

Mit Macht durch den Krieg

Im Zweiten Weltkrieg nutzte der Bundesrat seine Vollmachten grosszügig aus und griff tief in den Alltag der Bevölkerung ein. Viele Massnahmen, die damals in der Not eingeführt wurden, haben immer noch Bestand. Das Land wurde verschont – und setzte nach dem Krieg zu einem anhaltenden Aufschwung an. **Von Andreas Kley**

Die Schweiz verstand die Drohgebärden aus dem Norden und nahm sie ernst. Die ausserordentliche Lage beim Kriegsausbruch erforderte entsprechende Massnahmen: Die Bundesversammlung beschloss am 30. August 1939 Vollmachten für den Bundesrat und übertrug ihm eine unbegrenzte Kompetenz zur Rechtssetzung und den entsprechenden Kredit. Man kopierte das Vorgehen aus dem Ersten Weltkrieg, ergänzte aber im Vergleich zu 1914 die Vollmachten. Die Räte verpflichteten den Bundesrat, halbjährlich Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entschied jeweils, ob diese Massnahmen weiter in Kraft bleiben sollen. Zudem bestellte der Vollmachtenbeschluss für beide Räte ständige Kommissionen, denen nur zuverlässige Parlamentsmitglieder angehören konnten. Die Kommissionen entwickelten sich zu einer Art Rumpfparlament, das die Bundesratsbeschlüsse vorgängig beriet. Die Plenarversammlungen der Räte erörterten die Berichte und bestätigten die Kommissionsanträge. Angesichts der heiklen Lage gab es innerhalb und ausserhalb des Parlamentes kaum kritische Stimmen, und falls doch, fanden sie kein Gehör.

Mit diesem verbesserten Instrumentarium an Vollmachten führte der Bundesrat das Land durch den Zweiten Weltkrieg. Die Regierung war sich bewusst, dass sie mit den Vollmachten den Boden der Bundesverfassung verliess und sich auf ungeschriebenes und ausserhalb der Verfassung stehendes Staatsnotrecht abstützte. Der Bundesrat rechtfertigte das Vorgehen mit der existenzbedrohenden Situation. Die grosse Gefahr schob die rechtsstaatlichen Einwände beiseite.

Zwischen 1939 und 1949 fasste der Bundesrat mindestens 500 auf die Vollmachten abgestützte Beschlüsse. Er hatte die Gesetzgebung in seiner Hand. Die Bundesversammlung erliess während des Zweiten Weltkrieges nur zwei neue Bundesgesetze. Der Vollmachtenbeschluss von 1939 bildete eine Ersatzverfassung für die Zeit des Krieges und danach. Die Bundesverfassung hatte nur noch im Umfang des Organisationsrechts Geltung, indem das Parlament, der Bundesrat und das Bundesgericht zwar bestehen blieben, aber die Macht sich in der Exekutive konzentrierte.

Sieben Diktatoren und ein General

Nichts anderes als eine «kommissarische Diktatur» übte der Bundesrat aus, wie der aus München geflohene Staatsrechtsprofessor Hans Nawiasky am Juristentag 1943 erklärte. Der Bundesrat war Verfassungs-, Gesetz- und Verordnungsgeber und nicht mehr an die Bundesverfassung gebunden. Er konnte im Kompetenzbereich der Kantone Notrecht setzen, und er musste sich nicht an die Freiheitsrechte halten. Diese Diktatur wurde dadurch gemildert, dass nicht ein, sondern sieben Diktatoren kollegial regierten, denen General Henri Guisan gegenüberstand. Und dieser General besass ein erhebliches Gewicht, denn er war wie die Bundesräte von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt.

Die vom Bundesrat getroffenen Vollmachtenmassnahmen waren für den Alltag der Bevölkerung einschneidend. Zu der Fülle an Beschlüssen zählten: allgemeine Nachrichten- und Presseüberwachung, Arbeitsdienstpflicht für alle, Verbot der Warmwasserversorgung ausser an Samstagen, Verbot des Verkaufes von frischem Brot, Ausdehnung des Ackerbaus auf alle Landflächen (Anbuschlaucht), Verbot des Heizens von Wohnungen auf mehr als 18 Grad, Einführung von Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer, Rationierung von Lebensmitteln, Sommerzeit, Kündigungsschutz für Mieter und Arbeitnehmer, Erfassung und

Der Bundesrat beschloss 1941, dass eine Schweizerin ihr Bürgerrecht verlor, wenn sie einen Ausländer heiratete.

Verwertung ausgebrannter Glühlampen, Verbot des Fleischkonsums am Freitag. Der Bundesrat handhabte die eingeräumten Vollmachten grosszügig und traf Massnahmen, die mit der Kriegssituation in keinem Zusammenhang standen. So beschloss der Bundesrat 1941, dass eine Schweizerin ihr Bürgerrecht verlor, wenn sie die Ehe mit einem Ausländer einging. Diese Frauen wurden damit staatenlos. Die Regierung erliess die Regelung, um die für sie zu milde Bundesgerichtspraxis zu korrigieren. Ferner war ein Exempel zu statuieren: Die Heirat mit einem Ausländer galt generell als Treulosigkeit gegenüber der Schweiz. Ein Schweizer jedoch, der eine Ausländerin heiratete, vermittelte seiner Frau von Gesetzes wegen die schweizerische Staatsangehörigkeit. Um individuell ausgebürgert zu werden, brauchte es für Männer erheblich mehr, nämlich schwere Vergehen gegen die Sicherheit und Unabhängigkeit des Landes.

Die Tatsache, dass man Schweizerinnen, die Ausländer heirateten, ausgebürgerte und staatenlos machte, spottete jeder rechtsstaatlichen Vorstellung. Das Beispiel zeigt, dass

Andreas Kley



Andreas Kley, 55, ist Professor für öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte an der Universität Zürich.

Härte und Scharfmacherei die Bundesbehörden beherrschten. Der Bundesrat missbrauchte seine Vollmachten mitunter, um Entschlossenheit zu demonstrieren. Er tat dies auch mit der Einführung der Todesstrafe auf dem Verordnungsweg oder mit der Kassation der vier kommunistischen Nationalratsmandate. Die Härte traf Unschuldige.

Nach Kriegsende schien zunächst der Alldruck wie wegzufallen, aber die Bevölkerung konnte nicht aufatmen. Nach dem 8. Mai 1945 veröffentlichten Schweizer Zeitungen Bilder von den Leichenbergen in den deutschen Konzentrationslagern. Es war unfassbar, was geschehen war. «Wie wäre es uns ergangen?», lautete der Titel eines Buches mit Bildern von 1945. Diese Frage stellten sich viele.

Auch politisch konnte niemand aufatmen: Spätestens mit der Berliner Blockade 1948 war klar, dass der Kalte Krieg den heissen Krieg ablöste. An die Stelle des Feindes im Norden trat der Feind im Osten, der im Übrigen die gleiche Absicht zu haben schien: das Volk zu versklaven. Es kam deshalb zu keiner Entspannung, und die 1938 von Bundesrat Philipp Etter entwickelte geistige Landesverteidigung richtete sich nun gegen Osten. Die in den dreissiger Jahren begonnene Tradition antiliberaler Verfolgung kritischer Ansichten konnte sich jetzt erst recht entfalten und mündete in eine eigentliche Kommunistenhatz und in den Überwachungsstaat.

Nach dem Krieg waren zwar keine Trümmer wegzuräumen, aber man räumte rechtlich auf. Es setzte eine nachträgliche Abrechnung mit in der Schweiz lebenden Sympathisanten des Faschismus ein. Bis Anfang 1946 wies man 400 Deutsche und Italiener aus. Die Schweizer Sympathisanten im Ausland bürgerte man aus, und jene im Inland wurden gerichtlich oder politisch verfolgt.

Das Völkchenregime war auch nach 1945 immer noch gültig, und der Bundesrat glaubte, dass er nie mehr ohne Vollmachten regieren könne. Diesen Einwand brachte er gegen zwei Volksinitiativen für die Rückkehr zur direkten Demokratie vor. Als 1949 Volk und Stände die erste Initiative über eine Reform des Dringlichkeitsrechts annahm, waren die bürgerlichen Mehrheiten in Bundesrat und Bundesversammlung schockiert – das Volk hatte den bisherigen Missbrauch abgestellt. Die zweite Initiative wollte alle ver-



Kriegsalltag in der Schweiz: Kartoffelernte 1942 auf dem Tonhalleplatz in Zürich (heute Sechseläutenplatz) und General Henri Guisan auf einem Jurassiposten in der Ajoie im Oktober 1944 (rechts).

sungswidrigen Beschlüsse auf Ende 1950 aufheben. Im Sinne eines indirekten Gegenvorschlages einigte man sich auf das Jahr 1952. Sieben Jahre nach Kriegsende traten die Vollmachten und Notverordnungen ausser Kraft. Die zweite Initiative wurde zurückgezogen.

Das Vollmachtenrecht hatte ferner eine eigentliche Rechtsverwilderung zur Folge: Es war nicht mehr klar, was zum geltenden Recht gehörte. Der Bundesrat führte deshalb zum 100-Jahr-Jubiläum des Bundesstaates von 1948 eine Rechtsbereinigung durch und gab eine 15-bändige, bereinigte Gesetzessammlung heraus.

In der aussenpolitischen Isolation Ansätze zu autoritärem Gehabe zeigten die Bundesbehörden schon vor dem Krieg. Ab 1930 nahmen sie die Gewohnheit an, gültige und eingereichte Volksinitiativen zur Teilrevision der Verfassung während Jahren liegenzulassen. Die Initiativen erklärte man dann, als sie jede Aktualität verloren hatten, als zurückgezogen und schrieb sie ab. Der Zürcher Staatsrechtslehrer Zaccaria Giacometti bezeichnete diese Praxis 1949 in der NZZ als «Schubladisierung». Seine Kritik zeigte Wirkung. Die Bundesbehörden gaben 1950 die verfassungswidrige «Schubladisierung» auf. Das Bundeshaus wies tiefe Schubladen auf: Nach 44 Jahren Pendenz schrieb die Bundesversammlung 1978 die letzte Initiative ab.

Nach dem Krieg stand die Schweiz ausserpolitisch beschädigt da. Sie war eine Nicht-Siegernation und konnte weder bei den Vereinten Nationen noch an der Neuordnung der

internationalen Beziehungen teilnehmen. Mit ihrer Neutralität und mit dem im Krieg wichtigen Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) rechnete sie weiterhin mit Krieg. Damit stand die Schweiz abseits, denn Neutralität war etwas geradezu Verwerfliches, und das IKRK galt als überflüssig, weil man den Krieg als Möglichkeit definitiv ausschloss. Nie mehr Krieg – das war die absolut vorherrschende Meinung.

Der seit 1944 im Amt stehende Bundesrat Max Petitpierre versuchte, die Aussenpolitik der Schweiz mit der «Solidarität, der Disponibilität und der Universalität» zu ergänzen. Diese Schlagworte brachte er im In- und Ausland vor und bot «gute Dienste» der Schweiz an. Es war der Versuch, das Land wieder ins Spiel zu bringen, nachdem ja auch eine Beteiligung der Schweiz in der Europäischen Integration zunächst nicht infrage kam (Europarat 1949, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1950). Trotz den teilweise erfolgreichen Bemühungen Petitpierres blieb die Isolation Charakter hat.

Die Situation verbesserte sich ab den sechziger Jahren durch den Beitritt zur Efta im Jahr 1960, zum Europarat 1962, den Abschluss des Freihandelsabkommens 1972, den Beitritt zur Menschenrechtskonvention 1974 (die erst nach dem Frauenstimmrecht von 1971 möglich wurde) und zu den Uno-Sonderorganisationen. In gewisser Weise dauerte das Problem aber bis zur Gegenwart an, weil die Teilnahme an der Europäischen Union über die bilateralen Verträge gefährdet ist und ohnehin provisorischen Charakter hat.



Warum griff Nazideutschland nicht an?

Es gibt viele plausible Gründe dafür, weshalb das Dritte Reich die Schweiz nicht angegriffen hat. Die Diskussion darüber dauert seit dem Zweiten Weltkrieg an und ist bis heute ohne eindeutige Antwort. Im Zentrum stehen die militärische Lage und die wirtschaftlichen Verbindungen der Schweiz.

Sicher hat der Abwehrkampf der Sowjets im Osten die militärischen Kräfte Deutschlands gebunden und die Eröffnung eines neuen Kriegsschauplatzes verhindert. Die von der Sowjetunion geforderte Entlastung der Ostfront kam erst am 6. Juni 1944 mit der Landung der Westalliierten in der Normandie. Die Russen bewahrten die Schweiz aber auch vor einem Angriff, weil die Schweiz aus eigener Kraft abwehrbereit war. Angesichts der Kräftebindung im Osten und der Stärke der Schweizer Armee wäre der Eintrittspreis für die Nazis zu hoch gewesen. Man kann diese militärischen Gründe mit der Überlegung ergänzen, nach der die Schweiz in Anbetracht der Frontverläufe geostrategisch



Adolf Hitler: Warum der deutsche Diktator die Schweiz verschonte, ist bis heute umstritten.

unbedeutend lag und für Hitler im europäischen Kriegsschauplatz nicht von Interesse war.

Die wirtschaftlichen Gründe betreffen den Aussenhandel und die Transitwege. Eine umgekehrte Schweiz nützte dem Dritten Reich mehr. Deutschland lieferte Kohle, Gold und weitere Waren, im Gegenzug exportierte die Schweiz Kriegsmaterial nach Deutschland. Die Schweiz beharrte auch auf einem Luftkorridor nach Grossbritannien, durch den ihre Uhren- und Metallindustrie Präzisionsinstrumente an die Alliierten lieferte. Die Neutralität war also nicht verletzt. Zudem bildete die Schweiz einen Transitkorridor zwischen den Verbündeten Deutschland und Italien. Die Expertenkommission von Jean-François Bergier sprach den wirtschaftlichen Gründen keine entscheidende Dimension zu. Quantitativ sei der Austausch zwischen Deutschland und der Schweiz zu gering gewesen. Die Geschichte klärt also nicht alle Fragen – man kann getrost auch das Glück ins Feld führen.

Die Wirtschaftsartikel von 1947 sahen den Interventionsstaat vor, der den Wirtschaftskreislauf überwacht. Man ging nach der langen Krise nicht mehr von einer freien Marktwirtschaft aus. Namentlich die Erhaltung des Bauernstandes sollte die Versorgung sichern. Dieser entwickelte sich unter dem Regulierungsregime zu einer Art Staatswirtschaft.

Geburtsstunde der Sozialwerke

Mit dem Auslaufen der Vollmachten 1952 musste man neue Bundeskompetenzen schaffen, damit die Steuern und Staatsaufgaben aus der Kriegszeit weitergeführt werden konnten. Namentlich die Wehrsteuer (heute direkte Bundessteuer) und die Warenumsatzsteuer (heute Mehrwertsteuer) benötigten eine Verfassungsgrundlage. Diese wurde stets befristet erteilt, das ist bis heute unverändert. Der wissenschaftliche Fortschritt brachte neue Staatsaufgaben, so die Regelung der Atomenergie im Jahr 1959 und die Frage der Atombewaffnung der Arme.

Die Schweiz war vom Krieg fast völlig unversehrt. Die Ausgangslage war wirtschaftlich gut, weil nach dem Krieg das Wirtschaftswunder einsetzte. Es kam zu einem Aufschwung, der seinesgleichen suchte. In den sechziger Jahren setzte die Einwanderung von Fremdarbeitern, zunächst aus Italien, ein. Schon bald war ein altes Thema wieder präsent, nämlich die sogenannte Überfremdung, das die Schweiz bis in die Gegenwart beschäftigt.

Der Sozialstaat erfuhr mit der Schaffung der AHV im Jahr 1948 den wohl wichtigsten Ausbauschritt. Der Krieg hatte das vorbereitet, in-



Plakat von Hans Erni zur AHV-Abstimmung im Jahr 1947 (Mitte).

500

Beschlüsse fasste der Bundesrat von 1939 bis 1949 gestützt auf seine Vollmachten. Möglicherweise lag die Zahl noch höher.

18 Grad

Auf diese Temperatur durfte während des Kriegs eine Wohnung höchstens geheizt werden. Das schrieb der Bundesrat in einem der vielen erlassenen Beschlüsse vor.

1952

In diesem Jahr wurden sämtliche Vollmachten und Notverordnungen ausser Kraft gesetzt – also erst sieben Jahre nach Kriegsende. Zunächst hatte sich der Bundesrat dagegen gewehrt, seine Sonderrechte wieder abzugeben.

dem das Notrecht zahlreiche sozialpolitische Massnahmen vorsah, vor allem die Erwerbsersatzordnung der Wehrmänner, die mit dem System von Ausgleichskassen organisiert war. Der Bund übernahm dieses Modell, es hatte sich bewährt und diente fortan der AHV. Die Invalidenversicherung kam 1960 hinzu, die obligatorische Arbeitslosenversicherung 1977 und die berufliche Vorsorge 1988.

Die Notrechtsgesetzgebung des Bundesrates war ein gesetzgeberisches Labor, das die Zukunft vorbereitete. Im Krieg hatte man den Mieterschutz, den Arbeitnehmerschutz und den Konsumenschutz eingeführt, welche man in den siebziger Jahren wieder aufnahm. Die Preisüberwachung war populär; sie kam in den sechziger Jahren wieder zum Einsatz und wurde 1982 definitiv. Die wirtschaftliche Not führte im Krieg zum Recycling von Abfall, was später für den Schutz des ökologischen Gleichgewichts wichtig werden sollte. Das Gewässerschutz- und das Umweltschutzgesetz, 1971 beziehungsweise 1983 eingeführt, nahmen diese Ideen auf.

Fehlende Orientierung nach 1989

Für die Schweiz löste der Fall des Eisernen Vorhangs im Herbst 1989 eine Orientierungskrise aus, von der sie sich bis heute nicht ganz erholt hat. Der Feind war weggefallen, und damit fehlte ein entscheidender Orientierungspunkt. Der damalige Moment war ferner ungünstig; die Arme-Abschaffungsimpulse erhielt 1989 eine unerwartet hohe Zustimmung. Im selben Jahr misslang die Diamant-Feiern zum 50-jährigen Jubiläum des Kriegsausbruchs. Dazu kam noch die Kopp-Affäre, welche Justiz und Regierung dem Zweifel aussetzte. Die damit verbundene Fichenaffäre illustrierte die Kehrtseite des Abwehrkampfes gegen den Kommunismus nur zu deutlich.

Der Siegeszug von Rechtsstaat, Menschenrechten und Demokratie in Europa musste die Stellung der Schweiz infrage stellen: Alle europäischen Staaten bewegten sich in diese Richtung. Die Schweiz war kein Sonderfall mehr. Der Kommunismus konnte nicht mehr zur abgrenzenden Orientierung herangezogen werden. Das völlig geänderte europäische Umfeld machte das tradierte Selbstbild der Schweiz hinfällig.

Friedrich Dürrenmatt hielt der Schweiz den Spiegel vor. Im November 1990 stellte er in seiner Rede zu Ehren von Vaclav Havel die Schweiz als Gefängnis dar, in dem sich die Gefangenen selbst bewachen und sich damit vormachen, sie seien frei. Dürrenmatt hatte den Nagel auf den Kopf getroffen; die Schweizer Politik war hell empört. Zutreffender hätte man die Situation der Orientierungslosigkeit kaum beschreiben können.

Der Zweite Weltkrieg hatte die Schweiz geprägt und ihr für mehr als vier Jahrzehnte den Weg gewiesen. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 entfiel dieser Halt. Seither ringt die Schweizer Politik um Orientierung.