Zeitschrift: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 17 (2001)

Artikel: Informelle Politiknetzwerke und Innovation in der schweizerischen Kriegswirtschaft

Autor: Stämpfli, Regula

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871909

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 12.12.2025

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

Regula Stämpfli

Informelle Politiknetzwerke und Innovation in der schweizerischen Kriegswirtschaft

Es scheint, als ob in der Schweiz die Begriffe Staat und Innovation nur schlecht zueinander passen. Die sprichwörtliche Stabilität der schweizerischen Demokratie entlockt manchem Politikwissenschafter einen Seufzer ob der Langsamkeit und – in einzelnen Bereichen – der Unveränderbarkeit.[1] Die umständliche Konsensfassung auf allen Ebenen, die Konsultation zahlreicher Interessengruppen und die plebiszitäre Nachentscheidung machen das staatliche Regelsystem auf ersten Blick nicht nur langsam, sondern auch modernitätssperrig. Doch dieses einseitige Bild trügt. Aus der Politikwissenschaft ist bekannt, dass Gesellschaft und Staat um so innovationsfreundlicher sind, je mehr Demokratie vorhanden ist.[2] Die Schweiz beweist diesen Zusammenhang denn auch: Ein hoher Lebensstandard geht mit hohem Wirtschaftswachstum und hoher politischer Partizipation einher. Neben einem gutentwickelten Mittel- und Kleingewerbe im Binnenmarkt haben besonders die Grossunternehmen in der Chemie-, Metall- und Uhrenindustrie sowie die Bank- und Versicherungsunternehmen seit Jahrzehnten bewiesen, dass Innovation, Wirtschaftswachstum und politische Demokratie einander begünstigen.

Die Wahrnehmung dieser positiven Bilanz wird in Krisenzeiten jedoch immer wieder getrübt. Seit der Gründung des Bundesstaats verlaufen die Krisen- und Kontinuitätsentwicklung wie der politische Diskurs darüber in ähnlichen Bahnen: Wachstumsphasen werden durch Kriseneinbrüche abgelöst, und diese leiten wiederum einen Neuaufschwung ein.[3] Auch die Systemdiskussion durchläuft ähnliche Zyklen: Mit dem Aufschwung der Wirtschaft erlebt die partizipatorische Demokratie Hoch-Zeit, mit einsetzender Wirtschaftskrise mehren sich die Stimmen, die nach neuen politischen Problemlösungsmustern rufen. Die Festschrift für Hansjörg Siegenthaler erhielt 1994 wohl nicht zufällig den Titel *Kontinuität und Krise*. Die herausgebenden Autorinnen und Autoren schrieben

in der Einleitung: «Seit Ende der 80er Jahre befindet sich die Schweiz in der Krise. Die Krise ist nicht nur wirtschaftlicher Natur, sondern hat auch politische und soziale Dimensionen. […] Langwährende Übereinkünfte zerbrechen, etablierte Konsensmechanismen werden aufgekündigt. Dies betrifft etwa Konkordanz und Zauberformel auf Bundesebene, das Vertragsverhältnis der Sozialpartner in den Betrieben, aber auch das etablierte Zusammenspiel zwischen den Landesteilen, um nur einige wenige Erscheinungen zu erwähnen.»[4] Immer wenn die Krisenanalysen in der Schweiz überhandnehmen, werden staatliche Neuerungen gefordert. Diese betreffen dann meistens Innovationen im politischen System. Krise, Staat und Innovation gehören also in der Schweiz enger zusammen, als dass dies die Stabilität des Landes erwarten lässt. Bedenklich am aktuellen Krisen- und staatlichen Innovationsdiskurs ist die politische Debatte, die immer mehr auf historische «Wahrheiten» und «Unwahrheiten» zurückgreift.[5] Dabei nimmt die Erfahrung der grossen Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren und die des Zweiten Weltkriegs einen wichtigen Stellenwert ein. Die Diskussion wird so eher politisch als historisch geführt.[6]

Paradoxerweise sind gerade für die Zeitspanne von 1928–1948 staatsrechtlich und politologisch ausgerichtete historische Arbeiten eher rar, was den Gehalt der aktuellen Debatte nicht unbedingt steigert.[7] Erklärbar ist dieses Forschungsdefizit wohl nur dadurch, dass wissenschaftliche Arbeiten über diese Zeitspanne bis um die Mitte der 1990er Jahre allgemein dünn gesät waren und die Krisen- und Kriegsjahre v. a. der Erinnerungsliteratur überlassen wurden.[8] Andererseits haben die Behörden selbst alles getan, um die politische Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg regelrecht zu «bändigen».[9] So meinte der 1945 vom Bundesrat bestellte Gutachter Werner Näf, dass es zwar wünschenswert sei, «dem Schweizervolk Einblick in die politischen Schwierigkeiten des Landes während der Kriegszeit zu geben», dass einem solchen Unternehmen aber gewisse «Schwierigkeiten, die nicht verkannt und unterschätzt werden dürfen», begegnen könnten, da «die damals an verantwortlicher Stelle» sitzenden Personen einer «Gefahr des Missverstehens» ausgesetzt würden und dies «in einer wesentlich emotionalen politischen Stimmung» nicht geschickt wäre.[10] Diese Einschätzung vermochte die schweizerische Erinnerungspolitik während fast 50 Jahren zu prägen. Seit 1995 vermehrten sich mit den Debatten um die «nachrichtenlosen Vermögen» die wissenschaftlichen Publikationen zum Thema «Schatten des Zweiten Weltkriegs».[11] Eine kritische Überblicksdarstellung zum politischen Entschei-

dungsprozess der Zwischenkriegs- und Kriegszeit steht jedoch immer noch aus – wegweisend sind nach wie vor die schon etwas in die Jahre gekommenen Arbeiten des Staatsrechtlers Zaccaria Giacometti und der Politikwissenschaftler Ackermann, Steinmann, Neidhart, Linder und Farago.[12] Walter Kälins Gutachten im Flüchtlingsbericht der Bergier-Kommission konzentriert sich auf die verfassungsrechtlichen Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg und auf die *Verfassungsmässigkeit* des Vollmachtenregimes, weniger auf die Struktur des politischen Entscheidungsprozesses.

Der folgende Artikel versucht nun einige Aspekte des politischen Entscheidungssystems der Zwischen- und Kriegszeit zu erhellen.[13] Dass dies unter dem Stichwort «Staat und Innovation» geschieht, kommt nicht von ungefähr. Neuerungen wurden damals v. a. in der Politik diskutiert – Höhepunkte dieser Entwicklung stellten die Abstimmungen über die Totalrevision der Bundesverfassung und über die sozialdemokratische Kriseninitiative im Jahr 1935 dar. Mit der Weltwirtschaftskrise, welche die Schweiz um die Mitte der 1930er Jahre mit voller Härte erreichte, wurde die staatliche Autorität vor fast unüberwindbare Probleme gestellt: die Arbeitslosigkeit erreichte einen bisher nie dagewesenen Höchststand, die plebiszitären Auseinandersetzungen manifestierten eine gesellschaftspolitische Belastung, die notrechtliche Konzentration der legislatorischen Entscheidungsverfahren aus dem Ersten Weltkrieg zeigte immer noch Spuren, und die Konfliktregelungsmuster der schweizerischen Demokratie standen vor dem Zusammenbruch. Mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs verschärfte sich die Situation insofern, als mit dem kriegsbedingten Notrecht die Demokratie zwar ausgeschaltet, nichts desto trotz aber ein breiter gesellschaftspolitischer Konsens gewahrt werden musste, sollte die Schweiz die schwierigen Jahre politisch überleben. Es musste, ähnlich wie in der militärischen Planung, eine strategische Synthese für die Politik gefunden werden. Die hierarchisch geplante Kriegswirtschaft beispielsweise war nur mit hoher gesellschaftspolitischer Akzeptanz durchführbar.[14] Der vorliegende Artikel versucht in drei Schritten, einige Aspekte des politischen Innovationsprozesses am Beispiel der Integration der Interessengruppen, insbesondere der Frauenorganisationen, aufzuzeigen. Erstens folgen einige Ausführungen zum politischen Entscheidungsprozess im Ausnahmezustand, zweitens wird am praktischen Beispiel der Organisation der Kriegsernährung die Funktion des informellen politischen Netzwerks in der direkten Demokratie aufgezeigt, und drittens wird der nahtlose Übergang vom Vollmachtenregime zum Konkordanzsystem diskutiert. Was nämlich in Kri-

senzeiten Innovation staatlicher Regelkunst war, entpuppte sich längerfristig als eigentliches Innovationshemmnis für eine effiziente Staatsführung.

Politischer Entscheidungsprozess im Ausnahmezustand

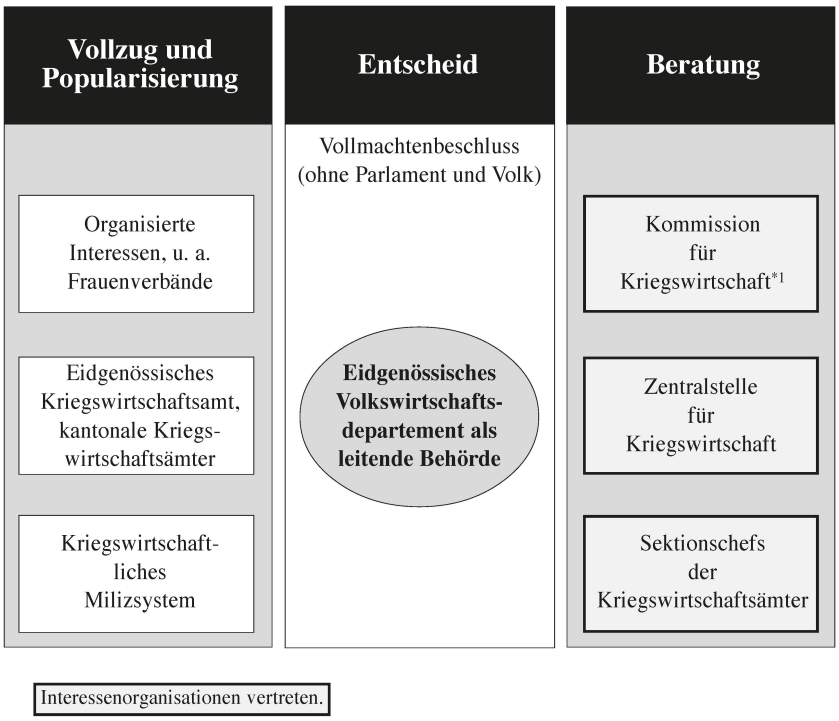
Wie sah die *schweizerische Demokratie im Ausnahmezustand* aus? Noch stärker als während der Krisenjahre begünstigte der seit dem Ersten Weltkrieg fast normal gewordene verkürzte Willensbildungsprozess die starke Berücksichtigung der potenten organisierten Interessen – vornehmlich der Wirtschaft. War es vorher das Referendumsrecht gewesen, welches den Bundesrat zur Zusammenarbeit mit potentiellen Legislaturgegnern zwang, so war es ab 1914 die Fülle von Entscheidungsaufgaben, deren Ausmass und Qualität den bestehenden Regierungsapparat derart überforderten, dass eine enge Kooperation mit den Interessenorganisationen unausweichlich war. Während die Spitzenverbände Schweizerischer Handels- und Industrieverein SHIV, Schweizerischer Gewerbeverband SGV und der Schweizerische Bauernverband SBV bis anhin vorwiegend in Fragen der Entscheidungs-*Vorbereitung* herangezogen worden waren, mussten sie während und nach dem Ersten Weltkrieg sehr oft eigentliche Verwaltungs-, Verteilungs- und Kontrollfunktionen übernehmen.[15] Die Exekutive machte es sich dabei zur Regel, direkt mit den Spitzenvertretern der Wirtschaft und Landwirtschaft in Kontakt zu treten und kraft der eigenen Autorität die Entscheidungsmacht weiterzudelegieren. Auch die Frauenverbände partizipierten – trotz fehlendem Frauenstimm- und -wahlrecht – an diesem System.[16] Während des Ersten Weltkriegs übernahmen die Frauenorganisationen auf lokaler wie auf nationaler Ebene die Armee unterstützende Aufgaben wie Wäsche- und Lebensmittelversorgung (Soldatenpäckli und -weihnachten). Sie organisierten vor Ort die Sozialarbeit und lieferten der schweizerischen Armee eine Infrastruktur in Form der Soldatenstuben.[17]
Was während der Grenzbesetzung noch freiwillig angeboten wurde, musste im Aktivdienst des Zweiten Weltkriegs weit professionalisierter organisiert werden. Der Bundesrat erstritt mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 29. September 1936 das dafür notwendige Instrument: ein generelles Notverordnungsrecht der Exekutive für den gesamten Bereich der Wirtschaft.[18] Dieses führte dazu, dass der Interdependenz zwischen Staat und Verbänden kaum Schranken gesetzt waren. Ackermann und Steinmann bezeichnen in ihrer diesbezüg-

lichen Untersuchung die 1930er Jahre und den Zweiten Weltkrieg als Höhepunkt der staatlich-verbandlichen Verflechtung.[19]
Zwischen der Entwicklung der Zwischenkriegs- und jener der Kriegszeit gab es jedoch erhebliche Unterschiede, die sich auf die Art und Weise des Entscheidungsfindungssystems auswirkten. Während in den 1930er Jahren die Wirtschaftsvertreter ein eminentes Interesse daran hatten, ihren Einfluss auf die durch das Dringlichkeitsrecht gewachsenen staatlichen Regulierungsmassnahmen in wirtschaftlichen Fragen zu stärken, waren es während des Zweiten Weltkriegs die Behörden selbst, welche die Unterstützung der organisierten Interessen suchten. Der Auftrag des Parlaments an die Landesregierung 1939 war in den «Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität» folgenreich: «Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrat Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen.»[20] In dem für die Kriegsernährung zuständigen Amt stellte man schon im Februar 1938 fest: «Im Schlussartikel des neuen Gesetzes zur Landesversorgung wird besonders bestimmt, dass der Bundesrat auch die zuständigen Organisationen der Wirtschaft in Anspruch nehmen wird, indem eine erfolgreiche Durchführung aller Massnahmen nur in Zusammenarbeit mit dem ganzen Volk denkbar ist.»[21] Dieses «ganze Volk» umfasste gerade in der Kriegsernährung die Frauen und deren Organisationen mit. Denn das Gleichgewicht zwischen dem Notrechtsregime von oben und dem Staatsvertrauen von unten war alles andere als selbstverständlich. Es mussten neben den herkömmlichen Verfahren der Anhörung, Experteneinsetzung und Vernehmlassung noch andere Wege gefunden werden, ein politisch geschnürtes Paket auch wirklich an die Destination zu befördern. Der Bundesrat tat dies, indem er die Vorschriften der Bundesverfassung über die Bundesgesetzgebung materiell weitgehend suspendierte, in mehreren Fällen die Funktion des Gesetzgebers übernahm und die demokratische Absicherung an die Vollzugsorgane (Verbände, kantonale und kommunale Amtsstellen) weitergab. Der Kriegswirtschaftsdelegierte des Bundesrats, Hans Schaffner, beschrieb präzise, welchen politischen Weg der Bundesrat wählte, um den neuen Aufgaben Herr zu werden, ohne den Schein einer kontinuierlichen schweizerischen Demokratie zu verletzen. Er beschrieb die Organisation der Kriegswirtschaft als «originelle Synthese zweier Elemente. In dem Bestreben, mit möglichst geringen organisatorischen Neuschöpfungen und

einem zahlenmässig kleinen Apparat auszukommen, wurde einmal, soweit der Bund geeignete friedenswirtschaftliche Organe entwickelt hatte, deren Einbeziehung in die kriegswirtschaftliche Organisation verfügt, und auf der anderen Seite wurden sodann führende privatwirtschaftliche Persönlichkeiten mit der Leitung der neu zu schaffenden Fachressorts beauftragt. Diese aus der Privatwirtschaft stammenden kriegswirtschaftlichen Chefbeamten stellten sich dem Bund zu einer Art kriegswirtschaftlicher Militärdienstleistung zur Verfügung: Es entstand eine Einrichtung, die verschiedentlich schon als kriegswirtschaftliches Milizsystem gekennzeichnet worden ist […].»[22] Dieses «kriegswirtschaftliche Milizsystem» war jedoch nichts anderes als das, was Hans-Ulrich Jost mit einer «neuen Form technokratischer Verwaltungsmacht, ein Typ von Staatsautorität, wie sie der Kriegswirtschaft auch der meisten andern Länder eigen war», umschrieb.[23]

Bundesrat Obrecht sagte 1938 deutlich, dass es ihm fern liege, einen «parlamentarischen Kriegsrat» in die Geschäfte des EVD hineinreden zu lassen, und lehnte beispielsweise das Begehren der Basler Handelskammer nach einer weitgehenden Konsultation ab.[24] Die Handlungsfreiheit des Bundesrats sollte durch keine weitere politische Partizipation im wirtschaftlichen Bereich gestört werden. Diese Zuspitzung der politischen Entscheide auf die Departementsleitung führte dazu, dass die Integration der organisierten Interessen nicht einer demokratischen, sondern einer zweckgebundenen Logik folgten. Nicht nur die Einflusskraft und ökonomische Verweigerungsmacht eines Verbands gab über dessen Integration Ausschlag, sondern auch dessen Verfügbarkeit im Hinblick auf die Popularisierung der getroffenen Entscheide. Dabei war die Regel einfach: *Es fanden neu auch diejenigen Verbände in den politischen Entscheidungsprozess Eingang, die nicht in erster Linie über politische und ökonomische Verweigerungsmacht, sondern über ein gewisses Innovationspotential und über eine hohe gesellschaftliche Verankerung verfügten.* Mit anderen Worten: Das politische System musste für die Notrechtsdemokratie eine Art strategische Synthese finden. Hierin lagen die politische Innovationskraft und die Verarbeitung der Lernprozesse aus dem Ersten Weltkrieg. Die politischen Hausaufgaben sahen folgendermassen aus: Es musste eine vernünftige Kombination militärischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen gefunden werden, um den grossen Anforderungen der Landesverteidigung genügen zu können. Dies bedeutete aber, dass die fehlende politische Partizipation durch eine breite Integration aller gesellschaftspolitisch relevanten Kräfte kompen-

Fig. 1: *Informelle Politiknetzwerke und Innovation in der schweizerischen Kriegswirtschaft*



*1 Das Instrument der den Bundesrat direkt beratenden Kommission wurde nach dem Krieg beibehalten und ausgebaut. Dabei waren die kleinen Expertenkommissionen besonders einflussreich.

Hierarchisierung der politischen Entscheide: «Dies geschieht dadurch, dass der Bundesrat in Form vom Subdelegationen in den Vollmachtsverordnungen diese Amtsstellen bzw. die Kantone nicht nur zum Erlass von Ausführungsverordnungen sondern auch von gesetzes- und verfassungsvertretenden Verordnungen ermächtigt. Dabei werden vielfach die Vollmachten der Departemente und der unteren Amtsstellen nach dem Vorbild des Vollmachtenbeschlusses in den Subdelegationen sehr umfassend im Sinne von Generalklauseln umschrieben, so dass auch die Grenzen dieser Zuständigkeiten schwer zu bestimmen sind. Auch die Departemente delegieren teilweise die erhaltenen Rechtssetzungskompetenzen an ihre Ämter. In der Regel erfolgt diese Weiterdelegation auf Grund einer ausdrücklichen Ermächtigung des Bundesrates.» Giacometti (wie Anm. 12), S. 70 f.

siert werden musste. Dabei spielten die Frauenverbände in den typisch weiblichen Einflussgebieten wie Hauswirtschaft, Ernährungs- und Gesundheitspolitik, Armen- und Altenpflege sowie Erziehung eine wichtige Rolle.[25]
Die neuen Staatsaufgaben wurden entsprechend verteilt, die Exekutive gab den Rahmen vor, und die Verbände waren für den Vollzug besorgt. Dazu nochmals ein Zitat von Hans Schaffner zum Aufbau der Kriegswirtschaft: «Die zwingende Forderung, die der Krieg an jede nationale Volkswirtschaft stellt, ist überall die gleiche. […] Diese Zielsetzung der Kriegswirtschaft ist die Ausrichtung aller Kräfte der nationalen Wirtschaft: zur Sicherstellung des vordringlichen Militärbedarfs und der Versorgung der Bevölkerung mit unentbehrlichen Gütern im Interesse der Aufrechterhaltung der militärischen Bereitschaft und des Durchhaltewillens des Volkes, zur Aufrechterhaltung einer geordneten Beschäftigung, zur störungsfreien Deckung der Kriegskosten und einer gerechten Lastenverteilung im Interesse der Erhaltung des sozialen Gleichgewichts. Diese für die Selbsterhaltung von Volk und Staat unabdingbaren Forderungen müssen verwirklicht werden: trotz der Störungen der Austauschbeziehungen mit dem Auslande und der Behinderung der Rohstoffbeschaffung, trotz des Ausfalls an wertvollsten, militärisch beanspruchten Arbeitskräften, trotz der Erschwerung, vermehrte Lasten im Zeitpunkt sinkenden Volkseinkommens aufzuerlegen, und schliesslich trotz der spezifischen Schwierigkeit in organisatorischer Beziehung, die dem Staat aus der Übernahme dieser neuen, kriegswirtschaftlich bedingten Lenkungsaufgaben erwachsen.»[26]

Die Integration der Frauenverbände in die Kriegsernährung

Die Hierarchisierung des politischen Entscheidungsprozesses zugunsten des Bundesrats war im Falle des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) besonders deutlich. Nicht nur, dass der Bundesrat als Kollegium mehr Entscheidungsbefugnis wahrnahm, als dies dem Sinn der schweizerischen Verfassung entsprach, sondern einzelne Departemente waren prädominant. Nicht nur wurden verfassungsfremde Elemente in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen, nicht nur wurde dieser selbst wesentlich hierarchisiert, sondern es wurde die Demokratie an die Verbände *delegiert*. Der Einbezug der organisierten Frauenbewegung beispielsweise in die Organisation der Kriegswirtschaft ersetzte so den politischen Diskurs über die Einführung des Frauen-

stimmrechts bis 1944. Dabei war die Integration der Frauen alles andere als prominent, denn innerhalb des EVD gab es in bezug auf die Verbände ein Zweiklassensystem. Da die Oberaufsicht des Vorstehers des EVD über die Entwicklung der kriegswirtschaftlichen Organisation des Bundes schon 1939 durch die sichtbar geschwächte Gesundheit Bundesrat Hermann Obrechts in Frage gestellt war, drängte sich die Schaffung eines den Bundesrat beratenden Gremiums auf. So wurde im November 1939 die Kommission für Kriegswirtschaft ins Leben gerufen. Das Pflichtenheft der Kommission sah folgendermassen aus: «Der Kommission für Kriegswirtschaft obliegen unter Vorbehalt der Übertragung weiterer Aufträge durch den Departementsvorsteher folgende Aufgaben: a) Aufstellung der allgemeinen Richtlinien für die kriegswirtschaftlichen Massnahmen. b) Antragstellung für Geschäfte, die dem Departementsvorsteher vorzulegen sind, insbesondere Bundesratsbeschlüsse und Departementsverfügungen. c) Beschlussfassung über wichtige Geschäfte, die mehrere Kriegswirtschaftsämter angehen. d) Behandlung von Geschäften der Kriegswirtschaftsämter, denen grundsätzliche Bedeutung oder sonst eine grosse Tragweite zukommt und gegebenenfalls Beschlussfassung über solche Geschäfte. e) Entgegennahme von periodischen Berichten der Kriegswirtschaftsämter über ihre Tätigkeit. f) Ausübung der gemäss Bundesratsbeschluss vom 22. September 1939 über kriegswirtschaftliche Syndikate dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zustehenden Beschlüsse.»[27]

Direkt dem EVD unterstellt und zwischen Verwaltung und Kriegswirtschaftsämter eingeschoben, beriet die Kommission für Kriegswirtschaft in den wichtigsten politischen Entscheidungen zunächst Bundesrat Hermann Obrecht, später Bundesrat Walther Stampfli. Verwaltungsintern setzte sich die Kommission aus dem Delegierten für Kriegswirtschaft als Präsidenten, dem Chef des Kriegsernährungsamts als Vizepräsidenten und den übrigen fünf Leitern der Kriegswirtschaftsämter sowie dem Chef der eidgenössischen Zentralstelle für Kriegswirtschaft als Sekretär[28] zusammen. Mit der Zeit wurde diese Kommission um die Inhaber weiterer Verwaltungsstellen erweitert, so um den Chef der Preiskontrollstelle, die während des Kriegs in ein eigenständiges Kriegswirtschaftsamt umgewandelt wurde. Mit dem Delegierten für das Anbauwerk, dem Delegierten für Arbeitsbeschaffung und dem Chef der Kriegstechnischen Abteilung des EMD verstärkte sich die Verwaltungsdominanz zusätzlich. Erst der Einsitz eines Mitglieds des Generaldirektoriums der Schweizerischen Nationalbank und eines Vertreters der Wirtschaft ergab das von der EVD-Leitung

immer wieder gerühmte Gemisch staatlicher und privater Interessenvertretung.[29] Als beratendes Organ konzipiert, zunächst mit acht und dann mit 16 Männern besetzt, erstreckte sich das Einflussgebiet der «Kommission für Kriegswirtschaft» weit über die reine Beratungstätigkeit hinaus.[30] Als einziges Gremium neben dem Departementsvorsteher stand die Kommission allen kriegswirtschaftlichen Ämtern vor. Sie erarbeitete kriegswirtschaftliche Massnahmen, überwachte alle kriegswirtschaftlichen Geschäfte und gab wesentliche Inputs für alle verwaltungstechnischen und inhaltlichen Neuerungen. Sie war Angelpunkt der politischen Beurteilung und Beratung für die kriegswirtschaftliche Organisation der Schweiz. In ihr fand sich eine neue wirtschaftspolitische Elite in entscheidender Position zusammen: Verbands- und Parteifunktionäre waren ebenso gefragt wie wirtschaftliche Interessenvertreter, sogenannte Experten und natürlich die erfahrenen Verwaltungsbeamten.[31] Dass die Verteilung der Posten nach politischen Standpunkten erfolgte, lag auf der Hand, musste doch die gesellschaftspolitische Verankerung des kriegswirtschaftlichen Managements mit den einflussreichen Spitzenkräften aus Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Verwaltung abgesprochen sein. Dennoch behielt das EVD die Federführung über die Geschäfte. Der freisinnige Chef des EVD Walther Stampfli achtete zudem darauf, der Linken nur marginale Beteiligung zu bieten. Mit der Berufung von Robert Grimm als Chef der Sektion Kraft und Wärme war schon seinem Vorgänger Hermann Obrecht ein geschickter Schachzug geglückt: die Wahl von alt Streikführer Grimm in die Kriegswirtschaftsverwaltung hatte die Gemüter derart erhitzt, dass an die Ernennung eines weiteren Sozialdemokraten nicht mehr zu denken war.[32] Walther Stampfli weigerte sich auch, eine Frauenvertretung in der Kommission für Kriegswirtschaft zuzulassen. Mit der SV-Leiterin Else Züblin-Spiller wäre die Idealbesetzung an höchster Stelle präsent gewesen, doch ihr Einfluss wurde auf den Ernährungssektor kanalisiert, indem sie in der Eidgenössischen Kommission für Kriegsernährung (EKKE) Einsitz nahm.[33]

Was jedoch die komplexe Organisation der Kriegsernährung betraf, so reichte die männliche VW-Kombination (Verweigerungskraft plus Wirtschaftsmacht) nicht mehr aus. Als es 1938 darum ging, das Schweizer Volk ausreichend und organisatorisch machbar zu ernähren, griff das EVD auf die gut organisierte und gut funktionierende Frauenbewegung zurück: «Allen Hausfrauen und Vorstehern kleiner und grösserer Verpflegungsstätten stellt sich im Hinblick auf unsere Wehrbereitschaft eine stille, aber grosse und dringende Aufgabe. Schon

bisher ist ihnen die Sorge für ihre Tischgenossen Pflicht gewesen, die sie erfüllt haben im umsichtigen Einkauf, in der Zubereitung, Aufbewahrung, Konservierung und Einlagerung von Lebensmitteln. Diese Vorsorge muss heute noch einen Schritt weitergehen. Die Hausfrau soll nicht nur an ihren eigenen Haushalt denken, sondern darüber hinaus an den des ganzen Landes!»[34] Sie tat dies denn auch gerne freiwillig. Im Nu spannen die schweizerischen Frauenverbände von links bis rechts, von katholisch bis nichtchristlich ein Netz, welches das ganze Land umfasste und für die Verteidigung an der inneren Front zuständig war.[35]

Neben der praktischen Organisation der Kriegsernährung erforderten die hohen Anforderungen der staatlichen Public Relations weibliches Netzwerk und Know-how. Die Professionalisierung der Öffentlichkeitsarbeit war eine der schwierigsten Aufgaben für die staatliche Autorität. Mit dem «Aufklärungsdienst der Zentralstelle für Kriegswirtschaft» wurde erstmals so etwas wie ein exekutiver Pressedienst aufgebaut.[36] Nicht von ungefähr wurde dieser schliesslich von der einflussreichen Else Züblin-Spiller geleitet. Gemeinsam mit der EKKE konnte das im EVD angesiedelte Kriegsernährungsamt staatliche Regelungen in einem gutorganisierten Verteiler und PR-Dienst popularisieren. Den Frauenverbänden kam in diesem System die Rolle des Vollzuges zu: Sie übernahmen in ihrer Funktion als Interessenorganisationen die Mobilisation ihrer Mitgliedervereine, um die Rationierung, die Kriegsküche und die Kriegsernährung ins Volk zu tragen. Institutionell wurden sie im «Konsultativen Frauenkomitee der eidgenössischen Kriegswirtschaftsämter» zusammengefasst und tagten regelmässig unter der Bundeshauskuppel.[37] In der Praxis sah das folgendermassen aus: «Vermehrte Wichtigkeit ist im letzten Jahr der Beratung und Aufklärung weitester Bevölkerungskreise über kriegswirtschaftliche Massnahmen zugemessen worden. Es haben ja früher schon Frauenvereine Beratungsstellen ins Leben gerufen, in denen Auskunft erteilt wird in allen Schwierigkeiten des täglichen Lebens. Von Frauenverbänden aus sind ebenfalls ungezählte Vorträge und Demonstrationskurse gehalten worden, um aufzuklären über Anpassung, Rationierung und Einschränkung, über die Möglichkeit gesunder Ernährung trotz stetig zunehmender Verknappung. Neuestens ist aber auch von oberster Stelle aus der Notwendigkeit vermehrter Beratung und Aufklärung alles Augenmerk geschenkt worden, indem von der hauswirtschaftlichen Kommission des Eidgenössischen Kriegsernährungsamtes mit besonderm Nachdruck zur Gründung von hauswirtschaftlichen Beratungsstellen auf-

gerufen wurde.»[38] Die hohe Professionalität der fast geschlossenen Rationierung wäre ohne die Mithilfe der Frauenverbände nicht möglich gewesen – während des Kriegs wurden allein von der Gruppe Hauswirtschaft im Kriegsernährungsamt rund 100 Publikationen in einem Verteilsystem den einzelnen Haushalten zugestellt. Allein in der Zeitspanne von 1942–1943 nahmen an 4100 Kursen rund 172'000 Frauen an einer kriegsbedingten hauswirtschaftlichen Weiterbildung teil.[39]

Von der Innovation zur Blockierung

Dieses System der *männlichen Entscheidungsmacht* und *weiblichen Vollzugskraft* war dermassen erfolgreich, dass es nach dem Krieg bis 1948 bestehenblieb. Die Innovation eines den Bundesrat beratenden Frauengremiums wurde nach dem Krieg heftig diskutiert und scheiterte schliesslich an den unterschiedlichen Politiken von Bundesrat und Frauenbewegung.[40] Der Bundesrat führte erst 1976 wieder ein Frauensekretariat ein. Übrig blieb vom innovativen System der «Kommission für Kriegswirtschaft» und des «Konsultativen Frauenkomitees» jedoch einiges: zunächst die Delegation und der direkte Einbezug der relevanten Interessenorganisationen auf höchster Ebene, dann die wissenschaftliche Abstützung derselben und schliesslich die breite Popularisierung der gewählten Politiken. Geblieben war auch die Dominanz der Exekutive, gekoppelt mit einer durch die Kriegserfahrung stark gewachsenen Macht der Verwaltung. Nach dem Krieg setzte sich das bewährte System der Expertenkommissionen fort, wobei deren Bestellung nicht – wie in einer Demokratie üblich – durch Wahlen, sondern durch Ernennung erfolgte. Der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti erwies sich gewissermassen als Kassandra, als er 1944 meinte: «Der autoritäre polizeistaatliche Geist, der ein solches Übermass von Freiheitsbeschränkung und Notrechtssetzung naturgemäss züchtet, und der heute umgeht, scheint sich auch dauernd im Lande niederlassen zu wollen.»[41]
So ernannte der Bundesrat im März 1944 eine Expertenkommission zur Ausarbeitung des AHV-Gesetzes. In der Kommission sassen wiederum Vertreter der grossen Spitzenverbände SHIV, SGV, SBV, Arbeitgeberverband und Gewerkschaften: «Die Kommission ist im Interesse einer beförderlichen Behandlung der zur Diskussion stehenden Fragen mit Absicht nur sehr klein gehalten; es ist vorderhand nicht beabsichtigt, sie zu erweitern», schrieb man aus dem

Bundesamt für Sozialversicherung als Absage auf das Gesuch des schweizerischen Frauensekretariats, die AHV-Kommission doch bitte demokratischer zu gestalten und auch Frauen Einsitz zu gewähren.[42] Die Kommission sollte den künftigen Expertenkommissionen des Bundesrats den Weg weisen. Direkt als Beratungsorgan konzipiert, war ihr Einfluss auf die Gesetzgebung in der Gestaltungsphase viel höher als derjenige des Parlaments. Daran änderte auch die Rückkehr vom Vollmachtenregime zur direkten Demokratie nichts mehr. Noch bevor die Initiative «Rückkehr zur Demokratie» 1949 vom Volk angenommen wurde, fanden 1947 die Wirtschaftsverbände Eingang in die Bundesverfassung. Zwar behielt die Verfassung dem Wortlaut nach die Dominanz der politischen Demokratie gegenüber dem Verbändestaat bei. Faktisch glich sie diesem jedoch mehr als dem diskursiv immer wieder beschworenen Idealmodell der direkten Demokratie.

Die kriegsbedingten staatlichen Innovationen mit dem System des hierarchisierten, informellen und funktionellen Einbezugs organisierter Interessen wurden nach dem Krieg also beibehalten. Die vorberatenden Kommissionen wurden vom Bundesrat ernannt und etablierten ein System der *haves* und *have-nots*.[43] Einerseits gab es Interessengruppen, deren ökonomische Macht automatisch zur Referendums-, Vollzugs- und Definitionsmacht im politischen Entscheidungsprozess führten. Andererseits gab es Interessenorganisationen – wie beispielsweise die heterogenen und allgemeine Interessen vertretenden Frauenverbände –, welche weder über eine genügende Organisations- noch über eine effektive Artikulations- noch eine wirkungsvolle Konfliktfähigkeit im politischen Entscheidungsprozess verfügten und deren Interessen, obwohl für die Allgemeinheit nicht unwichtig, schlicht übergangen werden konnten.[44] Gleichzeitig wandelte sich das Referendum vom Volksrecht in den 1950er und 60er Jahren zum eigentlichen Verbandsrecht. Es diente nicht mehr der plebiszitären Nachkontrolle, sondern wurde das Instrument der organisierten Interessen: je nach Artikulations-, Organisations- und Verweigerungskraft konnten diese ihre Einflussnahme wirkungsvoll unterstreichen. Der Erfolg des Modells war durchaus ablesbar: in den 1950er Jahren wurde gegen keines der grossen Gesetzeswerke das Referendum ergriffen.[45] Die grosse Macht der Verbände führte den Verfassungsrechtler Hans Huber zur Aussage, dass eine «Vermachtung des Staates durch die Verbände» stattfinde und die Frage erlaubt sein müsse, wer denn gegenüber der Verbandsmacht noch die Interessen der «Nichtorganisierten» und «Nichtrepräsentierten» vertreten könne.[46]

Diskussion

Die politische Krisenbewältigung des Zweiten Weltkriegs führte zu Innovationen im Bereich der politischen Entscheidungsgremien und der Staatsleitung bzw. der Exekutive. Es fand eine Zuspitzung des politischen Entscheidungsprozesses unter starkem Einbezug der organisierten Interessen statt. Während des kriegsbedingten politischen Ausnahmezustands garantierten anstelle von Parlament, Parteien und Volk die Verbände eine gesellschaftliche Abstützung. Nur so konnte eine gewisse demokratische Legitimität im Vollmachtenregime gewährleistet werden. Neu konnten organisierte Interessen am politischen Entscheidungsprozess partizipieren, selbst wenn sie davon normalerweise ausgeschlossen waren. Dies wurde am Beispiel der Integration der Frauenverbände in die Organisation der Kriegsernährung gezeigt. Die Einsetzung der Kommission für Kriegswirtschaft – auch eine Neuerung während des Kriegs – brachte dem politischen System eine konzentrierte Verwaltungs- und Verbandsmacht, die nach dem Krieg beibehalten wurde. Das den Bundesrat beratende Gremium war eines der Gefässe, in welchem der Einfluss der Interessenorganisationen stark war und welches gleichzeitig der gewachsenen exekutiven und administrativen Macht Rechnung trug. Dies bedeutete, dass der Ausschluss der Frauenorganisationen aus diesen Gremien eine wesentliche Verlangsamung des Politisierungsgrads von Frauen allgemein zur Folge hatte. Gleichzeitig wiesen v. a. die Männerverbände und weniger die Volksparteien einen hohen Professionalisierungsgrad auf. Gleichzeitig blieb der Einfluss des Milizparlaments beschränkt. Während sich der Bundesrat seit dem Zweiten Weltkrieg regelmässig durch von ihm ernannte Kommissionen beraten liess, dauerte es bis 1991, dass auch das Parlament sein Kommissionswesen ordnete.[47] Was jedoch als Modernisierung der Verwaltung und mit den beratenden Kommissionen des Bundesrats als Innovation (v. a. auch für die Frauen) begann, entpuppte sich je länger je mehr als Hindernis. In einem System, in welchem nur die organisierten Interessen und nicht die Parteien professionell politisieren und in welchem die Gleichheit und der Wettbewerb bei der Verteilung der Mandate, der Ernennung von Experten und dem *agenda setting* keine Rolle spielen, haben politische Neuorientierungen nur wenig Platz. Kein Wunder, wenn sich angesichts der neueren Entwicklung die Stimmen mehren, die der schweizerischen Politik eher Innovationshemmung statt Innovationskraft vorwerfen.

Anmerkungen

1 Die *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft* führt regelmässig Debatten zur Staatsreform durch. Hug Simon, Sciarini Pascal, «Staatsreform», *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft,* Sonderheft, Bd. 2 (1996); «Debatte: Unfähigkeit zur Systemreform?», *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft,* Bd. 2, 3 und 4 (1999), Bd. 1 (2000).

2 Fritz W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung,* Konstanz 1970.

3 Andreas Ernst et al. (Hg.), *Kontinuität und Krise. Sozialer Wandel als Lernprozess. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Schweiz. Festschrift für Hansjörg Siegenthaler,* Zürich 1994, S. 10.

4 Ernst et al. (wie Anm. 3), S. 9.

5 So hat die Schweizerische Volkspartei (SVP) die in der Rubrik «Schatten des Zweiten Weltkrieges» der *Neuen Zürcher Zeitung* geführte historische Debatte zum Anlass genommen, um gegen den Sozialismus nicht nur politisch, sondern auch historisch ins Feld zu ziehen: SVP (Hg.), *Freiheit statt Sozialismus,* Zürich 2000.

6 Aktuellster Beitrag ist Hans Ulrich Jost, «Die SVP als postmoderne Prätorianergarde», *Rote Revue* 1 (2000), S. 20–24. Als Überblick zur wissenschaftlichen Debatte siehe (Auswahl): Markus Heiniger, *Dreizehn Gründe. Warum die Schweiz im Zweiten Weltkrieg nicht erobert wurde,* Zürich 1989; Georg Kreis, Betrand Müller (Hg.), *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg,* Basel 1997; Philipp Sarasin, Regina Wecker (Hg.), *Raubgold, Reduit, Flüchtlinge,* Zürich 1998; Hans Ulrich Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg. Die Schweiz 1938–1948,* Zürich 1998; Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), *«[…] denn alles ist wahr.» Erinnerung und Geschichte 1939–1999,* Bern 1999; Jakob Tanner, «Die Krise der Gedächtnisorte und die Havarie der Erinnerungspolitik. Zur Diskussion um das kollektive Gedächtnis und die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges», *traverse* 1 (1999), S. 16–37.

7 Zum politischen Entscheidungssystem (Auswahl): Charbel Ackermann, Walter Steinmann, *Trennung und Verflechtung von Staat und wirtschaftender Gesellschaft in der Schweiz,* Zürich 1982; Ruedi Brassel-Moser, *Dissonanzen der Moderne. Aspekte der Entwicklung der politischen Kulturen in der Schweiz der 1920er Jahre,* Zürich 1994: Kurt Imhof, Heinz Kleger, Romano Gaetano (Hg.), *Zwischen Konflikt und Konkordanz. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Vor- und Zwischenkriegszeit,* Zürich 1993; Dies. (Hg.), *Konkordanz und Kalter Krieg. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Zwischen- und Nachkriegszeit,* Zürich 1996; Peter Farago, *Verbände als Träger öffentlicher Politik. Aufbau und Bedeutung privater Regierungen in der Schweiz,* Grüsch 1987; Wolf Linder, «Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaates in der Schweiz», in: Alois Riklin (Hg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz,* Bd. 1, Bern 1983, S. 255–382; Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums,* Bern 1970.

8 Siehe dazu: Kreis/Müller (wie Anm. 6). Die wissenschaftliche Debatte um Forschungsperspektiven und Fragestellungen geht fachintern weiter in der *traverse* (seit 1999).

9 Sascha Zala, *Gebändigte Geschichte. Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität. 1945–1961,* Bern 1998.

10 Näf Werner, *Gutachten betreffend die Frage einer Veröffentlichung über die Beziehungen der Schweiz zum Ausland während der Kriegsjahre 1939–1945,* Gümligen, 18. 11. 1945, in: Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 2001 (E) 1, Bd. 98 zit. nach: Zala (wie Anm. 9), S. 29.

11 Tanja Hetzer, Daniel Wildmann, «Die Schweiz und der Nationalsozialismus. Anmerkungen zu einer Debatte um Forschungsperspektiven und Fragestellungen», *traverse* 2 (2000), S. 116–126.
12 Siehe Literaturübersicht in Anm. 7. Zudem: Zaccaria Giacometti, *Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft,* Zürich 1945; Hans Marti, *Der Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939,* Zürich 1944,
13 Der vorliegende Artikel stützt sich teilweise auf Quellen, die ich im Zusammenhang mit meiner Dissertation gefunden habe. Regula Stämpfli, *Mit der Schürze in die Landesverteidigung. Staat, Wehrpflicht und Geschlecht 1914–1945,* Universität Bern 1999.
14 Zur strategischen Synthese siehe: Alan S. Milward, *Der Zweite Weltkrieg,* München 1977; Jakob Tanner, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953,* Zürich 1986; Rudolf Jaun, *Die militärische Landesverteidigung 1939–1945,* in: Kreis/Müller (wie Anm. 6), S. 644–661; Stämpfli (wie Anm. 13). Ich danke hiermit PD Dr. Rudolf Jaun für seinen weiterführenden Beitrag zur strategischen Synthese während der Tagung.
15 Neidhart (wie Anm. 7), S. 186.
16 Beatrix Mesmer, *Ausgeklammert – Eingeklammert. Frauen und Frauenorganisationen der Schweiz des 19. Jahrhunderts,* Basel 1988; Regina Müller, May Broda, Elisabeth Joris, «Die alte und die neue Frauenbewegung», in: Mario König et al. (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren,* Zürich 1998, S. 201–226.
17 Zur Integration der Frauenverbände in den Staat zur Zeit des Ersten Weltkriegs siehe: Stämpfli (wie Anm. 13), S. 55–109; Beatrix Mesmer, «Pflichten erfüllen heisst Rechte begründen. Die frühe Frauenbewegung und der Staat», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 3 (1996), S. 332–355; Nora Escher,*Entwicklungstendenzen der Frauenbewegung in der deutschen Schweiz 1850–1918/19,*Zürich 1985.
18 Linder (wie Anm. 7), S. 231.
19 Ackermann/Steinmann (wie Anm. 7), S. 110.
20 *Bundesblatt* II (1939), 30. 8. 1939, S. 216.
21 BAR, E 7389/1, Bd. 17, Protokolle des Kriegs-Ernährungs-Amts KEA, 22. 2. 1938.
22 Hans Schaffner, «Die Organisation der schweizerischen Kriegswirtschaft. Nach einem Vortrag, gehalten am 3. Juli 1941 vor der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Wirtschaftsforschung in der E. T. H. Zürich», *Die Schweiz 1942. Ein nationales Jahrbuch,* Brugg, S. 83 f.
23 Jost (wie Anm. 6), S. 51.
24 BAR, E 7389/1, Bd. 29, Schreiben der Basler Handelskammer, 13. 1. 1938.
25 Christoph Sachsse, *Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1971–1929,* Frankfurt a. M. 1986.
26 Schaffner (wie Anm. 22), S. 81 f.
27 BAR E 7389/1, Bd. 5, Geschäftsreglement der Kommission für Kriegswirtschaft vom 12. 12. 1939.
28 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Hg.): *Die schweizerische Kriegswirtschaft 1939/45,* Bern 1950, S. 10.
29 Es war der Präsident der Basler Handelskammer Carl Koechlin, der als Chef der Sektion für Chemie und Pharmazeutika den Sitz für die Nationalbank in der Kommission vorschlug, «da er einen engen Kontakt zwischen den leitenden Organen der Kriegswirtschaft und der Finanz in zunehmendem Masse als ein Bedürfnis empfinde». BAR, E 7389, 1980/103, Bd. 2, Protokoll der Kommission für Kriegswirtschaft, 28. 10. 1942.

30 Zu den Protokollen der Kommission für Kriegswirtschaft siehe BAR, E 7389 1980/103. Am 16. 5. 1945 waren die Mitglieder: Bundesrat Stampfli, Generalsekretär EVD Péquinot, Direktor Feisst, Nationalrat Speiser, Vizedirektor Kaufmann, Vizedirektor Werthmüller, Dr. Koechlin, Direktor Zipfel, Generaldirektor Rossy, Ständerat Wahlen, Direktor Dr. Hotz, Direktor Dr. Saxer, Minister Dr. Sulzer, Oberstbrigadier von Wattenwyl und die Herren Joder und Pahud.

31 Jost (wie Anm. 6), S. 51.

32 Georg Hafner, *Bundesrat Walther Stampfli. Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg. Bundesrätlicher Vater der AHV,* Olten 1986, S. 252 f.

33 Else Züblin-Spiller (1881–1948) wurde während des Ersten Weltkriegs zunächst als Soldatenmutter bekannt und avancierte mit ihrem Schweizer Verband Volksdienst-Soldatenwohl zum wichtigsten Kantinenunternehmen in der Schweiz. Sie war eine der schillerndsten und bekanntesten Frauen in der Schweizer Politik zur Zeit des Ersten und des Zweiten Weltkriegs. Siehe Moja Schnyder, *Else Züblin-Spiller (1881–1948),* Zürich 1973.

34 «Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD an das Schweizervolk, 5. 4. 1939», in: Paul Schneebeli, *Die Lebensmittel-Versorgung der Schweiz während des Krieges 1939–1945,* Zug 1948, S. 95 f.

35 Stämpfli (wie Anm. 13), S. 248–295.

36 Zur Organisation der Kriegsernährung siehe Jakob Tanner, *Fabrikmahlzeit. Ernährungswissenschaft, Industriearbeit und Volksernährung in der Schweiz, 1890–1950,* Zürich 1999.

37 Die Protokolle finden sich in BAR, E 7389/1, Bd. 1–4.

38 Marthe Gosteli (Hg.), *Vergessene Geschichte. Illustrierte Chronik der Frauenbewegung 1914–1963,* vol. 2, Bern 2000, S. 771.

39 Stämpfli (wie Anm. 13), S. 236.

40 Müller et al. (wie Anm. 16), S. 211; Stämpfli (wie Anm. 13), S. 241–248.

41 Giacometti (wie Anm. 12), S. 83.

42 BAR, E 3340 (B) 1, Bd. 48, Bundesamt für Sozialversicherung an das Schweizerische Frauensekretariat, 21. 6. 1944. Zur Geschichte der Kommission und der AHV siehe Christine Luchsinger, *Solidarität, Selbständigkeit, Bedürftigkeit. Der schwierige Weg zu einer Gleichberechtigung in der AHV. 1939–1980,* Zürich 1995.

43 Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven,* Bern 1998, S. 121.

44 Zur Interessenvertretung der Frauen in der schweizerischen Politik siehe Regula Stämpfli, *Von der Qual der Wahl zur Erfolgswahl. Literaturstudie und Massnahmenkatalog,* Liestal 1994.

45 Linder (wie Anm. 43), S. 289.

46 Hans Huber, *Staat und Verbände,* Tübingen 1958, zit. nach Linder (wie Anm. 43), S. 118.

47 Ruth Lüthi, «Die Wirkung von institutionellen Reformen dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991», in: Hug Sciarini (wie Anm. 1) S. 81–112.