

**Zeitschrift:** Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

**Herausgeber:** Schweizerischer Gewerkschaftsbund

**Band:** 75 (1983)

**Heft:** 10-11: H. P. Tschudi zum 70. Geburtstag

**Artikel:** Bundesrat H. P. Tschudi und sein politisches Wirken

**Autor:** Marthaler, Eduard

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-355156>

### 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:** 24.01.2026

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

# **Bundesrat H. P. Tschudi und sein politisches Wirken**

*Eduard Marthaler*

## I.

Als am 17. Dezember 1959 der 46 Jahre alte Basler Regierungs- und Ständerat Dr. H. P. Tschudi im dritten Wahlgang um den siebenten Sitz im Bundesrat gegenüber dem offiziellen Kandidaten seiner Partei oben-auf geschwungen hatte, konnte der Vorsitzende der Vereinigten Bundesversammlung, Nationalratspräsident Dr. Clottu, eine sowohl von der personellen als auch von der parteipolitischen Konstellation her äusserst dramatische Sitzung schliessen. Die politischen Auguren berichteten von der wohl denkwürdigsten Bundesratswahl seit dem Bestehen des schweizerischen Bundesstaates. Es ging damals ja nicht nur um die personellen Aspekte der durch vier Rücktritte aus der Landesregierung spannend gewordenen Erneuerungswahlen, sondern auch um die Frage, «ob durch eine loyale und stärkegerechte Zusammenarbeit der grossen Parteien alle politischen Kräfte zum Wohle von Land und Volk mobilisiert werden sollen», wie sich der damalige Generalsekretär der konservativ-christlichsozialen Volkspartei, Dr. Rosenberg, ausdrückte. Der Bundesstadtredaktor einer freisinnigen Tageszeitung meldete seinem Blatt die Geburtsstunde der «grossen Koalition nach der Formel 2:2:2:1», vermochte aber dieser Zeitenwende nicht allzu viel Positives abzugewinnen und hielt deshalb fest, dass hierfür «einzig und allein» die Konservativen die Verantwortung trügen. Es werde sich zeigen, ob diese Wende wirklich Schattenseiten heraufbeschwören; dies hänge weitgehend vom Verhalten der Teilhaber am neuen Team ab. Besonders die Linke müsse beweisen, dass sie ihr Versprechen, kurzerhand die Verantwortung mit zu übernehmen, halten kann. «Wenn die beiden gemässigten Genossen (Tschudi und Spühler) ihre Versprechen, nur dem Landeswohl zu dienen, verwirklichen, dann könne man zuversichtlich sein; sozialistisch-etatistische Bundespolitik gibt es in der zu 75 Prozent bürgerlichen Eidgenossenschaft nicht!» Zur Person des neuen Basler Bundesrates war zu lesen: «Als Nachfolger von G. Wenk trat er 1956 in den Ständerat ein, wo er sich als gemässigter, toleranter Politiker durch aufbauende Arbeit bald einen angesehenen Namen schuf. Vielen wichtigen Kommissionen widmete er seinen Ratschlag, gehörte der beratenden Wohnbaukommission der Kantone sowie der AHV-Verwaltungskommission an. Dr. Tschudi – so schloss der Kommentar versöhnlich – dürfe als hochqualifizierter, dem ganzen Lande verantwortlicher Magistrat bezeichnet werden.»

Die politischen Rahmenbedingungen waren somit abgesteckt, als der Bundesrat die Departementsverteilung vornahm. Obwohl die sogenannt «grossen» Departemente (Finanzen, Volkswirtschaft, Militär und Aus-

senpolitik) in bürgerlichen Händen blieben, schrieb das sozialdemokratische Zürcher «Volksrecht» am 9. Januar 1960 von einem ausgezeichneten Ergebnis, wohl auch deshalb, weil die nicht ganz problemlose Zuteilung des seit über 25 Jahren von Bundesrat Etter betreuten Departements des Innern an den Sozialdemokraten und Gewerkschafter Tschudi erfolgte.

## II.

Die staatliche Entwicklung wird indessen nicht nur durch politische Konstellationen geprägt; die wirtschaftlichen und finanziellen Möglichkeiten bestimmen nicht weniger Tempo und Umfang jener Tätigkeiten, die – im Rahmen einer wandlungsfähigen Verfassung – ihre Rechtfertigung von den allgemeinen Bedürfnissen der Gesellschaft schweizerischer Prägung erhalten.

Unter diesem Aspekt betrachtet fiel die Regierungszeit von Bundesrat Tschudi in eine günstige Wachstumsphase, die es ihm erlaubte, den in Artikel 2 der Bundesverfassung erwähnten vierten Zweck – «die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt» der Eidgenossenschaft – im Sinne eines modernen Leistungs- und Wohlfahrtsstaates zu interpretieren. In 163 Berichten und Botschaften an die eidgenössischen Räte hat er Schwerpunkte, vorab auf den Gebieten der Sozial- und Gesundheitspolitik, der Bildungs-, Forschungs- und Kulturpolitik, des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes sowie des Bauwesens, gesetzt und dadurch – mit Unterstützung der übrigen Mitglieder des Bundesrates, des Parlaments und der Stimmbürger – das Antlitz unserer Heimat weiter geformt und das Gefühl der nationalen Zusammengehörigkeit in bedeutendem Masse gefestigt. Er selbst hat am Ende seiner 14jährigen Tätigkeit als Bundesrat und Chef des Eidgenössischen Departements des Innern festgestellt, dass in einer Demokratie, besonders in einer direkten, die Regierung ihre Beschlüsse nicht losgelöst von den Strömungen der öffentlichen Meinung fassen könne. Doch wäre es verhängnisvoll, wenn der Bundesrat seine Politik opportunistisch nach den wechselnden Tendenzen ausrichten würde. Die Exekutive müsse ihre Entscheide auf Grund klarer, eingehend erwogener Kriterien und gestützt auf unerschütterliche Wertmaßstäbe treffen. Nur diese Haltung gewährleiste die notwendige Konstanz der Staatsführung und die Erreichung der langfristig festgesetzten Ziele. Alfred A. Häslер attestierte ihm im Vorwort zu einem unter dem Titel «Soziale Demokratie» herausgegebenen Band, der Reden und Aufsätze Bundesrat Tschudis enthielt, dass dieser sich den Blick für das Mögliche nie durch ideologischen Radikalismus verdunkeln liess. «Einem utopischen Ziel nachzujagen entsprach weder seinem nüchternen Temperament noch seinem Verständnis einer sozialen Demokratie. Ihm ging und geht es um den Menschen heute und vor allem um jenen, der im Schatten steht. Da kommt es auf reale Verbesserungen an, nicht auf Sprüche.»

### III.

Um reale Verbesserungen herbeizuführen, bot die anhaltende Hochkonjunktur eine solide Grundlage; es galt indessen, die Zeichen der Zeit zu erkennen und die Möglichkeiten zu nutzen. Beim Amtsantritt Bundesrat Tschudis im Jahre 1960 betrug das Bruttonsozialprodukt 38,3 Mia Franken, stieg bis 1966 (in der Mitte seiner Amtstätigkeit) auf 67 Mia Franken und verdoppelte sich bis zum Zeitpunkt seines Ausscheidens aus der Landesregierung im Jahre 1973 auf 134,5 Mia Franken. Die Staatsrechnung des Bundes wies 1960 Ausgaben in der Höhe von 2,6 Mia Franken aus, 1966 beliefen sie sich auf beinahe 5,7 Mia Franken und erreichten 1973 etwa 11,6 Mia Franken. Im Etat des Eidgenössischen Departements des Innern trat diese Entwicklung noch ausgeprägter in Erscheinung:

1960: 562 Mio Franken oder 21,6 % der Bundesausgaben

1966: 1996 Mio Franken oder 35,1 % der Bundesausgaben

1973: 4816 Mio Franken oder 41,4 % der Bundesausgaben

Mit der Gewährung dieser Mittel sanktionierte das eidgenössische Parlament auch die damit verknüpften politischen Inhalte, zu denen der Souverän mit seiner Stimmabgabe zu einzelnen Grundsatz- bzw. Sachvorlagen noch gesondert Stellung nehmen konnte.

### IV.

Die Kunst des politisch Möglichen hat Bundesrat Tschudi vorab auf dem Gebiete der *sozialen Sicherheit* ausgeübt. Dabei gelang es ihm, die Anstrengungen, die sein Vorgänger im Amt zu Gunsten der Alters- und Hinterlassenenversicherung unternommen hatte, verstärkt weiterzuführen. In den Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung der Jahre 1961, 1963, 1968 und 1971 wurden entscheidende Leistungsverbesserungen angekündigt und vom Parlament auch beschlossen; insbesondere konnte mit der 8. AHV-Revision eine wesentliche Anhebung der Renten verwirklicht werden.

Mit dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 1. Januar 1960 wurde die Hilfe für die Invaliden auf eine völlig neue Grundlage gestellt. Mit einer Botschaft vom 27. Januar 1967 leitete Bundesrat Tschudi eine Revision ein, die in Anpassung an die Entwicklung bei der AHV den Invaliden einen verbesserten Schutz gewähren sollte, ohne indessen das Prinzip «Eingliederung hat Vorrang vor Geldleistungen» in Frage zu stellen.

In der Botschaft vom 21. September 1964 wurde dargelegt, dass die Leistungen der AHV und IV trotz ihrer ansehnlichen Verbesserungen nur im Bereich der Maximalrenten ein einigermassen existenzsicherndes Einkommen zu gewährleisten vermögen. Es wurde deshalb ein System von Ergänzungsleistungen vorgeschlagen, das jenem Teil der Bevölkerung ein Mindesteinkommen sichert, der ausschliesslich oder über-

wiegend auf den Schutz durch die AHV und IV angewiesen ist; eine Revision dieses Bundesgesetzes wurde zu Beginn des Jahres 1970 angekündigt und hierauf auch verwirklicht.

Der eigentliche Durchbruch zu einem umfassenden Konzept der Altersvorsorge erfolgte im Jahre 1971. In einer Botschaft vom 10. November bekundete der Bundesrat seinen Willen, einen entscheidenden Schritt im Ausbau unseres Systems der sozialen Sicherheit zu vollziehen. Er erfolgte in Form eines Gegenentwurfes zu einer Initiative der Partei der Arbeit, die mit ihrem Begehrten für eine wirkliche Volkspension eine allgemeine obligatorische staatliche Versicherung auf einem Pfeiler anstrebte. Die bundesrätliche Konzeption beruhte dagegen auf drei Säulen (AHV, berufliche Vorsorge und Selbstvorsorge). Am 3. Dezember 1972 bestätigten Volk und Stände mit überzeugenden Mehrheiten (1 393 797 Ja gegen 418 018 Nein; 19  $\frac{1}{2}$  Standesstimmen) die von Bundesrat Tschudi eingeschlagene und von Bundesrat und Parlament gutgeheissene sozialpolitische Marschrichtung. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand belief sich von 1960 bis 1973 im fachlich zuständigen Bundesamt für Sozialversicherung auf insgesamt 64 zusätzliche Stellen, was die etwa gehörte Behauptung, die Versicherungswerke des Bundes hätten seine Bürokratie entscheidend gestärkt, entkräftet.

\* \* \*

Wie sich die Betrachtungsweisen im Verlaufe der Zeit wandeln können, zeigt ein kleiner Rückblick auf die bundesrechtliche Regelung des *Natur- und Heimatschutzes*. In einem grundlegenden Bericht vom 14. März 1925 gelangte die damalige Eidgenössische Justizabteilung zum Schluss, dass der Erlass eines solchen Gesetzes weder notwendig noch zweckmäßig sei. Am 1. Mai 1936 rief der Bundesrat eine Natur- und Heimatschutzkommission ins Leben, die ihm als beratende Stelle für solche Angelegenheiten des Natur- und Heimatschutzes dienen sollte, die von eidgenössischer Bedeutung sind oder das Interesse mehrerer Kantone berühren. Im Zusammenhang mit einem Bericht über das Volksbegehrten zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau hissen die eidgenössischen Räte eine Motion gut, die zum Auftrag an eine Expertenkommission führte, «die Frage der Einführung eines die Erfordernisse der Erhaltung und Sicherung der landschaftlichen Schönheiten unseres Landes erfüllenden Artikels in die Bundesverfassung zu prüfen und den eidgenössischen Räten darüber Bericht und Antrag vorzulegen.» Dieser Auftrag wurde mit der Botschaft vom 19. Mai 1961 erfüllt. Prophetisch lesen sich heute noch die grundsätzlichen Bemerkungen, dass die atemberaubende Entwicklung der Wirtschaft, Wissenschaft und Technik weitergehen werde. Die Verantwortlichen müssten deshalb im Interesse des ganzen Volkes und der Volksgesundheit dafür sorgen, «dass Erholungsräume für Leib und Seele erhalten bleiben, und dass Gewinnstreben sowie technischer Tatendrang nicht überborden.»

Am 27. Mai 1962 stimmten Volk und Stände dieser Verfassungsänderung, die dem Bund die Aufgabe flankierender Natur- und Heimatschutzmassnahmen zuweist, mit 442 559 Ja gegen 116 856 Nein und allen 19  $\frac{1}{2}$  Ständen zu. Die Ausarbeitung eines entsprechenden Bundesgesetzes signalisierte die Botschaft vom 12. November 1965, wobei schon damals darauf hingewiesen wurde, dass der Entscheid darüber, in welchem Masse der Bund die Aufgaben des Natur- und Heimatschutzes unterstützen könne, ganz in den Händen der eidgenössischen Räte liege. In die gleiche Stossrichtung wies die Botschaft vom 6. Mai 1970 über die Ergänzung der Bundesverfassung als Grundlage für den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt. Der Bundesrat verlangte vermehrte Kompetenzen, «um den schädlichen oder lästigen Einwirkungen (z. B. Luftverunreinigung und Lärm) vorzubeugen oder bereits eingetretene Schäden oder Beeinträchtigungen zu beheben.» Ein überwältigendes Abstimmungsresultat vom 6. Juni 1971 mit 1 222 931 Ja gegen 96 359 Nein und mit Zustimmung aller Stände wies dem Gesetzgeber den Weg des Handelns.

\* \* \*

Bundesrat Tschudi befasste sich während seiner Amtszeit auch sehr intensiv mit *Bildungsproblemen*, vorerst mit der Förderung der kantonalen Universitäten. Obwohl unser Land mit seinen neun Hochschulen nicht «unterversorgt» war, erkannte er, wie wichtig für die Selbstbehauptung unseres Landes und für das Gedeihen einer sozial gerechten Gesellschaft ein zeitgemässer Ausbau und eine Öffnung dieser Bildungsstätten für alle fähigen, jungen Leute, unabhängig ihrer Herkunft, sind. Diese Gedanken finden wir in der Botschaft vom 29. November 1965, mit der erstmals Beiträge an die Ausgaben der Kantone für ihre Hochschulen beantragt wurden. Aus diesen Überlegungen leitete der Bundesrat etwa zwei Jahre später die Botschaft zur Förderung der kantonalen Hochschulen im Sinne einer Daueraufgabe des Bundes dem Parlament zu, die auf eine breite Zustimmung stiess.

Dem Versuch, die Bundesverfassung mit neuen Bildungs- und Forschungsartikeln zu ergänzen, war leider nur ein teilweiser Erfolg beschieden. In einer denkwürdigen Abstimmung bejahte zwar die Mehrheit des Volkes (507 414 Ja gegen 454 428 Nein) den Bildungsartikel; er vermochte indessen das notwendige Ständemehr (9  $\frac{3}{2}$  Ja gegen 10  $\frac{3}{2}$  Nein) nicht zu erzielen und war deshalb verworfen. Angenommen wurde dagegen am gleichen Tag der Forschungsartikel, der die Grundlage für ein umfassendes Forschungsgesetz bildet, das wahrscheinlich in naher Zukunft in Kraft treten kann. Das Fehlen von Bildungsartikeln, die den heutigen Bedürfnissen entsprechen, werden all jene bedauern, die dem Bund eine grössere Mitverantwortung in diesem Bereich übertragen möchten, damit für die Schweizer Jugend, unter Wahrung föderalistischer Gegebenheiten, möglichst gleichwertige Bildungschancen offen stehen.

Am 4. März 1968 trug der Bundesrat die Frage einer Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne durch den Bund vor das Parlament. Zwei Gründe waren hiefür massgebend: Einmal überschritt der Unterhalt einer technischen Hochschule neben der vollausgebauten Universität die finanziellen Möglichkeiten des Kantons Waadt, zum andern lag es auf der Linie der in die Wege geleiteten Hochschulpolitik des Bundes, wenn er die Führung zweier Technischer Hochschulen ins Auge fasste. Damit verbunden war auch der Wunsch, durch die Schaffung zusätzlicher Studienplätze die Aufnahmekapazität zu erweitern, was über einen etappenweisen Ausbau der Bundeshochschulen angestrebt wurde; die einschlägigen Botschaften vom 6. Mai 1970 und 3. Mai 1972 dienten diesem Zwecke. Im Schulratsbereich sind denn auch während der Amtszeit Bundesrat Tschudis mit über 3000 Stellen die grössten personellen Zuwachsraten zu verzeichnen.

\* \* \*

Einer ganz besonders heiklen Aufgabe entledigte sich Bundesrat Tschudi mit der Ausarbeitung einer Revisionsvorlage über die Aufhebung des *Jesuiten- und des Klosterartikels* der Bundesverfassung. Am 23. Dezember 1971 konnte die Botschaft dem Parlament zugeleitet werden. Grundlage hiezu bot ein im Jahre 1959 in Auftrag gegebenes Gutachten, das der Verfasser, Professor Kägi, Ordinarius für Staats-, Kirchen- und Völkerrecht an der Universität Zürich, zehn Jahre später dem Departement des Innern abliefern konnte. Seine Erkenntnisse, dass die Artikel 51 und 52 BV im Widerspruch stehen zu den Geboten unserer Staatsidee und des in ihr sich ausdrückenden Willens zur Gerechtigkeit, zu den Geboten unseres Verfassungssystems als sachlich ungerechtfertigte Ausnahmenormen, zu den Geboten der politischen Zweckmässigkeit und zu der Anforderung der Praktikabilität, übernahm der Departementsvorsteher und beantragte Bundesrat und Parlament ihre ersatzlose Streichung, was so beschlossen wurde. Endgültig eliminierte der Souverän diese Artikel in der Abstimmung vom 20. Mai 1973, und zwar mit 791 076 Ja gegen 648 924 Nein und mit 14½ gegen 5½ Standesstimmen. Damit war ein Störfaktor, der den konfessionellen Frieden belastete, beseitigt worden.

\* \* \*

Engagement und persönliche Anteilnahme von Bundesrat Tschudi galten aber auch zahlreichen andern Aufgaben des Departements, die hier nicht alle erwähnt werden können. So wurde mit einer Änderung des Bundesgesetzes über das Filmwesen eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung des schweizerischen Filmschaffens gelegt, das seither weltweite Anerkennung gefunden hat. Eine verstärkte Förderung erfuhr auch die Stiftung Pro Helvetia. Mit der Einsetzung der Kommission Clottu erhielt die kulturpolitische Diskussion Impulse, die

bis heute nachwirken. Fragen der Jugendpolitik war ein Bericht einer Studiengruppe gewidmet, die auf die grosse Bedeutung dieser Probleme hinwies. Autofahrer werden sich gerne daran erinnern, dass in der Amtszeit von Bundesrat Tschudi der Ausbau der Autobahnen überall in unserem Lande zügig voranschritt.

\* \* \*

Carl Spitteler hat am 14. Dezember 1914 seinen Freunden von der Regionalgruppe Zürich der Neuen Helvetischen Gesellschaft zugerufen: «Ehe wir andern Völkern zum Vorbild dienen könnten, müssten wir erst unsere eigenen Aufgaben mustergültig lösen.» Von diesem Geiste liess sich Bundesrat Tschudi in seiner Arbeit leiten, weshalb Bürgerinnen und Bürger aus allen Schichten unseres Volkes – insbesondere die ältere Generation, die Arbeitnehmer und die Jugendlichen – auch heute noch in ihm den Staatsmann mit aussergewöhnlichen Leistungen und grosser moralischer Integrität verehren.