

# Machthungrige Elite

Die rechtsradikalen Fronten waren in der Schweiz zwar laut, aber letztlich ungefährlich:

An der Urne scheiterten sie kläglich.

Gefährlicher war, dass die Eliten mit autoritären Regierungsformen liebäugelten.

Von Sacha Zala

**J**ubel und Festlichkeiten erfassten bei Kriegsende die ganze Schweiz. Am 8. Mai 1945 läuteten überall die Kirchenglocken. Ausgelassene Menschen frohlockten und schwenkten aufgeräumt die Fähnchen der Schweiz und der Alliierten. «Der Frieden naht», gab sich Bundespräsident Eduard von Steiger am Radio etwas vorsichtiger. Auf der Titelseite der NZZ verkündete die Zentraleitung der Freisinnigen Partei derweil in einem «Aufruf an das Schweizervolk» den Beginn einer neuen Zeit, «mit Aufgaben, von deren Erfüllung die Zukunft unseres Volkes abhängt». Auf demselben Titelblatt, gleich darunter, wurde lakonisch über zwei amtliche Mitteilungen des Bundesrates informiert: über die Schliessung der Deutschen Gesandtschaft in Bern und, unter dem programmatischen Titel «Säuberung des Schweizerhauses», über die Auflösung der Landesgruppe Schweiz der NSDAP.

Doch die neue Zeit, die in der Schweiz bei Kriegsende ausgerufen wurde, liess auf sich warten. So verspürte etwa der siebzigjährige General Henri Guisan keine Eile, zu demissionieren. Es musste zuerst der Bundespräsident intervenieren, bis er sich davon überzeugen liess, die Armee zu demobilisieren und den Aktivdienst auf den 20. August 1945 hin zu beenden. Der Bundesrat seinerseits sah keinen Grund, seine weitreichenden Vollmachten abzugeben. Wie zu Kriegszeiten liefen die politischen Entscheidungsprozesse per Notrecht weiter. Die Befugnisse des Parlaments blieben stark reduziert. Die Rationierung der Lebensmittel wurde nahtlos bis 1948 fortgesetzt.

Erst vier Jahre nach Kriegsende, am 11. September 1949, läuteten Volk und Stände mit der Annahme der Initiative «Rückkehr zur direkten Demokratie» zur grossen Überraschung des politischen Establishments das Ende des bundesrätlichen Vollmachtenregimes ein. Die Abstimmung fiel mit 50,7 Prozent Volksmehr und 12½ zustimmenden Kantonen äusserst knapp aus. Ausser der Kleinstpartei Landesring der Unabhängigen (Wähleranteil von 4,4 Prozent) hatte sich keine nationale Partei für die Initiative ausgesprochen. Neben dem Bundesrat hatte auch das Parlament mit überwältigender Mehrheit die Ablehnung des

Volksbegehrens empfohlen. Nur dreizehn Nationalräte und ein Ständerat hatten sich von der Initiative überzeugen lassen. Das knappe Ergebnis, das den Bundesrat zwang, seine Vollmachten bis Ende 1952 abzubauen, zeigt, wie schwer man sich nach Kriegsende damit tat, auf die Instrumente des Notrechts zu verzichten (siehe *NZZ Geschichte* Nr. 28, Mai 2020). Die tiefere Ursache dafür liegt nicht zuletzt in autoritären Tendenzen, die sich im Zeitalter des Totalitarismus in weiten Teilen der Gesellschaft ausgebreitet hatten.

Bereits vor dem Ersten Weltkrieg und verstärkt in den 1920er Jahren entstanden auch in der Schweiz rechtsgerichtete Bewegungen, die von Intellektuellen der reaktionären Avantgarde unterstützt wurden. Die Anhänger verstanden sich als antidemokratisch, antisozialistisch und antikapitalistisch und organisierten sich in Vereinen wie dem Schweizerischen Vaterländischen Verband. Der Krieg und die Nöte der Folgejahre hatten den Liberalismus und das liberale Wirtschaftssystem weltweit in eine Krise gestürzt. Das verlieh Kräften Auftrieb, die politische Alternativen anboten. Links zielte die Russische Revolution auf eine neue, kommunistische Gesellschaftsordnung. Rechts bot seit der Machtübernahme von Benito Mussolini im Oktober 1922 der Faschismus ein Gegenmodell.

Ein Teil der nationalistischen Rechten in der Schweiz verstand sich als rechtsbürgerlich und liebäugelte mit einem korporatistischen Ständestaat, in dem die organisierte Arbeiterbewegung und der Parteienpluralismus abgeschafft wären. Andere näherten sich den faschistischen Ideen wesentlich weiter an. Unter dem Kampfbegriff «Fronten» formierten sich radikalisierte rechte Bewegungen. Die Fronten umfassten verschiedene Gruppen in allen Landesteilen, mit Mitgliedern aus allen gesellschaftlichen Schichten, fanden aber nie zu einer nationalen Einheit. Ihre Bedeutung lag nicht in ihrer realen politischen Stärke – bei den Wahlen von 1935 erzielten sie nur zwei Sitze im Nationalrat –, sondern in der Tatsache, dass sie zentrale Werte der schweizerischen Demokratie und Wirtschaftsordnung infrage stellten und einen prononcierten Antisemitismus und Antikommunismus vertraten.

Nach dem Vorbild der italienischen Schwarzhemden und der deutschen Sturmabteilung (SA) setzten die Fronten auf den Druck der Strasse, auf laute Agitation und die Einschüchterung politischer Gegner. 1932 provozierten Fronten-Mitglieder die Unruhen von Genf, einen Zusammenstoss zwischen Rechtsextremen und Antifaschisten, der nach einem Armeeinsatz dreizehn Tote und sechzig Schwerverletzte forderte. 1934 attackierten sie das Schauspielhaus Zürich. 1937 organisierten sie den «Marsch auf Bern», eine unbewilligte Demonstration in Anlehnung an den faschistischen «Marsch auf Rom», der zur Machtübernahme Mussolinis geführt hatte.

### Der Duce genoss Sympathien bis in den Bundesrat. Auch der spätere General Henri Guisan liebäugelte mit faschistischem Gedankengut.

Trotz diesem umstürzlerischen Gebaren: Eine Gefahr für das politische System waren die lärmenden Fronten nicht. Sie scheiterten an ihrer Uneinheitlichkeit, an der wachsenden Bedrohung durch die totalitären Nachbarstaaten und am schweizerischen Föderalismus. Anlass zur Besorgnis hätte vielmehr sein müssen, dass die Versuchung des Autoritären bereits weite Teile der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Eliten erfasst hatte. Frontistisches Gedankengut fand Unterstützung in einflussreichen rechtskonservativen Kreisen. In Zeiten wirtschaftlicher und politischer Herausforderungen wirkten autoritäre Herrschaftsformen für viele verführerisch.

Gerade der italienische Faschismus mit seinem Anspruch auf Modernität hatte eine grosse Anziehungskraft. Nachdem Benito Mussolini im Innern erfolgreich einen Konsens erlangt hatte, gelang es ihm auch nach aussen, die Fassade des guten Diktators zu wahren. So blieb Italien bis zu seinem Eroberungskrieg in Abessinien, dem heutigen Äthiopien, Mitglied im Völkerbund. In der Krise um das Sudetenland trat der Duce als

«Vermittler» und «Friedensstifter» auf. Die territorialen Ansprüche Mussolinis auf die Gebiete der italienischen Schweiz, das brutale Vorgehen in Ostafrika oder die harte Repression im Innern wurden in der Schweiz kaum wahrgenommen, obschon zunehmend politische Flüchtlinge aus Italien eintrafen.

Die Verleihung des Ehrendoktorats der Universität Lausanne an Mussolini 1937 zeigt symbolhaft, wie positiv weite Teile der schweizerischen Eliten den italienischen Führer wahrnahmen. Der Duce genoss Sympathien bis in den Bundesrat: bei Aussenminister Giuseppe Motta, der sich für die Anerkennung der italienischen Herrschaft in Abessinien einsetzte, oder bei Jean-Marie Musy, der in den 1930er Jahren für eine autoritäre Demokratie eintrat und später Kontakte mit hochrangigen Nationalsozialisten pflegte. Auch der spätere General Guisan liebäugelte mit faschistischem Gedankengut, das für strammen Antikommunismus stand.

1935 erteilten Volk und Stände dem Versuch, den Bundesstaat zu einem autoritären, korporatistisch organisierten Ständestaat umzugestalten, jedoch eine deutliche Absage. Die von mehreren Gruppen von Frontisten und jungkonservativen Kreisen im September 1934 eingereichte Volksinitiative für eine Totalrevision der Bundesverfassung wurde mit 72,3 Prozent der Stimmen wuchtig verworfen. Nur in den vier katholischen Kantonen Wallis, Obwalden, Freiburg und Appenzell Innerrhoden fand sie eine knappe Zustimmung.

Obwohl der Initiativtext offen gehalten war, war die Stossrichtung unmissverständlich: Die Frontisten wollten die Machtübernahme. Trotzdem beschlossen neben der Liberalen Partei der Schweiz auch die Katholisch-Konservativen die Ja-Parole, da sie sich mehr Föderalismus sowie eine Stärkung von Kirche und Berufsständen erhofften. Die FDP, die BGB (heute SVP) sowie Sozialisten und Kommunisten lehnten die Totalrevision ab, wobei im Abstimmungskampf vor allem von linker Seite stark antifaschistisch argumentiert wurde. Spätestens als im November 1937 auch die Initiative der Fronten für ein «Verbot der Freimaurerei» deutlich scheiterte, war klar, dass

die Mehrheit der Schweizer Stimmbürger das rechtsradikale Gedankengut ablehnte.

Die deutliche Stellungnahme der Stimmbürger verhinderte indes nicht, dass sich die Schweiz an die internationalen Entwicklungen der Zwischenkriegszeit anpasste. Aussenpolitisch zog sie sich schrittweise aus dem Völkerbundsystem zurück und verband dies mit einer restriktiven Neuinterpretation des Neutralitätsbegriffs. Nachdem das totalitäre Deutschland und Italien die Weltorganisation verlassen hatten, schien die kollektive Friedenssicherung für die Schweiz keinen Sinn mehr zu ergeben.

Innenpolitisch formierte sich mit dem Konzept der Geistigen Landesverteidigung ein neuer gemeinschaftlicher Grundkonsens, der das Land über die Sprach- und Klassengegensätze hinweg einen sollte. Die neue Gemeinschaftsideologie positionierte sich nicht nur gegen den Kommunismus, sondern auch deutlich gegen Faschismus und Nationalsozialismus. Trotzdem fanden viele der autoritären Vorstellungen der Rechtskonservativen Eingang in den vom Bundesrat aktiv geförderten nationalen Konsens.

Auf den ersten Blick erkennt man diese autoritären Vorstellungen kaum. Demokratie, kulturelle Vielfalt und Menschenwürde wurden als typisch schweizerische Werte und Kern der Schweizer Identität identifiziert. Hinzu kam eine betonte Liebe zur Heimat – insbesondere zur Natur und zur Geschichte. Mit der *Botschaft des Bundesrates über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung* vom Dezember 1938 erhielt die Geistige Landesverteidigung eine politische und rechtliche Grundlage. Bei ihrer Umsetzung spielten die 1931 entstandene Schweizerische Rundfunkgesellschaft, die 1939 gegründete Kulturstiftung Pro Helvetia und die Neue Helvetische Gesellschaft eine zentrale Rolle. Die Landesausstellung von 1939 – die «Landi» – setzte die schweizerische Geistesgemeinschaft in Szene und verzeichnete sagenhafte 10,5 Millionen Eintritte. Der neue gemeinschaftliche Grundkonsens von kultureller Vielfalt und Heimatliebe prägte eine ganze Generation und wirkte weit über den Zweiten Weltkrieg hinaus.

Im Kern war die Geistige Landesverteidigung allerdings wertkonservativ. Sie zelebrierte den Sonderfall, konstruierte und reaktivierte Schweizer Mythen, vom Rütli-Schwur als Gründungsakt der Eidgenossenschaft bis zum Gotthardmassiv als natürlicher Festung. In ihrem Fahrwasser erhielt der seit dem Ersten Weltkrieg bestehende Überfremdungsdiskurs Auftrieb. Personen, die nicht ins Konzept passten, wurden ausgegrenzt, eugenische Praktiken verstärkt. Die geförderten Rollenbilder erhöhten den Konformitätsdruck auf Frauen. Zwar kam es in der Zwischenkriegszeit nicht zu einer autoritären Umgestaltung des Staates, aber rechtskonservative Positionen fanden einen prägenden Eingang in die vorherrschende Ideologie.

Mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs änderte sich die Lage. Das nationalsozialistische Deutschland und später das faschistische Italien demonstrierten ihre expansionistischen Ansprüche und verletzen das Völkerrecht. Die offizielle Schweiz begann zu lavieren. Ideologisch grenzte sie sich auf Basis der Geistigen Landesverteidigung ab. In der Finanz- und Wirtschaftspolitik arrangierte sie sich jedoch früh mit den mächtigen Nachbarn. Der Druck kam insbesondere von Wirtschaftsvertretern. Er kulminierte in der «Eingabe der Zweihundert»: 173 Personen aus rechtsbürgerlich-akademischen, politischen und wirtschaftlichen Kreisen riefen zur Wahrung der Neutralität und zur Zensur deutschlandkritischer Medien auf. Sie forderten gute Beziehungen zu Deutschland und Italien.

Solche Eingaben waren durch die ambivalente Haltung des Bundesrates bestärkt worden. Am 25. Juni 1940, nach der militärischen Niederlage Frankreichs gegen die deutschen Truppen, hatte Bundespräsident Marcel Pilet-Golaz eine Rede gehalten, deren Rhetorik für Irritationen sorgte. Die deutsche Übersetzung, die Bundesrat Philipp Etter im Radio mit Grabesstimme vortrug, verstärkte laut Nationalrat Hans Konrad Sonderegger den Eindruck, dass «unversehens ein ganz grosses Unheil drohe». «Der Zeitpunkt der inneren Wiedergeburt ist gekommen», liess der Bundesrat das Volk wissen. «Jeder von uns muss den alten Menschen ablegen.»

Es war eine Wortwahl, die sich an das totalitäre Vokabular anlehnte und schwerlich nicht als Anpassung an die veränderten Machtverhältnisse in Europa verstanden werden konnte. Der Bundesrat versprach Arbeit und Ordnung und verlangte im Gegenzug blinden Gehorsam: «Eidgenossen, an Euch ist es, nun der Regierung zu folgen als einem sicheren und hingebenden Führer, der seine Entscheidungen nicht immer wird erklären, erläutern und begründen können. Die Ereignisse marschieren schnell: Man muss sich ihrem Rhythmus anpassen.»

Das Lavieren der Regierung schuf Unsicherheiten, die für den ohnehin eigenmächtig agierenden General Guisan zum Steilpass wurden. Am 25. Juli 1940 schwor er auf dem Rütli die versammelten Offiziere auf den Widerstand ein. Das nach dem Krieg vorherrschende Deutungs-

muster «Anpassung oder Widerstand» (so der Titel eines erfolgreichen Buchs der Juristin Alice Meyer von 1965) hatte damit seine Hauptakteure gefunden: die «Zweihundert», den Bundespräsidenten und den General.

Staatspolitisch erhielten die Befürworter einer autoritäreren Regierungsform durch den Krieg und seine Herausforderungen Rückenwind. Bereits am 30. August 1939 übertrug das Parlament mit dem Bundesbeschluss über «Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität» dem Bundesrat ausserordentliche und weitgehende Vollmachten, welche die von der Verfassung vorgesehenen Organe im Gesetzgebungsprozess faktisch von der Teilhabe ausschlossen und es erlaubten, rechtsetzende Verordnungen ohne Verfassungs- oder Gesetzesgrundlage zu erlassen. Der ein-

flussreiche Jurist Dietrich Schindler und praktisch alle namhaften Schweizer Vertreter seines Fachs legitimierten die autoritäre Wende durch das Regieren per Notrecht. Als eine der wenigen Gegenstimmen prangerte der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti das Vollmachtenregime als ungesetzlich an. So wandelte sich die Schweiz während des Kriegs zu einer autoritär konnotierten Demokratie mit einer deutlichen Tendenz zur Zentralisierung, die gewissermassen als helvetische Variante totalitärer Entwicklungen interpretiert werden kann. Durch die Einbindung der Sozialdemokratischen Partei in den Bundesrat 1943 wurde das Notrechtssystem auch nach links breit abgestützt.

Nach Kriegsende taten sich Bundesrat und Parlament schwer, zur verfassungsmässigen Normalität zurückzukehren. Die Behörden verspürten wenig Lust, ihre heiklen Verstrickungen mit dem nationalsozialistischen Deutschland offenzulegen, und da war der Status quo von Nutzen. Bei den Siegermächten stiess die wirtschaftspolitische Begünstigung der Achsenmächte, vorab in der Spätphase des Kriegs, nach 1945 auf kein Verständnis. Auch innenpolitisch geriet die Regierung unter Druck. Am 5. Juni 1945 reichte der Basler Nationalrat Ernst Boerlin mit achtzig Mitunterzeichnern eine Motion zur Aufdeckung rechtsextremer Tätigkeiten ein. Gleichzeitig verlangten zwei Interpellationen Auskunft über das Verhalten der Schweiz im Krieg.

Der Bundesrat allerdings nutzte seinen Bericht zur Motion Boerlin dazu, um auch mit der extremen Linken abzurechnen. Die Kunst der Rechenschaft durch Berichte sollte die Schweizer Regierung in der Folge noch mehrmals anwenden. So wurde 1946 die «Eingabe der Zweihundert» publik gemacht: Die Sündenböcke der «Anpassung» waren damit gefunden, und die Kritik am ambivalenten Kurs der Regierung war ausgeblendet. Mit dem *Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939–1945* setzte sich General Guisan gleich selbst ein Denkmal als Inkarnation des Widerstands.

Ironischerweise wurde das Ende des Vollmachtenregimes indirekt durch die Ligue vaudoise eingeläutet, eine rechtsbürgerliche und

wertkonservative Organisation, die in den 1920er Jahren unter dem Namen «Ordre et Tradition» firmiert, korporative Gedanken vertreten und offen die autoritären Regimes in Italien und Spanien unterstützt hatte. Nicht, dass der Ligue nach dem Zweiten Weltkrieg auf einmal die Demokratie am Herzen gelegen hätte; sie war ultraföderalistisch, lehnte den Bundesstaat und seine Institutionen ab. Im Juli 1946 reichte sie zwei Initiativen für eine «Rückkehr zur direkten Demokratie» ein; die zweite wurde später zurückgezogen. Nachdem der Bundesrat die erste zuerst verschleppt hatte, stellte er sie nach einer parlamentarischen Intervention 1948 zur Debatte und brachte sie 1949 zur Abstimmung.

Nebst föderalen Reflexen waren es insbesondere antielitäre Kräfte, die dem Vorhaben zum unerwarteten Sieg verhelfen. Die Schweizer Männer votierten damals für den Erhalt und die Stärkung der seit 1848 in einem langen Prozess erkämpften direktdemokratischen Rechte. Sie beendeten die Machtübernahme der Mächtigen und die eigene politische Bedeutungslosigkeit. Diese blieb in der Schweiz bis ins Jahr 1971 den Frauen vorbehalten. |G|



**Sacha Zala**, Jahrgang 1968, ist Professor für Schweizer und Neueste allgemeine Geschichte an der Universität Bern. Er leitet die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) und amtiert seit 2014 als Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte. Zala ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat von *NZZ Geschichte*.



#### Weiterführende Literatur

- Hans Ulrich Jost:  
Die reaktionäre Avantgarde. Die Geburt der Neuen Rechten in der Schweiz um 1900. Zürich 1992.
- Aram Mattioli (Hg.): Intellektuelle von rechts. Ideologie und Politik in der Schweiz 1918–1939. Zürich 1995.
- Sacha Zala: Krisen, Konfrontation, Konsens (1914–1949), in: Georg Kreis (Hg.): Die Geschichte der Schweiz. Basel 2014, S. 491–539.