

Inhalt

1	Die Schweiz, der Weltkrieg und der Ausnahmezustand	9
1.1	Auftakt: Das Urteil der Geschichte	9
1.2	Untersuchungsgegenstand	11
1.3	Fragestellungen	15
1.4	Theoretische Ansätze	17
1.5	Forschungsstand	20
1.6	Quellenlage	23
1.7	Untersuchungszeitraum	26
2	Der Weg der Schweiz ins Vollmachtenregime	29
2.1	Der Erste Weltkrieg als Zäsur	29
2.2	Die Eidgenossenschaft wird zum Staat	32
2.3	Wachstum und Widerstände	37
2.4	Zwischen republikanischem Ideal und interessenpolitischer Realität	42
2.5	Krise und Vertrauensverlust	47
2.6	Kriegsbereitschaft	55
3	Die Vollmachten im Dienst der Neutralität, Juli 1914 bis März 1916	69
3.1	«Diskussionslos angenommen»: Kriegsausbruch und Vollmachtenbeschluss	69
3.2	Belagerungszustände	83
3.3	Das Vollmachtenregime entsteht	89
3.4	Formen der Einflussnahme auf die Notgesetzgebung	96
3.5	Militarisierung der Politik zwischen Krieg und Frieden	105
4	Ausnahmezustand zwischen Expansion und Opposition, April 1916 bis Juni 1917	117
4.1	«Business mainly as usual»? Das Vollmachtenregime im Weltwirtschaftskrieg	117
4.2	Die Suche nach Regeln für die neutrale Kriegswirtschaft	123
4.3	«A bas les pleins pouvoirs!» Kantone und Klassenkampf gegen die Vollmachten	143
4.4	Militär- und Zivilgewalt im «Jahr der Affären»	158
5	«A Wonderful Government»? Juli 1917 bis Oktober 1918	169
5.1	Mobilisierung des ökonomischen Potenzials für den Krieg	169
5.2	Rationieren, sparen, steigern – neue Methoden der Kriegswirtschaft ab 1917	180
5.3	Vom «System Hoffmann» zur «Ära Schulthess»	196
5.4	«Unbegrenzter Kredit»	218

6	Kriegszustand ohne Krieg, November 1918 bis Mai 1919	229
6.1	Ambivalenz des Ausnahmezustands	229
6.2	Mit Notrecht gegen Dissidenz	245
6.3	Der juristische Standpunkt und die Suche nach Ordnung im Vollmachtenregime	254
6.4	Ausnahmsweise Massnahmen – unumgänglich notwendig	265
7	Schlussbetrachtung	289
7.1	Zusammenfassung: Das Vollmachtenregime des Bundesrats im Ersten Weltkrieg	289
7.2	Vom Ausnahme- zum Normalzustand?	295
	Dank	302
	Anmerkungen	303
8	Anhang	391
8.1	Abkürzungen	391
8.2	Abbildungen	392
8.3	Grafiken	393
8.3	Tabellenverzeichnis	394
8.4	Daten zu den Grafiken im Text	395
9	Quellen und Literatur	401
9.1	Ungedruckte Quellen	401
9.2	Gedruckte Quellen und Literatur bis 1945	402
9.3	Elektronische Quellen	416
9.4	Online publizierte Quellen und Periodika	416
9.5	Gedruckte Zeitungen	417
9.6	Literatur	418

1 Die Schweiz, der Weltkrieg und der Ausnahmezustand

1.1 Auftakt: Das Urteil der Geschichte

Bern im März 1916. Während um das französische Städtchen Verdun eine der bislang heftigsten Schlachten des Ersten Weltkriegs wütet, versammelt sich der schweizerische Nationalrat im Bundeshaus, um über den zweiten «Neutralitätsbericht» der Landesregierung zu debattieren.¹ In angespannter Atmosphäre hält der Tessiner Bundesrat Giuseppe Motta vor den aus allen Landesteilen angereisten Parlamentariern eine «magistrale Rede», die nicht nur die inneren Wogen glätten und das angeschlagene Vertrauen in die Exekutive wiederherstellen, sondern überdies der Geschichtswissenschaft eine Menge Arbeit ersparen soll.² Motta, seit 1912 Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, entwirft nämlich bereits jetzt eine selbstbewusste Vision, wie in genau einem Jahrhundert das «Urteil der Geschichte» über die Entwicklung der Schweiz während des Ersten Weltkriegs ausfallen werde:

«Inmitten von Europa ist ein kleines, aus drei Rassen zusammengesetztes und drei Idiome sprechendes Volk. Seine Gesetze und seine Sitten sind die demokratischsten der Welt. Als der im Jahre 1914 entfesselte Krieg alle es umgebenden Staaten und noch andre dazu mit Feuer und Blut überzog, erklärte es, seine Haltung in diesem Konflikte sei die der wohlwollenden, aber bewaffneten Neutralität gegen alle. [...] In dem es umtobenden riesigen Kampfe, wie man ihn noch nie erlebt hat, schien die Kraft allein zu zählen; das internationale Recht war ganz kleinlaut geworden und hielt sich abseits; trotzdem lebten alle kriegführenden Staaten mit diesem kleinen Volke auf freundschaftlichem Fusse und schlossen mit ihm wirtschaftliche Abkommen ab, die, wenn sie auch nicht all seinen anerkannten Interessen Rechnung trugen, doch wenigstens seine politische Unabhängigkeit und seine Ehre unangetastet liessen. Dieses kleine Volk wurde durch bedrohliche innere Krisen erschüttert. Es hatte seiner Regierung unbeschränkte Vollmachten erteilt; seine Gemütsart und seine Ueberlieferungen sträubten sich gegen die unumschränkte Herrschaft, aber es wusste sich zu unterziehen, indem es zeitweise einen Teil seiner Freiheiten den Lebensbedürfnissen opferte. [...] Als die Friedensverhandlungen begannen, wurde [seine] Stimme mit Achtung angehört, und als der Friede geschlossen wurde, erkannten alle Mächte an, dass die Schweiz ihre Pflicht erfüllt hatte, weil sie die barmherzige Samariterin gewesen war, die linke Hand zwar aufs Schwert gestützt, die rechte aber weit geöffnet für alle Werke der Barmherzigkeit. Sie erklärten dann feierlich, wie hundert Jahre früher, dass die Bewahrung der Schweiz, ihre territoriale Integrität und ihre Neutralität den höchsten Interessen Europa's und der Zivilisation entsprechen.»³

Tatsächlich sprach Giuseppe Motta in seinem Ausblick auf die zukünftige Vergangenheit viele Aspekte an, mit denen sich die historische Forschung in den letzten hundert Jahren auseinandergesetzt hat: den kompromisslos geführten Wirtschaftskrieg, dem sich die vom internationalen Handel lebende Schweiz nicht entziehen konnte; das Selbstverständnis eines neutralen Staats in einem Konflikt, in dem man sich für ein Lager entscheiden oder zwischen den Fronten mit beiden Seiten arrangieren musste; die gesellschaftlichen und kulturellen Konflikte innerhalb eines Landes, das mit den gegeneinander kämpfenden Nachbarn engste Beziehungen unterhielt; die Stellung in der noch kaum absehbaren Weltordnung nach dem Ende des «Grossen Kriegs»; das Los von Demokratie und Rechtsstaat angesichts einer immer mehr ökonomische und soziale Ressourcen beanspruchenden Kriegführung; und schliesslich auch jener Gegenstand, mit dem sich die vorliegende Untersuchung befasst: das Vollmachtenregime.

In den Anfangstagen des Ersten Weltkriegs im August 1914 verliehen National- und Ständerat dem Bundesrat einstimmig «unbeschränkte Vollmachten» (siehe Kapitel 3.1). «Ein europäischer Krieg ungeheurer Ausdehnung steht vor der Tür», hatte der Bundesrat kurz zuvor gewarnt. Um die Schweiz durch die Unwägbarkeiten dieses Konflikts manövrieren zu können, erachtete er eine rasche und weitreichende Konzentration politischer Macht in seinen Händen für unverzichtbar.⁴ Mit dem Beschluss betrat die Eidgenossenschaft zwar kein notrechtliches Neuland, ausserordentliche Befugnisse hatte das schweizerische Parlament der Exekutive bereits in früheren Krisenlagen übertragen, doch mit «unbegrenztem Kredit», ohne zeitliche Beschränkung, parlamentarische Kontrolle oder Verfassungsgrundlage war die aus Anlass der Kriegserklärungen zwischen den europäischen Grossmächten ausgesprochene Ermächtigung viel weitreichender, als es in der Vergangenheit vorgekommen war. Mit den «Vollmachten» konnte der Bundesrat fortan die Funktionen der Legislative ausüben und selbständig Recht setzen, Massnahmen anordnen, Ausgaben tätigen, die Armee aufbieten oder die Verwaltung ausbauen.⁵ Aus einer rasch wachsenden Zahl notrechtlicher Exekutiverlasse entstand im Kriegsverlauf eine parallele Rechtsordnung, die sich als dichtes Geflecht von Vorschriften, Institutionen, Verboten, Strafordrohungen und Verwaltungspraktiken über Wirtschaft und Gesellschaft, über die geltende Verfassung und über die politischen Strukturen legte.⁶ Die Schweiz befand sich erstmals in ihrer Geschichte als demokratische Republik im «Ausnahmestand». Dieser Ausnahmestand, seine Mechanismen, seine Konfliktfelder, seine Akteure und seine Konsequenzen sollen auf den folgenden Seiten dargestellt werden.⁷

1.2 Untersuchungsgegenstand

«Notrecht», «Ausnahmезustand» und «Vollmachtenregime». Im Zentrum dieser Arbeit stehen drei Begriffe aus dem «Niemandsländ zwischen Öffentlichem Recht und politischer Faktizität», die auch ein Jahrhundert nach dem Ersten Weltkrieg an Sprengkraft nichts verloren haben.⁸ Obwohl das aktuelle Literaturangebot äusserst umfangreich ist, bietet es sich im Hinblick auf den spezifischen Fokus dieser Arbeit an, für den ersten Schritt einer konzeptionellen Bestimmung in die Zeit vor 1914 zurückzugehen. Denn es waren die Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg, in denen sich die theoretischen Blaupausen für das formierten, was dann während des Konflikts zur politischen Anwendung kam (siehe Kapitel 2.6).⁹ In der 1868 erschienenen vierten Auflage seines «Allgemeinen Statsrechts» umriss der Zürcher Rechtswissenschaftler Johann Caspar Bluntschli das Problemfeld folgendermassen: «Der Stat ist ein Wesen von so hoher Art, dass die Erhaltung seiner Existenz, für welche zu sorgen die erste Pflicht der Regierung ist, im Nothfall auch eine wirkliche Verletzung des individuellen Rechtes und der bestehenden Ordnung zu rechtfertigen vermag. [...] Darauf beruht die sogenannte Ausnahmsgewalt, das Nothrecht der Regierung, welches dem Nothrecht des Volks entspricht. Allerdings ist dieselbe nicht ohne Gefahr für Recht und Freiheit, und würde sie zur Regel erhoben für die Ausübung der Regierungsgewalt, so wäre das eine absolute Gewalt, welche zur Tyrannei führen müsste.»¹⁰ Laut Bluntschli war es also Aufgabe der staatlichen Behörden, das Gemeinwesen mit allen Mitteln vor einer existenziellen äusseren oder inneren Bedrohung zu beschützen, selbst wenn dies die vorübergehende Anwendung diktatorischer Herrschaftsformen und die Verletzung von Freiheits- oder Völkerrecht bedeuten sollte. Kurz gesagt: «Not kennt kein Gebot.»¹¹ Als historisches Vorbild diente hierbei die Diktatur der römischen Republik sowie die von Marcus Tullius Cicero stammende Maxime «Salus populi suprema lex esto» (Das Wohl des Volkes sei das höchste Gesetz).¹² Ein Zitat, das während des Ersten Weltkriegs von Schweizer Politikern und Juristen im Zusammenhang mit Vollmachten und Neutralität verschiedentlich aufgegriffen wurde und das überdies in leicht abgewandelter Form (Salus publica suprema lex esto) den westlichen Treppenaufgang des Bundeshauses zierte.¹³

«Nothrecht» war aus Bluntschlis Perspektive zweierlei: Zum einen das von der Verfassung explizit vorgesehene oder aus den Anforderungen des Moments begründbare Recht einer Regierung, alle drei staatlichen Gewalten temporär selbst auszuüben und verfassungsmässige Rechte einzuschränken, «wenn die zwingende Noth über den Stat einbricht».¹⁴ Zum anderen bezeichnete der Begriff die auf diesem Weg geschaffenen Vorschriften selbst, das «sekundäre Nothrecht».¹⁵ Beispielsweise in Form von Exekutiverlassen oder «Notverordnungen», denen «jedes andere damit nicht verträgliche Recht weichen» musste. Bluntschli erwähnte konkret das Verbot von politischen Versammlungen, die Aufhebung der Pressefreiheit, die Schaffung ausserordentlicher Gerichte sowie Einschrän-

kungen des «Geschäftsverkehrs».¹⁶ Die grösste Gefahr sah der einflussreiche Staatsrechtler indes darin, dass die ausnahmsweise eingeführte Diktatur zu dauerhaften Änderungen an Recht und Institutionen führen könnte, weshalb er vor allen Dingen auf den provisorischen und massvollen Charakter des Notrechts pochte. Wenn die Staatskrise überwunden war, sollten die Diktatoren abtreten und die Macht wieder gemäss der demokratischen Verfassungsordnung ausgeübt werden.¹⁷

Die Doppelbedeutung des Notrechts erweiterte Carl Schmitt kurz nach dem Ersten Weltkrieg um einen «theologischen» Aspekt. Der wegen seiner Ablehnung der parlamentarischen Demokratie und seiner Unterstützung der faschistischen Diktaturen wohl umstrittenste Theoretiker der deutschen Rechtswissenschaft sah das Notrecht in Analogie zum religiösen «Wunder». Mit der Anwendung von Notrecht war nämlich eine Überwindung der geltenden Rechtsordnung ebenso einfach möglich, wie das Wunder in der Religion scheinbar die Naturgesetze durchbrechen konnte. Dies war Schmitt zufolge der Grund, weshalb der Rationalismus der Aufklärung, wie er etwa von John Locke oder Immanuel Kant entworfen wurde, der Welterklärung durch die Theologie und der Idee des Notrechts gleichermaßen ablehnend gegenüberstand.¹⁸

Carl Schmitt war es auch, der den zweiten zentralen Begriff dieser Arbeit geprägt hat. «Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.» Schmitts knappe Antwort auf die Frage, wer im Staat über die «höchste, nicht abgeleitete Herrschermacht» verfüge, machte die Entscheidung darüber, wann Notrecht zum Einsatz kommt, zum eigentlichen Merkmal von Souveränität. Oder anders gesagt: «Wer den Ausnahmezustand beherrscht, beherrscht [...] den Staat, denn er entscheidet darüber, wann dieser Zustand eintreten soll und darüber, was alsdann nach Lage der Sache erforderlich ist.»¹⁹ Eine «apodiktische Formulierung», wie sie wohl nur mit dem Wissen um die politischen und gesellschaftlichen Verwerfungen des Ersten Weltkriegs gemacht werden konnte.²⁰ Allen Versuchen zum Trotz, den zugrunde liegenden «Ausnahmefall» juristisch zu beschreiben und die Kompetenzen der dann ermächtigten Instanzen festzusetzen, lag es laut Schmitt in der Natur des Notrechts, dass die Entscheidung darüber letztlich eine politische und die dann erhaltene Kompetenz eine schrankenlose war: «Es kann weder mit subsumierbarer Klarheit angegeben werden, wann ein Notfall vorliegt, noch kann inhaltlich aufgezählt werden, was in einem solchen Fall geschehen darf, wenn es sich wirklich um den extremen Notfall und um seine Beseitigung handelt. Voraussetzung wie Inhalt der Kompetenz sind hier notwendig unbegrenzt.»²¹ In diesem Sinne umfasste der Begriff «Ausnahmezustand» also weit mehr als «Notrecht». Er beschrieb eine vorübergehende «Suspendierung der gesamten bestehenden Ordnung», einen herrschaftlich angeordneten Zustand der Abweichung von der verfassungsrechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Norm.²² «Ist dieser Zustand eingetreten, so ist klar, daß der Staat bestehen bleibt, während das Recht zurücktritt. Weil der Ausnahmezustand immer noch etwas anderes ist als eine Anarchie und ein Chaos, besteht im juristischen Sinne immer

noch eine Ordnung, wenn auch keine Rechtsordnung.» Somit machte es in der Praxis auch keinen Unterschied, ob eine Verfassung über Regeln für die Anwendung von Notrecht verfügte oder nicht.²³

Während Schmitt sich im Grundsatz wie Bluntschli noch an der temporären Suspendierung der Rechtsordnung nach römischem Vorbild orientierte, hat die jüngere rechtshistorische Forschung mit Blick auf die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts stärker auf das Problem des dauerhaften Ausnahmezustands aufmerksam gemacht. Drei Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs stellte der amerikanische Politologe Clinton Rossiter die Frage: «Can a democracy fight a successful total war and still be a democracy when the war is over?»²⁴ Rossiter stellte fest, dass in den Krisen und Konflikten seit dem Ersten Weltkrieg zahlreiche, auch demokratisch regierte Staaten immer wieder auf die Mittel des Notrechts zurückgegriffen und dabei Herrschaftsformen angewandt hatten, die als «unconstitutional, undemocratic and downright dictatorial» bezeichnet werden mussten.²⁵ Demokratie und Diktatur offenbarten sich aus diesem Blickwinkel nun nicht mehr als fundamentale Gegensätze, sondern vielmehr als unterschiedliche Techniken politischer Herrschaft, die je nach innen- oder aussenpolitischer Situation zum Einsatz kommen konnten. Ja nach der Meinung vieler Rechtswissenschaftler und Politiker der Zeit zum Einsatz kommen mussten, wenn Kriege, Rebellionen oder Wirtschaftskrisen bewältigt werden sollten. Vor allem die Weimarer Republik war von einer «Mentalität des Ausnahmezustands» gezeichnet, die sich als schwere Hypothek erweisen sollte.²⁶

Diese auf Schmitt abgestützte Idee eines mit der Demokratie gewissermaßen kompatiblen «constitutional dictatorship» kritisierte Giorgio Agamben als Versuch der schleichenden Ausweitung der Exekutivgewalt und der Untergrabung der Gewaltenteilung seit dem Ersten Weltkrieg.²⁷ Legitimiert durch die Konstruktion eines «permanenten Notstands», so beschrieb es der italienische Philosoph kurz nach der Jahrtausendwende, sei der Ausnahmezustand «von einer ausnahmsweise ergriffenen provisorischen Maßnahme zu einer Technik des Regierens» an sich geworden.²⁸ Im Kontext der Bekämpfung von Terrorismus, Staats- und Wirtschaftskrisen sei das Prinzip des Notrechts gerade in Ländern mit demokratischen Verfassungsprinzipien «erst zu seiner vollen Entfaltung gelangt».²⁹ Agambens These einer Kontinuität des Ausnahmezustands von den 1930er-Jahren bis ins 21. Jahrhundert ist nicht ohne Widerspruch geblieben, doch wird sie durch die hohe Zahl bis in die Gegenwart bestehender, neu verhängter oder sogar «antizipativ vorverlagerter» Ausnahmezustände eindrücklich bestätigt.³⁰ Die zeithistorische Forschung hat zudem vor kurzem hervorgehoben, dass es sich beim Ausnahmezustand nicht nur um ein staatsrechtlich-politisches, sondern ebenso um ein gesellschaftliches und kulturelles, bis in die individuelle Erfahrungswelt hinein wirkendes Phänomen handelt.³¹

Drittens schliesslich das «Vollmachtenregime» des Bundesrats als schweizerische Ausprägung des Ausnahmezustands und damit eigentlicher Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit.³² Der Ausdruck geht auf die in der franzö-

sischen Schweiz bereits vor 1914 gebräuchliche Bezeichnung «régime des pleins pouvoirs» zurück (siehe Kapitel 4.3), etablierte sich in der Deutschschweiz aber erst zu Beginn des Zweiten Weltkriegs, als der Bundesrat erneut «Vollmachten» erhielt. «Vollmachtenregime» wurde spätestens bei Kriegsende durch das gleichnamige Buch von Zaccaria Giacometti zu einem wegweisenden Terminus technicus in Rechtswissenschaft, Politik und Geschichte.³³ Was er unter dem Begriff genau verstand, legte der 1893 in Stampa geborene und 1927 als Professor für öffentliches Recht und Kirchenrecht an die Universität Zürich berufene Jurist in diesem Werk allerdings nicht eindeutig fest. Im Kern meinte er damit den «politisch gerechtfertigten, aber illegalen Ausnahmezustand», in den der schweizerische Staat unter dem Einfluss der notrechtlichen Ermächtigung seiner Regierung geraten war.³⁴ Das Vollmachtenregime war damit gewissermassen die politische Ordnung, welche den demokratischen Normalzustand der Vorkriegszeit mit ihrer eigenen «ausserordentlichen Bundesverfassung» verdrängt hatte.³⁵ In dieser Ordnung hatten der Bundesrat und die ihm unterstellte Verwaltung die Funktionen des Gesetzgebers weitgehend übernommen und Teile der Verfassung suspendiert. National- und Ständerat hatten sich auf die Rolle eines passiven Kontrollorgans zurückgezogen. Das Bundesgericht sah sich an den Vollmachtenbeschluss gebunden und lehnte demgemäss eine Überprüfung der darauf gestützten Regierungserlasse ab.³⁶ Da alle diese Merkmale bereits auf die Situation ab August 1914 zutrafen und sich der Begriff längst in der historischen Forschung etabliert hat, soll «Vollmachtenregime» in dieser Arbeit auch als Bezeichnung für den Ausnahmezustand des Ersten Weltkriegs verwendet werden. Im Wissen darum, dass es sich dabei streng genommen um eine Rückprojektion aus der Mitte des 20. Jahrhunderts handelt.³⁷

Mit seinem Buch hatte Zaccaria Giacometti zwar nicht die erste, zweifellos aber die bislang einflussreichste Untersuchung der kriegsbedingten Ausnahmezustände in der Schweiz vorgelegt (siehe Kapitel 1.5). Eine Darstellung, die ihrem Gegenstand wegen seiner Illegalität, aber auch wegen seiner «autoritären und unfreiheitlichen» Tendenzen betont kritisch gegenüberstand.³⁸ Wie erwähnt, konzentrierte sich Giacometti allerdings auf die verfassungsrechtliche Dimension des Ausnahmezustands im Zweiten Weltkrieg. Die von Carl Schmitt angedeuteten und von der historischen Forschung der letzten Jahre in den Vordergrund gerückten politischen, gesellschaftlichen und lebensweltlichen Aspekte blieben hingegen fast gänzlich unbeleuchtet. Zudem war die Bezeichnung «Regime» ihrem Ursprung gemäss mit einer negativen Konnotation verbunden. Diesen beiden Problemen möchte die vorliegende Arbeit begegnen, indem sie sich dem oft erwähnten, aber konzeptionell nicht wirklich gefassten Untersuchungsgegenstand aus drei Perspektiven zu nähern versucht.

Erstens soll unter dem Begriff «Vollmachtenregime» ein mit den Erfordernissen der Kriegszeit legitimiertes *notrechtliches Bezugssystem* verstanden werden. Dieses System bestand zunächst aus allen Exekutiverlassen, die Bundesrat und Departemente auf der Grundlage des Parlamentsbeschlusses vom 3. August

1914 in Kraft setzten. Diese «Noterlasse»,³⁹ knapp 1600 an der Zahl, bildeten in ihrer Gesamtheit die legislative Dimension des Ausnahmezustands und stellten Rechtsnormen dar, auf die sich wiederum Gerichtsentscheide, Zeitungsartikel, Verwaltungsakten oder Parlamentsdebatten beziehen konnten.

Zweitens soll mit dem Ausdruck die *Herrschaftsordnung* bezeichnet werden, die durch den Vollmachtenbeschluss begründet wurde. In Anlehnung an den wertneutralen «Regime»-Begriff der vergleichenden Politikwissenschaft ist «Vollmachtenregime» in diesem Sinne eine Beschreibung des Schwebezustandes zwischen Frieden und Krieg, zwischen Demokratie und Diktatur, in dem sich die Schweiz als politisches System ab 1914 befand. Institutionen, Entscheidungsverfahren, Organisationsprinzipien, Machtbeziehungen, Partizipationsformen und Kommunikationsprozesse wurden durch diesen Zustand massgeblich beeinflusst.⁴⁰

Drittens beinhaltet das semantische Feld des Ausnahmezustands auch eine *mentale Disposition*, eine politische Haltung.⁴¹ Im Verlauf des Ersten Weltkriegs traten ständig neue Problemlagen auf, die nach kollektiven Lösungen riefen. Da bislang funktionierende Mechanismen der Problemlösung nicht mehr geeignet und die Institutionen auf die innen- und aussenpolitischen Herausforderungen des Kriegs kaum vorbereitet waren, mussten unter hohem Zeitdruck Strategien der Bewältigung dieser Herausforderungen entwickelt werden. Dies führte zu einem Wandel nicht nur der staatlichen Institutionen selbst, die neue Aufgaben übernahmen und Funktionen ausübten, sondern auch der aus der Öffentlichkeit an den Staat gerichteten Erwartungen und Ansprüche. «Obwohl die eigentlichen Notmassregeln der Kriegszeit nach und nach fast alle wieder ausser Kraft gesetzt wurden», hielt etwa der Historiker und Journalist Eduard Fueter zehn Jahre nach Kriegsende fest, «blieb die Erinnerung an die Aktionen des Bundes zugunsten bestimmter sozialer Klassen oder Erwerbsstände lebendig. Forderungen nach staatlichen Eingriffen in das Wirtschaftsleben, die vor dem Krieg kaum von Theoretikern diskutiert worden waren, wurden nun zu Postulaten aktiver politischer Gruppen.»⁴² Der Stellenwert der bundesstaatlichen Ebene im politischen System der Schweiz, die Wahrnehmung von Staatlichkeit und das Potenzial staatlicher Einflussnahme hatten sich während der Jahre des Ersten Weltkriegs offenbar stark verändert.⁴³

1.3 Fragestellungen

Wenn im letzten Abschnitt erwähnt wurde, dass das Vollmachtenregime zu Veränderungen im politischen System⁴⁴ der Schweiz führte, so lässt sich überhaupt Wandel als eines der zentralen Merkmale des Ersten Weltkriegs festhalten. Der im Sommer 1914 auf dem Balkan ausgebrochene Konflikt war sowohl für die militärisch am Krieg teilnehmenden wie auch für die zeitweise oder dauerhaft neutralen Länder mit zahlreichen einschneidenden sozialen, politischen und

ökonomischen Veränderungen verbunden (siehe Kapitel 2.1). Um den Anforderungen eines in nie dagewesenem Ausmass Ressourcen und Menschenleben verschlingenden Weltkriegs gerecht zu werden, mussten ganze Volkswirtschaften auf die Produktion von Kriegsmaterial und die Versorgung der Streitkräfte ausgerichtet werden. Zusammen mit der Unterbrechung des Welthandels durch den Wirtschaftskrieg zog diese Konzentration auf die Rüstungsindustrie Engpässe bei der Bereitstellung von Gütern des täglichen Bedarfs – Nahrungsmittel, Brennstoff, Wohnraum – für die Zivilgesellschaften nach sich. An den «Heimatfronten» wuchsen deshalb nicht nur die Preise, Verwaltungen und Schulden, sondern mit zunehmender Kriegsdauer auch soziale Ungleichgewichte und Widerstände gegen die politische Ordnung. Wenn die Situation je nach Land auch sehr unterschiedlich ausfiel und das tatsächliche Ausmass von staatlicher «Organisation», «Intervention» und «Kontrolle» unter Historikerinnen und Historikern umstritten bleibt – der Erste Weltkrieg stellte alle beteiligten oder betroffenen Länder vor ähnliche Probleme und so lautete auch die politische Antwort überall grundsätzlich ähnlich: Aufgabe des «Laissez-faire»-Prinzips⁴⁵ der Vorkriegszeit zugunsten planwirtschaftlicher, sozialer und kultureller Steuerungsversuche, Konstruktion nationaler Verteidigungsgemeinschaften, Kompetenzverlagerung auf «war governments» und Militärbehörden, Suspendierung individueller Rechte, Verflechtung organisierter und staatlicher Interessen sowie Expansion von «Bürokratie» und Staatshaushalt.⁴⁶

Am Beispiel des schweizerischen Vollmachtenregimes die Tendenzen und Problemlagen dieses transnationalen Wandels von Politik und Staat während des Ersten Weltkriegs zu verdeutlichen, ist das Ziel dieser Studie. Orientiert an den im letzten Abschnitt definierten Dimensionen des Untersuchungsgegenstands, soll dies mittels dreier Fragekomplexe geschehen.

Erstens soll anknüpfend an die vorhandene rechtshistorische Forschung die *juristische Dimension der Vollmachten* in den Blick genommen werden.⁴⁷ Hierbei stehen die zahlreichen Noterlasse im Mittelpunkt, die erstmals in ihrer Gesamtheit einer systematischen Analyse unterzogen werden (siehe Tab. 1). In welchen Politikfeldern und in welchen Formen wandte der Bundesrat die bei Kriegsausbruch erhaltenen Vollmachten an? Welche Aufgaben übernahm der Staat auf diese Weise? Wie veränderte sich diese Notrechtsetzung im Verlauf des Untersuchungszeitraums und welche Probleme traten dabei auf? Wie kamen die Noterlasse zustande und wie gestaltete sich die Umsetzung der mit ihnen aufgestellten Regeln? Welche Gestaltungsmöglichkeiten eröffneten die Vollmachten und wo lagen deren Grenzen? Welche Muster, Konjunkturen und Ziele notrechtlichen Entscheidens lassen sich feststellen? Veränderten sich Themenschwerpunkte und Aushandlungsprozesse während des Kriegs?

Die letzte Frage reicht bereits in den zweiten Fragenkreis dieser Arbeit hinein, der auf die *administrativen und politischen Aspekte des Vollmachtenregimes* fokussieren soll. Wie reagierte die Bundespolitik auf die Kriegssituation? Welche Akteure waren an der Ausarbeitung, Formulierung und Durchsetzung der

Noterlasse beteiligt und welche hatten dazu keinen Zugang? Wie entwickelten sich die Beziehungen zwischen diesen Akteuren? Welche Konsequenzen hatte dies für die Formen politischer Partizipation, die Entscheidungsfindung und den Ausgleich der Interessen im Innern? Wie veränderten sich die Institutionen und Organisationsformen des Bundes unter dem Einfluss des Ausnahmezustands und wie wurden diese Veränderungen finanziert? In welchem Verhältnis stand das Vollmachtenregime zu den bestehenden politischen Strukturen und Prozessen der Schweiz sowie zu den Ereignissen und Konflikten des Weltkriegs? Wie wurde nach dem Ende des Weltkriegs mit dem Ausnahmezustand und den darauf gestützten Normen verfahren?

Drittens soll der Frage nachgegangen werden, wie das Vollmachtenregime in seinen verschiedenen Facetten *wahrgenommen wurde* und in welchem Verhältnis der Ausnahmezustand zur politischen Ideenlandschaft der Schweiz stand. Wie wurden Legalität, Legitimität und Praxis der Vollmachten in Rechtswissenschaft, Verwaltung und Öffentlichkeit während des Kriegsverlaufs beurteilt? Wo wurde Kritik laut, wie wurde sie artikuliert und welche Folgen zeitigte dies? Wie entwickelten sich die an den Staat gerichteten Erwartungen und das Selbstverständnis politischer Akteure? In diesem Kontext soll nicht zuletzt darauf Rücksicht genommen werden, dass das Vollmachtenregime kein auf die Schweiz beschränktes, im nationalen Container isoliertes Phänomen ist, sondern in einen tief greifenden politischen Transformationsprozess während des Ersten Weltkriegs eingebettet und einem Transfer von Ideen, Konzepten und Gestaltungsvorstellungen ausgesetzt war.⁴⁸ Aus der vielschichtigen Perspektive des Notrechts soll die politische Reaktion der Schweiz auf die Bewährungsproben des Ersten Weltkriegs neu dargestellt werden. Es soll dabei deutlich werden, wie unter den Bedingungen eines internationalen Konflikts auch in einem neutralen Staat mit ausgeprägtem demokratischen und föderalistischen Selbstverständnis gleichsam eine innere «Kriegspolitik»⁴⁹ entstehen konnte, wie deren Regeln zustande kamen, wie darin Konflikte ausgetragen wurden und wie der politische Prozess dadurch geprägt wurde.

1.4 Theoretische Ansätze

Obwohl es an konzeptuellen Auseinandersetzungen mit dem Thema keineswegs mangelt, existiert nach Meinung der jüngsten Forschung bislang keine «empirisch untermauerte Geschichte des Ausnahmezustands» in seinen verschiedenen Dimensionen.⁵⁰ Aktuelle Studien wie diejenige von Giorgio Agamben zeichnen sich zwar durch eindruckliche Synthesen der staatsrechtlichen Grundlagen, einen breiten Zeithorizont sowie ein interdisziplinäres und transnationales Verständnis des Gegenstands aus, in ihrer theoretischen Erschliessung des Ausnahmezustands auf abstrakter Ebene verliert jedoch der Einzelfall, verlieren seine Normen, Akteure, Strukturen, Kategorien und Praktiken an Kontur. Für eine Darstellung des Voll-