

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Norbert Lepszy/Wichard Woyke
Belgien —
der schwierige Weg zur politischen
und wirtschaftlichen Stabilität

Oskar Meggeneder
Die Niederlande —
zwischen Integration und Polarisierung

Lucien Thiel
Luxemburg —
ein Zufallsprodukt der Geschichte

Kommentar und Replik
Parlamentarische Mehrheitsdemokratie

ISSN 0479-611 X

B 5/84
4. Februar 1984

Norbert Lepszy, Dr. phil., geb. 1948; wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.

Veröffentlichungen u. a.: Regierung, Parteien und Gewerkschaften in den Niederlanden, Düsseldorf 1979; Rolle und Bedeutung der niederländischen Gewerkschaften, in: H. Rühle/H.-J. Veen (Hrsg.), Gewerkschaften in den Demokratien Westeuropas, Bd. II, Paderborn 1983; (zus. m. W. Woyke) Benelux — Eine politische Landeskunde, Opladen 1984 (i. E.).

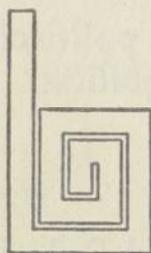
Wichard Woyke, Dr. phil., geb. 1943; Akad. Oberrat am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.

Veröffentlichungen u. a.: Oppositionsparteien und Verteidigungspolitik im gaullistischen Frankreich 1958—1973, Opladen 1975; Die NATO in den siebziger Jahren, Opladen 1977; Handwörterbuch Internationale Politik (Hrsg.), Opladen 1980²; Europäische Gemeinschaft — Europäisches Parlament — Europawahl, Opladen 1983; (zus. m. N. Lepszy) Benelux — Eine politische Landeskunde, Opladen 1984 (i. E.).

Oskar Meggeneder, Dr. rer. soc. oec., geb. 1945; Studium der Sozialwirtschaft, Politologie, Publizistik und Kommunikationswissenschaften in Linz und Salzburg; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Linz.

Veröffentlichungen zum Thema Niederlande: Streiks in den Niederlanden, Frankfurt am Main 1982; Hypothesen zur Versäulung und Entsäulung — dargestellt an den politischen Parteien der Niederlande, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, (1980) 4; Fünfunddreißig Jahre Streikrecht in den Niederlanden (1945—1980), in: Demokratie und Recht, (1982) 4; Wahlen und Wählerverhalten in den Niederlanden, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, (1983) 3; Regierungsbildung im niederländischen Mehrparteiensystem, in: Zeitschrift für Politik (1983) 3.

Lucien Thiel, geb. 1943; Studium der Soziologie, Geschichte und Journalistik in Luxemburg und Paris; Absolvent der École des Hautes Études Internationales sowie der École Supérieure de Journalisme; von 1976 bis 1978 Vorsitzender der Luxemburger Journalistenvereinigung, in dieser Eigenschaft maßgeblich an der Ausarbeitung der Gesetzestexte zur staatlichen Pressehilfe und zum Berufsstatut des Journalisten beteiligt; von 1968 bis 1981 Chefredakteur des Wochenmagazins „Revue“; gegenwärtig Chefredakteur der Wochenzeitung „Letzeburger Land“, die sich mit politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Themen befaßt.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04-0, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Belgien — der schwierige Weg zur politischen und wirtschaftlichen Stabilität

I. Die belgische Konkordanzdemokratie in der Krise

Das politische System Belgiens ist seit der Gründung des Staates einerseits durch eine tiefgreifende Fragmentierung der politischen Kultur und andererseits durch politische Stabilität gekennzeichnet. Drei Konfliktlinien bestimmen die politische Entwicklung des Landes: die religiöse bzw. katholisch-klerikal/antiklerikale Spaltung in der Gesellschaft, der sozio-ökonomische Gegensatz und der ethnisch-kulturelle Gegensatz zwischen Flamen und Wallonen¹⁾.

Der religiöse Konflikt manifestierte sich vor allem in der Auseinandersetzung in der Kultur- und insbesondere in der Schulpolitik. Aus dieser Auseinandersetzung entstand der Konflikt zwischen Katholiken und Liberalen; auch der sozio-ökonomische Konflikt wurde durch das Parteiensystem — Gründung einer antiklerikal geprägten sozialistischen Partei — institutionalisiert, wohingegen die ethnisch-kulturellen Konflikte bis zum Beginn der sechziger Jahre entweder zunächst keine massenmobilisierende Bedeutung in der belgischen Politik hatten bzw. innerhalb des traditionellen, von Katholiken, Liberalen und Sozialisten geprägten Parteiensystems die hierfür konstitutiven Konfliktlinien überlagerten.

Die gesellschaftliche Segmentierung in subkulturelle Großgruppen ging wie in den Niederlanden auch einher mit der Herausbildung eines Netzes von Organisationen und Institutionen in nahezu allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen innerhalb der subkulturellen Gemeinschaften; so verfügt jede über eine eigene Partei, Gewerkschaft, Presse, ein gesondertes kulturelles Vereinswesen und zahlreiche soziale und ökonomische Organisationen. Auch in bezug auf die belgische Gesellschaft wird zur Kennzeichnung dieses soziologischen Phänomens von der „Versäulung“²⁾ gesprochen.

¹⁾ V. R. Lorwin, *Belgium: Conflict and Compromise*, in: Mc Rae, *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto 1974, S. 179.

²⁾ Zum Begriff der Versäulung vgl. J. P. Kruijt/W. Goddijn, *Versäulung und Entsäulung als soziale Prozesse*, in: J. Matthes, *Soziologie und Gesell-*

Die religiös-weltanschaulichen und die im früh-industrialisierten Belgien besonders stark ausgeprägten sozio-ökonomischen Konflikte konnten bis in die Mitte der sechziger Jahre erfolgreich im Sinne der Systemstabilisierung bewältigt werden³⁾. Die bewußte Entscheidung der politischen Eliten für konkordanzdemokratische Strategien der Konfliktaustragung und ein hoher Grad der Institutionalisierung politischer und sozio-ökonomischer Konflikte waren hierfür die Voraussetzung⁴⁾.

Auch der Ausbau des belgischen Wohlfahrtsstaates mit einem umfassenden System der sozialen Sicherung erfolgte auf dieser Grundlage; das hiervon abgeleitete Harmoniemodell der Arbeits- und Sozialbeziehungen, das den gütlichen Interessenausgleich zwischen den Sozialpartnern vermittelt eines auf Elitenebene ausgehandelten Kompromisses in den Mittelpunkt stellt, wurde erst in der Phase wirtschaftlicher Rezession und der verschärften strukturellen Probleme in der Wallonie zunehmend in Frage gestellt⁵⁾. Im politischen Entscheidungsprozeß blieb die Herrschaft der Führungseliten der drei traditionellen Parteien bis zum Auftreten der den ethnisch-kulturellen Konflikt thematisierenden Sprachenparteien unangefochten und dominierte nicht nur die Politik der Parlamentsfraktionen, sondern auch die Entscheidungen in der Regierungspolitik.

Das politische System Belgiens wurde durch

schaft in den Niederlanden, Neuwied 1965, S. 115 bis 149. In Belgien wird auch teilweise statt von „Säulen“ von den sog. „familles spirituelles“ gesprochen.

³⁾ M. O. Heisler, *Institutionalizing Societal Cleavages in a Cooptive Polity: The Growing Importance of the Outpost Side in Belgium*, in: ders., *Politics in Europe. Structures and Processes in some Postindustrial Democracies*, New York 1974, S. 187.

⁴⁾ Zum Begriff der Konkordanzdemokratie vgl. H. Daalder, *The Consociational Democracy Theme*, in: *World Politics*, (1974) 26, S. 604—621.

⁵⁾ M. Molitor, *Social Conflicts in Belgium*, in: C. A. Crouch/Pizzorno (Ed.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, London 1978.

die Verschärfung des Sprachen- und Kulturkonfliktes seit Anfang der sechziger Jahre mit völlig anders strukturierten Herausforderungen konfrontiert⁶⁾. Aufgrund ihrer nationalen Organisationsstrukturen konnten die traditionellen Parteien diese Aufgabe der ethnisch-kulturellen Interessenartikulation nicht wahrnehmen. Mit der Umwandlung ihrer inneren Strukturen konnten Parteien wie Gewerkschaften nur auf die für die belgische Politik beherrschend gewordenen Regionalisierungstendenzen reagieren. Da die regiona-

len Bewegungen im zentralistischen Nationalstaat mit entsprechenden Entscheidungsstrukturen nur geringe Möglichkeiten zur Durchsetzung einer ihren speziellen kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen gerecht werdenden Politik sahen, wandte sich das Interesse von inhaltlichen, abgrenzbaren einzelnen Policy-Feldern ab und konzentrierte sich auf die staatliche Institutionen und Verfassungsordnung insgesamt, womit die Entwicklung vom Einheits- zum Föderalstaat eingeleitet wurde⁷⁾.

II. Die Staats- und Verfassungsreformen von 1971 und 1980

1. Der mühsame Weg zur Staats- und Verfassungsreform

Die ausgeprägt liberale Verfassung von 1831 ermöglichte und sicherte die kontinuierliche Entwicklung des „Kunststaates“ Belgien zu einer parlamentarischen Demokratie, ohne daß hierzu die institutionellen Regelungen betreffende Verfassungsänderungen notwendig geworden wären.

Die schwierige prozedurale Vorgehensweise der Verfassungsänderung führte dazu, daß sich der Prozeß der Staats- und Verfassungsreform über 15 Jahre hinzog. Der erste Schritt der Staats- und Verfassungsrevision wurde 1970/71 vollzogen mit der Einführung von Regionen und sogenannten Kulturgemeinschaften⁸⁾. Der entscheidende neue Verfassungsartikel 107 lautet: „Belgien umfaßt drei Regionen: die wallonische Region, die flämische Region und die Region von Brüssel. Ein Gesetz überträgt regionalen Organisationen, die sich aus gewählten Mitgliedern zusammensetzen, Zuständigkeiten. Dieses Gesetz muß mit Zwei-Drittel-Mehrheit von jeder Sprachgruppe in beiden Kammern angenommen werden.“

Der Grundsatz der Kulturautonomie wurde im Artikel 59 der Verfassung verankert. Damit war die zentralstaatliche Struktur Belgiens aufgegeben worden und der Prozeß der

Regionalisierung und Föderalisierung eingeleitet.

Die Kulturautonomie wurde auf der neugeschaffenen verfassungsrechtlichen Grundlage durch die Kompetenzübertragung des größten Teils der kulturpolitischen Angelegenheiten — allerdings mit der wichtigen Ausnahme des Schul- und Unterrichtswesens — auf den flämischen und wallonischen Kulturrat 1971 sowie auf den zunächst nur mit beratenden Kompetenzen ausgestatteten Rat der deutschen Kulturgemeinschaft 1973 relativ schnell ohne größere Auseinandersetzungen verwirklicht⁹⁾.

Im Gegensatz dazu löste die aufgrund des Artikels 107 erforderliche Regionalisierung des Staates heftige Auseinandersetzungen zwischen den Volksgruppen und zwischen den Parteien aus. So standen die siebziger Jahre in der belgischen Politik ganz im Zeichen der Ausgestaltung, Organisation und Kompetenzzuweisung der drei vorgesehenen Regionen, die die Kulturräte im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ergänzen sollten. Ein vorläufiges, nur mit einfacher Mehrheit 1974 verabschiedetes Regionalisierungsgesetz etablierte zwar sogenannte Regionalräte, diese blieben aber mangels Kompetenz- und Finanzausstattung ohne größere politische Bedeutung. Die für das in der Verfassung vorgesehene Sondergesetz erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit in jeder Sprachgruppe in beiden Kammern des Parlaments kam hingegen aus zwei Gründen zunächst nicht zustande: Einmal blieb die Frage umstritten, welches Maß an

⁶⁾ A. Mughan, *Modernization and Ethnic Conflict in Belgium*, in: *Political Studies*, (1979) 27, S. 21—37, hier: S. 26.

⁷⁾ Vgl. M. O. Heisler, a. a. O. (Anm. 3), S. 186.

⁸⁾ Vgl. F. van de Craen, *Belgien nach der zweiten Staatsreform: ein Bundesstaat in der Bewährung*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, (1981) 41, S. 516f.

⁹⁾ In Ost-Belgien, in den Gebieten um Eupen und St. Vith leben etwa 65 000 deutschsprachige Belgier.

Föderalismus, Dezentralisierung und Regionalisierung einem kleinen Lande wie Belgien, zumal mit zentralistischer Tradition, zuzumuten sei. Hier setzte sich schließlich die Erkenntnis durch, daß man auf dem 1970/71 eingeschlagenen Wege in Richtung einer bundesstaatlichen Ordnung vorsichtig fortschreiten müsse, wollte man nicht einen staats- und verfassungsrechtlichen Torso bestehen lassen.

Größere Bedeutung als diese Frage der verfassungsrechtlichen Stringenz kam jedoch in der öffentlichen und parteipolitischen Diskussion der Ausgestaltung einer eigenständigen Region Brüssel zu ¹⁰⁾. Das schon lange durch eine französische Oberschicht geprägte Brüssel liegt zwar auf flämischem Gebiet, ist aber heute zu 80 Prozent frankophon. Im Falle einer eigenständigen Region Brüssel fürchten die Flamen, im belgischen Staatsverband plötzlich zwei frankophonen Regionen gegenüberzustehen und damit trotz ihres größeren Bevölkerungsanteils und ihrer größeren Wirtschaftskraft in eine nachteilige Position zu geraten. Sie fordern daher entweder sehr weitgehende Schutzgarantien für die flämische Minderheit oder sogar den völligen Verzicht auf die Schaffung einer eigenständigen Region Brüssel. Auf der anderen Seite beansprucht ein ständig wachsender frankophoner Bevölkerungsanteil im flämischem Umland der Hauptstadt entsprechende Minderheitsrechte in der flämischen Region.

Nach den Parlamentswahlen 1977 gelang es schließlich einer breiten Parteienkoalition der zwei christlich-demokratischen Parteien, der Sozialistischen Partei, der Flämischen Volksunion und der Demokratischen Front der Frankophonen, sich im sogenannten „Egmont-Pakt“ auf die Grundsätze der weiteren Regionalisierung zu einigen.

Die zweite Staatsreform von 1980 vollzog sich — unter Ausklammerung des Problems Brüssel — auf drei miteinander verbundenen Ebenen: Zum ersten wurden insgesamt zehn Verfassungsartikel in ihrem Gehalt, weitere in einzelnen Formulierungen geändert; den Kern der Staatsreform bildete das 85. Artikel umfassende, gleichzeitig verabschiedete „Sondergesetz zur Reform der Institutionen“ vom 8. August 1980, für das die im Artikel 107 vorgesehene qualifizierte Mehrheit in den Sprachengruppen erforderlich war; auf der dritten Ebene enthält das mit einfacher Mehrheit

verabschiedete „Ordentliche Gesetz zur Reform der Institutionen“ vom 9. August 1980 (50. Artikel) detaillierte Regelungen und Ausführungsbestimmungen. Auch wenn hier offensichtlich eine Drei-Ebenen-Hierarchie in der Verfassungsordnung vorliegt, so sind diese doch als eine Einheit zu sehen ¹¹⁾.

2. Die neuen Institutionen und ihre Kompetenzen

Eine Übersicht über die durch die Staatsreform von 1980 neugeschaffenen Institutionen und die ihnen zugewiesenen Kompetenzen wird erschwert durch den Umstand, daß in den beiden Regionen Flandern und der Wallonie von den verfassungsrechtlich eingeräumten Möglichkeiten der institutionellen Ausgestaltung jeweils unterschiedlich Gebrauch gemacht wurde, woraus sich eine auch im staatsrechtlichen Vergleich mit anderen bundesstaatlichen Ordnungen ungewöhnliche institutionelle Asymmetrie ergibt.

Für die flämische Regierung sind die Aufgaben des 1971 geschaffenen Kulturrates und des auf der Grundlage der Staatsreform von 1980 neu zu institutionalisierenden Regionalrates in einem Organ, dem Flämischem Rat, zusammengefaßt. Nach einer Übergangszeit, die mit den ersten Parlamentswahlen nach der Staatsreform 1981 endete, wird der Rat nunmehr von den Kammerabgeordneten und den direkt gewählten Senatoren der niederländischen Sprachgruppe gebildet ¹²⁾. In den kulturellen Angelegenheiten hat der Flämische Rat die Kompetenzen des ehemaligen Kulturrates übernommen, die um die sogenannten personenbezogenen Angelegenheiten erweitert wurden. Hierunter sind die im Sondergesetz genau spezifizierten Aufgabengebiete aus einzelnen Politikfeldern wie Gesundheitspolitik, Behinderten- und Sozialhilfe und Erwachsenenbildung zu verstehen. In diesen und in kulturellen Fragen ist der Flämische Rat wie der bisherige Flämische Kulturrat grundsätzlich auch für die niederländischsprachige Bevölkerung Brüssels zuständig; dies gilt jedoch nicht in bezug auf die neu der Region zugewiesenen Kompetenzen.

In der Wallonie besteht der ehemalige Kulturrat mit um die personenbezogenen Ange-

¹¹⁾ Vgl. F. van de Craen, a. a. O. (Anm. 8), S. 573.

¹²⁾ Von den 182 Mitgliedern des Senats werden 106 gleichzeitig mit der Wahl zur Abgeordnetenkammer direkt gewählt, 50 Senatoren werden von den Provinzialparlamenten ernannt und weitere 25 kooptiert; hinzu kommt ein Mitglied des Königshaus.

¹⁰⁾ P. Thomas, Belgien: Bald ein Bundesstaat?, in: EG-Magazin, (1981) 8, S. 16f.

legenheiten erweiterten Kompetenzen als Rat der französischen Gemeinschaft fort, der neben der wallonischen Region auch den französischsprachigen Teil der Brüsseler Bevölkerung umfaßt. Der Rat der französischen Gemeinschaft wird seit den Parlamentswahlen 1981 ebenfalls von den direkt gewählten Senatoren und den Kammerabgeordneten der französischen Sprachgruppe gebildet. Die den Regionen in der Staatsreform 1980 zugewiesenen Kompetenzen werden vom Wallonischen Regionalrat wahrgenommen, dem die in der wallonischen Region gewählten Mitglieder der Abgeordnetenkammer und des Senats angehören.

Neben dieser legislativen Komponente verfügen die Regionen bzw. Gemeinschaften auch über eigene Exekutiven, die sich zur Zeit allerdings noch im Aufbau befinden. In einer Übergangsphase bis zu den ersten Parlamentswahlen nach der Staatsreform 1981 wurden die Exekutiven von der Zentralgewalt gestellt. Nunmehr werden eigene Verwaltungen und Einrichtungen mit eigenem Personal geschaffen. Entsprechend der Konstruktion auf der parlamentarisch-legislativen Ebene ist die flämische Exekutive sowohl für die gemeinschafts- als auch für die regionalbezogenen Aufgaben zuständig. Sie besteht aus neun Mitgliedern, einschließlich des von ihr selbst zu wählenden „Präsidenten der Exekutive“; wenigstens ein Mitglied muß aus dem zweisprachigen Gebiet Brüssel kommen; dieses kann allerdings in regionalbezogenen Angelegenheiten nur mit beratender Stimme mitwirken. In der noch andauernden, auf vier Jahre festgelegten Anfangsphase werden die Sitze in der Exekutive proportional der Stärke der politischen Fraktionen im Rat aufgeteilt, anschließend sollen die Mitglieder der Exekutive als Listenvorschlag mit der absoluten Mehrheit des Rates direkt gewählt werden, so daß auch auf dieser gliedstaatlichen Ebene Koalitionsbildungen erforderlich werden¹³).

Auf wallonischer Seite sind analog zu den beiden Räten zwei getrennte Exekutiven gebildet worden, die aber — in eigener Entscheidung — eng zusammen arbeiten können. Die dem Rat der französischsprachigen Gemeinschaft zugeordnete Exekutive besteht aus drei Mitgliedern, von denen eines in Brüssel wohnhaft sein muß; die Exekutive der wallonischen Region umfaßt sechs Mitglieder.

¹³) F. van de Craen, a. a. O. (Anm. 8), S. 526.

Ihre Wahl bzw. Ernennung erfolgt nach den selben Bestimmungen wie im Falle der flämischen Exekutive.

Die Zuständigkeitsbereiche der Gemeinschaften und Regionen sind als exklusive Kompetenzen in den Artikeln 4–7 des Sondergesetzes detailliert geregelt, was bedeutet, daß alle übrigen, nicht ausdrücklich abgetretenen Kompetenzen grundsätzlich beim Nationalstaat verbleiben; konkurrierende Befugnisse sollen somit ausgeschlossen werden. Betrachtet man jedoch insbesondere die Bereiche, die als regionale Befugnisse definiert sind, so erscheinen zumindest Kompetenzüberschneidungen und damit verbundene Konflikte zwischen Nationalstaat, Regionen und eventuell den noch weiterbestehenden Provinzen nicht ausgeschlossen. Das Sondergesetz (Artikel 6) weist den Regionen zehn Kompetenzbereiche zu, die wiederum aufgegliedert und zum Teil mit wichtigen Einschränkungen und Ausnahmen versehen sind. Die wichtigsten dieser Bereiche sind die Raumordnung, der Umweltschutz, der Wohnungs- und Städtebau (mit Einschränkungen), die regionale Wirtschaftspolitik (mit wichtigen Ausnahmen großer Wirtschaftssektoren wie Kohlebergbau, Schiffbau, Stahlindustrie), die regionale Energiepolitik (mit Ausnahmen, z. B. keine Befugnisse in der Kernenergie), die Beschäftigungspolitik sowie Fragen der angewandten wissenschaftlichen Forschung.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben sowie für die den Gemeinschaften zugewiesenen Kompetenzbereiche ist ein kompliziertes System der Finanzausstattung vorgesehen, in dem sich jedoch der nationale Gesetzgeber die wesentlichen Kompetenzen vorbehalten hat. Trotz der Übertragung der Finanzhoheit sind die Regionen, ebenso wie vordem die Provinzen, weitgehend von den nationalen Zuweisungen (Dotationen) abhängig; darüber hinaus sind allerdings geringe feste Eigenmittel in Form von Steueranteilen vorgesehen. Die Möglichkeiten eigener Steuererhebungen sowie die Aufnahme eigener Anleihen und Kredite sind zwar grundsätzlich gegeben, jedoch durch die nationalstaatlichen Vorgaben sehr eng begrenzt. Für die gemeinschaftsbezogenen Aufgaben stehen zur Zeit etwa 50 Mrd. BF (etwa 3 Mrd. DM) zur Verfügung, von denen 55% auf die niederländischsprachige und 45% auf die französischsprachige Gemeinschaft entfallen. Die Regionen verfügen bis jetzt über jährlich etwa 40 Mrd. BF (etwa 2,5 Mrd. DM), die nach einem Verteilerschlüssel, der Bevölkerungszahl, Fläche und Steueraufkommen be-

rücksichtigt, zu 52% nach Flandern, zu knapp 40% in die Wallonie und zu gut 8% nach Brüssel, hier unter nationaler Verwaltung, fließen. Damit betragen die den Regionen und Kulturgemeinschaften überlassenen Mittel rund 15% des Nationalbudgets. Dies ist erheblich weniger als in den traditionellen Bundesstaaten, in denen dieser Anteil bei etwa 40% liegt¹⁴⁾.

3. Der Fortgang der Staatsreform nach 1980 und ungelöste Probleme

Die Staatsreform hatte im Sondergesetz zunächst zwei in der Verfassung vorgesehene Regelungskomplexe nicht erfaßt; es sind dies einmal die Übertragung der Regionalkompetenzen auf entsprechende Institutionen der Region Brüssel und zum anderen die Ausgestaltung der Kulturautonomie für den deutschsprachigen Bevölkerungsteil in Ost-Belgien.

In bezug auf die deutschsprachige Gemeinschaft ist die Staatsreform in der Ausgestaltung der föderativen Strukturen inzwischen konsequent fortgeführt worden. Nach einer entsprechenden Verfassungsänderung und der Verabschiedung der notwendigen (Sonder-) Gesetze traten am 1. Januar 1984 die neuen Autonomieregelungen für die deutsche Gemeinschaft in Kraft. Der neue Rat der deutschsprachigen Gemeinschaft besteht wie bisher aus 25 direkt gewählten Mitgliedern¹⁵⁾; ihm wurden jedoch wesentlich erweiterte Kompetenzen zugewiesen. Hatte der vormalige Rat der deutschen Kulturgemeinschaft in erster Linie beratende Funktionen, so werden dem Rat jetzt die vollen gemeinschaftsbezogenen Kompetenzen (einschließlich der personenbezogenen) und Regelungsbefugnisse in Form von Dekreten übertragen wie der niederländischsprachigen und der französischsprachigen Gemeinschaft auch. Die dem Gemeinschaftsrat zugeordnete Exekutive wird von drei Mitgliedern gebildet. Obwohl die deutschsprachige Gemeinschaft auch weiterhin formal und verfassungsrechtlich zur wallonischen Region gehört, können von ihr in Abstimmung und auf geregelter vertraglicher Grundlage in Zukunft auch Aufgaben über-

nommen werden, die sich bisher im Zuständigkeitsbereich der wallonischen Region befinden. Da dies jedoch neben der Kompetenzübertragung auch entsprechende Mittelzuweisungen der wallonischen Regionalregierung auf den deutschen Gemeinschaftsrat erfordert, ist das Ausmaß der Autonomie der deutschsprachigen Minderheit in den regionenbezogenen Komplexen und Aufgabenbereichen noch nicht genau abzusehen. Eine enge Kooperation und Abstimmung mit den wallonischen Instanzen ist nach wie vor erforderlich. Berücksichtigt man die geringe Zahl der Betroffenen, so ist das erreichte verfassungsrechtlich abgesicherte Maß an Autonomie jedoch ganz außerordentlich. Zur Erfüllung der neuen Aufgaben stehen im Jahr 1984 immerhin 654 Mio. BF (32,7 Mio. DM) zur Verfügung.

Während die Autonomieregelungen für die deutschsprachige Minderheit damit zunächst abgeschlossen werden konnten, zeichnet sich in bezug auf das Problem Brüssel noch keine dem Verfassungsartikel 107 Rechnung tragende Lösung ab. Derzeit ist zwar für Brüssel eine eigene Exekutive, bestehend aus einem Minister und zwei Staatssekretären (jeweils aus einer Sprachgruppe), zuständig, die die regionalen Befugnisse jedoch nur innerhalb der nationalen Regierung wahrnehmen¹⁶⁾. Dieser Exekutive steht bis jetzt jedoch kein entsprechender Regionalrat gegenüber, da in der Frage der Ausgestaltung der Minderheitenrechte für die niederländischsprachige Bevölkerung in Brüssel einerseits sowie für die französischsprachige Bevölkerung in den Brüsseler Randgebieten, die zur flämischen Region gehören, andererseits keine Einigung in Parlament und Regierung erzielt werden konnte.

Doch auch mit der Institutionalisierung der Region Brüssel wäre der mit den Staatsreformen 1971 und 1980 einmal beschrittene Weg der Regionalisierung und Föderalisierung noch nicht abgeschlossen. So ist z. B. auch die Schlichtung möglicher Kompetenzkonflikte zwischen den staatlichen Ebenen noch nicht befriedigend geregelt.

III. Das belgische Parteiensystem

mehr als einhundert Jahren zur Ausformung des belgischen Parteiensystems, das sich heute als ein Vielparteiensystem darstellt. Der erste Konfliktbereich, der zum Entstehen

Drei Konfliktbereiche führten im Verlauf von

¹⁴⁾ P. Thomas, a. a. O. (Anm. 10), S. 17.

¹⁵⁾ Derzeit sind im Rat neun Christdemokraten, sieben Vertreter der Partei der deutschsprachigen Belgier, sechs Liberale und drei Sozialisten vertreten.

¹⁶⁾ Vgl. F. van de Craen, a. a. O. (Anm. 8), S. 549.

einer liberalen und später auch einer katholischen Partei führte, entzündete sich am Gegensatz zwischen liberalem belgischem Bürgertum einerseits und der Katholischen Kirche andererseits. Als nach 1831 die Katholiken das in der Verfassung verankerte Prinzip der Trennung von Kirche und Staat in Frage stellten, ja sogar den Katholizismus zur offiziellen Staatsreligion erheben wollten, kam es 1846 zur Gründung einer liberalen Partei, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Regierungspartei neben dem konfessionellen Schulsystem ein staatliches Schulsystem errichten wollte. Dieser Plan der Liberalen führte 1884 zur Gründung einer katholischen Partei, die sich solch liberalen Bestrebungen vehement entgegenstellte.

Der zweite Konfliktbereich betrifft die sozioökonomischen Strukturen. Im Zuge der Industrialisierung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, die sich vor allem in der französischsprachigen Wallonie vollzog, bildete sich 1886 die Belgische Arbeiterpartei, die schwerpunktmäßig die Interessen der Arbeiter vertrat. Die Gründung der Belgischen Arbeiterpartei führte zwar zu stärkerer Beachtung von Arbeiterinteressen in der Katholischen Partei; dennoch wuchs die Arbeiterpartei kontinuierlich, da sie im wesentlichen die konfessionell ungebundene Arbeiterschaft hinter sich wußte und eine Entfremdung der Arbeiterschaft vom Glauben eingesetzt hatte.

Das gegen Ende des 19. Jahrhunderts entstandene Dreiparteiensystem, in dem die Liberalen nun auch in der Arbeiterpartei einen großen Konkurrenten besaßen, blieb aber — nach der Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts nach dem Ersten Weltkrieg — im wesentlichen bis in die sechziger Jahre dieses Jahrhunderts erhalten.

Nun sollte der dritte, das belgische Parteiensystem prägende, Konflikt besonders ausbrechen. Der Sprachen- und Kulturstreit wurde zum dominierenden Konfliktbereich des belgischen Parteiensystems, d. h., nun entstanden durch Abspaltung von den alten Parteien und Neugründungen regionale Parteien, auch Sprachenparteien genannt, die bestimmte politische Ziele für ihre jeweilige Region verfolgten. Der Sprachen- und Kulturkonflikt sollte auch auf die „etablierten Parteien“ Auswirkungen haben, nämlich dergestalt, daß die ursprünglich zentralen Parteien heute auch jeweils in selbständige regionale Organisationen aufgespalten sind.

Der Sprachen- und Kulturstreit ist das zwar nach wie vor dominierende Konfliktmoment

des belgischen Parteiensystems; jedoch besteht auch der Konflikt zwischen Klerikalismus und Laizismus, ausgedrückt durch die Parteien (CVP/PSC einerseits und PSB, PVV andererseits) fort, wenn auch in abgeschwächter Form.

1. Christliche Partei, Christliche Volkspartei (Parti Social-Chrétien = PSC/Christelijke Volkspartij = CVP)

Die Christlich-Soziale Partei/Christliche Volkspartei ist Belgiens größte Partei. Als Nachfolgerin der Katholischen Partei wurde sie unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gegründet, um auch nicht konfessionell gebundene Wähler an sich zu ziehen; dies ist ihr allerdings bis heute nur in geringem Maß gelungen. Innerhalb des Wählerpotentials hat die CVP/PSC nach dem Zweiten Weltkrieg einen stetigen Abstieg hinnehmen müssen. Sie fiel von 47,7% (1950) auf 28,8% (1981) der Stimmen zurück. Die CVP/PSC entwickelte sich in ihrem Selbstverständnis zur Staatspartei, da sie mit Ausnahme der Zeit von 1954 bis 1958 in allen Koalitionsregierungen vertreten war bzw. allein regierte (vgl. Tabelle 1).

Organisatorisch sind PSC und CVP seit 1969 getrennt. „Innerhalb der Gesamtpartei ist der niederländischsprachige Flügel gegenüber dem französischsprachigen und dem zweisprachigen Brüsselflügel der bei weitem stärkste und bezüglich aller politischen Probleme, die mit den verschiedenen Sprachen-Gemeinden im Zusammenhang stehen, sind die beiden großen Partei-Gruppierungen in ihren politischen Vorstellungen weit voneinander entfernt.“¹⁷⁾ Seit Beginn der siebziger Jahre halten beide Parteien getrennte Parteitage ab; sie haben jeweils eigene Parteivorsitzende in Flandern und in der Wallonie. In der Abgeordnetenkammer und im Senat verfolgen beiden eine gemeinsame Politik, mit Ausnahme der die jeweilige Region betreffenden Probleme, die jedoch zunehmend größere Politikfelder berühren.

Die CVP ist im flanderischen Norden angesiedelt und hier unangefochten die erste politische Kraft. In der Wallonie dagegen ist die PSC bei den Wahlen von 1981 noch hinter die Liberalen — stärkste politische Kraft ist die Sozialistische Partei — zurückgefallen (vgl. Tabelle 2). Die CVP/PSC findet besonders Un-

¹⁷⁾ F. Tegelbekkers, Das politische System Belgiens, Köln 1974, S. 110f.

Tabelle 1

Regierungsantritt	Regierungschef	Parteien in der Regierung	Rücktrittsursache
11. 2. 1945	Van Acker (Soz.)	Soz. CVP, Lib., KP	Wahlen
11. 3. 1946	Spaak (Soz.)	Soz.	Investiturabstimmungsniederlage
31. 3. 1946	Van Acker II	Soz./Lib./KP	Vertrauensfrage im Senat abgelehnt
2. 8. 1946	Huysmans (Soz.)	Soz./Lib./KP	Koalitionszerfall, Austritt der KP
20. 3. 1947	Spaak II	Soz./CVP	Koalitionszerfall
26. 11. 1948	Spaak III	Soz./CVP	Wahlniederlage der Soz.
11. 8. 1949	Eyskens I (CVP)	CVP/Lib.	Koalitionszerfall, Parlamentsauflösung
8. 6. 1950	Duvieusart (CVP, Senator)	CVP, 10 Sen.	Protokollarischer Rücktritt nach Amtsantritt König Baudouins
16. 8. 1950	Pholien (CVP, Senator)	CVP	Kabinettszerfall (Schumanplan, Lohnpolitik)
15. 1. 1952	Van Houtte	CVP	Parlamentsauflösung nach Verfassungsänderung, Wahlniederlage der CVP
23. 4. 1954	Van Acker III	Soz./Lib.	Wahlniederlage
27. 6. 1958	Eyskens II (CVP)	CVP (Mind.)	Rücktritt zur Koalitionserweiterung
6. 11. 1958	Eyskens III	CVP/Lib.	Kabinettszerfall (Min. für afrikanische Angelegenheiten)
2. 9. 1960	Eyskens IV	CVP/Lib.	Koalitionszerfall, Parlamentsauflösung, Wahlen
25. 4. 1961	Lefèvre (CVP)	CVP/Soz.	Wahlniederlage beider Koalitionspartner
28. 7. 1965	Harmel (CVP)	CVP/Soz.	Koalitionszerfall (Krankenversicherung)
19. 3. 1966	Van den Boynants (CVP)	CVP/Lib.	Koalitionszerfall, Parlamentsauflösung, Wahlen
7. 6. 1968	Eyskens V	CVP/Soz.	Parlamentsauflösung, Wahlen
20. 1. 1972	Eyskens VI	CVP/Soz.	Koalitionszerfall
25. 1. 1973	Leburton (Soz.)	Soz./CVP/Lib.	Koalitionszerfall, Parlamentsauflösung
25. 4. 1974	Tindemans I (CVP)	CVP/Lib./RW	Parlamentsauflösung, Wahlen, Rücktritt trotz Zuwachs zur Koalitionserweiterung
2. 5. 1977	Tindemans II	CVP/Soz./Lib./VU	Koalitionszerfall (Egmont-Pakt, Nationalitätenfrage)
11. 10. 1978	Van den Boynants II (CVP)	CVP/Soz./Lib./VU (Übergangsreg.)	Parlamentsauflösung, Wahlen
3. 4. 1979	Martens (CVP)	CVP/Soz./Lib.	Koalitionszerfall (Sozialpolitik)
24. 2. 1980	Martens II	CVP/Soz.	Koalitionszerfall (Regionalisierung)
18. 5. 1980	Martens III	CVP/Soz./Lib.	Koalitionszerfall (Sozialpolitik)
18. 10. 1980	Martens IV	CVP/Soz.	Koalitionszerfall (Wirtschaftspolitik)
6. 4. 1981	Eyskens Jun. (CVP)	CVP/Soz.	Koalitionszerfall (PS, Stahlindustrie)
18. 1. 1982	Martens V	CVP/Lib.	

Quelle: K. von Beyme, Parteien in westlichen Demokratien, München 1982, S. 470.

terstützung bei den praktizierenden Katholiken und der sogenannten Mittelschicht (kleine Geschäftsleute/Handwerker) sowie bei der in Flandern stärker vertretenen, in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung. Die PSC wird in der Wallonie durch die katholische Arbeiterschaft sowie durch Unternehmer und den Mittelstand unterstützt.

PSC und CVP vertreten im wesentlichen das gleiche Programm¹⁸⁾. Die beiden Parteien unterstützen die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft und leiten ihre Gesellschaftspolitik aus dem Subsidiaritätsprinzip ab. In der Außenpolitik sind sie — wie auch Sozialisten und Liberale — entschiedene Ver-

fechter des (west)europäischen Integrationsprozesses und befürworten die Mitgliedschaft in der Atlantischen Allianz.

2. Sozialistische Partei (Parti Socialiste Belge/PSB; Belgische Socialistische Partij/BSP)

Die Sozialistische Partei ist nach der CVP/PSC die zweitstärkste Partei Belgiens. Sie wurde 1945 als Nachfolgerin der Belgischen Arbeiterpartei gegründet. Mit der Namensänderung wurde auch eine Programm- und Richtungsänderung verbunden, denn über die Arbeiter hinaus wandte sich die neue sozialistische Partei an die bisher schwer erreichbaren mittelständischen und intellektuellen Wählerschichten. Im Jahr 1954 konnte sie mit 41,1% ihren größten Wahlerfolg erzielen (vgl.

¹⁸⁾ L. Rowies, Les partis politiques en Belgique, in: Dossiers du CRISP, Brüssel 1977, S. 9.

Tabelle 2

Partei	1946	1949	1950	1954	1958	1961	1965	1968	1971	1974	1977	1978	1981
Christlich-Demokratische Partei (CVP/PSC)	42,5	43,6	47,7	38,5	46,5	41,5	34,5	31,8	30,0	32,3	36,0	26,1 10,1	19,3 7,1
Sozialistische Partei (BSP/PSB)	32,4	29,8	35,5	41,1	37,0	36,7	28,3	28,0	27,3	26,7	26,5	12,4 13,0	12,4 12,7
Liberaler Partei (PVV/PLP, seit 1977: PVV/PRLW)	9,6	15,3	12,1	13,1	12,0	11,1	21,6	20,9	16,7	15,1	15,5	5,2 0,8	12,9 8,9
Kommunistische Partei (CPB/PCB)	12,7	7,5	4,7	3,6	1,9	3,1	4,6	3,3	3,1	3,2	2,7	3,3	2,3
Flämische Volksunion (VU)		2,1		2,2	2,0	3,5	6,8	9,8	11,1	10,0	10,0	7,0	9,8
Flämischer Block												1,4	1,1
Wallonische Sammlungsbewegung							1,0			5,1	2,8	2,9	
Demokratische Front der französisch-sprechenden Brüsseler (FDF)								5,9	12,7				4,2
Grüne							1,3			5,8	4,3	4,3	
Respekt der Arbeit (UDRT)													2,7

Quelle: K. von Beyme, Parteien in westlichen Demokratien, München 1982, S. 469.

Tabelle 2) und verdrängte die Christliche Partei aus der Regierung. Sie ist eindeutig eine das politische System Belgiens akzeptierende Partei, die nichts mehr mit dem z. T. revolutionären Charakter der Arbeiterpartei zu Beginn dieses Jahrhunderts gemeinsam hat.

Auch die Sozialisten mußten als letzte der drei großen nationalen (zentralen) Parteien dem Sprachen- und Kulturstreit Rechnung tragen und eine organisatorische Trennung in wallonische und flämische Sozialisten akzeptieren. Während der Regierungskrise von 1978 konstituierten sich die wallonischen Sozialisten als Parti Socialiste Belge (PSB) und legten ein klares Bekenntnis zur Regionalisierung Belgiens ab.

Die belgischen Sozialisten haben sich zu einer Volkspartei entwickelt; dies tritt in ihren Handlungen — nicht zuletzt als Folge ihrer oftmaligen Regierungsbeteiligung — immer wieder hervor. In ihrer Programmatik vertreten die Sozialisten allerdings Ziele, die auf die Überwindung des jetzigen Wirtschaftssystems gerichtet sind. Da die augenblicklichen Probleme der Wirtschaft (z. B. Unternehmenskonzentration, Vermögensverteilung, Struktur- und Konjunkturpolitik) mit herkömmlichen

Mitteln nicht gelöst werden können, fordern die Sozialisten die Sozialisierung des Energiesektors (Erdöl, Kohle, Gas, Strom und Atomkraft)¹⁹⁾ und eine stärkere Kontrolle der Banken. Sie plädieren ebenfalls für eine Ausweitung der staatlichen Planung. In einem 1974 verabschiedeten Grundsatzprogramm haben sich die Sozialisten jedoch dafür ausgesprochen, diese Ziele innerhalb des parlamentarischen Systems zu erreichen.

Außenpolitisch befürworten die Sozialisten die Mitgliedschaft in der NATO und der Europäischen Gemeinschaft sowie eine stärkere Unterstützung von Befreiungsbewegungen in der Dritten Welt. „Die Sozialistische Partei ist zugleich Träger einer dynamischen Ideologie, politisches Instrument als auch Dreh- und Angelpunkt ihres vielfältigen organisatorischen Unterbaus von Gewerkschaften, Kooperativen und Versicherungen, Jugendbewegungen. Da ihre Wählerschaft sich ganz überwiegend aus der Masse der Arbeiter, zum geringen Teil auch der Angestellten rekrutiert, stellt sie in den Augen der Wähler die ‚Partei des Arbeiters‘ dar.“²⁰⁾

¹⁹⁾ Ebd., S. 10.

²⁰⁾ F. Tegelbeekers, a. a. O. (Anm. 17), S. 116f.

3. Die Partei für Freiheit und Fortschritt (Parti voor Vrijheid en Vooruitgang/PVV; Parti pour la Liberté et Progrès/seit 1976 Parti des réformes et de la Liberté de Wallonie/Partei für Reformen und Freiheit (PRLW))

Die liberale Komponente des belgischen Parteiensystems präsentiert die PVV/PLP, die 1961 ihren doktrinären Antiklerikalismus aufgab, ihren Namen änderte und eine organisatorische und programmatische Reform vornahm. Die Partei für Freiheit und Fortschritt ist ebenfalls wie die beiden anderen nationalen Parteien in zwei Teile gespalten, wenngleich sie am längsten von allen Parteien sich gegen Pläne zur Regionalisierung Belgiens wandte. Die wallonische PLP ging 1976 mit dem rechten Flügel der gespaltenen wallonischen Sammlungsbewegung eine Verbindung ein, was sich auch in der Umbenennung in Partei der Reformen und der Freiheit Walloniens (PRLW) niederschlug.

Die Liberalen haben besonders aufgrund der Wahlergebnisse (d. h., daß Koalitionen gebildet werden müssen) in Koalitionsverhandlungen eine wichtige Funktion. Hier können sie meistens größere Bedeutung erlangen, als ihnen von der Zahl der Wählerstimmen her zukommt.

Ihre Programmatik ist am Liberalismus klassischer wie auch moderner Prägung ausgerichtet. Die Partei setzt sich für die Soziale Marktwirtschaft ein und will den Einfluß des Staates zurückdrängen²¹⁾. Ihr Gesellschaftsverständnis weist dem Staat lediglich die klassischen Ordnungsfunktionen zu. Sozialpolitisch trägt sie korrigierende Eingriffe des Staates mit, wendet sich aber grundsätzlich gegen den dominierenden Einfluß von Verbänden und Organisationen auf den politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozeß. Außenpolitisch unterstützen die Liberalen ebenfalls die NATO und die Europäische Gemeinschaft.

Im Jahre 1965 konnten sie mit 21,6% der Wählerstimmen ihren bis dahin größten Erfolg in der Nachkriegszeit erzielen, der bei den Wahlen von 1981 noch um zwei Zehntel Prozent verbessert werden konnte (vgl. Tabelle 2). In diesen Wahlen waren die Liberalen die eigentlichen Wahlsieger. Ihre Wähler rekrutieren die Liberalen vor allem aus der Geschäftswelt bzw. aus den Mittelschichten.

²¹⁾ Vgl. L. Rowies, a. a. O. (Anm. 18), S. 10.

4. Die Kommunistische Partei Belgiens (Parti Communiste Belge/PCB/KPB)

Die PCB, 1921 durch Abspaltung von der Belgischen Arbeiterpartei entstanden, spielt im politischen Leben Belgiens heute eine unbedeutende Rolle. Mit einem Anteil von nur 2,3% der Wählerstimmen (1981) verfügt die PCB nur über zwei Sitze in der Abgeordnetenkammer. In den vierziger Jahren verfolgte sie eine „Strategie der Identifizierung mit den nationalen Interessen“ (Widerstand/Wiederaufbau); dies führte auch zu ihrer Regierungsbeteiligung zwischen 1945 und 1947 (vgl. Tabelle 1). Bedingt durch die zunehmende Verschärfung des Ost-West-Konflikts verloren die Kommunisten jedoch kontinuierlich ihre Anhänger, da sich ihre Programmatik und auch ihre politischen Handlungen an der sowjetischen Politik ausrichteten. Als orthodox-kommunistische Partei entwickelte sie auch später keine eurokommunistischen Ansätze wie z. B. die KPI oder auch (für eine gewisse Zeit) die KPF.

Auch die belgischen Kommunisten mußten dem Sprachen- und Kulturstreit Rechnung tragen, als 1971 zwei organisatorisch selbständige Einheiten (KPB/PCB) gebildet wurden²²⁾. Ihre kleine Wählerschaft ist vor allem bei den Arbeitern zu Hause. Regional erhalten die Kommunisten in der Wallonie stärkere Unterstützung als in Flandern.

5. Die Sprachenparteien

Der Sprachen- und Kulturstreit führte in den sechziger Jahren zur Ausbildung eigener, die jeweiligen regionalen Interessen besonders betonender Parteien. Während sich der flämische Nationalismus bereits nach dem Ersten Weltkrieg ausgeprägt hatte, konnte er jedoch erst 1975, nachdem sich die Flämische Volksunion (VU) von einer radikalen „pressure group“ zu einer programmatisch voll entwickelten Partei gewandelt hatte, politische Erfolge erzielen. Bei den Wahlen von 1981 erreichte die Flämische Volksunion zwanzig Mandate in der Abgeordnetenversammlung und wurde damit stärkste „Sprachenpartei“ (vgl. Tabelle 2). Im Sprachenkonflikt vertritt die Flämische Volksunion das Konzept des „Föderalismus zu Zwei“, d. h. jede Sprachengruppe soll echte legislative, exekutive und judikative Funktionen auf allen Gebieten (außer der

²²⁾ Vgl. J. Hartmann, Belgien, in: J. Raschke (Hrsg.), Die politischen Parteien in Westeuropa — Geschichte, Programm, Praxis. Ein Handbuch, Reinbek 1978, S. 66f.

Außen- und Verteidigungspolitik) erhalten. Der Großraum Brüssel wird von der Flämischen Volksunion als nicht eigenständige Region angesehen. Ihre Wählerschaft rekrutiert die Flämische Volksunion aus allen Schichten.

Den Gegenpol zur Flämischen Volksunion stellt die 1969 gegründete Wallonische Sammlungsbewegung (Rassemblement Wallon) dar. Sie hat sich inzwischen ebenfalls zu einer Regionalpartei entwickelt. Für die Wallonie fordert die Wallonische Sammlungsbewegung eine Strukturreform der Gemeinden, eine Modernisierung der Infrastruktur und generell mehr Rechte für die Wallonie. Sie zielt hauptsächlich auf die katholische Wählerschaft in der Wallonie und entwickelte sich damit zu einer Konkurrentin der PCB. Ihren größten Wahlerfolg konnte sie 1974 erzielen, als sie 5,1% der Wählerstimmen auf sich vereinigen konnte (vgl. Tabelle 2).

Die (Brüsseler) Demokratische Front der Frankophonen (Front Démocratique des

Francophones [Bruxellois] = FDF) entstand im Anschluß an die gesetzliche Aufteilung Belgiens in Sprachgebiete in der ersten Hälfte der sechziger Jahre, als die FDF als einziger Programmpunkt die Abschaffung dieser Gesetze forderte. Wenngleich Brüssel auch offiziell zum zweisprachigen Gebiet erklärt wurde, so überwiegt aber eindeutig der französisch-sprechende Teil. Auch die FDF entwickelte sich von einer „pressure group“ zu einer Partei, die — anders als die beiden anderen Sprachenparteien — sich auch auf kommunaler Ebene eine Basis verschaffen konnte. Bei den Kommunalwahlen von 1976 gewann die FDF in sechs der 19 Gemeinden der Region Brüssel die absolute Mehrheit. Die FDF ist eine antiflämische Partei, die ihre Wähler aus allen sozialen Schichten rekrutiert, wobei Angestellte nahezu doppelt so stark vertreten sind wie Arbeiter. Die FDF fordert die Aufteilung Belgiens in drei Regionen (Brüssel, Flandern und die Wallonie), die jeweils eigene Kompetenzen in wirtschaftlichen und sozialen Fragen erhalten sollen.

IV. Parteiensystem in den achtziger Jahren

Auffällig in der Entwicklung des belgischen Parteiensystems ist die Abnahme der Wählerunterstützung für die traditionellen, nationalen Parteien und die Zunahme der Unterstützung für die Sprachenparteien. Konnten bei den Wahlen von 1950 Sozialisten, Christlich-Soziale und Liberale noch 95,21% aller Stimmen auf sich vereinigen, so waren es 1981 nur noch 73,1%. Als besonderes Merkmal muß dabei einmal der Verlust der CSV/PCS betont werden, die von 46,5% (1958) bis auf 26,4% (1981) zurückfiel (vgl. Tabelle 2). Auch die Sozialisten mußten einen Rückgang von 41,1% (1954) auf 25,1% (1981) hinnehmen. Die Liberalen dagegen konnten ihren Anteil aus den

fünfziger Jahren verdoppeln und erzielten mit 21,8% (1981) ihren größten Erfolg. Die Sprachenparteien konnten zwischen 1961 und 1981 ihren Anteil mehr als vervierfachen, als sie von 3,56% auf 15,64% stiegen (vgl. Tabelle 2).

Bei den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung und zum Senat im Jahr 1971 konnten sie sogar 22,34%, also mehr als ein Fünftel aller Wählerstimmen, auf sich vereinigen. Erstmals konnten auch die „Ökologen“ bei den Wahlen von 1981 mit 4,8% einen Erfolg erzielen, der ihnen vier Abgeordnetensitze in der Abgeordnetenversammlung und fünf Sitze im Senat einbrachte (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 3: Stimmanteile von Sozialisten, Christlich-Sozialen und Liberalen in %

Jahr	Sozialisten	Christlich-Soziale	Liberale	Gesamtanteil der drei
1950	35,5	47,7	12,1	95,3
1964	41,1	38,5	13,1	92,7
1965	28,3	34,5	21,6	84,4
1971	27,3	30,0	16,7	74,0
1981	25,1	26,4	21,8	73,3

Zahlen zusammengestellt nach K. von Beyme, Parteien in westlichen Demokratien, München 1982, S. 469.

In der Nachkriegszeit hat das belgische Parteiensystem einen fundamentalen Wandel durchgemacht. Die drei traditionellen Parteien mußten eine Spaltung entsprechend den regionalen Konflikten des Landes auch in ihrer jeweiligen Parteiorganisation vollziehen und darüber hinaus Wählerstimmen an die Sprachenparteien abgeben. Das bedeutet, daß Koalitionsregierungen heute nicht mehr wie früher nur aus zwei, sondern de facto aus vier,

fünf und z. T. aus noch mehr Parteien gebildet werden müssen — ein Vorgang, der u. a. auch die Kurzlebigkeit belgischer Kabinette erklärt. Belgische Regierungen werden heute meistens nicht durch Konflikte im Parlament, d. h. durch ein Mißtrauensvotum des Parlaments, sondern vor allem aus innerparteilichen und zwischenparteilichen Streitigkeiten zum Scheitern gebracht.

Seit Mitte der siebziger Jahre befindet sich Belgien in einer ökonomischen Dauerkrise, deren Bewältigung nicht zuletzt die Regierungen Martens I bis IV und die Regierung Eyskens scheitern ließen (vgl. Tabelle 1). Ursprünglich war Belgien aufgrund seiner frühen Industrialisierung im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Ländern das am weitesten fortgeschrittene Land. Die Industriestruktur war jedoch sehr stark auf die Montansectoren — Kohle-Eisen- und Stahlindustrie — ausgerichtet, die sich darüber hinaus noch im wesentlichen auf den Süden des Landes, die Wallonie, konzentrierten. Jedoch mußte Belgien — wie auch andere Staaten in der Europäischen Gemeinschaft — einen strukturellen Wandel in der Industrie vollziehen, der sich für das Land aber besonders folgenreich auswirkte, da neben dem ökonomischen Strukturwandel noch die Verschärfung des Sprachen- und Kulturstreits zwischen Flamen und Wallonen eine Lösung der Krise erschwerte. Allein zwischen 1952 und 1974 ging die Kohleförderung in Belgien um 90 % zurück²³⁾ und hat somit zu einem erheblichen Verlust von Arbeitsplätzen in der Wallonie beigetragen. Parallel zum Bedeutungsrückgang der Kohle führte auch die die gesamte EG erfassende Stahlkrise dazu, daß sich die Wallonie nun zum Armenhaus Belgiens entwickelte, da in dieser Region die an sich schon hohe Arbeitslosigkeit überproportional stärker gegenüber den anderen Regionen wuchs.

Während in der Wallonie ein außerordentlicher ökonomischer Abstiegsprozeß einsetzte, vollzog sich gleichzeitig im flandrischen Norden ein nicht unbeträchtlicher Aufschwung. Aufgrund der günstigen Standortbedingungen — insbesondere durch die Seehäfen Ant-

V. Die ökonomische Dauerkrise

werpen und Brügge — siedelten sich dort nach dem Zweiten Weltkrieg neue Industrien, besonders die Petrochemie, an. Auch die reicheren Bauern im Norden des Landes trugen dazu bei, daß die ökonomische Entwicklung in Flandern erfolgreicher als in der Wallonie verlief. Nicht zuletzt aufgrund dieser gegensätzlichen ökonomischen Entwicklung wenden sich die flandrischen Vertreter in den politischen Beratungsgremien gegen den zentral gesteuerten Finanzausgleich. Da heute 70 % der belgischen Exporte „flämischen Ursprungs“ sind und die Produktivität des flämischen Arbeitnehmers um 6 % höher ist als die eines wallonischen Arbeitnehmers, aber der Lohn des Flamen um 8 % niedriger ist als der des Wallonen und in der Wallonie noch doppelt so viel gestreikt wird wie in Flandern²⁴⁾, sind die Flamen nicht länger bereit, „wirtschaftspolitische Opfer“ für ihre wallonischen Mitbürger zu erbringen.

Das Königreich Belgien ist seit Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre außerordentlich hoch verschuldet; das Land trägt die höchste Pro-Kopf-Verschuldung innerhalb der EG. Allein die Auslandsschulden stiegen zwischen 1974 und 1979 von 42 auf 122 Mrd. BF²⁵⁾. Daneben kennzeichneten ein schwacher Franc, verbunden mit rapide abnehmenden Währungsreserven, hohe Arbeitslosigkeit (die 1983 im Landesdurchschnitt bis zu 15 % erreichte), große Streikbereitschaft in der Bevölkerung und Abzugsandrohungen ausländischer Investoren sowie Strukturprobleme in der Stahl- und Textilindustrie die ökonomische Situation Belgiens. Die große Koalition, bestehend aus Christlich-Sozialen und Sozialisten, konnte sich gegen Ende der siebziger Jahre aufgrund unter-

²³⁾ Vgl. Archiv der Gegenwart (AdG) v. 15. 10. 1979, S. 22965.

²⁴⁾ Vgl. A. Schoenauen, Der Staat selbst ist in Gefahr, in: EG-Magazin, (1983) 8, S. 24.

²⁵⁾ AdG v. 7. 8. 1980, S. 23758.

schiedlicher wirtschaftspolitischer Ordnungsvorstellungen nicht auf eine Bekämpfung der dringenden ökonomischen Probleme einigen, so daß das Land vor dem Bankrott stand²⁶⁾. Erst die Bildung einer Regierung aus Christlich-Sozialen und Liberalen, die in der Wirtschaftsordnungspolitik aufgrund der Akzeptanz der sozialen Marktwirtschaft eher zu Gemeinsamkeit finden konnte als die große Koalition, ermöglichte tiefgreifende Sanierungsmaßnahmen, die die belgische Bevölkerung in den achtziger Jahren drastisch zu spüren bekommt. Mit Hilfe eines umfangreichen Austeritätsprogramms, das auf dem Notverordnungswege eingeleitet wurde — und dem Kammer und Senat nur widerstrebend ihre Zustimmung erteilten²⁷⁾ —, soll die Sanierung der belgischen Wirtschaft erreicht werden. Schon 1980 erklärte der damalige sozialistische Wirtschaftsminister Claes, daß Belgien ein Staatsbankrott drohe. Eine neue Prioritätensetzung sei erforderlich; die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft müsse über die Sozialpolitik hergestellt werden, da sonst über kurz oder lang das System der sozialen Sicherheit zusammenbrechen werde; alle Bevölkerungskreise müßten den Gürtel enger schnallen und sich mit weniger als bisher zufriedengeben²⁸⁾.

Mit Hilfe von Notverordnungsmaßnahmen erhöhte die Regierung Martens die Soziallasten der Arbeitnehmer beträchtlich und schränkte Dienstleistungen erheblich ein. So wurde für 1982 ein Lohnstopp vereinbart, d. h. für die Dauer von zwei Jahren durften Lohnangleichungen nur im Rahmen der Preiserhöhungen erfolgen²⁹⁾. Auch wurde gegen Ende 1981 von der Regierung ein Plan vorgelegt, der auf dem Verordnungswege Maßnahmen zur Kürzung der Staatsausgaben, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch Steuererleichterungen und den Abbau von „übertriebenen“ Sozialleistungen

gen vorsah³⁰⁾. „Innerhalb von knapp einem Jahr hat Martens durch Lohnstopp, Änderungen am Sozialsystem und Steuererleichterungen die individuelle Kaufkraft um rund 140 Milliarden Francs beschnitten und diesen Betrag in die Unternehmen gepumpt.“³¹⁾

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierung Martens wurden unter — demokratiethoretisch gesehen — bedenklichen Vorzeichen getroffen, denn das Parlament mußte die Regierung im voraus ermächtigen, Maßnahmen in der Wirtschaftspolitik treffen zu können, die es dann nicht mehr beeinflussen konnte. Die Regierung suspendierte die Gewaltenteilung, d. h. das Kabinett beschließt Gesetzesvorlagen, die der König unterzeichnet und im Amtsblatt der Öffentlichkeit, aber auch dem Parlament!, bekannt gemacht werden³²⁾.

Die Notverordnungspolitik der Regierung Martens hat jedoch unzweifelhaft zu wirtschaftspolitischen Erfolgen geführt. Nicht nur, daß die Regierung Martens V die Halbzeit der Legislaturperiode erreicht hat, wird als bemerkenswerter Beitrag zur Stabilität gewertet, sondern die Verbesserung der ökonomischen Situation zeigt sich anhand einiger ausgewählter Daten. So konnte erstmals seit längerer Zeit der Anstieg der öffentlichen Verschuldung angehalten, die Wettbewerbsfähigkeit verbessert und das Außenhandelsdefizit verringert werden. Dennoch wird die belgische Volkswirtschaft auch Mitte der achtziger Jahre nach wie vor von großen Problemen belastet. Neben der extrem hohen Arbeitslosigkeit, bei deren Bekämpfung auch die Regierung Martens noch keine Erfolge aufzuweisen hat, werden die Strukturprobleme in der Stahl- und Textilindustrie im Zusammenhang mit den Sprach- und Regionalproblemen die wirtschaftliche Erholung Belgiens weiterhin belasten.

VI. Zur Außenpolitik Belgiens

1. Die Suche nach Sicherheit

Nachdem Belgien mit seiner Neutralitätspolitik in diesem Jahrhundert nicht erfolgreich

war, vollzog das Land 1947 einen radikalen außenpolitischen Kurswechsel, der bereits theoretisch vom langjährigen sozialistischen Außenminister Spaak zu Beginn der vierziger Jahre im Londoner Exil konzipiert wurde³³⁾.

²⁶⁾ R. Burchard, Belgien: Ein Land vor dem Bankrott, in: Die Neue Gesellschaft, (1981) 2, S. 165f.

²⁷⁾ W.-D. Stahnke, Belgien: Notverordnungspolitik, in: Die Neue Gesellschaft, (1982) 11, S. 1117.

²⁸⁾ AdG v. 7. 8. 1980, S. 23760.

²⁹⁾ AdG v. 30. 4. 1981, S. 24516.

³⁰⁾ AdG v. 18. 1. 1982, S. 25258.

³¹⁾ Neue Zürcher Zeitung v. 22. 12. 1982.

³²⁾ Ebd.

³³⁾ Vgl. dazu besonders P.-H. Spaak, Memoiren eines Europäers, Hamburg 1969, S. 112f.

Belgien sah nun seine Sicherheit nur noch in der Beteiligung in politischen und militärischen Bündnissen gewährleistet. Auf dieser Suche nach Sicherheit bot sich für das Königreich — ähnlich wie einige Jahre später für die Bundesrepublik Deutschland — die Westintegration an. Bereits 1948 wurde zusammen mit den beiden anderen BENELUX-Staaten sowie mit Frankreich und Großbritannien der Brüsseler Pakt, ein auf fünfzig Jahre mit automatischer militärischer Beistandspflicht konzipiertes Bündnis, gegründet. Aus ihm entstand 1955 unter Einbeziehung Italiens und der Bundesrepublik Deutschland die Westeuropäische Union (WEU). Es war jedoch absehbar, daß Belgien — ebenso wie die anderen westeuropäischen Bündnispartner — langfristig ohne den Schutz der USA keine erfolgreiche Sicherheitspolitik betreiben konnte, so daß es 1949 Gründungsmitglied der NATO wurde. Innerhalb der Atlantischen Allianz entwickelte sich Belgien zu einem treuen Verbündeten, der seit 1966/67, als de Gaulle das NATO-Hauptquartier aus Frankreich verbannte, sowohl das politische als auch das militärische Hauptquartier der Allianz auf seinem Territorium beherbergt.

Mit Belgiens Außenminister Harmel ist die 1967 der NATO zugewiesene politische Aufgabe nach der Suche einer gerechten Friedensordnung in Europa verbunden. Auf den belgischen Außenminister ging im wesentlichen der „Harmel-Bericht“ der NATO von 1967 zurück, der neben der Verteidigung auch die Entspannung zur Aufgabe der Atlantischen Allianz macht. Dieses Konzept wurde auf der NATO-Gipfelkonferenz von Bonn 1982 — wenn auch in modifizierter Form — bestätigt.

Erstmals 1979 meldete Belgien Vorbehalte gegen eine NATO-Entscheidung an, als es neben den Niederlanden den NATO-Doppelbeschluß nur mit Einschränkungen unterstützte und die endgültige Stationierung von 48 Cruise Missiles auf seinem Territorium erst vom Verlauf der internationalen Ost-West-Beziehungen abhängig machte. Im Dezember 1983 stimmte die belgische Regierung jedoch endgültig der Stationierung der 48 Cruise Missiles zu, nachdem sich die Ost-West-Beziehungen auch im belgischen Verständnis nicht positiv entwickelt hatten.

Belgien ist zwar nach wie vor ein verlässlicher Allianzpartner, jedoch haben die Wirtschafts- und Finanzkrise erheblich dazu beigetragen, daß das Land faktisch seinen militärischen

NATO-Beitrag heute nicht mehr erfüllen kann³⁴).

2. Der zweite Pfeiler der Außenpolitik — Europa

Neben der Ausrichtung auf das Atlantische System sollte das regionale westeuropäische Kooperationssystem den zweiten Schwerpunkt belgischer Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg bilden. Bereits während des Krieges wurde von der Exilregierung in London mit den Exilregierungen Luxemburgs und der Niederlande 1944 die Vorunion BENELUX geschlossen, die 1958 durch Staatsvertrag in die BENELUX-Wirtschaftsunion erweitert wurde. Im Jahr 1948 schloß sich das Königreich Belgien der neugegründeten OEEC (heute OECD) an, um amerikanische Marshall-Plan-Hilfe zu erhalten. Die weitere Beteiligung Belgiens an der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS 1951), der schließlich 1954 gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) wie auch der 1957 errichteten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM/EAG) waren logische Konsequenzen des Ende der vierziger Jahre eingeschlagenen Weges belgischer Europapolitik.

Belgien beharrte in den fünfziger und in der ersten Hälfte der sechziger Jahre in seiner Europapolitik immer auf der Teilnahme Großbritanniens am westeuropäischen Integrationsprozeß, da es sich davon erstens eine Verhinderung einer deutsch-französischen Vorherrschaft und zweitens eine größere Rolle Westeuropas in der Weltpolitik versprach.

Belgien betrieb in seiner Europapolitik oft eine aktive Integrationsstrategie, d. h. Initiativen zur Fortsetzung der Integration gingen oft von belgischen Regierungen wie auch von belgischen (Europa-)Parlamentariern aus. So war Belgien neben den Niederlanden ein wesentlicher Initiator zur Fortsetzung der europäischen Integration nach dem Scheitern der EVG, als im Sommer 1955 das BENELUX-Memorandum zur weiteren ökonomischen Integration vorgelegt wurde und den Grundstein für EWG und EURATOM bildete. Auch in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre versuchte Belgien anhand verschiedener Vor-

³⁴) R. Burchard, Belgien — Finanzkrise, Regierungskrise, in: Die Neue Gesellschaft, (1980) 6, S. 867f.

schläge den europäischen Integrationsprozeß zu beschleunigen.

In den sechziger Jahren profilierte sich der damalige belgische Außenminister Spaak neben dem niederländischen Außenminister Luns zum härtesten Widersacher des französischen Staatspräsidenten de Gaulle. Während der französische Präsident die Kompetenzen der EWG abzubauen suchte und Europa auf intergouvernementalem Wege bauen wollte, hielten Luns und Spaak strikt an der supranationalen Integrationsmethode fest, da sie in der supranationalen Integration die optimale Realisierung der politischen Ziele von Kleinstaaten erkannten. Jedoch scheiterten sowohl de Gaulle als auch Spaak und Luns mit ihren Vorstellungen. Allerdings konnten Belgier und Niederländer in den Auseinandersetzungen um die Finalität der Europäischen Gemeinschaft ungewünschte Entwicklungen verhindern, d. h., daß der EWG Kompetenzen genommen wurden.

Belgische Europapolitik war aber nicht nur der Versuch, innerhalb Westeuropas die Position der Kleinstaaten zu verbessern, sondern belgische Europapolitik sollte bis in die siebziger Jahre auch immer dazu dienen, mit Hilfe erfolgreicher Integration einen zweiten (europäischen) Pfeiler im Atlantischen System zu errichten. Europapolitik und Allianzpolitik wurden als komplementäre Politiken perzipiert und praktiziert.

Auch in den siebziger Jahren zeichneten sich belgische Politiker durch europapolitische

Vorschläge aus, deren bekanntester der Tindemans-Bericht³⁵⁾ ist. Der ehemalige Ministerpräsident und heutige Außenminister schlug an der Jahreswende 1975/76 weitere vorsichtige Schritte im westeuropäischen Integrationsprozeß hinsichtlich der Entwicklung zu einer Europäischen Union vor, die zwar von seinen Kollegen in den europäischen Hauptstädten wohlwollend aufgenommen, jedoch bis heute kaum verwirklicht wurden.

Ihre Anerkennung fand die belgische Europapolitik in der Ausgestaltung der „heimlichen europäischen Hauptstadt“ Brüssel; hier erhielten die Kommissionen von EWG und EURATOM und später dann die gemeinsame Exekutive von EGKS, EWG und EURATOM ihren Sitz.

Mit Hilfe der Einbindung in die westlichen Gemeinschaften konnte der Kleinstaat Belgien eine größere Bedeutung als außerhalb des Integrationsprozesses erreichen. Die feste Einbindung ermöglichte ihm auch die Kompensation für den Verlust des Kolonialreichs zu Beginn der sechziger Jahre.

Heute nimmt Belgien sowohl in der Europäischen Gemeinschaft als auch in der Atlantischen Gemeinschaft eine Rolle ein, die insbesondere bei intragemeinschaftlichen Auseinandersetzungen bedeutsam werden kann.

³⁵⁾ Vgl. dazu H. Schneider/W. Wessels (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977.

Die Niederlande — zwischen Integration und Polarisierung

I. Einleitung

Die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland stehen in einer vielfältigen wechselseitigen Beziehung. Mit einem Anteil von einem Viertel am gesamten Außenhandelsvolumen ist die Bundesrepublik der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Niederlande. Verbindende Interessen ergeben sich aus der Mitgliedschaft beider Länder in der NATO und in der Europäischen Gemeinschaft. Zudem gibt es durch die gemeinsame Grenze und die Verwandtschaft der niederländischen und deutschen Sprache vielfältige kulturelle Überschneidungen sowie zahlreiche gemeinsame, darunter auch schmerzhaft historische Erfahrungen. Trotz dieser zahlreichen Berührungspunkte erfahren die Niederlande im gesellschaftswissenschaftlichen Bereich des deutschen Sprachraums relativ wenig Beachtung.

Die Gesellschaft der Niederlande ist eine pluralistische, in des Wortes wahrster Bedeutung. Die große Zahl der im Parlament vertretenen Parteien, die Vielfalt der gesellschaftlichen Gruppierungen und der rasche soziale Wandel machen eine Beschäftigung mit diesem Land gerade für einen Sozialwissenschaftler besonders reizvoll. Andererseits erschwert diese breitgefächerte Vielfalt des gesellschaftlichen und politischen Systems und die rasche Veränderung in diesen Bereichen und vermutlich auch die bestehende Sprachbarriere eine Einarbeitung in dieses Gebiet.

Der vorliegende Aufsatz soll den Wandel im politischen und sozioökonomischen Bereich der niederländischen Gesellschaft seit 1945 darstellen. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die durch die ökonomische Krise bedingten Entwicklungstendenzen gelegt.

Der Begriff Versäulung (engl.: pillarization, niederl.: verzuiling) hat rasch Eingang in die politikwissenschaftliche Literatur gefunden. Das Phänomen der Versäulung wurde auch im deutschen Sprachraum wissenschaftlich aufgearbeitet¹⁾. „Im Unterschied zu einer

Klassengesellschaft oder einer horizontal geschichteten Gesellschaft sind in einer versäulten Gesellschaft, wie in den Niederlanden, die sozialen Gebilde (hier Säulen) nicht nur schichtspezifisch horizontal formiert, sondern die einzelnen sozialen Gruppen sind vertikal integriert. So wird ein Mitglied einer vertikal integrierten Gruppe (Säule) sich ungeachtet seiner hierarchischen Stellung, im Sinne eines horizontalen Schichtmodells, einer bestimmten Säule oder einem bestimmten Block zurechnen.“²⁾

Im Sinne dieser Definition kann man für die Niederlande von drei Säulen sprechen: einer katholischen, einer protestantischen und einer sozialistischen. Zur Erklärung dieses doch spezifisch niederländischen Phänomens wurde eine Reihe von Hypothesen entwickelt. Die Emanzipationshypothese geht davon aus, daß Minderheiten wie Katholiken, orthodoxe Calvinisten und Sozialisten aufgrund ihrer religiösen Anschauung bzw. ihrer politischen Einstellung Repressionen und Diskriminierungen durch die übrige Bevölkerung erlitten. Dies führte zu einem hohen Zusammengehörigkeitsgefühl dieser Minderheiten, die sich politisch zu organisieren begannen und im Laufe der Zeit ein Netzwerk von Organisationen und Verbänden schufen, welche in sich geschlossene Säulenkomplexe bildeten³⁾.

Die Bewahrungshypothese geht davon aus, daß die religiösen Gruppierungen zur Bewah-

wie R. Steininger, Polarisierung und Integration — Eine vergleichende Untersuchung der strukturellen Versäulung der Gesellschaft in den Niederlanden und in Österreich, Meisenheim am Glan 1975.

²⁾ O. Meggeneder, Hypothesen zur Versäulung und Entsäulung — dargestellt an den politischen Parteien der Niederlande, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 6 (1981) 4, S. 80.

³⁾ Vgl. J. Hendriks, De emanzipatie van de gereformeerden, Alphen aan den Rijn 1971, sowie A. N. J. den Hollander u. a., Drift en koers — Een halve eeuw sociale verandering in Nederland, Assen 1962², S. 105—125.

¹⁾ N. Lepszy, Regierung, Parteien und Gewerkschaften in den Niederlanden, Düsseldorf 1979, so-

rung der Integrität ihres Glaubens und der Autonomie ihrer Kirche geschlossene Blöcke (Säulen) bildeten, um sich gegen die konfessionellen Einflüsse Andersdenkender abzusichern. Die Bewahrungshypothese ist schon per definitionem nicht geeignet, die Bildung der sozialistischen Säule zu begründen. Zweifellos ist sie aber in der Lage, die Formierung der konfessionellen Säulen zu erklären⁴⁾.

Die Mobilisierungshypothese, welcher ein weitreichenderer Erklärungswert zukommt, geht davon aus, daß die dominierenden gesellschaftlichen Konflikte (Schulstreit, Einführung des allgemeinen Wahlrechts) zur Gründung von politischen Parteien führten, welche ihren Rückhalt in klar definierten Bevölkerungsgruppen fanden (Katholiken, Protestanten und Arbeiterschicht⁵⁾). Zwar ist keine der nur cursorisch beschriebenen Hypothesen in der Lage, die Versäulung umfassend zu erklären, doch ist jede einzelne geeignet, zumindest Teilaspekte des Versäulungsprozesses zu erhellen.

II. Das politische System auf dem Wege zur Polarisierung?

Die Mitte der sechziger Jahre einsetzenden Entsäulungstendenzen lassen sich deutlich anhand der Veränderungen des Parteiensystems nachvollziehen.

1966 kam es zur Gründung der politischen Partei der Demokraten '66. Der Anstoß dazu ging von ehemaligen Mitgliedern der Partei der Arbeit, der Liberalen Partei, der Christlich-Historischen Union (eine konfessionelle, der protestantischen Säule zuzurechnende Partei) und der Pazifistisch-Sozialistischen Partei (PSP) aus. Die D'66 kann allerdings nicht als eine Abspaltung einer der vorher genannten Parteien betrachtet werden. Sie ist vielmehr als eine Reaktion auf die erstarrte Struktur der versäulten Gesellschaft zu verstehen. Heftige Kritik wurde an der Bürgerferne des parlamentarischen Systems geübt. Gemäß ihrem Selbstverständnis ist die D'66 als eine staatsrechtliche Reformpartei zu bezeichnen, die z. B. für die Abschaffung der Er-

Eine derartig deutliche Segregation in weltanschaulich-religiöse Blöcke bedeutet zugleich eine ideologische und soziale Fragmentierung der Gesellschaft. Die logische Folge wäre eigentlich das Auftreten zahlreicher gesellschaftlicher und politischer Konflikte. „Such a socially and ideologically fragmented system would appear to be highly conducive to dissension and antagonism instead of consensus and cooperation, to ideological tension and extremism instead of pragmatism and moderation, and to governmental immobilism alternating with revolutionary upsets rather than evolutionary change.“⁶⁾

In den Niederlanden hingegen gelang es den am politischen Prozeß beteiligten Institutionen, Parteien und Verbänden, ihre Beziehungen weitgehend konfliktfrei zu gestalten. In der wissenschaftlichen Literatur wurde diese spezifische Ausformung des parlamentarischen Systems der Niederlande unter der Überschrift „consociational democracy“ (deutsch: Konkordanzdemokratie) abgehandelt⁷⁾.

sten Kammer und die direkte Wahl des Ministerpräsidenten votierte.

Als eine echte Splitterpartei ist hingegen die Radikale Partei (PPR) zu bezeichnen. Diese spaltete sich vom linken Flügel der Katholischen Volkspartei ab, der sich einer Zusammenarbeit mit der Liberalen Partei widersetzte. Die Radikale Partei gab allmählich ihre Bindung an den Katholizismus auf. Ihre progressiv-radikale politische Ausrichtung brachte ihr vor allem Wähler aus dem Kreis der Jugendlichen und Studenten.

Von den Großparteien hatte die 1946 gegründete Partei der Arbeit schon früh bewußt versucht, die versäulte Struktur zu durchbrechen und ein Sammelpunkt von Angehörigen aller Konfessionen zu sein. Die Bereitschaft zur Öffnung hat sicher dazu beigetragen, daß sich innerhalb der Partei eine linke Strömung

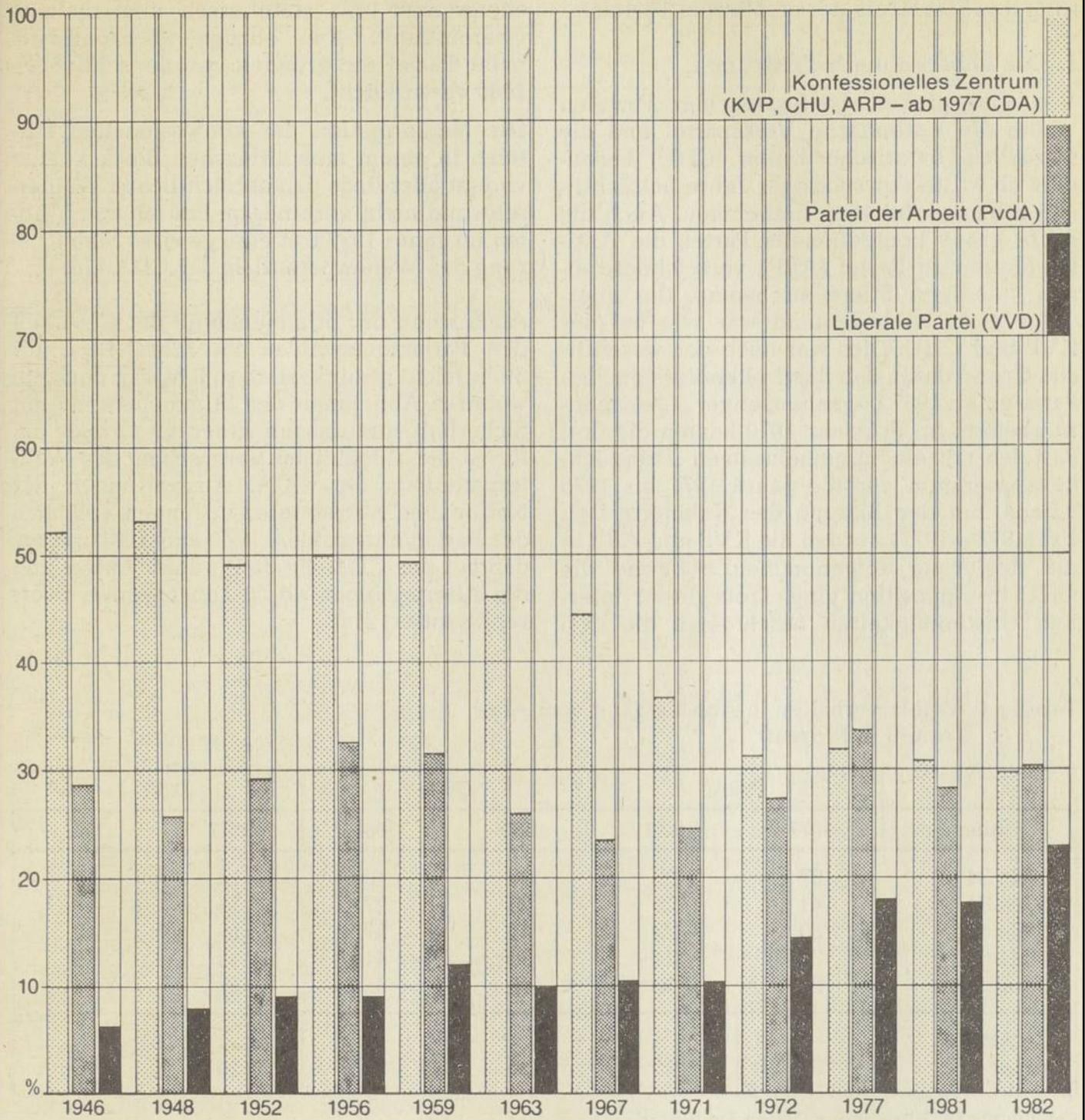
⁴⁾ Vgl. J. M. G. Thurlings, *De wankele zuil*, Deventer 1978², S. 44 ff.

⁵⁾ Vgl. R. Steininger, *Pillarization (verzuiling) and political parties*, in: *Sociologische Gids*, 25 (1978), S. 247 f.

⁶⁾ A. Lijphart, *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley/Los Angeles/London 1975², S. 1 f.

⁷⁾ Vgl. I. Scholten, *Does Consociationalism Exist? A Critique of the Dutch Experience*, in: R. Rose (Ed.), *Electoral Participation — A Comparative Analysis*, Beverly Hills/London 1980, S. 330.

Entwicklung des Stimmenanteils der drei großen Parteien bei den Wahlen zur Zweiten Kammer 1946 – 1982



(Nieuw Links) bilden konnte, die zwar keine eigene Organisation innerhalb der Partei bildete, aber doch beträchtlich an Einfluß gewann.

Das Wirken der „Neuen Linken“ führte dazu, daß sich die Kräfte des rechten Flügels der Partei der Arbeit formierten, was schließlich 1970 zur Gründung der Partei Demokratische Sozialisten '70 (DS'70) führte.

Die beachtlichen Erfolge der neuen Parteien während der Parlamentswahlen 1971 und

1972 ließen eine spürbare Unzufriedenheit der Wähler mit dem bestehenden Parteiensystem erkennen. Allerdings begünstigt das niederländische Verhältniswahlssystem ohne jegliche Einschränkungsklauseln den Einzug von Kleinparteien ins Parlament. Mehr als fünf Prozent der Wählerstimmen konnten von den Kleinparteien lediglich die Demokraten '66 (1971, 1977 und 1981) und die Demokratischen Sozialisten '70 (1971) erreichen. Sieht man von dem spektakulären Erfolg der D'66 im Jahre 1981 (11,1 % der Stimmen, das waren 17 von

150 Mandaten) ab, so fristen die Kleinparteien eher ein Schattendasein. Weniger augenfällig, aber doch um so bedeutender ist die Veränderung des Elektorats der etablierten Parteien.

1. Das konfessionelle Zentrum

Von den großen konfessionellen Parteien mußte die Katholische Volkspartei und die Christlich-Historische Union (CHU) besonders ab Mitte der sechziger Jahre beträchtliche Stimmeneinbußen hinnehmen. Auch die dritte große konfessionelle Partei, die Anti-Revolutionäre Partei (ARP), verzeichnete einen ständigen Stimmenschwund, der allerdings nicht so bedeutend war wie bei der KVP und CHU. Dies war auch der wesentliche Grund dafür, daß die drei konfessionellen Parteien ab 1967 begannen, enger zusammenzuarbeiten. Im Frühjahr 1970 kamen die drei Parteien mit einem gemeinsamen „Dringlichkeitsprogramm“ für die Jahre 1971 bis 1975 heraus. Bei der Bildung des Kabinetts Den Uyl (1973—1977) wurden die KVP und ARP in die Regierung aufgenommen, während die CHU in Opposition ging. Trotz dieser internen Unstimmigkeiten beschlossen die drei

Parteien im Jahre 1973 weiter zusammenzuarbeiten und gründeten die Christlich-Demokratische Allianz (CDA). Die 1973 abgesprochene und 1975 statutarisch niedergelegte Übereinkunft, eine einzige überkonfessionelle Partei zu gründen, wurde schließlich 1980 verwirklicht.

Die Neuformation der konfessionellen Parteien in einem monolithischen Block konnte vorerst allerdings den beträchtlichen Wählerschwund nicht verhindern. Erst ab den Wahlen im Jahre 1972 trat eine gewisse Stabilisierung des Wählerpotentials der CDA ein.

Auch wenn der Stimmenanteil der CDA seit den Parlamentswahlen im Jahre 1977 nur mehr leicht gesunken ist, so läßt sich doch ein weiteres Abnehmen des Stimmenanteils mit Sicherheit voraussagen. Einer der Gründe dafür ist die allmähliche Vergreisung des Wählerpotentials der CDA. Auswertungen der Nationalen Wähleruntersuchungen anlässlich der Parlamentswahlen 1977 und 1981 zeigen, daß bei der CDA die Jungwähler unter- und die Altersgruppen ab 50 Lebensjahren überrepräsentiert sind.

Tabelle 1: Wählerverhalten in Abhängigkeit vom Alter (Anteil in Prozent)

Alter	PvdA		CDA		VVD	
	1977	1981	1977	1981	1977	1981
bis 24	37	28	30	19	14	15
25 bis 34	41	25	25	27	15	16
35 bis 49	30	23	41	37	16	18
50 bis 64	34	24	39	41	13	15
65 und älter	38	30	46	46	11	14
alle Altersgruppen	36	25	36	34	14	16

Quelle: für 1977: Irwin u. a. (Hrsg.), *De Nederlandse Kiezer '77*, 1978
für 1981: Meggeneder, *Wahlen und Wählerverhalten in den Niederlanden*, 1983.

Weitere Ursache für den sinkenden Stimmenanteil des christlichen Zentrums ist die bereits erwähnte Entkonfessionalisierung. 1947 betrug der Anteil jener, die keiner Religionsgemeinschaft angehören, an der Gesamtbevölkerung 17,1 %. Bis zum Jahre 1971 (letzte Volkszählung) erhöhte sich der Anteil auf 23,6 %. Aus den nationalen Wähleruntersuchungen läßt sich jedoch entnehmen, daß der Anteil derjenigen, die sich einer Religionsgemeinschaft zurechnen, weiter abgenommen

hat. Dabei ist besonders die Verminderung der praktizierenden Gläubigen (mindestens einmal wöchentlicher Kirchenbesuch) augenfällig.

Religiosität und Wählerverhalten korrelieren in auffälliger Weise. Lediglich zwischen 3 und 6 % der Wähler, die keiner Religionsgemeinschaft angehören, geben ihre Stimme einer konfessionellen Partei, hingegen stimmen im Durchschnitt 75 % der praktizierenden

Tabelle 2: Wähleraufkommen nach Religiosität
(Anteil in Prozent)

Anhänger einer Religionsgemeinschaft nach Kirchenbesuch					
	mind. 1 × pro Woche	manchmal	(fast) nie	Religionslose	Summe
1967	44	22	14	20	100
1971	40	19	12	30	100
1972	32	24	14	31	100
1977	26	27	12	34	100
1981	24	25	16	34	100
1982	20	27	16	37	100

Quelle: Eijk und Niemöller, Stemmen op godsdienstige partijen sinds 1967, 1983.

Gläubigen für eine der konfessionellen Parteien⁸⁾. Es ist anzunehmen, daß die beobachtbare allmähliche Entkonfessionalisierung langfristig zu einer Polarisierung des Parteiensystems beitragen wird. Nutznießer der Entkonfessionalisierung ist die Liberale Partei. Bereits 1977, als die Liberalen ihren Mandatsstand von 22 auf 28 erhöhen konnten, ging ihr Stimmengewinn zu Lasten der Christlich-Demokratischen Allianz (CDA)⁹⁾. Aber auch der spektakuläre Gewinn von zehn Mandaten bei den Parlamentswahlen 1982 ging zum beträchtlichen Teil zu Lasten der CDA. Eine Wählerstromanalyse zeigte, daß sich der Stimmengewinn der Liberalen zu 37 % aus ehemaligen CDA-Wählern rekrutierte¹⁰⁾.

Daß die CDA trotz der zunehmenden Entkonfessionalisierung während der letzten zehn Jahre ihren Stimmenanteil einigermaßen stabil halten konnte, wird durch das zunehmend konfessionelle Stimmverhalten der praktizierenden Gläubigen erklärt, zumal die Wahlbeteiligung dieser Bevölkerungsgruppe überdurchschnittlich hoch ist¹¹⁾.

2. Links und rechts vom konfessionellen Zentrum

Konnte in den fünfziger und zu Beginn der sechziger Jahre das Parteiensystem als ein

⁸⁾ Vgl. C. van der Eijk und B. Niemöller, Stemmen op godsdienstige partijen sinds 1967, in: dies. (Hrsg.), In het spoor van de kiezer, Meppel/Amsterdam 1983, S. 176 ff.

⁹⁾ Vgl. H. Daudt, Winst en Verlies van de Partijen, in: G. A. Irwin u. a. (Hrsg.), De Nederlandse Kiezer, Voorschoten 1978, S. 140.

¹⁰⁾ Vgl. B. Oudshoorn, VVD en CDA hollen D'66 uit, in: Algemeen Dagblad vom 9. September 1982.

¹¹⁾ Vgl. C. van der Eijk und B. Niemöller, a. a. O. (Anm. 8), S. 180.

Abbild der deutlich aufgespaltenen Subkulturen betrachtet werden, so ist „... in den achtziger Jahren eine derartige Charakterisierung nicht mehr adäquat, vielmehr ist ein... entlang der Links-Rechts Dimension strukturiertes Parteiensystem vorherrschend“¹²⁾.

Die zunehmende Polarisierung des Parteiensystems manifestiert sich in der Entwicklung der Liberalen Partei und der Partei der Arbeit sowie in deren Verhältnis zueinander. Sowohl die VVD als auch die PvdA sind, was die Wählerstruktur betrifft, als stabile Parteien zu bezeichnen. Während bei der Christlich-Demokratischen Allianz die älteren Jahrgänge und bei den Kleinparteien die Jungwähler deutlich überrepräsentiert sind, weisen sowohl VVD als auch PvdA einen ziemlich gleichmäßigen Wähleranteil in den einzelnen Altersgruppen auf (vgl. Tab. 1).

Die ideologischen Gegensätze zwischen beiden Parteien liegen auf der Hand. Die Programmatik der VVD geht auf das liberale Grundsatzprogramm von 1948 zurück, das die Unabhängigkeit und die Eigenverantwortlichkeit des Staatsbürgers innerhalb der auf der Grundlage des Christentums beruhenden niederländischen Gesellschaft herausstellt. „Wirtschafts- und Sozialpolitik soll bei weitgehender Zurückhaltung des Staates im Sinne eines Ordo-Liberalismus geführt werden. Schwerpunkte sind die Beschränkung der Lohn- und Einkommensteuer und der Verzicht auf einen Ausbau des Sozialstaats.“¹³⁾

¹²⁾ Ebd., S. 181.

¹³⁾ Länderbeitrag von H. Lademacher und P. van Slooten, in: F. Wende (Hrsg.), Lexikon zur Geschichte der Parteien in Europa, Stuttgart 1981, S. 424.

Die Partei der Arbeit (PvdA) vertrat bereits in ihrem Grundsatzprogramm von 1947 das Prinzip der Öffnung nach außen und war somit ihrem Selbstverständnis nach eine Volkspartei. Die Bereitschaft zur Öffnung, insbesondere gegenüber den Mittelgruppen, war übrigens politisch wenig erfolgreich, denn bei den Parlamentswahlen 1981 rekrutierten sich immer noch 65% der Wählerschaft der PvdA aus der Arbeiterschicht.

Das Grundsatzprogramm der PvdA aus dem Jahre 1977 verurteilt zwar den Kapitalismus nicht ausdrücklich, sondern macht das Monopolkapital für die ökonomischen, sozialen und ökologischen Krisenerscheinungen verantwortlich. Die Überführung von Banken, Versicherungsgesellschaften, der Grundstoff-, pharmazeutischen und Rüstungsindustrie in Gemeinschaftsbesitz wird gefordert; desgleichen eine Einkommensnivellierung, eine Veröffentlichung aller Einkommen und die Festlegung einer Obergrenze für privates Vermögen. Im Vergleich zum Grundsatzprogramm

der PvdA aus dem Jahre 1959 stellt das von 1977 eine ideologische Radikalisierung dar. Dieses rekurriert in seinem Ansatz jedoch nicht auf marxistische Theorien, sondern ist deutlich von den neuen sozialen Bewegungen (insbesondere Frauen- und Ökologiebewegungen) beeinflusst. Insgesamt haben sich die ideologischen Gegensätze zwischen PvdA und VVD noch mehr verschärft, und beide Parteien haben während der letzten Parlamentswahlen wiederholt erklärt, daß eine Mitwirkung in einer Regierungskoalition, in welcher der jeweilige Kontrahent vertreten ist, nicht in Frage kommt.

Das Parteiensystem ist nicht der einzige Bereich, in dem Polarisierungstendenzen zu verzeichnen sind. Diese zeigen sich auch bei den wichtigen „political issues“, vor allem aber im ökonomischen Bereich. Die Polarisierung der niederländischen Gesellschaft bei wichtigen gesellschaftspolitischen Streitfragen wird anhand der Auseinandersetzung um die Kernwaffen exemplarisch dargestellt.

III. Polarisierungstendenzen innerhalb der Gesamtgesellschaft

Eine Verschärfung der Diskussion um die Atombewaffnung erfolgt in den Niederlanden seit der zweiten Hälfte des Jahres 1977, wobei der Anstoß zunächst von zwei Basisbewegungen erfolgte. Durch einen Aufruf in „De Waarheid“, der Tageszeitung der Kommunistischen Partei (CPN), im August 1977 wurde die Basis für eine breite Massenbewegung gegen die Pläne der USA zur Einführung der Neutronenbombe geschaffen. Bald war erkennbar, daß die niederländische Bewegung, die unter dem Motto „Stoppt die Neutronenbombe“ stand, nur Teil einer umfassenden internationalen Bewegung war, in der sich auch die kommunistischen Parteien sozialistischer Länder stark machten. Dies, zusammen mit der Tatsache, daß die organisatorische Leitung der Initiative bei der CPN lag, trug dazu bei, die Bewegung „Stoppt die Neutronenbombe“ als Vertreter sowjetischer Interessen pauschal zu diskreditieren. Trotz des unverkennbaren Einflusses der CPN waren in der Bewegung „... viele Niederländer aus sehr unterschiedlichen politischen, gesellschaftlichen, kirchlichen und wissenschaftlichen Kreisen (zu finden), die über die mögliche Einführung dieser Waffe aufrichtig besorgt waren“¹⁴⁾. Daß

¹⁴⁾ F. A. M. Alting von Geusen, Die Niederlande

die Bewegung „Stoppt die Neutronenbombe“ breite Bevölkerungskreise erfaßte, geht schon aus der Tatsache hervor, daß innerhalb weniger Monate mehr als eine Million Unterschriften (Stimmenabgabe bei den Parlamentswahlen für die CPN im Jahre 1977: 143 481) gegen die Einführung der Neutronenbombe gesammelt wurden.

Im gleichen Jahr veranstaltete die Interkirchliche Friedensinitiative (Interkerkelijk Vredesberaad) eine Friedenswoche unter dem Motto „Helft die Kernwaffen aus der Welt zu schaffen — beginnend in den Niederlanden“. Die Interkirchliche Friedensinitiative legte für ihre zukünftige Arbeit drei Schwerpunkte fest¹⁵⁾:

- Abgehend von allgemein gefaßten Friedensforderungen soll die konkrete Situation der Niederlande Gegenstand der Friedenspolitik der „Initiative“ sein.
- Schaffung einer breiten Basis innerhalb der Bevölkerung.

und die Modernisierung der Kernwaffen, in: Europa-Archiv, 37 (1982) 2, S. 31.

¹⁵⁾ Vgl. Interview mit dem Sekretär der Interkirchlichen Friedensinitiative Jan Faber in Vrij Nederland vom 20. Dezember 1980.

— Einflußnahme auf die politischen Parteien.

Erklärtes friedenspolitisches Ziel der Interkirchlichen Friedensinitiative war es nunmehr, die geplante Aufstellung von 48 Marschflugkörpern auf niederländischem Territorium zu verhindern.

Eine Verbreiterung der Basis der Interkirchlichen Friedensinitiative erfolgte durch eine Zusammenarbeit mit der Bewegung „Stoppt

die Neutronenbombe“. Dies führte 1978 zur Gründung des Kooperationsverbandes „Stoppt die Neutronenbombe! — Stoppt den Kernwaffenwettlauf“.

In Anbetracht der breit angelegten Diskussion um die Kernwaffen in den Niederlanden wurden zahlreiche Meinungsumfragen durchgeführt¹⁶⁾. Eine Umfrage im November 1981 zeigte, daß sich die Bevölkerung in der Einstellung zur Atombewaffnung in zwei Lager aufspalten ließ.

Tabelle 3: Einstellung zur Atombewaffnung (Anteil in Prozent)

„Die Niederlande sollten, ungeachtet dessen, was andere westeuropäische Länder tun, ein gutes Beispiel geben und keine Kernwaffen auf ihrem Territorium erlauben; eine Garantie, daß Osteuropa diesem Beispiel folgt, ist nicht notwendig. Stimmen Sie diesem Vorschlag zu oder lehnen Sie ihn ab?“

	PvdA	CDA	VVD	alle Befragten
ich stimme zu	76	47	24	56
ich lehne ab	24	46	75	41
weiß nicht/ keine Antwort	0	7	1	2

Quelle: Everts, *The mood of the country*, 1982.

Die deutliche Polarisierung der Bevölkerung in der Frage der Kernbewaffnung zeigt sich darin, daß lediglich 2 % der Befragten keine Antwort gaben oder keine Antwort wußten. Betrachtet man die Einstellungen vor dem Hintergrund der Parteipräferenz, so zeigt sich, daß die PvdA-Sympathisanten im selben

Ausmaß kernwaffenfreie Niederlande befürworteten wie die VVD-Sympathisanten dies ablehnten. Dieses Ergebnis findet sich im übrigen auch in der Nationalen Wähleruntersuchung vom September 1982, wie aus Tabelle 4 zu ersehen ist.

Tabelle 4: Meinungen zur Aufstellung von Raketen mit Atomsprengköpfen (Anteil in Prozent)

	PvdA	CDA	VVD	übrige	Summe	insgesamt in Prozent d. Stichprobe
für eine jetzige Aufstellung	7	29	55	9	100	15
Verhandlungsergebnis abwarten	15	39	35	11	100	31
überhaupt gegen eine Aufstellung	52	17	9	22	100	49
weiß nicht/keine Antwort	—	—	—	—	—	5

Quelle: van Giessen u. a., *Tien jaar politieke strijdpunten*, 1983.

¹⁶⁾ Eine zusammenfassende Übersicht von derartigen Untersuchungen findet sich in: P. B. Everts, *The mood of the country: new data on public opinion in*

the Netherlands on nuclear weapons and other problems of peace and security, in: *Acta politica*, 17 (1982) 4, S. 497—553.

Die Einstellung der Wähler zur Frage der Aufstellung von Marschflugkörpern reflektiert im übrigen die Haltung der Parteien. Als die entscheidenden Verhandlungen im NATO-Rat (12. und 13. Dezember 1979) zum sogenannten Doppelbeschluß (Modernisierung der bestehenden Atomwaffen und Stationierung von Marschflugkörpern in Europa) anstanden, führte dies im Parlament zu heftigen Diskussionen. Von den Parlamentariern der Oppositionsparteien (Partei der Arbeit und Demokraten '66) wurde ein Antrag im Parlament eingebracht, der dazu aufforderte, bei den kommenden NATO-Beratungen einem Beschluß über die Produktion und Stationierung von Pershing-II-Raketen und Marschflugkörpern nicht zuzustimmen. Das bedeutet, daß die Niederlande mit der Stationierung solcher Waffen auf ihrem Gebiet nicht einverstanden sein können. Bei der parlamentarischen Abstimmung wurde der Antrag mit 76 gegen 69 Stimmen angenommen, weil zehn Mitglieder der CDA-Parlamentsfraktion mit der Opposition stimmten. Das Kabinett Van Agt (CDA und VVD) hielt zwar den NATO-Doppelbeschluß für wünschenswert, wollte aber wegen dieser Frage nicht den Sturz des Kabinetts riskieren.

Zudem befand sich die CDA in der abschließenden Phase der Fusion (die endgültige Fusion der konfessionellen Parteien: Katholische Volkspartei [KVP], Anti-Revolutionäre Partei [ARP] und Christlich-Historische Union [CHU] erfolgte im Oktober 1980). Da die von der ARP kommenden CDA-Parlamentarier gegen die sicherheitspolitischen Vorstellungen der VVD (welche bedingungslos den NATO-Doppelbeschluß befürwortete) opponierten, hätte eine vorbehaltlose Unterstützung des NATO-Doppelbeschlusses das Zustandekommen der Fusion gefährdet. „Während der NATO-Beratungen am 12. und 13. Dezember 1979 machten die Niederlande folglich einen Vorbehalt, der darauf hinauslief, daß die Regierung zwar die Gründe für die Modernisierung von Mittelstrecken-Kernwaffen anerkannte, sich jedoch außerstande erklärte, über die Stationierung von Marschflugkörpern auf niederländischem Hoheitsgebiet sofort zu beschließen.“¹⁷⁾

IV. Die ökonomische Entwicklung

In den ersten zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war die wirtschaftliche

¹⁷⁾ F. A. M. Alting von Geusen, a. a. O. (Anm. 14), S. 29).

Im Mai 1981 wurden Parlamentswahlen durchgeführt, an die sich langwierige Koalitionsverhandlungen anschlossen. Auch in der am 2. September 1981 vereidigten Regierung (CDA, PvdA und D '66) herrschte hinsichtlich des NATO-Doppelbeschlusses Uneinigkeit. Der Ministerpräsident Van Agt (CDA) votierte für dessen Erfüllung, während die PvdA klar zu erkennen gab, eher aus der Regierung austreten zu wollen, als einer Stationierung der Cruise missiles zuzustimmen. Aber auch innerhalb der Christlich-Demokratischen Allianz (CDA) gab es erklärte Gegner des NATO-Doppelbeschlusses. In der Zwischenzeit gelang es der niederländischen Friedensbewegung, immer mehr Anhänger zu mobilisieren. Als es am 21. November 1981 in Amsterdam zu einer eindrucksvollen Friedensdemonstration kam, an der sich zwischen 350 000 bis 400 000 Menschen beteiligten, vollzog Van Agt (CDA) eine taktische Kehrtwendung. Er kündigte neue Schritte der Regierung an, um die Nuklearwaffen abzuschaffen. Allerdings blieb es dann bei dieser verbalen Zusage. Einziger konkreter Schritt war die Regierungserklärung vom 16. November 1981, in der Van Agt mitteilte, daß die Regierung vorerst keinen Beschluß zur Stationierung der Cruise missiles fassen würde.

Das Kabinett Van Agt kam bereits nach neun Monaten zu Fall. Die für den 8. September 1982 ausgeschriebenen Neuwahlen brachten zum Teil überraschende Ergebnisse. Die Liberale Partei (VVD) konnte einen beachtenswerten Gewinn von zehn Mandaten buchen; großer Verlierer war die linksliberale D '66, die elf von ihren 17 Mandaten verlor. Die PvdA rückte wieder zur stärksten Parlamentsfraktion auf. Aber auch in dem nach kurzen Koalitionsverhandlungen vereidigten Kabinett Lubbers (CDA und VVD) schwelt der Konflikt um die Erfüllung der NATO-Verpflichtungen weiter. Die VVD beharrt unverändert auf der Erfüllung des NATO-Doppelbeschlusses durch die Niederlande. Aber ironischerweise treten ausgerechnet der Verteidigungsminister und der Staatssekretär für Verteidigung (beide CDA) für einen Abbau der bereits in den Niederlanden stationierten Nuklearwaffen ein.

Entwicklung äußerst günstig verlaufen: geringe Arbeitslosigkeit, ununterbrochenes Wirtschaftswachstum, umfangreiche Investitionen, jedoch ein im Vergleich zu den übrigen europäischen Ländern niedriges Lohnni-

veau. Mitte der sechziger Jahre hatten die Niederlande eine auch im internationalen Maßstab gesehene starke wirtschaftliche Position erreicht; die Folge war ein gehobener Lebensstandard breiter Bevölkerungsschichten. Eine grundlegende Änderung der wirtschaftlichen Situation trat in den siebziger Jahren ein. Teils war dies die Folge der allgemeinen weltweiten wirtschaftlichen Rezession, aber auch die Folge autonomer binnenwirtschaftlicher Entwicklungen.

Im Jahr 1976 erreichten die Niederlande ein beachtliches Wirtschaftswachstum von 5,3%. Dieses nahm in den Folgejahren jedoch beträchtlich ab und verzeichnet seit 1981 nur mehr negative Werte (vgl. Tabelle 8). Die Preisentwicklung folgte keinem eindeutigen

Trend. Der krisenhafte Konjunkturverlauf zeigte sich jedoch deutlich in einem Rückgang der Investitionen. Zwar verzeichnete der private Sektor während der kurzen internationalen Erholungsphase 1978 eine leichte Zunahme der Investitionen. In den Folgejahren ging jedoch die Investitionstätigkeit im privatwirtschaftlichen Sektor stark zurück. Rückläufig waren im übrigen auch die Investitionen der öffentlichen Hand: 1980 und 1981 war die Abschwächung jedoch geringer als im privaten Sektor. Der Rückgang der Investitionen war in den sinkenden Absatzmöglichkeiten und der geringen Aussicht auf steigende Gewinne begründet, war aber sicher auch die Folge von Überkapazitäten in verschiedenen, während der Hochkonjunktur besonders begünstigten Industriezweigen.

Tabelle 5: Entwicklung der Nettoinvestitionen (1977 = 100)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982*)
Privater Sektor	100,0	103,8	97,1	86,3	61,4	60,8
Öffentlicher Sektor	100,0	92,8	86,9	91,3	87,4	82,2

*) vorläufige Ergebnisse

Quelle: Centraal bureau voor de statistiek, eigene Berechnungen

Verschärft hat sich die Situation vor allem auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenrate erreichte 1975 das erste Mal die Fünf-Prozent-

Marke und blieb in den folgenden fünf Jahren relativ konstant.

Tabelle 6: Entwicklung am Arbeitsmarkt 1974—1981

Arbeitslose

	Männer		Frauen		Zusammen		offene Stellen	
	× 1 000	% *)	× 1 000	%	× 1 000	%	× 1 000	%
1974	106,7	3,6	28,2	3,7	134,9	3,6	69,3	1,8
1975	153,0	5,0	42,3	5,0	195,3	5,0	47,2	1,2
1976	159,8	5,3	51,0	6,3	210,8	5,3	34,0	0,9
1977	145,2	4,6	58,4	6,6	203,5	5,1	55,4	1,4
1978	136,4	4,3	69,2	7,5	205,6	5,0	63,3	1,5
1979	132,4	4,2	77,6	8,0	210,0	5,1	68,1	1,7
1980	159,9	5,0	88,0	8,6	248,0	5,9	53,9	1,3
1981	262,8	8,2	123,2	11,4	385,3	9,0	20,9	0,5

*) in Prozent der unselbständig Erwerbstätigen

Quelle: Centraal bureau voor de statistiek

Mit und ab dem Jahr 1981 begann die Zahl der Arbeitslosen jedoch besorgniserregende Ausmaße anzunehmen. Sie stieg von rund

250 000 im Jahr 1980 auf 810 000 im Jahr 1983, während gleichzeitig die Zahl der offenen Stellen kontinuierlich abnahm. Besonders au-

genfällig ist der Anteil der jungen Arbeitslosen. 41% der männlichen und 44% der weiblichen Arbeitslosen sind jünger als 25 Jahre,

während der entsprechende Anteil bei den unselbständig Beschäftigten 17% bei den Männern und 34% bei den Frauen beträgt.

Tabelle 7: Arbeitslose und offene Stellen 1981—1983

		Arbeitslose in % der unselbständig Erwerbstätigen	offene Stellen in %
1981	1. Quartal	7,6	0,6
	2. Quartal	8,7	0,5
	3. Quartal	9,4	0,4
	4. Quartal	10,2	0,4
1982	1. Quartal	11,0	0,3
	2. Quartal	12,2	0,3
	3. Quartal	13,1	0,2
	4. Quartal	14,0	0,2
1983	1. Quartal	16,2	0,2
	2. Quartal	17,0	0,2
	3. Quartal	17,5	0,2

Quelle: Algemene Nederlandse Bank

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit sind vielfältig. In manchen Industriebereichen, wie zum Beispiel der Bauindustrie, sind kaum noch Produktionsausweitungen möglich, da der Markt weitgehend gesättigt ist. Eine weitere Ursache liegt in der allgemeinen Erwartung eines geringeren Wirtschaftswachstums, welche einen Rückgang der Investitionen und damit verbunden auch eine verminderte Nachfrage an Arbeitskräften zur Folge hat.

Die niederländische Volkswirtschaft ist in hohem Maße exportabhängig. Daher hat sich die restriktive Importpolitik einiger wichtiger Handelspartner, verbunden mit den Schwankungen auf den internationalen Geldmärkten,

besonders negativ auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt.

Außerdem sind die Rationalisierungsmaßnahmen in den Niederlanden auch im tertiären Sektor bereits weit fortgeschritten; sie haben zu einer hohen Arbeitslosigkeit besonders unter den Frauen, den Handels- und Büroangestellten sowie den Beschäftigten im öffentlichen Dienst geführt.

Die sich seit 1980 drastisch verschärfende Wirtschaftslage zeigt sich auch deutlich in der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der Produktionsindizes der Industrie, die eine rückläufige Tendenz aufweisen.

Tabelle 8: Die wichtigsten konjunkturellen Daten

	Produktionsindex der Industrie	BIP zu konstanten Preisen	Wirtschafts- wachstum im Vergleich zum Vorjahr in %	Preissteigerungs- rate in %
1975	100	100	-1,0	10,3
1976	107	106	5,3	9,2
1977	108	109	2,4	7,0
1978	109	111	2,7	4,7
1979	112	112	1,8	5,1
1980	111	111	0,6	8,2
1981	109	109	-1,3	9,0
1982	106	105	-1,5	6,0

Quelle: Centraal bureau voor de statistiek, OECD, eigene Berechnungen

Besonders bedenklich ist die Entwicklung des öffentlichen Sektors. Zwischen 1978 und 1981 hat sich die Zahl der Personen, für deren Einkommen der Staat aufkommt, um durchschnittlich drei Prozent jährlich erhöht, während die Beschäftigung im privaten Sektor annähernd gleich geblieben ist. Eine quantitative und qualitative Ausweitung der Sozialleistungen hat ebenfalls dazu beigetragen, die Staatsausgaben zu erhöhen. Aufgrund der realen Einkommensminderung breiter Bevölkerungsschichten mußten beträchtliche finanzielle Ressourcen (3% des BNP) zur Subventionierung des Wohnungsbaus bereitgestellt werden. Insgesamt haben sich die öffentlichen Ausgaben im Verhältnis zum BSP um durchschnittlich mehr als 2% pro Jahr

erhöht. Dieser Trend ist bemerkenswert stabil, und zwar ungeachtet der jeweiligen wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Es scheint, daß die endogenen Komponenten der öffentlichen Ausgabenstruktur die budgetpolitischen Maßnahmen unwirksam machen¹⁸⁾.

Insgesamt läßt sich wohl feststellen, daß die Niederlande zu jenen westlichen Industriestaaten zählen, die von der ökonomischen Krise in besonderem Ausmaß betroffen sind. Dies bedeutet zugleich auch eine Verschärfung des Verteilungskampfes zwischen Arbeit und Kapital, so daß die Polarisierungstendenzen innerhalb der niederländischen Gesellschaft um eine neue Dimension erweitert werden.

Tabelle 9: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in % des Netto-Nationaleinkommens zu Marktpreisen

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Konsumausgaben	19,1	19,5	20,0	20,0	20,0	19,8
Laufende Transferzahlungen	7,5	7,6	7,6	7,6	8,4	9,5
Soziale Sicherheit	20,7	21,6	22,6	23,4	24,1	24,8
Zinsen für die Staatsschuld	3,3	3,4	3,6	4,1	4,9	5,6
Subventionen	2,2	2,4	2,7	2,7	2,5	2,6
Investitionen	3,7	3,6	3,4	3,7	3,6	3,4
Kapitaltransfer	1,3	1,3	2,0	2,8	3,1	3,0
Summe	57,7	59,6	61,9	64,3	66,6	68,9

Quelle: OECD

V. Die Arbeitsbeziehungen zwischen Konsens und Konflikt

Die erste Phase der Nachkriegszeit (1945 bis Ende der fünfziger Jahre) war durch die beherrschende Rolle des Staates in der Gestaltung und Regelung der Arbeitsbeziehungen bestimmt. Von der Regierung wurde ein eigenes Kollegium eingesetzt, welches die Aufgabe hatte, die von den Arbeitgebervertretern und den Vertretern der Gewerkschaften ausgehandelten Vereinbarungen entweder zu genehmigen oder — wenn diese ihrer Meinung nach der staatlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik (welche in jener Zeit einen äußerst restriktiven Kurs verfolgte) widersprachen — zurückzuweisen. Dabei handelte das Kollegium im Sinne der Richtlinien des Sozialministeriums. In diesem Zusammenhang ist zu be-

rücksichtigen, daß das Kollegium nur dem Sozialminister, nicht aber dem Parlament verantwortlich war. Das Wirken des Kollegiums stellte also nicht nur einen schweren Eingriff in die Privatautonomie der kollektiven Arbeitsbeziehungen dar, sondern entzog sich überdies der parlamentarischen Kontrolle.

Die sozioökonomischen Weichenstellungen fanden in zentralistischer Form auf höchster Ebene im Sociaal-Economische Raad (SER) in institutionalisierten Verhandlungen statt. Bei dieser Einrichtung handelt es sich um ein öf-

¹⁸⁾ OECD (Hrsg.), OECD Economic Surveys 1982—1983 — Netherlands, Paris 1983, S. 18.

fentlich-rechtliches Gremium, das drittelparitätlich aus 15 Mitgliedern der Gewerkschaften, 15 Mitgliedern der Arbeitgeberverbände und 15 von der Krone (auf Vorschlag der Regierung) ernannten Mitgliedern zusammengesetzt ist.

Die Hauptaufgabe des SER besteht in einer umfangreichen Gutachtertätigkeit auf dem Gebiet der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Diese Gutachtertätigkeit erfolgte jedoch nicht abgehoben von der gesellschaftlichen Realität, sondern bestimmte zunächst weitgehend die tatsächliche Wirtschafts- und Sozialpolitik, so daß zu Recht die politische Macht des SER derjenigen von Regierung und Parlament gleichgestellt wurde¹⁹⁾.

Die Gewerkschaften entwickelten sich zu einem allgemein anerkannten gesellschaftspolitischen Faktor und partizipierten am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Auf der Betriebsebene war der Einfluß der Gewerkschaften jedoch gering²⁰⁾. Die Arbeitsbeziehungen gestalteten sich in den ersten zwei Nachkriegsjahrzehnten relativ konfliktfrei, so daß der Eindruck entstand, für jegliches ökonomische Problem könnte eine Kompromißformel gefunden werden²¹⁾. Anfänglich beruhte das kooperative System der Arbeitsbeziehungen auf der Notwendigkeit, den durch den Zweiten Weltkrieg schwer in Mitleidenschaft gezogenen Produktionsapparat möglichst rasch wiederaufzubauen.

Der bereits mehrfach angesprochene gesellschaftliche Wandel seit Mitte der sechziger Jahre, und zwar im besonderen die Demokratisierungsbewegung, erfaßte auch die Gewerkschaften. Die Zentralgewerkschaften bemühten sich, die offen erkennbare Kluft zwischen der betrieblichen Basis und den Gewerkschaften zu überbrücken. Das mit großem Elan gestartete Projekt der „Betriebsarbeit“ zeigte jedoch wenig Erfolg. Der wesentlichste Grund, daß sich trotz des Werbens der Gewerkschaften die über Jahrzehnte hinweg entstandene Kluft nicht geschlossen hat, lag darin, daß sich in der Struktur der Verhandlungen, welche nach wie vor auf höchster Ebene stattfanden, nichts geändert hatte²²⁾.

¹⁹⁾ Vgl. A. Lijphart, a. a. O. (Anm. 6), S. 113 f.

²⁰⁾ Vgl. J. P. Windmuller und C. de Galan, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Bd. 2, Utrecht/Antwerpen 1977³, S. 77.

²¹⁾ Vgl. W. H. J. Reynaerts und A. G. Nagelkerke, *Arbeidsverhoudingen, theorie en praktijk* — Deel 1, Leiden/Antwerpen 1982, S. 88.

²²⁾ Vgl. A. Teulings u. a., *De nieuwe vakbondsstrategie* — Problemen en dilemma's in Loopolitiek en

Trotzdem waren auch in dieser Phase die Arbeitsbeziehungen weitgehend durch Konsens gekennzeichnet, da im anhaltenden konjunkturellen Aufschwung die Gewerkschaften auch einen entsprechenden Anteil der Wohlfahrtsmehrung für ihre Mitglieder sichern konnten.

Im Laufe der 1974 einsetzenden Wirtschaftskrise hat sich die Situation jedoch beträchtlich gewandelt. Unleugbar haben Rezession, Einkommensminderung und Arbeitsplatzunsicherheit eine gewisse Perspektivlosigkeit in breiten Schichten der Bevölkerung ausgelöst. „In der Gesellschaft ist ein zunehmendes Krisenverständnis und eine wachsende Bereitschaft festzustellen, für sichere Arbeitsplätze einen Lohnverlust in Kauf zu nehmen ... dies ist Basis für eine Politik, die sich der Mäßigung als Hauptinstrument bedient.“²³⁾

Eine derartige Entwicklung macht es für die Gewerkschaften doppelt schwer, Mitglieder zu integrieren, nachdem Politik jahrzehntelang ohne deren Beteiligung gemacht wurde. Die Wirtschaftskrise hat auch die Gewerkschaften in eine Krise gebracht, die einerseits in einem ständigen Mitgliederschwund zum Ausdruck kommt und sich andererseits in einer zunehmenden Einflußlosigkeit auf der Ebene der tradierten institutionalisierten Arbeitsbeziehungen zeigt. Zumindest haben die durchaus konstruktiven Pläne der bedeutendsten und größten Zentralgewerkschaft (Federatie Nederlandse Vakbeweging) zur Bekämpfung der ökonomischen Krise bislang kaum Berücksichtigung in der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Regierung gefunden.

Der konfligierende Charakter der Arbeitsbeziehungen hatte seine Ursache auch in der zunehmend rigiden Haltung der Arbeitgeberverbände. Im Prinzip lösbare Interessengegensätze wurden zu grundsätzlichen Wertkonflikten erhoben, so daß von einem „integrativen Trend des Konsens zu einem distributiven Trend der Macht“ im System der kollektiven Arbeitsbeziehungen gesprochen werden kann²⁴⁾.

Die 1973 einsetzende Verhärtung der Fronten zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften läßt sich auch an der Streikentwicklung ablesen.

werkgelegenheidsbeleid, Alphen/Brüssel 1981, S. 291.

²³⁾ W. H. J. Reynaerts, *Onze arbeidsverhoudingen, schets van enkele recente ontwikkelingen*, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, Alphen, 38 (1983) 1, S. 11.

²⁴⁾ Ebd., S. 9.

Tabelle 10: Streikstatistik

	Anzahl der Streiks	Durchschnittliche Anzahl der Streikbeteiligten	Verlust an Manntagen	Anzahl verlorener Manntage auf 100 000 verfügbare Manntage
1973	7	58 113	583 783	59
1974	14	2 979	6 854	1
1975	5	268	480	0
1976	11	15 255	13 984	1
1977	19	35 945	236 090	24
1978	9	2 548	2 834	0
1979	30	31 844	306 730	31
1980	11	20 400	55 400	6
1981	11	8 600	24 114	2
1982	3	4 981	31 585	21

Quelle: Centraal bureau voor de statistiek

Verändert hat sich auch der Charakter der Arbeitskonflikte.

— Es kommt häufiger zu kurzen, betriebsbezogenen und oftmals spontanen Streiks, die allerdings in der offiziellen Streikstatistik zu meist nicht aufscheinen.

— Die Konflikte verlaufen häufig ungeregelt und die Konfliktlösungen haben zumeist Ad-hoc-Charakter. Der Mangel an konfliktlösenden Mechanismen weist darauf hin, daß sich die Arbeitsbeziehungen in einer Umbruchs-

phase befinden.

— Es wird nicht mehr ausschließlich um Verbesserungen auf dem Lohnsektor gestreikt, sondern Streikziele wie die Erhaltung der Arbeitsplätze oder Forderungen, welche die allgemeinen Arbeitsbedingungen betreffen, nehmen zu.

— Im zunehmenden Maße müssen die Beschäftigten Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen abwehren, statt, wie früher üblich, für Verbesserungen zu kämpfen.

VI. Resümee

In der durch den Begriff „Versäulung“ gekennzeichneten Periode nach 1945 bestimmen im wesentlichen der katholische, protestantische und sozialistische Block die politische Kultur und Sozialstruktur des Landes. Trotz ideologischer Gegensätze war jene Phase durch einen breiten Konsens gekennzeichnet. Die in den sechziger Jahren einsetzenden vielfältigen Veränderungsprozesse führten zu einer allmählichen Erstarkung des liberalen Blocks, während das katholische und protestantische Lager Auflösungserscheinungen zeigte und sich schließlich im konfessionellen Zentrum neu formierte. Sowohl die Arbeiterpartei auf der linken als auch die Liberale Partei auf der rechten Seite des parteipolitischen Spektrums zeigten in ihrer Programmatik eine stärkere Ideologisierung und schlugen in der Tagespolitik einen wechselseitigen Konfrontationskurs ein. Die Vereinigung der großen konfessionellen Parteien in der Christlich-De-

mokratischen Allianz (CDA) konnte das langsame, aber stetige Abbröckeln der Wähler nicht aufhalten.

Im Prozeß der zunehmenden Polarisierung zwischen Sozialisten und Liberalen wird zwar die CDA immer mehr zu einer Partei der Mitte, ist aber immer weniger in der Lage, einen eigenständigen, dritten Weg einzuschlagen.

Während die CDA im wirtschaftspolitischen Bereich übereinstimmend mit der Liberalen Partei für eine Stärkung des privaten Sektors eintritt, zeigt sie doch merkliche Scheu, die zugleich von der VVD geforderte restriktive Budgetpolitik insbesondere der Beschneidung der öffentlichen Sozialleistungen zu realisieren. Zahlreiche — vom im November 1982 vereidigten Kabinett Lubbers (CDA, VVD) — geforderte Sparmaßnahmen wurden erst mit zeitlicher Verzögerung und in gemilderter Form verwirklicht. Die schwierige Lage der

CDA zeigt sich in ihrem Verhältnis zur Friedensbewegung (vgl. Abschnitt III) und zu den Gewerkschaften.

Die von der Regierung im Spätherbst 1983 geplanten Kürzungen der Löhne, Gehälter und Sozialtransfers im öffentlichen Dienst haben zu ausgedehnten Arbeitskonflikten im öffentlichen Dienstleistungsbereich geführt. Bei der Organisation der Streikaktionen kam der CDA-nahestehenden Zentralgewerkschaft Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) eine Schlüsselrolle zu. Inwieweit dabei

das Verhältnis des CNV zur CDA beeinflusst wurde, läßt sich schwer abschätzen. Tatsache ist jedoch, daß die Radikalisierung der öffentlich Bediensteten — einer traditionellen CDA-Wählerschicht — zunimmt. Zwar ist die Christlich-Demokratische Allianz nach wie vor ein bedeutender Faktor in der politischen Landschaft der Niederlande, doch scheint sich eine weitere Schwächung der CDA, verbunden mit einer zunehmenden Polarisierung des politischen Systems, auch für die Zukunft abzuzeichnen.

Luxemburg — ein Zufallsprodukt der Geschichte

I. Historischer Anachronismus mit nationaler Identität

Die über tausendjährige Geschichte Luxemburgs ist höchst wechselhaft und längst nicht immer so „rosig“ wie in ihrem jüngsten Kapitel. Am Schnittpunkt der zwei europäischen Kulturkreise — des romanischen und des germanischen — gelegen, sah sich Luxemburg nicht selten in die Rolle des Puffers zwischen seinen Nachbarn gedrängt. Die geographische Lage brachte es mit sich, daß die wechselnden Herrschaften die strategische Schlüsselposition von Luxemburg voll zu nutzen suchten, indem sie die Stadt zu einer der gewaltigsten Festungen des Kontinents ausbauten. Jahrhunderte hindurch war Luxemburg, „das Gibraltar des Nordens“, gleichermaßen gefürchtet und begehrt.

Dem Aufstieg Luxemburgs zum militärischen und politischen Streitobjekt war freilich der Niedergang des eigenen Fürstengeschlechts und mit ihm das Ende der Eigenständigkeit vorausgegangen. Die Dynastie der Luxemburger Grafen, mit der die eigentliche Geschichte Luxemburgs im Jahr 963, dem Jahr der Gründung der Stadt durch den Ardennergrafen Siegfried, begann, verschwand nach einem halben Jahrtausend wieder — allerdings nicht ohne Spuren hinterlassen zu haben. Immerhin gab das Haus Luxemburg dem Deutschen Reich vier Kaiser, darunter Heinrich VII., ein illustrierer Zeitgenosse und Freund des Dichters Dante Alighieri. Es waren Luxemburger Grafen, die lange Zeit hindurch die Königskrone von Böhmen und Mähren trugen und Prag zu einer der großen Kapitalen der damaligen Welt machten. Ende des 14. Jahrhunderts, kurz bevor das Geschlecht der Luxemburger ausstarb, verschacherte König Wenzel von Böhmen, wohl nicht zu Unrecht „der Faule“ genannt, seine Stammheimat an einen seiner Gläubiger und leitete damit eine Fremdherrschaft ein, die 400 Jahre dauern sollte. Das später zum Herzogtum erhobene Land gehörte erst den Burgundern, dann Spanien, Frankreich, dann wieder Spanien, schließlich Österreich und zuletzt erneut Frankreich, dessen Kaiser Napoleon Luxemburg zum Wälderdepartement erklärte und aus dem Herzogtum einen Teil seiner Armee für den Rußlandfeldzug rekrutierte.

Auf dem Wiener Kongreß von 1815, der nach dem Sturz Napoleons die politische Karte Europas neu zeichnete, wurde Luxemburg nicht nur zum Großherzogtum befördert, sondern erhielt dazu seine Eigenständigkeit zurück, wenn auch nicht in vollem Umfang. Einerseits wurde nämlich das Land der niederländischen Krone als Privatbesitz zugeteilt und bildete fortan mit dem in die Niederlande integrierten Belgien einen Gürtel an der Nordgrenze Frankreichs, der als politische Barriere zwischen den Franzosen und den Preußen gedacht war. Andererseits bekam das aufstrebende Preußen, das nunmehr im Osten direkt an Luxemburg stieß, das Verfügungsrecht über die mächtige Festung, die vom Sonnenkönig Ludwig XIV. zu einem geradezu uneinnehmbaren Bollwerk ausgebaut worden war.

Diese doppelte Abhängigkeit — in administrativer Hinsicht von den Niederlanden und in militärischer von Preußen — erschwerte es den Luxemburgern natürlich, jenes nationale Selbstgefühl zu entwickeln, das ihnen während der jahrhundertelangen Fremdherrschaft notgedrungen abhanden gekommen war.

Doch noch bevor das 19. Jahrhundert ausklang, hatte das Großherzogtum seine uneingeschränkte Unabhängigkeit erlangt. Nachdem die Festung wiederholt zum „casus belli“ zwischen Frankreich und Preußen geworden war, kamen die europäischen Großmächte 1867 in London überein, den Streitereien ein Ende zu bereiten, indem sie Luxemburg zum „ewig neutralen“ Staat erklärten und die Schleifung der Festung verfügten. Einige Jahre später ging auch die Abhängigkeit von der holländischen Krone zu Ende: Aufgrund eines Familienvertrags gelangte das Land 1890 von den (niederländischen) Oranien-Nassauern an das Haus Nassau-Weilburg und bekam einen neuen Fürsten, den es zudem ganz für sich allein hatte. Denn Großherzog Adolphe, der Stammvater der noch heute regierenden Luxemburg-Dynastie, hatte 1866 sein Land an Preußen abtreten müssen, weil er sich im Krieg zwischen den Habsburgern

und den Preußen auf die Seite Österreichs geschlagen hatte.

Nach vier Jahrhunderten unter fremder Herrschaft und nach drei Gebietsteilungen, die das Land auf knapp ein Viertel seiner ursprünglichen Ausdehnung zusammenschumpfen ließen, konnte Luxemburg endlich zu sich selbst finden. In der Tat entwickelten die Luxemburger in der Folge ein Nationalgefühl, das um so ausgeprägter wurde, je stärker der Druck war, den die mächtigen Nachbarn (immer noch) auf den Kleinstaat ausübten.

Weil das Großherzogtum einerseits so winzig und damit zu schwach war, um sich gegen seine Angreifer wehren zu können, andererseits jedoch wiederum attraktiv genug, um den Appetit seiner Nachbarn zu wecken, machte es auch nach der Erlangung seiner Unabhängigkeit noch so manche schwere Stunde durch. Waren es bis dahin die Franzosen gewesen, die sich das Ländchen einzuverleiben trachteten, so betrieben nunmehr die 1830 von den Niederlanden abgefallenen Belgier mehr oder weniger offen die Annektierung Luxemburgs; dies wäre ihnen auch um ein Haar gelungen, als nach dem Ersten Weltkrieg die noch junge Dynastie in Bedrängnis geriet. Am schlimmsten aber kam es im Zweiten Weltkrieg: Hitler gliederte 1940 das Großherzogtum in sein Reich ein, provozierte jedoch damit einen derart heftigen Widerstand, daß seine Statthalter in Luxemburg mit einer wahren Schreckensherrschaft reagierten. 5 300 Bewohner des Landes — seinerzeit 1,8 Prozent der Bevölkerung — verloren damals als KZler oder als Zwangseingezogene ihr Leben.

Heute ist das Großherzogtum mit seinen 2 600 qkm und seinen 365 000 Einwohnern, die dazu auch noch ihre eigene Sprache sprechen, wohl ein anachronistisches Kuriosum. An Fläche nicht größer als das Saarland und mit einer Gesamtbevölkerung, die nicht einmal der Einwohnerzahl von Wuppertal entspricht, müßte Luxemburg eigentlich längst seine eigenstaatliche Lebensfähigkeit eingebüßt haben und in einem der größeren Staatsgebilde aufgegangen sein, die es umgeben. Daß dem nicht so ist, verdankt das Großherzogtum in erster Linie zwei Umständen: zum einen seiner überdimensionierten wirtschaftlichen Stärke und zum anderen seinem mit der Zeit recht ausgeprägt gewordenen nationalen Selbstbewußtsein.

Obschon 1815 eher als Zufallsprodukt der Geschichte entstanden, überlebte Luxemburg die Wirren des 19. Jahrhunderts, entging der politischen Konzentration, der damals die kleinen Fürstentümer reihum zum Opfer fielen, und schaffte trotz seiner Winzigkeit den Sprung ins industrielle Zeitalter. Dank der Eisenerzvorkommen im Süden des Landes, deren Nutzung im großen Maßstab in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts einsetzte, aber auch dank der Infrastruktur, die das Land sich beizeiten u. a. mit einem ausgedehnten Eisenbahnnetz zulegte, und schließlich dank der Zugehörigkeit zum Deutschen Zollverein, der von 1840 bis zum Ersten Weltkrieg der Luxemburger Wirtschaft einen riesigen Absatzmarkt zugänglich machte, wurde das Großherzogtum zu einer der wohlhabendsten Nationen weit und breit, die sich geradezu den Luxus leisten konnte, klein und doch autonom zu sein.

Das durch die historischen Umstände erst verhältnismäßig spät erwachte Nationalbewußtsein der Luxemburger wuchs gewiß mit dieser wirtschaftlichen Erstarkung. Mögen auch die Grundlagen für diesen Aufschwung zu einem beträchtlichen Teil mit fremdem Kapital geschaffen worden sein — zur Zeit des Zollvereins kam es vornehmlich aus Deutschland —, hinderte dies die Luxemburger doch keinesfalls daran, aus ihrem Wohlstand den Anspruch auf uneingeschränkte Eigenständigkeit und Unabhängigkeit abzuleiten. Mit der Zeit entwickelten sie, die — nach den Worten des früheren Staatsministers und derzeitigen Präsidenten der EG-Kommission, Gaston Thorn — „jahrhundertlang unter dem militärischen Massentourismus ihrer mächtigen Nachbarn gelitten hatten“, ein Nationalgefühl, dessen Stärke sich auch im hartnäckigen Widerstand gegen die Okkupation durch die Nationalsozialisten bewies.

Aus jener Zeit rührt auch das enge Verhältnis zwischen Bevölkerung und Monarchie. Die Luxemburger, die anfänglich Schwierigkeiten mit ihrer neuen Dynastie hatten und 1919 die damalige Großherzogin Marie-Adelheid gar zur Abdankung zwangen, scharten sich zwei Jahrzehnte später, als ihre nationale Existenz bedroht war, um den Thron. Während des Zweiten Weltkrieges wurde Großherzogin Charlotte, die Schwester und Nachfolgerin Marie-Adelheids, die mit ihrer Regierung vor den Nationalsozialisten ins Londoner Exil geflohen war, zum Inbegriff der nationalen Identität. Indem sie unermüdlich in Amerika auf

die Befreiung ihres Landes drängte und über den britischen Rundfunk ihre Landsleute zum Widerstand gegen das Dritte Reich aufrief, wurde sie zur beinahe mythischen Symbolfi-

gur für ihr Volk. Diese Gefühle übertrugen die Luxemburger auch auf Charlottes ältesten Sohn Jean, als dieser 1964 den Thron übernahm.

II. Schwächen und Stärken eines Kleinstaats

Rekorde, wenn auch kaum sportliche, hat das kleine Luxemburg gleich reihenweise aufzuweisen. So produziert es beispielsweise pro Kopf noch immer den meisten Stahl (9,6 t) und verfügt über die meisten Banken im Verhältnis zur Bevölkerung. Es besitzt nach den USA den höchsten Lebensstandard weltweit; das nach Kaufkraftparität umgerechnete Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist mit 10 300 Dollar pro Kopf das zweithöchste der Welt und wird nur noch von den Amerikanern übertroffen, die es 1981 auf 11 700 Dollar brachten (zum Vergleich: Der EG-Durchschnitt lag bei 8 300 Dollar, das BIP der Bundesrepublik lag bei 9 500 Dollar). Außerdem hat Luxemburg die niedrigste Arbeitslosenrate und den höchsten Ausländeranteil weit und breit.

Dieser Wohlstand, der sich beispielsweise auch darin ausdrückt, daß in Luxemburg auf zwei Einwohner ein PKW kommt, rührt daher, daß die Wirtschaft des Großherzogtums bis Mitte der siebziger Jahre kräftige Außenhandelsüberschüsse erzielte und auch jetzt noch die Zahlungsbilanz positiv und recht ansehnlich ist. Während die meisten EG-Staaten beträchtliche Leistungsdefizite zu verzeichnen haben, schafft Luxemburg einen Überschuß in der Größenordnung von fast einem Viertel seines Bruttoinlandsprodukts.

Die intensive Industrieproduktion — die allerdings etwas an Gewicht eingebüßt hat, seit der alles überragende Stahlsektor Mitte der siebziger Jahre in eine Strukturkrise abrutschte — und vor allem der enorme Aufschwung, den die Bankenbranche im letzten Jahrzehnt in Luxemburg nahm, sind die Säulen des Wohlstands. Aber auch die Landwirtschaft und der Weinbau sowie der Fremdenverkehr sind wichtige wirtschaftliche Faktoren; hinzu kommen zwei spezifische Dienstleistungssparten: der weit über die Grenzen hinweg wirkende Radio- und Fernsehbetrieb des kommerziellen Senders „Radio Télé Luxembourg“ (RTL) sowie eine internationale Luftfahrt-Aktivität.

Allerdings hat sich seit den fünfziger Jahren das Verhältnis innerhalb der Zusammensetzung des BIP deutlich geändert und ein Un-

gleichgewicht hervorgerufen, das, wenn auch ganz im Zuge der Zeit, den Luxemburgern Kopfzerbrechen bereitet. In den vergangenen drei Jahrzehnten ging der Anteil des Primärsektors, also der Land- und Forstwirtschaft sowie die Erzförderung, am BIP von 13 auf 2 Prozent zurück, während der bis dahin so übergewichtige Industriebereich von 53 Prozent auf knapp ein Drittel zusammenschrumpfte; dafür hat dann der Dienstleistungssektor seinen Anteil von einem auf zwei Drittel verdoppelt.

Doch Luxemburg hütete sich neben der politischen auch noch die völlige ökonomische Autonomie anzustreben. Der Einsicht folgend, daß eine derart ungleichgewichtige und alles andere denn selbsttragende Volkswirtschaft auf sich allein gestellt niemals existenzfähig sein könnte, und auch angesichts der guten Erfahrungen, die die Luxemburger einst mit ihrer Zugehörigkeit zum Deutschen Zollverein machten, suchte das Land stets Anschluß bei einem seiner Nachbarn, um sich derart Zugang zu einem großen Wirtschaftsraum mit entsprechend potenten Absatzmärkten zu verschaffen.

Als nach dem Ersten Weltkrieg der Zollverein zusammenbrach und die Luxemburger ohnedies nichts mehr von ihrem östlichen Nachbarn wissen wollten, der ihr Land während des Krieges besetzt hatte, sahen sie sich nach einem anderen Partner um; dabei war die Wahl freilich nicht groß, denn es blieben nur zwei direkte Nachbarn: Frankreich und Belgien. Weil nun aber Paris offensichtlich nicht an einer Allianz mit dem Wirtschaftszweig interessiert war, ging das Großherzogtum 1921 notgedrungen eine Partnerschaft mit Belgien ein. Mit dem damals aufgrund seines einträglichen Kolonialbesitzes in Afrika recht wohlhabenden Königreich, das zudem den Vorteil für Luxemburg hatte, daß es von der Größe her kein allzu überdimensionierter Partner war, kam es zur Gründung der „Union Économique Belgo-Luxemburgeoise“ (UEBL). Diese Zoll-, Wirtschafts- und Währungsunion funktioniert bis zum heutigen Tag, obschon in der Zwischenzeit die Einbettung der beiden

Partner in die Superstruktur der Europäischen Gemeinschaft erfolgte (zu deren Gründungsmitgliedern sowohl Belgien als auch Luxemburg gehören).

Freilich ist neuerdings das Verhältnis zwischen Belgien und Luxemburg etwas getrübt, besonders seitdem die Luxemburger im Februar 1982 eine 8,5prozentige Abwertung ihres an die belgische Währung gekoppelten Franken hinnehmen mußten. Diese Paritätsänderung war durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des belgischen Partners herbeigeführt worden. Obwohl das Großherzogtum entschieden bessere Resultate aufzuweisen hatte, mußte es die — infolge seiner starken Importabhängigkeit empfindlich nachteilige — Währungsmaßnahme in Kauf nehmen. Daraufhin überlegte man in Luxemburg ernsthaft, ob es nicht besser wäre, das feste Währungsverhältnis mit dem UEBL-Partner zu kündigen und den eigenen Franken an die (möglichst harte) Währung eines andern oder gleich mehrerer Wirtschaftspartner anzuhängen.

Diese allerdings in der Praxis mit etlichen Schwierigkeiten verbundene Lösung wird mittlerweile nicht mehr erwogen; sie könnte aber bei einer erneuten drastischen Abwertung des belgischen Franken wieder akut werden. Jedenfalls haben die Luxemburger Behörden vorsichtshalber neue Bedingungen mit ihrem Partner ausgehandelt, durch die sie ihrem bislang nur in der Theorie autonomen Franken eine etwas größere Eigenständigkeit sichern. Am liebsten wäre ihnen natürlich, wenn sich die EG-Währung ECU in der Praxis durchsetzte, denn dann hätten sie eine solide Anschluß-Währung für ihren eigenen, zwar gesunden, aber ob des beschränkten Wirtschaftshintergrunds auf den Devisenmärkten allzusehr gefährdeten Franken.

Ein weiteres Problem stellt die Abhängigkeit von fremder Arbeitskraft dar, die man ins Land holen mußte, um die anfallende Arbeit zu bewältigen, und auf die man auch heute noch, trotz der Wirtschaftsverlangsamung, angewiesen ist.

Als die Stahlindustrie vor hundert Jahren ihren Aufschwung nahm, reichte die vorhandene Arbeitskraft längst nicht aus, zumal in

den Jahren zuvor eine massive Auswanderungswelle nach den USA die aktive Bevölkerung erheblich dezimiert hatte. Die benötigten Arbeiter kamen anfänglich noch aus den benachbarten Ländern, doch da auch dort die Industrialisierung fortschritt, mußte die regionale Arbeitskraft bald durch weiter herbeigeholte Kräfte ergänzt werden. Diese kamen vornehmlich aus Norditalien, wurden im Großherzogtum heimisch und integrierten sich dort mit den Jahren nahtlos, so daß heute Luxemburger mit italienisch klingenden Namen keine Seltenheit sind.

Inzwischen sind es zwar — außer den Funktionären der Europäischen Gemeinschaft, die 7 000 Menschen aus den zehn Mitgliedsländern in ihren Luxemburger Dienststellen beschäftigt — kaum noch Italiener, die einwandern, aber Gastarbeiter gibt es im Großherzogtum mehr denn je. Während andere Nationen bereits bei einem Ausländeranteil von 15 Prozent Überfremdung befürchten, nehmen es die Luxemburger gelassen hin, daß mittlerweile 26 Prozent der Einwohnerschaft des Landes Ausländer sind. Und sei es nur, weil man sich bewußt ist, daß ohne sie ganze Wirtschaftsbereiche — wie etwa die mit 90 Prozent Fremdarbeitern besetzte Baubranche — zusammenbrechen würden.

Das Gros des Fremdenkontingents stellen heute die Portugiesen: 29 000 von ihnen arbeiten vor allem im Handwerk und in der Industrie. Zwar ist inzwischen die Einwanderungswelle abgeebbt, weil auch in Luxemburg der Beschäftigungsmarkt enger geworden ist. Dennoch wächst der Ausländeranteil prozentual unaufhörlich weiter, da die Zugewanderten mit ihrer 17prozentigen Geburtenrate das demographische Defizit der Einheimischen — 10 Prozent Geburten bei einer Sterberate von 14 Prozent — wettmachen. Schon jetzt sind in manchen Grundschulen des Landes die Ausländer in der Mehrheit. Sollte dieser demographische Krebsgang der derzeit noch 270 000 Einheimischen anhalten, dem man bislang vergeblich mit einer teuren Familienpolitik entgegenzuwirken versuchte, dann dürfte jene Hochrechnung nicht so ganz falsch sein, laut der im Jahr 2040 der letzte Luxemburger geboren wird.

III. Das Luxemburger Modell

Die Krise im Gefolge des Ölpreisschocks kam für die Luxemburger unerwartet und traf sie deshalb um so härter. Aus dem absoluten

Boomjahr 1974, in dem der Außenhandelsüberschuß — aber auch die allgemeine Lohnentwicklung im Lande — alle Rekorde brach,

stürzte die beherrschende Stahlindustrie jäh in ein Konjunkturloch ab, in dem alsbald auch ihre in der Blütezeit angehäuften, aber nicht wahrgenommenen Strukturängel offenkundig wurden. Seitdem ist die Außenhandelsbilanz des Großherzogtums defizitär, und die Zahlungsbilanz wäre es gewiß auch, wenn nicht der dynamische Dienstleistungssektor mit seinen über hundert Banken für einen Leistungsüberschuß sorgen würde.

Die Luxemburger Hütten, die 1974 noch 6,5 Mio Tonnen Stahl (auf die Bevölkerung umgerechnet 19 Tonnen pro Kopf) hergestellt hatten, mußten im Jahr darauf ihre Produktion auf 4,5 Mio zurückfahren und sind seitdem auf 3 Mio abgefallen. Für die Volkswirtschaft des Kleinstaats ist das ein durchaus dramatischer Einbruch, denn immerhin war die Hüttenindustrie, die 16 Prozent der aktiven Bevölkerung beschäftigte und die für sich allein ein Viertel der gesamten Lohnmasse im Lande bestritt, das ökonomische Rückgrat des Großherzogtums. Sie ist es gewissermaßen sogar heute noch, denn wenn auch ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt von einst einem Drittel auf ein Zehntel geschrumpft ist, ist die Stahlindustrie immer noch der größte Arbeitgeber des Landes.

Einem geflügelten Wort zufolge hat das ganze Land Schnupfen, wenn der Stahlgigant ARBED — ein in Luxemburg beheimateter, aber weltweit verzweigter Konzern — nur einmal niest: Als die ARBED-Hütten nach 1974 nur noch Verluste einfuhren und sich schleunigst einer drastischen Gesundschumpfung unterziehen mußten, war das ganze Land bis in den entlegensten Winkel davon betroffen. Immerhin mußte die Luxemburger Stahlindustrie seitdem ihr Personal um mehr als die Hälfte reduzieren, um sich der neuen Absatzlage anzupassen und ihre durch die schlechte Ertragslage nicht gerade erleichterte, aber für ihr Überleben unerläßliche Restrukturierung durchführen zu können.

Daß es dennoch nicht zu Massenentlassungen und sozialen Unruhen kam, ist dem „Luxemburger Modell“ zu verdanken. Dieses besteht ganz einfach darin, daß die damals von Gaston Thorn geführte Regierung aus Liberalen und Sozialisten (die bislang einzige ihrer Art in Luxemburg, denn traditionell wird das Land von einer Koalition regiert, in der die Christlichsozialen den Ton angeben) sich mit den Sozialpartnern an einen Tisch setzte, um mit ihnen gemeinsam die Probleme zu lösen. Weil die Vernunft obsiegte und die Gruppen-

interessen vor der nationalen Solidarität zurücktraten, konnte die Dreierkonferenz (Tripartite) zur festen Einrichtung werden. Sie ist für das Krisenmanagement zuständig und sorgt dafür, daß der Prozeß der strukturellen Anpassung an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten möglichst reibungslos vor sich geht. Dieser Prozeß ist zwar immer noch nicht abgeschlossen, aber bis zur Stunde zumindest verlief er ohne nennenswerte Störung, ob schon er der bis dahin vom Wohlstand verwöhnten Bevölkerung spürbare Opfer abverlangt.

So gelang es beispielsweise, den doch recht beachtlichen Personalabbau in den Hütten — von 28 000 auf 13 000 Mann innerhalb von acht Jahren — zu bewältigen, ohne daß die Betroffenen allzu große Einbußen hinnehmen mußten. Zum einen stellten die Staats- und die Gemeindebehörden ein Programm mit nützlichen Arbeiten auf, für die in der Hochkonjunktur keine Zeit gewesen war und für die man nun die überschüssigen Arbeitskräfte des Stahlreviers einsetzte. Zum anderen wurden die älteren Arbeitnehmer frühzeitig in Pension geschickt, wodurch sich die Personalreihen natürlich lichteten. Und schließlich wurden Sonderprämien für jene in Aussicht gestellt, die auf einen Posten in einem der neuen Unternehmen wechseln, die im Zuge der industriellen Diversifizierung ins Land geholt wurden. Finanziert wird dieser aufwendige Sozialplan zum Teil von der Hüttenindustrie selbst, vor allem aber vom Staat, der dafür zwei Quellen anzapfte: einerseits seine eigenen (allerdings jetzt zur Neige gehenden) Reserven und andererseits das Portemonnaie des Steuerzahlers, dem eine Zusatzsteuer als sogenannte Solidaritätsabgabe abverlangt wird.

Zwar spitzt sich angesichts der nach neun Jahren immer noch anhaltenden Wirtschaftskrise der Verteilungskampf bedrohlich zu, was sich notgedrungen auch auf das Verhandlungsklima innerhalb der Tripartite auswirkt. Doch bislang hat das Luxemburger Modell standgehalten und jener nationalen Solidarität zum Durchbruch verholfen, ohne die diese Krise wohl nicht zu bewältigen wäre. Dank der Konzertation wurde der soziale Friede gewahrt und blieb die politische Stabilität in Luxemburg erhalten.

Für manchen ausländischen Beobachter ist das Luxemburger Modell geradezu das Ei des Kolumbus, das Rezept schlechthin für die Überwindung einer wirtschaftlichen und öko-

nomischen Durststrecke. Fraglich ist allerdings, ob sich dieses Modell, das sich in einem Kleinstaat mit nicht einmal einer halben Million Bewohnern bewährt hat, so ohne weiteres auf einen vielfach größeren Wirtschaftsraum übertragen ließe. Vielleicht ist das Modell ohne die familiäre Atmosphäre eines Kleinstaates, in der schon fast jeder jeden kennt und die gegenseitige Abhängigkeit besonders ausgeprägt ist, nicht praktikabel.

Darüber hinaus scheint jetzt auch das Luxemburger Modell an seine Grenzen gestoßen zu sein. Nachdem — wie anderswo auch — die Geschäftslage der Stahlkoher sich weiter verschlechtert und der damit wachsende Bedarf dieses Industriesektors an öffentlichen Stützungsmitteln zugenommen hat, sah sich die Regierung zu einer weiteren Steueranhebung gezwungen. Diese war verständlicherweise nicht nach dem Geschmack der Arbeitnehmerseite, die bereits zuvor eine Abschaltung der bis dahin vollautomatischen Lohnindexierung hatte hinnehmen müssen, so daß sich das Klima in der Tripartite deutlich abkühlte. Auch andere Kreise, die nicht direkt etwas mit der Hüttenindustrie zu tun haben, protestierten gegen die Steueranhebung und warfen der Regierung vor, sie lasse sich in der Dreierkonferenz von der Hüttenindustrie finanzielle Zugeständnisse abpressen, die letztlich nur die unumgängliche Schrumpfkur dieses Sektors hinauszögerten, wobei die übrigen Wirtschaftszweige die Zeche bezahlen müßten.

Im letzten Herbst hat sich zu diesen Belastungsproben für das Luxemburger Modell eine weitere hinzugesellt: Da der Kleinstaat am Ende seiner Finanzkraft angelangt ist, kann er nicht länger in dem Stahl-Subventionskrieg mithalten, den sich die europäischen Staaten gegenseitig liefern und der drauf und dran ist, auch die noch halbwegs gesunden Hüttenfirmen in den Bankrott zu treiben. Die Folge ist, daß jetzt der ARBED-Konzern, der über 100 000 Menschen in Luxemburg, Belgien, der Bundesrepublik, Frankreich, Österreich, Brasilien und den USA beschäftigt, drastisch abbauen und nicht nur auf

einzelne Luxemburger Anlagen, sondern auch auf einen Teil seines Auslandsbesitzes verzichten muß. Als Eigentümer der seit einiger Zeit nur mehr mit öffentlichen Mitteln über Wasser gehaltenen Saarstahl-Hütten hat der ARBED-Konzern nun der Bundesregierung und dem Saarland seinen gesamten deutschen Besitz im Weiterverarbeitungsbe- reich angeboten, der der Saarstahl angegliedert werden soll, während die Muttergesellschaft auf drei Viertel ihrer Saarstahl-Anteile verzichtet.

Während die Gewerkschaften mit diesem Rückzug einverstanden sind — durch den sich die Konzernmutter ihrer Finanzverpflichtungen gegenüber der Saar-Tochter entledigt —, widersetzen sie sich einem anderen Teil des ARBED-Restrukturierungsplans: Um den Auflagen der EG-Kommission nachzukommen, die den europäischen Hütten drastische Kapazitätsbeschneidungen vorgeschrieben hat, will der Hüttenkonzern ältere Anlagen in Luxemburg stilllegen und die damit einhergehende Schrumpfung der Produktpalette durch einen Synergieaustausch und eine engere Zusammenarbeit mit dem belgischen Stahlkonzern Cockerill-Sambre wettmachen. Diesem Ansinnen verschließen sich die Gewerkschaften wegen des drohenden zusätzlichen Verlustes an Arbeitsplätzen, doch scheint kein Weg mehr an einer solchen Lösung vorbeizuführen, wenn die (in der Produktivität mit der Stahl-Weltelite gleichauf liegende) ARBED sich über die Krise hinwegretten will. Schon die Tatsache freilich, daß die Gewerkschaften trotz der tiefen Meinungsverschiedenheit weiter in der Dreierkonferenz ausharren, wird als Indiz dafür gewertet, daß einmal mehr das Luxemburger Modell einen Konsens herbeiführen könnte. Allerdings droht der herannahende Wahltermin (17. Juni 1984) insofern zum Hindernis zu werden, als die beiden bürgerlichen Regierungsparteien — Christlichsoziale und Liberale — nicht eben auf derselben politischen Wellenlänge sind wie die von einem linken Syndikat angeführte Gewerkschaftsbewegung.

IV. Der Aufstieg zum internationalen Finanzplatz

Ausländischen Besuchern zeigen die Luxemburger die Beton- und Glaspaläste entlang des Boulevard Royal, der sich im Westen um die Altstadt spannt, mit eher gemischten Gefühlen. Mit nostalgischem Unterton beschrei-

ben sie die prächtigen Patrizierhäuser, die einst diese Straße säumten und die mittlerweile nahezu allesamt wuchtigen Betonklötzen gewichen sind. Andererseits jedoch sind sie sich bewußt, daß hinter den modernen

Glasfassaden Unsummen an Geld gehandelt werden — fremdes Geld, das bei seinem Umweg über Luxemburg ein paar Tausendstel für die großherzogliche Staatskasse, abwirft. Diese nehmen sich zwar gegenüber der Gesamtmasse, die hier umgeschlagen wird, verschwindend gering aus, doch für das kleine Luxemburg sind sie ein wahrer Goldregen. 8 700 Menschen — zu gut zwei Dritteln Luxemburger — widmen sich dem oft hektischen Geldgeschäft und schieben Milliardensummen, vornehmlich in Dollar und DM, hin und her.

Vor zwanzig Jahren schafften die wenigen Luxemburger Finanzinstitute gerade ein Bilanzvolumen von 5 Milliarden Franken, zehn Jahre später waren es schon etliche Banken mehr und 500 Milliarden und inzwischen sind es über 6 000 Milliarden Franken oder rund 300 Milliarden DM. Diese spektakuläre Entwicklung gibt besser als jede Beschreibung den erstaunlichen Aufstieg des kleinen Luxemburg zum internationalen Finanzplatz und zu einem der bedeutendsten Geldmärkte Europas wieder.

Dabei war der Anfang recht bescheiden, und es brauchte etliche Jahrzehnte, bis sich überhaupt der erste Erfolg einstellte. Obwohl der Aufschwung erst in den sechziger Jahren kam, waren die Grundlagen dafür bereits in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen gelegt worden.

Als 1929 die Luxemburger Börse gegründet wurde, hatte der damalige Finanzminister Pierre Dupong die Idee, in Ermangelung eines auch nur halbwegs bedeutenden Kapitalmarkts vor Ort für ein Gesetz zu sorgen, das der damals noch kaum verbreiteten Holding-Gesellschaftsform besondere steuerliche Begünstigungen einräumte.

Doch die an sich zweifellos originelle Idee sollte so schnell nicht zum Tragen kommen. Erst machte die große Wirtschaftskrise, dann der Zweite Weltkrieg diesem Plan einen Strich durch die Rechnung. Als jedoch nach der Wiederaufbauphase im Anschluß an den Zweiten Weltkrieg der internationale Handel in Schwung kam, machte sich die geleistete Vorarbeit für Luxemburg bezahlt. Immer mehr ausländische Firmen nutzten die freizügige Holding-Gesetzgebung und richteten Beteiligungsgesellschaften im Großherzogtum ein. Waren es 1960 knapp 1 200, so steigerte sich ihre Zahl bis 1975 auf 4 500 und ist mittlerweile bei 6 000 angelangt.

Für den Durchbruch sorgten freilich nicht nur die Holdings, denen man 1965 das Recht ein-

geräumt hatte, Finanzmittel auszuleihen und Obligationen zu emittieren, sondern auch äußere Faktoren. Die von den USA eingeführte „Interest Equalization Tax“, die von der Bundesrepublik vorgeschriebene „Bardepotpflicht“ und andere den grenzüberschreitenden Kapitalfluß hemmende Maßnahmen des Auslands schleusten das aufkommende Eurogeldgeschäft nach Luxemburg; immer mehr ausländische Großbanken richteten Niederlassungen im kleinen Großherzogtum ein. Aus den 19 Finanzinstituten von 1960 waren 1975 schon 80 geworden; heute sind es 115.

Sah man anfangs die Zukunft dieses neuen, auf dem Eurodollar-Markt aufgebauten Finanzplatzes noch eher skeptisch — so manche Bank mietete vorsichtshalber nur eine kleine Etagenwohnung für ihre Luxemburg-Tochter an —, so sollte sich in der Folge herausstellen, daß der Luxemburg-Boom doch alles andere als eine Eintagsfliege war. Vielmehr steigerte der Finanzplatz sein Geschäftsvolumen unaufhörlich von Jahr zu Jahr — in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre durchschnittlich um ein Viertel, 1981 gar um 28 Prozent.

Noch immer wird fälschlicherweise angenommen, das Großherzogtum verdanke diesen Finanzboom dem Umstand, daß es unter die Steuerparadiese einzureihen sei. Die in Luxemburg ansässigen Banken hätten gewiß nichts dagegen, wenn dem so wäre, denn dann würde ihnen der großherzogliche Fiskus nicht bis zu 60 Prozent ihres Gewinns in Form von Steuern abziehen. Steuerbegünstigt sind einzig und allein die Holding-Gesellschaften, die der Staatskasse nicht einmal eine Milliarde Franken im Jahr einbringen, während die 115 Banken beträchtliche 5 Milliarden allein an Körperschaftssteuer überweisen und insgesamt nahezu 8 Milliarden abführen. Dies macht rund 30 Prozent des globalen Steueraufkommens und immerhin 15 Prozent der laufenden Staatseinnahmen aus.

Die Gründe für die Attraktivität des Finanzplatzes, der heute 29 deutsche, 14 skandinavische und je ein Dutzend belgische, luxemburgische und multinationale Joint-Venture-Banken beherbergt, liegen jedoch ganz woanders als im steuerlichen Bereich.

Hauptanziehungskraft ist die große Freizügigkeit, die die Kapitalbewegungen in Luxemburg genießen. Denn es gibt hier keine Zentralbank mit ihren währungspolitischen Zwängen und Vorschriften. Und das als Ban-

kenaufsichtsbehörde fungierende Währungs-institut ist, obwohl strikt auf den guten Ruf des Finanzplatzes bedacht, verständnisvoll und flexibel. Von Vorteil ist ebenfalls der doppelte Devisenmarkt der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion, der eine Abwicklung der Kapitaltransaktionen außerhalb des in die Bandbreite des Europäischen Währungssystems eingezwängten offiziellen Kurses erlaubt, während der Umstand, daß der Finanzplatz Luxemburg nur Universalbanken kennt, also Finanzinstitute, die grundsätzlich alle Arten von Geldoperationen durchführen können, den Banken eine optimale Aktionsfreiheit einräumt.

Die Liste der Vorteile wäre jedoch nicht vollständig, würde man nicht auch die Umfeld-Aspekte anführen, die den Finanzplatz Luxemburg kennzeichnen. Dazu gehören sowohl die recht vorteilhaften Bedingungen der Luxemburger Börsengesellschaft und die Präsenz der Finanzeinrichtungen der Europäischen Gemeinschaft, wie etwa der Europäischen Investitionsbank, als auch die politische und soziale Stabilität des Landes. Eine moderne Fernmeldeinfrastruktur, die Mehrsprachigkeit der Luxemburger, ein hohes Bildungsniveau, ein angenehmer Lebensrahmen sowie schließlich der völlig unkomplizierte Umgang mit den Behörden bis hinauf in die Regierungsspitze runden das positive Umfeld ab.

Mängel in der Gesetzgebung, wie etwa die nachteilige Doppelbesteuerung, werden nach und nach behoben; die Angebotspalette wird laufend durch Neuerungen erweitert, beispielsweise kürzlich durch den Goldhandel, der in Luxemburg von der Mehrwertsteuer befreit wurde und sein tägliches Fixing an der Börse kennt. Der Dienstleistungsfächer schließlich weist so nützliche Einrichtungen auf wie etwa ein eigens für das Clearing von Wertpapieren geschaffenes Institut.

Diese permanenten Verbesserungen im Hinblick auf die Erfordernisse des Markts sichern dem Finanzplatz Luxemburg eine solide Grundlage und sorgen für eine anhaltende Expansion, auch wenn inzwischen das Eurogeldgeschäft merklich nachgelassen hat. Schon hat sich Luxemburg ein weiteres Betätigungsfeld erschlossen, indem sich die ansässigen Banken immer mehr dem — kürzlich durch eine gesetzliche Verankerung des Bankgeheimnisses geförderten — Privatkundengeschäft widmen. Jetzt sollen noch die Bereiche Treuhandkonten, Devisenhandel, Wertpapieranlagen und Vermögensverwaltung ausgebaut werden, doch wird darüber hinaus auch schon erwogen, ebenfalls das internationale Versicherungsgeschäft ins Großherzogtum zu holen. Die Zukunft des oft als Eintagsfliege angesehenen Finanzzentrums Luxemburg hat offenbar erst begonnen.

V. Je kleiner das Land, desto größer das Ausland

Populär geworden im Ausland aber ist Luxemburg weder dadurch, daß es einen der zehn größten Stahlkonzerne der Welt beherbergt, noch dadurch, daß es sich zu einem der großen Finanzmärkte auf dem Globus entwickelte. Der Name Luxemburg ist deshalb Millionen Menschen in Europa geläufig, weil er Tag für Tag über den Äther in die Welt hinausgetragen wird — von Europas größtem kommerziellen Rundfunksender, RTL (Radio-Télé-Luxembourg).

Die mit französischem und belgischem Kapital auf die Beine gestellte, aber als Konzessionär der Luxemburger Wellenfrequenzen vom Kleinstaat kontrollierte Gesellschaft ist bereits seit über einem halben Jahrhundert in einer Sparte tätig, deren große Stunde offenbar erst jetzt schlägt. Lange Zeit hindurch nur in Frankreich ein Begriff, wo das französischsprachige Luxemburg-Programm seit den dreißiger Jahren die dortigen Staatssender in

der Hörergunst aussticht, ist RTL mittlerweile ein regelrechter europäischer Medienriese geworden, der nicht nur Rundfunksendungen in Französisch (25 Mio Zuhörer), Deutsch (6 Mio), Englisch, Niederländisch und Luxemburgisch ausstrahlt, sondern auch ein französisches Fernsehprogramm, das von gut vier Millionen Zuschauern im Nordosten Frankreichs und in Belgien gesehen wird. Seit Beginn dieses Jahres gibt es auch ein TV-Programm in deutscher Sprache für die benachbarten Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Außerdem ist RTL an zahlreichen ausländischen Verlagen und an Produktionsgesellschaften beteiligt und betätigt sich u. a. als Europas größter Hersteller von TV-Werbespots.

Völlig neue Horizonte hat die Ära der Verkabelung und der Satellitenübertragung dem Luxemburger Kommerzsender eröffnet, denn die neuen Kommunikationsmöglichkeiten er-

lauben es, die bei der herkömmlichen Übertragungstechnik verhältnismäßig engen Reichweiten-Grenzen zu sprengen. Nicht von ungefähr bemühte sich dann auch das Großherzogtum 1977 auf der Wellenkonferenz in Genf mit Erfolg um die Zuteilung der für eine Massenkommunikation auf europäischer Ebene benötigten Satellitenkanäle. Ohne zu zögern arbeitete RTL daraufhin ein Satellitenprojekt aus, das bis spätestens 1985 Betriebsreife erlangt haben sollte.

Dieser Zeitplan wurde jedoch durch eine Reihe äußerer Einwirkungen durcheinandergebracht, die einmal mehr die weitgehende Abhängigkeit des Kleinstaats von seiner Umgebung deutlich machen. Weil sich Widerstand bei den Nachbarn gegen die Fernsehpläne der Luxemburger regte und die Franzosen ihre — damals noch von einem sich gegen die TV-Überflutung sträubenden Helmut Schmidt regierten — deutschen Freunde nicht verprellen wollten, verzögerte der französische Staat in seiner Eigenschaft als Großaktionär der RTL-Trägergesellschaft „Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion“ das Satellitenprojekt. Am Ende lief dieses Manöver offenbar darauf hinaus, daß die Luxemburger auf einen eigenen Fernsehsatelliten verzichten und sich statt dessen auf jenem der Franzosen einmieten, auf dem diese noch einige Kanäle frei haben. Zur Zeit wird zwar noch über eine solche Beteiligung verhandelt, doch da diese keinesfalls den Zielen entspricht, die Luxemburg sich in der Massenkommunikation von morgen gesteckt hat, verfolgt das Großherzogtum jetzt parallel dazu ein anderes Satellitenprojekt, an dem sich ein internationales Medienkonsortium beteiligen will. Da es sich hier nicht um einen Direct-Broadcasting-Satelliten handelt, sondern um einen weniger aufwendigen, aber trotzdem weitreichenden Kommunikationssatelliten, hat der Luxemburger Staat zusätzliche Frequenzen beantragt, so daß er sich damit gleich zwei Wege in die Medienzukunft öffnet.

Das Gerangel um die Fernsehsatelliten zeigt einmal mehr, wo der Schuh die Luxemburger am meisten drückt. Sie wissen, in welchem Maß die geringe Größe ihres Landes sie behindert und daß sie, wirtschaftlich wie politisch, nur dann eine Überlebenschance haben, wenn sie ihre kleinstaatliche Dimension zu überspielen vermögen. Dies ist ihnen in der Vergangenheit mit der Stahlindustrie gelungen, und dann mit dem internationalen Finanzgeschäft. Dasselbe Manöver soll jetzt im Medienbereich wiederholt werden. Doch

nunmehr beginnt eine Zeiterscheinung gegen das kleine Großherzogtum zu spielen, die einen dunklen Schatten auf Europa geworfen hat — nämlich der wiedererwachte Nationalismus, der sich in einem zunehmenden Protektionismus niederschlägt und der die Europäische Gemeinschaft in den Zusammenbruch zu führen droht.

Die Luxemburger gelten nicht nur deshalb als leidenschaftliche Europäer, weil sie einen Teil der EG-Dienststellen beherbergen und sich immer noch Chancen für ihre Hauptstadt ausrechnen, dereinst einer der Hauptsitze der Gemeinschaftseinrichtungen zu werden. Sie, die einst die Dienststellen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl bei sich aufnahmen, weil niemand sie so recht haben wollte, glauben seit jeher an ein vereinigtes Europa, weil sie aufgrund ihrer Erfahrungen von der Notwendigkeit eines weitgehend verflochtenen Staatenbundes überzeugt sind. Nicht von ungefähr hat der Kleinstaat stets wieder seine Entfaltungsmöglichkeiten in einem größeren Verbund gesucht — sei es nun in der Wirtschaftsunion mit Belgien, in der Benelux-Dreierpartnerschaft oder in der Europäischen Gemeinschaft. Weil sie, auf sich allein gestellt, zu schwach sind, um wirtschaftlich und damit auch politisch überleben zu können, haben sich die Luxemburger — nach dem Motto: Je kleiner das Land, desto größer das Ausland — eine Weltoffenheit zugelegt, die sie von manchen ihrer großen Partner unterscheidet.

Und doch sind letztlich auch diese Großen in eine ähnliche Lage geraten wie die, in der sich Luxemburg seit jeher befindet. Die weltweite Umverteilung der Arbeit hat sich auf Kosten der Alten Welt vollzogen; diese ist deutlich gegenüber ihren amerikanischen und japanischen Konkurrenten ins Hintertreffen geraten — nicht zuletzt deshalb, weil die einzelnen europäischen Staaten sich im Alleingang auf Weltmärkten zu behaupten suchen, die mittlerweile von Giganten beherrscht werden. Europa könnte einer dieser Giganten sein — die Bundesrepublik oder Frankreich oder Großbritannien allein können es nicht.

Der Kleinstaat Luxemburg weiß, daß alle wirtschaftlichen Errungenschaften, einschließlich der nationalen Eigenständigkeit, gefährdet sind, wenn sich der Protektionismus breitmacht und die — für Kleinstaaten zuerst, aber nicht nur für sie allein verheerende — Schneckenhaus-Politik als Reaktion auf eine strukturelle Herausforderung zur Regel wird.

Kommentar und Replik

Parlamentarische Mehrheitsdemokratie

Zum Beitrag von Bernd Guggenberger/Claus Offe, Politik aus der Basis — Herausforderung der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie, B 47/83, S. 3—10

In ihrem Aufsatz „Politik aus der Basis — Herausforderung der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie“ schreiben Bernd Guggenberger und Claus Offe, daß die parlamentarische Mehrheitsdemokratie für ein modernes und freiheitliches Gemeinwesen zwar „gänzlich unverzichtbar“ sei, daß sie aber auf spezifischen, zu wenig beachteten Bedingungen beruhe, die ihr enge Grenzen setzten.

Beide Feststellungen sollten selbstverständlich sein. Es bedarf besonderer, stets prekärer Voraussetzungen der „politischen Kultur“, um die parlamentarische Demokratie möglich zu machen. Schon historisch und geographisch sind ihr Grenzen gezogen. Das zeigen mit den Ausnahmen, die die Regel bestätigen, die Mißerfolge aller Versuche, sie zu exportieren. Im wesentlichen bleibt sie auf ihren westeuropäisch-nordamerikanischen Ursprungsbereich beschränkt. Allenfalls sind nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Grenzen um ein paar hundert Kilometer von Aachen bis Helmstedt vorgeschoben worden — freilich nicht unangefochten, wie unsere einschlägigen Diskussionen und kritischen „Bewegungen“ demonstrieren. Im übrigen sollte gerade uns Deutschen die Möglichkeit der Selbstzerstörung als bittere Erfahrung eingebrannt sein; die Väter des Grundgesetzes haben darauf, wie sie nur konnten, reagiert, um nicht nur den Minderheiten, sondern auch dem Mehrheitswillen überall dort Grenzen zu ziehen, wo er auf solche Selbstzerstörung hinauslaufen könnte.

Welches sind nun die Voraussetzungen der parlamentarischen Demokratie? Guggenberger und Offe verweisen vor allem auf die seit dem 19. Jahrhundert wirksamen Erwartungen langfristiger Wohlstandsmehrung. So wichtig indessen ökonomische Bedingungen sein mögen, man kann sie auch überschätzen. Denn wahrscheinlich kommen sie „systemneutral“ jedem Regime zugute. Sie haben zur Konsolidierung des Bismarckreiches geholfen, das kaum demokratisch zu nennen war. Andererseits sind die politischen

Institutionen Großbritanniens von der schleichenden Krise kaum berührt worden, die das Pionierland der Industrialisierung hinter neuen Herausforderern mehr und mehr zurückbleiben ließ. Daß andere Bedingungen ins Spiel kommen — und nicht bloß zusätzlich —, zeigt sich in der Depression; man denke an die gegensätzlichen Reaktionen Deutschlands und der Vereinigten Staaten in der Weltwirtschaftskrise.

Worum es im Kern der Dinge geht, mag ein zugleich historisches und aktuelles Beispiel anschaulich machen. Iring Fetscher schrieb zum Streit um die Kernenergie: Es „sollte klar sein, daß in dieser Frage der Hinweis auf die formal-demokratischen Verfahren nicht mehr ausreicht, um Legitimitätsüberzeugungen zu begründen. Genauso wenig, wie sich religiöse Minderheiten im 17. Jahrhundert — in England und den Niederlanden — durch Mehrheitsbeschlüsse von ihren Glaubensüberzeugungen abbringen ließen, lassen sich heute Gegner der Nukleartechnologie . . . davon überzeugen, daß wir ‚in die Steinzeit‘ zurückfallen, wenn wir auf diese technologische Möglichkeit verzichten, und daß sie sich aus diesem Grunde dem Mehrheitsvotum beugen müssen.“ (Ökologie und Demokratie — ein Problem der politischen Kultur, B 26/82).

Laut Fetscher wurde seinerzeit „der politische Friede dadurch wiederhergestellt, daß sich der Staat aus der Sphäre der religiösen Streitigkeiten herauszog“. Nein: Die Durchsetzung der Toleranz war im Falle der Niederlande und Englands keineswegs nur — wie vielleicht in Preußen — eine Sache der Staatsräson. Wichtiger war ein anderer Vorgang: Die Bürger selbst lernten allmählich, auf die politische Durchsetzung religiöser Überzeugungen zu verzichten. Sie lernten es, das Absolute letzter Glaubensüberzeugungen von den vorletzten Fragen praktischer Politik zu trennen. Erst damit konnte sich die Toleranz zu einem Element politischer Kultur entwickeln; erst auf dieser Grundlage wurde die westlich-liberale Demokratie möglich. Genau diese Grundlage wird jedoch zer-

schlagen, wenn man den historischen Lernprozeß widerruft und Entscheidungsfragen praktischer Politik wieder ins Absolute des Religiösen hinaufsteigert. Das gilt auch dann — oder erst recht dann —, wenn es sich inzwischen um säkularisierte „Religiosität ins Diesseits“ handelt.

Freilich grassiert die Behauptung, daß es bei Themen wie „Kernenergie“ oder „Frieden“ um letzte Fragen des Heils und Unheils schlechthin gehe. Franz Alt in seinem Buch „Frieden ist möglich — die Politik der Bergpredigt“ — symptomatisch durch seinen Erfolg — vertritt die These, daß das Unheil gerade aus der Trennung des Letzten und des Vorletzten von Religion und Politik stamme.

Aber es stünde erst recht schlimm, wenn es so wäre. Dann käme der Mehrheitsmechanismus der parlamentarischen Demokratie ans Ende. Denn über das Absolute und Letzte kann man in der Tat so wenig abstimmen wie über die Frage, ob es Gott gibt oder nicht gibt. Darum grenzt unsere Verfassung im Grundrechtsteil letzte Fragen sorgfältig aus. Weil Mehrheitsentscheidungen nicht mehr greifen, führt die Repolitisierung des Letzten in das Freund-Feind-Verhältnis, das Carl Schmitt als den angeblichen Begriff des Politischen beschwor; sie führt in den — zunächst geistig-moralischen — Bürgerkrieg, dem einzig die Diktatur ein Ende machen kann.

Solchen Hinweisen pflegt man grimmig entgegenzuhalten, daß damit alle Politik dem puren „Machen“, dem Bequemen, Opportunen, der Grundsatzlosigkeit ausgeliefert werde; der Glaube und das Gewissen hätten dann allenfalls im stillen Kämmerlein, nicht aber auf dem Forum etwas zu suchen.

Nein, keineswegs. Jeder, der Christ wie der Nichtchrist, sollte die Maximen seines Handelns von der für ihn letzten Instanz her bestimmen. Alles kommt jedoch auf die Einsicht an, daß man mit den Entscheidungen praktischer Politik unvermeidbar in einen Bezirk des *möglichen Irrtums über die Handlungsfolgen* übertritt. Unser Handeln richtet sich auf eine Zukunft, die wir nie völlig durchdringen und beherrschen; niemand verfügt über die absolute Einsicht oder hat die Wahrheit in Erbpacht. Eben darum können wir über die Wahrheit kontrovers diskutieren; eben darum wird es notwendig, „bloß formal“ durch Mehrheiten zu entscheiden.

Anders gewendet: Nur wenn wir die *Versuchung des Absoluten*, die kurzschlüssige In-eins-Setzung von Letztem und Vorletztem abwehren und die wesenhafte Differenz der Bereiche an-

erkennen, nur wenn wir damit uns selbst *die Chance des Irrtums* zuerkennen — nur dann werden wir fähig, sie zugleich dem Andersdenkenden einzuräumen. Nur dann kann es Freiheit und Vielfalt geben. Und nur dann kann man einander guten Willen zugestehen, zum Beispiel dazu, daß im Streit um die Sicherung des Friedens auch der Andersdenkende „friedensfähig“ und friedenswillig ist.

Es macht das Besondere der gemeinhin „westlich“ genannten Entwicklung aus, daß in ihr die Weltlichkeit der Welt als ein Bereich des Vorletzten freigegeben wurde — und zwar vom abendländischen Christentum selbst, das sich damit von der byzantinischen Orthodoxie entscheidend abhebt. Hierauf beruht im Kern zugleich die westliche politische Kultur als Grundlage der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie.

In Deutschland freilich erwies sich die Versuchung des Absoluten wieder und wieder als mächtig, zunächst in heils- und unheilsgeschichtlichen philosophischen Konstruktionen. Zu dieser Versuchung hat vieles beigetragen. Nur stichwortartig seien genannt: die vom Luthertum freigesetzten geistigen Energien, die ein erstarrtes Landeskirchentum nicht aufzufangen vermochte, die lange Vorherrschaft eines leistungstüchtigen Obrigkeitsstaates, die Schwäche des Bürgertums, der Mangel an nationaler Identität. Aus der Faktorenkombination resultiert die nur prekäre Zugehörigkeit zur politischen Kultur des Westens.

Guggenberger und Offe statuieren ein Exempel, wenn sie schreiben oder zustimmend zitieren: „Was aber besagen Mehrheiten — in der Perception von Minderheiten — schon angesichts einer ‚drohenden Selbstvernichtung‘? Was ist das, was apathische, ignorante ‚Akklamationsmehrheiten‘ und ihre Repräsentanten in solcher Situation tun, anderes als ‚Parteinahme für den Tod, die Vernichtung, ohne daß ihnen das voll bewußt (wäre)‘? Vermag in einer solchen Situation der Hinweis auf bestehende Mehrheitsverhältnisse wirkliche Legitimität zu begründen, oder hat er nicht allenfalls arithmetischen und statistischen Wert für den ‚Vertreter eines (überholten) quantitativen Demokratieverständnisses‘?“

Das wirkt dreifach fatal. Erstens schlägt offenbar die Versuchung voll durch, den eigenen Standpunkt absolut zu setzen.

Zweitens trägt die giftige Wortwahl zur Vergiftung der Atmosphäre insgesamt bei, zu unserer notorischen Konfliktunfähigkeit im Rahmen von „Spielregeln“. Kann man sich eigentlich noch

wundern und beklagen, und wie soll man es abwehren, wenn entsprechend giftig zurückgeschossen wird: Die Angst, vor der die Friedensbewegten reden, ist pure Hysterie, schlaue geschürt von der DKP, bezahlt von der DDR, nützliche Idiotie an den Drähten Moskaus...?

Drittens: Wenn von apathischen und ignoranten Akklamationsmehrheiten und ihren Repräsentanten die Rede ist, dann scheint das Gegenbild einer aktiven und informierten „Basisdemokratie“ auf. Beim Wort genommen liefere diese Gegensatzkonstruktion auf eine politische Zweiklassen-Gesellschaft hinaus, mit einem Vorrecht für jene, die sich für politische Aktivitäten mehr Zeit nehmen können als die „schweigende Mehrheit“. Ideengeschichtlich handelt es sich um eine spätrousseauistische Gegensatzkonstruktion von *volonté générale* und *volonté de tous*, praktisch um das, was Lenin in „Was tun?“ (1902) als Herrschaft der Kaderpartei vorgezeichnet hat. So verkehrt sich der „basisdemokratische“ Ansatz unversehens in ein Elitekonzept — und konsequent genug. Denn ursprünglich handelt es sich um eine konservative Verteidigung gegen Demokratisierungsbestrebungen und Wahlrechtserweiterungen.

Gegenüber alledem kann man gar nicht eindringlich genug auf die Friedens- und die Freiheitsfunktionen der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie hinweisen. Sie beruhen auf einfachen Grundregeln:

1. Gewählte Mehrheiten entscheiden (Regierbarkeit).
2. Die Entscheidungsbefugnis wird nur auf Zeit verliehen (Zukunftsoffenheit für veränderte Mehrheitsverhältnisse).
3. Der Mehrheitsentscheidung kommt keine höhere Würde zu als die ihrer „bloß formalen“ Legalität (Freiheitsgarantie zum legitimen Dissens). — Legalität und Legitimität widerstreiten sich so gesehen nicht, wie es oft dargestellt wird. Im Gegenteil: Gerade die bloß legale Mehrheitsentscheidung macht die Freiheit, eine andere Auffassung zu haben und für sie zu werben, erst legitim. Umgekehrt wächst der Legalität „bloß formaler“ Mehrheitsentscheidungen Legitimation zu, weil sie die Freiheit der Andersdenkenden respektiert, statt sie der Verfemung und Verfolgung preiszugeben.

Es gibt zu dieser Friedens- und Freiheitsfunktion der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie keine Alternative — es sei denn den Bürgerkrieg, der in die Diktatur des je Stärksten mündet.

Wer aber würde unter deutschen Vorzeichen, angesichts der düsteren Erfahrungen unserer

Geschichte wohl als der Stärkste sich erweisen? Warnend ist deshalb hinzuzufügen: Gerade der Schwache muß eigentlich ein brennendes Interesse daran haben, daß die Verfahrensregeln der Verfassung und des Rechtsstaates aufs strikteste, pingeligste eingehalten werden. Für ihn vor allem sind diese Regeln gemacht; nur sie bieten Schutz und im Blick auf die Zukunft die Chance, einen Wandel zu bewirken. Wer daher durch seine Ankündigungen und durch sein Verhalten auf die Mißachtung der Regeln hinwirkt, handelt leichtfertig, um nicht zu sagen selbstmörderisch. Er liefert Vorwände für die Unterdrückung, die zu beklagen er am Ende reichlich Anlaß, aber kaum noch Gelegenheit haben dürfte.

Christian Graf von Krockow



Graf von Krockow zeichnet in seiner „Replik“¹⁾ auf unseren Beitrag ein Realitätsbild, das wir für verkürzt und für verharmlosend halten. Wären die Verhältnisse so, wie er unterstellt, dann bliebe für Zweifel an der Legitimationskraft der Mehrheitsregel bzw. an der Verbindlichkeit von Mehrheitsentscheidungen in der Tat wenig Raum. Da wir jedoch an den Zweifeln und Einwänden festhalten, die wir in unserem Beitrag resümiert haben (und die wir im übrigen sehr viel detaillierter in unseren Beiträgen zu dem Sammelband ausführen, zu dem dieser Beitrag die Einleitung darstellt²⁾), müssen die Differenzen in dem Wirklichkeitsbild und seinen Prämissen liegen, das auf beiden Seiten der Kontroverse zugrundegelegt wird. In welchen Punkten ist das der Fall?

Unstrittig ist, daß die „Väter des Grundgesetzes“ bemüht waren, „auch dem Mehrheitswillen überall dort Grenzen zu ziehen, wo er auf ... Selbsterstörung hinauslaufen könnte“. Sie waren bemüht, durch den ausgebauten Grundrechtsteil der Verfassung „letzte Fragen sorgfältig auszugrenzen“. Die Frage bleibt indes, ob ihnen dies auf Dauer gelingen konnte und gelungen ist. Von Krockow übergeht diese Frage und schließt umstandslos von der vormaligen *Absicht* auf ein im heutigen Zustand der Politik in der Bundesrepublik realisiertes *Ergebnis*.

Daß *wir* diesen anmutigen Syllogismus — die Väter des Grundgesetzes hatten eine Absicht; das

¹⁾ Merkwürdig und auffallend ist, daß sie nur an wenigen, eingeschobenen Stellen auf Text und Argumentation unseres Beitrages eingeht und es im übrigen — unter Verwendung anderswo schon publizierter Textpassagen — bei einer klappentextartigen Zusammenfassung der Thesen seines letzten Buches beläßt.

²⁾ B. Guggenberger/C. Offe (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, Opladen 1984.

Grundgesetz befindet sich in Geltung; folglich ist die Absicht realisiert — nicht ganz zwingend finden, fällt dabei weniger ins Gewicht als die Tatsache, daß ein *paar Millionen Menschen* in diesem Lande durch ihr Sprechen und Handeln den Zweifel daran artikulieren, daß die Politik wirklich die „letzten Fragen sorgfältig ausgrenze“. Damit reduziert sich die Streitfrage auf das Problem, ob dieser Zweifel (der sich keineswegs nur, aber in nie zuvor dagewesenen Größenordnungen in der Friedensbewegung manifestiert) auf aner kennenswerten *Gründen* beruht oder als unberechtigt zurückgewiesen werden kann.

Es hilft ja doch nicht, diese Frage einfach ungeprüft zu lassen und gegen die Lawine von Bürgerdissidenzen der letzten Jahre als sozialwissenschaftliches Remedium nur das ebenso phantasie lose wie selbstgerechte Gesundbeten aufzubieten: „Gegenüber alldem kann man gar nicht eindringlich genug auf die Friedens- und Freiheitsfunktionen der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie hinweisen . . .“. Wenn es tatsächlich eine quantitativ und qualitativ nicht ohne weiteres vernachlässigbare Zahl von Menschen gibt, denen ihre Position zu den anstehenden Entscheidungsthemen selbst politisch-inhaltlich wichtiger und unverzichtbarer erscheint als das Vorhandensein eines auch von ihnen nicht gering geschätzten massendemokratischen Mechanismus zur Produktion politischer Entscheidungen, dann wird man mit dem Vorschlag, diese Menschen einfach in die Klippschule der politischen Bildung zu schicken, erkennbar nicht viel ausrichten.

Wir haben in unserem kleinen Beitrag die im politikwissenschaftlichen Schrifttum im übrigen nicht vereinzelt anzutreffende Auffassung vertreten, daß die moderne Politik in einer durch Grundrechtsschranken *allein* oft schwer zu bändigenden, diese Schranken eher „überspringenden“ als zwangsläufig „brechenden“ Weise in den Bereich elementarer Sinn- und Lebensfragen eingreift. Es ist also, in aller Kürze und Angreifbarkeit gesagt, eine Eigenschaft der „modernen“, in den Bahnen technischer und strategischer Rationalität verlaufenden und sie technologisch ausnutzenden Politik, den Menschen in einem Maße „nahezukommen“, von dem sich die Väter des Grundgesetzes schwerlich ein Bild haben machen können. Heute können auch *diesseits* der juristisch offenkundigen Grundrechtsverletzung oder gar des beabsichtigten Verfassungsbruches staatliche Ein- und Übergriffe (vgl. das seinerzeit *einstimmig* vom Bundestag verabschiedete Volkszählungsgesetz) vorkommen, an deren Legitimität Zweifel nicht nur massenhaft vorhanden, sondern auch solide begründbar sind. Demgegenüber hält es offenbar von Krockow für eine angemessene und zumut-

bare These, den Trägern jener Zweifel einen Mangel an demokratischen Tugenden zuzuschreiben bzw. diese Zweifel selbst als Ausdruck jener Distanz von einer reifen demokratischen Kultur zu interpretieren, in welcher die langen Schatten deutscher Geschichte viele Bürger der Bundesrepublik festhalten.

Der Zweifel an der unhinterfragbaren Verbindlichkeit demokratischer Mehrheitsentscheidungen, so unser Kritiker im Ergebnis, ist unvernünftig. Er hat keine aner kennenswerten *Gründe* auf seiner Seite, sondern ist lediglich aus beklagenswerten *Ursachen* zu erklären. Wer etwa, auch *nach* der Nachrüstungs-Akklamation des Deutschen Bundestages, sich noch bei Sitzblockaden vor amerikanischen Stationierungslagern herumtreiben sollte, auf den richten sich die Rohre der Wasserwerfer legitimerweise. Er hat nämlich nicht ordentlich gelernt, „daß Absolute letzter Glaubensüberzeugungen von den vorletzten Fragen praktischer Politik zu trennen“. Er hat den Unterschied von „Religion und Politik“ nicht begriffen. Mag er auch mit „Religion“ im landläufigen Verstande nichts zu tun haben, so offenbare sich im tätigen Zweifel an der Legitimität bestimmter Mehrheitsentscheidungen doch — um so schlimmer — eine „säkularisierte ‚Religiosität ins Diesseits‘“. So oder so markiert der zivile Ungehorsam den Rückfall hinter die Schwelle politischer Modernität und politischer Zivilisiertheit: „Man steigert Politik wieder ins Absolute . . . hinauf“. Kaum eine politisch-moralische Untugend, die da nicht als Vorwurf fällig wäre: Vom „selbstmörderischen“ Spiel mit dem „zunächst geistig-moralischen“ Bürgerkrieg bis zur Verkennung des „möglichen Irrtums“, der allem menschlichen Trachten innewohnt, von der Unwilligkeit zur „Toleranz“ bis zu dem „elitären“ Anspruch, die „Wahrheit in Erbpacht zu haben“.

Der Gegensatz ist wohl deutlich: Wo wir ein in der *Realität* politischer Strukturen und Konstellationen gelegenes *Problem* identifizieren, das nur durch Beachtung bestimmter, von der Demokratietheorie immer schon mitgedachter, heute aber prekär werdender Regeln zu bewältigen ist, sieht von Krockow nichts als das moralisch-politische *Fehlverhalten* derer, die ein „wirkliches“ Problem zu bezeichnen in ihren Massenprotesten nur *vorgeben* (und ein Fehlverhalten der Sozialwissenschaftler, die dies zu registrieren und zu erklären suchen, obendrein). Aus dieser Sicht erübrigt sich dann die Betrachtung realer Zusammenhänge, und an ihre Stelle tritt der Tugendappell.

Den freilich, den wahrlich in keiner Richtung überflüssigen, könnte man auch einmal — und sei es nur, um seine Erfolgsaussichten zu verbessern — an die politischen Eliten richten. Kurt Biedenkopf hat dies kürzlich mit seinem Zweifel daran nahe-

gelegt, ob es der Stabilität der Demokratie zuträglich sei, wenn „repräsentative“ Mehrheiten von gesetzgebenden Körperschaften in bestimmten Fragen auf die Dauer von den entsprechenden empirischen Bevölkerungsmehrheiten abweichen; er hat sich damit vehemente Reaktionen seiner Parteifreunde eingehandelt, die sich verbat, nach solchen Kriterien unter Legitimationsdruck gesetzt zu werden. Überhaupt ist es eine Crux des neuerdings so populären Begriffs der „politischen Kultur“ bzw. des Tugendkatalogs, für den er auch bei von Krockow steht, daß in merkwürdiger Einseitigkeit fast immer entweder die breite Masse der Bevölkerung oder (potentiell) dissentierende Minderheiten gemeint sind, denen es an „politischer Kultur“ fehle, — nicht aber politische Führungseliten. Von Krockow zufolge „grassiert“ bei uns „die Behauptung, daß es bei(m) (Thema) ... ‚Frieden‘ um letzte Fragen des Heils und Unheils schlechthin gehe“, und er hält diese „Behauptung“ offenbar für eine ganz abwegige Ausgeburt einiger von quasi-religiösen Absolutheitsansprüchen besetzter Gehirne. Aber wenn diese Behauptung tatsächlich „grassiert“ — wäre es den auf Mehrheitsvoten sich berufenden politischen Eliten nicht unter Verweis auf die Tugenden der auch sie betreffenden demokratischen politischen Kultur anzusinnen, auch *ihrerseits* die Möglichkeit eines „Irrtums über die Handlungsfolgen“ anzuerkennen, statt die allein auf parlamentarische Mehrheit gestützte „Wahrheit in Erbpacht“ zu nehmen? Man könnte durchaus argumentieren, daß die Pflicht zur Mäßigung, zur Toleranz, zur kontinuierlichen Beherrschung der „Irrtumshypothese“ hinsichtlich der Folgen des eigenen Handelns vor allem bei der Mehrheit und der von ihr gestellten politischen Führung liegt, welche die Anwendung staatlicher Machtmittel kontrolliert, während der Rigorismus das legitime Privileg von Minderheiten ist. Denn die Folgen der Verletzung dieser Pflichten sind ja auf jener Seite um Größenordnungen gravierender, welche die größere Macht auf ihrer Seite hat.

Wenn von Krockow der Friedensbewegung und anderen neuen sozialen Bewegungen, die nicht bedingungslos auf die Verbindlichkeit demokratischer Mehrheitsentscheidungen eingeschworen sind, die „Versuchung des Absoluten, die kurzschlüssige In-Eins-Setzung von Letztem und Vorletztem“ attestiert, dann ähnelt dieser Vorwurf zum Verwechseln demjenigen, der von Nachrüstungsgegnern der in der *Stationierung* zum Ausdruck kommenden „Versuchung des Absoluten“ entgegengehalten wird. Wir meinen, daß die entscheidende Schwäche unseres Kritikers nicht so sehr darin liegt, daß er sich von der Ebene der Realanalyse auf die des Tugendappells zurück-

zieht, sondern vielmehr darin, daß er sich dabei auf Tugenden beruft, die auch von der *anderen* Seite in dem hier zur Debatte stehenden politisch-gesellschaftlichen Konflikt als rechtfertigende moralische Grundlage des gegen die Entscheidungen repräsentativer Mehrheiten gerichteten anhaltenden Protests in Anspruch genommen werden können und werden.

Wissenschaft und Technik sind in ihrer schicksalhaften Realbedeutung längst in den Rang einer „ersten Lebensmacht“ aufgestiegen, welche den Vergleich mit der lebens- und daseinsbestimmenden Wirkung der religiösen Konfession nicht zu scheuen braucht. Im Gegenteil: Hat wirklich ein bestimmtes Gebetbuch, hat der mächtige Dekalog den inneren und äußeren Menschen in seinen alltäglichen Lebensäußerungen ähnlich tiefgreifend betroffen, wie dies heute für Flugzeug und Fließband, für Television und Automobil angenommen werden muß? Großtechnische Systeme, und keineswegs nur solche militärischer Zweckbestimmung, sind ihrer Logik nach in höchstem Maße „intolerant“. Und es ist eine staatliche Politik, die mit quasi diktatorischer Selbstgerechtigkeit und mit anmaßender Schein-Erhobenheit über den Verdacht des eigenen Irrtums Lebensverhältnisse festschreibt und fortentwickelt, unter denen wir uns in der Tat nicht mehr „irren“ dürfen — weder beim Überqueren der Straße noch beim Einnehmen von Pillen, weder bei der Entscheidung für eine Energietechnologie noch bei irreversiblen großflächigen Stadtplanungen, weder im Cockpit eines Jumbojets noch an den Schalthebeln der atomaren Wechselbedrohung. Das alles dürfte dem Vorschlag von A. Hirschman³⁾ einiges Gewicht geben, den Satz „errare humanum est“ nicht im Sinne der Konstatierung eines Mangels, sondern im Sinne einer Auszeichnung zu interpretieren: *Nur* der Mensch kann sich irren und folglich dazulernen, es sei denn, er richtet sich die Welt so ein, daß Irrtümer automatisch lebensgefährlich sind. Daher kann, etwa aus der Sicht überzeugter Nachrüstungs-Gegner, der Vollzug der Stationierung ganz genau so intolerant, potentiell selbstmörderisch, elitär, selbstgerecht und bedenkenlos erscheinen, wie dies in umgekehrter Richtung behauptet wird. Wer mit „Tugenden“ hantiert, sollte wenigstens sicher sein, daß sie leisten, was man sich von Tugenden gemeinhin verspricht, nämlich Gerechtes und Ungerechtes wirklich eindeutig zu scheiden.

Von einer problemadäquaten Klärung der normativen Grundlagen demokratischer Repräsentation, die ja auch nicht im Austausch kurzer Repliken zu

³⁾ A. Hirschman, *Shifting Involvements*, Princeton 1982, Frankfurt 1984.

leisten ist, ist das gewiß alles weit entfernt. Aber wie dünn das Eis ist, auf dem der demokratische Anspruch einer *nur* auf grundrechtliche Verbürgungen einerseits, empirische Parlamentsmehrheiten andererseits sich berufenden politischen Herrschaft stünde, hat der Verfassungstheoretiker (und künftige Bundesverfassungsrichter) Ernst-Wolfgang Böckenförde kürzlich eindrucksvoll deutlich gemacht — und dabei in eine Richtung argumentiert, die unserem Vorschlag zumindest benachbart ist: dem Vorschlag, „die Entscheidungsbefugten sollten sich in hochrangig streitbefangenen Entscheidungssituationen stärker in die Position jener versetzen, für die durch die geplante Entscheidung ihre ganz spezifische ‚Normalität‘ gefährdet wird“. Böckenförde nennt als Kriterium für die demokratische Legitimität politischer Herrschaft „eine Aufnahmebereitschaft und Sensibilität der Repräsentanten für die Wünsche

und Interessen der Repräsentierten, verbunden mit einem entsprechenden Perzeptionsvermögen“. Ihnen müsse abverlangt werden, nicht nur kraft Mehrheitsentscheidung und „freien Mandats“ Repräsentanten zu *sein*, sondern „sie müssen auch Repräsentanten des Volkes (im inhaltlichen Sinn) sein *wollen*“. ... „Die Verantwortung für das Schicksal der Demokratie, ihr Gelingen oder ihren Zerfall, liegt daher in erster Linie bei den repräsentativen Leitungsorganen, den gewählten und verantwortlichen Repräsentanten in Parlament, Regierung und ... politischen Parteien“⁴⁾ — und mithin bei der *ihr* Handeln bestimmenden „politischen Kultur“.

Bernd Guggenberger/Claus Offe

⁴⁾ E. W. Böckenförde, Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion, Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, Hannover 1983, S. 24, 28, 30.

Norbert Lepszy/Wichard Woyke: Belgien — der schwierige Weg zur politischen und wirtschaftlichen Stabilität

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/84, S. 3—16

Das politische System Belgiens ist seit der Gründung des Staates einerseits durch eine tiefgehende Fragmentierung der politischen Kultur und andererseits durch politische Stabilität gekennzeichnet. Drei Konfliktlinien markieren die politische Entwicklung Belgiens: 1. die religiöse bzw. katholisch-klerikal/antiklerikale Spaltung in der Gesellschaft, 2. der sozio-ökonomische Gegensatz und 3. der ethnisch-kulturelle Gegensatz zwischen Flamen und Wallonen.

Während die systemgefährdenden zentrifugalen Tendenzen der beiden ersten Konflikte durch bereits im 19. Jahrhundert entwickelte konkordanzdemokratische Regelmechanismen weitgehend gemildert werden konnten, ist dies im Falle des ethnisch-kulturellen Konfliktes noch ungewiß. Mit einer in zwei Stufen 1971 und 1980 vollzogenen Staats- und Verfassungsreform hat Belgien den Weg vom zentralistischen Einheitsstaat zu einer föderativen Ordnung auf der Grundlage eines ethnisch-kulturellen Regionalismus beschritten. Wichtige Probleme wie das der institutionellen Ausgestaltung der Region Brüssel sind jedoch ungelöst.

Vor diesem Hintergrund der Regionalisierungs- und Autonomiebestrebungen hat sich die Struktur des belgischen Parteiensystems, das bis Mitte der sechziger Jahre von den drei traditionellen Parteien der Katholiken, Liberalen und Sozialisten dominiert wurde, in wesentlichen Punkten gewandelt; dem Rückgang des Stimmenanteils der drei traditionellen Parteien entsprechen die Erfolge der sog. regionalen Sprachenparteien; in der Reaktion auf diese Entwicklungen haben sich auch traditionelle Parteien in regionale Teilparteien gespalten. Das zweite, eng mit der Regionalisierungspolitik verbundene Hauptthema der belgischen Republik in den letzten Jahren ist die ökonomische Dauerkrise. Während Belgien im 19. Jahrhundert aufgrund der frühen Industrialisierung das wirtschaftlich am weitesten fortgeschrittene Land Kontinentaleuropas war, sind heute die traditionellen Industriegebiete der Wallonie von einer tiefgreifenden Strukturkrise betroffen. Auf der anderen Seite hat Flandern aufgrund der günstigeren Standortbedingungen einen wirtschaftlichen Aufschwung vollzogen, der das Gleichgewicht zwischen den Regionen zugunsten des flämischen Teils verschoben hat.

Dieser Aufschwung ist nicht zuletzt möglich geworden durch die aktive Teilnahme Belgiens am europäischen Integrationsprozeß. Die von allen Parteien getragene Außenpolitik Belgiens orientiert sich an supranationalen Integrationszielen und -methoden, da hierin eine optimale Wahrung der Interessen von Kleinstaaten gesehen wird.

Oskar Meggeneder: Die Niederlande — zwischen Integration und Polarisierung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/84, S. 17—30

Die vor Beginn des Zweiten Weltkrieges bestehende Gesellschaftsstruktur der Niederlande hatte ihren Ursprung in den religiösen und sozialen Gegensätzen des vorigen Jahrhunderts. Die Fragmentierung der Gesellschaft in eine katholische, eine protestantische und eine sozialistische „Säule“ war zunächst auch nach 1945 das besondere Merkmal der niederländischen Gesellschaft. In den sechziger Jahren zeichnete sich jedoch ein Wandel ab: Die überkommenen verhärteten Strukturen begannen sich aufzulösen und die bisher von den politischen Eliten geübte Politik des Konsenses begann Krisenanfälligkeiten zu zeigen. Dieser als Entsäulung bezeichnete Prozeß manifestierte sich in einer Reihe von Veränderungen in gesellschaftlichen Teilbereichen. Die in den siebziger Jahren einsetzende Weltwirtschaftskrise hat die Niederlande mit besonderer Härte getroffen und den sich vollziehenden gesellschaftlichen Wandel noch beschleunigt. Der Beitrag stellt die Grundlinien dieser Entwicklung und ihre (soweit erfolgt) wissenschaftliche Aufarbeitung dar.

Lucien Thiel: Luxemburg — ein Zufallsprodukt der Geschichte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/84, S. 31—39

Unter Europas Mininationen ist das Großherzogtum Luxemburg die größte. Dennoch reicht es flächenmäßig gerade noch zum Vergleich mit dem Saarland und bevölkerungsmäßig mit einer deutschen Mittelstadt wie Wuppertal. Der Unterschied besteht lediglich darin, daß das Saarland nicht Vollmitglied der Vereinten Nationen und Wuppertal nicht ein international bekannter Finanzplatz und auch nicht Sitz der höchsten europäischen Gerichtsbarkeit ist.

Das Großherzogtum ist gleichermaßen ein historischer Anachronismus und ein ökonomisches Kuriosum. Die mittelalterliche Grafschaft, aus der vier deutsche Kaiser hervorgingen, bevor sie in eine wechselvolle Fremdherrschaft abrutschte, erlangte erst zu Beginn des vorigen Jahrhunderts ihre Eigenstaatlichkeit zurück. Seitdem hat sich das Land mit Geschick, Hartnäckigkeit und auch mit einer Portion Glück behauptet.

Die Tatsache, daß sich die Luxemburger zu den reichsten Nationen der Welt zählen können, geht zum einen auf die mächtige Stahlindustrie des Landes zurück, zum anderen auf das Dienstleistungsgewerbe im Bereich der Finanzen und der Kommunikation, auf das der Kleinstaat auswich, als der Niedergang der Stahlschmelzen einsetzte. So kommt es, daß die 270 000 Einheimischen auch heute noch auf fremde Hilfe angewiesen sind, um die anfallende Arbeit zu bewältigen: 26 Prozent der Bevölkerung sind Ausländer.

Die größte Stärke Luxemburgs ist wohl die, daß es sich stets seiner naturgemäßen Schwächen bewußt gewesen ist, aus denen es dann das Beste zu machen suchte. So sehr der Kleinstaat auch auf seine politische Unabhängigkeit bedacht ist, hinderte ihn dies doch nicht daran, Bündnisse mit anderen Staaten einzugehen, um seine wirtschaftlichen Entfaltungschancen voll zu nutzen. Diese lange Partnerschaftserfahrung hat die Luxemburger zu den wohl engagiertesten Europäern in einer Gemeinschaft gemacht, deren Festigung notwendiger denn je geworden ist.