

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

Artikel: Ein halbes Jahrhundert unter der Bundeshauskuppel : über Herkunft und Tätigkeit von 71 Basler und Baslerbieter Parlamentariern, 1920-1970

Kapitel: Einleitung

Autor: Grieder, Fritz

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1006842>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.10.2024

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

Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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