Wirtschaftliche und politische Macht in der Schweiz

Autor(en): **Grüner, Erich**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **1 (1961)**

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-170236

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

WIRTSCHAFTLICHE UND POLITISCHE MACHT IN DER SCHWEIZ

von ERICH GRÜNER

Probleme, Ziele und Postulate der Forschung vom Historiker aus gesehen

Als 1893 anlässlich der Beratung des schweizerischen Landwirtschaftsgesetzes davon die Rede war, eine aus Fachleuten zusammengesetzte ständige Landwirtschaftskommission zu schaffen, da bemerkte der damalige Nationalrat, Publizist und spätere Direktor der Frankfurter Zeitung, Theodor Curti, folgendes: « Ich hege ein verfassungsrechtliches Bedenken, solche Räte, heute einen, morgen einen andern, aus dem Boden zu stampfen. Diese Räte schalten sich als etwas Drittes, . . . als besondere kleinere oder grössere Welten, als Asteroiden sozusagen zwischen die Sonne und die Planeten, d. h. zwischen den Bundesrat und die Bundesversammlung ein, nur mit dem Unterschied, dass sie vielleicht in der Organisation unseres Bundes mehr Wärme absorbieren als die kleinen Asteroiden im Himmelsgewölbe. » Auch wenn es sich bei diesem Zitat nicht vor allem um den Tatbestand « wirtschaftliche Macht » handelt, sondern eher um den allgemeineren Fall der « wirtschaftlichen Interessenvertretung », so ist doch der Ausspruch Curtis typisch für die schweizerische Haltung zu den uns beschäftigenden Problemen. Man sieht das Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht vor allem unter dem Aspekt des Verfassungsrechtes.

Die vorwiegend juristische, im besonderen staatsrechtliche Betrachtungsweise scheint mir auch heute noch charakteristisch für unsere ganze Fragestellung. Es ist deshalb nicht abwegig, einen Blick auf den Weg zu werfen, den die Wissenschaft und Forschung in den letzten Jahrzehnten, seit dem Ausspruch Curtis im Jahre 1893, zurückgelegt haben. Vier Jahre später wehrt sich Carl Hilty bei den Debatten über das Rückkaufsgesetz der Eisenbahnen wie ein Löwe gegen die Aufnahme eines Art. 15, nach dem der SBB-Verwaltungsrat auf dem Wege berufsständischer Vertretung beschickt werden sollte. Auch hier sind es besonders verfassungsrechtliche Bedenken, wenn er jede direkte Vertretung wirtschaftlicher Organisationen strikte ablehnt. Zwar tauchen bei ihm auch schon politisch-soziologische Zweifel auf, so wenn er anlässlich der Gründung des Arbeiterbundes das gleichzeitig

geschaffene Arbeitersekretariat als Nebenregierung bezeichnet, also mit einem Ausdruck, den man heute wohl zeitgemäss als «Pressure group» wiedergeben würde. Auch die Gegner Hiltys, mögen sie immerhin die neuen Gebilde begrüssen, versuchen sie unter rein verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu begreifen. Die Staatsrechtslehre hat allerdings auch heute für den Tatbestand des Eindringens organisierter wirtschaftlicher Macht noch keine neuen Kategorien geschaffen, sondern sie mit Begriffen wie Korporativismus und Pluralismus zu fassen versucht.

Im *Politischen Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft* verfolgt Carl Hilty die Auswirkungen ökonomischer Macht auf das politische Leben sorgenvollen Blickes bis zu seinem Tode im Jahre 1909. Ausser den sozialistischen Gewerkschaften, die für ihn den Inbegriff unerhörter wirtschaftlicher Machtzusammenballung und deren unerlaubte Anwendung im politisch-staatlichen Bereich darstellen, sieht er den liberalen Staat hauptsächlich von zwei weiteren machtvollen Wirtschaftsorganisationen bedroht: vom Bauernverband und vom Föderativverband der eidgenössischen Beamten und Angestellten, der mit seinen über 50 000 Anhängern vor dem Ausbruch des ersten Weltkriegs dem damals zahlenmässig grössten Massenverband, dem Gewerkschaftsbund mit seinen 75 000 Mitgliedern, an politischem Gewicht schon sehr nahe kommt. Bei der Abstimmung über das Schutzzollgesetz im Jahre 1903 und den Beratungen über die Besoldungen des Bundespersonals (1907/09) schliesst Hilty zum ersten Male mit der Pressure-Politik im eigentlichen Sinne Bekanntschaft. Er macht aus seinem Herzen keine Mördergrube und verschweigt sein Misstrauen vor einer solchen Entwicklung nicht.

Der ständige Druck, dem der Staat von seiten der organisierten Angestelltenschaft und Bauernschaft ausgesetzt ist, weckt bei Hilty bereits Zweifel an der Tauglichkeit des Referendums. Und so sind wir nicht allzu überrascht, wenn er in « Hearings », zu denen er nach amerikanischem Vorbild die Vertreter wirtschaftlicher Interessen zulassen will, das kleinere Übel erblickt als in den von Verbandsmaschinerien dirigierten Abstimmungskämpfen. Freilich interessiert ihn die Frage noch nicht, wie die Parteien ihre Wahl- und Abstimmungskämpfe finanzieren, obschon er gleichzeitig die Wahlspenden der amerikanischen Trusts an den Pranger stellt.

Nach Hiltys Tod übernimmt sein Nachfolger an der Berner Universität, Walther Burckhardt, auch die Leitung des *Politischen Jahrbuchs*. Wenn Burckhardt die Frage nach dem Verhältnis von politischer und wirtschaftlicher Macht auch nicht so intensiv wie Hilty verfolgt, so äussert er sich doch immer wieder zu ihr; so in seiner Abhandlung *Über die Berechtigung der politischen Parteien* (1914) und später (1934) in einem Aufsatz über den Korporationenstaat. Mit seiner ebenso betont staatsrechtlichen Betrachtungsweise folgt er der von Hilty eingeschlagenen Linie, nach der wirtschaftliche Interessenorganisationen den Rahmen des bestehenden Verfassungs-

rechtes sprengen und, sofern sie sich als politische Parteien konstituieren, echtes politisches Leben verunmöglichen. Burckhardt lässt wohl die Partei als Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchung zu, doch nur unter bestimmtem Aspekt: « Als Verfechter einer gesellschaftlichen Ordnung entziehen sich die Parteien einer wissenschaftlichen Betrachtung ... Als Vertreter einer Idee verlangen sie, beurteilt zu werden. » Burckhardt untersucht also ausschliesslich ihre Beziehung zur Rechtsordnung. Organisatorische Fragen, wie sie bei dem von ihm oft zitierten Parteitheoretiker Ostrogorski erörtert werden, interessieren ihn nur insofern, als die Parteien z. B. als Organisatoren der Wahlen auftreten. Dann befinden sie sich aber im Widerspruch zur Theorie der Repräsentativverfassung, die mit ihrer Existenz nicht gerechnet hat. Nach dem dreifachen Kriterium ihres Verhaltens zu Inhalt, Form und individueller Gestalt der Rechtsordnung sondert er die Parteien in die Gruppe der staatserhaltenden, vaterlandsfreundlichen und in die revolutionär-staatsfeindlichen. Die Partei, die nur die Interessen einer Klasse vertritt, ist in seinen Augen minderwertig, wie denn überhaupt seine ganze Stellungnahme überschattet ist vom Klassenkampf, der sich damals in seiner Sünden Maienblüte befand.

Auch in der Nachkriegszeit steht die Frage nach dem Verhältnis von wirtschaftlicher und politischer Macht noch vorwiegend unter diesem verfassungsrechtlichen Vorzeichen. Dietrich Schindler beklagt 1925 in seinem grundlegenden Artikel über « Ideen und Interessen in den politischen Parteien » das Hineintragen des wirtschaftlichen Kampfes in den politischen Kampf, die Verbindung des Gruppenegoismus mit Politik. Er ruft nach Neubelebung der geistigen und rein politischen Kräfte. Damit versucht er, wie Hilty und Burckhardt, das altliberale, vorwiegend geistig konzipierte Parteiideal als das Wesen der Partei schlechthin darzustellen, das es gegenüber einer grob materialistischen Deutungsweise zu retten gelte. Wohl sieht er die Parteipolitik schon in den fünfziger und sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts, in dieser ideenlosesten Periode der modernen Schweizergeschichte, sich in « materielle Interessenkonflikte auflösen ». Trotzdem habe in ihr, verglichen mit der Gegenwart, das geistige Element vorgeherrscht.

Diese in der liberalen Parteilehre wurzelnde, einseitig ideologische und doktrinär bestimmte Betrachtungsweise ignoriert zwar nun die politische Bedeutung der modernen wirtschaftlichen Machtgebilde nicht mehr. Aber wenn sie diese wie Schindler und wie auch der Basler Historiker Emil Dürr unter der Marke « Verwirtschaftlichung der Politik » subsumiert, so huldigt sie doch nach wie vor der liberalen Verfassungslehre, welche alle diese Vorgänge nur als eine Denaturierung des ursprünglichen Reinheitsideals verstehen kann. Dadurch versperrt sie sich aber den Weg zu den dringendsten Fragen, so wie sie etwa gleichzeitig in Deutschland, in Frankreich und in den USA gestellt werden. Dort beginnt sich die politische Wissenschaft intensiv mit dem Spannungsverhältnis von Wirtschaft und Politik zu befas-

sen. In diesen Jahren, 1925, ist übrigens der heute geläufige Begriff « Pressure group » geprägt worden. In dieser rein politischen Sicht erscheinen die Wirtschaftsparteien als Sündenfall der Demokratie. Umgekehrt hält auch der Sozialismus noch in seinem Programm von 1935 zäh an der Marxschen Formel fest, dass der demokratische Staat nichts anderes als die organisierte Gewalt der Bourgeoisie darstelle.

Sobald in der Schweiz die Abwehrkräfte gegen den Nazismus geweckt werden müssen, wird die Diskussion der uns interessierenden Fragen auf das Geleise des « Pro und Contra korporativen Staat » und mithin noch einmal auf die rein verfassungsmässige Ebene geschoben. Unter diesem Aspekt stehen z. B. zwei theoretische Abhandlungen über das Wesen der Partei, die in den dreissiger Jahren entstanden sind. In seinem Werk über *Die Berechtigung der politischen Partei in der Demokratie* hat der Autor Roland Petermann für die Thesen, die Michels in seiner Soziologie des Parteiwesens aufstellt, nur ein mitleidiges Lächeln übrig. Und Walter Erwin Meyer fragt, wie der Titel sagt, nur nach der *Staatsrechtlichen Bedeutung der Volksvertretung*, d. h. der Parteien. Ein Phänomen wie der Landesring, das die Frage nach dem Verhältnis von politischer und wirtschaftlicher Macht geradezu herausfordern musste, wurde nicht nur damals, sondern wird auch heute noch in unserem Land wissenschaftlich beschwiegen. Ist es nicht bezeichnend, dass es ein Deutscher ist, der sich in einer Dissertation der Universität Tübingen 1955 über *Die antiliberalen Erneuerungsbewegungen in der Schweiz und das Entstehen des liberal-sozialen* (sic) *Landesrings der Unabhängigen* zum ersten Male mit diesem Thema wissenschaftlich befasst!

Während und seit dem zweiten Weltkrieg ist nun das Spannungsfeld Wirtschaft–Politik mit Fragestellungen wie die nach der « obersten Gewalt im Bunde » (Kurt Eichenberger), der öffentlichen Aufgaben der Wirtschaftsverbände (Hp. Giger), der Funktion der Partei im öffentlichen Leben (Lachenal), dem Fraktionszwang (Vasella), um nur einige zu erwähnen, auch zum vollumfänglichen Feld der wissenschaftlichen Untersuchung erhoben worden. Dabei herrscht freilich der staatsrechtliche Aspekt immer noch vor. Wir sind den Initianten dieser Arbeiten, dem Berner Staatsrechtler Hans Huber und dem Zürcher Werner Kägi dafür dankbar, dass sie überhaupt einmal eine Bresche geschlagen haben. Ich muss beifügen, dass ich die Verhältnisse der französischen Schweiz übergehen muss.

Wir müssen freilich nun doch eine gewisse Korrektur an unserer bisherigen Darstellung anbringen. Es gibt in der Schweiz so etwas wie eine wissenschaftliche Enklave, in der man sich sehr intensiv mit dem Verhältnis von wirtschaftlicher und politischer Macht abgibt. Es sind die ausländischen, insbesondere deutsche und russische Dozenten, die in unserm Staat ein Musterland der Organisation sehen und deshalb je und je gewisse Phänomene des politischen Lebens geradezu paradigmatisch abgehandelt haben. Der in Basel wirkende Karl Bücher hat 1888 mit einem Artikel über « Wirtschaft-

liche Interessenvertretung in der Schweiz », der durch seine soziologisch-politische Fragestellung auffällt, den Reigen eröffnet. Für ihn ist « der Einfluss der wirtschaftlichen Interessenvertretung » eine der « hervorstechendsten Eigentümlichkeiten unserer Epoche. » Vor allem aber ist es nun der Berner Nationalökonom Naum Reichesberg, der in der Schweiz das Interesse für die Auseinandersetzung zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht weckt. Als überzeugter Marxist geht er vom Axiom aus, dass politische Herrschaft wesensmässig Klassenherrschaft und alle politischen Kämpfe folglich auf ihren wirtschaftlichen Hintergrund zu prüfen seien. Die von ihm 1893 mitbegründeten *Schweizer Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik*, die er von 1898 bis 1928 als Hauptredaktor herausgegeben hat, stellen eine wahre Fundgrube für den politischen Wissenschaftler dar. Die regelmässige Monatschronik, die vorerst unter dem Titel *Interessenorganisationen*, sodann unter Einzelrubriken, wie « Bewegungen des Mittelstandes, der kapitalistischen Unternehmer, der Bauern, Arbeiter usw. » alle für die Einflüsse der Wirtschaft auf die Politik wichtigen Ereignisse grundsätzlich beleuchtet, dient der soziologisch-politischen Untersuchung des Gegenwartsgeschehens. Die genannte Zeitschrift erfüllt in dieser Hinsicht damals auch in der Schweiz eine ähnliche Aufgabe wie das von Sombart und Max Weber herausgegebene *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, das von 1904 an eine ähnliche ständige Rubrik « Interessenorganisationen » führt. Rein zeitlich gesehen, hat das Schweizer Blatt sogar den Vorrang. Materiell tritt die Schweizer Zeitschrift freilich in den Hintergrund. Denn die Einflüsse der Wirtschaftsorganisationen auf die Politik sind in Deutschland vor dem ersten Weltkrieg *de facto* bedeutend auffallender als in der Schweiz. Man denke an die Reichstagswahlen von 1912, wo die « Pressure groups » schon voll entfaltet sind. Während des ersten Weltkrieges ändert die Schweizer Zeitschrift aber ihren Charakter. Sie verlegt ihr Schwergewicht von politisch-soziologischen auf nationalökonomische Probleme und später, nach Reichesbergs Tode im Jahre 1928, immer mehr speziell auf die Betriebswissenschaft. Das tut sich auch in der Änderung des Namens kund: von 1917 an nennt sie sich *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung,* und von 1918 an *Zeitschrift für Betriebswissenschaft und Arbeitsgestaltung*. Spiegelt sich in diesen Namensänderungen nicht sehr deutlich die schweizerische Zurückhaltung gegenüber der wissenschaftlichen Behandlung politischer Fragen wider?

Reichesberg hat keine Schule im eigentlichen Sinne des Wortes begründet, wenn man nicht an diejenige von Marbach denken will, die aber mehr nationalökonomisch als politisch orientiert ist. Das Hauptgewicht von Reichesbergs politisch-wissenschaftlicher Tätigkeit fällt in die zwanzig Jahre vor dem ersten Weltkrieg, wo er von 1892 an an der Universität Bern lehrt. Damals schafft er das für jene Verhältnisse erstaunliche Werk, das für immer von seiner Leistung zeugen wird: Das *Handwörterbuch der schweize-*

rischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, in dem die uns interessierenden Fragen in vielen grundsätzlichen Artikeln behandelt sind. Seine geistigen Intentionen scheinen später im Klassenkampf erstickt zu sein.

Auch an anderen schweizerischen Universitäten wird die Forschung auf dem Gebiet der politischen Wissenschaft gleichzeitig vorwiegend von Ausländern angeregt. Aber ebensowenig wie in Bern geht weder aus der Tätigkeit Paretos in Lausanne noch aus derjenigen Michels' in Basel eine Schule für politische Wissenschaft hervor. In einem gewissen Sinne könnte man das allenfalls noch von Zürich behaupten, wo mit der Dozententätigkeit eines Herkner, Sieveking, Saitzew und Büchner eine gewisse Kontinuität mindestens in der Thematik gegeben ist. Freilich variiert die Fragestellung je nach der Interessenrichtung der betreffenden Dozenten. So sind z. B. die vielen bedeutenden Dissertationen aus der Schule Büchners, die das Thema « Wirtschaft und Politik » behandeln, von Hans Rutishausers Arbeit über *Liberalismus und Sozialpolitik* bis zu Gregor Beurets Abhandlung über *Die katholisch-soziale Bewegung in der Schweiz* (1848-1919) einseitig ideengeschichtlich orientiert. Wir hätten hier freilich auch noch eines Schweizers zu gedenken, der als Anreger par excellence gedient hat, des Arbeitersekretärs und späteren Freiburger Dozenten Jakob Lorenz *(Zur soziologischen Problematik wirtschaftlicher Verbände)*.

Wenn trotz dieser intensiven Bearbeitung von seiten führender ausländischer Gelehrter die wissenschaftliche Erforschung unseres Gegenstandes immer wieder eingeschlafen ist, so können die Gründe darin nicht nur in den persönlichen Verhältnissen liegen. Sie müssen in den Dingen, d. h. in unseren politischen Verhältnissen gesucht werden. Auch die Bevorzugung rein verfassungsrechtlicher Fragestellungen muss auf dieselbe Ursache zurückgeführt werden. Der Mangel an soziologischer und politisch-wissenschaftlicher Themenstellung, das Überwiegen juristischer Aspekte hängt sicher einesteils mit der Struktur unserer politischen und wirtschaftlichen Parteien, anderseits mit der Kleinheit unserer Dimensionen zusammen. So betont Jean Meynaud in seinem Werk über *Les Groupes de Pression en France*, « que les différents peuples ne témoignent pas une égale inclination au groupement: les Anglais et les Suédois, estime-t-on, s'en accommodent mieux, dans l'ensemble, que les Français et les Italiens ». In Schweden scheint die wissenschaftliche Lage ähnlich zu sein wie in der Schweiz. « Les Suédois », meint Meynand, « contestent parfois l'existence de pressure groups dans leur pays. » Und doch hätten die Schweden intensive Einwirkungen wirtschaftlicher Mächte auf die Staatsgewalt zu verzeichnen.

Wir haben, und das ist wohl der wichtigste Grund für die geschilderten Verhältnisse in der Schweiz, in unserm Land keine Parteien von amerikanischem Zuschnitt. Bei uns ist der Parteienkampf nie so eindrücklich Kampf um die Macht gewesen wie drüben, sei es dass der Freisinn seine Macht während Jahrzehnten unbestritten in Händen hielt; sei es, dass sich im

20. Jahrhundert allmählich ein freiwilliger Proporz in der Zuteilung der Macht herausbildete. Dazu kommt, dass in unserm Lande die Politik nie in so handgreiflicher Weise Handlangerin des Geschäftsmannes war, wie dies in der republikanischen Ära der USA, im Zeitalter von Big Business, der Fall war. Daraus folgt, dass unsere Fragestellung in der Schweiz durch Jahrzehnte hindurch einzig die sozialistische Opposition interessiert. Sie wird darum seit dem Zeitalter des Klassenkampfes im bürgerlichen Lager gleichsam als tabu erklärt. Für das Bürgertum fallen die Fragen nach den ausserverfassungsrechtlichen Machtelementen, nach der politischen Taktik, nach den Querverbindungen zwischen Wirtschaft und Politik im Sinne Hiltys und Walther Burckhardts weitgehend unter die Rubrik « staatsfeindliche und revolutionäre Tätigkeit ». Nicht die Einwirkung der Wirtschaft auf den Staat gilt als untersuchungswürdig, sondern umgekehrt vorzugsweise die Einflussnahme des Interventionsstaates auf die freie Wirtschaft. Diese für den Liberalismus typische Betrachtungsweise tritt uns etwa auch in Rappards Standardwerk *L'Individu et l'Etat dans l'Evolution constitutionnelle de la Suisse* (1936) entgegen. Rappard übersieht, dass die Wirtschaftsorganisationen als unentbehrliche Korrelate zum Interventionismus gehören. So wurzelt das schweizerische Desinteressement an der politischen Wissenschaft in einer ausgesprochen antietatistischen Tradition. Sie hat zwar, weil sie oft mit einem gesunden Selbsthilfetrieb verbunden ist, viele positive Seiten. Indessen trägt sie doch sehr oft die Züge einer Vogel-Strauss-Politik, ähnlich wie dies in Schweden der Fall sein mag.

Schliesslich dürfen wir aber nicht vergessen, dass manche der bisher erwähnten Eigenarten ganz einfach auf die Kleinheit unserer politischen Verhältnisse zurückzuführen sind. Die stark ausgebaute Selbstverwaltung, die uns nicht nur den zentralen Beamtenapparat erspart, sondern nach einem Worte André Siegfrieds den Staat aus einem « Herrschaftsinstrument über die Menschen » zu einem « Verwaltungselement über die Sachen » umgeformt hat, verlangt eine ganz besonders sorgfältige Pflege des Rechts. « L'Etat a cessé d'être le gouvernement des hommes », so meint Siegfried, « pour devenir l'administration des choses. » Rien ici de l'« Imperium » romain, ni de conception latine de l'Etat, dont les factions cherchent à s'emparer comme d'une arme, pour dominer. » Es ist diese Möglichkeit, die Rechtsordnung an Stelle des Staatsapparates zu setzen, die unsere betont juristische Fragestellung fördert.

Die Kleinheit unserer Verhältnisse bedingt aber auch eine gewisse Angst vor Publizität. Unsere Parteien und Wirtschaftsverbände sind grösstenteils nicht zentral aufgebaut, sondern beruhen auf der Vorherrschaft der lokalen und kantonalen Sektionen und Behörden. Und hier will man sich nicht in die Karten schauen lassen. Auch in unsern grossen Städten vollzieht sich das Verbands- und Parteileben deshalb zum grossen Teil in den Formen privater, ungezwungener Unterhaltung, in persönlichen Gesprächen, mit

einem Minimum an Apparat und schriftlichen Dokumenten. Darum fehlen sehr oft die Archive. Die Mitglieder haben nicht nur keine Einsicht in die Protokolle der leitenden Gremien, sie werden oft überhaupt nicht über die Tätigkeit des Vorstandes orientiert oder dann nur ganz oberflächlich. Ausser der Sozialistischen Partei gibt keine grosse schweizerische Landespartei regelmässige Jahresberichte heraus, aus denen etwas über die Willensbildung, Geschäftsführung oder gar über die Finanzierung der politischen Aktionen zu vernehmen wäre. In der deutschen Bundesrepublik sind die Parteien durch die Verfassung verpflichtet, über die von ihnen für Wahl- und Propagandazwecke bezogenen finanziellen Hilfsmittel genau Auskunft zu geben. Wir werden also z. B. über die Beziehungen der sog. wirtschaftlichen « Fördererverbände » zu den bürgerlichen Parteien genau orientiert. Das Berliner Institut für politische Wissenschaft hat kürzlich in einem Werk über *Wähler und Gewählte* die Bundestagswahlen von 1953 analysiert. Der erste Teil ist dem Thema « Wahlkampf » gewidmet. Im Kapitel über den « Beitrag der Verbände » wird alles Wissenswerte über die Querverbindungen zwischen wirtschaftlichen und politischen Organisationen mitgeteilt. Ähnlich aufschlussreich sind die Arbeiten des Heidelberger Arbeitskreises unter Dolf Sternberger, die ich der knapp bemessenen Zeit wegen nur erwähnen kann.

Wie ganz anders in der Schweiz! Eines der führenden Mitglieder einer 1905 gegründeten Basler Partei verweigerte unserer Arbeitsgruppe, welche das Verhältnis von politischer und wirtschaftlicher Macht in den letzten hundert Jahren erforschen will, jede Auskunft über die damalige Organisation der Mitglieder und ihr Verhältnis zu deren Leitern. Denn man könnte dadurch Schlüsse auf das heutige System der Vertrauensleute ziehen! Als ich selbst vor einiger Zeit anhand gedruckter Vorstandszirkulare überprüfen wollte, ob die von sozialistischer Seite erhobenen Vorwürfe gegen einen Arbeitgeberverband aus dem Jahre 1906 (!) sich verifizieren liessen, zeigte man mir zwar die betreffenden Akten, bat mich aber, möglichst keinen Gebrauch davon zu machen. Nach meiner Meinung hat aber die Geschichtsforschung gerade den Zweck, durch Abklärung von umstrittenen Tatbeständen noch nicht überwundene Gegensätze aus der Welt zu schaffen. Und da solche heute oft mehr in ungeprüft übernommenen Traditionen als in der Realität bestehen, wird man ihnen auch auf der geistigen Ebene durch das Mittel der wissenschaftlichen Erhellung am besten beikommen.

Die Angst vor Publizität geht nun aber auch mit einem Hang zur Anonymität parallel, als deren Hauptgrund ich unsere Referendumsdemokratie bezeichnen möchte. Die Auseinandersetzung mit dem Stimmzettel regt zwar die politische Meinungsbildung mächtig an und führt an Parteiversammlungen sehr oft zu persönlichen Aussprachen. Aber die übergrosse Mehrheit der Bürger bevorzugt doch die anonym bleibende Stimmabgabe an der Urne. Wir kennen zwar die Parolen der Parteien. Aber die Mitwir-

kung der wirtschaftlichen Organisationen bei deren Ausgabe ist noch schwerer zu erfassen als bei den Wahlen. Hierfür ein bezeichnendes Beispiel: 1954 sollte gegen das Bundesgesetz betreffend die Erfindungspatente das Referendum ergriffen werden. Die am Gesetz interessierte pharmazeutische Industrie hat darauf dem für die Gesetzesverwerfung eintretenden Konkordat der schweizerischen Krankenkassen 2 Millionen Franken in einen Fonds gestiftet, worauf das Referendum unterblieben ist. Zu diesem Beispiel für die Wirkungsweise wirtschaftlicher Macht in der zeitgenössischen Referendumgsdemokratie liessen sich wohl noch andere Parallelfälle anführen, aus denen hervorgeht, wie sehr diese politische Waffe den Arm des Reichtumsmächtigen verlängert. Man denke an die Finanzmacht des Landesrings, der in sechs von neun Gesetzesabstimmungen, die zwischen 1950 und 1958 stattfanden, das Referendum ergriffen oder die Hauptlast der Gegenpropaganda zu tragen hatte. Und wie ungleich waren die Kräfte in den Abstimmungen über das Rheinauer und Spölkraftwerk zwischen Naturfreunden und Kraftwerkkonsortien verteilt. Indessen stossen wir auch hier, wenn wir die Frage nach der Finanzierung der Abstimmungskämpfe stellen, vor ebenso verschlossene Türen, wie wenn wir uns nach den Geldgebern der grossen Landesparteien erkundigen. Es wird ein besonderes Anliegen der Forschung sein, das Verhältnis zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht auf seine durch die Referendumsdemokratie bedingten Eigenarten hin zu untersuchen.

Angesichts der geschilderten Quellenlage wird man verstehen, dass die Gegenwartsforschung auf unserem Gebiet nicht sonderlich aussichtsreich erscheint, und dass in der Schweiz der Einstieg in die Forschung auf dem Wege der geschichtlichen Untersuchung wohl zunächst der gangbarere scheint. Jean Meynaud stellt in seinem Werk über die *Groupes de Pression en France* das Fehlen historischer Arbeiten als Hinderungsgrund für das Ausreifen der politischen Theorie fest und wünscht « que les historiens contribuent avec le génie propre à leur discipline au grand effort collectif d'explication de la pression sur le système gouvernemental ». Ich werde daher im folgenden versuchen, Ihnen, mit gelegentlichen Seitenblicken auf die Gegenwart, einen kleinen Einblick in die Probleme unserer Forschungsgruppe zu geben, und zugleich auf die wichtigste Fragestellung aufmerksam zu machen, von denen künftige Untersuchungen ausgehen könnten. Von fertigen Resultaten kann ich Ihnen allerdings noch nicht berichten, da sie sich erst in den ersten Konturen abzuzeichnen beginnen.

Obschon das Problem des Verfassungsrechtes nach wie vor im Auge behalten werden muss, wird doch bei unserer Betrachtungsweise die Frage nach dem Spiel der Kräfte und nach den Methoden und Mitteln gegenseitiger Beeinflussung von wirtschaftlicher und politischer Macht im Vordergrunde stehen müssen. Wie zeigt sich unter diesem Aspekt die schweizerische Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert? Von welchen Fragen haben wir

auszugehen? Welche Antworten sind möglich, und welche Untersuchungsmethoden müssen in Zukunft angewendet werden?

Ich möchte zuerst die Besonderheiten der Schweiz in einigen Stichworten andeuten: die auffallend frühe Einführung des allgemeinen und direkten Wahlrechts, bald darauf das Referendum und die Initiative. Im 19. Jahrhundert fehlt unserem Land die ökonomische Grossmachtstellung, wie man sie in England, im Zweiten Reich oder in den USA antrifft. Die grösste damalige wirtschaftliche Macht, das Eisenbahnkapital, ist stark von den verschiedensten ausländischen Kapitaleinflüssen abhängig. Die politischen Volksrechte bilden ein Gegengewicht gegen allzu starke Industrieherrschaft. Das organisatorische Element tritt sowohl in Politik wie in Wirtschaft lange zugunsten rein personeller oder zufälliger Verbindungen zurück. Kartell- und konzernartige Verflechtungen entstehen erst kurz vor und im Laufe des ersten Weltkrieges; dann aber recht kräftig. Der hohe Kartellierungsgrad wirkt ebenfalls hindernd auf die Konzentration wirtschaftliches Macht. Der Handels- und Industrieverein besitzt, da er allen Industrien des Landes gleichzeitig dienen möchte, weniger den Charakter einer « Pressure group » als den einer Clearingstelle, welche die sich widersprechenden Interessen ausgleicht und deren Vertretung nach aussen koordiniert. Die grossen « Pressure groups » entstehen zuerst auf dem Gebiet der Preis- und Lohnfragen: Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Beamten- und Bauernorganisationen.

Die sichere, vorwiegend weltanschaulich bestimmte Mehrheitsstellung des Freisinns, die Unabhängigkeit der Exekutive von der Legislativen verhindern den unablässigen Kampf um die Macht, wie er in den USA üblich ist. So fehlt bei uns der Anlass zur Bildung straff organisierter Massenparteien, ausser dort, wo wirtschaftliche Gegensätze eine Volksopposition fördern. Sie formiert sich etwa im Grütliverein oder bei den ostschweizerischen Demokraten. Der Freisinn umfasst als breite Mittelpartei seit 1894, wo er sich gesamtschweizerisch organisiert, eine sozial und wirtschaftlich so differenzierte Anhängerschaft, dass er sich keine einseitige wirtschaftliche Interessenpolitik erlauben kann. Etwas profilierter erscheint die konservative Volkspartei, deren Anhängerschaft in Form christlicher Gewerkschaften, Bauernverbände und Mittelstandsorganisationen ständisch gebunden ist. Mit dem Sozialismus, den Bauernparteien und dem Landesring dringt die enge Verbindung zwischen wirtschaftlicher und politischer Organisation in der Schweiz erst spät durch, und zwar ungefähr gleichzeitig mit dem Proporz. Erst durch ihn werden die Parteien indirekt anerkannt.

Im Gegensatz zu den Kartellen, über deren Organisation wir dank historischen Untersuchungen und dank dem Kartellbericht hinlänglich orientiert sind, weiss man bei uns über das Verhältnis von politischen Organisationen und wirtschaftlichen Grossverbänden noch sehr wenig. Werfen wir einen Blick auf den gegenwärtigen Stand unserer Kenntnisse.

Recht einfach ist die Frage auf der Seite der Arbeiterschaft zu lösen, da das gedruckte Material über die enge personelle, organisatorische und weltanschauliche Verbindung zwischen freien Gewerkschaften und sozialistischer Partei keinen Zweifel lässt. Dagegen fehlt es noch an den nötigen Basisuntersuchungen über die Entwicklung der Löhne, des Lebensstandards, des Arbeitsvertrages, über die Lohnbewegungen und insbesondere über die Streiks bis 1918. Eine Geschichte der Arbeiterbewegung ohne hinlängliche Kenntnis der Kampfhandlungen und vertraglichen Regelungen zu schreiben, wäre aber gleichbedeutend mit einer politischen Geschichtsschreibung, die kriegerische Verwicklungen und Friedensschlüsse ignoriert. Diese Gesamtschau zu erreichen, ist eine der Aufgaben unserer Forschungsgruppe.

Relativ offen treten auch die Verhältnisse beim Bauernverband zu Tage. Da er sich vorerst mit keiner politischen Partei liiert, muss gerade er auf eine Durchsetzung der Parteien mit Interessenvertretern besonders erpicht sein. Der landwirtschaftliche Klub der Bundesversammlung ist die erste derartige Organisation. Wir sind hier sowohl über die historische Entwicklung wie auch über die Gegenwart hinlänglich orientiert. So ist die Stellung der milchwirtschaftlichen Verbände in Staat und Wirtschaft gut durchleuchtet. Die bäuerlichen Produzenten können dank staatlicher Preis- und Produktionslenkung, also dank öffentlich-rechtlicher Funktionen der Milchverbände, organisatorisch lückenlos erfasst werden. Es bestehen ausgezeichnete Querverbindungen zwischen den Milchproduzenten einerseits, dem Käse- und Butterhandel anderseits, die beide ebenfalls durch Sonderstatute indirekt eine quasi öffentlich-rechtliche Stellung erworben haben. Die bäuerlichen Interessenvertreter besitzen zusammen mit den Exponenten des gewerblichen Mittelstandes in allen bürgerlichen Parteien, allen voran in den 1918 gegründeten kantonalen Bauernparteien, eine sichere politische Basis im Parlament, der sie die vorhin erwähnte Sonderstellung verdanken. Da die führenden bäuerlichen Interessenpolitiker zugleich auch den leitenden Behörden des Bauernverbandes angehören, bildet dieser eine Art Brücke zwischen den einzelnen Parteien. Noch sicherer aber ist ihr Erfolg, wenn sie statt dem indirekten Weg durch Interessenvertreter in den Parteien den direkten Zugang zur Verwaltung einschlagen. Der Bauernsekretär Ernst Laur ist nicht umsonst schon vor Jahrzehnten als achter Bundesrat bezeichnet worden. Auf Grund neuerer Untersuchungen wissen wir, wie die bäuerlichen Wirtschaftsverbände durch Mitwirkung in den Experten- und Beratungskommissionen sowie in den Fachausschüssen überall personell eine Mehrheitsstellung innehalten, dank der sie ihren Willen unfehlbar durchsetzen. So ist das geltende Landwirtschaftsgesetz in gewissen Teilen identisch mit den Vorschlägen des Bauernverbandes. Es ist deshalb die schweizerische Agrarpolitik mit Recht nicht als staatlich, sondern als verbandsmässig bezeichnet worden. Dank der sog. rot-grünen Allianz zwischen Sozialdemokraten und Bauernpartei hat das Landwirtschaftsgesetz (1952)

auch die Gefahren der Volksabstimmung glücklich passiert. Dieses Bündnis datiert seit 1935. Die Krise der dreissiger Jahre bringt die vorher durch den Klassengraben tief verfeindeten Parteien einander näher. Die Sozialisten treten für eine Stützung der landwirtschaftlichen Preise ein und finden bei den Bauern Sympathie im Kampf gegen den Lohnabbau, der von der exportorientierten Unternehmerschaft gefordert wird. Das sozialistische Programm « Die Neue Schweiz » von 1942 übernimmt aus den Richtlinien des Bauernverbandes das Postulat der produktionskostendeckenden Preise und der Einkommenparität von Mittel- und Kleinbauern mit gelernten Arbeitern. Heute haben sich die Fronten allerdings gelockert. Und der neulich publizierte Bericht des Bundesrates über die Agrarpolitik scheint eine neue Ära auch in der Gesetzgebung zu inaugurieren.

Wir fragen nun aber auch nach der Interessenvertretung von Handel und Industrie innerhalb der schweizerischen Parteien und gegenüber den staatlichen Behörden. Im Gegensatz zu den Massenorganisationen der Bauern und Arbeiter sind die zahlenmässig schwachen Kreise von Handel und Industrie trotz ihrem kapitalmässig grossen Einfluss darauf angewiesen, bei einer politischen Partei Deckung zu suchen. Man hat das heute nur noch in Basel und in der Westschweiz beheimatete « liberale Zentrum », das bis 1914 eine relativ starke Mittelgruppe im eidgenössischen Parlament bildete, oft als eigentliche Kapitalistenpartei bezeichnet. In der Tat haben führende Vertreter des Handels- und Industrievereins in den Reihen der Liberalen im Parlament gesessen, so die Basler Koechlin-Geigy und Geigy-Merian, die Zürcher Heinrich Rieter, Conrad Cramer-Frey, 1882-1900 Präsident des Vororts, und dessen Nachfolger im Vorort H. Wunderly-von Muralt. Indessen ist diese Partei zahlenmässig viel zu klein, als dass sie eine engstirnige Interessenpolitik hätte treiben können. Ihre Mitglieder wirken nicht deshalb erfolgreich, weil sie Wählerbataillone oder Millionen hinter sich wissen, sondern kraft ihrer überragenden, allgemein anerkannten persönlichen Fähigkeiten.

Aber auch der Freisinn, dem sich im 20. Jahrhundert führende Industrielle wie Eduard Sulzer-Ziegler und Iwan Bally anschliessen, ist keineswegs gewillt, eine einseitige Interessenvertretung für machtvolle Kapitalorganisationen abzugeben. Gerade seine unbestrittene Mehrheitsposition zwingt ihn in der Referendumsdemokratie zur Rücksichtnahme auf die Mehrheitsmeinungen. Ich möchte hier zur Illustration zwei typische Fälle hervorheben, die Beratungen über das sog. Eisenbahn-Stimmrechts- und das Eisenbahn-Rechnungsgesetz. Beide tragen im Hinblick auf die später geplante Verstaatlichung der Bahnen beinahe den Charakter von antikapitalistischen Gelegenheitsgesetzen. Die Eisenbahnstimmrechtsnovelle von 1895, die man auch etwa « lex contra Guyerum specialis » genannt hat, weil sie gegen den mit unlauteren Mitteln zur Macht aufgestiegenen NOB-Direktor Guyer-Zeller gerichtet war, wird vor allem vom Präsidenten des Vor-

ortes, dem Liberalen Cramer-Frey, gefördert. Und zwar mit dem Hinweis, dass der Staat die Pflicht habe, eine Oberaufsicht über die Privatwirtschaft auszuüben, wenn diese sich zu Exzessen hinreissen lasse. Das Rechnungsgesetz von 1896 ersetzt die vertraglich für den Rückkauf festgelegten privaten Schiedsgerichte durch das Bundesgericht. Da alle entscheidenden Abstimmungen in den beiden Räten unter Namensaufruf stattfinden und es damals noch keine bindenden Fraktionsbeschlüsse gibt, so lässt sich die Stellungnahme der verschiedenen Interessentenkreise genau nachkontrollieren. Die Opposition gegen die beiden antikapitalistischen Gesetze ist nicht wirtschaftlicher, sondern politischer Natur; sie stammt aus katholischen und welschen Föderalistenkreisen. Wenn ein Freisinniger betont, dass die Staatsinteressen den Privatinteressen vorgehen, so wäre man fast geneigt, in diesem Falle von einer Unterdrückung wirtschaftlicher Grossmacht von seiten der politischen Vormacht zu sprechen. Die Kapitalmacht der Eisenbahnen befand sich allerdings zum Teil im Ausland.

Trotz diesem instruktiven Beispiel muss ich betonen, dass die Fäden, die zwischen der Machtstellung des Kapitals und den Parteien hin und her laufen, nur sehr schwer zu fassen sind. Dies auch deshalb, weil sie nicht so zahlreich sind wie in andern westlichen Industriestaaten. Die schweizerische Wirtschaft verdankt ihre Stärke, die sie trotz grosser Krisenempfindlichkeit erworben hat, vorzüglich einem System dichter privatrechtlicher Vereinbarungen. Dass dieses freilich in der Zeit der Ausnahmegesetzgebung während der Krisenjahre mit Hilfe staatlicher Privilegien auf einseitige Weise, und zwar meist im Sinne der « beati possidentes » gestützt worden ist, darf hier nicht verschwiegen werden. Man denke an das Warenhaus- und Filialverbot und ähnliche gewerbepolitische Massnahmen. So ist der Ausbau der 1932 bewilligten Schuhfabrik Bata in Möhlin durch direkte Intervention der gegnerischen Verbände beim Bundesrat fast zwölf Jahre hinausgezögert worden. Gewisse, noch heute bestehende Monopolstellungen in der Uhrenindustrie und im Käsehandel gehen bekanntlich ebenfalls auf diese Ausnahmegesetzgebung zurück.

Ebenso aufschlussreich wäre es, zwei weitere, für das Spannungsverhältnis von wirtschaftlicher und staatlicher Macht symptomatische Fragengebiete in den Kreis unserer Untersuchung einzubeziehen: Wie beeinflusst die kartellierte Wirtschaft die Finanzpolitik des Staates auf dem Wege der Submissionen, und zweitens, wie hängt die bundesgerichtliche Rechtsprechung in Kartellfragen mit den allgemeinen politischen Strömungen zusammen? Wir müssen sie aus Zeitgründen ausklammern. Allerdings muss in diesem Zusammenhang nun auch daran erinnert werden, dass monopolistische Sonderregelungen wie das Uhrenstatut politisch überhaupt nur deshalb möglich waren, weil in Folge der engen Verknüpfung von Kartell und Kollektivverträgen innerhalb der Uhrenindustrie sich auch die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften hinter die staatliche Uhrengesetzgebung

gestellt haben. Auf ähnliche Weise hat die Linke z. B. auch im Interesse der Bierarbeiter die Bierbesteuerung bekämpft, um nur einige wenige Beispiele der kombinierten industriell-gewerkschaftlichen « Pressure »-Politik zu erwähnen, als deren Parallelerscheinung wir ja schon die rot-grüne Allianz kennengelernt haben. Dass gelegentlich auch einmal die merkwürdige Liaison zwischen der konzernartig aufgebauten Produzentenfront der Migros mit einer politisch und kulturell mobilisierten Konsumentenmiliz durchleuchtet werden müsste, kann hier nur am Rande vermerkt werden.

Doch nun noch einmal zurück zu den Beziehungen zwischen Industrie und Bankwelt einerseits und politischen Parteien anderseits. Es muss auffallen, wenn der spätere Bundesrat Edmund Schulthess ein Jahr nach seinem Eintritt in den aargauischen Grossen Rat (1894) die Regierung über die Tätigkeit ihrer Mitglieder in Verwaltungsräten interpelliert. Ebenso bemerkenswert ist es, wenn vierzig Jahre später Schulthess' Nachfolger im Bundesrat, der Solothurner Hermann Obrecht, eine der führenden Gestalten der schweizerischen Uhrenindustrie, 45 Verwaltungsratssitze liquidieren muss, als er in die Landesexekutive eintritt! Obrecht stammt aus ganz einfachen Verhältnissen. Die früh verwitwete Mutter bringt ihre zahlreiche Kinderschar als Heimarbeiterin und Kostgeberin durch. Obrecht besucht zusammen mit dem späteren Bundesrat Stampfli das Lehrerseminar, gelangt über den Lehrerberuf wie jener zum Journalismus, von dort in die solothurnische Regierung und schliesslich 1917 in die Privatindustrie, aus der er 1935 in den Bundesrat übersiedelt, womit er alle seine bisherigen wirtschaftlichen Bindungen preiszugeben hatte.

Solche und ähnliche Begegnungen veranlassten unsere Arbeitsgruppe, zur Beantwortung der obigen Fragen die Parlaments- und Wahlsoziologie zu Rate zu ziehen. Die ist freilich in der Schweiz mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden. Unsere amtlichen Parlamentarierverzeichnisse geben ausser dem Familiennamen höchstens die Ehrentitel an. Das Jahrbuch der eidgenössischen Räte erscheint erst seit 1913 und gibt zudem nur eine meist zufällige Auswahl des Wissenswerten. Die vorhandenen Lexika sind denkbar lückenhaft. Was die Franzosen in Form grosser vollständiger Parlamentarierbiographien von 1789 an und die Deutschen in Form des Reichstagshandbuches von 1871 an bereits besitzen, das muss bei uns mühsam erarbeitet werden.

Unter Beibeziehung eines über die ganze Schweiz verteilten Mitarbeiterstabes werden sämtliche 1600 Parlamentarier, die zwischen 1848 und 1920 in die beiden eidgenössischen Kammern gewählt worden sind, auf ihre soziale Herkunft und Umgebung, auf ihren Bildungsgang, auf ihre politische, militärische und berufliche Karriere, auf ihre wirtschaftliche Stellung, Zugehörigkeit zu wirtschaftlichen Unternehmungen und Verbänden, zu gesellschaftlichen Vereinen, z. B. Studentenverbindungen, und zu politischen Parteien untersucht. Ein Unternehmen, das auf den ersten Blick leich-

ter erscheint, als es mangels biographischen Materials, z. B. brauchbarer Nekrologe, und vor allem mangels guter Firmengeschichten tatsächlich ist.

Gleichzeitig wird auf einem beschränkten Raum, der Stadt Basel, die Parlamentssoziologie mit einer Wahlsoziologie kombiniert. Gibt die erste vor allem über die Parteiführer Auskunft, so soll die zweite uns darüber orientieren, wie Parteien und Wirtschaftsverbände im Volke verankert sind; sie soll uns über die gegenseitige Verschränkung von Wirtschaft und Politik aufklären. Schliesslich lässt sich auf Grund einer sorgfältigen, von Statistikern erstellten Sozialanalyse der Wahlquartiere, aus der die schichten- und berufsmässige Zusammensetzung der Wahlbezirke hervorgeht, feststellen, wie sich die einzelnen Berufskreise und Wirtschaftsgruppen zu den politischen Parteien verhalten, und wie weit sie in der Meinungsbildung, d h. bei Abstimmungen, deren Parolen befolgen. Dabei wird auch die Wahlagitation ins Auge gefasst werden müssen. Eine weitere Frage bleibt allerdings vorläufig ungelöst: der Einfluss des Wahlsystems auf die Wahlen. Hierzu wäre vorerst eine genaue wissenschaftliche Analyse der Wahlkreiseinteilung unter dem Majorzverfahren notwendig. Es wäre dabei festzustellen, wie weit wirtschaftliche Gesichtspunkte bei dieser sog. Wahlkreisgeometrie mitbeteiligt und ob z. B. gewisse Erwerbszweige dauernd untervertreten sind.

In Verbindung damit müssten freilich auch die Wahlprotokolle und Kommentare in die Betrachtung mit einbezogen werden. Die Wahlunregelmässigkeiten, insbesondere Bestechungen, scheinen nicht nur im innerlich zerklüfteten Kanton Tessin an der Tagesordnung gewesen zu sein. So sollen freisinnige Industrielle im Kanton Solothurn noch kurz vor dem ersten Weltkrieg ihre Arbeiter zu einem ihnen genehmen Wahlakt gezwungen haben.

Obwohl bei unseren Untersuchungen noch nicht einmal die Materialsammlung zu Ende geführt ist, zeichnen sich doch bereits einige Resultate ab. Wir hoffen vor allem über die Elite- und Meinungsbildung in Wirtschaft und Politik Aufschluss geben zu können. Welche Rolle spielt die traditionelle Elite der vordemokratischen Zeit? Wie weit ist die Mehrheitspolitik von einer Leistungselite getragen, die zugleich in Wirtschaft und Politik führt? Wie weit besitzen die Parteien schon eine Funktionärelite? Welches sind die Mittel des Aufstieges sowohl für die Leistungs- wie für die Funktionärelite? Gibt es gewisse Ausgangsberufe und einen typischen Bildungsgang? Dürfen wir bestimmte Führungsgruppen, wie die Helveter-Studentenverbindung und die Freimaurer, als Vorstufe für den politischen Aufstieg betrachten? Sind bestimmte wirtschaftliche Schlüsselstellungen Voraussetzungen für politische Schlüsselstellungen und umgekehrt?

In der Schweiz bilden der Kaufmanns-, Lehrer- und Advokatenberuf die wichtigste Ausgangsposition sowohl für die politische wie für die wirtschaftliche Laufbahn. Dabei ist im allgemeinen die politische Laufbahn die primäre. Der Eintritt von der Politik in die Wirtschaft ist viel häufiger als

umgekehrt. Man darf approximativ feststellen, dass ein grosser Teil der politischen Führer zu einer Art Funktionärelite zählt, die sich aus Angehörigen der kantonalen und kommunalen Regierungen, Verwaltungen und Gerichte rekrutiert, also aus ausgesprochenen Berufspolitikern besteht. Ein Teil dieser Funktionäre liegt, da die Besoldung der genannten Posten oft sehr mager ist, noch einem privaten Erwerb ob. So kann das Amt eines Staatsanwaltes oder das eines Richters mit der gleichzeitigen Ausübung einer Advokatur und der Beraterstellung in wirtschaftlichen Unternehmungen verbinden sein. Am häufigsten ist der Typ des Advokaten, der durch Aufgaben wirtschaftsrechtlicher Art allmählich zum Interessenvertreter gewisser Unternehmer wird. So hat sich der Schaffhauser Ständerat Hermann Freuler als Anwalt des bereits erwähnten Eisenbahnkönigs Guyer-Zeller betätigt. Freilich hat ihm diese Verbindung politisch mehr geschadet als genützt.

Viel weniger häufig hingegen stösst man auf den Typ des reinen Wirtschaftsmannes, des Industriellen, des Kaufmanns, des Banquiers. Auffallend ist, dass der Aufstiegsweg sowohl der Funktionärelite wie der wirtschaftlich tätigen Juristen in der Regel über bekannte Advokaturbüros geht, die ganze Generationen von Politikern liefern. So geht ein grosser Teil der waadtländischen Freisinnigen aus dem Büro Ruchonnet hervor. Im Kanton St. Gallen werden Nationalratssitze innerhalb ein und desselben Advokaturbüros gleichsam vererbt. Von den führenden Liberalen des Jahres 1848, wie Mathias Hungerbühler, Arnold Otto Aepli, dem späteren Gesandten der Schweiz in Wien, Basil Ferdinand Curti, geht die « Filiation » über Vater und Sohn Hoffmann, den späteren Bundesrat, zu Robert Forrer, dem freisinnigen Parteipräsidenten der zwanziger Jahre. Auf sozialistischer Seite lässt sich eine ähnliche Reihe von Sohn und Vater Huber über Heinrich Scherrer, den langjährigen sozialistischen St. Galler Ständerat bis zum Grütlianer August Suter im Jahre 1860 herstellen. Daneben gibt es noch eine Flumser, Rapperswiler, Rorschacher und katholische St. Galler « Linie ». Aus dieser stammen Vater und Sohn Holenstein.

Liegt einmal eine vollständige Parlamentssoziologie vor, dann lässt sich Konkretes über die Meinungsbildung im eidgenössischen Parlament sagen. Verfolgt man die Zusammensetzung und die Abstimmungen innerhalb der vorberatenden Kommissionen und auch im Plenum, was sehr ergiebig ist, da sie bis 1920 sehr oft unter Namensaufruf geschehen, so kann man endlich einmal über die leidigen Vermutungen und Verallgemeinerungen hinauskommen. Ich verweise auf die bereits erwähnten Abstimmungen über die beiden Eisenbahngesetze.

Max Weber und Walther Rathenau haben zu Anfang dieses Jahrhunderts die These aufgestellt, dass die Elite allmählich von der Politik zur Wirtschaft übergehe. Was lässt sich dazu von unserer Parlamentssoziologie aus sagen? Werfen wir zuerst einen Blick auf die Zürcher Vertretung im eidgenössischen

Parlament. 1850 setzen sich die 16 Zürcher Repräsentanten aus 9 Angehörigen der Industrie, der Eisenbahnen und des Handels, aus 6 Freierwerbenden, nämlich aus 2 Ärzten und 4 Advokaten, die zum Teil Richter sind, und aus einem Redaktor zusammen. 1914 befinden sich unter den 25 Zürcher Parlamentariern:

8 Industrielle, Kaufleute und Banquiers
8 Vertreter kantonaler oder kommunaler Behörden
3 Professoren und Lehrer
4 Redaktoren
1 Verbandsfunktionär
1 Landwirt

1960 verteilen sich die 34 National- und Ständeratssitze wie folgt:

3 Fabrikanten, Kaufleute und Banquiers
4 Vertreter kantonaler und kommunaler Behörden
1 Lehrer und 2 Verleger
3 Redaktoren
1 Advokat
5 höhere Privatangestellte
13 Verbandsfunktionäre
2 Landwirte

Ein Beispiel aus dem Stadtkanton Basel zeigt folgende Verhältnisse: Unter den 130 Mitgliedern des Grossen Rates im Jahre 1875 figurieren: 50 Industrielle, Grosskaufleute, Banquiers und Rentner, 34 Handwerker und Detaillisten, also 85 Angehörige der Privatwirtschaft. Rechnet man die 18 Freierwerbenden, Ingenieure, Ärzte, Advokaten dazu, so kommt man auf über 100 Angehörige der freien Wirtschaft. 1960 befinden sich an Stelle der 85 Selbständigerwerbenden noch 3, zu denen allerdings noch 9 höhere Angestellte der Privatwirtschaft und 24 Freierwerbende treten (4 Ärzte, 8 Ingenieure und Architekten und 12 Advokaten). Den Hauptharst stellen die 55 Staatsangestellten, davon 20 höhere Angestellte und Richter und 12 Lehrer. Beachtlich ist auch das Kontingent von 17 Partei- und Verbandsfunktionären und 10 Redaktoren. Sind 1875 neben den grossen Seidenbändelherren auch alle Leiter der chemischen Industrie im Grossen Rat anwesend, so ist dieser für Basel heute wichtigste Industriezweig nur mehr durch 2 Chemiker und einen Prokuristen vertreten. Ist diese Entwicklung nicht auch illustrativ für Schumpeters These vom Verschwinden des schöpferischen Unternehmertums? Je mehr der Wirtschaft die indirekten Wege zu den Kommandostellen der Politik über die Wirtschaftsverbände offenstehen, desto mehr ziehen sich die grossen Wirtschaftsführer aus unseren Ratssälen zurück. Ist diese Entwicklung auch begreiflich, so ist sie doch bedauerlich.

Freilich entspricht dieser Rückzug der wirtschaftlichen Elite aus der Politik nun auch der berufs- und schichtenmässigen Umstrukturierung

unserer Bevölkerung, dem Rückgang der Selbständigerwerbenden usw. Ferner ist die Politik auch ein bedeutend zeitraubenderes Geschäft geworden. Aber obschon wir mangels genauer statistischer Unterscheidung der sozialen und Erwerbsschichten im 19. Jahrhundert vorläufig noch nicht genaue Vergleiche zwischen damals und heute ziehen können, so bestätigt sich doch die These Max Webers. Je mehr das wirtschaftliche Denken dem politischen den Rang abläuft, desto weniger fallen die grossen Entscheidungen unserer Zeit im Rahmen der Parlamente. Diese werden immer mehr zu blossen Bestätigungsinstanzen. In den legislativen Behörden verdrängen die Anfragen, Interpellationen und wahltaktischen Postulate das Geschäft der eigentlichen Gesetzgebung. Gleichzeitig verlieren auch Referendum und Initiative viel von ihrer alten Wirkung. War unsere Handelspolitik vor fünfzig und mehr Jahren einer der politisch umstrittensten Gegenstände in grossen Abstimmungsschlachten, so hat der 1959 verabschiedete Zolltarif weder im Parlament noch im Volke Wellen geworfen.

Um so mehr rückt das Problem der Ämterpatronage in den Vordergrund der Fragestellung. Die Schweiz hat weder wie die USA ein Spoilsystem gekannt, noch wie Frankreich und Deutschland einen traditionellen, sich selbst ergänzenden Beamtenstand. In Kantonen und Gemeinden werden Beamten- und Richterposten grossenteils durch Volkswahlen vergeben. Hier herrscht heute eine Art freiwilliger Proporz. Waltet er auch in der Bundesverwaltung und in der Besetzung der militärischen Spitzen vor, die im 19. Jahrhundert weitgehend eine Domäne des Freisinns waren? Damit sei keineswegs gesagt, dass damals weniger auf Leistung als auf Parteizugehörigkeit gesehen wurde. Eine genaue Antwort liesse sich erst auf Grund einer sorgfältigen Analyse unseres Beamten- und Offizierskorps geben. Vielleicht liesse sich auf Grund dieses Materials dann auch einiges über die immer wieder erhobenen Vorwürfe sagen, dass die deutsche die französische Schweiz in der Vergebung der Kommandoposten majorisiere.

Ich komme zum Schluss. Unser politisches Leben ist sicher nicht weniger gesund als dasjenige anderer Länder, wo man besser weiss, woher das Geld stammt, mit dem die Parteien heute ihre Wahlfeldzüge finanzieren. Was uns aber bewegen sollte, ist die Tatsache, dass wir für die Zeit der letzten hundert Jahre keine gründliche geschichtliche Gesamtdarstellung besitzen und vor allem über die Beziehungen von Wirtschaft und Politik kaum unterrichtet sind. Diese Tatsache ist um so gravierender, als die Schweiz im Zuge der Europäisierung ja nicht nur über die Loslösung von Habsburg, sondern über ihre Stellung im modernen europäischen Raum Bescheid wissen müsste. Die Form aber, in der ein Volk sich Rechenschaft über sich selbst ablegt, ist die Geschichte.

Der Ausbau der schweizerischen Zeit- und Gegenwartsgeschichte würde aber nicht nur eine nationale, sondern auch eine internationale Funktion erfüllen. Ich will aus vielen nur ein Beispiel erwähnen, das nun allerdings

nur indirekt zu unserm Fragenkreis zählt, aber bezeichnend ist. Die Schweiz ist heute vor allen westlichen Ländern dasjenige mit der geringsten Zahl von Streiks. Während in den USA auf 1000 Lohn- und Gehaltsempfänger im Durchschnitt der Jahre 1953-1956 575 verlorene Arbeitstage und in Grossbritannien 135 kommen, weist die Schweiz das unglaublich niedrige Minimum von 9 Arbeitstagen auf. Dabei stand die Schweiz, was Streiks und Klassenkämpfe anbelangt, noch vor dreissig bis vierzig Jahren an der Spitze Europas.

Wäre es nicht gerade für jene Länder, die auch heute noch von Streiks erschüttert werden, von grösstem Interesse, zu vernehmen, mit welchen Mitteln und auf welchen Wegen unser Land den akuten Klassenkampf überwunden und den Streik als wirtschaftliches und politisches Kampfmittel ausgeschaltet hat? Und gewiss könnte die schweizerische politische Wissenschaft auch auf anderen Gebieten über ihren engeren Kreis hinaus eine entspannende und anregende Funktion ausüben.

ERICH GRÜNER.