

# Der Einfluss der Verbände auf die Wirtschaftspolitik der Schweiz

Autor(en): **Werner, Josua**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **41 (1961-1962)**

Heft 9

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161267>

## **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 Verbände auf die Wirtschaftspolitik der Schweiz

JOSUA WERNER

*Wir veröffentlichen nachfolgend die leicht gekürzte Fassung eines im Rahmen des Instituts für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Wien gehaltenen Vortrages. Die Studie wird namentlich für unsere ausländischen Leser von besonderem Interesse sein.*

*Die Redaktion*

## *Zur Problemstellung*

Wenn der Einfluß der Verbände auf die Wirtschaftspolitik eines Landes — in unserm Falle der Schweiz — zur Diskussion steht, so liegt einer solchen Thema-Formulierung mehr oder weniger die Vorstellung zugrunde, daß das, was wir als Wirtschaftspolitik bezeichnen, eine ziemlich variable Größe bildet. Tatsächlich haben sich gerade in letzter Zeit die Auffassungen über das Wesen der Wirtschaftspolitik in gewisser Hinsicht zu wandeln begonnen. Wohl hat auf der einen Seite die gedankliche Systematisierung und in deren Gefolge auch die praktische Handhabung der Wirtschaftspolitik nicht zu übersehende Fortschritte zu verzeichnen. Mehr und Mehr präsentiert sich die Wirtschaftspolitik jedoch als die Resultante eines Kräftespiels zwischen verschiedenen Trägern der Wirtschaftspolitik, Trägern, die wohl zum Teil miteinander zusammenarbeiten, die sich zum Teil aber auch in ihren Intentionen und Maßnahmen durchkreuzen.

Zwar nimmt der Staat in diesem Kräftespiel nach wie vor eine dominierende Stellung ein. Aber abgesehen davon, daß insbesondere in einem föderalistisch strukturierten Staatsgebilde bereits die staatliche Willensbildung und damit auch die vom Staat getragene Wirtschaftspolitik recht verschiedenartige Einflüsse widerspiegelt, haben wir unser Augenmerk auf weitere, die Wirtschaftspolitik mitgestaltende Kräfte zu lenken. Je länger je weniger erweist sich der Staat als alleiniger Träger des wirtschaftspolitischen Handelns. Er sieht seine Entscheidungsbefugnis auf internationaler Ebene eingeschränkt durch die Entstehung und Wirksamkeit zwischenstaatlicher und überstaatlicher Wirtschaftsgebilde. Auf nationaler Ebene hingegen — und der Beginn dieser Entwicklung liegt schon viel weiter zurück — haben sich die wirtschaftlichen Gruppeninteressen zu organisieren begonnen, sind mit anderen Worten die Wirtschaftsverbände entstanden. Mögen auch die Antriebskräfte für diese Zusammen-

schlüsse vielgestaltiger Natur sein, so ist bei den Wirtschaftsverbänden doch stets das Bestreben lebendig, auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik Einfluß zu gewinnen. Dieses Vorhaben wird zudem gefördert durch die wachsende Komplizierung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, deren notwendige Bewältigung geradezu dahin führt, daß der Staat die Wirtschaftsverbände als subsidiäre Träger der Wirtschaftspolitik in wachsendem Maße heranzieht. Ihr Einflußbereich erfährt dadurch eine zusätzliche Erweiterung. Tatsächlich sind denn auch die Wirtschaftsverbände zu einem Element geworden, das aus dem heutigen Wirtschaftsleben nicht mehr wegzudenken ist.

### *Die geschichtliche Entwicklung*

Diese zunächst generell angedeutete Entwicklung sei nunmehr am Beispiel der Schweiz etwas näher dargestellt. Die eigentliche Epoche der größeren Verbandsgründungen beginnt mit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts; frühere Gründungsversuche vollzogen sich entweder in kommunalen oder kantonalem Rahmen. 1870 wurde der Schweizerische Handels- und Industrieverein konstituiert. Im Jahre 1879 entstand ein Schweizerischer Gewerbeverein, der später die Bezeichnung Schweizerischer Gewerbeverband erhielt. 1880 erfolgte der Zusammenschluß der gewerkschaftlichen Kräfte im Schweizerischen Gewerkschaftsbund, während die endgültige Gründung des Schweizerischen Bauernverbandes erst auf das Jahr 1897 fällt.

Ohne hier auf historische Einzelheiten allzusehr einzugehen, ist es für das Verständnis der heutigen Situation doch von Interesse, einige geschichtliche Hintergründe dieser Epoche der Verbandsgründungen kurz anzudeuten. Bei der Schilderung der damaligen wirtschaftlichen Verhältnisse darf der Umstand nicht übersehen werden, daß erst nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 der wirtschaftliche Liberalismus in alle Bereiche der wirtschaftlichen Tätigkeit eindrang. Bis zum Anbruch des Eisenbahnzeitalters blieb die Wirksamkeit der Wettbewerbskräfte noch ziemlich beschränkt. Je mehr aber der Konkurrenzkampf an Intensität zunahm, um so stärker machte sich das Bedürfnis nach Zusammenschluß der einzelnen wirtschaftlichen Gruppen geltend. Zudem litten in den Jahren 1872 bis 1877 die meisten europäischen Länder und auch die USA unter einer schweren wirtschaftlichen Depression. In der Schweiz wirkte diese bis zum Jahre 1879 nach und löste gleichzeitig die Forderung nach Schutzzöllen gegenüber der sich immer stärker geltend machenden ausländischen Konkurrenz aus.

Je mehr sich aber die Gruppeninteressen organisatorisch zusammenschließen — zur Bildung von umfassenden nationalen Spitzenverbänden gesellt sich mehr und mehr auch die Gründung spezifischer Branchen- und Berufsverbände —, um so deutlicher zeichnen sich einzelne Gegensätze zwischen den

verschiedenen Wirtschaftsgruppen ab. Vorerst sind es die bereits erwähnten handelspolitischen Gegensätze, welche die Szene beherrschen und zwischen dem betont freihändlerisch eingestellten Schweizerischen Handels- und Industrieverein und dem mehr schutzzöllnerisch orientierten Schweizerischen Gewerbeverband zur Austragung gelangen. In der Rückschau ist die Feststellung besonders interessant, daß die schweizerischen Landwirte ursprünglich freihändlerisch dachten und erst mit der wachsenden Entfaltung des Eisenbahnverkehrs und dem damit verbundenen Wegfall des Distanzschutzes begannen, in das Lager der Schutzzoll-Anhänger hinüberzuwechseln. In der Folge sind es aber gerade die Landwirte, welche auf die wirtschaftspolitische Willensbildung einen besonders ausgeprägten Einfluß zu gewinnen trachteten und die Schaffung einer weitreichenden Schutzgesetzgebung anstrebten und nicht zuletzt zur Erhöhung ihrer Durchschlagskraft die verbandsmäßige Organisation in umfassender Weise ausbauten.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts werden die handelspolitischen Gegensätze überschattet von den zunehmenden Auseinandersetzungen zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften. Auch der Schweiz sind kämpferische Formen dieser Auseinandersetzungen nicht erspart geblieben. Die Periode des Kampfes wird jedoch verhältnismäßig bald abgelöst durch die wachsende Verständigung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Gleichzeitig erfahren die Gewerkschaften einen immer stärkeren Einbau in die gesetzliche Ordnung des Arbeitsmarktes. Das revidierte Obligationenrecht aus dem Jahre 1911 regelt erstmals den Typus des Gesamtarbeitsvertrages, während die Allgemeinverbindlicherklärung eines solchen Gesamtarbeitsvertrages, das heißt die vom Staat verfügte Erstreckung von Verbandsrecht auf Verbandsaußenseiter, trotz verschiedener früherer Anläufe erst zu Beginn des zweiten Weltkrieges Wirklichkeit wird. Dennoch läßt sich der von Goetz Briefs allgemein geschilderte Prozeß von der Wandlung der «klassischen» zur «befestigten» Gewerkschaft, die nunmehr allgemeine Anerkennung besitzt und ebenfalls zu einem bedeutsamen Träger der Wirtschaftspolitik wird, am Beispiel der Schweiz verhältnismäßig früh beobachten.

### *Das Eindringen in den wirtschaftspolitischen Raum*

Die Skizze der Entwicklung des Verbandswesens in der Schweiz zeigt, daß Organisierung der wirtschaftlichen Gruppeninteressen und Einflußnahme auf die Wirtschaftspolitik eng miteinander verknüpft sind. Allerdings wäre die Betrachtungsweise einseitig, wollte man die Entstehung der Wirtschaftsverbände ausschließlich von der durch sie angestrebten Beeinflussung der wirtschaftspolitischen Willensbildung her interpretieren. Die Antriebskräfte für den Zusammenschluß sind sehr vielgestaltig; der Gedanke der Gruppensoli-

darität, teilweise genährt von alt eingewurzelt genossenschaftlichen Ideen, wirkt bei zahlreichen Verbandsgründungen mit und führt in der Folge — insbesondere auf der Ebene der Branchen- und Berufsverbände, aber natürlich auch auf gewerkschaftlichem Boden — zu einem Ausbau der gegenseitigen Hilfe unter den Verbandsmitgliedern.

Dennoch ist das Eindringen der organisierten Gruppeninteressen in den politischen Bereich im Laufe der Entwicklung unverkennbar. Um die angestrebte Einflußnahme auf die Wirtschaftspolitik verwirklichen zu können, kämpfen die Wirtschaftsverbände an verschiedenen Fronten. Zum Teil dringen sie in die Staatsorgane selbst ein, etwa in das eidgenössische und in die kantonalen Parlamente, oder auch in die staatliche Verwaltung. Nicht minder wichtig ist die andere Möglichkeit der Einflußnahme, welche darin besteht, daß die Wirtschaftsverbände von außen her auf die verschiedenen Organe des Staates einzuwirken suchen. Dieses Eindringen in die politische Sphäre wird in der Schweiz noch durch einen besondern Umstand akzentuiert. Der Ausbau des demokratischen Rechtsstaates, der den spezifisch politischen Kräften während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein reiches Betätigungsfeld eröffnete, findet mit der Zeit einen gewissen Abschluß. Während dadurch einzelne politisch-weltanschauliche Auseinandersetzungen eher in den Hintergrund treten, rufen in zunehmendem Maße wirtschaftliche Probleme von umfassender Tragweite nach einer Lösung. Im Verein mit dieser Akzentverlagerung der öffentlichen Diskussion weitet sich der Einflußbereich der Wirtschaftsverbände aus, weil der angedeutete Wandel in der politischen Sphäre dem ureigensten Aktivitätsdrang der Wirtschaftsverbände entgegenkommt.

Die Frage, inwieweit diese ganze Entwicklung eine verstärkte Wirksamkeit der Wirtschaftsverbände auslöst, bzw. inwieweit das mehr und mehr zutage tretende Vorherrschen ökonomischer Probleme auf der politischen Ebene bereits auf die Tätigkeit der organisierten wirtschaftlichen Interessengruppen zurückzuführen ist, kann hier lediglich angetönt werden. Der einen These, wonach die Entfaltung der Wirtschaftsverbände gewissermaßen nur die Reflexwirkung der Ausweitung des staatlichen Interventionismus sei, steht die andere, meines Erachtens zutreffendere These gegenüber, wonach das Anwachsen der staatlichen Eingriffe in das wirtschaftliche Geschehen und die damit einhergehenden Wandlungen der politischen Diskussion in nicht unbeträchtlichem Maße eine Folge der wachsenden Schutz- und Hilfsbegehren an den Staat von seiten der Wirtschaftsverbände bilde.

Einen gewissen Höhepunkt in der Auseinandersetzung über das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden stellt dann die Diskussion um die Projekte zur Schaffung einer berufsständischen Ordnung dar, wie sie anfangs der dreißiger Jahre stattfand. Ein unter dem Einfluß bestimmender Kreise des Schweizerischen Gewerbeverbandes entstandener Entwurf «zur Organisation der Wirtschaft» strebte die «Heranziehung der Berufsverbände zu verant-



wortlicher Mitarbeit bei Maßnahmen zum Schutze der einheimischen Produktion und zur Förderung des Exports» an. Im besondern war auch die Schaffung eines eigentlichen Wirtschaftsrates geplant, der sich aus Vertretern der großen Spitzenorganisationen der Wirtschaft, unter Beiziehung von Repräsentanten der Wissenschaft und der Konsumenten, zusammensetzen sollte.

Die Vorschläge zur Schaffung einer berufsständischen Ordnung sind auf der politischen Ebene allerdings nicht durchgedrungen; dagegen sind sie als wichtiger Ausgangspunkt für die spätere, durch die Volksabstimmung vom Juli 1947 endgültig genehmigte Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung zu betrachten. Die neuen Wirtschaftsartikel geben dem Bund die Möglichkeit, den Bereich der Wirtschaftsgesetzgebung ganz erheblich auszuweiten und dabei, unter gewissen Voraussetzungen, sogar vom Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Eine Bestimmung der neuen Wirtschaftsartikel knüpft noch direkt an die frühern, berufsständisch konzipierten Projekte an; es ist Artikel 32 der Bundesverfassung, dessen Absatz 3 lautet: «Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.»

### *Das Institut der Anhörung*

Diese im Rahmen der neuen Wirtschaftsartikel zustande gekommene Verfassungsbestimmung bildet nun weitgehend den Schlüssel zum Verständnis der heute sich vollziehenden Einflußnahme der Verbände auf die Wirtschaftspolitik der Schweiz. Betrachten wir insbesondere das Institut der Anhörung, so ist vorerst festzuhalten, daß sie obligatorisch ist für Ausführungsgesetze, die gestützt auf die neuen Wirtschaftsartikel erlassen werden. Dort, wo sich gesetzliche Erlasse auf andere Bestimmungen der Bundesverfassung stützen, ist die Begrüßung der Wirtschaftsverbände lediglich fakultativer Natur. Tatsächlich werden die Wirtschaftsverbände aber bei allen wirtschafts- und sozialgesetzgeberischen Arbeiten von größerer Tragweite angehört. Das Institut der Anhörung, auch Vernehmlassungsverfahren genannt, gestattet ihnen somit, den Bundesbehörden ihre Stellungnahme zu Gesetzesprojekten in aller Form bekanntzugeben. Der Bund ist jedoch keineswegs gehalten, die eingereichten Stellungnahmen mit den Verbänden zu erörtern oder gar Vorschläge zu übernehmen; grundsätzlich zieht das Institut der Anhörung für beide Seiten keine weiteren Verpflichtungen nach sich.

Natürlich hat die Frage zu Diskussionen Anlaß gegeben, welche Verbände als «zuständige Organisationen der Wirtschaft» zu betrachten seien. Die Bezeichnung Spitzenverbände wird im Verfassungstext absichtlich vermieden, um, je nach der wirtschaftspolitischen Konstellation, den Kreis der begrüßten Organisationen enger oder weiter ziehen zu können. In diesem Sinne zeichnet

sich die gewählte Formulierung durch eine sehr geschmeidige Fassung aus. In der Regel verhält es sich allerdings so, daß vor dem Stadium der parlamentarischen Beratungen eine Vorlage den Spitzenverbänden zugestellt wird und von dort an die einzelnen Branchen- und Berufsverbände sowie an die kantonalen Organisationen weitergeleitet wird. Deren Meinungsäußerungen verarbeiten die Spitzenverbände zu einer abschließenden Stellungnahme. Häufig werden Gesetzesentwürfe aber nicht nur den Spitzenverbänden, sondern auch direkt den interessierten Branchenorganisationen zur Vernehmlassung unterbreitet. Zudem steht es allen Branchen- und Berufsverbänden frei, sich an die Behörden zu wenden, wenn sie an einer Frage interessiert sind. Daß sie von dieser Möglichkeit immer wieder Gebrauch machen, vermag indirekt auch der Umstand zu belegen, daß Sitz und Sekretariat eines Großteils dieser Organisationen sich in Bern befinden.

Die Darstellung der äußern Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens besagt aber noch wenig über den effektiven Einfluß, welchen die Verbände, diesen Weg beschreitend, auf die schweizerische Wirtschaftspolitik ausüben. Tatsächlich sind diese Einflüsse recht bedeutend; so dürfte dem Parlament in den wenigsten Fällen ein Gesetzesentwurf vorgelegt werden, der nicht die Zustimmung wenigstens der Mehrheit der wirtschaftlichen Spitzenorganisationen gefunden hat. Der Bundesrat und auch das Parlament als Gesetzgeber können sich somit auf Grund des Vernehmlassungsverfahrens ein ungefähres Bild über die Erfolgchancen eines Gesetzesprojektes machen, was im Hinblick auf die schweizerische Referendumsdemokratie erhebliche Bedeutung besitzt.

Wenn wir also feststellen, das Institut der Anhörung gebe den Verbänden eine ziemlich weitgehende Möglichkeit, auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik einzuwirken, so ist damit noch keineswegs gesagt, daß diese Einflußnahme von vorneherein den Charakter einer rein gruppenegoistisch orientierten Interessenpolitik hat. In manchen Situationen führt die Begrüßung der Wirtschaftsverbände zu einer sinnvollen Zusammenarbeit zwischen ihnen und dem Staat, einer Zusammenarbeit, die im Falle einer anschließenden Mitwirkung von Verbänden beim Vollzug eines Gesetzes besonders deutlich zutage tritt. Daher wird in diesem Zusammenhang immer wieder die Auffassung geäußert, daß durch die Mitarbeit der Verbände bei der Vorbereitung der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung für den Bund eine eigentliche Entlastung eintrete, um so mehr, als er sich bei der Erfüllung gewisser Aufgaben auf das reiche Wissen der wirtschaftlichen Organisationen stützen könne.

#### *Die Einseitigkeit der wirtschaftlichen Interessenorganisation*

Dennoch sind die Gefahren nicht zu übersehen, welche sich durch die Mitarbeit der Wirtschaftsverbände bei der Festlegung und Durchführung der sie berührenden Gesetzgebung ergeben. Dabei liegen diese Gefahren auf zwei

Ebenen. Einmal sind gewisse Mißbräuche direkt im Rahmen der Anhörung und der Mitwirkung beim Gesetzesvollzug möglich, Mißbräuche, denen wir unsere Aufmerksamkeit nicht weiter widmen wollen. Die andere Gefahr ist mehr indirekter Natur. Sie besteht darin, daß das Institut der Anhörung einseitig nur die organisierten und so manifest gewordenen Interessen von wirtschaftlichen Gruppen erfaßt. Organisationen mit nichtwirtschaftlichem Zweck werden in der Regel kaum in das Vernehmlassungsverfahren einbezogen, und an sich zwar ebenfalls bestehende wirtschaftliche Interessen, die organisatorisch aber nicht oder nur lose zusammengefaßt sind, kommen auf diese Weise nicht zur Geltung. Die Willensbildung auf dem wirtschaftspolitischen Sektor erhält dadurch eine gewisse einseitige Ausrichtung, ein Umstand, der nicht zuletzt auch auf seiten einzelner Staatsrechtslehrer grundsätzliche Bedenken hervorruft.

Diese Einseitigkeit in der Organisation der wirtschaftlichen Interessen reicht nun aber weit über das Institut der Anhörung hinaus. Wir haben bereits festgestellt, daß sich die Einflußnahme der Verbände auf die Wirtschaftspolitik in zwei unterschiedlichen Formen vollzieht. Entweder dringen die wirtschaftlichen Interessengruppen in die Organe des Staates selbst ein, oder aber sie wirken von außen her auf die staatlich-politische Willensbildung ein. Während nun das Vernehmlassungsverfahren gewissermaßen als die vom Verfassungsgesetzgeber gewollte Form der äußern Einwirkung interpretiert werden kann, so erfolgt daneben die äußere Einwirkung auch noch nach anderen Methoden. Diese sind der öffentlichen Diskussion stärker enthoben, so daß die Gefahr einer Druckausübung größer wird. Der Vorzug des Vernehmlassungsverfahrens ist ja gerade darin zu erblicken, daß bestimmte wirtschaftliche Gruppeninteressen eine Kanalisierung und gleichzeitig eine teilweise Kontrolle durch die Öffentlichkeit erfahren. Dabei kann man sich allerdings fragen, ob diese Kontrollwirkung durch eine vermehrte Publizität hinsichtlich der eingereichten Stellungnahmen nicht noch intensiviert werden könnte.

Die Einwirkung von außen her kennt eben noch andere Formen. So ist vor allem die Eroberung von Referendum und Initiative durch die Verbände zu einer unbestreitbaren Tatsache geworden. Die in der Regel recht finanzkräftigen Verbände können es sich leisten, zur Durchsetzung bestimmter Interessen selbst das Risiko einer Volksabstimmung auf sich zu nehmen. Zudem gibt es Situationen, in denen versucht wird, die Behörden durch die offene oder versteckte Androhung, von dem einen oder andern Volksrecht Gebrauch zu machen, sich gegenüber gewissen Gruppenwünschen gefügiger zu zeigen. Wiederum stoßen wir auf die gewisse Einseitigkeit der wirtschaftlichen Interessenorganisation; meist sind nur wohlorganisierte und über die notwendigen Geldmittel verfügende Wirtschaftsverbände imstande, derartige Abstimmungskämpfe, bei denen die modernen Methoden der Massenbeeinflussung mehr und mehr in den Vordergrund rücken, erfolgreich zu bestehen.



Den grundsätzlich gleichen Sachverhalt treffen wir nun auch dort an, wo die organisierten wirtschaftlichen Interessengruppen in die Staatsorgane, insbesondere in das Parlament, einzudringen beginnen. Dabei kommt dieser Entwicklung eine weitere Besonderheit der staatsrechtlichen Struktur der Schweiz entgegen, nämlich das System der Proporzwahl. So üben bei der Aufstellung von Wahllisten für den Nationalrat die Wirtschaftsverbände einen recht gewichtigen Einfluß aus. Dieser Einfluß ist ziemlich direkter Natur bei jenen Parteien, welche die Wahrung bestimmter wirtschaftlicher Gruppen- bzw. Standesinteressen auf ihr Programm erhoben haben und deren Wählerschichten verhältnismäßig deutlich abgegrenzt sind. Mehr indirekter Natur ist dieser Einfluß bei jenen Parteien, welche ihrem Ursprung nach als sogenannte «Weltanschauungsparteien» gelten, die sich aber dem Wandel der politischen Situation nicht haben entziehen können und bei denen ebenfalls eine teilweise Abhängigkeit von jenen Verbänden besteht, die ihnen in der wirtschaftspolitischen Grundrichtung am meisten entsprechen.

Der Umstand, daß heute zahlreiche Verbandsvertreter im Parlament sitzen, darf in seiner Tragweite allerdings nicht dramatisiert werden. Denn wenn wir feststellen, daß sich das politische Klima gewandelt hat und die Fragen der Wirtschaftspolitik in den Vordergrund der Auseinandersetzungen getreten sind, dann müssen die aus den Kreisen der Wirtschaftsverbände herkommenden Parlamentarier als Vertreter ebenfalls legitimer Volksinteressen betrachtet werden. Trotzdem läßt sich die Tatsache nicht übersehen, daß die schweizerische Legislative stärker interessenbewußt geworden, der kurzfristige Kompromiß zwischen unterschiedlich gelagerten Interessengruppen vermehrt in den Vordergrund der parlamentarischen Willensbildung getreten ist, während andererseits die Herausarbeitung einer langfristig gedachten, möglichst widerspruchsfreien Wirtschaftspolitik in einer solchen Atmosphäre weniger gut gedeiht.

### *Änderungen in der wirtschaftlichen und sozialen Struktur*

Letztlich kommen wir mit unserer Darstellung der verschiedenen Wege, auf denen in der Schweiz die Verbände unsere Wirtschaftspolitik beeinflussen können, zur grundsätzlichen Frage. Sie heißt: wie muß man diesen Einfluß im Hinblick auf die bis anhin vollzogene Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft, aber auch hinsichtlich der von ihr in naher Zukunft zu bewältigenden Aufgaben beurteilen? Wenn wir feststellen, daß durch die Organisation der Gruppeninteressen der Kompromißcharakter der Wirtschaftspolitik stärker in Erscheinung tritt, so wird damit angedeutet, daß das wirtschaftliche Geschehen sich nicht mehr so sehr als das freie Spiel der Marktkräfte präsentiert, sondern nunmehr auch als Ergebnis eines auf der politischen Ebene aus-

getragenen Kräftenmessens aufgefaßt werden muß. Wenn die Klassiker der Nationalökonomie — mindestens die Repräsentanten der optimistischen Periode — noch von einem harmonischen Gleichgewicht einer in atomistische Handlungseinheiten aufgespaltenen Marktwirtschaft gesprochen haben, so stehen wir nun vor der Frage, ob die Übertragung dieser ursprünglichen Vorstellung auf eine in Interessengruppen gegliederte Wirtschaft gerechtfertigt ist. Die Frage ist umstritten, sowohl in allgemeiner Hinsicht als auch im Blick auf die in verschiedenen Ländern konkret gemachten Erfahrungen. Die These der Klassiker der spontanen Verwirklichung des Allgemeininteresses ließe sich nur noch unter der Voraussetzung aufrechterhalten, daß die in einer Volkswirtschaft tätigen Wirtschaftsverbände einigermaßen gleich stark sind und sich dermaßen gegenseitig in Schach zu halten vermögen.

Diese Annahme bildet gewissermaßen den Kern der bekannten Galbraithschen Theorie der «Countervailing Power», also eines Systems sich allseitig im Schach haltender wirtschaftlicher Gegenkräfte. Wohl mag dort, wo die Tätigkeit der Interessenorganisationen einer Volkswirtschaft auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden kann, die Realisierung eines wirtschaftlich-politischen Gleichgewichts als möglich erscheinen. So zeigt auch das Beispiel der Schweiz, daß die Mitwirkung der Verbände an der wirtschaftspolitischen Willensbildung und das damit verbundene Gespräch unter den großen Wirtschaftsgruppen in mancher Hinsicht zu einer Verbesserung der Atmosphäre beigetragen haben. Beispielsweise konnte im Jahre 1948 unter aktiver Mitarbeit vor allem der großen Spitzenverbände ein Stabilisierungsabkommen abgeschlossen und damit ein weiterer inflatorischer Preisauftrieb verhindert werden. Ein ähnlicher Versuch in den Jahren 1957/58 hatte allerdings nicht mehr den gleichen Erfolg, weil sich die verschiedenen Wirtschaftsgruppen nicht mehr auf eine allseitige Begrenzung ihrer Einkommensansprüche zu einigen vermochten.

So läßt gerade das Scheitern des zweiten Versuches erkennen, daß gegenüber der von Galbraith vorgetragenen optimistischen Deutung etwelche Vorbehalte am Platz sind. Einmal ist bei den verschiedenen Gruppen dauernd die Befürchtung vorhanden, die eine würde gegenüber einer andern bei der Einkommensverteilung zu kurz kommen. Aus einer derartigen Befürchtung heraus erwächst nun der Wille zu entsprechenden kämpferischen Gegenmaßnahmen, ein Umstand, der die Festlegung einer langfristig stabilen Wirtschaftspolitik natürlich erschweren muß. Hinzu gesellt sich der weitere Umstand, daß nicht alle Interessengruppen, nicht alle Wirtschaftsverbände sich als gleich stark erweisen, um so mehr als einzelne Schichten von Einkommensempfängern gar nicht oder nur sehr lose organisiert sind. Dieser unterschiedliche Grad der Organisation führt in der Folge jedoch dazu, daß man das vermeintliche Gleichgewicht der wirtschaftlichen Interessen nur in beschränktem Maße erreichen kann.

Untersucht man zum Beispiel die Aufteilung des schweizerischen Volkseinkommens auf die wichtigsten Gruppen von Einkommensbezüglern über längere Zeiträume hin, so ist beim Arbeitseinkommen der Unselbständigerwerbenden eine bedeutende anteilmäßige Zunahme festzustellen; diese Zunahme ist allerdings zum Teil dadurch bedingt, daß es im Verhältnis zu den Selbständigerwerbenden immer mehr Unselbständigerwerbende gibt. Weitgehend konstant verhält sich der Einkommensanteil der Selbständigerwerbenden, während sich die relativ stärksten Schwankungen beim reinen Kapitaleinkommen ergeben. Zwar stehen wir vor der interessanten Tatsache, daß die Position der Unternehmungsgewinne praktisch gleich geblieben ist. Dagegen zeigt die Entwicklung von 1929—1959 sehr deutlich, daß die Einkommen aus Sparkapitalien anteilmäßig stark zurückgegangen sind und der Sparer eine schwere Beeinträchtigung seiner Stellung hat hinnehmen müssen. Betrug der Einkommensanteil für Besitzer von Sparguthaben und Obligationen im Jahre 1929 noch 9,4% des Netto-Volkseinkommens, so ist er bis zum Jahre 1959 auf 3,8% zurückgefallen.

Nun ist es im Rahmen unserer Darstellung zwar nicht möglich, diese deutliche Verschiebung in all ihren verteilungstheoretischen Aspekten näher zu analysieren. Es können jedoch kaum Zweifel darüber bestehen, daß die ins Gewicht fallende Verschlechterung der Position der Sparer zum Teil darauf zurückzuführen ist, daß diese als praktisch nicht organisierte Interessengruppe im stetigen Kampf um die Verteilung des Volkseinkommens — auf lange Sicht gesehen — zu kurz gekommen sind. Diese Entwicklung, die schon am Beispiel der Schweiz mit ihrer relativ doch recht stabilen Wirtschaftspolitik beobachtet werden kann, ließe sich im übrigen im Blick auf andere Volkswirtschaften noch viel deutlicher herausarbeiten.

Die Organisierung der Gruppeninteressen bleibt also nicht ohne gewisse Gefahren, da sie nicht nur tiefgreifende ökonomische Wandlungen auszulösen vermag, sondern auch zu Veränderungen der sozialen Struktur führt. Einleitend haben wir darauf hingewiesen, daß die Wirtschaftspolitik mehr und mehr als die Resultante eines vielgestaltigen Kräftespiels erscheint und der Staat nicht mehr als ihr ausschließlicher Träger betrachtet werden darf. Abschließend sei nunmehr festgestellt, daß dem Staat in dieser Sicht eine besondere Aufgabe erwächst. Er hat sein Augenmerk vor allem darauf zu richten, daß er in diesem wirtschaftspolitischen Kräftespiel dauernd die geistige Führung zu behalten vermag. Je grundsätzlicher sich der Staat daher um die Herausarbeitung einer wirtschaftspolitischen Konzeption bemüht, um so mehr sind auch die Wirtschaftsverbände gehalten, sich auf einen solch straffen Kurs auszurichten. Den angedeuteten Möglichkeiten allfälliger Gefahren könnte auf diese Weise denn auch um so besser begegnet werden. Diese Feststellung drängt sich angesichts der schweizerischen Erfahrungen auf, dürfte aber weit darüber hinaus Gültigkeit besitzen.