Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 45 (1995)

Heft: 2

Artikel: Die "Komplimentswahl" von amtierenden Bundesräten in den Nationalrat 1851-1896

Autor: Fink, Paul

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-81131

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 12.07.2025

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

Die «Komplimentswahl» von amtierenden Bundesräten in den Nationalrat 1851–1896

Paul Fink

Résumé

De 1848 jusqu'aux dernières décennies du XIXe siècle, une pratique courante voulait que les conseillers fédéraux se fassent élire au Conseil national. Tout en continuant à exercer leurs fonctions à l'Exécutif, ils participaient brièvement en tant que conseillers nationaux aux débats de la session inaugurale et ne démissionnaient du Conseil national – à cause de l'incompatibilité des deux mandats – qu'une fois réélus au Conseil fédéral. Ce n'est qu'en 1881 que le conseiller national Simon Kaiser critiqua l'inconstitutionnalité de cette pratique, la qualifiant d'«élection de compliment». Il ne réussit cependant pas à imposer une modification de la loi électorale. Entre 1887 et 1896, la pratique des «élections de compliment» se perdit, sans modification des bases juridiques, par simple abandon de cet usage de la part des conseillers fédéraux. L'article ci-dessous tente d'apporter un éclairage à la fois sur les origines des «élections de compliment» et sur les raisons de leur disparition en mettant cette mutation en rapport avec la transformation de la démocratie représentative en démocratie référendaire.

I. Einleitung

Die nachfolgenden Ausführungen sind einem Thema gewidmet, das weit mehr ist als eine historische Kuriosität[1]. Denn die sog. Kompliments- oder Höflichkeitswahlen von amtierenden Bundesräten in den Nationalrat, um die es hier geht, verdienen aus zwei Gründen näher beleuchtet zu werden:

1 Ich habe den Entwurf zum vorliegenden Artikel einer kleinen «Vernehmlassung» unterworfen. Für kritische Lektüre und Anregungen danke ich Karin Antenen, Gilles Cuenat, Bernard Degen, meinem Bruder Daniel Fink, meinem Vater Kurt Fink, Claudia Kaufmann, Niklaus Röthlin, meiner Freundin Christine Schmid, Elsbeth Schmid, Michel Thévenaz und Stephan Winkler. Mein Dank richtet sich auch an Herrn Prof. Georg Kreis; seine Hinweise haben mich gezwungen, den Text im Hinblick auf die vorliegende Publikation in mehreren Punkten klarer und genauer zu fassen.

Um ihrer eigenen politischen Bedeutung willen und weil dadurch wie mit einem Brennglas Licht auf eine zentrale Institution des schweizerischen Bundesstaates von 1848, auf den Bundesrat, fällt und politische Wandlungen sichtbar werden, die sich unserer Aufmerksamkeit sonst gerne entziehen.

Bekanntlich geht im parlamentarischen Regierungssystem die Regierung aus dem Parlament hervor, das heisst die Ministerinnen und Minister sind – wie in der Bundesrepublik Deutschland – zumeist auch Abgeordnete, oder sie müssen sogar – wie in Grossbritannien – dem Parlament angehören. In präsidentiellen Regierungssystemen – wie zum Beispiel jenem der Vereinigten Staaten oder in Frankreichs Fünfter Republik – besteht dagegen strikte Unvereinbarkeit (Inkompatibilität) von Parlamentsmandat und Mitgliedschaft in der Regierung[2]. Das schweizerische Regierungssystem gehört, wie man weiss, weder dem einen noch dem anderen Typus an. Insbesondere gehorcht hier das Verhältnis von Legislative und Exekutive anderen Regeln als in den beiden genannten Regierungssystemen[3]. Wie sich dieses Verhältnis im Verlauf der ersten fünfzig Jahre des Bundesstaates herausgebildet hat, wie das schweizerische Regierungssystem, so wie wir es im wesentlichen heute kennen, gewissermassen sich selbst gefunden hat – dies zeigt die Geschichte der Komplimentswahlen.

Es handelt sich dabei um ein zwar gelegentlich gestreiftes, doch bisher weitgehend unbeachtet gebliebenes Kapitel in der Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates[4]. So begnügte sich beispielsweise Gottfried Heer, der Verfasser eines zwischen 1911 und 1921 erschienenen Werkes über den schweizerischen Bundesrat, mit der Feststellung: «Damals war es noch Brauch, dass die Bundesräte sich wieder in den Nationalrat wählen liessen, obschon sofort nach ihrer Bestätigung als Mitglieder des Bundesrates für sie Ersatzwahlen getroffen werden mussten.»[5] Und

2 Duhamel, Olivier / Mény, Yves: *Dictionnaire constitutionnel*, Paris 1992, S. 494f., 629f.; Greenstein, Fred: *Handbook of Political Science*, Bd. 5 (Governmental Institutions and Processes), Menlo Park/London 1975, S. 198ff.; Holtmann, Everhard: *Politik-Lexikon*, München/Wien 1991, S. 248, 414ff., 542ff.

3 Eichenberger, Kurt: *Die oberste Gewalt im Bunde*, Diss. Zürich 1949, S. 315ff.; Neidhart, Leonhard: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern 1970, S. 287ff.; Riklin, Alois (Hg.): *Handbuch Politisches System der Schweiz*, 3 Bde., Bern/Stuttgart 1983, v.a. Bd. I, S. 11ff.; Bd. II, S. 45ff.

4 Heer, Gottfried: *Der schweiz. Bundesrat von 1848 bis 1908*. Separatabdruck aus den *Glarner Nachrichten*. 12 Hefte. Glarus 1911–1921; 3. Heft, S. 33f.; 7. Heft, S. 46f.; Teucher, Eugen: *Unsere Bundesräte seit 1848 in Bild und Wort*, Zürich 1944, S. 63, 117f., 133f. Zeitgenössische Publikationen: Winchester, Boyd: *The Swiss Republic*, London 1891, S. 92–94; Hilty, Carl (Hg.): *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1. Jg. (1886), S. 552; 5. Jg. (1890), S. 101 (Anm. 1), S. 116; 6. Jg. (1891), S. 426; *Helvetia*, Polit.-literar. Zs. der Studentenverbindung Helvetia, 1889, S. 277.

5 Heer, a.a.O., Heft 7, S. 46f.

was heute über die Komplimentswahlen bekannt ist, hat Urs Altermatt in der Einleitung zu dem von ihm herausgegebenen biographischen Lexikon «Die Schweizer Bundesräte» mit dem knappen Hinweis zusammengefasst, wonach bis ins letzte Viertel des 19. Jahrhunderts die ungeschriebene Regel galt, dass sich amtierende Bundesräte vorher einer Wahl in den Nationalrat unterziehen mussten. Dazu führt er folgendes aus: «Diese 'Komplimentswahl' sollte beweisen, dass die Bundesräte das Vertrauen des Volkes besassen. Das führte allerdings auch zu paradoxen Situationen. 1854 fiel der Tessiner Bundesrat Stefano Franscini in seinem Heimatkanton bei den Nationalratswahlen durch. Um ihm den Verbleib in der Landesregierung zu sichern, portierten ihn die Freisinnigen des Kantons Schaffhausen, der mit seinen Wahlen im Rückstand war.»[6]

Zwei Fragen sind es, die sich bei der Lektüre dieser beiden Texte aufdrängen und die es nun zu beantworten gilt: Wie ist es zu erklären, dass die Komplimentswahlen in den ersten Jahrzehnten nach 1848 mit der grössten Selbstverständlichkeit stattfanden, aber gegen Ende des 19. Jahrhunderts nach und nach aufgegeben wurden? Dieser Wandel ist um so bemerkenswerter, als er fast im stillen vor sich ging und kaum zu politischen Kontroversen Anlass gab. Ebenfalls verdient hervorgehoben zu werden, dass die massgeblichen Verfassungsbestimmungen, nämlich Artikel 77 und 96 BV (bzw. Art. 66 und 84 BV 1848), in diesem Zeitraum keine Änderungen erfuhren. So hält Artikel 77 kategorisch fest, dass Mitglieder des Ständerates, des Bundesrates und von ihm gewählte Beamte nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein können. Damals wie heute gilt ferner der in Artikel 96 BV enthaltene Grundsatz, wonach alle Schweizer Staatsangehörige, die als Mitglieder des Nationalrats wählbar sind, in den Bundesrat gewählt werden können. Auch schreibt der gleiche Artikel vor, dass die Gesamterneuerung des Bundesrats nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrats stattfindet, was bis 1931 alle drei Jahre geschah, seither aber alle vier Jahre geschieht[7].

II. Einige bemerkenswerte Komplimentswahlen

Um die Bedeutung und den Wandel der Komplimentswahlen im 19. Jahrhundert besser ermessen zu können, lohnt es sich, einige von ihnen, die aus dem Rahmen fallen, genauer anzusehen. Ganz allgemein lässt sich zunächst feststellen, dass Bundesräte bei den Nationalratswah-

6 Altermatt, Urs (Hg.): *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*, Zürich/München 1991, S. 69f.

7 Rappard, William E.: *Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948. Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung*, Zürich 1948, S. 469, 485, 405.

len zumeist höchst respektable Resultate erzielten. Wie das bereits erwähnte Beispiel Stefano Franscinis zeigt, war dies indessen nicht immer der Fall.

1. Stefano Franscini 1854

Stefano Franscinis Niederlage bei den Tessiner Nationalratswahlen des Jahres 1854 ist in erster Linie auf seinen gemässigten Standpunkt in den leidenschaftlichen Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern der katholisch-konservativen und jenen der freisinnigen Sache zurückzuführen. In dieser Konstellation spielte sicherlich auch eine Rolle, dass es sich bei ihm eher um eine stille Gelehrtennatur als um einen draufgängerischen Volkstribun handelte[8]. Anders lautete dagegen die Analyse jener freisinnig gesinnten Schaffhauser Bürger, die Franscini für den dritten und vierten Wahlgang der Schaffhauser Nationalratswahlen portierten, nachdem zuvor kein Kandidat das absolute Mehr hatte erreichen können. Sie führten seine Niederlage im Tessin auf «pfäffische Umtriebe und jesuitische Kunststücke» zurück[9]. Stefano Franscinis Schaffhauser Wahl, wiewohl von erheblichen Unregelmässigkeiten begleitet, trug sehr wahrscheinlich dazu bei, seine – allerdings recht mühsame – Wiederwahl in den Bundesrat sichern zu helfen[10].

2. Ulrich Ochsenbein 1854

Weniger Glück als Stefano Franscini hatte 1854 der Berner Bundesrat Ulrich Ochsenbein. Bei den Nationalratswahlen von Ende Oktober 1854 war vorherzusehen, dass er kaum mehr das Vertrauen seines Seeländer Wahlkreises werde erlangen können. Zu stark hatte er sich von seinen früheren radikalen Positionen distanziert und den Ausgleich mit den konservativen Kräften gesucht, und zu tief war der Graben zwischen ihm und seinem alten radikalen Rivalen Jakob Stämpfli geworden, der als politische Kraftnatur mit der Unterstützung seiner wohlorganisierten An-

8 Altermatt, a.a.O., S. 127; *NZZ* vom 1.12.1994, Nr. 281.

9 Wettstein, Walter: «Eine interessante Schaffhauser Wahl. Die Wahl von Bundesrat Stefano Franscini zum Schaffhauser Nationalrat im Jahre 1854». SA. aus: *Beiträge zur vaterländischen Geschichte*, Heft 9, hg. vom Hist.-antiquar. Verein Schaffhausen, Schaffhausen 1918, S. 10.

10 Gruner, Erich: *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat 1848–1919*, Bd. III, Bern 1978, S. 47, 51. – Seit 1939 ist es übrigens verboten, gleichzeitig in mehreren Kantonen für den Nationalrat zu kandidieren. Anlass zu diesem Verbot gab Gottlieb Duttweiler, der 1935 in den Kantonen Bern, St. Gallen und Zürich kandidiert hatte und – nachdem er überall gewählt worden war – sich schliesslich für Bern entschied. (Vgl. Aubert, Jean-François: *Traité de droit constitutionnel suisse*, Bd. II, Neuenburg 1967, S. 436.) Nur für das aktive Wahlrecht ist der politische Wohnsitz im Kanton Voraussetzung; für die Wählbarkeit in den Nationalrat spielt er keine Rolle. (Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [SR 161.1], Art. 3, Art. 27; vgl. auch BBl 1993 III 484, 535). Über diesen Aspekt viel zu reden gab 1971 die Wahl des Berner Exponenten der Nationalen Aktion, Georges Breny, im Kanton Waadt (*Gazette de Lausanne* vom 2.11.1971, Nr. 255).

hängerschaft nunmehr die kantonale bernische Politik zu beherrschen begann[11]. Die Nationalratswahlen bestätigten diese Prognose: Während Stämpfli ein glänzendes Resultat erzielte, schnitt Ochsenbein schlecht ab und wurde deutlich nicht mehr gewählt[12]. Die Bundesversammlung, in der Ochsenbein freilich schon vorher umstritten war, versagte ihm Anfang Dezember 1854 die Bestätigung als Bundesrat und wählte an seiner Stelle Jakob Stämpfli in die Landesregierung.

3. Wilhelm Näff 1866, 1869 und 1872

Wilhelm Näff gehörte dem Bundesrat von 1848 bis 1875 an. Im Jahre 1866 hatte ihm das St. Galler Volk, in welchem er wegen seiner Farblosigkeit und seiner fast zwanzigjährigen Kantonsabwesenheit kaum mehr über eine persönliche Anhängerschaft verfügte, indessen die erhoffte Komplimentswahl verweigert, so dass er 1869 und 1872 auf eine Kandidatur bei den Nationalratswahlen verzichtete. Dessen ungeachtet wurde er stets als Bundesrat bestätigt, wenn auch mit knappen und wenig überzeugenden Wahlresultaten[13].

4. Jean-Jacques Challet-Venel 1866

Wie Wilhelm Näff war Jean-Jacques Challet-Venel, der von 1864 bis 1872 das Amt des Bundesrats ausübte, eher ein tüchtiger, aber unauffälliger Administrator als ein die Begeisterung und die Leidenschaften des Publikums erregender Politiker. Schon 1866 war seine Stellung im Bundesrat gefährdet. Bei den Genfer Nationalratswahlen vom Herbst 1866 erlitten die Genfer Radikalen eine empfindliche Niederlage, bei der sie drei Sitze – darunter auch jenen Challet-Venels – verloren. Als überragende Sieger gingen aus dieser Wahl die Demokraten unter der Führung Campérios hervor. Nur dank dem Umstand, dass Campério sich eine Wahl in den Bundesrat verbat, gelang es Challet-Venel, seinen Sitz in der Landesregierung zu behaupten[14].

Um das Bild zu vervollständigen, sei ebenfalls erwähnt, dass Challet-Venel bei den Nationalratswahlen von 1872 eine gute «Komplimentswahl» erzielte, dessen ungeachtet aber zwei Monate später doch nicht als Bundesrat bestätigt wurde, was zuvor erst einmal – nämlich bei Ulrich Ochsenbein 1854 – geschehen war. Challet-Venel wurde zum Verhängnis, dass er sich auf der «liste antirévisionniste» hatte wählen lassen, mit ande-

11 Junker, Beat: *Geschichte des Kantons Bern seit 1798*, Bd. II, Bern 1990, S. 281f.; Altermatt, a.a.O., S. 110ff.
12 Gruner, a.a.O., S. 43.
13 Gruner, a.a.O., S. 105, 119, 133; Altermatt, a.a.O., S. 138ff.
14 Gruner, a.a.O., S. 111; Altermatt, a.a.O., S. 174ff.

ren Worten: dass er sich den Bestrebungen, die auf die Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 hinzielten, zu widersetzen gewillt war[15].

5. Paul Ceresole 1872

Paul Ceresole war 1870 als Vertreter des Kantons Waadt in den Bundesrat gewählt worden. Im Gegensatz zu seinen Landsleuten im Waadtland und in der Romandie trat Ceresole für den von seinen Gegnern als zentralistisch verschrieenen Bundesverfassungsentwurf von 1872 ein. Er verzichtete deshalb 1872 auf eine Nationalratskandidatur in seinem Heimatkanton, liess sich aber im Wahlkreis Berner Oberland portieren und wurde dort klar gewählt. Drei Jahre später verzichtet Ceresole, dem in seinem Heimatkanton eine «Hausmacht» fehlte, auf eine Beteiligung an den Nationalratswahlen. Er gab auf Ende 1875 seine Demission aus dem Bundesrat bekannt und trat danach in die Direktion der Simplon-Bahn ein[16].

6. Josef Martin Knüsel 1875

Seit seinem Amtsantritt im Bundesrat im Jahre 1855 hatte Josef Knüsel in allen Nationalratswahlen obenausgeschwungen und somit – wie der zeitgenössische Ausdruck dafür lautet – jeweils ein massives «Zutrauensvotum» erhalten. 1875 versagten ihm die Luzerner Stimmberechtigten hingegen zum ersten Mal die Komplimentswahl. Der gemässigte Katholik wurde das Opfer des sich verschärfenden Kulturkampfes, in welchem vermittelnde Positionen nicht mehr gefragt waren. Knüsel erklärte auf Ende 1875 seinen Rücktritt aus dem Bundesrat und trat in den Ruhestand[17].

7. Numa Droz 1878

Der Neuenburger Numa Droz wurde im Dezember 1875, erst 31jährig, als frischerkorener Ständeratspräsident in den Bundesrat gewählt. Bei den Nationalratswahlen vom Oktober 1878 weigerten sich jedoch seine früheren radikalen Parteifreunde, ihn zu portieren. Neben persönlichen Rivalitäten spielte bei ihnen die Enttäuschung über Droz' gemässigte Politik eine wichtige Rolle. Diese trug ihm dafür die Sympathien des liberalen

15 Gruner, a.a.O., S. 139.

16 Gruner, a.a.O., S. 128; Altermatt, a.a.O., S. 190. Zu Paul Ceresole gibt es übrigens eine Deutschschweizer Entsprechung, nämlich Jakob Dubs. Er war 1861 als Vertreter des Zürcher Freisinns in den Bundesrat gewählt worden, demissionierte indessen im Frühling 1872 wegen seiner föderalistisch motivierten Gegnerschaft zum Bundesverfassungsentwurf von 1872. Bei den Nationalratswahlen vom Herbst 1872 erlitt alt Bundesrat Dubs im Kanton Zürich eine deutliche Niederlage, wurde aber vom Waadtland in den Nationalrat gewählt (Altermatt, a.a.O., S. 165).

17 Gruner, a.a.O., S. 145; Altermatt, a.a.O., S. 154.

Flügels der freisinnigen Parlamentarier, des sog. «Centrums», ein[18]. Ins Gewicht fiel allem Anschein nach auch ihre Hoffnung, ihn durch einen anderen Radikalen aus dem Kanton Neuenburg ersetzen zu können[19]. Doch obwohl Bundesrat Droz von dissidenten Radikalen als Nationalratskandidat propagiert wurde, liess er – zu Recht ein schlechtes Ergebnis befürchtend – kurz vor dem Urnengang mitteilen, dass er für diese Wahl nicht zur Verfügung stehe. Er erhielt denn auch nur sehr wenig Stimmen[20].

Da Droz als Bundesrat ausserhalb seines Heimatkantons Neuenburg unbestritten war, brauchte er sich hingegen für die bevorstehende Bestätigungswahl als Bundesrat keine allzu grossen Sorgen zu machen[21]. Der gouvernementale «Bund» gab die vorherrschende Stimmung in dieser Frage mit folgenden Worten wieder:

> «Es ist übrigens auch nicht nötig und vielleicht nicht einmal wünschbar, dass alle Mitglieder des Bundesrates wieder in den Nationalrat gewählt werden; die Stellung eines Bundesratsmitgliedes darf nicht abhängig sein von den zufälligen Parteiungen im Nationalratswahlkreise seiner Heimat; ein tüchtiges Glied des Bundesrates verliert nichts an seiner Tauglichkeit für diese Stellung, auch wenn er bei den Nationalratswahlen in seinem heimatlichen Bezirk übergangen wird; der Brief Dr. Heers hat in dieser Hinsicht den unseres Erachtens einzig richtigen Standpunkt vorgezeichnet.»[22]

Worum es im eben erwähnten Brief Bundesrat Heers ging, soll nun zur Sprache kommen.

8. Joachim Heer 1878

Als der Glarner Joachim Heer 1875 als Nachfolger Josef Knüsels in den Bundesrat gewählt wurde, zählte er schon seit langem zu den begabtesten und auffallendsten Parlamentariern. Bereits zweimal war ihm die Ehre zuteil geworden, den Nationalrat präsidieren zu dürfen. Und 1866 wäre Heer von der Bundesversammlung anstelle des wenig populären Bundesrats Näff in die Landesregierung gewählt worden, wenn er nach dem ersten Wahlgang nicht sein Veto dagegen eingelegt hätte[23].

Heers dreijährige Bundesratszeit war indessen von längeren Krankheitsunterbrüchen überschattet, so dass er sich im Oktober 1878, als die

18 *Berner Tagespost* vom 16.10.1878, Nr. 245; *Schweizer Handels-Courier* vom 16.10.1878, Nr. 245; *Histoire du pays de Neuchâtel*, hg. von der Société d'histoire et d'archéologie du canton de Neuchâtel, Bd. 3 (*de 1815 à nos jours*), S. 47; Scheurer, Rémy / Roulet, Louis-Edouard / Courvoisier, Jean: *Histoire du Conseil d'Etat neuchâtelois des origines à 1945*, Neuenburg 1987, S. 225f.

19 *NZZ* vom 12.12.1878, Nr. 253; *Le National suisse* vom 13.12.1878, Nr. 296; 20.10.1878, Nr. 250; 23.10.1878, Nr. 252; 24.10.1878, Nr. 253.

20 Gruner, a.a.O., S. 168; Altermatt, a.a.O., S. 218ff.

21 *NZZ* vom 12.12.1878, Nr. 583; *Gazette de Lausanne* vom 19.10.1878; *Bund* vom 25.10.1878, Nr. 294.

22 *Bund* vom 22.10.1878, Nr. 291.

23 Altermatt, a.a.O., S. 202.

Nationalratswahlen bevorstanden, mit Rücktrittsgedanken trug. Dies bewog ihn, auf eine Nationalratskandidatur zu verzichten und der Presse folgende Erklärung abzugeben:

> «Ich weiss nicht, ob die Bundesversammlung geneigt ist, im nächsten Dezember mich wieder in den Bundesrat zu wählen; auch bin ich nicht völlig im reinen darüber, ob es mir, bejahenden Falls, möglich wäre, einem solchen Rufe nochmals zu folgen. Gewiss aber ist, dass zu einer Wahl in den Bundesrat die vorgängige Wahl in den Nationalrat nicht erforderlich ist, und ebenso, dass im Falle meines Austrittes aus dem Bundesrat ich durchaus nicht geneigt wäre, in den Nationalrat zurückzukehren, d. h. einem dermaligen Vertreter des Kantons Glarus den Platz streitig zu machen. Bei einer solchen Lage der Dinge könnte also meine Wahl lediglich den Zweck einer Demonstration zu meinen Gunsten haben, gewissermassen um der Welt zu zeigen, dass ich nicht aufgehört habe, das Vertrauen meines ehemaligen Wahlkreises zu besitzen. (...). Es würde meinem innersten Willen widerstreben, einem der dermaligen Vertreter zuzumuten, dass er sich, lediglich um mir eine kleine persönliche Genugtuung zu verschaffen, momentan auf die Seite schieben und von der wichtigen konstituierenden Session der eidg. Räte ausschliessen lasse.»[24]

Sicherlich gab der Berner «Bund» die vorherrschende Meinung zutreffend wieder, wenn er die «edle Selbstlosigkeit» lobte, die Bundesrat Heers Verlautbarung zum Ausdruck bringe, zugleich aber die Befürchtung äusserte, der ersten Ablehnung werde möglicherweise bald eine zweite folgen[25]. So war es auch. Bei der Eröffnung der Dezembersession 1878 gab Heer seinen Verzicht auf eine Wiederwahl in den Bundesrat bekannt. Er verstarb drei Monate später an einem Schlaganfall.

Überblickt man alle acht besprochenen Komplimentswahlen, so gewinnt man den Eindruck, dass sie in den ersten Jahren des Bundesstaates – für Stefano Franscini und Ulrich Ochsenbein – eine effektive, die Bestätigungswahl zum Bundesrat vor- oder zumindest mitentscheidende Rolle spielten. Wie Wilhelm Näffs und besonders Numa Droz' Beispiel zeigt, verloren sie nachher zunehmend an Bedeutung; sie wandelten sich, wie Bundesrat Heer feststellte, zu einer «Demonstration», zu einer Sympathie- und Unterstützungsbezeugung zugunsten eines amtierenden Bundesrats.

III. Nationalrat Simon Kaisers Kritik an den Komplimentswahlen 1881

Die Erklärung, die Bundesrat Heer zu der ihm angetragenen Komplimentswahl abgab, enthält bereits wesentliche Elemente der späteren grundsätzlichen Kritik an dieser Einrichtung. Noch war aber ein grosser Schritt zu tun. Ihn gewagt und entschlossen getan zu haben, ist das Ver-

24 *Bund* vom 19.10.1878, Nr. 288.
25 *Bund* vom 20.10.1878, Nr. 289.

dienst Simon Kaisers. Simon Kaiser (1828–1898), der dem Nationalrat von 1857 bis 1887 angehörte und ihn in dieser Zeit zweimal präsidierte, war in seinem Hauptberuf Direktor der Solothurner Bank und ausserdem ein führender Staatsrechtler, Verfasser eines dreibändigen «Schweizerischen Staatsrechts» und zahlreicher weiterer Bücher und Broschüren zu politischen, rechtlichen und ökonomischen Fragen. Seiner politischen Gesinnung nach gehörte er zum linken Flügel des Freisinns; er war ein Befürworter der Zentralisation, des Kulturkampfes und einer – allerdings zurückhaltend betriebenen – Erweiterung der Volksrechte[26].

Dass gerade ein Solothurner als Kritiker der Komplimentswahlen in Erscheinung trat, war sicherlich kein Zufall. Denn im Kanton Solothurn hatte 1875 bei der Revision der Kantonsverfassung eine analoge Auseinandersetzung auf kantonaler Ebene stattgefunden[27]. Im solothurnischen Verfassungsrat, den nebenbei bemerkt kein anderer als Simon Kaiser präsidiert hatte, war nämlich die Frage behandelt worden, ob den Regierungsräten die Wählbarkeit in den Kantonsrat abgesprochen werden solle, so wie dies 1867 für die kantonalen Beamten beschlossen worden war. Wegen des politischen Charakters der Regierungsratsfunktion entschied der Verfassungsrat dann allerdings, auch in Zukunft Komplimentswahlen der Regierungsräte zuzulassen. Wie dem Protokoll des Verfassungsrats zu entnehmen ist, massen die beiden Regierungsräte Wilhelm Vigier und Albert Brosi den Komplimentswahlen indessen keine allzu grosse Bedeutung bei[28]. Das war auch nicht weiter verwunderlich. Denn dank Majorzwahlrecht und grossen Wahlkreisen verfügte der Solothurner Freisinn, durch den Kulturkampf geeint und mobilisiert wie nie zuvor, über eine derart dominierende Stellung im Kanton, dass die Regierungsräte ihrer Wiederwahl durch die kantonale Legislative gelassen entgegensehen konnten[29]. Dies bewog sie auch dazu, bei den Kantonsratswahlen von 1876 und 1881 eine Kandidatur für den Kantonsrat von vornherein geschlossen abzulehnen[30].

26 Gruner, Erich / Frei, Karl: *Die schweizerische Bundesversammlung 1848 bis 1920*, Bd. I, Bern 1966, S. 423f.; Kölz, Alfred: «Der Staatsrechtler Simon Kaiser (1828–1898)», *NZZ* vom 4.9.1981, Nr. 204 und vom 8.9.1981, Nr. 207; Mojonnier, Arthur: *Die solothurnische Verfassungsrevision des Jahres 1856*, Diss. Zürich (Teildruck), Solothurn 1929, S. 73ff.; Sommer, Hermann: *Die demokratische Bewegung im Kanton Solothurn von 1856 bis 1872*, Diss. Zürich, Solothurn 1945, S. 38ff.; Wallner, Thomas: *Geschichte des Kantons Solothurn 1831–1914*, Solothurn 1992, S. 294f.

27 Kiener Eugen: *Die Revision der solothurnischen Staatsverfassung von 1875 im Zeichen des Kulturkampfes*, unpubl. Lizentiatsarbeit der Universität Zürich (Staatsarchiv Solothurn) 1982, S. 188ff.; Wallner, a.a.O., S. 146ff., 339f., 329ff.

28 *Staats-Verfassung des Kantons Solothurn* (vom 12. Dezember 1875), Solothurn 1875, Art. 35; (Gedruckte) Verhandlungen des Verfassungsrathes des Kantons Solothurn 1875, S. 178ff. (Staatsarchiv Solothurn).

29 Wallner, a.a.O., S. 338. Die Volkswahl der Regierungsräte wurde im Kanton Solothurn erst 1887 eingeführt (vgl. weiter unten).

30 *Solothurner-Tagblatt* vom 26. u. 27.10.1881, Nr. 253 u. 254 und vom 8.3.1876, Nr. 56.

Auf dieses kantonale Vorbild berief sich Simon Kaiser, als er 1881 seine Kritik an den Komplimentswahlen zum erstenmal vorbrachte. Allem Anschein nach hat er dabei auch den Begriff der «Komplimentswahlen» geprägt und ihm zum Durchbruch verholfen[31]. Dass er mit diesem Begriff bewusst an die egalitären und demokratischen Reflexe der schweizerischen Bevölkerung zu appellieren suchte, geht aus seiner Begründung unmittelbar hervor: «Man erniedrigt das Wahlrecht des Volkes zu einer Befriedigung des Ehrgeizes, vielleicht der Höflichkeit, zu einem Komplimente, man mutet der Demokratie zu, sie solle zur Aristokratie werden, wo die Komplimente, so wie aber auch die Lügen im Gebrauche sind.»[32]

Kaisers Kritik richtete sich gegen Bundesrat Hammers Nationalratskandidatur im Kanton Solothurn, hatte aber grundsätzlichen Charakter[33]. Sie wurde denn auch sogleich von Nationalrat Theodor Curtis «Züricher Post», dem führenden demokratischen Organ in der Stadt Zürich, aufgegriffen und gegen Bundesrat Hertensteins Zürcher Nationalratskandidatur geltend gemacht. Dessen ungeachtet erzielte Hertenstein ein glänzendes Ergebnis, während Hammers Wahl in den Nationalrat weit weniger überzeugend ausfiel als drei Jahre zuvor[34].

Doch für Kaiser war die Sache damit noch nicht abgeschlossen. Er wiederholte seine Kritik an den Komplimentswahlen als fünften und letzten Punkt seiner Motion vom 8. Dezember 1881, mit der er eine Revision des eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsgesetzes von 1872 anregte. Darin vertrat er die Auffassung, dass dieses Gesetz, indem es die Wahl von amtierenden Bundesräten in den Nationalrat erlaube, der Bundesverfassung zuwiderlaufe. Als einzig richtiges Vorgehen bezeichnete Kaiser das des früheren Bundeskanzlers Johann Ulrich Schiess, der sich erst 1881, nach seinem Rücktritt von dem Amt, das er seit 1848 ununterbrochen bekleidet hatte, vom Appenzeller Volk in den Nationalrat habe wählen lassen. Weiter führte Kaiser zu dieser Frage folgende grundsätzlichen Überlegungen aus:

31 Als bereits drei Jahre zuvor, 1878, der Volksverein Märstetten im Kanton Thurgau die Komplimentswahlen kritisiert hatte, war noch von «Huldigungs- und eigentlichen Anerkennungswahlen» die Rede gewesen (*Berner Tagespost* vom 30.10.1878, Nr. 257). In der Romandie setzte sich der Begriff der «élection de compliment», aber auch die Kritik an dieser Einrichtung weit langsamer durch als in der deutschen Schweiz. Bezeichnend ist dafür folgendes Zitat aus dem Jahr 1896: «M. Lachenal est donc le seul des conseillers fédéraux qui veuille se soumettre à des élections 'de compliment', comme les appellent les journaux suisses allemands et qu'ils ne se gênent pas de tourner en ridicule» (*Le National suisse* vom 20.10.1896, Nr. 240). Vgl. auch ein analoges Zitat in: *La Revue*, Organe du Parti démocratique et fédéraliste vaudois, vom 15.10.1896, Nr. 244.

32 *Solothurner-Tagblatt* vom 26.10.1881, Nr. 253.

33 Fischer, Eduard: *Bundesrat Bernhard Hammer 1822–1902 und seine Zeit*, Solothurn 1969, S. 312ff.

34 Gruner, Erich: *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat 1848–1919*, Bd. III, Bern 1978, S. 171, 175, 161; *Züricher Post* vom 29.10.1881, Nr. 254.

«Ist eine Trennung der Gewalten möglich, wenn die Mitglieder des Bundesrates zugleich im Nationalrat sitzen? Es ist eine Unvereinbarkeit, gegen die sich alle freisinnigen kantonalen Verfassungen ausgesprochen haben. Namentlich sollten die Bundesräte sich nicht an den Wahlen der obersten Behörden beteiligen dürfen. Zwar geht Herr Welti aus dem Saale, wenn es sich um seine Wahl handelt, aber Herr Hammer hilft ihn wählen und umgekehrt, gerade wie es in der Bibel heisst: Abraham zeugete Isaak, Isaak zeugete Jakob und seine Brüder u.s.w.»[35]

Nun lag es also am Bundesrat, zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Er tat dies in seiner Botschaft vom 30. Oktober 1883, mit welcher er dem Parlament den Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen unterbreitete. Entgegen Kaisers Anregung schlug er darin vor, die bisherige Praxis der Komplimentswahlen durch einen neuen Artikel 32 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes zu sanktionieren:

«Wenn bei einer Gesamterneuerung des Nationalrates Mitglieder des Bundesrates oder der Kanzler der Eidgenossenschaft in den Nationalrat gewählt werden, so können dieselben an den Verhandlungen dieses Rates, mit Ausnahme der ihre Beamtungen betreffenden Erneuerungswahlen, teilnehmen. Werden sie jedoch durch Wiederwahl in ihren Stellen bestätigt, so verlieren sie ihr Mandat zu dem Zeitpunkt, in welchem von ihnen die Annahme der Wahl erklärt wird.»[36]

Hingegen schlug der Bundesrat eine restriktive Regelung für die in den Nationalrat gewählten Bundesbeamten vor. Laut dem Bundesgesetz von 1872 war es ihnen nämlich erlaubt, nach ihrer Wahl in den Nationalrat, d.h. vom Beginn der neuen Legislaturperiode Anfang Dezember bis zu den Erneuerungswahlen für Bundesbeamte, die gewöhnlich im darauf folgenden März stattfanden, ihr parlamentarisches Amt auszuüben. Erst dann hatten sie einen Entscheid zu treffen. Fortan sollten sie aber – im Gegensatz zu den Bundesräten – sofort zwischen ihrem Nationalratsmandat und ihrer Beamtenstelle wählen müssen[37].

Weshalb eine strenge Regelung für Bundesbeamte und so weitgehendes Entgegenkommen gegenüber Bundesräten und Bundeskanzler? Die Botschaft rechtfertigte das unterschiedliche Vorgehen in der Frage der Unvereinbarkeit mit folgenden Argumenten: Im Unterschied zu den Beam-

35 *NZZ* vom 9.12.1881, Nr. 342, 2. Blatt.
36 BBl 1883 IV 231.
37 Diese Frage wurde erst 1919, als nach Einführung des Proporzwahlrechts gleich sechs Bundesbeamte (inkl. SBB und PTT) in den Nationalrat gewählt wurden, genauer geprüft und verbindlich geregelt. BBl 1920 III 577 (besonders 592); vgl. dazu auch Burckhardt, Walther: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Bd. II, Frauenfeld 1930, S. 444ff., sowie: Burckhardt, Walt(h)er: «Über Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit im Schweizerischen Staatsrecht», in: *Festschrift Philipp Lotmar*, hg. von der Jurist. Fakultät der Universität Bern, (Bern 1920[1]), Neudruck Aalen 1979[2], S. 94f.

ten fänden die Bestätigungswahlen für die Mitglieder des Bundesrats bereits in der Mitte der ersten Dezembersession statt. Die Bundesräte gehörten dem Nationalrat also nur während etwa zehn Tagen an. Zweitens sprächen politische Erwägungen dafür, weder die Wahlfreiheit des Volkes bei den Nationalratswahlen noch jene der Bundesräte und des Bundeskanzlers bei ihrem Entscheid zugunsten des bisherigen Amtes oder eines Nationalratsmandates einzuschränken[38]. Diese Aussage widerspiegelt das Selbstverständnis des Bundesrats als einer politischen Behörde, die das ganze Volk repräsentiert und deren Legitimität – ebenso wie jene der Legislative – auf der Idee der Volksvertretung beruht.

In der Märzsession 1885 beriet der Nationalrat dieses Geschäft. Als es um die Komplimentswahlen ging, meldete sich Simon Kaiser zu Wort und stellte den Antrag, Bundesräte und Bundeskanzler von der Wählbarkeit in den Nationalrat auszuschliessen. Er begründete seinen Standpunkt mit folgenden Worten:

> «Ihre Wählbarkeit ist einfach gegen die Verfassung. Die Amtsdauer des neugewählten Nationalrates beginnt am ersten Montag des Monats Dezember, und die Amtsdauer des alten Bundesrates dauert bis Neujahr. Die Bundesräte werden also in den Nationalrat gewählt zu einer Zeit, wo sie faktisch noch Bundesräte sind. Und da sage ich: die Bundesräte sind nicht wählbar.»[39]

Weiter führte Simon Kaiser aus, mit Bundesräten müsste das Büro des Nationalrats gleich verfahren wie mit Konkursiten und sie sogleich ausschliessen[40]. Ausserdem wies Kaiser darauf hin, dass die Komplimentswahlen in den Kantonen zu den unbeliebten und überflüssigen Nachwahlen führten. Zum besseren Verständnis ist hier anzumerken, dass im Majorzwahlrecht freigewordene Sitze nicht wie beim Proporz durch blosses Nachrücken, sondern durch neue Wahlen wieder besetzt werden mussten[41].

Im Anschluss an Kaisers Votum entstand eine kurze Debatte, in welcher der linke Berner Freisinnige Rudolf Brunner als Kommissionspräsident zuerst das Wort ergriff. Die Mehrheit der Kommission, so berichtete Brunner, wünsche den von Kaiser geäusserten Bedenken entgegenzukommen und beantrage, den in den Nationalrat gewählten Bundesräten die Teilnahme an den Beratungen zu erlauben, doch müssten sie sich ihrer

38 BBl 1883 IV 213f.
39 *NZZ* vom 28.3.1885, Nr. 87.
40 1884 waren 21 834 Schweizer Bürger aufgrund kantonaler Gesetzgebung wegen Falliments des Stimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten beraubt (BBl 1885 II 81). Erst durch das Bundesgesetz vom 29. April 1920 betreffend die öffentlich-rechtlichen Folgen der Pfändung und des Konkurses in der Schweiz wurde dieser Praxis ein Ende gesetzt (BBl 1916 IV 293; Aubert, a.a.O., Bd. II, S. 409; Gruner, Erich: *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat 1848–1919*, Bd. I, Bern 1878, S. 127, 143f.).
41 Vgl. Stenograph. Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, Bd. 49, 1939, S. 429.

Stimme enthalten. Dem widersprach der Winterthurer Freisinnige und spätere Bundesrat Ludwig Forrer, der sich gegen den Kommissionsantrag wandte und meinte, Bundesräte hätten nicht wie Hungerleider im Nationalrat herumzustehen. Auch verteidigte er vehement die Komplimentswahlen. Es liege im Interesse des Bundesrats und des ganzen Landes, dass die Regierungsmitglieder den Kontakt mit ihrer Heimat und mit der Bevölkerung aufrechterhielten. Trotz dieses energischen Votums wurde der Kommissionsantrag deutlich gutgeheissen. Da aber der Nationalrat später das Gesetz als Ganzes verwarf und auch der Ständerat nicht mehr darauf eintrat, blieb hinsichtlich der Rechtsgrundlagen schliesslich alles beim alten[42].

IV. Allmähliches Ende der Komplimentswahlen 1887–1896

In der Praxis trat dagegen innerhalb eines Jahrzehnts ein grundlegender Wandel ein. Als Pionier betätigte sich dabei Bundesrat Adolf Deucher (1831–1912), der am 10. April 1883 in den Bundesrat gewählt worden war[43]. Schon eineinhalb Jahre später, im Oktober 1884, stellte sich deshalb für ihn die Frage, ob er sich von der Delegiertenversammlung des freisinnigen Vereins seines Heimatkantons Thurgau als Nationalratskandidat aufstellen lassen oder ob er darauf verzichten solle. Wie an dieser Tagung, an der er selbst offenbar nicht anwesend war, berichtet wurde, hatte Deucher sich im Kreise seiner Bundesratskollegen zwar deutlich, aber ohne Erfolg gegen die Komplimentswahlen ausgesprochen. Alle anderen Bundesräte hätten sich inzwischen bereits wieder portieren lassen, weswegen es ihm, als jüngstgewähltem Mitglied, kaum möglich sei, anders zu handeln. Die Thurgauer Freisinnigen, die diese Einschätzung teilten, beschlossen daher, Deucher auf ihre Wahlliste zu setzen[44].

Drei Jahre später, im Oktober 1887, fiel Deuchers Entscheid anders aus. Obwohl ein amtierender Thurgauer Nationalrat sich von vornherein bereiterklärt hatte, im ersten Wahlgang zugunsten Deuchers zurückzutreten und sich der Nachwahl zu stellen, gab Bundesrat Deucher mit einer Pressemitteilung, die an Bundesrat Heers seinerzeitige Erklärung anklingt, seinen Verzicht auf eine Nationalratskandidatur bekannt[45]. Wie man dem katholisch-konservativen «Vaterland» entnehmen kann, mögen auch wahltaktische Überlegungen der Thurgauer Freisinnigen bei Deuchers Verzicht eine Rolle gespielt haben; ausschlaggebend waren sie indessen

42 *NZZ* vom 28.3.1885, Nr. 87; 19.6.1885, Nr. 170, 1. Blatt; Übersicht der Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung, Juni und Dezember 1885.
43 Altermatt, a.a.O., S. 238ff.
44 *Thurgauer Zeitung* vom 14.10.1884.
45 *Bund* vom 29.10.1887, Nr. 298.

kaum, denn Deuchers Abneigung gegen die Komplimentswahlen war seit langem bekannt. Laut einer Zeitungsmeldung galt auch der Zürcher Bundesrat Hertenstein als Gegner solcher «Zutrauensvoten», während – wie eine Zeitung schrieb – «die Herren Welti und Ruchonnet aber, welche solches Putzpulver für ihre Kronen am allerwenigsten nötig hätten, darauf bestanden»[46]. Und in einem «Nachklänge» überschriebenen Kommentar zu den Nationalratswahlen gab die «Züricher Post» folgende Beurteilung: «Wie es vorauszusehen war, wurden die Bundesratsmitglieder, wo sie kandidierten, wiedergewählt. Aber allgemeiner als früher hat sich das Gefühl *gegen* die Komplimentswahlen ausgesprochen. Zahlreiche Pressestimmen lassen das erkennen, besonders aber der Rücktritt des Herrn Deucher von seiner Kandidatur.»[47]

Deuchers Verhalten sollte rasch Schule machen. 1890 verzichteten bereits drei Bundesräte – nebst Deucher der Zürcher Walter Hauser und der Berner Carl Schenk – auf eine Komplimentswahl; und 1893, als auch der erste katholisch-konservative Bundesrat, der Luzerner Josef Zemp, dem Beispiel seiner drei Kollegen folgte, waren es gar ihrer vier. Im Jahre 1896 trat schliesslich nur noch der Genfer Bundesrat Adrien Lachenal zur Nationalratswahl an. Es war die letzte Komplimentswahl, denn 1899 und danach finden wir keine amtierenden Bundesräte als Nationalratskandidaten mehr[48].

V. Gründe für die Beteiligung von amtierenden Bundesräten an den Nationalratswahlen

Kommen wir nun auf unsere beiden Ausgangsfragen zurück. Als erstes hatten wir uns gefragt, wie es zu erklären sei, dass die Komplimentswahlen in den ersten Jahrzehnten nach 1848 eine ganz natürliche und selbstverständliche Sache darstellten. Um darauf eine Antwort zu finden, ist es unumgänglich, sich in die Zeit von 1848 zurückzuversetzen und sich die damaligen politischen Verhältnisse zu vergegenwärtigen. Dabei ist vorauszuschicken, dass der schweizerische Bundesrat – ebenso wie die kantonalen Regierungen der «regenerierten» Kantone – nach dem Vorbild des französischen Revolutionsrechts und der Verfassungen und Verfassungsentwürfe der Helvetik gebildet wurde. Nicht zu Unrecht hat man den Bundesrat in Anspielung auf die französische Direktorialverfassung von 1795 schon als «Direktorium der Eidgenossenschaft» bezeichnet[49]. Seine

46 *Vaterland* vom 18.10.1887, Nr. 241.
47 *Züricher Post* vom 8.11.1887, Nr. 262 (Sperrung im Original).
48 Gruner, a.a.O., Bd. III, S. 225ff., 237ff., 249ff., 261ff.; vgl. auch Anm. 31.
49 Fleiner-Gerster, Thomas: «Der Bundesrat: Das "Direktorium der Eidgenossenschaft"», in:

Besonderheit lag (und liegt) in der Verbindung des althergebrachten Kollegialsystems mit dem damals noch neuen und umstrittenen Departemental- oder Direktorialsystem, wonach jedem Mitglied der Regierung die Leitung eines Departements fest zugewiesen wurde. Bis dahin war das Departementalsystem erst in St. Gallen (1831), Baselland (1832) und einigen anderen Kantonen mit radikaler Mehrheit eingeführt worden[50].

Im zentralistischen Frankreich, wo sich 1799 Napoleon Bonaparte zum Ersten Konsul aufschwang, blieb die kollegiale Regierungsform eine ephemere, nämlich bloss vierjährige Episode. Anders in der Schweiz, wo sie an eine starke genossenschaftliche Tradition anknüpfen konnte: An die Stelle des oligarchischen Kollegialsystems, wie es im Ancien régime bestanden hatte, als eine Vielzahl ehrenamtlicher Kommissionen nicht nur die politischen Entscheidungen zu treffen, sondern auch die administrative Tätigkeit auszuüben pflegten, trat im zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts in den meisten Kantonen eine departemental organisierte Regierung, unterstützt von einer auf Berufsbeamten beruhenden Verwaltung[51].

Seit der Regeneration von 1830, als sich das Ideal der repräsentativen Demokratie in den schweizerischen Mittellandkantonen durchzusetzen begann, war überall der Grosse Rat, die Legislative des Kantons, zum eigentlichen Machtzentrum erhoben worden – auf Kosten des Kleinen Rats, der im Ancien régime und in der Restaurationszeit, oft unter dem bezeichnenden, nunmehr aber verpönten Namen «Geheimer Rat», effektiv die alleinige Macht ausgeübt hatte. Dessen Befugnisse einzuschränken schien um so berechtigter, als dem Kleinen Rat früher fast durchwegs Vertreter des Patriziats, d. h. Mitglieder der ständisch bevorrechteten Familien der Kantonshauptstadt, angehört hatten. Der Kleine Rat wurde gleichsam als Verkörperung des Ratsherrenregiments empfunden – gerade auch von jenen bisher zu kurz gekommenen bürgerlichen Kreisen, namentlich aus den Landstädten, die ab 1830 die politische Macht eroberten[52].

Doch nicht nur die soziale Basis, sondern auch der Charakter der Institutionen änderte sich mit der Regeneration: Statt städtische Korporationen vertrat der Grosse Rat fortan das aus einzelnen Kantonsbürgern gebildete souveräne Volk. In formaler Hinsicht änderte sich vorerst je-

Maurer, Hartmut (Hg.): *Das akzeptierte Grundgesetz. Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag*, München 1990, S. 469ff.

50 His, Eduard: *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, Bd. II, Basel 1928, S. 247ff.

51 Kölz, Alfred: *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bd. I, Bern 1992, S. 356ff., 570ff.; Ricklin, Alois/Möckli, Silvano: «Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee», in: Ricklin, a.a.O., Bd. I, S. 31.

52 Kölz, a.a.O., S. 356ff.

doch erstaunlich wenig, selbst wenn der Kleine Rat in Regierungsrat und später oft auch der Grosse Rat in Kantonsrat umbenannt wurden. Denn wie im Ancien régime und in der Restaurationszeit blieb der Regierungsrat faktisch ein Ausschuss des Grossen Rates. In mehreren Kantonen war die Mitgliedschaft im Grossen Rat sogar eine verfassungsmässig verankerte Voraussetzung für eine Wahl in die Kantonsregierung. So heisst es in der bernischen Kantonsverfassung von 1831 in bezug auf die Mitglieder der Exekutive: «Wenn sie wieder in den Grossen Rat gewählt werden, sind sie sogleich wieder wählbar in den Regierungsrat.»[53] Zu Recht ist darauf hingewiesen worden, dass neben der Tradition auch ein demokratisches Argument dafür sprach, nur Grossräte in die Regierung zu wählen. «Denn der Grosse Rat, der die Exekutive wählt, ist dabei eher an den Volkswillen gebunden, wenn die Wahl durch das Volk Voraussetzung eines Regierungsamtes ist.»[54]

In den autobiographischen Aufzeichnungen des Aargauers Friedrich Frey-Herosé, der dem ersten Bundesrat von 1848 angehörte, findet sich eine anschauliche Beschreibung dieser politischen Praxis. Frey berichtet darin eine Begebenheit, die sich zu Beginn seiner politischen Laufbahn im Jahre 1838 abspielte:

> «Der Grosse Rat und die Hälfte der Regierungsmitglieder sollte neugewählt werden, und um mich von der Wählbarkeit in den Regierungsrat ferne zu halten, musste man meine Wiederwahl in den Grossen Rat hintertreiben. Letzteres gelang, denn meine Vaterstadt (Aarau, P.F.) wählte durchaus conservativ und so war ich hier beseitigt. Diese örtliche Parteitaktik entmutigte indes meine Freunde nicht. Alsbald fielen im Wahlkreis Othmarsingen von 540 Stimmenden 440 mir zu. So war ich denn wieder im Grossen Rate, und als dieser die Regierung zu ergänzen hatte, ging, neben den Namen Eduard Dorer und Augustin Keller, auch meiner mit aus der Wahlurne hervor.»[55]

Das Prinzip der personellen Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive setzte sich nach 1830 nur langsam durch, wobei die traditionsbewussten Landsgemeindekantone noch erheblich mehr Zeit brauchten als die Kantone mit repräsentativer Demokratie[56]. Bis 1848 war die personelle Gewaltentrennung bloss in sechs Ständen verwirklicht, wobei die «neuen» Kantone, die aus ehemaligen Gemeinen Herrschaften oder Untertanengebieten entstanden waren, eine Vorreiterrolle spielten. Zu ihnen zählen Tessin (seit 1830), Waadt und Thurgau (beide 1831),

53 Snell, Ludwig: *Handbuch des Schweizerischen Staatsrechtes*, Bd. 2 (Kantonalstaatsrecht), Zürich 1844, S. 60.

54 Schefold, Dian: *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration*, Diss. Basel 1966, S. 385; vgl. auch Kölz, a.a.O., S. 356.

55 *Friedrich Frey-Herose, Bundesrath: Aus der handschriftlich hinterlassenen Autobiographie*, hg. von der hist. Zs. Argovia, Aarau 1882, S. 32f.

56 Burckhardt, a.a.O., S. 81f.

Baselland (1838), auch Wallis (1844), denen dann 1846 Bern folgte. In allen anderen Kantonen behielten die Mitglieder des Regierungsrates Sitz und Stimme im Grossen Rat, in Zürich beispielsweise bis zur Verfassungsrevision von 1869, als die Volkswahl des Regierungsrates eingeführt wurde[57]. Zudem kam es häufig vor, dass dem Präsidenten des Regierungsrates auch das Präsidium des Grossen Rates übertragen war[58]. Diese Organisation entsprach nicht nur der Tradition, sondern auch jenem liberalen Ideal der repräsentativen Demokratie, wonach der Grosse Rat, der das souveräne Volk repräsentiert, mit der Wahl der Regierung nichts anderes tut, als an einzelne seiner Mitglieder die vollziehende Gewalt zu delegieren, so wie das souveräne Volk durch die Wahl des Grossen Rates diesem das Recht der Souveränitätsausübung überträgt[59].

Auch bei der Beratung der Bundesverfassung von 1848 stellte sich die Frage, ob die Mitglieder des Bundesrats frei oder aber, wie von den Abgeordneten des Kantons Waadt an der Tagsatzung vorgeschlagen, bloss aus den Angehörigen der Bundesversammlung gewählt werden sollten. Eine solche Einschränkung wurde jedoch allgemein als unzumutbar empfunden, denn die Tagsatzung lehnte den waadtländischen Vorstoss stillschweigend ab[60]. Unbestritten war zudem, dass das Amt des Bundesrats mit jenem des National- oder Ständerats unvereinbar sein müsse. Das Vorbild der Bundesverfassung von 1848 trug dann massgeblich dazu bei, dass in den folgenden Jahren viele Kantone die personelle Gewaltentrennung von Legislative und Exekutive sich zu eigen machten[61].

Dies änderte jedoch nichts daran, dass auch die Mitglieder der kantonalen Regierungen sich an den Grossratswahlen zu beteiligen und für sich und ihre Partei um einen Sitz im Kantonsparlament zu kämpfen pflegten. Ein solches Vorgehen entsprach der Logik des Repräsentativsystems, zur Sicherung der eigenen demokratischen Legitimation; in diesem Sinne wirkte zudem das allgemein verbreitete Majorzwahlrecht. Es führte nicht bloss zu heftigen politischen Auseinandersetzungen, für die alle verfügbaren Kräfte mobilisiert wurden, sondern es brachte wechselnde liberale, radikale oder konservative Mehrheiten mit einer entsprechend gefärbten Regierung ans Ruder, so beispielsweise 1850, 1854 und 1858 in Bern, 1852 im Thurgau, 1856 in Solothurn und 1871 in Luzern[62]. Vor diesem Hinter-

57 Largiadèr, Anton: *Geschichte von Stadt und Landschaft Zürich*, Bd. II, Zürich 1945, S. 211.
58 Schefold, a.a.O., S. 388.
59 Schefold, a.a.O., S. 396, 385ff.
60 Eidg. Abschiede 1847, IV, Tagsatzungsprot. S. 130f. (3.6.1848); vgl. auch Kommissionsprot. S. 132, 182.
61 Mojonnier, a.a.O., S. 39f.
62 Junker, a.a.O., S. 230ff., 273ff., 280ff.; Schoop, Albert: *Johann Konrad Kern, Jurist, Politiker, Staatsmann*, Frauenfeld/Stuttgart 1968, S. 288; Büchi, Hermann: *Hundert Jahre Solothurner Freisinn*, Solothurn 1930, S. 116; Segesser, Anton Philipp (Philipp Anton) von: *Fünfundvierzig*

grund erscheint die Beteiligung der amtierenden Bundesräte an den Nationalratswahlen als eine ganz natürliche und selbstverständliche Angelegenheit, als ein Abbild dessen, was in den Kantonen geschah, und als ein Erfordernis des Repräsentativsystems.

VI. Gründe für das Ende der Komplimentswahlen

Damit kommen wir nun zu unserer zweiten Frage: Weshalb setzte sich im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts die Auffassung durch, bei den Komplimentswahlen handle es sich um eine überflüssige und sogar nachteilige Einrichtung? Trifft die naheliegende Vermutung zu, das Aufkommen und der Aufschwung des Begriffs «Komplimentswahlen» bildeten bereits ein Indiz für ihr Obsoletwerden und zugleich ein Moment ihrer bevorstehenden Aufhebung? Doch aus was für Gründen verlieren die Komplimentswahlen ihre Funktion und ihre Existenzberechtigung?

Mehrere Faktoren, die untereinander in engem Zusammenhang stehen, dürften dabei ausschlaggebend gewesen sein. Hervorzuheben ist zunächst die Tatsache, dass der Bundesrat im Laufe des 19. Jahrhunderts bedeutend an Macht und Ansehen gewinnt. In den Anfängen des Bundesstaates war man von einem Gleichgewicht der Gewalten weit entfernt; wie in den Kantonen, so dominierte auch im Bund die Legislative, in der einige Bundesbarone, mit dem allgewaltigen Alfred Escher an der Spitze, ihren vorherrschenden Einfluss geltend machten. Über sie schrieb der neugewählte Waadtländer Nationalrat und spätere Bundesrat Louis Ruchonnet in einem Brief an seinen Vater: «Ces gens n'entrent pas au Conseil fédéral, mais ils le gouvernent (sans responsabilité) et tiennent à en éloigner les hommes qui ne seraient pas dans leurs mains.»[63]

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 ändert aber die Ausgangslage; die Gewichte beginnen sich zu verschieben. Infolge von Industrialisierung und Zentralisierung, angesichts der Notwendigkeit, regelnd und fördernd in die wirtschaftlichen Abläufe einzugreifen, wachsen dem Bundesrat ständig weitere Aufgaben und neue Kompetenzen zu. Sie erfordern einen grösseren und sachkundigeren Verwaltungsapparat, wodurch die Exekutive ebenfalls an Macht und Einfluss gewinnt.

Von grosser Bedeutung ist auch die personelle Konstanz des Bundesrats. Von den Bundesräten der 1880er Jahre ist eine deutliche Mehrheit länger als ein Jahrzehnt im Amt; ja selbst Amtsdauern von weit über

Jahre im Luzernischen Staatsdienst. Erinnerungen und Akten aus dem kantonalen Leben 1841 –1887, Bern 1887, S. 445ff.

63 Bonjour, Félix: *Louis Ruchonnet. Sa vie – son œuvre*, Lausanne 1936, S. 204.

zwanzig Jahren sind nicht selten, man denke bloss an Carl Schenk (1864–1895), Emil Welti (1867–1891) und Adolf Deucher (1883–1912)[64]. Das Ansehen und die persönliche Autorität, die solchen «Landesvätern» zuteil wird, tragen ebenfalls dazu bei, die Stellung des Bundesrats zu stärken.

Ermöglicht wird diese bemerkenswerte personelle und politische Kontinuität durch die jahrzehntelange Vorherrschaft des Freisinns in der Bundesversammlung; auch wechselnde Mehrheiten in einzelnen Kantonen vermögen daran nichts zu ändern. Die Bundespolitik entwickelt sich immer stärker zu einer politischen Sphäre sui generis, die von kantonalen Fährnissen und Wirrnissen wenig berührt wird. Eine wirksame Begrenzung erfährt der freisinnige Machtanspruch indessen durch das 1874 mit der neuen Bundesverfassung eingeführte Referendumsrecht. Doch selbst dadurch wird letztlich die Regierung gestärkt. Nachdem die freisinnige Parlamentsmehrheit bei mehreren Referendumsabstimmungen vom Volk desavouiert worden ist, bequemt sie sich 1891 dazu, Josef Zemp als ersten katholisch-konservativen Vertreter in die Landesregierung zu wählen. Dadurch verfügt der Bundesrat über eine politische Legitimation und einen parlamentarischen Rückhalt wie noch nie seit 1848.

Auch auf andere Weise stärkt das Referendumsrecht die Exekutive, während es im gleichen Zuge die Legislative schwächt: Um Referenden und Abstimmungsniederlagen zu vermeiden, sehen sich Bundesrat und Bundesverwaltung gezwungen, der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen und der vorparlamentarischen Konsenssuche, insbesondere mit den damals im Entstehen begriffenen gesamtschweizerischen Wirtschaftsverbänden, grösste Aufmerksamkeit zu schenken. Das Zeitalter der Vernehmlassungen beginnt, die Referendumsdemokratie schliesst – auch mit dem 1891 eingeführten Initiativrecht – ihre 1874 begonnene Konstituierungsphase ab und etabliert sich[65].

Doch noch eine andere Auswirkung der direkten Demokratie gilt es zu bedenken. Wie kurz in Erinnerung gerufen sei, ist die Ablösung der repräsentativen Demokratie durch die direkte Demokratie das Verdienst der demokratischen Bewegung, die etwa ab 1860 in mehreren Kantonen des schweizerischen Mittellandes ihren Anfang nahm. Diese Volksbewegung,

64 Altermatt, a.a.O., S. 168ff., 178ff., 238ff.

65 Greyerz, Hans von: «Der Bundesstaat von 1848», in: *Handbuch der Schweizer Geschichte*, Bd. II, Zürich 1977, S. 1071ff., 1090, 1100ff.; Zimmermann, Beat R.: *Verbands- und Wirtschaftspolitik am Übergang zum Staatsinterventionismus*, Diss. Zürich, Bern/Frankfurt a.M./Las Vegas 1980, S. 40ff., Müller, Renate: *Volk, Parlament und schweizerische Zollpolitik um 1900*, Diss. Bern 1966, S. 16ff., 141. Zur Wende der 1890er Jahre vgl. auch Eichenberger, a.a.O., S. 232 (Anm. 209), 235 (Anm. 215); Widmer, Thomas: *Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre*, Diss. Zürich 1992, S. 657ff., und Jost, Hans Ulrich: *Die reaktionäre Avantgarde. Die Geburt der neuen Rechten in der Schweiz um 1900*, Zürich 1992, S. 9ff., 77ff.

die von Winterthur ausging und vor allem von kleinstädtischen und mittelständischen Schichten getragen wurde, strebte namentlich eine Revision der jeweiligen Kantonsverfassung an, um die vom Liberalismus der 1830er und 1848er Jahre geschaffene repräsentative Demokratie, in der inzwischen das industrielle Grossbürgertum immer stärker den Ton angab, zu einer direkten Demokratie mit Referendum und Initiative sowie Volkswahl der Regierungs- und Ständeräte umzugestalten. Abgesehen von den Landsgemeindekantonen kannte bis dahin bloss Genf (seit 1847) als einziger Kanton die Volkswahl der Regierung[66]. Nach 1860 beginnen aber viele Kantone diesem Beispiel zu folgen, als erste Baselland 1863, Thurgau und Zürich 1869, Schaffhausen und Zug 1876, dann Solothurn 1887, Basel-Stadt und St. Gallen 1890, Tessin 1892 sowie Graubünden 1894[67].

Wiederholt verlangen nun Exponenten der demokratischen Bewegung, dass auch der Bundesrat direkt vom Volk gewählt werde. Vorgebracht wird diese Forderung zum ersten Mal aus Anlass der Bundesratswahlen vom Dezember 1863; einen Gegenstand der parlamentarischen Beratungen bildet sie jedoch erst bei der Partialrevision der Bundesverfassung von 1866 sowie 1872/73 im Vorfeld der Totalrevision von 1874[68]. Aufgrund einer Volksinitiative kommt es im Jahre 1900 sogar zu einer Volksabstimmung über diese Frage, bei der die Wahl des Bundesrats durch das Volk abgelehnt wird[69]. Von einer Volkswahl erhoffen sich die Befürworter eine bessere Repräsentativität des Bundesrats, was in ihren Augen gleichbedeutend ist mit der Berücksichtigung oder einer stärkeren Vertretung ihrer Interessen und ihrer Exponenten in der Landesregierung. Aus den gleichen Gründen engagieren sich diese Kreise oft auch für die Proporzwahl des Nationalrats. Bemerkenswerterweise wird von ihnen einem anderen Aspekt kaum Beachtung geschenkt, nämlich der Tatsache, dass mit dem bisherigen System die Bundesräte faktisch stets dem Parlament ent-

66 Kölz, a.a.O., S. 526ff.

67 Curti, Theodor: *Die schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900*, Bern 1900, S. 81f.; *Wappen, Siegel und Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone*, hg. von der Schweiz. Bundeskanzlei, Bern 1948, S. 321, 330 passim.

68 Gilg, Peter: *Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage. Die sozialen Ideen und Postulate der deutschschweizerischen Demokraten in den frühen 60er Jahren des 19. Jahrhunderts*, Diss. Bern, Affoltern a. A. 1951, S. 135f., 250f.; BBl 1865 III 643; Bulletin der Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung über die Revision der Bundesverfassung, Nationalrat 1872, Bern 1873, S. 90ff.; Gschwend, Hanspeter: *Die politische Auseinandersetzung um die Einführung der Volkswahl des Bundesrates seit 1848*, unveröffentlichte Maschinenschrift 1973 (Schweiz. Bundeskanzlei Bern), S. 3ff. Schon bei der Beratung der Bundesverfassung von 1848 stellte der spätere Bundesrat Ulrich Ochsenbein den Antrag, den Bundesrat nicht durch das Parlament, sondern vom Volk wählen zu lassen. Wie Gschwend zu Recht bemerkt, ging es Ochsenbein dabei aber nicht um den Ausbau der Demokratie, sondern um die Stärkung der Zentralgewalt.

69 Sigg, Oswald: *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939*, Diss. Bern 1978, S. 101ff.; Gschwend, a.a.O., S. 7ff.

nommen werden. Zentral ist für sie hingegen die Überzeugung, dass der Bundesrat nur durch eine Volkswahl aus seiner Abhängigkeit von «Bundesbaronen» und «Parlamentskoterien» (-klüngeln) befreit werden könne. So argumentieren auch verschiedene kantonale Grütlivereine, die 1888/89 Petitionen an die Bundesversammlung richten und zugleich darauf hinweisen, dass Bundesratswahlen, die in einem einzigen, alle Kantone umfassenden Wahlkreis stattfänden, den nationalen Sinn des Volkes zu stärken vermöchten[70].

Es mag auf den ersten Blick erstaunen, dass gerade jene Kreise, die für eine Wahl des Bundesrats durch das Volk eintreten, den Komplimentswahlen wenig Positives abgewinnen können. Deutlich zeigt sich dieser Zusammenhang indessen am Beispiel Theodor Curtis. Wie oben erwähnt, zählt Curti zu den ersten Kritikern der Komplimentswahlen, zugleich gehört er zu den entschiedensten Befürwortern einer Wahl des Bundesrats durch das Volk[71]. Um dieses Ziel zu erreichen, versucht er 1892, allerdings ohne Erfolg, eine Volksinitiative in Gang zu bringen[72]. Aus seiner Sicht sind die Komplimentswahlen nichts anderes als Teil und Ausdruck des überkommenen Repräsentativsystems, das zu überwinden und durch die direkte Demokratie zu ersetzen nun an der Zeit ist.

In den meisten Kantonen ist es die Einführung der Wahl des Regierungsrates durch das Volk, die der Beteiligung der Regierungsräte an den Wahlen in die kantonale Legislative ein Ende setzt. Weniger aufschlussreich sind für unsere Fragestellung jene Kantone wie Baselland, Thurgau oder Zürich, die erst mit der Einführung der Volkswahl auch die personelle Gewaltentrennung von Legislative und Exekutive vollziehen[73]. Näher zu betrachten sind hingegen die Verhältnisse in den Kantonen, die dem Bund vergleichbare Komplimentswahlen ihrer Regierungsräte kennen. Hier beobachten wir eine bemerkenswerte Parallelität zur Entwicklung auf Bundesebene. Dass im Kanton Solothurn auf die Komplimentswahlen verzichtet wird, noch bevor die Volkswahl der Regierung eingeführt wird, wurde bereits im Zusammenhang mit Nationalrat Simon Kaisers Vorstoss erörtert. Ähnlich liegen die Verhältnisse im Kanton Bern, wo sich seit 1893 keine Regierungsräte an den Grossratswahlen mehr beteiligen, obwohl die Volkswahl des Regierungsrates erst 1906 eingeführt wird[74]. Und im Kanton Waadt lauten die entspre-

70 BBl 1889 III 49; Schweiz. Bundesarchiv Bern, E 22/416.
71 So zum Beispiel Theodor Curti; vgl. Anm. 34 und 47, sowie *Züricher Post* vom 12.10.1893, Nr. 240.
72 *NZZ* vom 15.4.1892, Nr. 106; 29.5.1892, Nr. 150; 25.6.1892, Nr. 177; 4.7.1892, Nr. 186; *Züricher Post* vom 23. u. 24.6.1892, Nr. 145 u. 146; *Journal de Genève* vom 3.1.1894, Nr. 2.
73 *Wappen, Siegel*, a.a.O., S. 321, 330 passim.
74 Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 1894, S. 298ff.

chenden Daten 1897 und 1917, der zeitliche Abstand beträgt hier sogar 20 Jahre[75].

Was bedeutet nun all dies in bezug auf unsere zweite Frage? Wir können daraus folgenden Schluss ziehen: Je selbständiger die Exekutive, je respektierter die Gewaltenteilung und je gesicherter die Wiederwahl der Bundesräte, desto mehr büsst ihre vorgängige Wahl in den Nationalrat ihre legitimierende Kraft ein und wird zur überflüssigen und überholten «Komplimentswahl». Sie erscheint als Relikt des überlebten Repräsentativsystems. Etwas überspitzt und schematisierend lässt sich der dargelegte Wandel auch wie folgt beschreiben: Das schweizerische Regierungssystem, das vorher stärkere Ähnlichkeiten mit dem parlamentarischen System aufwies, nähert sich ein Stück weit dem präsidentiellen Regierungssystem an. Das Ende der Komplimentswahlen dokumentiert den Übergang von der repräsentativen Demokratie zur entstehenden Referendumsdemokratie.

75 *Gazette de Lausanne* vom 16.1.1897, Nr. 13, sowie vom 4.2.1897, Nr. 29, wo wir folgendes lesen können: «Le *Courier de Lavaux*, mécontent de voir que les membres du Conseil d'Etat vaudois ne sollicitent pas le 7 mars un renouvellement de leur mandat de député au Grand Conseil, craint qu'ils ne perdent le contact du peuple. Pour parer à ce danger, il lance l'idée de l'élection du Conseil d'Etat par le peuple.»