. Man liebe die Basler, nicht obgleich, sondern gerade weil sie hin und wieder sarkastisch seien und weil man sie benötige als eine Art Sauerteig in einer etwas philiströsen Schweiz. Der Antrag *Messmer* vereinigte in der Abstimmung nur die Stimmen von *Geel* (St. Gallen), *Schneider* (Baselland), *Rusch* (Appenzell-Innerrhoden) und *Scherer* (Basel-Stadt) auf sich. Die beiden Opfer der Reorganisation blieben also ähnlich wie im Nationalrat fast allein.⁶⁾

Wenige Monate später erhielt NR *R. Gelpke* erneut Gelegenheit, in die Arena zu steigen, als es darum ging, einen Kredit von 60 Millionen Franken als Beitrag des Bundes zur Elektrifikation der SBB zu bewilligen. Er wollte den Nationalrat glauben machen, dass die elektrische Traktion weder betriebswirtschaftlich noch technisch von Vorteil sei, abgesehen davon, dass ein wesentlicher Teil der dafür bestimmten Investition nicht in der Schweiz bleibe, sondern ins Ausland fliesse. Ganz unerträglich kam ihm vor, dass die Bundesbahnschulden durch den Traktionswechsel auf über 3 Milliarden Franken ansteigen würden und die SBB somit nie mehr in der Lage sein könnten, die längst geforderte Taxreduktion zu verwirklichen.

Bundesrat *Haab* führte in seiner Antwort aus, dass die Fachleute, welche der Regierung zu Gebote stünden, zu ganz anderen Schlüssen gekommen seien als Herr Gelpke. Auch dieser könne sich einmal irren und habe sich auch schon in der Vergangenheit geirrt. Wenn man ihm folgen wollte, hätte man auch die Autopost anstelle der Postkutsche und den Radiotelegraphen nie einführen dürfen. In der Abstimmung erhielt Gelpke nur gerade von zwei Fraktionskollegen Unterstützung.⁷⁾ Die Vorlage wurde mit allen gegen diese drei Stimmen angenommen.

Am folgenden Tag reichte NR *R. Gelpke* eine Motion ein, mit welcher der Bundesrat beauftragt werden sollte, alle Vorkehrungen zu treffen, um im Falle eines katastrophalen Versagens des elektrischen Zugsdienstes die Sicherstellung des Verkehrs durch Dampftraktion mit einer ausreichenden Reserve an Dampflokomotiven zu gewährleisten. Die Motion wurde am 6. Oktober 1923 vom Nationalrat abgelehnt.⁸⁾ Bei der Behandlung des Geschäftsberichtes der SBB für das Jahr 1927 in der Herbstsession 1928 empfahl Gelpke den Bundesbahnen angesichts der Senkung der ausländischen Kohlenpreise Zurückhaltung in der Elektrifikation und den Ausbau eines Trajektverkehrs von Luzern nach Brunnen. In der Wintersession 1930 hatte Gelpke Erfolg mit einem Budgetpostulat, in welchem er eine Tarifrevision der SBB mit dem Hinweis auf die Umfahrungsgefahr verlangte.⁹⁾ Das letzte SBB-Postulat *Gelpkes* ging darauf hinaus, die Einsetzung eines Finanzkommissars mit allen nur denkbaren Vollmachten für die Sanierung des Verkehrsunternehmens zu erwirken.¹⁰⁾

Schon bei der Behandlung des SBB-Budgets 1933 zeichnete sich – man kann sagen: im Rahmen der allgemeinen Deflationspolitik – eine klare Tendenz zum Abbau der Bahnleistungen ab. NR *A. Seiler* als Berichterstatter der Finanzkommission sprach von Lohnabbau, Verminderung des Zinsen- und Schuldendienstes, also von Massnahmen, die dazu beitragen sollten, die bereits angehäuften Schulden der SBB wenigstens nicht noch weiter zu erhöhen. NR *R. Gelpke* drückte bei der Begründung eines Budgetpostulates noch deutlicher aus, was man in bürgerlichen Kreisen damals unter Leistungsverminderung verstanden haben wollte: Beschränkung der Bauausgaben, Kürzung des Elektrifikationsprogrammes, Wiederherstellung einer verantwortlichen Verwaltungsspitze, keine Rücksichtnahme auf bestimmte politische (gewerkschaftliche) Strömungen.¹¹⁾

Das *Bundesbahnsanierungsgesetz von 1934*, das einem Reorganisationsentwurf und einem Verkehrsteilungsgesetz vorausging, hatte zum Ziel, durch finanzielle Massnahmen den Haushalt der SBB einigermaßen ins Gleichgewicht zu bringen, aus dem er durch die Wirtschaftskrise und die zunehmende Konkurrenz des Autos gebracht worden war. NR *A. Seiler* präsentierte die Vorlage als Berichterstatter der Kommissionsmehrheit. Er bezeichnete als grosse Schwierigkeiten bei den Ratsverhandlungen einerseits die von verschiedenen Strömungen gesuchte Entpolitisierung der SBB und andererseits die Verquickung der SBB-Sanierung mit derjenigen der ebenfalls notleidenden Privatbahnen. Angelpunkt der Ratsdiskussion wurde dann die Frage nach der rechtlichen und finanziellen Stellung des Personals. Sehr umstritten war auch der Antrag, die Vorlage auf dem Dringlichkeitswege zu beschliessen.

Baslerischerseits legte diesmal NR *V.E. Scherer* sein Veto gegen die geplanten Veränderungen ein: «Das ist wieder einmal eine echt eidgenössische Diskussion! Wir sind hier zusammengetreten, um über die Sanierung der Bundesbahnen zu beraten, und die drei letzten Redner haben uns erklärt: Sanierung der Bundesbahn ja

meinetwegen, aber in erster Linie verlangen wir die Sanierung der Privatbahnen, der bernischen Privatbahnen und der Rhätischen Bahn!» Scherer wies daraufhin, dass man seinerzeit einen Teil der Bahnen nicht verstaatlicht habe, in der Meinung, dass die Gemeinden und die Kantone darüber verfügen sollten. Jetzt, wo es ans Zahlen gehe, wende man sich an den Bund. Man kenne keine andere Lösung mehr als die Bundeskasse. Vor der Reduktion der Löhne sei, nicht zuletzt auch im Interesse der Sicherheit der Staatsbahnen, dringend zu warnen, ebenso vor der Übernahme einer Schuld in der Höhe von einer Milliarde Franken durch den Bund. Dieses Opfer könne der Bund in der aktuellen Situation überhaupt nicht bringen. Der Berner Regierungsrat *Stähli* hielt Scherer anschliessend vor, man habe mit Bundeshilfe die Rheinregulierung für Basel durchgebracht und den Bau eines neuen Rangierbahnhofes in MuttENZ finanziert. Der Basler Vertreter sei gar nicht dazu berufen, über die Begehren zur Sanierung von Privatbahnen herzufallen.

NR *J. Surbeck* stellte in Anspielung auf das vorgeschlagene Dringlichkeitsverfahren fest, dass das Volk kein Vertrauen mehr in die Behörden habe, weil diese kein Vertrauen ins Volk besässen. Man lebe im Zustand einer diktatorialen Demokratie oder einer demokratischen Diktatur, wie immer man dies nennen wolle. NR *M. Bodenmann* wollte die prekäre Finanzsituation der SBB auf die zu hohen Preise zurückführen, welche seinerzeit beim Rückkauf den Aktionären zugebilligt worden seien. Schliesslich begründete NR *R. Gelpke* in diesem Zusammenhang sein berühmt gewordenes Postulat für ein equilibriertes Bundesbahnbudget. Die SBB müssten durch eigene Kraft wieder auf den Weg der wirtschaftlichen Selbstbehauptung zurückfinden, die übersteigerten Bau- und Sozialaufwendungen liessen sich mit dem öffentlichen Interesse nicht mehr in Übereinstimmung bringen. Daher sei die Zahl der Züge zu reduzieren, die Kreisdirektionen müssten abgeschafft werden, von den Lohnforderungen könnten nur noch 50% erfüllt werden. R. Bratschi bezeichnete den Weg Gelpkes nicht als eine Politik des Abbaues, sondern der Vernichtung, und Bundesrat *Pilet* fügte sehr diplomatisch bei, die Gedanken Gelpkes seien eher das Resultat seiner Meditationen als konkrete und praktisch durchführbare Vorschläge. Aber das Postulat wurde vom Rat mit 51:38 Stimmen angenommen! In der Eintretensabstimmung ergaben sich für das Sanierungsgesetz 110 Ja, darunter die NR *A. Ast*, *R. Gelpke*, *A. Oeri* und *A. Seiler*, und 66 Nein, nämlich die geschlossene Linke des Rates und dazu auch eher nach links tendierende freisinnige Ratsmitglieder wie z.B. die NR *V.E. Scherer* und *A. Meyer*. Dasselbe Bild ergab sich bei der Abstimmung über die Dringlichkeit. Der Rat stimmte mit 87:67 Stimmen zu.¹²⁾

Im Hintergrund zeichneten sich bereits die Züge einer Volksinitiative zur Entpolitisierung der SBB ab, eines Begehrens, das darauf hintendierte, für die Bundesbahnen in Zukunft privatwirtschaftliche Grundsätze ins Auge zu fassen, was u.a. für das Personal eine schlechtere Entlohnung bedeutet hätte. Immerhin sahen

die Behörden auch die Probleme, die sich aus der zunehmenden Konkurrenz der Eisenbahn durch die Strassen ergaben. Ein *Verkehrsteilungsgesetz*, das den Transport Schiene und Strasse abgegrenzt hätte, wurde 1935 in der Volksabstimmung verworfen. An seine Stelle trat 1938 ein gewöhnlicher Bundesbeschluss, gestützt auf das Dringlichkeitsverfahren, der Vorschriften über die Tarifbedingungen im Transportgewerbe festlegte.

1938 legte der Bundesrat den Eidgenössischen Räten ein *Reorganisationsgesetz für die SBB* vor, eine Vorlage, die vom Geiste der Entpolitisierungsinitiative getragen war und daher schärfsten Reaktionen nicht nur bei der parlamentarischen Linken, sondern auch im bürgerlichen Lager rief. NR V.E. Scherer brachte die schweren Bedenken aller derjenigen zum Ausdruck, welche der besagten Initiative mit der Parole: «Die Schweizerbahnen dem Schweizer Volk» begegneten. Vor allem wies er die Neuerung zurück, wonach in Zukunft die Besoldungen des SBB-Personals nicht mehr vom Parlament, sondern vom Verwaltungsrat bestimmt werden sollten, dies nachdem bereits eine Kürzung um 10% eingetreten und der Personalbestand von rund 40 000 auf 25 000 herabgesetzt worden sei. Das Defizit der SBB sei nicht eine Folge zu hoher Personalkosten, sondern der unerträglich hohen Kapitalbelastung und der schweren Konkurrenz durch den Lastwagenverkehr.

Wie vertrackt die parlamentarische Situation der Eisenbahnvorlage war, geht auch aus der Tatsache hervor, dass die vorberatende ständerätliche Kommission mehr als fünf Jahre brauchte, um sie, so wie sie aus den nationalrätlichen Beratungen am 22. März 1938 hervorgegangen war, dem eigenen Plenum zu präsentieren. In der Zwischenzeit hatte die ursprüngliche Vorlage des Bundesrates ihr Gesicht wesentlich verändert, indem die als Entrechtung des Personals empfundenen Teile ausgeschieden wurden. (Nachtragsbotschaft des Bundesrates vom 17. September 1943). SR G. Wenk stellte gegenüber den Bestrebungen des Redressement national fest, dass gerade der Krieg nun zeige, welche Vorteile die Verstaatlichung der SBB gebracht hätten. Zwar habe man mit fremden finanziellen Mitteln die Bahnen elektrifiziert, aber man habe damit Arbeit geschafft, und jetzt wäre angesichts der Schwierigkeiten der Kohlebeschaffung ein mit Dampfkraft betriebenes Bahnnetz gar nicht mehr denkbar.¹³⁾ Die Verwirklichung dieses Reorganisationsgesetzes brachte für einige Zeit Ruhe in die SBB-Angelegenheiten. 1957 wurde ein *Eisenbahngesetz* beschlossen, das u.a. die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten vorsah. Eine entsprechende Vorlage wurde in den Räten 1970 diskutiert.

Mehr als die SBB gaben in den fünfziger und sechziger Jahren die *Privatbahnen* und ihre Sorgen in den beiden Kammern zu reden, so 1954 die *Bundeshilfe an den Kanton Graubünden und die Rhätische Bahn*. Der Bund übernahm die bisherigen Darlehen des Kantons an die Rhätische Bahn und wurde damit Darlehensgeber, um den Kanton dafür zu entlasten, dass er seit längerer Zeit keinen Zins mehr erhielt. Der Rhätischen Bahn räumte er die Verzinsung nach Massgabe des Betriebsergebnisses ein. Als Berichterstatter schilderte NR N. Jaquet die Nöte des

Kantons Graubünden, dem man mit dieser Vorlage helfen wolle. Auch konnte er verschiedene hinter den Kulissen geäusserte Bedenken gegen die Belastung der Bundeskasse beschwichtigen. 1959 setzte er sich für das Sanierungsprojekt der Stansstad-Engelberg-Bahn und gegen die Ersetzung dieser Bahnlinie durch eine Autoverbindung ein. Dafür erntete er den öffentlichen Dank des Ratskollegen *Ming* (Obwalden), der dem «hochgeehrten, sehr geschätzten Freund Jaquet für das grosse Verständnis, das er wieder einmal für die kleinen Leute unserer Schweiz an den Tag gelegt hat» seine Anerkennung zollte.¹⁴⁾

Wesentlich weniger umstritten als die Bahnfragen waren die die *PTT betreffenden Vorlagen* in den Eidgenössischen Räten, wie überhaupt die Post und die mit ihr verbundenen Fernmeldedienste dank dem Monopol, das sie besitzen, weniger finanzielle Probleme zu bewältigen hatten als beispielsweise die SBB. Wenn die Post während längerer Zeit gegenüber der Bundeskasse die verfassungsmässigen Ablieferungen nicht im gewünschten Umfang tätigen konnte, dann beruhte dies darauf, dass die Posttaxen, die im Gegensatz zu den Bahntarifen vom Parlament und letztlich vom Volk zu bestimmen sind, während mancher Jahrzehnte auf dem Stand von 1920 verharren mussten, bis endlich die Einsicht siegte, man müsse der Post zugestehen, was die Privatwirtschaft durch fortgesetzte Preisaufschläge in ihrem Sektor schon längst für sich beansprucht hatte.

Ewiges Traktandum blieb sodann die *Portofreiheit der amtlichen Stellen* von Bund und Kantonen. Nicht zu zählen sind die Versuche des Bundesrates, diesen Zopf abzuschneiden, sie blieben bis heute ohne Erfolg, weil sich im wesentlichen der *Ständerat* hinter die aus den Kantonen kommende Opposition stellte, während sich der Nationalrat, in seiner Mehrheit wenigstens, den Propositionen des Bundesrates gegenüber eher aufgeschlossen zeigte. Wenn gesagt wird, dass der Nationalrat als Zugpferd wirke, dem vom Ständerat zuweilen Fesseln angelegt würden, so trifft dies gerade in der Angelegenheit Portofreiheit besonders zu. Es muss festgehalten werden, dass die Abgeordneten aus den beiden Basel, die Ständeräte eingeschlossen, immer wieder sozusagen einstimmig gegen die Aufrechthaltung der Portofreiheit stimmten.

Das *Postorganisationsgesetz* von 1907 wurde 1960 modernisiert, indem die Post ähnlich wie die SBB (allerdings gegen starken Widerstand) einen eigenen Verwaltungsrat und eine dreiköpfige Generaldirektion erhielt, also aus dem Post- und Eisenbahndepartement gelöst wurde. An dieser Neuordnung hatte NR *A. Schaller*, Präsident der ständigen PTT-Kommission und dann als Mitglied der Finanzkommission Delegierter für die Postfinanzen, ein ganz besonderes Verdienst. 1951 hatte er in der Eigenschaft des Kommissionsberichterstatters sich für die grosse Vorlage über Taxerhöhungen der PTT-Betriebe eingesetzt, ja eigentlich exponiert. Angesichts eines jährlichen Betriebsdefizites von rund 50 Millionen Franken befürwortete er damals mit voller Überzeugung die Aufhebung der Portofreiheit für rund 110 000 Amtsstellen.¹⁵⁾ Die Spitzenverbände machten ihre

Zustimmung zu den vorgesehenen Taxerhöhungen von dieser Voraussetzung abhängig. Aber dieser 14. Angriff auf die Bastion der Portofreiheit scheiterte am Widerstand der föderalistischen Opposition, womit die ganze Vorlage gefährdet war.

Nach Abschluss der Differenzenberatung hoffte eine Mehrheit des Ständerates, die Inkraftsetzung der in der amputierten Vorlage geplanten Taxerhöhungen wenigstens noch hinausschieben zu können, und beschloss, es sei dem Bundesrat zu überlassen, wann die einzelnen Bestimmungen in Kraft treten sollten. SR *P. Brodbeck* bezeichnete diesen Vorschlag als des Ständerates nicht würdig. Entweder benötige man die im Gesetz vorgesehenen Mehreinnahmen, dann seien die Bestimmungen sofort in Kraft zu setzen, oder aber die Mehreinnahmen würden nicht benötigt, dann solle man auf das Gesetz überhaupt verzichten. Derartige Vollmachten an den Bundesrat führten zu ganz bösen Bräuchen. Brodbeck hatte indessen mit seinen Einwendungen keinen Erfolg.¹⁶⁾

Schliesslich lehnte das Volk die Revision der Posttaxen ab. Die Frage der Anpassung der Posttaxen kam aber nicht mehr zur Ruhe. Referendumspolitisch klug war, was NR *R. Suter* in der Wintersession 1959 mit einem Postulat vorschlug, nämlich die Erhöhung der Posttaxen mit einer Senkung der Telefntaxen zu verbinden. Eine entsprechende Vorlage wurde 1962 von den Eidgenössischen Räten verabschiedet und blieb trotz der Weiterführung der Portofreiheit von einem Referendum verschont.¹⁷⁾

Ein ganz neues Element trat zu Beginn der zwanziger Jahre mit dem *Strassenverkehr* in die Beratungen der beiden Kammern. Das Automobilkonkordat von 1914, dem nicht einmal alle Kantone angehörten, genügte längst nicht mehr; eine bundesrechtliche Regelung, vor allem auch die Haft- und Versicherungspflicht, wurde unumgänglich. Freilich, die Verhandlungen über das erste Bundesgesetz zum Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr sind gekennzeichnet von einer weitgehenden Ahnungslosigkeit über die zu erwartende Entwicklung der Benzinfahrzeuge und geprägt von einem gründlichen Mangel an Erfahrung mit den neuen Vehikeln.

Im *Ständerat* stritt man sich bei der ersten Detailberatung darüber, ob die Motorfahrzeuge Nummern tragen müssten. SR *V. E. Scherer* vertrat die Meinung, eine Innerortsgeschwindigkeit von 15 Stundenkilometern sei übersetzt, man müsse sie auf 10 km reduzieren. Er verwahrte sich dagegen, ein Hinterwäldler zu sein und nannte als begründendes Beispiel für seinen Antrag die Verkehrsverhältnisse in der Basler Freien Strasse. SR *G. Schneider* wünschte ausserorts für Lastwagen keine Bindung an eine Höchstgeschwindigkeit von 15 Kilometern im Hinblick darauf, dass die Hartgummibereifung möglicherweise bald einer andern Pneumform, die für höhere Geschwindigkeiten geeignet wäre, weichen müsse. Schliesslich gelang es ihm, für die Limite 20 km eine Mehrheit zu finden.

Im *Nationalrat* warf *A. Ast* die Frage nach der Verteilung der Strassenbau- und Unterhaltskosten auf und erwähnte dabei, dass im Oktober 1924 an einem Tag die

Ausfallstrassen von Basel nach Baselland von 257 Automobilen mit BS-Nummern, 480 mit Nummern aus den übrigen Kantonen und 57 mit ausländischen Kennzeichen befahren worden seien. Hier müsse nun von der Notwendigkeit eines Lastenausgleichs gesprochen werden. Die Stadt Basel sei eine kapitalkräftige Industriezentrale mit einer grossen Zahl von Autobesitzern und entsprechend hohen Gebühreneinnahmen, sei aber auch mit wenig Strassenunterhaltskosten belastet. Auf der andern Seite stehe Baselland mit viel geringerer Steuerkraft, wenig Automobilen und bedeutenden Strassenunterhaltskosten. NR *R. Gelpke* beklagte das Ungenügen der Strassen für den Automobilverkehr. Sie seien mit 3–5 m Breite für eine Maximalgeschwindigkeit von 50 km (Personenwagen) nicht geeignet. NR *J. Surbeck* wollte die Vollgummibereifung überhaupt verboten wissen, da die Strassen viel zu stark darunter zu leiden hätten.¹⁸⁾

Bei der Differenzenberatung verlangte SR *E. Wullschleger* zu Art. 64, dass der Bundesrat zum Erlass von Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeit von gewerbmässigen Automobilfahrern ermächtigt werde, hatte aber mit dem für unsere Zeit selbstverständlichen Postulat damals keinen Erfolg. Im *Nationalrat* setzte sich besonders *A. Ast* für eine möglichst umfassende und dem Geschädigten entgegenkommende Lösung der Haftpflichtfrage ein, hatte allerdings nicht mit allen seinen Vorstössen die Mehrheit auf seiner Seite. Er wie auch NR *J. Surbeck* vertraten die Meinung, dass bei der Ausrichtung allfälliger Bundessubventionen an die Erstellung, die Verbesserung und den Unterhalt von Strassen auf die Länge des Automobilstrassennetzes, aber auch auf die für den Unterhalt eingesetzten Mittel und auf den jeweils geltenden Automobilsteuersatz Rücksicht genommen werden müsse, dies nicht zuletzt im Hinblick auf die Verhältnisse in Baselland.¹⁹⁾ Die Gesetzesvorlage wurde indessen am 15. Mai 1927 vom Volk in einer Referendumsabstimmung verworfen.

Zu den ersten, die sofort darauf drängten, dass eine neue Vorlage ausgearbeitet werde, gehörte SR *E. Wullschleger*. Im besonderen war ihm daran gelegen, sofort eine vernünftige gesetzliche Grundlage für die Haftpflichtregelung zu erreichen. Parallel zu einer Motion von NR *Tschudy* (Glarus) brachte er im Ständerat eine dahin zielende Motion vor (9. Juni 1927). Diese wurde, in Form eines Postulates, vom Ständerat dem Bundesrat überwiesen. Gestützt darauf liess dieser einen neuen Entwurf ausarbeiten, der der inzwischen eingetretenen Entwicklung des Motorfahrzeugverkehrs mit grösseren Geschwindigkeiten, grösseren Gewichten und besserer Bereifung Rechnung trug.

In der Einzelberatung gaben u.a. die Art. 17 (Arbeitszeit der Lastwagenchauffeure) Anlass zu juristischen Auseinandersetzungen zwischen NR *K. von Blarer* und NR *V. E. Scherer* und Art. 26 (Höchstgeschwindigkeiten) zu ausführlichen Voten der NR *F. Welte*, *A. Ast* und *R. Gelpke*. Alle drei waren sich einig darüber, dass es unerlässlich sei, Limiten durch den Bundesrat festsetzen zu lassen. *Ast* betonte erneut, für ihn sei das Wichtigste, die Haftpflichtfrage so zu regeln, dass ein un-



Ernst Boerlin

schuldiges Verkehrsoffer nicht entschädigungslos bleibe. Gelpke anderseits liess seinem Zorn über die erdbebenartigen Erschütterungen, welche von den vorbeifahrenden Automobilen hervorgerufen würden, und über die Autoraser freien Lauf: «Nicht mehr der menschliche Geist dominiert die Maschine, sondern umgekehrt regiert die Maschine den schwach gewordenen menschlichen Geist und dazu gesellt sich noch das Puntenöri, le point d'honneur. Aus der rassigen Maschine (dieser blödsinnige Ausdruck) heisst es nun herauszuholen, was das Zeug hält.»

Die Haftpflichtfrage rief NR A. Ast erneut auf den Plan. Er verlangte Haftung des Autohalters auch dann, wenn dieser für den Unfall nicht selbst verantwortlich sei. Das schuldhafte Verhalten eines Dritten dürfe nicht als Ausschlussgrund für die Ersatzpflicht des Halters dienen. NR V.E. Scherer entgegnete, solange die Schadenregelung auf zivilrechtlichem, nicht auf sozialem Boden (durch eine allgemeine Volksversicherung gegen Schäden aus Automobilverkehr) erfolge, könne dem Automobilisten nicht zugemutet werden, für den Schaden einzustehen, falls sein Auto gegen seinen Willen von Dritten weggenommen werde. Bundesrat Häberlin fand, der Antrag Ast gehe nun doch zu weit. Die Vorlage begnüge sich damit, den Autohalter wenigstens dann haften zu lassen, wenn es sich um ein leichtes (nicht um ein schweres) Verschulden des Dritten handle. Der Antrag Ast unterlag in der Abstimmung. Gegen die Festlegung von Geschwindigkeitslimiten wandte sich NR A. Oeri. Diese seien ein Waschbecken, in dem der Automobilist seine Hände in Unschuld waschen könne, falls er einen Verkehrsunfall verursache. In Basel habe man mit der Aufhebung der Höchstgeschwindigkeit keine schlechten Erfahrungen gemacht. Im übrigen erhalte der Bundesrat die Kompetenz, solche Begrenzungen einzuführen, wenn der Verzicht schlechte Resultate zeitigen sollte.²⁰⁾

Noch bevor das neue Motorfahrzeuggesetz unter Dach war, legten die Eidgenössischen Räte die Grundlagen zu einer Finanzierungseinrichtung für Bau und Unterhalt des Kantonsstrassennetzes, die bis heute, wenn auch in veränderter Form, Bestand hat, nämlich den *Benzinzollzuschlag*, die Erhöhung des Benzinzolls durch einen Bundesratsbeschluss von 1923. Dieser Zuschlag sollte zur Hälfte (bezogen auf den Normalbenzin Zoll handelte es sich um ein Viertel) den Kantonen zukommen, wie es bestimmte Postulate des Ständerates forderten. Erst 1928, als bereits 16 Millionen Franken daraus bei der Nationalbank bereit lagen, konnte man sich in den Eidgenössischen Räten über einen Verteilungsschlüssel einigen. Dass es dabei u.a. auch darauf abgesehen war, die «reiche» Stadt Basel möglichst schlecht wegkommen zu lassen, war schon aus der Ständeratsdebatte herauszuhören.

SR E. Wullschlegler musste sich gegen verschiedene Äusserungen zur Wehr setzen, die darauf hintendierten, einen Gegensatz zwischen Basel und andern Kantonen und Städten zu konstruieren. Basel sei nicht mehr der Krösus der Eidgenossenschaft und habe nachgerade wachsende und sehr hohe Lasten zu tragen.

Auch komme ja der von Basel ausgehende Verkehr meist nicht Basel selber, sondern den andern eidgenössischen Ständen zugute, so liess sich Wullschleger vernehmen. Im *Nationalrat* setzte sich eine zentralistische Minderheit dafür ein, dass der ganze Zuschlag dem Bund verbleibe, abgesehen davon, dass es fraglich sei, ob die Verteilung an die Kantone überhaupt verfassungsmässig sei. Gegenüber einem Antrag Biroll (Graubünden), die Kantonsquote müsse sich wenigstens zu einem Drittel nach der Bevölkerungsdichte richten, wandte NR *R. Miescher* ein, dass damit die grössten Leistungen dort erbracht werden müssten, wo am wenigsten Menschen wohnen und am wenigsten Automobile vorhanden seien, nämlich auf den Gletschern, auf dem Bodensee und auf den Felsen. Das gehe nun doch zu weit. Er werde sich bei der Abstimmung genau so verhalten wie die andern Ratskollegen, nämlich für jene Anträge stimmen, durch die dem eigenen Kanton am meisten zufalle.²¹⁾

Bevor nach dem 2. Weltkrieg der Akzent zum Thema Strassenbau hinüber verschoben wurde, stand nochmals ein *Strassenverkehrsgesetz* zur Diskussion. In den Vordergrund rückten bei dieser Totalrevision die Erhöhung der Verkehrssicherheit, die intensivere Bekämpfung von Lärm und Abgasen und dann die bessere finanzielle Sicherung der Verkehrstopfer wie auch die Übereinstimmung der gesetzlichen Bestimmungen mit dem internationalen Autoverkehrsabkommen von 1949.

Grundlegendes zur Verkehrssituation im allgemeinen und im speziellen zu derjenigen in Baselland sagte in der Eintretensdebatte NR *E. Boerlin*. Zunächst wies er auf die Dringlichkeit hin, den Schnell- und den Schwerverkehr aus dem übrigen eher ortsgebundenen Verkehr zu lösen und auf besondere Autobahnen zu leiten. Das Strassenbauprogramm sei wichtiger als das neue Strassenverkehrsgesetz. Dann müsse man sich bei der Beratung dieser Vorlage immer vor Augen halten, was von den Vorschriften überhaupt durchsetzbar sei. Schliesslich müsse der Wert des Verkehrs ins richtige Verhältnis zum Wert des Menschenlebens gesetzt werden. Es bestehe die Gefahr der Überschätzung der Technik. NR *F. Brechbühl*, gewissermassen das Sprachrohr der kantonalen Polizeidirektoren, stellte fest, dass seit Beginn der Vorarbeiten zu diesem Gesetzesentwurf, vor sechs Jahren, sich die Zahl der Motorfahrzeuge bereits verdreifacht habe. Daran könne ermessen werden, dass es schon bald von der Entwicklung überholt sein werde. Wenn es schon nicht für die Ewigkeit geschaffen sei, so müsste wenigstens dafür gesorgt werden, dass es (im Gegensatz zum bisherigen Gesetz) einheitlich ausgelegt werde. Auch seiner Meinung nach sei der Strassenbau vordringlich. Während die Strassen die gleichen geblieben seien, habe sich das Verkehrsvolumen um ein Vielfaches vermehrt. In der Einzelberatung setzte sich der Basler Polizeidirektor, der sonst bei den Beratungen des Nationalrates wenig in Erscheinung trat, mit zahlreichen Bestimmungen des Entwurfes auseinander. So empfahl er z.B. eine Innerortsgeschwindigkeit von 50 km und sprach sich dafür aus, die Mietfahrzeuge besonders

unter die Lupe zu nehmen und eine besondere Nummer für sie zu schaffen. NR *L. Lejeune* legte dem Rat nahe, das Linksvortrittsrecht einzuführen, da das Fahrzeug, das von links komme, sowohl für den Automobilisten wie auch für den Fussgänger immer die erste Gefahr bedeute.

Im *Ständerat* bezeichnete *E. Müller* den mangelhaften Ausbau des Strassennetzes als eine Lücke zum Nachteil einer vernünftigen Verkehrsregelung. Sein Antrag, die Innerortsgeschwindigkeit auf 50 km zu begrenzen, unterlag mit 21:17 Stimmen gegenüber der Geschwindigkeit 60 km. SR *H.P. Tschudi* verlangte eine wesentlich strengere Regelung der Arbeitszeit für die im Autotransportgewerbe Tätigen und wollte den Passus des Entwurfes aufrechterhalten, der besagte: «... so dass ihre Beanspruchung nicht grösser als in vergleichbaren Berufen ist». Der Rat beschloss aber mit grosser Mehrheit Streichung und bestätigte auch in der Differenzenberatung seine negative Haltung.²²⁾

Es versteht sich, dass mit dem zunehmenden Autoverkehr sich auch die Frage des Zusammenwirkens der kantonalen Strassenpolizeiorgane stellte. NR *F. Brechbühl* postulierte in der Frühjahrssession 1953 eine bessere Koordination. Sein Postulat wurde vom Nationalrat dem Bundesrat zum Studium überwiesen und förderte in der Folge die auf diesem Gebiete erforderlichen Anstrengungen. Etwas weiter ging ein Postulat von NR *W. Allgöwer*, der in der Wintersession 1965 die Aufstellung einer eidgenössischen Strassenpolizei forderte. Es wurde zwar vom Rat gutgeheissen, ging aber in seiner Wirkung nicht über dasjenige Brechbühls hinaus.

Angeichts der Ausdehnung des Verkehrsvolumens wurde nach dem 2. Weltkrieg der *Ausbau des bestehenden Strassennetzes* und schliesslich die Anlegung eines *besonderen Autobahnnetzes* für den Schnell- und den Schwerverkehr immer dringlicher. Klar war auch, dass damit die Kräfte der Kantone, die verfassungsmässig dafür zuständig gewesen wären, bei weitem überfordert wurden, dass damit aber auch planerisch eine Aufgabe von nationaler Bedeutung vorlag, deren Lösung nicht durch föderalistische Schranken behindert werden durfte.

Der *Nationalstrassenbau*, eingeleitet durch einen entsprechenden *Verfassungsartikel*, ein daraus abgeleitetes *Nationalstrassengesetz* und durch Bundesbeschlüsse über die *Verwendung des Treibstoffzolles* und die *Erhöhung dieses Zolls*, eröffnete ein ganz neues Kapitel in der Geschichte des schweizerischen Strassenbaus. Mehr noch als die erwähnten Grundlagen des Nationalstrassenbaues bewegte die Planung der Streckenführung die Eidgenössischen Räte, ähnlich wie hundert Jahre zuvor der Bau der wichtigsten Eisenbahnlinien die eidgenössischen und kantonalen Parlamentarier in Atem gehalten hatte. Die Planung stützte sich auf die Vorschläge der Planungskommission, die nach dem Tode von SR *G. Wenk* von NR *Brawand* (Bern) geleitet wurde. Eine besondere Note erhielt aus baslerischer Sicht die Planungsdiskussion im Nationalrat durch die Auseinandersetzung über die Linienführung der N 2 im Raume zwischen Augst und dem Belchentunnel.

Ursprünglich war der Bau einer Talstrasse am Schleifenberg entlang geplant, doch liess das Eidg. Oberbauinspektorat diesen Plan aus technischen und finanziellen Gründen fallen und arbeitete im Einvernehmen mit der Baselbieter Bau-
direktion ein Projekt mit Strassenführung durchs *Arisdörfertal* aus. Der Landrat stimmte diesem am 29. Februar 1960 mit 41:22 Stimmen trotz heftiger Opposition aus Liestal und aus der bäuerlichen Bevölkerung von Arisdorf und Giebenach zu. Das erste Projekt schien begraben zu sein.

In der vorberatenden nationalrätlichen Kommission setzte sich aber eine Minderheit (9 von 21 Mitgliedern) unter Führung des Zürcher Bauernvertreters *Reichling* für eine Schleifenberg-Lösung mit Tunnelbauten im Schleifenberg und im Grammet ein. 50 Landräte stimmten am 22. März in Wiedererwägung des früheren Beschlusses (Motion P. Manz u. Kons.) für diese Lösung der Kommissionsminderheit und damit für die Berücksichtigung der Wünsche der Opposition. Im Nationalratsplenum kamen alle vier Baselbieter Vertreter zu Wort: *F. Waldner* suchte das Für und das Wider einer Schleifenberg-Lösung darzulegen und bekannte sich schliesslich zu einem durch Tunnelbauten ergänzten Projekt im Ergolzthal, das den Vorteil gehabt hätte, die Gemeinden Liestal und Lausen zu umfahren und die kürzeste Verbindung nach Bern über den oberen Hauenstein herzustellen. *E. Boerlin* bedauerte es, dass in letzter Zeit soviel Negatives über den Kanton Baselland gesagt worden sei, wo doch bei allen Meinungsverschiedenheiten, die zwischen dem Eidg. Oberbauinspektorat und der Baselbieter Regierung bestünden, zugegeben werden müsse, dass dieser Kanton für den Strassenbau gewaltige Opfer erbracht habe. Der Landrat habe nur seine Meinung geändert, weil bei der ersten Abstimmung die Arisdorfer Lösung das geringere Übel gewesen sei gegenüber der Schleifenberg-Variante. Das neue Projekt mit Tunnelbauten sei damals noch nicht bekannt gewesen. *W. Degen* dankte der Kommissionsminderheit für ihren Lösungsvorschlag, der den Landwirten sowohl im Arisdorfer- als auch im Diegtertal zugute komme.

Anders tönte es bei NR *J. Tschopp*: «Alle wollen eine Autobahn, aber niemand will sie.» Die Behauptung, man habe nicht gewusst, dass eine andere Lösung als diejenige durchs Arisdörfertal durchführbar sei, könne nicht verfangen. Der Baselbieter Regierungsrat hätte genügend Zeit gehabt, sich darüber mit den eidgenössischen Stellen zu besprechen. Er, Tschopp, wehre sich für die 26 Landräte, welche ihrem ursprünglichen Beschluss treu geblieben seien und stimme für die Arisdorfer-Variante. Kommissionspräsident *Eggenberger* gratulierte darauf Tschopp dafür, dass er als einziger Baselbieter Nationalrat den Mut gehabt habe, standhaft auf dem zu beharren, was er seinerzeit im Landrat als richtig betrachtet habe. Bundesrat *Tschudi* bemerkte anschliessend in seinem Votum, dass man nicht vor allen Schwierigkeiten, die sich beim Nationalstrassenbau ergeben könnten, jeweils in die Tunnels ausweichen könne, sonst werde man für die vorgesehenen vier Milliarden Franken schliesslich nur Tunnels, aber keine Strassen erhalten.

Die Mehrheit des Nationalrates gab dann der Arisdörfer-Variante gegenüber der abgeänderten Schleifenberg-Variante mit 72:57 Stimmen den Vorzug.

Im *Ständerat* vertrat *E. Müller* die Sache der Arisdörfer Talschaft. Bundesrat *Tschudi* stellte in seinem Votum fest, dass die Rede Müllers stilecht gewesen sei. Sie habe mit einem Bibelzitat begonnen, das sei zwangsläufig, werde doch die Opposition im Arisdörfertal vom dortigen Pfarrer angeführt. Im übrigen müsse festgestellt werden, dass die Regierung von Baselland nach wie vor die Arisdörfer-Variante unterstütze. Ein Rückweisungsantrag Müllers, der den Bauabschnitt Augst-Sissach nochmals überprüft sehen wollte, wurde mit 24:5 Stimmen abgelehnt.²³⁾

Ein Kapitel für sich bilden in der Geschichte des eidgenössischen Parlamentes die *Diskussionen um die Finanzierung der Nationalstrassenbauten*, die nicht weniger als viermal wieder aufgenommen werden mussten, da die Schätzungen über die Kosten immer erneut zu niedrig waren. 1958 sprach man von 3,8 Milliarden Franken, 1960 von 5,7 und schliesslich 1964 von 12,2 Milliarden Franken. Hatte man ursprünglich geglaubt, mit einem Benzin Zollzuschlag von 7 Rp. auszukommen, so beantragte der Bundesrat schliesslich 1964, es sei ihm die Kompetenz für 15 Rp. Zuschlag zu erteilen, und darüber hinaus solle der Bund jährliche Zuschüsse aus der Staatskasse leisten.

NR *W. Allgöwer* begründete seinen Rückweisungsantrag damit, dass die Schweiz den Trumpf, den sie mit einem vergleichsweise billigen Benzinpreis gegenüber der ausländischen Nachbarschaft in den Händen habe, nicht verschleudern dürfe. Überdies bringe eine weitere Erhöhung der Benzinpreise eine Teuerung mit sich. Günstiger wäre es, Anleihen aufzunehmen und damit die späteren Generationen an den Autobahnkosten mitzubeteiligen. NR *F. Maurer* warnte hingegen davor, jetzt den bereits in die Wege geleiteten Autobahnbau mit Kostenargumenten und konjunkturpolitischen Überlegungen zu bremsen. Für die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit eines Landes sei die Leistungsfähigkeit seines Strassennetzes entscheidend. Die höheren Treibstoffkosten würden durch eine allgemeine Senkung der Fahrzeugkosten aufgehoben werden. Nach Maurers Ansicht werde ohnehin viel zu zögernd an die Bewältigung dieser für die Zukunft des Landes so wichtigen Aufgabe herangetreten. Er erwähnte als Beispiel für verzögerndes Verhalten den Tangentenstreit zwischen der Regierung von Basel-Stadt und den Berner Amtsstellen, ferner die Schwierigkeiten, die Baselland beim Bau der Nationalstrassen erwüchsen, sodass dort 1965 als einziges Stück davon die Galerie von Schweizerhalle fertiggestellt worden sei und vorläufig als Lagerraum gebraucht werden müsse.²⁴⁾

NR *W. Allgöwer* warf in der Herbstsession 1965 dem Bundesrat vor, er habe im Strassenbau Kompetenzen erhalten, aber gegenüber der «Interkantonalen der Baudirektoren» nur ungenügend durchgesetzt. Man müsse sich fragen, ob unser föderalistisches System überhaupt noch in der Lage sei, technische oder wirtschaft-

liche Probleme in der Grössenordnung des Nationalstrassenbaus richtig zu lösen. So habe man es z.B. unterlassen, die beiden Hauptachsen mit Priorität zu behandeln, statt dessen baue man an zu vielen Teilstrecken gleichzeitig. Zugleich fragte Allgöwer auch, wie lange es noch gehe, bis man in Bern in der Angelegenheit der Osttangente den Wünschen des Grossen Rates und der Regierung von Basel-Stadt entsprechen wolle.²⁵⁾

In der Frühjahrssession 1965 behandelte der *Ständerat* als Erstrat den bundesrätlichen Vorschlag für den *Bau des Gotthardstrassentunnels Göschenen-Airolo*, dies zufolge einer 1960 gutgeheissenen Motion. SR *E. Dietschi* bezeichnete das Projekt als wahrhaft grosszügige Vorlage, die sowohl die nationalen als auch die internationalen Aspekte des Strassenverkehrs bestens berücksichtige. Die wirtschaftliche Integration Europas werde zu einem ständig höheren Verkehrsaufkommen führen und auch den Touristenverkehr zwischen Nord und Süd fördern. Im Hinblick auf die hohen Kosten (305 Millionen Franken) sei es richtig, wenn sich der Bundesrat bereits jetzt mit der Frage der Erhebung von Durchfahrtsgebühren befasse.

Für einen kürzeren Gotthard-Scheiteltunnel (Hospenthal-Bedrina) gemäss Antrag *Danioth* (Uri) setzte sich SR *E. Müller* ein. Die Bauzeit für die Schaffung eines Basistunnels werde viel zu lange sein, die Kosten so hoch, dass die Kantone sie gar nicht aufbringen könnten. Andererseits würde das Urserental aus seiner Abgeschlossenheit befreit und erschlossen. Sein Votum endigte mit dem Zitat eines Gotthardliedes, das eben als humoristischer Beitrag im «Nebelspalter» erschienen war. Der Antrag *Danioth* unterlag mit 23:10 Stimmen, Müller hatte insofern recht, als der Gotthardstrassentunnel erst 1981 eröffnet werden sollte, und die Kosten entschieden höher als 1965 angenommen waren.²⁶⁾

Ebenso unvertraut wie ursprünglich die Automobile war den Eidgenössischen Räten die *schweizerische Rheinflotte*. Sie umfasste 1923 4 Dampfer und 16 Kähne. Die Schaffung eines Schifffahrtsregisters wurde damals notwendig, da es beim Stand des Zivilgesetzbuches nicht möglich war, Schiffshypotheken aufzunehmen und damit die Finanzierung des Schiffsbaues zu erleichtern. NR *R. Miescher* hatte als Präsident der vorberatenden Kommission einen entscheidenden Anteil an der Schaffung dieses Gesetzes. In der Einzelberatung musste er fortlaufend durch Erklärungen die sachunkundigen Ratskollegen über die rechtlichen Aspekte des Schifffahrtsregisters orientieren.²⁷⁾

Ähnliche Fragen wurden bei der Beratung des *Bundesgesetzes über Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge* aufgeworfen. Als Berichterstatter führte NR *N. Jaquet* seine Kollegen in die schwierige Materie ein, und als weiterer Sachverständiger konnte ihn NR *A. Schaller* ergänzen. Allerdings war den Beratungen über dieses Gesetz der Vollmachtenbeschluss über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge (1941) vorausgegangen. Nun handelte es sich darum, die Schweiz endgültig in die Reihe der seefahrenden Nationen eintreten zu lassen. Ziel des Gesetzes war

in erster Linie, für die Sicherstellung der schweizerischen Landesversorgung im Kriegsfall bereits in Friedenszeiten zu sorgen. In der Einzelberatung hatte der Kommissionspräsident die Ratsmitglieder mit einer ganzen Reihe neuer, bisher unbekannter Begriffe vertraut zu machen, so etwa mit dem Heuervertrag, der sozialen Sicherheit der Seeleute, dem Seefrachtvertrag und der Anwendung see-rechtlicher Bestimmungen in der Binnenschifffahrt.²⁸⁾

Für die *Binnenschifffahrt* erhielt der Ausbau, d.h. die Tieferlegung der Sohle des Rheins, wie sie zwischen 1965 und 1970 geplant wurde, ganz besondere Bedeutung. 1966 bewilligten die Eidgenössischen Räte einen Darlehensbetrag von 30 Millionen Franken für die Abtiefung der Strecke St. Goar-Neuburgweier/Lauterburg und 1970 einen solchen von 33 Millionen Franken für den Ausbau der Rhein-strecke Lauterburg-Strassburg/Kehl. Da auch oberhalb von Strassburg der Grand Canal d'Alsace mit den dazu gehörigen Staustufen fertiggestellt wurde, konnten nun die Schiffe ohne Einschränkungen der Tauchtiefe (Wassertiefe 2,1 m), also voll ausgenützt bis Basel fahren.

NR A. *Breitenmoser* wusste in der Wintersession 1966 als Kommissionsmitglied die Einwände, man könnte eigentlich die Kosten den Kantonen Basel-Stadt und Baselland anlasten, mit treffenden Argumenten zu entkräften. Nur 10% der in den Basler Rheinhäfen umgeschlagenen Güter hätten die beiden Halbkantone zum Ziel, der Rest die übrige Schweiz. Durch Überkapazitäten und scharfe Konkurrenz von Seiten der Deutschen Bundesbahnen sei die wirtschaftliche Stellung der Rheinschifffahrt bedroht.²⁹⁾ Von einem katastrophalen Frachtzerfall in der schweizerischen Rheinschifffahrt sprach NR E. Wyss in einer Interpellation, die er in der Wintersession 1967 vor dem Nationalrat begründete. Er wies auf das Überangebot an Schiffsraum und die Konkurrenzierung der Kohle durch Erdöl und Erdgas hin, die Reedereien, auch die deutschen, seien in eine schwere Notlage geraten. Man müsse daher alles unternehmen, um das Potential von über 450 schweizerischen Rheinschiffen zu erhalten. Diese Interpellation war im übrigen eine der *seltenen Demonstrationen von Geschlossenheit der Vertreter der Region Basel* im Nationalrat, wurde sie doch von sechs weiteren Vertretern aus Basel-Stadt, von drei Landschaftler Mitgliedern, ferner von den NR A. *Rasser* (Rheinfelden) und O. *Stich* (Dornach) als zugewandten Orten unterstützt.

Die in der Folge von verschiedenen Seiten unter Mitwirkung des Bundes eingeleiteten Schritte hatten dann soviel Erfolg, dass man nicht mehr von einer Krise der Rheinschifffahrt sprechen konnte. In der Herbstsession 1970 beleuchtete NR E. Wyss als Kommissionsberichterstatte erneut die wirtschaftliche Bedeutung der Rheinschifffahrt für die Schweiz. Entscheidend sei dabei, dass die Kapazitäten von Strassen und Schienen ausgeschöpft seien, sodass der Wasserweg eine unentbehrliche Ergänzung darstelle. Er wurde von NR A. *Breitenmoser* sekundierte, der betonte, dass man die Schwierigkeiten der Rheinschifffahrt, von denen man in den vergangenen Jahren gesprochen habe, nicht überbewerten sollte. Trotz den Pipeli-

nes beförderten die Tankschiffe nach wie vor bedeutende Mengen an flüssigen Treib- und Brennstoffen. Die Schwierigkeiten seien auf die Dumping-Politik bestimmter fremder staatlicher Unternehmungen zurückzuführen gewesen, welche nun der Vergangenheit angehöre.³⁰⁾

Das jüngste Verkehrsmittel, das *Flugzeug*, wurde im Zusammenhang mit seiner beachtlichen technischen Entwicklung unmittelbar nach dem Ende des 2. Weltkrieges und in den fünfziger Jahren zu einem häufigen Verhandlungstraktandum der Räte. Das *nationale Flugnetz*, das vor dem Kriege bereits bestanden hatte, musste nun entsprechend dem grösseren Aktionsradius und den steigenden Geschwindigkeiten zu einem *innereuropäischen* und dann zu einem *interkontinentalen* Flugnetz ausgebaut werden. Allmählich wich das Propellerflugzeug den düsengetriebenen Jets.

Die Eidgenössischen Räte hatten 1946–1948 ein *Bundesgesetz über die Luftschifffahrt* zu beraten, dessen Kernstück die Bestimmung war: «Die gewerbsmässige Beförderung von Personen und Sachen durch regelmässige Luftverkehrslinien bedarf einer Konzession.» Zur Diskussion stand vor allem die Frage, ob der Luftverkehr ein *staatliches Hoheitsrecht* sei. Nach der ursprünglichen Formulierung der Vorlage sollte der Staat allein darüber bestimmen, wer vom Boden in die Luft abheben dürfe, ausgenommen Sportflugzeuge und Vögel. Der *Ständerat* als Erstrat stimmte interessanterweise dieser eher totalitären Auffassung zu. Es mag auch überraschen, dass der basellandschaftliche Vertreter, SR W. *Schaub*, von Haus aus Sozialdemokrat, bei der Behandlung von Art. 12 unter Bezugnahme auf die Sage von Dädalus und Ikarus in einem elegischen Votum bedauerte, dass nun das Fliegen nicht mehr so leicht sein werde wie in der Vergangenheit. Der schweizerische Himmelsbogen werde in 90 Paragraphen geschnürt und mit einem Netz von Gesetzesmaschen versehen. Ein halbes Dutzend Instanzen müssten über die Beobachtung aller Vorschriften wachen. Da dies offenbar nicht mehr geändert werden könne, so müsste man sich doch wenigstens darum bemühen, die Form der Paragraphen etwas einfacher, weniger schwerfällig zu gestalten. Im Anschluss daran hielt W. Schaub dem Rat ein kleines Kolleg über die Verbesserung des Gesetzesstils und endigte mit dem Zitat eines Keller-Gedichtes: «Und wenn vielleicht in hundert Jahren ein Luftschiff hoch mit Griechenwein durchs Morgenrot käm hergefahren – wer möchte da nicht Fährmann sein?»³¹⁾

Der *Nationalrat* gab schliesslich einer freiheitlicheren Lösung den Vorzug. NR N. *Jaquet* brachte in seinem Votum zu Art. 21 diese Auffassung zum Ausdruck, wenn er sagte: «Der Luftverkehr ist nicht staatliches Hoheitsrecht, sondern der Staat kann nur dort in die Luftverkehrspolitik eingreifen, wo es nötig ist vom Gesichtspunkt unserer internationalen Verbindungen aus und um dem Luftverkehr den grösstmöglichen Wert im Interesse unserer ganzen Wirtschaft zu verleihen.» Der Inlandverkehr sei völlig uninteressant. Viel wichtiger sei es, einen möglichst grossen Verkehr mit Luftfahrzeugen in unser Land hineinzubringen, gleichgültig

ob diese Flugzeuge eine schweizerische Erkennungsmarke oder die Flagge anderer Länder trügen. Die Sicherheit sei eine polizeiliche Angelegenheit und habe mit der Konzession gar nichts zu tun. Der Güterverkehr, auch der Charterflug als Gelegenheitsflug benötige keine Konzession. Man wolle nicht in Luftprotektionismus machen.³²⁾

Im Zusammenhang mit den nationalrätlichen Beratungen über das neue Luftfahrtgesetz ist die Auseinandersetzung um die Gründung der *Swissair als nationaler Luftfahrtgesellschaft* zu sehen. Art. 103 schuf de facto das *Monopol* einer einzigen gemischtwirtschaftlichen Fluggesellschaft für alle im allgemeinen Interesse liegenden Fluglinien. Hinter den Kulissen gab es harte Meinungskämpfe zwischen Zürich und Bern darüber, wer den Linienverkehr zu betreiben habe und wie der Bund das Flugverkehrsnetz gestalte, Rivalitäten, die sich nicht nur in den kantonalen Parlamenten, sondern auch in den eidgenössischen Kammern abzeichneten. Die bereits bestehende Swissair erhöhte ihr Kapital auf 20 Millionen Franken und erklärte sich als nationale Fluggesellschaft.

Gegen eine zu starke Konzentration dieses Unternehmens in zürcherischen Händen wehrte sich in einer Interpellation der Zürcher Sozialdemokrat NR *Oprecht* (hinter dem seine Fraktionskollegen *Grimm* (Bern), *Rosselet* (Genf) und SR *G. Wenk* (Basel) standen). Er betonte, dass die ganze nationalrätliche Kommission für das Luftfahrtgesetz, mit Ausnahme des Zürchers *Stirnemann*, seine Interpellation unterstütze, da die Swissair offenbar Auf- und Ausbau ihres Unternehmens unter Ausschluss von Persönlichkeiten aus der übrigen Schweiz plane. Seine Aufforderung an den Bundesrat lautete, er möge bei der Swissair dahinwirken, dass sich dies ändere.

Mit einer Gegeninterpellation suchte *Stirnemann* die Wirkung des Vorstosses von *Oprecht* zu neutralisieren. NR *E. Dietschi* warnte davor, mit der Auseinandersetzung zwischen der Swissair und der Alpar (Bern) wertvolle Zeit zu verlieren und sich von den Nachbarstaaten im Luftverkehr überrunden zu lassen. NR *N. Jaquet* bekannte, dass ihm eine nationale Luftfahrtgesellschaft mit Monopolcharakter ebenso unsympathisch sei wie eine staatliche Gesellschaft. Seiner Meinung nach müsste man eine nationale Dachgesellschaft bilden, welche die gegenseitige Konkurrenzierung der verschiedenen schweizerischen Unternehmungen ausschliesse und es erlaube, nach aussen geschlossen aufzutreten.³³⁾

Viel zu reden gaben auch die *Bundesbeiträge für das Flugplatzbauprogramm*. 1942 verlangte NR *E. Dietschi* mit einem Postulat die Aufstellung eines solchen Programms, 1945, knapp vor Kriegsende, führte Dietschi, unterstützt von 32 weiteren Ratskollegen, in einer Interpellation aus, dass zwei Verhandlungstraktanden der soeben zu Ende gegangenen internationalen Zivilluftfahrtkonferenz in Chicago, nämlich das Problem der *Freiheit des Luftverkehrs* und die *technische Normalisierung*, diese im Hinblick auf die Flugplatzbauprojekte, für die Schweiz von grösster Bedeutung seien. In seinem Votum zeichneten sich bereits die Schwierig-

keiten ab, denen der Bau eines Flughafens im Raume Basel begegnen sollte. Dietschi sprach die Hoffnung aus, der Bundesrat möge bei den Verhandlungen über das Projekt Allschwil-Burgfelden Basel die nötige Unterstützung gegenüber Frankreich gewähren, andernfalls müsste es sich auf ein rein schweizerisches Projekt konzentrieren, hielt aber auch fest, dass man in Basel der Meinung sei, der interkontinentale Flughafen gehöre nach Kloten, dorthin wo der Verkehr pulsire und die Verkehrsalimentation vorhanden sei. Im *Ständerat* machte *W. Schaub* deutlich, dass Baselland kein Interesse an einem Basler Flugplatz, weder an einem interkontinentalen noch an einem kontinentalen, habe, nicht zuletzt weil die Anlage eines solchen auf Kosten von wertvollem Kultur- und Siedlungsland gehen werde. Der interkontinentale Flughafen gehöre nach Zürich, und man müsse die Absicht der Zürcher Behörden, diesen Bau zu verwirklichen, mit einer Subvention von 40% honorieren. Basel erhebe zwar mit Recht Anspruch auf einen seiner Bedeutung entsprechenden Flughafen, doch stünden dieser Absicht die Kleinheit seines Kantonsgebietes und die Vielzahl der bereits aufgelegten Projekte entgegen. Baselland sei bisher in dieser Angelegenheit überhaupt nicht begrüsst worden. Es müsse indessen eine Lösung gefunden werden, die auch für diesen Kanton tragbar sei. Schliesslich wurden für Kloten 35%, für alle anderen Flugplatzbauten 30% Bundessubvention bewilligt.

Basel bekam schon vor dem Ausbruch des 2. Weltkrieges die Ungunst seiner territorialen Lage zu spüren und musste sich nach dem Verzicht auf das Birsfelder Sternfeld für den Bau eines Flugplatzes im Raum Allschwil-Burgfelden ganz entschieden wehren. Der Grosse Rat richtete 1937 eine motivierte Tagesordnung an den Bundesrat, um eine baldige Entscheidung zugunsten dieses Planes zu erwirken. Erst im Herbst 1949 konnte dann der Bundesrat einen mit Frankreich abgeschlossenen *Staatsvertrag über den internationalen Flugplatz Basel-Mülhausen* den eidgenössischen Kammern zur Ratifikation vorlegen, dazu einen Beschlussesentwurf, der den finanziellen Anteil des Bundes am Bauvorhaben auf 30% begrenzte.

1956 konnte man sich dann auf die Intervention der Genfer Behörden hin auf einen generellen Subventionssatz von 35% einigen. Bundesrat *Lepori* bestätigte damals auf Drängen von SR *H.P. Tschudi* hin, dass dieser Satz für alle noch zu vergrößernden Flughäfen gelte, Basel sei miteingeschlossen, müsse aber erst durch die Benützungsfrequenz zeigen, dass die Erhebung seines Flughafens in die Kategorie der interkontinentalen Plätze gerechtfertigt sei.

Die Gegner der Swissair als privater nationaler Luftverkehrsgesellschaft (mit einem Drittel öffentlichem Kapital) triumphierten, als 1950 im Gefolge der Abwertung des englischen Pfunds das Unternehmen mit dem Ersuchen um Bundeshilfe an Bern gelangen musste. Dies rief in der Sommersession 1950 im Nationalrat eine ganze Reihe Interpellanten auf den Plan, u.a. auch NR *E. Dietschi*. Er setzte sich erneut für eine aktive schweizerische Luftfahrtpolitik ein und trat für die Rettung der Swissair ein. Die Weiterführung des Betriebes müsse durch die An-

schaffung von Langstreckenflugzeugen für den Transatlantikverkehr gewährleistet werden. In einer anderen Interpellation berief sich NR *N. Jaquet* auf das bestehende Luftfahrtgesetz, das eine freiheitliche Lösung anstrebe, während die Schweiz bereits im Rufe stehe, Luftprotektionismus zu betreiben. Der Staat habe die Pflicht, die Swissair zu subventionieren, die ein Monopol besitze und nicht als Privatgesellschaft betrachtet werden dürfe.

NR *E. Dietschi* vertrat als Kommissionsreferent in der Herbstsession 1950 eine erste dringliche Sanierungsmassnahme, die darin bestand, dass der Bund im Kostenbetrag von 15 Millionen Franken für die Swissair zwei Flugzeuge Typ DC 6B kaufe und ihr zugleich einen Beitrag von 500 000 Franken für die Personalausbildung zuspreche.

Im *Ständerat* rechnete *G. Wenk* als Verwaltungsratsmitglied der Swissair mit dem Privatkapital, das an der Luftfahrtgesellschaft beteiligt war, vom sozialdemokratischen Standpunkt aus sehr ausführlich ab, räumte aber ein, die Fluggesellschaft dürfe aus volkswirtschaftlichen Gründen nicht fallen gelassen werden. Es wäre ein Unsinn, die drei grossen interkontinentalen Flughäfen, die bereits soviel öffentliche Mittel beansprucht hätten, nun nicht durch schweizerischen Luftverkehr zu alimentieren. Aber die Sozialdemokraten fänden jetzt in der finanziellen Krisensituation der Swissair die Bestätigung dafür, dass ein eigentlich privates Verkehrsunternehmen im Dienste des Volkes unter wirtschaftlichem Gesichtspunkt versage.³⁴⁾

NR *E. Dietschi* hatte dann drei Monate später erneut als Berichterstatter über einen vorgeschlagenen Abschreibungsvertrag zwischen der Swissair und dem Bund zu referieren, wobei es um vier Flugzeuge vom Typ DC 4 und vier Convair Liners, die im Besitze der Swissair bleiben sollten, ging. Diese hatte inzwischen ihr Aktienkapital von 20 auf 14 Millionen Franken herabgesetzt.³⁵⁾

In der Sommersession 1953 äusserte sich NR *E. Dietschi* wiederum als Berichterstatter über einen bundesrätlichen Bericht zur schweizerischen Luftfahrtpolitik und stellte fest, dass sich die Regierung zu Recht energisch für die Aufrechterhaltung einer eigenen nationalen Luftfahrtgesellschaft einsetze, ebenso dafür, dass die Swissair auch Langstreckenflugzeuge übernehmen solle. Das Flugzeug habe sich als Verkehrsmittel mit grossen Geschwindigkeiten, grosser Freizügigkeit und unabhängig von festen Verkehrswegen für eilige Reisende und für die Verfrachtung von hochwertigen und eiligen Gütern bestens bewährt. Die Zubringerdienste müssten in Zukunft noch wesentlich verbessert werden. Schliesslich müsse man sich auf die Umstellung auf Düsenflugzeuge vorbereiten.³⁶⁾

Nur wenige ahnten damals, welch steilen Aufstieg der Luftverkehr einige Jahre später im Zeichen des Düsenantriebs nehmen sollte. Hinterher erscheinen die Debatten, welche in den Räten in der Kindheitszeit des nationalen Flugverkehrs geführt wurden, als fast lächerliche kleinbürgerliche Zänkereien. Es sollte allerdings dreissig Jahre dauern, bis man aus den Mängeln des Luftfahrtgesetzes von

1948 die Konsequenzen ziehen konnte und daran ging, das schweizerische Luftrecht (Luftfahrtgesetz, Subventionierung und Zivilflugplätze, Gesetz über Luftfahrzeugbuch und Beschluss über Förderung des fliegerischen Nachwuchses) zu ergänzen und zusammenzufassen.

Angesichts der immer stärker werdenden Konzentration des internationalen Luftverkehrs der Schweiz auf Zürich-Kloten gibt es heute eine Bewegung für Dezentralisierung wenigstens des Charter- und des Güterverkehrs und für die Schaffung von Verbundflughäfen. Schon in der Wintersession 1964 glaubte NR W. Allgöwer, in einem Postulat Kritik an der einseitigen Luftverkehrspolitik der Swissair üben und dem Eidg. Luftamt eine Vernachlässigung der innern Linien zugunsten der interkontinentalen Verbindungen vorwerfen zu müssen. Die regionalen Interessen würden bewusst zurückgestellt. Der Nationalrat überwies dieses Postulat dem Bundesrat zum Studium.

2.7. Rechtsfragen

2.7.1. Strafrecht

Die straf- und die zivilrechtlichen Bestimmungen, zu deren Erlass die Eidgenössischen Räte die Kompetenz haben, gehören zu den einschneidendsten Gesetzen, denen sich der Bürger zu unterziehen hat. Während das *Eidg. Zivilgesetzbuch* bereits vor dem 1. Weltkrieg geschaffen und in Kraft gesetzt worden war, bestand zwar für eine einheitliche Regelung des *schweizerischen Strafrechtes* schon seit 1898 ein Verfassungsauftrag (Art. 64bis), doch kam ein entsprechendes Gesetz erst knapp vor dem 2. Weltkrieg nach jahrzehntelangen Vorarbeiten, parlamentarischen Kommissionsberatungen und einer umfassenden Diskussion im Plenum der beiden Räte zustande.

Das *Eidg. Strafgesetzbuch*, das 1942 nach Annahme der Vorlage durchs Volk verwirklicht werden konnte, war für jene Zeit unbestritten eine ganz grosse Leistung des Parlamentes, wenn auch präzisierend beigefügt werden muss, dass die Erarbeitung des Entwurfes und dessen Durchberatung in den Kommissionen, weniger hingegen die Plenarverhandlungen, die Substanz des Werkes erbrachten. Am Zustandekommen der Strafrechtsvereinheitlichung hatten baslerischerseits die NR A. Seiler und O. Schär hervorragenden Anteil. Seiler führte als dritter und letzter Präsident der vorberatenden Nationalratskommission – ihre Arbeit dauerte siebzehn Jahre – deren Verhandlungen zu einem erfolgreichen Ende und vertrat die Vorlage während der Verhandlungen im Nationalrat und im Differenzberatungsverfahren mit eindrucklicher Sachkenntnis und Eloquenz, unterstützt von den welschen Referenten Prof. Logoz und A. Lachenal. Vor der Schlussabstim-



Adolf Seiler

mung am 21. Dezember 1937 durfte er von Bundesrat *Baumann*, dem Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes, den öffentlichen Dank für seine aufopfernde Arbeit im Dienste der Rechtssetzung entgegennehmen.

Als er dann im Auftrag der radikaldemokratischen Fraktion deren Zustimmung zum vorliegenden Entwurf bekannt gab, klang aus seinen Worten der berechtigte Stolz über das nach langen Kämpfen mit den föderalistischen Gegnern erreichte Werk. «Die nunmehr fertiggestellte Arbeit ist ein Werk der Verständigung. Dank gegenseitigem Nachgeben in guter, alter Schweizer Art ist ein Werk aufgebaut worden, das wie selten eines ein wahrhaft eidgenössisches genannt werden darf. (...) Was Ruchonnet weit ausblickend gefordert hat, soll nun zur Tat werden. Die Durchführung dieser gesamtschweizerischen Aufgabe darf nicht an den kantonalen Schranken scheitern.»¹⁾

NR *O. Schär* war zwar am Ende der Debatte über das Strafgesetz nicht mehr Ratsmitglied. Als Kommissionsmitglied hatte er aber so entscheidend zur Förderung der Arbeiten beigetragen, dass Bundesrat *Häberlin* ihm bei seinem Rücktritt (27. September 1929) öffentlich den Dank und das Lob der Landesregierung für sein Wirken auf dem Gebiete der Strafrechtsvereinheitlichung aussprach, eine ausserordentliche Geste, wie sie in der Geschichte des Parlamentes nicht allzu oft zu verzeichnen ist. Häberlin hob heraus, Schär habe, obwohl nicht in speziell prononcierter Stellung, in ähnlicher Weise wie die Referenten den ganzen Stoff für sich durchgearbeitet, zu jeder Materie vollständig durchdachte Vorschläge eingereicht, ohne dabei je aufdringlich zu sein. In bescheidener Weise habe er auch dem Departementsvorsteher jederzeit seine Mitarbeit zur Verfügung gestellt. Er sei nie hartnäckig gewesen und habe sich damit abgefunden, wenn die Kommission einmal anders entschieden habe, als er es für richtig gehalten habe.²⁾

Das Eintretensreferat von NR *A. Seiler* vor dem Nationalrat beleuchtete in nachdrücklicher Weise die Zielsetzung des Eidg. Strafgesetzbuches, nämlich die *Vereinheitlichung* der bestehenden kantonalen Strafrechte, gleichzeitig aber auch die *Modernisierung der Rechtsprechung*. Im Bereiche der Zentralisation deutete die *Aussparung der kantonalen Polizeistrafgerichtsbarkeit* und die *Anwendung des eidgenössischen Gesetzes durch kantonale Richter* mit einem gewissen Ermessensspielraum einen Kompromiss mit den föderalistischen Auffassungen an. Seiler legte dar, dass die Tendenz der modernen Strafrechtslehre unaufhaltsam dahin gehe, das Schwergewicht von der Beurteilung der objektiven Tat mit ihrem sichtbaren Erfolg zur Beurteilung des Täters mit seinem unsichtbaren Innern, zu den anthropologischen, physiologischen und soziologischen Ursachen des Verbrechens zu verschieben. Massgebend sei nach dieser Auffassung nicht die Sühne, sondern die Wirksamkeit der Mittel zum Schutz der Gesellschaft. Der Strafgesetzentwurf liege in der Mitte zwischen dieser Einstellung und derjenigen der alten Schule, welche die Strafe als Vergeltung betrachtet sehen wollte. «Aber auch der andere Gedanke ist unabweisbar, dass die Strafe den Menschen nicht vernichten

und ihn jeder Hoffnung berauben soll, dass demzufolge die Strafe nicht nur nach dem Erfolg der Tat, sondern nach der Schuld des Täters, nicht nur nach dem momentanen Vergeltungsbedürfnis, sondern nach dem Interesse der Gesamtheit als Schutzobjekt und nach dem Interesse des Täters zu bestimmen und zu bemessen ist.»³⁾

Gegen Ende der drei Tage dauernden Eintretensdebatte bedauerte *Seiler* das konzentrierte Trommelfeuer der Föderalisten gegen die Vorlage und beklagte im besonderen das drohende Auseinanderfallen der vorberatenden Kommission, die ursprünglich weitgehend geschlossen dem Entwurf zugestimmt hatte. Den Höhepunkt der Debatte brachte dann in der Einzelberatung die Diskussion um die *Todesstrafe* (Art. 33bis), wobei es darum ging, ob die seit 1879 geltende Regelung, welche den Kantonen erlaubte, die Todesstrafe wieder einzuführen (wovon zehn Kantone inzwischen Gebrauch gemacht hatten), beibehalten oder fallengelassen werden sollte.

Die Kommissionsminderheit, bestehend aus 5 Mitgliedern der katholisch-konservativen Fraktion, betonte die Wünschbarkeit der Todesstrafe, allerdings mit beschränktem Wirkungsfeld. *Seiler* hielt demgegenüber als Sprecher der Kommissionsmehrheit (19 Mitglieder) fest, dass in diesem Punkt am wenigsten juristische Elemente, sondern offenbar weitgehend Gefühlsmomente massgebend seien. Wenn es schon bei der Strafe um den Besserungszweck gehe, falle die Todesstrafe ausser Betracht. Das Moment der Abschreckung könne nur für das Militärstrafrecht akzeptiert werden. «Mit dem tiefen Eindringen in die Ursachen des Verbrechens, mit der Zergliederung der Lebensverhältnisse, mit der Erforschung der oft sehr weit zurückliegenden, aber doch bestehenden Zusammenhänge, zwischen den Verhältnissen, in die ein Menschenkind hineinversetzt worden ist, und der schliesslichen Missetat, muss sich dem Psychologen – und der Gesetzgeber muss auch Psychologe sein – mehr und mehr die Gewissheit aufdrängen, dass einzig verantwortlich der Täter wohl nie ist und dass es daher mit den Grundsätzen einer vollen Gerechtigkeit nicht vereinbart werden kann, einem, wenn auch minderwertigen, Gliede der menschlichen Gesellschaft kurzerhand den Lebensfaden abzuschneiden.» Der Kampf um die Todesstrafe endigte am folgenden Tag mit dem Abstimmungsergebnis 144 Nein gegen 38 Ja. Zu den Gegnern gehörte, mit Ausnahme von *Gelpke*, der die Todesstrafe befürwortete, die gesamte Abordnung der beiden Basel im Nationalrat.⁴⁾

In die Einzelberatungen griffen neben NR *O. Schär* mehrmals NR *F. Welti* und gelegentlich auch NR *V.E. Scherer* ein. *Welti*s Eifer, dieses Strafgesetzbuch als ein ausgesprochenes Klassengesetz, als Machtinstrument im bürgerlich-kapitalistischen Staat zu bezeichnen, kannte keine Grenzen. Ob es da nicht paradox klinge, wenn ausgerechnet er als Kommunist bei diesem Werk mitgeholfen habe, gewissermassen als Gehilfe der Schwertfeger, der danach sehe, dass dieses Schwert nicht einseitig zu scharf werde? Es sei ja nicht einem jungen *Siegfried* verheissen, son-

dern für eine Gesellschaft bestimmt, die ihre Blütezeit bereits hinter sich habe. In diesem Sinne verlangte Welti unter Hinweis auf die baselstädtische Lösung die Abschaffung des Strafminimums wie auch der Strafbarkeit des Ehebruchs. In diesem Punkt stand er allerdings im Rate nicht allein. Die Kommission entschied sich auf Antrag von NR A. Seiler mit 16:6 Stimmen für die Strafandrohung gegen Ehebruch, das Ratsplenum mit 79:53 Stimmen ebenfalls. Dem Strafgesetzbuch stimmten in der Schlussabstimmung alle Mitglieder der Abordnung beider Basel, mit Ausnahme von NR M. Bodenmann und von NR F. Hauser (als nichtstimmender Ratspräsident), zu.⁵⁾

Parallel zu den Beratungen des Eidg. Strafgesetzbuches gingen, wenigstens in der vorberatenden Kommission, diejenigen des *Militärstrafgesetzes*. Die Plenarverhandlungen darüber wurden allerdings vorgezogen. Sie knüpften in gewissem Sinne an die innenpolitischen Ereignisse am Ende des 1. Weltkrieges an und waren denn auch viel stärker von Emotionen gezeichnet als diejenigen über das bürgerliche Strafrecht. Vorausgegangen war die Ablehnung einer *sozialdemokratischen Initiative für die Abschaffung der Militärjustiz* in der Volksabstimmung. Wesentliche Teile der Vorlage wurden von der Linken unter Führung von NR J. Huber (St. Gallen) schärfstens bekämpft. NR A. Belmont sprach von der Armee als einem Instrument des bürgerlichen Staates zur Niederhaltung des Klassenfeindes. Das emporsteigende Proletariat solle daran gehindert werden, seine Mission zu erfüllen und eine neue Gesellschaftsordnung aufzubauen, in welcher die Arbeit Regent sei und jede Ausbeutung durch Menschen unmöglich gemacht werde. Immerhin gab er zu, dass die vorliegende Fassung gegenüber dem bestehenden Gesetz einen Fortschritt bedeute, da sie beispielsweise ein Beschwerderecht der Soldaten postuliere.

Im Brennpunkt der Beratungen standen u.a. die Auseinandersetzungen um die Fixierung des Kreises der dem Militärstrafgesetz unterstellten Personen, die Frage der Anwendung der Todesstrafe, das Kapitel «Wahrung der Disziplin und der inneren Tüchtigkeit des Heeres» und dann der Abschnitt «Aufforderung zum Ungehorsam, Soldatenkomitees, Verbreitung falscher Nachrichten». Massgebenden Anteil an der Annahme der Vorlage hatte wiederum NR A. Seiler, der als Präsident der vorberatenden Kommission, als Referent der Kommissionsmehrheit, gelegentlich auch der Minderheit, im Rate unzählige Male zu intervenieren hatte. Er vertrat gegenüber der Linken den harten Standpunkt und hatte zumeist die Kommissionsmehrheit hinter sich. Es fällt auf, dass er immer wieder von den Erfahrungen sprach, die man in der Zeit des Landesstreiks hatte machen müssen und aus denen es die Konsequenzen zu ziehen gelte.

NR O. Schär repräsentierte in verschiedenen Punkten die Kommissionsmehrheit, wo dieser die Haltung Seilers als zu hart erschien. Dies galt beispielsweise für die Anwendung der Todesstrafe (Art. 27). Während die Linke die Todesstrafe überhaupt abschaffen wollte, sah die Kommissionsmehrheit ihre Anwendung zu-

mindest für die Kriegszeit in bestimmten Fällen vor. Der *Ständerat*, und mit ihm auch Kommissionspräsident Seiler, gingen noch einen Schritt weiter, indem sie die Todesstrafe auch für die Aktivdienstzeit (Neutralitätsdienst) unter gewissen Voraussetzungen als möglich betrachteten. NR A. *Seiler* erinnerte daran, dass auch in der Aktivdienstzeit der innere Feind mit einer fremden Macht in Verbindung stehen könne. 1918 habe eine gewisse Partei gehofft, dass die revolutionären Wellen über unser Land hereinbrechen sollten.

Auf Seilers Äusserungen replizierten NR J. *Huber* und NR A. *Belmont*. Dieser bemerkte, Seiler habe den Kommunisten eröffnet, was sie bei der Annahme der ständerätlichen Fassung zu erwarten hätten. Der militärische Richter werde die Streikenden, die Unruhestifter, die in Lohnkämpfen Stehenden einfach zu Feinden erklären. Wer als Soldat im Kampf gegen eine Gewerkschaftsbewegung die Waffen niederlege, weil er mit den Streikenden einverstanden sei, müsse mit der Todesstrafe rechnen. Herr Seiler wolle unter allen Umständen dafür sorgen, dass bei inneren Unruhen geknallt werden könne. Die Kommissionsmehrheit, vertreten durch NR O. *Schär*, siegte in der Eventualabstimmung über die von Seiler vertretene Minderheit und setzte sich schliesslich auch mit 111:46 Stimmen gegen den Streichungsantrag der Sozialdemokraten durch.⁶⁾

Während der Beratungen über die Artikel 99–106 (Aufforderung zum Ungehorsam etc.) kam es mehrfach zu Auseinandersetzungen zwischen den NR A. *Seiler* und J. *Huber*, in die auch der greise Sozialistenführer H. *Greulich* eingriff. Dieser sprach von einem Maulkrattengesetz und behauptete, die alten Schweizer hätten auch kein Militärstrafgesetz gebraucht. Daraufhin verwies Seiler, an Greulich gewandt, auf den Sempacherbrief von 1393: «Dort wird gesagt, dass die Leute, die mit der Fahne ausziehen, beieinander bleiben und sie bestraft werden sollen, wenn sie davon laufen. Das ist alte Schweizer Geschichte, Herr Greulich!» Seiler hatte diesmal die Kommissionsmehrheit hinter sich. Der Rat stimmte dem Art. 99bis mit 140:48 Stimmen zu.⁷⁾

NR O. *Schär* griff mehrmals in die Einzelberatung mit persönlichen Anträgen ein, einmal, um Brücken zwischen den weitergehenden Auffassungen des Ständerates und dem gemässigten Nationalrat zu schlagen, ein andermal, um mit seinen Vorschlägen verschiedene Lücken, die er während der Kommissionsberatungen entdeckt hatte, doch noch ausfüllen zu können, z.B. bei der Bekämpfung der oft sehr harmlos aufgezogenen Spionagezentralen im Lande. Schärs Worte fanden im Rat nicht immer die nötige Aufmerksamkeit, seine Anträge vereinigten aber, wenn nicht die Mehrheit, so doch eine starke Minderheit an Stimmen auf sich. Es fehlte ihm der politische Rückhalt bei den grossen Fraktionen.

2.7.2. Die Basler Wiedervereinigung vor den Eidgenössischen Räten

Zwischen 1947 und 1960 beschäftigte die Basler Wiedervereinigung die Eidgenössischen Räte mehrmals, und zwar vordergründig als ein *staatsrechtliches*, zugleich aber im tiefsten Grunde als ein *hochpolitisches Problem*, das die Parlamentarier vor bisher nie vorgekommene Entscheidungen stellte, war doch die föderative Zusammensetzung der Schweiz seit 1848, von einigen Störungen abgesehen, noch nie ernsthaft in Frage gestellt worden. Die Verfassung besagte über allfällige Änderungen im territorialen Bestand der Kantone überhaupt nichts. Entscheidungen aufgrund politischer Überlegungen zu treffen, lag somit auch aus diesem Grunde nahe. Dass die Parlamentarier von Stadt und Landschaft Basel in der Wiedervereinigungsfrage keine geschlossene Front bildeten, sondern sich, zumindest 1947, einigermassen schroff gegenüberstanden, erleichterte natürlich die Situation für die Räte schon gar nicht.

Die *Wiedervereinigungsbewegung*, an sich ins 19. Jahrhundert zurückgehend, trat seit dem ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts überparteilich organisiert auf und erhielt in den dreissiger Jahren durch die Wirtschaftskrise entscheidenden Auftrieb. Ausgangspunkt ihrer neuen Aktivität war eine in beiden Halbkantonen lancierte Initiative, welche die Aufnahme eines Wiedervereinigungsartikels (Wahl eines gemeinsamen Verfassungsrates) in die beiden Verfassungen forderte.¹⁾ Die Abstimmung über dieses Volksbegehren hatte ein bundesgerichtliches Vorspiel, insofern als sich die basellandschaftliche Regierung zunächst weigerte, eine solche Initiative, die letztlich die Aufhebung des Kantons Baselland bezweckte, vor das Volk zu bringen, aber aufgrund eines Rekurses durch Bundesgerichtsentscheid schliesslich zur Änderung ihrer Haltung gezwungen wurde. Die richterliche Instanz erklärte damals, es gehe vorerst nur um die Einleitung der Wiedervereinigung, noch nicht um die Existenz von Baselland.

Die Volksabstimmungen vom 23. Februar 1936 über die Initiative selbst und am 2. Oktober 1938 über die daraus erwachsene Verfassungsänderung endigten im Grunde genommen mit einem Misserfolg der Wiedervereinigungsbewegung. Wohl ergaben sich im Stadtkanton beidemal starke zustimmende Mehrheiten, aber im Kanton Baselland stimmte jeweils nur eine knappe Mehrheit²⁾ zu, und diese fusste bloss auf einem fast einstimmigen Ja der volkreichen stadtnahen Gemeinden des Bezirks Arlesheim³⁾, wogegen die übrigen drei Bezirke eindeutig nein sagten. Die Wiedervereinigung des ganzen Kantons Baselland mit dem Kanton Basel-Stadt schien zwar staatsrechtlich viel leichter zu erreichen als die Abtrennung eines einzigen (wirklich die Verbindung wünschenden) Bezirks und stützte sich auf den Wiedervereinigungsvorbehalt im Trennungsbeschluss der Tagsatzung, der für den ganzen Kanton ausgesprochen worden war; aber politisch lag offenbar – dies zeigte sich schon damals – nur eine Verbindung des Stadtkantons mit dem Bezirk Arlesheim im Bereiche des Möglichen. Sowohl die Wiedervereinigungsfreunde als auch

die Freunde des selbständigen Baselbietes lehnten indessen eine solche Amputation des Kantons Baselland ab.

Es stellte sich nun die Frage, ob die Eidgenössischen Räte die zur *Gewährleistung* angemeldeten neuen Verfassungsbestimmungen der beiden Halbkantone ohne weiteres gemäss Art 6 der Bundesverfassung validieren würden. Schon im Vorfeld dieser Debatte erhielt der Bundesrat verschiedene Kundgebungen aus Baselland, welche darauf hinwiesen, dass es sich bei der Wiedervereinigungsfrage um mehr als nur um eine innere Kantonsangelegenheit handle. Trotz dem Wiedervereinigungsvorbehalt gehe es um die Aufhebung eines selbständigen Kantons und damit um eine fundamentale Änderung in der Zusammensetzung des Bundesstaates, dies war ein in den Vordergrund gestelltes Argument der Wiedervereinigungsgegner. Die beiden vorgeschlagenen kantonalen Verfassungsänderungen führten in ihrer Zielsetzung – so wurde geltend gemacht – über das den Kantonen in der Bundesverfassung überlassene Gebiet hinaus.⁴⁾

Der Ausbruch des 2. Weltkrieges zwang allerdings die Landesregierung, die Behandlung des Gewährleistungsbegehrens bis nach Kriegsende auszusetzen. Dann aber waren verschiedene Voraussetzungen, so z.B. die wirtschaftliche Lage und die politischen Gegebenheiten auf Bundesebene, andere geworden. Die Ungeduld der Befürworter äusserte sich in der Wintersession 1946 in einer Interpellation von NR *F. Schneider*, die von den NR *E. Dietschi*, *E. Herzog*, *L. Mann*, *C. Miville*, *R. Niederhauser* und *A. Ryser* unterstützt wurde. Der Bundesrat hatte die Frage zu beantworten, wann er endlich gedenke, den Eidgenössischen Räten die Botschaft über die seinerzeit nachgesuchte Gewährleistung der Verfassungsänderungen in den beiden Basel vorzulegen.

Nur wenige Monate später beantragte der Bundesrat den beiden Kammern die bedingungslose Gewährleistung der beiden Verfassungsänderungen (Art. 58 Verfassung von Basel-Stadt, Art. 57bis Verfassung von Baselland), trat also, gestützt auf die Meinung verschiedener Staatsrechtler, für die Fortsetzung des kantonalen Prozederes (Einsetzung eines gemeinsamen Verfassungsrates) ein und sah auch keine sofortige oder spätere eidgenössische Volksabstimmung über eine allfällige durch die Wiedervereinigung bedingte Änderung des Art. 1 BV vor. Gemäss dem Wiedervereinigungsvorbehalt, der in den Augen des Bundesrates noch immer Gültigkeit hatte, sollte die kommende Wiedervereinigung durch die übliche Gewährleistung der gemeinsamen Verfassung und eine bloss redaktionelle Änderung des Art. 1 der Bundesverfassung (Weglassung des Klammerausdruckes: Basel [Stadt und Landschaft]) eidgenössisch genehmigt werden.

Diese extrem föderalistische Auffassung stiess nun beim *Ständerat*, dem die Priorität in der Behandlung des Geschäftes zukam, auf ganz entschiedenen Widerstand. Sicher, im Plenum sollte es zwar Stimmen geben, die dem Bundesrat auf seinem Wege folgen wollten, ja sogar noch weiter gingen, indem sie erklärten, die Bundesverfassung von 1874 spreche von 22 souveränen Kantonen, es handle sich

also um keine gewöhnliche Verfassungsrevision, auf die Art. 6 der Bundesverfassung angewendet werden könnte, sondern die Eidgenossenschaft habe sich darauf zu beschränken, die künftige gemeinsame Basler Verfassung zu gewährleisten.⁵⁾

Aber schon vorher hatte sich eine Mehrheit der vorberatenden Kommission, unter der Führung ihres Präsidenten *Schoch* (Schaffhausen) auf den Standpunkt gestellt, dass es sich jetzt um eine Frage von eidgenössischer Bedeutung handle, da die föderative Struktur des Landes durch eine Wiedervereinigung verändert werde.⁶⁾ Diese Mehrheit verneinte die Frage, ob der Wiedervereinigungsvorbehalt von 1833 noch Gültigkeit habe und verlangte für den Fall einer Wiedervereinigung eine durch die eidgenössische Volksabstimmung sanktionierte Änderung des Art. 1. Dahinter stand zweifellos die Sorge um die starke wiedervereinigungsfeindliche Minderheit in Baselland und um die Minderheit, welche die Baselbieter im grösseren Rahmen des zukünftigen Gesamtkantons darstellen würden gegenüber der zahlenmässig überlegenen Stadtbevölkerung.⁷⁾ Ob damit nicht bereits die Zweckmässigkeit statt die Rechtmässigkeit als Kriterium in den Vordergrund gestellt wurde, bleibt offen. Auf jeden Fall schloss sich der Bundesrat in Würdigung dieser Argumente nachträglich dieser Auffassung an.

Eine anders zusammengesetzte Kommissionsmehrheit, angeführt von SR *G. Egli* (Luzern) befand nun, es genüge nicht, die Wiedervereinigungsfrage auf jeden Fall einer eidgenössischen Volksabstimmung zu unterstellen, man müsse überdies den Fortgang des kantonalen Prozederes durch die Verweigerung der angebotenen Gewährleistung sofort von Bundes wegen unterbrechen und von den Initianten verlangen, dass sie auf einem der gangbaren Wege eine Ergänzung des Art. 1 BV im Sinne einer allgemeinen Verfahrensvorschrift über die mögliche Vereinigung oder Auflösung von Kantonen erwirkten. Diese Mehrheit⁸⁾ vertrat die Ansicht, die vorgesehenen Änderungen der beiden Verfassungen verstieszen gegen den Art. 1 BV und könnten daher unter den gegebenen Verhältnissen überhaupt nicht gewährleistet werden.

Die Minderheit setzte sich demgegenüber für eine Gewährleistung ohne vorausgehende Änderung des Art. 1 BV ein. Beiden Lagern war gemeinsam die Abneigung gegen eine unbequeme Veränderung der inneren Zusammensetzung des eidgenössischen Staatsgebildes, wie es seit 1848 unverändert bestand. Während die einen darauf hofften, die von ihnen als hochpolitisch bezeichnete Angelegenheit durch einen negativen Entscheid des Schweizer Volks als erledigt betrachten zu können, rechneten die andern damit, die Vereinigung werde im kantonalen Bereich scheitern, so dass dann ein eidgenössischer Entscheid dahinfalle.

Im Plenum des *Ständerates* war wenig Neigung zu verspüren, eine rechtlich einwandfreie Regelung zu finden, dafür aber umso mehr Verständnis für die staatspolitisch klugen Ausführungen des Mehrheitsreferenten *Egli*, der mit erhobenem Zeigfinger davor warnte, dass sich derartige Probleme, welche an den Grundlagen des Bundesstaates rührten, schon bald erneut stellen könnten, wobei er gar nicht

etwa an einen Kanton Jura denke! Die beiden Standesvertreter der betroffenen Halbkantone nahmen naturgemäss in der Gewährleistungsfrage eine gegensätzliche Haltung ein. Der freisinnige Liestaler Stadtpräsident *P. Brodbeck* vertrat den Standpunkt der politischen Minderheit seines Kantons, indem er den Mehrheitsentscheid als eine Fehlleistung, bedingt durch wirtschaftliche Verlockungen, bezeichnete und dem Bundesgericht den Vorwurf machte, einen falschen Weg gewiesen zu haben. Er fühle sich als Standesvertreter verpflichtet, das wohlerworbene und verbriefte Recht seines Heimatkantons als eines selbständigen Gliedes der Eidgenossenschaft geltend zu machen und zu verteidigen. Es bestünden zwar enge wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Beziehungen zwischen den beiden Halbkantonen Basel; doch sei in politischen Dingen das Tuch zerschnitten. Man befürchte in Baselland von der Wiedervereinigung eine neuerliche Unterdrückung und Benachteiligung durch die Stadt, und die weitere Behandlung der Wiedervereinigungsfrage käme einer *Vergewaltigung* gleich. Daher müssten vor der Fortsetzung des Verfahrens in die Bundesverfassung Bestimmungen über die Vereinigung von Halbkantonen und den Minderheitenschutz eingebaut werden. Den Tagsatzungsvorbehalt bezeichnete Brodbeck als längst hinfällig. Aufgrund einer solchen Klausel einem Kanton sein Lebensrecht zu bestreiten, sei nicht annehmbar, schon gar nicht, wenn von Seiten der Stadt Basel das Argument des mangelnden Lebensraumes ins Spiel gebracht werde. Brodbeck verzichtete in seinem Votum auf die Beleuchtung der staatsrechtlichen Aspekte, er appellierte, auf politische Argumente gestützt, eindringlich an die Hilfe der Ratskollegen aus den andern Kantonen.

Der baselstädtische Vertreter *G. Wenk* nahm vor dem Plenum die Interessen von Basel-Stadt, zugleich aber auch diejenigen der wiedervereinigungsfreundlichen Mehrheit in Baselland wahr. Dass er dies als Sozialdemokrat tun musste, nahm zwar seiner Argumentation nichts von ihrer Bedeutung, verminderte aber ihr Gewicht in einem fast nur aus bürgerlichen Parlamentariern bestehenden Rat. Wenk verwahrte sich dagegen, dass man sich im Ständerat in der Gewährleistungsfrage nicht an das Recht gebunden fühle. Sie dürfte keinesfalls vom Standpunkt der Zweckmässigkeit aus entschieden werden. Wenn vom Schutz der Minderheit gesprochen werde, so dürfe dies nicht heissen, dass das Recht der Mehrheit mit Füßen getreten werde. Im übrigen dürfe man die Schutzbedürftigkeit einer basellandschaftlichen Minderheit im Gesamtkanton nicht aufbauschen, es gehe doch nicht um den politischen Zusammenschluss von ganz gegensätzlichen Bevölkerungsteilen. Vielmehr handle es sich um zwei eng verbundene Wirtschaftsgebiete, die durch Stacheldraht getrennt seien. Alle Versuche, auf dem Weg über einen Zweckverband die dringenden Probleme gemeinsam zu bewältigen, die städtebaulichen Fragen zu lösen, die Bewohner der Vorortsgemeinden einer gewissen sozialen Sicherheit teilhaftig werden zu lassen und die finanziellen Nöte dieser Gemeinden zu mildern, seien gescheitert. Basel aber dürfe nicht in seinen Grenzen

ersticken, während man auf die Wiedervereinigung warten müsse, weil man sich jetzt in den Kammern offenbar entscheide, diese zu vertagen und statt einer Beruhigung eine eigentliche Konfliktsituation zwischen den beiden Halbkantonen zu schaffen.⁹⁾

Bundesrat *von Steiger* setzte sich als Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes mit einem eindrucklichen Votum für die Gewährleistung der beiden Verfassungsänderungen ein. Im Sinne einer nachhaltigen Warnung mahnte von Steiger vor einem drohenden Rechtsbruch. Es sei keinesfalls zulässig, die blossе Vorbereitung und Ausarbeitung einer gemeinsamen Verfassung zu unterbinden und mit Füßen zu zertreten. Was die Parlamentarier später in einer Abstimmung an politischen Ablehnungsgründen geltend machen wollten, könnten sie nicht jetzt schon anbringen. «Wenn heute erklärt wurde, der Kanton Baselland müsse darauf beharren, dass seine Souveränität gewahrt bleibe, so hat vorläufig der Kanton Baselland durch seine Abstimmung *mit Mehrheit* beschlossen, dass er einen solchen Versuch machen und einen Verfassungsrat einsetzen will, ohne hierin eine Preisgabe seiner Souveränität zu erblicken. Wo würden wir hingelangen, wenn wir plötzlich erklärten: Der Kanton Baselland will etwas ganz anderes, gegen den Willen der Mehrheit, weil die Gegner damit nicht einverstanden sind? Der Bund und die Eidgenössischen Räte haben sich vorläufig an diese Abstimmungsergebnisse zu halten. Ob sie uns passen oder nicht, ist vorläufig nicht massgebend.» Die Frage der Wiedervereinigung gehöre nicht ins Kapitel der ungeschriebenen Gesetze, von denen erklärt werde, hierüber gebe es keine Verfassungsrevision, jede Diskussion sei gewissermassen tabu. Hier könne man doch nicht sagen, es gehe um Dinge, die an den Grundlagen der Eidgenossenschaft rührten, wo doch die Eidgenossenschaft während Jahrhunderten einen einigen Kanton Basel gekannt habe. Wer die Gewährleistung aus politischen Gründen verweigere, sei auch verpflichtet zu sagen, was gemäss Art. 6 der Bundesverfassung ausgemerzt werden müsse, eine allgemeine Ablehnung genüge nicht. Anders verhalte es sich, wenn das Schweizer Volk dereinst sagen sollte, es wolle aus politischen Gründen keinen Kanton Basel. Heute aber verletze man ein föderalistisches Prinzip, wenn man die Gewährleistung verweigere und politische Überlegungen mit rechtlichen Fragen vermische.

Auf eine Replik von Ständerat *Egli* ergriff *von Steiger* nochmals das Wort: «Ich glaube, dass die Sache nie ruhen wird, bis man irgend eine befriedigende Lösung gefunden hat. Deshalb tun wir vielleicht ein gutes Werk, wenn wir den eingeschlagenen, verfassungsmässig zulässigen, vernünftigen Weg beschreiten und vorläufig sehen, ob ein Verfassungsrat fähig ist, ein gutes Werk zu schaffen. Diesem Versuch wollen wir nicht hindernd in den Weg treten.» Von Steiger predigte tauben Ohren. Soweit wollte es der Ständerat schon gar nicht kommen lassen. Er folgte mit 21:14 Stimmen der Kommissionsmehrheit und verweigerte ohne Grundangabe die Gewährleistung.¹⁰⁾

Die *Nationalratsdebatte* in der Frühjahrssession 1948 brachte kaum mehr irgendwelche neuen Gesichtspunkte. Dass die vorberatende Kommission mit 8:7 Stimmen gemäss Antrag des Bundesrates die Gewährleistung aussprechen wollte, kündigte nicht etwa einen Stimmungsumschwung bei der Mehrheit an, sondern war einfach auf den gegenüber dem Ständerat stärkeren Einfluss der befürwortenden Sozialdemokraten zurückzuführen.¹¹⁾

Zustimmung empfahlen namens der Kommissionsmehrheit der St. Galler Sozialdemokrat *H. Huber* und der Neuenburger Freisinnige *T. Perrin*. Den ablehnenden Standpunkt vertraten der St. Galler Katholisch-Konservative *Th. Eisenring* und der Genfer Freisinnige *A. Lachenal*.

Als erster Votant aus den beiden Basler Halbkantonen berichtete NR *W. Degen* darüber, was man im mittleren und oberen Baselbiet allgemein über das Wiedervereinigungsproblem denke. Er knüpfte an die geschichtlichen Ereignisse an, die zur Kantonstrennung geführt hatten, und betonte, wie damals die Baselbieter ihre Heimatliebe und die Anhänglichkeit an ihren eigenen Boden gegenüber einer aufs Herrschen bedachten städtischen Minderheit bewiesen hätten und wie seither in 115jähriger Geschichte ein eigener Kanton aufgebaut worden sei. Man empfinde es mit besonderer Genugtung, dass der Wiedervereinigungsvorbehalt schon 1848 aus dem Bundesrecht ausgemerzt worden sei. Dass die Initianten 1933 immerhin über 7000 Unterschriften für ihr Begehren zusammengebracht hätten, sei auf die gewaltigen wirtschaftlichen Erschütterungen und die leeren Versprechungen des Volksbegehrens zurückzuführen. Die Bevölkerung der stadtnahen Gebiete habe sich um die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze in der Stadt ängstigen müssen, anderseits entspreche die Mehrheit von 1900 Stimmen, die sich bei der Abstimmung von 1936 ergeben habe, ziemlich genau der Zahl der im Baselbiet ansässigen Basler Bürger.

Daher hätten die Freunde des selbständigen Baselbietes bei der Behandlung des Wiedervereinigungsartikels im Kleinen Verfassungsrat Garantien für den Minderheitenschutz gefordert, doch seien sie ungehört geblieben. Mit der Stadt pflege man ungehindert die besten wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen, man lebe in gegenseitiger Freundschaft. «Aber dem Baselbieter wird der Hang zu Selbständigkeit in die Wiege mitgegeben. Wir möchten deshalb auch in Zukunft selbständige Baselbieter bleiben.»

Welch ein Kontrast zu diesem Votum waren die anschliessenden Äusserungen von NR *Th. Brogle*, der sich als Vertreter einer verschwindend kleinen Minderheit innerhalb der katholisch-konservativen Fraktion für die Gewährleistung einsetzte, sich in weltbürgerlicher Manier über das Gesichtsfeld der beiden Parteien hinaus hob und aus der Perspektive des mit fernen Kontinenten vertrauten Direktors der Schweizer Mustermesse sprach. Man solle sich im Parlament endlich die Frage nach der historischen Bedeutung des Problems durch den Kopf gehen lassen. Es handle sich um eine Korrektur. 1833 sei eine wirtschaftliche und kulturelle Einheit,

ein historisch gewordenes Ganzes zerrissen worden, damals seien keine historischen Überlegungen ausschlaggebend gewesen, sondern in erster Linie Leidenschaft und Prestige. Die Trennung bedeutete einen Rückschritt. «Dieser damals begangene Irrtum – ich wage es so zu bezeichnen – ist historische Tradition geworden und hat im Laufe von mehr als einem Jahrhundert einen Gefühlskomplex geschaffen, der sich in einem – gestatten Sie mir das Wort – anachronistischen Halbkantonsnationalismus auswirkte und sich bei all denen weiter auswirkt, die aus Prestigegründen gegen eine Wiedervereinigung sind. Dieser Gefühlskomplex muss heute aber wieder im Geiste des historischen Fortschritts überwunden werden. Von allen persönlichen und sonstigen Ressentiments befreit, drängt jede sachliche Überlegung eines historischen Entwicklungsunterbruches zur Wiedervereinigung beider Basel.» Als dem Leiter der Mustermesse, wo der Gedanke der wirtschaftlichen Zusammenarbeit nicht nur der Kantone, sondern der Völker so tief verankert sei, sei ihm das Denken in diesem Sinne zur Selbstverständlichkeit geworden. Man dürfe sich nicht in juristischen Spitzfindigkeiten verlieren und den beiden Kantonsvölkern das Recht, ein Wiedervereinigungsverfahren einzuleiten, absprechen.

NR E. *Dietschi* versuchte, dem Ratsplenum die Schwierigkeiten verständlich zu machen, die sich für die isolierte Stadt Basel aus der Kantonstrennung ergeben hätten. Basel sei eine Art belagerte Festung, der durch die Landes- und Kantons-grenzen engste Grenzen gesetzt seien. Mit Baselland bestünde schon lange auf allen Gebieten eine engere Zusammenarbeit, doch brächte diese keine Lösung der hängigen Probleme. Es seien höchst ungerechte Appelle ans Gemüt, wenn behauptet werde, eine grosse Stadt wolle eine ländliche Minderheit vergewaltigen. Basel-Stadt würde es ablehnen, das Verhältnis zwischen Stadt und Land durch Vergewaltigung einer Lösung entgegenzuführen. Doch sei es ohnehin verfrüht, sich materiell zur Wiedervereinigung auszusprechen. Man habe jetzt gemäss Art. 6 BV die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen zu gewährleisten, etwas anderes müsste man nach den Vorentscheidungen des Bundesgerichtes mit den Worten des Staatsrechtlers Prof. Hans Huber als *gröbliche Rechtsverweigerung* bezeichnen, wenn auch die Räte formell nicht gehalten seien, dem Bundesgericht zu folgen.

Anschliessend sprach NR F. *Schneider* einige deutliche Worte an die Adresse des Ständerates, der der emsigen Propaganda der Freunde des selbständigen Baselbietes erlegen sei, indem er nach aussen zwar mit juristischen Argumenten gefochten, tatsächlich aber einen politischen Entscheid getroffen habe. Im besonderen zählte er zuhanden der katholisch-konservativen Fraktion auf, welche prominenten Vertreter des katholischen Birsecks sich zum Teil schon vor längerer Zeit für die Vereinigung mit Basel eingesetzt hätten.¹²⁾

Das Votum von NR E. *Boerlin*, des Hauptes der Bewegung «Selbständiges Baselbiet», war ein feuriges Bekenntnis zur Aufrechterhaltung des status quo. Man habe davon gesprochen, es rede ein bisschen viel Leidenschaft mit. «Als einer, der

nun 15 Jahre lang die hohe Ehre hatte, den unablässigen und harten Kampf unseres Kantons um sein Lebensrecht zu leiten, könnte ich Ihnen wohl erklären, woher diese Erregung und Leidenschaft kommt. Es wäre vielleicht sogar meine Pflicht, Ihnen einmal auseinanderzusetzen, wie dieses Baselbieter Volk, von fast lauter kleinen Leuten, die aber gross sind in ihrer Liebe und Treue zur Heimat, für seinen eigenen Kanton gearbeitet und gelitten hat, zu sagen, was dieses Volk getragen hat von den Tagen der Trennung an, als es aus dem vereinigten Kanton Basel, den man uns heute als Ideal vorstellt, ausgeschlossen, hinausgeworfen worden ist, weil es die Gleichberechtigung verlangte. Von da an bis zur Gegenwart hat man dieses Volk und seine Verteidiger, die Mehrheit des Ständerates, die seine Rechtsauffassung teilte, in einem Teil der baselstädtischen Presse als Rechtsbrecher oder als Separatisten und nach neuester Mode sogar als Volksdemokraten beschimpft.» Man verlange nichts anderes als das *Recht des Lebens*, nicht nur das Recht des Paragraphen, das auf dem Papier stehe, und man glaube auch an den Rechtssinn des eidgenössischen Parlamentes.

Recht geschickt war danach die Reverenz Boerlins vor der Stadt Basel: «Glauben Sie, die Liebe zu unserer selbständigen Baselbieter Heimat war für uns nie gleichbedeutend mit Abneigung oder gar Hass gegen Basel-Stadt. Wir verneigen uns auch an dieser Stelle vor der edlen Basilea, unserer Nachbarin, vor ihrem Gewerbe fleiss, ihren grossen Leistungen auf dem Gebiete der Wirtschaft, der Sozialpolitik, vor ihrer hohen Kultur. Basel ist uns eine Mutter gewesen, mit der wir uns, als wir erwachsen waren, nicht mehr recht verstanden haben. Man hat sich, wie es in solchen Fällen meistens das Gescheiteste ist, getrennt. Aber wir achten diese Mutter hoch, um ihrer Art und ihrer Leistungen willen, und wollen ihr gute Freundschaft halten. Nur eines wollen wir nicht, und das scheint mir natürlich zu sein: Heiraten wollen wir diese Mutter nicht.»

Als entschiedener Gegner der Wiedervereinigung verlangte NR A. Oeri mit einem separaten Antrag, dass der Bundesrat darauf verpflichtet werde, für den Fall eines Wiederauftauchens der Wiedervereinigungsfrage die staatsrechtlichen Voraussetzungen sofort nochmals eingehend zu prüfen und über das Ergebnis den Räten zu berichten. Anschliessend hielt er den miteidgenössischen Ratskollegen eine Kapuzinerpredigt seltener Art. Nach dem zu erwartenden Nein der eidgenössischen Räte werde die Volksmehrheit in den beiden Basel einmal mehr den Eindruck erhalten, man werde misshandelt, man werde so behandelt, wie man die beiden Basel nun schon seit einem Jahrhundert behandelt habe. Die Tagsatzung habe es in den Trennungswirren sträflicherweise unterlassen zu handeln. Nachher habe man trotz dem Wiedervereinigungsvorbehalt weiter getrölt, nichts sei unternommen worden, um Frieden zu stiften. 1848, 1872, 1874 hätte man die Frage der Wiedervereinigung lösen können. Gegenüber den Versuchen in den achtziger und neunziger Jahren, die Wiedervereinigungsbewegung anzubahnen, habe man in Bern taube Ohren gezeigt, und nun liege die Sache seit 1938 wieder im Zwischen-

öfeli, ohne dass man in der Zwischenzeit etwas Vernünftiges getan habe. «Nach Abschluss dieser langen zehn Jahre, in denen man wieder nichts getan hat, und an deren Ende wieder die Rechtsverwirrung herrscht, die wir heute haben konstatieren können, wirft man nun den beiden Halbkantonen die Sache zurück und sagt oder denkt: Da habt Ihr Euren Dreck, geht weg und plagt uns eine Zeitlang nicht mehr mit Euren Basler Quengeleien. So sollte man mit schweizerischen Kantonen, auch wenn es nur Halbkantone sind, nicht umspringen. Man sollte die Sache nicht zehn Jahre lang liegen lassen ohne Bescheid und dann den Halbkantonen erst recht keinen klaren Bescheid geben, wie es eben geschieht. Wenn irgendein Pferdewärter der Remontenanstalt zehn Jahre lang so behandelt würde, würde er sich mit Recht beschweren. Aber man würde ihn nicht so behandeln, wie man jetzt Basel-Stadt und Baselland behandelt. Das Schlimmste ist durchaus nicht, dass die Gewährleistung verworfen wird. Als Gegner der Wiedervereinigung könnte ich meine Freude daran haben, sondern dass man nicht weiss, weshalb sie verworfen wird. Jeder Schweizer landauf, landab hat das Recht, sich aus den heutigen Debatten und aus den Debatten des Ständerates im Dezember des vergangenen Jahres als Motiv der Verweigerung der Gewährleistung herauszuklauben, was er will. Wenn die Geschichte wieder einmal kommt, und sie wird wieder einmal kommen, wird es abermals so sein wie jetzt in den dreissiger und vierziger Jahren: soviele Köpfe, soviele staatsrechtliche Meinungen! Auch das nächstmal wird man wieder vor einem Rattenkönig von *leges imperfectae* stehen und nicht recht Bescheid wissen, was in der Eidgenossenschaft rechtens ist. Seien Sie versichert, die Wiedervereinigungsgeschichte kommt wieder. Das ist wie im Kasperletheater. Wenn der Kasperle den Teufel totgeschlagen hat und meint, er habe jetzt Ruhe vor ihm, so kommt der Teufel zwei Minuten später hinter der Kulisse rechts wieder hervor, nachdem er tot aus der Kulisse links weggetragen worden ist.» Diese Kostprobe ist typisch für die geistreiche, originelle, unterhaltsame Eloquenz eines allgemein geachteten Einzelgängers im Rat. Er hatte die Lacher auf seiner Seite, aber fast niemand zog die Konsequenzen aus dem Gesagten. Oeris Antrag unterlag mit 70:19 Stimmen.

NR C. *Miville* sprach als Mitglied der baselstädtischen Regierung. Es sei falsch von 25 souveränen Kantonen zu sprechen, es gebe, wie aus der Bundesverfassung zu ersehen sei, nur deren 22. Wenn nun einer dieser 22 Teilhaber wünsche, seine Stellung insofern zu ändern, als sich die beiden Halbkantone zusammenschliessen wollten, ohne dass die Rechte der übrigen 21 Teilhaber tangiert würden, dann dürfe man ihn von der Gesamtheit her gesehen nicht daran hindern. Im übrigen rief er seinem Ratskollegen Boerlin zu, es stehe ihm als führendem Mitglied der Paneuropa-Bewegung schlecht an, jetzt echte und unechte Baselbieter zu unterscheiden.¹³⁾

In der Abstimmung wurde die Gewährleistung mit 88:76 Stimmen, bei 2 Enthaltungen abgelehnt. Zur ablehnenden Mehrheit gehörten fast alle Mitglieder

der katholisch-konservativen, die grosse Mehrheit der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion und der radikaldemokratischen Fraktion, zur Minderheit die Mitglieder der sozialdemokratischen Fraktion, der Partei-der-Arbeit-Fraktion, des Landesrings, 11 Freisinnige, 5 Katholisch-konservative und 4 Angehörige der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion, dazu einige Vereinzelte. Die baselstädtische Delegation stimmte über alle parteipolitischen Schranken hinweg geschlossen für die Gewährleistung (ausgenommen: Stimmenthaltung A. Oeri).

Merkwürdig, dass die wiedervereinigungsfreundliche Mehrheit im Kanton Baselland, oder anders gesagt: der Bezirk Arlesheim, bei der basellandschaftlichen Viererdelegation im Nationalrat weder in der Debatte noch bei der Abstimmung irgendwelche Unterstützung fand. Die beiden bürgerlichen Vertreter stimmten gegen die Gewährleistung, der Sozialdemokrat NR L. Mann äusserte sich in der Debatte nicht und enthielt sich anschliessend der Stimme, während der Muttener Demokrat NR K. Leupin sich während der Abstimmung in den Wandelgängen aufhielt.¹⁴⁾ Die überparteiliche Bewegung für die Wiedervereinigung war in Baselland offenbar eine ausserparteiliche Bewegung geblieben, der selbst die arrivierten Politiker der Katholischen Volkspartei und der Sozialdemokratischen Partei, beides Gruppen mit Schwerpunkt im Bezirk Arlesheim, letztlich die Unterstützung versagten.

In doppelter Hinsicht waren die Nichtgewährleistungsbeschlüsse der beiden Kammern bezeichnend: einmal als Ausdruck einer willkürlichen Rechtsauslegung durch ein Parlament, das durch keine Überprüfungsinstanz in die Schranken gewiesen werden konnte; dann als Zeichen eines politischen Immobilismus, der schon allein dem Ansatz zu irgendeiner Neuerung entgegentritt, eine auch auf anderen Gebieten (z.B. Finanzwesen) bekannte Haltung, die bis zum heutigen Tag für die schweizerische politische Szene typisch geblieben ist. Die zurückhaltenden Kräfte sind, nicht zuletzt im Volke selbst, so stark, dass eigentliche Neuerungen nur in langem, zähem Ringen und dann häufig noch unter Druck erdauert werden müssen. Als dreissig Jahre später die Jura-Frage zu einer Lösung drängte, fanden sich in der Bundesverfassung noch immer keine Bestimmungen über das Vorgehen bei Kantonstrennungen oder -vereinigungen. Unter dem Eindruck drohender Gewalt fielen dann für einmal allerdings die üblichen Bremswirkungen aus, die Kantonstrennung wurde sogar ohne vorhergehende Änderung der Bundesverfassung möglich, und man rühmte zugleich allerorts die Regenerationsfähigkeit des schweizerischen Staates.

NR A. Oeri sollte mit seiner Prophezeiung recht behalten: Die Wiedervereinigungsfrage liess die Eidgenössischen Räte nicht ruhen. Schon in der Wintersession 1947, also noch vor dem ablehnenden Entscheid im Gewährleistungsverfahren, hatte NR K. Leupin eine Motion eingereicht mit dem Begehren, der Bundesrat möge prüfen, ob nicht eine Änderung der Bundesverfassung beantragt werden könnte, wonach die beiden Basel, allenfalls auch andere Halbkantone, in Zukunft

gegenüber dem Bund in den Status von Vollkantonen erhoben werden könnten, eine Forderung, die Leupin in der Sommersession 1950 zurückzog, die aber den Bundesrat drei Jahrzehnte später doch noch beschäftigen sollte.

Eine weitere Motion von NR *K. Leupin*, welche den Bundesrat aufforderte, den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Bedingungen für eine Wiedervereinigung beider Basel vorzulegen, stand in der Herbstsession 1950 zur Diskussion. Leupin legte dem Rate seine verzwickte persönliche Situation als Basler Universitätsprofessor und Baselbieter Nationalrat dar, in die er durch die Wiedervereinigungsbewegung geraten sei. Die Verweigerung der Gewährleistung habe in Baselland tiefe Unzufriedenheit verursacht, und es sei eine Frage des Taktes gegenüber den beiden Halbkantonen, ihnen aus der Sackgasse herauszuhelfen. NR *E. Boerlin* vertrat in seinem Votum die Ansicht, dass das Baselbieter Volk keine Wiederaufröhlung der Streitfrage wünsche, der Bund habe gegenüber den beiden Halbkantonen keine Schuld abzutragen. NR *W. Degen* stellte fest, dass in Baselland Freunde und Gegner der Wiedervereinigung ungefähr gleich stark seien und dass die Freunde des selbständigen Baselbietes nie abrüsten würden, sodass die Verwaltung eines vereinigten Kantons die Hälfte des Baselbietes stets gegen sich hätte. Daher könne eine einfache Mehrheit im Wiedervereinigungsverfahren nicht genügen. Auch seien die ausserhalb des Kantons wohnenden Baselbieter Bürger unbedingt für die Entscheidung heranzuziehen. NR *K. Leupin* replizierte, dass eine Motion im Parlament die Angelegenheit ebensogut wieder ins Rollen bringen könne wie z.B. eine Standesinitiative, von der gesprochen werde. Er verwandelte seine Motion in ein Postulat, hatte aber gleichwohl keinen Erfolg, wurde dieses doch mit 66:22 Stimmen abgelehnt.¹⁵⁾

Weitere sechs Jahre später – in Baselland waren die traditionellen Parteien durch gewisse Erfolge einer neuen Gruppierung «Aktion Kanton Basel» beunruhigt – erklärte dann der Nationalrat ein Postulat der NR *L. Lejeune, F. Waldner* und *J. Tschopp* erheblich, mit dem der Bundesrat unter anderem beauftragt wurde, zu prüfen, ob ein abgelehnter Gewährleistungsbeschluss von den Räten widerrufen werden könnte. Bundesrat *Feldmann* erklärte sich bereit, das Postulat entgegenzunehmen, bemerkte aber gleichzeitig, dass eine Wiedererwägung nur in Frage kommen könnte, wenn wesentlich veränderte Voraussetzungen vorlägen.¹⁶⁾ Damit war klar, dass einem neuen Vorstoss bei den Eidgenössischen Räten höchstens dann Erfolg beschieden wäre, wenn die Wiedervereinigungsbewegung nachweisen könnte, dass sie, im Gegensatz zu 1936, in Baselland eine klare Mehrheit hinter sich habe.

Diesen Test unternahm sie, nachdem der Landrat eine Motion Gutzwiller auf direkte Intervention bei den Eidgenössischen Räten abgelehnt hatte, mit einer Verfassungsinitiative, welche vom Landrat die Einreichung eines Gesuches um Wiedererwägung der Beschlüsse von 1947/1948 bei den Eidgenössischen Räten

verlangte (9124 Unterschriften). Das Baselbieter Volk hiess diese am 2. Juni 1958 mit 16 752 Ja zu 11 877 Nein gut. Das Stimmenverhältnis hatte sich zwar zugunsten der Anhänger der Vereinigung geändert, aber die Verteilung der Ja-Stimmen zeigte, dass es sich bei der Wiedervereinigung auch jetzt noch im wesentlichen um ein Postulat der stadtnahen Gemeinden handelte. Das Mehr an Ja-Stimmen war hauptsächlich auf die Bevölkerungsverschiebung, die seit 1936 zugunsten des Bezirkes Arlesheim eingetreten war, zurückzuführen, nicht etwa auf einen Gesinnungswandel im mittleren und oberen Baselbiet. Noch bevor der Initiativtext durch einen Verfassungsrat in einen Verfassungstext umgewandelt war, stimmte der Landrat mit 39:32 Stimmen einer Motion von SR *E. Müller* zu, wonach die Regierung, gestützt auf das Ergebnis der Initiativabstimmung in Bern, sofort eine Standesinitiative einreichen sollte, um den Widerruf der Beschlüsse von 1947/1948 zu erreichen.

Als der *Ständerat* als Erstrat in der Frühjahrssession 1960 mit der Eintretensdebatte zu dieser Standesinitiative begann, war aus dem Kommissionsreferat des konservativ-christlichsozialen Präsidenten *Mäder* (St. Gallen) deutlich die Bereitschaft dieser in der kleinen Kammer starken Gruppe herauszuhören, diesmal das 1947/1948 Verweigerte wohl oder übel zu gewähren. Wenn man auch nicht gerade von einem zu sühnenden Rechtsbruch sprach, so gab man doch einen Rechtsirrtum zu. Aber, und dies wurde auch in der Eintretensdebatte immer wieder unterstrichen, wenn man auch das Recht der beiden Halbkantone auf die Ausarbeitung einer gemeinsamen Verfassung nicht mehr bestreiten wollte, in der Sache selbst wollte man sich für die Zukunft gar nicht binden. Ungefähr jedes Votum enthielt den Vorbehalt der später fälligen materiellen Auseinandersetzung mit der Frage der politischen Zweckmässigkeit eines Zusammenschlusses der beiden Basel. Diese Aussicht allein vermochte den inneren Widerstand mancher Ratsmitglieder zu beruhigen.¹⁷⁾

SR *E. Müller* trat zwar als überzeugter Wiedervereinigungsfreund vor den Rat, versprach aber, die Anliegen der Gegner ebenfalls vorzutragen, da sie in der kleinen Kammer keinen Sprecher besäßen. Er gab einen historischen Überblick über die Beziehungen zwischen den beiden Basel, stellte dar, warum keine Staatsverträge, kein Zweckverband, keine Interessengemeinschaft zur Lösung der gemeinsamen Probleme zustande gekommen seien. Die Befürworter versprachen sich von einer Wiedervereinigung die Anpassung der sozialen Fürsorgeeinrichtungen an diejenigen von Basel-Stadt, einen gerechten Steuerausgleich und den Ausbau des Spital- und Mittelschulwesens. Die beidseitige Verkehrspolitik, ebenso die Siedlungspläne müssten aufeinander abgestimmt werden. Müller verlas die Eingabe einer «Kampfgemeinschaft treuer Baselbieter» und kam dann auf die Ängste der Wiedervereinigungsgegner vor der Überzahl der städtischen Stimmberechtigten, aber auch auf den viele Baselbieter beherrschenden Minderwertigkeitskomplex gegenüber der Stadt Basel zu sprechen.

Der baselstädtische Standesvertreter *E. Dietschi* verwies auf die Zurückhaltung der Basler Wiedervereinigungsfreunde seit 1948, wogegen in Baselland bereits seit 1951 verschiedene Vorstösse zugunsten der Wiederaufnahme des seinerzeit abgebrochenen Verfahrens unternommen worden seien. Entscheidend müsse nun aber das Resultat der Volksabstimmung vom 1. Juni 1958 sein. Der Ständerat sprach nach einem befürwortenden Votum von Bundesrat *von Moos* mit 25:1 Stimme entsprechend dem Kommissionsantrag die Gewährleistung gemäss Art. 6 der Bundesverfassung aus, allerdings mit dem Vorbehalt, dass eine zukünftige Vereinigung beider Basel durch Volk und Stände sanktioniert werden müsse.¹⁸⁾

Im *Nationalrat* stand das gleiche Geschäft in der Sommersession 1960 auf der Traktandenliste. Als Kommissionsreferenten sprachen die NR *R. Gnägi* und *L. Chamorel*.¹⁹⁾ Der Berner Bauernvertreter *Strahm*, Wortführer der ablehnenden Minderheit, warnte: «Wenn wir, die Eidgenössischen Räte, anfangen, Marksteine zu versetzen, so wird das nicht strafrechtliche Ahndungen zur Folge haben, wie das üblich ist, aber es wird doch ein Präjudiz sein. Die Spitzfindigkeit der Herren Juristen wird kaum verlegen sein, Gründe für Gebietsabtretungen oder für weitere Verschmelzungen zu finden. Der seit Jahrzehnten, ja Jahrhunderten organisch gewachsene Staatskörper wird in seinem Gleichgewicht und in seiner ruhigen Weiterentwicklung gestört. Vor einer solchen Auswirkung muss aus staatspolitischen Gründen gewarnt werden.»

Ähnliche Töne schlugen die Freisinnigen *Kurzmeyer* (Luzern), *Bürgi* (St. Gallen) und *Rosset* (Neuenburg) an, und es fielen ziemlich unfreundliche Worte an die Adresse des ungeliebten, ewigen Aussenseiters Basel-Stadt. NR *W. Degen* führte aus, die Wiedervereinigungsfrage könne nicht in eine juristische und in eine Frage der politisch-wirtschaftlich-sozialen Bedeutung unterteilt werden. Schwerwiegend sei nach wie vor das Problem des Minderheitenschutzes, da im zukünftigen Kanton Basel die 74 Gemeinden der Landschaft gegenüber der Stadt Basel nach der Bevölkerungszahl eine Minderheit darstellten, eine Differenz von hunderttausend könne nicht von heute auf morgen eliminiert werden. Blosser Versprechungen, wie sie auch im Nationalrat von städtischer Seite abgegeben würden, nützten gar nichts. Man müsse ein einfaches Mehr aller Einwohner und aller Bürger für ein neues Grundgesetz verlangen. Ungerecht sei auch, dass die auswärtigen Baselbieter in dieser Sache nichts zu sagen hätten, während andererseits die Zugezogenen mitreden könnten. Alle diese Forderungen seien von den Wiedervereinigungsfreunden unter den Tisch gewischt worden. Daher glaubten die Freunde des selbständigen Baselbietes nicht an den guten Willen, solche Forderungen zu prüfen, sondern nur an die Absicht der Wiedervereinigungsfreunde, über alle Bedenken hinwegzugehen, unbekümmert um die Ablehnung in den weitaus meisten Gemeinden von Baselland.

NR *E. Boerlin* sprach dem Bundesrat den Dank dafür aus, dass er jetzt im Gegensatz zu seiner ursprünglichen Haltung die Durchführung einer eidgenössi-

schen Volksabstimmung als selbstverständlich betrachte. Soweit könne er der Landesregierung folgen. Die Initiative sei 1948 kein taugliches Objekt gewesen, sie sei es auch jetzt nicht. Das Prozedere müsse beim Bund beginnen, ausgelöst durch eine Initiative von den beiden Halbkantonen her. Der Bund müsse Bestimmungen über das weitere Vorgehen aufstellen, und zwar jetzt, nicht erst, nachdem man in Baselland jahrelang zugleich aufgebaut und liquidiert haben werde. Man möge sich einmal vorstellen, was es bedeute, die Gesetzgebung zweier Staatswesen, die Struktur der beiden Halbkantone auf einen Nenner zu bringen.

Die Befürworter der Gewährleistung fanden Unterstützung bei den NR *H. Huber* (St. Gallen), *H. Häberlin* (Zürich), *M. Stadlin* (Zug) und *A. Grendelmeier* (Zürich) und dann aber auch bei Vertretern aus den beiden Basel. NR *F. Waldner* wies den von einem Ständeratsmitglied gebrauchten Ausdruck Schamauchen für die im Baselbiet wohnenden Zugezogenen als bedauerlich zurück und betonte, dass in allen Gremien der Wiedervereinigungsbewegung, auch im Verfassungsrat, mehrheitlich Baselbieter Bürger sassen. Er stellte fest, dass der Wiedervereinigungsgedanke als solcher keine Eintagsfliege, sondern so alt wie die Kantonstrennung sei. Ursprünglich sei er sogar aus dem oberen Baselbiet hervorgegangen.

NR *J. Tschopp* rief dem Rat in Erinnerung, dass 1947/1948 die Meinung der Wiedervereinigungsfreunde weder im Ständerat noch im Nationalrat von Baselbieter Seite her vertreten worden sei. Jetzt habe sich die Lage geändert, aber man stehe erst am Anfang eines langen Weges. Der Wiedervereinigungsvorbehalt der Tagsatzung bestehe nach wie vor, ja, nach Prof. Huber sei nicht einmal eine eidgenössische Volksabstimmung über die Änderung des Art. 1 BV nötig. Aber heute spielten wiederum politische Motive beim Entscheid mit, vor allem die Minderheitenfrage. Dazu sei immerhin auszuführen, dass in den vergangenen 14 Jahren die beiden Basel in eidgenössischen Abstimmungen nur zweimal voneinander abweichende Mehrheiten erbracht hätten. Baselland sei längst kein Landkanton mehr, auch wachse es viel rascher als Basel-Stadt, im vereinigten Kanton würden unter Einbezug von Riehen und Bettingen alle Landgemeinden den 200 000 Städtern heute schon immerhin 150 000 Bewohner gegenüberstellen, das Gleichgewicht dürfte schon in wenigen Jahren erreicht sein. Schliesslich sei man bei den Wiedervereinigungsfreunden gar nicht abgeneigt, Garantien dafür abzugeben, dass Baselland nicht majorisiert werde. Der Versuch, nach hundertjährigem Bestand des Bundesstaates einen Graben zwischen Bürgern und Nichtbürgern aufzureissen, sei zu bedauern.

Vom baselstädtischen Standpunkt aus bot NR *A. Schaller* den Wiedervereinigungsgegnern die Hand zur Versöhnung, wenn er betonte, man habe in der Stadt Verständnis für den Schmerz mancher Gegner der Wiedervereinigung über das, was sie bei einer Vereinigung mit Basel-Stadt verlieren müssten. Man wisse, dass sich Baselland zu einem eigenen, tragfähigen und recht starken eidgenössischen Stand entwickelt und sich in bezug auf wirtschaftliche und soziale Werte stark

emporgearbeitet habe. Aber man dürfe dann doch nicht vom Untergang eines Standes sprechen. Niemals würde Basel-Stadt einer gemeinsamen Verfassung zustimmen, die auch nur im geringsten den politischen Untergang eines so starken Landesteils wie desjenigen von Baselland zur Folge haben könnte. Es gehe um ein grosses Experiment, einen Stand wieder zusammenzufügen, der getrennt worden sei. Indessen müsse betont werden, dass auch in Basel-Stadt für den Fall einer Wiedervereinigung von den Gemeinden grosse Opfer verlangt werden müssten. Im übrigen gebe es, so habe sich das Bild verändert, keine Stadt mehr gegenüber einer Landschaft, sondern die grosse Stadt umfasse heute wesentliche Teile, die politisch zu Baselland gehörten. Daraus entstünden unzählige Probleme und Sorgen. Man könne die Dynamik der Stadt nicht wohl ins Ausland ablenken, nachdem es zu einer organischen Verbindung in der Agglomeration Basel mit grossen personellen Auswirkungen gekommen sei. «Wir sind uns in Basel-Stadt bewusst, dass die Gegner der Wiedervereinigung vor allem den wachsenden Einfluss und die Dynamik der Stadt fürchten. Sie fürchten, später, wenn die Wiedervereinigung zustande kommen würde, erdrückt zu werden. Wir haben hier mit dem Brief der Gemeindepräsidenten an den Nationalrat ein sehr deutliches Dokument dafür, wie gross diese Angst ist. Ich glaube, ich darf Sie ohne jeden Vorbehalt versichern, dass der Kanton Basel-Stadt und seine Bevölkerung *kein Übergewicht* im Verhältnis zum Baselbiet suchen für den Fall, dass die Wiedervereinigung zustande kommt.»

NR E. Herzog hob in seinem Votum hervor, wie oft bereits die Stadt Basel gegenüber dem umliegenden Landgebiet durch soziale Aktionen Hilfsbereitschaft und Grosszügigkeit gezeigt habe. Nach einem Votum des Vertreters der Landesregierung, Bundesrat von Moos, und dem Schlusswort der Kommissionsreferenten stimmte der Nationalrat mit 108:28 Stimmen der Gesetzesvorlage über die Gewährleistung zu.²⁰⁾

In Fortsetzung des kantonalen Verfahrens, das 1938 mit der Forderung nach Gewährleistung der Verfassungsänderungen unterbrochen worden war, konnten nun die beiden Halbkantone dem Initiativtext gemäss einen *paritätischen Verfassungsrat* wählen, dessen Aufgabe es war, im Rahmen des neuen Verfassungsartikels eine gemeinsame Kantonsverfassung für den zukünftigen Kanton Basel auszuarbeiten. Den Eidgenössischen Räten blieb es dann erspart, materiell zur Wiedervereinigung Stellung nehmen zu müssen, da das Resultat der fast zehnjährigen Bemühungen des Verfassungsrates, die Wiedervereinigungsverfassung, 1969 in Baselland von einer klaren Mehrheit der Stimmberechtigten abgelehnt wurde. (siehe S. 24/25.)

Eine direkte Konsequenz des negativen Entscheides in Baselland war eine Motion von NR P. Dürrenmatt, die unmittelbar unter dem Eindruck des Abstimmungsergebnisses am 7. Dezember 1969 eingereicht wurde. Sie verlangte kurz und bündig vom Bundesrat, dass er den Eidgenössischen Räten Bericht und

Antrag zu einer Revision des Art. 1 BV stelle mit dem Ziel, die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Baselland in Vollkantone umzuwandeln.²¹⁾ Dieser Vorstoss wie auch eine spätere Einzelinitiative von NR W. Allgöwer sollte im wesentlichen am Widerstand der welschen Kantone gegen eine Verschiebung des föderativen Gleichgewichts zugunsten von deutschsprachigen Kantonen scheitern. Das offizielle Baselland verfiel indessen den Gedanken bis auf den heutigen Tag weiter.

Schlussbetrachtung

Ein zusammenfassender Überblick über die Tätigkeit der Basler und der Baselbieter Parlamentarier geht mit Vorteil von ihrer politischen Grundhaltung aus, die sich lange Zeit hindurch weitgehend, wenn auch nicht ausschliesslich am *Spektrum rechts – links* orientiert hat, wobei links eine konsequente parteipolitische Opposition bedeutete. Dies änderte sich erst mit dem Eintritt der Sozialdemokraten in den Bundesrat und der Durchsetzung der Konkordanzdemokratie, die, in der Absicht, Stabilität und konfliktfreies Funktionieren des Staates zu gewährleisten, auf einer bürgerlich-sozialdemokratischen Vierparteienkoalition beruht. Eine Opposition gab es seither nur noch von Fall zu Fall. Die Begriffe links und rechts wurden nun auch immer verschwommener.

Wenn heute häufig der geringe Einfluss der Basler und Baselbieter Parlamentarier auf die Geschäfte der Eidgenössischen Räte beklagt wird, so muss in diesem Zusammenhang nicht nur auf die relativ kleine Vertreterzahl, sondern auch auf die unverkennbare Linkstendenz der Vertretung als Ganzes und dann auf die starke Zersplitterung sowohl der bürgerlichen als auch der Linksrgruppen mindestens in Basel-Stadt hingewiesen werden. Es gab in keinem der beiden politischen Lager eine ausgesprochen dominierende Partei.

Typisch für einen Stadtkanton ist die Vorliebe der Basler Wähler für eine nach links offene Vertretung, erkennbar an der beträchtlichen Zahl von sozialdemokratischen und kommunistischen Parlamentariern – 16 gehörten dazu, 19 konnten als bürgerlich bezeichnet werden – erkennbar aber auch daran, dass Basel-Stadt im *Ständerat* in der Zeit von 1920–1970 zusammengerechnet während dreissig Jahren von Sozialdemokraten repräsentiert wurde, erkennbar schliesslich auch an der Tatsache, dass etliche Basler Parlamentarier bürgerlicher Observanz innerhalb ihrer Fraktionen am linken Flügel zu finden waren. Dies gilt für die Linksfreisinnigen, Angestellten- und Beamtenvertreter (*Schär, Scherer, Schaller, Gasser*), aber auch für die Christlichsozialen (*Zraggen, Breitenmoser*), die in manchen Abstimmungen im Gegensatz zu ihrer Fraktion Anträge der Linken unterstützten oder

auch mit eigenen Vorstössen Brücken nach links zu schlagen versuchten. Auch die sechs Nationalräte des Landesrings blieben von diesem Trend nicht ganz unberührt.

Ein grösserer Teil der Basler Wähler nahm offenbar in Kauf, dass ihre Abgeordneten als Linkspolitiker angesichts der gesamtschweizerischen politischen Verhältnisse weitgehend in Opposition und damit im Abseits stehen mussten. Dass dann ausgerechnet einer dieser zur Linken gehörenden Abgeordneten 1959 von einer bürgerlichen Mehrheit in den Bundesrat gewählt wurde, signalisierte nur die Auflockerung der bisherigen starren Fronten und den Übergang zu anders gearteten Frontstellungen im Parlament.

Baselland verzeichnete demgegenüber eher ein Übergewicht der bürgerlichen Kräfte über die Linke, wenn auch die Sozialdemokraten zeitweise Sukkurs von demokratischer und freiwirtschaftlicher Seite erhielten und zusammengerechnet immerhin während 24 Jahren den Ständeratssitz für sich beanspruchen konnten. Vereinzelte freisinnige Parlamentarier (*Stohler, Meyer, Rudin*) – bezeichnenderweise im untern Kantonsteil zuhause – scherten in den zwanziger und dreissiger Jahren in wirtschaftlichen Sachfragen gelegentlich aus der bürgerlichen Front aus.

In den sechziger Jahren wurden die bisherigen Grenzen zwischen rechts und links immer stärker in Frage gestellt, so etwa als der politische Katholizismus, vom Zweiten Vatikanischen Konzil beschwingt, versuchte, sein konservatives Image abzustreifen und sich zur dynamischen Mitte zu verwandeln (1971), den Freisinn in die Rolle einer Rechtspartei verdrängend. Der Bundesratsproporz war u.a. das Ergebnis dieser Verschiebung der ehemals Katholisch-Konservativen nach der Mitte hin.

In der historischen Dimension *Föderalismus – Zentralismus* waren die Abgeordneten von Basel-Stadt und Baselland, mit Ausnahme der liberaldemokratischen Basler Vertreter, grundsätzlich auf der Seite des zentralistischen Bundesstaates zu finden. Sie machten den Weg zu immer mehr Bundeskompetenzen auf allen Gebieten mit voller Überzeugung oder aber widerstrebend (Bundessteuer!) mit. Am ausgeprägtesten zeigte sich dies natürlich bei den Sozialdemokraten, weniger deutlich bei den Freisinnigen und den Katholisch-Konservativen. Ansätze zu einer *regional geschlossenen Haltung* gegenüber den Bundesbehörden gab es zwar immer wieder (SBB-Verwaltungsreform, Rheinschiffahrtsfrage), aber von einer konsequenten Opposition gegen Massnahmen der Bundesbehörden, wie sie z.B. die welschen Vertreter gegenüber der Getränkesteuer oder lange Zeit auch gegen eine ständige Bundessteuer praktizierten, war man bei den Basler und den Baselbieter Parlamentariern stets weit entfernt. Selbst wenn der Bundesstaat als Institution in der Basler Region weniger stark verwurzelt wäre, als er es tatsächlich ist, so hätte der politische Pol, um den sich eine gegen Bern gerichtete Aktion hätte entfalten müssen, doch gefehlt, im Gegensatz zu den in der Westschweiz lange Zeit dominierenden Freisinnigen oder zu den in der Innerschweiz die Führung bean-

sprechenden Katholisch-Konservativen. Die parteipolitische Differenzierung in der Vertretung der beiden Basel war dazu entschieden zu gross.

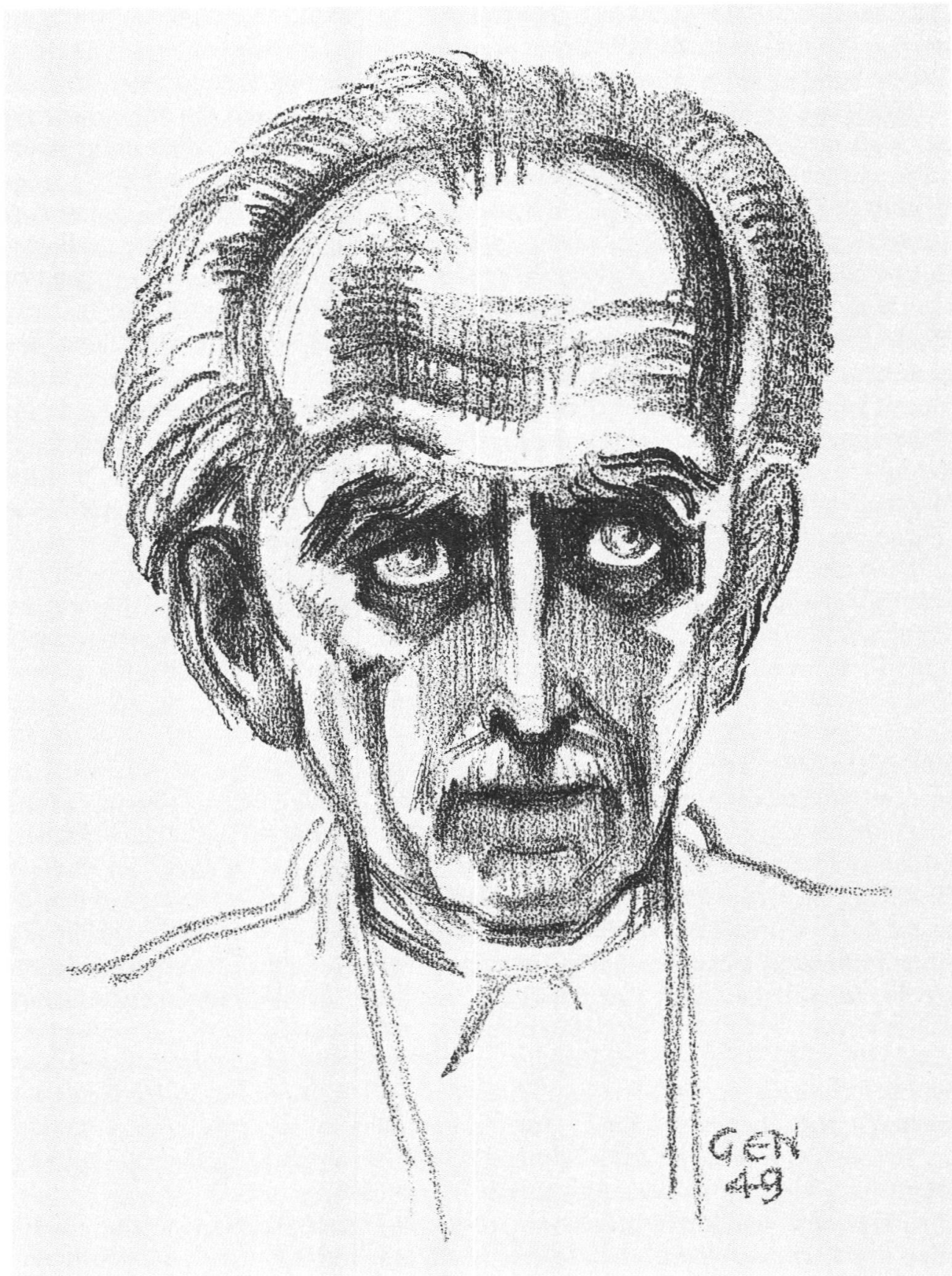
Die verhängnisvoll lang hinausgezögerte Entscheidung in der Basler Wiedervereinigungsfrage warf durch Jahrzehnte hindurch Schatten auf die politische Szene in den beiden Basel und trug auf jeden Fall nichts zur Erleichterung gemeinsamer Aktionen auf eidgenössischer Ebene bei. Wenn es gleichwohl immer wieder in gewissen Sachgeschäften zu einer weitgehenden Übereinstimmung unter den Vertretern beider Halbkantone kam, so war diese doch nicht planmässig herbeigeführt und auch nicht prinzipiell gegen die Einrichtungen des Bundesstaates gezielt.

Eher noch betätigten sich einzelne Mitglieder des Parlamentes, die zugleich Regierungsmitglieder waren (*Seiler, Boerlin, Wenk, Schaller*) als Gralshüter der kantonalen Finanzen im Hinblick auf die immer häufiger werdenden Zugriffe des Bundes und der finanzschwächeren Kantone. Dies war eine durchaus legitime Wächterhaltung, die mit der landläufigen föderalistischen Opposition nichts gemeinsam hatte. Die beiden Basel gehörten seit jeher zu den Kantonen, welche Weisungen des Bundes auf ihrem Gebiete zuverlässig und buchstabengetreu ausführten, auch wenn dies ihren Bürgern zuweilen gar nicht passte.

Dass die Vertreter aus Basel-Stadt und Baselland in ihren Fraktionen und in den Räten von ihrer Zahl her gesehen keine bedeutende Rolle spielen konnten, versteht sich von selbst. Umso bedeutsamer ist es, dass eine Reihe von ihnen von ihrer Persönlichkeit oder von ihrer Funktion im öffentlichen Leben her in den Fraktionen bei allen Geschäften oder wenigstens bei bestimmten Sachfragen ein gewichtiges Wort zu sprechen hatten.

Bei den Freisinnigen konnten NR *A. Seiler*, später dann NR und SR *E. Dietschi* (von 1954–1960 schweizerischer Parteipräsident) und NR *A. Schaller* als Fraktionschef auf die volle Aufmerksamkeit ihrer Gesinnungsfreunde zählen. Bei den Sozialdemokraten waren die beiden Basler Regierungsräte NR *F. Hauser* und SR *G. Wenk* bedeutende Promotoren des neuen Reformkurses und Befürworter einer sozial aufgeschlossenen schweizerischen Demokratie. Ihre Stimmen fielen bei allen Fraktionsentscheidungen ins Gewicht. NR *E. Herzog* verdankte seiner ausserordentlich langen Erfahrung als Parlamentarier und Konsumentenvertreter, weniger seinem persönlichen Habitus, eine bedeutende Stellung unter seinen Fraktionskollegen und darüber hinaus auch in andern politischen Lagern. Später profilierten sich in der gleichen Fraktion auch NR *L. Lejeune* und als Vertreter der neuen Generation NR *A. Gerwig*. In der katholisch-konservativen, später katholisch-christlichsozialen Fraktion konnte NR *J. Tschopp* als Sachverständiger in Finanzfragen ein entscheidendes Wort in die Waagschale werfen.

Gab es unter den Repräsentanten von Basel-Stadt und Baselland solche, die bei allen Entscheidungen auf Bundesebene an bestimmten Schaltstellen im vorparlamentarischen oder parlamentarischen Verfahren Einfluss nehmen konnten, die also gewissermassen zum innern Kreis der Akteure gehörten? In den dreissiger



Felix Moeschlin

Jahren dürfte wohl am ehesten NR *A. Seiler* dieser Rolle gerecht geworden sein, und für die fünfziger und sechziger Jahre könnte man von NR *A. Schaller* dasselbe sagen.

Nun gibt es in den Eidgenössischen Räten auch eine Gruppe von Einzelgängern, die keiner Fraktion angehören oder innerhalb ihrer Fraktionen Aussenseiter sind und daher im Ratsplenum stets nur in ihrem eigenen Namen reden können. Häufig finden wir unter ihnen ganz originelle Köpfe, ihre Voten werden zwar, gerade weil sie meist nicht systemkonform sind, besonders beachtet und vielleicht beklatscht, aber ihre Anträge haben das Schicksal, regelmässig niedergestimmt zu werden.

Wer wollte leugnen, dass in der Zeit zwischen 1920 und 1970 gerade in der Vertretung von Basel-Stadt eine beachtliche Zahl solcher Einzelgänger, ausgesprochene Persönlichkeiten, anzutreffen waren. Es seien erwähnt: der energiegeladene, von Ideen und Illusionen erfüllte Rheinschiffahrtspionier NR *R. Gelpke*, der wegen seines Sarkasmus gefürchtete und als hervorragender Jurist geschätzte SR und NR *V.E. Scherer*, dann NR *A. Oeri*, Vertreter der Humanistenstadt Basel, liberaler Weltbürger. In diese Reihe der Einzelgänger gehören auch die beiden auf Landesringlisten gewählten NR *F. Moeschlin*, bekannter Schriftsteller, einer der letzten Allroundpolitiker in der grossen Kammer, und NR *H. Bernoulli*, seines Zeichens weit über die Landesgrenze hinaus bekannter und berühmter Städtebauer, im Nationalrat Verkünder der Freigeldlehre, wie auch der Baselbieter NR *H.K. Sonderegger*, aus Heiden (Appenzell), der mit missionarischem Drang für Freigeld und Freiland im Ratssaal warb, als ob er von der Vorsehung zur wirtschaftlichen Rettung der Schweiz berufen sei.

Die Hauptverdienste der Parlamentarier aus den beiden Basel liegen ohne Zweifel auf dem Gebiete der *Sozialpolitik* (Auf- und Ausbau der AHV, der IV, Arbeitsrecht, Krankenkassen usw.), und dann, einer älteren Basler Parlaments-tradition folgend, auf den weniger politischen Gebieten des *Verkehrswesens* und der *Rechtssetzung*. Sozialpolitik war die Domäne der SR *G. Wenk* und *H.P. Tschudi* wie auch der NR *F. Schneider*, *E. Wyss* und *A. Ryser*. Anerkannte Experten für die Rheinschiffahrt waren die NR *R. Gelpke*, *A. Schaller*, *N. Jaquet* und *A. Breitenmoser*, für die Luftfahrt NR *E. Dietschi* und für den Fernstrassenbau SR *G. Wenk*. Als Pioniere der Rechtsvereinheitlichung gingen die NR *A. Seiler*, *K.A. Brodtbeck* (Strafrecht), SR *E. Thalman* und NR *V.E. Scherer* (Handelsrecht) in die Parlamentsgeschichte ein. Auf dem Gebiete des *Staatsrechtes* (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) schliesslich galt NR *M. Imboden*, der nur für kurze Zeit dem Parlament angehörte, als erste Autorität.

Im allgemeinen recht kritisch setzten sich die Repräsentanten aus Basel-Stadt und Baselland mit dem *Militärwesen* auseinander. Dies reichte von der totalen Ablehnung der Armee (NR *F. Schneider* in den zwanziger Jahren) bis zur sehr differenzierten Auseinandersetzung um die Armeereform in den fünfziger Jahren,



Max Imboden

als die vehemente Ablehnung der Überführung des Infanterieheeres in Panzerformationen, wie sie speziell in den Basler Offizierskreisen zum Ausdruck kam, ihren Niederschlag in Voten und Anträgen von Basler Parlamentariern fand (NR *N. Jaquet*, *E. Dietschi*, *W. Allgöwer*). Ein bedeutender Erfolg war dieser Opposition insofern beschieden, als es ihr gelang, die auf einen Bewegungskrieg hin orientierte Einsatzdoktrin abzuschwächen zugunsten eines mit beweglichen Mitteln geführten Stützpunkt-Abwehrkampfes, womit auch die weitgehende Umwandlung der Infanteriedivisionen in Panzereinheiten überflüssig wurde. Kritisch äusserten sich auch die Baselbieter NR *K. Leupin* und *L. Lejeune* mehrmals zu grundsätzlichen militärischen Fragen.

Lange Zeit hindurch war die *Aussenpolitik* Gegenstand schärfster Kritik von baslerischer Seite, und zwar nicht nur der Linkspolitiker, die Bundesrat *Motta* als Inspirator einer antirussischen, profascistischen Politik bezeichneten. Bis weit in die bürgerlichen Kreise hinein wurde Bundesrat Mottas Haltung – es war eine weitgehend persönlich gefärbte Aussenpolitik – als verdächtig einseitig empfunden. Auf dem Gebiete der Völkerbundspolitik fand Bundesrat Motta bei NR *A. Oeri*, einem ursprünglichen Gegner der Genfer Institution, zuverlässige und vorzügliche Unterstützung. Oeri war nun ständiger Delegierter in Genf und als solcher gewissermassen das Auge des Parlamentes. Mit der Aussenpolitik Mottas als Ganzem aber konnte er sich zweifellos nicht identifizieren. Nach dem 2. Weltkrieg, als die Parole der schweizerischen Aussenpolitik Neutralität und Solidarität hiess, engagierte sich NR *E. Boerlin* als energischer Verteidiger der schweizerischen Beteiligung an internationalen Institutionen, im besonderen der UNO und ihrer Nebenorganisationen.

Die schweizerische *Finanzpolitik*, die während der ganzen Zeit von 1920–1970 einen bedeutenden Platz in den Verhandlungen der Eidgenössischen Räte einnahm, war bis zum 2. Weltkrieg Gegenstand heftiger Opposition von baslerischer Seite. Der von Bundesrat *Musy* vertretenen Deflationspolitik sagte man in den dreissiger Jahren bis weit in die bürgerlichen Kreise Basels und Basellands hinein den schärfsten Kampf an. Die Richtlinienbewegung, welche mit dem Ziel der Krisenbekämpfung die Staatsintervention in die wirtschaftlichen Belange zu einer ständigen Einrichtung machen wollte (sozialdemokratische Kriseninitiative), umfasste in Basel und Umgebung neben den Gewerkschaften auch die Angestelltenverbände und hatte hier eine ihrer stärksten Stützen. Nach dem 2. Weltkrieg, mitten in der wirtschaftlichen Hochkonjunktur, drehte sich der finanzpolitische Streit in den beiden Kammern darum, ob weiterhin eine Bundessteuer auf Einkommen und allenfalls in welcher Form sie erhoben werden müsse. Die Basler NR *E. Dietschi* und *A. Schaller* erhielten in der Kontroverse zwischen den Sozialdemokraten und den föderalistischen Steuergegnern mehrmals Gelegenheit, ihre Vermittlerdienste für die Einigung auf einen tragbaren Kompromiss zur Verfügung zu stellen und hatten damit sehr unterschiedlichen Erfolg. Als Vertreter einer linksfreisinni-

gen Gruppe, die damals Vorort der schweizerischen freisinnigen Partei war, schienen sie zu dieser Mittlerrolle prädestiniert.

Das Beispiel der Vertretung von Basel-Stadt und Baselland zeigt, dass auch durch Kantons Grenzen und politischen Individualismus stark zersplitterte, also einigermaßen heterogene Regionen im Proporzparlament noch immer bedeutende Einflussmöglichkeiten, und zwar nicht nur bremsender Art, haben. Die eindruckliche sozialpolitische Entwicklung der Eidgenossenschaft, von den Gesamtarbeitsverträgen bis zu den Sozialversicherungswerken, wäre ohne die Impulse aus der Nordwestschweiz, speziell aber auch Basel (Arbeitsrappengesetz!), ganz undenkbar gewesen.

Ergänzende Komponente dazu: Der unaufhörliche Einsatz für tatsächlich oder vermeintlich gefährdete Individualrechte der Bürger wie auch für deren weiteren Ausbau lag den Vertretern von Basel-Stadt und Baselland gewissermaßen im Blut, ist doch hier so stark wie vielleicht nur noch in der welschen Schweiz Individualismus in allen möglichen Formen in der Tradition verankert. Kein Wunder also, dass die Basler gelegentlich als Aussenseiter, ja als Eigenbrötler bezeichnet werden; kein Zufall, dass Basler und Baselbieter Parlamentarier auf dem Gebiete des Zivilrechtes im weitesten Sinn und des Strafrechtes Pionierarbeit leisteten, die vor dem Urteil der Geschichte standhalten wird.

Anmerkungen

Einleitung:

¹⁾ Aargau: Welti G.A., Rheinfelden, NR 1922–1943, Fricker H., Laufenburg, NR 1925–1933, SR 1933–1955, Triebold E., Mumpf, NR 1947–1955, Reimann R., Wölflinswil, NR 1955–1963, SR 1963–1979, Schib P., Möhlin, NR 1959–1971, Rasser A., Rheinfelden, NR 1967–1975. – Solothurn: Jeker O., Büsserach, NR 1925–1931, Stebler P., Nunningen, NR 1959–1967, Grollimund J., Erschwil, NR 1959–1975, Stich O., Dornach, NR 1963–1983. – Bern: Weibel R., Laufen, NR 1955–1967.

1.1. Die politische Landschaft im Kanton Basel-Stadt:

¹⁾ Chr. Rothenberger, Dr. phil. und iur., 1868–1938, von 1908–1919 freisinniger Nationalrat in Basel, Schwiegersohn des Führers der Basler Radikalen, Wilhelm Klein, lancierte die Initiative Rothenberger, mit welcher er die Äufnung eines 250-Millionen-Fonds (aus Mitteln der eidg. Kriegssteuer) zur Finanzierung einer allgemeinen Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung verlangte. Das Volksbegehren wurde 1925 in einer eidg. Volksabstimmung verworfen. ²⁾ Treibende Kräfte waren Dr. F. Wieser, E. Arnold, Rosa Grimm (geschiedene Frau von Robert Grimm). ³⁾ Weitere führende Sozialdemokraten der reformistischen Richtung waren J. Siegenthaler, J. Recher, Dr. S. Brin, Prof. Dr. M. Gerwig und Zivilgerichtspräsident Dr. E. Blocher, späterer Bundesrichter. ⁴⁾ Neben F. Schneider führende Mitglieder der unabhängigen Kommunistischen Partei: E. Herzog, A. Glatz und Dr. C. Miville. ⁵⁾ Dr. C. Miville, H. Schmidt, Dr. M. Stohler, Dr. F. Weiss, Dr. W. Mangold.

1.2. Politische Aspekte im Entwicklungskanton Baselland

¹⁾ Abspaltung von freisinnigen Dissidenten in Liestal. ²⁾ Abstimmungsergebnis für ganz Baselland 48 183 Nein, 33 222 Ja, Bezirk Arlesheim 18 046 Nein, 26 985 Ja; Ergebnis von Basel-Stadt 22 244 Nein, 43 786 Ja.

1.3. Die National- und Ständeräte aus den beiden Basel von 1920–1970

¹⁾ Die biographischen Angaben beruhen auf Nekrologen, öffentlichen Würdigungen, eigenen Angaben der Parlamentarier und Hinweisen von Familienangehörigen, ferner auf den im Jahrbuch der Eidg. Räte publizierten Daten. Erstbürgerrechte werden grundsätzlich zuerst erwähnt. Abkürzungen: W=Erstwahl, N=Nachrückender, R=Rücktritt, Nb=Nichtbestätigung, T=Tod; kantonale Parteibezeichnungen: RDP=Radikaldemokraten (BS), FDP=Demokratische Fortschrittspartei, später Freisinnige (BL), LDP=Liberales, später Liberaldemokratische Partei (BS), KVP=Katholische Volkspartei, später Christlichdemokratische Volkspartei, LdU=Landesring der Unabhängigen, BGP=Bürger- und Gewerbestartei, später Nationale Volkspartei (BS), Bauern- und Gewerbestartei (BL), D=Demokraten, KP=Kommunistische Partei, PdA=Partei der Arbeit, SP=Sozialdemokratische Partei. ²⁾ Gewählt von den Unterzeichnern der Nationalratswahlliste, nachdem alle Nichtgewählten als Nachrückende verzichtet haben. ³⁾ V=Politische Verwandtschaft.

1.6. Bildungsgang und Berufsbild:

¹⁾ E. Gruner «Bundesversammlung 1920–1968», S. 27. ²⁾ Beispiele: NR F. Hauser, Regierungsrat, stand der Sektion Basel des VPOD vor; die NR F. Brechbühl und E. Wyss, beides Regierungsräte, präsidierten die Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt; NR E. Dietschi, Redaktor der National-Zeitung, war von 1947–1953 Präsident der Radikaldemokratischen Partei Basel-Stadt und von 1954–1960 Präsident der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz; die NR W. Hilfiker und L. Lejeune, beides Regierungsräte, präsidierten die Sozialdemokratische Partei Baselland.

1.8. Politische Führungspositionen:

¹⁾ Der Faktor bringt im Prinzip zum Ausdruck, in wievielen nichtständigen Kommissionen der einzelne Parlamentarier durchschnittlich pro Jahr neu Einsitz nahm. Allfällige Kommissionspräsidien sind dabei als besonders zeitaufwendige Funktionen mit verstärktem Gewicht berücksichtigt worden. ²⁾ Vergl. Arthur F. Reber «Der Weg zur Zauberformel».

2.1. Aussenpolitik:

¹⁾ Abkürzungen StB=Amtliches Stenographisches Bulletin, Us=Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, NZ=National-Zeitung, BLZ=Basellandschaftliche Zeitung. ²⁾ StB 18.11.1919. Der Nationalrat stimmte mit 128:43, der Ständerat mit 33:6 Stimmen zu. Zur Mehrheit zählten im Nationalrat: von BS Frei und Göttsheim, von BL Grieder und Straumann, im Ständerat: von BL Schneider; zur Minderheit im Nationalrat: von BS Gelpke, Rothenberger, Schär und Speiser, von BL Seiler und Strub. SR Scherrer (BS) war bei der Abstimmung nicht zugegen. ³⁾ StB 1.3.1920. ⁴⁾ StB 26.2.1920. ⁵⁾ StB 4.3.1920. ⁶⁾ BS lehnte mit 10 693 Ja gegen 12 054 Nein, BL mit 5545 Ja gegen 9141 Nein ab. ⁷⁾ E. Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität II, 329. ⁸⁾ StB 20.11.1919. ⁹⁾ StB 2.2.1922. ¹⁰⁾ StB 27.3.1922. ¹¹⁾ StB 20.12.1923. ¹²⁾ E. Bonjour/A. Bruckner, Basel und die Eidgenossen, 342/343; E. Bonjour a.a.O. II, 258. ¹³⁾ StB 27.3.1922. ¹⁴⁾ NZ 20./27./29.3.1922. ¹⁵⁾ BLZ 12.5.1922 «Der freie Rhein unfrei. Das Kembser Werk beschlossene Sache. Übertölpelt!». ¹⁶⁾ StB 13.6.1922; NZ 14.6.1922. ¹⁷⁾ StB 5.12.1922. ¹⁸⁾ StB 30.1.1923. ¹⁹⁾ StB 3.10.1929. ²⁰⁾ StB 5.12.1929. ²¹⁾ D. Witzig, Die Vorarlberger Frage, 99. ²²⁾ D. Witzig a.a.O., 293 ff.; Diplomatische Dokumente der Schweiz 1848–1945, Bd. 7, 1 572 ff., Bundesratsprotokoll 2.4.1919. ²³⁾ StB 22.11.1919; E. Bonjour a.a.O. II, 293, 296. ²⁴⁾ StB 5.2.1923. ²⁵⁾ NZ 11.4.1933. ²⁶⁾ NZ 3.2.1920. ²⁷⁾ NZ 23.12.1921, 12.6.1922. ²⁸⁾ StB 19.6.1923; NZ gl. Datum. ²⁹⁾ Dr. Hermann Blocher, 1872–1942, 1910–1917 Regierungsrat in Basel, später Gesandtschaftssekretär in Stockholm. ³⁰⁾ NZ 8.4.1924, dazu Kommentar von Felix Moeschlin. ³¹⁾ NZ 16.2.1921; E. Bonjour a.a.O. II, 368; M. Hauck, Der Wilna-Konflikt und die Schweiz. ³²⁾ Us Herbstsession 1935. ³³⁾ StB 23.1.1936. ³⁴⁾ StB 28.9.1936. ³⁵⁾ StB 14.6.1936. ³⁶⁾ NZ 26.9.1933. ³⁷⁾ StB 1./2.4.1935; J.N. Willi, Der Fall Jacob/Wesemann. ³⁸⁾ J.N. Willi a.a.O., 299f. ³⁹⁾ E. Bonjour a.a.O. IV, 123, 335, 336. ⁴⁰⁾ E. Bonjour a.a.O. V, 219–222 (Wortlaut). ⁴¹⁾ Us Frühjahrssession 1944. ⁴²⁾ StB 12.12.1944. ⁴³⁾ StB 2.4.1946. ⁴⁴⁾ StB 24.6.1946. ⁴⁵⁾ StB 28.6.1946. ⁴⁶⁾ StB 4.10.1948. ⁴⁷⁾ StB 14.6.1961. ⁴⁸⁾ StB 7.10.1965. ⁴⁹⁾ StB 24.9.1968.

2.2.1. Militärwesen:

¹⁾ StB 9.12.1920. ²⁾ StB 16./22.12.1925. ³⁾ Us Wintersession 1925, StB 23.12.1925. ⁴⁾ Us Frühjahrssession 1926. ⁵⁾ StB 15.12.1926. ⁶⁾ StB 10.12.1930. ⁷⁾ NZ 3.6.1930. ⁸⁾ NZ 15.12.1931. ⁹⁾ NZ 29.9.1932. ¹⁰⁾ StB 20.12.1933. ¹¹⁾ StB 10.10.1933. ¹²⁾ StB 4.6.1936. ¹³⁾ StB 30.1.1939. ¹⁴⁾ StB 5.12.1939 und 6./16.6.1944. ¹⁵⁾ StB 12.12.1945. ¹⁶⁾ NZ 9.6.1950. ¹⁷⁾ StB 25.3.1947. ¹⁸⁾ StB 18.12.1945. ¹⁹⁾ NZ 5.12.1946. ²⁰⁾ NZ 12.12.1946. ²¹⁾ Us Wintersession 1946 und Frühjahrssession 1947. ²²⁾ NZ 10.6.1947. ²³⁾ NZ 19.6.1947. ²⁴⁾ NZ 24.3.1949. ²⁵⁾ StB 5.6.9. und 4.12.1951. ²⁶⁾ NZ 24.9.1953. ²⁷⁾ NZ 4.12.1951. ²⁸⁾ StB 18.12.1955. ²⁹⁾ StB 20.12.1956. ³⁰⁾ Us Wintersession 1956. ³¹⁾ StB 24.6.1957. ³²⁾ StB 5.3.1958. ³³⁾ StB 28.9.1960. ³⁴⁾ StB 7.12.1960. ³⁵⁾ StB 18.12.1961 und 7.3.1962. ³⁶⁾ StB 9./10.6.1964 und 16.7.1964. ³⁷⁾ StB 23.9.1964 und 6.10.1964. ³⁸⁾ StB 21.9.1966. ³⁹⁾ StB 22.6.1967 und 20.9.1967. ⁴⁰⁾ StB 20.6.1969. ⁴¹⁾ StB 23.6.1970.

2.2.2. Staatssicherheit:

¹⁾ StB 13.12.1921. ²⁾ NZ 25.3.1929 und 20.6.1929. ³⁾ StB 15.12.1932. ⁴⁾ StB 5.4.1933. ⁵⁾ StB 15.6.1933. ⁶⁾ Us Frühjahrssession 1938. ⁷⁾ Us Sommersession 1945. ⁸⁾ StB 1.10.1946. ⁹⁾ StB 9.10.1946. ¹⁰⁾ StB 20.12.1948.

2.3. Finanzhaushalt und Währungsfragen:

¹⁾ NZ 12.10.1921. ²⁾ StB 31.1.1923 (NR), 7.2.1923 (SR). ³⁾ StB 7.12.1932. ⁴⁾ StB 8.3.1932. ⁵⁾ StB 22.9.1920. ⁶⁾ StB 9.12.1920. ⁷⁾ StB 4.2.1920. ⁸⁾ StB 3.10.1922. ⁹⁾ Us Frühjahrssession 1922. ¹⁰⁾ NZ 9.4.1924 und 4.6.1924. ¹¹⁾ StB 6.12.1921. ¹²⁾ StB 21.12.1927. ¹³⁾ StB 26.9. und 5.10.1933. ¹⁴⁾ StB 19.9.1934. ¹⁵⁾ StB 27.9.1935. ¹⁶⁾ StB 4.12.1935. ¹⁷⁾ StB 6.1.1936. ¹⁸⁾ Us Wintersession 1928. ¹⁹⁾ StB 13.6.1934. ²⁰⁾ StB 14.3.1934 (NR), 25.9.1935 (SR). ²¹⁾ StB 24.9.1941. ²²⁾ StB 28.9.1936. ²³⁾ StB 29.9.1936. ²⁴⁾ StB 24.3.1930. ²⁵⁾ NZ 20.6.1938, NZ 17.6.1938. ²⁶⁾ StB 27.9.1938. ²⁷⁾ StB 19.2.1940. ²⁸⁾ StB 3.4.1940. ²⁹⁾ StB 6.12.1945. ³⁰⁾ StB 11.12.1947. ³¹⁾ StB 31.3.1949 und 13.6.1949. ³²⁾ StB 16.3.1953. ³³⁾ StB 11.6.1953. ³⁴⁾ StB 26.6.1957. ³⁵⁾ StB 11.3.1963. ³⁶⁾ StB 11.3.1970. ³⁷⁾ StB 7.3.1957. ³⁸⁾ StB 10.6.1959 (NR) und 5.3.1959 (SR). ³⁹⁾ StB 20.9.1960. ⁴⁰⁾ StB 3.12.1964.

2.4. Staatsinterventionen im wirtschaftlichen Bereich:

¹⁾ Us Sommersession 1921. ²⁾ Us Herbstsession 1919/8.10.1924. ³⁾ StB 29.3.1922. ⁴⁾ StB 26.6.1922/1.7.1922. ⁵⁾ NZ 11./15.2.1921. ⁶⁾ NZ 25.6.1921. ⁷⁾ StB 17.12.1931. ⁸⁾ StB 9.3.1932. ⁹⁾ StB 14.6.1932. ¹⁰⁾ StB 27.9.1932. ¹¹⁾ StB 14.3.1934. ¹²⁾ StB 23.9.1936 (NR), 1.10.1936 (SR). ¹³⁾ StB 26.3.1935. ¹⁴⁾ StB 8.12.1938. ¹⁵⁾ StB 26.9.1945 (NR), 6.12.1945 (SR). ¹⁶⁾ StB 12.12.1946. ¹⁷⁾ StB 11.3.1947. ¹⁸⁾ StB 11.3.1958 (NR), 12.6.1958 (SR). ¹⁹⁾ StB 11.3.1962 und 13.12.1963. ²⁰⁾ StB 17.6.1952. ²¹⁾ Us Herbstsession 1953. ²²⁾ Us Wintersession 1957. ²³⁾ Us Herbstsession 1964. ²⁴⁾ 8.12.1964 (SR), 16./17.3.1965 (NR). ²⁵⁾ StB 5.12.1967.

2.5. Entwicklung zum Sozialstaat:

¹⁾ StB 26.4.1920 (SR), 28.4.1920 (NR). ²⁾ StB 25.1.1921. ³⁾ s. Anm. 1 zu Kap. 1.1. ⁴⁾ StB 23.9.1920. ⁵⁾ StB 31.3.1925. ⁶⁾ StB 12.3.1930, 17.6.1931. ⁷⁾ StB 8.4.1924. ⁸⁾ NZ 30.9.1925. ⁹⁾ StB 29.3.1933. ¹⁰⁾ StB 8.12.1934 (SR), 10.12.1934 (NR). ¹¹⁾ NZ 22.9.1937. ¹²⁾ StB 10.6.1941. ¹³⁾ StB 16.6.1955. ¹⁴⁾ StB 8.6.1942. ¹⁵⁾ StB 18.6.1945. ¹⁶⁾ StB 21.3.1944. ¹⁷⁾ StB 27.3.1944. ¹⁸⁾ StB 19.8.1946. ¹⁹⁾ StB 10.6.1953. ²⁰⁾ StB 16.9.1953. ²¹⁾ StB 8.3.1961. ²²⁾ StB 11.12.1963. ²³⁾ StB 2./3.3.1965. ²⁴⁾ StB 18.6.1968 (SR), 18.9.1968 (NR). ²⁵⁾ StB 10.3.1959 (NR), 28.4.1959 (SR). ²⁶⁾ StB 12.6.1942. ²⁷⁾ StB 23.6.1949, Us Wintersession 1948. ²⁸⁾ StB 19.9.1957, 10.3.1970. ²⁹⁾ StB 8.12.1964. ³⁰⁾ StB 4.10.1954 (NR), 8.12.1954 (SR). ³¹⁾ Us Wintersession 1964. ³²⁾ StB 15.9.1953 (NR), 24.9.1953 (SR). ³³⁾ StB 28.9.1954. ³⁴⁾ NZ 17.6.1964. ³⁵⁾ StB 24.9.1925 (SR), 1.10.1925 (NR). ³⁶⁾ StB 24.6.1930.

2.6. Verkehrswesen

¹⁾ NZ 4.3.1920. ²⁾ NZ 4.10.1921. ³⁾ NZ 13.10.1921. ⁴⁾ NZ 4.12.1923. ⁵⁾ StB 21.3.1922. ⁶⁾ StB 13.12.1922. ⁷⁾ NZ 25.9.1923. ⁸⁾ Us Herbstsession 1923. ⁹⁾ NZ 27.9.1928, 15.12.1930. ¹⁰⁾ Us 27.3.1934. ¹¹⁾ NZ 20.12.1932. ¹²⁾ StB 17.12.1934. ¹³⁾ StB 7.2.1938 (NR), 8.12.1943 (SR). ¹⁴⁾ StB 15.6.1954, 2.6.1959. ¹⁵⁾ StB 25.4.1951. ¹⁶⁾ StB 17.6.1952. ¹⁷⁾ Us Wintersession 1959. ¹⁸⁾ StB 13./18.12.1923 (SR), 16./18.12.1924 (NR), 16.12.1925 (SR). ¹⁹⁾ StB 3./4.6.1925. ²⁰⁾ StB 16.3.1931, 16.6.1931, 10.12.1931. ²¹⁾ StB 22.12.1927 (SR), 14.3.1928 (NR). ²²⁾ StB 21.6.1956 (NR), 11.3.1958 (SR). ²³⁾ StB 22.3.1960 (NR), 8.6.1960 (SR), BLZ 22./23.3.1960. ²⁴⁾ StB 9.3.1965. ²⁵⁾ StB 21.9.1965. ²⁶⁾ StB 16.3.1965. ²⁷⁾ StB 24.4.1923. ²⁸⁾ StB 18.9.1952. ²⁹⁾ StB 7.12.1966. ³⁰⁾ Us Wintersession 1967. ³¹⁾ StB 20.3.1946. ³²⁾ StB 25.9.1947. ³³⁾ StB 20.3.1945 (NR), 12.6.1945 (SR). ³⁴⁾ StB 14.9.1950 (SR), 25.9.1950 (NR). ³⁵⁾ StB 20.12.1950. ³⁶⁾ StB 18.6.1953.

2.7.1. Strafrecht

¹⁾ StB 21.12.1957. ²⁾ StB 26.9.1929. ³⁾ StB 5.3.1928. ⁴⁾ StB 8.3.1928. ⁵⁾ StB 21.12.1937. ⁶⁾ StB 15.10.1924. ⁷⁾ StB 11.6.1925.

2.7.2. Die Basler Wiedervereinigung vor den Eidgenössischen Räten:

¹⁾ 7483 Initiativunterschriften in Baselland. ²⁾ 1936: in Baselland 12 722 Ja, 10 823 Nein; in Basel-Stadt 21 171 Ja, 7450 Nein; 1938: in Baselland 11 080 Ja, 10 278 Nein; in Basel-Stadt 14 639 Ja, 4377 Nein; in Baselland 19 Gemeinden mit bejahenden, 55 Gemeinden mit verneinenden Mehrheiten. ³⁾ Der Bezirk Arlesheim umfasste 1936 48% der Gesamtbevölkerung von Baselland. ⁴⁾ s. E. Speiser, Rechtsakten zur Basler Wiedervereinigung, Zürich 1957, S. 110ff. ⁵⁾ Bossi (TI), Raisin (NE). ⁶⁾ Kommissionszusammensetzung: Schoch rd. SH Präs., Altwegg rd. TG, Barrelet rd. NE, Egli kk. LU, Iten kk. ZG, Killer sd. AG, Schmucki kk. SG, Weber bb. BE, Weck kk. FR. ⁷⁾ Einwohnerzahlen 1936 BL 94 000, BS 167 000. ⁸⁾ Egli, Iten, Weck, Schmucki, Barrelet. ⁹⁾ StB 10.12.1947. ¹⁰⁾ StB 10.12.1947. ¹¹⁾ Zusammensetzung Kommissionsmehrheit Perrin rd. NE Präs., Bernoulli ldr. BS, Fröhlich sd. LU, Häberlin rd. ZH, Huber sd. SG, Kägi sd. ZH, Meier bb. ZH, Perrin sd. VD, Kommissionsminderheit Bircher bb. AG, Eisenring kk. SG, Knobel kk. SZ, Lachenal rd. GE, Maspoli kk. TI, Müller rd. TG, Wick kk. LU. ¹²⁾ NR Ernst Feigenwinter, gebürtiger Reinacher, Gemeindepräsident Stefan Feigenwinter, Reinach, Bankier Karl Gutzwiller Therwil, NR Stefan Gschwind, Oberwil. ¹³⁾ StB 10.3.1948. ¹⁴⁾ Nach eigener Angabe von Alt-Nationalrat K. Leupin. ¹⁵⁾ Us Sommersession 1950, NZ 28.10.1950. ¹⁶⁾ NZ 6./13.6.1956.

¹⁷⁾ Kommissionszusammensetzung Mäder kk. SG Präs., Darms kk. GR, Heer dem. GL, Klaus sd. SO, Obrecht rd. SO, Oechslin kk. SZ, Schoch rd. SH. ¹⁸⁾ StB 16.3.1960. ¹⁹⁾ Kommissionszusammensetzung: Gnägi bb. BE Präs., Aebischer kk. FR, Arnold sd. ZH, Berger sd. NE, Borel sd. GE, Bratschi sd. BE, Bringolf sd. SH, Chamorel lib. VD, Chevallaz rd. VD, Furgler kk. SG, Galli rd. TI, Graf bb. TG, Grendelmeier ldr. ZH, Grütter sd. BE, Honauer rd. LU, Huber sd. SG, Klingler kk. SG, Kohler rd. BE, Langenauer rd. AR, Odermatt kk. NW, Primborgne kk. VS, Schmid E. dem. ZH, Stadlin rd. ZG, Stebler kk. SO, Strahm bb. BE, Studer kk. LU, Widmer rd. AG. ²⁰⁾ StB 21.6.1960. ²¹⁾ Us Wintersemester 1969.

Quellen

Amtliches Stenographisches Bulletin der Verhandlungen der Bundesversammlung, 1920–1970.
Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1920–1970, hgg. vom Sekretariat Bundesversammlung.
Jahrbuch der Eidgenössischen Räte, später der Eidgenössischen Behörden, 1920–1970.
Nationalratswahlen 1919–1968, Periodische gesamtschweizerische statistische Auswertungen, in Schweiz. Statistische Mitteilungen ab XI. Jg., 1929 ff.
National-Zeitung 1920–1970.
Basler Nachrichten 1920–1970.
Basellandschaftliche Zeitung 1920–1970.
Rechtsakten zur Basler Wiedervereinigung (hgg. von Enzelin Speiser), Zürich 1957.
Gubler Robert, National- und Ständeräte (chronologisch und nach Kantonen geordnet), 1848/1947, Stadtbibliothek Winterthur, Handschr. Abtlg. MS Fol. 481.
Diplomatische Dokumente der Schweiz, 1848–1945, Bde 6 (Bern 1981) und 7, 1 (Bern 1979).

Literatur

Allemann Fritz R., 25mal die Schweiz, München 1965.
Aubert Jean-François, So funktioniert die Schweiz, 2. Aufl. 1981, Muri BE.
Blum Roger, Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Baselland (1832–1875), Liestal 1977.
Bonjour Edgar, Geschichte der schweizerischen Neutralität, vier Jahrhunderte eidgenössischer Politik, Bde I–IX, 5. Aufl., Basel 1970 ff.
Bonjour Edgar, Die Schweiz und Europa, Ausgewählte Reden und Aufsätze, Bde 1–6, Basel 1958 ff.
Bonjour Edgar, Bruckner Albert, Basel und die Eidgenossen, Basel 1951.
Burckhardt Paul, Geschichte der Stadt Basel, Basel 1942.
Dietschi Eugen, 60 Jahre eidgenössische Politik. Ein Beitrag zur Parteigeschichte des schweizerischen Freisinns, Bern 1979.
Dürr Emil, Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik. Eine historisch-politische Betrachtung über die Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien, Basel 1928.
Dürrenmatt Peter, Schweizer Geschichte, Bern 1957.
Germann R.E., Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern 1975.
Gerster Willy, Sozialdemokraten und Kommunisten in der Konfrontation 1927–1932, Basel 1980.
von Greyerz Hans, Die Schweiz zwischen zwei Weltkriegen, Rektoratsrede, Bern 1962.
Grieder Fritz, Basel im Zweiten Weltkrieg, 135. Neujahrsblatt, Basel 1957.
Grieder Fritz, Die Beziehungen zwischen den beiden Halbkantonen Basel seit deren Trennung, 130. Neujahrsblatt, Basel 1952.
Grieder Fritz, Die Wiedervereinigungsfrage vor dem Basler Verfassungsrat, Basler Stadtbuch 1962.

- Gruner Erich, Die Schweiz seit 1945, Bern 1971.
- Gruner Erich, Die Schweizerische Bundesversammlung 1920–1968, Helvetia Politica A, Bd. IV, Bern 1970.
- Gruner Erich, Frei Karl, Die Schweizerische Bundesversammlung 1848–1920, Helvetia Politica A, Bd. I, Bern 1966.
- Hänggi Leo, 50 Jahre Katholische Volkspartei, Basel 1955.
- Hauck Max, Der Wilna-Konflikt und die Schweiz, Basel 1977.
- Huber Max, Grundlagen nationaler Erneuerung, Zürich 1934.
- Hugentobler E., Aktuelle Probleme unseres Parlamentarismus, Wirtschaftsförderung XV, August 1959.
- Imboden Max, Helvetisches Malaise, Zürich 1964.
- Kägi Werner, Zur Entwicklung des schweizerischen Rechtsstaates seit 1848. In «100 Jahre schweizerisches Recht», Zürich 1952.
- Keller Paul, Die korporative Idee in der Schweiz, Veröffentlichungen Handelshochschule St. Gallen, Heft 5, St. Gallen 1934.
- Kerr Henry H., Parlement et société en Suisse, St. Saphorin 1981.
- Kriesi Hans, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt a.M/New York 1980.
- Lüthi Walter, Der Basler Freisinn von den Anfängen bis 1914, 161. Neujaahrsblatt, Basel 1983.
- Lüthi Walter, Die Struktur des Basler Grossen Rates von 1875 bis 1914 nach politischer Parteizugehörigkeit und sozialer Schichtung, Bde 62/63 der Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, Basel 1962/1963.
- Marbach Fritz, Gewerkschaften, Mittelstand und Fronten, Bern 1933.
- Reber Arthur F., Der Weg zur Zauberformel, Bern 1979.
- Reck Hans, Die Schweiz im Spiegel, Frauenfeld 1966.
- de Reynold Gonzague, La démocratie et la Suisse, Bern 1929.
- von Salis Jean Rodolphe, Motta Guiseppe, Dreissig Jahre eidgenössische Politik, Zürich 1941.
- Schmid Karl, Aufsätze und Reden. Unbehagen im Kleinstaat, Zürich 1957/1963.
- Schmid Karl, Über die Stimmung der Nation und die Zukunft des Staates, Documenta 5/1972, Bern (Bundeskanzlei).
- Schneider Friedrich, Hieronymus Roggenbachs Erlebnisse, Bd. II, Basel 1959.
- Schweingruber Edwin, Sozialgesetzgebung der Schweiz, Zürich 1955.
- Tschäni Hans, Profil der Schweiz, Aarau 1974.
- Tschäni Hans, Parteien, Programme, Parolen, Aarau 1979.
- Tschudi Hanspeter, Soziale Demokratie, Reden und Aufsätze, Basel 1975.
- Voigt Christian, Grimm Robert, Gümligen-Bern 1980.
- Weber Karl, Entstehung und Entwicklung des Kantons Basellandschaft. 1798 bis 1932. In: Bd. II Geschichte der Landschaft Basel und des Kantons Basellandschaft, Liestal 1932.
- Willi J.N., Der Fall Jacob/Wesemann (1935/36), Bern/Frankfurt 1971.
- Witzig Daniel, Die Vorarlberger Frage, Basel 1974.
- Zaugg-Prato Rolf, Der Kampf der Schweiz gegen den Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich, 1918–1938, Bern 1982.
- Zumstein Otto, Beiträge zur Basler Parteigeschichte 1848–1910, Basel 1936.

Fotonachweis

Universitätsbibliothek Basel: Seiten: 71, 77, 82, 94, 100, 106, 117, 122, 133, 140, 144, 152, 170, 182, 184, 191, 200, 213, 236, 238.

Jahrbuch der Eidgenössischen Räte: Seite: 149.

Nekrologe: Seiten: 128, 175.