

# Deblockierung durch Kooptation? Eine Fallstudie zur Aufnahme der Katholisch-Konservativen in die schweizerische Landesregierung 1891<sup>1</sup>

---

Christian BOLLIGER und Regula ZÜRCHER  
*Universität Bern*

## Zusammenfassung

Kommt die Regierungsmehrheit in einer halbdirekten Demokratie gut organisierten Minderheiten nicht entgegen, riskiert sie, dass der Gesetzgebungsprozess mittels Volksrechten blockiert wird. Nach Neidhart (1970) ist die Aufnahme politischer Gegner in die Regierung eine mögliche Strategie zur Annäherung und Deblockierung. Die vorliegende Fallstudie untersucht, ob die Kooptation der schweizerischen katholisch-konservativen Opposition in die vormalige Einparteieregierung des Freisinns 1891 die erwartete Wirkung gezeigt hat. Der behauptete Annäherungs- und Deblockierungsprozess zwischen 1874 und 1914 wird anhand quantitativer und qualitativer Daten zu 62 Volksabstimmungen und anhand von 100 Namensabstimmungen aus dem Nationalrat untersucht. Zusätzlich wird das damalige Schlüsseldossier der Eisenbahnverstaatlichung einer Analyse unterzogen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Aufnahme der Opposition in die Regierung nur einen schwachen unmittelbaren Effekt auf die Annäherung und die Deblockierung hatte. Die beiden einst verfeindeten Lager haben sich bereits vor 1891 angenähert, sei es im Parlament oder an der Urne.

*Keywords:* *Consociational Theory, power sharing, direct democracy, State-Church-Cleavage*

## Einleitung

Gemäss der These von Neidhart (1970) war das fakultative Referendum im politischen System der Schweiz funktional für die zunehmende Ausdifferenzierung der Entscheidungsprozesse bis hin zur Ausbildung der

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützten Projekts: "Konfliktlinien im Bundesstaat", Projekt-Nr. 1214-068012. Wir danken Marc Bühlmann, zwei anonymen Gutachtern und den Teilnehmenden des Workshops "Governing under the constraints of referendums" an der Drei-Länder-Tagung

Verhandlungsdemokratie. Das Risiko von Entscheidungsblockaden durch Referenden wohlorganisierter Interessen hat demnach zu einer "völligen Proportionalisierung der politischen Führungsrollen" (Neidhart 1970: 278) geführt. Die Verhandlungsdemokratie zeigt sich institutionell im umfangreichen vorparlamentarischen Verfahren und in der dauerhaften Beteiligung starker Minderheitsparteien an der Exekutivmacht. In der Schweiz führte dieser Integrationsprozess zur "Zauberformel" von 1959.<sup>2</sup> Neuere Beiträge relativieren Neidharts These lediglich in dem Sinne, dass die direkte Demokratie nicht der einzige Grund gewesen sei, der die Entstehung einer Verhandlungs- oder Konkordanzdemokratie gefördert habe (Kriesi 1998: 100; Linder 1999a: 15; Linder 1999b: 295; Papadopoulos 1991).

Dass die direkte Demokratie den schweizerischen politischen Eliten einen "Konkordanzzwang" (Germann 1994: 89-91); (Linder 1999b: 240) auferlegt hat, wird somit kaum bestritten. Es hat sich jedoch die Erkenntnis durchgesetzt, dass die direkte Demokratie der Konkordanz enge Grenzen setzt: Die Kontrollmöglichkeiten der etablierten Eliten über ihre Basis sind hier eingeschränkt, da Kompromiss-Arrangements unmittelbar dem Test der Volksabstimmung unterstehen (Kriesi 1998; Papadopoulos 1991; Sciarini und Hug 1999); Trechsel und Sciarini 1998). Ein politischer Kurswechsel der Eliten hin zu mehr Verständigung ist somit möglicherweise in der halbdirekten Demokratie einem höheren Risiko des Scheiterns ausgesetzt als in einer repräsentativen Demokratie. Denkbar ist etwa, dass sich - auf Basis einer latenten Unzufriedenheit über die Annäherung - Gegeneliten etablieren können. Zu zeigen ist somit, ob und wie eine Kooptation unter den Bedingungen der direkten Demokratie einen Kurswechsel in der Elite und an der Basis fördern kann.

Seit Neidharts (1970) wegweisender qualitativer Studie sind kaum Versuche unternommen worden, den behaupteten kausalen Zusammenhang zwischen der Aufnahme einer Minderheitspartei in die Regierung und der Deblockierung in einer Längsschnitt-Untersuchung systematisch zu überprüfen. Dies will

---

in Bern, 15. November 2003, für ihre wertvollen Anregungen zu früheren Versionen dieses Papiers. Die hier verwendeten Bezirksdaten zu den Volksabstimmungen von 1874 bis 1914 entstammen einem Datensatz, der in den 1980er Jahren am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern und am Soziologischen Institut der Universität Zürich gestützt auf kantonalen Amtsblättern und ergänzenden Quellen erhoben wurde (Datensatz IPW/SUZ). Rolf Nef hat die Datenbank seit ihrer Erhebung betreut. Wir danken ihm für das Überlassen der aufbereiteten Daten.

<sup>2</sup> Je zwei Sitze beanspruchten ab diesem Jahr die Freisinnig-Demokratische Partei, die damalige Konservative Volkspartei und die Sozialdemokratische Partei, ein Sitz ging an die damalige Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei. Bis im Dezember 2003 blieb diese parteipolitische Zusammensetzung der Regierung stabil.

der vorliegende Beitrag anhand einer Untersuchung des ersten Falls einer Kooptation im schweizerischen Bundesstaat leisten. 1891 wählte die Mehrheit des freisinnig dominierten schweizerischen Parlaments den katholisch-konservativen Nationalrat Josef Zemp in den Bundesrat und damit einen Politiker aus jenem Lager, das im Verfassungsstreit in der Mitte des 19. Jahrhunderts die Gründung des Bundesstaats strikte abgelehnt hatte, und das dem Freisinn im Kulturkampf der 1870er und 1880er Jahre ein zweites Mal frontal und scheinbar unvereinbar gegenüberstand.<sup>3</sup> Der Freisinn, der noch in der Verfassungsrevision von 1874 seinen laizistischen Standpunkt konsequent durchgesetzt hatte und die katholische Minderheit in einigen Bestimmungen diskriminiert hatte (Linder 1999b: 38), musste sehr bald feststellen, dass er mit dem Referendum den konservativ-föderalistischen Parteien massgeblichen legislatorischen Entscheidungsanteil zugestanden hatte. Sogleich nach seiner Einführung 1874 kam es zu einer Reihe von Referendumskämpfen, die das Regieren massiv erschwerten (Neidhart 1970: 27).

Die Wahl von Zemp bezeichnet Neidhart als Grundstein einer "sich anbahnende[n] Verständigung der konfligierenden Verfassungsparteien" (Neidhart 1970: 77). Wir fragen erstens: Hat die Kooptation der katholisch-konservativen Partei anno 1891 durch den zuvor allein regierenden Freisinn tatsächlich zur einer Annäherung der beiden früheren Verfassungsgegner geführt? Und zweitens: Hat diese vermutete Annäherung zur Deblockierung der Entscheidungsprozesse eine Rolle gespielt?

Aus den oben genannten theoretischen Überlegungen differenzieren wir unsere Analyse hinsichtlich zweier Dimensionen: Zum einen untersuchen wir den vermuteten Annäherungsprozess sowohl im Parlament wie auch in der direktdemokratischen Arena. Zum zweiten differenzieren wir die Analyse in die Ebene der politischen Eliten und der Stimmbürger. Konkret analysieren wir für den Zeitraum von 1874 bis 1914 parlamentarische Abstimmungen unter Namensaufruf, ermitteln das Engagement katholisch-konservativer Eliten in den 62 Volksabstimmungskämpfen des Zeitraums und untersuchen schliesslich anhand von ökologischen Regressionsanalysen jener Abstimmungen die Polarisierung katholischer und protestantischer Bevölkerungsteile an der Basis.<sup>4</sup> Diese Kombination von qualitativer Analyse der Abstimmungskämpfe und quantitativer Messung des Abstimmungsverhaltens ergänzen wir durch

---

<sup>3</sup> Der Konflikt trägt somit die Züge zum einen des Cleavage zwischen Kirche und Staat, zum anderen desjenigen zwischen Zentrum und Peripherie (Lipset und Rokkan 1967); vergleiche auch Ladner (2004).

<sup>4</sup> Aufgrund der Datenlage sind wir zu einer Aggregatsdatenanalyse gezwungen und müssen somit das Risiko des ökologischen Fehlschlusses beachten. Individualdaten, die eigentlich als einzige über die Motive der Wählerschaft Aufschluss geben könnten, existieren für den Untersuchungszeitraum nicht.

eine Untersuchung eines politischen Schlüsseldossiers jener Zeit, der Frage der Eisenbahnverstaatlichung.

Im nächsten Abschnitt vertiefen wir die theoretische Diskussion über die Integrationswirkung einer Kooptation in der direkten Demokratie und berichten über den Forschungsstand. Danach stellen wir das Untersuchungsdesign unserer Fallstudie näher vor, indem wir vier theoretische Szenarien zur Annäherung von Freisinn und Katholisch-Konservativen unter den Bedingungen der direkten Demokratie entwickeln und unser Vorgehen zur Beantwortung der Deblockierungsfrage näher erläutern. Nach der Präsentation der empirischen Resultate ziehen wir die Schlussfolgerungen aus unseren Befunden.

### **Kooptation unter Bedingungen der direkten Demokratie – Theorie und Forschungsstand**

Die von Neidhart (1970) beschriebene Verhandlungsdemokratie gleicht dem Entscheidungssystem, wie es von Theorien der Konkordanzdemokratie für die Schweiz beschrieben worden ist (Lehmbruch 1967; Lijphart 1968; 1969; 1984; 1999; Steiner 1974). Zentrales Merkmal dieser Demokratien sind Institutionen der Machtteilung und der Interessenausgleich durch Verhandlungen zwischen Eliten gegnerischer politischer Lager. Die Konkordanztheorie attestiert diesem Entscheidungstypus ein erhöhtes Potenzial, in multikulturellen Gesellschaften politische Stabilität und eine gewaltfreie Konfliktlösung zwischen den kulturellen Gruppen zu erreichen (Lijphart 1969; 1999: 302). Die mehrsprachige und konfessionell geteilte Schweiz ist hierfür ein regelmässig genanntes Beispiel, wenn auch kein Sonderfall. Eigentümlich am schweizerischen System ist hingegen die zentrale Bedeutung der direkten Demokratie.

Luther (1999) hat aus den Erfolgsbedingungen einer Konkordanzdemokratie, die schon Lijphart (1969: 216-222) diskutiert hat, zwei Kernthesen über das Verhalten politischer Parteien in diesen politischen Systemen abgeleitet. Erstens: Die Interaktionen zwischen den (Partei-)Eliten sind geprägt durch reduzierten Wettbewerb, Interessenausgleich (“accomodation”), Vetomacht der Spieler und log-rolling. Zweitens: Das Verhältnis der Parteien zur Subkultur, die sie vertreten, ist geprägt von organisatorischer Durchdringung, politischer Mobilisierung und hierarchischer Kontrolle (Luther 1999: 6-15). Die zweite Bedingung muss erfüllt sein, damit die auf der Eliteebene erzielten Kompromisse an der Basis durchgesetzt werden können.

Die übergrosse Regierungskoalition zählt nach Lijphart (1984: 23; 1999: 34) zu den zentralen institutionellen Merkmalen der Konkordanzdemokratie. Somit kann im Lichte der Konkordanztheorie die hier zu untersuchende Strategie der Kooptation einer Oppositionspartei in die Regierung als Schritt eines

politischen Systems in Richtung von mehr Konkordanz und Machtteilung verstanden werden. Zu erwarten wäre deshalb auch, dass eine Kooptation mit der damit verbundenen Annäherung der politischen Eliten und der formellen gegenseitigen Anerkennung (Linder 1999b: 366) dazu führt, dass der grundlegende Konflikt zwischen den beiden Lagern durch diese Strategie entschärft werden kann.

Es ist jedoch zu fragen, welchen Einfluss die direkte Demokratie auf die Wirkung einer Kooptation haben könnte. So einig sich die politikwissenschaftliche Literatur über den Verhandlungszwang ist, der von der direkten Demokratie ausgeht, so eng schätzt sie gleichzeitig die Grenzen des Verhandlungsspielraums der Eliten ein. Denn es ist eine Besonderheit der durch direkte Demokratie erzwungenen Konkordanz, dass die Überzeugungskraft der in einen Kompromiss einlenkenden Eliten sofort an der Urne auf die Probe gestellt werden kann. Verschiedene empirische Analysen zeigen, dass diese Überzeugungskraft nicht automatisch gesichert ist (Hug 1994; Trechsel und Sciarini 1998). Trechsel (1999: 577) hat ermittelt, dass der Anteil an Volksabstimmungen, in denen der Behördenentscheid verworfen wurde, im 19. Jahrhundert deutlich höher war als im 20. Jahrhundert.

Es scheint somit, dass der Verhandlungsspielraum und die Kontrollmöglichkeiten der Eliten über ihre Basis in einer direkten Demokratie relativ klein sind (Sciarini und Hug 1999: 159). Kriesi (1998: 362) hält in seiner Diskussion der Konkordanztheorie fest, das schweizerische politische System *“n’est pas sous contrôle des élites grâce à l’ouverture par la démocratie directe.”* Anders gesagt: Die von Luther (1999) formulierte zweite Bedingung für den Erfolg einer Konkordanzdemokratie ist hier eher schwer zu erfüllen. Damit wird auch eine dauerhafte Annäherung von politischen Eliten, wie sie mit der Regierungsbeteiligung einer Oppositionspartei symbolisch vollzogen wird, zur Gratwanderung. Ein zu radikaler Kurswechsel der Eliten ehemals verfeindeter Lager birgt das Risiko, dass sie sich von der Basis entfremdet, und dass sich möglicherweise Gegeneliten die direktdemokratischen Instrumente zunutze machen, um Kompromisse zu Fall zu bringen. Diese Gegeneliten können prinzipiell aus dem zuvor oppositionellen wie aus dem Regierungslager erwachsen.<sup>5</sup> Wir werden im Abschnitt zur Untersuchungsanlage auf mögliche Szenarien eingehen.

---

<sup>5</sup> Für den hier besonders interessierenden Fall ist gut belegt, dass sowohl der Freisinn wie der politische Katholizismus heterogener waren, als uns die *“Fable convenue”* (Gruner 1969: 13) glauben machen will. Gleichwohl lassen sich die beiden Lager als Hauptgegner der damaligen Zeit bezeichnen. Die Abstimmungskämpfe des 19. Jahrhunderts werden von der Konstellation *“Freisinnig gegen Katholisch-Konservativ”* dominiert. In Anlehnung an Altermatt wird in dieser Arbeit *“katholisch-konservativ”* als Sammelbezeichnung für sämtliche Richtungen des parteipolitischen Katholizismus verstanden (Altermatt 1972: 24).

Ob die Kooptation unter Bedingungen der direkten Demokratie eine Erfolg versprechende Strategie zur Annäherung gegnerischer politischer Lager und zur Deblockierung der Entscheidungsprozesse ist, muss sich letztlich im empirischen Test zeigen. Vatter (2002: 312-330; vgl. auch Vatter 1997) zeigt in einem statistischen Vergleich der Schweizer Kantone, dass die Nutzung der Volksrechte in Kantonen mit einer in der Wählerbasis breit abgestützten Regierungskoalition tiefer ist als in Kantonen mit einer kleinen Koalition. Dieses Resultat spricht in der Tendenz dafür, dass eine breit abgestützte Regierung auch in einer halbdirekten Demokratie die Oppositionstätigkeit reduzieren kann. Trechsel (2000: 109-125) wie auch Barankay, Sciarini und Trechsel (2003: 180) finden einen deutlich schwächeren bis insignifikanten Zusammenhang.<sup>6</sup>

Die Untersuchungen von Vatter und Trechsel basieren auf einem Querschnittvergleich. Damit sind jedoch letztendlich keine Aussagen über die Fragen zu machen, wie die Kooptation auf den Prozess der Annäherung zweier politischer Lager einwirkt. Die Frage, ob eine Kooptation die Voraussetzung für eine Annäherung ist, oder möglicherweise eher das Resultat dieses Prozesses, bleibt somit offen.<sup>7</sup> Auf der Ebene des Bundes kommt Neidhart (1970: 77) wie erwähnt zum Schluss, dass die Kooptation der Katholisch-Konservativen durch den Freisinn den Beginn einer sich anbahnenden Annäherung der beiden Verfassungsgegner darstelle. Zum eigentlichen Durchbruch kommt es nach seinem Dafürhalten jedoch erst 1898, nach der Niederlage der Katholiken in der umstrittenen Frage der Eisenbahnverstaatlichung. Zur Integration der SP in die Landesregierung 50 Jahre später und der damit verbundenen Bildung einer Allparteienregierung, schreibt Neidhart (1970: 278) sie habe "plebiszitär-legislatorische Nachkonflikte überflüssig" gemacht.<sup>8</sup> Verschiedene Beiträge zur Integration der Katholisch-Konservativen und 50 Jahre später zur Sozialdemokratie lassen jedoch erwarten, dass die Kooptation in der Regel nicht den Grundstein, sondern eher einen Meilenstein im Annäherungsprozess gegnerischer politischer Lager darstellt (Altermatt 1972: 92; 1991a: 49); Degen 1993; Gruner 1969; Kriesi 1998: 228). Diese Autoren zeigen sowohl für die Integration des politischen Katholizismus wie für jene der Sozialdemokratie, dass der Kooptation ein Annäherungsprozess der jeweiligen Kontrahenten vorausgegangen sei, der überdies nicht allein auf die integrative Wirkung der Volksrechte zurückzuführen ist.

---

<sup>6</sup> Trechsel (2000: 109) und Vatter (2002: 308-311) attestieren darüber hinaus dem obligatorischen Referendum und der Volksinitiative eine ähnliche Wirkung, wie sie Neidhart (1970) dem fakultativen Referendum zuschreibt. Wir differenzieren in der vorliegenden Analyse folglich nicht nach diesen drei Typen von Abstimmungen.

<sup>7</sup> Barankay, Sciarini and Trechsel (2003) entgehen dieser Kritik teilweise, indem sie den Einfluss des Konkordanzgrads im Vorjahr modellieren.

<sup>8</sup> Der erste SP-Bundesrat wurde 1943 gewählt. Nach einer Phase ohne Bundesratsitz von 1954 bis 1959 kehrte die SP mit zwei Sitzen in die Exekutive zurück.

## Die Kooptation von 1891 - Szenarien der Annäherung und Deblockierung

In diesem Abschnitt soll ein Untersuchungsdesign entwickelt werden, mit dem wir die Bedeutung der Wahl von Josef Zemp in den Bundesrat für die Annäherung des Freisinns und des politischen Katholizismus und für die Deblockierung der Entscheidungsprozesse analysieren. Dabei differenzieren wir unsere Analyse hinsichtlich der Zeit, hinsichtlich der politischen Arenen, in denen sich der Konflikt abgespielt hat und hinsichtlich der Ebene der politischen Eliten und der Bürger.

### Gliederung in vier Phasen

Eine zeitliche Gliederung der Analyse in mehr als zwei Phasen ist notwendig, um zu prüfen, ob die Annäherung der beiden Lager allenfalls schon vor der Wahl von Josef Zemp eingesetzt hat. In Anlehnung an die Befunde der historischen und politikwissenschaftlichen Forschung gliedern wir den Untersuchungszeitraum von 1874 bis 1914 in vier Phasen:

- Phase 1: 1874 bis 1884 – Blockade: Sie dauert von der Totalrevision der Bundesverfassung bis zu den Volksabstimmungen über das so genannte „vierhöckerige Kamel“.<sup>9</sup> Diese Phase kann als intensive Zeit des Kulturkampfes und „Anti-Bundesstaatsphase“ bezeichnet werden. Altermatt (1989) hält fest, dass der Kulturkampf die Gräben innerhalb des politischen Katholizismus zunächst zu übertünchen vermochte und zu einer Mobilisierung der Katholiken auch in der Diaspora beitrug. Die Katholiken entdeckten die Blockademöglichkeiten des Referendums und schöpften diese in wechselnden Allianzen voll aus.

- Phase 2: 1884 bis 1891 – Erste Annäherung: Die hohe Zeit des Kulturkampfes war vorbei (Stadler 1996: 580), und sowohl das katholisch-konservative, wie auch das freisinnige Lager verloren an innerer Geschlossenheit und der Gegensatz baute sich auch angesichts der aufkommenden sozialpolitischen Frage ab (Altermatt 1972: 92-93; 1989: 555). Die Radikalen zeigten sich kompromissbereiter: Ein Teil von ihnen unterstützte die von den Katholiken um Josef Zemp verlangte Einführung der Volksinitiative (Gruner et al. 1978: 705). Ferner erhielten die Katholisch-Konservativen 1887 das prestigeträchtige Nationalratspräsidium zugesprochen, was die Bereitschaft der Katholisch-Konservativen Elite zur konstruktiven Mitarbeit im Bundesstaat erhöhte (Altermatt 1991a: 48).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Dabei handelt es sich um eine boshafte Sammelbezeichnung derjenigen vier Vorlagen, die am 11. Mai 1884 unter anderem vom katholisch-konservativen Lager bekämpft wurden (Gruner et al. 1978: 705; Ruffieux 1986: 676).

<sup>10</sup> Schon 1879 stellten sie erstmals einen Bundesrichter.

• Phase 3: 1892 bis 1898 – Kooptation: Nach Neidhart (1970: 77) markiert die Wahl des katholisch-konservativen Luzerners Josef Zemp den Anfang der sich anbahnenden Verständigung. Die erfolgreiche Eisenbahnverstaatlichung unter Zemps Federführung in der Volksabstimmung im Februar 1898 beendete diesem Autor zufolge die Phase föderal-konservativer Referendumsstürme.

• Phase 4: 1898 bis 1914 – Entspannung. Weitgehende Integration der Katholisch-Konservativen als staatstragende Partei. Mit dem Aufkommen des Klassenkampfes sahen sich sowohl Freisinn wie Katholisch-Konservative mit einem neuen Gegner konfrontiert, gegenüber dem sie sich nun verbündeten.

Die Gliederung in vier Phasen erlaubt es, in der empirischen Arena verschiedene Modelle der Annäherung und der Deblockierung zwischen Freisinnigen und Katholisch-Konservativen zu analysieren:

- *Phasenmodell a*) : Annäherung schon vor der Kooptation
- *Phasenmodell b*) : Sofortige Annäherung als Folge der Kooptation von 1891
- *Phasenmodell c*) : Verzögerte Annäherung nach der Kooptation

Wenn die Konfrontation in Phase 3 niedriger ist als in Phase 2, bestätigt dies Phasenmodell b). Wenn die Konfrontation schon von der ersten zur zweiten Phase sinkt, sehen wir tendenziell Phasenmodell a) verifiziert, sinkt die Konfrontation von Phase 3 zu Phase 4, weist dies auf die Gültigkeit von Phasenmodell c) hin. Wie dieser Interpretationsschlüssel zeigt, schliessen sich die Modelle nicht völlig aus.

### **Annäherung von Freisinn und Katholisch-Konservativen – vier Szenarien**

Wie sich der Konflikt über die Zeit verändert hat, versuchen wir durch die Analyse verschiedener Schauplätze des Konflikts detailliert nachzuzeichnen. Im Mittelpunkt stehen dabei in den ersten beiden Analyseschritten die politischen Eliten. Erstens untersuchen wir in der parlamentarischen Arena anhand von Namensabstimmungen, wie häufig und wie geschlossen sich die beiden politischen Lager in den vier Phasen gegenüberstanden.<sup>11</sup> Die grosse Anzahl von 100 verwertbaren Namensabstimmungen im Nationalrat erlaubte hier zudem eine feinere zeitliche Gliederung der Analyse nach Legislaturperioden.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Die verwendeten Masszahlen werden im empirischen Teil erläutert.

<sup>12</sup> Wir verzichten auf die Wiedergabe der Analyse der Namensabstimmungen im Ständerat. Die gemachten Befunde decken sich mit wenigen Ausnahmen weitgehend mit jenen des Nationalrats. Wir schätzen jedoch die Aussagekraft der Befunde für den Ständerat aus mehreren Gründen als geringer als jene für den Nationalrat: 1. Aufgrund der geringeren Zahl an Stimmenden (zwischen ca. 30 und 44) ist unser Mass möglicherweise weniger zuverlässig als jenes für den Nationalrat. 2. Die Fallzahl ist über die Zeit zu ungleich verteilt. 3. Der Ständerat genoss in der Anfangsphase des Bundesstaats eine geringere Legitimation als der Nationalrat (Aubert 1998: 49 ; Dublin-Honegger 1978: 57-72).

Der zweite Schritt, die Analyse der direktdemokratischen Arena, verbleibt zunächst auf der Ebene der Eliten. Basierend auf einer Sekundäranalyse historiografischer Literatur (Funk 1925; Giovanoli 1932; Grossmann 1948; Gruner 1977; Gruner et al. 1978; Jost 1986 ; Neidhart 1970 ; Ruffieux 1986; Sigg 1978; Stadler 1996; Studer 1998; Wernli Zveiger 1995), haben wir die 62 Volksabstimmungen des Untersuchungszeitraums dahingehend untersucht, ob sich die katholisch-konservative Elite als Opposition gegen die freisinnig dominierte parlamentarische Mehrheit engagiert. Auch hier interessiert die Häufigkeit der Konfrontationen im Zeitvergleich. In einem dritten Analyseschritt analysieren wir das Verhalten der Bürger in den Abstimmungen. Mittels ökologischen Regressionsanalysen untersuchen wir den statistischen Zusammenhang zwischen dem Katholikenanteil und dem Ja-Stimmenanteil der schweizerischen Bezirke. Der Zeitvergleich erlaubt auch hier Aussagen darüber, ob und wann sich die katholischen und die protestantischen Bezirke angenähert haben.

Die drei Teilanalysen lassen sich zu verschiedenen Szenarien verbinden. Wenn die Wahl von Zemp nicht wirkungslos ist, so muss nach 1891 eine rückläufige Konfliktintensität im Parlament und in der direktdemokratischen Arena feststellbar sein. Wir unterscheiden folgende hypothetischen Szenarien der Annäherung, die wir auf empirische hin Evidenz untersuchen wollen.<sup>13</sup> Grafik 1 veranschaulicht das empirische Vorgehen.

- *Szenario 1:* Annäherung im Parlament: Mit der Wahl eines der ihren in den Bundesrat nimmt die Konfrontation der katholisch-konservativen Fraktion mit dem Regierungslager in den eidgenössischen Räten ab.<sup>14</sup>

- *Szenario 2:* Rückgang direktdemokratischer Opposition: Als Folge der erwarteten Annäherung im Parlament engagiert sich die katholisch-konservative Elite seltener in Abstimmungskämpfen gegen die parlamentarischen Mehrheitsbeschlüsse.

- *Szenario 3:* Gegenelite: Ein Nebeneffekt der Annäherung im Parlament könnte sein, dass sich ausserhalb der parlamentarischen Arena fallweise eine katholisch-konservative Gegenelite bildet, welche die angebliche Preisgabe traditioneller Positionen unter Zuhilfenahme der Volksrechte bekämpft.

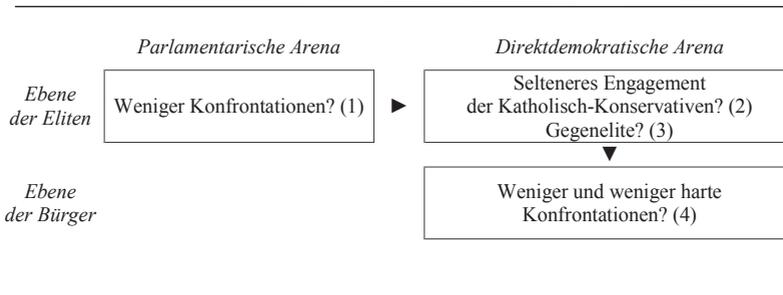
- *Szenario 4:* Abnehmende Mobilisierungsfähigkeit: Die Tatsache, dass seit 1891 mit Josef Zemp ein Katholisch-Konservativer in der Regierung sitzt, bewirkt, dass die katholischen Bürger auch in jenen Abstimmungskämpfen stärker die Regierungsmeinung unterstützen, in denen sich katholisch-kon-

<sup>13</sup> Die Operationalisierung werden wir im empirischen Teil beschreiben.

<sup>14</sup> Die Wahl Zemps wurde im katholisch-konservativen Lager mehrheitlich begrüsst, wenn auch einzelne Stimmen dem neuen Bundesrat Verrat an den eigenen Interessen vorwarfen (Altermatt 1991b: 255). Letztere nähren den Verdacht des Aufkommens einer sich weiterhin oppositionell gebärdenden Gegenelite (vergleiche Szenario 3).

servative Politiker oppositionell engagieren. Somit nimmt die Mobilisierungsfähigkeit der katholisch-konservativen Opposition nach der Wahl von Zemp insgesamt ab.

*Grafik 1: Hypothetische Szenarien 1 bis 4 der Annäherung*



## Deblockierung von Entscheidungsprozessen

Wie im Theorieteil erläutert, kann die Kooptation des politischen Gegners in die Regierung als Teil einer Strategie der Risikominimierung politischer Eliten aufgefasst werden. Die Annäherung der beiden Lager über das Mittel der Einbindung ist somit nicht als Selbstzweck, sondern als Versuch zur Deblockierung des Entscheidungssystems zu beurteilen. Im letzten empirischen Teil werden wir den Prozess der Deblockierung genauer untersuchen. Anhand einfacher Häufigkeitsauszählungen vergleichen wir die Anzahl erfolgreicher Blockierungsversuche durch die katholisch-konservativ getragenen Referenden und Volksinitiativen. Abschliessend untersuchen wir, inwiefern die Kooptation von Josef Zemp das damalige Schlüsseldossier der Eisenbahnverstaatlichung beeinflusst hat (Neidhart 1970: 76-77).

## Empirische Resultate: Annäherung der beiden Lager

### Szenario 1: Rückläufige Konfrontation im Parlament

Wir untersuchen in diesem Abschnitt, wie entschlossen die katholisch-konservative Fraktion im Zeitverlauf die Mehrheitspolitik des Freisinns im Parlament bekämpfte. Für unsere Analyse der parlamentarischen Arena stützen wir uns auf das Stimmverhalten der Nationalräte bei Namensaufruf.<sup>15</sup> Das langwierige Verfahren der Namensabstimmung wurde nur angewendet, wenn dies ausdrücklich gefordert wurde.<sup>16</sup> Deshalb darf man annehmen, dass Namensabstimmungen eine Auslese von wichtigeren und parteipolitisch umstrittenen Vorlagen umfassen (Vasella 1956: 56).

Bei der Interpretation dieser Daten ist zu berücksichtigen, dass Namensabstimmungen zum einen als ein Mittel der parteipolitischen Disziplinierung zu verstehen sind (Vasella 1956: 59; von Wyss 2003: 34), andererseits wird mit diesem Mittel dem Stimmvolk etwas demonstriert: "Die Namensabstimmung diene den liberalen Kräften, Einheit in den Abstimmungsfragen zu erlangen, während den Gegnern des neuen Bundesstaates die Namensabstimmung eher dazu verhalf, gegenüber ihren Heimatkantonen zu demonstrieren, dass sie in der Sache mit den Kantonen stimmten und sich von der Verantwortung der Beschlüsse des Bundes exkulpieren" (von Wyss 2003: 33).

Bei der systematischen Durchsicht sämtlicher Protokolle des Nationalrates von 1874 bis 1914 haben wir 150 Namensabstimmungen gefunden, wovon 100 verwendet werden konnten.<sup>17</sup> Mit Hilfe der Parlamentarier-Biografien von

<sup>15</sup> Natürlich wird die Elite einer Organisation durch weit mehr Personen geprägt, als durch die offiziellen Amtsträger. Doch diese Netzwerke lassen sich generell schwierig rekonstruieren; noch schwerer erfassbar sind die Haltungen, welche die einzelnen Protagonisten vertreten haben. Dass wir die Elite über das Verhalten der eidgenössischen Parlamentarier operationalisieren, ist plausibel, weil es die Fraktion der Bundesversammlung war, welche die entscheidende Stellung im Organisationsgeflecht des politischen Katholizismus einnahm (Altermatt 1972; Bundeskanzlei 1974).

<sup>16</sup> Im Nationalrat konnten 20 (später 30) Parlamentarier oder der Präsident eine Namensabstimmung fordern (Vasella 1956: 55).

<sup>17</sup> Quellen: Protokolle des Nationalrates, Bundesarchiv Bern BAR E1301 (-) 1960/51, Bd. 54-103; Stenographisches Bulletin 1891-1914. Namensaufrufe wurde für Eintretensdebatten, Eventualabstimmungen, Haupt-, Gesamt- und Schlussabstimmungen gefordert. Manchmal wurde für dieselbe Vorlage in verschiedenen Stadien der Debatte eine Namensabstimmung gefordert, manchmal war jedoch mit der Eintretensdebatte das Geschäft schon fast besiegelt. Wir haben die Namensabstimmungen nach Vorlage geordnet und jeweils die Abstimmung im fortgeschrittensten Stadium bestimmt. In einer deutlichen Mehrheit der Fälle konnten wir uns im Nationalrat auf Gesamt- und Schlussabstimmungen stützen.

Gruner und Frei (1966) konnten wir die Nationalräte ihrem parteipolitischen Lager zuordnen.

Um die eingangs formulierte erste Frage nach dem Verlauf des Konflikts zwischen katholisch-konservativer Opposition und Regierungslager im Parlament zu beantworten, stützen wir uns auf ein einfaches Mass, indem wir die Mehrheitsverhältnisse innerhalb den beiden Lager vergleichen: Stimmen sowohl die katholisch-konservativen Parlamentarier als auch die übrigen Ratsmitglieder einer Vorlage mehrheitlich zu (oder lehnen sie sie ab), so ist dies ein Indiz dafür, dass dieses Geschäft zwischen den beiden Lagern entweder gar nicht polarisierte, oder dass es zu einem Kompromiss gekommen ist. Gehen hingegen die Mehrheitsmeinungen auseinander, so manifestiert sich in diesem Einzelfall der Konflikt zwischen Katholisch-Konservativen und Regierungslager. Danach zählen wir die Häufigkeit dieser Konfliktfälle für jede der vier Phasen.<sup>18</sup>Tabelle 1 gibt Aufschluss über die Häufigkeitsverteilung in den vier Phasen.

*Tabelle 1: Konfliktfälle zwischen der KK-Fraktion und übrigen Nationalräten*

Zeitraum	Namensabstimmungen			Konfliktfälle		
	Von...bis...	Dauer in Jahren	Anzahl (N)	N pro Jahr	Anzahl (K)	K / N
1874-1884	10	49	4.9	36	0.735	3.6
1884-1891	8	23	2.9	18	0.783	2.3
1892-1898	6	9	1.5	8	0.889	1.3
1898-1914	17	19	1.1	13	0.684	0.8
1874-1914	41	100	2.4	75	0.750	1.8

Ein Konfliktfall besteht, wenn die Mehrheit der Katholisch-Konservativen eine andere Position einnimmt als die Mehrheit der übrigen Parlamentarier. An den Abstimmungen beteiligten sich 75 bis 185 Nationalräte, wovon im Mittel 22% katholisch-konservativ waren. Quellen: Protokolle des Nationalrates, Bundesarchiv Bern BAR E1301 (-) 1960/51, Bd. 54-103; Stenographisches Bulletin 1891-1914; Gruner und Frei (1966).

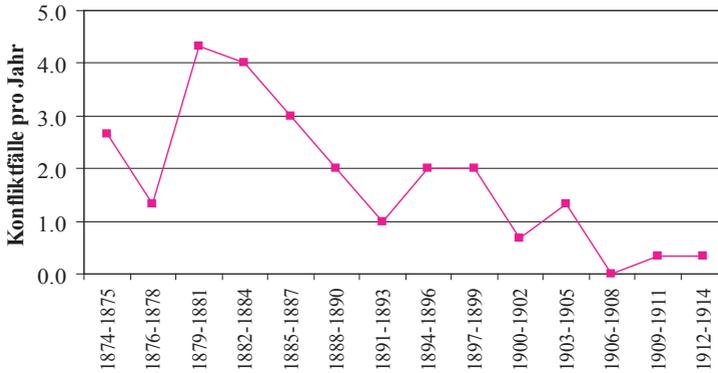
Wie Tabelle 1 zeigt, gehen insgesamt die Meinungen der beiden Lager mehrheitlich auseinander. Über den gesamten Untersuchungszeitraum gesehen fallen die Mehrheiten der beiden Lager nur in jeder vierten Abstimmung nicht auseinander. Vergleicht man den Anteil an Konfliktfällen in den einzelnen Zeiträumen, so lässt sich nur das Phasenmodell c) der

<sup>18</sup> Sinnvoll wäre es, die Zahl der Konfliktfälle in Bezug zur Gesamtzahl an parlamentarischen Abstimmungen zu setzen. Diese Daten stehen uns jedoch nicht zur Verfügung.

verzögerten Annäherung bestätigen. Erst in Phase 4 ab 1898 sinkt der Anteil an Konfliktfällen an allen Namensabstimmungen auf den Tiefstwert von 0.684, nachdem er zuvor laufend zugenommen hat. Diese Zunahme legt die Verwerfung der Phasenmodelle a) und b) nahe.

Fasst man jedoch die Durchführung einer Namensabstimmung als Ausdruck einer umstrittenen oder als wichtig erachteten Entscheidung auf, so ist auch die Häufigkeit von Namensabstimmungen zu berücksichtigen (Lüthi, Meyer und Hirter 1991: 58). Von Wyss (2003: 35) vermutet, dass die zunehmende Integration der Katholisch-Konservativen für den Rückgang an Namensabstimmungen im Ständerat von 1848 bis 1947 verantwortlich ist. Wir haben für jede der vier Phasen ermittelt, wie häufig es pro Jahr durchschnittlich tatsächlich zu einem Konfliktfall zwischen Katholisch-Konservativen und dem Regierungslager in einer Namensabstimmung kommt. Wie Tabelle 1 für den Nationalrat nahe legt, bestätigten sich in dieser Kammer die Phasenmodelle a) und b). Phasenmodell a) einer Annäherung schon vor der Kooptation der Katholisch-Konservativen trifft zu, ist doch die Anzahl an Konfliktfällen pro Jahr schon in Phase 2 deutlich niedriger als in Phase 1: Unmittelbar nach der Totalrevision von 1874 kommt es pro Jahr durchschnittlich zu 3.6 Konfliktfällen, in der Phase ab 1884 sind noch 2.3 offene Konflikte zu verzeichnen. Ein ähnlich grosser Rückgang (von 2.3 auf 1.3 Konfliktfälle pro Jahr) zeigt sich jedoch unmittelbar vor und nach der Wahl von Josef Zemp in den Bundesrat. Phasenmodell b) bestätigt sich somit für den Nationalrat in dem Sinne, dass die Wahl von Zemp in den Bundesrat einen zusätzlichen Schub der Annäherung ausgelöst haben könnte.

Ein etwas genauerer Blick auf die zeitliche Entwicklung liefert zusätzliche Erkenntnisse. Grafik 2 zeichnet die durchschnittliche Anzahl Konfliktfälle pro Jahr für jede Legislaturperiode nach. Demnach scheint der Konflikt der beiden Lager zu Beginn der 1880er Jahre auf seinem letzten Höhepunkt zu sein, bevor er sich bis vor die Wahl von Josef Zemp kontinuierlich abschwächt. Der sofortige Impuls der Kooptation erscheint zwar auch bei detaillierter Betrachtung als spürbar, jedoch nicht unbedingt als nachhaltig: Zwar kommt es unmittelbar nach dem Wahltag während knapp zweier Jahre zu keinem einzigen Konfliktfall mehr. Ab 1894 bis und mit 1898 häufen sich die Namensabstimmungen mit divergierender Mehrheit wieder, und auch nach der erfolgreichen Verstaatlichung der Eisenbahnen kommt es allein 1898 noch zu 3 konfliktiven Namensabstimmungen. Erst nach der Jahrhundertwende beruhigt sich der Konflikt offensichtlich.

**Grafik 2:** Konfliktfälle in Namensabstimmungen des Nationalrats, nach Legislaturperioden

Konfliktfall: Die Mehrheit der Mitglieder der katholisch-konservativen Fraktion stimmt ja (nein), während die Mehrheit der übrigen Ratsmitglieder nein (ja) stimmt. Quellen: Protokolle des Nationalrates, Bundesarchiv Bern BAR E1301 (-) 1960/51, Bd. 54-103; Stenographisches Bulletin 1891-1914; Gruner und Frei (1966).

## Szenario 2: Rückläufiges Eliten-Engagement in der direktdemokratischen Arena

In diesem Teil untersuchen wir, wie sich das oppositionelle Engagement katholisch-konservativer Eliten in der direktdemokratischen Arena während des Untersuchungszeitraums verändert hat. Dabei orientieren wir uns weiterhin an den drei Phasenmodellen. Um die erwartete Annäherung zu messen, zählen wir, in wie vielen Referenden und Initiativen der politische Katholizismus pro Phase aktiv involviert war, in welchem Verhältnis diese Zahl zur Gesamtzahl an Volksabstimmungen und zur gesamten Gesetzgebungstätigkeit des Bundesstaates steht, und wie häufig es im Durchschnitt pro Jahr zu Abstimmungskämpfen mit Beteiligung katholisch-konservativer Politikern kommt.<sup>19</sup> Die Hypothese der Annäherung betrachten wir als bestätigt, wenn

<sup>19</sup> Unter einer aktiven Involvierung verstehen wir, dass ein Referendum in Kreisen des politischen Katholizismus ergriffen wird, oder dass sich mindestens Teile dieses Lagers aktiv im Abstimmungskampf engagieren. Um "aktives Engagement", respektive "kein katholisch-konservatives Engagement" zu messen, wurden alle Vorlagen auf der Basis der breiten Sekundärliteratur von zwei Codierern kategorisiert. Die Intercodierer-Reliabilität war nach dem ersten Durchgang bereits hoch. In Zweifelsfällen wurden Nachrecherchen angestellt, bis schliesslich alle Vorlagen eindeutig eingeteilt werden konnten.

diese Anteilszahlen zwischen zwei Phasen rückläufig sind.<sup>20</sup>

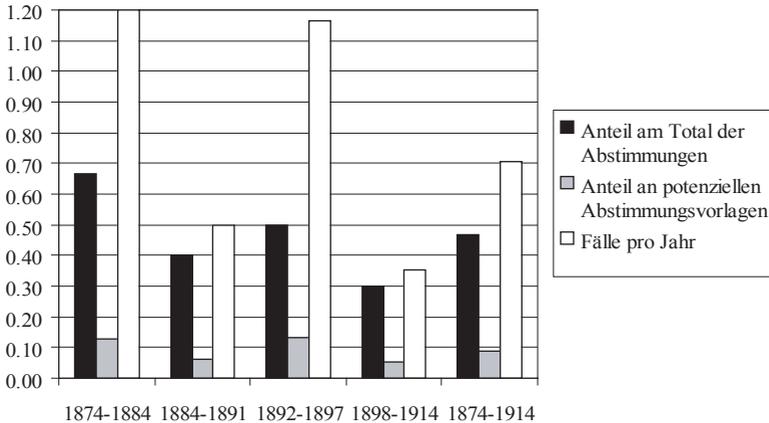
Grafik 3 veranschaulicht das Ergebnis dieser Auszählungen. Im Zeitraum von 1874 bis 1914 fällt die Bundesversammlung 315 Beschlüsse, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen. Darüber hinaus nimmt sie Stellung zu 7 zustande gekommenen Volksinitiativen. 322 Vorlagen unterstehen somit fakultativ oder obligatorisch der Volksabstimmung (Bundeskanzlei 1974). Davon gelangen deren 62 tatsächlich vor das Volk (19.3%). Bei knapp der Hälfte dieser Abstimmungskämpfe (29) engagieren sich katholisch-konservative Politiker im Referendums- oder Initiativkomitee gegen die Position der Parlamentsmehrheit.

Bei der Prüfung der Annäherung mittels Phasenmodellen können die Phasenmodelle a) und c) insgesamt bestätigt werden. In der Phase bis 1884 sind die Katholisch-Konservativen in der direktdemokratischen Arena die Hauptgegner der radikalen Regierungsmehrheit. Sie machen in zwei von drei Referenden Opposition. Etwas zurückhaltender im Engagement sind sie in der zweiten Phase. In der dritten Phase engagieren sich die Katholisch-Konservativen wieder jedes zweite Mal, in der vierten Phase ab 1898 noch knapp bei jedem dritten Abstimmungskampf. Ähnlich verläuft die Tendenz, wenn man den gesamten "Gesetzesausstoss" als Basis nimmt. Eine wichtige Abweichung zeigt sich hier aber: In der dritten Phase von 1892 bis 1898 verstärkt sich die katholisch-konservative Opposition sogar. Im Zeitraum von 1898 bis 1914 treten katholisch-konservative Politiker an 30% der Abstimmungskämpfe als Gegner der Parlamentsmehrheit auf. Nimmt man sämtliche obligatorisch oder fakultativ abstimmungsfähigen Vorlagen (Bundesbeschlüsse, Gesetze, Initiativen) als Basis, so engagieren sie sich in 5% der Fälle mit direktdemokratischen Mitteln gegen die Position der Parlamentsmehrheit. Auch wenn man die Anzahl an Abstimmungskämpfen mit katholisch-konservativer Opposition gegen das Regierungslager pro Jahr rechnet, nimmt die Opposition in der dritten Phase gegenüber der zweiten Phase wieder zu.

---

<sup>20</sup> Streng genommen müssten zur Messung des "direktdemokratischen Engagements" der katholisch-konservativen Opposition auch jene Volksbegehren berücksichtigt werden, die am gesetzlichen Quorum der Unterschriftenzahl scheiterten. Es handelt sich um 11 Referenden und 1 Volksinitiative (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/ref/fakref.html>; besucht am 28.10.2003). Hier erwies es sich jedoch als schwierig, die Urheber der Komitees vollständig zu identifizieren, weshalb wir diese 12 Volksbegehren nicht berücksichtigt haben.

Grafik 3: Das Engagement der katholisch-konservativen Elite in den Abstimmungskämpfen



Lesebeispiel: Erste Säule: Von 1874 bis 1884 engagierten sich katholisch-konservative Eliten in 67% aller Volksabstimmungskämpfe aktiv gegen den Beschluss der Parlamentsmehrheit. Zweite Säule: Die katholisch-konservativen Eliten opponierten in diesem Zeitraum bei 12% aller abstimmungsfähigen Beschlüsse (Referendumsfähige Bundesbeschlüsse und Gesetze sowie zustande gekommene Volksabstimmungen; Quelle: Bundeskanzlei (1974)) dieses Zeitraums, in dem sie eine Volksabstimmung erfolgreich verlangten und / oder sich im Abstimmungskampf engagierten. Dritte Säule: Im betreffenden Zeitraum kam es im Jahresdurchschnitt zu 1.2 Engagements der katholisch konservativen Eliten.

Diese Befunde zeigen vor allem eines: Die Wahl von Josef Zemp in den Bundesrat bildet kein markantes Datum im Annäherungsprozess der beiden Lager. Die Annäherung setzt schon vorher ein und vertieft sich erst rund sechs Jahre später. Neidhart (1970: 77) ist somit Recht zu geben, wenn er das "Ende der konservativ-föderalen-Oppositionsplebiszite" erst auf 1898 datiert. Bezeichnenderweise handelt es sich bei drei der sechs Abstimmungskämpfe mit katholisch-konservativer Beteiligung in der letzten Phase nach 1898 um Volksinitiativen. Zwei Auffälligkeiten sind jedoch anzufügen: Einerseits kommt es nach der Wahl von Zemp während dreier Jahre zu keinen Referenden mit katholisch-konservativem Engagement mehr. Erst die so genannte Beutezuginitiative (zur Umverteilung der Zolleinnahmen zugunsten der Kantone) im November 1894 markiert den Auftakt eines neuen Aufbäumens katholisch-konservativer Opposition. Somit könnte man von einem dreijährigen Moratorium nach der Wahl von Zemp sprechen. Andererseits engagieren sich die Katholisch-Konservativen im Jahr 1891, also unmittelbar vor der Wahl von Josef Zemp in drei von fünf Abstimmungskämpfen und sind jedes Mal erfolgreich. Es ist denkbar, dass dieses direktdemokratische "Muskelspiel" die

freisinnige Bereitschaft erhöht hat, einen Bundesratssitz abzutreten.

### Szenario 3: Bildung einer Gegenelite

Vergleicht man den empirischen Annäherungsprozess im Parlament (Szenario 1) mit der Entwicklung, wie sie die Analyse von Szenario 2 für die Abstimmungs-Kämpfe gezeigt hat, zeigt sich nur eine teilweise Parallelität: Die Parteien nähern sich in beiden Arenen zwischen der ersten und der zweiten Phase sowie zwischen der dritten und der vierten Phase an. Unterschiede zeigen sich in Bezug auf den postulierten sofortigen "Zemp-Effekt" des Phasenmodells b: Kommt es im Parlament nach der Kooptation von 1891 bis 1898 insgesamt seltener zu Konfliktfällen, so verstärkt sich demgegenüber der Konflikt in der direktdemokratischen Arena.

Dieser hier angesprochene Widerspruch lässt sich hypothetisch mit Szenario 3 erklären: Die Opposition geht zwar im Parlament zurück, doch ausserhalb des Parlaments bildet sich eine Gegenelite, die sich gegen den Annäherungskurs wehrt und ihn mit direktdemokratischen Mitteln bekämpft. Unsere Informationslage ist nicht ausreichend, um dieses Szenario systematisch zu überprüfen.<sup>21</sup> Aufgrund der Stimmenverhältnisse in den Schlussabstimmungen lassen sich aber gewisse Vermutungen anstellen.

Szenario 3 verzeichnet insgesamt wenig empirische Evidenz: Bei jenen 7 Volksabstimmungen der Phase nach 1891, in denen sich katholisch-konservative Kräfte oppositionell gebärden, passen nur zwei Fälle zum Muster einer Gegenelite: Die Vorlagen zur Finanzierung der Auslandvertretungen der Schweiz (Vorlage 44, 1895) sowie zur Disziplinarstrafordnung in der Armee (Vorlage 49, 1896). Im zweiten Fall stimmen sowohl der Ständerat wie auch der Nationalrat einstimmig zu (Funk 1925: 57), im ersten Fall immerhin der Nationalrat, während der Ständerat nur mit 23:13 annimmt (Funk 1925: 56). Trotz der geringen Opposition im Parlament finden wir laut unserer Literaturrecherche in beiden Fällen katholisch-konservative Kräfte im Referendumskomitee. In beiden Fällen engagieren sie sich jedoch nicht allein, sondern Seite an Seite mit anderen Gegnern der jeweiligen Vorlage.

Plausibler als das Aufkommen einer ausserparlamentarischen Gegenelite erscheint eine andere Entwicklung: Die parlamentarische Konfrontation geht zwar zurück, doch in einzelnen typischen Kernbereichen scheut die katholisch-konservative Elite den Gang in die direktdemokratische Arena weiterhin nicht, obwohl dadurch der Bundesrat und mit ihm sein katholisch-konservatives Mitglied desavouiert werden. Zwischen 1892 und 1898 handelt es sich in vier Fällen um solche, in denen wir bereits

---

<sup>21</sup> Es würde voraussetzen, dass wir von sämtlichen Abstimmungskämpfen mit katholisch-konservativem Elite-Engagement das Stimmverhalten der katholisch-konservativen Parlamentarier kennen. Namensabstimmungen waren aber, wie erläutert, nicht die Regel.

im Parlament eine deutliche katholisch-konservative Opposition verzeichnen.<sup>22</sup> Ob auch nur schon die Möglichkeit einer aussenparlamentarischen Opposition die katholisch-konservativen Abgeordneten in Bern in diesen Fällen bewegen hat, keinen Schwenker in Richtung einer Stärkung des Zentralstaats zu machen, können wir mit unseren Daten nicht entscheiden. Dazu wäre das Organisationsgeflecht des politischen Katholizismus genauer zu analysieren.

Insgesamt fällt somit die Bilanz über das Verhalten der katholisch-konservativen Elite in der Phase unmittelbar nach ihrer Kooptation in die Landesregierung ambivalent aus: Sie scheint im Parlament in vielen Fragen kooperativer als zuvor. Umgekehrt scheint ihr Widerstand in einzelnen Fragen umso entschlossener. Hier ist sie nach wie vor bereit, auch gegen ihren eigenen Bundesrat einen Abstimmungskampf zu führen.

#### **Szenario 4: Mobilisierungskraft in der direktdemokratischen Arena**

Um zu klären, ob die Mobilisierungsfähigkeit der katholisch-konservativen Elite in katholisch dominierten Regionen mit der Wahl von Josef Zemp abnimmt, wird wie folgt vorgegangen:

Mittels einer Regressionsanalyse haben wir zunächst für jede der 62 Volksabstimmungen im Untersuchungszeitraum geschätzt, wie stark der Anteil an Katholiken in den 184 schweizerischen Bezirken statistisch mit dem Ja-Stimmenanteil in den Bezirken zusammenhängt. Als Kontrollvariable ging der Anteil der Französischsprachigen an der Gesamtbevölkerung eines Bezirks in die Analyse ein.<sup>23</sup> Diese Kontrolle erachten wir als notwendig, weil sich der politische Katholizismus in seinem Widerstand gegen den Bundesstaat oftmals an der Seite der französischsprachigen Schweiz wieder fand (Neidhart 1970: 68).

---

<sup>22</sup> Dabei handelt es sich um die sogenannte Beutezuginitiative zur verstärkten Beteiligung der Kantone an den Zolleinnahmen (Vorlage 43, 1894), um den Bundesbeschluss für ein Zündhölzchenmonopol (Vorlage 45, 1895), um die Vereinheitlichung des Rechnungswesens der Eisenbahngesellschaften (Vorlage 48, 1896) sowie um die Verstaatlichung der Eisenbahnen (Vorlage 53, 1898). Vorlage 47 über das Bundesgesetz betreffend die Gewährleistung beim Viehhandel (1896) können wir keiner der beiden Varianten zuordnen. Wir wissen zwar, dass die Vorlage im Parlament nicht ganz unumstritten war: In der Schlussabstimmung lautete das Resultat im Nationalrat 95:26, im Ständerat 19:16 (Funk 1925: 59). Weil jedoch keine Namensabstimmung durchgeführt wurde, wissen wir nicht, wer opponiert hat.

<sup>23</sup> Der Katholikenanteil bezieht sich auf die Summe an Katholiken und Protestanten. Herangezogen werden die Zahlen jener Volkszählung, die der Volksabstimmung zeitlich am nächsten liegen. Wir stützen uns auf die Volkszählungsdaten von 1880, 1888, 1900 und 1910 (Statistisches Bureau 1881; 1892; 1904; 1915). Der Ja-Stimmenanteil bemisst sich an der Gesamtzahl an gültigen Stimmen. Die beiden unabhängigen Variablen sind statistisch voneinander nahezu unabhängig: Pearson's Korrelationskoeffizient  $r$  liegt zwischen  $-0.032$  und  $-0.047$ .  $N$  dieser Modelle liegt zwischen 163 und 183. Die Regressionssschätzungen sind verfügbar unter dem Link: [www.spsr.ch](http://www.spsr.ch)

In einem zweiten Schritt vergleichen wir diejenigen Volksabstimmungen, in denen sich katholisch-konservative Politiker engagiert haben mit denjenigen, in denen sie sich nicht engagiert haben. Vermag die katholisch-konservative Elite zu mobilisieren, so müsste in der ersten Gruppe der statistische Zusammenhang zwischen Katholikenanteil und Ja-Stimmenanteil höher sein als in der zweiten Gruppe. Als Mass für diesen Zusammenhang ziehen wir die absoluten b-Koeffizienten aus den Regressionsgleichungen heran.

Wie die Zusammenhangsmasse der beiden Vergleichsgruppen zeigen, kann die in Szenario 4 geäusserte Hypothese nicht bestätigt werden. Die Tatsache, dass die Katholisch-Konservativen ab 1891 einen Vertreter in der Regierung haben, bringt das katholische Stimmvolk nicht stärker dazu, die Regierungsmeinung zu unterstützen.

Auch nach der Wahl von Zemp in den Bundesrat polarisieren jene Vorlagen, die von katholisch-konservativer Seite thematisiert werden, in ungebrochenem Mass zwischen katholischen und protestantischen Bezirken. Betrachtet man die 29 Abstimmungen mit katholisch-konservativem Engagement gemäss unseren Zeitphasen (siehe Tabelle 2), so zeigt sich keine abnehmende Mobilisierungskraft, sondern das Gegenteil: Im Gegensatz zur erwarteten Abnahme des durchschnittlichen Mittelwertes nimmt dieser nach 1891 zu und liegt in der vierten Phase mit 0,40 sogar höher als in den vorangehenden Zeitabschnitten (0.352; 0.281; 0.330).<sup>24</sup> Spannweite sowie Maxima und Minima liegen für alle vier Gruppen bei ähnlichen Werten. Angesichts dieses Abstimmungsverhaltens kann somit kaum von einem "Zemp-Effekt" in Bezug auf die Mobilisierungskraft gesprochen werden.

Die Plausibilität des behaupteten Zusammenhangs lässt sich überprüfen, in dem diese statistischen Ergebnisse mit den Abstimmungsinhalten verglichen werden. Besonders interessant sind dabei die Vorlagen, welche sich jeweils am Pol der Spannbreite in den zwei untersuchten Gruppen positionieren.

Bei den Vorlagen, für oder wider die sich katholisch-konservative Akteure aktiv engagiert haben, ist der stärkste Zusammenhang bei 0.645 (Totalrevision der Bundesverfassung, Vorlage 12, 1874), der zweitstärkste ist mit 0.577 für die so genannte "Beutezuginitiative" (Vorlage 43, 1894) feststellbar. Ebenfalls starke Zusammenhänge (grösser als 0,4) weisen fast alle Vorlagen zu Volksrechten und Wahlverfahren sowie zu Zivil- und Strafrecht auf. Diese Fälle bestätigen, dass sowohl Elite wie Basis gemeinsam für ihre zentralen Anliegen, also für die Bekämpfung von Zentralisierung und Säkularisierung, eingestanden sind.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> In die Ermittlung der Mittelwerte sind alle b-Werte eingegangen – auch jene, die sich als nicht signifikant erwiesen haben.

<sup>25</sup> Nicht mit dem politischen Programm der Katholisch-Konservativen lässt sich der starke Zusammenhang von 0.464 bei Vorlage 27 (Bundesbeschluss betreffend die Patenttaxen der Handelsreisenden, 1884) erklären. Betrachten wir jedoch den historischen Kontext wird ersichtlich, dass diese Vorlage aus einer allgemeinen Verwerfungstimmung heraus bekämpft wurde, als "Lektion" für die Regierung (Winiger 1910: 185).

**Tabelle 2:** Konfliktmobilisierung in 62 Volksabstimmungen in vier Phasen

Phase	katholisch-konservatives Engagement	kein katholisch-konservatives Engagement
1874-1884	N	12
	Mittelwert	0.352
	Standardabweichung	0.143
	Spannweite	0.537
	Minimum	0.108
	Maximum	0.645
1884-1891	N	4
	Mittelwert	0.281
	Standardabweichung	0.192
	Spannweite	0.451
	Minimum	0.038
	Maximum	0.489
1892-1898	N	7
	Mittelwert	0.330
	Standardabweichung	0.135
	Spannweite	0.405
	Minimum	0.172
	Maximum	0.577
1898-1914	N	6
	Mittelwert	0.403
	Standardabweichung	0.089
	Spannweite	0.220
	Minimum	0.276
	Maximum	0.496

Die ausgewiesenen Kennzahlen errechnen sich aus den b-Koeffizienten für den Zusammenhang zwischen bezirkswisem Katholikenanteil und Ja-Stimmenanteil in den analysierten 62 Volksabstimmungen. Lesebeispiel erster Tabellenblock: In der Phase von 1874 bis 1884 haben sich katholisch-konservative Eliten in 12 Abstimmungskämpfen engagiert. Aus den 12 Regressionsanalysen resultierte ein mittlerer b-Koeffizient für die Variable Katholikenanteil von 0.352. Quellen: Volkszählungen 1880, 1888, 1900, 1910; bezirkweise Resultate der Volksabstimmungen 12 bis 73 (Datensatz IPW/SUZ).

Hingegen weisen einzelne Regressionsanalysen schwache Zusammenhänge aus, obwohl sich katholische Protagonisten engagiert haben. Dies ist zum einen bei obligatorischen Vorlagen der Fall, die innerhalb des katholisch-konservativen Lagers Kontroversen ausgelöst haben (z.B. beim Banknotenmonopol Vorlage 22, 1880), zum anderen ist die Erklärungskraft der Konfessionsvariable da kleiner, wo sich andere Bevölkerungsgruppen zu den Gegnern gesellt haben.<sup>26</sup>

In der Vergleichsgruppe mit den 33 Vorlagen, in denen sich die katholisch-konservative Elite nicht oppositionell gebärdete, finden wir andererseits zum Teil auch beträchtliche Korrelationen zwischen Abstimmungsergebnis und Katholikenanteil im Bezirk. Auffällig ist die deutliche Zunahme des Mittelwerts in der Vergleichsgruppe in Phase 3 zwischen 1892 und 1898. In fünf von

<sup>26</sup> Gegen das Epidemiegesetz (Vorlage 24, 1882) wehrte sich die ländliche Bevölkerung aus Angst vor dem Impfblogatorium (Funk 1925: 38).

sieben Fällen übersteigt hier der b-Wert für den Katholikenanteil den mittleren absoluten b-Wert aller 62 analysierten Volksabstimmungen von 0.237. Den stärksten Zusammenhang finden wir bei der Volksinitiative zum Schächtverbot (Vorlage 40, 1893), welche in katholischen Bezirken stark befürwortet wurde ( $b=-0.355$ ), obwohl sie von den katholischen Parlamentariern explizit nicht unterstützt wurde.<sup>27</sup>

Die Resultate zu dieser Phase könnten Hinweis auf ein aufkommendes Unbehagen an der katholischen Basis über die Regierungspolitik sein, das von ihrer Elite nicht aufgenommen wird. Leider geht nur einer dieser fünf Volksvorlagen eine Namensabstimmung im Parlament voraus: Der Bundesbeschluss über die Schaffung einer Bundesbank (Vorlage 50, 1897) wird schon im Rat von katholischer Seite deutlich verworfen. Gleichwohl auferlegen sich die Katholisch-Konservativen hier im Volksabstimmungskampf offenbar geschlossen "Bundestreue", was durchaus einen "Zemp-Effekt" darstellen könnte. Für die übrigen Abstimmungen kennen wir dank Funk (1925) immerhin die Resultate der Schlussabstimmungen, die teils klare Interpretationen zulassen: sie weisen bei den Verfassungsergänzungen über die Forstpolizei (Vorlage 51, 1897) und das Lebensmittelrecht (Vorlage 52, 1897) auf eine hohe Zustimmung auch unter den Katholisch-Konservativen hin. Auch schon bei der Revision der Militärartikel (Vorlage 46, 1895) stimmen die Katholisch-Konservativen vermutlich grossmehrheitlich zu.<sup>28</sup> Diese zentralisierungsfreudige Haltung wird von der Basis offensichtlich nicht quittiert.

Dies bedeutet insgesamt: Wenn die katholisch-konservativen Eliten sich im Abstimmungskampf engagieren, so mobilisieren sie ihre Basis in aller Regel auch nach der Wahl von Zemp. Daraus schliessen wir, dass es den Freisinnigen durch die Wahl von Zemp in der Mehrheit der Volksabstimmungen nicht gelingt, in der katholischen Bevölkerung das regierungsfreundlichere, gemässigte Lager spürbar zu stärken.

---

<sup>27</sup> Initiiert wurde die Vorlage durch Tierschutzvereine, welche auch das entsprechende Argumentarium in den Abstimmungskampf einbrachten. Am Rande wurde aber auch die Frage der Glaubensfreiheit thematisiert. Gemäss Mesmer (1998) wurde im Vorfeld der Abstimmung in den Debatten der Eidgenössischen Räte deutlich, dass sich sowohl Freisinn wie die Katholisch-Konservativen aus prinzipiellen Überlegungen dagegen ausgesprochen haben. Die Geschichtswissenschaft (Mattioli 1998) stellt aber fest, dass im Katholizismus der deutschsprachigen Länder in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts antijudaistische Haltungen zum geistigen Grundbestand gehörten, was den signifikanten Zusammenhang erklären hilft.

<sup>28</sup> Es kommt zu 9 Gegenstimmen im Nationalrat und 12 im Ständerat. Es kann zudem vermutet werden, dass diese Gegenstimmen zu einem grossen Teil aus der Westschweiz kamen (Funk 1925: 96).

## Deblockierung der Entscheidungsprozesse

Der Konkordanzzwang des Referendums geht für die Regierungsmehrheit soweit, bis das Zusammenbringen einer knappen Mehrheit in der Volksabstimmung sichergestellt ist. Vor diesem Hintergrund interessiert uns, ob der beschriebene Annäherungsprozess tatsächlich dazu geführt hat, dass der aus Sicht der freisinnigen Regierungsmehrheit nach 1874 ins Stocken geratene Gesetzgebungsprozess deblockiert wird. Auch hier interessiert vor allem, ob von der Kooptation von 1891 eine Wirkung ausging. Dazu vergleichen wir zunächst die Häufigkeit erfolgreicher Opposition durch die katholisch-konservative Elite an der Urne in den vier Phasen. Diese quantitativen Auswertungen vermögen aber noch nichts über die Bedeutung einzelner Vorlagen auszusagen, sondern messen allen dasselbe Gewicht bei. Neidhart (1970: 77) stellt die geglückte Eisenbahnverstaatlichung – und damit die Lösung “eines der dringendsten wirtschaftlichen Probleme” des 19. Jahrhunderts – von 1898 als Wendemarke in bezug auf die Deblockierung dar. Die drei Abstimmungen über diese Frage – eine vor, zwei nach der Wahl von Zemp – werden abschliessend einer genaueren Betrachtung unterzogen. Dabei werden neben Zemps Rolle weitere Faktoren erläutert, welche den Erfolg der Eisenbahnvorlagen von 1896 und 1898 erklären helfen.

### Erfolg katholisch-konservativer Abstimmungskämpfe

Zur Überprüfung des Erfolges der katholisch-konservativen Opposition werden die Ergebnisse der Volksabstimmungen ausgezählt und der Anteil erfolgreicher Referenden (resp. Initiativen) an der Zahl ergriffener Vorlagen in den vier Phasen gemessen.<sup>29</sup> Aufgeteilt auf die vier Zeitphasen präsentiert sich die Erfolgsbilanz gemäss Tabelle 3.

Die Ergebnisse sind insgesamt relativ eindeutig. Die Erfolge der katholisch-konservativen Opposition sind abnehmend; es gelingt immer seltener, die Gesetzgebung zu blockieren. Die These, dass mit der Annäherung eine Deblockierung einhergeht, kann verifiziert werden.

Die Aufteilung nach zeitlichen Phasen passt zu den Erkenntnissen zum Annäherungsprozess. Die Deblockierung setzt nicht mit einem scharfen Knick nach der Wahl Zemps anno 1891 ein. Die Katholisch-Konservativen erleben einen Rückgang an Erfolgen von der ersten zur dritten Phase: während sie in

---

<sup>29</sup> Zu beachten ist, dass wir als “Erfolg” nicht deuten, was von Volk und Ständen angenommen wurde, sondern wann sich die katholisch-konservativen Akteure erfolgreich durchsetzen konnten, sei es bei der Verhinderung eines Gesetzes oder Bundesbeschlusses oder mit einem neuen Vorschlag.

der ersten Phase bis 1884 in 10 von 12 Abstimmungskämpfen siegreich waren, gewannen sie von Mitte 1884 bis 1891 3 von 4, in der dritten Phase noch 4 von 7 Abstimmungen. Ein Einbruch der katholisch-konservativen Erfolgsquote, ereignet sich in der letzten Phase, also ab 1898. Misst man die erfolgreichen katholisch-konservativen Abstimmungskämpfe an der Gesamtzahl referendumsfähiger Beschlüsse und der Volksinitiativen, so zeigt sich ein weitgehend identisches Bild. Zu den Vorlagen der vierten Phase schliesslich ist zu sagen, dass es sich bei vieren um Volksinitiativen handelt, die generell viel seltener zu Erfolgen führen. Doch auch in den beiden Referendumskämpfen unterliegen die Katholisch-Konservativen.

*Tabelle 3: Erfolg von oppositionellen katholisch-konservativen Abstimmungskampagnen*

<i>Phase</i>	<i>Potenzielle Abstimmungs-vorlagen<sup>1</sup></i>	<i>Anzahl Engagements der KK-Elite</i>	<i>Davon erfolgreich</i>	<i>Erfolg in % der Engagements</i>	<i>Erfolg in % der potenziellen Abstimmungsvorlagen</i>
1874-1884	94	12	10	83	11
1884-1891	64	4	3	75	5
1891-1898	53	7	4	57	8
1898-1914	111	6	0	0	0
1874-1914	322	29	17	59	5

<sup>1</sup> Referendumsfähige Bundesbeschlüsse und Gesetze sowie zustande gekommene Volksinitiativen. Quelle: Bundeskanzlei (1974).

Der Eindruck, dass die Wahl von Josef Zemp kein markantes Datum für die Deblockade darstellt, wird tendenziell sogar noch verstärkt: In der Phase von 1992 bis Februar 1898 werden die Katholisch-Konservativen quantitativ gesehen nicht schwächer, sondern wieder etwas stärker Einfluss auf den Outcome der Entscheidungsprozesse. Dieses Muster passt zu Neidharts These einer verzögerten Wirkung der Kooptation, die er an der Schlüsselfrage der Eisenbahnverstaatlichung aufhängt. Der politische Katholizismus versuchte vehement, dieses Vorhaben zu verhindern.

### **Schlüsselfrage Eisenbahnverstaatlichung**

Neidhart (1970: 77) führt die Niederlage der Katholisch-Konservativen in der Frage der Eisenbahnverstaatlichung direkt auf die Bundesratsbeteiligung zurück: "Die sich durch die konservative Vertretung in der Bundesregierung

anbahnende Verständigung der konfligierenden Verfassungsparteien machte diesen plebiszitären Widerspruch aussichtslos. Damit war die Zeit konservativ-föderalistischer Oppositionsplebiszite vorbei.“ Neidhart entwirft das Modell einer Annäherung der beiden Lager in dieser Frage auf der Ebene der Bürger, welche zur Niederlage der Katholisch-Konservativen geführt habe. Es deckt sich mit der sinkenden Mobilisierungskraft aus dem Szenario 4, mit dem Unterschied, dass es sich auf die Schlüsselrolle eines einzelnen politischen Issues konzentriert.

Der neue Bundesrat Zemp musste als zuständiger Minister das freisinnige Projekt der Eisenbahnverstaatlichung in den Abstimmungskämpfen von 1896 und 1898 politisch vertreten, nachdem er noch 1891 (Vorlage 39) an vorderster Front gegen die Verstaatlichung der “Centralbahn“ durch einen Aktienrückkauf gekämpft hatte.

Mit dem Bundesgesetz über das Rechnungswesen der Eisenbahnen (Vorlage 48, 1896), welches die Eisenbahngesellschaften dazu verpflichtete, Buchführung und Anlagekapital offen zu legen, sollten die Entscheidungsgrundlagen für einen allfälligen Rückkauf geschaffen werden. Obwohl die Verstaatlichung damit selber noch nicht präjudiziert wurde, brach ein heftiger Abstimmungskampf aus. Die Katholisch-Konservativen, unzufrieden mit der Regierung in Bern, hatten die Losung herausgegeben, “in Bausch und Bogen zu verwerfen, was von Bern komme” (Funk 1925: 60). Die konservative “Allgemeine Schweizerzeitung” attackierte Bundesrat Zemp mit scharfen persönlichen Angriffen und warf ihm vor, dass er den Grundsätzen seiner Partei untreu geworden, diese ruiniert und alles Vertrauen bei ihr verloren habe.

Trotz Kritik aus den eigenen Reihen setzte sich der Angegriffene sowohl 1896 wie 1898 an Veranstaltungen, insbesondere auch in seiner luzernischen Heimat, persönlich für die Vorlage ein. Gemäss Neidhart (1970: 77) und Winiger (1910) soll dies auf die Haltung der katholisch-konservativen Partei, vorab im Kanton Luzern, Wirkung gezeigt haben: “Wohl nicht ganz ohne Grund befürchteten viele eine Gefährdung der erst kürzlich errungenen Vertretung im Bundesrate, wenn ihr Vertrauensmann schon bei der ersten Vorlage, die als sein Werk die Probe des Referendums zu bestehen hatte, von seiner Partei verlassen worden wäre” (Winiger 1910: 378).

Neidharts und Winigers Einschätzung, dass die stärkere Unterstützung aus Loyalität gegenüber dem neuen Regierungsvertreter entstanden ist, kann mit unseren Aggregatsdaten weder bewiesen noch widerlegt werden. Faktum ist, dass sich die Stimmbürger in den elf katholischen Kantonen 1896 und 1898 tatsächlich langsam mehr als 1891 für die Eisenbahnverstaatlichung zu erwärmen beginnen, obwohl sie in der Mehrheit ihre ablehnende Haltung beibehalten (Tabelle 4).

**Tabelle 4:** Abstimmungen zur Eisenbahnfrage

	<i>Centralbahn, 1891</i>	<i>Rechnungswesen, 1896</i>	<i>Verstaatlichung, 1898</i>
<i>Ja-Stimmenanteil (%)</i>			
<i>Stammlandkantone<sup>1</sup></i>	14.7	34.1	35.9
<i>Katholische Kantone<sup>2</sup></i>	16.5	37.9	41.1
<i>Übrige Kantone</i>	34.9	60.4	74.9
<i>Schweiz</i>	31.1	55.8	67.9
<i>Anzahl Kantone mit Ja-Mehrheit</i>			
<i>Stammlandkantone</i>	0	1	2
<i>Katholische Kantone</i>	0	3	4
<i>Übrige Kantone</i>	4	11	13
<i>Schweiz</i>	4	14	17
<i>Ergebnis der Regressionsanalyse<sup>3</sup></i>			
<i>R<sup>2</sup></i>	0.310	0.595	0.572
<i>Konstante</i>	46.039 (2.417)	72.692 (2.259)	88.557 (2.044)
<i>b Katholikenanteil</i>	-0.236 (0.037)	-0.218 (0.034)	-0.380 (0.031)
<i>b-Anteil französisch</i>	-0.248 (0.039)	-0.544 (0.036)	-0.326 (0.032)

<sup>1</sup> Als Stammlande bezeichnet Altermatt (1989: 548) die Kantone des Sonderbundes LU, UR, SZ, OW, NW, FR, AI, VS. Quelle für kantonale Abstimmungsdaten: [www.admin.ch](http://www.admin.ch); besucht am 31.1.2004.

<sup>2</sup> Stammlandkantone + TI, ZG; in beiden Kantonen beträgt der Katholikenanteil im gesamten Untersuchungszeitraum mindestens 90% (Quelle: Volkszählungen 1880, 1888, 1900, 1910).

<sup>3</sup> Abhängige Variable: Prozentualer Ja-Stimmenanteil zur entsprechenden Vorlage. In Klammern: Standardfehler des Schätzers. Quellen: Volkszählungen 1888, 1900; bezirksweise Resultate der Volksabstimmungen 39, 48 und 53 (Datensatz IPW/SUZ).

1891 stimmt noch kein katholischer Kanton mehrheitlich zu, 1896 deren 2 (LU, ZG), wobei nur der Kanton Luzern zu den Stammländern zählt. 1898 stimmen 4 Kantone zu (wieder LU, ZG und neu NW und TI). Somit sind 1898 zwei Stammland-Kantone auf "Bundesratskurs" umgeschwenkt. Summiert man die Ja- und Nein-Stimmen in den Stammländern, so zeigen sich durchwegs tiefere Zustimmungswerte: 14.7% im Jahr 1891, 34,1% im Jahr 1896 und 35.9% im Jahr 1898. Diese Befunde scheinen tatsächlich auf eine zunehmende Loyalität der Katholiken mit dem Bundesrat hinzuweisen.

Dennoch bleibt die Polarisierung der beiden Konfessionen auch in dieser Frage hoch: Vergleicht man den Ja-Stimmenanteil der Stammlande-Kantone mit den nicht-katholisch dominierten Kantonen, in dem man die Prozentsatzdifferenz

der "Ja-Sager" bildet, so zeigt sich keine Abnahme, sondern eine Zunahme der Differenz. Vergleicht man die Regressionsgeraden unserer Bezirksdatenanalyse der drei Abstimmungen anhand der b-Koeffizienten, so zeigt sich auch hier kein abnehmender Zusammenhang zwischen Katholiken- und Ja-Stimmenanteil: 1898 ist der b-Koeffizient am höchsten. Die Deblockierung der Eisenbahnfrage geht damit insgesamt wohl nur zu einem kleinen Teil auf einen Meinungsumschwung im katholisch-konservativen Lager zurück. Die Zunahme an Ja-Stimmen aus dem katholischen Lager reicht bei weitem nicht aus, um zu erklären, weshalb die Vorlagen von 1896 und 1898 angenommen wurden.

Als alternative Erklärung drängt sich die Hypothese auf, dass die Katholisch-Konservativen Eliten in ihrer Ablehnung der Eisenbahnverstaatlichung an Verbündeten verloren haben und so die Koalition für die nötigen 50% plus eine Stimme nicht mehr schmieden konnten.

Funk (1925: 55) erklärt, dass schon die Verwerfung von 1891 nicht der Verstaatlichung als solche gegolten habe. Viele grundsätzliche Verstaatlichungsbefürworter sollen damals gegen die Vorlage gestimmt haben, weil sie den Rückkaufspreis als zu hoch erachteten (Grossmann 1948: 11).<sup>30</sup> Die späteren Vorlagen scheinen besser austariert zu sein, und die prinzipiellen Gegner einer Verstaatlichung sind einfach rein zahlenmässig nicht stark genug, um ihren Erfolg zu verhindern. Wie ein Blick auf die Kontrollvariable Sprache zeigt, können die Katholiken zwar immer noch auf die ungebrochene Unterstützung der Westschweizer zählen, mit denen sie die antizentralistische Haltung teilen, doch scheint diese Koalition zunehmend isoliert dazustehen.

Zusammenfassend: Wenn man im bezug auf die Deblockierung von einem Zemp-Effekt sprechen will, dann höchstens und im Sinne des Phasenmodells c) der verzögerten Wirkung, denn erst mit der Realisierung der Eisenbahnverstaatlichung 1898 scheint die Deblockade vollbracht. Festzuhalten bleibt angesichts des schwachen Meinungsumschwungs unter den Katholiken, dass die Deblockierung kaum alleine auf die Kooptation zurückzuführen ist.

Gewisse Entwicklungen, die dahin geführt haben, mögen auf Zemp zurückzuführen sein, so zum Beispiel die wachsende Akzeptanz für die Eisenbahnverstaatlichung bei Innerschweizer Katholiken, was mit Zemps persönlichem Engagement als Redner in Verbindung gebracht wird. Natürlich kann man Zemp auch das Verdienst zusprechen, dass er als zuständiger Minister austarierte Dossiers vors Stimmvolk gebracht hat. Doch diese Faktoren lassen sich kaum messen und haben allein kaum zur Lösung der vertrackten Eisenbahnfrage geführt.

---

<sup>30</sup>Die ausländischen Banken, welchen den Verkauf vermittelten, hätten einen Gewinn von 30 Millionen Franken machen können. Dieser Umstand trug dem Bundesrat den Vorwurf ein, überstürzt und unüberlegt gehandelt zu haben (Funk 1925: 55).

Dieses letzte Kapitel verdeutlicht, dass die abnehmenden Referendumserfolge nicht allein auf das Engagement des politischen Katholizismus, seine Position als Opposition respektive Teil der Regierung oder die innere Geschlossenheit des Lagers zurückzuführen ist. Es mischen sich jeweils auch andere Akteure in die Debatte ein, unterstützten vielleicht dieselbe Parole aus anderen Motiven und interpretieren Abstimmungsresultate anders.<sup>31</sup> Wichtig sind die Koalitionspartner, mit denen zusammen die nötige Mehrheit für den Erfolg eines Referendums erzielt werden kann.

### Schlussfolgerungen

Wir haben untersucht, wie der schon in früheren Arbeiten festgestellte Prozess der Annäherung zwischen dem laizistisch-zentralistischen Lager des Freisinns und dem überwiegend föderal-konservativ ausgerichteten politischen Katholizismus zwischen 1874 bis 1914 verlaufen ist. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Frage gerichtet, ob die Wahl des Katholisch-Konservativen Josef Zemp in die schweizerische Bundesregierung von 1891 diese politische Annäherung und Deblockierung speziell beeinflusst hat.

Die Analysen von 62 Volksabstimmungen und 100 Namensabstimmungen aus dem Nationalrat zeigen, dass die Annäherung der beiden Lager bereits einige Jahre vor der Bundesratswahl Zemps einsetzt. Der Höhepunkt der Konfrontation scheint mit dem Ende des Kulturkampfs Mitte der 1880er Jahre sowohl im Parlament wie in der direktdemokratischen Arena überwunden. Damit ist die Formulierung von Neidhart (1970: 77) widerlegt, wonach sich mit der Kooptation der Katholisch-Konservativen die Verständigung der beiden Lager erst anzubahnen beginnt. Bestätigt wird hingegen das Urteil von Altermatt (1972; 1989), wonach sich der Konflikt nach dem faktischen Ende des Kulturkampfs abkühlt, und die beiden Lager an Geschlossenheit verlieren. Empirisch hat sich auch Neidharts Vermutung bestätigt, dass erst das Jahr 1898 die Wende hin zur Deblockierung bringt. Unsere Befunde lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

1. In der parlamentarischen Arena setzt der Prozess der Annäherung schon zu Beginn unseres Untersuchungszeitraums ein und geht auch nach der Kooptation der Katholisch-Konservativen in die Regierung 1891 vorläufig weiter. Es kommt

---

<sup>31</sup> So wurde die unerwartete Annahme der "Eisenbahnvorlage" von 1896 beispielsweise nicht als Erfolg des verantwortlichen Bundesrats Zemp gewertet; der Freisinn betrachtete das Abstimmungsergebnis als Rechtfertigung seiner staatssozialistischen Linie (Gruner et al. 1978: 738). Dies ist ein Zeichen dafür, dass sich Freisinn und Katholisch-Konservative nach wie vor als Konkurrenten verstanden, obwohl sie sich nun die Regierungsverantwortung teilten.

seltener zu Konfrontationen als zuvor, und diese sind durchschnittlich auch weniger hart. Die beiden Lager stehen sich weniger geschlossen gegenüber. Nach einem Moratorium von rund zweieinhalb Jahren spitzt sich der Konflikt jedoch wieder zu. Er erreicht zwar nicht mehr die Intensität der Kulturkampf-Phase der 1870er und 1880er Jahre, doch in der zentralen Frage des Verhältnisses von Kantonen und Bund zeigen sich die alten Kontrahenten häufig unversöhnlich.

2. Die zunehmende Zurückhaltung der katholisch-konservativen Elite im Ergreifen der direktdemokratischen Rechte lässt ebenfalls darauf schliessen, dass die Annäherung schon vor der historischen Bundesratswahl geschieht. Auch hier stellen wir ein Konflikt-Moratorium nach 1891 fest, das nach drei Jahren durch ein erneutes Aufbäumen der katholisch-konservativen Opposition abgelöst wird. Zwischen 1894 und 1898 scheinen sich die beiden Lager nochmals vergleichsweise geschlossen gegenüberzustehen. Wie weit diese Ambivalenz darauf zurückzuführen ist, dass der politische Katholizismus durch eine aufkommende Gegenelite gespalten wurde, die kompromisslos am antizentralistischen Kurs festhalten wollte, konnte nicht abschliessend geklärt werden.

3. Das Stimmvolk bleibt in eben diesen Kerngeschäften seiner Ideologie ebenfalls treu. An der Basis stehen sich Katholiken und Protestanten in den Abstimmungskämpfen der 1890er Jahre nahezu gleich geschlossen gegenüber wie in der Blockadephase unmittelbar nach der Totalrevision der Bundesverfassung und stärker als in der zweiten Hälfte der 1880er Jahre. Dies zeigt, dass die Mobilisierungskraft der Katholisch-Konservativen an ihrer eigenen Basis nach wie vor stark ist. Die katholischen Bürger scheinen sich kaum an ihrer Elite vorbei mit dem Bundesrat zu solidarisieren, obwohl in der Landesregierung nun einer der ihren mitwirkt.

4. Trotz der sehr begrenzten Wirkung der Kooptation von 1891 verlieren die Katholisch-Konservativen um die Jahrhundertwende zusehends die Lust am direktdemokratischen Disput. Die Deblockierung scheint geglückt. Die Aufnahme von Josef Zemp in den Bundesrat spielt dabei jedoch eine bescheidene Rolle; allenfalls ist ein gewisses Umdenken in den Innerschweizer Kantonen durch seine Überzeugungsarbeit angeregt worden. Dieses hat aber die gesamtschweizerischen politischen Mehrheitsverhältnisse zumindest im untersuchten Schlüsselfall der Eisenbahnverstaatlichung kaum entscheidend beeinflusst.

Unser Fallbeispiel bestätigt die These, wonach der Handlungsspielraum von Eliten in der halbdirekten Demokratie beschränkt ist: es sind die Volksrechte, die den Rahmen des politisch Machbaren bestimmen. Die Aufnahme der Opposition in die Regierung vermag im untersuchten Fall diesen Rahmen nicht entscheidend zu erweitern. Sie führt in den noch ungelösten zentralen Issues des Föderalismus-Konflikts nicht zu Lösungsvorschlägen, die von den

Vertretern der Minderheitspartei im Parlament mitgetragen würden. Dies mag erstens daran liegen, dass der neue Regierungspartner gemessen an seinem Wähleranteil in der Exekutive nach wie vor untervertreten ist (Degen 1998: 148). Es mag zweitens sein, dass der neue Bundesrat Zemp zwar kein politisches Leichtgewicht ist, aber doch klar dem gemässigten Flügel zugeordnet wird. Dies dürfte das "Potenzial der Einbindung" rein zahlenmässig beschränken.

Entscheidend ist aber wohl drittens, dass es sich zunächst noch keine der beiden Parteien in zentralen Fragen erlauben kann, wirklich grosse Schritte in Richtung des ehemaligen Kontrahenten zu machen. Zumindest auf katholischer Seite ist das Risiko eines Aufbegehrens der Basis oder einer Gegenelite in den 1890er Jahren real. Darauf weisen jene Volksentscheide hin, in denen es trotz hoher katholisch-konservativer Zustimmung im Parlament und ausbleibendem Engagement im Abstimmungskampf zu einer ansehnlichen Polarisierung zwischen katholischen und protestantischen Bevölkerungsteilen kommt.

Es bestätigt sich somit der Eindruck, dass ein politischer Kurswechsel in der direkten Demokratie einem hohen Risiko ausgesetzt ist. Dies könnte massgeblich daran liegen, dass Entscheide über einen solchen Kurswechsel von den Bürgern isoliert und sofort sanktioniert werden können. In der repräsentativen Demokratie hingegen erfolgt das Wählerurteil erst nach einer gewissen Zeit und im Rahmen einer Gesamtbilanz. Unsere Befunde passen ins Bild der direktdemokratischen Institutionen als Damoklesschwert (Kriesi 1998: 100) über dem Entscheidungsprozess. In Bezug auf die Konkordanz ist das Damoklesschwert jedoch zweiseitig: Es zwingt einerseits zu Verhandlungen unter gegnerischen Eliten, andererseits beschränkt es deren Verhandlungsspielraum.

Dieser Beitrag kann nicht abschliessend klären, welche Faktoren letztlich entscheidend sind, dass es schon vor der Kooptation von 1891 zur Annäherung und schliesslich – einige Jahre verzögert – doch zur Deblockierung kommt. Unsere eigenen Forschungsergebnisse und die Erkenntnisse anderer Autoren legen zwei Mutmassungen nahe, die allerdings noch einer systematischeren Untersuchung bedürfen. Zum einen: die gehäufte Zahl an Niederlagen, wie sie die katholisch-konservative Opposition im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts einstecken musste, verminderte die konservative Lust am Volksrecht. Linder (1999b: 255) hält fest: "Wer nicht glaubwürdig machen kann, ein Referendum auch zu gewinnen, darf ohne Bündnispartner nicht darauf hoffen, im Entscheidungsergebnis überhaupt berücksichtigt zu sein." Das Risiko, die Glaubwürdigkeit zu verlieren, wäre bei weiteren Niederlagen somit vermutlich zu gross gewesen.

Zum ändern könnte die Entspannung mit der Verschärfung sozialpolitischer Konflikte und dem Auftauchen eines neuen, dritten Akteurs zusammenhängen. Unsere Daten sprechen zumindest nicht gegen die These der Geschichtsforschung

(Wigger 1997; Gruner et al. 1978), wonach sich der Freisinn durch eine Einbindung des politischen Katholizismus einen Partner im Kampf gegen den Sozialismus sichern will. In jenen Issues, die den Föderalismus kaum tangieren, zeichnet sich im Parlament der 1890er Jahre tatsächlich eine Entspannung ab.

## Bibliographie

- ALTERMATT, Urs (1972). *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto. Entstehung der nationalen Volksorganisationen im Schweizer Katholizismus 1848-1919*. Bern: Benziger.
- ALTERMATT, Urs (1989). "Der Kulturkampf als Integrations- und Desintegrationsfaktor: Interpretationsmodelle zur katholischen Gegengesellschaft in der Schweiz", in Louis C. MORSAK und Markus ESCHER (Hrsg.). *Festschrift Louis Carlen zum 60. Geburtstag*. Zürich: chulthess Polygraphischer Verlag, S. 547-556.
- ALTERMATT, Urs (1991a). "Bundesrat und Bundesräte. Ein historischer Aufriss", in Urs Altermatt (Hrsg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich: Artemis und Winkler, S. 11-99.
- ALTERMATT, Urs (1991b). "Josef Zemp 1834-1908" in Urs Altermatt (Hrsg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich: Artemis und Winkler, S. 254-259.
- AUBERT, Jean-François (1998). *Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998*. Basel, Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.
- BARANKAY, Iwan, und SCIARINI, Pascal und Alexander H. TRECHSEL (2003). "Institutional Openness and the Use of Referendums and Popular Initiatives: Evidence from Swiss Cantons", *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9(1): 169-199.
- BUNDESKANZLEI, Schweizerische (Hrsg.) (1974). *Referendumsvorlagen, Dringliche Bundesbeschlüsse, Volksinitiativen, Volksabstimmungen 1848-1974*. Bern: Eidgenössische Druck- sachen- und Materialzentrale.
- DEGEN, Bernhard (1993). *Sozialdemokratie: Gegenmacht? Opposition? Bundesratspartei?: Die Geschichte der Regierungsbeteiligung der schweizerischen Sozialdemokraten*. Zürich: Orell Füssli.
- DEGEN, Bernard (1998). "Wer darf mitregieren? Die Integration der Opposition als Gnadenakt", in Brigitte STUDER (Hrsg.). *Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*. Zürich: Chronos, S. 145-159.
- DÜBLIN-HONEGGER, Jürg (1978). *Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung : Untersuchungen zur politischen Praxis der eidgenössischen Räte in den zwei ersten Legislaturperioden (1848-1854)*. Bern: Francke.
- FUNK, Friedrich Otto (1925). *Die eidgenössischen Volksabstimmungen von 1874 bis 1914*. Bern: Verlag Dr. Gustav Grunau.
- GERMANN, Raimund E. (1994). *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- GIOVANOLI, Fritz (1932). "Die eidgenössischen Volksabstimmungen 1874 bis 1931", *Zeitschrift für Statistik und Volkswirtschaft* : 404-429.

- GROSSMANN, Eugen (1948). *Gedanken über die Finanzpolitik in der reinen Demokratie*. Bern: Francke.
- GRUNER, Erich (1969). *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*. Bern: Haupt.
- GRUNER, Erich (1977). *Die Parteien in der Schweiz*. Bern: Francke.
- GRUNER, Erich et al. (1978). *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat 1848-1919 Wahlrecht, Wahlsystem, Wahlbeteiligung; Verhalten von Wählern und Parteien; Wahlthemen und Wahlkämpfe 1848-1919*. Bern: Francke.
- GRUNER, Erich und Karl FREI (1966). *Die Schweizerische Bundesversammlung 1848-1920*. Bern: Francke.
- HUG, Simon (1994). "Les coalitions référendaires", in PAPAPOULOS, Yannis (Hrsg.). *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970-1987*. Lausanne: Réalités sociales, S. 57-83.
- JOST, Hans-Ulrich (1986). "Critique historique du parti politique", in LINDER, Wolf (Hrsg.). *Politische Parteien und neue Bewegungen*. Bern: Haupt, S. 317-332.
- KRIESI, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- LADNER, Andreas (2004). *Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystemen in den Schweizer-Kantonen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1967). *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- LIJPHART, Arend (1968). *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- LIJPHART, Arend (1969). "Consociational Democracy", *World Politics* 21: 207-225.
- LIJPHART, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- LIJPHART, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LINDER, Wolf (1999a). "Politische Kultur", in Ulrich KLÖTI et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ, S. 13-33.
- LINDER, Wolf (1999b). *Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. Bern: Haupt.
- LIPSET, Seymour M. und Stein ROKKAN (1967). "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction" in Seymour M. LIPSET und Stein ROKKAN (Hrsg.). *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York: Free Press, S. 1-64.
- LUTHER, Kurt Richard (1999). "A Framework for the Comparative Analyses of Political Parties and Party Systems in Consociational Democracy", in Kurt Richard LUTHER und Kris DESCHOUWER (Hrsg.). *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. London: Routledge, S. 3-18.
- LÜTHI, Ruth, und MEYER, Luzius, und Hans HIRTER (1991). "Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat", in Parlamentsdienste (Hrsg.). *Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"?* Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Bern/Stuttgart, S. 53-72.

- MATTIOLI, Aram (Hrsg.) (1998). *Antisemitismus in der Schweiz 1848-1960*. Zürich: Orell Füssli.
- MESMER, Beatrix (1998). "Das Schächtverbot von 1893", in Aram MATTIOLI (Hrsg.). *Antisemitismus in der Schweiz 1848 - 1960*. Zürich: Orell Füssli, S. 215-239.
- NEIDHART, Leonhard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1991). *La Suisse: un 'Sonderfall' pour la théorie politique?* Lausanne: Institut de science politique.
- RUFFIEUX, Roland (1986). "Die Schweiz des Freisinns (1848-1914)", in Ulrich IM HOF et al. (Hrsg.). *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*. Basel, Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, S. 639-730.
- SCIARINI, Pascal, und Simon HUG (1999). "The Odd Fellow: Parties and Consociationalism in Switzerland", in Kurt Richard LUTHER und Kris DESCHOUWER (Hrsg.). *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. London: Routledge, S. 134-162.
- SIGG, Oswald (1978). *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892 bis 1939*. Bern: Francke.
- STADLER, Peter (1996). *Der Kulturkampf in der Schweiz: Eidgenossenschaft und Katholische Kirche im europäischen Umkreis 1848-1888*. Zürich: Chronos Verlag.
- STEINER, Jürg (1974). *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*. Chapel Hill (N. C.): The University of North Carolina Press.
- STUDER, Brigitte (Hrsg.) (1998). *Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*. Zürich: Chronos.
- TRECHSEL, Alexander H. (1999). "Volksabstimmungen", in Ulrich KLÖTI et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ, S. 557-588.
- TRECHSEL, Alexander H. (2000). *Feuerwerk Volksrechte: die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- TRECHSEL, Alexander H., und Pascal SCIARINI (1998). "Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?", *European Journal of Political Research* 33(1): 99-123.
- VASELLA, Marco (1956). *Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem*. Zürich.
- VATTER, Adrian (1997). "Die Wechselbeziehungen zwischen Konkordanz- und Direkt-demokratie. Ein Vergleich am Beispiel westlicher Industriestaaten und der Schweizer Kantone", *Politische Vierteljahresschrift* 38(4): 743-770.
- VATTER, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske+Budrich.
- VON WYSS, Moritz (2003). "Die Namensabstimmung im Ständerat. Untersuchung eines parlamentarischen Mythos", in Isabelle HÄNER (Hrsg.). *Nachdenken über den demokratischen Staat. Festschrift für Alfred Kölz*. Zürich: Schulthess, S. 23-47.
- WERNLI ZVEIGER, Boris (1995). *Le clivage linguistique dans les votations fédérales 1872-1994*. Genève: Département de science politique.
- WIGGER, Bernhard (1997). *Die Schweizerische Konservative Volkspartei 1903-1918. Politik zwischen Kulturkampf und Klassenkampf*. Freiburg: Universitätsverlag Freiburg Schweiz.

WINIGER, J. (1910). *Bundesrat Dr. Zemp. Lebens- und zeitgeschichtliche Erinnerungen*. Luzern: Räder & Cie.

---

### **Déblocage par cooptation ? Une analyse de cas sur l'intégration des conservateur-catholiques au gouvernement Suisse en 1891**

Dans une démocratie semi-directe, la majorité gouvernementale risque un blocage du processus législatif par des initiatives et référendums populaires si elle ne n'anticipe pas les revendications des minorités bien organisées. Selon Neidhart (1970), l'admission des opposants au sein du gouvernement est une stratégie d'approche et de déblocage possible. Dans cet article, l'hypothèse de Neidhart est testée sur le cas de l'intégration des adversaires conservateur-catholiques dans le gouvernement radical, monopartisan de 1891. Le processus de rapprochement supposé des deux courants, entre 1874 et 1914, est analysé au moyen des données quantitatives et qualitatives des 62 plébiscites et des 100 scrutins nominaux du conseil national. De plus, l'étatisation des chemins de fer, dossier clé de l'époque, est étudiée en détail. Les résultats montrent que l'admission de l'opposition dans le gouvernement n'a eu qu'un faible effet immédiat sur le déblocage et le rapprochement entre les radicaux et les catholiques. Les deux rivaux historiques avaient effectivement déjà entamé leur rapprochement avant 1891, soit au sein du parlement, soit lors des scrutins.

### **Does cooptation help to overcome a deadlock ? A case study on the integration of the Catholic-Conservatives into the Swiss executive**

In a half-direct democracy like Switzerland, the political majority risks a deadlock, unless it is ready to accommodate with well-organised oppositions. This is caused by the veto points of the referendum as well as popular initiative. According to Neidhart (1970), coopting the opposition into the executive branch of government may be a promising strategy to accommodate and run such a blockade. This case study investigates if the cooptation of the Catholic-Conservative minority by the Radical Democrats in 1891 showed the expected impact. The process of rapprochement and unblocking is analysed throughout quantitative and qualitative data on 62 referenda and popular initiatives, and on 100 votes of the National Council. Further, the key issue of bringing the railways under state control is analysed. We provide evidence that the effect of the cooptation has been small. The process of rapprochement initiated clearly before 1891 both in parliament as in the direct democratic arena.

*Christian Bolliger und Regula Zürcher assistieren am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern im Bereich der schweizerischen Innenpolitik. Sie arbeiten am Projekt „Politische Konfliktlinien im Bundesstaat: eine empirische Untersuchung anhand der Abstimmungsdaten von 1848 bis 1997.*

*Adress for correspondence: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Lerchenweg 36, CH 3000 Bern 9; E-Mail: [bolliger@ipw.unibe.ch](mailto:bolliger@ipw.unibe.ch) or [zuercher@ipw.unibe.ch](mailto:zuercher@ipw.unibe.ch).*