

INTERNATIONALE RUNDSCHAU

Staat und partikulare Interessen

Ein Bericht aus der Schweiz

„Die unregelte Freiheit der pluralistischen Kräfte, der politischen Parteien nicht weniger als der Interessentengruppen, wird das Hauptproblem der Staatskunst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bilden“, sagt *Karl Loewenstein* in seiner soeben als Übersetzung aus dem Amerikanischen auch in Deutschland erschienenen „Verfassungslehre“ (*J. C. B. Mohr, Tübingen 1959*). Zweifellos wird dieser Satz von jedem Kenner der Verhältnisse zwischen

Staat und partikularen Interessen bestätigt werden. Auch in der Schweiz ist der Einfluß einzelner Organisationen auf die staatliche Willensbildung und die Gestaltung der Wirtschaftspolitik zum zentralen Problem der innenpolitischen Diskussion geworden, wenn auch weite Kreise des Volkes von diesem vielschichtigen und schwer zugänglichen Fragenkomplex noch keinerlei Notiz genommen haben.

Die bereits vollzogene Strukturwandlung geht zurück auf das verfassungswidrige Vollmachtenregime der Kriegs- und Krisenjahre, das seit 1945 nicht etwa abgebaut, sondern zum größten Teil ins ordentliche Recht übergeführt worden ist. Art. 32 der Schweizerischen Bundesverfassung ernannte die „zuständigen Organisationen der Wirtschaft“ zu konsultativen Staatsorganen im sogenannten Vernehmlass-

sungsverfahren. Der Bundesrat hat demgemäß — was ständiger verfassungswidriger Praxis längst entsprach — die als „zuständig“ angesehenen Spitzenverbände zu konsultieren, bevor er dem Parlament einen wirtschaftspolitischen Erlaß vorschlägt. Art. 27 der BV hat die gleiche Regelung im besonderen für die Filmbranche statuiert; die Filmkartelle sind somit als konsultative Staatsorgane an der Gesetzgebung über sich selbst maßgeblich beteiligt worden. In den Expertenkommissionen sitzen regelmäßig Vertreter spezifischer Interessentengruppen (vgl. dazu meinen Aufsatz „Herrschaft der Experten“ im Februar-Heft 1959 der „Gewerkschaftlichen Monatshefte“). Neben dieser ständigen Intervention der Interessentengruppen gilt die Schweiz als das kartellintensivste Land der Welt.

Einen vorzüglichen Überblick zu diesen Fragen vermittelt die Schrift von *Josua Werner* „Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft“ (*Polygraphischer Verlag*, Zürich 1957), die nun vom Autor kurz und allgemeinverständlich zusammengefaßt worden ist: „Die Verbände in Wirtschaft und Politik“ (*Flamberg Verlag*, Zürich/Stuttgart 1959). Wer sich über die historische und nationalökonomische Seite dieser Probleme informieren will, findet hier eine übersichtliche und reich dokumentierte Darstellung. Ergänzend zu diesen allgemeinen Studien ist der — auf Betreiben der Bundesversammlung erstellte — Bericht von Alt-Bundesrat *R. Rubattel* über die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden zu konsultieren, wo einzelne denkbare Institutionen zur Einordnung ins demokratische Rechtssetzungsverfahren (Wirtschaftsrat, Konsultativkommission, Änderungen im Konsultativverfahren und Einbeziehung der Presse) diskutiert werden (Sonderheft 64 der *Volkswirtschaft*, herausgegeben vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, Bern 1957). Zum Kartellproblem liegen nun, im Hinblick auf die notwendig gewordene eidgenössische Kartellgesetzgebung, zwei wesentliche Vorarbeiten vor: Kartell und Wettbewerb in der Schweiz (Bericht der Preisbildungskommission, herausgegeben vom Volkswirtschaftsdepartement, Bern 1957) und Bericht und Text des Gesetzentwurfes der Expertenkommission (Bern 1959). Es ist überaus bezeichnend für den Stand der Strukturwandlung, daß dieser Expertenbericht allgemein als praktisch fertiges Gesetz betrachtet wird, an dessen Konzeption und Details kaum mehr Wesentliches geändert werden dürfte, da es in der Bundesversammlung einerseits an der erforderlichen Fachkenntnis fehlt und andererseits auch dort die gleichen Pressure Groups abermals zum Zuge kommen, die — als Richter in eigener Sache und Kartellvertreter — das Gesetz vorbereitet haben (vgl. dazu die Artikelfolge in der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 2./5./7.8.1959). Im Unterschied zum verworfenen Volksbegehren, das ein grundsätzliches Kartellverbot gemäß west-

deutschem Muster vorgeschlagen hatte, wird nunmehr lediglich eine Mißbrauchsgesetzgebung mit dem Schwergewicht auf rein zivilrechtlichen Bestimmungen angestrebt.

Abgesehen vom Kartellproblem, das ja nur einen besonderen Aspekt einer allgemeineren Problematik darstellt, wird die Einsicht doch immer deutlicher, daß sich der Staat irgendwie mit dem zunehmenden Einfluß der organisierten Sonderinteressen auseinandersetzen muß. Der Berner Staatsrechtler *Hans Huber* widmete dem sogenannten Vernehmlassungsverfahren kürzlich einen Aufsatz (*Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins*, Verlag Stämpfli, Bern, Heft 7/1959), in dem er zum Schluß erklärt, es gälte heute, „die Autorität des Staates zu retten und zurückzugewinnen“. Im Referat von *Martin Usteri* zum Schweizerischen Juristentag 1959 über die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes nach freiheitsstaatlichen Prinzipien werden ähnliche Gedanken entwickelt. Usteri fragt vorab, ob es nicht, neben dem Schutz vor Mißbrauch wirtschaftlicher Macht, auch einen Schutz vor Mißbrauch „meinungsbildender Macht“ geben müsse (*Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, Helbing & Lichtenhahn, Basel 1959, S. 360 a ff.). Ein eigentliches Gesetz über Parteien und Organisationen wird zwar, im Unterschied zur Bundesrepublik, abgelehnt; immerhin sind einzelne Normen in dieser Richtung je länger desto unvermeidlicher geworden.

Freilich vermag eine bloß institutionelle Regelung niemals durchzudringen, solange die maßgebenden politischen Kräfte immer noch die neuartige Konstellation entweder überhaupt nicht richtig wahrnehmen oder bedingungslos akzeptieren. Daß in den bürgerlichen Parteien auch diesmal — zu den Nationalratswahlen 1959 — wiederum vorwiegend Verbandspolitiker zur Wahl aufgestellt wurden, hat die Öffentlichkeit zu wenig registriert. Von den gleichzeitigen Verwaltungsratsmandaten vieler bürgerlicher Kandidaten weiß der Bürger meistens nichts. Leider versagt in der Aufklärung über solche Hintergründe auch die sozialdemokratische Presse der Schweiz nahezu völlig, wie sich überhaupt eine wirksame öffentliche Kritik mangels hinreichender Information nicht herausbildet. Man kann zwar ein verbreitetes Malaise über den zuweilen funktionsunfähigen Parlamentarismus vernehmen — aber die Gründe werden weder durchleuchtet noch zur Diskussion gestellt, weil nicht nur die politische Wissenschaft im argen liegt, sondern auch in jenen Parteien und Organisationen, wo wissenschaftliche Grundlagenforschung getrieben werden sollte, nicht viel getan wird. Man gibt Hunderttausende von Franken für Slogans und Plakate aus, deren Wert und Einfluß höchst zweifelhaft sind, vermag aber immer noch nicht zu erkennen, daß heute — in einer hochgradig arbeitsteiligen und technisierten Gesellschaft — nur die sorgfältige und systematische Grundlagenforschung jene kom-

plizierten Zusammenhänge erhellen könnte, mit denen sich der Staat, falls er seine Autorität retten und zurückgewinnen will, unausweichlich auseinandersetzen muß. Eine Revolution ist nicht weniger bedeutend, sondern eher gefährlicher, wenn sie *auf kaltem Wege* die demokratische Struktur überlagert und zerbricht. *Dr. Manfred Kuhn (Zürich)*

Ärzte und Gesundheitsdienst in England

Ein amüsantes, fast vergessenes Kapitel moderner Sozialgeschichte wird in einem jüngst erschienenen Buch von *Paul Vaughan* „*Doctors' Commons*“ (Verlag Heinemann, London 1959, Preis 18 Schilling) wiederbelebt. Es handelt sich um den Streit zwischen dem damaligen Gesundheitsminister der Arbeiterregierung, *Aneurin Bevan*, und der British Medical Association um den staatlichen Gesundheitsdienst — der sich jetzt, nach den anfänglichen Auseinandersetzungen, so eingelebt hat, daß er in England kaum mehr Diskussionsgegenstand ist. Vaughan ist ein Beamter der Britischen Ärztevereinigung, und sein Buch ist eine Geschichte dieser Organisation von ihren Anfängen im Jahre 1832; aber die Kapitel über das letzte Stadium der Entwicklung sind natürlich die interessantesten und lehrreichsten. Als der seinerzeitige liberale Ministerpräsident *Lloyd George* 1912 dem Parlament erstmals ein Krankenversicherungsgesetz vorlegte, stieß er auf blinde, ja fanatische Opposition der Ärzteorganisation, deren Leitung in stockreaktionären Händen war. Die Argumente kann man sich vorstellen: obligatorische Krankenversicherung, das bedeutet Unterstellung des nur der Wissenschaft lebenden Ärztestandes unter politisches Kommando. Als sich die Lächerlichkeit dieses Vorwurfs herausstellte, machte sich die B.M.A. daran, selbst Vorschläge für einen Ausbau des Krankenversicherungssystems auszuarbeiten, dessen Unzulänglichkeit im zweiten Weltkrieg jedermann offenbar geworden war. Damals zeigte sie einen erstaunlichen Reformeifer. Das dauerte freilich nicht lange, denn bald galt der Liberale *Beveridge* — ein Sozialreformer, aber kein Sozialist — der Ärzteorganisation als ein gefährlicher Bolschewik. Der Beveridgeplan, den die Labour-Regierung dann in die Tat umsetzte, sah im Rahmen eines Systems der sozialen Sicherheit auch einen jedermann zugänglichen modernen Gesundheitsdienst vor. Vaughan erzählt nun eine charakteristische Episode. Beveridge kandidierte 1945 bei den Wahlen als Liberaler und fiel durch. Das wurde bekannt, als die B.M.A. gerade eine Vorstandssitzung abhielt: „Es gab laute Begeisterung im Saal.“ Es schien, schreibt Vaughan, als würde eine große Zahl von Ärzten einer Gesellschaftsschicht angehören, „die den Antritt einer Labour-Regierung für ein natio-

nales Unglück hält, das fast so eine Katastrophe darstellt wie ein Sieg Hitlers“. Der berühmte Karikaturist *David Low* verspottete die B.M.A. damals als einen fetten Patienten, dem sein Arzt sagt: „Machen Sie sich keine Sorgen, Sie werden nicht an Vergrößerung Ihres sozialen Gewissens zugrunde gehen.“ Als das Unterhaus im November 1946 das Gesetz über den staatlichen Gesundheitsdienst beschloß, lief die B.M.A. dagegen mit dem ganz sinnlosen Argument Sturm, man wolle die Ärzte zu Staatsbeamten „degradieren“. Bei einer Abstimmung innerhalb der Organisation waren 18 000 Ärzte dafür, daß man mit dem Gesundheitsminister *Bevan* über das weitere Vorgehen verhandeln solle. 23 000 Ärzte stimmten aber dagegen, daß man überhaupt mit dem Gesundheitsminister über die Durchführung eines im Parlament angenommenen Gesetzes spricht! Es unterblieb daher auch lange. Vaughan schildert dann mit bemerkenswerter Objektivität, wie es *Bevan* zuwege brachte, die sich in späteren Abstimmungen wiederholende Opposition der Mehrheit der Ärzteschaft zu überwinden. Heute stehen von den 40 000 praktischen Ärzten Großbritanniens nur etwa 600 bis 700 außerhalb des staatlichen Gesundheitsdienstes, und das ganz freiwillig. „Nur eine winzige Minderheit der Ärzte“, sagt Vaughan, „blickt heute melancholisch auf die Tage zurück, da es keinen Gesundheitsdienst gab, und wünscht, es hätte ihn nie gegeben. Noch kleiner ist wahrscheinlich die Zahl jener, die ihn für vollkommen hält. Die große Mehrheit arbeitet bereitwillig im Rahmen des Dienstes, wobei sie natürlich kleinere oder radikalere Verbesserungen wünscht.“ In dieser Zusammenfassung kommt nur der Standpunkt der Ärzte, nicht die Ansicht der fast 50 Millionen zum Ausdruck, die die Segnungen eines allen Menschen ohne Unterschied unentgeltlich zur Verfügung stehenden Gesundheitsdienstes genießen. Aber auch was die Ärzte selbst betrifft, von denen sich 12 Jahre nach Inkrafttreten des Dienstes keiner als zum Staatsbeamten „erniedrigt“ fühlt, macht Vaughan eine bezeichnende Bemerkung: „Der Staat ist ein prompterer Zahlmeister als die meisten Privatpatienten.“

Knapp darauf ist das Buch eines amerikanischen Soziologen erschienen, der nahezu das gleiche Problem von einem anderen Gesichtspunkt betrachtet (*Harry Eckstein, Pressure Group Politics, The Case of the British Medical Association*, Verlag Allen and Unwin, London 1960, Preis 16 Schilling). Eckstein, der bereits früher eine umfassende Untersuchung über den britischen Gesundheitsdienst veröffentlicht hat, studiert hier das allgemeine, in allen Staaten akute Problem des Druckes bestimmter Interessengruppen auf Entscheidungen der verfassungsmäßigen Faktoren an Hand des seinerzeitigen Streites zwischen der britischen Ärzteorganisation und dem Ge-

sundheitsminister. Er hat eine ungeheure Zahl von Tatsachen zusammengetragen, aus denen er nur wenige Schlußfolgerungen zieht. Soweit er es tut, decken sie sich weitgehend mit den Feststellungen in Vaughans ganz andersgerteter Betrachtung. Die Ärzte haben durch ihre Taktik damals die Regierung zu gewissen kleineren Konzessionen an ihren Standpunkt gezwungen, im Wesen aber angesichts der gewaltigen Vorteile, die ihnen der Gesund-

heitsdienst auch vom rein egoistischen Standpunkt bietet, ihre grundsätzliche Opposition aufgegeben. Eckstein zufolge waren von den 85 000 1955 in Großbritannien registrierten Ärzten 81 vH oder 69 000 in der B.M.A. organisiert. Die dem Gewerkschaftsbund angeschlossene und nach gewerkschaftlichen Grundsätzen vorgehende *Medical Practitioners' Union* umfaßte im gleichen Jahr 4500 Mitglieder. *Dr. Josephine Brügel (London)*