



Geschichte der wirtschaftlichen Landesversorgung seit Gründung des Bundesstaates



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL

Editorial

Die eigene Geschichte zu kennen, ist eine wesentliche Voraussetzung, um eine Institution zu verstehen und die Weichen für die Zukunft richtig stellen zu können. Die Politik der wirtschaftlichen Landesversorgung ist weder am grünen Tisch entstanden, noch ist sie – entgegen einer weit verbreiteten Meinung – ein Produkt des Zweiten Weltkriegs. Zwar wurde sie damals in ihrer ganzen Breite perfektioniert, ihre Wurzeln reichen aber in die Anfänge des Schweizerischen Bundesstaates zurück. Zurzeit steht die wirtschaftliche Landesversorgung mit der Totalrevision ihres Gesetzes wieder an einem Wendepunkt. Die vorliegende Arbeit kommt da gerade zum rechten Zeitpunkt. Diese Darstellung ist keine institutionelle Geschichte. Auch werden keine historischen Fakten aneinandergereiht. Vielmehr präsentiert sie eine Ideengeschichte der schweizerischen Versorgungspolitik, die sich parallel zu derjenigen des Bundesstaates entwickelt hat.

In der hier publizierten Zusammenfassung werden die grossen Linien der schweizerischen Versorgungspolitik aufgezeigt, deren Bruchstellen sich im Deutsch-Französischen Krieg, vor allem aber – erstaunlicherweise erst – in der Mitte des Ersten Weltkriegs und schliesslich wieder gegen Ende des Kalten Kriegs finden. Das Pendel der Geschichte der Versorgungspolitik schlug vom anfänglich extremen Wirtschaftsliberalismus allmählich zurück auf die Seite eines extensiven Interventionismus und in jüngerer Zeit wieder in Richtung eines Neoliberalismus, der die Versorgungsverantwortung primär der Wirtschaft zuweist und Interventionen des Bundes nur noch bei einem Versagen der Märkte zulässt. Damit will die Versorgungspolitik in der Zukunft einen pragmatischen Mittelweg verfolgen. Diese Entwicklung bestätigt, dass sich Geschichte nicht wiederholt, sondern vielmehr evolutionären Prozessen unterliegt, die auf der Vergangenheit aufbauen.

*Michael Eichmann
Chef des Stabes BWL*

Inhalt

Die liberale Versorgungspolitik in der Gründungszeit	3
Der Krieg als Gefahr für die Versorgung	4
Versorgung und Weltmarkt im Widerspruch	5
In Erwartung eines europäischen Krieges	6
Staatsinterventionismus wider Willen im Ersten Weltkrieg	7
Vom Liberalismus zum Staatsinterventionismus in der Zwischenkriegszeit	10
Starker Staat im Zweiten Weltkrieg	12
Dauerhafte wirtschaftliche Kriegsvorsorge in der Nachkriegszeit	15
Wirtschaftliche Landesversorgung im Neoliberalismus	16

Geschichte der wirtschaftlichen Landesversorgung seit Gründung des Bundesstaates

Die liberale Versorgungspolitik in der Gründungszeit

Der Schweizerische Bundesstaat von 1848 war ein Produkt der liberalen Staatsidee. Nach dieser beruhte die Wirtschaftspolitik des Bundes auf einer rechtlichen Privilegierung der Privatwirtschaft, auf freiem Güteraustausch innerhalb des Gebietes der Eidgenossenschaft und auf niedrigen Zöllen für den internationalen Handel. Historisch gesehen bedeutete diese wirtschaftspolitische Neuausrichtung für die schweizerische Versorgungspolitik einen echten Neubeginn. Bis ins 19. Jahrhundert gingen Versorgungsgefahren hauptsächlich von un- wetherbedingten Missernten aus. Die Versorgungspolitik des Ancien Régimes, die sich auf staatliche Vorratshaltung, staatlich kontrollierten Getreidehandel und Ausfuhr- sperren stützte, hatte in den Augen der Liberalen keinen Erfolg gebracht. An ihre Stelle sollte der freie internationale Handel mit Getreide treten, um die chronischen, durch regionale Missernten bedingten Nahrungsmittelkrisen zu überwinden. Die liberale Wirtschaftspolitik sah deshalb von staatlichen Eingriffen in die Getreideversorgung ab. Die Bundesverfassung schrieb niedrige Zölle für Getreide

und industrielle Rohstoffe vor, damit private Händler das Land uneingeschränkt über die internationalen Märkte zu günstigen Preisen versorgen konnten. Neben der Durch- setzung der liberalen Wirtschaftsordnung revolutionierte der Bau des schweizerischen und europäischen Eisenbahn- netzes die Versorgung des Landes. Dieses gestattete den günstigen Transport grosser Gütermengen über weite Distanzen.

Gemessen am Ausbleiben von Krisen alten Typs bedeutete die liberale Versorgungspolitik einen grossen Fortschritt. Als die einheimische Ernte 1866 mager ausfiel, ermög- lichten der Freihandel und die Eisenbahnverbindungen nach Osten, günstiges Getreide aus Österreich-Ungarn einzuführen. Dadurch blieb die befürchtete Teuerung aus. Freihandel und Eisenbahnverkehr förderten die internationale Arbeitsteilung. Dank neuen Absatzmärkten blühte die Schweizer Industrie

Gemessen am Aus- bleiben von Krisen alten Typs bedeutete die liberale Versor- gungspolitik einen grossen Fortschritt.

auf, und den Schweizer Bauern eröffnete die zunehmende Integration in die internationalen Märkte neue Export- möglichkeiten. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts spezialisierten sie sich auf Vieh- und Milchwirtschaft, da die starke ausländische Konkurrenz sie immer mehr zur Aufgabe des Getreideanbaus zwang. Vor allem Käse und später auch Kondensmilch fanden nunmehr im Ausland Absatzmärkte. Die liberale Wirtschaftspolitik führte die Schweizer Wirtschaft aber in eine Abhängigkeit von aus- ländischen Lebensmittel- und Rohstoffimporten. Dessen waren sich die Zeitgenossen durchaus bewusst, werteten diesen Prozess aber nicht negativ, denn die Integration der Schweizer Wirtschaft in die internationalen Märkte stellte an sich keine Gefahr für die Versorgung dar. Zwar stiess die Liberalisierung der Märkte verschiedentlich auf den Widerstand eines Teils der Bevölkerung. In der Grün- dungszeit des Schweizerischen Bundesstaates ging die Versorgungspolitik aber widerspruchlos in der allge- meinen liberalen Wirtschaftspolitik auf. Diese sorgte nicht nur für einen wirtschaftlichen Aufschwung, sondern letztlich auch für eine bessere Versorgung. ■



Der erste Bundesrat von 1848, ausschliesslich in freisinniger Hand.

Der Krieg als Gefahr für die Versorgung

Im Deutsch-Französischen Krieg 1870/71 stiess die liberale Versorgungspolitik aber erstmals an ihre Grenzen.

Für die Dauer des Kriegs wurden die Freihandelsverträge ausser Kraft gesetzt, und Frankreich und die deutschen Staaten verboten zeitweise die Ausfuhr von Lebensmitteln.

Diese Sperren trafen auch die neutrale Schweiz, was dazu

führte, dass Schweizer Zollbehörden im Auftrag der Krieg führenden Staaten die Verwendung der importierten Waren im Inland kontrollieren mussten. Die Verantwortung für die Güterversorgung ging dadurch für die Dauer des Krieges in wesentlichen Teilen von der Privatwirtschaft auf den Staat über.

Nach dem Krieg wurde die liberale

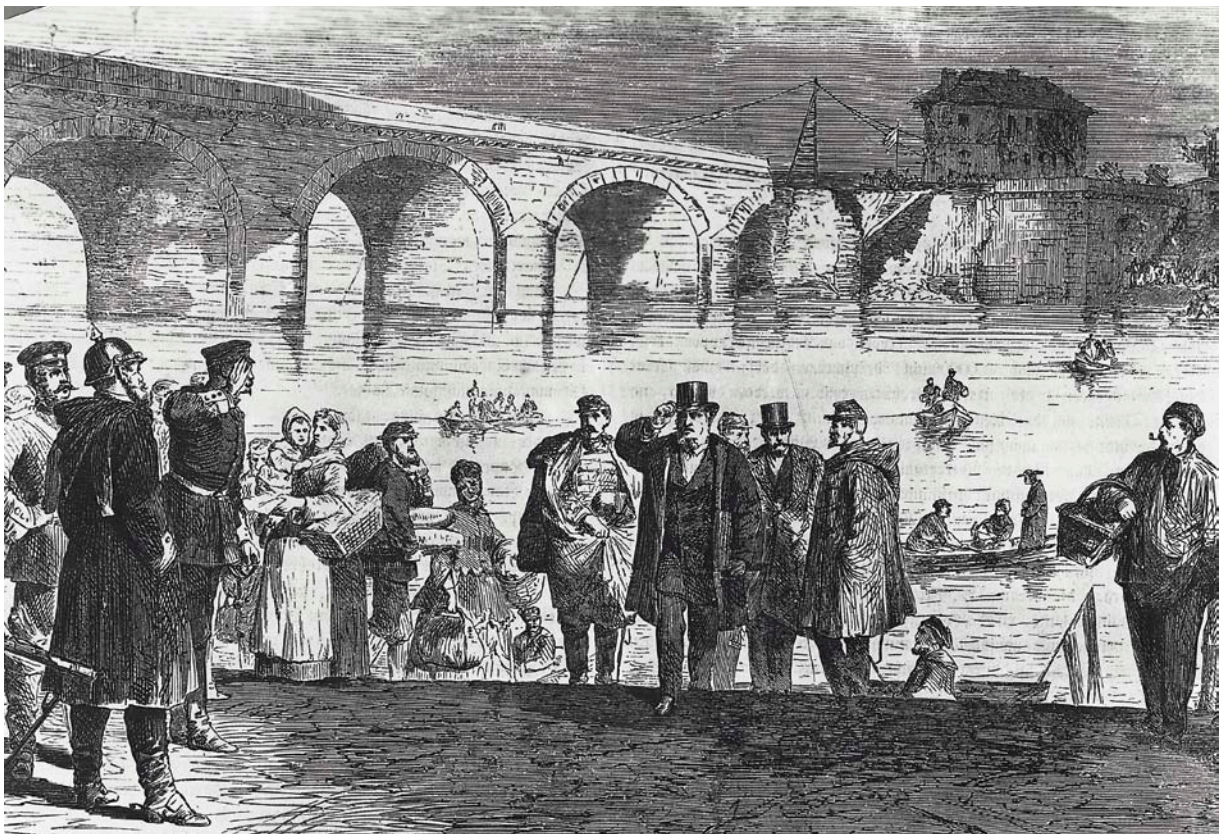
Wirtschaftsordnung jedoch wieder vollständig hergestellt und mit ihr auch die liberale Versorgungspolitik.

Obwohl die Schweiz 1870/71 keine wirkliche Versorgungskrise erlebt hatte, hinterliess die heikle Situation dennoch Spuren. In der zweiten Hälfte der 1870er-Jahre wurde mit dem expliziten Verweis auf Kriegsgefahren versucht, die Vorräte des privaten Getreidehandels von der Grenze ins

Landesinnere zu verlagern. Im Falle eines erneuten Krieges sollten diese Vorräte für die Versorgung der Schweizer Bevölkerung gesichert werden. Wegen der uneingeschränkten Handels- und Gewerbefreiheit fehlte es dem Bundesrat aber an einer gesetzlichen Grundlage zur Vereinheitlichung der Fracht- und Lagertarife der damals noch privaten Schweizer Eisenbahngesellschaften. Das verhinderte eine angemessene Getreidelagerhaltung.

Als späte Konsequenz aus der unzureichenden Versorgungslage während des Deutsch-Französischen Krieges kaufte das Militärdepartement 1892 ausländisches Getreide, das im Kriegsfall auch dem zivilen Konsum zugeführt werden konnte. Das war die erste staatliche Getreidehaltung im Schweizerischen Bundesstaat überhaupt. Bezeichnend ist, dass diese Versorgungsinstitution militärisch verwaltet wurde, denn der Gedanke, dass der Staat eine Verantwortung für die Versorgung seiner Zivilbevölkerung trägt, war seit dem Deutsch-Französischen Krieg eng mit der Verteidigungsthematik verbunden. Die Versorgung des Landes mit Gütern blieb in Friedenszeiten aber weiterhin uneingeschränkt der Privatwirtschaft überlassen. ■

Kapitulation von Paris im Deutsch-Französischen Krieg 1870/71.

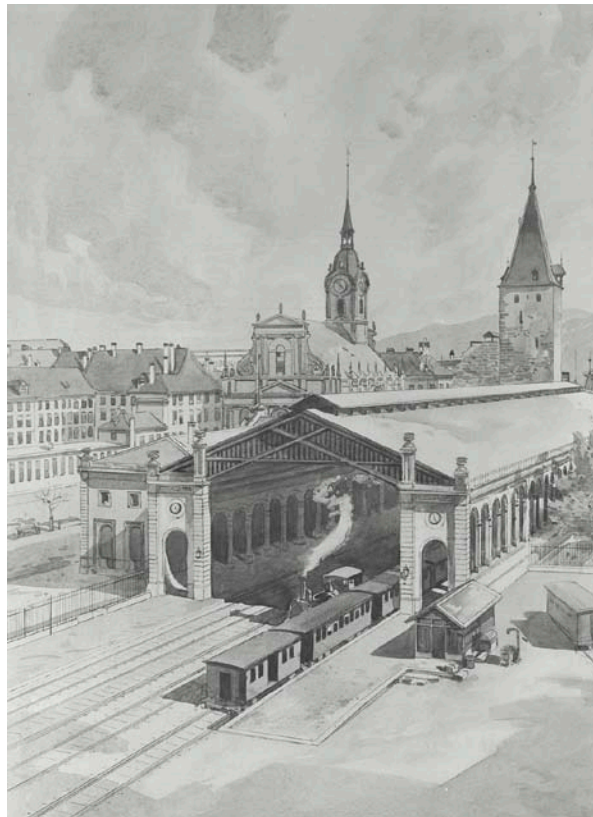


Versorgung und Weltmarkt im Widerspruch

Nach 1870/71 geriet die liberale Versorgungspolitik auch ohne die Kriegsthematik in die Kritik. Die junge Arbeiterbewegung wünschte sich einen wirtschaftlich aktiven Staat mit einem monopolisierten Getreidehandel, um in Zeiten eines knappen Angebots eine Verteuerung der Brotpreise zu verhindern. Das Staatsmonopol sollte zur Lösung der sozialen Frage beitragen. Die Vorlage traf aber auf den entschiedenen Widerstand bürgerlicher Kreise, die weiterhin an ihrer liberalen Versorgungspolitik festhielten. Auffällig an diesem Disput ist, dass die Abhängigkeit von den ausländischen Getreideimporten zu diesem Zeitpunkt weder von den Befürwortern noch von den Gegnern des Staatsmonopols in Frage gestellt wurde.

Das änderte sich kurz vor Beginn des 20. Jahrhunderts, als erhebliche Störungen der internationalen Märkte zu einer Verknappung beim Getreide und bei der Kohle führten. 1898 war der transatlantische Getreidemarkt durch einen aufsehenerregenden Spekulationsversuch des Amerikaners Joseph Leiter derart manipuliert worden, dass die Getreidepreise in der Schweiz massiv anstiegen und die Lagerbestände auf ein Minimum sanken. Zur Kohlekrise mit stark steigenden Preisen kam es, weil Streiks und – wegen des Kriegs in Südafrika – nationale Interessen zur Ausfuhrsperrung für britische Kohle führten. Zur selben Zeit bevorzugten deutsche Gruben ihre einheimische Kundschaft, wodurch sich auch das deutsche Angebot stark verringerte.

Die Importprobleme liessen die Zeitgenossen erkennen, dass die Integration der Schweizer Wirtschaft in die internationalen Märkte neue Gefahren für die Versorgung bedeutete. Bereits um 1900 funktionierte die Wirtschaft in globalen Dimensionen mit einer bis dahin noch nie gekannten Effizienz. Verbesserte Verkehrsmittel – vor allem Eisenbahn und Handelsschifffahrt – sowie zentral abgewickelte Börsengeschäfte ermöglichten eine immer raschere und günstigere Versorgung der Märkte. Die Dauer der Transporte konnte genau berechnet werden, und die Ware traf pünktlich am Bestimmungsort ein. Das führte dazu, dass die Händler vor allem bei hohen Preisen nur noch geringe Lagerbestände hielten. Die Kehrseite der Globalisierung, der erhöhten Effizienz und der verminderten Lagerhaltung war eine steigende Verletzbarkeit der sensiblen Weltmarktstrukturen durch unterschiedliche Ereignisse. So verteuerten sich die Überseetransporte immer wieder durch Kolonialkriege, die Getreidebörsen wurden zu Spielplätzen mächtiger Spekulanten und der internationale Kohlemarkt wurde durch die nationale Interessenpolitik gestört oder durch Streiks behindert.



Die Eisenbahn ermöglichte eine raschere Versorgung der Märkte: Bahnhof Bern anno 1860.

Mittlerweile war die Integration der Schweizer Wirtschaft in die Weltmärkte aber bereits so weit fortgeschritten, dass eine Reduktion des weltweiten Güterangebots eine direkte Versorgungsgefahr für das Land bedeutete. Anders als in der Gründungszeit begann sich um 1900 zwischen der umfangreichen Integration in den Weltmarkt und den Anforderungen an die Versorgungssicherheit eine Kluft aufzutun, weshalb der Ruf nach staatlicher Intervention laut wurde. Vom Bund wurde eine Förderung des inländischen Getreideanbaus verlangt. Dieser war lange Zeit stiefmütterlich behandelt worden und erhielt nun plötzlich grosse versorgungspolitische Bedeutung. Ausserdem sollten die südlichen Zufahrtswege in die Schweiz mit Subventionen für den privaten Handel attraktiv gemacht werden. Für die Geschichte der Versorgungspolitik des Bundesstaates ist von besonderem Interesse, dass die erste umfassende Versorgungsdiskussion nicht durch eine Kriegsgefahr, sondern durch marktbedingte Verknappungen des Angebots ausgelöst wurde. ■

Bereits um 1900 funktionierte die Wirtschaft in globalen Dimensionen

In Erwartung eines europäischen Krieges

Als die Versorgungsdiskussion in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts das Parlament beschäftigte, hatte sich die politische Lage in Europa bereits deutlich zugespitzt. Die Befürworter staatlicher Eingriffe zur Sicherung der Versorgung argumentierten nun ebenfalls mit Gefahren, die von den Märkten ausgingen, wie mit der Spekulation, Syndikaten und ausländischer Interessenpolitik sowie mit Gefahren, die ein allgemeiner europäischer Krieg mit sich bringen würde.

Die Getreideversorgung war nicht mehr eine soziale, sondern eine nationale Frage.

Die Getreideversorgung war nicht mehr wie um 1880 eine soziale, sondern vielmehr eine nationale Frage. Das zeigte sich darin, dass nach 1900 nicht mehr nur sozialdemokratische, sondern auch bürgerliche Stimmen in Versorgungsfragen einen starken Staat forderten. Die ausreichende Versorgung mit Getreide und Kohle war vor dem Ersten Weltkrieg ein viel diskutiertes Thema. Angesichts der massiven Abhängigkeit der Schweizer Wirtschaft von unberechenbaren Weltmärkten und von einzelnen Importländern sowie angesichts der drohenden Kriegsgefahr verspürten die Zeitgenossen ein Unbehagen, wie es ein Mitglied des Nationalrats damals ausdrückte.

Die Vorschläge, wie der Staat die Getreideversorgung sichern sollte, waren unterschiedlich und nahmen spätere Entwicklungen wie die Förderung des inländischen Getreideanbaus und die subventionierte Lagerhaltung durch Private vorweg. Aufgrund der uneingeschränkten Handels- und Gewerbefreiheit fehlte es aber noch immer an den nötigen staatlichen Interventionsmitteln. Die Monopolisierung des Getreidehandels durch den Staat

erschien als einzig realisierbare Lösung. 1909 liess der Bundesrat ein entsprechendes Gesetz vorbereiten. Dieses trat jedoch nie in Kraft.

Je angespannter die politische Lage in Europa wurde, desto mehr richtete sich der Fokus der Versorgungsdiskussion am Vorabend des Ersten Weltkriegs auf die bereits bekannte staatliche Vorratshaltung des Militärdepartementes. Bei einem Ausbleiben der Importe hätten die privaten Vorräte zu Beginn der 1910er-Jahre die Schweizer Bevölkerung nicht einmal während eines Monats ernähren können. Bundesrat und Militärführung beauftragten deshalb das Militärdepartement, Getreidevorräte für zwei Monate auf Rechnung des Bundes zu kaufen. Finanzielle Gründe, aber auch die Einschätzung der Armeeführung, Kriege würden künftig nur noch von kurzer Dauer sein, verhinderten die Anlegung grösserer Bestände. Die Versorgungsschwierigkeiten, die der Erste Weltkrieg schliesslich brachte, trafen die Schweiz keineswegs unerwartet, aber – sieht man von den Getreidekäufen des Militärdepartementes einmal ab – doch weitgehend unvorbereitet.

Die Versorgungsdiskussion vor dem Ersten Weltkrieg zeigt auch, dass schon damals interventionistische Lösungen vorgeschlagen wurden, welche die Versorgungspolitik nicht nur in der Zwischenkriegszeit, sondern bis zum Ende des Kalten Krieges prägten. Die Gesellschaftsidee von 1848 mit ihrer liberalen Wirtschaftsordnung zeichnete die Versorgungspolitik des Bundesrates aber selbst noch nach dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs aus. Diese Diskussionen waren erste Anzeichen eines Veränderungsprozesses, welcher der Versorgungspolitik eine grundlegend neue Ausrichtung verleihen sollte. ■



Staatsinterventionismus wider Willen im Ersten Weltkrieg

Nach der Gründung des Bundesstaates stellte der Erste Weltkrieg die zweite wichtige Zäsur in der Versorgungspolitik des Schweizerischen Bundesstaates dar. Im Unterschied zu 1848 beruhte der Wandel aber nicht auf einer grundlegenden ideologischen und rechtlichen Neuausrichtung. Vielmehr bestand er aus einer Summe zahlreicher kleiner Schritte, mit denen während des Kriegs die liberale Wirtschaftsordnung nur widerwillig, aus schierer Not aufgehoben wurde.

Idee eines wirtschaftlichen Mobilmachungsplans

Es erstaunt daher kaum, dass der Bundesrat in Versorgungsfragen anfänglich passiv blieb, obwohl er kurz nach Kriegsausbruch vom Parlament umfassende Vollmachten erhalten hatte. Zur Bekämpfung wirtschaftlicher Missstände unmittelbar nach Kriegsausbruch erliess er lediglich einige Vorschriften wie das Wucher- und das Ausfuhrverbot und schob im Übrigen den Kantonen die Verantwortung für die Festsetzung von Höchstpreisen zu. In dieser Phase skizzierte der Sekretär des Schweizerischen Bauernverbandes, Ernst Laur, einen wirtschaftlichen Mobilmachungsplan, der umfassende staatliche Interventionen vorschlug. Der Plan nahm spätere Entwicklungen teilweise vorweg, ohne aber jemals den Status einer offiziellen Grundlage für die Versorgungspolitik zu erlangen. Die Wirkung dieses Plans blieb gering, da sich die wirtschaftliche Lage beruhigte und ein regelmässiger Handel mit den kriegsführenden Staaten unter völlig veränderten Bedingungen wieder möglich wurde.

Neutralität und Wirtschaftskrieg

Nach dem Kriegsausbruch begannen diese Mächte, ähnlich wie schon 1870/71, gegenseitige Wirtschaftsblockaden zu errichten. In diesen Wirtschaftskrieg wurden aber auch neutrale Staaten hineingezogen, weil sie unter anderem als potenzielle Umschlagsplätze für den Handel mit der Gegenseite galten. Vor allem die Entente-Mächte verlangten deshalb vom Bundesrat Garantien, um zu verhindern, dass die von ihnen der Schweiz gelieferten Güter weder direkt noch auf dem Umweg der Verarbeitung an die Mittelmächte gelangten. Um die Versorgung mit Importgütern aufrechterhalten zu können, sah sich der Bundesrat gezwungen, auf diese Forderungen einzugehen. In der Folge kam es zur Gründung verschiedener Institutionen, welche alle zum Ziele hatten, die inländische Verwendung der eingeführten Güter zu überwachen. Getreide und andere Lebensmittel wurden aufgrund militärischer Absprachen schon im Vorfeld des Krieges über staatliche Monopolstellen des Militärdepartements



Notstandsaktion in Zürich im Herbst 1917:
Die Bevölkerung erhält Kartoffel-Rationen.

eingeführt, während das Politische Departement den sogenannten Kompensationsverkehr mit den Mittelmächten koordinierte. Die Verwaltung der deutschen und österreichischen Güterkontingente wiederum wurde an eigens dafür geschaffene privatrechtliche Zentralen (teilweise auch Zentralstellen genannt) delegiert, in denen die Importeure zusammengeschlossen waren. Die wichtigste war die Zentralstelle zur Kohleverversorgung der Schweiz. Ähnlich wurde die Überwachung der Importe aus den Entente-Staaten organisiert. Hier bildeten die Importeure Syndikate. Im Unterschied zum Kompensationsverkehr hatte jedoch die private Société Suisse de Surveillance Économique (S.S.S.) und nicht das Politische Departement die Oberaufsicht über die Syndikate. Durch die Gründung der S.S.S. sowie der Zentralen konnte eine Ausdehnung der Bundesverwaltung verhindert werden. Dadurch entstand aber eine breite Grauzone, in der privatrechtliche Organisationen staatliche Aufgaben wahrnahmen. Entsprechend gross war der Einfluss der Vertreter der Privatwirtschaft auf den Import. Die unfreiwillig und ad hoc aufgezugene staatliche Überwachung der Ausenwirtschaft durch Private stellte einen entscheidenden Schritt hin zu einer interventionistischen Versorgungspolitik dar.

Die Verschlechterung der Versorgungslage, die Teuerung und das zugespitzte innenpolitische Klima bewegten den Bundesrat, von seinen liberalen Prinzipien abzurücken.

Gemessen am Importvolumen war diese Vorgehensweise in den ersten drei Kriegsjahren erfolgreich. Der funktionierende Produktionsplatz Schweiz war imstande, den Kriegsparteien militärische Güter zu liefern. Im Gegenzug erhielt die Schweiz dank dem aufgezeigten Kontrollapparat weiterhin relativ grosszügige Importkontingente zugeteilt; in der Binnenwirtschaft, wo kein ausländischer Anpassungsdruck bestand, kam es bis auf das Wucherungsverbot und kantonale Höchstpreisvorschriften zu keinen staatlichen Eingriffen in den Markt. Importierte Güter konnten im Übrigen weiterhin frei gehandelt werden.

Zuspitzung der Versorgungslage

Erste Anzeichen einer Verschlechterung der Versorgungslage gab es erst im Sommer 1916, als inländische Missernten die Kartoffelpreise in die Höhe trieben. Bereits zu diesem Zeitpunkt kam es zu öffentlichen Protestkundgebungen seitens der Arbeiterschaft, was darauf schliessen lässt, dass schon zu diesem Zeitpunkt in den Städten ein spürbarer Mangel an Lebensmitteln herrschte. Tatsächlich waren die Lebenskosten seit dem Kriegsbeginn rasant gestiegen. Im Jahr darauf setzten der deutsche U-Boot-Krieg im Atlantik und der darauf folgende Kriegseintritt der USA der bis dahin einigermaßen zufriedenstellenden Versorgungslage ein jähes Ende. Die USA schlossen sich der Wirtschaftsblockade der Entente an, was den wirtschaftlichen Druck auf die Schweiz massiv erhöhte. Um zu verhindern, dass die Schweiz weiterhin im grossen Stil nach Deutschland exportieren konnte, sperrten die USA zeitweise ihre Getreidelieferungen. Neben diesen direkten wirtschaftspolitischen Sanktionen kam es zu einer gravie-

renden Transportkrise, da Schiffsfrachtraum im Übersee-handel immer weniger verfügbar war. Gleichzeitig begann Deutschland, seine Kohlelieferungen an strengere Bedingungen zu knüpfen.

Diese Krise traf die Schweiz wiederum unvorbereitet. Der Bundesrat reagierte mit weiteren Interventionen auf dem Gebiete der Aussenwirtschaft. Um den Problemen beim Kohleimport begegnen zu können, wurde mit privatem und staatlichem Kapital die Kohlen A.G. gegründet. Fortan mussten für deutsche Kohlelieferungen schweizerische Kredite gewährt werden. Für das Kreditgeschäft mit den Entente-Mächten war die Société Financière Suisse zuständig, und zur Überwindung der Transportkrise musste sich der Bund zusammen mit privaten Kapitalgebern an der Suisse Maritime A.G. beteiligen. Trotz dieser Massnahmen konnte das Importvolumen der Jahre 1914–1916 aber nicht mehr erreicht werden.

Das Jahr 1917 brachte eine gravierende Verschlechterung der Versorgungslage mit einem weiteren Anstieg der Lebenskosten. In der organisierten Arbeiterschaft, die aufgrund der umfassenden Vollmachten des Bundesrates ihre politischen Einflussmöglichkeiten im Parlament verloren hatte, begann sich gegen die zögerliche Versorgungspolitik des Bundesrates Widerstand zu formieren. Es kam zu weiteren Protestkundgebungen, vereinzelt auch zu Streiks.

Das Oltener Aktionskomitee

Der Landstreik am Ende des Ersten Weltkriegs gilt als die grösste innenpolitische Krise des Schweizerischen Bundesstaates. Im November 1918 entluden sich die sozialen Spannungen, die sich während des Kriegs aufgestaut hatten. Zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung wurden Teile der Armee aufgeboden. Im Verlauf des Streiks kam es auch zwischen Truppen und streikenden Demonstranten zu Auseinandersetzungen, die drei Todesopfer forderten.

Als treibende Kraft des Generalstreiks, der stark durch die europäischen Nachkriegswirren geprägt war, forderte das Oltener Aktionskomitee (OAK) vom Bundesrat eine tiefgreifende Reform des politischen und wirtschaftlichen Systems mit zum Teil extremen Forderungen wie etwa der Verstaatlichung des Import- und Exportwesens. Viele andere Forderungen, so die Einführung des Proporzwahl-

systems, der 48-Stunden-Woche oder der AHV wurden früher oder später auf demokratischem Wege erfüllt. Die Ursachen der Agitation des OAK waren eindeutig versorgungspolitischer Natur. Die schlechte Versorgungslage und die damit einhergehende Verdoppelung der Lebenskosten trafen im Ersten Weltkrieg in erster Linie die Lohn empfangenden Arbeiter, Arbeiterinnen und Angestellten in den Städten. Bereits 1915 kam es wegen der Teuerung zu Demonstrationen und spätestens ab dem Sommer 1916 begann es wegen der zunehmenden Verelendung breiter Bevölkerungsschichten in der Schweizer Gesellschaft zu gären. 1917 verschlimmerte sich die Lage weiter. In diesem Zusammenhang entstand im April 1918 das OAK. Schon damals stellte es unter Androhung eines Generalstreiks Forderungen zur Verbesserung der Versorgungslage und verlangte die Errichtung einer Amtsstelle zur zentralen Koordination der Versorgung.



Generalstreik 1918: Sicherungswachen sind auf Lokomotiven postiert, um den Bahnverkehr aufrechtzuerhalten.

Zögerliche Interventionen des Bundesrates

Die Verschlechterung der Versorgungslage, die Teuerung und das zugespitzte innenpolitische Klima bewegten den Bundesrat schliesslich, von seinen liberalen Prinzipien abzurücken und auf den Märkten zu intervenieren. Unter akutem Handlungsdruck griff er dabei unkoordiniert und nur zögerlich zu den unterschiedlichsten Massnahmen. Mit der Abgabe von vergünstigten Lebensmitteln an Bedürftige versuchte er, die dringendsten Versorgungsbedürfnisse zu befriedigen. Mit Mahlvorschriften für das Brotgetreide, Verkaufsvorschriften für Brot und mit staatlich subventionierten Preisstopps für Milch und Brot versuchte er zudem, das Angebot schrittweise einzuschränken und die Teuerung der Lebenskosten in den Griff zu bekommen. Die fehlenden Getreideimporte aus Übersee sollten durch eine zwangsweise Ausdehnung des einheimischen Getreide- und Kartoffelanbaus überbrückt werden. Schliesslich wurden die Grundnahrungsmittel rationiert, um die verfügbaren Lebensmittel gleichmässiger auf die Bevölkerung verteilen zu können. Die Interventionen führten indessen zu einem Ausbau des Verwaltungsapparats des Bundes. Dabei blieben die verschiedenen mit dem Vollzug der Lebensmittelbewirtschaftung betrauten Amtsstellen während längerer Zeit auf das Militär- und das Volkswirtschaftsdepartement verteilt. Erst mit der Schaffung des Eidgenössischen Kriegsernährungsamtes wenige Monate vor Kriegsende gelang es, eine zentrale Koordinationsbehörde zu schaffen, was aber nur dank massivem Druck des Oltener Aktionskomitees möglich wurde.

Soziale Desintegration

Nach Kriegsende spitzten sich die sozialen Spannungen weiter zu und erreichten mit dem Landesstreik ihren Höhepunkt. Die ungenügende Versorgungspolitik des Bundesrates führte zur Desintegration eines grossen Teils der schweizerischen Gesellschaft. Versorgungspolitisch stellte der Erste Weltkrieg eine entscheidende Zäsur dar, denn bis Kriegsende hatten sich die meisten Elemente einer interventionistischen Versorgungspolitik herausgebildet, die im Zweiten Weltkrieg die zentral geleitete Kriegswirtschaft ausmachten. ■

Der Bundesrat griff unkoordiniert und nur zögerlich in den Markt ein.

Vom Liberalismus zum Staatsinterventionismus in der Zwischenkriegszeit

Nach dem Krieg waren die bürgerlichen Eliten zwar gewillt, zu den Verhältnissen vor 1914 zurückzukehren, doch der Abbau des behördlichen Versorgungsapparats gelang in den 1920er-Jahren nur unvollständig. Die staatliche Getreideversorgung blieb als Monopol faktisch bestehen, und obwohl der Versuch, das Getreidemonopol in der Verfassung zu verankern, scheiterte, zog sich der Staat nicht vollständig aus der Getreideversorgung zurück. Die sogenannte monopolfreie Lösung, die 1929 auf das faktische Monopol folgte, bedeutete eine enge Zusammenarbeit zwischen staatlicher Getreide-

verwaltung, Getreidebauern und Mühlenbesitzern. Die Letzteren waren gezwungen, sogenannte Pflichtlager zu halten, genossen dafür aber staatlichen Schutz vor der ausländischen Konkurrenz. Die monopolfreie Getreideverwaltung kann daher als erste dauerhafte behördliche Versorgungsinstitution im Schweizerischen Bundesstaat

Die ungenügende Versorgungspolitik des Bundesrates führte zur Desintegration eines grossen Teils der schweizerischen Gesellschaft.

betrachtet werden, an der sich Staat und Private gleichermaßen beteiligten. Trotz der wiederhergestellten liberalen Wirtschaftsordnung hielt sich die Getreideversorgungspolitik in Friedenszeiten nicht konsequent an die Handels- und Gewerbefreiheit und an die Trennung von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand. Mit der monopolfreien Lösung wurde letztlich ein Stück interventionistischer Versorgungspolitik des Ersten Weltkriegs in die Zwischenkriegszeit hineingetragen.

Staatsinterventionismus und Syndikate dank Weltwirtschaftskrise

Die Weltwirtschaftskrise verhalf dem Staatsinterventionismus schliesslich zum Durchbruch. Die Krise schwächte vor allem die schweizerische Exportindustrie. Obwohl der Bundesrat noch lange an seiner liberalen Wirtschaftspolitik festhielt, griff er durch einen extensiven Gebrauch des Dringlichkeitsrechts bereits kurz nach Ausbruch der Krise massiv in die Belange der Aussenwirtschaft ein. Bei diesen Massnahmen sind Parallelen zur Aussenwirtschaftspolitik des Ersten Weltkriegs erkennbar. Import und Export wurden unter staatliche Kontrolle gestellt. Dabei ging es aber nicht mehr darum, die inländische Verwendung der Importe gegenüber anderen Staaten zu garantieren, sondern vielmehr um den Schutz der einheimischen Industrie mittels Einfuhrbeschränkungen. Diese stellten sich als effizientes wirtschaftspolitisches Druckmittel zur Förderung

der eigenen Exportwirtschaft heraus. Um die Verteilung der beschränkten Importkontingente zu verwalten, mussten sich die Importeure – wie schon während des Krieges – in privatrechtlichen Organisationen, sogenannten Syndikaten, zusammenschliessen. In diesem Zusammenhang entstand unter anderen die Carburas, die heutige Pflichtlagergarantiefondsorganisation der Mineralölwirtschaft.

Nachdem die Krise mit Verspätung auch die Binnenwirtschaft erfasst hatte, versank die Schweiz wie alle übrigen westlichen Industriestaaten in einem wirtschaftlichen Chaos. Die Arbeitslosigkeit nahm beängstigende Ausmasse an, und bedeutende Gesellschaftsgruppen übten an der liberalen Wirtschaftsordnung fundamentale Kritik oder hielten sie zumindest für stark reformbedürftig. In der ersten Hälfte der 1930er-Jahre stand nicht nur die Zukunft der liberalen Wirtschaftsordnung in Frage, sondern die gesamte liberale Gesellschaftsordnung. Ständestaatliche und sozialistische Gesellschaftsmodelle boten sich als Alternativen zur bürgerlichen Gesellschaft an. Der Bundesstaat erlebte damit seine zweite tiefgreifende Integrationskrise nach dem Landesstreik.



Abstimmungsplakat zur neuen Getreideordnung.

Die monopolfreie Lösung der Getreideversorgung von 1929

Die Entwicklung der Getreidepolitik in den 1920er- und frühen 30er-Jahren zeigt, dass nicht alle versorgungspolitischen Eingriffe, die der Staat im Ersten Weltkrieg auf äusseren Druck hin in der Wirtschaft vorgenommen hatte, rückgängig gemacht wurden. In der Getreidepolitik wurde in der Zwischenkriegszeit ein wichtiges Element des versorgungspolitischen Graubereichs des Ersten Weltkriegs übernommen. So wurde das Staatsmonopol aus der Kriegszeit mehrmals provisorisch verlängert. Als schliesslich 1929 der Versuch scheiterte, das Monopol in der Verfassung zu verankern, hat der Bund ab 1932 mit der sogenannten monopolfreien Lösung den Getreidehandel dennoch nicht vollständig reprivatisiert. Vielmehr entstand eine Mischform aus freier Marktwirtschaft und staatlich kontrollierten Bereichen, in denen das Müllereigewerbe aus versorgungs- und struktur-

politischen Gründen geschützt wurde. Die eine Hälfte der Bundesvorräte wurde in bundeseigenen Lagern angelegt, die andere Hälfte musste von den Mühlen unentgeltlich gelagert werden. Gleichzeitig war die staatliche Getreideverwaltung auch für die Kontrolle der privaten Lagerhaltung zuständig. In diesem Zusammenhang wurde erstmals der Begriff Pflichtlager verwendet. Die zweite Säule der Getreideversorgung bildete die Förderung des inländischen Getreidebaus durch den staatlichen Aufkauf der Ernten.

Das System der monopolfreien Lösung der Getreideversorgung von 1929 war die erste dauerhafte Versorgungsinstitution, mit der der Bund private Firmen zur Haltung von Lagern verpflichten konnte.

Revision der Wirtschaftsartikel

Diese Auseinandersetzung spaltete selbst die alten politischen Lager. Nach 1933 kam es deshalb, begünstigt durch den erstarkenden Nationalsozialismus in Deutschland, unter der Führung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes zu einer allgemeinen Annäherung, die Teile der Arbeiterschaft, der Bauernschaft und des Bürgertums vereinte und dadurch die alten Klassengegensätze überbrückte. Die Kriseninitiative und die Richtlinienbewegung forderten parteiübergreifend eine von John Maynard Keynes inspirierte wirtschaftliche Krisenbekämpfung mit systematischen und umfassenden staatlichen Interventionen. Diese Ideen setzten sich schliesslich gegen die ebenfalls populären ständestaatlichen Konzepte durch. 1937 bereitete der Bundesrat eine Revision der Wirtschaftsartikel vor, mit der er seine interventionistische Wirtschaftspolitik in der Bundesverfassung zu verankern beabsichtigte. Die Annahme der revidierten Wirtschaftsartikel wurde zwar durch den Kriegsausbruch bis 1947 hinausgezögert. De facto verliess der Bundesrat aber bereits ab Mitte der 1930-Jahre sukzessive den Weg des Wirtschaftsliberalismus durch einen intensiven Gebrauch des Dringlichkeitsrechts. An die Stelle des Wirtschaftsliberalismus trat ein ausgeprägter Staatsinterventionismus, der zwar grundsätzlich an der Handels- und Gewerbefreiheit festhielt, dem Staat aber weitreichende Kompetenzen für Eingriffe in die Privatwirtschaft gestattete. Seine Aufgabe bestand nicht mehr in der Sicherung bürgerlicher Wirtschaftsfreiheiten, sondern in der Überwachung und Lenkung der Wirtschaft durch temporäre und dauerhafte Eingriffe. Dadurch übernahm er letztlich die Verantwortung für das wirtschaftliche Wohlergehen seiner Bürger.

Von der Krisen- zur Versorgungspolitik

Die Grundlagen staatlicher Krisenbekämpfung hatten für die wirtschaftlichen Kriegsvorbereitungen entscheidende Bedeutung. Dies verdeutlicht der Umstand, dass die revidierten Wirtschaftsartikel es dem Bundesrat gestatteten, auch beim Erlass von Massnahmen auf dem Gebiete der Kriegsvorsorge von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Durch den tiefgreifenden wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel vom Liberalismus zum Staatsinterventionismus waren die wirtschaftlichen Vorbereitungen auf einen möglichen Krieg zur staatlichen Aufgabe geworden. Der Übergang von der Krisen- zur Versorgungspolitik war fliessend und die strukturpolitischen Ziele der Krisenbekämpfung wurden während des Zweiten Weltkriegs weiterverfolgt. Dadurch löste sich gewissermassen der seit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert bestehende Widerspruch zwischen Wirtschafts- und Versorgungspolitik auf. Das Wohlergehen der nationalen Wirtschaft im Allgemeinen und die Sicherstellung der Versorgung im Besonderen gehörten nun zu den essentiellen Aufgaben des Staates.

Die wirtschaftspolitische Annäherung unterschiedlicher sozialer Gruppen, welche die Grundlage für den Staatsinterventionismus legte, wirkte sich auch in einem weniger direkten Zusammenhang auf die künftige Versorgungspolitik aus. Die revidierten Wirtschaftsartikel hatten die staatliche Arbeitsbeschaffung und den Schutz der Landwirtschaft zum Ziel der interventionistischen Wirtschaftspolitik. Sie zeugen von der Integration der Arbeiter und Bauern in den bürgerlich dominierten Staat. Dieser Zusammenhalt war für das Gelingen der Kriegswirtschaft während des Zweiten Weltkriegs von entscheidender Bedeutung, denn neben der Sicherstellung der Versorgung wurden auch im Zweiten Weltkrieg die Arbeitsbeschaffung und die Förderung der Landwirtschaft zu Zielen der staatlich gelenkten Kriegswirtschaft. ■

Starker Staat im Zweiten Weltkrieg

Nachdem die faschistischen Nachbarstaaten der Schweiz aussenpolitisch immer aggressiver auftraten, begannen sich Bundesrat, Parlament und Militärführung ab 1935 mit der Sicherstellung der Versorgung in einem Kriegsfall auseinanderzusetzen. 1937 ernannte der Bundesrat einen Delegierten für Kriegswirtschaft, dem er den Auftrag zur Schaffung einer Schattenorganisation erteilte. Bei einem allfälligen Kriegsausbruch sollte diese die kriegswirtschaftliche Organisation bilden. Im Unterschied zum Ersten Weltkrieg bestand somit schon vor Kriegsausbruch eine intensive Planung einer kriegswirtschaftlichen Angebots- und Nachfragelenkung. Für die Belange der Aussenwirtschaft bestand im Übrigen bereits seit der Weltwirtschaftskrise eine staatliche Kontrolle der Ein- und Ausfuhr. Die Schattenorganisation und später die Kriegswirtschaft, welche die Privatwirtschaft in die Vorbereitungen einbezogen, unterstanden von Anfang an dem Volkswirtschaftsdepartement.

Im Unterschied zum Ersten Weltkrieg bestand schon vor Kriegsausbruch eine intensive Planung einer kriegswirtschaftlichen Angebots- und Nachfragelenkung.

Bei einem allfälligen Kriegsausbruch sollte diese die kriegswirtschaftliche Organisation bilden. Im Unterschied zum Ersten Weltkrieg bestand somit schon vor Kriegsausbruch eine intensive Planung einer kriegswirtschaftlichen Angebots- und Nachfragelenkung. Für die Belange der Aussenwirtschaft bestand im Übrigen bereits seit der Weltwirtschaftskrise eine staatliche Kontrolle der Ein- und Ausfuhr. Die Schattenorganisation und später die Kriegswirtschaft, welche die Privatwirtschaft in die Vorbereitungen einbezogen, unterstanden von Anfang an dem Volkswirtschaftsdepartement.

Die Schattenorganisation und später die Kriegswirtschaft, welche die Privatwirtschaft in die Vorbereitungen einbezogen, unterstanden von Anfang an dem Volkswirtschaftsdepartement.

Das Sicherstellungsgesetz und die Neue Agrarpolitik

Aufgrund des Sicherstellungsgesetzes von 1938 konnte das Volkswirtschaftsdepartement bei Kriegsgefahr, ähnlich wie bei der monopolfreien Lösung der Getreideversorgung, private Unternehmen zur Lagerhaltung verpflichten. In den kriegswirtschaftlichen Vorbereitungen spielte die Landwirtschaft eine wesentliche Rolle: Mit dem im selben Jahr verabschiedeten Bundesbeschluss über die Förderung des Ackerbaus verfolgte der Bund im Rahmen der Neuen Agrarpolitik das Ziel, im Hinblick auf einen möglichen Krieg die bäuerliche Produktion stärker auf die Selbstversorgung des Landes auszurichten. Einige Sektionen der Kriegswirtschaft des Volkswirtschaftsdepartementes wurden von Vertretern der Privatwirtschaft geleitet, die sich für die Dauer des Krieges in den Dienst des Staates stellten. In Anlehnung an die militärische Landesverteidigung wurde dieses Zusammenspiel Milizsystem genannt. Aufgrund der zentralen behördlichen Koordination der Massnahmen blieb der Einfluss der Privatwirtschaft auf die Versorgung im Zweiten Weltkrieg aber geringer als im Ersten Weltkrieg.

Gelenkte Kriegswirtschaft

In der Zeit zwischen 1939 und 1945 wurden mit einer Ausnahme keine grundlegend neuen Methoden zur Verbesserung der Versorgungslage entwickelt. Dafür konnten die Massnahmen, mit denen während des Ersten Weltkriegs noch eher behelfsmässig experimentiert worden war, dank dem Staatsinterventionismus perfektioniert, aufeinander

Der Plan Wahlen und das Anbauwerk

Friedrich Traugott Wahlen und andere Anhänger der Neuen Agrarpolitik verfolgten das Ziel, die Schweiz auch bei einem Ausfall sämtlicher Nahrungsmittelimporte überlebensfähig zu machen. Um den Selbstversorgungsgrad zu erhöhen, musste neben dem sparsamen Umgang mit Lebensmitteln vor allem die landwirtschaftliche Produktion umgestellt und gesteigert werden. Die Hauptaufgabe der kriegswirtschaftlichen Agrarpolitik lag daher in der Ausdehnung des Ackerlandes.

Über den wirtschaftlichen Erfolg des Anbauwerks während der Jahre 1940 bis 1944 lässt sich nicht eindeutig urteilen. Das Ziel einer von Importen autark funktionierenden Landwirtschaft wurde zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd erreicht. Zwar steigerte sich der Selbstversorgungsgrad ab 1943 bis zum Kriegsende auf 75 Prozent. Verglichen mit den 52 Prozent vor Kriegsausbruch scheint es sich auf den ersten Blick um eine

imposante Leistung zu handeln. Bedenkt man aber, dass die Gesamtversorgung gegen Ende des Krieges auf 70 bis 80 Prozent des Vorkriegsniveaus gesunken war, so betrug die tatsächliche Erhöhung der inländischen Produktion, gemessen am Vorkriegsniveau, lediglich sieben Prozentpunkte (von 52 auf 59 Prozent).

Das Anbauwerk entfaltete seine Wirkung aber auf einer anderen, vielleicht nicht weniger wichtigen Ebene. Der Rechenschaftsbericht des Volkswirtschaftsdepartementes von 1950 würdigte das Vorhaben Wahlens wie folgt: «... neben den materiellen Ergebnissen [sei] aber der moralische Erfolg des Anbauwerkes nicht wegzudenken, der in einer Festigung der Geister und Gemüter und einer Stärkung des Durchhaltewillens während einer politisch und militärisch sehr heiklen Zeitspanne bestand».



Zwei der ersten Schiffe der 1941 gegründeten Schweizer Hochseeflotte.

abgestimmt und in einem vorher noch nie gekannten Ausmass umgesetzt werden. Die versorgungspolitischen Prioritäten blieben aber die gleichen. Die Importe genossen auch im Zweiten Weltkrieg trotz des vorhandenen Strebens nach weitgehender Autarkie höchste Priorität, weshalb ihnen die Behörden grösste Aufmerksamkeit schenkten. So verlangte der Bundesrat kurz nach Kriegsausbruch von den Importeuren, kriegswirtschaftliche Syndikate zu bilden, um die Verwendung der Importe kontrollieren und die Verteilung der Kontingente im Inland verwalten zu können. Teilweise bestand diese Struktur ja bereits.

Zur Sicherung der Überseetransporte charterte das Volkswirtschaftsdepartement frühzeitig 15 griechische Hochseefrachter, und im Verlaufe des Krieges wurden vierzehn Hochseeschiffe durch Bund und Private gekauft – wovon vier allein durch den Bund – und unter die in aller Eile per Notrecht gegründete Schweizer Flagge zur See gestellt. Die Massnahmen für die inländische Güterbewirtschaftung gründeten auf den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs und der unmittelbaren Nachkriegszeit. Die Kontingentierung von Gütern, Produktionsvorschriften und die Lebensmittelrationierung waren bekannt und im Voraus von der Schattenorganisation geplant. Sie liessen sich rasch umsetzen, sobald sich die Versorgungssituation verschlechterte. Begleitet wurden diese Massnahmen von einer rigorosen staatlichen Preisüberwachung, die eine im Vergleich zu den Produktionskosten unverhältnismässige Erhöhung der Lebenshaltungskosten verhinderte. Das Anbauwerk steigerte schliesslich die Agrarproduktion des Landes, ohne jedoch den Bedarf an Lebensmittelimporten wesentlich verringern zu können. Nicht alle Bewirtschaftungsmassnahmen waren aber bei Kriegsbeginn bereits

vollständig ausgereift. Um die im Sicherstellungsgesetz vorgesehene private Lagerhaltung durchsetzen zu können, wurde das Einfuhrbewilligungssystem erst nach Ausbruch des Kriegs an die Lagerhaltungspflicht für importierende Firmen gekoppelt. Das daraus entstandene obligatorische Pflichtlagersystem, das noch heute besteht, war die einzige wesentlich neue Versorgungsmassnahme, welche die Kriegswirtschaft des Zweiten Weltkriegs hervorgebracht hatte.

Sicherung der politischen Stabilität

Gemessen an der Teuerung der Lebenskosten und der innenpolitischen Stabilität war die Versorgung im Zweiten Weltkrieg gegenüber derjenigen im Ersten Weltkrieg deutlich besser. Der Historiker Peter Maurer spricht in diesem Zusammenhang von der Lernfähigkeit des politischen Systems. Der Umstand allein, dass die Versorgung des Landes im Zweiten Weltkrieg vom ersten Konzeptentwurf bis zur Regelung der kleinsten Detailfrage in den Amtsstuben gesteuert wurde, vermag das Gelingen der Bewirtschaftung nicht zu erklären. Wie der Historiker Jakob Tanner aufzeigt, waren nicht nur die einzelnen Versorgungsmassnahmen aufeinander abgestimmt, sondern die Versorgungspolitik als Ganzes war im Zweiten Weltkrieg Teil einer gelungenen strategischen Synthese militärischer und wirtschaftlicher Zielsetzungen. Die gleichzeitig auftretenden Bedürfnisse der militärischen Landesverteidigung, des Produktionsstandortes Schweiz mit seinen Arbeitsplätzen, der land-

Die Versorgung im Zweiten Weltkrieg war gegenüber derjenigen im Ersten Weltkrieg deutlich besser.



Am Bellevue in Zürich wird Getreide geerntet.

wirtschaftlichen Produktion und des Importwesens bargen ein enormes Potenzial für Widersprüche. Die Aufrechterhaltung der innenpolitischen Ordnung durch eine gute Versorgung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit waren ebenso bundesrätliche Ziele wie die militärischen Vorbereitungen auf einen deutschen Überfall. Dank der umfassenden staatlichen Kontrolle und Lenkung der Wirtschaft sowie dank der engen Zusammenarbeit der Leitung der Kriegswirtschaft mit der Armeespitze und mit der Führung der Nationalbank gelang die Abstimmung dieser widersprüchlichen Zielsetzungen zwischen 1939 und 1945 weit besser als im Ersten Weltkrieg. Neben der rechtzeitigen Planung und zentralen Umsetzung der Versorgungsmassnahmen durch den Staat war es dieses Bewusstsein der Entscheidungsträger für die Zusammenhänge von Versorgung, Arbeit und sozialem Frieden, welches den Erfolg der Versorgungspolitik im Zweiten Weltkrieg ausmachte.

Wirtschaftliche Zusammenarbeit mit NS-Deutschland

Diese Zielsetzung bedingte aber eine zum Teil enge wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem nationalsozialistischen Deutschland. Die intensive wirtschaftliche Kooperation mit dem potenziellen Aggressor hielt die innenpolitische Lage stabil und dürfte wohl einem deutschen Angriff entgegengewirkt haben. Gleichzeitig war aber auch diese Anpassung selbst nicht ohne Widersprüche,

denn die lebenswichtigen Lebens- und Futtermittelimporte stammten mehrheitlich aus alliierten Überseegebieten. Aufgrund der umfangreichen Schweizer Kriegsmateriallieferungen an Deutschland stoppten die USA mehrere Male ihre Getreidelieferungen, was die Versorgung der Schweiz auf diesem Gebiete jeweils empfindlich traf. Die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und die Versorgungs- sowie die Arbeitsbeschaffungspolitik im Besonderen stellten die Verantwortlichen immer wieder vor heikle Entscheidungen. Die Zielsetzung war bei beiden aber immer dieselbe: Die innere Ruhe und Ordnung musste durch eine gute Versorgung, stabile Reallöhne und genügend Arbeitsplätze bewahrt werden, denn die Erinnerungen an den Landesstreik und die Arbeitslosigkeit während der Weltwirtschaftskrise waren noch immer sehr wach. ■

Dauerhafte wirtschaftliche Kriegsvorsorge in der Nachkriegszeit

Während die Versorgungsprobleme auch nach Kriegschluss nicht abrisen und der staatliche Versorgungsapparat und die vielen Bewirtschaftungsmassnahmen nur langsam abgebaut werden konnten, beauftragte der Bundesrat aufgrund der neuen internationalen Spannungen bereits 1948 wieder einen Delegierten für die wirtschaftliche Landesverteidigung mit der Aufstellung einer Schattenorganisation für den Kriegsfall. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg wurde mit wirtschaftlichen Vorbereitungen für einen neuen Krieg begonnen.

Unsichere Zeiten

Parallel dazu galt es, die vor und während des Krieges verabschiedeten Dringlichkeitserlasse mit den 1947 in Kraft getretenen revidierten Wirtschaftsartikeln abzustimmen. Das Sicherstellungsgesetz von 1938, welches gemeinsam

mit dem Bundesbeschluss von 1933 über die wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland die Rechtsgrundlage für die weitgehenden versorgungspolitischen Interventionen während des Krieges geliefert hatte, sollte durch eine einheitliche Gesetzgebung ersetzt werden. Da sich aber Anfang der 1950er-Jahre die internationalen Spannungen in Stellvertreterkriegen in Ostasien entluden, welche indirekt auch die Versorgung der Schweiz gefährdeten, erweiterte der Bundesrat 1951 – wiederum gestützt auf Vollmachten – seine versorgungspolitischen Kompetenzen mit dem sogenannten Korea-Beschluss. Fortan waren gewisse staatliche Bewirtschaftungsmassnahmen auch in unsicheren Zeiten und nicht erst bei unmittelbarer Kriegsgefahr möglich. Da der Kalte Krieg nicht endete, wurden die

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg wurde mit wirtschaftlichen Vorbereitungen für einen neuen Krieg begonnen.

unsicheren Zeiten zum Dauerzustand und die wirtschaftliche Kriegsvorsorge zur Dauereinrichtung. Der Delegierte für wirtschaftliche Kriegsvorsorge und seine Schattenorganisation bildeten daher die erste umfassende und dauerhafte behördliche Versorgungsinstitution im Schweizerischen Bundesstaat. Wie der (fast) identische Name zum Ausdruck bringt, orientierte sich die Versorgungspolitik der Nachkriegszeit stark an der Kriegswirtschaft des Zweiten Weltkrieges. Auf Drängen des Delegierten wurde 1952 auch ein Seeschiffahrtsgesetz verabschiedet, das dem Bundesrat im Kriegsfall weitreichende Kompetenzen zur Benützung der Schweizer Hochseeflotte einräumte. Gleichzeitig wurde die staatliche Subventionierung privater Seeschiffe fortgesetzt, um bei einem erneuten Bedarf auf eine möglichst grosse Anzahl Schiffe zurückgreifen zu können.

1955 ersetzte das Parlament die zwei Krisenerlasse (Sicherstellungsgesetz und Korea-Beschluss) durch das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge. Die Schweiz verfügte nun gestützt auf die revidierten Wirtschaftsartikel erstmals über ein umfassendes Versorgungsgesetz. Dadurch wurde die Versorgungspolitik des Bundes offiziell Teil einer allgemeinen interventionistischen Wirtschaftspolitik. ■



Bewirtschaftungsmassnahmen wie die Lebensmittelrationierung wurden nur langsam abgebaut.

Wirtschaftliche Landesversorgung im Neoliberalismus

Bereits ein Jahr nach Verabschiedung des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge traten 1956 erneut Versorgungsprobleme auf. Die Unterdrückung des ungarischen Volksaufstandes durch sowjetische Truppen bestätigte zwar noch einmal die Notwendigkeit der kriegswirtschaftlichen Schattenorganisation. Für die Verknappung des Güterangebots war jedoch ein anderes Ereignis verantwortlich. Aufgrund der sogenannten Suezkrise kam es wegen einer erhöhten Nachfrage nach flüssigen Treib- und Brennstoffen bei der für

Da der Kalte Krieg nicht endete, wurde die wirtschaftliche Kriegsvorsorge zur Dauereinrichtung.

die Schweiz immer wichtiger werdenden Erdölversorgung erstmals zu Engpässen. Ähnliche Schwierigkeiten gab es 1973, weil die Organisation der erdölexportierenden Länder (OPEC) als Reaktion auf die Unterstützung Israels durch den Westen im Konflikt mit Ägypten ihre Erdölförderung

reduzierte. Der Bundesrat reagierte 1956 und 1973 jeweils mit einer Lenkung der Nachfrage und des Verbrauchs unter anderem durch Sonntagsfahrverbote, Temporeduktionen und Kanisterabfüllverbote. Seine Eingriffe stützte er dabei auf das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge von 1955.

Von der Kriegsvorsorge zur Landesversorgung

Diese Ereignisse zeigten deutlich, dass die Versorgung der Schweiz auch jenseits einer unmittelbaren Kriegsgefahr durch die Machtpolitik ausländischer Staaten oder durch ein Marktversagen bedroht werden konnte. Dieses Erkenntnis führte in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre zur Diskussion über eine Erweiterung der rechtlichen Grundlagen für die Versorgung. Neu sollten neben der Kriegsgefahr auch sogenannte machtpolitische Bedrohungen und schwere Mangellagen ein Grund für staatliche Interventionen sein. Das Recht wurde dadurch nachträglich an die bereits praktizierte Versorgungspolitik angepasst.

Die Ausdehnung der Einsatzfeldes von Kriegsvorsorge und Kriegswirtschaft auf Fälle machtpolitischer Bedrohung und schwerer Mangellagen führte schliesslich dazu, dass der enge Begriff der wirtschaftlichen Landesverteidigung durch den umfassenderen Begriff der wirtschaftlichen Landesversorgung ersetzt wurde. Zur selben Zeit wurden der Delegierte für wirtschaftliche Kriegsvorsorge und das gleichnamige Bundesamt zum Delegierten beziehungsweise zum Bundesamt für wirtschaftliche Landes-

versorgung. Die neue Begrifflichkeit verdeutlicht, dass die Versorgungspolitik ihren engen Fokus ausweitete, um das Land fortan auch dann vor Engpässen bei Gütern und Dienstleistungen zu schützen, wenn keine militärische Bedrohung für die Schweiz bestand.

Rückbesinnung auf die liberale Versorgungspolitik

Die Diskussion um die versorgungspolitische Neuausrichtung reichte jedoch tiefer. Es ging nicht bloss um eine nachträgliche Anpassung des Rechts und um eine neue Namensgebung. Aufgrund der anhaltenden Wirtschaftsrezession während der 1970er-Jahre wurde der Staatsinterventionismus immer mehr in Frage gestellt. Die aufstrebende wirtschaftspolitische Doktrin des Neoliberalismus forderte eine weitreichende Liberalisierung und Privatisierung der Wirtschaft. Die Einsicht, dass die Märkte zu einer potenziellen Gefahr für die Versorgung des Landes werden könnten, bedeutete aber nicht, dass sich die Versorgungspolitik des Bundes als eine Bastion des in den Hintergrund tretenden Staatsinterventionismus positioniert hätte. Das Gegenteil war der Fall: Die Neuordnung der Versorgungspolitik selbst folgte in gewisser Weise den neoliberalen Maximen. Der Markt und nicht mehr der Staat sollte fortan die Verantwortung für die Versorgung übernehmen. Die Prinzipien des Primats der Wirtschaft und der Subsidiarität staatlichen Handels bestimmen seither die Versorgungspolitik. Dadurch wurde der Staat in der Rolle des Versorgers abgelöst und die Aufgabe wieder der Privatwirtschaft übertragen. Unterstrichen wurde diese Neuausrichtung durch eine Bestimmung im Landesversorgungsgesetz von 1982, die ausdrücklich vorschreibt, dass der Delegierte ein Vertreter der Privatwirtschaft sein müsse. 1978 fand sozusagen eine ideologische Rückbesinnung auf die liberale Versorgungspolitik der Gründungszeit statt. Dies führte jedoch nicht zu einer Beschneidung der staatlichen Interventionsrechte, denn sämtliche Möglichkeiten für staatliche Eingriffe blieben auch noch nach der Gesetzesrevision von 1982 erhalten. Vielmehr stellte diese Bestimmung einen ersten Schritt zur Herauslösung der Versorgungspolitik aus dem kriegswirtschaftlichen System des Zweiten Weltkriegs dar, nachdem sie zuvor stets nur Teil weiterreichender strukturpolitischer Interventionen gewesen war. Die Versorgungspolitik richtete sich neu darauf ein, den Markt als Versorgungsplattform zu benützen und nicht mehr nur die wehrwirtschaftliche Isolierung von der Aussenwelt vorzubereiten.



Autofreie Strassen: Sonntagsfahrverbot 1973.

Die wirtschaftliche Landesversorgung nach dem Ende des Kalten Krieges

Während die Versorgungspolitik Ende der 1980er-Jahre drei Versorgungsszenarien verfolgte (Krieg, Machtpolitik und schwere Mangellagen), verloren mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Ende der bipolaren Weltordnung die Szenarien Krieg und machtpolitische Bedrohung an versorgungspolitischer Aktualität. Mit dem Wegfall dieser Bedrohungen – bisher der Hauptanwendungsfall – geriet die wirtschaftliche Landesversorgung aber politisch zusehends in Bedrängnis. Im selben Zeitraum gewann der jeglichem Staatsinterventionismus abholden Neoliberalismus weiter an Einfluss. Hinzu kam, dass damals das allgemein sehr hohe Zinsniveau die Finanzierung der noch sehr umfangreichen Pflichtlagerhaltung massiv verteuerte und damit nicht nur die Pflichtlagerhaltung, sondern die Landesversorgung auch aus finanzpolitischer Sicht grundsätzlich in Frage stellte. Schliesslich zog sich die Schweizerische Nationalbank mit dem Hinweis auf ihre monetaristische Geldpolitik aus der Finanzierung der Pflichtlagerhaltung zurück und unterstrich damit die kritische neoliberale Stimmung gegenüber der Institution Landesversorgung. Anfang der 1990er-Jahre standen die staatlichen Versorgungsinstitutionen vor einer ungewissen Zukunft.

Erste umfassende Strategie der Landesversorgung

In der Folge reagierte das Volkswirtschaftsdepartement auf diese Identitätskrise, indem es mit Nachdruck den mit der Verfassungsänderung von 1981 eingeschlagenen Weg der Bekämpfung von Marktstörungen verfolgte. Mit der Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung von 2003 wurden die gesetzlichen Szenarien Krieg und Machtpolitik faktisch aus dem Katalog der Versorgungsgefahren gestrichen. Dadurch entfernte sich die staatliche Landesversorgung von ihrem ursprünglichen Entstehungskontext. Die früher herausragende Bedeutung des Kriegs für die Versorgungspolitik nimmt heute die Versorgung durch den Markt ein. Deren mögliches Versagen und die daraus entstehenden schweren Mangellagen bilden heute den Referenzpunkt der Versorgungspolitik. In Zukunft sollen schwere Mangellagen das einzige Kriterium für staatliche Eingriffe sein. Der Krieg und die machtpolitische Bedrohung nehmen keine besondere Position mehr ein. Sie stellen heute nur noch zwei in einer Reihe unzähliger anderer Risiken dar, die das reibungslose Funktionieren der Versorgung über die internationalen Märkte gefährden können.

Der Markt und nicht mehr der Staat sollte fortan die Verantwortung für die Versorgung übernehmen.

Stabile Wirtschaft als versorgungspolitisches Ziel

Der Abbau der Pflichtlager und die intensiviertere Förderung der Schweizer Hochseeflotte seit den frühen Neunzigerjahren charakterisieren die Neuausrichtung der Versorgungspolitik im Neoliberalismus. Heute geht es kaum mehr darum, die Versorgungssicherheit der Schweiz über eine mehrjährige Periode sicherzustellen, sondern

Angebotsengpässe von kurzer bis mittlerer Dauer zu überbrücken und dadurch dem Wirtschaftsstandort Schweiz zu mehr Stabilität zu verhelfen. Mit der Schifffahrtspolitik wird das gleiche Ziel verfolgt, erlaubt doch die eigene Handelsflotte, selbst im Fall von Störungen Güter zu importieren und Schweizer Produkte in alle Welt zu exportieren.

In Zukunft sollen schwere Mangellagen das einzige Kriterium für staatliche Eingriffe sein.

Letztlich steht damit nicht mehr bloss die Bekämpfung des Hungers im Vordergrund, sondern ebenso sehr die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft. Die Versorgungspolitik ist auch in der heutigen Zeit integraler Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die darauf abzielt, durch eine weitgehende Liberalisierung der Märkte und die Gewährung der Autonomie des privaten Sektors den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken. Dies kommt in den versorgungspolitischen Prinzipien des Primats der Wirtschaft und der Subsidiarität staatlichen Handelns zum Ausdruck, die bereits 1978 formuliert wor-

den sind und heute mehr denn je Gültigkeit haben. So gesehen bestehen gewisse Ähnlichkeiten mit der liberalen Versorgungspolitik der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die heutige versorgungspolitische Aufgabenstellung gleicht denn auch derjenigen von 1900, als die sensible Balance der Weltmärkte durch Spekulation, Kolonialkriege und nationale Interessenspolitik gestört wurde. Anders als damals verfügt der Bund heute aber über Möglichkeiten, die Folgen von Fehlentwicklungen auf den internationalen Märkten abzufedern. Der Widerspruch zwischen Interventionismus und Marktwirtschaft ist indessen nur scheinbar. Da Märkte als Versorgungseinrichtungen nie perfekt funktionieren, trägt das staatliche Instrumentarium der Landesversorgung zur Überwindung erheblicher Angebotslücken bei lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen und damit zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz bei. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die für Eingriffe notwendigen Instrumente wie die Pflichtlager, die eigene Handelsflotte oder Bewirtschaftungsmassnahmen ein Erbe des Staatsinterventionismus sind, die bereits in den beiden Weltkriegen, in der Weltwirtschaftskrise und im Kalten Krieg entwickelt worden sind. Die heutige Versorgungspolitik stellt somit einen historisch gewachsenen Kompromiss zwischen liberaler Zielvorgabe und interventionistischen Mitteln dar. ■

Der Containerfrachter m/s Lausanne auf der Schelde.



Der Autor



Maurice Cottier, lic. phil. hist.,
Doktorand der Philosophisch-
historischen Fakultät der
Universität Bern

Bildnachweis

- Titelseite RBA4-3-112: Lebensmittelkarten 1942,
© StAAG/RBA
Suter, Joerin AG
- S. 3 Parlamentsdienste
- S. 4 Keystone
- S. 5 SBB Historic
- S. 6 Bundesamt für Landwirtschaft
- S. 7 Keystone
- S. 9 Keystone
- S. 10 Bundesamt für Landwirtschaft
- S. 13 Stiftung Swiss Ships
- S. 14 RBA10: Anbauschlacht, Bellevue Zürich 1940-1945,
© StAAG/RBA
- S. 15 RBA4-3-112: Lebensmittelkarten 1942,
© StAAG/RBA
- S. 17 RBA4-3-112: Sonntagsfahrverbot 1973,
© StAAG/RBA
- S. 18 Michael Eichmann, BWL

Impressum

Herausgeber: Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
Belpstrasse 53, 3003 Bern, Telefon 031 322 21 85
info@bwl.admin.ch, www.bwl.admin.ch

12.2011

Meilensteine der schweizerischen Versorgungspolitik

1848	Durch die erste Bundesverfassung wird die Versorgung zu einer ausschliesslichen Angelegenheit der Privatwirtschaft.	Ab 1940	Intensivierung der inländischen Agrarproduktion nach dem sogenannten Plan Wahlen (Anbauwerk).
1870/71	Im Deutsch-Französischen Krieg kommt es erstmals zu Einfuhr- und Transportstörungen.	1947	Inkraftsetzung der 1936 revidierten Wirtschaftsartikel.
1892	Die eidgenössische Militärverwaltung kauft für den Fall eines Krieges Getreide zur Ernährung der Zivilbevölkerung. Das ist die erste staatliche Lagerhaltung des Bundesstaates.	1948	Aufbau einer neuen Schattenorganisation für den Fall eines Krieges.
1914	Die Schweiz wird vom Ausbruch des Ersten Weltkriegs weitgehend unvorbereitet getroffen. Durch eine «neutrale» Aussenwirtschaftspolitik zwischen den Kriegsparteien kann die Versorgung anfänglich gesichert werden.	1951	Der Koreabeschluss ermöglicht Versorgungs-massnahmen, auch wenn der Schweiz keine unmittelbare Kriegsgefahr droht.
1914–1916	Auf Druck der Kriegsmächte kontrolliert der Bundesrat direkt oder indirekt grosse Teile des Aussenhandels. Gewisse Lebensmittel werden durch die eidgenössische Militärverwaltung importiert.	1953	Verabschiedung des Seeschiffahrtsgesetzes. Dieses erlaubt es, Schweizer Hochseeschiffe für Zwecke der Landesversorgung zu requirieren oder zu kaufen.
Ab 1917	Die Versorgungslage verschlechtert sich massiv. Mit seinen zögerlichen und unkoordinierten Marktinterventionen gelingt es dem Bundesrat nicht, eine zufriedenstellende Versorgung sicherzustellen.	1955	Bundesgesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge als erstes umfassendes Versorgungsgesetz des Schweizerischen Bundesstaates. Es regelt die Pflichtlagerhaltung und andere Interventionsmassnahmen.
1918	Errichtung des Eidgenössischen Kriegs-Ernährungsamtes als erste zivile Versorgungsbehörde.	1956	Suez- und Yomkipur-Krieg: Durch den
1929	Aufgrund der sogenannten Monopolfreien Lösung werden die Mühlen erstmals verpflichtet, private Getreidepflichtlager zu halten.	und 1973	Ausbruch dieser Kriege, 1973 zusätzlich noch durch die Boykott-Drohungen der OPEC-Staaten verschärft, entsteht eine erhöhte Nachfrage nach Erdölprodukten. Es drohen Versorgungsengpässe. Der Bundesrat reagiert jeweils mit Sonntagsfahrverboten und anderen Massnahmen.
1936	Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung; diese sollten dem Bund für Massnahmen der staatlichen Kriegsvorsorge ein Abweichen von der Handels- und Gewerbefreiheit gestatten.	1978	Verfassungsrechtliche Neuordnung der Landesversorgung: Die Versorgungsverantwortung wird wieder primär der Privatwirtschaft zugewiesen. Der Staat soll neu nicht mehr nur im Falle eines Krieges, sondern auch bei machtpolitischer Bedrohung und schweren Mangellagen subsidiär intervenieren.
Ab 1937	Beginn der kriegswirtschaftlichen Vorbereitungen; Bildung einer kriegswirtschaftlichen Schattenorganisation.	1982	Verabschiedung des Landesversorgungsgesetzes. Es gibt dem Bundesrat die Kompetenz für staatliche Versorgungsmassnahmen bei Kriegsgefahr und machtpolitischer Bedrohung sowie neu bei schweren Mangellagen.
1938	Inkraftsetzung des Sicherstellungsgesetzes. Es ermöglicht den staatlichen Zugriff auf private Vorräte und Produktionsmittel. Mit der Neuen Agrarpolitik wird eine Erhöhung des landwirtschaftlichen Selbstversorgungsgrads verfolgt.	2003	Mit seiner strategischen Neuausrichtung konzentriert das EVD die Massnahmen der Landesversorgung auf Fälle schwererer Mangellagen von kurzer und mittlerer Dauer.
1939–1948	Bei Ausbruch des Zweiten Weltkriegs erhält der Bundesrat am 30. August 1939 weitreichende Vollmachten, die es ihm erlauben, auf dem Gebiete der Wirtschaft zu intervenieren. Die Zentralstelle für Kriegswirtschaft im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartment (EVD) koordiniert bis 1948 die umfangreichen staatlichen Eingriffe der verschiedenen Kriegswirtschaftsämters.	2011	Vorbereitung einer Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes: Ziel ist die rechtzeitige und adäquate Sicherstellung der Versorgung im Falle schwerer Mangellagen, unabhängig ihres Grundes.