

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Anton Pelinka

Österreich – Modernisierungspolitik
zwischen Kontinuität und Wandel

Leonhard Neidhart

Grundzüge der schweizerischen Politik
der achtziger Jahre

Karl Hinrichs/Wolfgang Merkel

Der Wohlfahrtsstaat Schweden:
Was bleibt vom Modell?

B 51/87

19. Dezember 1987

Anton Pelinka, Dr. jur., geb. 1941; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck.

Veröffentlichungen u. a.: Politik und moderne Demokratie, Frankfurt 1976; Gewerkschaften im Parteienstaat, Berlin 1980; Modellfall Österreich. Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft, Wien 1981; (zus. mit Helmut Reinalter) Ideologien im Bezugfeld von Geschichte und Gesellschaft, Innsbruck 1981; (zus. mit Helmut Reinalter) Antisemitismus in Österreich, Innsbruck 1982; Windstille, Klagen über Österreich, Wien 1985; (zus. mit Fritz Plasser) Das österreichische Parteiensystem, Wien 1987; (Hrsg.) Populismus in Österreich, Wien 1987.

Leonhard Neidhart, Dr. rer. pol., geb. 1934 in Ramsen (Kanton Schaffhausen); Studium der Soziologie und der Politischen Wissenschaft an der FU Berlin; Habilitation an der Universität Zürich, Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz; Privatdozent an der Universität Zürich.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen des schweizerischen Regierungssystems, vor allem über die Einrichtungen der direkten Demokratie, der Parteien, des Föderalismus und der politischen Kommunikation. Gesamtdarstellung des schweizerischen Regierungssystems (im Erscheinen).

Karl Hinrichs, Dr. rer. soc., geb. 1951 in Etzel/Ostfriesland; Wissenschaftlicher Angestellter an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. gemeinsam mit Claus Offe u. Helmut Wieselthaler) Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit, Frankfurt 1982; Aufstieg und Niedergang von Normalarbeitszeitstandards. Eine historisch-systematische Analyse der Motive und Interessen im Arbeitszeitkonflikt, Frankfurt 1988 (im Erscheinen).

Wolfgang Merkel, Dr. phil., geb. 1952 in Hof/Saale; Wissenschaftlicher Angestellter an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Veröffentlichungen u. a.: Stabilität und Instabilität des italienischen Parteiensystems, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/83; Die sozialistische Partei Italiens: Zwischen Oppositionssozialismus und Staatspartei, Bochum 1985; Prima e dopo Craxi. Le trasformazioni del Partito Socialista Italiano, Padua 1987; The Impact of the Federal Politics on the State Elections in the Federal Republic of Germany, in: M. Caciagli et al., Elezioni e realtà regionale, Bologna 1987.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Österreich — Modernisierungspolitik zwischen Kontinuität und Wandel

In der internationalen, vergleichenden Literatur wird das politische System Österreichs nach 1945 vor allem unter folgenden Gesichtspunkten analysiert¹⁾:

- stabiles Wählerverhalten und konzentriertes Parteiensystem;
- Neokorporatismus und ausgeprägter „sozialer Friede“;
- immerwährende Neutralität.

Diese Merkmale, die insgesamt ein wesentlicher Aspekt der „Konkordanzdemokratie“ genannten Elitenkooperation und der dadurch ermöglichten

ungewöhnlichen Stabilität waren, sind seit einigen Jahren weniger selbstverständlich geworden. Das politische System Österreichs ist zwar noch immer durch ein relativ stabiles Wählerverhalten und ein relativ konzentriertes Parteiensystem gekennzeichnet; noch immer ist der Neokorporatismus als „Sozialpartnerschaft“ existent, und noch immer ist die immerwährende Neutralität innenpolitisch grundsätzlich ebenso unbestritten wie im Außenverhältnis Österreichs. Dennoch sind auf diesen drei Ebenen Entwicklungstendenzen zu beobachten, die insgesamt ein Mehr an Beweglichkeit in die österreichische Stabilität gebracht haben.

I. Geändertes Wählerverhalten, geändertes Parteiensystem

Das österreichische Parteiensystem war unter den liberalen Mehrparteiensystemen Europas in vieler Hinsicht ein Extremfall²⁾. Es war das konzentrierteste, dichtest organisierte und — formal — partizipationsfreundlichste Parteiensystem innerhalb der Staaten des europäischen Kontinents, in denen die Grundsätze westlicher (liberaler), pluralistischer Demokratie in Form eines kompetitiven Mehrparteiensystems konkretisiert sind. In keinem anderen europäischen Mehrparteiensystem konzentrierten sich, im langjährigen Durchschnitt, die Wähler auf so wenige Parteien wie in Österreich. In keinem anderen europäischen Mehrparteiensystem war (und ist) ein so hoher Prozentsatz der Wähler in den politischen Parteien als Mitglieder organisiert. Überdies war (und ist) die Wahlbeteiligung in Österreich, insbesondere bei Wahlen auf der Bundesebene, auffallend hoch.

Diese Merkmale der Konzentration, der Organisation und der Partizipation können auf die Wurzeln des österreichischen Parteiensystems zurückgeführt werden. Die österreichischen Parteien sind älter als die demokratische Republik Österreich. Die Ge-

schichte der Parteien geht zurück auf die Zeit der Ausweitung des eingeschränkten Wahlrechtes in Richtung auf das allgemeine und gleiche Wahlrecht. Durch die allmähliche Öffnung des Wahlrechtes zugunsten einer Beteiligung der Mehrheit der Bevölkerung wurden die Honoratiorenparteien alten Typs durch moderne Massenparteien ersetzt — durch die Sozialdemokratische Arbeiterpartei, die Christlichsoziale Partei und (mit deutlich abgeschwächtem Massencharakter) verschiedene Parteien des deutschnationalen Lagers. Diese Parteien bildeten den Mittelpunkt gesellschaftlicher Subsysteme, in denen die wichtigsten gesellschaftlichen Aufgaben, insbesondere auch die Funktion der politischen Sozialisation, wahrgenommen wurde — die Parteien wurden so zu „Lagern“³⁾.

Die Gründung der Republik 1918 und der Beschluß über eine Verfassung 1920 wurden ebenfalls von den Parteien getragen. Insbesondere die Sozialdemokratische Arbeiterpartei und die Christlichsoziale Partei bestimmten die Rahmenbedingungen des politischen Systems. Als dann 1945 das deutschnationale Lager wegen der Diskreditierung durch den Nationalsozialismus an Bedeutung verlor, setzte ein umfassender Konzentrationsprozeß zugunsten der Nachfolgeparteien der alten Großpar-

¹⁾ Als eine in der Tradition der vergleichenden Politikwissenschaft stehende Gesamtdarstellung des politischen Systems in Österreich kann nach wie vor die Arbeit von Kurt Steiner gelten: *Politics in Austria*. Boston 1972.

²⁾ Zum österreichischen Parteiensystem siehe Melanie A. Sully, *Political Parties and Elections in Austria*. London 1981; Peter Gerlich/Wolfgang C. Müller (Hrsg.), *Zwischen Koalition und Konkurrenz. Österreichs Parteien seit 1945*. Wien 1983; Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hrsg.), *Das österreichische Parteiensystem*. Wien 1987.

³⁾ Die historischen Wurzeln der österreichischen Parteien und die Grundlegung der „Lagertheorie“ finden sich bei Adam Wandruszka, *Österreichs politische Struktur. Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen*, in: Heinrich Benedikt (Hrsg.), *Geschichte der Republik Österreich*. Wien 1954.

teien ein — zugunsten der Österreichischen Volkspartei als Nachfolgerin der Christlichsozialen, zugunsten der Sozialistischen Partei Österreichs als Nachfolgeorganisation der Sozialdemokratie.

Dieser Prozeß erreichte in den siebziger Jahren einen Höhe- und zugleich auch einen Wendepunkt. 1979 ging auf Bundesebene erstmals der bisherige Konzentrationsprozeß zugunsten der beiden Großparteien zurück — doch 1979 war nur die FPÖ der Nutznießer dieser Entwicklung, die Nachfolgeorganisation der Parteien des deutschnationalen Lagers. 1983 wurde jedoch erstmals ein signifikantes Ansteigen des Stimmenanteils vierter Parteien deutlich. Da dieses Ansteigen durch viel kräftigere analoge Indikatoren auf der Ebene der Gemeinden und Länder begleitet wurde und wird, ist zu vermuten, daß diese Erscheinung einer Dekonzentration des Parteiensystems nicht kurzfristiger, sondern langfristiger Natur ist. 1986 erreichte so auch — erstmals seit 1956 — eine vierte Partei den Durchbruch in den Nationalrat.

Tabelle 1: Konzentration des österreichischen Parteiensystems 1949–1986

Nationalratswahlen	gemeinsame Stimmenanteile SPÖ, ÖVP	Stimmenanteile VDU, FPÖ	Stimmenanteile vierter Parteien
1949	82,7	11,7	5,6 ¹⁾
1953	83,4	11,0	5,6 ¹⁾
1956	88,9	6,5	4,6 ¹⁾
1959	89,0	7,7	3,3 ¹⁾
1962	89,4	7,1	3,6 ¹⁾
1966	91,0	5,4	3,6 ²⁾
1970	93,0	5,5	1,5
1971	93,1	5,5	1,4
1975	93,4	5,4	1,2
1979	92,9	6,1	1,0
1983	90,9	5,0	4,1 ³⁾
1986	84,4	9,7	5,9 ⁴⁾

1) vor allem KPÖ (1949: 5,1; 1953: 5,3; 1956: 4,4; 1959: 3,3; 1962: 3,3)

2) vor allem DFP (3,3)

3) vor allem VGÖ und ALÖ (3,5)

4) vor allem Grüne Alternative (4,8)

VDU = Verband der Unabhängigen (1949, 1953); FPÖ = Freiheitliche Partei Österreichs (ab 1956); DFP = Demokratisch Fortschrittliche Partei; VGÖ = Vereinte Grüne Österreichs; ALÖ = Alternative Liste Österreichs.

Die Nutznießer dieser Dekonzentration des Parteiensystems sind die FPÖ und die verschiedenen Gruppierungen des grün-alternativen Spektrums. Die FPÖ hat durch ihren Wechsel von der Regierung in die Opposition 1986/87 offenkundig an Attraktivität gewonnen. Viele Anzeichen, insbesondere auch lokale und regionale Wahlen seit den

Nationalratswahlen vom November 1986, sprechen dafür, daß diese Attraktivität der FPÖ auch unter den Auspizien der erneuerten „Großen Koalition“ anhält oder noch zunimmt⁴⁾.

Im Bereich des grün-alternativen Spektrums ist eine eindeutige Integration in Richtung auf eine einzige Partei (noch) nicht abgeschlossen. Die Gruppierung „Grüne Alternative/Liste Freda Meissner-Blau“, die 1986 in den Nationalrat einzog, wurde und wird immer wieder durch andere Gruppierungen, die sich ebenfalls grün und (oder) alternativ nennen, herausgefordert — so auch bei den Wiener Gemeinderats- und Landtagswahlen vom November 1987.

Hinter diesen Tendenzen des Parteiensystems steht ein sich allmählich wandelndes Wählerverhalten. Im Bewußtsein einer wachsenden Zahl von Wählern sind die alten Konfliktlinien der traditionellen Parteien immer weniger wichtig, werden neue Konfliktlinien immer wichtiger. Zu den alten Konfliktlinien, deren Gewicht abnimmt, zählen vor allem die Fragen von Klasse und von Religion. Da sich die SPÖ auf die Tradition einer marxistischen Klassenpartei und die ÖVP sich auf die Tradition einer konfessionellen Partei stützen konnten, bringt die abnehmende Prägekraft der Konfliktlinien „Klasse“ und „Religion“ auch eine abnehmende Attraktivität dieser Parteien mit sich. Weil sie immer weniger Klassenpartei oder Konfessionspartei sein können, verlieren sie an Bedeutung⁵⁾.

Die neuen Themen und Konfliktlinien, die demgegenüber an Bedeutung zunehmen, sind:

— *Ökologie*; ein Politikfeld, das nicht — wie etwa „Soziale Sicherheit“ oder „Wirtschaftliche Leistung“ — von den traditionellen Parteien und Lagern „besetzt“ ist⁶⁾.

— *Soziale Gleichheit zwischen Männern und Frauen*; ein Politikfeld, das zwar zum klassischen Repertoire der Sozialdemokratie gehört, das sich jedoch angesichts des Widerspruchs zwischen egalitärer Theorie und nicht-egalitärer Wirklichkeit als ein Problem mit Sprengkraft erweist⁷⁾.

— *Frieden und Friedenspolitik*, die freilich in immerwährend neutralen Österreich eine andere Bedeutung haben als in blockgebundenen Staaten; die dennoch, wegen der beispielsweise durch österrei-

4) Die jüngsten Entwicklungen der FPÖ nach dem Parteitag 1986 werden analysiert bei Michael Morass/Helmut Reichenböck, Parteien und Populismus in Österreich. in: Anton Pelinka (Hrsg.), Populismus in Österreich. Wien 1987.

5) Fritz Plasser, Parteien unter Streß. Zur Dynamik der Parteiensysteme in Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten, Wien 1987.

6) Bernhard Natter, Die „Bürger“ versus die „Mächtigen“ — Populistischer Protest an den Beispielen Zwentendorf und Hainburg, in: A. Pelinka (Anm. 4).

7) Sieglinde Rosenberger, Autonome Frauenbewegung, in: A. Pelinka (Anm. 4).

chische Rüstungsproduktion und Rüstungsexport auftauchenden Widersprüchlichkeit, auch eine auf Österreich bezogene Friedensbewegung hervorbringen⁸⁾.

Diese Konfliktlinien werden von Österreichern höchst unterschiedlich wahrgenommen. Von besonderer Bedeutung sind sie für

— jüngere Wähler; je jünger die Österreicher, desto eher sind sie von Fragen der Ökologie, des Feminismus und der Friedensbewegung zu mobilisieren;

— besser gebildete Wähler; je länger und erfolgreicher Wähler in den höheren Schulen und Universitäten eine Ausbildung erfahren, umso eher neigen sie dazu, diese neuen Konfliktlinien ernst zu nehmen und sich von ihnen wesentlich beeinflussen zu lassen.

Der Wandel des Parteiensystems und des Wählerverhaltens ist auch eng mit einem Wandel der Partientypologie verbunden. Die SPÖ wurde in den

Jahren und Jahrzehnten nach 1945 von einer traditionellen Klassenpartei ebenso zu einer Volkspartei wie die ÖVP, die sich von ihren Anfängen als konfessionelle Weltanschauungspartei löste. Doch diese Konvergenz in Richtung einer allumfassenden Volkspartei, in Richtung Allerweltpartei bringt zunehmend Glaubwürdigkeitsprobleme mit sich. Den großen Parteien wird immer stärker entgegengehalten, daß sie nicht mehr voneinander zu unterscheiden seien. Die großen Parteien haben auch immer mehr mit dem Problem der Lähmung durch innere Widersprüche zu kämpfen — zu sehr führt der allumfassende Volksparteianspruch dazu, daß die Parteien widersprüchliche Positionen in sich aufnehmen wollen. Am deutlichsten wird dies bei der Konfliktlinie Ökologie: Sowohl SPÖ als auch ÖVP tolerieren einen betont umweltfreundlichen und einen betont umweltskeptischen Flügel, wobei dann Fragestellungen einer uneingeschränkt positiven oder einer sehr skeptischen Einstellung gegenüber dem Wirtschaftswachstum und damit auch Fragen, die die Sozialpartnerschaft betreffen, entscheidende Bedeutung bekommen.

II. Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft

Die Sozialpartnerschaft war nach 1945 eine wesentliche Ergänzung der Großen Koalition. Nach deren Ende 1966 wurde sie zum Kernstück der Kooperation zwischen den politischen Eliten der traditionellen Lager. In der Sozialpartnerschaft arbeiten Repräsentanten der Sozialdemokratie als Arbeitnehmervertreter für den ÖGB und den österreichischen Arbeiterkammertag mit Repräsentanten des christlich-konservativen Lagers zusammen, die für die Arbeitgeber sprechen — für die Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern⁹⁾.

Die Sozialpartnerschaft österreichischer Prägung galt und gilt im internationalen Vergleich als ein

Extrembeispiel für den Neokorporatismus, für die Zusammenarbeit zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital mit dem (parlamentarisch-liberalen) Staat. Die österreichische Sozialpartnerschaft war auch nach 1966 ein erfolgreich eingesetztes Instrument zur Garantie eines „sozialen Friedens“, der sich insbesondere in der Vermeidung direkt ausgetragener Arbeitskonflikte äußerte. In Österreich war und ist die Streikhäufigkeit extrem gering; nur noch in der Schweiz findet sich — unter allen westlichen Demokratien Europas — eine ähnlich geringe Streikhäufigkeit.

Doch die Sozialpartnerschaft wurde zunehmend durch die Trends herausgefordert, die sich auch gegen die beiden Großparteien richteten; vor allem durch den Trend in Richtung „Postmaterialismus“. Später als in anderen westlichen Demokratien Europas kam auch nach Österreich eine zunehmende Tendenz zur Umkehr der vorherrschenden Werte. An die Stelle der sozio-ökonomischen Werte wie Wachstum und Sicherheit traten für eine zunehmende Minderheit sozialpsychologische Werte wie Selbstverwirklichung oder auch ökologische Ziel-

⁸⁾ Die Diskussion über die österreichische Waffenproduktion wurde erstmals systematisch und kritisch versucht von Peter Pilz, Die Panzermacher. Die österreichische Rüstungsindustrie und ihre Exporte. Wien 1982. Analysen der österreichischen Friedensbewegung aus den frühen achtziger Jahren geben Heinrich Schneider, Zur Entwicklung der Friedensbewegung in Österreich, sowie Andreas Maislinger, „Neue“ österreichische Friedensbewegung(en), beide in: Andreas Khol/Alfred Stirnemann (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1983, München und Wien 1984.

⁹⁾ Gesamtdarstellungen der Sozialpartnerschaft bzw. ihrer wichtigsten Aspekte geben Anton Pelinka, Modellfall Österreich. Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft, Wien 1981; Bernd Marin, Die Paritätische Kommission. Auf-

geklärter Technokorporatismus in Österreich, Wien 1982; Peter Gerlich/Edgar Grande/Wolfgang C. Müller (Hrsg.), Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien 1985.

vorstellungen¹⁰). Dieser „Postmaterialismus“ einer vor allem jüngeren und besser ausgebildeten Minderheit von Wählern arbeitete dem Mechanismus der Sozialpartnerschaft direkt entgegen:

— Die Sozialpartnerschaft war in erster Linie wachstumsorientiert; das gemeinsame Ziel des Wirtschaftswachstums vereinigte Arbeitgeber und Arbeitnehmer, weil Verteilungskonflikte zwischen Arbeit und Kapital durch Wachstum vermieden werden konnten.

— Die Sozialpartnerschaft war vor allem am ständigen Ausbau der traditionellen Energiequellen orientiert; dadurch geriet sie in einen immer stärkeren Widerspruch zu den ökologischen Grundströmungen, die diese Orientierung von Grund auf in Frage stellten.

— Die Sozialpartnerschaft war und ist ihrem Wesen nach auf Zentralismus und Intimität hin orientiert, weil dadurch allgemeinverbindliche Entscheidungen mit hoher Durchsetzungskraft und ohne den Zwang zur Öffentlichkeit ermöglicht werden; dies widerspricht aber dem stärker individualistischen Politikverständnis des Postmaterialismus.

Das Ergebnis der ersten Volksabstimmung auf Bundesebene — der Abstimmung über die Inbetriebnahme des Atomkraftwerkes Zwentendorf vom 5. November 1978 — bedeutete den ersten ernsthaften Rückschlag für die Wirksamkeit der Sozialpartnerschaft¹¹). Obwohl sich die Sozialpartner einig waren, entschied eine knappe Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen gegen dieses Atomkraftwerk und, indirekt, damit auch gegen die Nutzung der Kernenergie in Österreich überhaupt. Dieses Ergebnis war freilich nur durch das Konfliktverhalten der regierenden SPÖ und der opponierenden ÖVP möglich geworden. Dennoch war es insofern eine Trendwende, als erstmals in der Geschichte der 2. Republik die Spitzen der Sozialpartnerschaft sich auf eine Lösung geeinigt hatten, ohne diese auch durchsetzen zu können.

Dieses Ergebnis hatte die Herausforderung deutlich gemacht, die die Sozialpartnerschaft durch postmaterialistische Einstellungen und Tendenzen erfährt. Diese Negativerfahrung der Sozialpartnerschaft wurde dann noch im Winter 1984/85 im Konflikt über den Neubau des Donaukraftwerkes bei

Hainburg verstärkt¹²). Obwohl der österreichische Gewerkschaftsbund und die Arbeitgeberverbände den Bau des Kraftwerkes wollten, verhinderten postmaterialistisch „infierte“ Demonstranten den Baubeginn und schließlich die Umsetzung des gesamten Bauvorhabens. Wiederum hatte plebiszitärer Druck in Verbindung mit dem Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition sich gegen den Willen der Sozialpartnerschaft durchgesetzt. Wiederum war die „materialistische“ Sozialpartnerschaft nicht in der Lage, gegen den Postmaterialismus eine einmal getroffene Entscheidung auch zu konkretisieren.

Durch die Neuauflage der Großen Koalition im Januar 1987 fehlt nun freilich das die Sozialpartnerschaft einengende Element des Wettbewerbes zwischen den beiden Großparteien entlang der Konfliktlinie zwischen Regierung und Opposition. Dadurch könnte eine Stärkung der Sozialpartnerschaft abgeleitet werden. Allerdings sprechen zwei Faktoren gegen diese Deutung:

— Das Verhalten zwischen SPÖ und ÖVP auch nach Neubelebung der Großen Koalition gleicht nicht der offene Konflikte vermeidenden Verhaltensform der „alten“ Großen Koalition. Vielmehr üben sich SPÖ und ÖVP sehr intensiv in Strategie und Taktik der „Bereichsopposition“, wodurch auch zwischen den großen Regierungsparteien Konflikte auf offener parlamentarischer Ebene ausgetragen werden¹³).

— Die Dauer der Großen Koalition ist offen; durch die Dekonzentration des Parteiensystems und einen deutlich langfristigen Trend gegen beide Großparteien steigt die Wahrscheinlichkeit verschiedener alternativer parlamentarischer Mehrheitsbildungen.

Diese Faktoren lassen die Einschätzung zu, daß eine langfristige Stabilisierung der Sozialpartnerschaft durch die Neuauflage der Großen Koalition eher unwahrscheinlich ist; daß die Sozialpartnerschaft — trotz einer möglichen kurzfristigen Stabilisierung — mit zunehmenden Schwierigkeiten zu rechnen hat. Dazu zählt auch die Abnahme der sozialen Sicherheit und damit die Umöglichkeit, durch sozialpartnerschaftliche Instrumente die ökonomische und gesellschaftliche Krise unter Kontrolle zu bringen: Auch in Österreich steigt die Arbeitslosigkeit zunehmend, wodurch eines der wichtigsten Ergebnisse der Konkordanzdemokratie und

¹⁰) Die österreichische Entwicklung im internationalen Vergleich wird analysiert bei Samuel H. Barnes/Max Kaase et al., *Political Action. Mass Participation in five Western Democracies*, Beverly Hills 1979. Eine vor allem auf Österreich bezogene Darstellung geben: Leopold Rosenmayr (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Wertwandel in Österreich. Einstellungen zu Politik und Demokratieverständnis im internationalen Vergleich*, München-Wien 1980; Fritz Plasser/Peter A. Ulram, *Unbehagen im Parteienstaat. Jugend und Politik in Österreich*, Wien 1982. Jüngste Entwicklungen sind in der Arbeit von Fritz Plasser (Anm. 5) eingearbeitet.

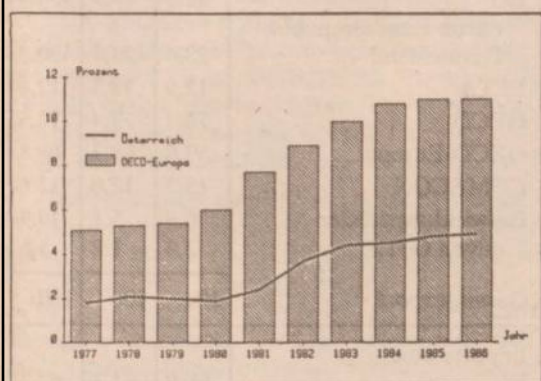
¹¹) B. Natter (Anm. 6).

¹²) Ebd.

¹³) Die Entwicklungen der Opposition in Österreich unter den Rahmenbedingungen der Konkordanzdemokratie werden analysiert von Frederick C. Engelmann, *Austria: The Pooling of Opposition*, in: Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven 1966; Manfred Welan, *Vom Proporz zum Konkurrenzmodell: Wandlungen der Opposition in Österreich*, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Hamburg 1975.

das — sozialpsychologisch vermutlich wichtigste — Resultat der Sozialpartnerschaft gefährdet erscheint.

Tabelle 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Österreich



Quelle: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch 1986. Wien 1986. S. 17.

In dieser Situation werden der Sozialpartnerschaft immer stärker kritische Argumente entgegengehalten. Diese kommen teilweise von den (kleinen) Oppositionsparteien, die sich durch die Konkordanz der Verbände — wie sie die Sozialpartnerschaft ist — einem zusätzlichen, die Große Koalition ergänzenden Kartell gegenübersehen. Diese Kritik kommt aber auch von verschiedenen anderen Positionen, die der Sozialpartnerschaft vor allem vorwerfen¹⁴⁾:

- Neigungen zu extremen Zentralismus;
- Neigungen zu extremen Elitismus;
- Neigungen zum Mangel an Sensibilität für neue Bedürfnisse.

Die österreichische Sozialpartnerschaft ist extrem zentralistisch: Anders als im Parteiensystem gibt es weder Dekonzentrationstendenzen, noch spielen die Bundesländer eine auch nur ansatzweise eigenständige Rolle. Da überdies die an der Sozialpartnerschaft beteiligten Verbände — vor allem der ÖGB und die Bundeskammer der Gewerblichen

Wirtschaft — im internationalen Vergleich ungewöhnlich zentralistisch strukturiert sind, bedeutet Sozialpartnerschaft letztlich die Fähigkeit der Spitze des ÖGB, mit der Spitze der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft eine Übereinstimmung zu finden. Dadurch wird der im Postmaterialismus angelegte Trend zur größeren Individualität besonders herausgefordert.

Die Sozialpartnerschaft ist auch insofern extrem elitär, als die Träger sozialpartnerschaftlicher Entscheidungen kaum einem Druck von unten ausgesetzt sind. Die Wirtschaftsverbände sind zwar in sich demokratisch strukturiert; diese demokratische Struktur wird jedoch durch die eindeutige Dominanz der parteipolitisch orientierten Fraktionen relativiert: Die Hegemonie der Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter — ein Teil der SPÖ — im ÖGB und im österreichischen Arbeiterkammertag ist ungefährdet; sie wird noch übertroffen von der Hegemonie des österreichischen Wirtschaftsbundes und des österreichischen Bauernbundes — zwei Teilorganisationen der ÖVP — in der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft und in der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern. Durch diese hegemoniale Situation fehlt den innerverbandlichen Entscheidungsträgern jede Herausforderung durch eine wettbewerbsfähige Konkurrenz.

Die Sozialpartnerschaft ist auch, weil an traditionellen sozioökonomischen Zielen orientiert, für die neuen Bedürfnisse der „neuen Mittelschichten“ relativ wenig offen. Es waren und sind die Parteien, und zwar sowohl die kleineren Parteien, als auch — im Gefolge des Aufstiegs der vierten Parteien — die Großparteien, die auf die postmaterialistische Orientierung einer wachsenden Minderheit von Wählern reagieren. Die Wirtschaftsverbände, von jedem Wettbewerbsdruck befreit, können sich von dieser Sensibilität relativ frei halten. Aus diesem Grund ist die Sozialpartnerschaft der eigentliche Gegner, das eigentliche Feindbild plebiszitärer, postmaterialistischer, grün-alternativer Tendenzen; sie ist der eigentliche Gegner für alle Interessen, die im bestehenden politischen System von außen kommen.

III. Umdeutungen der Neutralitätspolitik

Neben der Sozialpartnerschaft war und ist die immerwährende Neutralität und deren Interpretation in Form einer weitgehend unbestrittenen Neutralität

politik der wichtigste Stabilisierungsfaktor des politischen Systems der 2. Republik¹⁵⁾. Österreich

¹⁴⁾ Eine Auflistung der verschiedenen Kritikpositionen an der Sozialpartnerschaft gibt Egon Matzner, Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: Heinz Fischer (Hrsg.), Das politische System Österreichs, Wien 1982³.

¹⁵⁾ Eine Gesamtdarstellung der Rahmenbedingungen österreichischer Außenpolitik findet sich bei Renate Kicker/Andreas Khol/Hanspeter Neuhold (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen — Strategien — Stellungnahmen, Salzburg 1983; Helmut Kramer (Hrsg.), Österreich im internationalen System. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick, Wien 1983.

hatte sich durch das am 26. Oktober 1955 beschlossene Neutralitätsgesetz und durch die davor und danach abgesprochenen Rahmenbedingungen auf eine Außenpolitik nach dem Muster der Schweiz und, etwas eingeschränkt, der anderen europäischen Neutralen festgelegt¹⁶⁾.

Die zwischen ÖVP und SPÖ unumstrittene Deutung der Neutralitätspolitik schloß auch eine Abgabe an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bzw. an die Europäische Gemeinschaft mit ein. Aus neutralitätspolitischen Gründen suchte Österreich nicht um eine Mitgliedschaft bei der EG nach, sondern versuchte, seinen wirtschafts- und insbesondere handelspolitischen Interessen dadurch Rechnung zu tragen, daß mit der EG ein Vertrag besonderer Art abgeschlossen werden sollte. Dies wurde durch das — in Übereinstimmung mit den anderen europäischen Neutralen — 1972 unterzeichnete Freihandelsabkommen zwischen Österreich und der EG erreicht. Dadurch war es Österreich gelungen, sich einerseits den Zugang zum EG-Markt grundsätzlich offenzuhalten, andererseits die neutralitätspolitische Distanz zur EG, die immer auch als Teil westlicher Bündnispolitik gesehen wurde, zu wahren¹⁷⁾.

Mit der Weiterentwicklung der europäischen Integration im Rahmen der EG, insbesondere mit der Festlegung auf einen eigenständigen EG-Binnenmarkt, wurde etwa ab Mitte der achtziger Jahre die Beziehung Österreichs zur EG zu einem innenpolitischen Thema. Teile der ÖVP und der Arbeitgeberverbände sahen nun plötzlich keinen neutralitätspolitischen oder zumindest keinen neutralitätsrechtlichen Grund, der einer Mitgliedschaft Österreichs bei der EG auf Dauer entgegenstehen würde. So wurde 1987 eine im Auftrag der Vereinigung österreichischer Industrieller erstellte umfassende Studie publiziert, in der ausdrücklich festgehalten wurde, aus der Sichtweise des Völkerrechts spräche überhaupt nichts gegen eine uneingeschränkte Beteiligung Österreichs an der europäischen Integration auch als Mitglied der EG¹⁸⁾.

¹⁶⁾ Die historischen und politische Rahmenbedingungen der österreichischen Neutralität werden dargestellt bei Thomas O. Schlesinger, *Austrian Neutrality in Postwar Europe. The Domestic Roots of a Foreign Policy*, Wien 1972; Gerald Stourzh, *Kleine Geschichte des österreichischen Staatsvertrages*, Graz 1975.

¹⁷⁾ Die Entwicklungen der Beziehungen zwischen Österreich und der Europäischen Gemeinschaft werden analysiert bei Hellmut Straßer, *Der Weg Österreichs zu den Verträgen mit Brüssel*, Wien 1972; Fried Esterbauer/Reinhold Hinterleitner (Hrsg.), *Die Europäische Gemeinschaft und Österreich*, Wien 1977; Franz Urlsberger, *Österreich in der Europäischen Integration. Programm für eine neue Integrationsstrategie*, Wien 1978.

¹⁸⁾ Waldemar Hummer/Michael Schweitzer, *Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG*, Wien 1987.

Tabelle 3: **Ökonomische Verflechtungen Österreichs mit der EG**

	1965	1970	1980
Exporte nach:			
EG	52,3	47,9	54,4
davon Bundesrepublik Deutschland	28,6	23,4	30,8
EFTA	12,0	18,3	12,4
OECD	70,4	73,4	72,6
OECD-Europa	67,8	68,3	68,8
COMECON	15,3	12,9	12,6
Entwicklungsländer	6,8	5,1	10,9
davon OPEC	2,4	1,8	5,6
Gesamtexport	100	100	100
Importe aus:			
EG	65,9	64,3	62,2
davon Bundesrepublik Deutschland	41,8	41,2	40,8
EFTA	8,0	10,9	7,9
OECD	80,3	80,9	77,4
OECD-Europa	75,3	77,0	71,0
COMECON	10,8	9,4	9,9
Entwicklungsländer	5,8	6,1	11,4
davon OPEC	0,6	0,9	7,1
Gesamtimport	100	100	100

Quelle: WIFO-Datenbank.

Dieser Themenwechsel war deshalb nicht unbedingt zu erwarten, weil die wirtschaftspolitische Bilanz Österreichs als eines mit der EG durch einen Freihandelsvertrag verbundenen neutralen Staates durchaus für den Erfolg der bisherigen Politik zu sprechen schien. Österreich hatte auch noch Mitte der achtziger Jahre hinsichtlich nahezu aller ökonomischen und sozialen Indikatoren einen deutlichen Vorsprung vor den entsprechenden Werten der EG; die österreichische Arbeitslosigkeit war (und ist) niedriger als die der EG, ein ähnlicher Befund läßt sich auch für die Inflationsentwicklung geben. Nur im Bereich des Wirtschaftswachstums büßte Österreich seinen lange Zeit hindurch gehaltenen signifikanten Vorsprung vor der EG ein.

Als eine Ursache für diesen Themenwechsel in der Außenpolitik kann die sich intensivierende Abhängigkeit der Außenwirtschaftsbeziehungen abgeführt werden. Stärker als für die Schweiz, für Schweden oder für Finnland ist Österreich vielfältig mit der EG, insbesondere mit der Bundesrepublik Deutschland verflochten. Österreich ist in besonderem Maß auf die Kooperation mit der EG angewiesen.

Dennoch ist dieser Wechsel neutralitätspolitischer Interpretation aus der objektiven Datenlage allein nicht erklärbar. Immerhin war auch zum Zeitpunkt der Formulierung der lange Zeit hindurch unumstrittenen neutralitätspolitischen Doktrin Österreich engstens mit der EG, insbesondere mit der Bundesrepublik Deutschland wirtschaftlich verbunden; und immerhin hatte sich die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs, trotz dieser Verflechtung und trotz der Nicht-Mitgliedschaft in der EG, durchaus positiv gestaltet. Dieser Themenwechsel muß also in Verbindung mit den anderen Entwicklungen des politischen Systems gesehen werden:

— Die Tendenzen des Parteiensystems und des Wählerverhaltens zeigen eine abnehmende Prägekraft der Großparteien. Die abnehmende Fähigkeit von SPÖ und ÖVP, stabile Loyalitäten der Wähler an sich zu binden, korrespondiert mit der abnehmenden Überzeugungskraft der 1955 und in den Jahren danach formulierten neutralitätspolitischen Doktrin.

IV. Vergangenheit als Thema — Zukunft als Frage

In diese Entwicklungsphase einer größeren Beweglichkeit, die aber auch eine größere Unsicherheit mit sich bringt, wurde die österreichische Vergangenheit in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß zum gesellschaftlichen und politischen Thema. Die österreichische Innen- und Außenpolitik sind etwa seit 1985 sehr stark von der Frage der historischen Beziehung Österreichs zum Nationalsozialismus bestimmt. Vergangenheit ist ein politisches Thema — die österreichische Zukunft scheint davon beherrscht.

Der wichtigste auslösende Faktor für diese Thematisierung der Vergangenheit war der der Wahl Kurt Waldheims zum Bundespräsidenten vorangegangene Wahlkampf und die internationale Diskussion, die auch nach dieser Wahl weitergeht. In der Auseinandersetzung um die Person des 1986 gewählten Bundespräsidenten konzentriert sich die Auseinandersetzung um die nationale Identität Österreichs. Gerade auch im Vorfeld von historischen Anlässen — im März 1988 jährt sich zum 50. Mal der Einmarsch nationalsozialistischer deutscher Truppen in Österreich — erhält dieses Thema ein besonderes Gewicht. Kurt Waldheim wurde zum Symbol einer Herausforderung Österreichs durch eine Außenwelt, die nun, nach Jahrzehnten der Verniedlichung des Landes zur Musik- und Schifahrernation, in der österreichischen Gegenwart die Abgründe einer „unbewältigten“ Vergangenheit sieht.

— Die abnehmende Durchsetzungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft entspricht einer abnehmenden Überzeugungskraft einer österreichischen Außen- und Wirtschaftspolitik; ein betont eigenständiger österreichischer Weg wird immer weniger allgemein als der bestmögliche akzeptiert.

Der außenpolitische Themenwechsel signalisiert somit auch eine abnehmende Berechenbarkeit, wie sie auch in ähnlichen Tendenzen im Bereich des Parteiensystems und der Sozialpartnerschaft zum Ausdruck kommt.

Alle diese Entwicklungen zeugen von einer rückläufigen Integrationskraft der für das politische System Österreichs bisher typischen Strukturmerkmale. Österreich ist dabei, wesentliche Besonderheiten einzubüßen. Vieles, was in den Jahren und Jahrzehnten nach 1945 zu den unbestrittenen Stabilitätsfaktoren gezählt hat, ist jetzt nicht mehr selbstverständlich.

Doch auch in Österreich war und ist der „Fall Waldheim“ Anlaß zu Kontroversen¹⁹⁾. Der Großen Koalition ist es jedenfalls bisher nicht gelungen, die Diskussion um die Person des Bundespräsidenten auszuklammern. So hat der Landesparteitag der Wiener SPÖ, gegen den deutlichen Widerstand der Parteispitze, 1987 ausdrücklich den Rücktritt des Bundespräsidenten gefordert.

Diese Kontroversen zeigen, daß die Große Koalition keineswegs einfach als Rückkehr zu einem konfliktarmen politischen Klima zu verstehen ist, in dem die beiden Großparteien untereinander Kompetenzen aufteilen und in allen wesentlichen Fragen zu einer gemeinsamen Frontstellung gegen Außenstehende finden. In der 1987 neu belebten Koalitionsregierung SPÖ-ÖVP sind Konflikte zwischen den Regierungspartnern an der Tagesordnung, ist parlamentarisches Konfliktverhalten in der Koalition der Normalfall.

Die 1. Republik Österreich — 1918 gegründet, 1934 im Bürgerkrieg untergegangen — war ein Extrem-

¹⁹⁾ Als Beispiel für eine innerösterreichische Kontroverse im Zusammenhang mit der Kandidatur und Wahl Kurt Waldheims siehe Andreas Khol/Theodor Faulhaber/Günther Öfner (Hrsg.), *Die Kampagne. Kurt Waldheim — Opfer oder Täter? Hintergründe und Szenen eines Falles von Medienjustiz*. München 1987; Josef Haslinger, *Politik der Gefühle*. Frankfurt/M. 1987. Als Versuch einer geschichts- und sozialwissenschaftlichen Analyse siehe auch Anton Pelinka/Erika Weinzierl (Hrsg.), *Das große Tabu. Österreichs Umgang mit seiner Vergangenheit*. Wien 1987.

beispiel für eine konfliktreiche, sich zunehmend destabilisierende Demokratie. Die 1945 wiedergegründete, 2. Republik entwickelte sich als anderes Extrem — konsensorientiert und extrem stabil. Doch diese 2. Republik hat offenkundig einen Reifegrad erreicht, der es zuläßt, gesellschaftliche Konflikte zu entfesseln. Die lange Zeit hindurch domestizierten Konflikte brechen nun aus den von den Parteien und Wirtschaftsverbänden errichteten Begrenzungen aus. Die Folge ist ein Mehr an Konflikten, ein Weniger an Berechenbarkeit; eine Verwestlichung des politischen Systems, in der eine offene Konfliktaustragung zwischen den Parteien

und gegen die Parteien, zwischen den Sozialpartnern und gegen die Sozialpartner zunehmend Themen enttabuisiert, die lange Zeit hindurch nicht in die gesellschaftlichen und politischen Kontroversen einbezogen waren.

Österreich und sein politisches System befinden sich heute in einer Phase wachsender Verunsicherung. In dieser Phase wird sich erweisen, ob die Stabilisierungserfolge der 2. Republik mehr als nur Schönwettererfolge waren, ob sie sich dem scharfen Wind freier, oft krisenhafter Entwicklungen stellen kann.

Grundzüge der schweizerischen Politik der achtziger Jahre

I. Einleitung

Absicht dieses Beitrages ist es, einen Überblick über die schweizerische Politik zu geben und zu zeigen, in welche gesellschaftlichen Bereiche die eidgenössischen Zentralbehörden mit welchen Maßnahmen ordnend und regulierend eingegriffen haben und in welche nicht. Soll ein derartiges Bild auch nur einigermaßen zutreffend sein, dann kann man sich dabei nicht mit einem etwa auf ein Jahr bezogenen Querschnitt begnügen, weil die wichtigen Fragen der gegenwärtigen Politik — wie etwa die Umwelt-, die Verkehrs-, die Energie- und auch die Sozial- oder die Gesundheitspolitik — von ihrer verfassungsrechtlichen Konzeptualisierung über die gesetzgeberische Ausführung bis hin zum Vollzug und bis sie schließlich ihre Wirkungen zeigen, erst im Verlauf größerer Zeitabschnitte beantwortet werden können. Auf Grund von Eigenschaften des schweizerischen Regierungssystems sind die Gesetzgebungsverfahren in diesem Land meist besonders lang. Zur Beantwortung der hier gestellten Fragen soll deshalb die Zeitspanne der achtziger Jahre ins Auge gefaßt werden.

Eine solche Übersicht bringt es mit sich, daß zwar viele Fragen behandelt werden müssen, sie aber hier nur angeschnitten werden können. Detaillierte Literaturangaben zu allen Fragestellungen müßten dann zu einer unverhältnismäßigen Liste von Nachweisen auswachsen, was nicht zum Zweck dieses Beitrages gehört. Der an schweizerischen Gesetzgebungsfragen interessierte Leser sei auf das Schweizerische Bundesblatt, das amtliche Publikationsmedium der Bundesregierung, verwiesen, in welchem es im Gegensatz zum deutschen Bundesgesetzblatt ausführliche Begründungen und Erläuterungen der einzelnen Gesetzesvorhaben gibt. Einige weitere Notizen zum Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz finden sich bei: L. Neidhart, *Regierungs- und Verwaltungssystem in der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland — ein Vergleich*, in: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt*, Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen 1987, S. 170–192.

Die schweizerische Politik ist in allererster Linie Innenpolitik, und sie ist — wie in allen vergleichbaren Verhältnissen — auch vor allem Verwaltung, d. h. Umsetzung und Anwendung legislatorischer

Programme. Dabei kann man davon ausgehen, daß die innenpolitische Agenda des politischen Problemlösungsbedarfes der Schweiz mit jener der Bundesrepublik Deutschland in weiten Teilen identisch ist. Beide Länder zählen bei aller größtmöglichen Verschiedenheit zu den hochentwickeltesten Industriestaaten mit sehr hohem Exportanteil und mit einer bedrohlich intensiven Nutzung ihrer knappen räumlichen und natürlichen Ressourcen, was einen entsprechenden politischen Interventionsbedarf nach sich zieht. Man kann sich die Gemeinsamkeiten dieses politischen Problemlösungsbedarfes mit einer Auflistung von A bis Z schnell verdeutlichen: Auch in der Schweiz existieren die Probleme der Abfallbeseitigung, der Agrarmarktsteuerung, der AIDS-Bekämpfung, der Altenpolitik, der Asyl- und Ausländerpolitik sowie der Regelung von Atomfragen. So hat man in den vergangenen Jahren bereits eine Viertelmilliarde Franken für Suchbohrungen nach Lagerstätten für radioaktive Abfälle ausgegeben. In der Schweizerischen Handelszeitung war kürzlich von der Schweiz als einem „Luxushotel ohne WC“ die Rede. Auch in der Schweiz sind des weiteren die Fragen der Bahnen, des Bauens, des Bodens, auch solche des Datenschutzes, der Dienstverweigerung, der Energie, der Entsorgung, der Entwicklungspolitik, der Familien- und Frauenpolitik, der Gleichberechtigung, der Gesundheitspolitik, der Katastrophenvorsorge und der Krankenversicherung, der Lärmbekämpfung und der Lebensmittelkontrolle, des Landschaftschutzes, des Lastwagenverkehrs und der Luftverschmutzung, der Medien, der Umwelt, des Verkehrs, des Waldsterbens oder des Wehrwesens usw. auf der politischen Tagesordnung ganz oben. Abweichend von den Verhältnissen in der Bundesrepublik befindet sich dieser zentraleuropäische Kleinstaat wirtschaftlich in einer komfortablen Lage, und er kennt seit langem weder das Problem der Arbeitslosigkeit noch jenes von Strukturkrisen oder gravierenden regionalen Entwicklungsunterschieden.

Für diese günstige wirtschaftliche Entwicklung gibt es verschiedene Gründe; einige davon seien in Stichworten erwähnt: Zunächst verfügt die Schweiz bekanntlich, von ihren Naturschönheiten und ihrem Wasser abgesehen, über keinerlei natürliche

Rohstoffe, so daß weder starke Urbanisierungen noch jene klassischen Schwerindustrien entstehen konnten, deren Alterskrankheiten den Deutschen, den Belgiern, den Engländern und auch den Franzosen gegenwärtig so große Sorgen bereiten. Seit langem muß das Land deshalb versuchen, sein Rohstoffhandicap durch Produktspezialisierung und durch eine starke Beanspruchung des Faktors Arbeitskraft sowie durch eine Diversifizierung des Exportes zu kompensieren. Die Mehrsprachigkeit, die innere politische Stabilität, die äußere Neutralität und auch der Tourismus haben hier die Entwicklung des Dienstleistungsbereiches begünstigt. Anzuführen wäre noch, daß der Kleinstaat als großer internationaler Finanzplatz ausreißend über zinsgünstiges Kapital verfügt und daß ein Schweizer Arbeiter auch heute noch im Durchschnitt pro Jahr 30 Tage länger arbeiten muß als ein Deutscher.

Gewiß hat diese wirtschaftliche Prosperität den Gang der schweizerischen Politik begünstigt und auch konfliktfreier gemacht. Die geringere Wahlbeteiligung in der Schweiz — bei den gesamtschweizerischen Parlamentswahlen im Oktober dieses Jahres betrug sie 46.5% im Landesdurchschnitt — erklärt sich nicht unerheblich auch aus der Tatsache, daß dem einzelnen die Notwendigkeit des Wählens für seine wirtschaftlichen Angelegenheiten offensichtlich weit weniger wichtig erscheint, als in den Nachbarländern der Fall ist.

Zum Verständnis der nachfolgenden Skizze sind Kenntnisse über die Vor- und Nachteile der wirtschaftlichen Größenverhältnisse in der Schweiz von Bedeutung: Einerseits hat das Land aus seinen Nöten der Kleinheit und Knappheit immer schon Tugenden und Vorteile machen können, so daß das kleine Land heute zu einem großen Finanzplatz und zu einer mittleren Wirtschaftsmacht mit einer starken Währung geworden ist, die ihm partielle Autonomien gegenüber der Europäischen Gemeinschaft, aber auch der UNO möglich machen. So sind die schweizerische Neutralität und auch die ganz erheblichen Aufwendungen für die Landesverteidigung nur auf der Basis der wirtschaftlichen Prosperität möglich. Gleichwohl war die Tatsache der Kleinstaatlichkeit und die damit verbundenen Ressourcenknappheiten immer schon der dominante Imperativ der schweizerischen Politik. Er zwang zur Ausschöpfung aller verfügbaren Kräfte und ermöglichte auch eine nur selektive und zugleich sparsame Staatsintervention. Abgesehen von einigen Sektoren, wie vor allem von der Landwirtschaft, gehen die wirtschaftspolitischen Interventionen des Staates wesentlich weniger weit, als das in der Bundesrepublik der Fall ist. Zum einen deshalb, weil das liberale Paradigma der Politik in der Schweiz nach wie vor noch dominant ist; zum anderen, weil sich kleine Volkswirtschaften offensichtlich leichter steuern und verwalten lassen; schließ-

lich, weil die staatliche Ressourcenknappheit, aber auch die Abwesenheit von großen inneren Krisen und äußeren Kriegen der Staatsintervention immer schon Grenzen gesetzt hat.

Der Sozialstaat Schweiz ist z. B. lange Zeit langsamer ausgebaut worden, weil sich der Staat zur Aufbringung der entsprechenden Mittel außerstande erklärt hat. Auch deshalb sind Staatsquote und Steuerlasten in der Schweiz geringer als in den Nachbarländern. Was die Landesverteidigung angeht, so ist dieses Thema für die schweizerische Politik weitgehend tabu, weil die diesbezüglichen Aufwendungen recht hoch sind. So beanspruchte sie vor der Zeit des großen Wachstums immerhin 37% der Gesamtausgaben des Bundes, und heute liegt die Zahl bei 20%. Wie stark ein kleines Gemeinwesen seine Mitglieder in Anspruch nimmt, kann überdies an der Tatsache abgelesen werden, daß hier ziemlich ausnahmslos eine allgemeine Wehrpflicht für Männer gilt und daß jeder Schweizer bis zu seinem sechzigsten Lebensjahr zivildienstpflichtig ist. Man hat errechnet, daß in der Schweiz von insgesamt rund 425 000 Wehrpflichtigen pro Jahr rund 13 Mio. Dienstage abgeleistet werden müssen, so daß pro Tag 36 000 Männer Militärdienst leisten, wobei die außerdienstlichen Aufwendungen des milizmäßigen Offizierskadens noch gar nicht mitberechnet sind. Dieser Sachverhalt gehört zu dem, was als selektive Staatsintervention des Kleinstaates bezeichnet worden ist. Nur am Rande sei vermerkt, daß mit solchen kleinstaatlichen Selektionszwängen besondere Konfliktquellen und Legitimationsbedürfnisse verbunden sind, obwohl die Politik dank der wirtschaftlichen Verhältnisse im Ganzen konkordanzmäßiger abläuft.

Andererseits bedingen Größenwachstum und Erfolg der schweizerischen Wirtschaft für die Innenpolitik nicht nur Erleichterungen, sondern — je länger, desto mehr — auch eine ganze Menge von Folgeproblemen und Belastungen. Hierzu gehört die Tatsache, daß die Einwohnerzahl dieses Kleinstaates, der im Gegensatz zur Bundesrepublik nur einen sehr begrenzten Teil seines kleinen, alpinen Territoriums nutzen kann, in der Zeit von 1950 bis 1980 um immerhin 35% auf 6,3 Millionen Einwohner zugenommen hat. Ein großer Teil der in der obigen Agenda aufgeführten Probleme hat ihre Wurzeln in den Disproportionen des kleinen Territoriums zur groß gewordenen Wirtschaft. So macht die überintensive Nutzung des Staatsgebietes mit ihren katastrophalen Folgen für Natur und Umwelt immer neue und dichtere staatliche Regulierungen notwendig. Hinzu kommt, daß Immissionen wie Lärm, aber auch etwa die landwirtschaftlich bedingten Geruchsmissionen, in den engen Regionen spürbarer werden. So gibt es in der Schweiz keine Standortentscheide über größere Einrichtungen wie Autobahnen, Eisenbahnen, Kernkraftwerke, militärische Anlagen oder Entsorgungseinrichtungen.

gen usw. mehr, die konfliktlos ablaufen. Die damit notwendig werdenden staatlichen Regulierungen erhöhen den Legitimationsbedarf in einem Land,

das dem Freiheitswert in seiner politischen Kultur einen besonderen Rang zugewiesen hat, in außerordentlicher Weise.

II. Verfahrensweisen der politischen Willensbildung

Ohne einige Hinweise auf die Prozeduren der politischen Willensbildung können die materiellen Politikergebnisse nicht wirklichkeitsgerecht vermittelt werden. Die Dominanz des liberalen und interventionsscheuen Paradigmas ist schon erwähnt worden. Neben den USA und Japan zählt die Schweiz zu jenen Staaten, in denen die Politik vorwiegend von liberalen Kräften geführt und bestimmt wird. Unterstützt wird dieser Weg durch einen anti-etatistischen Reflex, der für die politische Kultur des Kleinstaates spezifisch ist und der sich daraus erklärt, daß in kleinen Verhältnissen die Handlungsspielräume enger sind und daß das Kollektiv den einzelnen stärker in Anspruch nimmt, was dann jene Bedürfnisse nach Freiräumen und nach der Abwehr von Staatseingriffen entstehen läßt. Das gilt nicht nur für das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat, sondern auch für jenes zwischen den föderalistischen Gebietskörperschaften, vor allem aber für den Widerstand gegen die Bundesintervention.

Trotz der wirtschaftlichen Prosperität und trotz einer relativ ausgeprägten Homogenität der politischen Wertestruktur ist das Konfliktpotential und damit der Konsensbedarf der schweizerischen Politik auch verfahrensbedingt vergleichsweise hoch. Das hat zur Folge, daß die schweizerische Politik nicht im Duktus von großen Entwürfen und Wendungen, sondern immer nur schrittweise, mühsam und auf dem Wege von Kompromissen erfolgt. Aber man wird sagen dürfen, daß sie in vielen Gebieten mit ihrem kontinuierlichen Inkrementalismus zu keinen schlechteren Ergebnissen gekommen ist, als in Ländern, wo der politische Prozeß in kompetitiver Weise abläuft. Von Natur aus konfliktiver und damit schwieriger ist die schweizerische Politik aus Gründen der Knappheit von Ressourcen, die den meist kleinen Kantonen den Vollzug neuer Bundespolitiken sehr schwer macht, aber auch deshalb, weil in kleinen Verhältnissen Privates und Öffentliches, Wirtschaftliches und Politisches stärker miteinander verflochten sind, was Konflikte leichter in andere Bereiche überspringen läßt. Solche Formen der kleinheitsbedingten Konflikteskalationen zeigen sich vor allem auch bei den zahlreichen Standortkonflikten; die sporadisch auftretenden Jugendkonflikte haben hierin ebenfalls eine ihrer Wurzeln. Andererseits gehören Hinweise auf die besonderen Vollzugsprobleme kleiner Verwaltungen auch in den Zusammenhang eines solchen Berichtes. So hatte beispielsweise die Bundesregierung im De-

zember 1984 für 21 Kantone die Frist für die Einreichung von Richtplänen zur Raumordnung verlängert, eine Frist, die im Frühjahr 1987 von nicht weniger als 13 jener 21 Kantone gleichwohl nicht eingehalten worden ist.

Des weiteren sind jene Zwänge zu Konsens und Kompromiß in der Schweiz aus Gründen der strukturellen Eigenschaften des politischen Systems hoch. Da gilt es zunächst die Tatsache zu vermerken, daß der schweizerische Bundesstaat, trotz seiner Kleinheit, mit seinen 26 Kantonen und seinen Sprachverschiedenheiten stark pluralistisch ist. In der Schweiz haben die Kantone das historisch-politische Erstgeburtsrecht, außerdem sind sie aus geschichtlichen und großemäßigen Bedingungen recht verschieden. So bedarf es zumeist langer Verfahren der Koordination und der Verständigung, bis sich in diesem föderalistischen Konzept bundesweit Mehrheiten finden lassen. Hinzu kommt dann vor allem das Element der direkten Demokratie, die ja grundsätzlich allen Stimmberechtigten Mittel der Einflußnahme, der Opposition und der Interessenartikulation an die Hand gibt. Je größer die Anzahl der Entscheidungsbeteiligten, desto größer ist auch der Bedarf an Konsens, an Kompromiß und an Verhandlungen, wenn es überhaupt zu mehrheitlichen Problemlösungen kommen soll. Es gibt in der direkten Demokratie ja auch keine Parlamentsmehrheit, die ihren Willen verbindlich durchsetzen kann, denn in der Schweiz unterliegen alle Gesetzesänderungen und Bundesbeschlüsse einer fakultativen nachträglichen Volksabstimmung. Wenn also Opponenten 50 000 Unterschriften zusammenbringen, kann jedes Bundesgesetz binnen 90 Tagen nach dem entsprechenden Parlamentsbeschluß zur Volksabstimmung gebracht werden.

Das hat zur Folge, daß die Parteien, die Verbände und Fraktionen so lange verhandeln müssen, bis mehrheitsfähige Kompromisse gefunden sind, die durch ein Referendum nicht mehr gefährdet werden können. Politik ist in einer direkten Demokratie deshalb nur schrittweise möglich — mit anderen Worten: So wie die Dinge in der Schweiz liegen, hat sich die direkte Demokratie bisher vorwiegend konservativ ausgewirkt. Hinzu kommt, daß es in der Schweiz ein voll ausdifferenziertes Zweikammersystem gibt — was die politischen Entscheidungsverfahren ebenfalls verlängert —, und daß das Verhältnis von Parlament und Regierung nach dem Muster der Verhältnisse in den USA ausgebildet ist. Das heißt, daß die Bundesregierung für ihre

Politik und für ihre Gesetzesvorschläge im Parlament oft keine Mehrheit bekommt, was aber folgenlos bleibt, weil die schweizerische Regierung weder gestürzt, noch das Parlament aufgelöst werden kann. Zum Verständnis der schweizerischen Politik sind schließlich jene Eigenheiten zu erwähnen, die hierzulande mit dem Begriff der Konkordanzdemokratie erfaßt werden. Konkordanzdemokratie heißt verfahrensmäßig, daß alle großen Parteien auf Dauer gemeinsam regieren, ohne durch einen Koalitionsvertrag aufeinander verpflichtet zu sein. Die Beteiligungsrollen in diesem Konkordanzbündnis sind nur auf einem geringen Niveau institutionalisiert, so daß keine Partei die andere zu etwas zwingen kann, und daß auch Regierungsparteien partiell Opposition betreiben können. Das muß man wissen, wenn man verstehen will, daß die schweizerischen Parteistärkenverhältnisse stabil bleiben, obwohl die großen Parteien seit eh und je an der Macht sind.

So ist der Freisinn seit 1848 im Bund ununterbrochen an der Regierung, die Christlichdemokraten seit 1891 und die Sozialdemokraten im Rahmen dieses Prozesses der Machtteilhabe seit immerhin einem Vierteljahrhundert. Inhaltlich bedeutet Konkordanzdemokratie, daß man sich mehr im Wege von Verhandlungen, Kompromissen und Vereinbarungen verständigt, als daß man sich im Kampf um Mehrheiten auseinandersetzt. Aber auch diese inhaltliche Verständigung kann oftmals auf einem relativ niedrigen Niveau der Institutionalisierung erfolgen, wie sich an einem aktuellen Beispiel zeigen läßt: Am 6. Dezember 1987 fand eine eidgenössische Volksabstimmung über eine Revision des Krankenversicherungsgesetzes statt. Dabei ist der Ausbau der Mutterschaftsversicherung kontrovers und zum Anlaß des Referendums geworden. Immerhin hatte die Bundesverfassung seit 1945 die Einführung einer obligatorischen Mutterschaftsversicherung vorgesehen. Dieser Verfassungsauftrag wurde aber nicht erfüllt, so daß 1980 eine Volksinitiative zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung lanciert wurde. Der Bundesrat versprach den Initianten, ihrem Begehren bei der laufenden Revision des Krankenversicherungsgesetzes Rechnung zu tragen, worauf jene ihr Volksbegehren zurückzogen, was man auch als „indirekten Gegenvorschlag“ der Behörden gegen Volksinitiativen bezeichnet. Inzwischen hat das Parlament eine entsprechende Gesetzesvorlage verabschiedet, gegen welche dann aber der Gewerbeverband das Referendum ergriff, bzw. mit 50 000 gesammelten gültigen Unterschriften eine Volksabstimmung ver-

langte. In dem Referendum am 6. Dezember wurde die Mutterschaftsversicherung abgelehnt, weil sie durch Lohnabzüge finanziert werden sollte.

In Meinungsbildungskampagnen zu Sachplebisziten muß oft in grellen Farben gemalt werden, um die Stimmberechtigten für einen Urnengang zu mobilisieren. So definierten die einen die Vorlage als wohlthätige Versicherung, die anderen aber als schädliche Lohnsteuer. Bezeichnend für jene nur gering institutionalisierte „Verfassung“ der Konkordanzdemokratie ist aber einmal mehr das Verhalten einiger Parteien. Sollte man eigentlich annehmen, daß die regierenden Parteien ihren eigenen Mehrheitsbeschluß dann auch im Volksabstimmungskampf vertreten und verteidigen, um die Regierung zu unterstützen, so ist dies nicht stets der Fall. Wohl hat z. B. die Delegiertenversammlung der Freisinnigen Partei als Landespartei für die Volksabstimmung die Ja-Parole ausgegeben (die Parteien sollen vor jeder Volksabstimmung Abstimmungsempfehlungen verabschieden), dennoch hat die Mehrzahl der kantonalen freisinnigen Parteien später eine Nein-Parole beschlossen. Das bedeutet, daß dieselbe Partei im Parlament eine Gesetzesvorlage unterstützt, in der Abstimmungskampagne aber dann doch nicht zur Sache steht, wenn der Druck von Wirtschaft und Gesellschaft groß wird. Im übrigen spiegelt dieser Vorgang auch die starke Dezentralisierung bzw. Kantonalisierung der schweizerischen Parteien wider. Spricht man etwa in der Bundesrepublik von einer Etatisierung und Zentralisierung der Parteien, so ist in der Schweiz ziemlich exakt das Gegenteil der Fall: Hier sind die Parteien wegen des Prinzips der Nebenamtlichkeit und des Fehlens einer staatlichen Parteienfinanzierung hochgradig vergesellschaftet, ‚verwirtschaftlicht‘ und an die Verbände zurückgebunden. Je größer und stärker die Wirtschaft und ihre Verbände geworden sind, desto abhängiger sind die Parteien in der Schweiz geworden; dies gilt vor allem für die bürgerlichen Parteien. Wie das Beispiel zeigt, versagen sie dann oft in ihrer Aggregationsfunktion, welche in der Schweiz deshalb stärker auf die Bundesregierung und die Bundesverwaltung übergegangen ist. Fazit: Solche Eigenheiten des politischen Betriebes muß man kennen, wenn jetzt die materiellen Politikergebnisse skizziert werden sollen. Es handelt sich dabei selten um große Entwürfe, sondern in aller Regel um die Produkte mühsamer und langwieriger, aber dennoch kontinuierlicher Verfahren der Anpassung der Politik an die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse bzw. der politischen Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme.

III. Politik auf der Verfassungsebene

Politik ist in der Schweiz in viel stärkerem Ausmaß Verfassungspolitik, als das etwa in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist. Das hängt auch mit der historischen Struktur der schweizerischen Bundesverfassung, mit ihrer etwas anderen politischen Funktion und auch mit den Einrichtungen der direkten Demokratie zusammen. Vorweg zur politischen Funktion: In einer traditionell gefestigten Demokratie, die über ein hohes Maß an traditionellen Legitimationskräften verfügt, kommt der Verfassung weniger die Funktion einer gesellschaftlichen Klammer bzw. einer politischen „Geschäftsgrundlage“ zu, wie das in der Bundesrepublik der Fall ist. Weil die Bundesverfassung der Schweiz aus dem vergangenen Jahrhundert (1848/1874) stammt und eine Schöpfung des damals progressiven Liberalismus darstellt, kommt ihr stärker die Funktion einer Abgrenzung gegen Staatseingriffe in die Gesellschaft zu. Aus diesem Grund und auch wegen der „ewigen“ Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen sind verschiedene Dinge in der Verfassung sehr restriktiv geregelt, was dann laufend Begehren nach Verfassungsrevisionen auslöst. Bekanntlich gibt es in der Schweiz die Volksinitiative für eine Verfassungsrevision, das heißt, daß 100 000 Stimmberechtigte per Unterschrift eine Verfassungsänderungsvorlage verlangen können. Davon hat es seit Bestehen der Bundesverfassung weit über hundert gegeben, doch blieben sie meist erfolglos, weil eine Mehrheit für oft recht partielle Revisionsforderungen nicht zu haben war.

Dies ist deshalb nicht unproblematisch, weil Erwartungen, welche die direkte Demokratie mit ihren besonderen Beteiligungsmöglichkeiten weckt, immer auch wieder enttäuscht werden. Zum anderen verzögert diese Doppelspurigkeit den Prozeß der politischen Willensbildung oft sehr stark, weil man meist jahrelang auf eine Verfassungsänderung warten muß. Schließlich gibt diese Doppelgleisigkeit von Verfassungsebene und Gesetz immer wieder auch Verzögerungsaktionen Raum. So kann man neu auftauchende politische Problemlösungsforderungen zunächst einmal auf den Verfassungsweg verweisen und dort einer ‚Abkühlungsphase‘ aussetzen. Oft bedarf es dann mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmende Anläufe, bis ein Verfassungsartikel zustande kommt. Ist es dann soweit, so kann man die gesetzgeberische Ausführung wiederum auf dem Referendumsweg bekämpfen. Es ist klar, daß solche Verfahrensumwege sowohl Legitimationskosten erzeugen wie auch in einem Zusammenhang mit der geringen Wahlbeteiligung stehen dürften. So ist in der Schweiz die Formel verbreitet, man gehe deshalb nicht an die Urnen, weil „die da oben ohnehin machen, was sie wollen“. Es würde zu weit führen, all die vielen Anläufe zu benennen, die es in der Schweiz braucht, bis die Verfassung in

wichtigen Teilen verändert wird. So hat es 30 Jahre gedauert, bis ein Medien-Artikel der Verfassung zustandekam. Vor kurzem wurde ein Energie-Artikel abgelehnt, und nachdem die Kantone einer möglichen Neuauflage zugestimmt hatten, lehnten sie die Schaffung eines ausführenden Elektrizitätswirtschaftsgesetzes ab.

Ein aktuelles Beispiel vermag diesen Sachverhalt zu verdeutlichen: Am 6. Dezember dieses Jahres fand, nur wenige Wochen nach den nationalen Wahlen, ein eidgenössischer Urnengang statt, bei dem neben dem schon erwähnten Mutterschaftsversicherungsgesetz auch über eine plebiszitäre Verfassungsinitiative zum Schutz der Hochmoore (Moorlandschaften in Berggebieten) und Rothenthurms (Ortschaft im Kanton Schwyz) abgestimmt wurde. Dabei ging es um einen langen Streit über den Bau militärischer Anlagen am und teilweise im Mooregebiet jener Gemeinde. Nachdem alle anderen Widerspruchsmittel erschöpft waren, versuchten es die Umweltschützer und die betroffenen Bergbauern mit dem rückwirkenden Volksbegehren — mit Erfolg. Verfassungsplebiszite erhalten in der Schweiz anstelle der schwach ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit oft die Funktion der Streitschlichtung. Im Zusammenhang des sogenannten Überfremdungsproblems ist dieses Mittel wiederholt eingesetzt worden, und gegenwärtig sind tatsächlich nicht weniger als 30 Volksbegehren auf Verfassungsrevision anhängig. Dabei geht es u. a. um die Herabsetzung des Rentenalters für Männer auf 62 und für Frauen auf 60 Jahre, um die Bekämpfung der Bodenspekulation, um die Verstärkung des Konsumentenschutzes, sogar um die Abschaffung der Armee, aber auch um die Wiedereinführung von Tempo 130 auf Autobahnen, um die Abschaffung der Autobahngebühren, um die Begrenzung der Einwanderung, um die Verhinderung von Autobahnbauten oder um die Reduzierung von Tierversuchen und vieles andere mehr: Alles Auseinandersetzungen, die erst auf der Verfassungsebene mit langen Wartefristen geführt werden müssen, ohne daß eine schnelle und direkte Wirkung erzielt werden kann.

Damit ist klar geworden, in welchem Ausmaß die politische Auseinandersetzung um neue politische Probleme und Interessenforderungen in der Schweiz auf die Verfassungsebene verlagert wird. In der folgenden Chronologie soll diese Entwicklung seit dem Jahre 1980 gezeigt werden. Zuvor erscheint aber noch eine Anmerkung zur politischen Wirksamkeit der Volksinitiative auf Verfassungsänderung als Instrument der Politikbeeinflussung erforderlich. Wirkungslos ist diese Einrichtung natürlich nicht, auch wenn sie praktisch in direkter Weise niemals zum Erfolg führt. Sie führt

deshalb selten zu unmittelbaren Erfolgen, weil das politische System als Gegengewicht zu der leicht ergreifbaren Verfassungsänderungsinitiative eine hohe Mehrheitsschwelle eingebaut hat. So müssen einer Verfassungsänderung in der Schweiz neben der Mehrheit des Volkes („Volksmehr“) auch die Mehrheit der Kantone („Ständemehr“) zustimmen, und beide Mehrheiten sind nur sehr schwer zu haben. Wenn eine Volksinitiative einen akzeptablen Teil enthält, so können die Behörden den Weg eines direkten oder indirekten Gegenvorschlages beschreiten. Direkter Gegenvorschlag heißt, daß das Parlament zusammen mit dem radikalen Volksbegehren eine moderierte Variante zur Abstimmung bringt, die oft auch Erfolg hat. Damit wird deutlich, daß solche Verfassungsabstimmungen nicht wirkungslos sind, sondern durchaus zu politischen Weichenstellungen führen, deren Auswirkungen aber nur langsam sichtbar werden. In vielen Fällen — wie etwa jenen der Gleichstellung von Mann und Frau, des Umweltschutzes oder der Raumplanung — kann es auch gar nicht anders sein.

Ein Blick auf die Politik durch Verfassungsänderungen seit 1980 zeigt, daß im Jahre 1980 Fragen der Landesversorgung und der Brotgetreideordnung (Getreidemonopol des Staates) sowie im Zuge von Sparmaßnahmen einige Bereiche der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen neu geordnet wurden. Verfassungspolitisch von größerer Tragweite war das Jahr 1981, in welchem die Bundesverfassung (BV) durch einen Artikel über die Gleichstellung von Mann und Frau erweitert wurde. Diese Verfassungsänderung kam damals als Gegenvorschlag des Parlamentes zu einem Volksbegehren zustande, welches im Jahre 1976 eingereicht worden war. Hieß es in der alten, aus den Jahren 1848/1874 stammenden Verfassung noch, daß alle Schweizer vor dem Gesetz gleich seien und daß es in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Ortes, der Geburt, der Familien oder der Personen gäbe, so sollte der neue Artikel 4 (BV) gemäß Volksbegehren die folgende Fassung erhalten: (1) Mann und Frau sind gleichberechtigt; (2) Mann und Frau haben die gleichen Rechte und Pflichten; (3) Mann und Frau haben Anspruch auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit in Erziehung, Schul- und Berufsbildung sowie bei Anstellung und Berufsausübung. Außerdem sollte diesem Artikel die folgende Übergangsbestimmung beigegeben werden: „Innert 5 Jahren vom Inkrafttreten des Art. 4 an gerechnet sind die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen, sowohl was die Beziehungen zwischen dem Bürger und dem Staat als auch was die Beziehungen der einzelnen untereinander anbetrifft.“ Wie in der Schweiz üblich, eröffnete der Bundesrat (Bundesregierung) über dieses Volksbegehren ein Anhörungsverfahren, das viel Zustimmung erbrachte, in

dieser massiven Form den Kantonen aber als undurchführbar erschien und von den Wirtschaftsverbänden ganz abgelehnt wurde. Bundesrat und Bundesparlament traten deshalb mit einem Gegenvorschlag vor das Volk, der in der Volksabstimmung des Jahres 1981 eine zustimmende Mehrheit fand. In diesem Gegenvorschlag heißt es: „Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.“

In bezug auf das Thema dieses Beitrages darf festgestellt werden, daß die wachsende Gleichberechtigung der Frauen in der schweizerischen Gesellschaft zu den wichtigen Entwicklungen der eidgenössischen Politik der letzten Jahre gehört. In allen schweizerischen Regierungen gibt es inzwischen Frauen, und da schweizerische Regierungskollegien durchwegs klein sind, ist der Anteil der Frauen größer, auch wenn sie nur ein Ressort besetzen können. Im siebenköpfigen schweizerischen Bundesrat sitzt inzwischen eine Frau als Justizministerin und somit ist der Regierungsanteil der Schweizer Frauen relativ durchaus größer als jener der Deutschen. Bei den vergangenen Parlamentswahlen konnten die Frauen 28 der 200 Sitze im Nationalrat besetzen, und derzeit sind 40% der Studierenden an der Universität Zürich weiblichen Geschlechtes. Im gleichen Jahre 1981 fand eine weitere Verfassungsabstimmung statt. Da es Bund und Kantone bisher nicht zu einer definitiven Finanzordnung (Finanzverfassung) gebracht haben und sich immer nur auf ein befristetes Provisorium einigen konnten, war in jenem Jahre wieder einmal eine Verlängerung des Provisoriums fällig. Hierbei kann angemerkt werden, daß das Schweizer Volk seit 1950 bereits über 30 Mal allein über eidgenössische Finanzfragen abgestimmt hat.

Im Jahre 1982 kam es als große Ausnahme und gegen den Willen der Behörden zur Annahme eines Volksbegehrens, durch welches die Schaffung eines eidgenössischen Preisüberwachers gefordert wurde. Im Rahmen der Konsumentenpolitik hat das Parlament inzwischen ein Konsumentenschutzgesetz verabschiedet, in welchem die Kompetenzen des vom Volk geforderten Preisüberwachers aber derart massiv beschnitten bzw. eng definiert wurden, daß die welschen Konsumentenverbände bereits ein neues Volksbegehren lanciert haben. Von größerer Tragweite war in jenem Jahr allerdings das Scheitern eines Energie-Artikels für die Bundesverfassung, mit welchem der Bundesrat zum einen einigen radikalen Energieinitiativen entgegenwirken, zum anderen ein Instrumentarium für Energiesparmaßnahmen und für entsprechende Forschungsförderungen schaffen wollte. Die Verfassungsvorlage scheiterte in der Volksabstimmung, weil trotz der Mehrheit des Volkes keine Mehrheit der Kantone zustande kam. Im gleichen Jahr kam es außerdem

zu einer verfassungsrechtlichen Modifikation des Einbürgerungsrechtes.

War das Jahre 1983 verfassungspolitisch vergleichsweise ruhig, so sah es 1984 wiederum ganz anders aus. In insgesamt vier Abstimmungssonntagen im Februar, Mai, September und im Dezember wurde über zehn Verfassungsänderungsbegehren entschieden: Im Februar 1984 wurde über eine Kompetenz des Bundes zur Erhebung einer Schwerverkehrssteuer und einer Autobahngebühr abgestimmt. Beide Vorlagen wurden angenommen, wogegen eine Volksinitiative (genau genommen müßte man Gruppeninitiative sagen) zur Schaffung eines Zivildienstes für Militärdienstverweigerer erneut abgelehnt wurde. Im Mai 1984 wurde dann eine sozialdemokratische Bankeninitiative und eine Initiative gegen den Ausverkauf der Heimat (Verbot des Grundstücksverkaufs an Ausländer) verworfen. Im September standen zwei energiepolitische Vorlagen, nämlich ein Verbot für den weiteren Bau von Atomkraftwerken und ein Verbot zur Erneuerung bestehender AKWs (beide erfolglos) zur Entscheidung an. Im Dezember schließlich ging es um die Schaffung eines Medien-Artikels in der Bundesverfassung, um eine Mutterschaftsversicherungs-Initiative und um ein Volksbegehren, das eine staatliche Entschädigung für Opfer von Gewaltverbrechen verlangte.

Auch im Jahre 1985 kam es zu vier Abstimmungsterminen, an denen Bundesverfassungsfragen zur Entscheidung anstanden. Das große Thema war dabei die negativ entschiedene Frage eines Beitrittes der Schweiz zur UNO, auf die im anschließenden Kapitel etwas näher eingegangen werden soll. Darüber hinaus ging es um kleinere Vorlagen im Zusammenhang einer teilweisen Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, um eine bundesrechtliche Vereinheitlichung des Schuljahresbeginns, über den sich die Kantone schon jahrzehntelang gestritten hatten. Mit einer Volksinitiative für ein Recht auf Leben wurde die höchst kontroverse Frage der Schwangerschaftsunterbrechung erneut zum Gegenstand eines Volksentscheides.

IV. Staatspolitische Entwicklungen seit 1980

Unter staatspolitischen Entwicklungen sollen Veränderungen verstanden werden, welche die politische Ordnung im engeren Sinne zum Gegenstand haben. Hier standen drei Fragenkomplexe im Vordergrund, nämlich erstens die Frage einer Totalrevision der Bundesverfassung, zweitens der schon erwähnte UNO-Beitritt und neuerdings die Frage der zukünftigen Ausgestaltung des Verhältnisses der Schweiz zur EG sowie drittens Auseinandersetzungen über den Ausbau der direkten Demokratie.

Die Initianten wollten mit ihrem Vorstoß eine Fristenlösung verhindern; sie scheiterten aber damit, weil es weder für die eine noch für die andere Lösung Mehrheiten gab.

An Volksabstimmungen über Verfassungsfragen ragte im Jahre 1986 die Auseinandersetzung über die Schaffung eines Kultur-Artikels der Bundesverfassung heraus. Kulturfragen sind im Rahmen des schweizerischen Föderalismus — ähnlich wie in der Bundesrepublik — Angelegenheiten der Kantone. Da aber die meisten Kantone sehr klein sind, kommen speziellere Kulturbedürfnisse dort oft zu kurz. Aus dieser Erfahrung heraus lancierten Künstlerkreise ein Volksbegehren, mit dem verlangt wurde, daß der Bund mehr Verantwortung für die Kultur zu übernehmen und jährlich ein Prozent seiner Ausgaben für Kulturzwecke zur Verfügung zu stellen habe. Das Parlament stand einem Kompetenzartikel positiv, der verfassungsrechtlichen Festschreibung eines Kulturprozentes aber negativ gegenüber. Aus diesem Grund legte es einen sogenannten Gegenentwurf vor. Da die wenig kompromißfähigen Initianten ihr Begehren zugunsten des Gegenvorschlages jedoch nicht zurückziehen wollten, kam es zu einer Doppelabstimmung, in der dann sogar beide Vorlagen verworfen wurden. Damals konnte man zweimal mit Nein, aber noch nicht wie heute auch zweimal mit Ja stimmen. Durch eine Verfassungsänderung im Jahre 1987 wurde jener Zustand so verändert, daß heute sowohl der Initiative wie dem allfälligen Gegenentwurf der Behörden zugestimmt werden kann.

Mit diesen Beispielen aus den Jahren 1980 bis 1987 ist deutlich geworden, wie stark sich die Politikgestaltung in der Schweiz auf der Ebene der Verfassungswillensbildung abspielt. In den sieben Jahren des genannten Zeitraums hat der schweizerische Souverän, das Volk, in rund 20 Urnengängen über 43 Verfassungsfragen abgestimmt. Die meisten Abstimmungen resultierten aus Volksbegehren und sie gingen negativ aus, dennoch kam es in manchen Fragen zu bedeutenden indirekten Weichenstellungen.

Darüber hinaus hat es auch einen Versuch zu einer Parlamentsreform gegeben, weil das traditionelle schweizerische Nebenamtsparlament immer mehr Mühe hat, mit seiner Aufgabenlast fertig zu werden. Doch hier ist der Reformspielraum sehr gering, weil niemand zu einem Berufsparlament übergehen will.

Obwohl oder gerade weil, wie eben gezeigt, die schweizerische Bundesverfassung sehr häufig geän-

dert wird, steht seit bald 25 Jahren die Frage einer Totalrevision der Bundesverfassung auf der politischen Tagesordnung. An der Vorbereitung dieser Revision arbeiteten zwei Expertenkommissionen, woraus schließlich ein Verfassungsentwurf hervorging, der den liberalen und konservativen Kräften dann aber als zu etatistisch und zu zentralistisch erschien. Da das Parlament in den sechziger Jahren einen entsprechenden Auftrag erteilt hatte, war der Bundesrat mehr nolens als volens zur Vorbereitung einer entsprechenden Vorlage gezwungen. Nun liegt der Ball wieder beim Parlament, das sich insofern in einer Zwangslage befindet, als man zum einen das Verfahren nach den zahlreichen Versprechungen ohne Legitimitätsverlust nicht mehr abbrechen kann, zum anderen aber auch niemand so recht weiß, was man an der Verfassung in Hinsicht auf eine Totalrevision verändern soll und kann. Die Behördenorganisation des Bundes stellt heute als geschichtlich gewachsene Struktur und als ein aus verschiedenen Organisationsprinzipien zusammengesetztes Gefüge eine sehr komplexe Einheit dar, die kaum größere Eingriffe verträgt, weil natürlich der Ausbau des direktdemokratischen Elementes zwangsläufig auf Kosten des Föderalismus und des schweizerischen Halbparlamentarismus gehen würde. Eine Ausweitung der Bundeskompetenzen bzw. des Staates will derzeit auch niemand, zumal diesbezüglich ja ohnehin etwa dreißig Verfassungsinitiativen ins Haus stehen. Somit stellt man sich jetzt eine „sanfte Totalrevision“ vor, durch die der Verfassungstext ergänzt, „nachgeführt“, systematisiert und besser lesbar gemacht werden soll.

Größere Aktualität gewinnen in der Schweiz ganz offensichtlich die Außenbeziehungen. Vor allem in verkehrspolitischen Fragen hat es Schwierigkeiten mit den Nachbarstaaten — der Bundesrepublik, mit Italien und mit Frankreich — gegeben („Lastwagenkrieg“), weil auf schweizerischen Straßen Lastwagen nicht mehr mit 38 sondern nur noch mit 28 Tonnen Gesamtgewicht befahren werden dürfen. So fragt man sich heute, wie die Beziehungen zur EG in nicht allzu ferner Zukunft ausgestaltet werden sollen. Bekanntlich hat das Schweizer Volk am 16. März 1986 einen Beitritt bzw. einen Vollbeitritt der Schweiz zur UNO massiv, nämlich mit 1,5 Millionen Nein-Stimmen gegen nur 0,5 Millionen Ja-Stimmen abgelehnt. Kein einziger Kanton, auch kein welscher, stimmte einem Beitritt zu. Sogar der Kanton Genf, der selbst zahlreiche UN-Organisationen beherbergt, lehnte einen Vollbeitritt mit 60 666 Nein-Stimmen gegen 26 464 Ja-Stimmen ab. Zur Deutung dieses Ergebnisses muß man wissen, daß die Schweiz, obgleich ein neutrales Land, in außerordentlich intensiver Weise in das internationale System integriert ist. So ist die Schweiz Mitglied praktisch aller Unterorganisationen der UNO, die ja mit wichtigen Teilen in der Verhandlungsstadt Genf ansässig ist. Darüber hin-

aus sind die schweizerische Wirtschaft, ihr Dienstleistungsangebot und auch der Tourismus außerordentlich stark internationalisiert. Schließlich sind rund eine Million der 6,3 Millionen Einwohner Ausländer, pro Jahr überqueren 50 Millionen Autos mit ausländischen Kennzeichen die Landesgrenzen, und das gesamte Staatsgebiet wird von zahlreichen ausländischen elektronischen Medien überstrahlt. Wahrscheinlich führen derart intensive Außenverflechtungen im Kleinstaat zu Befürchtungen um die eigene Identität, zu einer „Igelmentalität“ und zu Bedrohungsängsten gegenüber der gewiß erfolgreichen, dennoch aber stark mythologisierten Neutralität; zu einem politischen Stimmungsgemisch, welches dann, von einer nicht gerade wählerischen Abstimmungspropaganda angetrieben, zu jenem Verdikt gegen den UNO-Vollbeitritt führte.

Obwohl die Stimm- und Wahlbeteiligungen in der Schweiz vergleichsweise niedrig sind (bei den vergangenen Parlamentswahlen gingen nur durchschnittlich 46,5 % der Berechtigten an die Urnen), zählt die Frage eines weiteren Ausbaues der direkten Demokratie zu einem der Kernthemen der staatspolitischen Diskussion: Mit der Durchsetzung des schon erwähnten doppelten Ja bei Verfassungsänderungen wurde hierzu 1986 wiederum ein Schritt getan. Offen ist die Frage der Einführung der Gesetzesinitiative im Bund, welche von sozialdemokratischer Seite gewünscht wird, obwohl die Linke bei Plebisziten wegen der geringeren Mobilisierbarkeit der Arbeiterschaft und wegen ihres Defizites an publizistischem Potential fast regelmäßig unterliegt. Während der vergangenen Jahre ist außerdem immer wieder der Versuch gemacht worden, hoch kontroverse Fragen — wie jene des Baues von Atomkraftwerken, der Linienführung von Autobahnen und Ausländerprobleme — dem Referendum zu unterstellen. Im Frühjahr 1987 fand eine eidgenössische Volksabstimmung über ein sogenanntes Rüstungskreditreferendum statt. Während in den Gemeinden und Kantonen das Kreditbeschlußreferendum von großem Gewicht ist, existiert ein solches Finanzreferendum auf der Bundesebene nicht. Jene von linken Kräften lancierte und später als Anschlag auf die Armee umetikettierte Vorlage über ein Rüstungsreferendum wurde indessen mit 713 900 Ja- (40,6 %) gegen 1 045 995 Nein-Stimmen (59,4 %) abgelehnt. Bei der laufenden Debatte über eine Revision des Atomgesetzes ist immerhin ein fakultatives Referendum für Kernkraftwerksbewilligungen im Gespräch. Hinter solchen Versuchen für eine Ausweitung der direkten Demokratie stehen zumeist die politischen Einflußerwartungen von außerparlamentarischen Gruppen, die sich aber nur selten erfüllen, weil die hohen Meinungsbildungskosten der wachsenden Anzahl immer komplizierter werdender Volksabstimmungen letztlich nur noch von den

finanzstarken Wirtschaftsverbänden aufgebracht werden können. Des öfteren unterstützen auch die Sozialdemokraten solche Ausbauvorstöße, was insofern inkonsequent ist, als sie eher über den reprä-

sentativen Weg der Konkordanzdemokratie als über plebiszitäre Aktionen zu ihrem Regierungsanteil kommen und gekommen sind.

V. Politik durch Gesetze und Verordnungen

Im nächsten und abschließenden Schritt dieses Berichtes geht es darum, auf der Grundlage von Gesetzen und Verordnungen genauer aufzuzeigen, welche Politik der Bund etwa seit dem Jahre 1980 betrieben hat. Dabei muß klar bleiben, daß auch Gesetze und Verordnungen keine zuverlässigen oder ausreichenden Indikatoren darstellen, da ja auch durch verweigerte oder nicht zustande gekommene Gesetze, die in der hier verwendeten Datengrundlage gar nicht erfaßt sind, Politik gemacht wird. Die folgende Darstellung kann angesichts des Umfangs und der Kompliziertheit der Sachverhalte wiederum nur eine grobe chronologische Skizze sein, welcher die amtliche Sammlung schweizerischer Gesetze und Verordnungen zugrunde liegt. Obwohl rein quantitative Angaben nicht viel aussagen können, sei immerhin bemerkt, daß es sich bei dieser amtlichen Sammlung um einen Normenoutput handelt, der im Jahre 1980 477 laufende Nummern (Gesetze, Verordnungen, Bundesratsbeschlüsse, Departementsverordnungen, Reglemente, internationale Verträge und Vereinbarungen usw.) mit insgesamt 2 121 Druckseiten umfaßte. Im Jahre 1986 waren es 401 laufende Nummern von Beschlüssen im Umfang von 2 534 Druckseiten. Dabei nehmen die Fragen der Außenbeziehungen (Verträge, Abkommen, Briefwechsel, Außenwirtschaftsregelungen) den zahlenmäßig größten Anteil an. Es folgt die Landwirtschaft, welche in der Schweiz eine hochintensive Regelung durch den Staat erfährt.

Schaut man sich die wichtigsten Gesetze dieser ersten Hälfte der achtziger Jahre an, so ergibt sich daraus folgendes Bild über die Politik des Bundes: Im Jahre 1980 standen Sparanstrengungen auf der politischen Tagesordnung; das Parlament setzte einen Beschluß durch, mit welchem alle Bundessubventionen, wichtige Ausnahmen ausgenommen, um 10 % gekürzt wurden. Um Vergleiche zu erleichtern, sei noch angefügt, daß der Bund bzw. der Zentralstaat für das Jahr 1981 einen Haushaltsvorschlag beschloß, der mit 17,2 Mrd. Franken Ausgaben und 16,1 Mrd. Einnahmen rechnete. Inzwischen hat die gute Wirtschaftslage dazu geführt, daß die Eidgenossenschaft im vergangenen und im laufenden Jahr sogar mit erheblichen Überschüssen abschloß. Unter verkehrspolitischen Gesichtspunkten ist für das Jahr 1980 erwähnenswert, daß damals die Anschnallpflicht verabschiedet und die Schwerkverkehrsabgabe ins Parlament eingebracht wurde.

Im Jahre 1981 stand mit der Novellierung des Ausländergesetzes eine der großen Streitfragen der schweizerischen Innenpolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte zur Entscheidung an. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung war in der Schweiz schon immer recht hoch; er betrug beim Ausbruch des Ersten Weltkrieges beispielsweise 15,4 %. Im Gefolge der Nachkriegskonjunktur nach 1945 stieg die Ausländerzahl von 6,1 % im Jahre 1950 auf 16,8 (1 065 000) im Jahre 1974. Der vorübergehend auch in der Bundesrepublik Deutschland als Journalist wirkende Schweizer James Schwarzenbach setzte sich während der zweiten Hälfte der sechziger Jahre an die Spitze jener politischen Protestbewegung, welche die sogenannten Überfremdungsprobleme thematisierte. Diese führte auch zu einer ganzen Reihe dramatischer Sachplebiszite (Verfassungsänderungsinitiativen), mit welchen ausländerprohibitive Bestimmungen in die Bundesverfassung aufgenommen werden sollten. Außerdem gründete Schwarzenbach eine rechtskonservative Republikanische Partei, deren rechter Flügel heute noch als Partei der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat das rechte Ende des schweizerischen Parteiensystems besetzt hält. Als Bewegungspartei hat diese Rechte in einzelnen dicht besiedelten Kantonen (Genf, Zürich, Basel Stadt) immer wieder einmal respektable Wähleranteile von etwa zehn Prozent der Stimmen erreichen können. Neuerdings hat diese rechtskonservative Partei auch Umweltthemen aufgegriffen. Bei den Wahlen im Oktober 1987 blieb sie mit nur drei (-1) Sitzen im Nationalrat allerdings erfolglos. Gleichwohl hat sie mit Plebiszitdrohungen (Volksinitiativen und Referendumsbegehren) nicht unerhebliche Erfolge erzielen können.

Im Zusammenhang mit der dritten Überfremdungsinitiative dieser Bewegung hatte 1974 das Parlament beschlossen, das Ausländergesetz von 1934 zu novellieren. Ziele dieser Gesetzesrevision waren erstens die Modernisierung des geltenden Rechtes, zweitens die Schaffung eines Instrumentariums für eine Ausländerpolitik, die ein „ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung ermöglicht“ (Formulierung der Bundesregierung) und drittens eine Novellierung der Rechtsstellung der Ausländer. Jene dritte Überfremdungsinitiative aus dem Jahre 1972 verlangte eine Begrenzung des

Anteiles der ausländischen Bevölkerung auf 500 000, so daß ihre Zahl innerhalb von drei Jahren um 540 000 hätte herabgesetzt werden müssen. Darauf reagierten die Behörden mit einer Verschärfung des Ausländerrechtes, was aber der Nationalen Aktion zu wenig weit ging und was andererseits der Wirtschaft (Arbeitskräftemangel) nicht paßte. So bedurfte es in der Schweizerischen Gewerbekammer (Verbandsparlament) sogar des Stichtenscheides des Präsidenten, um ein Referendum zu verhindern. Trotz dieses ambivalenten Referendumswiderstandes — der immer wieder aus der Tatsache resultiert, daß Kompromisse den einen zu wenig weit, anderen aber viel zu weit gehen — wurde das Ausländergesetz in der Volksabstimmung angenommen.

Obwohl die Umweltthematik das Ausländerproblem allmählich auf die hinteren Positionen der politischen Tagesordnung verschob, kam es in den Jahren 1986 und 1987 wiederum zu erheblichen politischen Emotionen in der Ausländer- und Asylanten-Frage. Schon 1985 ging der Bundesrat wieder an eine Teilrevision des Asyl- und des Ausländergesetzes heran, mit welcher unter anderem das Instrument der Abschiebehaft für abgewiesene Asylanten gesetzlich festgeschrieben wurde. Gegen diese Verschärfung ergriffen dann Sozialdemokraten zusammen mit kirchlich und humanitär gestimmten Kreisen ein allerdings erfolgloses Referendum.

Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, die sogenannte Zweite Säule, mit der die letzte große Lücke in der schweizerischen Sozialversicherung geschlossen wurde, markiert den großen sozialpolitischen Schritt des Jahres 1982. Die schweizerische Rentenversicherung beruht auf den sogenannten drei Säulen, nämlich auf der staatlichen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die im Alter nur einen Teil der gewohnten Lebensweise deckt und für die die Arbeitnehmer und Arbeitgeber je rund 6 % der Lohnsumme aufbringen müssen; sodann auf der betrieblichen Ebene und schließlich auf dem individuellen Sparen. Im Vergleich zu Deutschland kam es in der Schweiz vergleichsweise spät zu einer allgemeinen Rentenversicherung, nämlich erst im Laufe der sechziger Jahre. Dann aber wurde dieses Sozialwerk sehr populär, so daß jetzt bereits über die 10. AHV-Revision beraten wird. Inzwischen ist es im Zusammenhang mit der Zweiten Säule zu erheblichen Implementationschwierigkeiten gekommen. Weiterhin befürchtet man, daß das anwachsende Versicherungskapital immer stärker preistreibend auf dem schweizerischen Immobilienmarkt auftreten werde. Sozialpolitische Verbesserungen brachte das Jahr 1982 auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Zur Beratung stand

auch das in der Schweiz höchst komplexe Krankenversicherungsgesetz (KUVG) an. Da man sich aber nicht einigen konnte, beschloß man ein Sofortprogramm, worüber im Dezember 1987 in einer Volksabstimmung entschieden wurde. Dabei ging es einerseits um eine Kosteneindämmung und andererseits um einen Ausbau der Mutterschaftsversicherung. Eine Kosteneindämmung sollte durch eine Erhöhung des Eigenbeitrags der Versicherten von 10 auf 20 % gefördert werden. Diese Doppelvorlage wurde insgesamt im Referendum abgelehnt, da die Kosten der Reform ausschließlich von den Arbeitnehmern bzw. den Versicherten hätten getragen werden müssen.

Neben diesen sozialpolitischen Themen standen im Jahre 1982 auch Verkehrsfragen an, welche inzwischen an politischer Priorität gewonnen haben. Obwohl der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) höher ist als jener der Deutschen Bundesbahn, fährt auch die SBB hohe Defizite ein. Mit einer gesetzlichen Präzisierung ihres Leistungsauftrages wurde 1982 ein erster Sanierungsschritt unternommen. Dieser für das Jahr 1987 vorgesehene Leistungsauftrag der SBB sah vor, daß der Bund den Aufwand für die Infrastruktur trägt, die Bahn aber zu einem marktwirtschaftlichen Leistungsangebot verpflichtet wird, mit dem sie ihre Betriebsaufwendungen selbst zu erwirtschaften vermag. Inzwischen haben die starken Umweltschäden, insbesondere auch das Waldsterben, das in den alpinen Gebieten besonders gefürchtet wird, die Postulate nach einer Förderung des öffentlichen Verkehrs weiter nach vorne gebracht. Ursprünglich gab es auch in der Schweiz Pläne, eine transhelvetische Schnellbahn nach dem Vorbild des französischen TGV zu bauen, die aber verworfen wurden. Inzwischen gibt es das Bahnprojekt 2000, das am 6. Dezember 1987 ebenfalls zur Volksabstimmung anstand und dem zugestimmt wurde. Dabei handelt es sich um ein Projekt der Eisenbahnen, diese bis zum Jahre 2000 mit rund 5,4 Mrd. Franken so auszubauen, daß alle wichtigen Verkehrsknoten der Schweiz innerhalb einer Stunde erreicht werden und daß dort jeweils optimale Anschlüsse zur Verfügung stehen. Nicht einbezogen in dieses Projekt ist die ebenfalls zur Entscheidung anstehende Frage nach dem Bau einer neuen Alpentransversale, etwa in Form eines Basis-tunnels durch den Gotthard, der den ständig anwachsenden Straßengüterverkehr aufnehmen soll. Ins Bild dieser Verkehrspolitik gehört auch, daß die Schweiz auf Autobahnen eine Höchstgeschwindigkeit von 120 km pro Stunde kennt, daß gegenwärtig im Großraum Zürich eine Art S-Bahnssystem im Bau ist und daß die SBB mit ihrem „Halbtaxeabonnement“ gute Erfolge erzielt haben. Mit diesem Abonnement kann sich jeder zum Preise von 100 Franken die Berechtigung erkaufen, das ganze Jahr über zur halben Taxe Eisenbahn zu fahren.

Das wichtigste Gesetz des Jahres 1983 war das Umweltschutzgesetz. Mit großer Mehrheit hatten Volk und Stände schon 1971 beschlossen, der Verfassung einen Umweltschutz-Artikel hinzuzufügen. Die gesetzgeberische Ausführung dieser neuen Verfassungsbestimmung gestaltete sich dann aber äußerst langwierig und mühsam, zumal in den siebziger Jahren das Wald- und Bodensterben noch nicht publik war. Im Jahre 1979 leitete der Bundesrat dem Parlament dann einen Gesetzesentwurf zu, welches daraus ein abgeschwächtes Rahmengesetz formte, das 1983 fertiggestellt war und 1985 in Kraft treten konnte. Allerdings bedarf es zu dessen Vollzug rund eines Dutzends von Spezialverordnungen. Eine Lärmschutzverordnung und die Stoffverordnung sind im Jahre 1986 wirksam geworden. Auch in der Frage der Autoabgase hat sich die Schweiz inzwischen weitgehend den strengen US-Normen angeschlossen. Seit 1987 ist für die Neuzulassung von PKWs ein Katalysator obligatorisch. 1983 stand auch die Neuregelung der Haftpflicht im Atomrecht zur Entscheidung an. Medienpolitisch erwähnenswert ist für dieses Jahr die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen, welche Beanstandungen von Sendungen zu überprüfen hat. Ein Fernmeldegesetz, durch welches eine gewisse Liberalisierung des Medienbetriebes mit gleichzeitiger Schaffung eines geordneten Wettbewerbes erreicht werden soll, ist als Gesetzesentwurf mit einer Erläuterung des Bundesrates im Schweizerischen Bundesblatt vom 1. 12. 1987 veröffentlicht worden.

Zu den größeren gesetzgeberischen Maßnahmen des Jahres 1984 zählt eine das Ehegüterrecht und das Erbrecht betreffende Novellierung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, mit welcher auch dem Gebot der Gleichstellung der Frauen größerer Nachdruck verschafft werden sollte. Gegen diese Neuerung wurde schließlich von gewerblich-bäuerlicher Seite ein Referendum ergriffen, was zwar zu einer heftigen Auseinandersetzung, nicht aber zu einer Niederlage des Gesetzes führte. Von den insgesamt 22 Gesetzesrevisionen dieses Jahres sollen lediglich deren zwei näher erwähnt werden, weil sie für Gang und Stil der schweizerischen Politik in nicht geringem Maße bezeichnend sind: Da gab es eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes des Bundesparlamentes, mit welcher die zweijährige Berichterstattungspflicht des Bundesrates über den Verwirklichungsgrad der Richtlinien für die Regierungspolitik wieder abgeschafft wurde, weil sich die Mehrheit der Milizparlamentarier keine Zeit für eine derartige Aussprache mehr nehmen wollte. Die andere Vorlage, die sogenannte Innovationsrisikogarantie, stellte eine Novität dar, mit welcher die Bundesregierung kleineren und mittleren Unternehmen bei der Beschaffung von Krediten für die Herstellung innovativer Produkte und Dienstleistungen behilflich sein wollte. Überraschender-

weise gelang es dann dem Wirtschaftsredakteur einer großen schweizerischen Zeitung, den Widerstand der konservativen Ordnungspolitiker gegen diesen „überflüssigen Staatseingriff“ zu mobilisieren und das Gesetz in einer Referendumsabstimmung zu Fall zu bringen. *Politica helvetica non facit saltus* — wie sich auch aus diesem Beispiel ersehen läßt.

Interessant und ebenfalls typisch für die Schweiz ist für 1985 die Novellierung des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte: Da die Wasserhoheit bei den Kantonen liegt, muß der Bund den Kantonen einen Wasserzins für die Herstellung jener elektrischen Energie bezahlen, die er für den Betrieb seiner Eisenbahnen benötigt. Solcher Wasserzins muß von Zeit zu Zeit angepaßt werden, und so heißt es im Art. 49 dieses Gesetzes, daß der Wasserzins des Bundes 1987 40 Franken, bis 1989 47 Franken und 54 Franken ab 1990 pro Kilowatt Bruttoleistung betrage. Gegenwärtig ist über die sogenannten Restwassermengen von Stauseen ein heftiger Konflikt entstanden, weil der Bund diesbezügliche Minimalregelungen aufstellen will, was die Kantone zu verhindern versuchen. Die Landwirtschaftspolitik führte in diesem Jahr zu zwei Gesetzen; zum einen zu einer Revision des Pachtrechtes, was bei der Knappheit an landwirtschaftlichem Boden in der Schweiz schwierig ist, und zum anderen zu einem sogenannten Milchbeschluß. Darin wurde die Strafabgabe für jene Bauern erhöht, welche mit ihrer Milchproduktion das ihnen zustehende Kontingent überschreiten. Diese Strafabgabe wurde mit diesem Beschluß auf 80 bis 85 % des Milchgrundpreises erhöht. Schließlich brachte das Jahr 1985 eine weitere gesetzgeberische „Neuheit“, indem der Bund als Antwort auf ein Volksbegehren ein Gesetz über die Fuß- und Wanderwege erlassen mußte, mit welchem er den Kantonen die Planung und den Ausbau solcher Verkehrswege zur Pflicht machte.

Das Jahr 1986 brachte bereits wieder eine erneute Revision des Asylgesetzes, weil die Anzahl der Asylanten in den ersten zehn Monaten des Jahres auf über 8 000 angeschwollen war, weil als Folge von Vollzugsschwierigkeiten die Zahl der unerledigten Asylgesuche immer größer geworden war, und nicht zuletzt, weil man angesichts der Lage mit einem für das Ansehen der Schweiz möglicherweise peinlichen Volksbegehren rechnen mußte. Die Asylpolitik zählt ohnehin zu den wichtigen und heiklen Fragen der schweizerischen Innenpolitik, weil sich das neutrale Land seiner besonderen Verpflichtungen bewußt ist, weil es — wie die Bundesrepublik — offene Grenzen hat und zu den gefragten Zielländern gehört, aber auch, weil es wegen der Kleinheit der Verhältnisse besondere, politisch artikulierbare Überfremdungsängste gibt. So kam es zu einer gewissen Verschärfung des Gesetzes, gegen welche ein von vornherein erfolgloses Refe-

rendum ergriffen wurde. Des weiteren mußte in diesem Jahr das Atomgesetz erneut revidiert werden, um damit die Kontrollen über den Import, den Export sowie über den Transit entsprechender Technologien und Stoffe verschärfen zu können. Erwähnenswert ist auch die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Vogelschutz, durch welche das Jagdrecht den ökologischen Erfordernissen und den neuen internationalen Bestimmungen angepaßt wurde. Politisch äußerst hart umkämpft war die Revision des Kartellgesetzes, und dies deshalb, weil der schweizerische Binnenmarkt aus Gründen der großen Schutz- und Selbsterhaltungsbedürfnisse der kleinen Unternehmungen einerseits vergleichsweise stark kartellisiert ist und weil in der Schweiz andererseits aber das Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit hochgehalten wird. Für ein Referendum taugte eine derart komplexe Materie indessen nicht.

Das laufende Jahr 1987 war in der Schweiz ein Wahljahr, in welchem sich die Gesetzesproduktion eher verlangsamte. Da die Schweiz ja nicht nach dem Muster des Parteienwettbewerbs regiert wird, ist die gesetzgeberische Tätigkeit des Parlamentes auch weniger stark auf die Zeiträume von Legislaturperioden hin ausgerichtet. Die Parlamentswahlen selbst haben, zwar auf einem geringeren Beteiligungsniveau, zu ähnlichen Ergebnissen geführt, wie die Bundestagswahlen vom Januar dieses Jah-

res. Auch in der Schweiz haben die grünen Parteien mit rund 2,5 % Stimmenzuwachs unter ihren Erwartungen abgeschnitten, und auch in der Schweiz hat die Streitfrage der Ökologie die bestehenden Stärkeverhältnisse des Parteiensystems nicht verändern können.

Im Nationalrat (analog dem Deutschen Bundestag) sieht die Sitzverteilung unter den Parteien wie folgt aus: Die Freisinnig Demokratische Partei (FDP) erreichte 50 (-4) der insgesamt 200 Sitze, die CVP (Christlich Demokratische Volkspartei) 41 (-1), die SPS 41 (-6), die Schweiz. Volkspartei (ehemals Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei) 27 (+4), die Migrospartei (Landesring der Unabhängigen) 8, die Grüne Partei der Schweiz 9 (+7), die neomarxistischen Progressiven (POCH) zusammen mit den linken Grünen 4 (+1), die Partei der Arbeit (Altkommunisten) 1. Demgegenüber sehen die Zahlenverhältnisse in der Zweiten Kammer (Ständerat, analog dem Deutschen Bundesrat) ganz anders aus: Dort delegiert jeder Kanton nur zwei Vertreter, so daß die CVP 19 Sitze (zahlreiche kleine inner-schweizerische katholische Kantone) gewann, die SPS nur 5, der LdU 1 und der Rest von 21 ging an die FDP und die SVP. Auffallend ist, daß 23 der insgesamt 46 Mitglieder des Ständerates Juristen sind und diese Kammer (im Volksmund das „Stöckli“ genannt) als die vornehmere und konservativere Kammer gilt.

Der Wohlfahrtsstaat Schweden: Was bleibt vom Modell?

Die Importfreudigkeit hat nachgelassen. Kaum eine sozialdemokratische Partei, die heute noch vorbehaltlos vom „Modell“ Schweden spricht, seine Vorzüge preist, ihm nacheifern, es gar importieren will. Unter dem Druck der Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre und der Einsicht vom Ende des Keynesianismus in einem Lande scheint sich die Kohärenz des sozialdemokratischen Paradigmas endgültig aufzulösen. Die Sozialdemokraten verloren entweder die Macht oder, wo sie ihnen verblieb, bzw. erstmals zugefallen ist (Südeuropa), betrieben sie keine sozialdemokratische Politik mehr. Der Wohlfahrtsstaat als einst gefeierte Problemlösung des Spannungsverhältnisses von Kapitalismus und (sozialer) Demokratie, wird nun auch von den Sozialdemokraten problematisiert. Der Liberale Ralf Dahrendorf kommentierte dies gar als das „Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts“. Gilt Dahrendorfs Verkündigung auch für jenes Land, das von der Sozialdemokratie vieler Länder einst mit der Aura eines „Modells“ umgeben wurde?

Insbesondere drei Bereiche waren es, die der schwedischen Politik und dem Gesellschaftssystem den Ruf eines Vorbildes eingetragen haben¹⁾: Einmal das System industrieller Beziehungen, das sich bis vor wenigen Jahren durch friedliche Konflikt-

austragung und intensive Kooperation auf allen Ebenen auszeichnete; zum anderen ein ausgebauter Wohlfahrtsstaat, der alle Bürger vor den Risiken des Einkommensverlustes absichert und ihnen kostenlose oder -günstige Dienstleistungen in besonderen Bedarfslagen anbietet; schließlich eine arbeitsmarktpolitische Konzeption, mit deren Hilfe es seit über dreißig Jahren gelang, die Arbeitslosigkeit auf einem extrem niedrigen Niveau zu halten. Doch auf den Glanz wohlfahrtsstaatlicher Erfolge sind Schatten gefallen. In- und ausländische Beobachter stellen zunehmend „Risse“ auch im schwedischen „Modell“ fest²⁾.

Wir wollen in diesem Beitrag die Ursprünge und Rahmenbedingungen des Modells beleuchten, die Konzeption und Erfolge in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik herausstellen, die Anlaß geben, Entwicklungen diskutieren, die Anlaß geben, Erosionstendenzen in den Grundfesten dieses „Muster-Wohlfahrtsstaates“ festzustellen. Dies führt uns schließlich zu der Frage, wie die Perspektiven des schwedischen „Modells“ einzuschätzen sind und welche Anregungen es gegenwärtig bzw. künftig für sozialdemokratische Politik in anderen Ländern bieten kann.

I. Ursprung und Genese des „Modells Schweden“

Schließt man die restriktiv-bindende Wirkung supranationaler Organisationen (z. B. EG) und zwischenstaatlicher Verträge aus, so wird in westlichen

Demokratien über wirtschafts- und wohlfahrtsstaatliche Politik vornehmlich in zwei voneinander abhängigen Arenen entschieden, die ihrerseits maßgeblich von zwei „externen“ Variablen beeinflusst werden³⁾. Erstens: die politische Arena der parlamentarisch-staatlichen Institutionen. Ihre Akteure sind konkurrierende, in Parteien organisierte politische Eliten, die über Gesetzgebung, Haushalt und Politikprogramme entscheiden. Zweitens: die Arena der industriellen Beziehungen, oder, umfassender, die „politische(n) Arrangements im außer-

¹⁾ Vgl. Gösta Rehn in einem Interview mit der US-amerikanischen Zeitschrift *Challenge*. 23 (1980) 3. S. 42.

²⁾ Vgl. beispielsweise Bertram Silverman. *The Crisis of the Swedish Welfare State*. Introduction, in: *Challenge*. 23 (1980) 3. S. 36-38, und die nachfolgend abgedruckten Interviews mit Gunnar Myrdal, Gösta Rehn, Anna Hedborg und P.-O. Edin (S. 38-51); Erik Lundberg. *The Rise and Fall of the Swedish Model*. in: *Journal of Economic Literature*. 23 (1985). S. 1-36; Andrew Martin. *Trade Unions in Sweden: Strategic Responses to Change and Crisis*, in: Peter Gourevitch et al., *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden*. London-Boston-Henley 1984. S. 189-359.

Die Autoren danken Claus Offe und Helmut Wiesenthal für ihre Hinweise und Kritik an einer früheren Fassung dieses Beitrags.

³⁾ Vgl. modifiziert: Claus Offe. *Some Contradictions of the Modern Welfare State*. in: ders., *Contradictions of the Welfare State*. London 1984. S. 159 f.; vgl. auch Birgitta Nedelmann. *Konstellationsveränderungen im politischen System Schwedens*, in: Jürgen W. Falter/Christian Fenner/Michael T. Greven (Hrsg.), *Politische Willensbildung und Interessenvermittlung*. Opladen 1984. S. 174-184, hier: S. 174 f.

parlamentarischen Raum⁴⁾. Hier sind die wichtigsten Akteure die gesellschaftlichen Großverbände, insbesondere Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Agrarverbände. Sie beeinflussen die Agenda der staatlichen Wirtschaftspolitik, setzen durch Tarifabkommen und die spezifische Art der Bearbeitung von Arbeitskonflikten ökonomische Eckdaten und greifen entsprechend ihrer relativen Macht in die Präferenzordnung wirtschaftspolitischen Handelns ein⁵⁾.

Aktionsmuster und Akteure beider Arenen werden weitgehend von ökonomischen Strukturen und Konjunkturen, von sozio-kulturellen Voraussetzungen und gesellschaftlich dominanten Wertmustern beeinflusst. Das wirtschaftliche Entwicklungsniveau, makroökonomische Tendenzen, soziale Konfliktlinien und herrschende Werthaltungen entscheiden, ob unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten ein Positivsummen- oder Nullsummenspiel entsteht und ob die Spielregeln eine konfliktorische oder kooperative Ausprägung erfahren.

Bis zu Beginn der siebziger Jahre bestanden in Schweden nahezu optimale sozio-kulturelle und sozio-ökonomische Voraussetzungen für ein kooperatives Positivsummenspiel. Eine zunehmende Vernetzung der staatlich-institutionellen Arena mit jener der industriellen Beziehungen ließen formelle und informelle Mechanismen zur Stabilisierung und Absicherung dieses kooperativen „Spiels“ entstehen.

1. Saltsjöbaden: die Ursprünge des „Modells Schweden“

Man sitzt keineswegs einer sozialdemokratischen Mythenbildung auf, wenn man den eigentlichen Beginn des „Modells Schweden“ in die dreißiger Jahre datiert. Die Jahre 1932 und 1938 sind hier von besonderer Bedeutung. 1932 kam die Sveriges Socialdemokratiska Arbetarparti (SAP) an die Macht. Als die Sozialdemokraten im Gefolge der Weltwirtschaftskrise die Regierung übernahmen, hatte die ideologische Neubegründung der Partei längst begonnen⁶⁾. Unter dem Einfluß des Parteivorsitzenden Per Albin Hansson hatten die Begriffe „Ausbeutung“ und „Klassenkampf“ ihre mobilisierende Suggestion verloren, war die kautskyanische Zusammenbruchserwartung des Kapitalismus zunehmend einer Krisenvermeidungsstrategie gewichen, die das kapitalistische System nicht stürzen, sondern stützen sollte. Die Abkehr vom Klassenkampf hin zu kooperativen Konfliktbearbeitungsmustern

⁴⁾ Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Frankfurt 1982, S. 104.

⁵⁾ Vgl. Walter Korpi/Michael Shalev, Strikes, Industrial Relations and Class Conflict in Capitalist Societies, in: British Journal of Sociology, 30 (1980), S. 164-187.

⁶⁾ Vgl. Christine Buci-Glucksmann/Göran Therborn, Der sozialdemokratische Staat, Hamburg 1982, S. 175.

hatte Per Albin Hansson in einer berühmten Rede vor dem schwedischen Parlament dokumentiert, als er es als das Ziel der Arbeiterbewegung bezeichnete, die schwedische Gesellschaft in ein „Volksheim“ für alle umzuwandeln⁷⁾. Hansson: „Ich glaube, daß wir unser Ziel, eine klassenlose Gesellschaft, sehr wahrscheinlich erreichen werden, wenn wir bei der Austragung von Konflikten sämtliche Verhandlungs- und Kooperationsmöglichkeiten ausschöpfen. In meinen Augen gibt es keinen Zweifel daran, daß eine Politik, die eine sozialistische Ordnung anstrebt, nur eine Politik der breiten Zustimmung sein kann.“⁸⁾

Als unverzichtbare Voraussetzung für die Verwirklichung des „Volksheims“ erschien der schwedischen Sozialdemokratie eine friedliche Kooperation in der Wirtschaft. Durch eine Politik des Arbeitsfriedens sollte der Konflikt zwischen Kapital und Arbeit systematisch entschärft werden. In Saltsjöbaden (1938) wurde die neue Reformstrategie der Sozialdemokraten auch durch die beiden Tarifparteien vertraglich besiegelt. In einem vorläufigen Höhepunkt des in den zwanziger Jahren einsetzenden Harmonisierungsprozesses in Arbeitsmarkt- und Tariffragen⁹⁾ legten der Arbeitgeberverband (SAF) und der Gewerkschaftsdachverband LO einvernehmlich fest, wie Tarifverträge zu verhandeln und Konflikte am Arbeitsplatz zu lösen sind. Streiks während der Laufzeit des Tarifvertrages waren verboten und durften erst nach Friedenspflichtzeiten und einem präzise kodifizierten Reglement ausgerufen werden. Nicht zuletzt darauf ist es zurückzuführen, daß Schweden bis Ende der siebziger Jahre nach der Schweiz die niedrigsten Streikraten aller OECD-Länder aufzuweisen hatte.

In Saltsjöbaden akzeptieren die Gewerkschaften de facto erneut in einem politischen Tausch die Unantastbarkeit des Privateigentums an Produktionsmitteln ebenso wie die privatkapitalistischen Verfügungs- und Direktionsrechte in den Unternehmen. Die Arbeitgeber verpflichteten sich ihrerseits, die staatliche Verteilung erwirtschafteter Güter über sozialstaatliche Leistungen nicht zu behindern und akzeptierten die Gewerkschaften als die alleinigen, autorisierten Partner in Tarifverhandlungen.

Die Bedeutung dieses „historischen Kompromisses“¹⁰⁾ liegt in der frühzeitig vom schwedischen Staat garantierten Tarifautonomie, der Zentralisie-

⁷⁾ Vgl. Rudolf Meidner/Anna Hedborg, Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlstandsgesellschaft, Frankfurt 1984, S. 16.

⁸⁾ Zit. nach: C. Buci-Glucksmann/G. Therborn (Anm. 6), S. 175.

⁹⁾ Vgl. Bernd Henningsen, Der Wohlfahrtsstaat Schweden, Baden-Baden 1986, S. 245 ff.

¹⁰⁾ Walter Korpi, The Historical Compromise and its Dissolution, in: Bengt Rydén/Villy Bergström (eds.), Sweden. Choices for Economic and Social Policy in the 1980s, London 1982, S. 124-141, hier: 130 ff.

zung der Lohnverhandlungen und der Förderung des Arbeitsfriedens¹¹). Ermöglicht wurde dies durch ein kooperativ-rationales System der Konfliktregelung, das durch eine rigide Themenexklusion in der Verhandlungsarena und die wechselseitige Akzeptanz von Vertretungs- und Eigentumsrechten stabilisiert wurde.

Nach Saltsjöbaden wurde es, akzeptiert von den Arbeitgebern, zum Kernstück gewerkschaftlicher und sozialdemokratischer Politik, die Regeln des Marktes in der Produktionssphäre weitgehend zu garantieren und die dadurch auftretenden gesellschaftlichen Defekte und Ungerechtigkeiten durch einen ausgedehnten Sektor sozialstaatlicher Leistungen zu kompensieren. Es war gewissermaßen der Versuch, den Konflikt von Kapital und Arbeit technisch zu lösen und dabei auf systemverändernde Nebenlösungen zu verzichten.

2. Das goldene Zeitalter: die Etablierung des Kompromisses

Seine unbestrittene Glanzzeit erlebte das schwedische Wohlfahrtsmodell in der Periode von 1945-1975. In dieser Phase entwickeln sich nicht nur die ökonomischen, sozialen und kulturellen Voraussetzungen außerordentlich günstig, sondern es kommt vor diesem Hintergrund auch zu einer zunehmenden Vernetzung der staatlichen und industriellen Arena. Das Ergebnis war ein Wohlfahrtsstaat, dessen Strukturen — Universalismus und hohes Leistungsniveau — ihm sowohl bei seinen Gegnern als auch bei seinen Bewunderern die Etikettierung eines Modells eintrugen.

Eine wichtige Voraussetzung für Konstruktion und Perfektionierung des schwedischen Wohlfahrtsstaates war die lange Welle andauernder wirtschaftlicher Prosperität in den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. Da dies jedoch für alle westlichen Industriestaaten zutrifft, kann es keineswegs die besondere Entwicklung Schwedens erklären, nichts über die spezifische Verwendung und Verteilung der Dienstleistungen und Güter aussagen. Darüber wird maßgeblich in der „politischen“ und der „industriellen“ Arena entschieden.

Gestützt wurde der wirtschaftliche Boom auch durch die dominanten sozio-kulturellen Wertmuster. Die materialistischen Wertpräferenzen waren noch gänzlich ungebrochen. Weder die natürlichen noch die sozialen Grenzen des Wachstums waren ins Bewußtsein der schwedischen Bevölkerung gedrungen. Postmaterialistische Einstellungen und ökologische Bedenken waren bis Anfang der siebziger Jahre allenfalls an den Rändern der Studentebewegung und in Teilen der bäuerlich-grünen

Zentrumspartei (C) verbreitet. Aber auch diese nicht hinterfragte Gleichsetzung von wirtschaftlichem Wachstum und Fortschritt unterschied Schweden kaum von den anderen westlichen Industriestaaten.

Unterschiede sind jedoch in der Arena der politischen Akteure festzustellen: In keinem anderen westeuropäischen Land führte eine Partei (SAP) so lange und dominierend die Regierungsgeschäfte wie die Sozialdemokratische Arbeiterpartei Schwedens. Mit einer Unterbrechung von nur 100 Tagen im Jahr 1936 amtierte die SAP von 1932-1976 als alleinige Regierungspartei oder als dominanter Partner in einer Koalition mit dem bäuerlichen Zentrum¹²). Als die Interessenkoalition zwischen SAP und Zentrumspartei brüchig wurde, konnten sich die Sozialdemokraten zu Beginn der siebziger Jahre zunehmend auf die parlamentarische Unterstützung der eurokommunistischen Linkspartei VPK verlassen. Obwohl sie nur zweimal die absolute Stimmenmehrheit erreichten (1940: 53,8%; 1968: 50,1%), haben die Kontinuität der Regierungsmacht und die Fragmentierung der bürgerlichen Opposition den Sozialdemokraten eine geradezu hegemoniale Position gesichert. Insbesondere die Zersplitterung des bürgerlichen Lagers in die konservative Moderata Samlingspartiet (M), die liberale Folkpartiet (FP) und die bäuerliche Centerpartiet (C) machte es diesen unmöglich, aus der Opposition heraus konzertiert zu agieren — eine nicht zu unterschätzende Machtressource für die Sozialdemokraten.

Durch die lang anhaltende und bis zum Beginn der siebziger Jahre kaum angefochtene Regierungskontinuität einer reformistischen sozialdemokratischen Partei entstanden optimale Voraussetzungen für die Entwicklung einer kontinuierlichen und universellen Wohlfahrtspolitik¹³). Die zentralstaatliche Verfassung Schwedens stellte einer kohärenten Politik auch keine föderalistischen Barrieren in den Weg. Entstehung und Durchsetzung dieser Politik können jedoch nur durch die enge Abstimmung und Kooperation zwischen den wichtigsten Akteuren beider Arenen erklärt werden.

Die mit Saltsjöbaden begonnene Zentralisierung der Lohnverhandlungen setzte sich im kooperativen Klima der fünfziger Jahre fort und wurde fest institutionalisiert. Hochzentralisierte Interessenverbände, deren zentrale Führungsgremien sich gegenüber ihren Mitgliedern einer beachtlichen Handlungsautonomie versichert hatten, waren glei-

¹²) Vgl. Gösta Esping-Andersen, *Politics Against Markets*, Princeton 1985, S. 88.

¹³) Vgl. Gösta Esping-Andersen/Walter Korpi, *Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany*, in: John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford 1984, S. 179-208, hier: S. 185 ff.

¹¹) Vgl. B. Henningsen (Anm. 9), S. 244.

Ergebnisse der Reichstagswahlen 1932 bis 1985*)

	Kommunisten (VPK)	Sozialdemo- kraten (SAP)	Zentrum (C)	Liberales (FP)	Konservative (M)	Christliche Partei (KDS)	Grüne (Milieupartiet - MP)
1932	8,3	41,7	14,1	11,7	23,5		
1936	7,7	45,9	14,3	12,9	17,6		
1940	4,2	53,8	12,0	12,0	18,0		
1944	10,3	46,7	13,6	12,9	15,9		
1948	6,3	46,1	12,4	22,8	12,3		
1952	4,3	46,1	10,7	24,4	14,4		
1956	5,0	44,6	9,4	23,8	17,1		
1958	3,4	46,2	12,7	18,2	19,5		
1960	4,5	47,8	13,6	17,5	16,5		
1964	5,2	47,3	13,2	17,0	13,7		
1968	3,0	50,1	15,7	14,3	12,9		
1970	4,8	45,3	19,9	16,2	11,5	1,8	
1973	5,3	43,6	25,1	9,4	14,3	1,8	
1976	4,8	42,7	24,1	11,1	15,6	1,4	
1979	5,6	43,2	18,1	10,6	20,3	1,4	
1982	5,6	45,6	15,5	5,9	23,6	1,9	1,7
1985	5,4	44,7	12,4	14,3	21,3	**)	1,5

Quellen: Klaus von Beyme, *Parteien in westlichen Demokratien*, München 1984², S. 507; ergänzt durch: Diane Sainsbury, *The 1985 Swedish Election: The Conservative Upsurge is Checked*, in: *West European Politics*, 9 (1986), S. 293–297, hier S. 294.

*) Die Wahlergebnisse bis 1968 beziehen sich auf die wichtigere Zweite Kammer; ab 1970 hat Schweden ein Ein-Kammer-Parlament.

***) Allianz mit der Zentrumsparterie

chermaßen Voraussetzung wie Ergebnis. Einzigartig unter den Industrienationen ist der Organisationsgrad der schwedischen Arbeiter- (LO) und Angestellten-gewerkschaft (TCO). Mit durchschnittlich 85% erreichen sie eine Repräsentationsquote, die auch von den mitgliederstarken Gewerkschaften Belgiens (70%), Österreichs (60%) und Norwegens (55%) nicht erreicht wird¹⁴).

Die umfassende Repräsentativität, hohe Zentralisierung, ein bis zu Beginn der siebziger Jahre intaktes Solidaritätsbewußtsein von LO und TCO und eine durch die Zentralisierung gewährleistete Teilabschottung der Gewerkschaftsführung von kurzfristigen Partikularinteressen einzelner Segmente der Arbeiterschaft machten die Gewerkschaften zu einem mächtigen, zu strategischem Handeln befähigten kollektiven Akteur. Durch diese Fähigkeit, die ein beachtliches Vetopotential gegenüber Strategien der Arbeitgeber miteinschließt, und durch die über kollektive Mitgliedschaften der Gewerkschaftsmitglieder mit der „ewigen“ Regierungspartei SAP eng verflochtene Arbeiterbewegung hat sich zeitweise eine strukturelle Machtbalance in den

Handlungsoptionen von Kapital und Arbeit entwickelt¹⁵). Daß so für beide Seiten wenig Aussicht bestand, über konfliktorientierte Strategien einseitige Vorteile zu erzielen, beförderte die Festlegung auf kooperative Handlungskalküle, die sich an längerfristigen Nutzungsbilanzen ausrichtete.

Verstärkt und geradzu institutionalisiert wurden diese Konfliktlösungsmuster durch eine Reihe von neo-korporatistischen Arrangements, in denen Arbeitgeber, Gewerkschaften und Staat (Regierung) einen umfassenden Tausch aushandelten. Schon 1949 trafen sich Regierung und Vertreter der Wirtschaft zur Koordination ihrer wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen im sogenannten „Donnerstagsclub“. 1955 wurde der „Club“ durch halbjährlich stattfindende Konferenzen der Gewerkschafts-, Arbeitgeber- und Industrieverbände mit Regierungsvertretern in Harpsund („Harpsunddemokratie“), der Sommerresidenz des Ministerpräsidenten, abgelöst. Hier und nicht in der Regierung oder im Parlament wurden die Richtlinien der Wirtschaftspolitik bestimmt. Nach 1963 wurde der Abstimmungsprozeß in verschiedene pa-

¹⁴) Vgl. Klaus von Beyme, *Neo-corporatism. A New Nut in an Old Shell?*, in: *International Political Science Review*, 4 (1983), S. 173-196, hier: S. 179.

¹⁵) Vgl. Walter Korpi, *The Democratic Class Struggle*. London 1983, S. 13 ff.

ritätisch und tripartistisch besetzte Planungsräte (1972: Wirtschaftsplanungsrat) verlegt. 1975 fand das „Harpund-Modell“ mit den Gesprächen in Schloß Haga noch einmal eine Neuauflage¹⁶⁾.

In den konzertierten Gesprächen wurden neo-korporatistische Arrangements getroffen, die das dreiseitige Tauschverhältnis stabilisierten. Die Gewerkschaften erleichterten der Regierung durch eine moderate Lohnpolitik und die Wahrung des Arbeitsfriedens eine vorausschauende Wirtschaftspolitik und die Fortsetzung einer stabilen Wirtschaftsentwicklung. Dafür sicherte diese jenen eine umfassende Sozialpolitik und die Priorität des Vollbeschäftigungsziels zu. Die Arbeitgeber versprachen, diese Politik nicht zu behindern, die sozialdemokratische Regierung verzichtete dafür auf die Sozialisierung von Betrieben und Branchen und realisierte eine Steuerpolitik, die Sachkapitalinvestitionen großzügig privilegierte. Vor dem Hintergrund einer allseitig akzeptierten Wachstumsideologie entstand durch diese symbiotische Verklammerung von sozialdemokratischem Staat, Gewerkschaften und wettbewerbsfähigem Kapital eine Modernisierungsallianz, die die extrem exportabhängige Wirtschaft Schwedens zu einer der modernsten der westlichen Welt machte. Eine Allianz, die Joachim Israel nicht unzutreffend als „social democratic—labour union—big business complex“¹⁷⁾ beschrieb.

Die durch diesen „sozialdemokratisch-gewerkschaftlich-großindustriellen Komplex“ produzierte

Politik führte zu einer steigenden Vernetzung und Interdependenz der politischen und wirtschaftlichen Arena und Akteure. Durch die enorme Ausdehnung des öffentlichen Sektors kontrolliert der Staat einen gewichtigen Teil der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen. Konsequent stieg der wirtschaftspolitische Einfluß des schwedischen Staates gegenüber den großen Interessenverbänden. Die Abhängigkeit der Lohnempfänger vom privatwirtschaftlichen Sektor nahm ab, da der öffentliche Sektor in doppelter Hinsicht zu einer Alternative wurde: als potentieller Arbeitgeber und als Verteilungsinstitution von Sekundäreinkommen. Gleichzeitig wuchs die finanzielle Abhängigkeit des Staates von der Privatwirtschaft aufgrund des hohen Steuerbedarfs zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates. Die Abhängigkeit des Big Business vom Binnenmarkt hat sich dagegen infolge der Transnationalisierung von Kapital- und Geldmärkten verringert, was die Politiker bei ihren Entscheidungen zugunsten der Großindustrie einkalkulieren müssen. Dafür zwingen hochorganisierte Gewerkschaften den Staat und die Wirtschaft in eine starke Abhängigkeit von ihren Handlungsoptionen.

Durch die Verdichtung der wechselseitigen Abhängigkeiten und der Institutionalisierung des Klassenkompromisses etablierte sich zwischen den Akteuren beider Arenen eine stabile Tauschbeziehung, die sich bis Mitte der siebziger Jahre über die sich wechselseitig begünstigende Wirtschafts- und Sozialpolitik für alle Beteiligten als vorteilhaft erwies¹⁸⁾.

II. Konzeption und Erfolge der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Die Herstellung und Sicherung der Vollbeschäftigung wurde von den schwedischen Sozialdemokraten und Gewerkschaften als eine entscheidende Voraussetzung für die Entwicklung einer solidarischen und gerechten Gesellschaft angesehen. Auf dem Wege zu einem „Volkshem“ gehörte die Beseitigung der seit den zwanziger Jahren hohen Arbeitslosigkeit zu den vordringlichen Zielen der Sozialdemokraten nach ihrer Regierungsübernahme 1932. Man bediente sich dazu der schon vor Keynes

von Ökonomen der sogenannten „Stockholmer Schule“ entwickelten „keynesianischen“ Konzepte der Wirtschaftspolitik¹⁹⁾. Durch eine zugleich an sozialen Reformzielen (z. B. Wohnungsbau) orientierte expansive Fiskalpolitik konnte die Zahl der Arbeitslosen in den dreißiger Jahren deutlich vermindert werden, ohne aber den angestrebten Vollbeschäftigungszustand schon zu erreichen. Nach dem Ende des Krieges wurde allgemein eine längere Depression der Weltwirtschaft erwartet. Schwedens Sozialdemokraten stellten sich darauf ein, dauerhaft in den Wirtschaftsprozeß zu intervenieren, um das Ziel der Vollbeschäftigung nicht dem Wechselspiel der Konjunkturzyklen zu überlassen.

Die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung in den ersten Nachkriegsjahren korrigierte jedoch alle Voraussagen. Es kam zu einer Übernachfrage nach schwedischen Exportgütern, zu Arbeitskräfteman-

¹⁶⁾ Vgl. Axel Halle, Funktionsverlust des Parlaments durch Neokorporatismus? Hypothesen und Illustrationen an den Beispielen Norwegen, Schweden und Finnland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 15 (1984), S. 380-390, hier: S. 385 ff.; Karl Kuhn, Neokorporatismus in Skandinavien, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Neokorporatismus, Frankfurt 1981, S. 209-229, hier: S. 213 ff.

¹⁷⁾ Joachim Israel, Swedish Socialism and Big Business, in: Acta Sociologica, 17 (1978), S. 341-353, hier: S. 352.

¹⁸⁾ Vgl. Peter Hedström, The Evolution of the Bargaining Society: Politico-Economic Dependencies in Sweden, in: European Sociological Review, 2 (1986), S. 20-29, hier: S. 24 f.

¹⁹⁾ Vgl. E. Lundberg (Anm. 2), S. 6 ff.

gel und stark inflationären Tendenzen. Es entstand eine neue Konstellation, der die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu Beginn der fünfziger Jahre Rechnung zu tragen hatte.

1. Die Konzeption

Die sozialdemokratische Regierung sah sich mit dem Problem konfrontiert, in einer wachsenden Wirtschaft Vollbeschäftigung und Preisstabilität zu gewährleisten sowie eine gerechtere Lohnstruktur anzustreben. Denn die gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen des „Volksheims“ setzten neben der Vollbeschäftigung auch eine veränderte Lohnstruktur voraus. Erreicht werden sollte dies durch eine „solidarische Lohnpolitik“, die gleiche Arbeit gleich entlohnte und die Lohndifferenzen für unterschiedliche Arbeit verringerte. Um das Zielbündel zu realisieren, war eine Konzeption erforderlich, die durch verschiedene Politikinstrumente das Verhalten der relevanten Akteure in gewünschter Weise koordinierte. Ein solches Konzept wurde maßgeblich von den am Forschungsinstitut der Gewerkschaften (LO) beschäftigten Wissenschaftlern Gösta Rehn und Rudolf Meidner entwickelt²⁰⁾.

Die Lösung des Problems einer Vollbeschäftigung ohne Inflation setzte bei der Überlegung an, daß eine expansive Politik die regional und sektoral immer existierenden „Inseln der Arbeitslosigkeit“ nur um den Preis von Überhitzungserscheinungen in anderen, bereits voll ausgelasteten und vollbeschäftigten Bereichen beseitigen könne. Gesamtwirtschaftlich vorteilhafter sei deshalb eine eher restriktive, auf Preisstabilität bedachte Geld- und Fiskalpolitik der „unteren Linie“, die die konjunkturellen „Unebenheiten“ verstetige. Als ein Instrument zur Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurden schon in den dreißiger Jahren Investitionsfonds eingeführt. Durch entsprechende Steuerbegünstigung sollten die Unternehmen veranlaßt werden, in Boomphasen Teile ihres Gewinns an die Investitionsfonds abzuführen und damit „stillzulegen“. Im konjunkturellen Abschwung würden diese Mittel dann wieder freigegeben, um die Investitionstätigkeit zu verstärken. Ergänzt werden sollte diese restriktive Politik durch Maßnahmen, die zum einen gezielt auf Schaffung und Erhaltung von Beschäftigung in bestimmten Sektoren und Regionen ausgerichtet sein und zum anderen die überschüssigen Arbeitskräfte aus den Teilmärkten mit unzureichender Nachfrage in die expandierenden Bereiche schleusen sollte. Engpässe würden vermieden, und am Arbeitsmarkt würde sich insgesamt ein Gleichgewicht einstellen. Die zur

Herstellung dieses Ausgleichs erforderlichen Instrumente zur Erhöhung der Transparenz auf dem Arbeitsmarkt, der Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität sowie der (Wieder-)Eingliederung bilden den Kern einer „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik, bei der auch das 1969 in der Bundesrepublik verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz verschiedene Anleihen nahm.

Ein weiteres Ziel dieser Konzeption war die Veränderung der Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitseinkommen und eine egalitäre Lohnstruktur unter den abhängig Beschäftigten. Die private Aneignung „exzessiver“ Profite mit der Folge einer sich verstärkenden Ungleichverteilung der Vermögen wurde als grundsätzlich ungerechtfertigt angesehen. Profite sollten durch verschiedene indirekte Steuern (z. B. auf die Lohnsumme oder Investitionen) begrenzt werden. Dahinter stand zum einen die Idee, den Widerstand der Unternehmen gegen inflationstreibende und den Vollbeschäftigungszustand bedrohende Lohnforderungen der Gewerkschaften zu stärken. Zum anderen sollten die dem Unternehmenssektor durch die Besteuerung entzogenen Mittel durch einen entsprechend höheren Beitrag des Staates zur gesamtwirtschaftlichen Vermögensbildung (vor allem bei den öffentlichen Pensionsfonds) ausgeglichen werden. Um die Investitionsbereitschaft auch bei niedrigen Profiten zu erhalten, mußte die Reinvestition dieser Gewinne in Sachkapital durch eine niedrige direkte Besteuerung begünstigt und die Zinssätze auf niedrigem Niveau gehalten werden.

Die von den Gewerkschaften verfolgte solidarische Lohnpolitik bedeutete vor allem, daß die Arbeitnehmer ausschließlich nach Maßgabe der Qualifikationsanforderungen, Schwere der Arbeit usw., aber nicht nach der Ertragskraft und Leistungsfähigkeit der Unternehmen bzw. Branchen entlohnt werden sollten. Dafür waren LO und TCO bereit, den Abbau von Arbeitsplätzen in jenen Unternehmen und Branchen zu akzeptieren, die durch das (für sie) zu hohe Lohnniveau aus dem Markt gedrängt werden würden bzw. denen nur verstärkte Rationalisierungsanstrengungen das Überleben am Markt erlaubten. Diese Akzeptanz förderte den Strukturwandel, da die „solidarische Lohnpolitik“ die innovativen, prosperierenden Unternehmen belohnte, indem sie ihnen überdurchschnittliche Profite erlaubte und damit ihre Wachstumsbasis verbreiterte. Um die freigesetzten Arbeitskräfte aus den schrumpfenden und unproduktiven Sektoren bzw. Unternehmen in die expandierenden Bereiche zu schleusen, war die aktive Arbeitsmarktpolitik gefordert.

Das Problem dieser Konzeption bestand jedoch von Anfang an darin, die Lohnsteigerungsraten so zu gestalten, daß die Profite ausreichten, den Strukturwandel ohne Gefährdung des Vollbeschäftigungs-

²⁰⁾ Vgl. E. Lundberg (Anm. 2), S. 12 ff.; Assar Lindbeck, *Swedish Economic Policy*, Berkeley-Los Angeles 1974, S. 37 ff.; R. Meidner/A. Hedborg (Anm. 7), S. 79 ff. Die ersten Ausarbeitungen dieses Konzepts von Rehn und Meidner sind abgedruckt in: Ralph Turvey (ed.), *Wages Policy Under Full Employment*, London-Edinburgh-Glasgow 1952.

ziels zu gewährleisten. Verhielten sich die Gewerkschaften „zu verantwortlich“, entstünden exzessiv hohe Profite in den prosperierenden Unternehmen. Damit wäre die Maxime der solidarischen Lohnpolitik bedroht: Arbeitnehmer in profitablen Unternehmen würden versuchen, Zuschläge auf die zentral ausgehandelten Lohnsteigerungen zu erreichen. Durch die entstehende Lohndrift käme die Ertragsfähigkeit der Unternehmen als Kriterium der Lohnfindung gewissermaßen „durch die Hintertür“ wieder herein. Überdies würden die hohen Gewinne einzelner Unternehmen den Konzentrationsprozeß, d. h. auch die Ungleichverteilung der Vermögen fördern.

Die teilweise Abschöpfung der „exzessiven“ Gewinne in überbetriebliche Fonds, die diese Mittel dem Unternehmenssektor wieder als Eigenkapital zur Verfügung stellen, war deshalb das fehlende Glied innerhalb der beschriebenen Konzeption. So konnte einerseits verhindert werden, daß die Solidaritätsbereitschaft der in überdurchschnittlich profitablen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer auf eine zu harte Probe gestellt wurde. Andererseits konnten so hohe Gewinne zugelassen werden, daß die Wachstumsbasis sich verbreiterte und Vollbeschäftigung erhalten blieb. Diese Zielsetzungen lagen u. a. den sogenannten „Arbeitnehmerfonds“ zugrunde, die 1983 nach heftigen Konflikten beschlossen wurden (s. u.).

2. Die „erfolgreichen Jahre“

In einem Klima, das bestimmt war von der „aktiven Suche nach Konsens“²¹⁾, gelang es in den fünfziger und sechziger Jahren weitgehend, die angestrebten Ziele auch tatsächlich zu erreichen. So stufen sich während dieses Zeitraums nach Stichprobenerhebungen nur in Ausnahmehahren mehr als 2% der Erwerbsbevölkerung selbst als arbeitslos ein. Noch deutlich darunter lag die von den Arbeitslosenversicherungskassen registrierte Arbeitslosigkeit²²⁾. Gleichzeitig wurde ein stetig wachsender Anteil der Erwerbstätigen in die ab 1957 ausgebauten und von

der zentralen Arbeitsmarktbehörde (AMS) verwalteten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einbezogen, um den sektoralen und regionalen Strukturwandel friktionsfrei zu bewältigen und Arbeitskräfte für den fast durchgängig angespannten Arbeitsmarkt zu mobilisieren. Waren 1959 im Jahresdurchschnitt erst 16 000 Personen durch Weiterbildungskurse, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder durch Beschäftigung an besonderen Behinderntenarbeitsplätzen dem „offenen“ Arbeitsmarkt entzogen, so stieg die Zahl bis 1970 auf 70 000 (1,8% der Erwerbspersonen) und lag damit bereits über der Arbeitslosenquote (1970: 1,5%)²³⁾.

Mit einem Wachstum des Bruttosozialprodukts um durchschnittlich 3,4% pro Jahr in den fünfziger und 4,6% in den sechziger Jahren²⁴⁾ war die Entwicklung in Schweden kaum günstiger als im Durchschnitt der OECD-Länder und verursachte hier ebenfalls einen steigenden Arbeitskräftebedarf, der zunehmend nur noch durch Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer (überwiegend aus anderen skandinavischen Ländern) befriedigt werden konnte. Diese *dauerhaft* gegebene Voll- bzw. Überbeschäftigungssituation war maßgeblich dafür verantwortlich, daß das Ziel der Preisstabilität nur unzulänglich realisiert werden konnte²⁵⁾. Dabei waren es nicht so sehr die in zentralen Tarifabschlüssen vereinbarten Lohnsteigerungen, die das Preisniveau nach oben trieben, sondern vor allem die auf betrieblicher Ebene ausgehandelten Zuschläge (*wage-drift*)²⁶⁾. Deshalb ist auch Rehns Behauptung nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen, eine unzulängliche und schlecht „getimte“ Stabilisierungspolitik habe wiederholt die Konjunktur zu weit nach oben „ausschlagen“ lassen und somit zu Nachfrageüberschüssen auf dem Arbeitsmarkt geführt²⁷⁾.

Trotz der beträchtlichen Lohndrifts haben es die Gewerkschaften aufgrund der von ihnen mit Entschiedenheit verfolgten solidarischen Lohnpolitik erreicht, daß sich die Lohnstreuung zwischen den verschiedenen Industriesektoren ab 1960 deutlich verminderte. Ende der siebziger Jahre gab es kein Land innerhalb der OECD, in dem die durchschnittlich gezahlten Stundenlöhne der Arbeiter über die Industriezweige hinweg so dicht beinan-

²¹⁾ Andrew Shonfield, *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*. London-New York-Toronto 1965, S. 200.

²²⁾ Vgl. Gösta Rehn, *Swedish Active Labor Market Policy: Retrospect and Prospect*, in: *Industrial Relations*, 24 (1985), S. 62-89, hier: S. 63 f. — Die Mitgliedschaft in den von den Gewerkschaften verwalteten Arbeitslosenversicherungskassen, die durch Beiträge der Arbeitnehmer und staatlichen Zuschüsse über die AMS gespeist werden, ist freiwillig. Nichtversicherte Arbeitslose und solche, die nicht mehr anspruchsberechtigt sind bzw. die Wartezeit noch nicht erfüllt haben, können Arbeitslosenhilfe (KAS) erhalten. Für einen detaillierten Überblick über das System der finanziellen Absicherung bei Arbeitslosigkeit vgl. den Artikel „Das schwedische Arbeitslosenunterstützungssystem“, in: *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, (1986) 24, S. 13.

²³⁾ Zu den Zahlenangaben vgl. G. Rehn (Anm. 22), S. 70.

²⁴⁾ Vgl. *Yearbook of Nordic Statistics 1986* (ed.: Nordic Statistical Secretariat), Vol. 25, Stockholm 1987, S. 280 (Tab. 189).

²⁵⁾ Vgl. Lars Jacobsson/Assar Lindbeck, *Labor Market Conditions, Wages and Inflation — Swedish Experiences 1955-67*, in: *Swedish Journal of Economics*, 71 (1969), S. 64-103.

²⁶⁾ Zu der Entwicklung der Tarifloohnerhöhungen und der Lohndrift vgl. A. Martin (Anm. 2), S. 344.

²⁷⁾ Vgl. G. Rehn (Anm. 22), S. 79 ff.; s. auch Gösta Rehn, *The Wages of Success*, in: *Daedalus*, 113 (1984), 2, S. 137-168, hier: S. 149 f.

der lagen wie in Schweden²⁸). Darüber hinaus gelang es, den Abstand der Arbeitseinkommen zwischen Arbeitern und Angestellten zu verringern und die Erwerbseinkünfte der Frauen kontinuierlich an das Einkommensniveau der männlichen Arbeitnehmer heranzuführen²⁹).

3. Arbeitsmarktentwicklung unter ungünstigen ökonomischen Bedingungen

Der Boom der schwedischen Wirtschaft in den Jahren 1972/73 führte zu stark steigenden Unternehmensgewinnen, die nachfolgend eine Lohnexplosion begünstigten³⁰). Der Lohnkostenanstieg um insgesamt ca. 55% zwischen 1974 und 1976 (einschließlich der Erhöhung der lohnsummenbezogenen Arbeitgeberbeiträge) erfolgte gleichzeitig mit dem Beginn der durch die Ölpreisentwicklung ausgelösten weltwirtschaftlichen Rezession und bewirkte eine massive Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Exportindustrie. Marktanteile auf den Weltmärkten gingen verloren. Die Zahlungsbilanz wies ab 1974 dauerhafte Defizite auf, da eine rechtzeitige, die Kostensteigerungen vollständig kompensierende Abwertung der Krone den Schweden als Mitglied der europäischen Währungsschlange versagte. Die Folgen dieser Entwicklungen waren eine rasante Beschleunigung des Preisauftriebs im Inland, extrem geschrumpfte Gewinne der Unternehmen und geradezu ein „Niedergang“ der Investitionstätigkeit. Die Regierung versuchte 1974-1976 den Rückgang der industriellen Produktion und der Beschäftigung durch Subventionierung der Lagerproduktion und massive Staatshilfen für die von einer weltweiten Strukturkrise betroffene Schiffbau- und Stahlindustrie, die Freigabe von Mitteln aus den Investitionsfonds, das Vorziehen von Staatsaufträgen sowie die Senkung der direkten Steuern zur Kaufkraftbelebung zu mildern. Die Fortdauer der Rezession zeigte die Grenzen dieser quasi-keynesianischen Überbrückungspolitik. Schweden wurde zwar später, dann aber ebenfalls „voll“ von der weltwirtschaftlichen Entwicklung erfaßt. Zum ersten Mal in der Entwicklung nach dem Kriege schrumpfte 1977 das Bruttoinlandsprodukt (-2.4%).

²⁸) Vgl. Peter Hedström/Richard Swedberg. The Power of Working Class Organizations and the Inter-Industrial Wage-Structure. in: International Journal of Comparative Sociology. 26 (1985). S. 90-99.

²⁹) Vgl. Karl-Olaf Faxen. Wage Policy and Attitudes of Industrial Relation Parties in Sweden. in: Labour and Society: 2 (1977). S. 63-74; R. Meidner/A. Hedborg (Anm. 7). S. 66 ff.

³⁰) Vgl. zum folgenden: Lennart Erixon. What's Wrong with the Swedish Model? An Analysis of Its Effects and Changed Conditions. 1974-1985. The Swedish Institute for Social Research. Meddelande 12/1985. Stockholm.

Dennoch — die offene Arbeitslosigkeit stieg nur geringfügig an und lag bis 1980 zumeist unterhalb der 2%-Marke, obwohl das Vollbeschäftigungsziel seit dem Ende der sechziger Jahre „ambitionierter“ definiert wurde. Entsprechend dem Motto „Arbeit für jedermann“ waren die sozialdemokratische Regierung und die Gewerkschaften bestrebt, alle Personen im erwerbsfähigen Alter, die bis dahin außerhalb des Arbeitsmarktes gestanden hatten (in erster Linie verheiratete Frauen mittleren Alters, Personen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen, Unterbeschäftigte in strukturschwachen Regionen) an produktive Beschäftigungen heranzuführen³¹). Die Erwerbsquote unter der 15-64-jährigen Bevölkerung stieg deutlich an (1970 = 74,3%; 1984 = 81,4%), obwohl die Arbeitskräftenachfrage des industriellen Sektors ab Mitte der sechziger Jahre rückläufig war und nur unvollständig durch die leichte Beschäftigungszunahme im privaten Dienstleistungsgewerbe kompensiert wurde. Dennoch wuchs die offene Arbeitslosigkeit bislang auf nicht mehr als 3,5% (1983) an.

Zurückzuführen ist dies auf zwei Faktoren: Zum einen wurden die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit den frühen siebziger Jahren deutlich verstärkt. Die Ausgaben der Arbeitsmarktbehörde (AMS) erreichten 1978 mit einem Anteil von gut 3% am Bruttosozialprodukt ihr Maximum³²). Seit 1973 waren in die Programme des AMS im

³¹) Vgl. R. Meidner/A. Hedborg (Anm. 7). S. 170 f.; A. Lindbeck (Anm. 20). S. 23 f. und 236 f. Die Erwerbstätigkeitsaufnahme verheirateter Frauen bzw. ihr dauerhafter Verbleib im Beschäftigungssystem wurden in den siebziger Jahren durch verschiedene Maßnahmen gefördert, so z. B. durch die Umstellung auf Individualveranlagung der Ehepartner bei der Einkommensteuer, die Einführung von bezahlten Elternurlaube bis maximal zwölf Monaten, eines Rechts auf unbezahlte Freistellung von der Arbeit für Eltern von Kleinkindern und auf Reduzierung der Normalarbeitszeit um 25% (ohne Lohnausgleich) für Eltern von Kindern unterhalb des 8. Lebensjahres sowie auf bezahlte Freistellung zur Betreuung eines kranken Kindes bis maximal 60 Tage pro Kind (vgl. „Arbeitszeitregelungen für eine bessere Vereinbarung von Familie und Beruf“, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 8 v. Juli 1982. S. 1-4) Diese Regelungen trugen gewiß dazu bei, daß die Erwerbsquote der Frauen (15-64 Jahre) von 54,0% (1964) auf den internationalen Spitzenwert von 77,2% in 1984 anstieg und erwerbstätige Frauen zu gut 46% einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen (vgl. OECD. Labour Force Statistics, 1964-1984. Paris 1986. S. 388 f.; OECD. Employment Outlook, September 1985. Paris. S. 26).

³²) Vgl. G. Rehn (Anm. 22). S. 67; im Zuge der Sparpolitik unter der bürgerlichen Regierungskoalition wurden die Mittel für die Arbeitsmarktförderung ab 1979 gekürzt und erst nach dem Wahlsieg der Sozialdemokraten wieder ausgedehnt. Die Ausgaben für die diversen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik wiesen ebenfalls deutliche Schwankungen auf, lag aber immer um ein Mehrfaches unter dem Anteil am BSP, den Schweden aufwandte, vgl. Günther Schmid. Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik. in: Fritz W. Scharpf et al. (Hrsg.). Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege. Frankfurt 1982. S. 29-62.

Jahresdurchschnitt jeweils mehr Erwerbspersonen einbezogen, als es Arbeitslose gab³³). Falsch wäre es jedoch, die Arbeitslosenquote und den Prozentsatz der von den verschiedenen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik erfaßten Erwerbspersonen einfach nur zu addieren (z. B. für 1978: 3,6% + 2,2% bzw. 1983: 3,7% + 3,5%) und durch einen Vergleich mit den entsprechenden Werten für die Bundesrepublik den Erfolg der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Frage zu stellen. Denn die Erwerbspersonen, die Weiterbildungs- oder Umschulungskurse durchliefen, von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erfaßt waren oder sich in Eingliederungsprogrammen befanden, blieben von der Erfahrung offener Arbeitslosigkeit verschont. Gleichzeitig verbesserten sich ihre Chancen für eine Dauerbeschäftigung auf „normalen“ Arbeitsplätzen. Aber selbst unter Berücksichtigung dieser außerhalb des regulären Arbeitsmarktes stehenden Erwerbspersonen ist in keinem OECD-Mitgliedsland ein so hoher Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) *tatsächlich* beschäftigt wie in Schweden. Die Beschäftigtenquote stieg zwischen 1970 und 1984 noch von 73,2% auf 79% an, während sie in der Bundesrepublik (wie in den meisten westeuropäischen Ländern) von 69,1% auf 59,0% zurückging³⁴).

Zu diesem Anstieg der Beschäftigtenquote und zugleich zum (annähernden) Erhalt der Vollbeschäftigung trug als zweiter Faktor die Ausdehnung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor bei. Der Ausbau von Einrichtungen der Kleinkinderbetreuung und der vorschulischen Erziehung — eine wesentliche Voraussetzung für die angestrebte Verstärkung der Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen — sowie die Verbesserung wohlfahrtsstaatlicher Leistungsangebote in den Bereichen Bildung, Gesundheit/Rehabilitation, soziale Dienste (Sozialberatung, Altenpflege) führten zu einem starken Arbeitskräftebedarf des öffentlichen Sektors. Die staatliche Arbeitskräftenachfrage und das kontinuierlich wachsende Arbeitsangebot der (verheirateten) Frauen stimulierten sich wechselseitig, so daß die Zahl der öffentlichen Bediensteten zwischen 1970 und 1984 um etwa 560.000 auf 1,32 Millionen anstieg und dort mittlerweile fast ein Drittel aller Erwerbstätigen beschäftigt sind (1970: 19,7%)³⁵). Das Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor, das den Rückgang der Erwerbstätigkeit im primären und sekundären Sektor mehr als kompensierte,

wurde zu etwa 85% vom öffentlichen Dienst getragen³⁶).

Das Bemühen der bürgerlichen Koalition in ihren letzten Regierungsjahren, im Rahmen einer Wettbewerbspolitik die öffentliche Konsumtion zu begrenzen, führte ab 1980 zu einer abgeschwächten Expansion der Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Nach der Wiederübernahme der Regierung durch die Sozialdemokraten kam sie gänzlich zum Erliegen³⁷). Die Sozialdemokraten führten mit Erfolg die Politik zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Wirtschaft fort. Ihre im Herbst 1982 vorgenommene Abwertung der schwedischen Krone um 16% fiel mit dem Beginn eines weltwirtschaftlichen Aufschwungs zusammen; sie verringerten das enorme Haushaltsdefizit (1982 fast 14% des Bruttoinlandsprodukts) und versuchten, die Tarifparteien auf moderate Lohnsteigerungen zu verpflichten. Es kam zu einer Belebung der Wirtschaft, die Exporte stiegen deutlich an, und die Zahl der Industriebeschäftigten schrumpfte nicht weiter. Ergänzt durch eine Intensivierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, zeigten sich rasch deutliche Erfolge: Die Arbeitslosenrate näherte sich Anfang 1987 wieder der 2%-Marke.

4. Aktuelle und künftige Probleme

Obwohl Schweden seit 1974 geringere Wachstumsraten zu verzeichnen hatte als die meisten anderen OECD-Staaten, gelang es dennoch, die Arbeitslosigkeit auf einem vergleichsweise sehr niedrigen Niveau zu halten. Dies lag zweifellos auch daran, daß das Vollbeschäftigungsziel seit Jahrzehnten fest institutionalisiert war und trotz verschlechterter ökonomischer Rahmenbedingungen allseitiger Konsens bestand, den hohen Beschäftigungsstand mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen oder gar auszubauen. Die Arbeitslosenquote blieb gering, und so fiel es leichter, auch im nächsten Abschwung (1980/81) eine Beschäftigungskrise zu vermeiden³⁸).

Die Wirtschaftsentwicklung Schwedens während des letzten Jahrzehnts zeigt jedoch auch, daß die Anfälligkeit gegenüber externen Einflüssen noch

³³) Vgl. G. Rehn (Anm. 22), S. 70.

³⁴) Vgl. OECD, Employment Outlook, September 1985, Paris, S. 25.

³⁵) Vgl. Rudolf Meidner, Die Erfolgsgeschichte des schwedischen Modells und dessen Probleme, in: Egon Matzner et al. (Hrsg.), Arbeit für alle ist möglich, Berlin 1987, S. 149-168, hier: S. 159. Zum Vergleich: Der Anteil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes machte 1984 in der Bundesrepublik 18,6% an allen Erwerbstätigen aus.

³⁶) Vgl. OECD, Employment Outlook, September 1984, Paris, S. 47. Der Dienstleistungssektor (und damit auch der öffentliche Dienst) sind eindeutig „feminisiert“: 83% aller erwerbstätigen Frauen waren 1984 hier beschäftigt (und 49,3% der Männer), vgl. OECD, Labour Force Statistics, 1964-1984, Paris 1986, S. 394 f.

³⁷) Vgl. L. Erixon (Anm. 30), S. 38 ff.; Vgl. Peter Walters, 'Distributing Decline': Swedish Social Democrats and the Crisis of the Welfare State, in: Government and Opposition, 20 (1985), S. 356-369.

³⁸) Vgl. Fritz W. Scharpf, Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria, and West Germany, in: J.H. Goldthorpe (Anm. 13), S. 257-290; Göran Therborn, Arbeitslosigkeit, Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern, Hamburg 1985, S. 119 und 127 f.

größer geworden ist. Angesichts der extrem großen Bedeutung der Exportindustrie, für die der Inlandsmarkt teilweise irrelevant ist, wird es immer aussichtsloser, eine autonome Stabilisierungspolitik zu betreiben³⁹). Nur bei entsprechend günstigen Wettbewerbsbedingungen können die überwiegend multinational operierenden Unternehmen veranlaßt werden, Investitionen im Inland vorzunehmen. Dies schließt auch die Notwendigkeit ein, den Unternehmen mehr Möglichkeiten für eigenfinanzierte Investitionen einzuräumen, d. h. höhere Gewinne zuzulassen. Denn die Produktentwicklung für zunehmend turbulenterer Weltmärkte wird risikoreicher und stellt größere Ansprüche an die Liquiditätsbasis zur Vorfinanzierung entsprechender Forschungs- und Vertriebsinvestitionen.

Hintergrund für die Entwicklung der oben dargestellten Konzeption der Arbeitsmarktpolitik war eine dauerhaft wachsende Wirtschaft und eine insgesamt ausgeglichene Relation zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage. Unter den Bedingungen einer eher zur Stagnation neigenden Wirtschaft mit einem Defizit an Arbeitsplätzen bestand die Versuchung, arbeitsmarktpolitisch den nachfragefördernden („arbeitsplatzschaffenden“) Maßnahmen Vorrang einzuräumen. Diese Versuchung war gerade deshalb so groß, weil Arbeitsbeschaffungsmaßnah-

men und die Förderung „geschützter“ Arbeitsplätze wegen der hohen Belastung der Arbeitseinkommen mit Arbeitgeberbeiträgen und direkten Steuern gesamtfiskalisch nur unwesentlich „teurer“ sind als die Finanzierung offener Arbeitslosigkeit⁴⁰). Ihr nachzugeben — wie geschehen — kann zu einer verschärften Segmentierung des Arbeitsmarktes führen. Insbesondere dann, wenn leistungsgeminderte Arbeitskräfte, jugendliche und weibliche Arbeitnehmer aus dem primären Arbeitsmarktsegment herausgedrängt werden bzw. dort keinen Zugang finden und nur im bezuschußten „zweiten Arbeitsmarkt“ oder im öffentlichen Sektor unterkommen, da die privaten Unternehmen ihre Einstellungsvoraussetzungen erhöhen⁴¹). Zwar ist die Konzentration auf Maßnahmen der Weiter- und Umqualifizierung bei einem globalen Arbeitskräfteüberhang „riskanter“, aber für eine nicht-kostentreibende Expansion eine wesentliche Voraussetzung. Denn vor allem die geringen Lohndifferenziale einerseits und die hohe direkte Besteuerung andererseits haben zu einer Abnahme der beruflichen Mobilität geführt, so daß die Arbeitsmarktpolitik mehr noch als früher gefordert ist, entsprechende Anreize zu geben, um durch eine effizientere Allokation den wachsenden ungedeckten Bedarf an Fachkräften zu befriedigen⁴²).

III. Wohlfahrtsstaatliche Expansion ohne Ende?

Steuern und Beiträge machen in Schweden seit Mitte der siebziger Jahre stets etwas mehr als die Hälfte des Sozialprodukts aus. Der bei weitem größte Teil dieser Einnahmen fließt in den Sozialetat. Mit einem Anteil der Ausgaben für die soziale Sicherung am Bruttosozialprodukt von ca. 33% (seit 1978) führt Schweden hier die Liste der entwickelten Industrienationen an⁴³). Die Steigerung

der Staatsquote und die Expansion der Sozialausgaben in den sechziger und siebziger Jahren haben jedoch nicht zu einem „welfare backlash“ geführt. Im Gegenteil — die von der bürgerlichen Regierungskoalition geplanten Kürzungen im wohlfahrtsstaatlichen Leistungssystem waren mitverantwortlich für den Verlust ihrer Parlamentsmehrheit bei den Reichstagswahlen 1982.

Was sind die Ursachen dafür, daß die große Zustimmung der Bürger zum Wohlfahrtsstaat auch unter den Bedingungen annähernder wirtschaftlicher Stagnation erhalten blieb und Stimmungen für eine „Steuerrevolte“ (wie beispielsweise in Dänemark) kaum Nahrung fanden⁴⁴)? Zum einen ist der schwedische Wohlfahrtsstaat dadurch gekennzeichnet, daß die Leistungen universell, gewissermaßen als „Sozialbürgerrechte“, allen Bürgern gewährt wer-

³⁹) Vgl. L. Erixon (Anm. 30), S. 36 f. und 43 ff.

⁴⁰) Vgl. den Kommentar zu Rudolf Meidners Beitrag (Anm. 35) von Günther Schmid. Wie in der Bundesrepublik mehr getan werden könnte, S. 177-184, hier: 182 f.; Jan Johansson, Financing Active and Passive Labour Market Policy. The Swedish Case. The Swedish Institute for Social Research, Meddelande 4/1985, Stockholm, S. 28 ff.

⁴¹) Diese Befürchtung wurde schon 1969 von Meidner ausgesprochen, vgl. Rudolf Meidner, Active Manpower Policy and the Inflation Unemployment Dilemma, in: Swedish Journal of Economics, 71 (1969), S. 161-183; s. auch: Rolf G. Heinze et al., Arbeitsmarktpolitik in Schweden. Zum Verhältnis von aktiver Politik und strukturierter Arbeitslosigkeit, in: Soziale Welt, 29 (1978), S. 457-478; R. Meidner (Anm. 35), S. 163, weist auch darauf hin, daß das Programm, 18 und 19 Jahre alten Jugendlichen das Recht einzuräumen, bei ihrer Gemeinde eine vierstündige Beschäftigung pro Tag zu verlangen, dazu geführt hat, daß ihr Interesse, sich eine neue Arbeit zu suchen, nachließ und ihre Integration in den regulären Arbeitsmarkt verzögert wurde.

⁴²) Vgl. R. Meidner (Anm. 35), S. 160 f. und 166.

⁴³) Vgl. Yearbook of Nordic Statistics 1986 (Anm. 24), S. 296 (Tab. 206) und S. 316 (Tab. 2151); Bundesminister für

Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch 1986, Bonn, Tab. 9.13.

⁴⁴) Vgl. zum folgenden: Gösta Esping-Andersen/Walter Korpi, From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy, in: Robert Erikson et al. (eds.), The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research, New York-London 1987, S. 39-74; Jan Nasenius/John Veit-Wilson, Social Policy in a Cold Climate: Sweden in the Eighties, in: Catherine Jones/Maria Brenton (eds.), The Year Book of Social Policy in Britain 1984-5, London 1985, S. 144-173.

den⁴⁵). Die Mittel dafür werden zu gut 90% aus dem allgemeinen Steueraufkommen und den Arbeitgeberbeiträgen finanziert. Zum anderen war man bemüht, ein hohes Niveau bei den monetären wie realen Transfers zu gewährleisten, wodurch die Alternativen einer privaten (Ver-)Sicherung an Attraktivität einbüßten und „Fluchttendenzen“ der Besserverdienenden aus den kollektiven Sicherungssystemen ausblieben. Hinzu kam seit den fünfziger Jahren eine deutliche Hinwendung zur Markteinkommensbezogenheit der Leistungen⁴⁶). Die steigende Beschäftigtenquote war Voraussetzung dafür, daß durch diese Anbindung der monetären Transfers nicht bestimmte Gruppen benachteiligt wurden. Zugleich stellte sie einen Anreiz dar, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Akzeptanzfördernde wirken die erwerbseinkommensbezogenen Leistungen des Wohlfahrtsstaates insoweit, als sie gewissermaßen als Umverteilung im Lebenszyklus erfahren werden, an denen jeder partizipiert. Ihr hohes Niveau garantiert die Beibehaltung des erreichten Lebensstandards auch während der Nichtarbeitsphasen (Krankheit, Elternschaft, Alter).

Während das Gefüge der Lohnersatzleistungen somit weitgehend die Verteilungsstruktur der Erwerbseinkommen widerspiegelt⁴⁷), gleichen weitere Transfers (z. B. Wohngeld) bzw. gestaffelte Beiträge (z. B. für Kinderbetreuungseinrichtungen) ungleiche Einkommensverhältnisse bzw. Bedarfslagen mehr oder minder aus. Die Akzeptanz gegenüber dem wohlfahrtsstaatlichen System wird zudem durch eine effiziente Administration gefördert, die auch die mißbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen weitgehend ausschließt⁴⁸). Schließlich erweist sich das wohlfahrtsstaatliche System als in der Tat effektiv bei der

Beseitigung sozialer Probleme: Ein Vergleich der Ergebnisse der wiederholt durchgeführten „Wohlfahrtsurveys“ zeigt, daß sich zwischen 1968 und 1981 der Anteil der Personen, die in den abgefragten Lebensbereichen insgesamt „keine Probleme“ angaben, sich mehr als verdoppelt hat und nunmehr fast die Hälfte der Bevölkerung ausmacht⁴⁹).

Mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates nach den Vorstellungen eines „Volksheimes“ entspricht Schweden weitestgehend dem Modell des „institutionalisierten“ Wohlfahrtsstaates (im Gegensatz zum „marginalen“ Modell nordamerikanischer Prägung)⁵⁰). Der Markt wie die Familie werden für eine optimale Produktion und Verteilung der Wohlfahrt als unzureichend angesehen. Deshalb müssen sie durch kollektive Leistungen ergänzt und partiell ersetzt werden. Für staatliche Aktivitäten, insbesondere reale Transfers, gibt es keine festgeschriebenen Grenzen. Entscheidend ist die kollektive Verantwortung, einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten und eine Vielzahl sozialer Bedürfnisse zu befriedigen. Der Katalog der öffentlichen Leistungen ist deshalb umfassend, der Zugang ist für die gesamte Bevölkerung als Bürgerrecht gesichert. Die eingebauten solidarischen Mechanismen sind darauf gerichtet, die Verteilungsergebnisse des Marktes zu korrigieren und eine stärker egalitäre Gesellschaft zu erreichen. Insoweit stellte die Verminderung von Abhängigkeiten Erfolge dar, die Abwehrkräfte mobilisierten und damit das wohlfahrtsstaatliche System auch in wirtschaftlich rezessiven Phasen gegen politische Angriffe weitgehend immunisierten⁵¹).

Zugleich zeichnen sich jedoch Grenzen für eine weitere, den traditionellen Pfaden folgende Expansion des Wohlfahrtsstaates ab. So wurden in den siebziger Jahren die sozialen Dienste in Schweden nochmals erheblich ausgebaut. Ganz gleich, ob sozialpolitische Reformziele (wie Meidner⁵²) betont) oder die rückläufige Arbeitskräftenachfrage des privaten Sektors das dominante Motiv darstellten, in jedem Fall ging von der Expansion der öffentlichen Beschäftigung im „Care“-Sektor ein „pull“-Effekt auf die Arbeitsmarktbeteiligung insbesondere der verheirateten Frauen aus. „Push“-Effekte wurden wirksam aufgrund der verbesserten er-

und Schweden. in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, 1 (1987), S. 23-44, hier: S. 37.

⁴⁹) Vgl. J. Nasenius/J. Veit-Wilson (Anm. 44), S. 167 ff.

⁵⁰) Vgl. G. Esping-Andersen/W. Korpi (Anm. 44), S. 40 f.

⁵¹) Vgl. R. Lawson (Anm. 48), S. 41 f. Ein weiterer Aspekt ist sicherlich das zahlenmäßige Gewicht, das die „Wohlfahrtsproduzenten“ (gewiß die Mehrheit der öffentlich Bediensteten) und die „Wohlfahrtskonsumenten“ (Rentenbezieher und andere Leistungsempfänger) als Bevölkerungsanteile mittlerweile darstellen und die in besonderem Maße einen Wohlfahrtsstaatsabbau ablehnen dürften.

⁵²) Vgl. R. Meidner (Anm. 35), S. 167 (Fußnote 3).

⁴⁵) Vgl. G. Rehn (Anm. 27), S. 142 ff. und 166. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, daß fast alle monetären Transfers der Besteuerung unterliegen, d. h. anderen Einkünften hinzugerechnet werden.

⁴⁶) Diese Entwicklung begann mit der nach heftigen politischen Auseinandersetzungen 1960 eingeführten obligatorischen, verdienstbezogenen Zusatzrente (ATP) für alle Erwerbstätigen. Die Zusatzrente ergänzt die seit 1913 bestehende „Volkspension“, auf die alle Schweden einen Anspruch besitzen. Nach verschiedenen Reformen und Niveauanhebungen der „Volkspension“ Anfang der fünfziger Jahre ist dadurch das Problem der Altersarmut faktisch gelöst (vgl. Hugh Hecho, *Modern Social Policy in Britain and Sweden*, New Haven-London 1974, S. 178 ff., 211 ff. und 228 ff.; Birgitta Nedelmann, *Rentenpolitik in Schweden*, Frankfurt 1982; J. Nasenius/J. Veit-Wilson (Anm. 44), S. 150 ff.).

⁴⁷) Inwieweit einzelne Leistungsarten einen progressiven oder regressiven Umverteilungseffekt aufweisen, ist nicht problemlos zu ermitteln, vgl. dazu die Studien von Lars Söderström, *The Redistributive Effects of Social Protection: Sweden*, Paper prepared for the conference on „The Future of the Welfare State“, Maastricht, December 19-21, 1984, Lund 1984 (mimeo.); Ann-Charlotte Ståhlberg, *Social Welfare Policy — Nothing But Insurances? The Swedish Institute for Social Research*, Meddelande 6/1986, Stockholm.

⁴⁸) Vgl. Roger Lawson, *Gegensätzliche Tendenzen in der Sozialen Sicherheit: Ein Vergleich zwischen Großbritannien*

werbseinkommensbezogenen Leistungen (Zusatzrente, bezahlte Abwesenheiten vom Arbeitsplatz⁵³), aber vor allem wegen des sich beschleunigenden Preisauftriebs und der steigenden Besteuerung. Denn neben wachsenden Haushaltsdefiziten stellten höhere direkte und indirekte Steuern die maßgebliche Finanzierungsquelle für die expandierende öffentliche Beschäftigung dar. Aus der Sicht der privaten Haushalte wurde deshalb die Erzielung eines zweiten Erwerbseinkommens immer wichtiger. Denn gegenüber 1976 lag das Nettoealeinkommen eines durchschnittlichen Industriearbeiters 1983 um über 10% niedriger, so daß heute eine Arbeitnehmerfamilie kaum mehr einen den gängigen Vorstellungen entsprechenden Lebensstandard mit nur *einem* Einkommen erreichen kann⁵⁴).

Die durch Lohnabschlüsse unterhalb der Inflationsrate und Anhebung der indirekten Steuern verursachten Einkommensverluste der wirtschaftlich Aktiven Anfang der achtziger Jahre waren die Folge des Programms zur Sanierung der Staatsfinanzen und Wiederbelebung der Wirtschaft. Für dieses Programm erhielt die sozialdemokratische Regierung deshalb Zustimmung, weil sie den Wohlfahrtsstaat zwar an die veränderten ökonomischen Bedingungen anpaßte, an dessen Prinzipien und am Vollbeschäftigungsziel jedoch weiter festhielt. Im Sinne des Erhalts der Verteilungsrelationen wurden die Sozialleistungsbeziehungen durch Kürzungen an dieser Sparpolitik beteiligt⁵⁵).

Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung der letzten Jahre zeigt jedoch zweierlei: Für den Erhalt und den Ausbau der umfassenden kollektiven Daseinsvorsorge waren die Erwerbstätigen zu erheblichen Opfern bereit. Andererseits ist der Spielraum für weitere Steuererhöhungen bei einem fortwährend abgeschwächten Wirtschaftswachstum begrenzt. Das bedeutet gleichzeitig, daß der öffentliche Sektor als „Beschäftigungsmaschine“, die in der Vergangenheit Angebotsüberhänge am Arbeitsmarkt abräumte, für die Zukunft ausfällt. Deshalb erregte der im Rahmen eines Forschungsprogramms „Zukunftsstudien“ erstellte Bericht über die Zukunft der sozialen Dienste große Aufmerksamkeit⁵⁶). Unter der Annahme, die gegenwärtige Struktur

und der aktuelle Leistungsstandard blieben erhalten, würden sich die Ausgaben für den „Care“-Sektor bis zum Jahr 2000 mehr als verdoppeln. Er umfaßt die Betreuung und Versorgung von Kindern, Alten, Behinderten, Familien sowie das Gesundheitswesen. Die laufenden Kosten machten 1979 über 12% des Bruttoinlandsprodukts aus. Als maßgebliche Faktoren für die prognostizierte Kostenentwicklung werden einmal die annähernd konstante Produktivität dieser an Personen erbrachten Dienstleistungen angesehen, weiterhin der wachsende Anteil älterer, d. h. überproportional häufig kranker und pflegebedürftiger Personen. Ergänzend kommt hinzu die verringerte Leistungskapazität der Familien aufgrund der steigenden Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen sowie der Verkleinerung der Haushalte. Schließlich werden Kostensteigerungen erwartet, weil Erwartungen von Klienten und professionelle Ambitionen dazu führen, daß verbesserte medizinische und technische Möglichkeiten der Versorgung auch tatsächlich angewandt werden⁵⁷). Die Autoren der Studie gehen davon aus, daß eine ungebremsete Fortsetzung des Trends der Ressourcenverlagerung in diesen Sektor zu Lasten des privaten Konsums nicht akzeptiert wird und halten deshalb eine strukturelle Reorganisation zur Effizienzsteigerung ohne sozial selektive Verschlechterungen der Bedürfnisbefriedigung für unumgänglich. Ihre Vorschläge⁵⁸) beinhalten u. a. die Deinstitutionalisierung der Versorgung durch mehr ambulante Hilfen und stärker präventiv orientierte Maßnahmen. Dies soll auch ermöglicht werden durch eine Vernetzung öffentlicher Leistungsangebote mit neuen Formen der Freiwilligenarbeit und (wieder-)ausgedehnten Tätigkeiten innerhalb familialer Beziehungen auf der Basis einer generell verkürzten täglichen Arbeitszeit⁵⁹). Schließlich wird auch eine Sozialdienstpflicht analog zum Wehrdienst erwogen.

Unabhängig davon, wie man diese Vorschläge im einzelnen bewerten mag, so zeigt die Analyse doch deutlich, daß die fortgesetzte „Verstaatlichung“ der Wohlfahrtsproduktion, für die Schweden bislang als Beispiel stand, an erkennbare Grenzen gestoßen ist bzw. stoßen wird.

⁵³) Vgl. oben, Anm. 31.

⁵⁴) Vgl. L. Söderström (Anm. 47), S. 136 f.; J. Nasenius/J. Veit-Wilson (Anm. 44), S. 148 und 162.

⁵⁵) Vgl. P. Walters (Anm. 37).

⁵⁶) Vgl. Marten Lägergren et al., *Time to Care. A Report Prepared for the Swedish Secretariat for Future Studies*, Oxford 1984 (zuerst: 1982); s. auch den Beitrag von Marten Lägergren, *Time to Care in the Advanced Welfare State*, in: Laura Balbo/Helga Nowotny (eds.), *Time to Care in Tomorrow's Welfare System: The Nordic Experience and the Italian Case*, Vienna 1986, S. 27-40.

⁵⁷) Vgl. M. Lägergren et al. (Anm. 56), S. 153 ff.

⁵⁸) Ebd. S. 186 ff.

⁵⁹) Die schwedischen Gewerkschaften sehen generelle Arbeitszeitverkürzungen nicht als beschäftigungspolitisch taugliches Instrument an. Überdies hält man sie gegenwärtig für nicht finanzierbar (mit vollem Lohnausgleich) oder für nicht zumutbar (ohne Lohnausgleich für die Arbeitnehmer), vgl. „Arbeitszeitverkürzung in Skandinavien“, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 27 v. Februar 1987, S. 11 f. Man setzt statt dessen auf Optionen für freiwillige individuelle Arbeitszeitreduzierungen (vgl. Anm. 31; s. auch R. Meidner/A. Hedborg (Anm. 7), S. 212 ff.).

IV. Das Ende des goldenen Zeitalters: Risse im Modell

Ende der sechziger Jahre verschlechterten sich nicht nur die ökonomischen Rahmendaten; auch die Einstellungen und Wertmuster der Gesellschaft begannen sich zu ändern. Der Umweltschutz wurde Mitte der siebziger Jahre — wie in anderen Industrieländern — zu einem wichtigen Problemfeld der schwedischen Politik⁶⁰). Wirtschaftliches Wachstum wurde nicht mehr kritiklos als universelles Lösungsmuster gesellschaftlicher Probleme angesehen. Gleichzeitig begannen politische Partizipations-, Mitbestimmungs- und Dezentralisierungsforderungen den traditionell zentralistischen Politikstil der politischen und wirtschaftlichen Eliten Schwedens herauszufordern.

Unter diesen ungünstigen „Umweltbedingungen“ wurde 1976 nach über 40 Jahren erstmals eine bürgerliche Koalition in die Regierung gewählt. Der Moderaten Sammlungspartei, den Liberalen und der Zentrumsparterie genügten ein Zugewinn von 2% der Wählerstimmen, um mit 50,8% eine regierungsfähige Mehrheit zu erreichen (vgl. Tab. 1) — gewiß keine dramatische Verschiebung innerhalb der schwedischen Wählerschaft, die hinsichtlich des linken und bürgerlichen „Lagers“ stets sehr stabil abgestimmt hat. Die Regierungsübernahme durch die bürgerlichen Parteien bedeutete keineswegs einen fundamentalen Machtwechsel in der politischen Arena. Dies insbesondere auch deshalb, weil die neue Regierungskoalition außerordentlich heterogen war und sich in zentralen politischen Fragen (Kernkraft, Finanz- und Steuerpolitik) nicht einigen konnte.

Langfristig bedeutsamer waren die Veränderungen in der industriellen Arena. Mitte der siebziger Jahre traten erste Risse im „Historischen Kompromiß“ von LO und dem Arbeitgeberverband SAF zutage. Eine Serie von durch die LO initiierten und den Sozialdemokraten ins Parlament eingebrachten Mitbestimmungs- und Kündigungsschutzgesetzen (1973-1977) schränkte die in Saltjöbaden garantierten Direktionsrechte des Managements ein. Damit folgten die Gewerkschaften den in der Arbeitnehmerschaft gestiegenen Partizipationsforderungen, und sie versuchten, eine Kompensationsleistung für die sozialen Zumutungen zu erreichen, die die Arbeiter infolge der durch den raschen Strukturwandel erzwungenen Mobilität hinnehmen mußten.

Während die Arbeitgeber nach anfänglichem Widerstand diese von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragenen Gesetze akzeptierten⁶¹), setz-

ten sie einem weiteren „Kündigungsvorschlag“ des „Schwedischen Modells“ durch die LO erbitterten Widerstand entgegen. Die Konzeption der Arbeitnehmerfonds und der damit verbundene Eingriff in die Eigentumsrechte des Kapitals war nicht kompromißfähig. Die Branchenfonds (später wurde eine Gliederung in Regionalfonds vorgeschlagen) sollten durch 20% der un versteuerten Unternehmensgewinne in Form von neu auszugebenden Anteilsscheinen gespeist werden. Dies hätte dazu geführt, daß die von den Gewerkschaften verwalteten Fonds auf lange Sicht die Kapitalmehrheit an den Unternehmen erlangen würden und die Fondsvertreter über ihr Stimmrecht in den Unternehmensorganen ihre Vorstellungen durchsetzen könnten⁶²). Mit den Arbeitnehmerfonds verfolgten die Gewerkschaften und die 1982 erneut ins Amt gewählte sozialdemokratische Regierung vier Ziele: Durch den Erwerb von Betriebsanteilen soll die extrem ungleiche Verteilung von Aktienbesitz abgebaut, die Mitbestimmung in den Betrieben durch das Mit-eigentum am Produktivkapital gestärkt und die solidarische Lohnpolitik ohne erhöhten Vermögenszuwachs des Kapitals ermöglicht werden. Das Hauptmotiv war jedoch wirtschaftspolitischer Natur: Durch kollektive Kapitalbildung sollten die wachstumshemmende niedrige Sparquote Schwedens kompensiert und gezielt produktive Investitionen vorgenommen werden. Dieser Versuch, den Einfluß auf die Gesamtinvestitionen zu verstärken und die Investitionsfunktion zunehmend zu sozialisieren, wurde von den Arbeitgebern als einseitige Kündigung des „Modells“ aufgefaßt. Die sich daraus entwickelnde ordnungspolitische Grundsatzkontroverse führte zu einer — für schwedische Verhältnisse ungewein scharfen — ideologischen Polarisierung zwischen den Gewerkschaften und den Sozialdemokraten auf der einen und den Arbeitgebern und bürgerlichen Parteien auf der anderen Seite; eine Polarisierung, die auch durch die Verabschiedung einer gegenüber der ursprünglichen Konzeption stark verwässerten Version 1983 kaum an Schärfe verlor⁶³).

Die geschwundene Kompromißbereitschaft wurde zum ersten Mal im Frühjahr 1980 deutlich sichtbar. Auf erste vorsichtige Kürzungen bei den Sozialleistungen und den Versuch der bürgerlichen Regierung, die Lohnzuwächse im öffentlichen Dienst zu

Layton-Henry (ed.), *Conservative Politics in Western Europe*. London 1982, S. 69-82, hier: S. 76 ff.

⁶²) Vgl. Rudolf Meidner/Anna Hedborg/Gunnar Fond, *Vermögenspolitik in Schweden*, Köln 1978; R. Meidner/A. Hedborg (Anm. 7), S. 197 ff.

⁶³) Vgl. Bo Gustafsson, *Co-Determination and Wage Earners' Funds*, in: John Fry (ed.), *Towards a Democratic Rationality. Making the Case for Swedish Labor*, Aldershot 1986, S. 86-109.

⁶⁰) Vgl. Olof Ruin, *Sweden in the 1970s: Policy Making Becomes More Difficult*, in: Jeremy Richardson (ed.), *Policy Styles in Western Europe*. London 1982, S. 141-167, hier: S. 149.

⁶¹) Vgl. Sven Berglund/Ulf Lindström, *The Conservative Dilemma: Ideology and Vote Maximation in Sweden*, in: Zig

begrenzen, antworteten die Gewerkschaften mit Streik. Die öffentlichen und privaten Arbeitgeber reagierten ungewohnt durch Aussperrungen. Der Konflikt weitete sich aus und betraf bald ein Viertel aller Angestellten und Arbeiter. Das gesamte öffentliche Leben wurde stillgelegt. Es kam zu einem „schwedischen Mai“ — nur eben „skandinavischer“ diszipliniert und von Verhandlungen begleitet. Der Mythos vom sozialen Frieden aber hatte unter den Auspizien eines verteilungspolitischen Nullsummenspiels Blessuren erlitten. Auf der Folie der sich verdünnenden ökonomischen Ressourcenausstattung zeichneten sich Konturen ab, die die Endlichkeit des Loyalitätsreservoirs auch im schwedischen Wohlfahrtsstaat erkennen ließen.

Verschärft wurde diese Situation durch die industrielle Strukturentwicklung, die zu einem immer deutlicheren Auseinanderdriften der Industriezweige führte. Die Branchen teilten sich in Verlierer und Gewinner. Dem Bedeutungsverlust der Stahl-, Werft- und Textil-, Holz- und Bauindustrie standen die expandierenden Bereiche der Chemie, des Maschinenbaus und der Elektronik gegenüber. Doch wachsende Interessengegensätze innerhalb der Arbeiterschaft waren keineswegs die einzige Folge der sich zunehmend verändernden Beschäftigungsstruktur. Deutlicher wurden auch die Konfliktlinien zwischen Arbeitern und Angestellten sowie den Beschäftigten des privaten und öffentlichen Sektors. Diese die Arbeitnehmerschaft dreifach durchschneidenden Interessenkonflikte hatten Folgen für deren kollektive Handlungsbereitschaft.

In dem Maße, in dem Zahl der Angestellten und die Macht ihrer in der TCO und SACO-SR (= Vertretung der akademisch gebildeten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes) zusammengeschlossenen Gewerkschaften wuchs, begannen diese die Lohnführerschaft der Arbeitergewerkschaft LO abzulehnen. Aber auch innerhalb der TCO differenzierten sich die Interessen der Angestellten des Privatsektors, der Kommunen und des Zentralstaates zunehmend aus. Deutlich wurde dies in der Lohnentwicklung: Mitte der siebziger Jahre brach das Verhandlungskartell der Angestelltengewerkschaften (PTK) aus der gemeinsamen Tariffront aus. Mit einigen Jahren Verzögerung folgte die mächtige Metallarbeitergewerkschaft und vertrat in den Lohnrunden 1984 und 1985 allein die Partikularinteressen ihrer Klientel, die vor allem in der prospe-

rierenden Automobilindustrie (Volvo, Saab-Scania) und im Anlagenbau beschäftigt ist⁶⁴). Gelockt wurde sie durch ein großzügiges Tarifangebot der Metallarbeiter, die über den Anreiz höherer Löhne den Engpaß für qualifizierte Arbeitskräfte zu überwinden hofften⁶⁵). Da sich nun die anderen Gewerkschaften nicht mehr an dem von der LO festgelegten Durchschnitts-Satz orientierten, sondern an den Spitzen-Tarifen der Metallbranche, kam es auch in den ertragsschwächeren Industriezweigen zu höheren Abschlüssen, da die Solidarität zwischen den LO-Gewerkschaften ausreichte, um durch Sympathiestreiks die Verhandlungsposition ihrer Kollegen in den ertragsschwächeren Branchen zu stärken⁶⁶). Schlechte Voraussetzungen für die traditionelle schwedische Wirtschaftspolitik, die auf Extraprofiten im Exportsektor setzte und gleichzeitig die Lohnentwicklung dämpfen wollte.

Mit dem Zerfall des erprobten Systems zentraler Tarifverhandlungen war eine Säule des schwedischen Modells brüchig geworden. Intraorganisatorische Probleme der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hatten zur Erosion interorganisatorischer Spielregeln geführt. Zurück blieb ein Mischsystem von zentralisierten und dezentralisierten Tarifverhandlungen, innerhalb derer die Angestelltengewerkschaften partikularistische Interessen verfolgten. Die Logik einer solchen Interessenvertretung und die dadurch entstehende Konkurrenz der Einzelgewerkschaften untereinander zwingt deren Führungen geradezu, Tarifabschlüsse auf dem höchstmöglichen Niveau anzustreben. Ein verhängnisvoller Zirkel, den Stig Gustafsson, der Chefjurist der Angestelltengewerkschaft TCO, so beschreibt: „Das, was ... als das ‚Vernünftige‘ für jede Einzelgewerkschaft erscheint, treibt das Land in die denkbar schlechteste Lage: in die Inflation und zu einer schwachen Konkurrenzkraft“⁶⁷).

⁶⁴) Scott Lash. The End of Neo-Corporatism? The Breakdown of Centralized Bargaining in Sweden, in: *British Journal of Industrial Relations*, 23 (1985), S. 215-239, hier: S. 220.

⁶⁵) Lars-Gunnar Albåge. Recent Trends in Collective Bargaining in Sweden, in: *International Labour Review*, 125 (1986), S. 107-118, hier: S. 115.

⁶⁶) Fritz W. Scharpf. Sozialdemokratische Krisenpolitik in Westeuropa. Frankfurt 1987, S. 150.

⁶⁷) Stig Gustafsson. Gewerkschaften und Staat in Schweden — Korporatismus in der Krise?, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 36 (1985), S. 402-413, hier: S. 409.

V. Kontinuitäten und Brüche: Was bleibt vom „schwedischen Modell“

Bis zur Mitte der siebziger Jahre erschien die Politik der Vollbeschäftigung, einer umfassenden, staatlich garantierten Wohlfahrt und eine an egalitären Zielen ausgerichtete Einkommenspolitik nur als logische Konsequenz der günstigen ökonomischen, sozialen und politischen Voraussetzungen in Schweden. Nachdem jedoch die Wirtschaft eher der Stagnation zuneigte, betriebliche und überbetriebliche Partizipationsforderungen den „Geist von Saltsjöbaden“ zu zerstören begannen und die sozialdemokratische Hegemonie auf der Regierungsebene ein (vorläufiges) Ende gefunden hatte, hätte man nach 1976 eine Wende auch in der Politik erwarten können.

Trotz deutlicher Erosionstendenzen in den strukturellen Voraussetzungen des „Modells Schweden“ führte die bürgerliche Regierung eine an hergebrachten Zielen orientierte „sozialdemokratische“ Politik fort. Dabei war es keineswegs nur der Zwang, laufende Programme und eingegangene Leistungsverpflichtungen zu erfüllen, der über einen hohen fixen Ausgabenanteil am Staatsbudget mittelfristig eine Kontinuität der Politik sicherstellte⁶⁸⁾. Für eine radikale Wende in der Beschäftigungspolitik war auch die Wählermehrheit zu dünn und die Regierungskoalition zu brüchig. Im Hintergrund stand weiterhin eine starke, keineswegs „gescheiterte“ sozialdemokratische Partei bereit, die Regierungsverantwortung wieder zu übernehmen. Zudem waren durch die entschieden weiterverfolgte Vollbeschäftigungspolitik die Gewerkschaften ein unverändert starker Machtfaktor geblieben, und jede Regierung mußte (und muß) deren Veto-Optionen in ihr politisches Kalkül miteinbeziehen. Schließlich, wenn eine radikale Wende nach 1976 ausblieb, dann lag dies auch daran, daß sie nicht gewollt wurde: „Solidarität“ nimmt nach wie vor einen hohen Rang in der gesellschaftlichen Werthierarchie Schwedens ein und begründet entsprechende Leistungserwartungen der Bürger an die staatliche Politik. Diesen Erwartungen an die kollektive Verantwortung, „Sicherheit“ für alle zu gewährleisten, wollte sich keine der bürgerlichen Parteien entziehen — insbesondere nicht dem Konsens, der Vollbeschäftigung höchste Priorität zuzumessen. „Wir in Schweden akzeptieren Arbeitslosigkeit nicht“, erklärte der kürzlich verstorbene Gunnar Myrdal in einem Interview⁶⁹⁾.

Erst ab 1980 zeichneten sich dann noch andere Konturen in der Politik der bürgerlichen Regierung ab: Unter dem Druck bedrohlich wachsender Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite sowie hoher In-

flationsraten wurden mehrere Sparprogramme beschlossen, um die öffentlichen Ausgaben zu verringern und dazu beizutragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu verbessern. Hier wurde auch eine „Neigung nach rechts“ sichtbar, die insbesondere die konservative Moderate Sammlungspartei begünstigte. Sie hatte sich am weitesten auf eine anti-etatistische Marktideologie ausgerichtet und gewann bis einschließlich 1982 bei den Reichstagswahlen zu Lasten der anderen bürgerlichen Parteien Stimmen hinzu, die sie 1985 aber genau deshalb wieder verlor.

Der 2,4%ige Stimmenzuwachs der Sozialdemokraten bei den Reichstagswahlen 1982 reichte aus, die Regierungsgeschäfte wieder zu übernehmen. Sie hatten versprochen, eine ambitionierte Beschäftigungspolitik betreiben zu wollen und den Wohlfahrtsstaat im Grundsatz zu verteidigen. Aber die Sozialdemokraten begannen nicht dort, wo sie 1976 aufhören mußten zu regieren. So hatten sie nicht nur die Maßnahmen der bürgerlichen Regierung zur Haushaltssanierung weitgehend mitgetragen — und setzten diese Politik nach 1982 konsequent fort —, sie beschlossen auch 1981 gemeinsam mit der Liberalen Partei und dem Zentrum eine Senkung der Grenzsteuersätze auf die Einkommen, aber ebenfalls eine Begrenzung der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten insbesondere für die Bezieher hoher Einkommen. Mit diesem Schritt zielte die sozialdemokratische Partei eindeutig darauf, die Stagnation ihres Vordringens in die an Bedeutung zunehmenden „neuen Mittelklassen“ zu überwinden⁷⁰⁾. Mit diesem Schritt und ebenso mit der Beendigung des Wachstums der öffentlichen Beschäftigung setzten sich die Sozialdemokraten über den Protest ihrer traditionellen Verbündeten aus den Reihen der LO hinweg, die weiterhin an der Angleichung der Nettoeinkommen und dem Ausbau des öffentlichen Leistungsangebots festhielten. Die Einführung der Arbeitnehmerfonds im Jahr 1983 ist insofern durchaus als „kompensierendes“ Zugeständnis an diese Klientel zu interpretieren.

Mit ihrer verstärkten Hinwendung zu den „neuen Mittelklassen“ tragen die Sozialdemokraten der Tatsache Rechnung, daß die maßgeblich auf ihre Politik zurückzuführende Steigerung des Lebensstandards und der wohlfahrtsstaatlichen Gewährleistung sozialer Sicherheit es wachsenden Bevölkerungsteilen ermöglicht hat, ihre persönlichen Interessen selbst zu vertreten und einen „bürgerlichen Lebensstil“⁷¹⁾ zu entwickeln. Kollektiv bereitgestellte Güter zählen weniger als die Erhöhung ihres disponiblen Einkommens. Dies bedeutet, daß sich

⁶⁸⁾ Vgl. Rune Premfors, *Coping with Budget Deficits in Sweden*, in: *Scandinavian Political Studies*, 7 (1984), S. 261-284, hier: S. 275 f.

⁶⁹⁾ 1980 in einem Interview mit der Zeitschrift *Challenge* (Anm. 2), S. 39.

⁷⁰⁾ Vgl. L. Erixon (Anm. 30), S. 38 f.

⁷¹⁾ So Gunnar Myrdal in dem Interview mit der Zeitschrift *Challenge* (Anm. 2), S. 41.

der Schwerpunkt der wohlfahrtsstaatlichen Trias „Freiheit-Gleichheit-Sicherheit“ von den beiden letztgenannten Zielen in Richtung individuelle Freiheit zu verschieben beginnt⁷²⁾. Wenn die Sozialdemokraten sich dieser Strömung weiterhin nicht verschließen, wird sich gewiß die Konzeption ihres wohlfahrtsstaatlichen Modells verändern. Dazu gehört auch die Aufgabe, neue Wege zum Erhalt der Vollbeschäftigung zu finden. Denn bei einer erneut rückläufigen Arbeitskräftenachfrage des privaten Sektors dürfte die Strategie der vergangenen Jahre, die aktive Arbeitsmarktpolitik zu verstärken und die Beschäftigung des öffentlichen Dienstes auszuweiten, nicht noch einmal zu wieder-

⁷²⁾ Vgl. B. Henningsen (Anm. 9), S. 357 ff.

holen sein. Dies verbietet schon allein die hohe Staatsverschuldung und die sich abzeichnende Grenze für weitere Steuerbelastungen.

In dem Bemühen, eine konsistente Gesamtstrategie zu entwickeln, kann die Sozialdemokratie ebenso auf die nach wie vor beachtliche Konsensbereitschaft innerhalb der Gesellschaft Schwedens vertrauen wie auf die keineswegs verschwundene – und leichter von ihnen als den bürgerlichen Parteien zu mobilisierende – soziale Ressource „Solidarität“. Diese wirken als beharrende Kräfte gegen die oben geschilderten zentrifugalen Tendenzen. Daß auch sie nicht irreversibel sind, zeigte die Rückkehr zu zentralen Tarifverhandlungen zwischen der LO und dem Arbeitgeberverband im vergangenen Jahr.

Anton Pelinka: Österreich — Modernisierungspolitik zwischen Kontinuität und Wandel

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/87, S. 3—10

Während das politische System Österreichs in der Vergangenheit durch ein stabiles Wählerverhalten, ausgeprägten sozialen Frieden und „immerwährende Neutralität“ charakterisiert war, sind in jüngster Zeit hinsichtlich dieser Klassifizierungen Aufweichungstendenzen zu bemerken.

Ein kennzeichnendes Merkmal der österreichischen Nachkriegs-Parteienlandschaft war der Konzentrationsprozeß zugunsten der SPÖ und der ÖVP, doch ist diese Entwicklung durch einen signifikanten Anstieg des Stimmenanteils der FPÖ sowie vierter Parteien durchbrochen. Dies geht einher mit einem Zuwachs an innenpolitischen Konflikten, u. a. auch im Bereich des Neokorporatismus, der österreichischen Sozialpartnerschaft. Unter dem Stichwort „Postmaterialismus“ kam es auch in Österreich zu einem Wandel vorherrschender Werte — „Wachstum“ und „Sicherheit“ werden durch andere, sozialpsychologisch motivierte Interessen überlagert. Obwohl die Sozialpartnerschaft seit 1987 durch die Neubelebung der Großen Koalition in ihrer Kontinuität als gesichert erscheint, untergräbt die steigende Arbeitslosigkeit die Fundamente der Konkordanzdemokratie. Als bewußter Themenwechsel in dem Bereich der Außenpolitik ist deshalb die mit der immerwährenden Neutralität in Verbindung stehende Diskussion um einen möglichen Beitritt Österreichs zur EG zu verstehen; die dadurch zu erzielenden Vorteile sind allerdings fraglich.

Diese Entwicklungsphase einer größeren Beweglichkeit für die Zukunft wirkt zugleich als Katalysator für die Frage der österreichischen Vergangenheit, die in der Wahl Kurt Waldheims zum Bundespräsidenten ihren vorläufigen Höhepunkt gefunden hat. Die Veränderungen in der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Landschaft Österreichs haben dazu geführt, daß sich das Land in einer Phase wachsender Verunsicherung befindet.

Leonhard Neidhart: Grundzüge der schweizerischen Politik der achtziger Jahre

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/87, S. 11—22

Politik ist im neutralen Kleinstaat Schweiz vor allem Innenpolitik. Sie verläuft eher im Stile eines Inkrementalismus, d. h. als schrittweises Ergebnis meist mühsam erzielter Kompromisse. Der Beitrag gibt einen Überblick über die wichtigsten Entscheidungen der achtziger Jahre. Ohne Hinweise auf einige Verfahrensbesonderheiten des schweizerischen Regierungssystems können auch dessen materielle Politikergebnisse nicht verständlich gemacht werden. Stärker als in der Bundesrepublik Deutschland werden politische Streitfragen in der Schweiz auf der Ebene der Verfassungswillensbildung ausgetragen. Alle Bundesgesetze unterliegen in der Schweiz dem fakultativen Referendum, das bedeutet, daß sie zur Volksabstimmung gebracht werden müssen, wenn dies durch ein mit 50 000 Unterschriften beglaubigtes Referendumsbegehren verlangt wird. Dies hat zur Folge, daß alle referendumsfähigen Gruppen angehört werden müssen, was den Gesetzen von vornherein inhaltlich einen außerordentlich starken Kompromißcharakter verleiht. Im Ganzen ist die Gesetzgebungstätigkeit des schweizerischen Parlamentes durch Vorsicht, aber auch durch Kontinuität gekennzeichnet, was in zahlreichen Politikbereichen zwar langsame, aber durchaus stetige Wirkungen hervorgebracht hat.

Karl Hinrichs / Wolfgang Merkel: Der Wohlfahrtsstaat Schweden: Was bleibt vom Modell?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/87, S. 23—38

Bis zu Beginn der siebziger Jahre bestanden in Schweden nahezu optimale soziokulturelle und sozioökonomische Voraussetzungen für eine enge Kooperation zwischen Unternehmen, Gewerkschaften und Staat. Dem Zusammenwirken der politischen und gesellschaftlichen Akteure innerhalb dieser Konstellation ist es zuzuschreiben, daß in Schweden ein Wohlfahrtsstaat entstand, der für die westeuropäische Sozialdemokratie lange Zeit Modellcharakter trug.

Doch mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zeichneten sich die Konturen eines verteilungspolitischen Konfliktes ab. Institutionelle wie informelle Voraussetzungen gerieten zunehmend unter Druck und zeigten zu Beginn der achtziger Jahre sichtbare Risse. Neu auftretende Konfliktlinien zwischen Unternehmen und Gewerkschaften einerseits wie innerhalb der Arbeitnehmerschaft andererseits offenbarten die Grenzen der Kooperationsbereitschaft der Akteure. Dennoch verdichteten sich die Konflikte nicht soweit, daß es zu einer „Wende“ in der schwedischen Politik kam. Am Universalismus in der Sozialpolitik und dem unverrückbaren Festhalten am Ziel der Vollbeschäftigung läßt sich vielmehr eine bisher bemerkenswerte Strukturkonstanz der schwedischen Sozial- und Gesellschaftspolitik zeigen. Daß aber auch hier die etatistischen Lösungsstrategien des schwedischen Sozialstaats mittlerweile an Grenzen gestoßen sind, jenseits derer sie Gefahr laufen, sich selbst zu diskreditieren, läßt sich nicht übersehen.