

# "Die Experten verpflichten ihre Regierungen in keiner Weise" : Experten im Milizsystem der schweizerischen Aussenpolitik der Zwischenkriegszeit

Autor(en): **Herren, Madeleine / Zala, Sacha**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **8 (2001)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-20409>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

---

# «DIE EXPERTEN VERPFLICHTEN IHRE REGIERUNGEN IN KEINER WEISE»

## EXPERTEN IM MILIZSYSTEM DER SCHWEIZERISCHEN AUSSENPOLITIK DER ZWISCHENKRIEGSZEIT

MADELEINE HERREN UND SACHA ZALA

«Experte» gehört zu jenen Schlüsselwörtern der Neuzeit, deren Bedeutung ausgesprochen vage ist. Das *Historische Wörterbuch der Philosophie*, das als eines der wenigen Fachwörterbücher eine Verortung des Begriffes versucht, schlägt vor, dass dieser «wahrscheinlich im 19. Jh. zur Bezeichnung des Sachverständigen vor Gericht auf[kommt]»<sup>1</sup> und den Prozess der Arbeitsteilung und Differenzierung in der Organisation des Wissens ausdrückt. Nach den Erkenntnissen der Expertiseforschung, der jüngsten Form wissenschaftlicher Beschäftigung mit Experten, ist prinzipiell jedes menschliche Individuum fähig, Experte zu werden. Mit dieser veränderten Sichtweise sei eine «Demokratisierung und Popularisierung exzeptioneller Leistungen verbunden, die nun in der Reichweite von jedermann erscheinen»,<sup>2</sup> was den Weg zur Analyse der *professional society* ebnet.<sup>3</sup>

Die schwankende Bedeutung des Begriffes macht diesen umso mehr zum lohnenden Objekt historischer Betrachtungen, als dass Expertendiskurse zwischen den beiden Weltkriegen, in einer Phase des politischen und sozialen Umbruches, eine über die pragmatische Beschreibung eines Differenzierungsprozesses hinausgehende Verbreitung fanden. Die folgende Darstellung wendet sich dieser Phase zu und fragt nach der Bedeutung der Experten bei der Konstruktion und der Operationalisierung der neuen Weltordnung nach 1919. Die Rekonstruktion der zeitgenössischen Debatten um die politische Verortung der Experten untersucht die Perzeption der zunehmenden Integration von Spezialwissen in die Regelung der internationalen Politik. Mit der Darstellung der Auseinandersetzungen um die Demokratietauglichkeit der Experten will sie auf die Problematik der staatlichen Einbindung von Spezial- und Fachwissen hinweisen. Hier wird mithin eine Thematik aus der Perspektive demokratischer Systeme diskutiert, die für Nationalsozialismus und Faschismus weit besser dokumentiert ist. Ist, so soll hier gefragt werden, ein theoretisches Problembewusstsein für die Einbindung von Sachwissen festzustellen, und hat dieses im konkreten Umgang des Staates mit Experten eine Bedeutung – oder lässt sich das Problem in einer Zeit politischer Spannungen auf die Feststellung reduzieren, dass letztlich «die Experten ihre Regierungen in keiner Weise

[verpflichten]»,<sup>4</sup> wie 1924 das schweizerische Aussenministerium verlauten liess? Wenn jedes Individuum potenziell zum Experten avancieren kann, wie stellt sich die Frage nach Ein- und Ausgrenzung von Sachwissen? In den folgenden Ausführungen wird vorgeschlagen, diese generelle Problematik an schweizerischem Material zu überprüfen. Dieses stammt aus einer Datenbank, welche die Beschickung internationaler Konferenzen und Kongresse durch die schweizerische Regierung rekonstruiert.<sup>5</sup> Die empirische Überprüfung basiert demnach auf jenen Sachverständigen, welche in einem weit gefassten Bereich schweizerischer Aussenpolitik erscheinen. Wir gehen davon aus, dass das zentrale Thema der zeitgenössischen Debatte, das Verhältnis zwischen Experte und Staat, am Beispiel der schweizerischen Handhabung multilateraler Delegationen besonders aussagekräftig analysiert werden kann. Methodisch werden hier aussenpolitische Entscheidungen als serielles Quellenkorpus für die Analyse der wachsenden Bedeutung verwaltungsexterner Experten und für die Feststellung der Ausprägungen des Milizsystems in der schweizerischen Aussenpolitik verwendet. Überdies wird dargelegt, dass die Einbindung der Experten als offizielle Delegierte aus staatlicher Sicht den Vorteil hatte, dass diese ihr Spezialwissen zur Verfügung stellten, ohne aber für den Staat Verpflichtungen eingehen zu können, sofern sie nicht mit spezifischen Instruktionen dazu explizit ermächtigt worden waren. Diesem Vorgehen kam die schweizerische «Hintanhaltung einer eigenständigen Verwaltungsbürokratie»<sup>6</sup> ebenso entgegen wie das Milizsystem dem Einbezug externer Experten förderlich erschien.

## EXPERTEN, DEMOKRATIE UND DIE NACHKRIEGSORDNUNG

Die in den 1930er-Jahren erschienene Ausgabe der *Encyclopaedia of the Social Sciences* verband die wachsende Bedeutung der Experten mit der Modernisierung der Regierungssysteme: “The use of the expert in government and social affairs has assumed prominence concurrently with the adoption of a new notion of the function of government itself.”<sup>7</sup> Die Enzyklopädie folgte einer Argumentation, die das Erscheinen der Experten an die Entwicklung der Demokratie knüpfte und dabei auf die Bedeutung der Juristen verwies. Justice Felix Frankfurter, der als Berater der US-Präsidenten Woodrow Wilson und Franklin D. Roosevelt selbst als einflussreicher Experte bezeichnet werden kann, erzählte die schöne Geschichte, dass 1787 die Strassen von Philadelphia zur Eindämmung des Verkehrslärmes mit Erde zugeschüttet worden seien, damit die Gründerväter der USA in Ruhe über die Verfassung nachdenken konnten.<sup>8</sup> Prestige und Akzeptanz der Experten trafen in dieser Schilderung ■ 97

auf eine Öffentlichkeit, welche juristischem Sachverstand buchstäblich auf den Zehenspitzen begegnete. Juristische Untersuchungen zur Rolle der Sachverständigen in gerichtlichen Verfahren alimentierten diese Ebene des Diskurses. Eine 1936 in Bern publizierte Dissertation schrieb dem Einsatz von Sachverständigen eine systemüberschreitende Eigendynamik zu. Der Autor stellte nämlich fest, dass juristische Funktionen zwar an die Ausübung politischer Rechte geknüpft waren, dass es aber in der Schweiz keine Strafprozessordnung gab, die den Beizug von Frauen als Sachverständige untersagte, dass diese sogar in einigen kantonalen Gesetzgebungen bei gewissen Fällen wie Vergewaltigung oder dem Nachweis einer Geburt zwingend einbezogen werden mussten.<sup>9</sup> Zwar darf die juristische Etablierung der Expertinnen trotz mangelndem Stimm- und Wahlrecht nicht überbewertet werden, doch die Feststellung, dass die Integration von Sachwissen in einem über die Grenzen des politischen Systems hinausreichenden Mass geschah, ist bemerkenswert und lenkt die Aufmerksamkeit auf die in der juristischen Debatte immer wieder reflektierte Problematik der Ein- respektive Ausgrenzung von Spezialwissen und damit auf die Frage, wie gefährlich Experten einer Demokratie werden konnten.<sup>10</sup> Alfred Zimmern, in der Leitung des dem Völkerbund zugehörigen *Institut de coopération intellectuelle* an zentraler Stelle mit der internationalen Mobilisierung von Wissen beschäftigt, warnte 1927: "Unless the modern world works out a satisfactory relationship between expert knowledge and popular control the days of democracy are numbered."<sup>11</sup>

In der Tat reflektierten diese Bedenken eine Entwicklung, in der Experten zusehends den mit eigenen Kontrollorganen versehenen juristischen Kontext verliessen. Ein wesentliches Signal setzte die von der amerikanischen Regierung für die Vorbereitung der Friedensschlüsse nach dem Ersten Weltkrieg eingesetzte Kommission, die *Inquiry*, welche als Braintrust die Administration bei Sachfragen unterstützen sollte. Mitglieder der *Inquiry* waren ausschliesslich Wissenschaftler (Historiker, Geografen, Politologen, Ethnologen, etc.) aus dem universitären Bereich.<sup>12</sup> Mit der *Inquiry* und der Bedeutung der Ökonomen für die Regelung der Reparationen wurde mehr als deutlich, dass Friedenskongresse nicht mehr nach der Art des Wiener Kongresses tanzten, sondern aufwändige Recherchen betrieben, deren Bedeutung mit der Permanenz der ökonomischen Problemlagen weiter zunahm. Noch bevor John Maynard Keynes der Figur des Experten eine Bedeutung verlieh, die derjenigen der Politiker in nichts nachstand, konnte Charles Dawes 1925 für den nach ihm benannten Finanzplan den Friedensnobelpreis entgegennehmen, der bis anhin an Politiker, Pazifisten und Vertreter völkerrechtlicher Kooperation verliehen worden war. Konstruktion und Entwicklung des Völkerbundes begünstigten den Aufstieg der Experten in politische Leitfunktionen. Unter dem Signet des

Völkerbundes wurde eine grosse Anzahl von ständigen und temporären *Commissions und Comités d'experts* gegründet,<sup>13</sup> die Spezialwissen selbst dann noch zu politischen Vorschlägen umarbeiteten, als der dafür notwendige politische Konsens längst verschwunden war.

Mit der Feststellung der wachsenden Bedeutung von Sachverständigen in der internationalen Politik war die Dynamik der Entwicklung nicht ausgelotet und neben dem Ruf nach demokratischer Kontrolle etablierte sich eine zweite Ebene, welche die Rolle der Experten mit der Frage nach der politischen Bedeutung der Intellektuellen und dem ökonomischen Stellenwert der «geistigen Arbeiter» verband.<sup>14</sup> Kamen die demokratiethoretischen Auseinandersetzungen vornehmlich aus der angelsächsischen Welt, war die politische und soziale Debatte Teil eines frankreichorientierten Diskurses, der über die Bedeutung von Experten und Intellektuellen für den Völkerbund reflektierte. Im Zentrum des Interesses standen in diesem Fall die vom Völkerbund unter französischer Leitung etablierte *coopération intellectuelle*<sup>15</sup> sowie die vom *Bureau international du travail* (BIT) durchgeführten Untersuchungen über die Arbeitsbedingungen der Intellektuellen.<sup>16</sup> Obwohl der angelsächsische und der frankofone Diskurs Überschneidungen aufwies, setzten diese unterschiedliche Akzente. In den angelsächsischen Debatten beschäftigten sich Experten «rather with the administration of things than with the rule of men»<sup>17</sup> und die politisch heikle Frage bestand darin, wo und wie das für ein funktionstüchtiges demokratisches System notwendige Spezialwissen unterzubringen und zu kontrollieren war. Im Gegensatz zu diesen formalen Aspekten kümmerten sich die Exponenten der *coopération intellectuelle* weit mehr um inhaltliche Fragen, die das politische Profil der Experten und deren Nutzung zur Friedenssicherung betrafen. Nicht anders als im angelsächsischen Diskurs verzichtete allerdings auch diese Debatte auf die Definition ihres Gegenstandes. Experten waren jene Personen, die, aus welchen Gründen auch immer, als solche Anerkennung fanden und dabei mit einer Vielfalt von Begriffen beschrieben wurden. Wissenschaftler erschienen ebenso als Experten wie die im zeitgenössischen Begriff der «geistigen Arbeiter» erfassten Intellektuellen: Techniker ebenso wie Juristen und Schriftsteller. Umso bedeutender war daher die Frage, in welchem Einflussbereich die politische Umsetzung der Expertentätigkeit stattfand: Eher funktional-legalistisch im nationalen Kontext oder im Rahmen internationaler Zusammenarbeit.

## EXPERTEN IN DER SCHWEIZERISCHEN AUSSENPOLITIK

Angesichts des Milizsystems konnte sich in der schweizerischen Administration eine legalistische Debatte über die Rolle von Experten kaum entfalten. Selbst in der formalisierten Organisation staatlicher Repräsentation durch offizielle Delegationen gab es keine definitorischen Vorgaben, was unter einem Experten zu verstehen war. Der Begriff wurde nicht anders als in der zeitgenössischen Debatte bei verschiedenen Gelegenheiten unterschiedlich verwendet. Experten konnten aus der Bundesverwaltung selbst stammen<sup>18</sup> oder aber aus höchst unterschiedlichen Gründen extern beigezogen werden, sei es, dass das benötigte Sachwissen der Verwaltung nicht zur Verfügung stand, sei es, dass Interessenvertreter darauf bestanden, als Experten begrüsst zu werden. Immerhin stand fest, dass Experten bei Diplomatenkonferenzen keine Handlungsbefugnisse besaßen, sondern in Analogie zu einem Sachverständigen in einem Gerichtsverfahren bei Bedarf ihr Spezialwissen zu präsentieren hatten. In diesem Falle bedeutete die Wahl einer Person als Experte, dass diese dem handlungsbevollmächtigten Delegierten unterstellt war. Der gegenteilige Schluss, dass Diplomaten ausschliesslich als Delegierte, nicht aber als Experten auftraten, ist allerdings nicht richtig. Die diplomatische Vertretung konnte auch ganz einfach deshalb an eine Konferenz beordert werden, weil die Reisekosten des eigentlich mit dem Konferenzthema vertrauten Experten zu hoch waren. Die Vorstellung, dass von offiziellen Delegierten beschickte nongouvernementale Konferenzen in Analogie zu den Diplomatenkonferenzen einer diplomatischen Vertretung bedurften, trifft für einige Fälle zu, ohne dass sich daraus ein Merkmal der schweizerischen Beschickungspolitik ableiten liesse. Vielmehr beschickte der Bundesrat einen beträchtlichen Teil der Konferenzen und Kongresse *ausschliesslich* mit externen Experten. Eine quantitative Analyse der schweizerischen Delegationen bei multilateralen Zusammenkünften für die Periode von 1914–1950 bestätigt, dass der Anteil der Delegationen, die aus externen und damit potenziell unkontrollierbaren Experten bestanden, signifikant war. In dieser Periode erhielt der Bundesrat 1233 Einladungen zu internationalen Kongressen oder Konferenzen und beantwortete deren 1062 positiv. Betrachten wir das «Normaljahr» 1938, das nach den «atypischen» Jahren 1935 (Weltausstellung in Brüssel), 1936 (die das internationale Kongresswesen beeinflussenden Olympischen Spiele in Berlin) und 1937 (Weltausstellung in Paris) und vor dem Einbruch von 1940/1945 am deutlichsten die von der Schweizer Regierung ab 1936 eingeleitete Politik zurückhaltender Ablehnung von Einladungen zu multilateralen Zusammenkünften widerspiegelt, so kann man feststellen, dass von 60 Anfragen, bloss deren drei abgelehnt und, nebst anderen Unterstützungsformen, 50 offizielle Delegationen ernannt wurden.

Abgesehen von drei Ausnahmen, umfassten diese Delegationen jeweils zwischen einer und drei Personen. Insgesamt ernannte der Bundesrat in diesem Jahr 99 offizielle Schweizer Delegierte; davon stammten 49 Personen von ausserhalb der Bundesverwaltung. Es lässt sich also quantitativ für das Jahr 1938 nachweisen, dass rund die Hälfte der offiziellen Delegierten, milizsystemartig ad hoc von ausserhalb der Verwaltung rekrutiert wurde. 40 Prozent der Delegationen bestanden gar ausschliesslich aus externen Experten.

Qualitative Betrachtungen bestätigen die quantitativen Feststellungen und erlauben den Nachweis zu erbringen, dass bei der Prägung der schweizerischen Aussenpolitik nicht nur Verwaltung und Verbände,<sup>19</sup> sondern auch verwaltungs-externe Experten massgeblich beteiligt waren. Die Verankerung einer Vielzahl von Experten im Netzwerk der schweizerischen Aussenpolitik ermöglichte somit aus aussenpolitischer Sicht eine Partizipation – und Interessenvertretung – ohne die Notwendigkeit einer politischen Positionierung, eine Strategie, die der eingeschlagenen Neutralitätspolitik entgegenkam. Trotz deren beträchtlicher Bedeutung verzichtete das politische System allerdings auf eine formale Festlegung des Handlungsspielraums der Experten. Deren Einsatz beruhte vielmehr auf einer pragmatischen Nutzung des Milizsystems. Zwar signalisierte die offizielle Beteiligung an der *coopération intellectuelle* ein schweizerisches Interesse an den Visionen der in der frankofonen Debatte auftretenden Experten, doch im politischen Tagesgeschäft bemühte sich die Verwaltung, externen Sachverstand einzusetzen, ohne diesem massgeblichen Einfluss auf politische Entscheidungen zu gewähren. Ob dieses Arrangement auch aus der Sicht der Experten Geltung besass, sei kurz an drei Beispielen veranschaulicht, die als versuchte Typisierung von Experten, Personen vorstellen, die sich auf unterschiedliche Weise staatlicher Instrumentalisierung zu entziehen verstanden: der integrierte Experte Ernst Laur, der über einen beträchtlichen politischen Handlungsspielraum verfügte, die Biochemikerin Gertrud Woker, die als Sachverständige der nongouvernementalen Opposition fungierte und der Chemiker Leandro W. Tomarkin, der deutlich zeigt, dass gelegentlich auch Sachverständige ohne ausgewiesenen Sachverstand offizielle Anerkennung fanden.

In der Zwischenkriegszeit stellte Ernst Laur, Professor an der ETH und Bauernsekretär, die herausragende Figur auf dem Gebiet der Landwirtschaft dar. Bei ihm lässt sich praktisch der Idealtyp eines Superexperten konstruieren, denn nebst der verbandspolitischen vermochte er auch die wissenschaftliche Legitimation mitzuliefern. Auf dem Gebiet der Agraraussenpolitik war Laur ebenfalls bestens vernetzt,<sup>20</sup> konnte er doch dank seiner doppelten Rolle im Milizsystem seine Präsenz sowohl bei gouvernementalen als auch bei nongouvernementalen internationalen Organisationen sichern. Unter anderem war

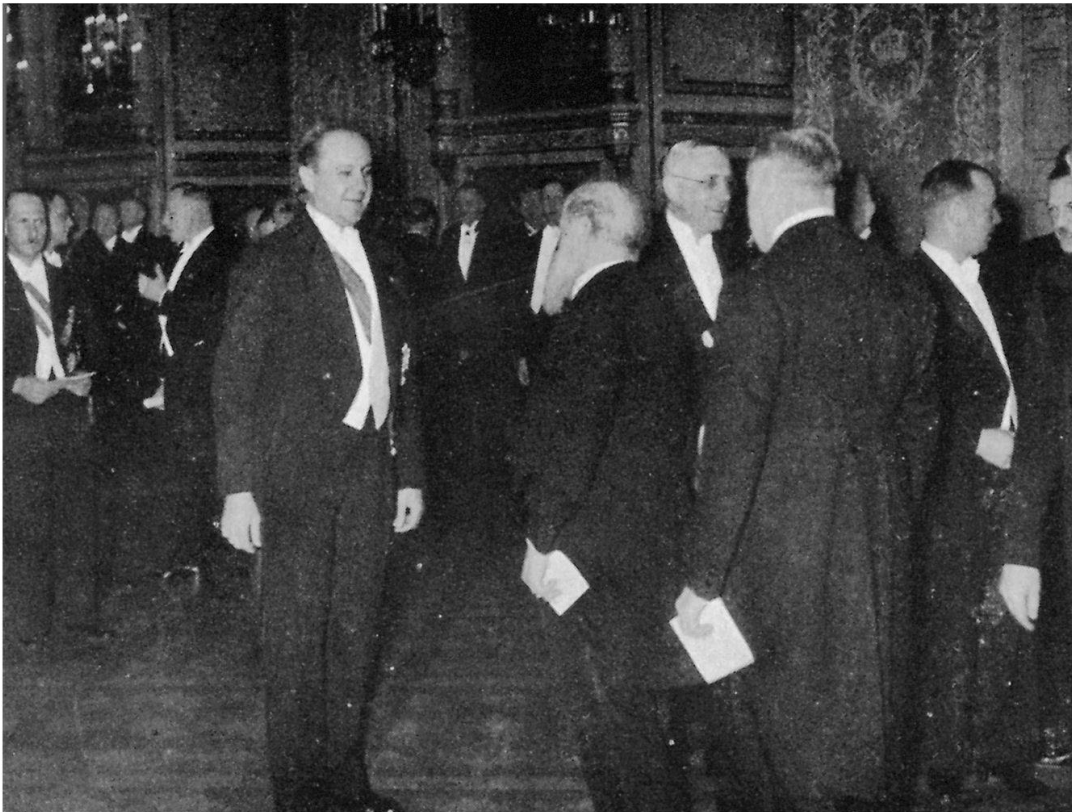


Abb. 1: Ernst Laur (in der Mitte) mit Reichsbauernführer und Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft Richard Walther Darré beim Empfang im Schloss Dresden am Internationalen Landwirtschaftskongress 1939 (E. Laur, *Erinnerungen eines schweizerischen Bauernführers*, Bern 1942).

Laur offizieller Schweizer Vertreter beim Internationalen Landwirtschaftlichen Institut in Rom, einer gouvernementalen Organisation und Vorläuferin der FAO. Wenn es darum ging, die schweizerische Delegation mit Instruktionen auszustatten, wurden diese häufig von Laur selbst verfasst und der Bundesrat begnügte sich damit, diese zu bestätigen.<sup>21</sup> Als 1924 eine Reorganisation des Instituts diskutiert wurde, plädierte Laur in der Frage der Instruktionen bezeichnenderweise für die Beibehaltung des bewährten Systems, denn: «Meist erfahren die Anträge noch wesentliche [sic!] Änderungen; dabei ist es nicht möglich, und es würde sich meist kaum lohnen, neue Instruktionen des Bundesrates einzuholen.»<sup>22</sup> In den 1930er-Jahren beschränkte sich Laur auf die Mitteilung: «[Wenn] Sie uns keine besonderen Instruktionen zukommen lassen, so nehme ich an, dass Sie ihre Delegation ermächtigen, bei Behandlung der einzelnen Traktanden nach Gutfinden zu handeln und zu stimmen.»<sup>23</sup> Diese weitreichenden Handlungsspielräume, die zumindest einigen Experten



Abb. 2: Gertrud Woker, Biochemikerin (Privatarchiv, Universitätsarchiv Bern).



tisch. In der Tat lässt sich aber nachweisen, dass die Experten in einem ausgesprochenen Milizsystem wie dem schweizerischen ihren Einfluss zwar weitreichend ausüben, aber wegen des Ratifikationsvorbehalts keineswegs bindende Beschlüsse für den Staat treffen konnten. Bereits 1922 hatte nämlich das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement pointiert auf die weitgehenden Handlungsspielräume der Experten hingewiesen, um gleichzeitig deren Grenzen zu unterstreichen. Der Schweizer Delegation am Internationalen Landwirtschaftlichen Institut wurde mitgeteilt, dass das Departement es nicht für nötig erachte, Instruktionen zu erteilen: «Wir stellen es den Herren anheim, zu den zur Behandlung kommenden Fragen nach freiem Ermessen Stellung zu nehmen, in der Meinung, dass für allfällige Beschlüsse, die den Mitgliedstaaten neue Verpflichtungen auferlegen, die Ratifikation durch die zuständigen Behörden vorbehalten wird.»<sup>24</sup>

Die pragmatische Haltung der Behörden ist charakteristisch für den Umgang mit Experten in einem Milizsystem. Auch in einem solchen System bedeutete aber Sachverstand keineswegs eine automatische Integration in staatliche Repräsentation. Im Falle der Berner Biochemikerin Gertrud Woker gab es strukturelle Gründe, welche diese auf die einem offiziellen Experten entgegengesetzte Seite brachten: sie war in einem zumindest in der Schweiz noch nicht ■ 103

etablierten Wissenschaftsbereich und in einem Fach tätig, in dem nach der Feststellung des BIT Frauen ohnehin in keinem Land «une place prépondérante»<sup>25</sup> besaßen. Obwohl 1933 zur Extraordinaria für physikalisch-chemische Biologie an der Universität Bern befördert, war ihre Ausstattung dürftig, ihre wissenschaftlichen wie ihre persönlichen Handlungsmöglichkeiten begrenzt.<sup>26</sup> Gertrud Woker besuchte 1924 im Rahmen eines internationalen Chemikerkongresses das Edgewood-Arsenal, die vom American Warfare Service betriebene Produktionsstätte für chemische Kampfstoffe. Die bei dieser Gelegenheit präsentierten Demonstrationen sollten sich als Schlüsselerlebnis für Wokers künftige Öffentlichkeitsarbeit erweisen. Als eine der Sozialdemokratie nahestehende Pazifistin und Feministin nutzte Gertrud Woker ihr Expertenwissen, um in der Öffentlichkeit gegen die Entwicklung und den Gebrauch chemischer Kampfstoffe aufzutreten. Sie avancierte zur gefragten Rednerin und Publizistin der *Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit* (IFFF) und verstand auf zwei unterschiedlichen Klaviaturen zu spielen. Auf dem der emotionalen Weiblichkeit mit einem rührseligen Stück über Tierversuche aus der Sicht des Katers Hidigeigei<sup>27</sup> und als kompetente Wissenschaftlerin, deren in die Sprache der Experten gefassten Belege über die Auswirkungen der chemischen Kriegführung in der breiten Öffentlichkeit internationale Beachtung fanden. Gertrud Woker, die wohl tatsächlich ihre wissenschaftliche Karriere dem Frieden geopfert hatte, ging zwar nicht generell auf Distanz zu den Behörden,<sup>28</sup> knüpfte aber nach dem Vorbild der *coopération intellectuelle* Sachwissen an politische Verantwortlichkeit, engagierte sich für die Profilierung der geistigen Arbeiter<sup>29</sup> und kritisierte vehement all jene, welche «die Wissenschaft mechanisiert und materialisiert haben, das heisst diejenigen, die in ihr nichts anderes sehen als das Handwerk im Dienst ihrer materiellen Interessen».<sup>30</sup> Ganz im Gegensatz zu den mit offiziellen Mandaten versehenen Experten – so wie Ernst Laur – hatte die Chemikerin ihre Sachkompetenz immer wieder unter Beweis zu stellen,<sup>31</sup> denn Zweifel an ihrer Kompetenz zu äussern, gehörte zur Strategie ihrer Gegner.

Derartigen, diesmal berechtigten Zweifeln, verstand sich der Chemiker Leandro W. Tomarkin<sup>32</sup> über längere Zeit zu entziehen. Tomarkin, dessen politische Karriere zwischen bolschewistischer Agitation und faschistischem Engagement verlief, machte 1924 als Erfinder eines Heilmittels von sich reden, und gründete 1927 in New York die Tomarkin Foundation,<sup>33</sup> deren europäische Zweigstelle mit Sitz in Locarno Forschungslaboratorien zu errichten versprach und medizinische Kongresse organisierte. Seine Auftritte trugen Zeichen offizieller diplomatischer Inszenierungen, seine zumindest in den späten 1920er- und frühen 1930er-Jahren erreichte Anerkennung als Experte beruhte auf zukunftsgerichteten Entwürfen und der Organisation von internationalen Zu-



Abb. 3: *Leandro W. Tomarkin als «wissenschaftlicher Forscher [...] in seinem Laboratorium» (Schweizer Illustrierte Zeitung, 26. 6. 1924).*

sammenkünften, an denen sich Politiker und Wissenschaftler von hoher Reputation beteiligten. Tomarkins Aufstieg macht deutlich, dass das schweizerische Vorgehen tatsächlich den im wissenschaftlichen Diskurs angemerkten Mechanismus der *checks and balances* vermissen liess und das staatliche Interesse an externen Experten von intellektuellen Glücksrittern genutzt werden konnte. Die später erfolgte Distanzierung der Behörden beruhte schliesslich nicht auf einer Infragestellung seines Sachverstandes, sondern auf diffusen politischen Bedenken, die ihrerseits nationalsozialistischen Attacken gegen den Juden Tomarkin in die Hand arbeiteten.<sup>34</sup> Den Behörden war aber offensichtlich nicht aufgefallen, dass der einfache Nachweis einer Spezialisierung, nämlich wissenschaftliche Publikationen, im Gegensatz zu Gertrud Woker in Tomarkins Fall fehlten.

## SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges war die Rolle der Experten in der internationalen Politik Gegenstand einer lebhaften Debatte, welche Probleme der definitorischen Eingrenzung, des Selbst- und Fremdverständnisses von Experten in methodisch relevanter Weise reflektierte und die offensichtliche Bedeutung der Sachverständigen bei der Schaffung der neuen Weltordnung ebenso dokumentierte, wie die nicht minder evidente Erweiterung des Spektrums des benötigten Spezialwissens zur Regelung und friedlichen Sicherung der internationalen Beziehungen. Am Beispiel der Schweiz lässt sich zeigen, dass die Bedeutung der Experten keineswegs zum Legitimationsbedürfnis jener Intellektuellen, die durch den wachsenden Einfluss der Techniker einem Prozess der Binnendifferenzierung ausgesetzt waren, reduziert werden kann. Die offizielle Beschickung internationaler Konferenzen und Kongresse durch die schweizerische Regierung erbringt vielmehr den empirischen Nachweis eines steigenden Bedarfes an externen Experten und eines wachsenden staatlichen Repräsentationsbedürfnisses, das sich auch auf hochspezialisierte, nicht-staatliche Veranstaltungen bezog. Eine Operationalisierung des laufenden Diskurses um Bedeutung und Funktion der Experten blieb allerdings aus. Verwaltung und Regierung bedienten sich im sonst stark formalisierten Bereich der internationalen Beziehungen eines schwankend und uneinheitlich eingesetzten Expertenbegriffes. Die fehlende Perzeption der Debatte ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Schweiz im Einflussbereich des frankofonen Diskurses stand, der die Rolle der Experten nicht funktional auf deren Demokratietauglichkeit untersuchte, sondern themenorientiert in der *coopération intellectuelle* verortete. Zum anderen nutzten die Behörden die Vorteile des Milizsystems und stellten sich auf den pragmatischen Standpunkt, dass die externen Experten ohne Mandat ohnehin keine verbindlichen Verpflichtungen eingehen konnten. Dieses Arrangement hatte den neutralitätskompatiblen Vorteil, dass die Schweiz am internationalen Netzwerk des Informationstransfers partizipieren konnte, ohne allerdings die politische Verantwortung dafür tragen zu müssen. Der Einbezug des Milizsystems in die Aussenpolitik ermöglichte eine Politik, die man nicht als eine der «wirtschaftlichen Integration ohne politische Partizipation»,<sup>35</sup> sondern vielmehr als eine der Partizipation ohne politische Positionierung umschreiben könnte. Die These, dass «Experten [...] ihre Regierungen in keiner Weise [verpflichten]»<sup>36</sup> wird allerdings durch das breite Spektrum der Experten und die Grauzone unterschiedlicher Einflussnahme relativiert. Dem Typus des Superexperten wie Ernst Laur stand ein Handlungsspielraum von beträchtlicher Breite offen. Die Durchlässigkeit des Systems und der ambivalente Umgang der Behörden mit den Experten

nutzte Leandro W. Tomarkin, der auch ohne Nachweis spezieller Kenntnisse an der internationalen Bedeutung der Sachverständigen partizipierte. Gertrud Wokers Rolle als eine der Friedensbewegung zugetane und gegen den staatlichen Einfluss agierende Spezialistin für chemische Waffen relativiert die staatlich angenommene Instrumentalisierung der Sachverständigen zusätzlich und macht auf die Nutzung des Expertenwissens als Instrument einer zivilgesellschaftlichen Opposition aufmerksam.

#### Anmerkungen

- 1 «Experte» erscheint hier als Synonym zum Begriff des «Sachverständigen». *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 2, Stuttgart 1972, 875 f.
- 2 Hans Gruber, Albert Ziegler, «Expertise als Domäne psychologischer Forschung», in Dies. (Hg.), *Expertiseforschung*, Opladen 1996, 7.
- 3 Vgl. dazu Harold Perkin, *The Third Revolution: Professional Elites in the Modern World*, London 1996.
- 4 Brief vom Eidg. Politischen Departement an das Eidg. Departement des Innern, Bern, 19. 6. 1924, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 2001 (B) -/8, Bd. 36.
- 5 Sacha Zala, Madeleine Herren, «Internationale Kongresse und Konferenzen, 1914–1950», in Andreas Kellerhals-Maeder et al. (Hg.), *Daten zur schweizerischen Aussenpolitik, 1848–1998*, CD-ROM mit Kommentarband, Bern 2001. Für ihre Mitarbeit bei der Erhebung der Daten danken wir Amalia Ribí. Dieser Artikel basiert auf Forschungen eines Projektes im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung lancierten Programms über «Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik». Vgl. Madeleine Herren, Sacha Zala, *Netzwerk Aussenpolitik. Internationale Organisationen und Kongresse als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914–1950* (erscheint nächstens).
- 6 E. Ruck, «Verwaltungsorganisation», in *Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern 1939, 498.
- 7 George E. G. Catlin, «Expert», in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Bd. 5, Neudr., New York 1948, 10–13.
- 8 Felix Frankfurter, *The Public & Its Government*, New Haven 1930, 34.
- 9 Horaz Mastronardi, *Die Stellung der Sachverständigen im Strafprozessrecht*, Diss., Bern 1936, 49.
- 10 “[T]he power which must more and more be lodged in administrative experts, like all power, is prone to abuse unless its exercise is properly circumscribed and zealously scrutinized.” Frankfurter (wie Anm. 8), 157 f.
- 11 League of Nations, *Learning and Leadership. A Study of the Needs and Possibilities of International Intellectual Co-operation* by Alfred Zimmern, Deputy-Director of the International Institute of Intellectual Co-operation, Publications of the League of Nations, XII.A. Intellectual Co-operation, Genf 1927, 68.
- 12 Vgl. dazu Lawrence E. Gelfand, *The Inquiry. American Preparations for Peace*, New Haven 1963.
- 13 Vgl. dazu Société des Nations, *Commissions de la Société des Nations, Rapport du secrétaire général*, Série de Publications de la Société des Nations, Questions générales, Genf 1934.
- 14 Zimmern schlug gar eine Studie über «the effect of machinery and mechanical devices upon the fine arts» vor. Zimmern (wie Anm. 11), 120.

- 15 Effizienz und Wirksamkeit dieser Form der internationalen Zusammenarbeit werden allerdings auch von so dezidierten Befürworter der Völkerbundsidee wie Francis P. Walters (*A History of the League of Nations*, London 1960) zurückhaltend beurteilt.
- 16 Bureau International du Travail, *Etudes et Documents*, Série L (travailleurs intellectuels), Genf 1924 ff.
- 17 Catlin (wie Anm. 7), 12.
- 18 Vgl. z. B. Bundesratsprotokoll Nr. 123 vom 25. 1. 1938, BAR, E 1004.1 (-) -/1.
- 19 Für eine Analyse der vom Bundesrat ernannten Delegationen mit Instruktionen, die entsprechend die Rolle der Verwaltung und der Verbände stärker gewichtet vgl. Thomas Gees, *Aussenpolitische Delegationen des Bundesrates. Eine Akteuranalyse 1937–1976*, Bern 1998 (NFP 42, *Working Paper* 1).
- 20 Zur engen Verflechtung zwischen den Aktivitäten des Staates und des Bauernverbandes in der Schweiz vgl. Werner Baumann, Peter Moser, *Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918–1968*, Zürich 1999, v. a. 52–57.
- 21 Vgl. z. B. Brief von Bundesrat Edmund Schulthess an Prof. Dr. Ernst Laur, [Bern], 6. 10. 1920, BAR, E 2200.19 (-) -/10, Bd. 7: «Wir erklären uns mit dieser Instruktion einverstanden und ermächtigen die schweizerischen Delegierten, derselben entsprechend zu handeln.»
- 22 Brief von Prof. Dr. Ernst Laur an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (= EVD), Brugg, 22. 3. 1924, BAR, E 7220 (A) -/1, Bd. 7.
- 23 Brief von Prof. Dr. Ernst Laur an die Abteilung für Landwirtschaft im EVD, Brugg, 3. 10. 1932, BAR, E 7220 (A) -/1, Bd. 8.
- 24 Brief von der Abteilung für Landwirtschaft im EVD an Prof. Dr. Ernst Laur, Bern, 2. 5. 1922, BAR, E 2200.19 (-) -/12, Bd. 6.
- 25 Bureau International du Travail, *Les conditions de vie des ingénieurs et des chimistes. Etudes et Documents*, Série L (travailleurs intellectuels), No 1, Genf 1924, 50.
- 26 Zur Biografie vgl. Franziska Rogger, *Der Doktorhut im Besenschränk*, Bern 1999, 178–198 und Gerit von Leitner, *Wollen wir unsere Hände in Unschuld waschen? Gertrud Woker, Chemikerin & Internationale Frauenliga*, Berlin 1998.
- 27 Gertrud Woker, *Giftgas und Tiere. Hidigeigeis Ende. Eine kleine Erzählung zum Nachdenken für Katzenfreunde*, Zürich 1929.
- 28 Vielmehr nutzte sie ihre verwandtschaftlichen Beziehungen zu ihrem Onkel, Bundesrat Eduard Müller, um während des Ersten Weltkrieges den offiziellen Empfang einer Delegation der IFFF durchzusetzen. Rogger (wie Anm. 26), 187.
- 29 1927 wurde Gertrud Woker als «Mitarbeiter» der Zeitschrift *Der Geistesarbeiter* aufgeführt. Vgl. *Der Geistesarbeiter. Le travailleur intellectuel. Zeitschrift für die Organisation der geistigen Arbeit und der geistigen Arbeiter. Revue de l'organisation du travail intellectuel et des travailleurs intellectuels* 6 (1927).
- 30 Gertrud Woker, *Der kommende Giftgaskrieg*, Leipzig 1925, 5.
- 31 Woker konterte den Vorwurf der Inkompetenz mit ihrer Expertentätigkeit und hielt ihren Gegnern u. a. entgegen, dass sie von der Interparlamentarischen Union zu deren Enquete über die Form eines zukünftigen Krieges beigezogen worden war, «obschon ich weder ein grosser Staatsmann, noch ein hoher Militär bin». Vgl. Gertrud Woker, «Zum Thema «Luft- und Gaskrieg»», *St. Galler Tagblatt*, 28. 6. 1934, 4 (Universitätsarchiv Bern).
- 32 Zu Tomarkin vgl. Franziska Rogger, «Jüdisches Universitätsleben in Bern: Zwischen Sozialismus und Zionismus, Antisemitismus und Nationalsozialismus», in: *Reiz und Fremde jüdischer Kultur. Kulturhistorische Vorlesungen Universität Bern*, Bern 2000, 154 f.
- 33 Vgl. dazu *Annalen der Tomarkin-Foundation*, Schriftleitung Prof. Dr. R. von den Velden, Berlin, 1–2 (1931–1932). Im Stiftungsrat sassen neben Tomarkin der Tessiner Kantonsarzt und drei Staatsräte, vgl. Programm der Inauguration der Stiftung, Archivio di Stato Bellinzona, Fondi diversi, Bd. 1242.
- 34 Vgl. Brief (Abschrift) vom Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda, Joseph

Goebbels, an das Auswärtige Amt, Berlin, 11. 9. 1937, Hoover Institution Archives, University of Stanford, Stanford, CA, Germany, DKZ, Bd. 54.

- 35 Zur Geschichte dieser These von Alois Riklin (1973), Urs Altermatt (1984) bis zu Jakob Tanner (1990) vgl. Peter Hug, «Vom Neutralismus zur Westintegration. Zur schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit», in Walter Leimgruber, Werner Fischer (Hg.), *Goldene Jahre. Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*, Zürich 1999, 59–100, hier 75, 97, Anm. 20.
- 36 Wie Anm. 4.

## **RESUME**

### **«LES EXPERTS N'ENGAGENT LEURS GOUVERNEMENTS EN AUCUNE MANIERE». LES EXPERTS DANS LE SYSTEME DE MILICE DE LA POLITIQUE EXTERIEURE SUISSE DURANT L'ENTRE-DEUX-GUERRES**

Après la Première Guerre mondiale, un large débat a rendu compte de l'importance croissante des experts, de leur position dans les systèmes démocratiques et de leur contribution au nouvel ordre des relations internationales. L'exemple de l'envoi officiel, par le gouvernement suisse, de participants aux conférences et congrès internationaux met en évidence la nécessité de recourir au savoir des experts, qui est d'ailleurs mentionnée dans les discours d'époque, et montre que les experts extérieurs à l'administration ont constitué le système de milice de la politique étrangère de la Suisse. Ce système permettait une présence helvétique, qui n'était pas formellement obligatoire, aux assemblées internationales. Trois exemples laissent clairement apparaître que ces experts suisses échappaient, pour différentes raisons, à une instrumentalisation étatique. Premièrement, bien que la marge de manœuvre des experts fût formellement limitée, Ernest Laur a exercé une influence considérable sur les positions suisses en matière de politique agricole internationale. Deuxièmement, Leandro W. Tomarkin a réussi par moments à s'immiscer dans le système de soutien semi-officiel, sans devoir justifier son activité d'expert. Enfin, Gertrud Worker, une biochimiste jouissant d'une réputation scientifique internationale, a mis ses connaissances au service de la lutte contre les agents de guerre chimique, a été liée à des réseaux transnationaux pacifistes et féministes et a fait autorité en tant qu'experte d'une opposition non gouvernementale.

*(Traduction: Thomas David)*