

Freiheit und Bindung in den Bundesratswahlen

Autor(en): **Gruner, Erich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **7 (1967)**

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-171131>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

FREIHEIT UND BINDUNG IN DEN BUNDESRATSWAHLEN

von

ERICH GRUNER

*Professor an der Universität Bern **

Seit der denkwürdigen Bundesratsersatzwahl von 1965 ist die Frage nicht verstummt, ob der Modus der Bundesratswahl, der seinerzeit auf eine vorherrschende Partei zugeschnitten worden sei, nicht an die veränderten politischen Realitäten, vor allem an die Proportionalisierung des Bundesrates, anzupassen sei. Ob die Volkswahl des Bundesrates die erhoffte Lösung brächte, wird an anderer Stelle dieses Jahrbuches untersucht. Wir beschränken uns auf den Hinweis, dass sie als Postulat erstmals schon im Jahre 1848 auftaucht und seither zweimal Gegenstand von Volksbegehren (1900, 1942) gewesen ist. Auch andere Heilmittel, die gegen unbefriedigende Wahlergebnisse angepriesen werden (z. B. die Erhöhung der Sitzzahl), dürfen in grossen Zügen als bekannt vorausgesetzt werden. Weniger vertraut ist man dagegen mit dem *Ablauf* des *Wahlaktes* als historischer *Gesamterscheinung*. Behauptung steht da gegen Behauptung. Nach den einen lässt sich geschichtlich nachweisen, unsere Bundesräte seien meistens in einer echten und offenen Wahl erkoren worden. Nach den andern ist die Auswahlfreiheit durch Usus oder Abusus, durch informelle Vorwahlentscheide usw., derart eingeschränkt, dass die Wahl längst zur reinen Komödie erstarrt sei. Diese Streitfrage lässt sich offenbar nur dann richtig beantworten, wenn man sämtliche Wahlen unter dem Aspekt der angedeuteten Meinungs-differenzen untersucht.

Zunächst ist kurz zu rekapitulieren, welche *auswahlbeschränkenden* Wirkungen von den *rechtlichen* und *faktisch-politischen* Verhältnissen ausgehen. Art. 96 BV, der die einschlägigen Wahlvorschriften enthält, schränkt die Wahl nur insofern ein, als er « nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton » zulässt. Ferner bestimmt er die Wahlart der « in der

* Bei der Durchsicht des Quellenmaterials waren mir freundlicherweise die Herren François Reymond und Dr. Jürg Siegenthaler, beide Mitarbeiter am Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik, behilflich, dieser zudem auch bei der statistischen Auswertung. Beiden sei herzlich gedankt.

Zwischenzeit ledig gewordenen Stellen » dahin, dass sie « bei der nächstfolgenden Sitzung der Bundesversammlung für den Rest der Amtsdauer wieder besetzt » werden müssen. Die *faktischen* Einschränkungen resultieren aus der föderalistisch-politischen Struktur unseres Landes, vor allem aus seiner sprachlich-kulturellen, konfessionellen und parteipolitischen Buntheit. Die daraus wachsende Verpflichtung, möglichst allen repräsentativen Gruppen eine Vertretung zukommen zu lassen, zählt zu den ungeschriebenen Gesetzen unseres Landes. Es gehört — nebenbei gesagt — zu den grossen Glücksfällen der Schweiz, dass man bisher nie versucht hat, irgendwelche derartigen « Ansprüche » rechtlich zu fixieren. Man hätte damit unfehlbar zur Zerklüftung der Nation beigetragen. — Dass diese *ungeschriebenen Gesetze* schon 1848 in ihrer ganzen Tragweite erkannt worden sind, geht aus folgendem Kommentar über die ersten Bundesratswahlen hervor: « Dem Prinzip der Repräsentation (sc. der Gruppenansprüche) . . . ist in weitem Umfange Rechnung getragen worden. Alle drei Nationalitäten, die deutsche, die französische und die italienische, beide Konfessionen sind repräsentiert. Ebenso haben die verschiedenen Nuancen der Fortschrittspartei, vom « Langsam voran » bis zum « Sturmschritt » ihre Vertreter. »¹ Die ebenso wichtige Frage, ob alle *Kantone* und Landesgegenden angemessen berücksichtigt seien, wird offensichtlich nur zufällig in dieses Urteil nicht eingeschlossen, obschon ihr politisches Gewicht bedeutend schwerer wiegt als das der konfessionellen Frage. Bevor wir im folgenden die *Auswahlfreiheit* kritisch untersuchen, sei vorgängig die Frage beantwortet, auf welche Weise den Gruppenansprüchen im Verlaufe der letzten 120 Jahre *de facto* Rechnung getragen worden ist.

I. Die faktische Berücksichtigung von Sprachen, Kantonen, Regionen und Parteien

Der Bundesrat zählt von 1848 bis 1967 insgesamt 80 Mitglieder. Die durchschnittliche Mandatsdauer beträgt 11 Jahre. Seit dem Zweiten Weltkrieg ist sie mit 8,7 Jahren nicht wesentlich geringer als in den ersten beiden Jahrzehnten des Bundesstaates, da sie 9 Jahre beträgt.

1. Der *sprachlichen* Verschiedenheit versucht man, generell gesehen, nach dem Schlüssel von 5 deutsch und zwei romanisch (d. h. französisch, italienisch oder rätoromanisch) sprechenden Bundesräten gerecht zu werden. Es ist natürlich ausgeschlossen, diese Proportion in Wirklichkeit sklavisch aufrechtzuerhalten. Sie kann sich zugunsten der einen oder der andern Seite leicht verschieben, entweder in eine solche von 3:4 oder von 1:6. Das zuerst genannte Verhältnis herrscht viermal vor: 1911-13, 1917-34, 1947-50, 1954-59. Das zweite, ein ausgesprochenes Missverhältnis, dauert nur 6 Jahre, 1875-81. Die romanische Untervertretung rührt vom bewussten Verzicht der Waadtländer Kandidaten Estoppey und Ruchonnet her, die

¹ NZZ, No 323 vom 18. Nov. 1848.

auf sie gefallene Wahl anzunehmen, eine Folge der Spannungen, die sich während der Bundesrevision von 1872/74 zwischen Deutsch und Welsch und später zwischen Gotthard- und Simplonanhängern ergeben hatten. Die Zeiten, da nur ein *einzig* französisch sprechender Bundesrat (neben einem Tessiner oder Rätoromanen) in Bern wirkt, erstrecken sich auf die Jahre von 1848-64, 1914-17, 1934-47, 1967 f. Zusammenfassend darf man sagen: Mit insgesamt 30 Vertretern romanischer Muttersprache (23 französisch, 6 italienisch und 1 rätoromanisch Sprechende) auf insgesamt 80 Bundesräte ist das Verhältnis von 2:5, personell gesehen, mehr als gewahrt. Zeitlich verrechnet, liegt der romanische Anteil mit 33 % auch höher als die Proportion 2:5.

2. Weniger einfach ist die Berücksichtigung der *kantonalen* und *regionalen Ansprüche*. Heute hat das Prinzip der Zugehörigkeit eines Bundesrates zu einem bestimmten *Heimatkanton* viel von seiner früheren Bedeutung eingebüsst. Das ist etwa bei der Wahl der Bundesräte Weber (1951) und Schaffner (1961) hervorgehoben worden. Da beide seit Jahrzehnten im Kanton Bern niedergelassen seien, könnten sie kaum mehr als Vertreter ihres Heimatkantons im engeren Sinne des Wortes gelten. In den ersten Jahrzehnten spielt indessen die Rücksichtnahme auf die kantonale Herkunft bei den Wahlen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Das ist nicht nur auf die damals noch viel grössere politische Bedeutung der Kantone zurückzuführen, sondern ebenso sehr darauf, dass in der Frühzeit noch keine Parteiansprüche im heutigen Sinne des Wortes befriedigt werden müssen.

Förmliche *Vertretungsansprüche* einzelner Kantone werden schon sehr frühzeitig angemeldet. Die Waadtländer erheben von Anfang an bei jedem Rücktritt « ihres » Bundesrates (1855, 1867, 1869, also bis zum ominösen Jahre 1875) einen Anspruch auf Wiederbesetzung. Auch die Zürcher heischen wie selbstverständlich 1861 und 1872 die Nachfolge für Furrer und Dubs. Die « Berner Zeitung » wünscht allerdings — doch offensichtlich mehr aus parteipolitischen als kantonalistischen Erwägungen — dass dieses « antirepublikanische Monopol » der Zürcher verschwinde¹. Doch für die Berner ist es diskussionslos, dass auf Stämpfli 1863 ein Mann aus dem eigenen Kanton folgen muss². Neben den drei genannten erscheinen anfänglich auch *Aargau* und *St. Gallen* als privilegierte Kantone, weshalb die Waadtländer 1870 einen Bruch mit der bisherigen « Pentarchie » als nicht wünschbar bezeichnen. Der Genfer Radikale Carteret spricht sogar von einer « Heptarchie » und motiviert damit sein Postulat auf Volkswahl des Bundesrates³. In den neunziger Jahren wird nach der Meinung von Bundesrat Droz die kantonale Rivalität überlagert vom *Parteienkampf*. Trotzdem beklagt er auch jetzt noch, dass Koalitionen der grossen Kantone die Wahl geeigneter Kandidaten verhindern könnten. Und so stellt man sich bei den

¹ *Berner Zeitung* vom 28. Juli 1861, zitiert in *NZZ*, No 212 vom 31. Aug. 1861.

² *NZZ*, No 336 vom 2. Dez. 1863.

³ NUMA DROZ, « Le mode d'élections du Conseil fédéral », in *Etudes et Portraits politiques*, Genève-Paris 1895, p. 316.

Gesamterneuerungswahlen von 1893 ernsthaft die Frage, ob das Privilegium der « Bundesratskantone » noch länger andauern dürfe¹.

3. Förmliche *Vertreter* fest organisierter *Parteien* gibt es im *Bundesrat* vor dem Jahre 1891 noch kaum. Für die ersten vierzig Jahre des Bundesstaates gilt es infolgedessen, die *Legende zu zerstören*, als sei der Bundesrat, parteipolitisch betrachtet, ein *homogenes* Kollegium gewesen. Das ist er nur von 1891-1919, in der Zeit der freisinnigen Hegemonie, da 6 von 7 Bundesräten der radikal-demokratischen Fraktion angehören. Gewiss, die *NZZ* hat recht, wenn sie den Bundesrat aus lauter « Fortschrittmännern » zusammengesetzt sieht. Aber die Differenzen, die sich zwischen den « langsam » und den « stürmisch » Vorgehenden unter ihnen ergeben, mögen damals beinahe so weit gespannt gewesen sein wie heute zwischen Freisinnigen und Sozialdemokraten. Soviel ist allerdings richtig: in der *Praxis* der bundesrätlichen Politik wirken sie sich nicht so stark aus, wie man annehmen sollte. Die beiden Linksextremen von 1848, Druey und Ochsenbein, von denen der erste im Hinblick auf seine revolutionäre Politik in seinem waadtländischen Heimatkanton als « Sozial-Demokrat » bezeichnet werden könnte, schliessen sich sehr bald dem gemächlichen Tempo eines Furrer an. Ochsenbein gilt schon 1851 als zu gemässigt; 1854 wird er weggewählt und durch den linksextremen Stämpfli ersetzt, den der Berner Konservative Blösch als Kommunisten empfindet. Stämpflis Wahl ist der Auftakt einer *parteipolitisch sehr bewegten Epoche* mit entsprechend leidenschaftlichen Bundesratswahlen.

Es ist nicht leicht, diese so *dynamische Epoche*, die von 1854 bis zum Einschnitt von 1891 reicht, d. h. bis zum Beginn der radikalen Hegemonialperiode, nachzuzeichnen. Um aber das *Ausmass* der *Auswahlfreiheit* bei den damaligen Bundesratswahlen richtig einschätzen zu können, ist die Kenntnis der wichtigsten Elemente der damaligen Parteipolitik unentbehrlich.

Die freisinnige *Grossfamilie*, die sog. Fortschrittspartei von 1848, weist wohl in Zeiten drohender Gefahr wie im Sonderbundskrieg vorübergehend eine gewisse Geschlossenheit auf. Doch in der Bundesversammlung spalten sich ihre Abgeordneten schon sehr bald in zwei oder sogar drei deutlich geschiedene Lager. Mass und Ton der freisinnigen Politik werden in der Regel vom *rechten Flügel* bestimmt, vom Kreis der sog. Bundesbarone, der Anhängerschaft *Alfred Eschers*. Ohne fest organisiert zu sein, verfügen Eschers Freunde über so viele wirtschaftliche Verbindungen, dass sie zentralen Einfluss ausüben; und *weil* diese Gruppe einflussmächtig ist, zieht sie die Schlüsselgestalten der Wirtschaft an. Es handelt sich also nicht um eine Partei im eigentlichen Sinne des Wortes, sondern eher um den Typus der sog. « Control-group », d. h. einer informellen Verbindungsgruppe. Als der junge Radikale Louis Ruchonnet 1866 als Neuling in den Nationalrat ein-

¹ *Ebenda*, p. 324 f.; *NZZ*, No 351 vom 17. Dez. 1893. Die damalige Frage wird indirekt provoziert durch den Austritt der Berner Freisinnigen aus der radikalen Bundesversammlungsfraktion wegen eisenbahnpolitischer Differenzen mit den Waadtländern. Die Berner verweigern deshalb bei der Ersatzwahl für Ruchonnet dem Waadtländer Ruffy ihre Stimme.

tritt, schreibt er seinem Vater recht enttäuscht: « L'assemblée fédérale est... en mains de quelques gros bonnets, des pères nobles, à la tête desquels nous trouvons Escher, Peyer, Heer, Planta, Staehelin et Feer-Herzog. Escher est puissant dans l'assemblée; on prétend qu'il y tient 70 à 80 voix. »¹ — Aber nun wird die Politik der freisinnigen Grossfamilie von ganz *anders gearteten Scheidelinien* durchkreuzt, dergestalt, dass dauernd neue, rasch wechselnde, kurzfristige Gruppierungen entstehen. Je nach den *Sachfragen*, welche die Geister scheiden, weisen diese eine ganz verschiedenartige Zusammensetzung auf, handle es sich nun um *eisenbahn-, aussen-* oder allgemeine staatspolitische Fragen wie die *Bundesrevision*². Der Amerikaner Lowell bemerkt richtig: « The divisions and cross-divisions were exceedingly complex, and it is almost impossible to describe them clearly. »³

Diese *Dynamik* drückt sich nun auch in den *Bundesratswahlen* aus. Die Unstabilität der parteipolitischen Fronten verleiht nicht nur jeder Neuwahl, sondern auch sehr vielen *Wiederwahlen* den Charakter eines offenen Rennens. Die Aufstellung von Gegenkandidaturen gegen altbewährte, schon lange amtierende Bundesräte gehört also zu den normalen Erscheinungen des politischen Lebens⁴. Für den auflüpfischen Linksradikalen Friedrich Bernet aus St. Gallen erscheint im Jahre 1868 « unser Ministerium so stabil wie die Throne der Pharaone ». Als Angehöriger einer im Bundesrat nicht vertretenen freisinnigen Minderheit kritisiert er die « Rückversicherungen, die sich in unserm Wahlkörper gebildet haben, » und verlangt nach amerikanischem System die Beschränkung der bundesrätlichen Amtsdauer auf zweimal vier Jahre⁵. 1872 rückt aber bereits als erster Vertreter dieser demokratischen Linken der Zürcher J. J. Scherrer in den Bundesrat ein. 1875 folgen als « Linke » Anderwert und Droz. Aber noch weiss die Escher-Gruppe fast 15 Jahre lang das bundesrätliche Feld unter der Führung des Aargauers Emil *Welti* zu behaupten⁶.

¹ FELIX BONJOUR, *Louis Ruchonnet, sa vie, son œuvre*, Lausanne 1936, p. 203. Die Bundesversammlung umfasst damals 120 National- und 44 Ständeräte, vgl. auch ERICH GRUNER, *Die Schweiz. Bundesversammlung 1848-1929*, Bern 1966.

² Der Streit um die Linienführung der Eisenbahn Bern-Genf (ob via Freiburg-Lausanne oder Murten-Yverdon) reisst z.B. 1857 politisch bisher kompakte Blöcke wie die Waadtländer Radikalen und die Freiburger Konservativen völlig auseinander. Ähnlich muss immer wieder um eine neue « *Gotthardmehrheit* » gerungen werden, 1863 gegen die Lukmanierfreunde, 1866 und 1869 bei der Finanzierungs- und 1878 bei der Nachsubventionierungsfrage. 1860 wirkt der Savoyerhandel als Spaltpilz, 1866 und 1872 zählt nur noch pro und contra Bundesrevision.

³ ABBOT LAWRENCE LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, 2 vols., Boston, New York 1897, vol. II, p. 303.

⁴ Recht heftig ist die Opposition gegen die als Sesselkleber angeprangerten Frey-Herosé (AG) und Näff (SG), die fast regelmässig erst im 4. oder 5. Wahlgang und nur ganz knapp wiedergewählt werden.

⁵ FRIEDRICH BERNET, *Nach 20 Jahren, Streiflichter auf politische und soziale Zustände der Gegenwart*, St. Gallen 1868, S. 21.

⁶ Neben Welti, der dem Bundesrat 1866-91 angehörte, zählen zur Escher-Gruppe Hammer (SO, 1875-90), Heer (GL, 1875-78), Bavier (GR, 1878-83), Hertenstein (ZH, 1879-88) und in den achtziger Jahren auch Droz, der sich damals zum entschiedenen liberalen Antietatisten umwandelt.

An die Stelle Weltis, des *letzten Liberalen* im Bundesrat, wenn man vom Genfer Ador absieht, tritt 1891 der *katholisch-konservative* Luzerner Zemp, als späte Frucht einer langen Reihe vergeblicher Versuche der Konservativen, einen der ihren in die Landesregierung abzuordnen¹. Von diesem Datum an — es ist die Zeit, da sich festorganisierte Fraktionen in den Räten bilden — darf die parteimässige Zusammensetzung des Bundesrates als bekannt vorausgesetzt und muss deshalb nur mehr stichwortartig in Erinnerung gerufen werden. 1919 tritt der zweite Katholisch-Konservative in den Bundesrat ein, 1929 das erste Mitglied der BGB-Partei, 1943 der erste Sozialdemokrat. Nach dem Rücktritt des Sozialdemokraten Max Weber (1953) kehrt der Freisinn vorübergehend zur Mehrheitsstellung zurück. Nach einer kurzfristigen Parität von 3 Freisinnigen und 3 Katholisch-Konservativen siegt 1959 mit dem Einbezug zweier Sozialdemokraten die berühmte Zauberformel 2,2,2,1.

II. Wahlstatistisches

1. VORBEMERKUNGEN

Wir sind von zwei sich widersprechenden Thesen ausgegangen: die eine bestreitet die Offenheit der Bundesratswahlen, die andere bejaht sie. Das vorhergehende Kapitel hinterlässt nun scheinbar den Eindruck, dass die Faktoren, welche die Wahlfreiheit beschränken, dauernd zunehmen. Denn zu den Hindernissen, welche sich aus der Berücksichtigung regionaler und kantonaler Ansprüche ergeben, träten im 20. Jahrhundert zusätzlich noch die einengenden Barrieren der Parteiansprüche. Es scheint mir deshalb vonnöten, diese Streitfrage mittels statistischer Hilfsmittel aus einem etwas anderen Blickwinkel zu betrachten. Wir sind uns bewusst, dass dieser Methode gegenüber verschiedene Vorbehalte anzubringen sind: die verhältnismässig geringe Zahl der Wahlen, und vor allem gewisse Schwierigkeiten, den Faktor « Offenheit der Wahl » statistisch überhaupt zu erfassen. Und doch scheint mir ein statistisch vertretbarer Weg, diese zu überwinden, zu existieren. Ob eine *Wahl* wirklich *offen* ist, d. h. ob die Kandidaten einander in einer *echten Konkurrenzsituation* gegenüber stehen, lässt sich anhand zweier, statistisch fassbarer Daten eruieren: aus der Anzahl der bei einzelnen Wahlen *benötigten Wahlgänge* und aus der Anzahl *konkurrenzfähiger Kandidaten* resp. aus den von ihnen erzielten Stimmzahlen. Was man unter Konkurrenzfähigkeit verstehen will, ist freilich in gewissem Sinne Ermessenssache. Eindeutig abzulehnen ist es aber, blosser Zählkandidaturen in die Berechnung einzubeziehen. Zu den ernsthaften Konkurrenten rechnen wir mithin solche, die im letzten Wahlgang mindestens 10 % des Gesamtstimmanteils erhalten haben, in der Regel in den vorhergehenden Wahlgängen

¹ Diese Versuche beginnen 1863 und 1866 mit der Kampfkandidatur des Wallisers Allet. Ihr folgen 1864 Von der Weid (FR), 1875 und 1878 de Weck (FR), 1881 Segesser (LU), 1883 und 1890 Kopp (LU), 1884 und 1888 Keel (SG), um nur die wichtigsten zu nennen.

aber mehr, wenn nicht in den ersten Wahlgängen noch weitere Kandidaten gegen sie auftreten ¹.

Nun steht aber dieser Art der statistischen Auswertung ein weiteres Hemmnis entgegen, die Tatsache nämlich, dass Bundesratswahlen sich nur sehr *bedingt* als *einheitlicher Gesamtvorgang* erfassen lassen. In erster Linie besteht ein Unterschied zwischen den *Ergänzungswahlen während* der laufenden Amtsdauer und Neuwahlen, die mit den *Gesamterneuerungswahlen* zusammenfallen. Von den 80 bisherigen Bundesräten sind 35 in Gesamterneuerungswahlen (hinfort als GW bezeichnet) und 45 in Ergänzungswahlen (hinfort als EW bezeichnet) erkoren worden. Es sei kurz angedeutet, wie unterschiedlich die Wirkungen sind, welche die beiden Wahlsituationen auf den Wahlvorgang ausüben.

1. Wie der Parteiüberblick gezeigt hat, wird in den Anfangszeiten des Bundesstaates in den GW weder ein persönlicher noch ein parteimässiger Besitzstand respektiert. Bis zum Jahre 1884 besitzt in allen GW auch die Wahl der Bisherigen einen mehr oder weniger offenen Charakter. Auch durchaus anerkannte Mitglieder des Bundesratskollegiums sind bei den GW bestritten. Ausser Furrer müssen sich z. B. 1851 alle andern 6 Bundesräte mehreren Wahlgängen unterziehen. Sogar ein Druey benötigt damals deren vier! Der bekannte, tüchtige Berner Karl Schenk wird 1878 trotz seiner 15jährigen Zugehörigkeit zum Bundesrat nur mit einer einzigen Stimme über dem absoluten Mehr wiedergewählt! Insgesamt wird zwischen 1851 und 1881 in 11 Wahlen 21mal versucht, einen bisherigen Bundesrat zu sprengen. Zu zweien Malen werden Bundesräte weggewählt, 1854 Ochsenbein (BE) und 1872 Challet-Venel (GE). — Bis zum Jahrhundertende ist es ferner üblich, dass die Bundesräte nur dann eine Chance auf Wiederwahl besitzen, wenn sie in den *vorher* stattfindenden *Nationalratswahlen* bestätigt worden sind ². In dieser rein ususmässig geforderten nationalrätlichen Wiederwahl der Bundesräte steckt also ein gewisser *Ersatz* für das im schweizerischen Regierungssystem fehlende *parlamentarische Misstrauensvotum*. — Um der unterschiedlichen Wahlsituation zwischen GW und EW gerecht zu werden, haben wir unsere statistischen Übersichten zweigeteilt.

2. Ein weiterer Vorbehalt in der Deutung des Zahlenbildes ergibt sich aus dem *Wahlmodus*. Das charakteristische Merkmal der Bundesratswahlen ist die *Einzelwahl*. Der heutige Usus, wonach die im Amte stehenden Bundesräte bei der Wiederwahl in der Reihenfolge ihrer Anciennität antreten, besteht erst seit dem Jahre 1893. Er kristallisiert sich nur allmählich heraus, auf Kosten eines ursprünglichen, aber etwas willkürlichen Verfahrens, nach

¹ Insofern sind die Zahlen unserer Statistik eher zu tief als zu hoch. Denn bei ausgesprochenen Kampfahlen können in *einem* oder mehreren der oft notwendigen vielen Wahlgänge verschiedene Kandidaten die 10 %-Grenze überschreiten, ohne dass sie in unserer Statistik figurieren. Wir werden im Einzelnen auf diese besonderen Situationen noch eingehen; (vgl. Anmerkungen auf S. 26-29).

² Der als Statistiker bekannte Tessiner Franscini erwirbt sich z.B. 1854, nachdem er im Tessin durchgefallen ist, nur durch eine nachträglich vollzogene Wahl als « Schaffhauser » Nationalrat das « Anrecht » auf Wiederwahl in den Bundesrat.

dem sich bei den GW in *jeder* Einzelwahl gleichzeitig verschiedene Kandidaten präsentieren. Da diese so eine Konkurrenzwahl wird, vermehrt sich aus diesem Grunde die Zahl der aussichtsreichen Gegenkandidaten ganz erheblich. — Dieser Modus scheint nun anfänglich auch die *Reihenfolge* der *Kandidatenpräsentation* bestimmt zu haben. Dass diese durch informelle Gespräche in Freundeskreisen schon vorher abgemacht worden wäre, ist zwar möglich, kann aber durch nichts belegt werden, wie denn überhaupt der ganze Wahlmodus nie offiziell und reglementarisch festgehalten worden ist. Die Reihenfolge scheint sich anfänglich ganz einfach daraus zu ergeben, dass der bei der vorangegangenen Einzelwahl mit den meisten Gegenstimmen ausgezeichnete Kandidat als nächster an die Reihe kommt. Die Reihenfolge der Wahlen von 1848 (Furrer, Ochsenbein, Druey, Munzinger, Franscini, Frey-Herosé, Näff) spiegelt also eine gewisse Popularitäts- oder Ansehensskala wider¹. Von 1860-1890 treten die eigentlichen bundesrätlichen Führergestalten bei den GW jeweilen an den Anfang der Kandidatenliste. So rangieren Furrer, Dubs, Schenk, Welti und Ruchonnet in der Reihenfolge immer als Nummern 1, 2 oder 3. Die stets Angefochtenen dagegen, Frey-Herosé, Näff, Challet-Venel usw. finden sich regelmässig am Schluss.

Auch bei den EW kann sich die Reihenfolgeordnung dahin auswirken, dass unter Umständen mehr Wahlgänge nötig werden, d. h. dass mehr oder weniger viele aussichtsreiche Kandidaten in den Wahlkampf steigen. Es ist jedoch bei den EW noch schwieriger, eine bestimmte *Regel* für die *zeitliche Reihenfolge* der Kandidatenpräsentation zu erkennen. Das zeigt sich anlässlich der EW für die Bundesräte Haab und Scheurer im Jahre 1929, als die Reihenfolgefrage zu einem Politikum erster Ordnung und damit Gegenstand einer grundsätzlichen Diskussion über ihre Ursprünge und ihre Handhabung wird². Historisch gesehen, lässt sich tatsächlich in dieser umstritte-

¹ Selbstverständlich werden Bundesräte, die in diesem Sinne gegen ihre Kollegen während der GW ein oder mehrere Male als Gegenkandidaten auftreten, in unserer Statistik nicht zusätzlich auch noch als Gegenkandidaten gezählt. Die « Spitzenstellung » von Furrer und Ochsenbein bei der ersten Wahl mag sich aus der Reihenfolge der Vororte ergeben haben.

² Die Meinung des damaligen Bundesversammlungspräsidenten, dass der Wahlablauf sich aus der zeitlichen Abfolge der Rücktrittsmitteilung Haabs und des erst später erfolgten Todes Scheurers ergebe, wird erfolgreich mit dem Argument bekämpft, die Reihenfolge habe sich danach zu richten, dass im Moment der Wahl nur der Sitz Scheurers ledig sei und der Rücktritt Haabs erst von der Bundesversammlung genehmigt werden müsse. Die knappe Annahme der zweiten Variante mit dem Zufallsmehr von 111 gegen 110 Stimmen deutet die Umstrittenheit der Frage an. Tatsächlich geht es um einen rein politischen Entscheid. Ob nämlich die vom Freisinn beschlossene Preisgabe seines 5. Bundesratsstitzes eher der BGB (Nachfolge Scheurer) oder den Sozialdemokraten (Nachfolge Haab) zufiele, entschied sich damals weitgehend durch die Reihenfolge der Wahlen. Von Bundeskanzler Käslin ist damals mit Recht darauf hingewiesen worden, dass sich aus obigem Argument ebensowenig eine feste Regel ableiten lasse, besonders wenn mehrere Bundesräte gleichzeitig auf das Ende ein und derselben Amtsdauer zurückträten (ROBERT KÄSLIN, « Einige Bemerkungen zu den Bundesratswahlen in letzter Zeit », in *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, XX/1930, S. 513 ff). Über die Wahl selbst vgl. E. DÜRR, « Die Bundesratswahl vom 12. Dezember 1929 », in *Die Schweiz*, Ein nationales Jahrbuch, 1931, S. 9 ff.

nen Frage ebensowenig ein bestimmter Usus herausfinden wie bei den GW. Konsequenz ist nur die Inkonsequenz, mit der die Reihenfolge gehandhabt wird¹. In der jüngsten Vergangenheit scheint man endgültig die Lösung akzeptiert zu haben, zuerst die Ersatzwahl für den verstorbenen Bundesrat, dann die übrigen Ersatzwahlen — nach dem Eingang der Rücktrittsgesuche — vorzunehmen².

3. Schliesslich ist noch daran zu erinnern, dass auch das *zeitliche Zusammenfallen mehrerer Wahlen* einen Einfluss auf den Verlauf des Wahlkampfes ausübt und mithin die Aussagekraft der Statistik beeinträchtigt. Eine mehrfache Vakanz kann z. B. die Kombinationsmöglichkeiten vergrössern, da die Ansprüche von Sprachen, Kantonen und Parteien untereinander besser verrechnet werden können. Trotz diesen Vorbehalten lassen sich statistisch brauchbare Zahlen nur gewinnen, wenn der Wahlvorgang als *Ganzes* behandelt wird. Die statistische Auswertung wird dabei bedeutend aussagekräftiger, wenn wir den ganzen Zeitraum von 1848 bis 1967 zu *Vergleichszwecken* in drei verschiedene Perioden unterteilen: in eine erste, die bis 1887 geht, eine zweite, die von 1890-1917 und in eine dritte, die von 1919 bis zur Gegenwart reicht. Diese *Dreiteilung* ergibt sich aus der Parteigeschichte. Denn mit dem Aufstieg der freisinnig-demokratischen Fraktion zu ihrer Hegemoniestellung in den Jahren 1888/90 werden die Bundesratswahlen, die vorher durch die Parteien nur in geringem Masse vorbereitet worden waren, definitiv parteipolitisch kanalisiert³. Seit 1919, dem Jahr des

Tabelle 1. Übersicht der GW und EW nach Zeiträumen

Zeitraum	In GW Gewählte	In EW Gewählte	Total Gewählte	Anzahl Wahlen	Davon EW
1848-1887 (39 Jahre) .	16	11	27 *	25	11
1890-1917 (27 Jahre) .	7	12	19	21	11
1919-1966 (47 Jahre) .	12	22	34	28	15
Total	35	45	80	74	37
* Inklusiv die 7 ersten, 1948 gewählten BR.					

¹ Bei den Ersatzwahlen für die Bundesräte Munzinger († 6.2.1855) und Druey († 29.3.1855) wird die Reihenfolge sinnwidrig gehandhabt, indem zuerst die Nachfolge Druey und erst hernach die von Munzinger erledigt wird. 1912 verfährt man gerade umgekehrt als 1929. Als gleichzeitig ein Nachfolger für Ruchet (Rücktrittsgesuch vom 9. Juli, das am 10. Juli eintrifft, aber damals noch nicht genehmigt ist, Tod am 14. Juli) und für Deucher (Tod am 10. Juli abends) zu wählen ist, geht die Ersatzwahl für Ruchet derjenigen Deuchers voran!

² Vgl. die Wahlen von 1940 und 1954, ähnlich auch die Wahlen anlässlich der GW von 1959.

³ Bei den EW liegt die entscheidende Zäsur zwischen der EW von 1883 und derjenigen von 1888.

Zusammenbruchs der freisinnigen Vormacht, setzen die Wahlen in steigendem Masse Koalitionsgespräche voraus. Auf die drei Zeiträume verteilt, ergibt sich für die GW und EW das obige Zahlenbild (Tabelle 1).

Es werden also bedeutend mehr Bundesräte in einer EW als in einer GW gewählt. Rechnet man die 7 ersten, 1848 gewählten Bundesräte ab, so zählen wir in den beiden ersten Zeitabschnitten je ca. 20 Neugewählte, im letzten dagegen 34. Da bei vielen Wahlen *mehr* als nur ein Bundesrat gewählt wird, so sind für die Wahl der 80 Bundesräte etwas weniger (74) Wahlveranstaltungen erforderlich.

2. DIE GESAMTERNEUERUNGSWAHLEN

a) Tabelle 2. Gewählte und ihre Konkurrenten

Zeitraum	Anzahl der jeweils Neugewählten	Anzahl der ernsthaften Konkurrenten *
1848-1887	16	37
1890-1917	7	4
1919-1959	12	15
Total	35	56

* Als ernsthafte Konkurrenten gelten alle Kandidaten gemäss unserer Definition; vgl. S. 23, Anm. 1. In der ersten Periode werden auch diejenigen als Konkurrenten gezählt, die gegen Bisherige aufgestellt werden. Denn erst dadurch, dass die GW als Ganzes offen sind, erhalten sie ihren damaligen Charakter eines umfassenden Konkurrenzkampfes. Ein Gegenkandidat wird aber immer nur *einmal* gezählt, auch wenn er mehrmals, also nicht nur gegen einen einzigen, sondern gegen *verschiedene* andere Kandidaten der Reihe nach aufgestellt wird.

b) Tabelle 3. Anzahl Wahlgänge

Jahr	Anzahl Wahlgänge	Jahr	Anzahl Wahlgänge	Jahr	Anzahl Wahlgänge
1848	10	1869	9	1911	7
1851	12	1872	11	1919	11
1854	23	1875	15	1928	7
1860	11	1881	9	1943	7
1863	10	1890	7	1955	7
1866	12	1902	7	1959	9

c) Stimmenanteil der Gewählten und ihrer Konkurrenten

Es würde zu weit führen, sämtliche Stimmenanteile der Gewählten und konkurrenzfähigen Nichtgewählten bei den insgesamt über 200 Wahlgängen statistisch darzustellen. So beschränken wir uns denn darauf, die besonders typischen Wahlgänge nach Jahrzehnten zu charakterisieren. In den fünf-

ziger Jahren erhalten 5 von 7 Bundesräten in allen Wahlgängen im Durchschnitt nie mehr als 51-60 % der Stimmen¹. Ihre Gegner kommen jeweils auf 40-46 %. In den sechziger Jahren sind es nur mehr drei, die so knapp gewählt werden. In den umstrittenen Wahlen von 1863 und 1866 erreichen die erfolgreichsten Gegner 31, 40 und 47 % der Stimmen. In den siebziger und achtziger Jahren dreht sich das Verhältnis um. Die Regel ist nun, dass 5-6 von den 7 Bundesräten mit 60-80 % gewählt werden, meist schon im ersten Wahlgang. Eine Ausnahme bildet der Sprengversuch von 1881, wo die Gegenkandidaten Emil Frey (BL) und Wilhelm Vigier (SO) 41 und 47 % der Stimmen erhalten. 1887, in den ersten, kaum mehr bestrittenen GW, steigt der Stimmenanteil der 7 wiedergewählten Bundesräte auf 76-87 %. Neuwahlen erfolgen aber immer noch sehr knapp². In der *zweiten Periode*, da selbst viele Neuwahlen nicht mehr ernsthaft bestritten sind, ist auch bei den Neugewählten der hohe Stimmenanteil schon im ersten Wahlgang nichts Ausserordentliches³ mehr. In der *dritten Periode* deuten die etwas knapperen Wahlzahlen darauf hin, dass das Rennen wieder offener wird.

3. DIE ERGÄNZUNGSWAHLEN

a) Tabelle 4. Gewählte und ihre Konkurrenten

Zeitraum	Anzahl der jeweils Neugewählten	Anzahl der ernsthaften Konkurrenten
1855-1883	11	12
1888-1917	12	4
1920-1966	22	23
Total	45	39

¹ Als Beispiel seien die *prozentualen Stimmzahlen* angeführt, welche die fünf Kandidaten erhalten, die 1854 mit dem am Schluss siegreichen Berner Stämpfli konkurrieren.

Name der Kandidaten	Wahlgänge					
	1.	2.	3.	4.	5.	6.
Stämpfli BE	14	17	26	36	46	57
Munzinger SO	25	32	34	33	33	34
Näff SG	17	14	11	8	4	3
Bützberger BE	14	15	8	5	3	—
Hungerbühler SG	11	12	14	15	9	—

² Schenk (BE) wird 1863 mit 51 %, Borel (NE) 1872 mit 54 %, Anderwert (TG) 1875 mit 54 %, Hammer (SO) mit 51 %, Droz (NE) mit 51 %, Heer (GL) mit 54 % und Frey (BL) 1890 mit 51 % gewählt.

³ Comtesse (NE) erhält 1899: 83 %, Ruchet (VD) 1899: 74 %, Motta (TI) 1911: 92 %, Haab (ZH) 1917: 78 %. Bestritten sind Ruffy (VD) 1893 mit 58 % (Austritt der Berner aus der radikalen Fraktion) und Forrer (ZH) mit 57 %.

b) *Tabelle 5. Zahl der Wahlgänge pro Kandidat*

Zeitraum	Gewählt im						Anzahl Gewählte insgesamt
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	
1855-1883	6	2	1	1	—	1	11
1888-1917	11	—	—	1	—	—	12
1920-1966	14	4	1	1	2	—	22
Total	31	6	2	3	2	1	45

c) *Stimmenanteil der Gewählten und ihrer Konkurrenten*

In der *ersten* Periode erheben sich die Stimmenanteile der Neugewählten, ähnlich wie bei den GW, recht selten stark über 50 %¹. In der *zweiten* Periode ist nur die Wahl von Brenner (BS) bestritten. Er siegt mit 53 % über seinen Gegenkandidaten Speiser (BS), der 45 % erhält. In der *dritten* Periode sinken die Stimmenanteile — gegenüber der zweiten — häufiger, ein Zeugnis vermehrter Umstrittenheit².

*

Die angeführten Zahlen bestätigen, was schon verschiedentlich angedeutet worden ist. Die Bewegtheit beider Wahlarten (GW und EW) wird im ersten Zeitraum durch die grosse Zahl der aussichtsreichen Konkurrenz-kandidaten, durch deren hohe Stimmenanteile, resp. die relativ niedrigen Stimmenanteile der Gewählten und die hohe Zahl der Wahlgänge übereinstimmend belegt. Im zweiten Zeitraum nimmt die Umstrittenheit der Wahlen auffallend ab. Die Zahl der aussichtsreichen Gegenkandidaten ist geringer als die der Gewählten. Der dritte Zeitraum ist wieder stärker durch die Offenheit der Wahl bestimmt. Die Zahl der ernsthaften Konkurrenten ist grösser als die der Gewählten.

Wir sind nun in der Lage, die eingangs gestellte Frage zu beantworten, ob die typisch *konkurrenzlose, unbestrittene* Wahl, wie sie 1965 die Gemüter erregt hat, als typisch oder atypisch für die schweizerischen Bundesratswahlen gelten darf. Die Relativität des Begriffes « unbestritten », besonders in früheren Zeiten, ist offensichtlich. Als konkurrenzlos möchten wir eine Wahl dann bezeichnen, wenn keine einflussreiche, zahlenmässig bedeutende Gruppe oder Koalition hinter einer Gegenkandidatur steht. Im ersten Zeitraum kommen überhaupt keine derartigen Wahlen vor. Im zweiten Zeit-

¹ Fornerod (VD) erhält 1855: 57 %, Stehlin (BS), der die Wahl ablehnt: 58 %, Challet-Venel (BE) 1864: 52 %, Cérésolle (VD) 1870: 53 %, Scherrer (ZH) 1872: 62 %.

² Meyer (ZH) 1929: 55 %, Celio (TI) 1940: 53 %, Kobelt (SG) 1940: 53 %, Streuli (ZH) 1953: 52 %, Lepori (TI) 1954: 55 %, Wahlen (BE) 1958: 54 %, Bonvin (VS) 1962: 62 %.

raum häufen sie sich. Von 19 Gewählten können 13 als mehr oder weniger konkurrenzlos Gewählte bezeichnet werden¹. Im dritten Zeitraum fallen auf 34 insgesamt 11 konkurrenzlose Wahlen². Recht selten sind allerdings auch die *Wahlen* von *nicht* « *gruppenoffiziellen* » Kandidaten, wenn man vom ersten Zeitpunkt absieht, wo die festgeformten Gruppen fehlen. Alle fünf fallen bezeichnenderweise in den letzten Zeitraum³.

III. Auswahl und Wahlvorgang

Der heikelste Teil unserer Untersuchung betrifft die Frage, welche von den bisher genannten Faktoren die Auswahl am stärksten lenken. Wir suchen zu diesem Zweck zunächst noch etwas genauer Auskunft zu erhalten über den *Auswahlprozess*, d. h. über die Art und Weise, wie der Kreis der wirklich Aussichtsreichen ausgesiebt wird. Anschliessend fragen wir nach den dabei angewandten *Auswahlkriterien*, welche die Selektion bis zum Augenblick der offiziellen Wahl kanalisieren.

1. DER AUSWAHLPROZESS⁴

Tabelle 6. Selektion der Kandidaten

Zeitraum	1 Anzahl neu- gewählte Bundes- räte	2 Kandi- daten, die über- haupt Stimmen erhalten	3 Infor- melle Kandi- daten	4 Von den Inform. erhalten Stimmen im letzten Wahlg.	5 Gruppen- offizielle Kandi- daten	6 Ernst- hafte Konkur- renten
1855-1883 .	11	67	38	26	13	12
1888-1917 .	12	61	46	32	15	4
1920-1966 .	22	70	96	51	39	23
Total	45	198	180	109	67	39

¹ Zemp (LU) 1891, Lachenal (GE) 1892, Ruffy (VD) 1893 (die Berner Opposition ist von vornherein zum Scheitern verurteilt), Müller (BE) 1895, Schobinger (LU) 1908, Hoffmann (SG) 1911, Motta (TI) 1911, Perrier (NE) 1912, Decoppet (VD) 1912, Schulthess (AG) 1912 (geringe innerparteiliche Opposition), Calonder (GR) 1913 (verschwindende welschschweizerische Opposition), Ador (GE) 1917, Haab (ZH) 1917.

² Scheurer (BE) 1919, Häberlin (TG) 1920, Pilet-Golaz (VD) 1928, Nobs (ZH) 1943 (geringe freisinnige Opposition), Escher (VS) 1950, Feldmann (BE) 1951, Bourgknecht (FR) 1959, von Moos (OW) 1959, Spühler (ZH) 1959, Schaffner (AG) 1961, Gnägi (BE) 1965.

³ Chuard (VD) statt Maillefer (VD) 1919, Meyer (ZH) statt Wettstein (ZH) 1929, Kobelt (SG) statt Crittin (VS) 1940, Tschudi (BS) statt Bringolf (SH) 1959 und Bonvin (VS) statt Tenchio (GR) 1962. Die Wahl Wahlers (BE) gegenüber Siegenthaler gehört nicht in diese Kategorie, da Siegenthaler nur Kandidat der Berner BGB ist.

⁴ Wir beschränken uns bei dieser Frage auf die EW, damit das Bild nicht durch die bei den GW anfangs üblichen kumulierten Konkurrenzsituationen verfälscht werde.

Der Auswahlprozess lässt sich bei den Bundesratswahlen am besten erfassen als Folge einer auf immer engere Kreise beschränkten *Selektion*, wie sie in Tabelle 6 statistisch dargestellt wird. Der umfassendste Kreis wird von den sog. *informellen* Kandidaten gebildet, d. h. von all denen, die bei der beginnenden Nachfolgediskussion als in Frage kommende Nachfolger genannt werden. Für die 45 in EW gewählten Bundesräte werden, wie Kolonne 3 zeigt, insgesamt 180 Kandidaten genannt¹. Wie Rubrik 2 zeigt, ist die Zahl derer, die bei den Wahlen *überhaupt* Stimmen erhalten, noch etwas grösser. Von den informell genannten wird etwas mehr als ein Drittel (67) in den Rang «gruppen- oder parteioffizieller» Kandidaten erhoben (Rubrik 5). Im letzten Wahlgang erhalten aber immer noch bedeutend mehr Kandidaten Stimmen als diese «Gruppenoffiziellen» (Rubrik 4)². Unter diesen befinden sich aber nur 39 (Rubrik 6), die nach unserer Definition als ernsthafte Kandidaten gelten dürfen.

Bezogen auf die *drei Zeiträume*, zeigt sich ein ähnliches Bild wie im vorhergehenden Kapitel. Die Anzahl der informellen und «gruppenoffiziellen» Kandidaten ist im letzten Zeitraum am grössten. Dagegen ist die Zahl der Kandidaten, die *insgesamt* Stimmen erhalten, in den ersten beiden Perioden wesentlich grösser als die der informell genannten, ein Zeichen dafür, dass der Wahlvorgang vor dem Jahre 1919 weniger formalisiert ist als später. Von den informell genannten Kandidaten erhalten im ersten Zeitraum noch 68 %, im zweiten noch 69,5 % und im dritten noch 53 % im letzten Wahlgang Stimmen. Nicht unähnlich verläuft der Selektionsprozess in der Reihenfolge «informelle – gruppenoffizielle» Kandidaten und ernsthafte Konkurrenten. Im *ersten* Zeitraum ist das Verhältnis der zweiten und dritten Gruppe zu den Informellen mit 34 % und 32 % fast gleich gross. Im zweiten Zeitraum ist die Ausscheidung am stärksten: 33 % «gruppenoffizielle» Kandidaten und nur 9 % ernsthafte Konkurrenten. Im letzten Zeitraum gelten 41 % der Informellen als «gruppenoffiziell» und 24 % als ernsthafte Konkurrenten.

2. AUSWAHLKRITERIEN

Wenn wir noch einige allgemeine Bemerkungen über die Auswahlkriterien anbringen, ohne dabei zwischen der spezifischen Situation der GW und EW zu unterscheiden, sind wir uns der Bruchstückhaftigkeit dieses Versuches nur allzu bewusst. Wer die einschränkenden Wirkungen der sehr

¹ Da wir uns bei unserer Untersuchung nur auf eine beschränkte Anzahl von Zeitungen stützen, zur Hauptsache auf die *NZZ*, die von allen Presseorganen am vollständigsten berichtet, ist möglicherweise die Zahl der Informellen in Wirklichkeit noch etwas grösser. Das offizielle Verhandlungsprotokoll der Bundesversammlung ist in dieser Beziehung unergiebig. Teilweise werden dort auch nicht alle abgegebenen Stimmen vermerkt, die auf Einzelkandidaten fallen. Im 20. Jht. werden auch in der Presse nicht alle Aussenseiter, die Stimmen erhalten, aufgeführt.

² Freilich sind die Stimmenzahlen meist recht klein. Da in der mittleren und letzten Periode das Resultat der Wahl oft schon im *ersten* Wahlgang zustande kommt, so entfallen auf die Informellen recht viele Sympathiestimmen.

verschiedenartigen Faktoren, welche die Wahlen beeinflussen, miteinander verrechnen wollte, müsste jede einzelne Wahl unter dem Gesichtspunkt *aller möglichen* funktionalen Abhängigkeiten betrachten, was sehr weitläufige Forschungen voraussetzte. Es treten dabei Faktoren auf, die nur schwer zu gewichten sind, vor allem jene, die mit *Charakter und Persönlichkeit* der Kandidaten zusammenhängen. Unter diesen Vorbehalten fragen wir nun, unter welchen Vorzeichen und mit welchen Chancen Kandidaten jeweils portiert werden. Welche *Alternativen* stehen gegebenenfalls zur Diskussion, wenn verschiedene Kandidaten einander gegenübergestellt werden?

Von den möglichen kontroversen Gesichtspunkten steht der rein *konfessionelle* am seltensten im Vordergrund. Er wird meist von parteipolitischen Überlegungen überdeckt. Beachtlicher sind die Auseinandersetzungen bei der Auswahl der *Sprachgruppen*, wenn es etwa gilt, das als ungleichgewichtig empfundene Verhältnis zwischen Vertretern des deutsch- und des romanischsprechenden Landesteils zu ändern. Die Berücksichtigung der einzelnen *Kantone* führt höchst selten zu Kontroversen. Sie steht in der Reihenfolge der Auswahlkriterien kaum je an erster Stelle, ausser etwa, wenn die Waadt ihren traditionellen Sitz nach kurzem Unterbruch zurück-erhalten möchte. Vertretungsansprüche bestimmter *wirtschaftlicher* Interessen werden nur in 11 von 80 Wahlen wirklich ernsthaft diskutiert. Sie sind natürlich de facto oft ausschlaggebender, als diese Zahlen es ausdrücken. Vordergründig wirken sie vor allem im Zeitalter der Eisenbahnkämpfe. Forderungen nach Rücksichtnahme auf bestimmte *Erwerbsgruppen* machen sich dagegen nur untergründig geltend, werden also selten lautstark angemeldet ¹.

Obschon Bundesräte, wie schon 1848 bemerkt wird, als Staatsmänner und nicht als Fachmänner, mithin als Mitglieder des Regierungskollegiums gewählt werden, wird doch schon bald der Ruf nach besonderen *fachlichen Qualitäten* laut. Nach dem Tode des Zürcher Obersten Scherrer wird z. B. 1878 ein besonderer Fachmann fürs Militärdepartement gesucht. Bei der Auswahl zwischen den beiden Obersten Hertenstein und E. Frey gibt aber die kantonale und parteipolitische Herkunft den Ausschlag. Als 1891 nach dem Rücktritt Weltis ein Eisenbahnsachverständiger gesucht wird, unterliegt dieser Gesichtspunkt gegenüber der als dringlicher empfundenen Berücksichtigung der katholisch-konservativen Minderheit. Gewählt wird der Luzerner Zemp. Im 20. Jahrhundert steht die fachliche Eignung vor allem bei Vakanzen im Volkswirtschaftsdepartement im Vordergrund. Unter diesem Vorzeichen werden 1935 Obrecht, 1940 Stampfli und 1961 Schaffner mit Erfolg auf den Schild erhoben.

Am schwierigsten lässt sich der *Persönlichkeitsfaktor* einschätzen, obschon er in den meisten Wahlen, mehr oder weniger ausgesprochen, einen massgebenden Einfluss ausübt. Der britische Politologe Christopher Hughes

¹ Genfer Handelskreise bedauern z.B. 1872 das Ausscheiden Challet-Venels und dringen 1899 auf eine Kandidatur Ador, damit ein freihändlerisch gesinnter Bundesrat die überbordende Schutzzollbewegung in Schranken halte.

schreibt in seinem bekannten Werk über das schweizerische Parlament: « There is a tendency for the less able man to be preferred to the abler. »¹ Es liessen sich aber wohl genügend Fälle nennen, in denen der stärker profilierten Persönlichkeit vor der farblosen der Vorzug gegeben wird. Etwas Hieb- und Stichfestes liesse sich über diesen Punkt wohl erst sagen, wenn wir neben den recht eindrücklichen Studien über die Bundesräte² noch mehr über die jeweiligen unterlegenen *Gegenkandidaten* wüssten. Erst so liesse sich das Idealbild des bundesratsfähigen Kandidaten eruieren. Erinnern wir uns der soeben zitierten Hinweise auf die Konkurrenz zwischen fachlichen und parteipolitischen Wahl-Massstäben, so kommen wir zum Schluss, dass in Konfliktsituationen die parteipolitische Farbe doch wohl *vor* fachlichen und persönlichen Momenten den Ausschlag gibt. Das zeigt sich u. a. auch gerade darin, dass allfällige Vorschläge, einen *überparteilichen* Kandidaten, einen *Nichtpolitiker*, zu portieren, mehrheitlich scheitern³. Erfolgreich kandidieren in dieser Beziehung nur der Solothurner Hammer (1875), der freilich früher einmal dem dortigen Kantonsrat angehört hatte, und in neuester Zeit Hans Schaffner (1961).

Etwas besser stehen, wie die Tabelle 7 zeigt, die Chancen der *ausserparlamentarischen* Kandidaten, d. h. derer, die nicht direkt aus dem norma-

Tabelle 7. Kandidaturen aus ausserparlamentarischen Kreisen bei den Ergänzungswahlen

Zeitraum	Unter den informellen Kandidaten	Unter den gruppen-offiziellen Kandidaten	Davon erhalten Stimmen in den entscheidenden Wahlgängen	Wirklich gewählt
1855-1883	5	1	5	—
1888-1917	9	1	8	—
1920-1966	23	13	18	7
Total	37	15	31	7

¹ CHRISTOPHER HUGHES, *The Parliament of Switzerland*, London 1962, p. 79. Als Beispiele führt er die Bevorzugung von Chuard vor Maillefer und von Baumann (AR) vor Ludwig (BS, 1934) an.

² Ausser dem bekannten Biographienband von EUGEN TEUCHER, *Unsere Bundesräte*, Basel 1944, sei an zahlreiche Bundesratsbiographien erinnert. Ein wahres Kabinetstück historisch-politischer Würdigung von Bundesratspersönlichkeiten stellt die Studie HERMANN BÖSCHENSTEINS « Der Bundesrat der Zwischenkriegszeit » dar (in *NZZ*, No 5306, 5326, 5345 vom 7., 8. und 9. Dez. 1966).

³ So unterliegt 1919 die Kandidatur Rappard gegenüber derjenigen von Musy. Ebenso illusorisch ist 1934 das Bemühen, den Berner Walter Stucki, damals Chef der Handelsabteilung, durch die Verleihung eines zweiten, zusätzlichen Kantonsbürgerrechtes wahlfähig zu machen. Als 1929 eine ausserparteiliche Gruppe Professor Max Huber als Bundesratskandidat aufstellen will, lehnt dieser von sich aus ab; vgl. E. BOVET, « Zu einer Bundesratskandidatur », in *Festgabe für Max Huber 1934*, S. 23 ff.

len Rekrutierungsreservoir der Bundesversammlung stammen. Da sie fast alle bei den EW auftauchen, beschränken wir unsere Analyse auf diese Wahlen.

Unter den sieben Gewählten befinden sich freilich drei, die einem der beiden Räte schon früher angehört hatten (Obrecht, SO, 1935, Celio, TI, 1940, Wahlen, BE, 1958). Drei weitere hatten vorher ein kantonales Regierungsamt bekleidet (von Steiger, BE, 1940, Streuli, ZH, 1953, Lepori, TI, 1954). Der siebente, Bundesrat Schaffner, ist als ausgesprochener Nichtpolitiker schon erwähnt worden. Bei den GW liegt ausser dem Solothurner Hammer nur eine einzige solche Wahl vor, diejenige von Haab (ZH, 1917).

Eine politische, und besonders eine *parteilpolitische* Laufbahn darf mithin als normale Voraussetzung für die Wahl in den Bundesrat bezeichnet werden. Welche *Stationen* haben die erfolgreichen Kandidaten *vor* ihrer Wahl zu passieren? Mehr als zwei Drittel aller Gewählten gehören im Moment ihrer Wahl einer kantonalen Regierung an. Ein Drittel bekleidet vorher u. a. auch ein entsprechendes Amt auf Gemeindeebene. Fast 90 % sind vorher Mitglieder eines der beiden eidgenössischen Räte¹. Der Zugang zum Bundesrat entspricht also einem fast stereotypen «Cursus honorum». Die *leitende Stellung* in der *Partei* ist zwar nicht eine unerlässliche Voraussetzung wie sonst in den meisten parlamentarischen Demokratien, wo der Regierungschef vorher in der Regel Parteichef gewesen ist. Doch nehmen auch bei uns 50 von den 80 Bundesräten vor ihrer Wahl eine führende Position in ihrer Partei ein, die meisten als Präsidenten einer kantonalen Partei, 16 als Präsidenten einer eidgenössischen Partei oder einer Fraktion. Bis 1920 gilt im allgemeinen die Regel, dass ein erfolgreicher Kandidat der *Mehrheitspartei* seines Heimatkantons angehören muss. Eine Ausnahme bildet etwa Motta².

Aus dem Gesagten ergibt sich recht eindeutig, dass als *richtungweisendes Auswahlkriterium* die Parteizugehörigkeit gelten darf, und zwar teilweise auch schon in der Frühzeit, da die Parteien noch nicht so feste Konturen besitzen wie heute. Wir können daher von Anfang an eine doppelte Form der Parteiauswahl beobachten: die Konkurrenz im Rahmen ein und derselben Partei und diejenige zwischen verschiedenen Parteirichtungen³. Unterscheiden wir in diesem Sinne zwischen *inner-* und *interparteilicher Auswahl*, so ergibt sich für den ganzen Zeitraum, und zwar GW und EW gemeinsam betrachtet, folgendes Bild:

¹ Die durchschnittliche Dauer der vorherigen Tätigkeit der Gewählten im Parlament beträgt 11 Jahre, die der Unterlegenen 10 Jahre.

² Vgl. DROZ, *op. cit.*, p. 328. 1929 unterliegt der Berner Freisinnige Schüpbach als Vertreter der freisinnigen Minderheit gegenüber Minger, welcher der Mehrheitspartei der BGB angehört. Mit dem Überhandnehmen der Allparteienregierungen wird dieser Unterschied ohnehin illusorisch.

³ Die erste zeigt sich deutlich in der Nachfolge von Druey 1855, als sich zwei parteimässig nicht nüancierte Radikale, Briatte und Fornerod, bewerben. Die zweite spielt von Anfang an zwischen dem rechten liberalen und dem linken Flügel des Freisinns.

Tabelle 8. Interparteiliche Konkurrenz *

Zeitraum	Lib. gegen Rad.	Rad. gegen			Kons. gegen Mitte u. Linke	Soz. gegen bürgerl. Parteien	Total
		Soz.	Rechte				
			Lib.	Kons.			
1848-1888	5		11		13		29
1890-1917	1					1**	2
1919-1966	4	2		2	1	14	23
Total	10	2	11	2	14	15	54

* Die folgenden Zahlen betreffen die jeweils in der Konkurrenz unterliegenden Kandidaten, und zwar gehören diese der erstgenannten Partei an.
 ** Kandidatur Blumer (GL) der Sozialpolitischen Fraktion, der die sozialdemokratischen Vertreter damals angehören (1902), gegen Forrer (ZH).

Tabelle 9. Innerparteiliche Konkurrenz

Zeitraum	Lib.	Rad.	Kons.	BGB	Soz.	Total
1848-1888	9	5	—	—	—	14
1890-1917	—	4	—	—	—	4
1919-1966	—	5	1	1	2	9
Total	9	14	1	1	2	27

Die *interparteiliche* Konkurrenz ist, wie nicht anders zu erwarten, im ersten Zeitraum am grössten, entsprechend unsern bisherigen Beobachtungen. Eine wirkliche Auswahlfreiheit ergibt sich also nur aus dem Wettbewerb zwischen Liberalen und Radikalen. Man darf sagen, dass die Konkurrenz zwischen den beiden Flügeln der freisinnigen Grossfamilie damals in den meisten Wahlen offen ist. Etwas weniger gross ist sie in *innerparteilicher* Hinsicht. Auch hier liegt aber das Schwergewicht im ersten Zeitraum. Die interparteiliche Konkurrenz zwischen Konservativen und Freisinnigen ist vor der Wahl Zemps (1891) nie echt, weil die ersten weder für den rechten noch für den linken Flügel als Bündnispartner in Frage kommen. Im *zweiten* Zeitraum ist die Auswahl in beiden Wahlarten sehr gering, eine Folge der freisinnigen Hegemonialstellung. In vier Fällen ist der freisinnige Kandidat *parteintern* mehr oder weniger stark bestritten. Im *letzten* Zeitraum bietet sich für die interparteiliche Konkurrenz zwischen Liberalen und Sozialdemokraten einerseits und Radikalen andererseits dasselbe Bild wie für das konservativ-freisinnige Verhältnis im ersten Zeitraum. Offene *interparteiliche* Kämpfe spielen sich nur noch im Zeitraum von 1954-59 ab, eine

Begleiterscheinung, die sich aus dem Übergang von der alten freisinnigen Mehrheitsstellung zum Einspielen der « Zaubersformel » von 1959 ergibt. Dagegen gewinnt nun die *innerparteiliche* Konkurrenz grössere Bedeutung ¹.

3. AUSWAHLINSTANZEN

Mit Recht verweist Hughes in seinem Werk auf die Rolle bestimmter « Königsmacher » anlässlich der Bundesratswahlen ². Heinrich Walther, der langjährige Fraktionschef der Katholisch-Konservativen, setzt z. B. 1929 die berüchtigte Umstellung der Reihenfolge durch ³. Im Bundeshaus geht darum das geflügelte Wort um vom « Walthern einer klugen Vorsehung ». Hughes erwähnt als zweiten ähnlichen Fall den Kampf um die Nachfolge von Bundesrat Minger im Jahre 1940, da der anfänglich kaum bestrittenen Kandidatur Feldmann plötzlich die des dann gewählten von Steiger gegenübergestellt wird ⁴. So bedeutungsvoll persönliche Machtkämpfe, Couloir- und Kulissengespräche bei manchen Bundesratswahlen sein mögen, so schwierig ist es, ihre richtungweisende Wirkung im politischen Ablauf als kalkulierbare Grösse einzusetzen. Sie sind *vor* der Zeit Heinrich Walthers ebenso an der Tagesordnung gewesen; nur verfügten die damaligen Parteigewaltigen noch nicht über die geschlossenen Fraktionen des 20. Jahrhunderts.

Wie zaghaft die *Fraktionen* sich in den Prozess der Bundesratswahlen im Sinne unentbehrlicher Selektionsgremien einschalten, zeigt etwa die erste « Hausordnung » der radikal-demokratischen Gruppe von 1892. Sie verpflichtet ihre Mitglieder nur dazu, keine andern Wahlvorschläge zu machen als den, welchen die Gruppe bereits aufgestellt habe ⁵. Carl Hilty beansprucht für die radikalen Parlamentarier sogar das ausgesprochene Recht, in der Wahl selbst die Stimme demjenigen Kandidaten zu geben, den er schon vorher in der Fraktion unterstützt habe ⁶. Aus dem Mangel an Konkurrenzahlen in der zweiten Periode zu schliessen, ist die *Fraktionsdisziplin* de facto trotzdem recht gut. — Allerdings werden ihr nun von *aussen* her gewisse *Grenzen* gezogen. Wir verweisen auf die verwickelte Situation in der Ersatzwahl für Bundesrat Haab (1929), da die freisinnige Fraktion in der schwierigen Frage der sozialdemokratischen Regierungs-

¹ Vgl. S. 29, Anm. 3. Dazu wären noch die Wahlen von 1954 (Pini-Chaudet), von 1966 (Celio-Chevallaz) und von 1951 (Weber-Spühler) zu zählen.

² HUGHES, *op. cit.*, p. 79, mit Bezugnahme auf Heinrich Walther.

³ Vgl. S. 24, Anm. 2.

⁴ HUGHES, *op. cit.*, p. 79; RUDOLF MAURER, *Markus Feldmann*, Diss. phil. I Bern 1965, S. 129. Anlässlich eines Vortrages des genannten Autors über das Verhältnis Feldmanns zum Deutschen Reich wurde in der Diskussion die Nebenrolle des Aargauers Roman Abt als Bundesratsmacher, aber ebenso der massive Druck der Deutschen Botschaft gegen den ihr verhassten Feldmann erwähnt. Betrübliche Einwirkungen ähnlicher Art mögen auch in andern Situationen vorliegen, werden aber selten publik. Die Wahl Adors im Jahre 1917 nach der Affäre Hoffmann darf nur sehr bedingt mit dem obigen Fall verglichen werden.

⁵ *NZZ*, No 184 vom 2. Juli 1892.

⁶ *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1892, S. 543 f.

beteiligung ein Gutachten des Parteivorstandes einholt¹. Seiner diesbezüglichen Empfehlung tritt indessen die Zürcher Kantonalpartei entgegen, da sie auf einen parteieigenen Kandidaten nicht verzichten will². Die Auswahlfreiheit wird also durch die Rücksichtnahme auf die verschiedenen *Partei-Flügel* und *kantonalen* Deputationen unter Umständen fühlbar eingeengt, wenn nicht etwa eine der Doppelkandidaturen Unterstützung von aussen erhält.

Wir kommen damit auf die Bedeutung der *Parteikoalitionen* bei den Bundesratswahlen zu sprechen. In der ersten Periode mit ihren rasch wechselnden Fronten kann man kaum von Koalitionen sprechen. Unter dem Einfluss der freisinnigen Hegemonialstellung gibt es zwar bei einzelnen Wahlen vorübergehende Gewichtsverlagerungen nach links oder rechts, doch ohne Erfolg für allfällige Konkurrenz Kandidaten. Erst im Proporzzeitalter werden Wahlkoalitionen zur unentbehrlichen Voraussetzung der Bundesratswahlen. Doch bilden sie sich in der Zwischenkriegszeit fast ausschliesslich auf der Basis des Bürgerblocks. Nur zweimal kommt die sonst übliche Verbindung von Freisinnigen und Konservativen nicht zustande, 1934 bei der Nachfolge Häberlin und 1940 bei der Nachfolge Baumann. Im zweiten Fall unterliegt der offizielle freisinnige Kandidat Crittin (VS) gegenüber dem St. Galler Kobelt, der vom *Landesring* vorgeschlagen wird.

Wir stossen hier auf die Frage nach den *Einflussmöglichkeiten* der « *bündnisfreien* » Parteien im Proporzzeitalter, insbesondere nach den im Bundesrat nicht vertretenen Parteigruppen, also auf einen Sonderaspekt des Oppositionsproblems in der schweizerischen Demokratie. Die Rolle der Bündnisfreien im Wahlprozess ist recht wenig bedeutsam, wenn nicht zufällig parteiinterne Doppelkandidaturen vorliegen. Bevor die *Sozialdemokratie* zur Bundesratsfähigkeit aufsteigt, erschöpft sich ihre Wahlpolitik zwangsläufig darin, aussichtslose Gegenkandidaten aufzustellen, Störmanöver auszuführen (1919), Stimmenthaltung zu üben (1920, 1953) oder Stimmfreigabe zu beschliessen. Ihre mangelnde Bündnisfähigkeit erlaubt ihr also kaum je, den Wahlverlauf wirkungsvoll zu beeinflussen. In einer ähnlichen Lage befinden sich auch die *Liberalen*. Kandidaturen aus ihrem Lager vermögen nie durchzudringen. Da die Aussenseiter also in der Regel zum unbeteiligten Beiseitestehen oder zur Aufstellung erfolgloser Zählkandidaturen verurteilt sind, so kann von ihnen kaum eine auswahlfördernde Wirkung ausgehen. Die Durchproportionalisierung des Bundesrates verstärkt in dieser Hinsicht gewisse Erstarrungserscheinungen. Der Wunsch, den einmal erreichten Parteistand zu wahren, führt zur gegenseitigen Sesselversicherung.

Indessen ist bis jetzt durch andere Einflussfaktoren, vor allem durch die *öffentliche Meinung*, verhindert worden, dass die Wahlfronten völlig einfrieren. Als im Jahre 1878 von verschiedenen Zeitungen eine katholisch-konservative Bundesratskandidatur empfohlen wird, erklärt die *NZZ*, die

¹ *NZZ*, No 2132 und 2135 vom 4. und 5. November 1929.

² *NZZ*, No 2173 und 2227 vom 10. und 17. November 1929.

Presse habe sich von diesem Geschäft fernzuhalten¹. Je mehr nun aber die wahlpolitischen Manövriermöglichkeiten im Parlament abnehmen, desto mehr steigen die Chancen von *Kandidaturen*, die von der *öffentlichen Meinung*, vor allem von der Presse, auf den Schild erhoben werden. Noch nie vorher, glaubt man nach der Wahl von Kobelt (1940), habe das Volk in derart intensiver Weise an einer Bundesratswahl teilgenommen². Ähnliches ereignet sich 1958 bei der Kandidatur Wahlen³. « Man darf wohl sagen », schreibt der konservativ-christlichsoziale Fraktionspräsident Hans Fischer nach dem Siege Bonvins 1962, « dass die Presse diese Wahl gemacht hat. »⁴ Es bleibt abzuwarten, ob die öffentliche Meinung nicht auch durch die Einschaltung anderer Massenmedien zusätzliche Einwirkungsmöglichkeiten auf das Wahlgesehen erhält, da wohl oder übel die Fernsehreportagen den Wahlablauf nicht unberührt lassen können. Die Einflussvermehrung *ausserparlamentarischer* Machtfaktoren korreliert in diesem Sinne mit der steigenden Chance ausserparlamentarischer Kandidaturen, die wir als typisch für die letzte Periode bezeichnet haben. Die Einengung der Wahlfreiheit könnte auf diese Weise gleichsam kompensiert werden.

*

In seinem 1892 verfassten Aufsatz « Le mode d'élection du Conseil fédéral » klagt Bundesrat Droz: « Le choix du candidat a été très souvent une opération laborieuse. »⁵ Das Problem ist also älter, als man annimmt. Aus unsern Ausführungen dürfte hervorgehen, dass sich weder historisch-empirisch nachweisen noch unter Zuhilfenahme mathematischer Formeln deduzieren lässt, welche wahlbeeinflussenden Faktoren die Auswahl am meisten einengen. Unbestritten ist allein die Binsenwahrheit, dass die Freiheit mit der Kumulierung solcher Faktoren abnimmt. Gewiss, die Gegebenheiten sind beim einen der Faktoren starrer, beim anderen flexibler. Das Verhältnis der Sprachgruppen ist leichter variierbar als das der Kantone. Der Monopolanspruch der drei traditionellen Bundesratskantone erweist sich in dieser Hinsicht als einer der die Auswahl am meisten hemmenden Faktoren, besonders wenn er mit einem bestimmten Parteianspruch kumuliert ist. Es wird indessen oft übersehen, dass die Proportionalisierung unserer Exekutive zwar die Auswahl zwischen einzelnen Kandidaten verringern mag, dass sie aber die *Auswahlbasis* als solche bedeutend vergrössert, da nun nicht mehr ganze Landesparteien von der Konkurrenz ausgeschlossen werden. Recht wenig modulierbar ist die *Wahlsituation*. Je geringer die Zahl der Vakanzen, umso eingeschränkter die Auswahl. Wohl lässt sich denken, dass

¹ NZZ, No 566 vom 2. Dezember 1878.

² NZZ, No 1818 vom 11. Dezember 1940.

³ HUGHES, *op. cit.*, p. 71 f.

⁴ *Die Konservativ-christlichsoziale Volkspartei der Schweiz während der 36. Legislaturperiode 1959-1963*, Luzern 1936, S. 11.

⁵ DROZ, *op. cit.*, p. 330.

ein Rücktritt zur Verbesserung der Auswahlmöglichkeiten vorverlegt oder hinausgeschoben werden kann. Aber eine solcher Akt besitzt einen hochpolitischen Charakter und kann nicht reglementarisch veranlasst werden, ausser man wolle zum Mittel der Amtsdauerbeschränkung greifen.

Die politische Wissenschaft hat sich darauf zu beschränken, politische Vorgänge zu analysieren. Sie hat nicht den Auftrag, Rezepte für institutionelle Reformen zu erteilen. Im Verlaufe von mehr als 100 Jahren sind bei den Bundesratswahlen eine ganze Anzahl Spielregeln entwickelt worden, von denen man heute z. T. kaum mehr Kenntnis besitzt. Wenn unsere Untersuchung gezeigt hat, dass die Wiederbelebung eines oft fast ganz vergessenen historischen Erbes mithelfen kann, die Neubesinnung anzuregen, hat sie ihren Zweck erfüllt.