

Der Einfluss der schweizerischen Wirtschaftsverbände auf das Gefüge des liberalen Staates

Autor(en): **Gruner, Erich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse
d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **6 (1956)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-78891>

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.

DER EINFLUSS DER SCHWEIZERISCHEN WIRTSCHAFTSVERBÄNDE AUF DAS GEFÜGE DES LIBERALEN STAATES *)

Von ERICH GRUNER

I. Einleitung

Unsere heutige staatsrechtliche und politische Situation zeichnet sich durch den zunehmenden Schrumpfungsprozeß aus, den der liberale Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts durchmacht. Rein normenmäßig, d. h. soweit es die *Verfassungsurkunde* will, steht er zwar noch relativ unangefochten da, wie es denn in der Geschichte häufig vorkommt, daß die geschriebene Verfassung Jahrhunderte lang dem Buchstaben nach unangetastet bleibt, während sich in-
zwischen die sog. «reale Verfassung»¹ total gewandelt hat. So hat sich auch der politisch-gesellschaftliche Hintergrund des liberalen Verfassungsstaates in den letzten 80 Jahren, seit die Bundesverfassung von 1874 in Kraft getreten ist, grundlegend verändert. Deutliches Zeichen dieses Strukturwandels ist das *ungeschriebene Verfassungsrecht*, das den liberalen Verfassungsstaat in üppigen Formen überwuchert hat. Dieser funktioniert deshalb schon lange wesentlich anders, als es die in der Verfassung verankerte Zustän-

*) Der vorliegende Aufsatz stellt die Ergänzung eines in Heft 1/1956 erschienenen Artikels über «Werden und Wachsen der schweizerischen Wirtschaftsverbände im 19. Jahrhundert» dar. Einzelne Teile sind überarbeitete Vorträge, die vor der Arbeitsgemeinschaft der AGG und vor dem Basler Historischen Zirkel gehalten worden sind.

¹ FERDINAND LASSALLE, *Über Verfassungswesen*, Berlin 1862. Über das Problem des Verfassungswandels siehe R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Leipzig/München 1928, S. 75 ff.

digkeitsordnung will. Schweizerische Staatsrechtler der Gegenwart, so Hans Huber, sprechen darum von einer förmlichen Revolutionierung unseres staatsrechtlichen Systems².

Auf dieses heute so offen daliegende Spannungsverhältnis zwischen dem geschriebenen, *normativen Recht* des liberalen Staates und seinem veränderten gesellschaftlichen, *faktischen Unterbau*, der *ungeschriebenen Verfassung*, hat als einer der ersten in der Schweiz seinerzeit der Zürcher Staats- und Völkerrechtler *Dietrich Schindler* aufmerksam gemacht. Seine in erster Linie rechtstheoretische Auseinandersetzung ist niedergelegt in seinem grundlegenden Werk «Verfassungsrecht und soziale Struktur³». Nach Schindler hat jedes Staatsrecht seine *Ambiance*, d. h. eine das staatliche Recht tragende und eng zu ihm gehörende soziale und politische Umgebung, in Form der hinter dem Recht stehenden gesellschaftlichen Ordnungen und Konventionen⁴. Das Staatsrecht kann nach Schindler nur dann richtig funktionieren, wenn es in seinen Grundzügen mit der gesellschaftlichen Realität übereinstimmt. Während heute zwischen dem liberalen Verfassungsrecht und seiner *Ambiance* mannigfache und kaum zu überwindende Widersprüche und Gegensätze klaffen, zeichnet sich das 19. Jahrhundert durch ein optimales Verhältnis zwischen beiden Polen aus.

Im historischen Bereich widmet sich vor allem der Kölner Historiker und Soziologe *Theodor Schieder* dem angedeuteten Problem. In seinem Vortrag am X. Internationalen Historikerkongreß in Rom (1955) behandelte er das Thema «Der Liberalismus und die Strukturwandlungen der modernen Gesellschaft vom 19. zum 20. Jahrhundert». Nach seinem Urteil nehmen heute die «*wirtschaftlichen und sozialen Verbände* eine *extrakonstitutionelle* Stellung ein. Auf die Fixierung ihres Verhältnisses zu dem von den Parteien beherrschten Staat spitzt sich heute die entscheidende Frage über die Zukunft der konstitutionellen Demokratie zu⁵.»

² H. HUBER, *Das Staatsrecht des Interventionismus*, Zeitschr. f. schw. Recht 1951, S. 173 ff.

³ Zürich 1932.

⁴ Op. cit., S. 92.

⁵ Comitato internazionale di scienze storiche, X. congresso internazionale di scienze storiche, Roma 4.—11. settembre 1955, Relazioni, Volume V, Storia contemporanea, Firenze 1955, S. 171/72.

Das Ziel der folgenden Betrachtung ist es zu zeigen, wie sich das politische und staatliche Leben der Schweiz in bezug auf *das Verhältnis der geschriebenen und ungeschriebenen Verfassung* vom 19. ins 20. Jahrhundert hinein geändert hat. Ich beschränke mich dabei auf einige wenige Aspekte.

In meinem früher erschienenen Aufsatz über die Entwicklung der Wirtschaftsverbände habe ich zu zeigen versucht, daß diese, auch wenn sie unentwegt Gebilde des Privatrechtes geblieben sind, *öffentliche* Funktionen erhalten haben. Und zwar in dreifacher Beziehung: sowohl hinsichtlich ihrer *Aufgaben*, ihrer *Organisation* und ihrer *Mittel*, die sie zur Durchsetzung ihres Willens anwenden. Es sind daher im wesentlichen *drei* Problemkreise, die ich im folgenden berühren möchte.

1. Das *Problem der wirtschaftlichen Interessenvertretung* und die Strukturwandlung der demokratischen Parteien.

2. Die *Mithilfe der wirtschaftlichen Interessengruppen* bei den Aufgaben des *Interventionsstaates* und ihre Ausgestaltung zu *Selbstverwaltungskörpern* des öffentlichen Lebens.

3. Die Spannungen zwischen *Staats-* und *Verbandsgewalt*.

Zum Schluß soll noch über die *verfassungsrechtlichen Aspekte* des Problems gehandelt werden.

II. *Die wirtschaftliche Interessenvertretung als politisches Problem*

1. Weltanschauungs- und Wirtschaftsparteien

Das Stichwort «wirtschaftliche Interessenvertretung» ist heute bereits zu einem politischen Schlagwort geworden. Historisch hat diese Frage bisher nur *Emil Dürr* in seiner Schrift «*Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik*» untersucht⁶. Diese ist auch heute noch unersetzlich und hat als Ausgangspunkt für alle

⁶ Basel 1928.

derartigen Betrachtungen zu dienen. Leider hat nach Emil Dürrs allzu frühzeitigem Tod im Jahre 1934 niemand seine Forschungen fortgeführt. In den letzten 20 Jahren hat sich die von Dürr aufgezeigte Problematik zugespitzt. Sie bedarf deshalb dringend einer historischen Bearbeitung. Mit meinen Darlegungen möchte ich versuchen, für dieses bisher vernachlässigte Stoffgebiet wieder einiges Interesse zu wecken und vielleicht auch einige Mitarbeiter zu gewinnen.

Dürr will in seiner Schrift zeigen, wie sich unter dem Einfluß der zunehmenden Industrialisierung, der Bevölkerungszunahme und Großstadtbildung gegen Ende des 19. Jahrhunderts die bestehenden Parteien gewandelt haben. Aus einer vorwiegend politisch-weltanschaulichen Gesinnungsgruppe wird allmählich eine betont wirtschaftliche Interessengruppe. Diesen Vorgang bezeichnete Dürr, einem allgemeinen Sprachgebrauch folgend, als «*Verwirtschaftlichung der Politik*». Er will darunter verstehen, «daß heute die wirtschaftlichen Mächte und Fragen sich der Politik viel absichtsvoller und planvoller, auch grundsätzlicher bemächtigen, als dies in früheren Jahrhunderten der Fall gewesen war, wo die Verquickung von Wirtschaft und Politik mehr instinktiv und naiv stattgefunden hatte⁷.»

Das Begriffspaar *Weltanschauungs-* und *Wirtschaftspartei*, das Dürr verwendet, ist, obschon es in dieser und ähnlicher Form von manchen Parteisoziologen und Historikern gebraucht wird, so auch von Max Weber, nur von relativer Gültigkeit. Wir sind uns bewußt, daß sowohl die Weltanschauungsparteien je und je materielle, wie auch die Wirtschaftsparteien (z. B. die Sozialisten) ideelle Ziele verfolgt haben. Die Sicht, die sich in dieser Antinomie ausdrückt, ist also historisch bedingt. Wir müssen deshalb kurz einen Blick werfen auf das *Selbstverständnis der Parteien* und die *Doktrin* über das *Wesen der Partei*. Dabei zeigt sich, daß beides, Selbstverständnis und Doktrin, wiederum nur als Funktion des historischen Prozesses der Parteientwicklung zu verstehen ist. Die liberalen und radikalen Weltanschauungsparteien des 19. Jahrhunderts und ihre Theoretiker haben die Partei fast ausschließlich als Gruppe von gesinnungs-

⁷ Op. cit. Das Programm seiner Schrift, S. 10/11.

verwandten Männern verstanden. Man denke an die klassische Formulierung *Benjamin Constants* in seiner Definition der Partei: «Un parti est une réunion d'hommes qui professent la même doctrine politique⁸.» Wirtschaftliche Bindungen und gesellschaftliche Gruppierungen in Verbindung mit den Parteien zu bringen, widersprach geradezu der liberalen Staats- und Gesellschaftslehre. Auf die *wirtschaftlich-gesellschaftlichen Hintergründe* der ideellen Parteien wiesen damals nur die Gegner der liberalen Demokratie hin, ein Karl Marx etwa und die konservativen Denker, die an Stelle der modernen Meinungsgruppen die alten Stände erhalten wissen wollten. Nur ausnahmsweise gelang es einzelnen Denkern, so etwa einem *Lorenz von Stein*, die Partei als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte zu verstehen. Erst die Entwicklung zur Massenpartei sozialistischen Gepräges ließ diesen Zusammenhang immer deutlicher zum Vorschein kommen. Unter dem Einfluß dieser Strömungen mußte nun auch das Wesen der Partei neu verstanden werden; ich erinnere an Forscher wie *Moses Ostrogorski*, *Max Weber*, *Robert Michels* und ähnliche. Es ging jetzt um Fragen wie die nach dem Aufbau und der Organisation der Parteien, nach dem Verhältnis der Führer zu Mitgliedern und Wählern, nach der Funktion der Politiker in der Gesellschaft und nach der Wechselwirkung von Parteimitgliedschaft und sozialer Schichtung. Die Entstehung der totalitären Massenparteien kommunistischer und faschistischer Prägung schließlich führte weiter zu noch differenzierteren Problemstellungen, die uns allerdings in unserem Zusammenhang nur mehr am Rande interessieren. *Maurice Duverger* hat neuestens auf Grund eines reichhaltigen Materials vor allem auch über die kommunistische Partei Frankreichs, eine zusammenfassende politische Theorie der Partei entwickelt⁹. Ein anderer Zweig der modernen Parteiforschung befaßt sich mit der Stellung der Partei im Staat und drückt damit aus, daß diese, die der frühe Liberalismus noch als nicht existent betrachtete, heute zu einem integrierenden Bestandteil des demokratischen Staatsrechts geworden ist. Die

⁸ Zitiert bei MAURICE DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris 1951, S. IX.

⁹ Op. cit.

schweizerischen Verhältnisse beleuchtet eine Schrift von *François Lachenal*, betitelt «Le parti politique¹⁰.»

* * *

Als *Weltanschauungsparteien* bezeichnet Dürr vor allem die großen historischen Parteien, den *Freisinn* in seiner dreifachen Ausprägung als liberale, radikale und demokratische Gruppe, sowie die konfessionell orientierten katholischen und reformierten *Konservativen*. Als *Wirtschaftsparteien* gelten ihm in erster Linie die *Sozialisten* und die *bäuerlichen* Parteien. Die historischen Parteien waren im 19. Jahrhundert meist geleitet von kleinen parlamentarischen Freundeskreisen, die noch keine feste und dauerhafte Organisation besaßen, sondern sich von Wahl zu Wahl ad hoc zusammenfanden. Duverger sieht deshalb das für diese Parteistufe bezeichnende in den «Associations de pensées», den «groupements parlementaires» und den «comités électoraux»¹¹. Die Weltanschauungsparteien entsprachen in ihrer Struktur und Tätigkeit dem damals üblichen *Spiel* der *parlamentarischen Formen*. Das Parlament besaß als gesetzgebende Behörde gegenüber den andern Gewalten noch das Schwergewicht im politischen Leben. In ihm bildeten sich die politischen Meinungen in Rede und Gegenrede; die Beschlußfassung trug also noch weithin den Charakter einer geistigen Auseinandersetzung.

Das Auftreten *wirtschaftlicher Parteien* und eigentlicher wirtschaftlicher Interessenorganisationen differiert zeitlich und organisatorisch von Land zu Land sehr stark. Die Verschiedenheiten

¹⁰ FRANÇOIS LACHENAL, *Le parti politique, sa fonction de droit public, en particulier dans le droit public suisse*, Diss. Basel 1944.

Von deutschen Bearbeitungen nenne ich: VON DER HEYDTE-SACHERL, *Soziologie der deutschen Parteien*, Isar-Verlag, München 1955; CARL J. FRIEDRICH, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin 1953; GERHARD LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel der Demokratie*, Karlsruhe 1952.

¹¹ DUVERGER, op. cit., S. 1 ff. Die neueste schweizerische Parteidarstellung auf diesem Gebiet, ERNST STEINMANN'S «*Geschichte des schweizerischen Freisinns*», Bern 1955, gibt leider gerade über die Urfänge des Freisinns kaum neue Auskünfte, so daß man den Zweck seines Buches in dieser Hinsicht als verfehlt bezeichnen muß.

sind u. a. abhängig von der sozialen Struktur der Bevölkerung, von der Wirtschaftsstruktur des Landes, vom Wahlrecht und vom herrschenden Wahlsystem. Während z. B. Amerika keine eigentlichen Wirtschaftsparteien aufweist, haben sich in Deutschland die weltanschaulich orientierten Parteien schon sehr bald in wirtschaftliche Interessengruppen verwandelt. Man denke an die Verbindung von junkerlichen Standes- und wirtschaftlichen Agrarinteressen mit dem konservativen Gedankengut. In der *Schweiz* wurde die *machtvolle* Entfaltung der *Wirtschaftsparteien* bis zum Ende des ersten Weltkrieges hinausgeschoben. Der rein äußerliche Grund dafür liegt im *Majorzwahlverfahren*, das die historischen Parteien, besonders den Freisinn, begünstigte. Es müssen aber darüber hinaus noch weitere Gründe namhaft gemacht werden, die diese eigenartige Entwicklung erklären können.

Ausgesprochene wirtschaftliche Interessengruppen entstehen dann, wenn sich ausgeprägte wirtschaftlich-gesellschaftliche Interessenrichtungen aussondern. Daß sich gerade dieser Prozeß in der Schweiz so lange verzögert hat, ist wohl vor allem darauf zurückzuführen, daß eines der Hauptanliegen der Schweizer Politik im 19. Jahrhundert die *Vereinheitlichung* des *Wirtschaftsraumes* war, was wirtschaftlich ausgleichend wirkte. Es ist neulich von *Walter Rupli* nachgewiesen worden, daß die von *Eduard Bloesch* vor 1848 propagierte «Schaffung einheitlicher Wirtschaftsinteressen» wohl eine der wirkungsvollsten und am längsten dauernden Triebkräfte der zentralistischen Bundesentwicklung darstellt¹². In keinem andern Lande Europas außer England war es wohl ferner möglich, die Interessen der aufsteigenden *Exportindustrie* mit denen der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft derart gleichzusetzen¹³. Das lange Festhalten an Freihandelsgrundsätzen ist ein deutlicher Beweis dafür. Das war u. a. dadurch bedingt, daß sich die auf den Export ausgerichtete schweizerische Landwirtschaft unvergleich-

¹² WALTER RUPLI, *Zollreform und Bundesreform in der Schweiz 1815–1848*, Diss. Zürich 1949, S. 163.

¹³ B. Bl. 1849, II, S. 193, «Allen, sowohl der handwerktreibenden als auch der ackerbebauenden Bevölkerung möchten wir zu bedenken geben, daß sie beide die einzig sicheren Garantien für die Wohlfahrt und die bestmögliche Verwertung ihrer Produktion in der Blüte von Industrie und Handel finden ».

lich lange dem Hegemonieanspruch der Exportindustrie unterwarf. Man glaubte darin fast ein Gesetz erblicken zu dürfen, daß vermehrte Industrialisierung und Export die Landwirtschaft befruchte¹⁴.

Die relative Einheitlichkeit der wirtschaftlichen Interessenrichtungen läßt sich aber auch noch aus *soziologischen* und *politischen* Gründen erklären. *Emil Dürr* hat in seiner Studie über «*Urbanität und Bauerntum in der Schweiz*»¹⁵ darauf hingewiesen, wie sehr die politische Entwicklung der Schweiz im 19. Jahrhundert als Ausdruck rein bäuerlicher Opposition gegen die Vorherrschaft der Stadt zu verstehen sei. In jeder der Revolutionswellen (1830, 1846—1848, 1860 ff.) sind es einige typische bäuerliche Postulate, welche nach Dürr die Geschlossenheit der politischen Bewegung garantieren, etwa die Zehntablösung, die Schaffung von Staatsbahnen und die Gründung von Kantonalkassen. Diesem bäuerlichen Grundelement, das sich in der Folge zwar mehr in einer bestimmten Lebenshaltung als in wirtschaftlicher Einheitlichkeit äußerte, sei es zu verdanken, daß die Schweiz kein Proletariat im eigentlichen Sinne entwickelt habe, sondern dem Arbeiter erlaubt habe, entweder Bauer zu bleiben oder zu verbürgerlichen. Soziologisch wäre damit auch das späte Auftreten rein bäuerlicher Parteien gedeutet¹⁶.

Schließlich stellt neben dem kleinstaatlichen Charakter auch der *nationale Geist*, aus dem heraus der schweizerische Bundesstaat 1848 geboren worden war, eine übergreifende Kraft dar, die gesellschaftliche Schichtungen und wirtschaftliche Spaltungen besser überbrückte, als es etwa der deutsche Nationalismus in der ständisch gegliederten Monarchie zu tun vermochte. Das Anliegen der kulturell-geistigen Einheit der Schweiz, wie es sich in der zentralistisch bestimmten Kulturidee des Freisinns vorfindet, war beseelt vom Glauben, durch geeignete staatspolitische Maßnahmen lasse sich die *klassenmäßige Aufspaltung* des Volkes weitgehend *verhindern*. So trat bekanntlich *Jakob Stämpfli* mit dem Anspruch auf, mit Hilfe politischer und sozialer Reformen, z. B. mit einer die

¹⁴ WALTER KUPPER, *Die Zollpolitik der schweizerischen Landwirtschaft seit 1848*, Diss. Bern 1929, S. 6, 10, 73 ff.

¹⁵ NHG.-Jahrbuch, «*Die Schweiz*» 1934, S. 142 ff.

¹⁶ Op. cit., S. 145, 147, 171.

Unterschiede zwischen Besitzenden und Besitzlosen ausgleichenden Staatssteuer, lasse sich ein einheitliches Staatsvolk schaffen¹⁷. Ähnlichen Zielen diene wohl *Henry Drueys* Postulat, die allgemeine Arbeitspflicht einzuführen, die Arbeiter gleichmäßig zu entlohnen und die Arbeit einheitlich zu organisieren¹⁸. Wie sehr man dabei an eine fast naturnotwendige Entwicklung dachte, das bezeugt *Augustin Keller* in seinem gewohnten hohlen Pathos, wenn er meint, daß «die politische Befreiung neben dem Tempel der Freiheit auch denjenigen der sozialen Gleichheit errichten» werde, «indem sie mit Riesenhand an eine neue Organisation der sozialen Verhältnisse schreite¹⁹.» Gerade der Glaube, im Auftrag einer höheren Gesetzmäßigkeit schließlich zu einem Zustand wahrer Harmonie der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnisse zu gelangen, gab der demokratischen Bewegung der sechziger Jahre und ihrem Staatssozialismus den großen ethischen Hintergrund. Es war ein Glaube, der die führenden Freisinnigen, einen *Emil Frey*, einen *Ludwig Forrer* und *Wilhelm Klein* noch bis an die Jahrhundertwende beseele und ihre großen Sozialversicherungswerke aufbauen ließ²⁰. Ja selbst *Albert Steck*, der Vater der Schweizerischen Sozialdemokratischen Partei, sah in der sozialen Demokratie nichts anderes als eine Weiterbildung der bürgerlichen, d. h. radikalen Demokratie. Es stellt in dieser Hinsicht eine Art potenzierten Jakob Stämpfli dar²¹. Daß schließlich auch die sozialpolitisch fortschrittlichsten Demokraten den Abfall der Arbeiterschaft in eine klassenbewußte und die gesellschaftliche Volkseinheit aufspaltende Partei hinnehmen mußten, war unausweichlich. Bezeichnend ist es, daß die Zürcher Demokraten sich schon 1869 gezwungen glaubten, in

¹⁷ R. FELLER, *Berns Verfassungskämpfe 1846*, Bern 1948, S. 251 («Der Staat schwebte ihm (St.) als die umfassende gesellschaftsbildende Anstalt vor»), S. 369 ff., 373 ff.

¹⁸ HANS RUTISHAUSER, *Liberalismus und Sozialpolitik*, Lachen 1935, S. 32.

¹⁹ Aus den Verh. des aarg. Verf.-Rates v. 9. Dez. 1851, S. 4; zitiert bei ED. VISCHER, *Rudolf Rauchenstein und Andreas Heusler*, Aarau 1951, S. 136.

²⁰ Vgl. z. B. EMIL FREY, *Sozialdemokratie und Sozialreform*, Basel 1890.

²¹ H. V. GREYERZ, *Nation und Geschichte im bernischen Denken*, Bern 1953, S. 253.

Artikel 23 der neuen Verfassung den Satz aufzunehmen: «Es ist Aufgabe des Staates, das Wohl der arbeitenden Klasse... zu schützen und zu fördern.» Es waren gerade die liberalen und konservativen Kreise, die damals gegen diese verfassungsmäßige Festlegung einer förmlichen Arbeiterklasse so heftig protestierten, daß die Demokraten ihren Plan aufgeben mußten²².

2. Das Schicksal der Parteien

Als wirtschaftlich-soziale Fragen wie die genannten auf diese Weise gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu Hauptgegenständen der Politik wurden, entstanden in der Schweiz die ersten großen *wirtschaftlich orientierten Interessengruppen*: der Handels- und Industrieverein, der Gewerbeverein, der Bauernverband, der Arbeiterbund, der Gewerkschaftsbund, um nur die wichtigsten der heutigen Spitzenorganisationen zu nennen. So stellte sich die Frage, wie diese wirtschaftlichen Interessenverbände sich im politischen Leben eine Stimme zu verschaffen vermöchten.

Dazu gab es *zwei Möglichkeiten*: eine *indirekte*, mit dem Umweg über die *politischen Parteien*: oder eine *direkte*, d. h. den Versuch, sich *ohne* Vermittlung der *Parteien* ins politische Kampfgetriebe einzuschalten, also auf *außerparlamentarischem Wege* auf die großen politischen Entscheidungen einzuwirken. Diese Möglichkeiten sind natürlich nur theoretisch so genau auseinanderzuhalten; in Wirklichkeit sind sie mit- und nebeneinander verwirklicht worden. Dieser Zusammenhang soll im folgenden nun von zwei Seiten her betrachtet werden, vom Aspekt der Partei und von demjenigen des Wirtschaftsverbandes aus²³.

²² A. ROTHWEILER, *Die Artikel 23 und 24 der zürcherischen Staatsverfassung*, Diss. Zürich 1914, S. 48 ff.

²³ Zur Definition von Partei und Wirtschaftsorganisation: Für das Wesen der demokratischen *Partei* ist nach MAX WEBER entscheidend, daß sie als frei gebildete Gruppe innerhalb eines größeren Verbandes (z. B. des Staates) ihren Leitern Macht und ihren Teilnehmern die Möglichkeit verleiht, ihre ideellen und materiellen Ziele und Wünsche durchzusetzen (*Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, S. 167). Der *Wirtschaftsverband* ist ebenso wie die Partei eine rein privatrechtlich organisierte Körperschaft, deren Mitglieder

Welches war nun das Schicksal der historischen Parteien im Zeitalter der Verwirtschaftlichung der Politik? Wir haben die Antwort schon angedeutet: Vorerst entstehen die vorwiegend wirtschaftlich orientierten Parteien, die geschlossene Erwerbsgruppen vertreten, Arbeiter-, Bauern- und Handwerkerparteien, die sich in den großen Landesorganisationen der sozialistischen und der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei zusammengeschlossen haben. Neben dem Kommunismus, auf den wir hier nicht eingehen wollen, wäre noch der Landesring der Unabhängigen zu erwähnen. Wie die alten historischen Parteien «zersetzt und differenziert» wurden, brauche ich nicht weiter darzustellen, da dies, besonders was den Freisinn anbelangt, von Emil Dürr und Hans Rutishauser schon getan worden ist²⁴. Dürr untersucht dabei neben den wirtschaftlichen Ursachen vor allem die gesellschaftlichen Umschichtungen, die zu diesen parteimäßigen Schwerpunktsverschiebungen geführt haben²⁵. Diese *Soziologie der Parteien*, besonders der Wähler und Mitglieder, bedürfte nun allerdings zur genaueren Erfassung all dieser Vorgänge dringend der systematischen wahlgeographischen und *wahlsoziologischen* Untersuchung, wie sie besonders die Franzosen betreiben, und wie sie R. von Albertini mit Recht auch für die Schweiz fordert, indem er auf unsere Rückständigkeit in der soziologischen Fragestellung hinweist²⁶. Für die Schweiz erschiene mir ebenso aufschlußreich eine Konfrontation der Soziologie der Wähler mit derjenigen der Abstimmenden. Ich bedaure aber, hier nur auf Lücken hin-

sich aber vorerst aus rein beruflichen oder allgemein wirtschaftlichen Interessen zusammenschließen, seien sie nun durch den gemeinsamen Beruf, die gemeinsame Stellung im Beruf oder die gleiche Stellung im wirtschaftlichen Prozeß miteinander verbunden. Die Partei muß als primär politische Organisation immer die Polis, das größere Ganze, im Auge behalten und ihr Handeln auf die Perspektive ausrichten, die Hebel der staatlichen Macht selbst in Händen zu halten. Der Verband dagegen wird seinem Wesen nach immer stärker «Teil» bleiben und trotz seiner politischen Tätigkeit nie als solcher die Regierungsgewalt verantwortlich übernehmen können.

²⁴ Op. cit., bes. S. 181 ff. (Parteipolitik und soziale Frage).

²⁵ Op. cit., bes. S. 65—83.

²⁶ R. VON ALBERTINI, *Die französische Wahlgeographie und Wahlsoziologie*, Schweiz. Zeitschr. f. Gesch. IV, 1953, S. 395 ff. Duverger warnt davor, die groben Schichtungsmaßstäbe des Marxismus anzuwenden, da die soziale

weisen zu können und möchte lediglich die Hoffnung aussprechen, daß sich Arbeiter finden werden, dieses weite Feld endlich einmal zu bestellen.

3. Die Einwirkung der Verbände auf die Parteien

Etwas mehr läßt sich nun zur zweiten Frage sagen, wenn wir nämlich davon ausgehen, die Einwirkungsmöglichkeiten der wirtschaftlichen Verbände auf die Politik zu untersuchen. Ich spreche daher vorerst von der indirekten Interessenvertretung über die Parteien (Abschnitt 3) und später, im Abschnitt 4, von der direkten, außerparlamentarischen Interessenwahrnehmung²⁷.

Schichtung viel nuancierter sei, als diese Theorie es wahr haben wolle. Für Deutschland: VON DER HEYDTE, op. cit., *Soziale Struktur der Wähler*, S. 229 ff. Einen ersten Anhaltspunkt über die Zusammenhänge in der Schweiz vermittelt E. J. WALTER, in einem Aufsatz über die «*Soziale Struktur der politischen Parteien der Stadt Zürich*», in der Schw. Zschr. f. Volksw. und Stat. 1955, Nr. 4, S. 495 ff.

²⁷ Es ist etwas schwierig, sich im Gestrüpp der diesbezüglich verwendeten Begriffe und Bezeichnungen zurechtzufinden. Für den *indirekten* Weg, d. h. die Beeinflussung der Parteien und des parlamentarischen Betriebes durch die Wirtschaftsverbände wird nach dem Vorbild der *amerikanischen* Soziologie der Ausdruck der *Pressure Group* und des *lobbying* verwendet. Der Amerikaner W. WHITE bestimmt die *Pressure group* als «eine Organisation, welche an keine politische Partei gebunden ist und welche ihre eigenen, meist wirtschaftlichen Ziele verfolgt, indem sie diejenigen Kandidaten der einen oder andern Partei bei den Wahlen unterstützt, welche ihrerseits ihr Programm akzeptieren, und indem sie einen ununterbrochenen Druck auf die Gewählten ausübt, damit diese ihre Ziele begünstigen. Dabei bedienen sie sich bezahlter «Lobbyists» und drohen ihnen mit dem Entzug ihrer Unterstützung bei den nächsten Wahlen» (1949, S. 225). Ich glaube, daß dieser Begriff für unsere Verhältnisse nicht direkt anwendbar ist, da die Amerikaner keine eigenen Wirtschaftsparteien besitzen und deshalb z. B. die Gewerkschaften und Unternehmerverbände eine ganz andere politische Beeinflussungsmethode entwickeln mußten, als es in der Schweiz nötig war. Der Kreis der *Pressure Groups* wird infolgedessen in den USA auch viel weiter gezogen, als wir ihn in der Schweiz ziehen dürfen. So zählt etwa FRIEDRICH (op. cit., S. 544 ff.) nicht nur wirtschaftliche Verbände, sondern auch Institutionen wie die Staatsbanken in den Kreis seiner Untersuchungen ein. Von etwas anderem Gesichtspunkt geht DUVERGER (S. 22ff.) aus, der sich zwar auch mit dem Begriff der *Pressure Groups* abmüht, aber schließlich sein Interesse

Das Verhältnis der Wirtschaftsorganisation zur *politischen Partei*, die ihre Interessen vertritt, ist sowohl was das Organisatorische wie das Programmatische und das Materielle, z. B. Geldunterstützungen, anbetrifft, von Erwerbsgruppe zu Erwerbsgruppe verschieden. Auf der Seite der *Arbeiterschaft* ging die Bildung von Gewerkschaften ungefähr parallel mit den Parteigründungen, wenn man die Grütlivereine bereits als Parteien betrachten will. Die Wirksamkeit der Sozialdemokratischen Partei blieb jedoch lange Zeit auf relativ enge Kreise beschränkt, da ja nur Schweizer dort Eingang fanden, während in den Gewerkschaften die zahlreichen ausländischen, vor allem deutschen Arbeiter Einsitz nahmen. Diese waren anfänglich recht revolutionär, während die Sozialdemokratie unter dem Einfluß führender Grütlianer doktrinär zurückhaltend blieb. Mit dem Eindringen des Marxismus in die Partei (Partei-programm von 1904) kehrten sich die Verhältnisse dann um. Nun stellten die Gewerkschaften das konservative Element dar. Eine genaue Untersuchung über die persönliche Durchdringung der sozialistischen Partei mit Gewerkschaftsvertretern und deren allmähliche Umwandlung in eine Funktionärspartei mit vorwiegend Berufspolitikern im Sinne Max Webers fehlt noch für die Schweiz. Auch die materiell-finanzielle Verknötung zwischen beiden Partnern ist noch wenig abgeklärt. Die katholischen Gewerkschaften wußten ihren Einfluß in der katholischen Partei in Form christlich-sozialer Parteiflügel erst im 20. Jahrhundert, dafür aber in zunehmendem Maße, geltend zu machen.

Die *gewerbliche und industrielle Interessenvertretung* innerhalb der politischen Parteien zu eruieren, stellt uns vor große Schwierigkeiten, da diese beiden Erwerbszweige in ihrer Struktur und in ihren Interessenrichtungen außerordentlich differenziert sind, und da schon in ihren wirtschaftlichen Spitzenverbänden zahlreiche Überschneidungen vorkommen. In katholischen Gegenden, wo die *katholische Partei* nicht ohnehin einen bäuerlich-handwerklichen

vor allem auf die Verbindung von Parteien und Wirtschaftsverbänden konzentriert. Er unterscheidet *partis directs*, z. B. die französischen Sozialisten, die nur lose mit den Gewerkschaften verbunden sind, und *partis indirects*, die, wie die englische Labour-party, enge Verbindungen zu den Gewerkschaften haben.

Charakter besitzt, bildeten sich innerhalb der Gesamtpartei *mittelständische* Parteiflügel. In ganz oder mehrheitlich reformierten Kantonen splitterte sich die politische Interessenvertretung völlig auf. Das Gewerbe war zur Bildung rein politischer Gewerbestimmen zu schwach, seine Grenzen zu fließend: so blieb nur die Anlehnung an die bestehenden historischen oder die Bauernpartei übrig, ein Vorgang, der gerade wegen seiner großen Differenziertheit noch kaum untersucht worden ist. Man denke z. B. an den *Kanton Aargau*, wo Gewerbler sowohl der katholischen, der evangelischen, der freisinnigen oder der BGB-Partei angehören. Was Industrie, Handel, Bank- und Versicherungswesen belangt, so ließe sich wenigstens die personelle Seite der Verbindung von Wirtschaft und Politik für das 19. Jahrhundert leicht ermessen, wenn man die *Vertretung* der verschiedenen freisinnigen Gruppen im *eidgenössischen* und den *kantonalen Parlamenten soziologisch* untersuchte und fragte, inwiefern diese tatsächlich so etwas wie eine Honoratiorenpartei von Bank- und Bahnbaronen gebildet hätten²⁸. Die Tatsache aber, daß etwa ein Industrieführer wie Eduard Sulzer-Ziegler den Demokraten angehörte, läßt uns ahnen, wie vorsichtig man bei der Beantwortung dieser Fragen vorzugehen hat. Noch weniger wird man über die organisatorischen und finanziellen Verbindungen sagen können, wie denn hier die Warnung von Duverger zu berücksichtigen ist: «Malheureusement il est ici très difficile de dépasser l'étape des généralités et des hypothèses, car cette intervention s'enveloppe toujours d'une grande discrétion²⁹».

²⁸ Vgl. MAX WEBER, *Politik als Beruf*, ges. pol. Schr. München 1921, S. 396 ff.; insbes. wäre zu untersuchen, welchen Einfluß der Advokaten- und Redaktorenstand in den schweizerischen Parlamenten ausgeübt hat. Gilt auch für die Schweiz Webers Ausspruch, daß der moderne Advokat und die moderne Demokratie schlechthin zusammengehören? (S. 414). ED. VISCHER (op. cit., S. 48) fragt als einer der wenigen schweizerischen Geschichtsforscher nach der beruflichen Struktur der aargauischen Führungsschicht zwischen 1830 und 1852 und stellt fest, daß sie zur Hauptsache aus Wirten, freien Advokaten und höheren Staatsbeamten bestanden habe. Vgl. ROSENBAUM, *Beruf und Herkunft der Abgeordneten 1874—1919*, Fkf. 1919; KAMM, *Abgeordneten-Berufe und Parlament: die berufliche Gliederung der Abgeordneten in den deutschen Parlamenten im 20. Jahrhundert*. Karlsruhe 1927.

²⁹ Op. cit., S. 13.

Weniger verwickelt liegen die Verhältnisse auf dem *bäuerlichen* Sektor. Abgesehen von der sehr gut funktionierenden politischen Interessenvertretung im eidgenössischen Parlament, dem 1887 gegründeten *landwirtschaftlichen Club der Bundesversammlung*, gab es lange Zeit nur spärliche Verbindungen zwischen den bäuerlichen Verbänden und Parteien. Das lag z. T. darin begründet, daß das bäuerliche Element immer noch lebendig vertreten war in den historischen Parteien. Ferner gab es noch in den neunziger Jahren rein politisch gefärbte *konservative Parteien* ohne modernen Interessencharakter, denen sich die Bauern anschlossen, so der *Zürcher Bauernbund* und die *bernische Volkspartei Ulrich Dürrenmatts*. Den Ausschlag zu dieser Entwicklungsrichtung gaben aber vor allem Charakter und Struktur des Schweizerischen Bauernverbandes selbst. Dieser Sammelorganisation gelang es, die bäuerlichen Interessen so sehr auf einen einheitlichen Nenner zu bringen und dieses Machtpotential so wirksam auf dem außerparlamentarischen Wege einzusetzen, daß sich vorläufig überhaupt kein Bedürfnis nach weiterer politischer Interessenvertretung bemerkbar machte. Die Gründung kantonaler *Bauern- und Gewerbestparteien*, so in Bern und Zürich, und schließlich der schweizerischen, entsprach keineswegs dem Wunsch des schweizerischen Bauernführers Ernst Laur³⁰. Seine Skepsis hatte insofern eine gewisse Berechtigung, als in einigen damals noch rein agrarischen Kantonen wie Waadt und Fribourg die reinen Bauernparteien mit den bäuerlich durchgesetzten historischen Parteien kaum konkurrieren konnten. Entscheidender an Laurs Abneigung gegen die Wirtschaftspartei war aber wohl seine Überzeugung, daß der liberale Staat vom Verbandsstaat abgelöst werde, und daß deshalb der außerparlamentarische Weg der geeignete sei.

4. Die außerparlamentarische Interessenwahrnehmung der Verbände

Daß dieser Weg nicht nur für die bäuerlichen, sondern auch für die gewerblichen und industriellen Wirtschaftsorganisationen der

³⁰ ERNST LAUR, *Erinnerungen eines schweizerischen Bauernführers*, Bern 1943, 2. Aufl., S. 122 ff.

verheißungsvollere war, dürfte aus dem Dargestellten klar hervorgegangen sein. Dazu ist zu bedenken, daß der zunehmende *Staats-interventionismus* mit seiner Schwerpunktsverschiebung von der Legislativen zur Exekutiven und damit zur Staatsverwaltung, mit der sich verstärkenden Tendenz zur Legiferierung durch Bundesrat und Bürokratie zum direkten Verkehr mit den Behörden geradezu einlud. Die neue Form der *Gesetzgebung* verlegte ihre entscheidenden Stadien aus dem Parlament mit seiner offenen Diskussion der Meinungen hinaus in die *Parteifraktionen* und in die *Vorberatung* durch die *Organisationen* der Wirtschaft. Noch wesentlicher aber war die Unentbehrlichkeit der Verbände in der *Verwaltung*, in einem Staat, der sich anschickte, Preise und Löhne zu lenken, kurz für den Wohlstand seiner Bevölkerung in globo zu sorgen. Über die Einflüsse auf Gesetzgebung und Verwaltung wird im Kap. III noch ausführlicher zu reden sein (S. 334ff).

Der *Aufbau der Wirtschaftsorganisationen* wird gerade von diesen Aufgaben aus erst verständlich. Duverger unterscheidet, was den Aufbau der Parteien betrifft, *partis de cadres* und *partis de masses*³¹. Jene — sie entsprechen den alten parlamentarischen Parteien des 19. Jahrhunderts — beruhen auf den «Wahlcomités» und «groupements de notables», in denen die «élites traditionelles» sitzen. Diese, vor allem der Sozialismus, beruht auf einem straff zusammengefaßten Netz von Sektionen oder von Zellen (diese vor allem im Kommunismus), in denen die Parteifunktionäre eine hervorragende Rolle spielen. Wie *Michels* sein «ehernes Gesetz der *Parteioligarchie*» hauptsächlich aus dem Studium der sozialistischen Parteien hergeleitet hat, so stellt Duverger «la nature oligarchique des cercles des dirigeants» in den Massenparteien fest³². Diese Modelle lassen sich natürlich nicht als solche einfach auf die Wirtschaftsverbände übertragen. Immerhin können wir auch auf sie gewisse Kriterien anwenden, die für die Massenparteien gültig sind. Wir müssen uns hier leider mit einem einzigen Beispiel begnügen, das wir nicht wie sonst üblich aus dem Bereich der Arbeiterorganisationen, sondern aus den bäuerlichen wählen.

³¹ Op. cit., S. 83 ff.

³² Ebenda, S. 161 ff.

Der *Schweizerische Bauernverband* baut sich auf dem dichten Netz bäuerlicher Genossenschaften auf. Seine über 460 000 Mitglieder sind also dem Verband nirgends direkt angeschlossen, sondern als Angehörige — oft mehrfache — der zahlreichen Unterverbände. In ihnen steht überall der Geschäftsführer, also ein besoldeter Funktionär, an der Spitze. Das Zentrum, das Bauernsekretariat in Brugg, stellt nichts anderes dar als die Spitze dieser Sektionsfunktionäre, selbst geleitet von einem Chefbeamten, dem Bauernsekretär, heute Direktor des Bauernsekretariates. In ihm erkennen wir den neuen Typus des Verbandsführers, der als reiner Interessenvertreter nicht mehr Politiker im alten Sinne sein will, sondern ausschließlich Exponent desjenigen Erwerbszweiges, dem er dient. Alles ist zugeschnitten auf dieses Einmannsystem, dessen Spitze ein Mann mit diktatorisch anmutenden Vollmachten bildet, der indessen nach außen hin moralisch gebunden ist an seine Auftraggeber. Durch die langjährige Personalunion des Sekretärpostens mit der Stelle eines Landwirtschaftsprofessors an der ETH sorgten sowohl E. Laur wie O. Howald zugleich für die Ausbildung der nachrückenden Funktionärselite, aus der sich die Verbandsbürokratie rekrutiert. Diese steht wiederum in allerengster Verbindung mit der staatlichen Bürokratie des betreffenden Verwaltungszweiges, in diesem Falle der Abteilung für Landwirtschaft, die sich übrigens z. T. aus der gleichen Funktionärsschicht ergänzt wie die Verbandsbürokratie³³. Auf die parallelen Erscheinungen innerhalb der *Gewerkschaften* weist Andreas Brunner in seiner Analyse in «Rechtsstaat gegen Totalstaat³⁴» hin.

Die Wirtschaftsverbände haben ihrer Natur gemäß für ihre Kämpfe eine rein *wirtschaftliche Programmatik* entwickelt. *Friedrich Lütge* stellt diese in seiner *deutschen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* den politischen *Ideen* der Weltanschauungsparteien gegenüber und sieht ihr Hauptkennzeichen in ihrem *ideologischen* Charakter³⁵.

³³ KURT EICHENBERGER, *Die oberste Gewalt im Bunde*, Diss. Zürich 1949, S. 243 ff.

³⁴ Rechtspolitischer Teil der Schrift, sep. Zürich 1948, S. 55 ff.

³⁵ Berlin-Göttingen-Heidelberg 1952, S. 376. Zum Ideologiebegriff, über den wir uns hier raumeshalber nicht auslassen können, vgl. HANS BARTH, *Wahrheit und Ideologie*, Zürich 1945.

Im Mittelpunkt dieser Wirtschaftsideologie steht ein *klassenartiges Gruppenbewußtsein*. Im Gegensatz zum proletarischen Klassenbewußtsein hat das Gruppenbewußtsein auf der sog. bürgerlichen Seite, d. h. bei der Industrie, dem Gewerbe und der Landwirtschaft, sich hauptsächlich im Zusammenhang mit dem Protektionismus entwickelt. In dessen Wesen liegt es ja, daß er die einzelnen Wirtschaftsgruppen zwingt, ihre wirtschaftliche Bedeutung zu beweisen, die sie im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft und im Verhältnis zueinander besitzen. In der Schweiz bildeten sich also die ersten Gruppenideologien rund um die Streitfrage, mit welchem Recht oder Unrecht die *Exportindustrie* ihre Jahrzehnte alte *Vorzugsstellung* in der schweizerischen Wirtschaft behaupten dürfe.

Das wichtigste Anliegen der Interessenprogrammatur war es deshalb, die Unentbehrlichkeit und Existenzberechtigung des betreffenden Wirtschaftszweiges darzutun. Danach orientierte sich die *Staatsidee* der einzelnen Gruppe. So wurde auf der Schutzzöllnerseite die Interventionspflicht des Staates aus dem republikanischen Ideal der Gleichheit und des Minderheitenschutzes abgeleitet. Auf der Gegenseite bewies man, daß das Freiheitsprinzip des demokratischen Staates mit dem Sieg oder Untergang des Freihandels stehe oder falle. Wie jeder Erwerbszweig sein ideologisches Bild vom Staat, so schuf sich eine jede auch ihren eigenen *Patriotismus*. So wurde dem Axiom, daß die Schweiz ohne Vorherrschaft des Exportes zugrunde gehe, die apodiktische Erklärung entgegengesetzt: «Ohne Landwirtschaft kein Staat³⁶» und mit dem sozialreaktionären Slogan argumentiert, «daß nichts vom Ausland kommen darf, was wir selbst produzieren³⁷.» Daraus erhellt der Charakter der Gruppenideologie, daß sie einesteils einen gewissen Wahrheitskern enthält, andernteils aber die wahren Absichten ihres Propagators verdecken soll, da sie ja bewußt ihr Gruppenwohl mit dem Allgemeinwohl gleichsetzt.

Die Ideologien verbanden, wie angedeutet, auf geschickte Weise *traditionell überkommene Meinungen* und schwer widerlegbare Ge-

³⁶ Zolltarifforderungen 1890, S. 61 (Eingabe der Oltener Zollversammlung).

³⁷ Vorschläge an das Schweiz. Zolldep. betr. Rev. d. Schw. Zolltarifs 1887, hg. v. Oltener Comité, S. VIII.

meinplätze mit der zwar modern rationalistischen, aber ebenso wenig widerlegbaren *Beweisführung mit Zahlen*. So gut wie im Proletarierbewußtsein sozialkonservative Elemente aus der Vorstellungswelt der Gesellenverbände weiterlebten, verschmolzen in der *kleingewerblichen Ideologie* moderner Organisationsgeist und zünftlerische Reminiszenzen zur *mittelständischen Ideologie*³⁸.

Konservatives *Standesbewußtsein* und modernes, rein wirtschaftlich bedingtes *Klassendenken* überschritten sich vor allem auch in der *bäuerlichen Ideologie*. Wie Emil Dürr in seinem Aufsatz über Urbanität und Bauerntum nachgewiesen hat, gab es im 19. Jahrhundert kein ausgesprochen bäuerliches Gruppenbewußtsein, da der bäuerliche Grundcharakter der Schweiz ein solches überflüssig machte. Sofern ein überliefertes Standesgefühl vorhanden war, so wurzelte es in irrationalen, halb religiösen, halb patriotischen Vorstellungen von einem von Gott und der Natur gewollten unentbehrlichen Nährstand als dem Träger und Bewahrer der guten Sitten und dem Mark des Volkes. Diese *agrarromantische* Grundströmung fand ihren Ausdruck etwa in der konservativen Volkspartei *Ulrich Dürrenmatts* und im *Zürcher Bauernbund*. Man verteidigte dort weniger landwirtschaftliche Interessen als die bäuerliche Lebensform, die man vom zentralistischen Interventionsstaat und seinen Federhelden, den Beamten, bedroht sah³⁹. Diese gemütsmäßige Seite des bäuerlichen Gruppenbewußtseins blieb auch erhalten, als der Bauer zu der rationalistischen Argumentierung der andern Wirtschaftsgruppen Zuflucht nahm. Die Mischung romantisch-gefühlshafter Elemente mit rein nationalökonomischen Überlegungen war überhaupt von da an das besondere Charakteristikum und einer der wirkungsvollsten Propagandaeffekte der Bauernpolitik, ein Instrument, auf dem vor allem der Bauernsekretär Laur ausgezeichnet zu spielen vermochte. Die rein klassenmäßige Interessenpolitik ließ sich übrigens um so mehr hinter dem Schild eines gesteigerten Patriotismus verstecken, je mehr der Bauer als Hort des nationalen Widerstandes gegen den Internatio-

³⁸ Vgl. neuestens: *Das mittelständische Denken*, Bern 1953, K. GUGGISBERG, *Zur Ideologie des Mittelstandes*, S. 3—20.

³⁹ JAKOB AMMANN, *Der Zürcher Bauernbund, 1891—1904*, Diss. Zürich 1925 passim.

nalismus des marxistischen Sozialismus betrachtet wurde. Dieser Doppelaspekt ist übrigens sogar in der Bundesverfassung verankert worden. Garantiert doch diese in Art. 31 bis, Abschnitt 3, Lemna b, sowohl die «Erhaltung eines gesunden Bauernstandes» als auch einer «leistungsfähige Landwirtschaft», während der Staat sonst für keine andere einzelne *Gesellschaftsschicht* einzutreten verspricht.

III. Der Staat und die öffentlichen Aufgaben der Verbände

1. Die wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben des liberalen Staates und das Problem der Staatsintervention

Der Begriff «Staatsintervention» ist bisher weder in national-ökonomischer noch in historischer Blickrichtung eindeutig abgeklärt worden. *Wilhelm Roepke*, dessen Begriffsbestimmung wir hier weitgehend folgen, schreibt dazu: «Ein feststehender wissenschaftlicher Sprachgebrauch, der zu respektieren wäre, und auf den hier ohne weiteres Bezug genommen werden könnte, existiert nicht⁴⁰.» Er versucht deshalb eine Definition nach wissenschaftlicher Zweckmäßigkeit und versteht daher unter dem Staatsinterventionismus «alle jene wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die sich zweifach dadurch auszeichnen, daß sie die Produktion und Distribution der Volkswirtschaft zu verändern suchen, ohne wie der Sozialismus das auf Privateigentum an Produktionsmitteln mit allen seinen Folgerungen beruhende System der Marktwirtschaft aufzuheben⁴¹.» Wir möchten dieser Definition weithin folgen. Allerdings wollen wir sie nach der Definition *Emil Künigs* insofern ergänzen, als wir, wie er auch, die sozialpolitischen Maßnahmen eigens erwähnen möchten⁴².

⁴⁰ W. ROEPKE, Artikel *Staatsinterventionismus* im Hdwb. d. St.-wiss., Ergänzungsband, S. 861 ff. Obiges Zitat S. 863.

⁴¹ Ebenda, S. 864.

⁴² EMIL KÜNG, *Der Interventionismus, volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik*, Bern 1941. Mit ihm setzt sich FRITZ MARBACH, *Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention*, Bern 1950, S. 30 ff. auseinander. Über weitere Definitionen anderer Autoren vgl. Marbach, S. 15 ff.

Indessen ist nun für unsere Bedürfnisse die Frage nach dem *Wann* und *Wie* der *Staatsintervention* wichtiger als die rein national-ökonomische Wesensbestimmung. Insbesondere interessiert uns hier die Frage, inwiefern der liberale Staat infolge des Interventionismus seinen Charakter geändert habe. In seiner Definition im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft (1. Aufl.) will *W. A. Jöhr* unter dem Staatsinterventionismus weniger ein System verstehen als eine «wirtschaftspolitische Epoche⁴³.» Nach seiner historischen Übersicht setzt diese um 1890 ein. Vorher herrscht in der Schweiz das liberale Zeitalter; denn die sporadischen Eingriffe, z. B. der Arbeiterschutz, das Alkoholmonopol oder etwa die Einrichtung kantonaler Brandversicherungsobligatorien haben den liberalen Staat in seinem Wesen nicht berührt. Dieser wird in seinem Kern erst nach 1890 getroffen, und zwar durch den Agrarprotektionismus, die Verstaatlichung der Eisenbahnen, die Sozialversicherung und ähnliches. In vollem Sinne interventionistisch wird der Staat erst durch den und nach dem Weltkrieg.

Von ganz anderen Voraussetzungen aus geht *William Rappard* in seinem Buch «*L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*⁴⁴.» Rappard braucht für den Ausdruck Interventionismus den ungefähr parallelen französischen «*Etatisme*». Er versteht darunter «la mise des pouvoirs publics au service des intérêts matériels de l'individu⁴⁵.» 1848 siegte noch der Individualismus, z. B. in der Entscheidung zugunsten des Privatbahnsystems und der Handelsfreiheit. Mit 1874 setzt hingegen nach Rappard der *Etatisme* mit aller Macht ein. Er manifestiert sich in allen jenen Verfassungs-Artikeln, dank denen dem Staat Aufsichtsrechte oder Kompetenzen zur Gestaltung des Wirtschaftslebens zukommen, also auch in relativ harmlosen Bestimmungen wie der Wasserbau- und Forstpolizei, dem Jagd- und Vogelschutz usw⁴⁶.

⁴³ W. A. JOEHR, *Interventionismus*, Hdb. der schw. Volksw. 1. Aufl., Bern-Bümpliz 1938, Bd. I, S. 622 ff.

⁴⁴ Zürich, o. J. (1936).

⁴⁵ Ebenda, S. 318.

⁴⁶ «L'individualisme libéral, qui avait marqué de son sceau l'œuvre de 1848, a fait place à l'étatisme interventioniste le plus ambitieux; ebenda, S. 415.

Im Begriff des Interventionismus, wie ihn Jöhr, und des Etatismus, wie ihn Rappard anwendet, liegt die Gefahr einer perspektivischen Verschiebung. Diese Begriffe setzen voraus, daß es einmal einen gleichsam idealen Staat gegeben habe, der das Wirtschaftsleben vollkommen sich selbst überlassen habe. Dann sei er gezwungen worden, und zwar gegen seine Interessen, in die bisher freie Wirtschaft einzugreifen. Ein solcher Staat hat bekanntlich nicht existiert, mochten es auch die Manchesterleute anders empfunden haben. Der Schweizer Bundesstaat hat von Anfang an stark ins Wirtschaftsleben eingegriffen. Nur waren seine Maßnahmen mehr aufs Allgemeine gerichtet: auf die Schaffung eines zusammenhängenden Wirtschaftsgebietes und eines einheitlichen Wirtschaftsrechtes.

Rappards Staatsbild stellt im Grunde so etwas dar wie das liberale Gegenstück zur sozialistischen Karikatur des «Nachtwächterstaates». Dieses stark idealisierte Wunschbild ist nichts anderes als die liberale Defensivaktion gegenüber dem siegreichen Radikalismus und seiner egalitären Massendemokratie. In diesem Übergang mußten die Liberalen den eigentlichen Sündenfall des modernen Staates entdecken. Der Gegensatz zu diesem falschen Staat wurde deshalb zu einem ihrer zentralen Programmpunkte, was sich im Begriff «*Antietatismus*» sehr drastisch ausdrückt. Das antietatistische Denken zeichnet sich aus durch seine Vorliebe für reine *Alternativen*, wofür ja auch Rappards Werk typisch ist: entweder herrscht Freiheit — dann ist der Staat unschädlich —, oder es triumphiert der Etatismus — dann fehlt die Freiheit⁴⁷.

Aus dieser einseitig liberalen Staatskonzeption folgt weiter, daß man den *Interventionismus* vorwiegend als *doktrinäre Bewegung* sieht. Der interventionistische Staat will nach dieser Auffassung in erster Linie den Grundsatz der Egalität und Zentralisation, also politische Doktrinen verwirklichen. So wird der Staatsinterventio-

⁴⁷ Pour la plupart des matières législatives le libéralisme et l'étatisme s'excluent et s'opposent comme des antithèses. Ou l'individu, sous les auspices d'un état préoccupé seulement de maintenir l'ordre et la sécurité générale, est libre de poursuivre ses fins par ses seuls moyens et selon ses seules inspirations. Ou, indifférent aux libertés de l'individu l'Etat intervient pour le diriger, ou contrôler et parfois se substituer à lui.» Ebenda, S. 453.

nismus fast ausschließlich als *Index der Parteiprogrammatik* und zwar der *radikalen* und linksstehenden *Parteien* betrachtet⁴⁸.

Der dritte Vorbehalt, den wir dieser Auffassung gegenüber anbringen müssen, ist der gewichtigste. Sie läßt bei der Betrachtung des intervenierenden Staates die *Strukturwandlungen der Wirtschaft*, d. h. die Zunahme des Großbetriebs, die Bildung von Kartellen und Gewerkschaften etc. *ganz außer acht*. Bevor der Staat nämlich intervenierte, hatte die *Wirtschaft selbst eingegriffen*. Noch mehr: Weil die organisierten Wirtschaftsgruppen ihre Postulate nur mit Hilfe des Staates durchzusetzen vermochten, legten *sie* nun, um mit Röpke zu sprechen, «selbst die Hand auf die Klinke der Gesetzgebung» und verursachten so — direkt und mit Vorbedacht — die Staatsintervention in ihrem eigenen Interesse⁴⁹. Erst jetzt konnte die mehr doktrinäre Strömung des Interventionismus mächtig werden. Ihre Vertreter wiesen mit Recht darauf hin, daß es unumgänglich sei, «diese private Intervention im Interesse der Gesamtheit zu regeln», und zwar dauernd und durch den Staat⁵⁰.

Diese *Vorbereitung der Staatsintervention* durch die Wirtschaft und ihre Organisation ist bis jetzt in der Schweizergeschichte überhaupt noch nie systematisch untersucht worden. Im folgenden soll deshalb über das Verhältnis der *privaten Selbstintervention der Wirtschaft* zur *Staatsintervention* etwas gesagt werden. Dabei verkennen wir selbstverständlich nicht, daß es auch doktrinäre Wurzeln der Staatsintervention gibt, wo der Eingriff des Staates aus grundsätzlichen Erwägungen erfolgte, so etwa im *Eisenbahnbau*. Diese Seite des Interventionsstaates müssen wir hier übergehen.

2. Die Wirtschaftsverbände als Initianten und Stellvertreter der Staatsintervention

Wir möchten vorausschicken, daß es sich beim Folgenden nicht um eine erschöpfende Darstellung handelt, sondern daß unsere

⁴⁸ Vgl. HANS RUTISHAUSER, op. cit., der ebenfalls nur von der Programmatik ausgeht, sowie PETER GILG, *Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage*, Affoltern 1951.

⁴⁹ ROEPKE, op. cit., S. 862. Vgl. Kap. II, Interessenvertretung.

⁵⁰ Ebenda.

Gedankengänge vielmehr erst zu einer gründlichen und eingehenden Beackerung des noch brachliegenden Feldes einladen möchten. Zur Untermauerung unserer These wählen wir zuerst ein Beispiel aus der Geschichte der *Sozialgesetzgebung*. Auf diesem Gebiete zeigt sich am deutlichsten, daß diejenigen Aufgaben von öffentlicher Bedeutung, welche die liberale Doktrin dem freien Spiel der Kräfte zur Erledigung hatte lassen wollen, nicht allein und vor allem vom Staat, sondern ebenso von den Privaten und deren Selbsthilfeorganisationen gelöst worden sind⁵¹. So ging dem vom Staate befohlenen *gesetzlichen Fabrikarbeiterschutz* fast überall ein *privater voraus*. Er entsprang einerseits dem noch vereinzelt vorhandenen patriarchalischen Verantwortungsgefühl, andererseits dem Pioniergeist geschäftstüchtiger Industrieller, welche die Betriebsrationalisierung mit sozialen Verbesserungen (Arbeitszeitbeschränkung) zu verbinden wußten⁵². Ebenso oft wuchs der Arbeiterschutz auch aus *kollektiven Vereinbarungen* heraus, die Unternehmer und Gewerkschaften — meist nach der Beilegung von Streiks — eingingen. So nannte der Zürcher Kassationsrichter Georg Sulzer, ein demokratischer Sozialpolitiker des ausgehenden 19. Jahrhunderts, «die kollektive Vertragsschließung den Pionier der gesetzlichen Regelung⁵³.» Die *Gewerkschaften* waren also nolens volens zu *Regulatoren öffentlicher Fragen*, z. B. der *Arbeitszeit* geworden. Der Staat beschränkte sich darauf, diese «privaten» Abmachungen von öffentlicher Tragweite mit Hilfe des Gesetzes dort zu generalisieren, wo die Macht der Gewerkschaften zur Durchsetzung ihrer Postulate nicht ausgereicht hatte.

Ähnlich verhält es sich auch mit der Gesetzgebung auf dem

⁵¹ J. A. SCHUMPETER, op. cit., S. 116 ff., 208 ff.

⁵² B. RIMLI, *Sozialpolitische Ideen der Liberal-Konservativen in der Schweiz, 1815—1939*. S. 114 ff. über das Basler Fabrikgesetz; vgl. ferner die Quellen zur Geschichte der zürcherischen Fabrikgesetzgebung zwischen 1858 und 1860, aus denen hervorgeht, daß der technisch fortschrittliche Unternehmer, infolge seines «Rationalisierungsvorsprungs» weniger Arbeiter und weniger Arbeitszeit bedarf als der technisch hintendrein hinkende. Damit soll nicht behauptet werden, die staatliche Fabrikgesetzgebung sei überflüssig gewesen, oder es hätten staatliche Maßnahmen nicht auch antreibend gewirkt.

⁵³ GEORG SULZER, *Die kollektive Vertragsschließung zwischen Arbeitern und Arbeitgebern*, Schw. Bl. f. Wirtsch.- und Soz.-pol. 1900, S. 344.

Gebiete der *Sozialversicherung*, der *Arbeitsbeschaffung*, der Preis- und Lohnregelung sowie der Qualitätskontrolle. Wir können raumeshalber auf diese Gebiete nicht eingehen und müssen es mit einigen Hinweisen bewenden lassen. So ist z. B. die gesamte *Lehrlingsausbildung* zum größten Teil das Werk der gewerblichen Berufsverbände. Die kantonalen Berufsbildungsgesetze haben meist die Privatordnung der Verbände fast wörtlich in ihre Gesetzgebung übernommen. So adoptierte das *erste kantonale Lehrlingsgesetz*, dasjenige von *Neuenburg* (1890), die Lehrbriefe und Lehrverträge, die der schweizerische Gewerbeverband entworfen hatte. Das heute geltende Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung von 1930 trägt dieser Tatsache insofern Rechnung, als es die Durchführung der Lehrlingsausbildung und -prüfungen den Verbänden übertragen hat, so daß diese Pioniere der gewerblichen Bildung heute offiziell ihre Aufgaben in Stellvertretung des Staates lösen⁵⁴. Lange vor dem Erlaß eidgenössischer Gewerbeschutzgesetze wurde übrigens in einzelnen Industrien auch eine Art von *Patent-* oder *Muster-* und *Modellschutz* auf privater Basis eingeführt⁵⁵.

Die *Preisabmachungen* der Wirtschaftsverbände fallen in einen Zeitraum, da der damalige Staat, getreu der liberalen Doktrin, jeglichen Eingriff in das Spiel des Preis- und Lohnmechanismus ablehnte⁵⁶. Nach der Auslegung des Artikels 31 der B.-V. schützte der Bund bekanntlich den Bürger nur vor der unerlaubten Frei-

⁵⁴ G. FRAUENFELDER, *Geschichte der gewerblichen Berufsbildung in der Schweiz*, Luzern 1938.

⁵⁵ Am auffallendsten in der Uhren-, Maschinen- und Stickereiindustrie. So schuf der Ostschweizerische Stickereiverband 1886 ein «Gesetz», welches das Kopieren der Stickerei-Muster verbot und für Verstöße Bestrafung durch das Verbandsgericht vorsah. 1888 wurden 18 Fälle vor Verbandsgericht gebracht. Das Gesetz blieb auch bestehen, als 1888 der staatliche Patentschutz eingeführt worden war. Man gab der «Verbandsinstanz den Vorzug vor der staatlichen». BAUMBERGER, op. cit., S. 174.

⁵⁶ Nach 1874 war die eidg. Praxis in bezug auf alle Eingriffe in den Preismechanismus äußerst scharf. Alle staatlichen Preiskontrollen, z. B. Brot-Taxen, waren streng verboten. SALIS, *Bundesrecht*, II, N. 871, S. 693; B.-Bl. 1876, II, 591; THEODOR BERTHEAU, *Die bundesrechtliche Praxis betr. Niederlassungs-, Gewerbefreiheit und politische Stimmberechtigung*, Zürich 1895, S. 107.

heitsbeschränkung durch die Kantone, nicht jedoch vor derjenigen durch die privaten Organisationen⁵⁷. Deshalb ließ es derselbe Staat, der 1874 die alten kantonalen *Preisvorschriften aufgehoben* hatte, jetzt zu, daß sich solche auf *privater Basis neu* bildeten. So fand er es durchaus natürlich, daß die Verbände, z. B. Kartelle, bindende Preisabmachungen trafen, da sie ja formell damit nicht gegen das Bundesrecht verstießen. In einem vom Bundesgericht 1896 entschiedenen Boykottprozeß schützte dieses z. B. ausdrücklich die Preisabmachungen zwischen Bäcker- und Müllerkartell⁵⁸. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden die Maßnahmen gegen die Preisunterbietung, die von Kartellen und ähnlichen Gebilden ins Werk gesetzt wurden, vom Bundesgericht geradezu empfohlen⁵⁹.

Mit der Anerkennung der preisregulierenden Wirksamkeit der Verbände durch die Gerichte war es indessen nicht getan. Die wenigen Fälle erfolgreicher Verbandsintervention auf diesem Felde dürfen uns nicht darüber hinwegtäuschen, daß alle diese Abmachungen kaum je vollständig von allen Kontrahenten, geschweige denn von den mehrheitlich außerhalb der Organisationen stehenden Berufsangehörigen eingehalten wurden. Denn ihrer Intervention fehlte nun fast durchwegs die zur strikten Durchsetzung ihrer Vereinbarungen notwendige Zwangsgewalt, die allein der Staat besitzt. Daher wurde von dieser Seite bald der Wunsch ausgesprochen, der Staat möge den *privaten Abmachungen der Verbände verbindliche Kraft* für die Angehörigen eines ganzen Berufs- oder Wirtschaftszweiges verleihen. Ein solches Vorgehen war ihm aber verfassungsrechtlich versagt. Und eine Verfassungsrevision, welche eine staatliche Regulierung der Preise oder Löhne verwirklicht hätte, war damals ganz undenkbar. Das bewies zur Genüge die wuchtige Ver-

⁵⁷ «Nach schweizerischem Staatsrecht bildet nur der Schutz des Individuums gegen polizeiliche Beschränkung seitens des Staates den positiven Rechtsinhalt der Handels- und Gewerbefreiheit.» SALIS, Bundesrecht II, N. 742.

⁵⁸ «Die freie Vereinbarung eines Preisminimums, unter welchem die Verbandsmitglieder ihre Ware nicht abgeben dürfen, verstößt an sich weder gegen die gute Sitte noch gegen die allgemeine Rechtsordnung.» BGE. 22, S. 183.

⁵⁹ BGE. 33, II, S. 116.

werfung der sozialistischen Initiative des «Rechtes auf Arbeit» im Jahre 1894. So nahm die *Staatsintervention* denn *neue Formen* an, die geradezu wegweisend waren für die gesamte seitherige Entwicklung auf diesem Gebiete. Der staatliche Eingriff erfolgte nämlich auf *indirektem Wege*. Am deutlichsten wird das zunächst sichtbar in der *Submissionspraxis*, d. h. in der Art und Weise, wie der Staat Aufträge für öffentliche Arbeiten vergab. Der liberale Staat, der auf größte Sparsamkeit in seinem Haushalte erpicht war, hatte diese in Befolgung des Prinzips der freien Preiskonkurrenz jeweilen dem Unternehmer mit dem billigsten Angebot zugesprochen. Diese Praxis herrschte bis gegen 1900 vor. So lehnte die Berner Regierung noch 1888 den Gedanken der Preisfixierung durch die Verbände in der staatlichen Arbeitsvergebung strikte ab, indem sie sich weigerte, auf eine von einem kantonalen Gewerbeverband kollektiv eingereichte Offerte überhaupt einzutreten⁶⁰. Einige Jahre später wurde jedoch die Einreichung von Angeboten mit verbandsmäßig festgelegten Preistarifen von Regierungsseite sogar empfohlen.

Gesetzlich festgelegt wurde dieser Grundsatz nun allerdings vorerst nur für die *Lohnabmachungen*. Hier anerkannte der Staat schon sehr bald die öffentliche Funktion der gewerkschaftlichen Verbandsintervention, indem er bei Submissionsverträgen die Vergebung der Arbeiten davon abhängig machte, daß die betreffenden Meister einen bestimmten Lohntarif einhielten. Eine solche Bestimmung treffen wir zum ersten Male im *Genfer Submissionsgesetz* von 1892. Die genferische «*Loi sur les soumissions*» vom 2. Nov. 1892 verpflichtete den Staat, nur solche Arbeitgeber für Staatsaufträge zu berücksichtigen, die einen Tarifvertrag abgeschlossen, oder die sich an die von den Tarifen beeinflussten Lohnsätze hielten⁶¹. Ähnliche Grundsätze stellte das Arbeitsvertragsgesetz von 1900

⁶⁰ Jahresbericht des Schweiz. Gewerbevereins 1888, S. 76.

⁶¹ Les soumissions des travaux... de l'Etat devront porter acception des tarifs des salaires adoptés contradictoirement par les associations respectives des patrons et des ouvriers, pour les professions dans lesquelles les tarifs existent. Pour des professions dans lesquelles il n'existe aucun tarif, les prix payés aux ouvriers seront les prix courants de la place au moment de l'adjudication. Volkswirt., Arbeitsr. und Soz.-vers. der Schweiz II, Einsiedeln 1925, S. 734.

auf. Es räumte denjenigen Tarifen, die vor einem Einigungsamt vereinbart oder von ihm schiedsrichterlich diktiert worden waren, die Kraft des Gewohnheitsrechtes ein, d. h. es erklärte sie allgemeinverbindlich⁶². Als nächster Kanton folgte Zürich, der in seiner 1906 erlassenen Submissionsordnung ähnliche Grundsätze aufstellte wie Genf⁶³.

Das entscheidende und für die zukünftige Entwicklung so eminent wichtige Mittel, mit dem der Staat hier eingriff, ist also die *Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsabmachungen*⁶⁴. Sie ist ein Musterbeispiel dafür, wie Verbands- und Staatsintervention in der Lösung öffentlicher Aufgaben gleichsam ineinander hineinwachsen, so daß sie kaum mehr genau geschieden werden können. Diese Form bildete sich — nach dem Muster der Genfer Arbeitsgesetzgebung — vor allem auf dem Gebiete des *Arbeitsrechtes* aus, und zwar als *Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen*. Diese Praxis ist inzwischen zur Grundlage unseres gesamten kollektiven Arbeitsrechtes geworden und hat in der Bundesverfassung (Art. 34ter, Abschn. C) ihren verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden.

Daß auch auf dem Sektor der Preisgestaltung wie übrigens auf andern für den Produktionsprozeß entscheidenden Gebieten des Wirtschaftslebens eine ähnliche *Verkoppelung von Verbands- und Staatsintervention* anzutreffen ist, kann hier nur angedeutet werden. Ich erinnere daran, wie eigenartig sich in der Preisgestaltung auf dem Sektor der Milch- und Käseproduktion die Intervention zwi-

⁶² Nach der Aufhebung dieses Gesetzes (infolge Verfassungswidrigkeit) durch die Bundesbehörden wurde eine ähnliche Bestimmung in ein ähnliches Gesetz von 1904 aufgenommen.

⁶³ Off. Slg. XXVII, S. 364. Die Zulassung zur Konkurrenz bei Submissionen wurde u. a. davon abhängig gemacht, daß die Unternehmer Arbeitslöhne bezahlen, die nicht hinter den in ihren Gewerben üblichen Verhältnissen zurückstehen. Als maßgebender Lohnansatz wurde derjenige anerkannt, der in Lohnstarifen enthalten ist.

⁶⁴ Über die revolutionäre Bedeutung dieses Instituts, das 1939 in die revidierten, später wieder zurückgezogenen Wirtschaftsartikel aufgenommen wurde, vgl. HANS HUBER, *Die staatsrechtliche Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsbeschlüssen und -vereinbarungen*, Zs. f. Schw. Recht, NF. 59, 1940, S. 331 ff.

schen den Verbänden der Milch- und Käsehändler einerseits und dem Staate andererseits verzahnt hat. Dieses System verfestigte sich in der Kriegswirtschaft des ersten Weltkrieges, da die Verbände dem Staat zur Lösung seiner ins Unermeßliche gestiegenen Aufgaben, z. B. bei der Verteilung der knappen Rohstoffe und bei der Durchführung der Preiskontrollen geradezu unentbehrlich waren. Auf dieser Linie hat sich seither der gesamte Staatsinterventionismus entwickelt. Der moderne Staat, der die Wirtschaft plant und lenkt, kann seine Aufgabe nur erfüllen, wenn er sich auf das immer feiner verästelte und zusehends unübersichtlicher werdende System der Verbandsintervention stützt. In ihm und mit ihm ist er in einer uns oft bedrohenden Weise verkettet.

Wir *fassen zusammen*: Der liberale Staat verzichtete auf die früher vom Obrigkeitsstaat gehandhabte Ordnung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens. Und nun erfolgte nicht vor allem und allein die Staats-, sondern ebenso die Selbstintervention der Wirtschaft. Die wirtschaftlichen Organisationen übernahmen gerade diejenigen Aufgaben von öffentlicher Bedeutung, welche die liberale Doktrin dem freien Spiele der Kräfte zur Erledigung hatte überlassen wollen⁶⁵. Die Ausführung solcher Aufgaben war eines der wichtigsten Motive für die zunehmende Organisation der Wirtschaft in wirtschaftlichen Verbänden. Diese wurden dadurch zu *Trägern öffentlicher Aufgaben*, die sie in privater Selbstverwaltung ausführten. Der Staat anerkannte und sanktionierte sie auf diese Weise als seine *Stellvertreter*. Obwohl sie derart den Staat durch die Übernahme öffentlicher Aufgaben entlasteten, konnten sie andererseits nicht ohne seine direkte Hilfe auskommen. *Sie* waren es also, welche die Grenzpfähle des Staatsinterventionismus immer weiter steckten und so die staatliche Tätigkeit intensivierten und hiemit gerade die Staatsgewalt verstärkten. Denn ihre Tätigkeit, so schrieb der kaiserlich-österreichische Justizminister Franz Klein 1912, «ist in beträchtlichem Umfange entweder Selbsthilfe behufs Erlangung von Staatshilfe oder eine in verschiedener Form vom

⁶⁵ FRANZ KLEIN, *Das Organisationswesen der Gegenwart*, Berlin 1913, S. 82: Der Staat verzichtete auf die früheren Ordnungen, und die Organisationen legen sich nun das Amt bei, dem die Staatsgewalt entsagt hat.

Staate unterstützte Selbsthilfe⁶⁶.» Der heutige Gegensatz von Verbands- und Staatsmacht, der dem 20. Jahrhundert sein Gepräge gibt, liegt also von Anfang an gleichsam keimhaft darin begründet, daß sich in der liberalen Ära der Aufgabenkreis des Staates und derjenige der Verbände zu überschneiden beginnen. Hierin liegt auch die Wurzel des heutigen ambivalenten Verhaltens der «freien Wirtschaft» zum Staat. Sie weist diesen als Einmischling zurück und ruft ihn gleichzeitig als Helfer in der Not an. Es ist den wirtschaftlichen Organisationen «das paradoxe Vorhaben geglückt, Selbst- und Staatshilfe, die sich nach früheren Ansichten ausgeschlossen, miteinander zu vereinigen⁶⁷.»

3. Die Verbände als Organe der staatlichen Verwaltung und Gesetzgebung

Der Staat konnte indessen seine vermehrten Aufgaben nicht alle den Verbänden gleichsam in «Regie» übergeben. Man denke etwa an die *Außenhandelspolitik* und ähnliche Sektoren des öffentlichen Lebens. Hier konnten also die Verbände nicht die Stellung von Stellvertretern, sondern nur von *Organen des intervenierenden Staates* besitzen.

Der Interventionismus, wie er sich seit 1874 im Sektor der Sozialpolitik (Fabrikgesetz, Haftpflicht) und in demjenigen der Wirtschaftspolitik (Schutzzoll, Subventionierung von Landwirtschaft und Gewerbe) allmählich durchsetzte, brachte dem Staat neben vermehrten finanziellen Pflichten (Subventionen) eine so große Vermehrung der Verwaltungsgeschäfte, daß der kleine Beamtenstab des Bundeshauses dieser Belastung nicht mehr gewachsen war⁶⁸. Da damals sowohl in der kantonalen wie in der Bundes-

⁶⁶ Ebenda, S. 192.

⁶⁷ Ebenda, S. 112.

⁶⁸ Da der Bundesstaat sich nach 1848 kaum mit Handelsfragen zu beschäftigen hatte, so war die Stelle eines Handelssekretärs beim Zolldepartement jeweilen nur vorübergehend besetzt worden. Definitiv wurde sie erst 1874 geschaffen, als ein Eisenbahn- und Handelsdepartement entstanden war. Trotzdem vermißte man eine wirtschaftliche Zentralstelle im Bundeshaus, die in der Lage gewesen wäre, die interventionistischen Aufgaben zu übernehmen.

verwaltung noch die überlieferten Sparsamkeitsgrundsätze des alten Obrigkeitsstaates herrschten, mußte man in der Erweiterung des Beamtenstabes äußerst zurückhaltend sein⁶⁹. Was war naheliegender, als daß man an Stelle neuer Beamter die *Wirtschaftsverbände* selbst zu *Hilfskräften* auserkor? Sie sollten in Zukunft dem Staat die zu seinen Interventionszwecken notwendigen wirtschaftlichen Informationen, insbesondere statistisches Material, zukommen lassen. Eine der wichtigsten Aufgaben der Verbände war vor allem die Materialbeschaffung für den Abschluß von *Zollverträgen*. Für die Erledigung solcher Aufträge wurde den bestehenden Verbänden, dem Handels- und Industrieverein zum ersten Male für das Jahr 1883, dem Gewerbeverein erstmals für 1886, je eine Subvention von 10 000 Franken auf dem Budgetwege eingeräumt. Diese Subventionierung war ausdrücklich an die Bedingung geknüpft, dem Bunde das für seine Interventionsmaßnahmen notwendige volkswirtschaftliche Material zu liefern. Diesen Dienst versahen die Sekretariate der beiden Verbände. Deren Inhaber wurden die ersten vom Bunde besoldeten «*Verbandssekretäre*». Der Verband aber wurde dadurch «in gewissem Sinne zum Organ der wirtschaftlichen Verwaltung des Bundes»⁷⁰, d. h. zum *halboffiziellen Spitzenverband*⁷¹.

⁶⁹ Man versuchte der Schwierigkeiten vorerst durch eine weitere Reorganisation der Departemente und eine Neuverteilung ihrer Aufgabenkreise Herr zu werden. So wurde 1878 ein selbständiges Handels- und Landwirtschaftsdepartement geschaffen. Da diese Lösung nicht genügte, entstand der Plan, die neuen wirtschaftspolitischen Staatsaufgaben durch eine halbstaatliche eidgenössische *Handels- und Industriekammer* erledigen zu lassen. Weil dieser, infolge der Verquickung mit politischen Fragen, nicht zu einer gangbaren Lösung führte, so reorganisierte man 1881 zum dritten Male die Departemente und schuf das Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement, den Vorläufer des heutigen Volkswirtschaftsdepartementes. Das neue Organisationsgesetz sah zwar einen für damalige Verhältnisse riesigen Beamtenapparat von 15 (!) Beamten vor; auf die Dauer konnte dieser aber nicht genügen. Zur Handelskammer vgl. E. GRUNER, *Das Problem der wirtschaftlichen Interessenvertretung in historischer Sicht*, Schw. Zs. f. Volksw. u. Stat. 1954, S. 17 ff.

⁷⁰ K. BÜCHER, *Die wirtschaftliche Interessenvertretung in der Schweiz*, Zs. f. d. ges. Staatswiss. 44, 1888, S. 368.

⁷¹ J. SCHOLLENBERGER, *Die Schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart*, Berlin 1910, S. 185, bemerkt, die Verbände nähmen «eine

Das war der Beginn derjenigen verwaltungsmäßigen und staatsrechtlichen Entwicklung, die direkt zu der heutigen Vormachtstellung der Spitzenverbände und deren Anerkennung als «zuständigen Organisationen der Wirtschaft» (Art. 32, Abschnitt 3 der B.-V.) geführt hat⁷². In der Folge bildeten sich bald die restlichen großen Spitzenverbände mit ständigen Sekretariaten, als wichtigste 1887 das *Arbeitersekretariat*⁷³ und 1897 das *Bauernsekretariat*⁷⁴.

Ebenso wichtig wie die Beschaffung des statistischen Materials wurde für die Verbände ihre Mitwirkung auf *gesetzgeberischem* Gebiet. Die gesetzgeberische Vorbereitung des Zolltarifs von 1899—1902 lag fast ausschließlich in den Händen der drei Spitzenverbände aus Landwirtschaft, Gewerbe und Industrie⁷⁵. Schon war der Gesetzeserlaß ohne Mitwirkung der «zuständigen Organisation» der Wirtschaft ganz undenkbar geworden. Der nächste Beispielfall für die Wirksamkeit dieser *soziologischen Legislativkräfte* war die Revision des schweizerischen Fabrikgesetzes in den Jahren 1904—1914. Daß man dafür ganze 10 Jahre aufwenden mußte, war nicht zuletzt eine Folge der verwickelten Wege, welche das Gesetzgebungsverfahren unter dem Einfluß der Wirtschaftsverbände einzuschlagen hatte. Bereits war eine Einigung der Gegenspieler im Parlament unmöglich geworden. Sie kam nur mehr dank

Zwitterstellung ein zwischen Bundes- und Vereinsorganen». Ähnlich urteilt N. REICHESBERG, *Soziale Gesetzgebung und Statistik*, Heft 24 der Schriften der Schw. Ver. z. Förderung des internat. Arbeiterschutzes, Bern 1908, S. 15: «Der eigentümlichste Charakterzug der (schweizerischen, wirtschaftlichen) Organisationen besteht darin, daß sie alle lebhaften Beziehungen zu den Bundesbehörden unterhalten und namhafte finanzielle Unterstützungen von der Eidgenossenschaft entgegennehmen, ohne ihren durchaus privaten Charakter und ihre Selbständigkeit irgendwie einzubüßen.»

⁷² F. MARBACH, op. cit., S. 253, bemerkt, daß «der Staat und die Verbände, sich in einer Art unio mystica befindend, quasi ineinander überfließen.

⁷³ H. SCHERRER, *Das Schweizerische Arbeitersekretariat...*, St. Gallen, 1888.

⁷⁴ OSKAR HOWALD, *Der Schweizerische Bauernverband 1897—1922*, Mitt. des Schweiz. Bauernsekr. Nr. 69.

⁷⁵ P. H. SCHMIDT, *Die Schweiz und die europ. Handelspolitik*, Zürich 1914, S. 197 f.

einer Verständigungskonferenz zwischen den direkt beteiligten Verbänden zustande⁷⁶. Der nach dem liberalen Verfassungsrecht allein zuständigen gesetzgebenden Behörde, d. h. der vom Volke gewählten Volksvertretung, trat damit eine halboffizielle Wirtschaftsvertretung zur Seite, die in der Zuständigkeitsordnung keineswegs vorgesehen war.

* * *

Bei dieser Zwitterstellung der Verbände konnten *Rivalitäten* zwischen den offiziellen staatlichen und den inoffiziellen Verbandsinstanzen nicht ausbleiben. Zur Illustration dieser Spannungen greifen wir ein Beispiel heraus, das diese Gegensätzlichkeit besonders deutlich zeigt: die *Lieferung des statistischen Materials*.

Die Eidgenossenschaft besaß seit dem Jahre 1860 ein statistisches Amt, das aber für die wirtschaftlichen Zwecke des Interventionsstaates denkbar ungeeignet war. Die damals höchst primitiv geführte Statistik der Aus- und Einfuhr, die weder die Bestimmungsorte der Exportgüter genau registrierte noch eine klare Klassifikation der Wert- und Warengruppen kannte, mochte zwar für die eben abgelaufene Freihandelsepoche genügt haben. Für das rauhere Klima des Schutzzolls taugte sie aber nicht mehr⁷⁷. So wurde denn 1885 das «Amt für die schweizerische Handelsstatistik» gegründet und damit der Grundstein für den seitherigen Ausbau der *amtlichen Handelsstatistik* gelegt. Indessen reichte auch dieses amtliche Material bei weitem nicht aus für die Gestaltung der Zolltarife; darum waren die von den Verbänden beigebrachten Zahlen zur Untermauerung der Zollforderungen unentbehrlich.

Eine Nachprüfung dieser naturnotwendig interessengefärbten Zahlenreihen war für die Behörden beinahe unmöglich. So tauchte denn schon damals die Frage der *neutralen Information* des Interventionsstaates auf, ein Problem, das bis zum heutigen Tage nicht gelöst worden ist. Das beweist die immer wieder aufflammende Skepsis gegenüber dem Stoff, den die Verbandssekretariate dem

⁷⁶ H. RUTISHAUSER, op. cit., S. 179 ff.

⁷⁷ H. BÄCHTOLD, *Die Schweizerische Statistische Gesellschaft 1864—1914*, Zs. f. Schw. Stat. 1914, S. 273.

Bundeshaus liefern. Um der Gefahr einseitiger Gruppeninformation zu entgehen, forderte man deshalb eine ausschließlich *amtliche Wirtschaftsstatistik* oder zumindest eine amtliche Nachprüfung der Verbandsstatistik⁷⁸. Je mehr der Kampf um die Höhe der Schutzzölle — der ja nichts anderes darstellt als die erste Phase des *Preiskampfes* — in Verbindung mit dem Ringen um die *Höhe der Lebenskosten* zu einem zentralen Thema der Politik wurde, desto brennender wurde das Problem der neutralen Information, desto weniger vermochte es aber der damalige Staat zu meistern. 1908 forderte Naum Reichesberg die Schaffung eines eidgenössischen *sozialstatistischen Amtes* zur Erforschung des Lebenskostenindex. Damit sollte sich das Bundeshaus von der klassenbedingten einseitigen Information unabhängig machen. Es kam darüber zu einer äußerst scharfen Polemik zwischen Reichesberg und dem Bauernsekretär Laur⁷⁹. Das Industriedepartement lehnte es aber ab, eine amtliche Preis- und Agrarstatistik führen zu lassen⁸⁰. Eine Zeitlang sah es so aus, als ob die *Schweizerische statistische Gesellschaft* die Sozialstatistik (d. h. die Statistik der Preise, Löhne und der Lebenskosten) mit Hilfe von Kommissionen und gelehrten Mitarbeitern, und vor allem in Verbindung mit den sehr leistungskräftigen statistischen Ämtern der Kantone und großen Stadtgemeinden auf relativ neutrale Weise zu führen im Stande sein werde⁸¹. Zu einer definitiven Lösung kam es jedoch vorläufig nicht⁸².

Die Verbände hatten indessen auf diesem Gebiete längst das Ihre getan und so die amtliche Statistik überflügelt. Es waren vor allem das *Arbeiter-* und das *Bauernsekretariat*, die auf dem Felde der Sozialstatistik Pionierdienste geleistet hatten. Der Arbeitersekretär

⁷⁸ K. BÜCHER, op. cit., S. 346 ff.

⁷⁹ Schweiz. Bl. f. Wirt.- und Soz.-pol. 1907, S. 397 ff., 457 ff., 716 ff., 1908, S. 16 ff.

⁸⁰ H. BÄCHTOLD, op. cit., S. 274.

⁸¹ Ebenda.

⁸² Im ersten Weltkrieg erstellten die statistischen Ämter der großen städtischen Konsumzentren Basel, Bern und Zürich eine Statistik der Haushaltskosten und legten damit den Grundstein zur Bestimmung des Lebenskostenindex. Vgl. E. NOTZ, *Die säkulare Entwicklung der Kaufkraft des Geldes*, Jena, 1925, S. 25 ff.

Hermann Greulich war geradezu ein Fanatiker der Statistik⁸³. Er berief sich dabei auf Lassalle, der die Feststellung der Arbeits- und Lohnverhältnisse schon vor Jahren als «eines der mächtigsten Agitationsmittel der Arbeiter» bezeichnet hatte⁸⁴. Greulich arbeitete in den achtziger Jahren mit großem Eifer an der Erstellung einer schweizerischen *Lohn- und Streikstatistik*⁸⁵. Sein Adjunkt Jakob Lorenz baute diese später nach dem Vorbilde des Bauernsekretärs Laur zur Lebenskostenstatistik aus. Dieser hatte 1900 die erste *Statistik der landwirtschaftlichen Preise* zu bearbeiten begonnen und publizierte nun systematisch eine Statistik der bäuerlichen Lebens- und Produktionskosten, und zwar so, daß er die Entwicklung vom Jahre 1881 an rekonstruierte⁸⁶. So «wie der Bauernsekretär Laur mit Zahlen operierte, um nachzuweisen, wie sich der Zolltarif für die Arbeiterschaft unschädlich ausgewirkt habe, wollten wir nun Haushaltsrechnungen für die Arbeiterschaft durchführen», bemerkte Lorenz. Denn so habe die Arbeiterschaft ein mächtiges Agitationsmittel in der Hand, um sich ihrer Haut zu wehren⁸⁷. Auf diese Weise entstand der *Arbeiter-Lebenskostenindex*, den Lorenz für Arbeiterfamilien von 1905 an berechnete⁸⁸. Auf ähnliche Art sammelte auch der Verband schweizerischer Konsumvereine (ebenfalls durch Jakob Lorenz) statistisches Material, um damit die Teuerung zu bekämpfen. Analog taten das die Exportindustrie (durch Traugott Geering) und der Schweizerische Arbeitgeberverband⁸⁹. Erst spät hinkte der Staat nach, indem er — eine Folge

⁸³ Jakob Lorenz über Greulich: Die wissenschaftlich betriebene Statistik war Greulich mehr als Wissenschaft. Sie war ihm Wegweiser, Selbstbestätigung und somit Lebenselement, vgl. E. WECKERLE, *Greulich*, op. cit., S. 167.

⁸⁴ JAKOB LORENZ, *Erinnerungen eines simplen Eidgenossen*, Erlenbach-Zh. 1935, S. 256.

⁸⁵ *Lohnbewegungen und Streiks in der Schweiz seit dem Jahre 1860, 1894*. Lohnstatistik, 1. Heft, Zürich 1908.

⁸⁶ MAURICE MOREL, *Le calcul du coût de la vie en Suisse*, Lausanne 1930, S. 214.

⁸⁷ LORENZ, op. cit., S. 259.

⁸⁸ J. LORENZ, *Die Kosten der Lebenshaltung in der Schweiz in den Jahren 1905—1906*, in: *Untersuchungen über die Lebenskosten in der Schweiz*, hg. v. St. Bauer, Schr. d. V. f. Soz.-pol., München 1917, Bd. 146, S. 219 ff.

⁸⁹ MOREL, op. cit., S. 216 f.

der Teuerungswelle während des ersten Weltkrieges — 1920 provisorisch und 1926 definitiv ein *sozialstatistisches Amt* schuf⁹⁰.

IV. Staatsgewalt und Verbandsgewalt

Wie zwischen Staatsaufgaben und Verbandsaufgaben, so entstand nun auch zwischen Staatsgewalt und Verbandsgewalt eine gewisse Rivalität. Der liberale Staat hatte die Zünfte gerade wegen der ihm unzeitgemäß scheinenden monopolistischen Machtstellung aufgehoben und das Individuum von ihr befreit, im Glauben, dieses solle sich frei von solchen Zwangsmaßnahmen entfalten und bewegen können. Und nun sah sich das Individuum gegenüber den Verbänden vor eine ähnliche Situation gestellt wie vorher, nur daß der Zwang nicht mehr offen und direkt ausgeübt wurde. Wie sollte sich der Staat angesichts dieser Lage verhalten?

1. Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftlicher Körperschaftsgewalt im liberalen Rechts- und Staatssystem⁹¹

Solange der individuelle wirtschaftliche Konkurrenzkampf sich fast ganz in der privaten Sphäre abspielte, bildeten auch seine Auswüchse vorerst kein öffentliches Problem. Erst als gegen Ende des Jahrhunderts der *Wirtschaftskampf* immer mehr *kollektiv* geführt wurde, rückten seine Probleme allmählich in den Bereich des *öffentlichen* Interesses. Durfte der liberale Staat die mit diesem Kampf verbundene *organisierte, kollektive Gewaltanwendung* zulassen, ohne von seinen Prinzipien, vor allem dem Schutz des Individuums, abzuweichen? Freilich besaß ja die moderne Demokratie

⁹⁰ Ebenda, S. 265.

⁹¹ Wir können im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingehen auf die Unterscheidung zwischen dem *innern* und *äußern Organisationszwang*, d. h. der Zwangsgewalt, mit der die Körperschaft über die sich ihr freiwillig anschließenden Mitglieder gebietet und derjenigen, mit der sie die Außenseiter unter ihre Botmäßigkeit zu zwingen versucht. In der Regel ist im folgenden die Rede vom Kampf gegen die Außenseiter, d. h. vom äußeren Organisationszwang.

selbst einen Zug zu kollektiver Gewaltanwendung, zum Staats-
totalitarismus. Dieser war von jeher — insbesondere aber seit
Rousseau seine Lehre von der absoluten Geltung der *volonté générale*
verkündet hatte — der Widersacher der liberal-rechtsstaat-
lichen Tradition der Demokratie gewesen. Nun aber erschien mit
den *Gewaltmitteln*, die *Trusts*, *Kartelle* und *Gewerkschaften* zur Ver-
fügung hatten, dem *Boycott*, der *Sperre* und der *Aussperrung*, den
schwarzen Listen usf. ein Element im liberalen Rechtsstaat mächtig
zu werden, das die Zeitgenossen oft nicht zu Unrecht mit dem Vor-
gehen wohlorganisierter Räuberbanden verglichen (z. B. Carl Hilty).
Wie weit durfte der liberale Staat in der Duldung derartiger kollek-
tiver Zwangsmittel gehen? Wie weit durfte er neben seiner eigen-
en eine im liberalen Privat- und Staatsrecht nicht vorgesehene
Körperschaftsgewalt (Gierke) wirtschaftlicher Organisationen ge-
statten?

In der Beantwortung dieser Frage können wir eindeutig *zwei*
Perioden unterscheiden. Eine erste, von 1875 bis ca. 1900, in welcher
der liberale Rechtsstaat der Aufrechterhaltung der individuellen
Freiheit im Wirtschaftsleben große Aufmerksamkeit schenkte und
das Individuum vor kollektiver Gewaltanwendung in Schutz zu
nehmen gewillt war. Und eine zweite Periode, seit ca. 1900, in der
man allmählich von den rein liberalen und individualistischen
Prinzipien abwich.

Die heute gültige juristische Doktrin versteht die in Art. 31 B.-V.
garantierte *Handels- und Gewerbefreiheit* ausschließlich als Schutz
des Bürgers vor dem Eingriff der Kantone, nicht aber als Schutz
vor der Freiheitsbeschränkung durch private Organisationen⁹².
Diese heute herrschende Doktrin war nun indessen um 1874 noch
gar nicht verbreitet. Aus den Urteilen von Zeitgenossen geht näm-
lich hervor, daß die Handels- und Gewerbefreiheit ursprünglich
tatsächlich als *Sicherung* der freien Konkurrenz *schlechthin* ver-

⁹² «Der Freiheitsgrundsatz enthält keine Schranken für die freie Kon-
kurrenz der Privaten unter sich», ED. HIS, *Gesch. des Schw. Staatsrechts*, III,
S. 255. Ferner M. FELDMANN, *Kartelle, Trusts und Monopole im Verhältnis*
zur Handels- und Gewerbefreiheit, Basel 1931, S. 58: Die privatwirtschaftliche
Ausschaltung der Handels- und Gewerbefreiheit wird von der Verfassung,
welche diese Freiheit gewährleistet, erlaubt und ermöglicht.

standen wurde! Schon die Beratung von Art. 31 — resp. 29 in der ersten Fassung von 1872 — während der Beratungen von 1870—74 zeigt deutlich, daß unter den verschiedenen Meinungen damals die liberale eindeutig triumphierte⁹³. Auch in der frühesten zeitgenössischen Literatur herrschte diese Ansicht vor. Wir lesen da: «Die Ausübung des Rechtes (sc. des freien Handels und Gewerbes) ergibt, wenn man die wirtschaftlichen Konsequenzen in Betracht zieht, das System der freien Konkurrenz. Gerade die Entfesselung der freien Konkurrenz ist also der Zweck der Gewährleistung dieses Rechtes. Von der freien Konkurrenz soll das gesamte Erwerbsleben beherrscht sein. *Tatsächlich ist also* (sc. durch die Verfassung) *ein wirtschaftliches System garantiert*⁹⁴.»

Ähnlich wie mit dem Recht der individuellen Gewerbefreiheit stand es nun mit der Frage der *Erlaubtheit kollektiver Kampfmittel* im Wirtschaftskampf. Die heute geltende juristische Doktrin beruft sich hier hauptsächlich auf Art. 19 OR., nach dem materielle Vertragsfreiheit gilt. Mithin seien die kollektiven Mittel im Wirtschaftskampf (Boycott, Materialsperre, Kreditentzug, Verruf) durchaus gestattet, ebenso die Konzentration monopolistischer Macht in der Hand Weniger. Die Grenze solcher Vorkehren liege einzig in den Bestimmungen des Privat- und Strafrechtes über unsittliche Verträge, Ausbeutung der Notlage etc.⁹⁵ Gerade darüber hat man nun aber im Zeitraum von 1875—1900 gar nicht einheitlich gedacht. Freilich, das «Recht zur Bildung von Korporativgenossen-

⁹³ Nat.-R.-Prot. 1870/72, S. 51. St.-R.-Prot. 1870/72, S. 31.

⁹⁴ BERTHEAU, op. cit., S. 106 (vom Verf. gesperrt). Ferner BBl. 1875, III, S. 119, Bericht der Komm. des St.-R. zur Prüfung der Geschäftsführung des BR., wo festgestellt wird, daß der Grundsatz der Gewerbefreiheit... als allgemein gültiges Dogma gilt. Der Gedanke, daß die Bundesverfassung dem Grundsatz der wirtschaftlichen Konkurrenz als solchem nicht absolut entgegengesetzt gewesen sein könne, äußert neulich auch HANS MERZ, *Die Frage einer schweizerischen Kartellgesetzgebung*, Zürich, o. J. (1954), S. 58: Die Handels- und Gewerbefreiheit ist einer der bestimmenden Faktoren unserer Wirtschaftsordnung, und diese Wirtschaftsordnung kann doch wohl nicht eine grundsätzlich verschiedene sein für das Verhältnis Bürger und Staat und für die Beziehungen der Bürger unter sich. Ähnlich ders. Autor in: *Die Schranken der Kartellbindung*, Bern 1953, S. 15 ff.

⁹⁵ His. op. cit., S. 255.

schaften auf wirtschaftlichem Gebiet» stand bundesrechtlich als solches nie zur Diskussion⁹⁶. Indessen, zu entscheiden, ob die verwendeten (sc. Zwangs-) Mittel, d. h. Boykott, . . . Streik, Ausspernung von der Rechtsordnung nicht verboten sind, gehört zu den größten Schwierigkeiten der Jurisprudenz», so bekannte ein Jurist um die Jahrhundertwende⁹⁷. Die *Gerichte* setzten der Anwendung von Zwangsmitteln anfänglich recht enge Schranken. In den achtziger und neunziger Jahren waren einige aufsehenerregende Fälle erfolgreichen Boykotts vorgekommen, so vor allem im ostschweizerischen Stickerieverband und in den durch Exklusivverträge miteinander kartellmäßig verbundenen Müller- und Bäckerverbänden. Nun wurde ein vom Bäcker- und Müllerkartell boykottierter Bäckermeister aus Brugg vom Bundesgericht 1896 gegen den Boykott geschützt und zwar mit folgender aufschlußreichen Begründung: «Die bestehende Rechtsordnung anerkennt ein *persönliches Recht des Einzelnen auf freie Ausübung eines Gewerbes*, kraft dessen er Eingriffe Dritter in die auf den natürlichen Lebensverhältnissen beruhenden Beziehungen seines Geschäftsverkehrs nicht zu dulden braucht⁹⁸.» Eine untere Gerichtsinstanz erklärte in einem andern Falle den *Boykott* als solchen als *widerrechtlich* und *unsittlich*⁹⁹. Ähnlich dachte damals das *Publikum*. Wir wählen aus den zahlreichen Stimmen hier nur eine der maßgebendsten aus, diejenige der Neuen Zürcher Zeitung: «Die Verhängung der Blockade (so nannte man damals den Boykott) ist eine widerrechtliche Handlung. Es ist nicht nötig, daß ein besonderer Gesetzesparagraph eine

⁹⁶ Das B.-Ger. bemerkte auf eine diesbezügliche Klage im Jahre 1887: Bundesrechtlich steht der Bildung von Korporativgenossenschaften auf wirtschaftlichem Gebiet, sei es der Produzenten oder der Konsumenten, sei es der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer, nichts entgegen, BBl. 1887, II, S. 687.

⁹⁷ E. ZÜRCHER, *Die Grenzen der Vertragsfreiheit*, Zürich 1902, S. 103.

⁹⁸ BGE 22, S. 184, Sperrung vom Verfasser.

⁹⁹ Das Bezirksgericht Wyl (St. G.) verurteilte 1896 ein regionales Bäckerkartell, «weil die Ausübung der Konkurrenz als solche verfassungsmäßig garantiert ist. . . Sie ist auch dann nicht rechtswidrig, wenn der Geschäftsbetrieb des einen gehemmt wird oder gar unmöglich gemacht wird durch die geschäftliche Tätigkeit des andern, die sich aber direkt nur auf die Hebung des eigenen Betriebes bezieht». Tagbl. d. Stadt St. Gallen 302/3, 1896.

Blockade unter Strafe stelle... Denn die Blockade ist mit der Handels- und Gewerbefreiheit unverträglich, sie ist Unterdrückung der freien Konkurrenz¹⁰⁰.»

In genau dem Maße aber, wie der Organisationszwang tatsächlich zunahm und im wirtschaftlichen Leben erfolgverheißend war, stellten nun die Gerichte ihre Praxis um und änderte das Publikum seine Ansichten. Aus den Begründungen der Boykotturteile des Bundesgerichtes zwischen 1905 und 1914 läßt sich diese Wandlung eindrucksvoll ablesen. Während noch 10 Jahre zuvor die Neigung bestand, den Boykott grundsätzlich abzulehnen, wurden nun alle derartigen Zwangsmaßnahmen als erlaubt betrachtet. Ihre Zulässigkeit hing nur davon ab, ob eine solche Maßnahme «die Wahrnehmung berechtigter Berufsinteressen bezwecke oder darüber hinaus Zwecke verfolge, die mit der Rechtsordnung und den guten Sitten nicht vereinbar sind, ob sie ... in einer Weise durchgeführt werde, die objektiv geeignet ist, die wirtschaftliche Existenz des Betroffenen zu zerstören, seine wirtschaftliche Persönlichkeit zu vernichten»¹⁰¹. In der Praxis zeigte es sich freilich sehr bald, daß der von den Gerichten versprochene Schutz der «wirtschaftlichen Persönlichkeit» vor Vernichtung meist illusorisch war. Denn in der Regel kam der vom Boykott bedrohte infolge des auf ihn ausgeübten moralischen und wirtschaftlichen Druckes gar nicht dazu, sein Recht zu suchen¹⁰². Dazu kam noch, daß es dem Verbandsangehörigen infolge der Macht der *Verbandsgerichtsbarkeit* meist praktisch unmöglich war, vor ein staatliches Gericht zu gehen. In der oben erwähnten Zusammenfassung der entscheidenden Beurteilungskriterien liegt die Quintessenz der Entscheidungspraxis des Bundesgerichtes vor dem ersten Weltkrieg. Sie hat sich später nicht mehr wesentlich geändert.

¹⁰⁰ NZZ 251/2, 1895.

¹⁰¹ BGE 40, II, S. 620. Anlässlich einer Materialsperre gegen einen Außen-seiter wurde vom Bundesgericht festgehalten: Der Zweck, den Kläger zur Einhaltung des vom Verband aufgestellten und gehandhabten Preistarifs zu nötigen — und zwar auch dann, wenn er nicht Mitglied des Verbandes ist — ist ein wirtschaftlich erlaubter.

¹⁰² A. EGGER, *Über die Rechtsethik des Schweizerischen Zivilgesetzbuches*, Zürich 1950, 2. Aufl., S. 34: Die Schranke der «guten Sitte» lag zu weit draußen, als daß sie den Kartellen eine ernstliche Hemmung gewesen wäre.

In der kollektiven moralisch-wirtschaftlichen Gewaltanwendung sah man also nichts mehr Stoßendes, sondern einfach die *Poten- zierung* der ohne weiteres als erlaubt betrachteten Anwendung *individueller Machtmittel*. Überdies, so argumentierte man, diene die wirtschaftliche Vereinigung zu nichts anderem als zur Stärkung der einzelnen Berufsgenossen¹⁰³. Und schließlich glaubte man sich hier in einem naturnotwendigen Konzentrationsprozeß zu befinden, den das Recht nicht aufzuhalten vermöge. Die Organisation, so lautete ein bezeichnendes Gerichtsurteil, müsse als berechnete Macht im wirtschaftlichen Leben anerkannt werden¹⁰⁴. Die Verbandsgewalt hatte gesiegt¹⁰⁵! Der Jurist vermochte nur mehr festzustellen, daß «diese gewaltige soziale Willensdurchsetzung als eine Erscheinung sui generis aufgefaßt werden muß¹⁰⁶».

2. Die revolutionäre Wirkung der Konkurrenz zwischen Körperschaftsgewalt und Staatsgewalt

Nicht wenige Zeitgenossen sind sich der revolutionierenden Wirkung des Organisationszwanges bald bewußt geworden. Sie

¹⁰³ BGE 32, II, S. 116: Die heutige wirtschaftliche Organisation bringt es mit sich, daß der einzelne Gewerbetreibende zur richtigen und zweckmäßigen Ausnützung seiner wirtschaftlichen Kräfte den Zusammenschluß mit seinen Gewerbegenossen sucht... Der Einzelne gibt danach freilich ein Stück der Freiheit preis, aber nur um in der Stärkung der Allgemeinheit der Berufsgenossen auch seine eigene Stärkung zu finden. (Berechtigung des Boykotts gegenüber einem Außenseiter) BGE 30, II, S. 282.

¹⁰⁴ BGE 30, II, S. 282. «Le syndicat qui comprend la totalité ou un certain nombre des ouvriers d'une branche d'industrie, devient le représentant naturel et normal des dits ouvriers syndiqués pour tout ce qui concerne les conditions du travail... Il n'y a rien là de répréhensible. Les patrons peuvent aussi y trouver leur compte. Ils peuvent obtenir, par exemple, la garantie que les membres du syndicat ont un minimum de connaissance fixé et qu'il n'est permis de se faire recevoir dans l'association qu'après s'être justifié de ses capacités.»

¹⁰⁵ EGGER, op. cit., S. 31/32: Das Recht anerkennt die Verbände, es glaubt deshalb auch den Verbandszwang anerkennen zu müssen. Die Grundsätze der Unverbindlichkeit von Verträgen, die unter der Herrschaft widerrechtlicher Drohung eingegangen wurden (Art. 29/30 OR), versagen. Bist Du nicht willig, so brauch ich Gewalt.

¹⁰⁶ WALTER NOTHNAGEL, *Exekution durch soziale Gruppen*, Wien 1899, S. 202.

sahen darin einen deutlichen Einbruch ins liberal-individualistische Recht, und zwar sowohl ins Privat-, wie ganz besonders auch ins Staats- und Verfassungsrecht¹⁰⁷. Vor der *Exekutivgewalt der Verbände* schwand ein gut Stück der persönlichen Freiheit. Gewiß, diese war ja in der liberalen Rechtsordnung auch von mächtigen Einzelnen bedroht gewesen, so der Kleinbetrieb vom Großbetrieb. Aber diese *faktische* Freiheitseinschränkung wurde nun immer mehr zur *rechtlich üblichen*: der Einzelne verlor seine Aktionsfreiheit infolge des immer dichter werdenden Netzes von Verträgen, das ihn umgab¹⁰⁸. Daß dabei der Individualismus nicht schlechthin beseitigt wurde, da ja der einzelne, z. B. im Kartell, nach wie vor Geschäftsinhaber blieb, bildet gerade die Eigenart dieses «halb- oder privatsozialisierten» Kapitalismus¹⁰⁹.

Das kollektive Element in den modernen Verbänden entstammte vor allem einer neuen *kollektiven Moral*, die man auch als *Verbandsmoral* bezeichnet hat¹¹⁰. Für die Mitglieder mußte eine neue Wertskala erlaubter und unerlaubter Handlungen geschaffen werden. Verstöße gegen diese Verbands- und Standesmoral wurden als Vergehen, ja Verbrechen gegen die guten Sitten der Gemeinschaft, und die «Befolgung des Gemeinschaftsprinzips als etwas moralisch Lobenswertes» aufgefaßt¹¹¹. Entscheidend war dabei, daß eine Wertordnung, die ganz und gar bedingt war durch die materiellen Erfordernisse einer Einzelgruppe, nun eine gewisse Allgemeingültigkeit beanspruchte. Wer Mitglied einer derartigen Wirtschafts-

¹⁰⁷ J. STEIGER, *Trusts und Kartelle im Ausland und in der Schweiz*, Zürich 1907, S. 45: Die Kartellbewegung steht mit der heutigen Rechtsordnung in schroffem Widerspruch. Unsere Rechtsordnung ist trotz dem energischen Widerspruch vieler moderner Richtungen... im Grunde eine individualistische geblieben. Und auch die tiefgehendsten der neuen Kodifikationen verlassen noch diese Grundlage nicht.

¹⁰⁸ EGGER, op. cit., S. 35: Mittels der Vertragsfreiheit wurde die Betätigungsfreiheit unterbunden... und damit... verlor der Gewerbetreibende, wenn nicht überhaupt seine Selbständigkeit, so doch seine Aktionsfreiheit... Der Einzelne hat aufgehört, ein freies Wirtschaftssubjekt zu sein.

¹⁰⁹ FELDMANN, op. cit., S. 10.

¹¹⁰ EGGER, op. cit., S. 37.

¹¹¹ NOTHNAGEL, op. cit., S. 175.

organisation war, hatte sich dieser zweckbestimmten Verhaltensmoral strikte zu unterziehen.

In dieser Atmosphäre moralisch-wirtschaftlicher Zwangsgewalt wuchsen nun jene *Machtmittel der Wirtschaftsorganisationen*, die von denen, die sie anzuwenden hatten, anfänglich nicht ohne ein gewisses Schaudern als *Usurpation staatlicher Machtmittel* empfunden wurden. «Der Boykott», schrieb der damalige Redaktor der «Ostschweiz» und spätere Nationalrat Georg Baumberger, Verfasser einer Geschichte des Stickereiverbandes, «ist der moderne wirtschaftliche Acht und Bann¹¹²». Darf ein solches «wirtschaftliches Mordinstrument ... einer reinen Privatgesellschaft überlassen bleiben», die dadurch (d. h. «dank ihrer wilden Privatjustiz») bereits über die Macht des Staates hinausgewachsen ist¹¹³? Die Erkenntnis, daß man mit dem Verbandszwang zum «Staat im Staate» geworden sei, erwuchs nun indessen nicht nur dort, wo der Verband mit brutalen Machtmitteln vorging, sondern gerade auch da, wo die Mitglieder sich ihm freiwillig unterwarfen, d. h. dort, wo er nur den *innern Organisationszwang* ausübte. Die ganze Apparatur eines solchen Gebildes mit seiner Praxis von Ausschließung und Austrittsverbot, Konventionalstrafen und Bußen, d. h. mit seiner ausgeklügelten Straferichtsbarkeit, seinen Polizeibehörden und dem internen Schiedsgericht, kurz mit seinem ausgebildeten Behördensystem und seiner Außenpolitik, mußte sogar deren Leitern anfänglich wegen seiner Konkurrenz zum Staate verdächtig erscheinen. So erklärte z. B. Baumberger, der Stickereiverband habe «Rechte und Aufgaben» erhalten, «deren Ausübung nicht mehr Sache einer rein privaten Korporation sein kann¹¹⁴». Auch die Bäcker empfanden die Schiedsgerichtsbarkeit, die sie in ihrem Exklusivvertrag mit den Müllern vereinbart hatten, als ein Ausnahmegericht,

¹¹² GEORG BAUMBERGER, *Geschichte des Zentralverbandes der Stickerei der Ostschweiz* . . . , St. Gallen 1891, S. 120.

¹¹³ Ebenda, S. 116 ff., 134. Der Boykott ist nach Baumberger seinem Wesen nach ein Mittel des öffentlichen Rechts. Ähnlich E. LIECHTI, *Die Verrufserklärungen im modernen Eerwerbsleben*, Diss. Zürich 1897, S. 26: Solche Zwangsgewalt ist doch sonst nach allgemeiner Auffassung das Monopol des Staates.

¹¹⁴ BAUMBERGER, op. cit., S. 170.

das die Bürger dem verfassungsmäßigen Richter entziehe und somit gegen die Bundesverfassung verstoße¹¹⁵.

Schließlich schienen die Wirtschaftsverbände — und das war wohl der gewichtigste Vorwurf gegen ihre staatsschädigende Wirkung — die ganze *Struktur* des damaligen *Staates zu zerstören*. Mit ihnen, so empfand man, besiegte ein fremdes, sozusagen *korporatives* Element die Einheitlichkeit und Gleichheit des naturrechtlich begründeten modernen Staates. Die alten Zünfte und Gesellenorganisationen waren wieder erstanden, und gegen deren Tendenz, sich staatliche Gewalt zu annectieren, ja schließlich die gesamte staatliche Macht zu usurpieren, galt es beizeiten auf der Hut zu sein¹¹⁶.

Es muß zum Schluß noch ein Wort über die Versuche gesagt werden, die *Verbände gesetzlich zu verbieten*. Es war begreiflich, daß Leute, die in der oben dargestellten Weise die revolutionäre Wirkung der Kartelle und Gewerkschaften feststellten, sich fragten, ob nicht — wie in andern Ländern — eine aktive staatliche Bekämpfung dieser Gebilde geboten sei. Man dachte dabei sowohl an zivilrechtliche wie auch an strafrechtliche Maßnahmen¹¹⁷. Aber

¹¹⁵ Schweiz. Bäckerzeitung 1893, Nr. 45: Die Gerichtsbarkeit, die Macht, Recht zu sprechen und dem Spruche Nachachtung zu verschaffen, ist ein Hauptrequisit des Staates. Daraus ergibt sich für die Staatsteilnehmer die Pflicht, sich jeglicher Selbsthilfe zu enthalten.

¹¹⁶ TH. CURTI meinte, daß «die obligatorische Berufsgenossenschaft (d. h. der zur öffentlichen Körperschaft erhobene, geschlossene Berufsverband) zweierlei Gesichte trage, ein der Vergangenheit und ein der Zukunft zugekehrtes». *Die Bildung obligatorischer Berufssyndikate, ein Wurf zur Rettung von Handwerk und Kleingewerbe*, Zürich 1893, S. 3.

¹¹⁷ GEORG KEEL, *Industrielle und kommerzielle Ringe und Kartelle und ihre strafrechtliche Behandlung*, Zch. 1897. S. 114 stellt Keel fest, daß alle strafrechtlichen Gesetzesbestimmungen gegen Kartelle wirkungslos seien, denn die Strömungen der wirtschaftlichen Entwicklung seien stärker als alle Gesetze. Ein überzeugter Feind der Kartelle und Trusts war CARL HILTY, der in ihnen die Zerstörer des liberalen Staates sah und der darum zu scharfer strafrechtlicher Verfolgung riet, so zu Zuchthausstrafen, Polit. Jahrb. 1903, S. 573 ff. Als Unternehmer einer damals kapitalmäßig nicht so stark konzentrierten Industrie forderte ED. SULZER-ZIEGLER ebenfalls «Verweigerung des Rechtsschutzes... Denn wer sich dermaßen von den Grundlagen des Rechtsstaates und der liberalen Wirtschaft entfernt, hat kein Recht auf Schutz». NZZ 352, 1911.

einerseits hätte das gegen die in der Bundesverfassung verankerte Vereinsfreiheit verstoßen, andererseits mußte man tagtäglich erleben, wie wenig wirkungsvoll das staatliche Verbot gegen Kartelle und Gewerkschaften in Deutschland und England, und wie desillusionierend die amerikanische Antitrustgesetzgebung von 1890 wirkte. Schließlich hatte auch Frankreich die Wirtschaftsverbände fast ein ganzes Jahrhundert erfolglos bekämpft. Seit seine Verbotsbestimmungen durch Waldeck-Rousseau im Jahre 1884 gelockert worden waren, schlugen die Verbände auch in Frankreich die genau gleiche kollektivistische Entwicklungsbahn ein wie in andern Ländern, obschon der Kartellvertrag von den Gerichten noch lange als nichtig erklärt wurde.

V. Die Wirtschaftsverbände in ihrem Verhältnis zum liberalen Staatsrecht

1. Die rechtliche Verankerung der Wirtschaftsverbände als staatlich anerkannte Selbstverwaltungskörperschaften

Zwischen 1889 und 1893 wurde in den eidgenössischen Räten verschiedentlich die Errichtung *obligatorischer Berufsgenossenschaften* gefordert. Dieses Begehren entsprang zwei diametral entgegengesetzten Motiven, dem Zuviel und dem Zuwenig an Verbandsmacht und Organisationszwang. Es war vorerst das Gefühl, eine dem Staat gleichsam ebenbürtige Organisation geschaffen zu haben, die den Wunsch nach einer staatlichen Anerkennung weckte. Gerade der erfolgreich angewandte Boykott des *Stickereiverbandes* veranlaßte z. B. Georg Baumberger zu fordern, daß ein solches Mittel «nur von einer in den Staatsorganismus inkorporierten Genossenschaft unter Aufsicht des Staates verhängt werden dürfe¹¹⁸». Darüber hinaus war es aber die gesamte Wirksamkeit des Verbandes, die nach Baumberger «Jahr um Jahr mehr jenem Punkte entgegensteuerte, an welchem angelangt, seine Umwandlung in eine staatliche Genossenschaft zu erfolgen haben wird¹¹⁹». Nur eine solche

¹¹⁸ BAUMBERGER, op. cit., S. 120.

¹¹⁹ Ebenda, S. 170.

vermochte in den Augen des damaligen Zentralvorstandes gerade das zu gewähren, wogegen der private Verband aus Not verstoßen mußte: Gerechtigkeit, d. h. Schutz vor der Willkür der Privatjustiz, Schutz des einzelnen Unternehmers vor der Verbandsgewalt und Schutz der Minderheiten im Verband¹²⁰.

Indessen kam nun der Hauptanstoß zur Schaffung obligatorischer Berufsgenossenschaften weniger aus dem Lager der St. Galler Stickerei, d. h. aus der Gruppe der erfolgreichen Verbandspolitiker, sondern aus derjenigen der gescheiterten Verbände, aus der *Uhrenindustrie und den Gewerbekreisen*. 1887 war im Jura — eine Folge der Uhrenkrise von 1885/86 — die «Fédération Horlogère» gegründet worden, ein der ostschweizerischen Stickerei-Genossenschaft nachgebildeter paritätischer Verband der Uhrenfabrikanten und Gewerkschaften. Aber ähnlich wie den meisten Kartellen war ihm nur kurze Dauer beschieden. Der Zusammenbruch weckte den Wunsch nach einer Möglichkeit, die zahlreichen Außenseiter den preis- und lohnregelnden Abreden des Verbandes zu unterwerfen. Darum forderte man vom Staate das Recht, wenn mehr als 50% der Angehörigen eines Berufszweiges einem Verbandsangehörigen angehörten, dessen *Beschlüsse für die Außenseiter als obligatorisch zu erklären*¹²¹. Damit war eine Bewegung eingeleitet, die bald — aus verschiedensten Motiven und mit verschiedensten Zielen — von einer ganzen Anzahl wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Organisationen sowie politischer Gruppen unterstützt wurde, besonders vom *Schweizerischen Gewerbeverein*¹²² und vom *Arbeiterbund*¹²³. Als

¹²⁰ Gutachten des Zentralverb. der Stickerei-Ind., Bundesarchiv, Akten Rev. des Fabr.-Gesetzes, 1889. Man wünscht dort vor allem Ausmerzung der «willkürlichen Vergewaltigung einer Minderheit».

¹²¹ Motion von St.-R. A. Cornaz a. Neuenburg v. 17. 6. 1889, abgedruckt im *National suisse* No 142. Cornaz verlangte, daß der Bund die Kantone auf Grund eines Zusatzes zum Fabrikgesetz ermächtigte, für die Bedürfnisse gewisser Industrien obligatorische Berufsgenossenschaften zu schaffen.

¹²² In der von Gewerbesekretär Werner Krebs entworfenen korporativen Gewerbeordnung war die Errichtung obligatorischer Berufsgenossenschaften als Kernstück vorgesehen (WERNER KREBS, *Grundsätze und Zielpunkte einer schweizerischen Gewerbeordnung*, Basel 1889).

¹²³ Über den Arbeiterbund vgl. Heft 1 dieser Zs. 1956, S. 93, ferner unten S. 366. Den Gedanken der obligatorischen Berufsgenossenschaften vertraten

dritter Partner in diesem Dreigespann trat die *Christlich-soziale Arbeiterbewegung* unter ihrem Leiter Kaspar *Decurtins* für die obligatorischen Berufsgenossenschaften in die Schranken¹²⁴.

Obschon die Motion Cornaz zur Errichtung obligatorischer Berufsgenossenschaften vom Ständerat erheblich erklärt wurde, machte sich doch sowohl in den politischen Parteien wie im Volk eine allgemeine Ablehnung gegen den Plan bemerkbar. Darum beantragte der Bundesrat den Räten in seinem Bericht vom 3. Juni 1891, den Plan Cornaz fallen zu lassen¹²⁵, da eine so weitgehende Reform eine Verfassungsrevision voraussetze. Nun versuchten die Anhänger des Obligatoriums im Nationalrat, vor allem *Decurtins* und der Genfer *Georges Favon*, unterstützt vom St. Galler Stickerei-Industriellen *Steiger*, der auf die plötzlich eingetretenen Mißerfolge des Stickereiverbandes hinwies, die Aktion wieder in Fluß zu bringen. Am 20. Januar 1892 baten sie, bekräftigt von *Vogelsanger*, den Bundesrat um Bericht und Antrag, ob «der Artikel 31 der Bundesverfassung nicht im Sinne der Ermöglichung der Berufsgenossenschaften zu modifizieren sei¹²⁶». In seiner Antwort

hier am entschiedensten *H. Greulich* und *H. Scherrer-Füllemann*, beide damals führende Grütlianer. In seiner Schrift *Zur schweizerischen Gewerbegesetzgebung*, Zürich 1888, forderte *GREULICH* die Umwandlung der Gewerkschaften in öffentlich-rechtliche Berufsverbände, in der Absicht, sie zum Abschluß von Tarifverträgen mit den Unternehmern zu befähigen. Damit wäre dann auch das andere Postulat der Arbeiter auf unbeschränktes Koalitionsrecht (vgl. Motion *Vogelsanger* 1891, Heft 1 dieser Zs. 1956, S. 92) erfüllt gewesen. Ferner wäre der Streik durch schiedlich-friedliche Vereinbarung abgelöst worden. Nach *Greulich* hätten sich die Berufsverbände sowohl der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer gesamthaft organisieren und — in Form eines pyramidenähnlichen Aufbaus — zuoberst in einer Schweizerischen Industrie- und Arbeitskammer vertreten lassen sollen. Diese wäre ihrerseits dem Schweizerischen Industriedepartement als Regierungsabteilung zuzuordnen gewesen. Die Idee der obligatorischen Berufsgenossenschaften fand im Arbeiterbund großen Anklang, weil man in ihr ein Mittel sah, die oft noch nicht klassenbewußten Arbeiter zum Beitritt in die Gewerkschaft zu zwingen, vgl. *Der Arbeitertag in Olten zu Ostern 1890*.

¹²⁴ Über *Decurtins'* Beziehungen zur korporativen Doktrin seiner Zeit vgl. *K. FRY, Kaspar Decurtins und seine Zeit*, II, S. 93 ff., 100 ff., 153 ff.

¹²⁵ BBl. 1891, III, S. 194 ff.

¹²⁶ Allg. Sten. Bull. d. B.-Vers. II, S. 53, Verh. d. NR. v. 17. 6. 1892.

legte der Bundesrat in einem Bericht vom 25. November 1892 den Plan vor, einen möglichst allgemein gehaltenen Artikel 34ter zu schaffen, der dem Bund das Recht der Gewerbegesetzgebung erteile, jedoch ohne Obligatorium für Berufsgenossenschaften¹²⁷. In der Folge schieden sich die Geister in Freunde und Feinde des Obligatoriums. Der Arbeiterbund und der Gewerbeverein setzten sich energisch für jenes ein und gaben zu verstehen, daß jede Revision, der nicht obligatorische Berufsgenossenschaften zu Grunde lägen, von vornherein verfehlt sei. Doch ohne Erfolg. So fiel die Revision, die ohnehin niemand recht befriedigte, in der Abstimmung vom 4. März 1894 bei sehr schwacher Beteiligung durch.

Der Gedanke der obligatorischen Berufsgenossenschaften war aber auf zu fruchtbaren Boden gefallen, als daß er nicht immer wieder von neuem in die Diskussion geworfen worden wäre. Er tauchte von neuem auf, als 1905—1908 ein zweiter Anlauf unternommen wurde, einen *Gewerbeartikel (Art. 34ter)* in die Bundesverfassung aufzunehmen. Die vorberatende nationalrätliche Kommission befürwortete von neuem einen Passus, der die Schaffung eines Obligatoriums ermöglichen sollte, und darum verlangte sie eine offizielle Einschränkung der Gewerbefreiheit durch Anbringung eines Vorbehaltes in Art. 31, was jedoch von beiden Räten abgelehnt wurde. Mit dieser Lösung erklärte sich das Schweizervolk am 5. Juli 1908 einverstanden, und so fielen die Bemühungen um die Gründung von öffentlich-rechtlichen Berufsverbänden für eine Zeitlang aus Abschied und Traktanden. Die Diskussion flammte erst wieder auf, als im Gefolge der Weltkrise und unter dem Einfluß von Faschismus, Nationalsozialismus und katholischem *Korporativismus* in den dreißiger Jahren auch in der Schweiz eine starke, korporationenfreundliche Bewegung entstand, welche den liberal-demokratischen Staat in einen auf Berufsgenossenschaften und Berufsverbänden aufgebauten korporativen Staat umwandeln wollte. An Stelle der obligatorischen Berufsgenossenschaften forderte man damals die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbands-

¹²⁷ BBl. 1892, V, S. 366 ff.

beschließen, was in der Wirkung auf dasselbe herausgekommen wäre¹²⁸.

Indessen fand dieses korporative Verfassungsprogramm auch damals keinen dauernden Widerhall. Inzwischen war übrigens die *faktische* Macht der Verbände, d. h. der auf moralischer und wirtschaftlicher Macht beruhende *Organisationszwang*, längst so stark durchgedrungen, daß in vielen Fällen bereits ein faktisches Obligatorium bestand und ein staatliches gar nicht mehr wünschenswert erschien. Oder dann verhalf der Staat, wie oben dargestellt worden ist¹²⁹, den Verbänden auf *indirektem* Wege (Submission) zu einer faktischen Zwangsgewalt. Nur in einzelnen ganz gefährdeten Wirtschaftszweigen mußte der Staat auf Grund des *Krisennotrechts* ein Obligatorium, d. h. einen staatlichen Beitrittszwang, dekretieren¹³⁰.

Da sich nun aber dieser Strukturwandel, d. h. die Verwandlung der *privaten Berufsorganisationen* in *semioffizielle Körperschaften* bei äußerlich gleichbleibender liberaler Rechtsordnung vollzog¹³¹, so entstand jene für die heutige Situation so typische Durchsetzung des Staates mit privaten Rechtsträgern von öffentlicher Bedeutung, die unserm heutigen Staat den Charakter eines *tatsächlich korporativen Gebildes* verleiht¹³².

2. Die Interessenvertretung als staatsrechtliches Problem

Das liberale Repräsentativsystem, wie es in unserm Staatsrecht seit 1848 verankert ist, geht von der Voraussetzung aus, daß die oberste Gewalt im Staate in Händen einer Repräsentation ruhe,

¹²⁸ Vgl. bes. Art. 31ter der 1939 von den Räten verabschiedeten Wirtschaftsartikel, BBl. 1940, S. 196. Ferner H. HUBER, *AVE*, op. cit.

¹²⁹ Vgl. S. 341/342.

¹³⁰ Die Botschaft des BR. vom 12. Nov. 1935 über die wirtschaftlichen Notmaßnahmen, BBl. 1935, II, S. 554 ff., zählt die wichtigsten derartigen Erlasse auf dem Gebiete der Hotellerie, der Uhren- und Stickereiindustrie, der Milchwirtschaft etc. auf. Vgl. Artikel *Wirtschaftsrecht* von Dir. RENGGLI im Handb. d. schw. Vwirt. II, S. 553 ff.; ferner ROBERT HAAB, *Krisenrecht*, Basel 1936, S. 7 ff.

¹³¹ EGGER, op. cit., S. 33.

¹³² H. HUBER, *Recht, Staat und Gesellschaft*, Bern 1954, S. 35.

die das ganze Volk unterschiedslos und gleichmäßig vertrete. Der einzelne Repräsentant soll nicht als Vertreter einer Gruppe oder eines Standes handeln, sondern als freie, nur seinem Gewissen verantwortliche Persönlichkeit¹³³. So verbietet Artikel 91 der Bundesverfassung jedes gebundene Mandat, d. h. jede Entgegennahme irgendwelcher Instruktionen. Dieses Verfassungsrecht geht zurück auf die liberale Verfassungsdoktrin des ausgehenden 18. und 19. Jahrhunderts und fand ihren Niederschlag am ausgeprägtesten in der französischen Verfassung von 1791¹³⁴.

Man wird den Kern dieser Staatstheorie nur dann verstehen, wenn man beachtet, wie das führende Staatsrechtler wie Leibholz, Drath und Friedrich neuestens dargestellt haben, daß wir in der Idee der einheitlichen Volksrepräsentation einen *idealtypischen Begriff* zu sehen haben¹³⁵. In der Doktrin der einheitlichen Volksvertretung kommt deshalb mehr der machtvolle politische Wunsch nach dem *Einheitsstaat* zum Ausdruck als ein staatsrechtliches Prinzip¹³⁶. Ihre Einheitlichkeit dokumentiert die Volksvertretung vor allem dadurch, daß sie *geschlossen* gegen den Absolutismus auftritt, und daß sie deshalb annehmen durfte, das ganze Volk stehe geschlossen hinter ihr als dem Vorkämpfer des neuen Staates¹³⁷. Darum wurde es auch von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung anfänglich nicht als stoßend empfunden, wenn, wie in den meisten damaligen Verfassungen, das Wahlrecht durch Censusmannahmen auf eine relativ kleine Bevölkerungsschicht beschränkt blieb. Als Vertreterin von «Besitz und Bildung» betrachtete sich diese *Honoratiorenschicht*,

¹³³ LEIBHOLZ, *Strukturwandel*, op. cit.; ferner LACHENAL, op. cit. (état partitaire), HUBER, *Interventionismus*, op. cit.

¹³⁴ Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat (titre III, chap. I, sect. III, Art. 52). Von hier aus hat diese Bestimmung in die meisten Verfassungen des liberalen Repräsentativsystems Eingang gefunden. W. ALTMANN, *Urkunden z. außerdeutschen Verf. gesch. seit 1776*, Berlin 1913, S. 65.

¹³⁵ G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation*, Berlin-Leipzig 1929, S. 70, 98 ff., 118 ff. MARTIN DRATH, *Die Entwicklung der Volksrepräsentation*, Berlin 1954, S. 15.

¹³⁶ DRAHT, op. cit., S. 9—12.

¹³⁷ Ebenda, S. 22.

in der die wichtigsten politischen Ideen, sozialen und wirtschaftlichen Tendenzen ihres Zeitalters gleichsam Gestalt angenommen hatten, eben als *repräsentativ für das Gesamtvolk*¹³⁸. Die *Ambiance* von Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit im Sinne *Dietrich Schindlers* war also in einem optimalen Sinne erfüllt.

Zweifel an diesem System wurden indessen sowohl von den *konservativ-ständischen* wie von der *sozialistischen* Staatsauffassung her geäußert. Da in der Schweiz die Wahleinschränkungen zum großen Teil schon 1848 beseitigt waren, so konzentrierten sich bei uns die Angriffe gegen das geltende Repräsentativsystem ausschließlich auf die Kritik am bestehenden *Majorzverfahren*. Dabei fand in unserm Lande infolge der oben dargelegten spät eintretenden sozialen und wirtschaftlichen Differenzierung die Forderung nach der Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen erst spät Anklang. So folgten denn die ersten Advokaten des *Proporzgedankens* noch jahrzehntelang dem genferischen Proporzpionier Victor Considérant, der ausschließlich eine gerechte Repräsentation der verschiedenen *Meinungs- oder Weltanschauungsgruppen* verlangte¹³⁹. Erst allmählich operierten die Proporzfreunde nicht mehr vornehmlich mit dem Argument der gerechten Vertretung von Meinungen, sondern auch von *sozialen Gruppen*¹⁴⁰.

Der Zürcher Sozialist Emil Klöti wies damals darauf hin, daß «ein unleugbarer Zug unserer Zeit eine Wiedergeburt der mittelalterlichen Zunft- und Ständevertretung in modernem Gewande» unvermeidlich mache¹⁴¹. Damit spielte er auf jene bereits erwähnten Strömungen an, den *wirtschaftlichen Interessen* eine *staatsrechtlich anerkannte Vertretung* zu verschaffen. Zum ersten Male tauchte der Vorschlag auf, als man eine schweizerische Handels- und Industriekammer forderte¹⁴². Indessen befand sich unter den Initianten damals nur ein einziger, der St. Galler A. Steinmann-Bucher, der

¹³⁸ Ebenda, S. 32.

¹³⁹ FRIEDRICH, op. cit., S. 319 ff. EMIL KLÖTI, *Die Proportionalwahl in der Schweiz*, Diss. Bern 1901.

¹⁴⁰ Klöti forderte damals, daß das Prinzip der lokalen Repräsentation durch das der beruflichen und sozialen ersetzt werde, op. cit., S. 180.

¹⁴¹ KLÖTI, op. cit., S. 450.

¹⁴² Vgl. oben Anmerkung 69, S. 345

bereits staatlich anerkannte Berufsstände vorsah¹⁴³. Die Idee der gesetzlich verankerten Berufsstände fiel aber bald darauf auch bei den Vertretern des Gewerbevereins und des *Arbeiterbundes* auf fruchtbaren Boden, und zwar in Verbindung mit der Errichtung obligatorischer Berufsgenossenschaften¹⁴⁴.

Da aber eine verfassungsmäßige Verankerung dieser Pläne 1894 (Revision von Art. 31) scheiterte, so suchten die Befürworter des korporativen Vertretungsprinzips ihre Absichten wenn nicht an der Front, so doch wenigstens in der Etappe zu erreichen. Bezeichnend dafür sind etwa die Anstrengungen Decurtins, Favons und anderer, die berufliche Interessenvertretung im *Verwaltungsrat der Bundesbahnen* durchzusetzen (1897) und die Krankenkassen nicht nach lokalen, sondern nach beruflichem Prinzip aufzubauen (1896). Beides scheiterte zwar, rief aber lebhaften Diskussionen über die grundsätzliche Seite des Repräsentationsprinzips. *Karl Hilty*, der schon im Arbeiterbund einen Vorstoß gegen den Repräsentativstaat erblickt hatte und aus diesem Grunde auch ein Hauptgegner des Proporz war, bezeichnete in der Debatte über die Interessenvertretung im Verwaltungsrat der Bundesbahnen das Eisenbahnrückkaufgesetz als «das revolutionärste Gesetz, das seit dem Bestand der Helvetik erlassen worden ist¹⁴⁵». Daß diese Anklage nicht aus der Luft gegriffen war, bestätigte, allerdings vom entgegengesetzten Standort aus, Kaspar Decurtins. Er glaubte, der Ersetzung des liberalen Staates durch den Ständestaat schon so sicher zu sein, daß er 1895, bei der Beratung über das neue Parlamentsgebäude, dieses als «Mausoleum des absterbenden Parlamentarismus» betitelte¹⁴⁶.

¹⁴³ Über Steinmann-Buchers Tätigkeit in der Schweiz vgl. E. GRUNER, *Interessenvertretung*, op. cit., S. 15, 19 f. Man kann ihn den ersten modernen Vertreter einer korporativen Staats- und Wirtschaftsdoktrin in der Schweiz nennen. Seine Lehre fand aber so wenig Anklang, daß ihr Autor es vorzog, nach Deutschland auszuwandern, wo der 1879 gegründete preußische Volkswirtschaftsrat seinen Intentionen besser entgegenzukommen schien. Die Verwirklichung seiner Träume glaubte er später in den nationalsozialistischen Berufsständen zu erblicken, wie sein 1934 erschienenes Vermächtnis bezeugt: *Der Imperativ der Ordnung. Dem Berufsständischen Staat eine Wegbereitung durch ein halbes Jahrhundert*, Berlin 1934.

¹⁴⁴ Vgl. oben S. 361/362.

¹⁴⁵ Allg. Sten. Bull. d. B.-Vers. 1897, S. 1035.

¹⁴⁶ Ebenda 1895, S. 414.

Wenn Favon im Verlaufe der Debatte über das Rückkaufsgesetz lakonisch bemerkte: «Ce que vous refusez en théorie, vous l'accordez en pratique¹⁴⁷», so wies er mit Recht auf die immer größere Spannung zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit hin. Da man praktisch auf die Mitarbeit der wirtschaftlichen Interessenorganisationen in Verwaltung und Gesetzgebung nicht verzichten konnte, so bildete sich das bereits erwähnte *System «semi-offizieller» Vertretung* heraus, das in den Wirtschaftsartikeln von 1947 schließlich staatsrechtlich verankert wurde.

Auf die zweite korporativistische Welle in den dreißiger Jahren haben wir ebenfalls schon bei den obligatorischen Berufsgenossenschaften hingewiesen. Das Postulat, die wirtschaftliche Interessenvertretung ins ordentliche Staatsrecht überzuführen, gipfelte dieses Mal im konsequenten Versuch, einen Korporativstaat zu errichten. Die scheinbar erfolgreichen Umwandlungen ähnlicher Art in Italien, Deutschland und Österreich wirkten dabei stimulierend. Es dürfte heute indessen erwiesen sein, daß die verfassungsrechtlich verankerte berufsständische Ordnung nicht nur keinen Weg aus den Schwierigkeiten des Verbandsegoismus bedeutet, sondern diesen im Gegenteil noch anstachelt. Denn der Korporativstaat setzt eine allgemeine, anerkannte Hierarchie der Werte voraus, die nur einem allgemeinverbindlichen, religiösen Grund entspringen kann, wie er heute nicht einmal mehr in rein katholischen Ländern zu finden sein dürfte. Sonst führt er unweigerlich zum Gruppenanarchismus, wie das Walter Eucken nennt, oder aber zur Diktatur. Und hier sind die verfassungsmäßig garantierten Berufsstände nichts anderes mehr als Propaganda- und Organisationsinstrumente der totalen Planung.

Auch mit der Schaffung einer *offiziellen Wirtschaftsvertretung neben* der politischen Volksrepräsentation, wie sie die Weimarer Republik in Form des *Reichswirtschaftsrates* errichtete, scheint nicht viel gewonnen zu sein. Die Erfahrungen, die man mit dieser Behörde machte, sind zwar nicht rein negativ, aber auch nicht so positiv, daß diese Lösung für uns vorbildlich wäre. Das will nicht heißen, daß eine bessere Einordnung der wirtschaftlichen Interessenver-

¹⁴⁷ Ebenda 1897, S. 1090.

treten in unser gegenwärtiges Staatsrecht, d. h. eine Annäherung von Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit, nicht dringend nötig wäre¹⁴⁸.

Daß unserm Staatswesen eine gewisse traditionsgebundene Scheu vor einer Ausmarchung dieser entwicklungsbedingten Diskrepanzen anhaftet, zeigt sich auch auf dem Gebiete des *Parteiwesens*. Mit dem Siege des Proporz ist das Prinzip der *Gruppenvertretung* auch von dieser Seite her siegreich vorgestoßen. Aber das schweizerische Staatsrecht zeigte sich bisher recht spröde, der proporzbedingten, faktischen Wandlung unseres Repräsentativsystems Rechnung zu tragen. De facto ist die Partei ein staatsrechtlich unentbehrliches Werkzeug der politischen Willensbildung geworden. Die parlamentarische Meinungsbildung von Mann zu Mann, wie sie die liberale Doktrin vorsah, ist durch den *Fraktionszwang* weitgehend illusorisch gemacht worden. Giacometti nennt die Bundesversammlung in seinem Staatsrecht bezeichnenderweise eine «Repräsentation der Parteien¹⁴⁹». Während aber in andern Ländern, z. B. im Bonner Grundgesetz von 1949, die Parteien als «verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die Willensbildung des Volkes anerkannt» worden sind¹⁵⁰, ist die Schwergewichtsverschiebung von der «Chambre in die Antichambre der Fraktionen», um mit Werner Kaegi zu reden¹⁵¹, bei uns verfassungsrechtlich ohne Konsequenzen geblieben. Mit Recht bemerkt deshalb Lachenal: «Juridiquement l'état partitaire n'existe pas¹⁵²».

Es ist nicht die Aufgabe der Historie, politische Ratschläge zu erteilen. Aber wenn sie nachdrücklich darauf hinweist, daß die für unsere Situation so typische Durchsetzung des Staates mit privaten Rechtsträgern von öffentlicher Bedeutung nach grundsätzlicher Besinnung ruft, so hat sie, scheint mir, ihre Grenzen nicht überschritten.

¹⁴⁸ Fruchtbare Bemerkungen zu diesem Thema entwickelt der deutsche Staatsrechtler R. ALTMANN in seinem Artikel *Zur Rechtsstellung der öffentlichen Verbände* in Zs. f. Politik, II, NF., 1955, S. 211 ff.

¹⁴⁹ FLEINER-GIACOMETTI, *Schweiz. Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949, S. 478.

¹⁵⁰ LEIBHOLZ, *Strukturwandlungen*, op. cit., S. 16.

¹⁵¹ NZZ 1953, Nr. 461.

¹⁵² LACHENAL, op. cit., S. 152.