

Forum

Emil Frey – ein bemerkenswerter EMD-Vorsteher



GREGOR SALADIN

Abstract

Emil Frey (1838–1922) was one of the most extraordinary federal councilors Switzerland has ever had. As head of the Federal Military Department from 1891 to 1897, he was a tireless and highly competent worker. Yet his record remains ambiguous in retrospect. His most important and ambitious project, the complete centralization of the Armed Forces within the competence of the Confederation, failed in the referendum of 1895 due to a so called unholy alliance of left-wing army skeptics and conservative federalists. Even if it can be said that due to his efforts the

army was better fitted than before for the challenges of the First World War, Emil Frey is remembered better for his unusual and intricate curriculum vitae than as an executive politician. His resolute character combined with the fact that he felt personally offended very quickly had prevented him from achieving greater achievements and undermined his motivation for the office, so that he can be considered one of the most energetic heads of the military department, but not one of the most successful.

Schlüsselbegriffe Bundesrat; Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements; Militärgeschichte; Zentralisierung der Armee; Amerikanischer Bürgerkrieg

Keywords federal council; head of the military department; military history; centralization of the armed forces; american civil war



LIC. PHIL. I GREGOR SALADIN war bis zu seiner Pensionierung als Journalist und Kommunikationsspezialist in der Bundesverwaltung tätig. Von ihm ist im November 2022 im Basler Friedrich Reinhardt-Verlag die Monografie «Die sieben Leben des Emil Frey. Vom Kriegsgefangenen zum Bundesrat» erschienen.
E-Mail: gregor.saladin@sunrise.ch

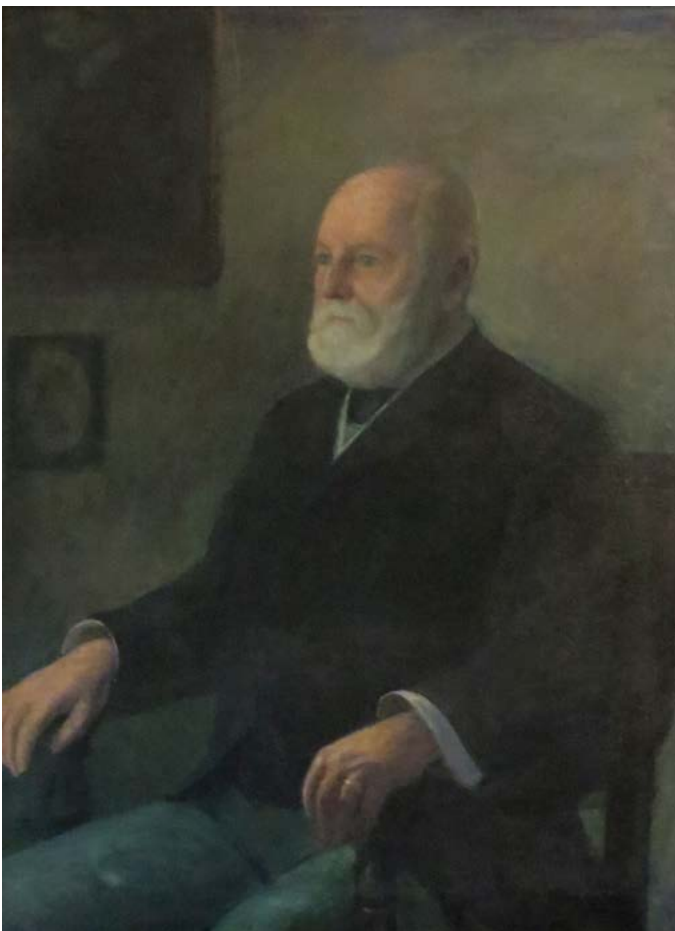
Einleitung Emil Frey (1838–1922) war einer der aussergewöhnlichsten Bundesräte, den die Schweiz je hatte. Als Chef des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD) von 1891 bis 1897 war er ein unermüdlicher und inhaltlich sattelfester Schaffer. Doch bleibt seine Bilanz in der Rückschau durchmischt. Mit dem wichtigsten und ehrgeizigsten Vorhaben, der vollständigen Zentralisierung der Armee beim Bund, scheiterte er in der Volksabstimmung von 1895. Auch wenn dank seinem Einsatz die Armee für die Herausforderungen des Ersten Weltkriegs besser als zuvor gerüstet war, bleibt Emil Frey mehr wegen seines ungewöhnlichen und windungsreichen Lebenslaufs, denn als erfolgreicher Exekutivpolitiker in Erinnerung. Sein unbeirrbarer Charakter, verbunden mit seiner leichten Verletzlichkeit, verwehrten ihm grössere Erfolge und untergruben seine Motivation für das Amt, so dass er als einer der tatkräftigsten EMD-Vorsteher, aber nicht einer der erfolgreichsten gelten kann.

«Sein unbeirrbarer Charakter, verbunden mit seiner leichten Verletzlichkeit, verwehrten ihm grössere Erfolge und untergruben seine Motivation für das Amt, so dass er als einer der tatkräftigsten EMD-Vorsteher, aber nicht einer der erfolgreichsten gelten kann.»

Er kannte das Kriegshandwerk Emil Frey, der 1838 in Arlesheim BL geboren wurde und dort 1922 starb, war der bisher einzige Bundesrat aus dem Kanton Basel-Landschaft und zugleich der Einzige, der keine Ausbildung abgeschlossen hatte. Ohne Schul- oder Lehrabschluss wanderte er mit 22 Jahren in die USA aus, wo er sich 1861 nach Ausbruch des amerikanischen Bürgerkriegs als Freiwilliger der Unionsarmee anschloss und mittels «Training on the job» bis in den Majorsrang aufstieg.

Ausschlaggebend für seinen Eintritt in die Armee war laut seinem Sohn Carl Frey «das Soldatenblut, das er von seinen Ahnen in sich hatte».¹ Emil Frey stieg rasch vom Fähnrich zum Offizier auf und kämpfte unter anderem in den Schlachten von Chancellorsville und Gettysburg. Bei Letzterer wurde er bereits am ersten Tag, dem 1. Juli 1863, zusammen mit 76 Mann seines Regiments, gefangen genommen. Er wanderte im doppelten Wortsinn ins berüchtigte Libby-Gefängnis von Richmond, der Hauptstadt der Südstaaten, wo er bis zum 14. Januar 1865 unter erbärmlichen Bedingungen festgehalten wurde. Die letzten acht Monate vegetierte er als Geisel für von der Union gefangene Südstaatenoffiziere in einem dunklen und engen Kerker. Um zu überleben, war er gezwungen, Ratten zu fangen und zu essen.

Im Bürgerkrieg lernte Emil Frey nicht nur das Handwerk des Kriegers und erlebte die Grausamkeiten moderner Kriegsführung. Durch den Krieg und die Gefangenschaft wandelte er sich auch von einem unsicheren, unsteten und unberechenbaren jungen Mann zu einer disziplinierten Persönlichkeit, die ihre innere Energie in konstruktive Bahnen lenken und so später eine bemerkenswerte Karriere machen konnte. Darüber hinaus erhielt er angesichts seiner Verdienste die amerikanische Staatsbürgerschaft. Am 14. Juli 1865 schwor er in St. Louis einen feierlichen Eid auf die amerikanische Verfassung und sagte sich formell von der Schweizer Staatsbürgerschaft los. Doch vollzog er in der Schweiz



Ölgemälde von Bundesrat Emil Frey (Privatbesitz). (Bild: Gregor Saladin).

die Ausbürgerung nicht, so dass er der erster Doppelbürger unter den Bundesräten war.

Rascher Aufstieg trotz fehlender Ausbildung und Erfahrung

Nach seiner Rückkehr ins heimische Baselbiet machte der 27-Jährige einen rasanten politischen und gesellschaftlichen Aufstieg. Ohne berufliche Erfahrung und ohne Schulabschluss wurde er am 20. November 1865 Landschreiber des Kantons Basel-Landschaft, wobei ihm zu Hilfe kam, dass sein Vater einer der Gründerväter des noch jungen Kantons war. Nur ein halbes Jahr darauf wurde er am 13. Mai 1866 in den Regierungsrat gewählt und übernahm sogleich das Regierungspräsidium. Dabei zeigte sich, dass er ein politisches Naturtalent war, das zudem eine feine Feder führte und sich als mitreissender Redner im Parlament oder bei Volksversammlungen erwies.

Es folgten sechs Jahre in der Baselder Regierung, in der er unter anderem für das Militär und – als Schulabbrecher (sic!) – für das Schulwesen zuständig war. Danach war er Chefredaktor der «Basler Nachrichten» und wurde als Nationalrat zum Sprecher der radikalen Fraktion des Freisinns auf nationaler Ebene. Zwar wurde er bei zwei Kampfkandidaturen 1879 und 1881 nicht in den Bundesrat gewählt und zog sich zwischen 1882 und 1888 als erster Gesandter (heute Botschafter) der Schweiz in Washington vorübergehend aus dem politischen Getümmel im Bundeshaus zurück. Aber nach seiner Rückkehr und Wiederwahl in den Nationalrat war die nächste Gelegenheit günstig: Am 11. Dezember 1890 wurde er als Bundesrat gewählt, in dem er am 1. Januar 1891 das EMD als sein Wunschdepartement übernahm.

Karriere in der Schweizer Armee

Nicht nur seine Kriegserfahrung in den USA, seine Leistung als Baselder Militärdirektor und sein ausgeprägtes Interesse an Militärfragen sprachen für dieses Departement. Er hatte vor seiner Wahl in den Bundesrat auch in der Schweizer Armee eine beachtliche Karriere gemacht. 1866 wurde er in die Armee aufgenommen und bekleidete gleich den Rang eines Majors. 1871 wurde Emil Frey – nach zwei Monaten Aktivdienst während des Deutsch-Französischen Kriegs – zum Oberstleutnant befördert. Sechs Jahre danach wurde er Oberst der In-

fanterie und 1889 Brigadier. Während seiner Zeit als Vorsteher des Militärdepartements erhielt er den Rang eines Divisionärs als Ehrentitel.²

Rasche Anfangserfolge als EMD-Chef

Am 1. Januar 1891 trat Emil Frey sein neues Amt als Bundesrat an. Das Departement (die Militärverwaltung umfasste damals 153 Beamte) und die nominell 200 000 Mann starke Armee waren nicht in bester Verfassung. Während die umliegenden Grossmächte militärisch stark aufrüsteten, hatte die Schweiz ihre Ausgaben zurückgefahren. Die Ausrüstung war ebenso wie die Ausbildung der Soldaten ungenügend. Und die Militärorganisation, in der die Kantone immer noch eine zentrale Rolle spielten, war nicht mehr zeitgemäss.

«Während die umliegenden Grossmächte militärisch stark aufrüsteten, hatte die Schweiz ihre Ausgaben zurückgefahren. Die Ausrüstung war ebenso wie die Ausbildung der Soldaten ungenügend. Und die Militärorganisation, in der die Kantone immer noch eine zentrale Rolle spielten, war nicht mehr zeitgemäss.»

Emil Frey entschied sich als Pragmatiker dafür, zuerst rasch erreichbare Verbesserungen umzusetzen und erst danach die grundsätzlichen strukturellen Fragen anzugehen. «Nach jahrelanger gefahrbringender Stagnation» ging es nun Schlag auf Schlag, wie sein Sohn Carl Frey resümierte.³ Als erstes schnürte er ein eigentliches Beschaffungsprogramm, mit dem Munition, Minen, Artilleriegeschosse, Ausrüstungsgegenstände und Nahrungsmittel gekauft werden konnten. Die «Kreditforderungen betreffend die Kriegsbereitschaft der schweizerischen Armee»⁴ wurden 1892 von den eidgenössischen Räten bewilligt. Tatsächlich zeigt eine Grafik der Ausgaben des Militärdepartements nach dem Amtsantritt Emil Freys einen deutlichen Ausschlag nach oben.⁵

Auch wurde in diesem Jahr die Armee schlagkräftiger strukturiert, neu gab es oberhalb der acht Divisionen vier Armeekorps. Die Vorlagen an das Parlament wur-

den von Emil Frey selbst, und zwar häufig in Sonntagsarbeit, geschrieben, wie sich sein Sohn erinnerte.⁶ Mit welchem Tempo er arbeitete, zeigt sich daran, dass bereits eine Woche nach der Botschaft über die Armeekorps die Botschaft zur Errichtung von Radfahrerabteilungen⁷ im Bundesblatt publiziert wurde.

Ein weiteres Anliegen von Emil Frey war der Bau von Befestigungsanlagen. Dabei ging es nicht, wie später im Zweiten Weltkrieg und im Kalten Krieg, um die Vorstellung eines Reduits in den Alpen. Vielmehr war die Furcht vor einem Durchmarsch der italienischen Armee durch die Schweiz nach Frankreich der Anlass.⁸ Als erstes wurde der bereits begonnene Bau von Befestigungsanlagen im Gotthardgebiet beschleunigt. Zusätzlich wollte er für die Festung bei der Enge von Saint-Maurice als Sperre im Rhonetal verstärken und brachte die entsprechende Vorlage vom 30. Mai 1892⁹ mit einer ersten Kredittranche von gut zwei Millionen Franken erfolgreich durch das Parlament.

Scheitern mit Verfassungsänderung

Nach den drei ersten erfolgreichen Jahren in der Landesregierung drehte sich der Wind gegenüber Emil Frey zunehmend. Es ballte sich eine unheilige Allianz von liberalen Westschweizer und konservativen Deutschschweizer Föderalisten, armeekritischen Sozialisten und Gegnern von Steuererhöhungen zusammen, die im Parlament und in den Volksabstimmungen seine Pläne durchkreuzten. Die Schweiz gab damals pro Kopf der Bevölkerung etwa achtmal weniger für das Militär aus als Deutschland und Frankreich¹⁰, wo es zudem eine zweijährige Dienstpflicht gab. In der Schweiz dagegen dauerte die Rekrutenschule bloss 45 Tage.¹¹

In den Jahren 1893 und 1894 wagte der Bundesrat unter Führung von Emil Frey eine grundlegende Reform. Diese sollte in drei Etappen stattfinden. Als Erstes legte er am 6. Dezember 1893 eine Vorlage «betreffend die Organisation des Bundesheeres»¹² vor. Obwohl

«Auch wurde in diesem Jahr die Armee schlagkräftiger strukturiert, neu gab es oberhalb der acht Divisionen vier Armeekorps.»

es nur darum ging, die bestehenden Verbände neu zu gruppieren, wies der Nationalrat am 8. Dezember 1894 die Vorlage mit 88 zu 48 Stimmen zurück.¹³ Zu-

gleich erteilte er dem Bundesrat den Auftrag, die militärischen Kompetenzen des Bundes in der Bundesverfassung zu klären, bevor er weitere Reformschritte im Wehrwesen vorschläge.

Emil Frey hatte bereits an diesen Grundlagen gearbeitet und konnte schon am 2. Mai 1895 die Botschaft «betreffend die Revision der Militärartikel der Bundesverfassung»¹⁴ vorlegen. Darin wird die Entwicklung der Armeeeorganisation in der Schweiz historisch abgehandelt, um zum «unabweisbaren Schluss» zu kommen: «Die jetzige Militärverwaltung der Eidgenossenschaft ist schon für Friedensverhältnisse kompliziert und daher mangelhaft, für den Kriegsfall ist dieselbe unbrauchbar.»¹⁵ Eine Zentralisierung sei notwendig.

In beiden Kammern wurden die vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikel mit grosser Mehrheit gutgeheissen. Aufgrund der Verfassungsänderung war ein Urnengang nötig. Im Abstimmungskampf wurden die vorgesehene Zentralisierung wie auch die mögliche Verlängerung der Dienstzeit bekämpft und die drohenden zusätzlichen Ausgaben des Bundes kritisiert. Am

3. November 1895 lehnten 58 Prozent der Stimmen die Vorlage ab. Emil Frey war konsterniert und sprach von der bittersten Niederlage seines ganzen Lebens.

«Nach den drei ersten erfolgreichen Jahren in der Landesregierung drehte sich der Wind gegenüber Emil Frey zunehmend.»

Eine noch deutlichere Abfuhr an der Urne erlitt im folgenden Jahr das «Bundesgesetz betreffend die Disziplinarstrafordnung für die eidgenössische Armee»¹⁶. Das Gesetz, das Missbräuche und Willkür bei den Strafen abgeschafft und den Soldaten grössere Rechtssicherheit gebracht hätte, traf auf heftigen Widerstand von Konservativen und von Armeegegnern. In der Volksabstimmung am 4. Oktober 1896 wurde es wuchtig mit 80,1 Prozent Nein-Stimmen verworfen.

Nach den beiden Abstimmungsniederlagen musste sich Emil Frey «eingestehen, dass die Tätigkeit als Bun-

desrat seinem Naturell nicht entsprach. Zu oft musste er contre coeur Kompromisse eingehen und Vorlagen vertreten, mit denen er sich innerlich nicht identifizieren konnte.»¹⁷ Er liebte zwar die glänzenden Auftritte und zeigte sich gerne bei Manövern der Truppe, wo er hoch zu Ross in seiner Offiziersuniform auftrat. Auch bewältigt er 1894 sein Präsidialjahr mit Bravour und absolvierte zahlreiche diplomatische Verpflichtungen mit der ihm eigenen Gewandtheit. Aber er war zunehmend Kritik und Spott von politischen Gegnern sowie von den Medien ausgesetzt und litt stark unter der mangelnden Anerkennung. «Seine Sensibilität war dieser exponierten Stellung nicht gewachsen», hielt sein Biograf Fritz Grieder fest.¹⁸

1897 bot sich für Emil Frey die Gelegenheit für einen ehrenvollen Rücktritt und eine gesicherte finanzielle Situation. Ihm wurde der Posten des Direktors des Büros der Internationalen Telegraphen-Union (ITU) angeboten. Am 11. März 1897 wurde er vom Bundesrat zum «Welttelegraphen-Direktor» ernannt und gab seinen Rücktritt bekannt (wobei er gemäss Protokoll an seiner Wahl nicht mitwirkte).¹⁹

Noch gleichentags brachte die «Neue Zürcher Zeitung» in ihrem zweiten Abendblatt eine Würdigung, welche als korrekte Zusammenfassung der politischen Lebensleistung Emil Freys gelten kann: «Mit Herrn Bundesrat Emil Frey (...) scheidet aus der aktiven schweizerischen Politik ein Mann, der während eines Vierteljahrhunderts in ihr eine der hervorragendsten Rollen gespielt hat. (...) Eine glänzende und gewinnende Persönlichkeit, Gentleman vom Wirbel bis zur Zehe, glühender Patriot, in der Politik wie im privaten Leben der treueste Freund seiner Freunde genoss er jahrelang einer fast schwärmerischen Verehrung von Seiten der Gleichgesinnten im Volke und im Parlamente. (...) Frey übernahm das Militärdepartement (...). Er hat Grosses gewollt, und wir glauben, auch Bedeutendes erreicht. Irrtümer und Missgriffe sind ihm nicht erspart geblieben.»

Einschätzung Emil Frey war eine prägende politische Figur der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Vom Charakter her streitbar und im öffentlichen Auftritt mutig, wollte er die Positionen, die er als richtig erkannt hatte, mit Energie und manchmal ungestüm verwirklichen. Viele Niederlagen im Parlament und

in Volksabstimmungen hätte er vermeiden können, wenn er die Geduld aufgebracht hätte, die politischen Gegner besser zu überzeugen und zuweilen einen klugen Kompromiss einzugehen. Dies zermürbte Emil Frey. Letztlich war dies der Grund für seinen Rücktritt als Bundesrat nach sechs Jahren und drei Monaten – einer unterdurchschnittlich langen Amtszeit.²⁰

Emil Frey ist heute weitgehend vergessen. Dies dürfte erstens daran liegen, dass er als Bundesrat keine aufsehenerregenden Vorlagen zu vertreten hatte – wie die damals heiss umstrittene Frage der Verstaatlichung der Eisenbahnen. Zweitens verfügte er wie sein Zeitgenosse und Mitbundesrat Numa Droz²¹ «nicht über eine genügend starke Erinnerungslobby, die sein Andenken hätte verwalten können»²². Und drittens ist es nur wenigen Vorstehern des Militärdepartements gelungen, in einer breiten Öffentlichkeit Anerkennung zu finden oder sogar – wie Rudolf Minger – beliebt zu werden. Emil Frey war keine dieser Ausnahmen. ♦

«Und drittens ist es nur wenigen Vorstehern des Militärdepartements gelungen, in einer breiten Öffentlichkeit Anerkennung zu finden oder sogar – wie Rudolf Minger – beliebt zu werden. Emil Frey war keine dieser Ausnahmen.»

Endnoten

- 1 Frey, Carl: Bundesrat Emil Frey. Basel: Verlag Christoph Merian Stiftung, 1929. (Basler Stadtbuch 1928, https://www.baslerstadtbuch.ch/stadtbuch/1928/1928_0570.html), S. 149. Die Familie Frey hatte eine lange Tradition als Offiziere in französischen Diensten.
- 2 Zu diesem Rang kam er dann durch einen Bundesratsbeschluss vom 17. Juni 1891: «Die militärische Auszeichnung des Chefs des Militärdepartements soll fortan, wenn er den Grad eines Obersten besitzt, diejenige eines Oberst-Divisionärs sein.» Vgl. Wägli, Bruno: Die Schweizerischen Militärminister von 1848 bis 2008. Ein Beitrag zur Geschichte des Bundesrates. Freiburg: Universität Freiburg, 2014, S. 299.
- 3 Frey, Carl: Bundesrat Emil Frey. Basel: Verlag Christoph Merian Stiftung, 1929, S. 177.
- 4 https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1891/5_674_/de
- 5 Wägli, Bruno: Die Schweizerischen Militärminister von 1848 bis 2008. Ein Beitrag zur Geschichte des Bundesrates. Freiburg: Universität Freiburg, 2014, S. 90.
- 6 Frey, Carl: Bundesrat Emil Frey. Basel: Verlag Christoph Merian Stiftung, 1929, S. 180
- 7 https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1891/3_110_/de
- 8 Grieder, Fritz: Der Baselbieter Bundesrat Emil Frey. Staatsmann Sozialreformer Offizier. 1838–1922. Liestal: Verlag des Kantons Basel-Landschaft, 1988, S. 305.
- 9 https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1892/3_265_/de

- 10 Grieder, Fritz: Der Baselbieter Bundesrat Emil Frey. Staatsmann Sozialreformer Offizier. 1838–1922. Liestal: Verlag des Kantons Basel-Landschaft, 1988, S. 306.
- 11 Grieder, Fritz: Der Baselbieter Bundesrat Emil Frey. Staatsmann Sozialreformer Offizier. 1838–1922. Liestal: Verlag des Kantons Basel-Landschaft, 1988, S. 310 f.
- 12 https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1893/5_577_/de
- 13 Neue Zürcher Zeitung vom 8. Dezember 1894
- 14 https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1895/2_857_1077_/de
- 15 Fussnote 14, S. 870
- 16 https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1896/2_719_381_/de
- 17 Wägli, Bruno: Die Schweizerischen Militärminister von 1848 bis 2008. Ein Beitrag zur Geschichte des Bundesrates. Freiburg: Universität Freiburg, 2014, S. 303.
- 18 Grieder, Fritz: Der Baselbieter Bundesrat Emil Frey. Staatsmann Sozialreformer Offizier. 1838–1922. Liestal: Verlag des Kantons Basel-Landschaft, 1988, S. 349.
- 19 Vgl. Protokoll der Bundesratssitzung: <https://api.chgov.bar.admin.ch/ocr/32323352/32323352.txt>
- 20 Gemäss Bruno Wägli liegt die Amtsdauer der Bundesrätinnen und -räte im Durchschnitt bei 10,5 Jahren, diejenige der Militärminister sogar bei 11,2 Jahren.
- 21 Emil Frey und Numa Droz sassen 1891 und 1892 zusammen im Bundesrat.
- 22 Thomas Zaugg in der Neuen Zürcher Zeitung vom 25. Januar 2022