

Zur Reorganisation des politischen Departements

Autor(en): **Steiger, J.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wissen und Leben**

Band (Jahr): **5 (1909-1910)**

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-750867>

Nutzungsbedingungen

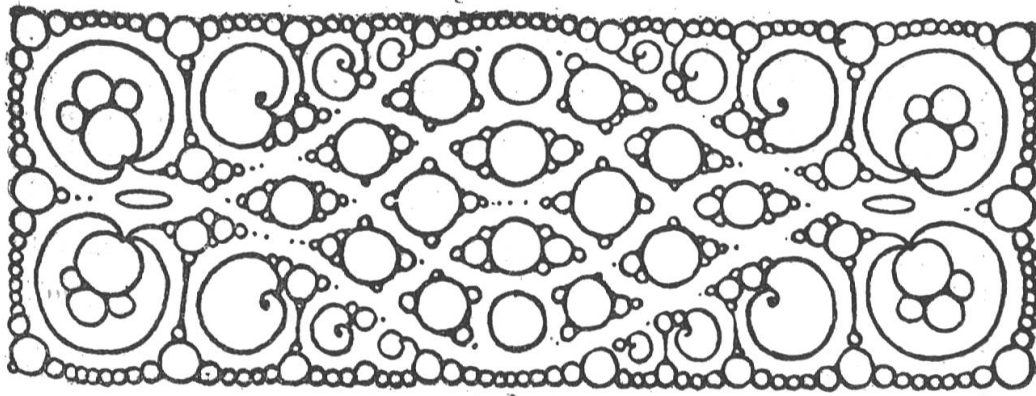
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

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.



ZUR REORGANISATION DES POLITISCHEN DEPARTEMENTS

Am 15. März und 1. Mai dieses Jahres¹⁾ wurde darauf hingewiesen, wie sehr sich die Lage unserer auswärtigen Angelegenheiten in den letzten zehn Jahren verschlechtert hat, und zwar durch *eigene* Schuld. Es ist unter anderm auf den Diepoldsauerdurchstich hingewiesen worden, auf die Genfer Bahnhoffrage, auf den Mehlkonflikt, auf die Simplonverträge, aber vor allem auf die schwierige Lage, in die die Schweiz dadurch geraten ist, dass sie die *Gotthardkonzessionen* gekündigt hat, bevor man sich versichert hatte, *wie sich die auswärtigen interessierten Staaten dazu stellen und welche Forderungen sie für die Ablösung ihrer am 15. März hier erörterten Ansprüche machen würden.*

Diese Kritik ist letztes Frühjahr im Nationalrat und später im Ständerat getadelt worden. Wie berechtigt sie aber war und wie recht die Herren in den Räten hatten, die im Herbst 1903²⁾ dem Bundesrat solange Zurückhaltung mit dem Kündigen der Konzessionen empfahlen, bis man sich mit dem Ausland über die Rückkaufbedingungen verständigt habe, wird nicht nur durch die nunmehr veröffentlichten Verträge selbst, die stark an einen staatlichen vörmundschaftlichen Akt erinnern, sondern vor allem durch die Botschaft erhärtet. Die Zwangslage, in die man sich begeben hatte, wird dort wie folgt illustriert:

¹⁾ „Wissen und Leben“, Band III, Seite 513, und Band IV, Seite 97 (Heft 12 und 15).

²⁾ „Wissen und Leben“, Band IV, Seite 97 ff. (Heft 15).

Die erwähnte, im Jahre 1904 vom Bundesrat den Regierungen von Deutschland und Italien gemachte Offerte ging nun dahin, für den die Gotthardlinie transitierenden Güterverkehr die *Distanzzuschläge herabzusetzen*, und zwar im Verkehr über Erstfeld-Chiasso von 64 auf 50 Kilometer, im Verkehr über Erstfeld-Pino von 50 auf 40 Kilometer, in der Meinung, dass die Streckentaxen keine Änderung erfahren sollten. Der mit dieser Herabsetzung verbundene jährliche Einnahmefall wurde auf zirka 600,000 Franken berechnet, und es war zu erwarten, dass sich die Subventionsstaaten mit dieser Abfindung begnügen würden...

Das Angebot fand jedoch, entgegen den Erwartungen, nicht die Zustimmung der beiden Regierungen. Mit gleichlautenden Noten vom 11. Februar 1909 gaben diese die Erklärung ab, *dass die Schweiz nicht das Recht besitze, ohne vorherige Zustimmung Deutschlands und Italiens die Gotthardbahn zurückzukaufen, und dass die beiden Staaten ihre Zustimmung an gewisse durch die Schweiz zu erfüllende Bedingungen knüpfen müssten*. Sie seien bereit, mit Zustimmung der Schweiz diese Frage einem Schiedsgericht zu unterbreiten, hofften jedoch, sich mit der Schweiz ohne die Anrufung eines Schiedsgerichts durch Gewährung gewisser Konzessionen in einer Weise zu verständigen, die eine gerechte und billige Lösung bringe. Die Regierungen hätten nicht die Absicht, den Rückkauf der Gotthardlinie dadurch zu verunmöglichen, dass sie Bedingungen stellten, die nicht erfüllbar wären.

Die Regierungen sähen sich genötigt, in der Behandlung dieser Angelegenheit ihre Interessen zu wahren, und sie müssten die bisher von der Schweiz gemachten Offerten als ungenügend bezeichnen. Am ehesten werde man durch Verhandlungen, die durch Spezialkommissäre unter Mitwirkung der bei der schweizerischen Regierung akkreditierten Gesandten beider Regierungen zu führen wären, zu einer Verständigung gelangen und die Regierungen seien, sofern schweizerischerseits zugestimmt werde, bereit, hierauf einzutreten. Als Ort des Zusammentritts der Konferenz wurde *Bern* vorgeschlagen.

In unserer Antwort, die am 23. Februar an die beiden Regierungen abging, konnten wir unsere Überraschung über den neuen der Schweiz gegenüber eingenommenen Standpunkt nicht verhehlen. In der ganzen langen Zeit seit Beginn der Verstaatlichungsoperation, 1897, war mit keinem Wort davon die Rede gewesen, dass die Schweiz den Rückkauf der Gotthardbahn nicht ohne Zustimmung der beiden Subventionsstaaten bewerkstelligen dürfe. Diesen Anspruch der beiden Regierungen lehnten wir entschieden ab und hielten daran fest, dass der Rückkauf der Gotthardbahn einer solchen Zustimmung nicht bedürfe und der Vollziehung des Rückkaufs als eines autonomen Aktes die Verträge von 1869/71 in keiner Weise im Wege ständen. Die Verträge basierten auf den kantonalen Eisenbahnkonzessionen und Bundesbeschlüssen, durch welche sie genehmigt wurden und in welchem das Rückkaufsrecht, so wie es jetzt ausgeübt werde, festgesetzt sei. Diese Tatsache sei für die Beurteilung der streitigen Frage entscheidend. Die Anregung, diese Frage einem Schiedsgericht zu unterbreiten, lehnten wir ab, schon weil dadurch der Vollzug des Rückkaufs auf 1. Mai 1909 verunmöglicht worden wäre. Andererseits anerkannten wir, in Bestätigung der in den Jahren 1897 und 1904 den Regierungen beider Staaten ge-

machten Mitteilungen, dass diese Staaten gewisse, ihnen nach Maßgabe der Staatsverträge zustehende Rechte besäßen und erklärten uns von neuem als Rechtsnachfolger der Gotthardbahn pflichtig, vom 1. Mai 1909 an alle jenen Rechten entsprechenden Verbindlichkeiten zu übernehmen, sofern nicht im allseitigen Einverständnis eine Änderung oder Ablösung erfolge.

Ungeachtet dieses grundsätzlich abweichenden Rechtsstandpunktes und obschon wir unsere früher angebotenen Konzessionen als den billigerweise zu stellenden Ansprüchen genügend erachteten, erklärten wir uns mit konferenziellen Verhandlungen über die Abänderung der bestehenden Verträge einverstanden.

Die Gotthardverträge sind also unter einer *Zwangslage* abgeschlossen worden, die man hätte vermeiden können. Dieser Zwangslage entsprechen unter anderm folgende Artikel des Vertrags:

Artikel 7. Der Verkehr über die Gotthardbahn soll stets die gleichen Grundtaxen und die gleichen Vorteile genießen, die von den Schweizerischen Bundesbahnen *irgend einer andern, bereits bestehenden oder künftig zu bauenden Alpenbahn bewilligt sind oder noch bewilligt werden.*

Artikel 8. Hinsichtlich der Beförderung von Personen und Gütern aus Deutschland und Italien nach diesen beiden Ländern und durch diese beiden Länder *verpflichtet sich die Schweiz*, dafür zu sorgen, dass die *Schweizerischen Bundesbahnen den deutschen und den italienischen Eisenbahnen mindestens die gleichen Vorteile und Erleichterungen zuteil werden lassen, die sie, sei es andern Eisenbahnen außerhalb der Schweiz, sei es irgendwelchen Strecken und Stationen dieser Bahnen, sei es schließlich den schweizerischen Grenzstationen, gewähren sollten.* Die Schweizerischen Bundesbahnen dürfen in keine Verbindung mit andern schweizerischen Eisenbahnen eintreten, durch die dieser Grundsatz verletzt werden würde.

Artikel 12. Für den *Güterverkehr*, der sich im Durchgang über die Gotthardbahn bewegt (das ist über die Endpunkte Immensee, Zug oder Luzern einerseits und Chiasso oder Pino anderseits), bewilligt die Schweiz eine Herabsetzung der zurzeit geltenden Bergzuschläge in der Weise, dass die gegenwärtig bestehenden Zuschläge von 64 Kilometer für Erstfeld-Chiasso und von 50 Kilometer für Erstfeld-Pino ermäßigt werden: um 35 Prozent vom 1. Mai 1910 an, das heißt auf 42 Kilometer für die Strecke Erstfeld-Chiasso, auf 33 Kilometer für die Strecke Erstfeld-Pino; um 50 Prozent vom 1. Mai 1920 an, das heißt auf 32 Kilometer für die Strecke Erstfeld-Chiasso, auf 25 Kilometer für die Strecke Erstfeld-Pino.

Wenn infolge gegenwärtig nicht vorauszusehender Ereignisse — zum Beispiel infolge eines Ausfuhrverbotes für Brennstoffe durch einen kohlen-erzeugenden Staat oder infolge einer außergewöhnlichen Steigerung der Kohlenpreise — die vorstehend vereinbarte Herabsetzung der Bergzuschläge zur Folge haben sollte, dass das gegenwärtige Netz der Gotthardbahn nicht mehr die Betriebskosten, einschließlich der Verzinsung und Amortisation des in diesem Netze angelegten Anlagekapitals und der vorgeschriebenen Rücklagen in den Erneuerungsfonds,

aufbringt, so wird die Schweiz berechtigt sein, eine Abänderung der obigen Vereinbarungen über die Herabsetzung der Bergzuschläge zu verlangen.

Eine hiernach zugestandene Wiedererhöhung der Bergzuschläge ist aufzuheben, sobald ihre Ursache beseitigt ist. Auch dürfen höhere als die zurzeit bestehenden Zuschläge nie eingeführt werden.

Bei Wiedererhöhung der Zuschläge hat die Schweiz auf das Meistbegünstigungsrecht Rücksicht zu nehmen, das die Gotthardbahn gegenüber den andern Alpenbahnen (Artikel 7), und der Verkehr zwischen Deutschland und Italien und umgekehrt gegenüber den andern Verkehren (Artikel 8) genießen.

Artikel 7 und 8 bedeuten entschieden eine Schwächung der selbständigen Tarifpolitik der Schweiz. Was hat man vor dem Rückkauf nicht alles von souveräner Tarifpolitik gesprochen und versprochen, und wo ist sie heute, wenigstens bei der Gotthardroute?

Artikel 12 bedeutet einen jährlichen Einnahmeausfall von 975,000 Franken vom 1. Mai 1910 an und von 1,425,000 Franken vom 1. Mai 1920 an oder kapitalisiert 25—35 Millionen Franken; gewiss ein ordentlicher Preis für Subventionen von 85 Millionen, die ursprünglich *à fonds perdu* gegeben worden sind und nicht die mindeste Aussicht auf weitere Superdividenden hatten. Diese wurden dank eigener Unvorsichtigkeit in den Staatsverträgen vorgesehen¹⁾.

Die Botschaft sucht den Effekt dieser und anderer Bedingungen natürlich so gut als möglich zu mildern.

Bezeichnend ist ein Stimmungsbild, das Professor *Jean Brunhes* in Freiburg in der „Revue des deux Mondes“ von den *Gotthardverträgen* und *Simplonzufahrtsverträgen* entwirft. Der Gotthardvertrag charakterisiert er, nachdem er nachgewiesen hat, wie sehr er zugunsten Deutschlands lautet:

„Au lendemain de la ‚guerre des farines‘, qui avait révélé à bon nombre de Suisses les répercussions lointaines des méthodiques négociations commerciales de l’Allemagne, l’habile ministre de ce pays, M. de Bülow, le propre frère de l’exchancelier, pouvait-il escompter une aussi enviable faveur? Les puissantes locomotives du Gotthard travailleront, désormais — à partir du 1^{er} Mai 1910 — et les puissantes rotatives souffleront les neiges pour débayer la voie durant d’interminables hivers — non pas à perte, nous

¹⁾ „Wissen und Leben“, Band IV, Seite 390 (Heft 21).

l'espérons bien, nous en sommes même assurés — mais au rabais . . . pour le roi de Prusse!“

Wir wollen diese Äußerungen jetzt nicht weiter kommentieren. Wer den Staatsvertrag aufmerksam liest, der weiss, dass Professor Brunhes nicht schlecht urteilt. Günstiger beurteilt er den Vertrag betreffend die Simplonzufahrten, den er als ein Friedenswerk charakterisiert.

Es ist wohl anzunehmen, dass die Verträge ohne große Opposition im Dezember von den Räten genehmigt werden. Bei der praktischen Handhabung speziell des Gotthardvertrags wird sehr viel davon abhängen, wie die allgemeinen Beziehungen der Schweiz zu Deutschland und zu Italien sich gestalten. So harmlos, wie die Botschaft alles zu erklären sucht, sind die einzelnen Bestimmungen nicht, jedenfalls nicht, wenn irgendwelche Differenzen mit den erwähnten Staaten vorliegen.

Von einer Nichtratifikation durch die Schweiz kann nicht die Rede sein; das würde die Lage der Dinge noch mehr verschlechtern. Man wird den Vertrag hinnehmen müssen in vollem Bewusstsein, dass man bei einiger Vorsicht und Umsicht ganz andere Bedingungen hätte haben können, nicht jetzt, aber bei einem spätern Rückkaufstermin.

* * *

Aber auch der ebenfalls in der Dezembersession zu genehmigende Vertrag betreffend die *Simplonzufahrten* ist, etwas genauer gesehen, nichts weniger als ein diplomatischer Erfolg. Im Grunde bedeutet er eine von langer Hand vorbereitete *Einkreisung des Bundesrats und der eidgenössischen Räte auf einen bestimmten Punkt hin* durch eine Koalition von Franzosen, in Verbindung mit fast der ganzen Westschweiz.

Der Vertrag entspricht keineswegs überall den Interessen der Bundesbahnen. Er entspricht vor allem einer gewissen innerpolitischen, nicht ungefährlichen Situation, in die man nicht hätte geraten sollen, wenn die schweizerische Eisenbahnpolitik der letzten zehn Jahre durch eine zielbewusste Hand geleitet worden wäre und wenn das richtige Verhältnis zwischen Bundesrat und Generaldirektion der Bundesbahnen existiert hätte. Dass letzteres nicht der Fall ist, hat wesentlich dazu beigetragen, dass wir heute einfach eine gegebene Situation zu ratifizieren haben.

Genau dasselbe wie im Westen scheint sich im *Osten* des Landes anzubahnen. Auch dort wird bereits eine *Einkreisung des Bundesrats und der Räte durch die Italiener in Verbindung mit den schweizerischen Splügeninteressenten* vorbereitet. Bevor man nur weiß, ob eine Ostalpenbahnkonzession überhaupt erteilt wird, wird in Italien fieberhaft an einer Gründung einer Finanzgesellschaft für den Splügen gearbeitet!

Das „Bollettino Finanze, Ferrovie, Industrie“, das in Rom erscheint, hat in der Nummer vom 30. September folgende Mitteilung gebracht:

„Wir sind in der Lage, zu versichern, dass der Minister des Auswärtigen gemäß einer Verständigung mit dem Minister der öffentlichen Arbeiten sich gegenwärtig lebhaft damit beschäftigt, eine Finanzierungsgesellschaft für den Splügen zu bilden, *damit dieser neue Durchstich definitiv von der schweizerischen Eidgenossenschaft gewählt werde*. Der Bau selbst wird noch einige Zeit auf sich warten lassen.“

Man ist berechtigt, die Frage aufzuwerfen, *woher* die Italiener es so genau wissen, dass der Splügen vom Bund vorgezogen würde, wenn man nur im Falle sei, möglichst rasch einen Finanzausweis zu leisten, respektive dass diejenige Route den Vorzug erhalten werde, die ihn zuerst präsentiere, denn diese Auffassung geht klar und deutlich aus obiger Meldung hervor. Es wird wohl niemand glauben, dass zwei italienische Minister sich für die Bildung einer Finanzierungsgesellschaft interessieren, wenn sie nicht *bestimmte* Anhaltspunkte für die Richtigkeit der erwähnten Auffassung haben, die wenigstens in den Räten seit einiger Zeit ganz offen vertreten wird. Mit dieser Finanzierungsgesellschaft will man *zugunsten des für die Schweiz nach jeder Richtung verhängnisvollen Splügens*¹⁾ *anlässlich der Konzessionierung der Ostalpenbahn einen Druck auf die eidgenössischen Behörden ausüben*. Es ist Pflicht, zum Aufsehen zu mahnen.

Es ist bekannt, dass man es anlässlich der Verhandlungen über den Gotthardvertrag nur deutschem Einfluss zu verdanken hatte, dass die Italiener verzichten mussten, die Splügenfrage mit der des Gotthards zu verquicken. Es heißt, hinter Deutschland

¹⁾ „Wissen und Leben“, Band IV, Seite 402 (Heft 21).

sei Österreich gestanden, das kein Interesse an der Ostalpenbahn besitzt, die der Tauernbahn Konkurrenz machen wird.

Man sieht, wir sind überall und fortwährend von Gefahren umringt, die bedingen, dass eine *oberste Instanz die Aufgabe und Verpflichtung, konsequent und scharf nach allen Seiten Ausschau zu halten, übernimmt.*

* * *

Ein weiteres Traktandum, das erst letzthin zu einem gewissen für die Schweiz wenig rühmlichen Abschluss gelangt ist, ist der *deutsch-schweizerische Mehlzollkonflikt*, der am 15. März (Band III, S. 518) hier besprochen wurde. Er hat diesen Sommer erneute Aktualität erhalten infolge des Notenwechsels zwischen Deutschland und der Schweiz über die Änderung der deutschen Einfuhrscheinordnung, die allerdings nur eine sehr minime ist. Seit 1. Oktober wird für 100 Kilogramm ausgeführtes Mehl erster Klasse nur noch der Zoll für 150 Kilogramm statt 160 Kilogramm restituiert. Die Ausfuhrprämie für 100 Kilogramm Mehl erster Klasse sinkt damit von 1,92 Mark auf 1,37 Mark gleich $1,72\frac{1}{2}$ Franken. Die schweizerischen Müller hatten ausgerechnet, dass für 100 Kilogramm Mehl nur der Zoll für 125 Kilogramm Weizen statt für 160 Kilogramm restituiert werden sollte. Die Verfügung ist auf 1. Oktober des laufenden Jahres in Kraft getreten. Dass Deutschland die Prämie herabgesetzt hat, bekundet ein gewisses Schuldgefühl; allein die Konzession an die Schweiz ist so unbedeutend, dass sie sich fast wie Hohn ausnimmt. Und vollends unverständlich ist es, wie die deutsche Regierung bei der offiziellen Anzeige dieser Änderung die Hoffnung ausdrücken konnte, der Bundesrat werde damit den Konflikt als erledigt betrachten. Der Bundesrat hat natürlich geantwortet, dass dem nicht so sei, er müsse vielmehr auf der schiedsgerichtlichen Abklärung der Angelegenheit beharren. Aus diesem Vorgang lässt sich schließen, dass, wenn auch das moralische Recht durchaus bei der Schweiz ist, doch ihr formeller Rechtsstandpunkt schwach sein muss. Nur so erklärt es sich, dass Deutschland die Schweiz in dieser Angelegenheit so behandelt hat, wie es geschehen ist, und dass der Bundesrat bis jetzt nichts anderes zu tun wusste, als einen schiedsrichterlichen Spruch zu verlangen, dessen praktischer Erfolg für die Müllerei auch bei

einem günstigen Ausgang nicht hoch angeschlagen wird, auch wenn, was offenbar Deutschland fürchtet, Deutschland in moralischer Beziehung ins Unrecht gesetzt würde.

Das am meisten *Demütigende* an der Sache ist, dass Deutschland, nachdem es selbst seinerzeit das Schiedsgericht proponiert hat, nun auf einmal kühl und kalt erklärt, es wolle jetzt nichts mehr von demselben wissen. Deutschland hatte in das Schiedsgericht in aller Form eingewilligt, aber verlangt, dass erst die Frage entschieden werde, ob die Schweiz berechtigt sei, auf Grund von Artikel 4 des autonomen Zolltarifs eine Ausgleichsgebühr zu erheben. Der Bundesrat wollte naturgemäß erst *die* Frage entschieden haben, ob Deutschland für Mehl erster Klasse eine *Ausfuhrprämie* ausrichte. Schließlich gab der Bundesrat nach und erklärte sich bereit, das Schiedsgericht sollte die Reihenfolge der Fragen entscheiden. Nach langem Warten kam der oben erwähnte Bericht, Deutschland betrachte den Konflikt als erledigt!

Herr Nationalrat *Frey* kommentierte die diplomatische Lage der Dinge in der Oktobersession wie folgt¹⁾:

Damit scheint der Zeitpunkt da, wo die Selbstachtung der Schweiz gebietet, diesen fruchtlosen, zu nichts führenden diplomatischen Plänkereien ein Ende zu machen. Weil kein anderes Resultat zu erwarten stand, hatte der Sprechende die Einstellung des weitem Notenwechsels schon in der Märzsession der vereinigten Zollkommissionen befürwortet. Jetzt hofft er, werde niemand mehr im Zweifel darüber sein, dass Deutschland in dieser Sache mit der Schweiz *nicht* vor ein Schiedsgericht *will*. Da ja in allem Ernst das Wort des Herrn v. Körner von den sonstigen ausgezeichneten Beziehungen der beiden Länder zu einander bestätigt werden kann, so will der Redner annehmen, *Deutschland halte das Schiedsgericht für die Schweiz nicht für ersprießlich*. (!) In der Note, die der schweizerische Bundesrat vermutlich hierüber an die deutsche Reichsregierung richten wird, dürfte freilich die Version bei aller selbstverständlichen Verbindlichkeit wesentlich weniger humoristisch sein. Es liegt dem Sprechenden durchaus ferne, sich in die Entschlüsse des Bundesrats einmischen zu wollen. Es würde ja auch nichts fruchten, denn der Bundesrat hat ja schon im Frühjahr deutlich erklärt, die Zollkommissionen mögen beschließen, was sie wollen, er werde doch tun, was *er* wolle. Wir haben mithin in *diesem* Sinne den *festen* Bundesrat und können wohl auch auf ihn bauen. Er wird ohne Zweifel dem eigenartigen Verhalten, das Deutschland in dieser Sache beobachtet hat, die entsprechende Würdigung zuteil werden lassen und sich so mit der öffentlichen Meinung im Einklang befinden.

¹⁾ „Neue Zürcher Zeitung“ vom 28. Oktober 1909.

Bundesrat *Schobinger* führte aus:

Das Schiedsgericht ist von deutscher Seite *abgelehnt* worden; die Frage kann auf diesem Wege nicht geregelt werden.

Man hält sich mit Recht vielfach darüber auf, dass die Schweiz mit einer rühmlichen Behendigkeit, die an Servilität grenzt, stets bereit sei, auf alle möglichen Wünsche Deutschlands einzutreten. Als Beispiel wird wohl nicht mit Unrecht das prompte Entgegenkommen bei der Änderung des *deutsch-schweizerischen Niederlassungsvertrags* angeführt, respektive die Einwilligung in die Abschaffung des seinerzeit von Bismarck verlangten *Leumundszeugnisses* — eine Maßregel, deren Opportunität von den einen gebilligt, von andern bestritten wird. Entgegenkommen wäre ganz in der Ordnung, wenn nur Deutschland Gegenrecht halten würde.

* * *

Angesichts dieser Vorkommnisse aus allerneuester Zeit berührt es eigentümlich, wenn der Bundesrat in seinem Bericht vom 2. Juli 1909 über die *Reorganisation des Politischen Departements* bemerkt:

Wir beantragen, es sei bei der gegenwärtigen Organisation des Politischen Departements zu belassen, *die sich auch in schwierigen Zeiten im ganzen bewährt hat*; dagegen sind wir bereit, die Frage der Reorganisation des Bundesrats und seiner Departemente, sowie die Frage des Geschäftsganges im Sinne obiger Ausführungen weiter zu verfolgen und Ihnen darüber zu gegebener Zeit unsere Anträge zu unterbreiten.

Ferner:

Wenn die bisherige Geschäftsgebarung je zur Kritik Anlaß gegeben hat, so ist der Grund nicht in dem alljährlichen Wechsel in der Leitung des Politischen Departements, sondern darin zu suchen, dass die verschiedenen Departemente nicht immer bei der Behandlung internationaler Fragen Hand in Hand gegangen sind. Dieser Mangel lässt sich dadurch beseitigen, dass die Departemente angewiesen werden, das Politische Departement über alles, was unsere auswärtigen Beziehungen betrifft, auf dem laufenden zu erhalten und seine Mitwirkung bei wichtigen internationalen Fragen in Anspruch zu nehmen, und wir beabsichtigen, die erforderlichen Vorschriften aufzustellen und die bestehenden neuerdings in Erinnerung zu rufen.

Also das soll das Finale sein der ganzen Bewegung! Nach dem Verlauf, den die Beratung über die Reorganisation des Politischen Departements im *Ständerat* in der Oktobersession genommen hat, darf man allerdings die Hoffnungen nicht zu hoch

spannen. Nach der Haltung der Herren zu urteilen, scheint es noch viel schlechter gehen zu müssen, bis sie von der Notwendigkeit einer andern Führung der auswärtigen Angelegenheiten überzeugt sind.

Dass bei der ganzen Sache wenigstens im Ständerat nicht viel herauskommen würde, konnte man schon den Anträgen der ständerätlichen Kommission entnehmen. Sie lauteten:

„Es seien folgende Erklärungen ins Protokoll aufzunehmen: 1. Vom Berichte des Bundesrates vom 2. Juli 1909 wird im Sinne der *Beibehaltung der gegenwärtigen Organisation* des Politischen Departements Vormerk genommen. 2. Der Bundesrat wird eingeladen, *die Reorganisation der Bundesverwaltung*, namentlich durch Schaffung eines *Verwaltungsgerichtes*, beförderlichst an die Hand zu nehmen.“

Das Verwaltungsgericht ist gewiss notwendig für die Entlastung des Bundesrats und der Räte, aber an der Beseitigung der hier besprochenen Übelstände wird es kein Jota ändern.

Man vermied es in der Beratung, in die Tiefe zu gehen. Sie hatte mehr den Charakter einer harmlosen Causerie, in der man sich hütete, die Sache ernsthaft anzupacken. Dass Herr *Lachenal* als Alt-Bundesrat und Referent radikale Reformen vorschlagen werde, konnte von ihm nicht erwartet werden. Er schloss sich denn auch der Ansicht des Bundesrats an, das gegenwärtige System der Organisation des Politischen Departements sei zwar nicht vollkommen, aber es sei erprobt und könne durch die Vorschläge der Kommission verbessert werden. Wenn man die Sache etwas gründlich hätte nehmen wollen, so hätte jemand referieren müssen, der nicht durch seine frühere Stellung mehr oder weniger engagiert war.

Herr Bundespräsident *Deucher* gab allerlei Reminiszenzen zum besten aus der Periode 1887—1895, der Zeit des *Systems Droz*, als das Politische und das Handelsdepartement durch einen ständigen Chef verwaltet wurden, während der jeweilige Bundespräsident sein gewöhnliches Ressort behielt. Heutige Gesandte, Nationalräte und sonstige Würdenträger werden nicht sehr erbaut sein, wenn sie hören, was für eine Meinung Herr Deucher von den Attachés aus der Periode Droz hat. Es seien alles Leute gewesen aus sogenannten guten Familien, aber Leute *ohne Kopf*, die bloß Zeitungen lasen und Zigaretten rauchten. Sie hätten auch keinen Kopf notwendig gehabt, denn es war ja nichts zu tun.

Interessanter war, wie Herr Deucher die Affäre *Wohlgemut* schilderte. Er sagte, sie habe nur durch das Eingreifen des *Gesamtbundesrats* den richtigen, das heißt einen der Schweiz würdigen Ausgang genommen. Herr Droz sei auf dem Punkt gewesen, Bismarck fatale Konzessionen zu machen, was besonders Herrn Ruchonnet in die größte Aufregung gebracht hätte.

Das mag sein; aber damit wird gerade bewiesen, dass Herr Droz auch als ständiger Chef des Politischen Departements nicht einfach machen konnte was er wollte. Der Vorfall spricht eher für als gegen sein System; die hervorragenden Verdienste Droz' in wirtschaftlicher, politischer und diplomatischer Beziehung wird niemand abstreiten wollen. Unfehlbar ist niemand.

Im übrigen ist zuzugeben, dass die Ausführungen des Bundespräsidenten gegen das sogenannte System Droz Gründe enthielten, die aller Überlegung wert sind. Es erscheint zwar in der Theorie als das richtige. Bedenklich ist, dass der Bundespräsident dabei zu einer Schattenfigur herabzusinken droht. Es ist ganz unmöglich, dass der Bundespräsident bei der heutigen Last der Departementalgeschäfte die Präsidialfunktionen richtig ausführen könnte. Ebenso hat man zu gewärtigen, dass der Chef des Politischen Departements möglicherweise eine allzu starke Position erhält. Man begreift wenigstens, wenn der Bundesrat in seiner Mehrheit Bedenken trägt, dieses System wieder vorzuschlagen. Nur Herr *Comtesse* scheint anderer Ansicht zu sein; er ist im Bundesrat für die Rückkehr zum System Droz eingetreten. Sein Bericht und seine Motive sind bis jetzt nicht bekannt.

Die Hauptgründe gegen das System Droz werden vielleicht nicht einmal bekannt gegeben. Sie dürften darin bestehen, dass man auf deutschschweizerischer Seite nicht wünscht, die auswärtigen Angelegenheiten konstant von einem vielleicht mehr mit Frankreich sympathisierenden welschen Bundesrat verwaltet zu sehen; umgekehrt mag man in der welschen Schweiz eine mehr mit Deutschland sympathisierende Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten durch einen deutschschweizerischen Bundesrat befürchten. Man hört hin und wieder Stimmen, die sich in diesem Sinne äußern. Es wird schon etwas dran sein.

Sei dem, wie ihm wolle, so gibt es jedenfalls ernsthafte Gründe, die gegen die Einführung des Systems Droz sprechen, bei aller Anerkennung der Vorzüge, die ihm nicht abzustreiten sind.

* * *

Weniger einverstanden kann man damit sein, wenn nun seitens des Bundesrats oder der Räte alles im schönsten Licht geschildert wird und wenn man tut, als ob, was die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten betrifft, überhaupt keine Reform nötig wäre. In der Debatte im Ständerat hat nur Herr *Calonder* deutlich auf die bestehenden Lücken hingewiesen. Er bemerkte, vom Standpunkt der Kollegialbehandlung der Geschäfte und der Demokratie aus könnte man das Auswärtige genau so behandeln wie alle andern Departemente. Der Bundespräsident habe die Stellung eines Präsidenten des Ministeriums, nicht die mehr dekorative eines Staatsoberhauptes, wie eines Präsidenten der französischen Republik. Man könne daher nicht behaupten, dass er unter allen Umständen das Politische Departement verwalten müsse. Hauptsache sei, dass die Arbeit des Politischen Departements so gut als möglich ausgeführt werde. Das erfordere spezielle Kenntnisse. Es sei große Vertrautheit des Chefs mit den tatsächlichen Verhältnissen und den Geschäften des Departements notwendig. Das sei fast ausgeschlossen, wenn der Chef jährlich wechsle. Der Mangel einer festen Leitung des Politischen Departements sei ein großer Nachteil, der verhindere, dass die auswärtigen Angelegenheiten mit voller Kenntnis der Dinge, mit klarem Blick in die Zukunft und zielbewusst behandelt werden.

Wer den Gang der Dinge in den letzten zehn Jahren beobachtet hat, der weiß, dass nicht alles gegangen ist, wie es hätte gehen können und sollen, wenn eine feste Hand die Beziehungen zum Ausland geleitet hätte. Was den *Silvestrellihandel* anbetrifft, so hat schon Herr Deucher angedeutet, dass dieser unter Umständen hätte vermieden werden können, was die bestätigen werden, die die Sache verfolgt haben; damals hat man es nicht sagen dürfen. Den *Diepoldsauer Durchstich* wollen wir nicht wieder aufrühren; aber wenn irgendwo sich das Fehlen einer festen, zielbewussten Hand und das Gefährliche einer einseitigen, starren und kurzsichtigen Departementalbehandlung geltend gemacht hat, so ist

es dort. Den *Mehlzollkonflikt* haben wir schon illustriert, ebenso die *Gotthardfrage*. Und so könnte man die Wanderung fortsetzen. Man würde überall Vorkommnisse antreffen, die man hätte vermeiden oder besser gestalten können, beim *Rückkauf des Genfer Bahnhofs*, bei den *Simplonverträgen* usw. Man erblickt nirgends einen Kapitän, der *zielbewusst auf der Brücke steht, beständig scharf und umsichtig das Ganze überblickt und in die Zukunft schaut*. Das ist, was uns fehlt. Jeder Bundesrat schaut für sich; zeigt sich eine Wolke am Himmel, dann allerdings steht man zusammen, scheut keine Anstrengung und Mühe, und berät, aber oft, wenn es zu spät ist, so beim Mehlzollkonflikt, beim Rückkauf des Gotthards usw.

Die *bundesrätlichen Delegationen*, deren Wert nicht verkleinert werden soll, sind kein voller Ersatz für die notwendige konstante Beobachtung dessen, was um uns vorgeht. Sie sind vorzüglich für die Behandlung bestimmter Geschäfte, ersetzen aber nicht die Instanz, die nichts zu tun hat als das Ganze zu überwachen, und das wäre eigentlich die naturgemäße Rolle des Bundespräsidenten.

Man zweifelt ja nicht an der Arbeitsfreudigkeit, der Gewissenhaftigkeit und am guten Willen weder des Gesamtbundesrats noch der einzelnen Bundesräte — damit hat diese ganze Frage überhaupt gar nichts zu tun —, wohl aber zweifelt man an der Richtigkeit des jetzigen Verwaltungssystems, wonach die das Ausland berührenden Angelegenheiten nicht von denen geleitet werden, die dazu am meisten befähigt sind, sondern bei jährlichem Wechsel von dem Bundesrat, der gerade an der Reihe ist, unbekümmert um seine Qualitäten.

Im Auswärtigen besteht, wie früher ausgeführt wurde, das bekannte Krebsübel darin, dass der Chef jedes Jahr wechselt. Das schließt eine konsequente Behandlung von auswärtigen Angelegenheiten durch das Politische Departement ohne weiteres aus. Bei der Erledigung solcher Angelegenheiten ist in den wenigsten Fällen der Bundespräsident die leitende Person, er ist, wie früher bemerkt, mehr der ausführende oberste Kanzleichef des Landes, der während der Dauer eines Jahres bei den Gesandten die Honneurs macht. Kaum hat er sich in eine Materie eingearbeitet, so muss er wieder in sein altes Departement zurück.

Wenn man dem abhelfen und doch das System Droz nicht einführen will, so ist der einzige Ausweg der, dass man endlich auf die unglückliche Idee verzichtet, dass *jeder* Bundesrat, *gleichgültig ob er die Fähigkeiten habe oder nicht*, bloß weil es so üblich und eine Umgehung persönlich verletzen könnte, *Präsident* werden müsse. Warum soll ein Bundespräsident nicht wie unter der Helvetik *mehrere Jahre*, das heißt zwei oder besser drei, im Amte stehen können und die politischen Angelegenheiten und das Ganze überschauen? Die Idee ist nicht neu. Sie ist schon wiederholt und von verschiedener Seite ausgesprochen worden. Natürlich müsste die Verfassung in diesem Punkt geändert werden. Das wäre doch kein Unglück. In den verschiedenen Verfassungen der Helvetik und der Mediationszeit war für die mit den auswärtigen Geschäften betrauten Landammänner eine Amtsdauer von sechs bis zehn Jahren vorgesehen; unter dem Bundesvertrag von 1815 wechselte der Vorort alle zwei Jahre.

Im Bericht des Bundesrats zur Frage der Reorganisation heißt es:

Man hat endlich die Anregung gemacht, die Amtsdauer des Bundespräsidenten auf drei Jahre auszudehnen. Hierüber ist zu bemerken:

Unsere Vorfahren, welche die Menschen und ihre Schwächen kannten, haben die Amtsdauer des Bundespräsidenten auf nur ein Jahr festgesetzt. Dieser Bestimmung lag offenbar der Gedanke zugrunde, dass es nicht klug sei, dieselbe Person allzu lange in überragender Stellung zu belassen, weil in einer Republik auch der Schein eines persönlichen Regimentes vermieden werden sollte. Diese demokratische Einrichtung hat sich eingelebt, entspricht den Anschauungen des Schweizervolkes und gewährt jedem Mitgliede des Bundesrats die Möglichkeit, zu der obersten Magistratur der Republik zu gelangen. (!)

Aus diesen Gründen sehen wir davon ab, einen diesbezüglichen Vorschlag zu machen, dessen Durchführung übrigens nicht ohne eine Änderung der Verfassung möglich wäre.

Das sind jedenfalls keine ausreichenden Gründe. Im Ausland rückt auch nicht jeder Minister zum Ministerpräsidenten vor. Man nimmt den Fähigsten dazu. Es muss nun zugegeben werden, dass diese Auswahl bei uns nicht so einfach zu treffen wäre wie im Ausland, wo der Monarch oder ein als Staatsoberhaupt funktionierender Präsident allein die Auswahl trifft. Auch wäre ganz selbstverständlich, dass ein gewisser Wechsel zwischen der deutschen und französischen Schweiz beobachtet werden müsste. Von Vorteil wäre, dass an der bestehenden Einteilung der Departemente

nichts geändert würde und dass das beim jetzigen System ambulante Bundesratsmitglied nicht so oft wechseln müsste.

In der Bundesverwaltung erwartete der verstorbene Professor *Hilty* nicht bloß eine notgedrungene Vereinfachung, sondern auch eine Ausbildung des Systems ständiger Kommissionen. „Es ist das einzige Mittel, um einer stets zunehmenden Beamtenherrschaft vorzubeugen. *Was wir darin noch notwendig brauchen, ist namentlich eine ständige Kommission für die auswärtigen Angelegenheiten, um unserer auswärtigen Politik in den schwierigeren Zeiten, die kommen können, einen stabileren Charakter zu verleihen.*“

Diese ständige Kommission mag gut sein, ersetzt aber nicht den notwendigen Systemwechsel, das heißt die Konzentrierung der auswärtigen Angelegenheiten in eine so viel als möglich konstante Hand, sei es nach System Droz, sei es nach dem System der Helvetik.

Mag man nun die Frage ordnen wie man will, soviel ist sicher, dass das heutige System *unhaltbar* geworden ist und dass seine Beibehaltung große Gefahren in sich birgt.

Was bei konstanter Behandlung auswärtiger Geschäfte geleistet werden kann, beweisen im allgemeinen die *Handelsverträge*, die im Durchschnitt wenigstens glückliche waren und wo man sehen konnte, was man mit Kontinuität in der Behandlung auswärtiger Angelegenheiten auch bei uns fertig bringen kann, wo ein ständiger Chef, ein geschultes Personal, tüchtige Unterhändler, die Berufsverbände fortwährend auf dem *qui vive* sind, was leider vom *Eisenbahnwesen* infolge der total verfehlten Beziehungen zwischen Bundesrat und Generaldirektion und der unrichtigen Organisation des Politischen Departements nicht gesagt werden kann.

* * *

Man hat im Ständerat diesen Herbst den Eindruck erhalten, dass eine ernsthafte Reform in Sachen des Politischen Departements vom Bundesrat *nicht* zu erwarten ist. Er ist viel zu sehr darauf erpicht, jedem Mitglied des Bundesrats, wie es oben heißt, „*die Möglichkeit zu wahren, zu der obersten Magistratur der Republik zu gelangen*“. Das scheint sein vornehmster Gesichtspunkt zu sein, nach der Botschaft zu urteilen.

Solange man an diesem Grundsatz festhalten will, wird nichts Rechtes geschehen, es sei denn, man kehre wieder zum System Droz zurück, das aber seine nicht zu verkennenden Mängel hat, wenn es auch besser ist als der *Status quo*. Es bleibt nun abzuwarten, ob der Nationalrat die Sache etwas kräftiger anpacken wird oder ob er auch zu einer so verwässerten Resolution gelangen wird wie der Ständerat.

Allzu viel darf man auch vom Nationalrat nicht erwarten. Es sei zwar letzter Tage in der Kommission zugegeben worden, dass auf eine größere Kontinuität in der Behandlung der politischen, das heißt der auswärtigen Angelegenheiten unbedingt Bedacht genommen werden müsse. Von einer Seite wurde eine radikale Lösung angestrebt, mit der eine Revision der Bundesverfassung verbunden wäre: Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrats auf neun, Schaffung eines Departements des Auswärtigen, einflussreichere Stellung des Bundespräsidenten und des Bundeskanzlers. Andere Mitglieder der Kommission glaubten, man könnte ungefähr das nämliche Ziel erreichen, ohne die Verfassung revidieren zu müssen. Die Kommission verlangte vom Bundesrat Vervollständigung der Akten und gedenkt erst im Frühling wieder zusammentreten, was nicht vielversprechend ist.

Diese Verschleppungstaktik, sowie die Resolution des Ständerats stimmen keineswegs mit den beunruhigenden Gefühlen überein, die in weitesten Kreisen der Schweiz heute nicht nur hinsichtlich unserer *Beziehungen zum Ausland* existieren, sondern hinsichtlich der *allgemeinen Entwicklung unseres Staatswesens* und des *offenbaren Mangels an dessen sicherer Leitung*.

Dieser Mangel geht nicht nur aus einer ganzen Reihe diplomatischer Schlappen aus jüngster Zeit und aus den letzten zehn Jahren hervor, sondern auch aus dem *völligen Fiasko* der ganzen *Bundesfinanzwirtschaft* seit dem neuen Zolltarif. Auch nach dieser Richtung hat die Kritik vom 1. Mai des letzten Frühjahrs ihre volle Rechtfertigung erhalten und zwar durch den Wortlaut der bundesrätlichen Budgetbotschaft selbst.

BERN

J. STEIGER

□□□