

Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie

Autor(en): **De Nicolò, Marco**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **49 (1957)**

Heft 3

PDF erstellt am: **24.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-353785>

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.

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: «BILDUNGSARBEIT» UND «GESETZ UND RECHT»

HEFT 3 - MÄRZ 1957 - 49. JAHRGANG

Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie

Der in Basel wirkende Berner Historiker Erich Gruner ist dem Leser der «Gewerkschaftlichen Rundschau» kein Unbekannter. Im Heft 10/11 des Jahres 1955 verfaßte er einen vielbeachteten Artikel über das Thema «Von den Wachstumsbedingungen der schweizerischen Wirtschaftsverbände im liberalen Staat». Nun erschien vom selben Autor im Eugen-Rentsch-Verlag, Zürich, eine wertvolle Studie: «Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat.» Im Vorwort verspricht Gruner, in absehbarer Zeit die Studie zu erweitern und zu vertiefen, um sie in Buchform erscheinen zu lassen. Auf diese Weiterentwicklung dürfen wir gespannt sein, verdient doch schon die vorliegende, 130 Seiten umfassende Studie große Beachtung. Die folgende Zusammenfassung erstrebt kein anderes Ziel, als die an der Verbandspolitik Interessierten anzuregen, die Schrift zu studieren.

Bis heute haben nur Staatsrechtslehrer und Nationalökonomien sich des gegenwärtig besonders viel diskutierten Problems der schweizerischen Verbandspolitik angenommen. Gruner dürfte erstmals die historischen Aspekte näher untersucht zu haben. Gerade diese aber sind für das Verständnis des Verbandswesens unerlässlich. Um falschen und weitverbreiteten Ansichten entgegenzutreten, ist es nicht unangebracht, darauf hinzuweisen, daß das Verbandsproblem durchaus kein spezifisch schweizerisches Problem ist. Im deutschen «Industriekurier» vom 3. Juli 1956 erschien ein Aufsatz von Prof. C. J. Friedrich unter dem Titel «Die schöpferische Rolle der Gruppen im demokratischen Staat», dem wir folgendes entnehmen können:

Es ist sehr interessant, daß gerade in den Vereinigten Staaten, die eine hochentwickelte und sehr lebenskräftige Demokratie besitzen, die Gruppen nicht nur zu entscheidender Mitarbeit im Staatsleben gekommen sind, sondern daß diese Mitarbeit auch in immer klarer umrissene, zum Teil sogar *rechtlich fixierte Bahnen* gelenkt worden ist.

Will man den Aufstieg der Verbände in einigen Worten charakterisieren, so kann dies recht treffend unter Hilfenahme des letzten Kapitels aus Gruners Studie erfolgen: Das liberale Repräsentativsystem ging davon aus, «daß die oberste Gewalt im Staate in Händen einer Repräsentation ruhe, *die das ganze Volk unterschiedslos und gleichmäßig vertrete*». Mit der Zeit traten aber aus konservativ-ständischer und sozialistischer Staatsauffassung Zweifel gegen dieses System zutage. Vorerst wurde wenigstens eine gerechte Repräsentation der verschiedenen *Meinungs- oder Weltanschauungsgruppen* verlangt und dann allmählich auch der *sozialen Gruppen*. Mit der Einführung des Proporzes begannen dann die Verbände an Bedeutung zu gewinnen, bis es so weit kam, daß der Staat «auf die Mitarbeit der wirtschaftlichen Interessenorganisationen in Verwaltung und Gesetzgebung nicht mehr verzichten konnte». Es bildete sich ein «System ‚semi-offizieller‘ Vertretung heraus, das in den Wirtschaftsartikeln von 1947 schließlich staatsrechtlich verankert wurde».

I. Die Wirtschaftsverbände im Zeitalter des Individualismus

Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Liberalismus des 19. Jahrhunderts hat in *reiner* Form nie bestanden. So wurde beispielsweise die Zunft Herrschaft erst im Jahre 1874 endgültig aufgehoben, in einem Zeitpunkt also, als bereits neue wirtschaftliche Organisationen zu entstehen im Begriffe waren. Erstmals wurden Zünfte um 1800 durch verschiedene Kantone aufgelöst, später jedoch wiederum für kurze Zeit zugelassen. Da die Bundesverfassung von 1848 die Ordnung des Gewerbewesens im wesentlichen den Kantonen überließ, bestanden monopolistische Organisationen in einzelnen Kantonen bis 1874. Eine letzte Hochblüte erlebten die Zünfte — als Folge der Verdrängung vieler Gewerbebezüge durch die Industrien — im Zeitraum von 1840 bis 1850. An Stelle der Zünfte bildeten sich aber alsbald neue Organisationen. Als erste vor allem handwerkliche Bildungsvereine. Während die Zünfte monopolartige *Zwangsverbände* waren, herrschte bei den neu entstandenen Vereinen die *Koalitionsfreiheit*. Vorerst galt die *negative Koalitionsfreiheit*, das heißt die Freiheit, einer Organisation beizutreten oder abseits zu stehen. Später überwog die *positive Koalitionsfreiheit* und das *Prinzip der offenen Türe*, wonach niemand, weder von außen (vom Staate) noch von der Vereinigung selbst, am Beitritt gehindert werden kann.

In verschiedenen Kantonen entstanden aus Mißtrauen gegen Arbeiterorganisationen Ausnahmebestimmungen von der Vereinsfreiheit. So wurden Arbeitervereine, die sich politisch betätigen wollten, als rechtswidrige Organisationen bezeichnet. Dem traten aber die Bundesbehörden auf Grund von Artikel 46 der Bundesverfas-

sung entgegen, ohne jedoch *indirekte Verbote*, die insbesondere gegen die Gewerkschaften gerichtet waren, wirksam verhindern zu können. So bestimmte beispielsweise das Polizeistrafgesetz von Basel-Stadt aus dem Jahre 1872:

Wer andere durch Zwang, Drohung, Ehrbeleidigung oder Verrufserklärung bestimmt oder zu bestimmen versucht, an Verabredungen zum Behuf Erlangung günstigerer Lohn- und Arbeitsbedingungen, besonders durch Einstellung der Arbeit oder Entlassung von Arbeitern teilzunehmen... wird mit Haft (1 bis 42 Tage) bestraft.

Ebenso machtlos waren von jeher die Bundesbehörden gegen Beeinträchtigungen der Vereinsfreiheit durch Private, insbesondere durch Unternehmer.

Das regste Vereinsleben herrschte zu Anfang des 19. Jahrhunderts in der *Landwirtschaft*. Schon vor 1848 bestanden in 11 Kantonen Vereinigungen von «Freunden der Landwirtschaft», deren Hauptaufgaben in «Bildung, Aufklärung und Aufmunterung» bestanden. Im Jahre 1863 wurde dann der «Schweizerische landwirtschaftliche Verein», die erste und lange Zeit einzige gesamtschweizerische landwirtschaftliche Organisation, gegründet. Recht zahlreich waren auch bald die *gewerblichen Vereine*, die die Zünfte zu ersetzen suchten. Da es diesen Vereinen jedoch meist nicht gelang, eine gewerbliche Ordnung auf freiwilliger Basis einzuführen, wandten sie sich schon damals zur Durchsetzung ihrer Ziele mit Vorliebe an staatliche Behörden. Im Jahre 1844 wurde der erste schweizerische Gewerbeverein gegründet, der, wie übrigens auch die späteren, keine lange Lebensdauer hatte. Im Vordergrund standen stets schutzzöllnerische Fragen. Der heute bestehende Schweizerische Gewerbeverband wurde 1879 gegründet.

Auch die ersten *Arbeiterorganisationen* waren Bildungsvereine, so der 1830 gegründete Grütliverein. Gleichzeitig entstanden aber auch gegenseitige Hilfsgesellschaften, wie Kranken- und Unterstützungskassen für Gesellen. Die besonders von deutschen Gesellen gegründeten Handwerkervereinigungen begannen recht früh auch politische Ziele zu verfolgen. Neben Bildung, gegenseitiger Hilfe und Politik trat ein vierter Zweck in den Vordergrund: die Wahrung der Konsumenteninteressen. Als Folge der wirtschaftlichen Benachteiligung waren die Arbeiterorganisationen die ersten Vereine, die über die damals üblichen Bildungs- und Unterstützungsbestrebungen hinausgingen. Verschiedene von ihnen schlossen schon in den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts für ganze Fachzweige lokale Tarifverträge ab, während andere sich als Produktivgenossenschaften (vorwiegend in der Westschweiz) konstituierten. Die politische Tätigkeit der Arbeitervereine spielte lange Zeit eine ganz unbedeutende Rolle:

Obwohl *Treichler* 1846 auf seine Frage: «Gibt es ein Proletariat in der Schweiz?» bejahend antwortete, war sich die eigentliche Fabrikarbeiterschaft ihrer prekären Lage noch gar nicht recht bewußt. Sie war darum auch gar nicht gewillt, einen klassenmäßigen Kampf um die Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Position zu führen. Für die Schweizer Arbeiter fiel zudem eines der wichtigsten revolutionären Agitationsziele, der Kampf für die Errichtung der politischen Demokratie, als ein spezifisches Ziel der Arbeiterschichten dahin. Sofern ein solcher Kampf geführt wurde, zum Beispiel um die Erweiterung der Volksrechte in den sechziger Jahren, so besorgte ihn die demokratische Partei.

Im Jahre 1870 wurde die erste schweizerische sozialdemokratische Partei und 1873 der erste schweizerische Arbeiterbund gegründet. Die Arbeiterorganisationen waren nicht nur in bezug auf die innere, sondern ebenso sehr in der äußern Organisation die fortschrittlichsten. Man warf ihnen schon vor, dem Organisationszwang nahe zu sein, meist jedoch ohne zu berücksichtigen, daß eine zahlreiche Beteiligung die Hauptvoraussetzung jedes Erfolges sein mußte. Gerade dieses Mittels bedurfte die Gegenseite vorerst nicht.

Die Entwicklung des Vereinswesens auf dem Gebiete *der Industrie und des Handels* war vorerst eine langsame. An Stelle der alten öffentlich-rechtlichen Handelskammern, die als konsultative Organe der alten Regierungen relativ großes Mitspracherecht in der Gesetzgebung besaßen, entstanden in den wirtschaftlichen Zentren staatlich gebildete Kommissionen für Handel und Gewerbe, deren Funktionen nach und nach von lokalen oder kantonalen Handels- und Industrievereinen übernommen wurden. Diese schlossen sich 1869 zum Schweizerischen Handels- und Industrieverein zusammen, um vornehmlich den aufblühenden Außenhandel zu fördern.

Obwohl die Zünfte aufgelöst wurden, blieben doch einzelne zunftähnliche *freiwillige korporative Gebilde* in gewissen Wirtschaftssektoren mit hochqualifiziertem Personal erhalten. So vornehmlich in der Uhrenindustrie und im Buchdruckgewerbe der Westschweiz. Derselben Organisation gehörten gelegentlich sowohl Arbeitnehmer wie Arbeitgeber gemeinsam an. Dabei wurden kollektive Arbeitsverträge abgeschlossen, die nicht nur Tarif- und Lohnverträge waren, sondern Vereinbarungen anderer Art, beispielsweise über die Berufsausbildung, enthielten. Wohl hat sich der Gesamtarbeitsvertrag erst in neuerer Zeit durchgesetzt. Eine *neue* Errungenschaft ist er aber durchaus nicht. Auch die Streitigkeiten wurden damals schon gelegentlich von fachlichen Schiedsgerichten zu schlichten gesucht. Im Jura waren die Bindungen zwischen Unternehmer und Arbeiter zeitweise dermaßen eng, daß sie sich gemeinsam der «*Internationale*» anschlossen. Auch die 1858 gegründete *Typographia* — die älteste Gewerkschaft der deutschen Schweiz — war bis 1869 eine paritätische Berufsgemeinschaft von Arbeitern und Unternehmern.

II. Das Ringen um wirksamere Organisationsformen

Wirksame Organisationen wurden naturgemäß vorerst besonders von jenen Kreisen gefordert, deren wirtschaftliche Lebensbedingungen die schlechtesten waren und die gleichzeitig auch nicht ohne Organisation eine Verbesserung ihrer Lage herbeizuführen vermochten (Handwerker und Arbeiter). Vorerst griffen die wirtschaftlichen Vereinigungen nur in sehr unbedeutendem Maße direkt in den wirtschaftlichen Existenzkampf ein. Dies änderte sich jedoch grundlegend mit der Krise der siebziger Jahre.

Die zunehmende Industrialisierung mit ihrer Rationalisierung und dem gesteigerten Bedarf nach Absatzmärkten und Arbeitskräften führte zunächst zur Ueberinvestition und zur großen Krise der siebziger Jahre. Die Folge waren große strukturelle Verschiebungen. Einerseits steigerte sich die Konkurrenzierung, andererseits glichen sich die Produktionsbedingungen immer mehr aus.

Die Aufgabe der Organisationen bestand von nun an nicht mehr in der Stärkung der einzelnen Mitglieder, sondern vielmehr in der Verbesserung der wirtschaftlichen Lebensbedingungen ganzer Gruppen von Menschen mit gleichen oder ähnlichen Interessen. Dies aber setzte einen mehr oder weniger ausgeprägten Organisationszwang voraus, worunter auch die Unterwerfung der Außenseiter ohne gleichzeitigen Beitrittszwang zu verstehen ist.

1. Die Schutzzollbewegung

Das Hauptziel zahlreicher Organisationen bestand in der Durchsetzung von Kampf- und Schutzzöllen. «So sind», sagt Gruner, «die großen schweizerischen Spitzenverbände der Arbeitgeberseite fast alle Kinder des Schutzzolles». Die bis anhin völlig freihändlerisch eingestellte Exportindustrie erlitt eine Spaltung. So suchte die von der Krise besonders hart getroffene Baumwollindustrie als Ersatz für die verlorenen Auslandmärkte einen zollgeschützten Inlandabsatz. Dem Schutzzoll ebenfalls freundlich gesinnt war aus ersichtlichen Gründen auch das Handwerk, das Kleingewerbe und die Inlandindustrie. Sie alle fanden sich zum sogenannten «Oltener Aktionskomitee» zusammen und propagierten gemeinsam das Zollgesetz von 1890. Im selben Jahr trat dann noch die Landwirtschaft diesem Komitee bei, nachdem sie sich entschlossen hatte, dem inlanderorientierten Viehmast gegenüber dem Export von Vieh und Milchprodukten den Vorzug zu geben. Unterschiedliche Ansichten herrschten bei den Arbeiterorganisationen. So ließ sich der Grütliverein im «Oltener Komitee» durch *Greulich* vertreten, während die Sozialistische Partei und der Gewerkschaftsbund auf Seite der Freihändler standen. *Greulich* betrachtete die preissichernde Wir-

kung des Schutzzolles gleichzeitig als Lohnsicherung, während die zollfeindlichen Arbeiterorganisationen ihre Stellungnahme mit der Wahrung der Konsumenteninteressen begründeten.

Die Zollpolitik hat verschiedenen Organisationen ihre heute noch erhaltene Form gegeben. So vor allem dem Gewerbeverband und dem Schweizerischen Bauernverband, der mit seiner wuchtigen Propaganda den «Schutzzöllnern» 1903 zum Siege verhalf (Annahme des Zolltarifes). Die Stellungnahme für oder wider Schutzzölle drohte die Mitglieder des Handels- und Industrievereins in zwei feindliche Lager zu spalten. Dies zu verhindern, war die Aufgabe des 1881 geschaffenen zentralen Büros, noch heute «Vorort» genannt. Neben seiner Grundaufgabe — die Nivellierung der unterschiedlichen Interessen in der Zollpolitik — trat auch die Wahrung übereinstimmender Interessen in den Vordergrund, so der Kampf gegen die Arbeiterschaft und weitgehende staatliche Sozialpolitik.

2. Die Anfänge der schweizerischen Industriekartelle

Während durch Schutzzölle die ausländische Konkurrenz einzudämmen gesucht wird, versuchen Kartelle den inländischen Wettbewerb auf ein erträgliches Maß zu vermindern. Beide — Schutzzoll und Kartell — stehen in einem «unlöslichen kausalen Verhältnis zueinander». Zwar lassen sich einzelne Kartelle schon vor den Schutzzollbestrebungen nachweisen. Erwähnenswerte Bedeutung erlangten die *schweizerischen* Kartelle aber erstmals während der Krise der siebziger Jahre, und erst der Erste Weltkrieg erlaubte ihnen, sich richtig durchzusetzen. Gute Dienste leisteten ihnen dabei die kriegswirtschaftlichen Syndikate.

Der beste Kenner der historischen Entwicklung des schweizerischen Kartellwesens (R. Jaccard) sagt denn auch: «Les syndicats naissent et meurent dans les périodes de dépression.» So wie die Not sowohl beten wie stehlen lehrt, so führt sie eben auch bei den Kartellen sowohl zusammen wie auseinander. Der bis aufs Messer geführte Konkurrenzkampf veranlaßt die Unternehmer zwar oft zu einem Waffenstillstand in der gegenseitigen Unterbietung. Kommt aber eine neue Depression, so suchen sich die Schwächeren der kartellierten und inzwischen erholten Unternehmer durch neue Unterbietungen Luft zu machen ... und schon ist das Kartell zerfallen.

In der schweizerischen *Exportindustrie* waren kartellistische Abmachungen vor dem Ersten Weltkrieg selten. Die von ihr hergestellten Güter waren auch dazu nicht sonderlich geeignet. In der Textil- und Maschinenindustrie soll noch um 1905 völlig freie Konkurrenz geherrscht haben. Lediglich in der Uhrenindustrie, in der Stickereiindustrie und in der Schokoladeindustrie bestanden Kartelle, die jedoch selten längeren Bestand hatten.

Für die Kartellbewegung weit besser geeignet war schon vor dem Ersten Weltkrieg die *Inlandindustrie*, und zwar besonders die grundstoffverarbeitenden Unternehmungen (Ziegel, Kalk, Zement usw.) und die verderblichen Artikel (Milch, Mehl, Teigwaren, Schokolade, Bier usw.) und chemische Produkte produzierenden Industrien. Während die Kartelle der Exportindustrie vorwiegend der Erhaltung der kleineren Betriebe zu dienen hatten, bewirkten die Kartelle der Inlandindustrie eher deren Untergang.

In der *Landwirtschaft* bestanden zwei bedeutendere Kartelle: der Milchmarkt und der Käseexport. Der energische Kampf zwischen den Käseexporteuren und dem Milchverband, dem es gelungen war, vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges den Milchpreis innert fünf Jahren um über 30 Prozent zu erhöhen, endete 1914 mit der Gründung der sogenannten «Käseunion» — einer kartellartigen zentralen Ein- und Verkaufsorganisation — die den Milchproduzenten einen bestimmten Milchpreis garantierte.

Verschiedene *Arbeitgeberverbände* verdanken ihre Entstehung den zahlreichen Streiks des beginnenden 20. Jahrhunderts. Die Notwendigkeit derartiger Organisationen machte sich besonders bei jenen Industriezweigen bemerkbar, die keine Kartelle oder ähnliche Verbände besaßen, mittels deren die Arbeitgeber mit den Arbeitnehmern verhandeln konnten. So auch der 1905 nach dem großen Rorschacher Streik gegründete Arbeitgeberverband Schweizerischer Maschinen- und Metallindustrieller. Die verschiedenen Arbeitgeberverbände schlossen sich dann 1908 zum Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen zusammen.

3. Die Durchorganisierung der handwerklichen Verbände

«Dem Handwerk ist auch von Bundeswegen nicht zu helfen, da sein Niedergang nicht aufzuhalten ist», hatte 1890 kein Geringerer als Bundesrat *Forrer* prophezeit. Drei Umstände halfen vor allem mit, die Untergangsstimmung des gewerblichen Mittelstandes zu überwinden: Die bessere Organisation des Handwerkes, die Einsicht, daß die Technisierung nicht nur der Industrie nützlich ist, und schließlich die Staatshilfe.

Aehnlich wie bei anderen Organisationen läßt sich bei den mehr geselligen Vereinen des Handwerkes schon vor Beginn des Ersten Weltkrieges ein allmählicher Uebergang zu Kartellen oder kartellähnlichen Gebilden feststellen. Es war übrigens der Verkehr mit den Gewerkschaften, aber auch die staatliche Submissionspraxis, die Gründung von kriegswirtschaftlichen Syndikaten und der Ruf nach Einschränkung des Konkurrenzkampfes, die das Handwerk zwingen, sich ebenfalls besser zu organisieren. Zwar verstanden es mehrere handwerkliche Vereine schon in den Jahren der Jahrhundertwende bis vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges, praktisch den Or-

ganisationszwang durchzusetzen. Behilflich waren ihnen dabei insbesondere die sogenannten exklusivvertraglichen Abmachungen (Boykotte).

Die fortschrittlichste und bestorganisierte kartellartige Körperschaft des Handwerkes war von jeher die des Buchdruckgewerbes. «Die klassenkämpferische Phase setzte im Buchdruckgewerbe schon um 1870 ein und war bereits um die Jahrhundertwende so gut wie abgeschlossen», sagt Gruner. Im Jahre 1904 begann im Buchdruckgewerbe das verbandliche Schiedsgericht seine Tätigkeit, und 1907 trat — nachdem seit 1862 zahlreiche lokale und regionale Tarifverträge bestanden — der erste gesamtdeutschschweizerische Tarif oder Gesamtarbeitsvertrag in Kraft. Im Jahre 1914 standen von den 588 Buchdruckereibesitzern lediglich 55 (meist Kleinmeister ohne Gehilfe) und von 4344 Arbeitern nur 28 außerhalb ihrer Organisationen.

4. Festigung der Gewerkschaften

Gruner umschreibt die erste Etappe der Arbeiterorganisationen wie folgt:

Die Arbeitervereine waren bis 1870 zur Hauptsache viererlei gewesen: Unterstützungs- und Bildungsvereine, dann aber auch — als Sektion der Internationale — revolutionäre Kampftruppen und schließlich schon, obgleich selten, Kampf- und Verhandlungspartner im Wirtschaftsleben (Streik, Gesamtverträge).

In der zweiten Phase bemühten sich dann die Arbeitervereine als wirtschaftliche Partner *kämpferisch*, mittels Streiks oder *friedlich*, durch den Abschluß kollektiver Verträge aufzutreten. Von jeher verfolgten aber die Arbeiterorganisationen — dies ist nicht zu übersehen — nicht nur wirtschaftliche, sondern ebenso sehr *ethische* Ziele. Besonders schwer zu überwinden war der Widerstand der Unternehmer und die von der Kirche verbreitete Auffassung, man müsse die Leiden dieser Welt geduldig ertragen. Nicht minder schwer war es, das Proletarierbewußtsein des Arbeiters zu wecken. Gruner wirft den Gewerkschaften vor — ob zu Recht mag dahingestellt bleiben —, lange Zeit die Schaffung des Proletarierbewußtseins, also das *Mittel* zur Erreichung des Solidaritätsgefühles, mit dem *Endzweck*, nämlich als gleichberechtigte Partner anerkannt zu werden, vermengt zu haben.

Der Streik, sagt Gruner, ist «ein ebenso legitimes Kampfmittel wie jedes andere im Wirtschaftskampf», nur war es «eben neu, gefährlich, weil es kollektiv angewandt wurde». Um dem entgegenzutreten, versuchten die Unternehmer die Gewerkschaften zu unterdrücken, selbst durch die Gründung unter ihrer Kontrolle stehender «gelber» Konkurrenzgewerkschaften. Sie versuchten, gelegentlich

auch die Notwendigkeit von Gewerkschaften durch vermehrte Förderung staatlicher Sozialpolitik überflüssig erscheinen zu lassen. Noch im Jahre 1900 waren die Arbeiterorganisationen nicht so weit, auf das Mittel des Streikes verzichten zu können. Ein Gesetz zur Erhaltung des «Arbeiterfriedens» im Kanton Genf stieß noch auf Ablehnung, weil es unter anderem vorsah: « Pendant la durée d'un tarif en vigueur, aucune suspension générale de travail ne pourra être décrété par les patrons ni par les ouvriers dans le but de modifier ce tarif. » Ohne Macht und ohne Kampf wäre es den Gewerkschaften nicht gelungen, Anerkennung seitens der Unternehmer zu finden. «Und erst nach ihrer Anerkennung waren die beiden Partner bereit, Gewalt in Recht überzuführen», sagt Gruner.

III. Die wirtschaftliche Interessenvertretung als politisches Problem

Emil Dürr wies schon in seiner Schrift «Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik» 1928 darauf hin, daß als Folge der zunehmenden Industrialisierung, der Bevölkerungsvermehrung und der Großstadtbildung die bestehenden Parteien gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine bedeutende Wandlung durchgemacht haben. Diese Wandlung bezeichnet er als «Verwirtschaftlichung der Politik».

Dürr unterscheidet einerseits die *Weltanschauungsparteien*, vor allem historische Parteien, also der Freisinn, sowie die konfessionell orientierten konservativen Parteien und andererseits die *wirtschaftlichen Parteien*, zu denen er die sozialistischen und bäuerlichen Parteien zählt. Gruner hebt aber hervor, daß Weltanschauungsparteien immer auch materielle wie auch die Wirtschaftsparteien ideelle Ziele verfolgt haben. Ob diese Einteilung *heute* noch Beachtung verdient, muß eher bezweifelt werden. Die von Dürr genannten wirtschaftlichen Parteien vermochten sich wegen des Majorzwahlverfahrens, das die historischen Parteien, besonders den Freisinn, bevorteilte, erst gegen Ende des Ersten Weltkrieges richtig zu entfalten.

Seitdem die wirtschaftlichen und sozialen Fragen Hauptgegenstand der Politik geworden sind — Ende des 19. Jahrhunderts — stehen den wirtschaftlich orientierten Interessengruppen im Prinzip zwei Wege offen, ihre Interessen wirksam zu vertreten: die Vermittlung durch Parteien und der außerparlamentarische Weg. Durch welche Parteien suchten die verschiedenen Wirtschaftsverbände sich Gehör zu verschaffen?

«Eine genaue Untersuchung über die persönliche Durchdringung der Sozialistischen Partei mit *Gewerkschaftsvertretern* fehlt noch für die Schweiz», sagt Gruner. Auf das Verhältnis Gewerkschaft und Partei hinweisend, stellt er weiter fest, daß die Sozialdemokratie

vorerst eher das zurückhaltende und die Gewerkschaft unter dem Einfluß zahlreicher Ausländer eher das treibende Element darstellte. Seit dem Eindringen marxistischer Ideen im Parteiprogramm von 1904 sollen sich diese Rollen vertauscht haben.

Aeußerst vielfältig ist die Vertretung des *Gewerbes* in den politischen Parteien. Im Kanton Aargau beispielsweise gehören Gewerbetreibende sowohl der katholischen, der evangelischen, der freisinnigen und der BGB-Partei an. Von *der Industrie, dem Handel, dem Bank- und Versicherungswesen* wird man mit einiger Sicherheit sagen können, daß sie ihre Interessen durch freisinnige Parteien zu wahren suchen. Eine Verbindung zwischen Verband und Partei bestand in der *Landwirtschaft*, abgesehen vom 1887 gegründeten landwirtschaftlichen Club der Bundesversammlung, lange Zeit kaum. Der Schweizerische Bauernverband verstand seine Macht dermaßen wirksam auf außerparlamentarischem Wege durchzusetzen, daß kein Bedürfnis nach politischer Interessenvertretung bestand. Der «Bauernführer» *Ernst Laur* war von der Gründung der BGB-Partei keineswegs erfreut. Er war nämlich der Auffassung, daß im Laufe der Zeit der *liberale Staat* doch durch den Verbandsstaat ersetzt würde. Nicht nur für die bäuerlichen Organisationen erwies sich mit der Zeit der außerparlamentarische Weg als der wirkungsvollere:

Dazu ist zu bedenken, daß der zunehmende *Staatsinterventionismus* mit seiner Schwerpunktverschiebung 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.

IV. Der Staat und die öffentlichen Aufgaben der Verbände

Zahlreiche Aufgaben von *öffentlicher Bedeutung*, die dem freien Spiel der Kräfte überlassen wurden, sind nicht vom Staat, sondern von privatwirtschaftlichen Organisationen gelöst worden. Gruner hebt als typisches Beispiel die Sozialgesetzgebung hervor und zitiert *Georg Sulzer*, einen Sozialpolitiker des ausgehenden 19. Jahrhunderts, der die kollektive Vertragsschließung «Pionier der gesetzlichen Regelung» nannte. Dem Staat kommt dabei nur noch die Aufgabe zu, mit Hilfe des Gesetzes privatwirtschaftliche Abmachungen, die sich bereits zu einem guten Teil eingebürgert haben, «allgemeinverbindlich» zu erklären.

Mit der gerichtlichen Anerkennung von verbandlichen Preisabmachungen war noch nicht viel erreicht, wenigsten noch so lange nicht, als es den Verbänden nicht gelingen konnte, ihre konkurrenz-einschränkenden Vereinbarungen den Außenseitern aufzuzwingen. Die Bundesverfassung ließ die verschiedentlich geforderte staatliche Verbindlicherklärung von Verbandsabmachungen für ganze Berufs- oder Wirtschaftszweige nicht zu, so daß der Staat sich indirekter Mittel bedienen mußte, um den Verbänden behilflich zu sein. Nach liberalen Ideen hatte der Staat das billigste Angebot zu berücksichtigen. Schon nach 1900 wurde aber von Regierungsseite den Anbietern empfohlen, sich bei der Eingabe ihrer Voranschläge auf Verbandspreise zu stützen. Das Genfer Submissionsgesetz von 1892 bestimmte beispielsweise, daß bei Staatsaufträgen nur solche Arbeitgeber berücksichtigt werden durften, die einen Tarifvertrag abgeschlossen hatten oder doch sich an die darin enthaltenen Lohnsätze hielten.

Das entscheidende und für die zukünftige Entwicklung so eminent wichtige Mittel, mit dem der Staat hier eingriff, ist also die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsabmachungen. Sie ist ein Musterbeispiel dafür, wie Verbands- und Staatsintervention in der Lösung öffentlicher Aufgaben gleichsam ineinander hineinwachsen ... Diese Form bildete sich ... vor allem auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes aus, und zwar als Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen.

Gruner weist noch auf ähnliche «Verkoppelungen von Verbands- und Staatsinterventionen» in der Preisgestaltung und im Produktionsprozeß hin und nennt als Beispiel den Milch- und Käsemarkt.

Nicht alle Aufgaben des Staates konnten den Verbänden überlassen werden. In der Außenhandelspolitik beispielsweise sind die Verbände nicht als *Stellvertreter*, sondern höchstens als *Organe* des intervenierenden Staates tätig. Sparsamkeitsgründe bewogen den Bund gelegentlich, statt für seine vermehrten Aufgaben zusätzliche Beamten einzustellen, die Wirtschaftsverbände einzuschalten und sie für ihre Dienste mit Subventionen zu entschädigen. So erhielten der Handels- und Industrieverein erstmals 1883, der Gewerbeverein 1886 und später auch das Arbeitersekretariat und das Bauernsekretariat Beiträge unter der Bedingung, dem Bunde statistisches Material zur Verfügung zu stellen. Mit der Zeit entstand aber eine Rivalität zwischen *offiziellen staatlichen* und *inoffiziellen Verbandsinstanzen*. Darüber hinaus tauchte die heute noch ungelöste Frage auf, ob die verbandlichen Informationen objektiv genug seien, um Entscheide des Bundes zu begründen. Deshalb forderte schon 1908 *Reichesberg* die Schaffung eines eidgenössischen sozialstatistischen Amtes zur Erforschung des Lebenskostenindex. Dieses wurde aber erst 1920 provisorisch und 1926 definitiv geschaffen.

Ebenso wichtig war aber die Mitwirkung der Verbände auf gesetz-

geberischem Wege. So lag die Vorbereitung des Zolltarifes von 1899 bis 1902 fast völlig in den Händen der Spitzenverbände der Landwirtschaft, des Gewerbes und der Industrie. Die Revision des Fabrikgesetzes in den Jahren 1904 bis 1914 war gerade darum langwierig, weil die Verbände das Gesetzgebungsverfahren äußerst erschwerten.

V. Staatsgewalt und Verbandsgewalt

Als gegen Ende des letzten Jahrhunderts der Wirtschaftskampf in zunehmendem Maße kollektiv geführt zu werden begann, stellte sich ernstlich die Frage, ob der Staat Gewaltanwendungen, wie Boykott, Sperre, Aussperrungen, Schwarze Listen usw., zulassen sollte oder nicht. Vor 1900 wurde die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) als *schlechthin* garantiert betrachtet. Sie schützte das Individuum also auch vor Freiheitsbeschränkungen privater Organisationen. Der Anwendung von Zwangsmitteln waren deshalb anfänglich recht enge Schranken gesetzt. Im Jahre 1896 wurde ein Bäckermeister gegen den Boykott vom Bundesgericht geschützt, und zwar mit folgender Begründung (BGE 22, S. 184):

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 braucht.

In einem anderen Falle erklärte eine untere Gerichtsinstanz den Boykott «als widerrechtlich und unsittlich», eine Auffassung, die damals auch von der Bevölkerung geteilt wurde.

Später wurde aus der Handels- und Gewerbefreiheit nur noch der Schutz des Bürgers vor Freiheitsbeschränkungen *durch Kantone* und nicht mehr durch private Organisationen abgeleitet. Für die Zulassung kollektiver wirtschaftlicher Kampfmittel begann man sich zusätzlich auch auf Artikel 19 des Obligationenrechtes, nach dem materielle Vertragsfreiheit gilt, zu berufen. Dieses Recht wird nur durch die Bestimmungen des Privat- und Strafrechtes über unsittliche Verträge, Ausbeutung der Notlage usw. eingeschränkt. Deshalb neigen seit 1905 die Gerichte eher dazu, den Boykott zuzulassen, wenn eine solche Maßnahme «die Wahrnehmung berechtigter Berufsinteressen bezwecke» und nicht «darüber hinaus Zwecke verfolge, die mit der Rechtsordnung und den guten Sitten nicht vereinbar sind», und auch nicht «in einer Weise durchgeführt werde, die objektiv geeignet ist, die wirtschaftliche Existenz des Betroffenen zu zerstören, seine wirtschaftliche Persönlichkeit zu vernichten» (BGE 40 II 620). Der versprochene Schutz der «wirtschaftlichen Persönlichkeit» blieb aber mehr ein leeres Versprechen, denn der

Bedrohte konnte oft wegen des auf ihn ausgeübten Druckes und der Verbandsgerichtsbarkeit nicht vor einem staatlichen Gericht Klage erheben. Damit begannen aber die Verbände das liberal-individualistische Recht zu durchbrechen. Es setzte eine Konkurrenzierung des Staates durch «verbandliche Behördenapparate» ein, so daß es nicht verwunderlich ist, daß gelegentlich die Frage aufgeworfen wurde, ob Verbände nicht besser zu verbieten seien. Derartige Verbote hatten sich aber im Ausland als wenig wirkungsvoll erwiesen. Dies hätte andererseits — ganz von der Bedeutung der Verbände für den schweizerischen Staat abgesehen — gegen die verfassungsrechtlich gewährte Verbandsfreiheit verstoßen. Lassen wir zum Schlusse nochmals Gruner selber sprechen. Er schließt seine Studien mit folgendem Gedanken:

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.

De Nicolò Marco, Bern.

Ueber die bundesdeutsche Rentenreform

Seit Verkündung der «Kaiserlichen Botschaft» am 17. November 1881 und der damit begonnenen Sozialgesetzgebung sind nicht nur 75 Jahre vergangen; vielmehr haben sich die gesellschaftlichen Verhältnisse einerseits und das gesellschaftliche Bewußtsein andererseits in ständiger Wechselwirkung erheblich verändert. Sozialgesetze, die damals besonders fortschrittlich erschienen, sind heute mit seltenen Ausnahmen reformbedürftig. Selbst konservative Kreise mußten das, wenn auch widerwillig, erkennen.

Mit dem 19. Jahrhundert versiegte, wie es scheinen will, fast ganz die herkömmliche Spenderin sozialer Sicherheit: die Großfamilie. Sie, ein Kleinkollektiv, vermochte ihren Gliedern aus den Erträgen von Sparkonten, Ackernahrung, einer Handwerksstelle o. ä. mehr oder weniger vollkommen Unterhalt zu gewährleisten. Öffentliche oder karitative Hilfe, soweit sie überhaupt gewährt wurde, brauchte nur im beschränkten Maße in Anspruch genommen zu werden. Meistens handelte es sich dann wohl lediglich um eine «Zubuße». Als Zubuße waren daher auch die Leistungen der jungen sozialen Rentenversicherung gedacht. Das erwies sich, von Jahrzehnt zu Jahrzehnt ausgeprägter, als unzureichend.

Nach dem Zweiten Weltkrieg konnte auch konservativster Betrachtungsweise nicht verborgen bleiben, daß die soziale Rentenversicherung mehr zu leisten hat als nur Zubuße-Renten. Obwohl